



**Besluit**

# Besluit concentratie tussen Triton (Sunweb) en Corendon Holding B.V.

## Besluit

# Verlening vergunning voor de concentratie tussen Triton (Sunweb) en Corendon Holding B.V.

Ons kenmerk : ACM/UIT/542970  
Zaaknummer : ACM/20/041207  
Datum : 26 oktober 2020

## Inhoud

|           |  |           |
|-----------|--|-----------|
| <b>1</b>  | <b>Samenvatting en leeswijzer</b>  | <b>4</b>  |
| 1.1       | Vergunningsaanvraag  | 4         |
| 1.2       | Meldingsbesluit  | 4         |
| 1.3       | Bevindingen en conclusies  | 5         |
| 1.4       | Leeswijzer   | 6         |
| <b>2</b>  | <b>Procedure</b>   | <b>6</b>  |
| <b>3</b>  | <b>Partijen</b>  | <b>7</b>  |
| <b>4</b>  | <b>De gemelde operatie</b>   | <b>8</b>  |
| <b>5</b>  | <b>Toepasselijkheid van het concentratietoezicht</b>                                     | <b>8</b>  |
| <b>6</b>  | <b>Context</b>   | <b>9</b>  |
| 6.1       | Activiteiten van Partijen  | 9         |
| 6.2       | Sectorbeschrijving   | 10        |
| 6.3       | Impact van de COVID-19 crisis  | 11        |
| <b>7</b>  | <b>Relevante markt(en)</b>   | <b>15</b> |
| 7.1       | Inleiding  | 15        |
| 7.2       | Pakketreizen en losse reiscomponenten  | 15        |
| 7.3       | Nader onderscheid naar bestemmingen  | 20        |
| 7.4       | Conclusie  | 23        |
| <b>8</b>  | <b>Marktaandelen</b>   | <b>23</b> |
| <b>9</b>  | <b>Gevolgen van de voorgenomen concentratie</b>  | <b>25</b> |
| 9.1       | Inleiding  | 25        |
| 9.2       | Horizontale niet-gecoördineerde effecten   | 26        |
| 9.2.1     | Economische machtspositie  | 27        |
| 9.2.2     | Significante belemmering van de daadwerkelijke mededinging op een oligopolistische markt | 27        |
| 9.2.2.1   | Onderzoek naar concurrentiedruk tussen Partijen en op overige concurrenten               | 29        |
| 9.2.2.2   | Onderzoek naar toetreding en groei   | 32        |
| 9.2.2.3   | Gevolgen voor reisagenten  | 34        |
| 9.2.2.4   | Beoordeling ACM  | 34        |
| 9.3       | Horizontale gecoördineerde effecten  | 39        |
| 9.4       | Conclusie  | 43        |
| <b>10</b> | <b>Conclusie</b>   | <b>44</b> |

## 1 Samenvatting en leeswijzer

### 1.1 Vergunningsaanvraag

1. De Autoriteit Consument en Markt (hierna: de ACM) heeft op 14 juli 2020 een vergunningsaanvraag ontvangen van Sunscreen Bidco B.V. (hierna: Sunweb) om Corendon Holding B.V. (hierna: Corendon) over te nemen (hierna gezamenlijk: Partijen). De activiteiten van Partijen overlappen op het gebied van pakketreizen voor zonvakanties naar bestemmingen op de korte en middellange afstand. De ACM heeft de gevolgen van de voorgenomen overname op de daadwerkelijke mededinging onderzocht. In dit besluit legt de ACM uit wat haar conclusie is en hoe zij op basis van een zorgvuldige afweging van de voor- en nadelen van de voorgenomen overname tot die conclusie is gekomen.

### 1.2 Meldingsbesluit

2. Dit besluit volgt op het besluit van 13 juli 2020 waarin de ACM heeft besloten dat voor de voorgenomen overname een vergunning is vereist (hierna: het Meldingsbesluit).<sup>1</sup> De ACM heeft in het Meldingsbesluit geconcludeerd dat er onvoldoende informatie was om de gevolgen van de voorgenomen concentratie te beoordelen. Zo had de ACM onvoldoende informatie om te concluderen of sprake is van een aparte productmarkt voor het aanbieden van pakketreizen voor zonvakanties naar bestemmingen op de korte en middellange afstand, of van een ruimere markt voor het aanbieden van toeristische reizen voor zonvakanties naar bestemmingen op de korte en middellange afstand (die naast pakketreizen ook losse reiscomponenten omvat). Ook was nog niet duidelijk of deze markten nader moeten worden gesegmenteerd naar land van bestemming of groep landen van bestemming. In de vergunningsfase heeft de ACM dit nader onderzocht.
3. Daarnaast concludeerde de ACM in het Meldingsbesluit dat het aannemelijk was dat de voorgenomen concentratie de daadwerkelijke mededinging op significante wijze zou kunnen belemmeren. Die conclusie vloeide voort uit drie mogelijke gevolgen van de concentratie:
  - (i) Partijen zouden als gevolg van de concentratie bovencompetitieve prijzen kunnen hanteren op een aantal mogelijk relevante markten door de economische machtspositie die op die markten zou ontstaan of worden versterkt;
  - (ii) Partijen zouden op een aantal mogelijk relevante markten de mededinging significant kunnen belemmeren, ook als daar door de concentratie geen economische machtspositie zou ontstaan. Dit omdat er aanwijzingen waren dat belangrijke concurrentiedruk die Partijen voorafgaand aan de concentratie op elkaar uitoefenen kan worden uitgeschakeld, terwijl de concurrentiedruk op de overgebleven concurrent(en) zou kunnen worden verminderd; en
  - (iii) Op diezelfde mogelijk relevante markten als onder (ii), zouden Partijen tezamen met TUI als gevolg van de concentratie mogelijk (sterker) geneigd kunnen zijn om hun marktgedrag te coördineren en prijzen te verhogen of de daadwerkelijke mededinging op een andere wijze significant te belemmeren, bijvoorbeeld door een verdeling van bestemmingen of accommodaties.
4. Nader onderzoek naar onder meer de concurrentiedruk tussen Partijen onderling, en tussen Partijen en andere concurrenten was vereist. Ook was nader onderzoek nodig naar het bestaan van de mogelijkheid en de prikkel voor Partijen en TUI om tot gecoördineerde effecten te komen.

<sup>1</sup> Besluit van 13 juli 2020 met kenmerk ACM/UIT/525772.

### 1.3 Bevindingen en conclusies

5. De ACM heeft in de vergunningsfase nader onderzoek gedaan naar de hiervoor genoemde punten. Op basis van alle onderzoeksresultaten komt de ACM tot de conclusie dat sprake is van een nationale markt voor zonvakanties naar bestemmingen op de korte en middellange afstand, zonder nader onderscheid naar bestemming. De ACM laat in het midden of een onderscheid moet worden gemaakt naar pakketreizen en losse reiscomponenten, nu uit de beoordeling van de gevolgen van de concentratie in **hoofdstuk 9** blijkt dat de concentratie op de nauwst mogelijke markt (de nationale markt voor pakketreizen voor zonvakanties naar bestemmingen op de korte en middellange afstand) niet tot mededingingsbezwaren leidt.
6. Allereerst is het niet aannemelijk dat Partijen een economische machtspositie zullen verkrijgen of dat een bestaande economische machtspositie zal worden versterkt. Naast Partijen is er nog een grote concurrerende aanbieder van pakketreizen voor zonvakanties naar bestemmingen op de korte en middellange afstand (TUI) met een vergelijkbaar marktaandeel. Daarnaast is er een groot aantal kleinere aanbieders van pakketreizen. Ook gaat er van (potentiële) toetreding van aanbieders van losse reiscomponenten en van het aanbod van losse reiscomponenten aan consumenten een additionele concurrentiedruk uit op Partijen.
7. Ten tweede is het niet aannemelijk dat de concentratie op deze oligopolistische markt zal leiden tot een significante belemmering van de daadwerkelijke mededinging. Daarvoor moet worden voldaan aan de volgende twee cumulatieve criteria: i) het wegvallen van belangrijke concurrentiedruk die de fuserende partijen voorheen op elkaar uitoefenden; en een vermindering van de concurrentiedruk op de overige concurrenten.
8. Uit onderzoek van de ACM blijkt dat TUI een meer nabije concurrent is van zowel Sunweb als Corendon, en dat Sunweb en Corendon een vergelijkbare mate van concurrentiedruk lijken uit te oefenen op TUI. Daarnaast ontbreken aanwijzingen voor een grotere invloed van Corendon op het concurrentieproces dan haar marktaandeel doet vermoeden. Aangezien Partijen elk apart de meest nabije concurrenten vormen van TUI is de verwachting dat ze dat gecombineerd na de concentratie ook zullen zijn. Daarbij geldt dat Partijen en TUI concurrentiedruk zullen blijven ervaren van andere aanbieders van pakketreizen, aanbieders van losse reiscomponenten alsook van nieuwe toetreders. Op basis van voorgaande acht de ACM het niet aannemelijk dat sprake is van een significante belemmering van de daadwerkelijke mededinging als gevolg van het wegvallen van belangrijke concurrentiedruk tussen Partijen en een vermindering van de concurrentiedruk op de overige concurrenten.
9. De ACM heeft in het kader van de fusiesimulatie ook indicatieve prijseffecten geschat om de gevolgen van bovenstaande bevindingen in kaart te brengen. Uit verschillende modellen komt een beperkte gemiddelde prijsstijging van ongeveer 2% naar voren. Aangezien de concurrentiedruk van losse reiscomponenten niet expliciet is meegenomen in deze modellen, is het aannemelijk dat deze beperkte prijsstijgingen eerder een overschatting dan een onderschatting zijn van de werkelijke effecten. Gezien de beperkte omvang van de geschatte prijsstijgingen bevestigen de resultaten van de fusiesimulatie de analyse dat de concentratie niet leidt tot een significante belemmering van de daadwerkelijke mededinging als gevolg van het wegvallen van belangrijke concurrentiedruk tussen Partijen en een vermindering van de concurrentiedruk op de overige concurrenten.
10. Op grond van het voorgaande acht de ACM het niet aannemelijk dat de concentratie op de (mogelijke) markt voor pakketreizen voor zonvakanties zal leiden tot een significante

belemmering van de daadwerkelijke mededinging als gevolg van het wegvallen van belangrijke concurrentiedruk tussen Partijen en een vermindering van de concurrentiedruk op de overige concurrenten.

11. Ten derde is het niet aannemelijk dat door de concentratie gecoördineerde effecten ontstaan die leiden tot een significante belemmering van de daadwerkelijke mededinging op de mogelijke markt voor pakketreizen voor zonvakanties op de korte en middellange afstand. Ondanks dat Partijen en TUI ongeveer gelijk zijn qua omvang, is naar het oordeel van de ACM sprake van verschillen die maken dat het niet eenvoudig zal zijn om tot coördinatie te komen. Indien er al sprake zou zijn van impliciete afstemming, dan zou het naar het oordeel van de ACM moeten gaan om een verstandhouding die betrekking heeft op het productaanbod, zoals een verdeling van bestemmingen. Aangezien is gebleken dat de verschillende bestemmingen voor consumenten in belangrijke mate substitueerbaar zijn, is coördinatie echter alleen zinvol als die alle bestemmingen voor zonvakanties op de korte en middellange afstand zou betreffen. De ACM concludeert echter dat de verdeling van de marktposities van Partijen en TUI niet zodanig is, dat aangenomen kan worden dat zij op een natuurlijke verdeling van alle bestemmingslanden zouden uitkomen, zonder daarover expliciete afspraken te maken. Bovendien verwacht de ACM dat een gecoördineerde uitkomst onder meer kan worden verstoord als gevolg van (geopolitieke) gebeurtenissen die de reisbewegingen van consumenten beïnvloeden, en als gevolg van reacties van buitenstaanders.
12. Op basis van het voorgaande komt de ACM tot de conclusie dat een vergunning kan worden verleend voor de overname van Corendon door Sunweb.

#### 1.4 Leeswijzer

13. De indeling van dit besluit is als volgt. **Hoofdstuk 2** beschrijft de gevolgde procedure. **Hoofdstuk 3** geeft een toelichting op de bij de concentratie betrokken Partijen. **Hoofdstuk 4** beschrijft de voorgenomen concentratie, waarna in **hoofdstuk 5** de toepasselijkheid van het concentratietoezicht wordt behandeld. In **hoofdstuk 6** licht de ACM de context van de voorgenomen concentratie toe. In **hoofdstuk 7** bakent de ACM de relevante markt(en) af. In **hoofdstuk 8** geeft de ACM een overzicht van de marktaandelen op de relevante markt(en). In **hoofdstuk 9** beoordeelt de ACM de gevolgen van de voorgenomen concentratie. Ten slotte volgt in **hoofdstuk 10** een conclusie.

## 2 Procedure

14. Op 6 maart 2020 heeft de ACM een melding van een voorgenomen concentratie ontvangen van Sunweb.<sup>2,3</sup> De melding ziet op de voorgenomen verkrijging van uitsluitende zeggenschap over Corendon. Op 13 juli 2020 besloot de ACM dat voor deze concentratie een vergunning is vereist.<sup>4</sup> Dit besluit is bekend gemaakt in Staatscourant 38517 van 14 juli 2020. Op 14 juli 2020 heeft de ACM een vergunningsaanvraag ontvangen van Partijen.<sup>5</sup> Van de aanvraag om een vergunning is mededeling gedaan in Staatscourant 39347 van 17 juli 2020. De ACM heeft in totaal twee zienswijzen met één economisch rapport ontvangen van een derde (Prijsvrij). De ACM behandelt

<sup>2</sup> Op grond van artikel 34 van de Mededingingswet (hierna: Mw).

<sup>3</sup> Melding concentratie van 6 maart 2020 met kenmerk ACM/IN/468233.

<sup>4</sup> Meldingsbesluit van 13 juli 2020 met kenmerk ACM/UIT/525772.

<sup>5</sup> Vergunningsaanvraag van 14 juli 2020 met kenmerk ACM/IN/516734.

beide zienswijzen en het economisch rapport in dit besluit waar ze relevant zijn voor de beoordeling.

15. De ACM heeft de marktafbakening en mogelijke gevolgen van de concentratie voor de mededinging nader onderzocht. Voor de beoordeling van de concentratie heeft de ACM naast de melding en de vergunningsaanvraag onder meer gebruik gemaakt van de volgende informatiebronnen:
- In de meldingsfase:
    - aanvullende informatie van Partijen – in de vorm van antwoorden op informatieverzoeken, telefonische interviews en zienswijzen;
    - marktonderzoek onder concurrenten<sup>6</sup> en andere marktpartijen<sup>7</sup> door middel van telefonische interviews en informatieverzoeken, inclusief de resultaten van een marktonderzoek dat de Europese Commissie (hierna: Commissie) heeft uitgevoerd onder touroperators en (online) reisagenten;
    - analyses van het klikgedrag van websitebezoekers van Partijen en TUI;
    - een zienswijze van Prijsvrij.
  - In de vergunningsfase:
    - aanvullende informatie van Partijen – in de vorm van antwoorden op informatieverzoeken, telefonische interviews en zienswijzen;
    - marktonderzoek onder concurrenten en andere marktpartijen door middel van telefonische interviews en informatieverzoeken;
    - onderliggende data van de analyses van het klikgedrag van websitebezoekers van Partijen en TUI;
    - analyse van het klikgedrag van websitebezoekers van Expedia;
    - verkoopdata en prijsdata van Partijen en TUI, met behulp waarvan onder meer een fusiesimulatie is uitgevoerd;
    - een onderzoek onder consumenten<sup>8</sup>;
    - een zienswijze en bijbehorend economisch rapport van Prijsvrij.
16. De ACM heeft Partijen op 24 juli 2020, 10 augustus 2020 en 24 september 2020 verzocht om een aanvulling op de vergunningsaanvraag. De ACM heeft deze aanvulling op respectievelijk 3 augustus 2020, 10 augustus 2020 en 30 september 2020 ontvangen. De behandeltermijn van dertien weken<sup>9</sup> is daardoor veertien dagen opgeschort geweest.

### 3 Partijen

17. Sunweb is een besloten vennootschap naar Nederlands recht. Triton Managers V Limited, Triton Fund V GP S.à.r.l. en TFF V Limited (hierna gezamenlijk: de Triton GP's) hebben in hun hoedanigheid als (indirect of direct) behorend vennoten van de verschillende commanditaire vennootschappen die samen Triton Fund V vormen (gezamenlijk met de Triton GP's hierna: Triton) zeggenschap over Sunweb. Triton is een groep van onafhankelijke Europese investeringsfondsen en bedrijven. Tritons *private equity*-fondsen investeren voornamelijk in middelgrote bedrijven in Noord-Europa. De focus van Triton ligt hierbij op bedrijven in drie

<sup>6</sup> Dit betreffen ondernemingen die pakketreizen aanbieden voor zovakanties naar bestemmingen op de korte en middellange afstand.

<sup>7</sup> Dit betreffen ondernemingen die actief zijn in de reisbranche en bijv. losse reiscomponenten aanbieden voor zovakanties naar bestemmingen op de korte en middellange afstand en/ of als tussenpersoon optreden bij de verkoop van pakketreizen voor zovakanties naar bestemmingen op de korte en middellange afstand.

<sup>8</sup> Hierbij is gebruik gemaakt van een extern onderzoeksbureau (Panteia).

<sup>9</sup> Op grond van artikel 44, eerste lid, Mw.

kernsectoren: zakelijke dienstverlening, industrie en consumenten/ gezondheidszorg. Sunweb is een aanbieder van zovakanties en biedt vakanties aan met vertrek vanuit Nederland, België, Denemarken, het Verenigd Koninkrijk, Zweden, Duitsland en Frankrijk.

18. Corendon is een besloten vennootschap naar Nederlands recht. Zij is een volledige dochtermaatschappij van Corendon Holiday Group B.V. Corendon biedt vakanties aan met vertrek vanuit België en Nederland naar meer dan veertig zombestemmingen, voornamelijk in het Middellandse Zeegebied, maar ook naar lange afstandsbestemmingen. Corendon exploiteert tevens de luchtvaartmaatschappij Corendon Dutch Airlines (hierna: CND).

## 4 De gemelde operatie

19. Partijen zijn van plan om de volgende transactie uit te voeren: Sunweb verwerft 100% van de aandelen in Corendon. De voorgenomen transactie blijkt uit de ondertekende *Share Purchase Agreement* van 6 december 2019.

## 5 Toepasselijkheid van het concentratietoezicht

20. De betrokken ondernemingen zijn Triton en Corendon.
21. Zoals in het Meldingsbesluit is vastgesteld, moet de voorgenomen transactie gelet op de omzetgegevens van de betrokken ondernemingen worden beschouwd als een concentratie met een communautaire dimensie in de zin van artikel 1 van Verordening (EG) Nr. 139/2004 betreffende de controle op concentraties van ondernemingen.<sup>10</sup> De transactie valt daarmee onder het in hoofdstuk 5 van de Mw geregelde concentratietoezicht.
22. Op 11 november 2019 heeft de ACM de Commissie verzocht om de transactie gedeeltelijk te verwijzen naar de ACM op grond van art. 9(2)(a) van de Concentratieverordening, d.w.z. voor wat betreft de gevolgen in Nederland. Bij beschikking van 10 december 2019 heeft de Commissie op grond van artikel 9(3)(b) van de Concentratieverordening besloten de zaak gedeeltelijk te verwijzen naar de ACM. Op 6 maart 2020 hebben Partijen melding gedaan van de voorgenomen concentratie bij de ACM. Op 14 juli 2020 hebben Partijen een vergunningsaanvraag ingediend voor de voorgenomen concentratie bij de ACM.
23. De gemelde transactie is een concentratie in de zin van artikel 27, eerste lid, onder b, van de Mw. Het gevolg van de transactie is dat Triton, via Sunweb, de volledige zeggenschap krijgt over Corendon.

<sup>10</sup>Verordening (EG) nr. 139/2004 van de Raad van 20 januari 2004 betreffende de controle op concentraties van ondernemingen (PbEG 2004, L 24/1), (hierna: 'Concentratieverordening').



## 6 Context

24. In dit hoofdstuk gaat de ACM in op de relevante context bij de beoordeling van de voorgenomen concentratie. In **paragraaf 6.1** beschrijft de ACM de activiteiten van Partijen. In **paragraaf 6.2** geeft de ACM een korte beschrijving van de reissector. In **paragraaf 6.3** gaat de ACM in op de impact van de COVID-19 crisis en de gevolgen ervan voor de beoordeling van de voorgenomen concentratie.

