2025/2059

24.10.2025 г.

РЕШЕНИЕ ЗА ИЗПЪЛНЕНИЕ (ЕС) 2025/2059 НА КОМИСИЯТА

от 30 септември 2025 година

относно приложимостта на член 34 от Директива 2014/25/ЕС на Европейския парламент и на Съвета по отношение на поръчки, възлагани за дейности във връзка с предоставянето на някои пощенски услуги и на други услуги, различни от пощенски услуги, в Естония

(нотифицирано под номер C(2025) 6542)

(само текстът на естонски език е автентичен)

(текст от значение за ЕИП)

ЕВРОПЕЙСКАТА КОМИСИЯ,

като взе предвид Договора за функционирането на Европейския съюз,

като взе предвид Директива 2014/25/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 26 февруари 2014 г. относно възлагането на поръчки от възложители, извършващи дейност в секторите на водоснабдяването, енергетиката, транспорта и пощенските услуги и за отмяна на Директива 2004/17/ЕО ([1]), и по-специално член 35, параграф 3 от нея,

след консултации с Консултативния комитет за обществени поръчки,

като има предвид, че:

1. ФАКТИ

(1) На 1 април 2025 г. Република Естония, представлявана от Министерството на финансите, подаде искане до Комисията съгласно член 35, параграф 1 от Директива 2014/25/ЕС („искането“) от името на AS Eesti Post („Eesti Post“ или „заявителя“) — дружеството, извършващо обхванатите от искането дейности. Както се изисква в член 1, параграф 1 от Решение за изпълнение (ЕС) 2016/1804 на Комисията ([2]), искането съдържа информацията, определена в приложение I към същото решение за изпълнение.

(2) Заявителят е доставчик на пощенски услуги в Естония и е възложител по смисъла на член 4, параграф 2 от Директива 2014/25/ЕС. Eesti Post е единственият доставчик на универсални услуги в Естония ([3]). Искането се отнася за дейности, свързани с предоставянето от страна на заявителя на територията на Естония на някои пощенски услуги и други услуги, различни от пощенските, както е посочено в член 13, параграф 1, букви а) и б) и в член 13, параграф 2, букви б) и в) от Директива 2014/25/ЕС. Съответните услуги, описани в искането, са както следва:

а) вътрешни услуги за доставка (стандартна и експресна) на колетни пратки;

б) международни услуги за доставка (стандартна и експресна) на колетни пратки (входящи, изходящи);

в) услуги по отпечатване и опаковане;

г) логистични услуги, извършвани от трети и четвърти страни (международна стопанска дейност).

([1]) ОВ L 94, 28.3.2014 г., стр. 243, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2014/25/oj.

([2]) Решение за изпълнение (ЕС) 2016/1804 на Комисията от 10 октомври 2016 г. относно подробните правила за прилагане на членове 34 и 35 от Директива 2014/25/ЕС на Европейския парламент и на Съвета относно възлагането на поръчки от възложители, извършващи дейност в секторите на водоснабдяването, енергетиката, транспорта и пощенските услуги (ОВ L 275, 12.10.2016 г., стр. 39, ELI: http://data.europa.eu/eli/dec_impl/2016/1804/oj).

([3]) Универсалните пощенски услуги в Естония включват следните вътрешни и международни пощенски услуги: изпращане на кореспондентски пратки с тегло до 2 kg като обикновени, препоръчани и застраховани пощенски пратки; изпращане на пощенски колетни пратки с тегло до 20 kg като препоръчани и застраховани пощенски пратки (вж. UPT tüüptingimused _alates 01.05.2020). Тези продукти са в обхвата на искането, както за вътрешни, така и за международни услуги за доставка на колетни пратки чрез мрежата на Всемирния пощенски съюз. Вж. имейли на заявителя от 3 и 8 септември 2025 г.

(3) По отношение на категорията „международни услуги за доставка (стандартна и експресна) на колетни пратки (входящи, изходящи)“ след обменена кореспонденция с Комисията заявителят посочи, че след направен преглед на категорията той вече не желае да включи в обхвата на искането международните услуги за експресна доставка на колетни пратки ([4]). Следователно по отношение на тази категория услуги настоящото решение се отнася само до международни услуги за стандартна доставка на колетни пратки (вж. съображение 22 и раздел 3.2.1.3).

(4) По отношение на категорията „международни услуги за доставка (стандартна) на колетни пратки“ заявителят твърди, че тази категория включва доставка на писма от вида „maxi letter“ със съдържание на пратката до 2 kg, попадаща в обхвата на универсалните пощенски услуги, предоставяни от Eesti Post, тъй като писмата от вида „maxi letter“ могат да бъдат *de facto* приравнени към много малките колетни пратки ([5]), доставяни международно ([6]). Комисията е съгласна със становището на заявителя, че писмата от вида „maxi letter“ и много малките колетни пратки следва да са част от един и същ пазар; въпреки това те следва да се разграничават от международните услуги за стандартна доставка на колетни пратки (вж. раздел 3.2.1.4).

(5) По отношение на категорията „логистични услуги, извършвани от трети и четвърти страни (международна стопанска дейност)“ след обменена кореспонденция с Комисията заявителят потвърди, че Директива 2014/25/ЕС вече не се прилага за поръчки, възложени за извършване на логистични услуги от трети и четвърти страни, и че той е съгласен обхватът на изключването да бъде намален, като тази категория се премахне от обхвата на искането ([7]). Следователно настоящото решение не се отнася до тази категория.

(6) Искането не беше придружено от подкрепено с доказателства и обосновано становище, прието от независим национален орган, компетентен по отношение на съответните дейности. Такъв орган би анализирал подробно условието за приложимостта на член 34, параграф 1 от Директива 2014/25/ЕС по отношение на съответните дейности в съответствие с параграфи 2 и 3 от същия член. В съответствие с точка 1, буква а) и точка 1, втора алинея от приложение IV към Директива 2014/25/ЕС, като се има предвид, че в настоящия случай може да се предполага свободен достъп до пазарите на основание член 34, параграф 3, първа алинея от същата директива и при липсата на подкрепено с доказателства и обосновано становище на независим национален орган, Комисията трябва да приеме решение за изпълнение във връзка с искането в срок до 105 работни дни.

