



Besluit

Ons kenmerk : ACM/UIT/1123414
Zaaknummer : ACM/24/190795
Datum : 10 augustus 2026

1. Inleiding

1. Op 22 april 2025 heeft de Autoriteit Consument en Markt (hierna: de ACM) een handhavingsverzoek ontvangen van Eurofiber Nederland B.V. (hierna: Eurofiber).¹ Eurofiber vraagt de ACM handhavend op te treden tegen Relined B.V. (hierna: Relined).
2. Relined en Eurofiber zijn beide actief op de (groot)zakelijke glasvezelmarkt, waarop met name diensten aan bedrijven worden geleverd. Deze diensten bestaan onder andere uit het aanbieden van dark fiber (onbelichte glasvezel) in Nederland en Duitsland.
3. Het handhavingsverzoek van Eurofiber ziet op twee gronden:
 - a. Relined handelt volgens Eurofiber in strijd met artikel 17c Elektriciteitswet 1998 (hierna: Elektriciteitswet) en artikel 3.19 Energiewet. Eurofiber stelt dat de activiteiten van Relined zich moeten beperken tot de aanleg en het beheer van telecominfrastructuur en mag Relined deze infrastructuur niet exploiteren.
 - b. Eurofiber vraagt de ACM te onderzoeken of Relined wordt bevoordeeld door de Staat en/of TenneT TSO B.V. (hierna: TenneT TSO) op een wijze die ongebruikelijk zou zijn tussen niet-gelieerde partijen. Dit zou in strijd zijn met artikel 17b Elektriciteitswet, artikel 3.22 Energiewet en artikel 25j Mededingingswet.
4. Met dit besluit geeft de ACM haar beoordeling op het ingediende handhavingsverzoek. De ACM gaat niet over tot handhaving. Gelet op de noodzaak voor de ACM om haar onderzoekscapaciteit doelmatig in te zetten, moet de ACM prioriteiten stellen.² De ACM heeft vooronderzoek gedaan. De ACM komt naar aanleiding van haar vooronderzoek tot de conclusie dat de ACM zonder nader onderzoek niet met zekerheid kan vaststellen dat er sprake is van een overtreding. Het nader onderzoek wat nodig is om eventuele overtredingen vast te stellen kost tijd en inzet van de ACM. Op basis van het prioriteringsbeleid van de ACM, geeft de ACM geen prioriteit aan dit onderzoek. De ACM concludeert dat het belang van verdergaand onderzoek naar dit handhavingsverzoek niet opweegt tegen het belang van onderzoek in andere zaken.

2. Verloop van de procedure

5. Op 22 april 2025 heeft de ACM een handhavingsverzoek ontvangen van Eurofiber.³

¹ ACM/IN/983531

² <https://wetten.overheid.nl/BWBR0048190/2023-05-26>

³ ACM/IN/983531

6. Op 28 mei 2025 heeft de ACM per brief en per e-mail het handhavingsverzoek met Relined gedeeld en Relined in de gelegenheid gesteld om een reactie in te dienen.⁴
7. Op 5 juni 2025 heeft Eurofiber ingestemd met de verlenging van de behandeltermijn met zes maanden.⁵
8. Op 15 juli 2025 heeft Relined mondeling haar concept reactie toegelicht ten kantore van de ACM.⁶ Op 24 september 2025 heeft Relined schriftelijk haar definitieve reactie gedeeld met de ACM.⁷ Op 16 december 2025 heeft de ACM de behandeltermijn ambtshalve met 6 maanden verlengd.⁸ Op 3 juni 2026 heeft de ACM het conceptbesluit aan Eurofiber en Relined toegezonden.⁹ Eurofiber heeft op 15 juni 2026 een zienswijze ingediend op het conceptbesluit van de ACM.¹⁰