### 6.1 Activiteiten van Partijen

25. Partijen zijn beide actief op het gebied van het aanbieden van zonzakanties.
26. Sunweb is een aanbieder van zonzakanties met vertrek vanuit Nederland, België, Denemarken, het Verenigd Koninkrijk, Zweden, Duitsland en Frankrijk. Sunweb biedt uitsluitend zonzakanties aan naar bestemmingen op korte en middellange afstand, en biedt daarnaast wintersportvakanties in Europa aan.<sup>11</sup> Sunweb combineert daartoe het aanbod van accommodaties en vluchten van derden, en verkoopt dit door als een pakket. Daarnaast verkoopt zij in (zeer) beperkte mate deze losse reiscomponenten afzonderlijk van elkaar.<sup>12</sup> Sunweb biedt haar producten uitsluitend aan via haar eigen website.
27. Sunweb heeft geen eigen hotels op zonbestemmingen en exploiteert evenmin vliegtuigen.<sup>13</sup>
28. Corendon biedt vakanties aan met vertrek vanuit België en Nederland naar meer dan veertig zonbestemmingen, voornamelijk in het Middellandse Zeegebied maar ook naar lange afstandsbestemmingen.<sup>14</sup> Corendon biedt voornamelijk pakketreizen aan, hoofdzakelijk door accommodaties en vluchten van derden te combineren en door te verkopen.<sup>15</sup> Corendon verkoopt haar producten via haar eigen website, haar telefonisch contactcentrum en via kanalen van derde partijen (reisagenten en online reisagenten).
29. Corendon exploiteert daarnaast CND, dat met drie vliegtuigen vluchten verzorgt vanaf Amsterdam Airport Schiphol en Maastricht Aachen Airport. Dit aantal kan in de zomerperiode oplopen tot vijf. Corendon exploiteert deze vliegtuigen vrijwel uitsluitend voor eigen gebruik: tussen 2016 en 2018 heeft Corendon slechts een zeer beperkt aantal vliegtuigstoelen aan andere aanbieders verkocht (tussen **[vertrouwelijk]**% en **[vertrouwelijk]**% van de totale capaciteit van CND in elk jaar).<sup>16</sup>
30. Corendon koopt ook vliegtuigstoelen in van Corendon Airlines International (hierna: CAI) en hotelbedden van enkele hotels die in het bezit zijn van de verkopers van Corendon. CAI noch de genoemde Corendon-hotels maken onderdeel uit van de gemelde transactie.<sup>17</sup>

<sup>11</sup> Melding concentratie van 6 maart 2020 met kenmerk ACM/IN/468233, randnummer 4.

<sup>12</sup> Vergunningsaanvraag van 14 juli 2020 met kenmerk ACM/IN/516734, randnummer 40.

<sup>13</sup> Ibid, randnummer 35.

<sup>14</sup> Melding concentratie van 6 maart 2020 met kenmerk ACM/IN/468233, randnummer 5.

<sup>15</sup> Vergunningsaanvraag van 14 juli 2020 met kenmerk ACM/IN/516734, randnummer 41.

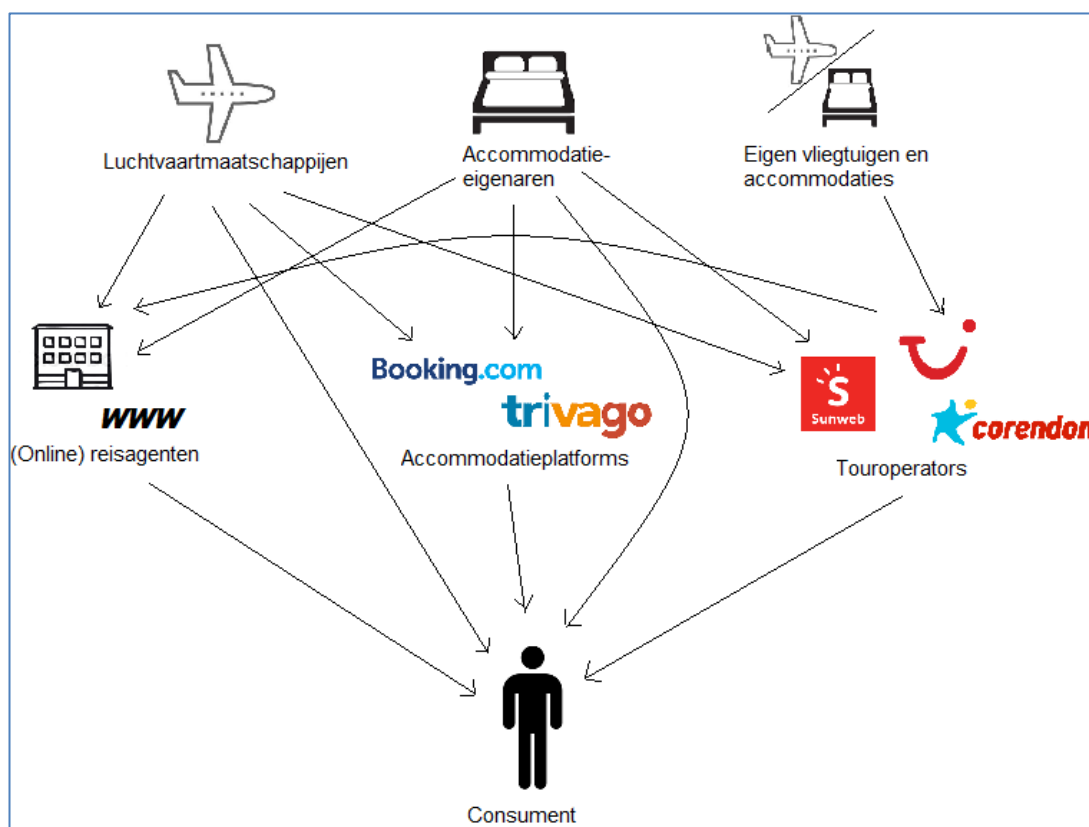
<sup>16</sup> Ibid, randnummer 42.

<sup>17</sup> Ibid, randnummer 43.

31. Partijen bieden met het oog op het mitigeren van de gevolgen van de COVID-19 crisis in beperkte mate vakanties in eigen land aan. Sunweb werkt hiertoe samen met de uitbater van Roompot vakantieparken, en Corendon met Europarcs en Corendon Hotels & Resorts.<sup>18</sup>

## 6.2 Sectorbeschrijving

32. Partijen verkopen pakketreizen voor zonvakanties naar bestemmingen op de korte en middellange afstand bestaande uit verschillende elementen, waaronder in elk geval een accommodatie en een vlucht. Om te schetsen hoe dat aanbod tot stand komt en welke andere typen reisaanbieders er zijn, geeft de ACM hier een beschrijving van de reissector. **Figuur 1** bevat een schematische weergave van de verschillende spelers en de wijze waarop zij reizen en reiselementen in- en verkopen.



**Figuur 1. Schematische weergave van in- en verkoop in de reissector**

33. Aanbieders van accommodaties op bestemmingen voor zonvakanties op de korte en middellange afstand kunnen hun capaciteit direct aan consumenten verkopen via hun eigen website of een platform als Booking.com of Expedia. Daarnaast kunnen zij hun capaciteit verkopen aan reisorganisaties. Luchtvaartmaatschappijen kunnen hun capaciteit (vliegtuigstoelen) op hun lijnvluchten verkopen aan consumenten en aan reisorganisaties. Ook sommige accommodatieplatforms verkopen losse vluchten. De capaciteit op lijnvluchten aan reisorganisaties kan zowel per stoel als in bulk worden gereserveerd of verkocht. (De reservering van een groot aantal stoelen op een lijnvlucht wordt een *allotment* genoemd.) Daarnaast verkopen luchtvaartmaatschappijen capaciteit op *charter*vluchten. Dit zijn vluchten die speciaal

<sup>18</sup> Vergunningsaanvraag van 14 juli 2020 met kenmerk ACM/IN/516734, randnummer 36.

worden ingezet in opdracht van één of meer reisorganisaties. Over het algemeen geldt: hoe groter de hoeveelheid capaciteit die een reisorganisatie op vluchten en in accommodaties inkoop, hoe gunstiger de prijs is die zij hiervoor betaalt.

34. Er zijn verschillende typen reisorganisaties. Allereerst zijn er touroperators, zoals Partijen. Touroperators reserveren of kopen een groot deel van hun accommodatie- en vliegtuigstoelcapaciteit vooraf in en stellen op basis hiervan de zogenaamde traditionele pakketreizen samen. Een pakketreis omvat ten minste een vlucht en accommodatie, en kan daarnaast bijkomende diensten omvatten zoals een *transfer* en maaltijden. Het kenmerk van een traditionele pakketreis is dat de elementen uit het pakket, in elk geval de vlucht en accommodatie, (lang) van tevoren worden ingekocht of gereserveerd door de touroperator.
35. Sommige touroperators beschikken over eigen vliegtuigen en/ of accommodaties, waardoor zij voor hun capaciteit in mindere mate afhankelijk zijn van andere aanbieders van vluchten en accommodaties. Corendon en TUI hebben bijvoorbeeld de beschikking over eigen vliegtuigen, en TUI heeft eigen hotels. Touroperators kunnen hun pakketreizen via verschillende kanalen verkopen: direct aan de consument via hun website of eigen reisagenten, of indirect via een (online) reisagent. Niet alle touroperators bieden hun pakketreizen via (online) reisagenten aan. Zo verkoopt Sunweb haar pakketreizen alleen via haar eigen website.
36. De (online) reisagent ontvangt een commissie voor de pakketreizen van touroperators die ze verkoopt. Naast de pakketten van touroperators verkopen (online) reisagenten in veel gevallen ook dynamische pakketreizen, die zij zelf samenstellen door gebruik te maken van software die het mogelijk maakt om *real-time* capaciteit op vluchten en accommodaties in te kopen. Voor dynamische pakketreizen wordt, in tegenstelling tot de traditionele pakketreizen, dus pas capaciteit ingekocht op het moment dat een consument een reis boekt. Ook touroperators kunnen overigens dynamische pakketreizen aanbieden, hoewel zij dat op dit moment in beperkte mate doen.
37. Een consument die een zonzakantie wil boeken, heeft daarmee de keuze tussen het boeken van een (traditionele/ dynamische) pakketreis of het zelf boeken van de losse reiscomponenten (accommodatie en vlucht). De ACM zal in de marktafbakening nader op deze verschillende mogelijkheden ingaan.

### 6.3 Impact van de COVID-19 crisis

38. De COVID-19 crisis heeft tot gevolg gehad dat de reis- en luchtvaartsector vanaf medio maart 2020 zo goed als stil kwam te liggen. Dit heeft een enorme impact gehad op het aantal (pakket)reizen dat werd geboekt. Bovendien konden al geboekte (pakket)reizen geen doorgang vinden. Hoewel gedurende het zomerseizoen de reis- en luchtvaartsector weer geleidelijk op gang kwam, is het op dit moment onzeker of en wanneer het aantal (pakket)reizen van vóór COVID-19 weer zal worden bereikt.
39. Voor wat betreft het meenemen van de gevolgen van de COVID-19 crisis door de ACM in haar beoordeling van de concentratie is het volgende relevant. Bij het beoordelen van de mededingingsgevolgen van een concentratie wordt de situatie die als gevolg van de concentratie ontstaat, vergeleken met de situatie die zonder de concentratie zou hebben bestaan. In de meeste gevallen is de bestaande mededingingssituatie het meest relevante vergelijkingspunt om de effecten van een concentratie te beoordelen. In bepaalde omstandigheden kan de ACM ook

rekening houden met toekomstige ontwikkelingen van de markt die redelijkerwijs te voorspellen zijn - zoals de kans dat ondernemingen in een situatie zonder de concentratie de markt zullen betreden of deze zullen verlaten. Daarentegen rust op de ACM niet de verplichting om ontwikkelingen mee te nemen die niet redelijkerwijs te voorspellen zijn of die onzeker zijn. De ACM sluit hiermee aan bij de Richtsnoeren voor de beoordeling van horizontale fusies van de Commissie<sup>19</sup> en de recente beschikking van de Commissie in de zaak M.9489 – *Air Canada/Transat*.<sup>20</sup> Daarnaast geldt dat een tijdshorizon van drie tot vijf jaar in ogenschouw wordt genomen voor wat betreft de gevolgen van de concentratie. Gevolgen op de korte termijn worden doorgaans niet meegenomen.

40. Dit betekent dat de ACM alleen de gevolgen van de COVID-19 crisis voor de markt in het algemeen en/ of de bedrijfsvoering van specifieke spelers meeneemt in haar materiële beoordeling voor zover ze voldoende zeker en redelijkerwijs te voorspellen zijn, en niet van tijdelijke aard zijn. In hoeverre hiervan sprake is, beoordeelt de ACM in het onderstaande achtereenvolgens voor de vraag naar (pakket)reizen, de consumentenvoorkeuren, de marktverhoudingen, en de toetredings- en groeirempels.
41. Uit het onderzoek van de ACM blijkt dat de gehele markt door de COVID-19 crisis wordt geraakt, maar ook dat marktpartijen verwachten dat de markt zich zal herstellen.<sup>21</sup> Een (volledig) herstel wordt verwacht binnen twee tot drie jaar<sup>22</sup>, onder meer afhankelijk van wanneer een geschikt vaccin op de markt komt<sup>23</sup>. Zo heeft de bestuursvoorzitter van Sunweb in een recent interview met NRC aangegeven dat hij “[...] verwacht dat het aantal reizigers in 2023 weer op het niveau zit van 2019” en voegt hij daaraan toe “De markt komt terug, zeker weten”.<sup>24</sup> Uit een nieuwsbericht in de Volkskrant blijkt dat TUI heeft aangegeven dat “2022 [...] weer een enigszins normaal reisjaar zal worden”.<sup>25</sup> De ACM stelt vast dat de huidige terugval in vraag door de COVID-19 crisis van tijdelijke aard lijkt te zijn. In ieder geval zijn de gevolgen van de terugval in de vraag te onzeker en te onvoorspelbaar om mee te kunnen nemen in de beoordeling.
42. Dit geldt ook voor de volgens Partijen door COVID-19 ontstane voorkeur van consumenten voor autovakanties en kleinere accommodaties. Dit zou volgens Partijen benadrukken dat losse reiscomponenten tot dezelfde markt behoren als pakketreizen.<sup>26</sup> Tegelijkertijd geeft het merendeel van de bevraagde marktpartijen juist aan te verwachten dat door COVID-19 consumenten de voorkeur hebben voor pakketreizen, vanwege de zekerheid die pakketreizen bieden.<sup>27</sup> In het Meldingsbesluit is al aangegeven dat ook uit interne documentatie van Corendon

<sup>19</sup> Richtsnoeren voor de beoordeling van horizontale fusies op grond van de Verordening van de Raad inzake de controle op concentraties van ondernemingen (hierna: EC Richtsnoeren horizontale fusies), 2004/C 31/03, randnummers 9 en 15.

<sup>20</sup> Beschikking van de Commissie in COMP/M.9489, *Air Canada/Transat*, 25 mei 2020.

<sup>21</sup> Zienswijze Prijsvrij van 11 september 2020 met kenmerk ACM/IN/535585, randnummer 13; Gespreksverslag Booking van 18 juni 2020 met kenmerk ACM/UIT/535947, p. 1-2; Gespreksverslag Alltours van 4 juni 2020 met kenmerk ACM/UIT/534734, p. 2; Gespreksverslag TUI van 29 mei 2020 met kenmerk ACM/UIT/535172, p. 1-3 en 6; Gespreksverslag Transavia van 28 mei 2020 met kenmerk ACM/UIT/534472, p. 2.

<sup>22</sup> Gesprek met Alltours van 4 juni 2020, verslag met kenmerk ACM/UIT/534734, p. 2; Gesprek met TUI van 29 mei 2020, verslag met kenmerk ACM/UIT/535172, p. 1-3 en 6; Gesprek met Transavia van 28 mei 2020, verslag met kenmerk ACM/UIT/534472, p. 2.

<sup>23</sup> Zienswijze Partijen van 9 september 2020 met kenmerk ACM/IN/534638, randnummer 10.

<sup>24</sup> Interview met Mattijs ten Brink, “Naar de Europese top, maar nu even niet”, NRC, 7 oktober 2020, p. 6-7.

<sup>25</sup> R. Andersen en P. van Ammelrooy, “Gaan we nou echt voortaan kamperen in Nederland, of pakken we weer zo snel mogelijk het vliegtuig naar Bali”, De Volkskrant, 9 oktober 2020.

<sup>26</sup> Zienswijze Partijen van 17 augustus 2020 met kenmerk ACM/IN/527445, randnummer 27.

<sup>27</sup> Gesprek met Transavia van 24 augustus 2020, verslag met kenmerk ACM/UIT/539960, p. 2; Gesprek met TUI van 25 augustus 2020, verslag met kenmerk ACM/UIT/540034, p. 3 (zie ook Gesprek met TUI van 29 mei 2020, verslag met kenmerk ACM/UIT/535172, p. 1-3 en 6); Gesprek D-rt van 20 augustus 2020, verslag met kenmerk ACM/UIT/539842, p. 1; Gesprek met easyJet van 26 augustus 2020, verslag met kenmerk ACM/UIT/540132, p. 2; Gesprek met KLM van 28 augustus 2020, verslag met kenmerk ACM/UIT/540304, p. 3-4; Gesprek met Prijsvrij van 31 augustus 2020, verslag met kenmerk ACM/UIT/540187, p. 2-3. Zie ook het Rapport CEG: Mededingingsrisico's van de overname van Corendon Holding

blijkt dat consumenten zich bewust zijn van de voordelen van pakketreizen: veilig vooruitbetalen, repatriëring en plaatselijke ondersteuning.<sup>28</sup> Dit zou erop wijzen dat pakketreizen en losse reiscomponenten als aparte markten moeten worden beschouwd. Onduidelijk en daarmee onzeker is in hoeverre de gewijzigde consumentenvoorkeuren, voor zover daarvan al sprake is, ook aanhouden na de COVID-19 crisis. Bij de beoordeling van de relevante markt laat de ACM de hiervoor genoemde tijdelijke voorkeuren daarom buiten beschouwing.

43. De ACM heeft daarnaast verschillende toekomstscenario's onderzocht als gevolg van de COVID-19 crisis die een blijvende impact zouden kunnen hebben op de marktverhoudingen. Daarbij heeft zij met name gekeken naar de mogelijkheid van faillissementen, gewijzigde strategieën en/ of andere factoren die de marktverhoudingen zouden wijzigen.
44. De ACM stelt vast dat niet is gebleken dat Partijen verwachten de markt noodgedwongen te moeten verlaten of dat ze hun strategie blijvend aanpassen. Zo hebben Partijen geen *failing firm*-verweer gevoerd en bleek in de meldingsfase al dat Partijen met verschillende herstartscenario's werken. Daaruit volgt dat Partijen er vanuit gaan dat de markt zich op (korte) termijn redelijk zal herstellen en zij hun activiteiten zullen voortzetten. De maatregelen die worden genomen door Partijen lijken tijdelijk te zijn en (enkel) bedoeld om de gevolgen van COVID-19 te mitigeren. Zo legt dhr. Van der Heijden, CEO van Corendon, in een interview met de Volkskrant uit dat de onderneming moet reorganiseren, maar "*niet te veel, want je wilt wel kunnen reageren als de markt aantrekt*".<sup>29</sup>
45. Evenals ten tijde van het Meldingsbesluit zijn er ook nu geen aanwijzingen dat belangrijke concurrenten als gevolg van de COVID-19 crisis de markt zullen verlaten of hun strategie blijvend aanpassen.<sup>30</sup> Marktpartijen hebben wel aangegeven dat een aantal reisagenten, kleinere touroperators en/ of accommodaties mogelijk failliet zullen gaan als gevolg van de COVID-19 crisis.<sup>31</sup> Concrete aanwijzingen daartoe zijn er echter niet, zodat de gevolgen van dergelijke mogelijke faillissementen niet redelijkerwijs voorzienbaar zijn. Bovendien verwacht de ACM dat dit niet tot significante wijzigingen zal leiden ten aanzien van de marktverhoudingen. Verder geldt dat de gehele markt wordt geraakt door de COVID-19 crisis, waardoor alle marktpartijen hun aanbod in meer of mindere mate hebben aangepast aan de omstandigheden. Dat lijken vooralsnog geen blijvende maatregelen. Voor zover nog onduidelijk is of de genomen maatregelen een blijvend karakter zullen krijgen, geldt dat dit nog te onzeker is en niet te voorspellen valt wat de gevolgen daarvan zullen zijn voor de marktverhoudingen.
46. Partijen geven verder aan dat zij harder worden geraakt door de COVID-19 crisis vanwege enerzijds de uitzonderlijke financiële gevolgen die zij ervaren (waaronder repatriëringkosten, bestaande financiële verplichtingen, het niet ontvangen van omvangrijke overheidssteun en hoge vaste kosten vanwege o.a. eigen vliegtuigen) en anderzijds productinhoudelijke omstandigheden (waaronder annuleringsmogelijkheden, flexibiliteit en accommodatieaanbod).<sup>32</sup> Hieruit maakt de ACM op dat Partijen menen dat zij door de COVID-19 crisis minder concurrentiedruk zouden

---

B.V. door Sunscreen Bidco B.V. van 9 september 2020 ontvangen op 9 september 2020 met kenmerk ACM/IN/534639, randnummer 18.

<sup>28</sup> Meldingsbesluit met kenmerk ACM/UIT/5337699, randnummer 31.

<sup>29</sup> P. van Ammelrooy, 'Nu meer landen Nederlanders weren is voor de reiswereld het hele jaar definitief verloren', De Volkskrant, 9 oktober 2020.