(7) В съответствие с точка 1, трета алинея от приложение IV към Директива 2014/25/ЕС крайният срок за приемането на актовете за изпълнение започва да тече от първия работен ден след датата, на която Комисията получи искането, посочено в член 35, параграф 1 от същата директива, или ако информацията, която трябва да се предостави заедно с искането, е непълна — от работния ден след получаването на пълната информация. Следователно първоначалният краен срок изтече на 8 септември 2025 г. ([8]). Тъй като обаче Комисията трябваше да получи и разгледа допълнителна информация, крайният срок беше удължен със съгласието на заявителя до 30 септември 2025 г. ([9]).

(8) След искания за разяснения, изпратени от Комисията по имейл на 9, 14, 22, 24, 28 и 30 април 2025 г.; 5, 8 и 27 май 2025 г.; 3, 5, 10, 12, 16, 19 и 24 юни 2025 г.; 1 и 7 юли 2025 г., заявителят е представил своите отговори и допълнителна информация по имейл на 11, 16, 17, 25 и 30 април 2025 г.; 7 и 15 май 2025 г.; 2, 6, 10, 12, 16, 18, 19, 26, 27 и 30 юни 2025 г.; 3 и 9 юли 2025 г.; на 29 август 2025 г., 3, 4, 5 и 8 септември 2025 г.

([4]) Имейл на заявителя от 16 април 2025 г.

([5]) Съгласно конвенциите на Всемирния пощенски съюз (вж. guidePostalTransportEn.pdf) колетните пратки са с тегло от 0 до 20 kg (30 kg по избор), докато малките пакети са с тегло от 0 до 2 kg. Много малките колетни пратки са категория на колетните пратки с малко тегло. За целите на настоящото решение категорията „много малки колетни пратки“ включва колетни пратки, които са с тегло до 2 kg и съдържат стоки. За описанието на тези продукти вж. уебсайтовете на съответните оператори: UPT tüüptingimused _alates 01.05.2020; Calculator - DPD и Parcel prices | Estonia and Europe | SmartPosti.

([6]) Имейл на заявителя от 29 август 2025 г.

([7]) Имейл на заявителя от 16 юни 2025 г.

([8]) Известие за искане във връзка с приложимостта на член 34 от Директива 2014/25/ЕС — Искане, отправено от Република Естония (ОВ C, C/2025/2295, 15.4.2025 г., ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2025/2295/oj).

([9]) Известие за искане относно приложимостта на член 34 от Директива 2014/25/ЕС — Удължаване на срока за приемане на актове за изпълнение (ОВ C, C/2025/5047, 15.9.2025 г., ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2025/5047/oj).

2. **ПРАВНА УРЕДБА**

(9) Директива 2014/25/ЕС се прилага за възлагането на поръчки за извършване на дейности, свързани с пощенските услуги и други услуги, при условие че последните се предоставят от субект, който предоставя и пощенски услуги по смисъла на Директива 2014/25/ЕС, освен ако дейността не е изключена съгласно член 34 от същата директива.

(10) Съгласно член 34, параграф 1 от Директива 2014/25/ЕС директивата не се прилага по отношение на поръчките, предназначени да създадат условия за осъществяването на дейност, за която се прилага тази директива, ако в държавата членка, в която дадената дейност се осъществява, дейността е изложена пряко на конкуренцията на пазари, достъпът до които не е ограничен.

3. **ОЦЕНКА**

(11) Настоящото решение се основава на правните и фактическите обстоятелства към септември 2025 г., както и на предоставената от заявителя информация и публично достъпната информация. То може да бъде преразгледано, ако вследствие на съществени промени в правните или фактическите обстоятелства вече не са изпълнени условията за приложимостта на член 34, параграф 1 от Директива 2014/25/ЕС.

3.1. **Неограничен достъп до пазара**

(12) Смята се, че достъпът до пазара е неограничен, ако съответната държава членка е изпълнила и приложила относимите правни актове на Съюза, с които се отваря определен сектор или част от него за конкуренция. Тези правни актове са посочени в приложение III към Директива 2014/25/ЕС, което включва, що се отнася до пощенските услуги, Директива 97/67/ЕО на Европейския парламент и на Съвета ([10]).

(13) Както е посочено от заявителя ([11]), Естония е въвела и приложила ([12]) Директива 97/67/ЕО. Следователно достъпът до съответния пазар се счита за неограничен в съответствие с член 34, параграф 3 от Директива 2014/25/ЕС.

3.2. **Пряко излагане на конкуренция**

(14) Прякото излагане на конкуренция следва да се оценява въз основата на разнообразни критерии, като нито един от тях не е определящ сам по себе си. По отношение на съответните дейности, засегнати от настоящото решение, пазарният дял на основните участници на даден пазар представлява един от критериите, които следва да бъдат взети предвид. Тъй като условията се различават при отделните дейности, посочени в искането, при оценката на състоянието на конкуренцията следва да се вземат под внимание различните обстоятелства на съответните пазари.

(15) Тази оценка обаче е ограничена от приложимите кратки срокове и от необходимостта да се разчита на информацията, с която разполага Комисията. Информацията произлиза или от вече достъпни източници, или от данните, получени във връзка с искането, и не може да се допълва чрез методи, които изискват повече време, в това число и по-специално обществени допитвания, насочени към съответните икономически оператори. Оценката на прякото излагане на конкуренция, която се извършва в контекста на Директива 2014/25/ЕС, следователно не засяга пълното прилагане на правото в областта на конкуренцията.

([10]) Директива 97/67/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 15 декември 1997 г. относно общите правила за развитието на вътрешния пазар на пощенските услуги в Общността и за подобряването на качеството на услугата (ОВ L 15, 21.1.1998 г., стр. 14, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/1997/67/oj).

([11]) Точка 72 от искането. Вж. също имейл на заявителя от 3 септември 2025 г.

([12]) Заявителят потвърди, че първоначалното транспониране на Директива 97/67/ЕО в естонското национално законодателство е било направено посредством законодателен акт за пощенските услуги (*Postiseadus*) от 2006 г. (RT I 2006, 18, 142), който по-късно е бил заменен от законодателен акт за пощенските услуги от 2008 г. (RT I 2008, 53, 297).