3. Inhoud van het handhavingsverzoek en reactie hierop

9. Eurofiber houdt zich bezig met het bouwen, verkrijgen, huren, leasen, verhuren en verkopen van hetzij volledige telecommunicatie-infrastructu(u)r(en), hetzij delen ervan, waaronder onder meer glasvezelkabels met het doel verbindingen te realiseren tussen netwerken van verschillende telecomoperatoren. Eurofiber opereert onder andere in Nederland en Duitsland.
10. Relined houdt zich bezig met het huren, verhuren, leasen en ter beschikking stellen van de capaciteit van glasvezelnetten en kabels ten behoeve van data- en telecomactiviteiten. Relined opereert onder andere in Nederland en Duitsland. Relined is een 100% dochteronderneming van TenneT Holding B.V. (hierna: TenneT Holding). TenneT Holding is volledig in eigendom van de Staat (i.e. het Nederlandse Ministerie van Financiën). TenneT Holding heeft door middel van haar groepsstructuur de niet-gereguleerde activiteiten gescheiden van de wettelijke taken van landelijk netbeheerder TenneT TSO. Relined maakt deel uit van de niet-gereguleerde activiteiten van TenneT Holding. Relined en TenneT TSO zijn zusterondernemingen.¹¹
11. Eurofiber heeft de ACM verzocht te onderzoeken of Relined handelt in strijd met de wet en indien dat zou blijken daarop te handhaven.

3.1. Inhoud eerste klacht Eurofiber en reactie van Relined

12. Ten eerste stelt Eurofiber dat de activiteiten van Relined niet in overeenstemming zijn met artikel 17c Elektriciteitswet en artikel 3.19 Energiewet. Volgens Eurofiber gaat Relined verder dan alleen het aanleggen en beheren van telecominfrastructuur en exploiteert Relined deze infrastructuur ook. Relined biedt namelijk direct glasvezelverbindingen en -diensten aan diverse partijen zoals netwerkbreeders, datacenters, internetproviders en andere commerciële klanten. Deze activiteiten zouden, aldus Eurofiber, niet vallen onder de toegestane nevenactiviteiten zoals omschreven in artikel 17c Elektriciteitswet en artikel 3.19 Energiewet, die enkel de aanleg en het beheer van infrastructuur toestaat. Eurofiber stelt dat de activiteiten van Relined als nevenactiviteiten van de zustermaatschappij van landelijk netbeheerder TenneT TSO zich moeten beperken tot de aanleg en het beheer van telecominfrastructuur en niet het exploiteren ervan.
13. Relined stelt in reactie op het handhavingsverzoek dat netwerkbreeders commerciële activiteiten mogen ontplooiën, zolang de onafhankelijkheid van het netbeheer verzekerd is om de betrouwbaarheid van de netten te garanderen.¹² De activiteiten van Relined zijn duidelijk afgebakend en zowel organisatorisch als financieel gescheiden van de activiteiten rondom het netbeheer. De kosten en/of verliezen van Relined worden niet gedragen door TenneT TSO. De handelingen van Relined kunnen het netbeheer dus geen financieel nadeel toebrengen. De

⁴ ACM/UIT/648768 en ACM/UIT/649633

⁵ ACM/IN/998266

⁶ [vertrouwelijk]

⁷ ACM/IN/1033374

⁸ ACM/UIT/1119041

⁹ ACM/UIT/679253 en ACM/UIT/679277

¹⁰ ACM/IN/1121534

¹¹ ACM/INT/534575

¹² ACM/IN/1033374

exploitatie van telecominfrastructuur is niet wettelijk voorbehouden aan andere partijen dan een netwerkbedrijf. Er is ook geen recht van gebruik van de betrokken infrastructuur voor derden vastgelegd in de wet. De activiteiten van Relined zijn niet strijdig met het verbod op nevenactiviteiten zoals neergelegd in de wet, zo stelt Relined.

3.2. Inhoud tweede klacht Eurofiber en reactie van Relined

14. Ten tweede vraagt Eurofiber de ACM om te onderzoeken of TenneT TSO en/of de Staat Relined bevoordeelt op een wijze die ongebruikelijk zou zijn tussen niet-gelieerde partijen. Deze bevoordeling zou in strijd zijn met artikel 17b Elektriciteitswet en artikel 3.22 Energiewet, welke stellen dat de netbeheerder geen voordelen toekent aan het netwerkbedrijf die verder gaan dan in het normale handelsverkeer gebruikelijk zou zijn. Volgens Eurofiber zou de bevoordeling van Relined ook in strijd zijn met artikel 25j Mededingingswet. Het bevoordelingsverbod voor overheidsbedrijven, zoals vastgelegd in artikel 25j Mededingingswet, heeft tot doel te voorkomen dat de overheid haar eigen overheidsbedrijven concurrentievoordelen verschaft bij economische activiteiten.
15. In reactie stelt Relined dat zij niet wordt bevoordeeld, simpelweg omdat zij de dochteronderneming is van TenneT Holding en een zustermaatschappij van TenneT TSO, dan wel een kleindochter van de Staat. Relined noemt dat zij volledig op eigen benen staat. Relined ontvangt geen oneigenlijk voordeel van de Staat of TenneT TSO. Relined heeft een overeenkomst met TenneT TSO voor het vermarkten van de overcapaciteit op de glasvezelinfrastructuur van de TSO. De overeenkomst tussen Relined en TenneT TSO kan volgens Relined niet als bevoordeling worden aangemerkt. Overigens is Relined niet de normadressaat van artikel 17b Elektriciteitswet, artikel 3.22 Energiewet en artikel 25j Mededingingswet, aldus Relined.¹³