<sup>30</sup> Meldingsbesluit met kenmerk ACM/UIT/5337699, randnummer 30. Zie ook zienswijze Prijsvrij van 11 september 2020 met kenmerk ACM/IN/535585, randnummer 5; Gesprek met Prijsvrij van 31 augustus 2020, verslag met kenmerk ACM/UIT/540187, p. 2 en Gesprek met TUI van 29 mei 2020, verslag met kenmerk ACM/UIT/535172, p. 1-3, p. 6.

<sup>31</sup> Gesprek met TUI van 25 augustus 2020, verslag met kenmerk ACM/UIT/540034, p. 7 en Gesprek met Prijsvrij van 31 augustus 2020, verslag met kenmerk ACM/UIT/540187, p. 2 en 7.

<sup>32</sup> Antwoorden van Partijen van 9 september 2020 met kenmerk ACM/IN/534638, randnummers 5-7.

kunnen uitoefenen dan hun huidige marktaandeel doet vermoeden. De ACM stelt vast dat, indien Partijen inderdaad harder zouden worden geraakt dan andere marktspelers, dit niet leidt tot een andere uitkomst van de beoordeling van de ACM. Zoals aangegeven in **hoofdstuk 9** komt de ACM in dit besluit tot de conclusie dat de concentratie ook op basis van de pre-COVID-19 marktomstandigheden niet tot mededingingsbezwaren leidt. Daarbij merkt de ACM op dat de gevolgen van de door Partijen aangehaalde omstandigheden onzeker zijn en niet redelijkerwijs voorspelbaar zijn, ze niet nader onderbouwd zijn en dat een aantal van deze omstandigheden in meer of mindere mate ook geldt voor andere touroperators.

47. Partijen hebben nog aangegeven dat de COVID-19 crisis de mogelijkheid om vliegtuigstoelcapaciteit te bemachtigen vergroot, wat de eventuele toetredings- en groeidrempels zou verlagen. Partijen wijzen daarbij op een bericht van de Rijksoverheid waaruit volgt dat tot 2022 of 2023 minder vluchten worden verwacht op Schiphol door de COVID-19 crisis.<sup>33</sup> Een marktpartij heeft aangegeven dat in 2021 'mogelijk' extra *slots* beschikbaar komen.<sup>34</sup> Partijen wijzen ook op de verwachting van een andere marktpartij dat de COVID-19 crisis de mogelijkheden om vliegtuigstoelcapaciteit in te kopen zal vergroten.<sup>35</sup> Een drietal marktpartijen spreekt daarentegen de verwachting uit dat de beschikbaarheid van (accommodatie- en) vliegtuigstoelcapaciteit door COVID-19 zal afnemen.<sup>36</sup> Daarnaast is opgemerkt dat capaciteitsbeperkingen in ieder geval tot en met het einde van de winter 2020/ 2021 blijven bestaan, omdat luchtvaartmaatschappijen hun niet-gebruikte *slots* tot die tijd behouden.<sup>37</sup> De ACM stelt vast dat de al geboekte *slots* inderdaad naar alle waarschijnlijkheid worden verlengd tot winter 2020/ 2021 en die *slots* daardoor dus (nog) niet vrijkomen.<sup>38</sup> Daarnaast betwijfelt de ACM of, zelfs als een lagere drempel om *slots* te verkrijgen zou ontstaan, dit ook daadwerkelijk de toetredings- en groeidrempels verlaagt. De beschikbaarheid van *slots* zou pas leiden tot lagere toetredings- en groeidrempels als daardoor de beschikbaarheid van vliegtuigstoelcapaciteit ook groter zou worden (zie **paragraaf 7.2**). Door de COVID-19 crisis is het aanbod van vliegtuigstoelcapaciteit echter afgenomen. Bovendien is ook de vraag naar vluchten afgenomen. Tot slot lijkt het vrijkomen van *slots*, als daarvan al sprake is, door de afgenomen vraag slechts van tijdelijke aard te zijn en zijn er op dit moment onvoldoende concrete aanwijzingen om redelijkerwijs te kunnen voorspellen of eventuele toetredings- en groeidrempels worden verlaagd door de COVID-19 crisis.
48. Samengevat concludeert de ACM dat op dit moment niet redelijkerwijs te voorspellen valt wat de gevolgen zijn van de COVID-19 crisis en onvoldoende zeker is of de crisis blijvende en structurele gevolgen heeft. Voor het bepalen van de omvang van de relevante markten, de marktaandelen van Partijen en marktpartijen, en hun concurrentiekracht gaat de ACM voor het onderhavige besluit, evenals in het Meldingsbesluit<sup>39</sup>, dan ook uit van gegevens van vóór COVID-19.

<sup>33</sup> Zienswijze Partijen van 17 augustus 2020 met kenmerk ACM/IN/527445, randnummer 122. Zie <<https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/luchtvaart/schiphol>>, laatstelijk geraadpleegd op 8 oktober 2020.

<sup>34</sup> Gesprek met Sunexpress van 27 augustus 2020, verslag met kenmerk ACM/UIT/540159, p. 2.

<sup>35</sup> Gesprek met Alltours van 28 mei 2020, verslag met kenmerk ACM/IN/534734, p. 2.

<sup>36</sup> Gesprek met D-rt van 20 augustus 2020, verslag met kenmerk ACM/UIT/539842, p. 5; Gesprek met De Jong Intra van 6 augustus 2020, verslag met kenmerk ACM/UIT/539197, p.5 en E-mail van Prijsvrij van 14 september 2020 met kenmerk ACM/IN/536034.

<sup>37</sup> Rapport CEG: Mededingingsrisico's van de overname van Corendon Holding B.V. door Sunscreen Bidco B.V. van 9 september 2020 ontvangen op 9 september 2020 met kenmerk ACM/IN/534639, randnummer 66.

<sup>38</sup> Zie onder meer <<https://www.iata.org/en/policy/slots/covid-19-slots/>>, laatstelijk geraadpleegd op 8 oktober 2020 en de mededeling van de Commissie, *Statement by Commissioner Adina Valean on the Commission's intention to extend the airport slot waiver*, 14 september 2020, IP/20/1645, te bezoeken via <[https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement\\_20\\_1645](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement_20_1645)>.

<sup>39</sup> Meldingsbesluit met kenmerk ACM/UIT/5337699, randnummer 32.

## 7 Relevante markt(en)

### 7.1 Inleiding

49. De ACM heeft in het Meldingsbesluit<sup>40</sup> geconcludeerd dat sprake is van twee mogelijke relevante productmarkten: i) de mogelijke markt voor het aanbieden van pakketreizen voor zonvakanties naar bestemmingen op de korte en middellange afstand, met eventueel een nader onderscheid naar land van bestemming of groep landen van bestemming; en ii) de mogelijke markt voor het aanbieden van toeristische reizen (die naast pakketreizen ook losse reiscomponenten omvat) voor zonvakanties naar bestemmingen op de korte en middellange afstand, met eventueel een nader onderscheid naar land van bestemming of groep landen van bestemming. De beide mogelijke relevante productmarkten zijn nationaal van aard. De ACM concludeerde dat nader onderzoek nodig was om te beoordelen of de relevante markten voor zonvakanties naar bestemmingen op de korte en middellange afstand nader moeten worden onderscheiden naar landen van bestemming.
50. De ACM gaat in het onderstaande achtereenvolgens in op een eventueel onderscheid tussen pakketreizen en losse reiscomponenten (**paragraaf 7.2**) en een eventueel nader onderscheid naar bestemmingen (**paragraaf 7.3**). In **paragraaf 7.4** geeft de ACM haar conclusie; er is sprake is van een nationale markt voor zonvakanties naar bestemmingen op de korte en middellange afstand, zonder nader onderscheid naar bestemming. De ACM laat in het midden of een onderscheid moet worden gemaakt naar pakketreizen en losse reiscomponenten, nu uit de beoordeling van de gevolgen van de concentratie in **hoofdstuk 9** blijkt dat de concentratie op de nauwst mogelijke markt (de nationale markt voor pakketreizen voor zonvakanties naar bestemmingen op de korte en middellange afstand) niet tot mededingingsbezwaren leidt.

### 7.2 Pakketreizen en losse reiscomponenten

#### *Standpunt Partijen*

51. Partijen hebben in de meldingsfase betoogd dat de relevante productmarkt bestaat uit zonvakanties naar korte en middellange afstandsbestemmingen, waarbij geen nader onderscheid wordt gemaakt tussen pakketreizen en losse reiscomponenten. De belangrijkste argumenten van Partijen in de meldingsfase waren, samengevat:
- Consumenten hebben veel mogelijkheden om op internet verschillende reisopties te vergelijken en bezoeken veel verschillende websites voordat zij tot boeken overgaan. In hun vergelijking nemen consumenten veelal ook losse reiscomponenten mee;
  - Het aanbod van “traditionele” aanbieders van pakketreizen en aanbieders van losse reiscomponenten convergeert. Zo bieden aanbieders van accommodaties en vluchten steeds vaker pakketten aan en bieden “traditionele” spelers steeds vaker dynamische reizen en losse elementen;
  - Het aandeel van losse reiscomponenten en aanbieders van losse reiscomponenten is gegroeid, ten koste van het aandeel van (aanbieders van) pakketreizen.<sup>41</sup>

<sup>40</sup> Meldingsbesluit met kenmerk ACM/UIT/5337699, randnummer 112.

<sup>41</sup> Voor een volledig overzicht van het standpunt van Partijen in de meldingsfase verwijst de ACM naar randnummers 46 tot en met 52 van het Meldingsbesluit met kenmerk ACM/UIT/5337699.

52. Partijen hebben in de vergunningsfase aanvullend naar voren gebracht dat Transavia recent met een aanbod van pakketreizen is gekomen (Transavia Holidays). Volgens Partijen is hiermee, naast TUI en Corendon, een derde verticaal geïntegreerde speler op de markt gekomen. Naar de verwachting van Partijen is de concurrentiedruk die uitgaat van Transavia Holidays groot, nu er veel overlap is met de bestemmingen die Partijen aanbieden en consumenten Transavia goed weten te vinden. Het nieuwe aanbod van Transavia illustreert volgens Partijen ook goed dat toetreding en groei relatief eenvoudig zijn, zeker voor spelers die al actief zijn in de reisbranche.<sup>42</sup>

#### *Opvattingen marktpartijen*

53. In de meldingsfase waren de opvattingen van marktpartijen ten aanzien van de vraag of losse reiscomponenten een alternatief vormen voor pakketreizen, gemengd. In het hiernavolgende gaat de ACM in op de informatie die zij in de meldingsfase en vergunningsfase van marktpartijen heeft ontvangen.
54. Met betrekking tot de substitutie aan de vraagzijde heeft de ACM marktpartijen gevraagd in hoeverre losse reiscomponenten voor consumenten in hun ogen een substituut vormen voor pakketreizen, en in welke mate pakketreisaanbieders naar hun mening concurreren met aanbieders van losse reiscomponenten.
55. Zes marktpartijen<sup>43</sup> hebben aangegeven dat consumenten losse reiscomponenten beschouwen als een alternatief voor pakketreizen. Daarnaast geven TUI<sup>44</sup> en De Jong Intra<sup>45</sup> aan dat zij concurrentiedruk ervaren vanuit aanbieders van losse reiscomponenten, zoals Booking.com. Booking.com<sup>46</sup> en Expedia<sup>47</sup> stellen dat zij met hun aanbod van losse reiscomponenten direct concurreren met aanbieders van pakketreizen. Wel geven Expedia<sup>48</sup> en De Vakantie Discounter<sup>49</sup> aan dat er consumenten zijn die een specifieke voorkeur hebben voor pakketreizen.
56. Daarentegen hebben twee marktpartijen<sup>50</sup> aangegeven dat pakketreizen en losse reiscomponenten vanuit het vraagperspectief geen alternatieven zijn. Volgens TUI en Prijsvrij kiezen reizigers bewust voor pakketreizen, omdat zij willen worden “ontzorgd”.<sup>51</sup> Prijsvrij geeft aan dat een consument die via Booking.com of Expedia een losse accommodatie boekt, vaker gericht is op een stedentrip of vakantiehuisjes dan op een zonbestemming en dat je op veel zonbestemmingen bijna niet om pakketreisaanbieders heen kunt. Ook wijst Prijsvrij op het stabiele/ stijgende aandeel van pakketreizen in het totaal aan zonzakanties.<sup>52</sup> TUI geeft aan dat pakketreizen en losse reiscomponenten niet in dezelfde behoefte voorzien en verschillend zijn

<sup>42</sup> Zienswijze van Partijen inzake Transavia Holidays van 25 augustus 2020 met kenmerk ACM/IN/530289.

<sup>43</sup> Gesprek met Booking.com van 18 juni 2020, verslag met kenmerk ACM/UIT/535947, p. 2-3; Gesprek met Expedia van 24 juni 2020, verslag met kenmerk ACM/UIT/536927, p. 2; Gesprek met De Vakantie Discounter van 16 maart 2020, verslag met kenmerk ACM/UIT/530385, p. 2; Gesprek met De Jong Intra van 6 augustus 2020, verslag met kenmerk ACM/UIT/539197, p. 1-2; Gesprek met D-rt Groep van 20 augustus 2020, verslag met kenmerk ACM/UIT/539842, p. 2; Gesprek met SolFly van 22 september 2020, verslag met kenmerk ACM/UIT/541541, p. 3.

<sup>44</sup> Gesprek met TUI van 29 mei 2020, verslag met kenmerk ACM/UIT/535172, p. 7.

<sup>45</sup> Gesprek met De Jong Intra van 6 augustus 2020, verslag met kenmerk ACM/UIT/539197, p. 5.

<sup>46</sup> Gesprek met Booking.com van 18 juni 2020, verslag met kenmerk ACM/UIT/535947, p. 2-3.

<sup>47</sup> Gesprek met Expedia van 24 juni 2020, verslag met kenmerk ACM/UIT/536927, p. 2.

<sup>48</sup> Ibid.

<sup>49</sup> Gesprek met De Vakantie Discounter van 16 maart 2020, verslag met kenmerk ACM/UIT/530385, p. 2.

<sup>50</sup> Antwoorden van TUI van 6 juli 2020 met kenmerk ACM/IN/512117, p. 1; Gesprek met Prijsvrij van 31 augustus 2020, verslag met kenmerk ACM/UIT/540187, p. 3.

<sup>51</sup> Gesprek met TUI van 29 mei 2020, verslag met kenmerk ACM/UIT/535172, p. 7; Zienswijze van Prijsvrij van 11 september 2020 met kenmerk ACM/IN/535585, randnummers 36-37.

<sup>52</sup> Gesprek met Prijsvrij van 31 augustus 2020, verslag met kenmerk ACM/UIT/540187, p. 2-3, Zienswijze van Prijsvrij van 11 september 2020 met kenmerk ACM/IN/525585, randnummers 37-39.



voor wat betreft de prijs, zekerheden en het gemak. Volgens TUI blijkt het onderscheid ook duidelijk uit het feit dat geen enkele speler op beide markten succesvol is.<sup>53</sup>

57. Met betrekking tot aanbodssubstitutie heeft de ACM onderzocht in hoeverre het voor aanbieders van losse reiscomponenten mogelijk is om op korte termijn en zonder verzonken investeringen over te gaan tot het aanbieden van pakketreizen.
58. Expedia geeft aan dat er geen grote barrières zijn voor een aanbieder van vliegtickets of hotelkamers om pakketreizen aan te gaan bieden.<sup>54</sup> Ook volgens De Vakantie Discounter en De Jong Intra is dit voor een aanbieder van losse reiscomponenten vrij eenvoudig.<sup>55</sup> Uit reacties van enkele andere marktpartijen blijkt daarentegen dat het voor een aanbieder van losse reiscomponenten die toetreedt als pakketreisaanbieder, moeilijk kan zijn om succesvol pakketreizen aan te bieden. Zo geeft D-rt Groep aan dat een aanbieder van losse reiscomponenten beperkte groeimogelijkheden heeft, omdat zij alleen vrij boekbare accommodatiecapaciteit en/ of lijndiensten kan aanbieden.<sup>56</sup> Vanwege de beperkte beschikbaarheid van vliegtuigstoelcapaciteit zou het volgens TUI, D-rt Groep en Prijsvrij voor een aanbieder als Booking.com moeilijk zijn om pakketreizen aan te gaan bieden.<sup>57</sup> Ook Booking.com zelf geeft aan dat de beperkte beschikbaarheid van vliegtuigstoelcapaciteit een belemmering vormt bij het gaan aanbieden van pakketreizen.<sup>58</sup> TUI geeft daarnaast aan dat er veel marketingkosten moeten worden gemaakt om als aanbieder van losse reiscomponenten een succesvol pakketreisaanbod in de markt te kunnen zetten en dat pogingen van luchtvaartmaatschappijen om pakketreizen aan te bieden in het verleden niet succesvol zijn gebleken.<sup>59</sup> Meer in het algemeen stellen veel marktpartijen dat de beschikbaarheid en inkoop van capaciteit (vliegtuigstoelen en/ of accommodaties) een belemmering vormt voor (potentiële) aanbieders van pakketreizen.<sup>60</sup>
59. Ook hebben verschillende marktpartijen<sup>61</sup> er in gesprekken met de ACM op gewezen dat sprake is van financiële drempels, waaronder de drempel om aan de eisen van de Stichting Garantiefonds Reisgelden (hierna: SGR) te voldoen.
60. De ACM heeft gesproken met KLM en Transavia, die beide als aanbieders van vliegtickets ook pakketreizen aanbieden. Zowel KLM als Transavia zijn hiertoe een samenwerking aangegaan met Airtrade, die met behulp van een softwareplatform toegang heeft tot een grote hoeveelheid accommodaties en deze op dynamische wijze koppelt aan de vliegtickets van KLM en Transavia. Airtrade heeft de status van touroperator, voldoet aan de eisen van de SGR en gaat een

<sup>53</sup> Gesprek met TUI van 25 augustus 2020, verslag met kenmerk ACM/UIT/540034, p. 3.

<sup>54</sup> Gesprek met Expedia van 25 augustus 2020 met kenmerk ACM/IN/530258, p. 1.

<sup>55</sup> Gesprek met De Vakantie Discounter van 16 maart 2020, verslag met kenmerk ACM/UIT/530385, p. 3; Gesprek met De Jong Intra van 6 augustus 2020, verslag met kenmerk ACM/UIT/539197, p. 2.

<sup>56</sup> Gesprek met D-rt Groep van 16 maart 2020, verslag met kenmerk ACM/UIT/530385, p. 3.

<sup>57</sup> Gesprek met TUI van 25 augustus 2020, verslag met kenmerk ACM/UIT/540034, p. 3-4. Gesprek met D-rt Groep van 20 augustus 2020, verslag met kenmerk ACM/UIT/539842, p. 3-4; Gesprek met Prijsvrij van 31 augustus 2020, verslag met kenmerk ACM/UIT/540187, p. 3; Zienswijze van Prijsvrij van 11 september 2020 met kenmerk ACM/IN/535585, randnummer 50-53.

<sup>58</sup> Gesprek met Booking.com van 18 juni 2020, verslag met kenmerk ACM/UIT/535947, p. 3.

<sup>59</sup> Gesprek met TUI van 25 augustus 2020, verslag met kenmerk ACM/UIT/540034, p. 3-4.

<sup>60</sup> Gesprek met Prijsvrij van 31 augustus 2020, verslag met kenmerk ACM/UIT/540187, p. 3-6; Gesprek met FTI van 6 augustus 2020, verslag met kenmerk ACM/UIT/539215, p. 3-4; Gesprek met Booking.com van 18 juni 2020, verslag met kenmerk ACM/UIT/535947, p. 2; Gesprek met TUI van 29 mei 2020, verslag met kenmerk ACM/UIT/535172, p. 5. Zie in aanvulling hierop ook de reacties van marktpartijen op de vragen van de Commissie, waarnaar in randnummer 172 van het Meldingsbesluit (met kenmerk ACM/UIT/537699) wordt verwezen.