(16) Настоящото решение не засяга прилагането на правилата за конкуренция и други области на правото на Съюза. По-специално критериите и методиката, използвани за оценка на прякото излагане на конкуренция съгласно член 34 от Директива 2014/25/ЕС, не са непременно идентични с тези, които се използват за извършването на оценка съгласно членове 101 или 102 от Договора за функционирането на Европейския съюз или съгласно Регламент (ЕО) № 139/2004 на Съвета ([13]), както беше потвърдено от Общия съд в решението по дело *Österreichische Post AG/Комисия* ([14]).

(17) Целта на настоящото решение е да се установи дали дейностите, за които се отнася искането, са изложени на такова ниво на конкуренция (на пазари, достъпът до които не е ограничен по смисъла на член 34 от Директива 2014/25/ЕС), което ще гарантира, че дори при липса на дисциплината, наложена от подробните правила за възлагане на обществени поръчки, установени в Директива 2014/25/ЕС, възлагането на обществени поръчки за извършване на съответните дейности ще се извършва по прозрачен, недискриминационен начин, основан на критерии, позволяващи на купувачите да определят решението, което като цяло е икономически най-изгодно.

3.2.1. *Пощенски услуги (вътрешни услуги за доставка на колетни пратки и международни услуги за стандартна доставка на колетни пратки)*

3.2.1.1. Определяне на пазара

3.2.1.1.1. Определяне на продуктовия пазар

(18) В предишни решения ([15]) Комисията прави разграничение между вътрешни и международни услуги за доставка на колетни пратки. Комисията достигна до заключението, че вътрешните услуги за доставка на колетни пратки се предоставят от дружества, които работят в рамките на национални мрежи за доставка, докато международната доставка на колетни пратки се изразява в събирането на колетни пратки, които трябва да бъдат транспортирани и доставени в чужбина, и се предоставя от дружества, които имат достъп до мрежи в държавите на местоназначение. Позицията на заявителя е в съответствие с практиката на Комисията. По-специално заявителят твърди, че в Естония както за вътрешните, така и за международните услуги за стандартна доставка на колетни пратки се използва една и съща национална инфраструктура — предимно мрежи от автомати за колетни пратки. Тези мрежи са цялостни системи от автоматизирани пунктове за събиране и доставка на колетни пратки, разположени в цяла Естония, и не са част от мрежата, предоставяна от Eesti Post чрез задължението за извършване на универсални пощенски услуги ([16]). Това означава, че колетните пратки (включително много малките колетни пратки) могат да влязат чрез пощенската мрежа и после да бъдат доставени чрез мрежата от автомати за колетни пратки в Естония (при условие че държавата на произход на колетната пратка позволява това) ([17]). Всъщност, за разлика от вътрешните услуги за доставка на колетни пратки, при международните услуги за стандартна доставка на колетни пратки се изискват споразумения между операторите за предоставяне на трансгранични услуги ([18]). Повечето участници на пазара, извършващи дейност в Естония, използват свои собствени мрежи за колетни пратки в рамките на балтийските държави, като за международни превози им е необходимо да получат достъп до мрежите на трети страни ([19]).

([13]) Регламент (ЕО) № 139/2004 на Съвета от 20 януари 2004 г. относно контрола върху концентрациите между предприятия (Регламент за сливанията на ЕО) (ОВ L 24, 29.1.2004 г., стр. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2004/139/oj).

([14]) Решение на Съда на Европейския съюз от 27 април 2016 г., *Österreichische Post AG/Комисия*, T-463/14, ECLI: EU:T:2016:243, точка 28. Вж. също Директива 2014/25/ЕС, съображение 44.

([15]) Решение за изпълнение (ЕС) 2024/3224 на Комисията от 29 ноември 2024 г. относно приложимостта на член 34 от Директива 2014/25/ЕС на Европейския парламент и на Съвета по отношение на поръчки, възлагани за дейности във връзка с предоставянето на някои пощенски услуги и на други услуги, различни от пощенски услуги, в Словакия (ОВ L, 2024/3224, 23.12.2024 г., ELI: http://data.europa.eu/eli/dec_impl/2024/3224/oj); Решение за изпълнение (ЕС) 2023/1228 на Комисията от 7 юни 2023 г. относно приложимостта на член 34 от Директива 2014/25/ЕС на Европейския парламент и на Съвета към възлагането на поръчки за дейността, свързана с услугите за експресна доставка на колетни пратки в Литва (ОВ L 160, 26.6.2023 г., стр. 33, ELI: http://data.europa.eu/eli/dec/2023/1228/oj), Решение за изпълнение (ЕС) 2020/737 на Комисията от 27 май 2020 г. относно приложимостта на член 34 от Директива 2014/25/ЕС на Европейския парламент и на Съвета по отношение на възлагането на поръчки за дейности, свързани с предоставянето на някои пощенски услуги в Дания (ОВ L 172, 3.6.2020 г., стр. 23, ELI: http://data.europa.eu/eli/dec_impl/2020/737/oj); Решение за изпълнение (ЕС) 2019/1204 на Комисията от 12 юли 2019 г. относно приложимостта на Директива 2014/25/ЕС на Европейския парламент и на Съвета по отношение на поръчки, възлагани за определени дейности във връзка с предоставянето на някои пощенски услуги и на други услуги, различни от пощенски услуги, в Хърватия (ОВ L 189, 15. 7. 2019 г., стр. 75, ELI: http://data.europa.eu/eli/dec_impl/2019/1204/oj). Вж. също дело COMP/M.5152 — Posten AB/Post Danmark A/S от 21. 4. 2009 г., точка 54.

([16]) Точки 34 и 35 от искането.

([17]) Точка 40 от искането.

([18]) Точка 34 от искането.

([19]) Точка 35 от искането.

(19) И в предишни решения ([20]) Комисията стигна до заключението, че пазарът на услуги (както вътрешни, така и международни) за доставка на колетни пратки може да бъде сегментиран на услуги за експресна доставка и стандартна доставка (наричани също така „с отложена доставка“). При това сегментиране се взема предвид, че експресните услуги са по-бързи и по-надеждни от стандартните услуги, че всяка от тези услуги изисква различна инфраструктура и че експресните услуги се характеризират с допълнителни услуги с добавена стойност, като например услуги за проследяване на пратката, и също така обикновено са по-скъпи.

