Amtsblatt
der Europäischen Union

DE
Reihe L

2025/2059

24.10.2025

DURCHFÜHRUNGSBESCHLUSS (EU) 2025/2059 DER KOMMISSION

vom 30. September 2025

über die Anwendbarkeit des Artikels 34 der Richtlinie 2014/25/EU des Europäischen Parlaments und des Rates auf die Vergabe von Aufträgen für Tätigkeiten im Zusammenhang mit der Erbringung bestimmter Postdienste und anderer Dienste als Postdienste in Estland

(Bekannt gegeben unter Aktenzeichen C(2025) 6542)

(Nur der estnische Text ist verbindlich)

(Text von Bedeutung für den EWR)

DIE EUROPÄISCHE KOMMISSION —

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union,

gestützt auf die Richtlinie 2014/25/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Februar 2014 über die Vergabe von Aufträgen durch Auftraggeber im Bereich der Wasser-, Energie- und Verkehrsversorgung sowie der Postdienste und zur Aufhebung der Richtlinie 2004/17/EG ([1]), insbesondere auf Artikel 35 Absatz 3,

nach Anhörung des Beratenden Ausschusses für öffentliche Aufträge,

in Erwägung nachstehender Gründe:

1. SACHVERHALT

(1) Am 1. April 2025 reichte die Republik Estland, vertreten durch das Finanzministerium, bei der Kommission einen Antrag nach Artikel 35 Absatz 1 der Richtlinie 2014/25/EU (im Folgenden „Antrag“) ein; dies erfolgte im Namen von AS Eesti Post (im Folgenden „Eesti Post“ oder „Antragsteller“), dem Unternehmen, das die im Antrag genannten Tätigkeiten durchführt. Gemäß Artikel 1 Absatz 1 des Durchführungsbeschlusses (EU) 2016/1804 ([2]) der Kommission enthält der Antrag die in Anhang I des genannten Durchführungsbeschlusses genannten Angaben.

(2) Der Antragsteller ist ein Postdienstleister in Estland und ein Auftraggeber im Sinne des Artikels 4 Absatz 2 der Richtlinie 2014/25/EU. Eesti Post ist der einzige Universaldiensteanbieter in Estland ([3]). Der Antrag bezieht sich auf Tätigkeiten im Zusammenhang mit der Erbringung bestimmter Postdienste und andere Dienste als Postdienste gemäß Artikel 13 Absatz 1 Buchstaben a und b und Artikel 13 Absatz 2 Buchstaben b und c der Richtlinie 2014/25/EU, die von dem Antragsteller im Hoheitsgebiet Estlands erbracht werden. Bei den Diensten handelt es sich, wie im Antrag beschrieben, um die Folgenden:

a) inländische Paketzustelldienste (Standard- und Expressdienste);

b) internationale (Standard- und Express-)Paketzustelldienste (eingehend, abgehend);

c) Druck- und Verpackungsdienste;

d) Dritt- und Viertlogistikdienste (internationales Geschäft).

([1]) ABl. L 94 vom 28.3.2014, S. 243, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2014/25/oj.

([2]) Durchführungsbeschluss (EU) 2016/1804 der Kommission vom 10. Oktober 2016 über die Durchführungsmodalitäten für die Anwendung der Artikel 34 und 35 der Richtlinie 2014/25/EU des Europäischen Parlaments und des Rates über die Vergabe von Aufträgen durch Auftraggeber im Bereich der Wasser-, Energie- und Verkehrsversorgung sowie der Postdienste (ABl. L 275 vom 12.10.2016, S. 39, ELI: http://data.europa.eu/eli/dec_impl/2016/1804/oj).

([3]) Der Universalpostdienst in Estland umfasst die folgenden inländischen und internationalen Postdienste: Beförderung von Briefsendungen mit einem Gewicht von bis zu 2 kg als einfache, Einschreib- und Wertsendungen; Beförderung von Postpaketen mit einem Gewicht von bis zu 20 kg als Einschreib- und Wertsendungen (siehe UPT tüüptingimused _alates 1.5.2020). Diese Produkte fallen unter den Antrag sowohl in Bezug auf inländische als auch internationale Paketdienste, die über das Netz des Weltpostvereins erbracht werden. Siehe E-Mails des Antragstellers vom 3. und 8. September 2025.

(3) Im Hinblick auf die Kategorie „internationale (Standard- und Express-)Paketzustelldienste (eingehend, abgehend)“ erklärte der Antragsteller nach mehrmaligem Austausch mit der Kommission, dass er nach einer Überprüfung der Kategorie internationale Expresspaketzustelldienste nicht mehr in den Antrag einbeziehen wolle ([4]). Daher betrifft der vorliegende Beschluss im Hinblick auf diese Kategorie von Diensten ausschließlich internationale Standardpaketzustelldienste (siehe Erwägungsgrund 22 und Abschnitt 3.2.1.3).