<sup>61</sup> Gesprek met lastminute.com van 17 maart 2020, verslag met kenmerk ACM/UIT/457910, p. 2; Gesprek met DER Touristik/Prijsvrij van 25 mei 2020, verslag met kenmerk ACM/UIT/534249, p. 4; Gesprek met Booking.com van 18 juni 2020 met kenmerk ACM/UIT/535947, p. 3; Gesprek met SolFly van 22 september 2020, verslag met kenmerk ACM/UIT/541541, p. 1.

contractuele verplichting aan met de reiziger.<sup>62</sup> KLM en Transavia geven aan dat dit voor hen een laagdrempelige manier is om pakketreizen aan te bieden en dat het voor alle luchtvaartmaatschappijen mogelijk is om op deze wijze pakketreizen aan te bieden.<sup>63</sup> Wel stellen zowel KLM als Transavia dat zij niet verwachten met dit aanbod een aanzienlijke concurrentiedruk op Sunweb, Corendon en TUI te kunnen leveren. Transavia geeft aan dat zij een ander inkoopmodel heeft dan de grote touroperators: Transavia reserveert/ boekt de accommodatiecapaciteit niet van tevoren, maar boekt deze op dynamische wijze via Airtrade op het moment dat de klant een boeking doet. Hierdoor zou ze niet in staat zijn dezelfde voordelen te behalen bij de inkoop van accommodatiecapaciteit.<sup>64</sup> KLM geeft aan dat zij een beperkt volume heeft en dat haar bestemmingsaanbod grotendeels afwijkt van dat van Partijen.<sup>65</sup>

#### Consumentenonderzoek ACM

61. Panteia<sup>66</sup> heeft in opdracht van de ACM onderzocht wat het keuzeproces is van consumenten ten aanzien van pakketreizen en losse reiscomponenten voor zonvakanties naar bestemmingen op de korte en middellange afstand. De belangrijkste uitkomsten met betrekking tot dit keuzeproces zijn:
- De drie belangrijkste redenen om te kiezen voor een pakketreis zijn: gemak (71%), besparen van tijd (43%) en lagere prijs (35%). De drie belangrijkste redenen om te kiezen voor losse reiscomponenten zijn: lagere prijs (47%), beter aanbod van accommodaties (27%) en beter aanbod van bestemmingen (24%).<sup>67</sup>
  - Van alle respondenten zegt 37% altijd te kiezen voor een pakketreis, 38% soms een pakketreis, soms losse reiscomponenten en 21% altijd losse reiscomponenten.<sup>68</sup>
  - Op de algemene vraag wat consumenten doen als zij een bepaalde pakketreis hebben gekozen, antwoordt 30% dat zij eerst nog kijken naar losse reiscomponenten voor een gunstiger aanbieding.<sup>69</sup>
  - Van de respondenten die in 2018 en/ of 2019 (een) zonvakantie(s) met het vliegtuig hebben geboekt, heeft 59% alleen pakketreizen geboekt, 26% zowel pakketreizen als met losse reiscomponenten en 14% alleen losse reiscomponenten.<sup>70</sup>
  - Van de respondenten die in 2018 en/ of 2019 één of meer pakketreizen hebben geboekt, heeft 34% gekeken of eenzelfde reis goedkoper kon met losse reiscomponenten.<sup>71</sup>
62. In een ander deel van het onderzoek werd consumenten een aantal keren acht verschillende pakketreizen met verschillende kenmerken voorgelegd om een keuze uit te maken ('conjuncte analyse'). Daarbij werd telkens de vervolgvraag gesteld of zij die optie zouden boeken of eerst verder zouden kijken naar losse reiscomponenten. Het aandeel consumenten dat na een vergelijking van de pakketreizen ook nog eerst naar losse reiscomponenten kijkt, neemt toe van 13,5% naar 16,4% respectievelijk 19,1% naarmate de prijs van pakketreizen stijgt met 5% respectievelijk 10%.<sup>72</sup>

<sup>62</sup> Gesprek met KLM van 28 augustus 2020, verslag met kenmerk ACM/UIT/540304, p. 2; Gesprek met Transavia van 24 augustus 2020, verslag met kenmerk ACM/UIT/539960, p. 1.

<sup>63</sup> Gesprek met KLM van 28 augustus 2020, verslag met kenmerk ACM/UIT/540304, p. 2; Gesprek met Transavia van 24 augustus 2020, verslag met kenmerk ACM/UIT/539960, p. 2.

<sup>64</sup> Gesprek met Transavia van 24 augustus 2020, verslag met kenmerk ACM/UIT/539960, p. 2.

<sup>65</sup> Gesprek met KLM van 28 augustus 2020, verslag met kenmerk ACM/UIT/540304, p. 3.

<sup>66</sup> Panteia, Inzicht in het keuzeproces bij het boeken van een zonvakantie, Een onderzoek onder consumenten, oktober 2020.

<sup>67</sup> Ibid, p. 12.

<sup>68</sup> Ibid, p. 11.

<sup>69</sup> Ibid, p. 17.

<sup>70</sup> Ibid, p. 12.

<sup>71</sup> Ibid, p. 13.

<sup>72</sup> Ibid, p. 14.

*Beoordeling ACM*

63. Hoewel ook in de vergunningsfase de opvattingen en informatie van marktpartijen een gemengd beeld geven, lijkt het merendeel van de marktpartijen van mening te zijn dat vanuit vraagperspectief losse reiscomponenten concurrentiedruk uitoefenen op pakketreizen. Ook TUI, die van mening is dat losse reiscomponenten voor consumenten geen substituut vormen voor pakketreizen, stelt concurrentiedruk te ervaren vanuit aanbieders als Booking.com.<sup>73</sup>
64. Vanuit aanbodperspectief is het beeld gemengd. Input van marktpartijen wijst enerzijds op mogelijke aanbods substitutie vanuit aanbieders van losse reiscomponenten, met name waar het gaat om luchtvaartmaatschappijen. Anderzijds blijkt ook uit de input van bepaalde marktpartijen dat de concurrentiedruk die van deze aanbieders uitgaat, beperkt is vanwege drempels die zij ervaren bij de inkoop van vliegtuigstoelen en/ of accommodaties.
65. De ACM ziet in het consumentenonderzoek dat is uitgevoerd door Panteia aanwijzingen dat losse reiscomponenten concurrentiedruk uitoefenen op pakketreizen. Voor consumenten is prijs de belangrijkste reden om voor losse reiscomponenten te kiezen.<sup>74</sup> Verder blijkt uit de onderzoeksresultaten dat een aanzienlijk deel van de consumenten (38%) beide opties als alternatieven beschouwt en actief vergelijkt. Ruim een derde van de consumenten die in de afgelopen jaren een pakketreis hebben geboekt, kijkt voor het boeken of de reis via losse reiscomponenten goedkoper is.
66. Het consumentenonderzoek laat weliswaar ook zien dat afnemers van een pakketreis vaker voor een gunstiger aanbod naar een andere pakketreisaanbieder (67%) kijken, maar tegelijkertijd kijkt 30% van de afnemers daarvoor naar losse reiscomponenten.<sup>75</sup> De ACM maakt hieruit op dat aanbieders van pakketreizen sterkere concurrentie ondervinden van andere pakketreisaanbieders dan van aanbieders van losse reiscomponenten, maar dat er wel concurrentiedruk uitgaat van losse reiscomponenten.
67. De ACM concludeert dat losse reiscomponenten concurrentiedruk uitoefenen op pakketreizen. Of op een mogelijke markt voor toeristische reizen voor zonvakanties naar bestemmingen op de korte en middellange afstand een nader onderscheid moet worden gemaakt tussen losse reiscomponenten en pakketreizen, kan in het midden worden gelaten, omdat dit de materiële beoordeling niet beïnvloedt (zie **hoofdstuk 9**).

<sup>73</sup> Zie randnummer 55 van deze paragraaf.

<sup>74</sup> Daarbij denkt 41% dat een pakketreis in het algemeen duurder is dan losse reiscomponenten, terwijl 31% denkt dat het omgekeerde het geval is. Zie Panteia, Inzicht in het keuzeproces bij het boeken van een zonvakantie, Een onderzoek onder consumenten, oktober 2020, p. 13.

<sup>75</sup> Panteia, Inzicht in het keuzeproces bij het boeken van een zonvakantie, Een onderzoek onder consumenten, oktober 2020, p. 17.

### 7.3 Nader onderscheid naar bestemmingen

#### *Standpunt Partijen*

68. Partijen hebben in de meldingsfase betoogd dat alle bestemmingen voor zonvakanties op de korte en middellange afstand (in Europa en rond de Middellandse Zee, Noord-Afrika en de Canarische Eilanden) tot dezelfde relevante markt behoren. Partijen hebben hiertoe, samengevat, de volgende argumenten naar voren gebracht:
- Voor consumenten zijn bestemmingen voor zonvakanties op de korte en middellange afstand uitwisselbaar, consumenten kijken meestal naar meerdere bestemmingen als zij een vakantie boeken en kiezen op basis van de prijs-kwaliteitverhouding. Het consumentengedrag als gevolg van geopolitieke gebeurtenissen wijst op substitutie tussen bestemmingen. Ook blijkt uit onderzoek naar het *switch*-gedrag van klanten van Partijen dat de meerderheid van de klanten niet loyaal is aan één bestemming;
  - Het aanbod van diverse marktpartijen op verschillende bestemmingen voor zonvakanties op de korte en middellange afstand is vergelijkbaar, overall worden vakanties met dezelfde kenmerken aangeboden;
  - Onderzoek van GfK/ RBB wijst erop dat de meeste consumenten een breed aanbod aan bestemmingen voor zonvakanties op de korte en middellange afstand overwegen en bereid zijn over te stappen in geval van een prijsstijging. Een analyse van het klikgedrag van consumenten op de websites van Partijen wijst uit dat de meerderheid van de consumenten (afhankelijk van de bestemming [vertrouwelijk] % tot [vertrouwelijk] %<sup>76</sup>) naar meerdere bestemmingen kijkt.<sup>77</sup>
69. Partijen hebben in de vergunningsfase aanvullend naar voren gebracht dat verschillen in de aanwezigheid van aanbieders op de diverse bestemmingen voor zonvakanties geen aanwijzing vormen voor verschillen in concurrentievoorwaarden, maar het gevolg zijn van een historische focus op bepaalde bestemmingen.<sup>78</sup> Hiermee reageren Partijen op de constatering van de ACM in het Meldingsbesluit dat op verschillende zonbestemmingen sprake is van een verschillende aanwezigheid van Partijen en hun concurrenten, en dat dit een indicatie is voor verschillen in concurrentieomstandigheden.<sup>79</sup> Daarnaast hebben Partijen de onderliggende data aangeleverd bij hun analyse, verstrekt in de meldingsfase en hiervoor aangehaald, van het klikgedrag van bezoekers op hun websites.<sup>80</sup>

#### *Opvattingen marktpartijen*

70. De ACM heeft in de meldingsfase bij de beantwoording van deze vraag hoofdzakelijk gebruik gemaakt van de reacties van marktpartijen op de vragenlijst van de Commissie. Die gaven een gemengd beeld.
71. De ACM heeft in de vergunningsfase in gesprekken met marktpartijen nader ingezoomd op de vraag in hoeverre verschillende bestemmingen voor zonvakanties op de korte en middellange afstand vanuit het perspectief van de consument uitwisselbaar zijn. De meerderheid van de

<sup>76</sup> Zie Tabel 2 van het Rapport RBB Economics: Echo – Click Data Request: Analysis of the Parties' website click data in the Netherlands van 15 juni 2020, bijlage 1 bij de e-mail van 27 juni 2020 met kenmerk ACM/IN/509188.

<sup>77</sup> Voor een volledig overzicht van het standpunt van Partijen in de meldingsfase verwijst de ACM naar randnummers 93 tot en met 99 van het Meldingsbesluit met kenmerk ACM/UIT/5337699.

<sup>78</sup> Zienswijze van Partijen van 17 augustus 2020 met kenmerk ACM/IN/527445, p. 32.

<sup>79</sup> Zie randnummer 109 van het Meldingsbesluit met kenmerk ACM/UIT/537699.

<sup>80</sup> Bijlage bij e-mail van Partijen van 17 augustus 2020 met kenmerk ACM/IN/527315.

marktpartijen<sup>81</sup> geeft in deze gesprekken aan dat verschillende bestemmingen voor zonzakanties op de korte en middellange afstand onderling uitwisselbaar zijn voor consumenten. Daarbij geven meerdere marktpartijen aan dat consumenten bij geopolitieke problemen in Turkije naar Spanje of Griekenland gaan.<sup>82</sup>

72. Expedia heeft een analyse aangeleverd van het klikgedrag van bezoekers op haar website. TUI heeft de onderliggende data aangeleverd bij haar analyse, zoals verstrekt in de meldingsfase.<sup>83</sup> Hieruit blijkt dat de meerderheid van de bezoekers van hun websites maar naar één bestemming kijkt. Voor zowel TUI als voor Expedia geldt dat het merendeel van de bezoekers van hun websites maar naar één bestemming kijkt.<sup>84</sup>

#### *Consumentenonderzoek en data-analyse ACM*

73. Panteia<sup>85</sup> heeft onderzocht wat het keuzeprocess is van consumenten met betrekking tot bestemmingen voor zonzakanties op de korte en middellange afstand. De belangrijkste uitkomsten met betrekking tot dit keuzeprocess zijn:
- De belangrijkste keuzefactor bij de keuze voor een land van bestemming is de prijs (80%). Daarna volgen de kwaliteit van de accommodaties (68%) en het weer/ klimaat (59%).<sup>86</sup>
  - 41% van de consumenten zegt (bijna) altijd naar één specifieke bestemming te zoeken, 26% van de consumenten zoekt (bijna) altijd naar meerdere bestemmingen, en voor 32% van de consumenten verschilt dit per keer.<sup>87</sup>
  - Gevraagd naar wat consumenten zouden hebben gedaan als de prijs van de reis naar hun laatst geboekte zonestemming met 5% respectievelijk 10% zou zijn gestegen, antwoordt 14% respectievelijk 29% van de consumenten dat zij dan voor een andere bestemming hadden gekozen.<sup>88</sup>
  - Uit de conjuncte analyse van Panteia, waarin consumenten een aantal keren acht verschillende pakketreizen voorgelegd kregen om een keuze uit te maken, blijkt dat het marktaandeel van vrijwel alle bestemmingen sterk afneemt als de prijzen voor een reis naar die bestemming met 5% of 10% toenemen.<sup>89</sup> Hieruit komen geen duidelijke groepen van bestemmingen naar voren die consumenten gemakkelijk voor elkaar uitwisselen.<sup>90</sup>
74. De ACM heeft daarnaast op verschillende wijzen de vraag van consumenten gemodelleerd met behulp van de verkoopdata en gegevens over de prijszetting van Partijen en TUI, om inzicht te

<sup>81</sup> Gesprek met De Jong Intra van 6 augustus 2020, verslag met kenmerk ACM/UIT/539197, p. 3; Gesprek met D-rt Groep van 20 augustus 2020, verslag met kenmerk ACM/UIT/539842, p. 4; Gesprek met FTI van 6 augustus 2020, verslag met kenmerk ACM/UIT/539215, p. 2; Gesprek met Prijsvrij van 31 augustus 2020, verslag met kenmerk ACM/UIT/540187, p. 4; Gesprek met SolFly van 22 september 2020, verslag met kenmerk ACM/UIT/541541, p. 3; Gesprek met KLM van 28 augustus 2020, verslag met kenmerk ACM/UIT/540304, p. 6.

<sup>82</sup> Gesprek met D-rt Groep van 20 augustus 2020, verslag met kenmerk ACM/UIT/539842, p. 4; Gesprek met FTI van 6 augustus 2020, verslag met kenmerk ACM/UIT/539215, p. 2; Gesprek met Prijsvrij van 31 augustus 2020, verslag met kenmerk ACM/UIT/540187, p. 4.

<sup>83</sup> Zie randnummer 104 van het Meldingsbesluit met kenmerk ACM/UIT/537699.

<sup>84</sup> Berekening van de ACM op basis van klikdata van TUI van 11 september 2020 met kenmerk ACM/INT/412868; Bijlage bij de antwoorden TUI van 27 augustus 2020 met kenmerk ACM/IN/531412; E-mail van Expedia van 1 oktober 2020 met kenmerk ACM/IN/541339.

<sup>85</sup> Panteia, Inzicht in het keuzeprocess bij het boeken van een zonzakantie, Een onderzoek onder consumenten, oktober 2020.

<sup>86</sup> Ibid, p. 16.

<sup>87</sup> Ibid, p. 15.

<sup>88</sup> Daarnaast zegt 4% respectievelijk 7% in dat geval helemaal geen reis te boeken. Zie Panteia, Inzicht in het keuzeprocess bij het boeken van een zonzakantie, Een onderzoek onder consumenten, oktober 2020, p. 18 en 20.

<sup>89</sup> Zie Panteia, Inzicht in het keuzeprocess bij het boeken van een zonzakantie, Een onderzoek onder consumenten, oktober 2020, p. 22 en 23.

<sup>90</sup> Ibid, p. 21.

krijgen in de concurrentie tussen touroperators.<sup>91</sup> Hierbij wordt uitgegaan van de nauwere markt van pakketreizen voor zonvakanties naar bestemmingen op de korte en middellange afstand. De vraagmodellen wijzen op de aanwezigheid van substantiële substitutie tussen bestemmingslanden; geen van de bestemmingen lijkt een markt op zich te zijn.

75. Uit een analyse van data van Partijen en TUI blijkt verder dat in de meeste gevallen geen sprake is van significante verschillen tussen de marges die zij behalen met de verkoop van pakketreizen voor zonvakanties op de afzonderlijke bestemmingen op de korte en middellange afstand. Ook blijkt dat er geen verband is tussen de marktaandelen van Partijen en TUI en de hoogte van hun marges op de afzonderlijke bestemmingen.<sup>92</sup>

#### Conclusie

76. De conclusies uit het consumentenonderzoek, de opvattingen van het merendeel van de marktpartijen in de vergunningsfase en de vraagmodellen wijzen op substitutie tussen bestemmingen voor zonvakanties op de korte en middellange afstand.
77. Uit het consumentenonderzoek van Panteia blijkt dat de verschillende bestemmingen voor zonvakanties op de korte en middellange afstand in belangrijke mate inwisselbaar zijn. De belangrijkste factoren voor de keuze van een zonbestemming zijn niet landspecifiek; een consument kiest zijn bestemming vooral op basis van de prijs. Daarnaast laat het consumentenonderzoek sterke reacties zien op relatieve prijsstijgingen per bestemming.
78. De vraagmodellen bieden een verdere onderbouwing voor substitutie tussen vakantiebestemmingen. Geen van de bestemmingen lijkt een markt op zich te zijn. De vrijwel eenduidige opvattingen van marktpartijen in de vergunningsfase wijzen eveneens in de richting van substitutie tussen zonbestemmingen op de korte en middellange afstand.
79. Ook de door Partijen aangeleverde analyse van het klikgedrag van hun websitebezoekers met onderliggende data, vormt naar het oordeel van de ACM een aanwijzing voor een productmarkt waarin geen nader onderscheid naar bestemmingen moet worden gemaakt.
80. In het Meldingsbesluit stelde de ACM vast dat Partijen en hun concurrenten op zonbestemmingen in verschillende mate aanwezig zijn, en dat dit een mogelijke indicatie is voor verschillende concurrentie-omstandigheden per bestemming. De verklaring die Partijen in de vergunningsfase naar voren hebben gebracht, dat dit het resultaat is van een verschillende historische focus van de aanbieders<sup>93</sup>, acht de ACM aannemelijk. De bevindingen uit het data-onderzoek, dat in de meeste gevallen geen sprake is van significante verschillen in de behaalde marges van Partijen en TUI op de afzonderlijke bestemmingen en dat hun marges geen verband houden met hun marktaandelen op een bestemming<sup>94</sup>, bieden aanvullende ondersteuning voor het argument dat geen sprake is van verschillen in concurrentie-omstandigheden tussen bestemmingen.
81. De constatering dat de meerderheid van de websitebezoekers van TUI en Expedia naar één bestemming kijkt, geeft gegeven de bovenstaande uitkomsten onvoldoende aanleiding voor een conclusie dat wel sprake zou zijn van een relevant onderscheid.

<sup>91</sup> De verschillende vraagmodellen geven gezamenlijk een robuuste inschatting van de gevolgen van de concentratie voor de concurrentie tussen touroperators en de effecten op de prijzen in de markt. Zie verder **Annex A** bij dit besluit.

<sup>92</sup> Zie de Analyse marges zonbestemmingen met kenmerk ACM/INT/413146.

<sup>93</sup> Zie randnummer 69 van dit besluit.

<sup>94</sup> Zie randnummer 75 van dit besluit.

82. Op basis van voorgaande is de ACM van oordeel dat alle bestemmingen voor zonvakanties op de korte en middellange afstand tot dezelfde relevante productmarkt behoren.

## 7.4 Conclusie

83. De ACM concludeert dat sprake is van een relevante productmarkt voor zonvakanties naar bestemmingen op de korte en middellange afstand, zonder nader onderscheid naar bestemming. De ACM concludeerde al in het Meldingsbesluit dat de relevante markt nationaal van aard is.<sup>95</sup> De ACM laat in het midden of een onderscheid moet worden gemaakt naar pakketreizen en losse reiscomponenten, nu uit de beoordeling van de gevolgen van de concentratie in **hoofdstuk 9** blijkt dat de concentratie op de nauwst mogelijke markt (de nationale markt voor pakketreizen voor zonvakanties naar bestemmingen op de korte en middellange afstand) niet tot mededingingsbezwaren leidt.