3.3. Zienswijze op het conceptbesluit

Inleiding

16. In dit deel licht de ACM de ontvangen zienswijze toe en reageert zij hierop.
17. De ACM wijst erop dat zij op basis van artikel 4:7 de aanvrager in de gelegenheid heeft gesteld haar zienswijze op het ontwerp kenbaar te maken. Eurofiber heeft van deze gelegenheid gebruik gemaakt. De zienswijze is betrokken in het definitieve besluit op het handhavingsverzoek.

Samenvatting zienswijze Eurofiber:

18. In zienswijze op het conceptbesluit van de ACM van 3 juni 2026 geeft Eurofiber aan de beoordeling in het conceptbesluit te summier te vinden. Volgens Eurofiber ontbreekt inhoudelijke toetsing aan het toepasselijke wettelijke kader. Eurofiber vindt dat de ACM onvoldoende ingaat op de door haar aangevoerde juridische en feitelijke klachten.
19. In haar zienswijze betwist Eurofiber de toepassing van het prioriteringsbeleid. Zij stelt dat de ACM onvoldoende motiveert waarom de potentiële schade gering zou zijn. Volgens Eurofiber betekent een kleiner marktaandeel niet dat een onderneming geen substantiële schade kan veroorzaken.
20. Daarnaast geeft Eurofiber aan dat de ACM onvoldoende aandacht besteedt aan het feit dat Relined een kleindochter van de Staat is, wat volgens Eurofiber de potentiële schade vergroot.
21. Eurofiber concludeert dat de ACM haar belangenafweging onvoldoende motiveert.

Reactie ACM:

¹³ ACM/IN/1033374

22. De ACM heeft in reactie op de zienswijze van Eurofiber haar motivering aangevuld in randnummer 37 en 38 van dit besluit. Daarnaast licht de ACM het volgende toe. Het prioriteringsbeleid van de ACM gaat over de vraag of de ACM een handhavingsonderzoek zal starten.¹⁴ De ACM heeft vooronderzoek verricht waarin zij heeft gekeken of de mogelijke overtreding schadelijk is voor het goed werken van markten. Na haar vooronderzoek gaat de ACM niet over tot verder onderzoek en daarmee de inhoudelijke toetsing aan het toepasselijke wettelijke kader, gezien de gestelde overtreding in het licht van het prioriteringsbeleid van de ACM geen nader onderzoek rechtvaardigt.