(20) В настоящия случай различните структури на операторите на пощенски услуги в Естония предоставят значителна възможност при предлагането за заместване между услугите за експресна и стандартна доставка ([21]). Както за услугите за експресна доставка, така и за услугите за стандартна доставка се използват сходни логистични мрежи и всички оператори на пощенски услуги използват една и съща мрежа за превоз както на експресни продукти, така и на продукти с отложена доставка. В тази връзка всички ключови етапи от веригата за доставка, например целият процес от вземането до доставката на пратката, сортирането, обработката на рампа и митническото оформяне, са едни и същи за експресните и за стандартните услуги ([22]). Освен това ключовите оператори на пазара предлагат на своите клиенти негарантирана доставка в рамките на следващия ден, както за експресни, така и за стандартни услуги ([23]).

(21) От гледна точка на търсенето заявителят подчертава популярността на автоматите за получаване на колетни пратки, разположени в различни населени места в близост до търговски обекти или вътре в тях в цяла Естония (както и в останалите балтийски държави), тъй като те дават възможност за безконтактна доставка и гъвкавост по отношение на момента, в който пратката пристига при клиента ([24]). Освен това наличните за потребителите допълнителни услуги с добавена стойност, например услуги за проследяване на пратката, се предлагат по приблизително еднакъв начин като част от услугите за стандартна и експресна доставка на колетни пратки ([25]).

(22) Поради това, въз основа на горепосочените елементи, що се отнася до вътрешните услуги за доставка на колетни пратки, заявителят смята, че ще е нецелесъобразно този пазар да се сегментира на експресен и стандартен, като се има предвид значителната възможност за заместване между търсенето и предлагането ([26]). Заявителят смята, че следва да има единен пазар за вътрешни услуги за експресна и стандартна доставка. Комисията е съгласна с това становище и заключението ѝ е, че за целите на настоящото решение услугите за експресна и стандартна доставка на колетни пратки са част от един и същ пазар. Що се отнася до международните услуги за експресна доставка на колетни пратки, заявителят смята, че посочените услуги за отворени за конкуренция ([27]); въпреки това, тъй като посочените услуги са изключени от обхвата на искането, Комисията ограничава анализа си до международните услуги за стандартна доставка на колетни пратки (раздел 3.2.1.3).

(23) В някои случаи може да се предвиди допълнително сегментиране на услугите за доставка на колетни пратки на колетни пратки за частни клиенти и колетни пратки за стопански субекти (т.е. вътрешни и международни услуги за доставка на колетни пратки на частни лица (C2X) и вътрешни и международни услуги за доставка на колетни пратки на стопански субекти (B2X). Според заявителя в случая на вътрешни услуги за доставка на колетни пратки в Естония всички оператори използват една и съща инфраструктура за обработка на колетните пратки и за предоставяне на услуги на частни лица (C2X) и на стопански субекти (B2X); сортирането на колетните пратки е централизирано, а за пренасянето им се използва една и съща основна мрежа за превоз, което означава, че няма значителна разлика в инфраструктурата между C2X и B2X по отношение на действията, свързани с доставката ([28]). Заявителят изложи сходни съображения за международните услуги, като уточни, че като цяло повечето международни колетни пратки за свързани с електронната търговия и следователно са част от сегмента B2X ([29]). Поради това заключението на Комисията е, че за целите на настоящото решение услугите C2X и B2X принадлежат към един и същ пазар както за вътрешните, така и за международните услуги за доставка на колетни пратки.

([20]) Решения за изпълнение (ЕС) 2023/1228 и (ЕС) 2020/737, цитирани по-горе.

([21]) В друг случай Комисията е счела, че различни фактори предоставят значителни възможности за заместване от гледна точка на предлагането и поради това е стигнала до заключението, че не е необходимо да се прави разграничение между експресни и стандартни услуги. Вж. във връзка с това Решение за изпълнение (ЕС) 2024/3224 на Комисията, цитирано по-горе.

([22]) Точка 54 от искането.

([23]) Допълнителна информация, предоставена от заявителя на 7 май 2025 г.

([24]) Точки 65 и 188 от искането.

([25]) Допълнителна информация, предоставена от заявителя на 7 май 2025 г.

([26]) Точки 47—54 от искането.

([27]) Имейл на заявителя от 11 април 2025 г.

([28]) Точка 190 от искането, както и допълнителна информация, предоставена от заявителя на 7 май 2025 г.

([29]) Точка 102 от искането. Вж. също точки 185—208 от искането във връзка с вътрешните услуги за доставка на колетни пратки и точки 97—112 във връзка с международните услуги за доставка на колетни пратки, в които заявителят е предоставил приблизителни стойности на собствения си пазарен дял и на основните си конкуренти.

(24) Що се отнася до евентуалното разграничение между доставката на писма от вида „maxi letter“ с тегло на пратката до 2 kg, попадаща в обхвата на универсалните пощенски услуги, предоставяни от Eesti Post, и международните услуги за стандартна доставка на колетни пратки, съгласно предоставената от заявителя информация приблизително [95-100] % от писмата от вида „maxi letter“ се използват за доставката на стоки, закупени онлайн ([30]). Основният фактор за обемите са международните продажби от големи (предимно базирани в Китай) магазини, докато обемите на вътрешния пазар са незначителни (по-малко от [0-5] %) ([31]). Според заявителя ([32]), въпреки че тези продукти се класифицират като писма от вида „maxi letter“ поради използването на мрежата на Всемирния пощенски съюз, те следва да се считат *de facto* за колетни пратки и като алтернатива на „много малките колетни пратки“, предлагани от оператори като SmartPosti и DPD ([33]). Двете услуги са сходни по отношение на размер и функционалност, а цените им са като цяло сравними ([34]).

(25) От гледна точка на клиента, особено за малки пратки при електронна търговия, услугата за доставка на писма от вида „maxi letter“ с проследяване е до голяма степен еквивалентна на тази за малките колетни пратки ([35]). Това включва сходна бързина на доставката, известия за клиентите и възможности за проследяване. Освен това, дори ако цените на писма от вида „maxi letter“ бъдат включени като част от задължението за предоставяне на универсални услуги, това не би премахнало конкурентния натиск от много малките колетни пратки, както се вижда от прогресивно намаляващия дял на Eesti Post при тези услуги (вж. раздел 3.2.1.4). Освен това писмата от вида „maxi letter“ вече често се обработват с помощта на усъвършенствани логистични мрежи като PRIME Tracked и IPC INTERCONNECT ([36]), които предлагат проследяване, установени стандарти за доставка и надеждно обслужване — подобно на това, което се очаква от мрежите за стандартна доставка на колетни пратки. В резултат на това, от гледна точка на потребителя, международните писма от вида „maxi letter“ вече са сравнима алтернатива на доставките от електронна търговия ([37]).