## 8 Marktaandeelen

84. Voordat de ACM in **hoofdstuk 9** ingaat op de gevolgen van de voorgenomen concentratie, laat de ACM in dit hoofdstuk zien tot welke marktaandeelen de concentratie leidt voor de twee mogelijke relevante markten: i) de mogelijke nationale markt voor het aanbieden van pakketreizen voor zonvakanties naar bestemmingen op de korte en middellange afstand; en ii) de mogelijke nationale markt voor het aanbieden van toeristische reizen voor zonvakanties naar bestemmingen op de korte en middellange afstand. Deze mogelijke markten worden hierna aangeduid met respectievelijk 'pakketreizen voor zonvakanties' en 'toeristische reizen voor zonvakanties'.
85. De ACM is hierbij uitgegaan van data van Partijen en marktpartijen voor het jaar 2018. Ten tijde van de vergunningsaanvraag waren dit de meest recente data waarover de ACM beschikte. De ACM heeft geen reden om aan te nemen dat het beeld ten aanzien van de marktaandeelen in 2019 significant afwijkt van 2018.

### *Pakketreizen voor zonvakanties*

86. De ACM heeft verkoopvolumes van de in Nederland actieve aanbieders van pakketreizen voor zonvakanties opgevraagd voor 2018.<sup>96</sup> Naar aanleiding van een zienswijze<sup>97</sup> van Partijen, heeft de ACM - in vergelijking met de meldingsfase - twee additionele aanbieders meegenomen in haar berekening. De ACM heeft specifiek gevraagd naar de passagiersaantallen van pakketreizen die in Nederland verkocht zijn en door de aanbieder zelf zijn samengesteld.<sup>98</sup> Op basis van deze cijfers komt de ACM tot de volgende marktaandeelen op de mogelijke markt voor pakketreizen voor zonvakanties (zie **Tabel 1**):

<sup>95</sup> Zie randnummer 135 van het Meldingsbesluit met kenmerk ACM/UIT/5337699.

<sup>96</sup> Deze aanbieders zijn: Sunweb, Corendon, TUI, D-rt Groep, FTI Group, DER Touristik/ Prijsvrij, Alltours, Expedia, De Vakantie Discounter, Pelikaan Reizen, Schauinsland reizen, Club Med, easyJet holidays, SolFly en KLM Package Deals. Cijfers van Thomas Cook zijn hierin niet meegenomen. Daarmee is impliciet de aanname gemaakt dat het marktaandeel van het in 2019 failliet gegane Thomas Cook naar rato van marktaandeel verdeeld wordt over de overgebleven marktpartijen. De ACM heeft geen reden om aan te nemen dat het marktaandeel van Thomas Cook op een andere wijze verdeeld zou moeten worden.

<sup>97</sup> Zienswijze Partijen van 17 augustus 2020 met kenmerk ACM/IN/527445, randnummer 88.

<sup>98</sup> Voor een nadere specificatie van de gebruikte data en de wijze waarop de marktaandeelen zijn berekend, zie de notitie methodologie marktreconstructie met kenmerk ACM/INT/412300.

Tabel 1: Mogelijke markt voor pakketreizen voor zonvakanties

|                                | Alle bestemmingen gezamenlijk |
|--------------------------------|-------------------------------|
| Sunweb                         | [10-20]%                      |
| Corendon                       | [20-30]%                      |
| <b>Partijen gezamenlijk</b>    | <b>[40-50]%</b>               |
| TUI Group                      | [30-40]%                      |
| Overige aanbieders gezamenlijk | [20-30]*%                     |

\* individuele aanbieders < 5%

87. Op de markt voor pakketreizen voor zonvakanties hebben Partijen gezamenlijk een marktaandeel van **[40-50]%**. Daarnaast is er nog een concurrent van vergelijkbare omvang met een marktaandeel van [30-40]%, namelijk TUI. De overige concurrenten hebben een aandeel van minder dan 5%.
88. Als gevolg van de concentratie daalt het aantal grote spelers op de mogelijke markt voor pakketreizen voor zonvakanties van drie naar twee. De Herfindhal-Hirschman Index (hierna: HHI) stijgt van 2434 naar 3251 met een delta van 817. Een HHI van boven 2000 en een delta van meer dan 150 vormen een aanwijzing dat mededingingsbezwaren niet op voorhand onwaarschijnlijk zijn.<sup>99</sup>

#### Toeristische reizen voor zonvakanties

89. De door Partijen ingeschatte marktaandelen voor 2018 op de mogelijke markt voor toeristische reizen voor zonvakanties zijn weergegeven in **Tabel 2**.
90. De ACM merkt hierbij op dat deze marktaandelen zijn gebaseerd op een schatting van de totale marktomvang van het aantal Nederlandse niet-zakelijke reizigers naar de verschillende landen van bestemming. Hierin zijn niet alleen zonvakanties inbegrepen, maar ook andersoortige toeristische reizen, zoals stedentrips of culturele rondreizen. Dit betekent dat de marktomvang zal zijn overschat en het marktaandeel van Partijen (en andere pakketreisaanbieders) zal zijn onderschat.

<sup>99</sup> De HHI is een gebruikelijke maatstaf om de marktconcentratie te meten. Het absolute niveau van de HHI geeft een eerste aanwijzing voor de concurrentiedruk op de markt ná de fusie; de wijziging in de HHI (meestal de "delta" genoemd) is graadmeter voor de verandering in de concentratiegraad die rechtstreeks uit de fusie voortvloeit. Een HHI van boven 2000 en een delta van meer dan 150 vormen een aanwijzing dat mededingingsbezwaren niet op voorhand onwaarschijnlijk kunnen worden geacht. Zie *Richtsnoeren voor de beoordeling van horizontale fusies op grond van de Verordening van de Raad inzake de controle op concentraties van ondernemingen* (2004/C 31/03), randnummers 16-21.



Tabel 2: Mogelijke markt voor toeristische reizen voor zonvakanties<sup>100</sup>

|   | Alle bestemmingen gezamenlijk |
|---|-------------------------------|
| Sunweb  | [0-10]%                       |
| Corendon                                      | [0-10]%                       |
| <b>Partijen gezamenlijk</b>                   | <b>[0-10]%</b>                |
| Booking.com                                   | [10-20]%                      |
| Overige aanbieders gezamenlijk <sup>101</sup> | [70-80]*%                     |

\* individuele aanbieders < 10%

91. Uitgaande van de schattingen in **Tabel 2** hebben Partijen op de mogelijke markt voor toeristische reizen voor zonvakanties een gezamenlijk marktaandeel van [0-10]%. Booking.com ([10-20]%) is de enige aanbieder op de markt voor toeristische reizen met een geschat marktaandeel dat groter is dan 10%. Alle overige aanbieders, inclusief aanbieders als TUI en Expedia, hebben marktaandelen die kleiner zijn dan 10%.
92. Gelet op de beperkte marktaandelen van Partijen op de mogelijke markt voor toeristische reizen voor zonvakanties, zal de ACM in het vervolg van dit besluit alleen ingaan op de gevolgen van de concentratie op de mogelijke relevante markt voor pakketreizen voor zonvakanties.

## 9 Gevolgen van de voorgenomen concentratie

### 9.1 Inleiding

93. De ACM signaleerde in het Meldingsbesluit<sup>102</sup> drie mogelijke risico's voor de mededinging: de eerste twee zagen op horizontale niet-gecoördineerde effecten en het derde op horizontale gecoördineerde effecten.
94. Allereerst signaleerde de ACM het risico dat Partijen een economische machtspositie zouden kunnen verkrijgen of een bestaande machtspositie zou kunnen worden versterkt. Partijen zouden mogelijk in staat zijn na de concentratie bovencompetitieve prijzen te hanteren. Dit risico zou zich kunnen voordoen als voor landen van bestemming aparte productmarkten zouden moeten worden afgebakend. Op een aantal van die mogelijke relevante markten zouden Partijen een hoog marktaandeel krijgen (van circa [40-50]%) of meer) en zou de grootste concurrent TUI aanzienlijk kleiner zijn. Hierbij gaat het om de mogelijke markten voor pakketreizen voor zonvakanties naar Bulgarije, Griekenland, Turkije en Egypte, en de markt voor toeristische reizen voor zonvakanties voor Griekenland en Turkije.<sup>103</sup>
95. Het tweede risico zag erop dat het aantal grote aanbieders door de concentratie van drie naar twee (Partijen gezamenlijk en TUI) wordt gereduceerd, met daarnaast slechts een aantal kleinere spelers. Hierdoor zou mogelijk belangrijke concurrentiedruk worden uitgeschakeld die Partijen

<sup>100</sup> De marktaandelen in deze tabel zijn gebaseerd op passagiersaantallen uit 2018. Daarnaast heeft de ACM de cijfers bewerkt door uit de markttotalen de geschatte reizigersaantallen van het failliete Thomas Cook weg te laten, conform de eerder gebruikte methode (zie ook de notitie methodologie marktreconstructie met kenmerk ACM/INT/412300).

<sup>101</sup> Volgens schattingen van Partijen boekt gemiddeld 15% van de reizigers direct bij de accommodatie.

<sup>102</sup> Meldingsbesluit met kenmerk ACM/UIT/5337699, paragraaf 6.4.

<sup>103</sup> Ibid, randnummer 190.

voorheen op elkaar uitoefenden, en de concurrentiedruk worden vermindert die Partijen voorafgaand aan de concentratie op de overgebleven concurrent(en) uitoefenen. Partijen en TUI zouden mogelijk na de concentratie bovencompetitieve prijzen kunnen hanteren. Dit risico zou zich kunnen voordoen op de mogelijke markt voor pakketreizen voor zonvakanties, zonder nader onderscheid naar bestemming, op de mogelijke markten voor pakketreizen voor zonvakanties naar Portugal, Italië, Spanje, Cyprus en Egypte, en op de mogelijke markten voor toeristische reizen voor zonvakanties naar Egypte en Cyprus (als voor verschillende landen van bestemming aparte productmarkten zouden moeten worden afgebakend).

96. Op dezelfde mogelijke markten als in het randnummer hiervoor genoemd zou nog een derde risico zich kunnen voordoen, namelijk dat de twee overgebleven grote aanbieders (Partijen gezamenlijk en TUI) na de concentratie mogelijk (sterker) geneigd en in staat zijn hun gedrag stilzwijgend te coördineren en zo de prijzen te verhogen of de daadwerkelijke mededinging op een andere wijze significant te belemmeren - bijvoorbeeld door een verdeling van bestemmingen.
97. Hierna zal de ACM deze risico's achtereenvolgens beoordelen in **paragraaf 9.2** (Horizontale niet-gecoördineerde effecten) en **paragraaf 9.3** (Horizontale gecoördineerde effecten).
98. Zoals samengevat in **paragraaf 9.4** komt de ACM tot de conclusie dat het niet aannemelijk is dat de concentratie zal leiden tot een significante belemmering van de daadwerkelijke mededinging op de mogelijke markt voor pakketreizen voor zonvakanties. Allereerst is het niet aannemelijk dat Partijen een economische machtspositie verkrijgen of dat een bestaande economische machtspositie zal worden versterkt. Ten tweede is het niet aannemelijk dat sprake is van een significante belemmering van de daadwerkelijke mededinging als gevolg van het wegvallen van belangrijke concurrentiedruk tussen Partijen en een vermindering van de concurrentiedruk op de overige concurrenten. Ten derde is het niet aannemelijk dat de concentratie zal leiden tot gecoördineerde effecten als gevolg van stilzwijgende afstemming.

## 9.2 Horizontale niet-gecoördineerde effecten

99. Concentraties kunnen leiden tot een significante belemmering van de daadwerkelijke mededinging door het in leven roepen of het versterken van een economische machtspositie. In **paragraaf 9.2.1**. beoordeelt de ACM of hiervan sprake is.
100. Onder bepaalde omstandigheden kunnen concentraties in een oligopolistische markt<sup>104</sup> leiden tot een significante belemmering van de daadwerkelijke mededinging, ook zonder dat de concentratie leidt tot het in leven roepen of het versterken van een economische machtspositie van de gefuseerde onderneming.<sup>105</sup> Hiervan is sprake als de concentratie in een oligopolistische markt gepaard gaat met (i) het wegvallen van belangrijke concurrentiedruk die de fuserende partijen voorheen op elkaar uitoefenden; en (ii) een vermindering van de concurrentiedruk op de overige concurrenten. In **paragraaf 9.2.2** beoordeelt de ACM of hiervan sprake is.

<sup>104</sup> Van een oligopolistische markt is sprake bij een marktstructuur met een beperkt aantal vrij grote ondernemingen. Omdat de gedragingen van één onderneming een aanmerkelijke impact hebben op de algehele marktsituatie — en dus indirect op de situatie van elk van de overige ondernemingen — verkeren oligopolistische ondernemingen in een onderling afhankelijke positie. Zie Richtsnoeren voor de beoordeling van horizontale fusies op grond van de Verordening van de Raad inzake de controle op concentraties van ondernemingen (hierna: “EC Richtsnoeren horizontale fusies”), voetnoot 29.

<sup>105</sup> EC Richtsnoeren horizontale fusies, randnummer 25 en Gerecht van eerste aanleg van de Europese Unie, T-399/16, 28 mei 2020, *CK Telecoms/Commissie*, randnummer 96.

### 9.2.1 Economische machtspositie

101. Nu de ACM heeft geoordeeld dat er geen onderscheid moet worden gemaakt naar land van bestemming, is de nauwst mogelijke relevante markt de markt voor pakketreizen voor zonvakanties.<sup>106</sup> Zoals **Tabel 1** laat zien (zie **hoofdstuk 8**), hebben Partijen op deze mogelijke markt een gezamenlijk marktaandeel van [40-50]%. Naast Partijen is er nog een grote concurrerende aanbieder van pakketreizen voor zonvakanties naar bestemmingen op de korte en middellange afstand (TUI) met een vergelijkbaar marktaandeel van [30-40]%. Daarnaast is een groot aantal kleinere aanbieders van pakketreizen actief.
102. De ACM stelde al eerder in dit besluit<sup>107</sup> vast dat losse reiscomponenten concurrentiedruk uitoefenen op pakketreizen. Daarnaast is het voor aanbieders van losse reiscomponenten mogelijk om toe te treden tot de markt voor pakketreizen.<sup>108</sup> De ACM concludeert dat van aanbieders van losse reiscomponenten een additionele concurrentiedruk op Partijen uitgaat – naast de concurrentiedruk die uitgaat van andere aanbieders van pakketreizen, met name van TUI.
103. Gezien het voorgaande is het niet aannemelijk dat Partijen een economische machtspositie zullen verkrijgen of dat een bestaande economische machtspositie zal worden versterkt op de mogelijke markt voor pakketreizen voor zonvakanties.

### 9.2.2 Significante belemmering van de daadwerkelijke mededinging op een oligopolistische markt

104. Op de mogelijke markt voor pakketreizen voor zonvakanties is sprake van een oligopolistische marktstructuur; op deze mogelijke markt zijn thans drie spelers actief met een aanzienlijk marktaandeel (Sunweb, Corendon en TUI) met daarnaast een aantal spelers met een veel beperkter marktaandeel (zie **hoofdstuk 8**).
105. Zoals in de inleiding bij deze paragraaf aangegeven, kunnen concentraties op een oligopolistische markt leiden tot een significante belemmering van de daadwerkelijke mededinging. Daarvoor moet worden voldaan aan de volgende twee cumulatieve criteria:
- het wegvallen van belangrijke concurrentiedruk die de fuserende partijen voorheen op elkaar uitoefenden; en
  - een vermindering van de concurrentiedruk op de overige concurrenten.
106. In de EC Richtsnoeren horizontale fusies worden meerdere factoren genoemd die kunnen worden gebruikt om te toetsen of aan de bovenstaande twee cumulatieve criteria wordt voldaan.<sup>109,110</sup> De ACM heeft de volgende factoren onderzocht.

<sup>106</sup> Zie randnummer 83 van dit besluit.

<sup>107</sup> Zie randnummers 63-67 van dit besluit.

<sup>108</sup> Zie ook **paragraaf 9.2.2.2**.

<sup>109</sup> EC Richtsnoeren horizontale fusies, randnummers 24-38.

<sup>110</sup> Uit de beschikkingenpraktijk van de Commissie volgt dat naast de marktaandelen met name twee criteria van belang zijn: de fuserende partijen zijn naaste concurrenten en de concentratie schakelt een belangrijke concurrentiefactor uit. (Zie bijvoorbeeld beschikking van de Europese Commissie van 8 januari 2016, COMP/M.7630 - *FedEx/TNT Express*; Beschikking van de Europese Commissie van 8 september 2015, COMP/M.7278 - *General Electric/Alstom*; Beschikking van de Europese Commissie van 27 november 2018, COMP/M.8792- *T-Mobile NL/Tele2 NL*.) Het Gerecht van eerste aanleg van de Europese Unie heeft in de *CK Telecoms*-zaak (T-399/16, 28 mei 2020) een verduidelijking gegeven over de in 2004 in de Concentratieverordening aangebrachte wijziging m.b.t. oligopolistische markten en de daaruit voortvloeiende voorwaarden. In deze uitspraak stelt het Gerecht dat het zijn van nabije concurrenten niet voldoende is om tot de conclusie

107. Een relevante factor is of Partijen naaste concurrenten zijn. In dit kader is van belang of in het bijzonder de rivaliteit tussen Partijen een belangrijke bron van concurrentie is op de markt.<sup>111</sup> Zo kan bijvoorbeeld een fusie tussen twee producenten die producten aanbieden die door een groot aantal afnemers als hun eerste en tweede keuze worden beschouwd, resulteren in een aanzienlijke prijsverhoging. Daarbij geldt dat het minder waarschijnlijk is dat een concentratie de daadwerkelijke mededinging op significante wijze zal belemmeren als er een hoge mate van inwisselbaarheid bestaat tussen de producten van Partijen en die van concurrenten.
108. Daarnaast is een relevante factor of de concentratie een belangrijke concurrentiefactor uitschakelt. Het is mogelijk dat ondernemingen in de praktijk een grotere invloed hebben op het concurrentieproces dan hun marktaandeel doet vermoeden. Een concentratie waarbij een dergelijke onderneming is betrokken, kan de intensiteit van de concurrentie op de markt significant verlagen, met name wanneer de markt al sterk geconcentreerd is.<sup>112</sup>
109. Ook is een relevante factor in hoeverre sprake is van toetredings- en groeidrempels (als gevolg van de concentratie). Indien de kans klein is dat concurrenten meer gaan leveren als de prijzen stijgen en/ of indien de gefuseerde entiteit de groei of toetreding van concurrenten kan bemoeilijken, is het risico op een significante belemmering van de daadwerkelijke mededinging groter.<sup>113</sup>
110. Tot slot heeft Prijsvrij in haar zienswijze gewezen op het risico dat reisagenten als gevolg van de concentratie zullen verdwijnen van de markt. Naast wederverkopers van bestaande reisproducten kunnen reisagenten ook aanbieders van dynamische pakketreizen zijn. De ACM zal meewegen in haar beoordeling wat het wegvallen van reisagenten, indien daarvan sprake zou zijn, betekent voor de concurrentiedruk op de markt.
111. De opbouw van deze paragraaf is als volgt.
112. De ACM behandelt eerst de verschillende factoren aan de hand van het standpunt van Partijen en de bevindingen uit het onderzoek:
- **Paragraaf 9.2.2.1** ziet op de mate van concurrentiedruk tussen Partijen en de concurrentiedruk op overige concurrenten. De factoren die zien op de nabijheid van concurrentie en de uitschakeling van een belangrijke concurrentiefactor komen hierin terug;
  - **Paragraaf 9.2.2.2** ziet op de (gevolgen van de concentratie voor de) toetredings- en groeidrempels; en
  - **Paragraaf 9.2.2.3** ziet op de mogelijke gevolgen van de voorgenomen concentratie voor reisagenten.
113. De beoordeling van die factoren alsook de integrale toetsing aan de twee cumulatieve criteria voor een significante belemmering van de daadwerkelijke mededinging vindt plaats in **paragraaf 9.2.2.4**. De ACM komt tot de conclusie dat het niet aannemelijk is dat de voorgenomen concentratie leidt tot een significante belemmering van de daadwerkelijke mededinging op de mogelijke markt voor pakketreizen voor zonnvakanties, als gevolg van het wegvallen van belangrijke concurrentiedruk tussen Partijen en een vermindering van de concurrentiedruk op de overige concurrenten.

---

te komen dat de concentratie belangrijke concurrentiedruk tussen fuserende partijen zou wegnemen. Immers, partijen in een oligopolistische marktstructuur zijn vaak nabije concurrenten. Deze uitspraak van het Gerecht leidt niet tot een ander oordeel in onderhavige zaak.

<sup>111</sup> EC Richtsnoeren horizontale fusies, randnummer 28.

<sup>112</sup> Ibid, randnummer 37.

<sup>113</sup> Ibid, randnummers 32-26.

### 9.2.2.1 Onderzoek naar concurrentiedruk tussen Partijen en op overige concurrenten

114. De ACM gaat in het navolgende in op de mate van concurrentiedruk tussen Partijen en op overige concurrenten – aan de hand van het standpunt van Partijen alsook de bevindingen uit haar onderzoek.