4. Beoordeling handhavingsverzoek ACM

23. In dit hoofdstuk volgt de inhoudelijke beoordeling van de ACM.

4.1. Geen prioritering verder onderzoek naar toegestane nevenactiviteiten en bevoordeling

Prioriteringsbeleid van de ACM

24. De ACM overweegt dat bij haar meer signalen en handhavingsverzoeken binnenkomen dan zij aan onderzoek kan onderwerpen gezien de beschikbare tijd en middelen. De bevoegdheid tot handhavend optreden is een discretionaire bevoegdheid van de ACM. Deze wordt begrensd door de beginselplicht tot handhaving. De beginselplicht strekt zich uit tot de vraag wanneer de ACM gehouden is tot handhaving.
25. Vanwege de noodzaak om haar onderzoekscapaciteit doelmatig in te zetten, moet de ACM prioriteiten stellen. Dit prioriteringsbeleid is beschreven in de publicatie “Beleidsregel Prioritering van handhavingsonderzoeken door de Autoriteit Consument en Markt 2023” (hierna: Beleidsregel).¹⁵ In haar prioriteringsbeleid hanteert de ACM criteria op basis waarvan zij verzoeken om handhaving of signalen over mogelijke overtredingen beoordeelt:
- hoe schadelijk is het gedrag waarop het verzoek of het signaal ziet voor het goed werken van markten en het vertrouwen daarin van mensen en bedrijven;
 - hoe groot is het maatschappelijk belang bij het optreden van de ACM, en;
 - in hoeverre is de ACM in staat om doeltreffend en doelmatig op te treden.
26. De toepassing van het prioriteringsbeleid en de prioriteringscriteria is geen optelsom. De ACM bekijkt en weegt het belang van de prioriteringscriteria in een concreet geval af, mede in het licht van de werkzaamheden die zij op dat moment uitvoert. Op basis van een lage(re) score bij één criterium kan de ACM al concluderen dat een volledig handhavingsonderzoek (op dat moment) niet is aangewezen.
27. Om de bovengenoemde belangenafweging te kunnen maken en het handhavingsverzoek te beoordelen heeft de ACM een vooronderzoek uitgevoerd. De ACM heeft in dat verband het handhavingsverzoek bestudeerd. De ACM heeft bij Relined een reactie op het handhavingsverzoek opgevraagd en deze bestudeerd. In het vooronderzoek is er door de ACM deskresearch gedaan naar de markt en marktomstandigheden. De ACM komt naar aanleiding van haar vooronderzoek tot de conclusie dat de ACM zonder nader onderzoek niet met zekerheid kan vaststellen dat er sprake is van een overtreding.
28. Op grond van de aangeleverde informatie en haar deskresearch heeft de ACM een inschatting gemaakt van eventuele schade voor de consumentenwelvaart, hoe groot het maatschappelijk belang is bij optreden van de ACM en hoe doeltreffend en doelmatig eventueel optreden van de ACM zal zijn. Hieruit heeft de ACM geconcludeerd dat zij geen prioriteit geeft aan onderzoek naar de in het handhavingsverzoek aangekaarte mogelijke overtredingen.

Gedrag Relined

¹⁴ Beleidsregel Prioritering van handhavingsverzoeken door de Autoriteit Consument en Markt 2023 (Stcrt. 2023, 15184).

¹⁵ Beleidsregel Prioritering van handhavingsverzoeken door de Autoriteit Consument en Markt 2023 (Stcrt. 2023, 15184).

29. Relined is een aanbieder van (managed) dark fiber (onbelichte glasvezel) in Nederland en Duitsland. Zij richt zich op de (groot)zakelijke glasvezelmarkt en bedient geen consumenten of huishoudelijke afnemers. Relined zorgt ervoor dat initieel onbenutte capaciteit in glasvezelinfrastructuur alsnog efficiënt benut en ingezet kan worden en beschikbaar is op de markt. Relined heeft verschillende partners waarvan zij de onbenutte glasvezelcapaciteit verhuurt. Zij opereert in feite als wederverkoper.
30. Relined is een 100% dochteronderneming van TenneT Holding en maakt deel uit van de niet-gereguleerde activiteiten.

Wettelijk kader

31. Het is een met een netbeheerder verbonden groepsmaatschappij niet toegestaan om andere activiteiten te verrichten dan de handelingen of activiteiten in artikel 17c Elektriciteitswet, en sinds 1 januari 2026 de handelingen of activiteiten in artikel 3.19 Energiewet.
32. Daarnaast is het voor de netbeheerder verboden om een met hem verbonden groepsmaatschappij te bevoordelen boven een andere onderneming waarmee die groepsmaatschappij in concurrentie treedt, of deze groepsmaatschappij voordelen toe te kennen die verder gaan dan in het normale handelsverkeer gebruikelijk is.¹⁶
33. Daarnaast is het de Staat, als enig aandeelhouder van TenneT TSO, verboden om een overheidsbedrijf te bevoordelen boven andere ondernemingen waarmee dat overheidsbedrijf in concurrentie treedt, of een dergelijk overheidsbedrijf voordelen toe te kennen die verder gaan dan in het normale handelsverkeer gebruikelijk is.¹⁷

Nader onderzoek nodig

34. De ACM heeft nader onderzoek nodig om vast te stellen of Relined activiteiten uitvoert welke in strijd zijn met artikel 17c Elektriciteitswet en artikel 3.19 Energiewet. Om overtreding van artikel 17c Elektriciteitswet en artikel 3.19 Energiewet te kunnen vaststellen, moet onderzocht worden of Relined opereert binnen haar wettelijk toegestane activiteiten.
35. De verbodsbepaling uit artikel 17b Elektriciteitswet en artikel 3.22 van de Energiewet richt zich tot de netbeheerder en niet tot Relined. Ook de norm in artikel 25j Mededingingswet richt zich tot de Staat en niet tot Relined. Om te bepalen of de Staat en/of TenneT TSO Relined bevoordeelt, zou nader onderzoek nodig zijn naar de financiën en organisatie van de Staat, TenneT TSO en Relined.