(26) Въпреки това гореспоменатите елементи по-скоро насочват към включването на писмата от вида „maxi letter“, съдържащи пратка с тегло до 2 kg, в една и съща категория с много малките колетни пратки, отколкото включването им в общата категория на международните услуги за стандартна доставка на колетни пратки. Поради това за целите на настоящото решение Комисията стига до заключението, че писмата от вида „maxi letter“ и много малките колетни пратки са част от един и същ пазар. Не е необходимо да се решава дали доставката на писма от вида „maxi letter“ и на много малки колетни пратки е част от пазара на международната стандартна доставка на други колетни пратки или е част от отделен пазар, тъй като резултатът от анализа остава непроменен и при двете определяния на продуктовия пазар (вж. раздели 3.2.1.3 и 3.2.1.4) ([38]).

3.2.1.1.2. Определяне на географския пазар

(27) Според заявителя съответният географски пазар за вътрешните и международните услуги за доставка на колетни пратки следва да се определи като национален, обхващащ територията на Естония ([39]).

(28) В свои предишни решения ([40]) Комисията възприе становището, че пазарите за вътрешни и международни услуги за доставка на колетни пратки и които и да е техни сегменти, независимо от разликата между вътрешните и международните услуги, са с национален обхват. Позицията на заявителя е в съответствие с практиката на Комисията.

(29) При липсата на каквито и да е индикации за различен обхват на географския пазар за целите на настоящото решение и без да се засягат разпоредбите на законодателството на ЕС в областта на конкуренцията, може да се счита, че географският обхват на пазарите за вътрешни и международни услуги за доставка на колетни пратки обхваща територията на Естония.

([30]) Точка 37 от искането.
([31]) Имейл на заявителя от 29 август 2025 г.
([32]) Имейли на заявителя от 29 август и 5 септември 2025 г.
([33]) Тези оператори не предлагат писма от вида „maxi letter“. Точка 83, таблици 1 и 2 и точка 84 от искането, в които заявителят уточнява следното: „[…]“.
([34]) Точка 42 от искането.
([35]) Допълнителна информация, предоставена от заявителя на 18 и 27 юни 2025 г., както и на 29 август и 5 септември 2025 г.
([36]) Допълнителна информация, предоставена от заявителя на 18 юни 2025 г.
([37]) Допълнителна информация, предоставена от заявителя на 27 юни 2025 г.
([38]) Допълнителна информация, предоставена от заявителя на 29 август и 5 септември 2025 г.
([39]) Точки 61 и 65 от искането.
([40]) Например решения за изпълнение (ЕС) 2024/3224 и (ЕС) 2019/1204 на Комисията, цитирани по-горе. Вж. също дело COMP/M.5152 — Posten AB/Post Danmark A/S от 21.4.2009 г., т. 66 и 74.

3.2.1.2. Вътрешни услуги за доставка (стандартна и експресна) на колетни пратки — анализ на пазара

(30) От 2023 г. насам на пазара на вътрешните услуги за доставка на колетни пратки има 21 активни доставчика на услуги ([41]), които включват дъщерни дружества на национални пощенски оператори, като DPD и SmartPosti.

(31) Въз основа на подадената от заявителя информация пазарният дял на Eesti Post в този сегмент на пазара от гледна точка на стойността е бил [20—25] % през 2022 г., [20—25] % през 2023 г. и [15-20] % през 2024 г. ([42]).

(32) Пазарните дялове на ключовите конкуренти на Eesti Post от гледна точка на стойността за периода 2022—2024 г. са, както следва: за 2022 г. — DPD [15—20] %, SmartPosti [10—15] %, Venipak [10—15] %, Jet Express [5—10] %. За 2023 г. пазарните дялове са, както следва: DPD [15—20] %, SmartPosti [10—15] %, Venipak [10—15] %, Jet Express [5—10] %. За 2024 г. пазарните дялове на ключовите конкуренти на Eesti Post са, както следва: DPD [15—20] %, SmartPosti [10—15] %, Venipak [10—15] %, Jet Express [5—10] % ([43]).

(33) Въз основа на подадената от заявителя информация пазарният дял на Eesti Post от гледна точка на обема е бил [20—25] % през 2022 г., [20—25] % през 2023 г. и [20—25] % през 2024 г. ([44]).

(34) Пазарните дялове на ключовите конкуренти на Eesti Post от гледна точка на обема за периода 2022—2024 г. са, както следва: за 2022 г. — DPD [15—20] %, SmartPosti [10—15] %, Venipak [10—15] %, Jet Express [5—10] %. За 2023 г. пазарните дялове са, както следва: DPD [15—20] %, SmartPosti [10—15] %, Venipak [5—10] %, Jet Express [5—10] %. За 2024 г. пазарните дялове на ключовите конкуренти на Eesti Post са, както следва: DPD [15—20] %, SmartPosti [10—15] %, Venipak [5—10] %, Jet Express [0—5] % ([45]).

(35) Пазарният дял на Eesti Post е намалял леко през последните три години за разлика от пазарните дялове на ключовите му конкуренти, които често са се увеличавали леко. В резултат на това разликата между Eesti Post и ключовите му конкуренти намалява през годините. Тази промяна е допълнително потвърждение за все по-големия конкурентен натиск за Eesti Post. Освен това фактът, че 26 % от целия пазар от гледна точка както на стойността, така и на обема, се заема от други по-малки оператори на пощенски услуги, доказва още повече, че дейността е изложена на конкуренция.

(36) Въз основа на предоставената от заявителя информация не се изисква лиценз за предоставянето на вътрешни услуги за доставка на колетни пратки за разлика от традиционните пощенски услуги, за които това се изисква ([46]).. Макар че дружествата имат задължението да уведомяват естонския орган за защита на конкуренцията за започването на стопанска дейност, заявителят твърди, че процесът на уведомяване е съвсем опростен и не създава бариери за операторите, които желаят да навлязат на пазара ([47]).. Например регистрацията на наскоро навлезлия на пазара в Естония оператор на пощенски услуги Unisend Eesti OÜ през 2023 г. показва, че навлизането на пазара е доста облекчен процес ([48]).