#### *Standpunt Partijen*

115. Partijen hebben in de meldingsfase betoogd dat zij slechts zeer beperkte concurrentiedruk op elkaar uitoefenen. Ter onderbouwing hiervoor hebben Partijen onderzoeken van RBB en GfK aangedragen.<sup>114</sup>
116. Partijen hebben hierover in de vergunningsfase aanvullend naar voren gebracht dat de producten van Sunweb en Corendon weliswaar inwisselbaar zijn, maar dat er veel spelers op de markt actief zijn waarvan het aanbod overlapt met dat van Partijen.<sup>115</sup> Volgens Partijen geldt verder dat, als Partijen al om dezelfde klantengroepen concurreren, dit niets zegt over nabijheid zonder dat duidelijk is of andere concurrenten ook om deze klantengroepen concurreren en of klanten loyaal zijn.<sup>116</sup> Tot slot geven Partijen aan dat de verschillende mate van aanwezigheid van Partijen en hun concurrenten op bestemmingen geen aanwijzing is voor een onderscheid naar verschillende productmarkten per bestemming, maar onderstreept het volgens hen dat Partijen niet elkaars meest nabije concurrent zijn.<sup>117</sup>

#### *Opvattingen marktpartijen*

117. Bijna alle marktpartijen gaven in de meldingsfase aan Sunweb en Corendon te zien als nabije, zeer nabije of elkaars meest nabije concurrenten op het gebied van pakketreizen voor zonnvakanties. Het gaat hierbij om de klanten die zij bedienen, de diensten en bestemmingen die zij aanbieden, de prijs en kwaliteit van hun aanbod en/ of het geografische gebied waarbinnen hun activiteiten plaatsvinden. Ook TUI werd door veel marktpartijen genoemd als een (zeer) nabije concurrent van Partijen.<sup>118</sup>
118. In het marktonderzoek in de vergunningsfase geven alle bevroegde marktpartijen aan dat Sunweb, Corendon en TUI met elkaar concurreren.<sup>119</sup> Er worden wel verschillen genoemd als het gaat om het aanbod van deze drie, maar de verschillen zijn niet wezenlijk. Zo wordt het aanbod van TUI meer *global*<sup>120</sup> genoemd en heeft TUI een breder aanbod aan reizen<sup>121</sup>, maar bedient TUI ook hetzelfde segment als Partijen en in dat overlappende segment zijn het grote

<sup>114</sup> Meldingsbesluit met kenmerk ACM/UIT/5337699, randnummers 155-157.

<sup>115</sup> Zienswijze Partijen van 17 augustus 2020 met kenmerk ACM/IN/527445, p. 37.

<sup>116</sup> Ibid, p. 38.

<sup>117</sup> Ibid, p. 32.

<sup>118</sup> Meldingsbesluit met kenmerk ACM/UIT/5337699, randnummer 159.

<sup>119</sup> Gesprek met Booking.com van 18 juni 2020, verslag met kenmerk ACM/UIT/535947, p. 3; Gesprek met De Jong Intra van 6 augustus 2020, verslag met kenmerk ACM/UIT/539197, p. 7; Gesprek met D-rt Groep van 20 augustus 2020, verslag met kenmerk ACM/UIT/539842, p. 4; Gesprek met FTI van 6 augustus 2020, verslag met kenmerk ACM/UIT/539215, p. 5/6; Gesprek met KLM van 28 augustus 2020, verslag met kenmerk ACM/UIT/540304, p. 5/6; Gesprek met TUI van 25 augustus 2020, verslag met kenmerk ACM/UIT/540034, p. 6; Antwoorden van Prijsvrij van 1 oktober 2020 met kenmerk ACM/IN/541976, p. 4.

<sup>120</sup> Gesprek met FTI van 6 augustus 2020, verslag met kenmerk ACM/UIT/539215, p. 5.

<sup>121</sup> Gesprek met D-rt Groep van 20 augustus 2020, verslag met kenmerk ACM/UIT/539842, p. 7.

concurrenten.<sup>122</sup> Volgens TUI zijn de producten van Sunweb, Corendon en TUI grotendeels inwisselbaar.<sup>123</sup>

119. Voor zonzakanties op bestemmingen op de korte en middellange afstand zijn Sunweb en Corendon de grootste concurrenten van TUI. Welke van de twee de grootste concurrent is, hangt van de bestemming af, aldus TUI.<sup>124</sup>
120. De drie grote touroperators kijken naar elkaar als het gaat om aanbod en prijzen. Dit wordt bevestigd in een gesprek met een deskundige van Corendon voor wat betreft haar prijsbeleid; Corendon monitort op dat moment de prijzen van Sunweb en TUI.<sup>125</sup> Sunweb vergelijkt de accommodaties en prijzen van concurrenten waarmee een overlap bestaat, waaronder TUI en Corendon.<sup>126</sup> Ook TUI geeft aan de prijzen van Partijen te monitoren: *“TUI vergelijkt alleen prijzen van touroperators (met name Sunweb en Corendon) en vergelijkt niet met Booking of Transavia.”*<sup>127</sup>
121. Prijsvrij geeft aan dat voor alle touroperators geldt dat hun producten in de ogen van de consument grotendeels inwisselbaar zijn (zeker in vergelijking met virtuele touroperators). *“De producten van Sunweb en Corendon zijn met name inwisselbaar voor consumenten die een pakketreis op budget zoeken. (...) Vooral TUI beschikt over exclusieve content op goede locaties en een relatief groot aantal eigen vliegtuigen. Hierdoor is TUI ietwat beter gepositioneerd dan Sunweb en Corendon.”*<sup>128</sup>
122. Tot slot heeft een aantal marktpartijen aangegeven dat Corendon bekend staat om haar lage prijzen.<sup>129</sup> Ook bij de ondervraagde consumenten scoort Corendon op het imago ‘goedkoop’. Ten opzichte van TUI worden Sunweb en Corendon iets meer gezien als prijsvechter, terwijl TUI iets meer geassocieerd wordt met ‘duur’. Ten opzichte van Sunweb is het verschil met Corendon echter verwaarloosbaar als het gaat om de associatie met ‘goedkoop’.<sup>130</sup>

#### Consumentenonderzoek ACM

123. Uit het onderzoek van Panteia onder consumenten blijkt dat, hoewel consumenten Sunweb en Corendon dicht bij elkaar vinden zitten als het gaat om hun perceptie van bijvoorbeeld het productaanbod en prijzen, het keuzegedrag van klanten van zowel Sunweb als Corendon laat zien dat zij eerder TUI als alternatief kiezen bij het boeken van een pakketreis dan de andere Partij. Bovendien zijn klanten van TUI relatief trouw aan het merk TUI en kiezen zij minder snel voor een andere pakketreisaanbieder. De ACM licht dit hieronder toe.
124. Het onderzoek van Panteia laat zien dat Sunweb en Corendon relatief dicht bij elkaar zitten voor wat betreft de percepties van consumenten ten aanzien van bijvoorbeeld het productaanbod en

<sup>122</sup> Gesprek met KLM van 28 augustus 2020, verslag met kenmerk ACM/UIT/540304, p. 6; Gesprek met D-rt Groep van 20 augustus 2020, verslag met kenmerk ACM/UIT/539842, p. 7.

<sup>123</sup> Gesprek met TUI van 25 augustus 2020, verslag met kenmerk ACM/UIT/540034, p. 6.

<sup>124</sup> Ibid.

<sup>125</sup> Gesprek met prijsdeskundigen Corendon van 31 juli 2020, verslag met kenmerk ACM/UIT/541269.

<sup>126</sup> Gesprek met prijsdeskundigen Sunweb van 30 juli 2020, verslag met kenmerk ACM/UIT/541268, Presentatie prijsstelling Sunweb van 3 augustus 2020 met kenmerk ACM/IN/523471, zie bijvoorbeeld LPA Competitor Analysis-20 sept 2017, bijlage bij de vergunningsaanvraag van Partijen van 14 juli 2020, met kenmerk ACM/IN/516734.

<sup>127</sup> Gesprek met TUI van 25 augustus 2020, verslag met kenmerk ACM/UIT/540034, p.5.

<sup>128</sup> Antwoorden van Prijsvrij van 1 oktober 2020 met kenmerk ACM/IN/541976, p. 5.

<sup>129</sup> Gesprek met D-rt Groep van 20 augustus 2020, verslag met kenmerk ACM/UIT/539842, p. 7; Antwoorden van Prijsvrij van 1 oktober 2020 met kenmerk ACM/IN/541627, p.2 en 5.

<sup>130</sup> Panteia, Inzicht in het keuzeprocess bij het boeken van een zonzakantie, Een onderzoek onder consumenten, oktober 2020, p. 28.

prijzen. De vijf eigenschappen waarmee Sunweb en Corendon het sterkst worden geassocieerd zijn voor beide dezelfde.<sup>131</sup> De associaties die consumenten bij TUI hebben, vertonen ook een sterke overlap met die van Sunweb en Corendon, maar wel in iets mindere mate dan tussen Sunweb en Corendon onderling. Ten opzichte van TUI worden Sunweb en Corendon iets meer gezien als prijsvechter, terwijl TUI ten opzichte van Sunweb en Corendon iets meer wordt geassocieerd met kwalitatief 'hoogwaardig aanbod', 'aanbod luxe reizen' en 'duur' - maar de verschillen zijn niet groot.<sup>132</sup> Ondanks deze perceptie kiezen klanten van zowel Sunweb als Corendon eerder TUI als alternatief dan de andere Partij bij het boeken van een pakketreis.

125. Aan consumenten is namelijk ook de vraag voorgelegd of zij bij het boeken van hun laatstgenoten pakketreis voor een zonzvakantie naar een bestemming op de korte en middellange afstand nog hebben gekeken of voor een gelijkwaardige pakketreis een gunstigere aanbieding beschikbaar was bij een andere aanbieder. Daarop antwoordde 61% bevestigend. Van de respondenten die hun laatste pakketreis voor een zonzvakantie bij Sunweb boekten, heeft 72% ook gekeken bij TUI voor een eventueel gunstigere aanbieding, gevolgd door D-reizen (67%) en Corendon (65%). Van de respondenten die hun laatste pakketreis voor een zonzvakantie bij Corendon hebben geboekt, keek 70% ook bij TUI voor een eventueel gunstigere aanbieding, gevolgd door Sunweb (63%) en D-reizen (40%).<sup>133</sup>
126. De conjuncte analyse van het consumentenonderzoek bevestigt dat consumenten die aanvankelijk voor Sunweb of Corendon kiezen vaker TUI als alternatief kiezen dan de andere Partij. In dit gedeelte van het onderzoek is gekeken naar wat consumenten doen als hun favoriete aanbieder de bestemming naar keuze niet meer zou aanbieden. Hieruit blijkt het volgende:
- Van de consumenten die eerst voor Sunweb hadden gekozen, zou 28% met TUI naar de gekozen bestemming reizen tegen 19% met Corendon. 25% geeft aan dan met Sunweb naar een andere bestemming te reizen.<sup>134</sup>
  - Van de consumenten die eerst voor Corendon hadden gekozen, zou 35% met TUI naar de gekozen bestemming reizen tegen 27% met Sunweb. 22% geeft aan dan met Corendon naar een andere bestemming te reizen.<sup>135</sup>
  - Van de consumenten die eerst voor TUI kozen zou 20% met D-reizen naar de gekozen bestemming reizen, 20% met Sunweb en 17% met Corendon. 37% geeft aan dan met TUI naar een andere bestemming te reizen.<sup>136</sup>

#### *Data-analyses ACM*

127. De ACM heeft een aantal kwantitatieve analyses van de voorgenomen concentratie uitgevoerd. Uit een fusiesimulatie<sup>137</sup> (in het kader waarvan vraagmodellen zijn geconstrueerd) blijkt dat het aannemelijk is dat er een grotere mate van substitutie is tussen Partijen en TUI dan tussen Partijen onderling. Deze conclusie is consistent met de uitkomsten van een kwantitatieve analyse<sup>138</sup> van het verloop van afzet en prijzen van Sunweb, Corendon en TUI in januari tot november 2019; hieruit blijkt dat de afzet van Sunweb en van Corendon vaker wordt beïnvloed door de prijzen van TUI dan door elkaars prijzen. Een kwantitatieve analyse<sup>139</sup> van de

<sup>131</sup> Dit zijn 'volledig verzorgde vakantie' 'betrouwbaar', 'groot aanbod', 'veelzijdig aanbod' en 'goede service'.

<sup>132</sup> Panteia, Inzicht in het keuzeprocess bij het boeken van een zonzvakantie, Een onderzoek onder consumenten, oktober 2020, p. 26-31.

<sup>133</sup> Ibid, p. 32.

<sup>134</sup> Zie Tabel 11 op p. 35 van het onderzoek van Panteia.

<sup>135</sup> Ibid.

<sup>136</sup> Ibid.

<sup>137</sup> Zie verder **Annex A** van dit besluit.

<sup>138</sup> Memo met kwantitatieve analyses van de ACM van 24 september 2020 met kenmerk ACM/INT/412869.

<sup>139</sup> Ibid.

geobserveerde kenmerken van verkochte pakketreizen in november 2018 tot en met 2019 (het verzorgingsniveau en het aantal sterren van de accommodatie) duidt erop dat op sommige bestemmingen het aanbod van TUI en Sunweb meer vergelijkbaar is en op andere bestemmingen het aanbod van TUI en Corendon. Slechts op één bestemming lijken de kenmerken van aangeboden reizen van Sunweb en Corendon het meest op elkaar.<sup>140</sup> Voorgaande uitkomsten wijzen erop dat Partijen weliswaar nabije concurrenten zijn, maar dat TUI voor beide de meest nabije concurrent is.

### 9.2.2.2 Onderzoek naar toetreding en groei

128. Toetreding tot de markt en groeimogelijkheden van concurrenten kunnen fuserende ondernemingen belemmeren om hun prijzen te verhogen of andere concurrentie beperkende maatregelen te nemen. Door deze (dreiging van) toetreding en groei behouden Partijen en TUI de prikkel om te concurreren.
129. De ACM gaat in het navolgende in op de (gevolgen van de concentratie voor de) toetredings- en groeirempels – aan de hand van het standpunt van Partijen alsook de bevindingen uit haar onderzoek.

#### Standpunt Partijen

130. Partijen hebben in de meldingsfase betoogd dat (grote, internationale) aanbieders van pakketreizen en aanbieders van losse reiscomponenten mogelijkheden hebben om hun aanbod snel uit te breiden of om toe te treden tot de (Nederlandse) markt.<sup>141</sup> Ter aanvulling en nadere onderbouwing van hun standpunt hebben Partijen in de vergunningsfase onder meer een zienswijze ingediend over het recente aanbod van pakketreizen door Transavia<sup>142</sup> en een zienswijze ingediend met betrekking tot de mogelijke herstart van Thomas Cook in Nederland.<sup>143</sup>
131. Volgens Partijen onderschrijven het aanbod van Transavia en de mogelijke herstart van Thomas Cook de convergentie in het reisaanbod en de dynamische aard van de markt. Het toont tevens aan dat toetreding en uitbreiding op deze markt goed mogelijk is.<sup>144</sup> Partijen stellen verder dat grootschalige inkoop vooraf van vliegtuigstoel- en accommodatiecapaciteit niet noodzakelijk is om succesvol op de markt actief te zijn. Een voorbeeld is de groei die Prijsvrij met haar *virtual tour operating*-activiteiten heeft gerealiseerd.<sup>145</sup> Een aanbieder van dynamische pakketreizen hoeft zich nergens op vast te leggen als het gaat om inkoop vooraf, en behoudt hiermee in het COVID-19 tijdperk flexibiliteit.<sup>146</sup>
132. Voor wat betreft hun eigen positie geven Partijen aan dat zij verantwoordelijk zijn voor slechts een klein gedeelte van de totale vraag naar vliegtuigstoelcapaciteit in Nederland (minder dan [vertrouwelijk]% in 2018). En voor zover er al beperkte vliegtuigstoelcapaciteit zou zijn in

<sup>140</sup> In de analyse wordt per bestemming vergeleken hoe vaak een bepaald verzorgingsniveau of accommodatieniveau (aantal sterren) voorkomt in de reserveringsdata van Sunweb, Corendon en TUI.

<sup>141</sup> Meldingsbesluit met kenmerk ACM/UIT/5337699, randnummers 163-169.

<sup>142</sup> E-mail van Partijen met zienswijze ten aanzien van Transavia Holidays van 25 augustus 2020 met kenmerk ACM/IN/530289.

<sup>143</sup> E-mail van Partijen met zienswijze ten aanzien van herstart Thomas Cook van 22 september 2020 met kenmerk ACM/IN/538329.

<sup>144</sup> E-mail van Partijen met zienswijze ten aanzien van Transavia Holidays van 25 augustus 2020 met kenmerk ACM/IN/530289, p. 4; E-mail van Partijen met zienswijze ten aanzien van herstart Thomas Cook van 22 september 2020 met kenmerk ACM/IN/538329.

<sup>145</sup> Zienswijze Partijen van 17 augustus 2020 met kenmerk ACM/IN/527445, p.45.

<sup>146</sup> E-mail van Partijen met zienswijze ten aanzien van herstart Thomas Cook van 22 september 2020 met kenmerk ACM/IN/538329.



Nederland, dan geldt dat de bestemmingen voor zovakanties op de korte en middellange afstand die Partijen aanbieden, ook bereikt kunnen worden via aangrenzende luchthavens in Duitsland.<sup>147</sup>

133. Partijen hanteren in contracten met aanbieders van accommodatiecapaciteit exclusiviteitsclausules, waarbij de exclusiviteit ziet op de verkoop vanuit Nederland. Deze contracten hebben doorgaans een looptijd van één seizoen. Volgens Partijen hebben deze clausules geen gevolgen voor de concurrentie; Partijen contracteren slechts een klein aantal van de beschikbare accommodaties op bestemmingen en zij schatten in dat zij gezamenlijk slechts een zeer klein gedeelte van de totale beschikbare capaciteit exclusief contracteren. Concurrenten kunnen daarnaast vrijwel identieke accommodatiecapaciteit contracteren die qua verzorgingsniveau en faciliteiten vergelijkbaar zijn.<sup>148</sup>

#### *Opvattingen marktpartijen*

134. Zoals in **paragraaf 7.2** is omschreven, heeft een aantal marktpartijen aangegeven dat het voor een aanbod van pakketreizen lastig is om vliegtuigstoelcapaciteit in te kopen. Het aanbod van vliegtuigstoelen is beperkt vanwege het beperkte aantal *slots* op de Nederlandse luchthavens.<sup>149</sup> Uitwijken naar buitenlandse luchthavens is geen optie omdat de Nederlandse consument maar heel beperkt bereid is te vertrekken vanaf buitenlandse luchthavens.<sup>150</sup> Daarnaast is het aantal luchtvaartmaatschappijen dat vliegtuigstoelcapaciteit op *wholesale* basis verkoopt - dat wil zeggen aan reisorganisaties tegen lagere tarieven dan de tarieven die aan consumenten worden berekend - beperkt.<sup>151</sup>
135. Een aantal marktpartijen heeft aangegeven hinder te ondervinden van de exclusiviteitsclausules die de grote Nederlandse touroperators hanteren in hun contracten met aanbieders van accommodatiecapaciteit.<sup>152</sup> Deze accommodaties zijn als gevolg van de exclusiviteit niet meer beschikbaar voor andere Nederlandse aanbieders van pakketreizen. Partijen hebben de omvang en de positie om deze exclusiviteit te bedingen, en deze inkoopmacht zou als gevolg van de concentratie nog groter kunnen worden.<sup>153</sup> Daarnaast kunnen Partijen door hun grootschalige inkoop betere prijzen hanteren richting de consument.<sup>154</sup>
136. Andere marktpartijen geven aan dat de inkoop van accommodatiecapaciteit geen probleem vormt.<sup>155</sup> Zo kunnen touroperators andere hotels dan de exclusief gecontracteerde hotels aanbieden, en zouden consumenten geen specifieke voorkeuren voor hotels hebben.<sup>156</sup>
137. Prijsvrij stelt in haar zienswijze dat Partijen als gevolg van de concentratie over meer onderhandelingsmacht zullen beschikken bij de inkoop van vliegtuigstoelcapaciteit van Transavia.

<sup>147</sup> Zienswijze van Partijen van 17 augustus 2020 met kenmerk ACM/IN/527445, p.46 en 47.

<sup>148</sup> Antwoorden van Partijen van 1 oktober 2020 met kenmerk ACM/IN/541403, p. 4.

<sup>149</sup> Gesprek met Prijsvrij van 25 mei 2020, verslag met kenmerk ACM/UIT/534249, p. 3 en 4; Gesprek met FTI van 6 augustus 2020, verslag met kenmerk ACM/UIT/539215, p. 5; Gesprek met TUI van 25 augustus 2020, verslag met kenmerk ACM/UIT/540034, p. 4.

<sup>150</sup> Zienswijze van Prijsvrij van 11 september 2020 met kenmerk ACM/IN/535585, randnummer 69.

<sup>151</sup> Antwoorden van Prijsvrij van 1 oktober 2020 met kenmerk ACM/IN/541627, p. 3; Zienswijze van Prijsvrij van 11 september 2020 met kenmerk ACM/IN/535585, randnummers 16-19.