Afwijzing op basis van prioriteringsbeleid

36. De klachten in het handavingsverzoek, zowel ten aanzien van de activiteiten van Relined als de verhouding tussen Relined en de Staat en/of TenneT TSO, zien in essentie op de positie van Relined op de (groot)zakelijke glasvezelmarkt. Uit onderzoek van de ACM in 2021 is gebleken dat Relined een substantieel kleiner marktaandeel in de (groot)zakelijke glasvezelmarkt heeft dan Eurofiber.¹⁸ De ACM ziet in haar toezicht geen significante wijziging in de verhouding tussen de partijen. In haar vooronderzoek heeft de ACM geen aanwijzingen gevonden dat de positie van Relined heeft geleid of kan leiden tot concurrentiebeperking of verstoring van het goed functioneren van de (groot)zakelijke glasvezelmarkt. In haar toezicht op deze markt heeft de ACM geen signalen ontvangen die wijzen op een dergelijke verstoring. De potentiële schade aan het goed werken van markten lijkt daardoor gering.

¹⁶ Artikel 17b Elektriciteitswet en artikel 3.22 Energiewet.

¹⁷ Artikel 25j Mededingingswet.

¹⁸ Marktanalyse Hoogwaardige Wholesaletoegang door de ACM van 23 december 2021, met kenmerk ACM/UIT/568100_OV, o.a. randnummer 178 en 179.

37. De ACM wijst erop dat de verbodsbepalingen uit artikel 17b Elektriciteitswet en artikel 3.22 Energiewet zich richten tot de netbeheerder, en dat artikel 25j Mededingingswet zich richt tot de Staat. Relined is niet de normadressaat van deze bepalingen. Voor toepassing van artikel 25j Mw is vereist dat de Staat een voordeel toekent dat verder gaat dan in het normale handelsverkeer gebruikelijk is. Dat Relined via TenneT Holding onderdeel is van een staatsdeelneming betekent niet dat per definitie sprake is van bevoordeling. De kredietwaardigheid van TenneT Holding is niet aan te merken als bevoordeling in de zin van artikel 25j Mededingingswet. Ook zijn er geen aanwijzingen dat Relined lagere tarieven of andere gunstige voorwaarden ontvangt die afwijken van marktgedrag. Om vast te stellen of TenneT TSO of de Staat Relined daadwerkelijk bevoordeelt, zou diepgaand onderzoek nodig zijn naar de financiële en organisatorische verhoudingen tussen deze partijen. Een dergelijk onderzoek is omvangrijk en kostbaar, en de ACM acht dit in het licht van haar prioriteringscriteria niet doelmatig.
38. Tegen deze achtergrond concludeert de ACM dat nader onderzoek naar de gestelde overtredingen niet opweegt tegen het belang om onderzoeks- en handhavingscapaciteit in te zetten op andere zaken. De ACM merkt op dat in het vooronderzoek geen aanwijzingen zijn gevonden dat Relined de genoemde wettelijke bepalingen heeft overtreden.
39. De ACM besluit op grond van het prioriteringsbeleid om niet nader te onderzoeken of Relined artikel 17c van de Elektriciteitswet en artikel 3.19 Energiewet overtreedt, en of TenneT TSO en/of de Staat 17b Elektriciteitswet, artikel 3.22 van de Energiewet en/of artikel 25j Mededingingswet overtreden.

4.2. Conclusie

40. De ACM concludeert dat er geen prioriteit wordt gegeven aan het doen van nader onderzoek.

5. Dictum

De Autoriteit Consument en Markt wijst het verzoek van 22 april 2025 om handhaving van 17c Elektriciteitswet, artikel 3.19 Energiewet, artikel 17b Elektriciteitswet, artikel 3.22 van de Energiewet en artikel 25j Mededingingswet van Eurofiber Nederland B.V. af.

Den Haag,

Datum: **10 augustus 2026**

Autoriteit Consument en Markt,
voor deze

M.G.M Coenraad - van der Zande MSc.
Teammanager Directie Toezicht Energie

Als u belanghebbende bent, kunt u schriftelijk bezwaar maken tegen dit besluit. Stuur uw gemotiveerde bezwaarschrift naar de Autoriteit Consument en Markt, Juridische Zaken, postbus 16326, 2500 BH Den Haag. Dit moet u doen binnen zes weken na de dag waarop dit besluit bekend is gemaakt. In uw bezwaarschrift kunt u de Autoriteit Consument en Markt verzoeken in te stemmen met rechtstreeks beroep bij de bestuursrechter.