([41]) Точка 181 от искането.
([42]) Точка 200, таблица 9 от искането, както и допълнителна информация, предоставена от заявителя на 13 май 2025 г.
([43]) Точка 200, таблица 9 от искането, както и допълнителна информация, предоставена от заявителя на 13 май 2025 г.
([44]) Точка 200, таблица 10 от искането, както и допълнителна информация, предоставена от заявителя на 13 май 2025 г.
([45]) *Пак там.*
([46]) Точка 27 от искането.
([47]) Точка 25 от искането.
([48]) Точка 182 от искането, както и допълнителна информация, предоставена от заявителя на 30 април 2025 г.

(37) Въз основа на предоставената от заявителя информация общите разходи за навлизане на пазара могат да бъдат оценени на стойност 1—1,5 млн. евро ([49]). Според заявителя относително малката географска територия на Естония и добре развитата инфраструктура улесняват новите конкуренти в изграждането на конкурентна мрежа в разумни срокове — по прогнозни оценки между три и шест месеца ([50]). Според заявителя новите конкуренти могат да възприемат „поетапен подход“ за навлизането на пазара, като първоначално съсредоточат дейността си върху гъсто населени градски райони (напр. Талин, Тарту), което им дава възможност да избегнат разходите, свързани с обслужването на селски райони в ранните етапи на навлизане на пазара, след което могат да разширят покритието си с разрастване на стопанската си дейност ([51]).

(38) Заявителят твърди, че навлизането на пазара от Unisend Eesti OÜ през 2023 г. е било възприето като фактор, който допълнително ще увеличи конкуренцията на този пазар. По-специално въз основа на информацията, предоставена от заявителя, към април 2025 г. дружеството Unisend Eesti OÜ е управлявало 173 автомата за колетни пратки в цяла Естония ([52]), което потвърждава общата тенденция към разширяване на дейността.

(39) С оглед на разгледаните по-горе фактори за целите на настоящото решение и без да се засяга законодателството в областта на конкуренцията, Комисията счита, че дейността, свързана с предоставянето на вътрешни услуги за стандартна и експресна доставка на колетни пратки в Естония, е пряко изложена на конкуренция. Следователно, тъй като определените в член 34 от Директива 2014/25/ЕС условия са изпълнени, може да се направи заключението, че Директива 2014/25/ЕС не се прилага за поръчките, предназначени за извършване на дейността, свързана с вътрешните услуги за доставка на колетни пратки.

3.2.1.3. Международни услуги за стандартна доставка на колетни пратки — анализ на пазара

(40) Въз основа на информацията, предоставена от заявителя, на този пазар работят 9 доставчици на услуги, включително дъщерни дружества на национални оператори на пощенски услуги като DPD и SmartPosti, като поне пет от тях са с пазарен дял над 10 % ([53]). Подобно на вътрешния пазар няма правни или регулаторни бариери за навлизане на пазара, както показва регистрацията на оператора на пощенски услуги Unisend Eesti OÜ през 2023 г. ([54]), и не се изисква лиценз за предоставянето на международни услуги за стандартна доставка на колетни пратки ([55]).

(41) Въз основа на информацията, предоставена от заявителя, ако определянето на пазара за международни услуги за стандартна доставка на колетни пратки не включва писмата от вида „maxi letter“ и много малките колетни пратки, пазарният дял на Eesti Post от гледна точка на стойността е бил [10-15] % през 2022 г., [20-25] % през 2023 г. и [15-20] % през 2024 г. ([56]).

(42) Пазарните дялове на ключовите конкуренти на Eesti Post от гледна точка на стойността за периода 2022—2024 г. са, както следва: за 2022 г. — DHL [20—25] %, TNT/Fedex [20—25] %, DPD [15—20] %, SmartPosti [10—15] %, EKLT/UPS [5—10] %, Venipak [0—5] %. За 2023 г. пазарните дялове са, както следва: TNT/Fedex [20—25] %, DHL [15—20] %, DPD [10—15] %. SmartPosti [10—15] %, EKLT/UPS [5—10] %, Venipak [5—10] %. За 2024 г. пазарните дялове на ключовите конкуренти на Eesti Post са, както следва: TNT/Fedex [20—25] %, DHL [15—20] %, DPD [15—20] %, SmartPosti [10—15] %, Venipak [5—10] %, EKLT/UPS [5—10] % ([57]).

(43) Според подадената от заявителя информация пазарният дял на Eesti Post на този пазар от гледна точка на обема е бил [10—15] % през 2022 г., [25—30] % през 2023 г. и [25—30] % през 2024 г. ([58]).

([49]) Вж. допълнителната информация, предоставена от заявителя на 13 май 2025 г.
([50]) Точка 223 от искането, както и допълнителна информация, предоставена от заявителя на 13 май 2025 г.
([51]) Вж. допълнителната информация, предоставена от заявителя на 13 май 2025 г.
([52]) Точка 183 от искането, както и допълнителна информация, предоставена от заявителя на 7 май 2025 г.
([53]) Точка 91 от искането.
([54]) Точка 182 от искането, както и допълнителна информация, предоставена от заявителя на 30 април 2025 г.
([55]) Точки 145 и 27 от искането.
([56]) Допълнителна информация, предоставена от заявителя на 18 юни 2025 г.
([57]) *Пак там.*
([58]) *Пак там.*

(44) Пазарните дялове на ключовите конкуренти на Eesti Post от гледна точка на обема за периода 2022—2024 г. са, както следва: за 2022 г. — DHL [15—20] %, TNT/Fedex [20—25] %, DPD [15—20] %, SmartPosti [15—20] %, EKLT/UPS [5—10] %, Venipak [0—5] %. За 2023 г. пазарните дялове са, както следва: TNT/Fedex [15—20] %, DHL [15—20] %, SmartPosti [15—20] %, DPD [10—15] %, EKLT/UPS [5—10] %, Venipak [5—10] %. За 2024 г. пазарните дялове на ключовите конкуренти на Eesti Post са, както следва: TNT/Fedex [15—20] %, DHL [15—20] %, SmartPosti [10—15] %, DPD [10—15] %, Venipak [5—10] %, EKLT/UPS [5—10] % ([59]).