<sup>152</sup> Gesprek met SolFly van 22 september 2020, verslag met kenmerk ACM/UIT/541541, p. 3; Gesprek met Prijsvrij van 31 augustus 2020, verslag met kenmerk ACM/UIT/540187, p. 3.

<sup>153</sup> Gesprek met SolFly van 22 september 2020, verslag met kenmerk ACM/UIT/541541, p. 3; Gesprek met Prijsvrij van 31 augustus 2020, verslag met kenmerk ACM/UIT/540187, p.6; Gesprek met De VakantieDiscounter van 16 maart 2020, verslag met kenmerk ACM/UIT/530385, p. 4-5.

<sup>154</sup> Gesprek met De Jong Intra van 6 augustus 2020, verslag met kenmerk ACM/UIT/539197, p. 4.

<sup>155</sup> Gesprek met FTI van 6 augustus 2020, verslag met kenmerk ACM/UIT/539215, p. 4.

<sup>156</sup> Gesprek met Expedia van 24 juni 2020, verslag met kenmerk ACM/UIT/536927, p. 3.

Volgens Prijsvrij krijgt Transavia hierdoor te maken met een onvermijdelijke handelspartner en zijn Partijen nog beter in staat aantrekkelijke voorwaarden en/ of hogere volumes te bedingen. Het zal daardoor nog moeilijker zijn voor kleinere touroperators om gunstige voorwaarden bij Transavia te bedingen. Ook zal het af te nemen volume voor kleinere touroperators lager zijn.<sup>157</sup>

138. Transavia heeft in een gesprek met de ACM aangegeven dat het grootste deel van haar omzet wordt gegenereerd door consumenten die direct een vlucht kopen. Hoewel Partijen gezamenlijk Transavia's grootste afnemers zijn, vertegenwoordigen zij een beperkter gedeelte van haar omzet. Een groter deel van de omzet van Transavia is afkomstig van TUI en andere reisorganisaties.<sup>158</sup>

### 9.2.2.3 Gevolgen voor reisagenten

139. Reisagenten zijn wederverkopers van bestaande reisproducten. Daarnaast kunnen ze aanbieders van dynamische pakketreizen zijn.
140. Corendon verkoopt ongeveer **[vertrouwelijk]**% van haar reizen via reisagenten. **[vertrouwelijk]**.<sup>159</sup>
141. Prijsvrij heeft in haar zienswijze<sup>160</sup> naar voren gebracht dat dit gevolgen kan hebben voor het voortbestaan van reisagenten. Veel kleine reisagenten zijn gedeeltelijk of geheel afhankelijk van de omzet uit verkopen van pakketreizen van derden. In de afgelopen jaren zijn TUI en Corendon minder gebruik gaan maken van reisagenten. Prijsvrij verwacht dat als gevolg van het wegvallen van het aanbod van Corendon veel kleine reisagenten, waaronder ook aanbieders die in aanvulling op het aanbod van derden zelf dynamische pakketreizen samenstellen, zullen worden uitgesloten van de markt voor pakketreizen.<sup>161</sup>
142. Uit de reacties van marktpartijen op vragen van de Commissie blijkt dat de meerderheid van de (online) reisagenten verwacht dat het wegvallen van het aanbod van Corendon niet tot uittreding van reisagenten zal leiden.<sup>162</sup>

### 9.2.2.4 Beoordeling ACM

143. In het navolgende concludeert de ACM dat niet wordt voldaan aan de voorwaarden zoals genoemd in randnummer 105 om te komen tot een significante belemmering van de daadwerkelijke mededinging in een oligopolistische markt.
144. De opbouw van deze paragraaf is als volgt. ACM geeft allereerst een beoordeling van de mate van concurrentiedruk tussen Sunweb en Corendon, en op overige concurrenten waaronder TUI. Vervolgens beoordeelt ze de (gevolgen van de concentratie voor de) toetredings- en groeirempels. De ACM beoordeelt daarna de gevolgen van de concentratie voor reisagenten.

<sup>157</sup> Zienswijze van Prijsvrij van 11 september 2020 met kenmerk ACM/IN/535585, p. 20-21.

<sup>158</sup> Gesprek met Transavia van 28 mei 2020, verslag met kenmerk ACM/UIT/534472, p. 2 en 4.

<sup>159</sup> Antwoorden van Partijen van 30 september 2020 met kenmerk ACM/IN/541403, randnummers 15 en 16.

<sup>160</sup> Zienswijze van Prijsvrij van 11 september 2020 met kenmerk ACM/IN/535585.

<sup>161</sup> Zie randnummer 83 tot en met 87 van de zienswijze van Prijsvrij van 11 september 2020 met kenmerk ACM/IN/535585.

<sup>162</sup> Zie de antwoorden van reisagenten op vraag 46 en online reisagenten op vraag 52 van de Commissie. TUI (met kenmerk ACM/IN/512122), Expedia (met kenmerk ACM/IN/459710), Vakantiediscounter (met kenmerk ACM/IN/455528), Personal Touch Travel (met kenmerk ACM/IN/456916), Travelclub (met kenmerk ACM/IN/455530) en Vakanties.nl (met kenmerk ACM/IN/503566) verwachten dat het wegvallen van het aanbod van Corendon voor reisagenten niet zal leiden tot uittreding. D-rt Groep (met kenmerk ACM/IN/456909) en Dutch Travel Alliance (met kenmerk ACM/IN/503563) geven aan dit wel te verwachten.

De paragraaf eindigt met een conclusie, waarin de ACM integraal beoordeelt of sprake is van significante belemmering van de daadwerkelijke mededinging als gevolg van het wegvallen van belangrijke concurrentiedruk tussen Partijen en een vermindering van de concurrentiedruk op de overige concurrenten.

*Concurrentiedruk tussen Partijen en op overige concurrenten*

145. In **paragraaf 9.2.2.1** heeft de ACM het standpunt van Partijen en de bevindingen uit haar onderzoek ten aanzien van de mate van concurrentiedruk tussen Sunweb, Corendon en TUI behandeld.
146. De ACM stelt vast dat Sunweb, Corendon en TUI nabije concurrenten van elkaar zijn als het gaat om het aanbieden van pakketreizen voor zonvakanties naar bestemmingen op de korte en middellange afstand. Hun aanbod van dergelijke pakketreizen is in belangrijke mate vergelijkbaar en voor consumenten inwisselbaar. Hoewel ook verschillen te noemen zijn, richten zij zich alle drie op vergelijkbare bestemmingen en klantengroepen.
147. Uit het consumentenonderzoek blijkt dat Sunweb en Corendon in de perceptie van consumenten iets meer op elkaar lijken dan op TUI. Bij de beoordeling van welke concurrentiedruk marktspelers van elkaar ondervinden is echter bepalend in welke mate marktspelers door consumenten als een alternatief voor elkaar worden gezien in het daadwerkelijke keuzegedrag en niet welke eigenschappen zij met de verschillende aanbieders associëren.
148. Het consumentenonderzoek en de data-analyse laten aan de hand van keuzegedrag en *switching* zien dat consumenten eerder kiezen voor TUI als alternatief voor Corendon dan voor Sunweb. Ditzelfde geldt ook voor de klanten van Corendon; zij kiezen eerder voor TUI dan voor Sunweb. Verder duidt de data-analyse erop dat het aanbod van TUI en Sunweb op sommige bestemmingen meer vergelijkbaar is en het aanbod van TUI en Corendon op andere bestemmingen. Slechts op één bestemming lijken de kenmerken van aangeboden reizen van Sunweb en Corendon het meest op elkaar. Ook bevestigt de fusiesimulatie dat er niet meer substitutie plaatsvindt tussen Partijen onderling dan tussen Partijen en TUI. Voorgaande wijst erop dat TUI een meer nabije concurrent is van Sunweb dan Corendon dat is, en dat TUI een meer nabije concurrent is van Corendon dan Sunweb dat is. Hierbij lijken Sunweb en Corendon een vergelijkbare mate van concurrentiedruk op TUI uit te oefenen.
149. Een aantal marktpartijen heeft aangegeven dat Corendon bekend staat om haar lage prijzen en ook bij de ondervraagde consumenten scoort Corendon op het imago 'goedkoop' – alhoewel het verschil ten opzichte van Sunweb verwaarloosbaar is. Corendon's mogelijke imago van prijsvechter ziet de ACM niet terug in een concurrentiepositie die afwijkt van andere concurrenten. De relatieve passagiersaandelen van Corendon, Sunweb en TUI zijn tussen 2016 en 2019 vrij stabiel gebleven<sup>163</sup>, consumenten kiezen niet vaker voor Corendon als alternatief en de prijzen die Corendon hanteert, liggen niet veel lager dan de prijzen van concurrerende pakketaanbieders. Er zijn daarmee geen aanwijzingen dat Corendon een grotere invloed heeft op het concurrentieproces dan haar marktaandeel doet vermoeden.
150. Aangezien Partijen elk apart de meest nabije concurrenten vormen van TUI is de verwachting dat ze dat gecombineerd na de concentratie ook zullen zijn. Gelet op de marktaandelen van zowel TUI als Partijen en hun positionering op de markt, is het mogelijk dat Partijen na de concentratie

<sup>163</sup> Berekening door ACM van relatieve passagiersaandelen Corendon, Sunweb en TUI (jaren 2016 t/m 2019) van 20 oktober 2020 met kenmerk ACM/INT/413041.

in staat zijn om méér concurrentiedruk op TUI uit te oefenen. Door de concentratie ontstaat een in omvang met TUI vergelijkbare concurrent, die in staat kan worden geacht op zowel de inkoop- als verkoopmarkten een belangrijk tegenwicht voor TUI te vormen.

*De mogelijkheden van toetreding en groei*

151. In **paragraaf 9.2.2.2** heeft de ACM het standpunt van Partijen en de bevindingen in haar onderzoek behandeld ten aanzien van de (gevolgen van de concentratie voor de) toetredings- en groeidrempels.
152. De ACM komt tot de conclusie dat toetreding tot en groei op de mogelijke markt voor pakketreizen voor zonvakanties mogelijk zijn. Hoewel de beperkte beschikbaarheid van vliegtuigstoelcapaciteit als lastig wordt ervaren, blijkt uit de groei van Prijsvrij, de recente toetreding tot de markt voor pakketreizen door Transavia en de toetredingsplannen van Thomas Cook en easyJet Holidays dat er mogelijkheden zijn op deze markt.
153. Voor de inkoop van capaciteit van zowel vliegtuigstoelen als accommodaties geldt wel dat een groter volume leidt tot gunstiger inkoopvoorwaarden<sup>164</sup>. Na de concentratie zijn Partijen met hun gezamenlijke omvang mogelijk nog beter in staat om gunstige inkoopvoorwaarden te bedingen. Dit stelt hen in staat om meer concurrentiedruk op TUI uit te oefenen.
154. Voor wat betreft de inkoop van accommodatiecapaciteit acht de ACM het niet aannemelijk dat de positie van Partijen zal leiden tot een hogere toetredings- of groeidrempel, bijvoorbeeld door meer exclusiviteitsclausules. De inkoopmarkt voor accommodatiecapaciteit is een markt die geografisch niet beperkt is tot Nederland. Partijen concurreren op deze markt met grote internationale inkopende touroperators en platforms. De eventuele beperkte beschikbaarheid van accommodatiecapaciteit op bepaalde bestemmingen vormt naar het oordeel van de ACM geen grote toetredings- of groeidrempel, daar bestemmingen uitwisselbaar zijn (zie hiervoor **paragraaf 7.3**), en uit de input van marktpartijen blijkt dat op verscheidene bestemmingen geen sprake is van een beperkte accommodatiecapaciteit.<sup>165</sup>
155. Voor wat betreft de inkoop van capaciteit van vliegtuigstoelen is van belang dat Partijen op dit moment een relatief bescheiden deel van het totale volume van Transavia afnemen. **[vertrouwelijk]**.<sup>166</sup>
156. Het grote merendeel van de vliegtuigstoelencapaciteit van Transavia wordt aan andere reisorganisaties (dan Partijen) en aan consumenten verkocht, en na de concentratie zal dit nog steeds het geval zijn. Het is om die reden niet aannemelijk is dat Partijen een onvermijdelijke handelspartner voor Transavia zullen worden. Daarbij is relevant dat Transavia heeft aangegeven dat de verhouding tussen de verkoop van vliegtuigstoelencapaciteit aan reisorganisaties en de verkoop aan consumenten niet vastligt en onder meer afhankelijk is van de vraag vanuit reisorganisaties.<sup>167</sup> Dat Transavia in staat en bereid is om het aandeel van de verkopen aan reisorganisaties te laten stijgen ten koste van het aandeel verkopen aan consumenten betekent dat (additionele) stoelcapaciteit bij Transavia in principe ook voor (potentiële) concurrenten

<sup>164</sup> In de vorm van lagere prijzen, exclusiviteitsclausules of de mogelijkheid om *allotments* in te kopen.

<sup>165</sup> Gesprek met De Jong Intra van 6 augustus 2020, verslag met kenmerk ACM/UIT/539197, p. 4; Gesprek met D-rt Groep van 20 augustus 2020, verslag met kenmerk ACM/UIT/539842, p. 6, Gesprek met TUI van 29 mei 2020, verslag met kenmerk ACM/UIT/535172, p. 5.

<sup>166</sup> Antwoorden van Partijen van 30 september 2020 met kenmerk ACM/IN/541403, randnummers 22 en 23.

<sup>167</sup> Antwoorden van Transavia van 28 september 2020 met kenmerk ACM/IN/540435, p. 1.

beschikbaar is en toetreding of uitbreiding dus niet uitgesloten is vanwege de beperkte vliegtuigstoelcapaciteit.

157. In een gesprek met de ACM heeft Transavia aangegeven dat zij er een belang bij heeft om niet te afhankelijk te worden van één afnemer en daar een eigen verantwoordelijkheid te hebben.<sup>168</sup> De ACM ziet dat Transavia mogelijkheden heeft om haar afhankelijkheid van Partijen te verminderen. Zo hebben verschillende touroperators in gesprekken met de ACM laten weten dat zij graag méér vliegtuigstoelcapaciteit in zouden willen kopen dan zij op dit moment doen.<sup>169</sup> Ook neemt de ACM in acht dat Transavia recent zelf een pakketreisaanbod heeft geïntroduceerd, waarmee zij de mogelijkheid heeft extra vliegtuigstoelcapaciteit te verkopen.

#### *Gevolgen voor reisagenten*

158. In **paragraaf 9.2.2.3** heeft de ACM het standpunt van Prijsvrij ten aanzien van de gevolgen van de concentratie voor reisagenten behandeld.
159. De ACM vindt het niet aannemelijk dat reisagenten zullen verdwijnen van de markt indien het aanbod van Corendon bij reisagenten zou wegvallen. Corendon verkoopt voorafgaand aan de concentratie slechts een beperkt deel van haar reizen via reisagenten. Naast Corendon zijn er andere touroperators<sup>170</sup> die hun reizen via reisagenten verkopen. Daarbij heeft de meerderheid van de (online) reisagenten aangegeven niet te verwachten dat indien het aanbod van Corendon zou wegvallen, dit zal leiden tot uittreding van reisagenten.<sup>171</sup>
160. Verder is de ACM van oordeel dat er van het wederverkopen van bestaande reisproducten geen additionele concurrentiedruk uitgaat. Van de dynamische pakketreizen die reisagenten zelf samenstellen gaat naar het oordeel van de ACM wel een (beperkte) concurrentiedruk uit. Het aandeel van kleine reisagenten op de mogelijke markt voor pakketreizen voor zonvakanties is echter zeer beperkt.

#### *Conclusie*

161. Na de concentratie zijn op de mogelijke markt voor pakketreizen voor zonvakanties twee grote spelers – Partijen en TUI - actief met een vergelijkbaar marktaandeel, met daarnaast nog een aantal kleinere aanbieders.
162. Uit het keuzegedrag van consumenten en de beschikbare data blijkt dat TUI een meer nabije concurrent is van Sunweb dan Corendon dat is, en dat TUI een meer nabije concurrent is van Corendon dan Sunweb dat is. Hierbij lijken Sunweb en Corendon een vergelijkbare mate van concurrentiedruk op TUI uit te oefenen. Er zijn geen aanwijzingen dat Corendon een grotere invloed heeft op het concurrentieproces dan haar marktaandeel doet vermoeden. Het productaanbod van Sunweb, Corendon en TUI is voor consumenten goed inwisselbaar. Aangezien Partijen elk apart de meest nabije concurrenten vormen van TUI is de verwachting dat ze dat gecombineerd na de concentratie ook zullen zijn.

<sup>168</sup> Gesprek met Transavia van 28 mei 2020, verslag met kenmerk ACM/UIT/534472, p. 3.

<sup>169</sup> Gesprek met TUI van 29 mei 2020, verslag met kenmerk ACM/UIT/535172, p. 5; Gesprek met FTI van 6 augustus 2020, verslag met kenmerk ACM/UIT/539215, p. 3; Gesprek met Prijsvrij van 25 mei 2020, verslag met kenmerk ACM/UIT/534249, p. 3.

<sup>170</sup> Waaronder TUI, De Jong Intra, Alltours en SolFly. Verder heeft KLM concrete plannen om haar pakketreisaanbod via reisagenten te gaan aanbieden: Gesprek met KLM van 28 augustus 2020, verslag met kenmerk ACM/UIT/540304, p. 2.

<sup>171</sup> Zie **paragraaf 9.2.2.3**.

163. Daarnaast stelt de ACM vast dat er – mede gezien de recente toetreding van Transavia, en de toetredingsplannen van easyJet en Thomas Cook - mogelijkheden zijn voor toetreding, en dat het niet aannemelijk is dat concentratie leidt tot een significante verhoging van de toetredingsdrempels. Ook is het niet aannemelijk dat de concentratie leidt tot een significante verhoging van de groeidrempels, zodat Partijen en TUI concurrentiedruk zullen blijven ervaren van andere aanbieders van pakketreizen die hun aanbod uitbreiden. Verder zullen Partijen en TUI concurrentiedruk blijven ervaren van aanbieders van losse reiscomponenten, nu veel consumenten losse reiscomponenten als een alternatief beschouwen voor pakketreizen bij het boeken van een zonvakantie.
164. Zoals in randnummer 105 aangegeven, kunnen concentraties op een oligopolistische markt leiden tot een significante belemmering van de daadwerkelijke mededinging. Daarvoor moet worden voldaan aan de volgende twee cumulatieve criteria:
- i) het wegvallen van belangrijke concurrentiedruk die de fuserende partijen voorheen op elkaar uitoefenden; en
  - ii) een vermindering van de concurrentiedruk op de overige concurrenten.
165. De ACM acht het op basis van bovenstaande (d.w.z. de bevinding dat TUI een meer nabije concurrent is van zowel Sunweb als Corendon, de bevinding dat Sunweb en Corendon een vergelijkbare mate van concurrentiedruk lijken uit te oefenen op TUI, het ontbreken van aanwijzingen voor een grotere invloed van Corendon op het concurrentieproces dan haar marktaandeel doet vermoeden, en de concurrentiedruk die Partijen en TUI zullen blijven ervaren van andere aanbieders van pakketreizen, aanbieders van losse reiscomponenten alsook van nieuwe toetreders) niet aannemelijk dat de concentratie leidt tot een significante belemmering van de daadwerkelijke mededinging als gevolg van het wegvallen van belangrijke concurrentiedruk tussen Partijen en een vermindering van de concurrentiedruk op overige concurrenten.
166. De ACM heeft in het kader van de fusiesimulatie ook indicatieve prijseffecten geschat om de gevolgen van bovenstaande bevindingen in kaart te brengen. Zoals gebruikelijk<sup>172</sup> bij de beoordeling van concentraties is de fusiesimulatie niet bedoeld om voorspellingen over de precieze hoogte van prijseffecten te doen, maar om de orde van grootte van verwachte prijseffecten in te schatten en de marktomstandigheden in kaart te brengen door middel van een passend economisch model. Uit verschillende modellen komt een beperkte gemiddelde prijsstijging van ongeveer 2% naar voren. Aangezien de concurrentiedruk van losse reiscomponenten niet expliciet is meegenomen in deze modellen, is het bovendien aannemelijk dat deze beperkte prijsstijgingen eerder een overschatting dan een onderschatting zijn van de werkelijke effecten. Gezien de beperkte omvang van de geschatte prijsstijgingen bevestigen de resultaten van de fusiesimulatie de analyse dat de concentratie niet leidt tot een significante belemmering van de daadwerkelijke mededinging als gevolg van het wegvallen van belangrijke concurrentiedruk tussen Partijen en een vermindering van de concurrentiedruk op overige concurrenten.
167. Op grond van het voorgaande acht de ACM het niet aannemelijk dat de concentratie op de (mogelijke) markt voor pakketreizen voor zonvakanties zal leiden tot een significante belemmering van de daadwerkelijke mededinging als gevolg van het wegvallen van belangrijke

<sup>172</sup> “The Agencies do not treat merger simulation evidence as conclusive in itself, and they place more weight on whether their merger simulations consistently predict substantial price increases than on the precise prediction of any single simulation.” U.S. Department of Justice & Federal Trade Commission, Horizontal Merger Guidelines (2010), p. 21. <<https://www.justice.gov/atr/file/810276/download>>.

concurrentiedruk tussen Partijen en een vermindering van de concurrentiedruk op de overige concurrenten.