(45) Резултатите от този анализ не се променят, ако писмата от вида „maxi letter“ и много малките колетни пратки са включени в този пазар. Пазарните дялове на Eesti Post при международните услуги за стандартна доставка на колетни пратки, които включват писма от вида „maxi letter“ и много малки колетни пратки, са, както следва: за 2021 г. — [35—40] % от гледна точка на обема и [20—25] % от гледна точка на стойността; за 2022 г. — [25—30] % от гледна точка на обема и [15—20] % от гледна точка на стойността; за 2023 г. — [30—35] % от гледна точка на обема и [20—25] % от гледна точка на стойността ([60]). За сравнение пазарните дялове на двамата най-близки конкуренти на Eesti Post са били (средно) около [10—15] % от гледна точка на обема и [15—20] % от гледна точка на стойността за DPD и [10—15] % от гледна точка на обема и [10—15] % от гледна точка на стойността за SmartPosti ([61]). Другите силни конкуренти на същия пазар са частни оператори като TNT/Fedex, който за същия период е бил с пазарен дял (средно) от [15—20] % от гледна точка на обема и [15—20] % от гледна точка на стойността, или DHL, който е бил с около [15—20] % от гледна точка на обема и [15—20] % от гледна точка на стойността ([62]).

(46) Тези данни показват, че в Естония има доста голяма конкуренция за предоставянето на международни услуги за стандартна доставка на колетни пратки.

(47) С оглед на разгледаните в настоящия раздел фактори за целите на настоящото решение и без да се засяга законодателството в областта на конкуренцията, Комисията счита, че дейността, свързана с предоставянето на международни услуги за стандартна доставка на колетни пратки (входящи и изходящи) в Естония, е пряко изложена на конкуренция. Следователно, тъй като определените в член 34 от Директива 2014/25/ЕС условия са изпълнени, може да се направи заключението, че Директива 2014/25/ЕС не се прилага за поръчките, предназначени за извършване на дейността, свързана с международни услуги за стандартна доставка на колетни пратки (входящи и изходящи).

3.2.1.4. Писма от вида „maxi letter“ и много малки колетни пратки — анализ на пазара

(48) В този раздел се анализират пазарните дялове на съответните участници на пазара, по оценка на заявителя ([63]), като писмата от вида „maxi letter“ и много малките колетни пратки се определят като отделен пазар, различен от международните услуги за стандартна доставка на колетни пратки.

(49) Заявителят твърди, че делът на Eesti Post на пазара на писма от вида „maxi letter“ значително е намалял. Например през 2021 г. около 4,5 милиона писма от вида „maxi letter“ са били обработени от Eesti Post ([20—25] % от гледна точка на обема и [10—15] % от гледна точка на стойността), докато през 2023 г. този брой е спаднал до 1,6 милиона ([5—10] % от гледна точка на обема, по-малко от [0—5] % от гледна точка на стойността при [1—5] милиона евро), а през 2024 г. е спаднал до 1,3 милиона, което представлява спад с около 71 % ([64]). Според заявителя спадът на Eesti Post се дължи главно на промени в предпочитанията на потребителите. По-специално заявителят твърди, че потребителите все повече предпочитат малките колетни пратки, които могат да бъдат изпращани и получавани чрез автомати, които са по-достъпни, често са на разположение денонощно и предлагат по-гъвкави възможности за получаване от традиционните методи за доставка ([65]).

([59]) *Пак там.*
([60]) Таблици 3 и 4 от искането.
([61]) Таблици 3 и 4 от искането.
([62]) *Пак там.*
([63]) Вж. уточнението в имейла на заявителя от 29 август 2025 г.: „[…]“.
([64]) Допълнителна информация, предоставена от заявителя на 27 юни и 29 август 2025 г.
([65]) *Пак там.*

(50) Що се отнася до много малките колетни пратки, въз основа на информацията, предоставена от заявителя, при Eesti Post спадът е бил малък — от около 5,7 милиона ([30—35] % от гледна точка на обема и [10—15] % от гледна точка на стойността) през 2021 г. до около 5,3 милиона ([25—30] % от гледна точка на обема и [5—10] % от гледна точка на стойността) през 2023 г. ([66]). За сравнение пазарните дялове на двамата други доставчика на много малки колетни пратки в Естония (SmartPosti/Itella и DPD) не са се променили, като остават средно [10—15] % от гледна точка на обема и [5—10] % от гледна точка на стойността за SmartPosti/Itella и [10—15] % от гледна точка на обема и [5—10] % от гледна точка на стойността за DPD през същия период ([67]).

(51) Данните в съображения 49 и 50 показват загуба на пазарен дял за Eesti Post в периода 2021—2023 г. в сравнение с други оператори, които остават силни конкуренти. Освен това, както е описано по-горе в съображение 38, навлизането на нов оператор (Unisend Eesti OÜ) се очаква да направи този пазар още по-динамичен.

(52) С оглед на разгледаните в настоящия раздел фактори за целите на настоящото решение и без да се засяга законодателството в областта на конкуренцията, Комисията счита, че дейността, свързана с предоставянето на услуги за доставка на писма от вида „maxi letter“ и на много малки колетни пратки в Естония, е пряко изложена на конкуренция. Следователно, тъй като определените в член 34 от Директива 2014/25/ЕС условия са изпълнени, следва да се приеме, че Директива 2014/25/ЕС не се прилага за поръчките, предназначени да дават възможност за извършване на горепосочената дейност.

3.2.2. *Други услуги, различни от пощенски услуги*

(53) По отношение на услугите по отпечатване и услугите по опаковане, те се предлагат като пакет от услуги за масови доставки, което е обща практика по отношение на масовата кореспонденция. Процесът на опаковане включва, наред с другото, получаване на документи, отпечатване, поставяне в пликове и фолиране, както и опаковане. С цел увеличаване на ефективността на разходите дружествата често възлагат подобни вътрешни процеси на трети страни.

(54) Въз основа на информацията, предоставена от заявителя ([68]), и като се имат предвид предишни решения на Комисията ([69]), съответният продуктов пазар се определя като пазар на услуги, свързани с отпечатване и опаковане на пощенски пратки. Позицията на заявителя е в съответствие с практиката на Комисията ([70]).

(55) Според предишни решения на Комисията пазарът на услуги за отпечатване и опаковане е по принцип национален. Първо, съоръженията за отпечатване са организирани на национално равнище, дори ако в някои случаи известна част от отпечатването се извършва извън рамките на националната територия. Второ, в отделните държави членки съществуват различия в ценообразуването. Трето, повечето от тези услуги се извършват за потенциални или действителни национални изпращачи с оглед оптимизиране на техните вътрешни процеси и намаляване на разходите им ([71]). Предложеното от заявителя определение за услуги, различни от пощенските услуги, е в съответствие с практиката на Комисията ([72]). Като се има предвид, че няма причина да се предполага по-различен обхват на пазара, за целите на настоящото решение географският пазар за услугите за отпечатване и опаковане е национален.

([66]) Имейли на заявителя от 29 август и 5 септември 2025 г.

([67]) Имейли на заявителя от 29 август и 5 септември 2025 г. Както беше посочено по-горе в бележка под линия 33 при тези оператори няма писма от вида „maxi letter“.

([68]) Точка 55 от искането.

([69]) Например Решение за изпълнение (ЕС) 2016/1195 на Комисията от 4 юли 2016 г. за освобождаване на куриерските услуги и други услуги, различни от пощенски услуги, в Полша от прилагането на Директива 2014/25/ЕС на Европейския парламент и на Съвета относно възлагането на поръчки от възложители, извършващи дейност в секторите на водоснабдяването, енергетиката, транспорта и пощенските услуги и за отмяна на Директива 2004/17/ЕО (ОВ L 197, 22.7.2016 г., стр. 4, ELI: http://data.europa.eu/eli/dec_impl/2016/1195/oj).

([70]) Точка 56 от искането.

([71]) Решение за изпълнение (ЕС) 2016/1195.

([72]) Точка 67 от искането.

3.2.2.1. Услуги по отпечатване и опаковане — анализ на пазара

(56) Eesti Post, който е единственият доставчик на услуги, за който се прилагат правилата за обществени поръчки на пазара на услуги по отпечатване и опаковане в Естония, е имал пазарен дял от [25—30] % през 2022 г., [30—35] % през 2023 г. и [30—35] % през 2024 г. от гледна точка както на стойността, така и на обема ([73]). Въз основа на предоставената от заявителя информация, Eesti Post планира, като част от дългосрочния си стратегически план, до август 2026 г. тази услуга по отпечатване и опаковане постепенно да отпадне. Поради планираното преустановяване на тази дейност Eesti Post не предвижда значителни инвестиции на този пазар ([74]).

(57) Пазарните дялове на главните конкуренти на Eesti Post са, както следва: пазарният дял на Unified Post AS е бил [55—60] % през 2022 г., [50—55] % през 2023 г. и [50—55] % през 2024 г., както от гледна точка на стойността, така и на обема ([75]); пазарният дял на Joon OÜ е бил [10—15] % през 2022 г., [5—10] % през 2023 г. и [10—15] % през 2024 г., както от гледна точка на стойността, така и на обема ([76]). Освен това трябва да се отбележи, че за тези конкуренти, за разлика от Eesti Post, не се прилагат правилата за обществените поръчки, което би им осигурило допълнително конкурентно предимство пред Eesti Post.

(58) Въз основа на предоставената от заявителя информация, дейността на съответния пазар на услуги по отпечатване и опаковане не е предмет на регулаторни изисквания, които ограничават навлизането на пазара ([77]). Освен това през 2022 г. е имало 381 дружества с предмет на дейност в сегмента, класифициран като „Отпечатване и възпроизводство на записана среда“. Според заявителя, макар този сегмент да е по-широк от пазара на услугите по отпечатване и опаковане, наличието на значителен брой активни дружества в този по-широк пазарен сегмент показва, че секторът е доста конкурентен и общодостъпен ([78]). Както е посочено в искането, разходите за навлизане могат да бъдат оценени на 150—180 хиляди евро, което според заявителя е достатъчно за генериране на пазарен дял от поне 10 % ([79]).

(59) С оглед на разгледаните в настоящия раздел фактори за целите на настоящото решение и без да се засяга законодателството в областта на конкуренцията, Комисията счита, че дейността, свързана с предоставянето на услуги по отпечатване и опаковане в Естония, е пряко изложена на конкуренция. Следователно, тъй като определените в член 34, параграф 1 от Директива 2014/25/ЕС условия са изпълнени, следва да се приеме, че Директива 2014/25/ЕС не се прилага за поръчките, предназначени да създадат условия за осъществяването на дейност по отношение на услуги за отпечатване и опаковане,

ПРИЕ НАСТОЯЩОТО РЕШЕНИЕ:

Член 1

Директива 2014/25/ЕС не се прилага при възлагането от възложители на поръчки, предназначени да създадат условия за осъществяването на следните дейности в Естония:

— вътрешни услуги за доставка (стандартна и експресна) на колетни пратки,

— международни услуги за стандартна доставка на колетни пратки,

— писма от вида „maxi letter“ и много малки колетни пратки,

— услуги по отпечатване и опаковане.

([73]) Таблица 23 от искането — предоставя данни за пазарните дялове на Eesti Post и неговите конкуренти на пазара на услуги по отпечатване и опаковане.

([74]) Вж. допълнителната информация, предоставена от заявителя на 25 април 2025 г.

([75]) Таблица 23 от искането — предоставя данни за пазарните дялове на Eesti Post и неговите конкуренти на пазара на услуги по отпечатване и опаковане.

([76]) Пазарните дялове на Eesti Post и неговите конкуренти са според оценката на Eesti Post. Същевременно Eesti Post заявява, че пазарният му дял от гледна точка на обема е в тясна връзка с този от гледна точка на стойността (изчислен въз основа на вътрешнофирмени данни на Eesti Post). Поради липсата на по-конкретни данни за пазара по отношение на обема, заявителят приема, че ситуацията за конкурентите на Eesti Post е подобна.

([77]) Точка 288 от искането.

([78]) Вж. допълнителната информация, предоставена от заявителя на 25 април 2025 г.

([79]) Точка 287 от искането.

Член 2

Адресат на настоящото решение е Република Естония.

Съставено в Брюксел на 30 септември 2025 година.

За Комисията
Stéphane SÉJOURNÉ
Изпълнителен заместник-председател