### 9.3 Horizontale gecoördineerde effecten

168. Op de markt voor pakketreizen voor zonvakanties ontstaat na de concentratie een situatie met twee grote aanbieders van vergelijkbare omvang (Partijen gezamenlijk en TUI) en een aantal veel kleinere concurrenten (zie **hoofdstuk 8**). Een dergelijke marktstructuur kan leiden tot mededingingsproblemen in de zin van gecoördineerde effecten. De twee overgebleven grote touroperators hebben potentieel de mogelijkheid en prikkel om tot een (stilzwijgende) afstemming te komen ten aanzien van prijzen, prijsverhogingen of bijvoorbeeld een verdeling van bestemmingen of accommodaties.<sup>173</sup>
169. Om tot stilzwijgende coördinatie te komen, moeten de marktdeelnemers allereerst tot een coördinatiestrategie kunnen komen die voor alle deelnemers gunstig is. Hiervoor dienen de belangen van de marktdeelnemers voldoende overeen te komen. Voor de mogelijkheid om tot succesvolle coördinatie te komen, moet daarnaast aan de volgende drie cumulatieve voorwaarden worden voldaan.<sup>174</sup>
- De coördinerende ondernemingen moeten in staat zijn om na te gaan of de andere marktdeelnemer dezelfde strategie volgt en handhaaft (transparantie);
  - Er moet een voldoende geloofwaardige dreiging zijn van een toekomstige vergelding als een onderneming afwijkend verdrag vertoont, zodat het initiatief geen voordeel zal opleveren (vergeldingsmechanisme); en
  - De waarschijnlijke reacties van daadwerkelijke en potentiële concurrenten of van consumenten mogen de resultaten van het gecoördineerde gedrag niet in gevaar brengen (stabiliteit van de coördinatie).<sup>175</sup>
170. In de beschrijving van het standpunt van Partijen, de opvattingen van marktpartijen en in haar eigen beoordeling zal de ACM, voor zover relevant, op de bovengenoemde voorwaarden ingaan.

#### *Standpunt Partijen*

171. Partijen verwijzen ten eerste naar de Melding, waarin zij al betoogden dat niet wordt voldaan aan de voorwaarden<sup>176</sup> op grond waarvan zou kunnen worden geconcludeerd dat er sprake zou kunnen zijn van duurzame coördinatie tussen ondernemingen.<sup>177</sup>
172. Partijen bestrijden verder dat na de concentratie voor hen en TUI mogelijkheden en prikkels bestaan om bestemmingen onderling te verdelen. Zij stellen dat TUI geen prikkel heeft om haar strategie aan te passen aan Partijen, omdat TUI een internationale speler is die op groepsniveau accommodaties inkoop en daarmee een veel grotere inkoopkracht heeft dan Partijen.<sup>178</sup>
173. Partijen stellen dat niet de prijsstelling van concurrenten, maar het eigen resterende volume bepalend is voor de prijsstelling. Ook concurrerende touroperators bepalen hun prijzen aan de

<sup>173</sup> Meldingsbesluit met kenmerk ACM/UIT/5337699, randnummers 212 en 213.

<sup>174</sup> Case T-342/99, *Airtours v Commission*, [2002] ECR II-2585, randnummer 62.

<sup>175</sup> Zie ook Meldingsbesluit met kenmerk ACM/UIT/5337699, randnummer 202.

<sup>176</sup> Zie ook randnummer 169 van dit besluit.

<sup>177</sup> Melding concentratie van 6 maart 2020 met kenmerk ACM/IN/468233, randnummers 183-194.

<sup>178</sup> Zienswijze Partijen van 17 augustus 2020 met kenmerk ACM/IN/527445, randnummers 145-146.

hand van het eigen resterende volume, waarmee volgens Partijen voor touroperators de prikkel ontbreekt om de prijsstelling aan te passen aan die van andere touroperators.<sup>179</sup>

174. Partijen stellen voorts dat de kans uitzonderlijk klein is dat eventuele coördinatievoorwaarden worden nageleefd, omdat de markt voor pakketreizen voor zonvakanties wordt gekenmerkt door een groot aantal concurrenten. Zij stellen dat grootschalige inkoop vooraf van vliegtuigstoel- en accommodatiecapaciteit niet noodzakelijk is om succesvol op de markt actief te zijn en dat de capaciteitsbeperkingen die de ACM in het Meldingsbesluit heeft aangevoerd zijn overschat.<sup>180</sup>
175. Volgens Partijen zal de concentratie overwegend pro-competitieve effecten hebben, omdat die hen juist in staat zal stellen om beter te concurreren met marktleider TUI. Partijen merken daarbij nog op dat TUI, in tegenstelling tot Partijen, verticaal geïntegreerd is en derhalve veel minder afhankelijk is van de inkoop van vlucht- en accommodatiecapaciteit van derden. Partijen concluderen daaruit dat er geen sprake is van symmetrie tussen Partijen en TUI en dat dit coördinatie tussen hen zeer onwaarschijnlijk maakt.<sup>181</sup>

#### *Opvattingen marktpartijen*

176. Drie marktpartijen zijn van mening dat het aanbod en de prijzen van concurrenten goed te monitoren zijn. Twee van deze marktpartijen wijzen op de aanwezigheid van vergelijkingswebsites, waarmee verschillende aanbiedingen vergeleken kunnen worden.<sup>182</sup> Prijsvrij zegt inzicht te hebben in de prijzen die concurrenten bieden en ook zelf de prijzen en het aanbod te monitoren.<sup>183</sup>
177. D-rt Groep stelt juist dat de markt niet transparant is, vanwege de steeds veranderende prijzen en omdat verschillende pakketreizen moeilijk te vergelijken zijn. Deze marktpartij stelt bovendien dat vergelijkingswebsites vaak niet onafhankelijk zijn.<sup>184</sup> Ook TUI wijst in dit verband op de grote veranderlijkheid van prijzen.<sup>185</sup>
178. Pelikaan suggereert dat als er twee grote touroperators zijn, zij geneigd zullen zijn om ervoor te zorgen dat er zo min mogelijk overlap zit tussen de aangeboden accommodaties. Op die manier behoudt men volgens deze marktpartij exclusiviteit op het product waardoor men hogere marges kan hanteren. Daarbij merkt deze marktpartij op dat dit in principe ruimte geeft voor de concurrentie om soortgelijke producten tegen een lagere prijs aan te bieden, maar dat daarvoor niet op alle bestemmingen voldoende volume en voldoende beschikbare capaciteit is van vluchten en accommodaties.<sup>186</sup>
179. Prijsvrij verwacht dat afstemming van prijzen zal plaatsvinden. Zij stelt dat door afstemming van de prijzen voor identieke producten (pakketreizen die door meerdere touroperators worden aangeboden), touroperators ook hun overige aanbod dusdanig positioneren dat zij afstemming kunnen bereiken.<sup>187</sup> Prijsvrij stelt verder dat de traditionele touroperators al jarenlang een stabiel marktaandeel hebben, dat Partijen en TUI een vergelijkbare kostenstructuur hebben doordat zij

<sup>179</sup> Ibid, randnummers 151-153.

<sup>180</sup> Ibid, randnummers 156-157.

<sup>181</sup> Ibid, randnummers 161-163.

<sup>182</sup> Zie Gesprek met De Jong Intra van 6 augustus 2020, verslag met kenmerk ACM/UIT/539197, p. 3 en Gesprek met FTI van 6 augustus 2020, verslag met kenmerk ACM/UIT/539215, p. 2.

<sup>183</sup> Gesprek met Prijsvrij van 31 augustus 2020, verslag met kenmerk ACM/UIT/540187, p.4.

<sup>184</sup> Gesprek met D-rt Groep van 20 augustus 2020, verslag met kenmerk ACM/UIT/539842, p. 5.

<sup>185</sup> Gesprek met TUI van 25 augustus 2020, verslag met kenmerk ACM/UIT/540034, p. 5.

<sup>186</sup> Antwoorden van Pelikaan van 1 oktober 2020 met kenmerk ACM/IN/541323, p. 2, vraag 2.

<sup>187</sup> Antwoorden van Prijsvrij van 1 oktober 2020 met kenmerk ACM/IN/541627, p. 3, vraag 8.



beide vliegtuigen en accommodaties in eigen beheer hebben, dan wel voorafgaand aan het seizoen (exclusief) inkopen, beide een eigen *retail*-organisatie bezitten en (vooralsnog) beide gebruik maken van reisagenten. Dit verhoogt volgens Prijsvrij de aannemelijkheid dat de concentratie leidt tot gecoördineerde effecten nog verder.<sup>188</sup>

180. De Jong Intra verwacht niet dat de onderlinge concurrentie zal afnemen. Zij stelt dat de aanbieders na de COVID-19 crisis juist fel zullen concurreren om de geleden verliezen te compenseren.<sup>189</sup> Volgens TUI zal de concentratie eerder een negatieve impact op haar marge hebben dan een positieve, omdat zij verwacht na de concentratie sterkere prijsconcurrentie van Partijen te ervaren.<sup>190</sup>

#### Beoordeling ACM

181. Of ondernemingen een mogelijkheid hebben om tot stilzwijgende coördinatie te komen, hangt allereerst af van de mate waarin hun belangen overeen komen. Als marktdeelnemers te zeer verschillen, bijvoorbeeld voor wat betreft hun omvang of kostenstructuur, is de kans groot dat hun belangen zodanig uiteen lopen, dat zij niet tot een coördinatiestrategie kunnen komen.
182. Ondanks dat Partijen en TUI op de mogelijke relevante markt voor pakketreizen voor zovakanties ongeveer gelijk zijn qua omvang, is naar het oordeel van de ACM sprake van verschillen die maken dat het niet eenvoudig zal zijn om tot coördinatie te komen. TUI is een verticaal geïntegreerde onderneming met zowel eigen vliegtuigen als eigen reisagenten. **[vertrouwelijk]**. Dit leidt tot verschillen in de mate van verticale integratie die zorgen voor significante kostenverschillen. Daarmee zullen de belangen van Partijen en TUI naar het oordeel van de ACM zodanig uiteen zullen lopen, dat het voor hen niet eenvoudig is om stilzwijgend tot een voor beiden gunstige coördinatiestrategie ten aanzien van de prijzen van pakketreizen voor zovakanties te komen.
183. Om tot coördinatie te kunnen komen, moeten marktdeelnemers daarnaast kunnen nagaan of de andere marktdeelnemer dezelfde strategie volgt en handhaaft. Dit hangt onder meer af van de aard en de complexiteit van de gecoördineerde strategie. Er zijn verschillende strategieën die coördinerende ondernemingen kunnen hanteren, waaronder coördinatie op verkoopprijzen en coördinatie op type aanbod.
184. Een coördinatiestrategie die ziet op de verkoopprijzen van pakketreizen is naar het oordeel van de ACM niet aannemelijk. Hoewel enkele marktpartijen hebben aangegeven dat het aanbod van concurrenten transparant is vanwege met name vergelijkingswebsites, bieden dergelijke websites geen uitkomst wanneer het totaal van prijzen van een concurrent moet worden gemonitord. Er wordt immers een zeer grote hoeveelheid verschillende pakketreizen aangeboden, variërend in onder meer bestemming, hotel, reisduur, verzorgingsniveau en vertrekluclthaven, waarvan de prijzen voortdurend variëren, omdat zij worden bepaald aan de hand van het verloop van de boekingen en de nog resterende al ingekochte/ gereserveerde capaciteit.<sup>191</sup> Het bijhouden, vergelijken en interpreteren van alle mogelijke prijzen van concurrenten is daarom lastig.

<sup>188</sup> Zienswijze Prijsvrij van 11 september 2020 met kenmerk ACM/IN/535585, p.17.

<sup>189</sup> Gesprek met De Jong Intra van 6 augustus 2020, verslag met kenmerk ACM/UIT/539197, p. 8.

<sup>190</sup> Antwoorden TUI van 6 juli 2020 met kenmerk ACM/IN/512117, p. 2, vraag 5.

<sup>191</sup> Dit staat ook bekend als '*yield management*' of '*revenue management*'. Hierbij wordt het beschikbare aanbod afgestemd op de verwachte vraag. Zo zal een luchtvaartmaatschappij het aantal vluchten afstemmen op het aantal tickets dat ze in een periode verwacht te zullen verkopen. Vervolgens tracht men het beschikbare aanbod zodanig te prijzen, dat dit binnen een acceptabele tijd verkocht kan worden. Wanneer de verkopen sneller gaan dan verwacht, kunnen de prijzen worden verhoogd. Dreigt er echter aanbod over te blijven, dan worden de prijzen verlaagd. Hierdoor variëren de prijzen in de loop van de tijd.

Bovendien is het moeilijk te bepalen of een (tijdelijke) prijsverlaging door de concurrent een afwijking van de gecoördineerde strategie inhoudt, of het gevolg is van de verhouding tussen het aantal boekingen en de resterende capaciteit.

185. Ook een stilzwijgende afstemming op onderdelen van de prijs van een pakketreis, zoals het doorberekenen van externe kostprijsverhogingen (zoals een milieuheffing) of administratiekosten, acht de ACM niet aannemelijk. Aanbieders concurreren immers om consumenten voor wie de totaalprijs van de reis van belang is, inclusief toeslagen en bijkomende kosten.<sup>192</sup> Wanneer coördinatie zou plaatsvinden op een deel van de prijs, bijvoorbeeld door het doorberekenen van hetzelfde bedrag aan administratiekosten door de verschillende aanbieders, zullen zij nog kunnen concurreren op het resterende gedeelte van de totaalprijs.<sup>193</sup> Daarmee leidt coördinatie op een onderdeel van de prijs niet zonder meer tot bovencompetitieve (totaal-)prijzen in de markt.
186. Indien er al sprake zou zijn van impliciete afstemming, dan zou het naar het oordeel van de ACM moeten gaan om een verstandhouding die betrekking heeft op het productaanbod, zoals een verdeling van een beperkt aantal bestemmingen. Uit het onderzoek van de ACM in de meldingsfase is bijvoorbeeld gebleken dat TUI een sterke positie heeft in Spanje en Cyprus, en dat Partijen een sterke positie hebben in Griekenland en Turkije.<sup>194</sup> Een coördinatie op basis van bestemmingen zou kunnen inhouden dat Partijen en TUI elkaars positie in die landen niet zullen aanvallen. Nu echter is gebleken dat de verschillende zonbestemmingen voor consumenten in belangrijke mate substitueerbaar zijn<sup>195</sup> lijkt een dergelijke strategie niet zinvol. In geval van een prijsverhoging in het ene land zullen consumenten in zodanige mate uitwijken naar een ander land, dat de prijsverhoging geen winst oplevert.
187. Ook een impliciete marktverdeling die alle bestemmingen voor zonvakanties zou betreffen acht de ACM niet aannemelijk. De verdeling van de marktposities van Partijen en TUI is immers niet zodanig, dat kan worden aangenomen dat zij op een natuurlijke verdeling van alle bestemmingslanden zouden uitkomen, zonder daarover expliciete afspraken te maken. De reizigersaantallen en omzet per bestemming variëren bovendien te zeer over de tijd om een stabiele coördinatie tussen de twee aanbieders mogelijk te maken. Indien er in een bepaald jaar – bijvoorbeeld vanwege geopolitieke gebeurtenissen - een stijging van het aantal reizigers is op één bestemming, ten koste van een andere bestemming, kan dit al zorgen voor een verstoring van het gecoördineerde evenwicht.
188. Ook een stilzwijgende afstemming op een verdeling van accommodaties waarmee de overlap tussen Partijen en TUI zou worden geëlimineerd<sup>196</sup>, acht de ACM niet aannemelijk. Een concurrentie die een vergelijkbare accommodatie aanbiedt zal naar het oordeel van de ACM voldoende concurrentiedruk uitoefenen, nu zelfs verschillende landen van bestemming vraagsubstituten zijn en prijs de meest bepalende factor is voor de uiteindelijke keuze.<sup>197</sup>
189. De ACM overweegt daarnaast dat een succesvolle afstraffing indien een marktdeelnemer afwijkt van de (stilzwijgende) afspraak, bij de bovengenoemde strategieën niet goed mogelijk is. Afstraffing door via lagere prijzen klanten te winnen van de concurrent is alleen mogelijk als dit gepaard kan gaan met uitbreiding van de capaciteit. Een substantiële uitbreiding van capaciteit kost echter veel tijd.<sup>198</sup> Dit maakt het moeilijk om tijdig in voldoende mate te reageren op een

<sup>192</sup> Het vermelden van bijkomende kosten is ook wettelijk verplicht.

<sup>193</sup> Coördinatie op de totaalprijzen acht de ACM niet aannemelijk, zie de voorgaande randnummers.

<sup>194</sup> Zie Tabel 1 van het Meldingsbesluit met kenmerk ACM/UIT/5337699.

<sup>195</sup> Zie **paragraaf 7.3** van dit besluit.

<sup>196</sup> Zie antwoorden van Pelikaan van 1 oktober 2020 met kenmerk ACM/IN/541323, p. 2, vraag 2.

<sup>197</sup> Zie randnummers 76-82 van dit besluit.

<sup>198</sup> Accommodatie- en vliegtuigstoelcapaciteit wordt al geruime tijd van tevoren ingekocht of gereserveerd, zie randnummer 34 van dit besluit.

afwijking van de verstandhouding. Daarnaast is het, zoals aangegeven in randnummer 184, voor marktdeelnemers moeilijk om te bepalen of een prijsverlaging het gevolg is van een afstraffing of van een verandering in de verhouding tussen het aantal boekingen en de resterende capaciteit.

190. Bovendien verwacht de ACM dat de reacties van buitenstaanders ervoor zullen zorgen dat een gecoördineerde uitkomst niet stabiel is. Er is sprake van een dynamisch speelveld, waarbij er zowel concurrentiedruk uitgaat van kleinere touroperators die door middel van dynamische pakketreizen hun aanbod kunnen uitbreiden, als van potentiële toetreders. Ten tweede zijn voor een aanzienlijke groep consumenten ook losse reiscomponenten een alternatief voor een pakketreis naar zonvakanties en zijn consumenten bovendien sterk prijsgevoelig.<sup>199</sup> Dit maakt de stabiliteit van een eventuele stilzwijgende afstemming tussen Partijen en TUI ten minste onzeker.

#### *Conclusie*

191. Gezien het voorgaande is het niet aannemelijk dat door de concentratie gecoördineerde effecten ontstaan die leiden tot een significante belemmering van de daadwerkelijke mededinging op de mogelijke markt voor pakketreizen voor zonvakanties.

## 9.4 Conclusie

192. Samengevat komt de ACM tot de conclusie dat het niet aannemelijk is dat de concentratie zal leiden tot een significante belemmering van de daadwerkelijke mededinging op de mogelijke markt voor pakketreizen voor zonvakanties. Allereerst is het niet aannemelijk dat Partijen een economische machtspositie verkrijgen of dat een bestaande economische machtspositie zal worden versterkt. Ten tweede is het niet aannemelijk dat sprake is van een significante belemmering van de daadwerkelijke mededinging als gevolg van het wegvallen van belangrijke concurrentiedruk tussen Partijen en een vermindering van de concurrentiedruk op de overige concurrenten. Ten derde is het niet aannemelijk dat de concentratie zal leiden tot gecoördineerde effecten als gevolg van stilzwijgende afstemming.

<sup>199</sup> Uit het consumentenonderzoek van Panteia (met kenmerk ACM/IN/541574) blijkt dat het merendeel van de consumenten kijkt bij verschillende aanbieders van pakketreizen en/ of losse reiscomponenten voor de gunstigste aanbieding, dat een lagere prijs de belangrijkste reden is om te kiezen voor losse reiscomponenten en dat prijs de belangrijkste keuzefactor is bij het bepalen van de bestemming. Daarnaast blijkt uit de fusiesimulatie in **Annex A** dat de vraag naar pakketreizen zeer elastisch is.

## 10 Conclusie

193. Sunweb en Corendon hebben bij de ACM een vergunningsaanvraag ingediend omdat Sunweb de zeggenschap probeert te krijgen over Corendon. De ACM concludeert dat de gemelde operatie binnen de werkingssfeer valt van het concentratietoezicht, dat geregeld is in hoofdstuk 5 van de Mw.
194. De ACM is van oordeel dat als de voorgenomen concentratie wordt voltrokken, de daadwerkelijke mededinging op de Nederlandse markt of een deel daarvan niet op significante wijze zal worden belemmerd. Daarom heeft de ACM besloten om een vergunning te verlenen.

Den Haag, 26 oktober 2020

Autoriteit Consument en Markt,  
namens deze:

mr. T. M. Snoep  
bestuursvoorzitter

*Als u belanghebbende bent, kunt u beroep instellen tegen dit besluit. Stuur uw gemotiveerde beroepschrift naar de Rechtbank Rotterdam, Sector bestuursrecht, Postbus 50951, 3007 BM Rotterdam. 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](http://www.rechtspraak.nl).*