(4) In Bezug auf die Kategorie „internationale (Standard-)Paketzustelldienste“ macht der Antragsteller geltend, dass diese Kategorie die Zustellung von Maxibriefen mit einem Sendungsinhalt von bis zu 2 kg umfasse, die unter die von Eesti Post erbrachten Universalpostdienste fielen, da diese Maxibriefe faktisch mit „sehr kleinen Paketen“ ([5]), die international ([6]) zugestellt würden, gleichgesetzt werden könnten. Die Kommission teilt die Auffassung des Antragstellers, dass Maxibriefe und sehr kleine Pakete Teil demselben Markt zugehörig sein sollten; sie sollten jedoch von internationalen Standardpaketzustelldiensten unterschieden werden (siehe Abschnitt 3.2.1.4).

(5) Im Hinblick auf die Kategorie „Dritt- und Viertlogistikdienste (internationales Geschäft)“ räumte der Antragsteller nach mehrmaligem Austausch mit der Kommission ein, dass die Richtlinie 2014/25/EU nicht mehr für Aufträge gilt, die für die Ausübung von Dritt- und Viertlogistikdiensten vergeben werden, und stimmte zu, dass der Anwendungsbereich der Ausnahme verringert und diese Kategorie aus dem Anwendungsbereich des Antrags gestrichen werden sollte ([7]). Daher ist diese Kategorie vom vorliegenden Beschluss nicht betroffen.

(6) Dem Antrag war keine mit Gründen und Belegen versehene Stellungnahme einer unabhängigen nationalen Behörde beigefügt, die für die betreffenden Tätigkeiten zuständig ist. Eine solche Behörde würde die Bedingungen hinsichtlich der Anwendbarkeit des Artikels 34 Absatz 1 der Richtlinie 2014/25/EU auf die betreffenden Tätigkeiten im Einklang mit Artikel 34 Absätze 2 und 3 eingehend untersuchen. Da im vorliegenden Fall ein freier Zugang zu den Märkten auf der Grundlage des Artikels 34 Absatz 3 Unterabsatz 1 der Richtlinie 2014/25/EU als gegeben angesehen wird und keine mit Gründen und Belegen versehene Stellungnahme einer unabhängigen nationalen Behörde vorgelegt wurde, muss die Kommission gemäß dem Anhang IV Nummer 1 Buchstabe a und Nummer 1 Unterabsatz 2 dieser Richtlinie innerhalb von 105 Arbeitstagen einen Durchführungsbeschluss zu dem Antrag annehmen.

(7) Gemäß Anhang IV Nummer 1 Unterabsatz 3 der Richtlinie 2014/25/EU beginnen die Fristen für den Erlass der Durchführungsrechtsakte am ersten Arbeitstag nach dem Tag des Eingangs des in Artikel 35 Absatz 1 dieser Richtlinie genannten Antrags bei der Kommission oder, bei Unvollständigkeit der mit dem Antrag übermittelten Informationen, am Arbeitstag nach Eingang der vollständigen Informationen. Die ursprüngliche Frist lief somit am 8. September 2025 ab ([8]). Da die Kommissionsdienststellen jedoch weitere Informationen einholen und prüfen mussten, wurde die Frist mit Zustimmung des Antragstellers bis zum 30. September 2025 verlängert ([9]).

(8) Nachdem die Kommission am 9., 14., 22., 24., 28. und 30. April 2025, am 5., 8. und 27. Mai 2025, am 3., 5., 10., 12., 16., 19. und 24. Juni 2025 sowie am 1. und 7. Juli 2025 per E-Mail um Klarstellungen gebeten hatte, übermittelte der Antragsteller seine Antworten und zusätzlichen Informationen per E-Mail am 11., 16., 17., 25. und 30. April 2025, am 7. und 15. Mai 2025, am 2., 6., 10., 12., 16., 18., 19., 26., 27. und 30. Juni 2025, am 3. und 9. Juli 2025, am 29. August 2025, am 3., 4., 5. und 8. September 2025.

([4]) E-Mail des Antragstellers vom 16. April 2025.

([5]) Im Einklang mit den Richtlinien des Weltpostvereins (siehe guidePostalTransportEn.pdf) wiegen Pakete zwischen 0 und 20 kg (fakultativ 30 kg), während Päckchen zwischen 0 und 2 kg wiegen. Sehr kleine Pakete sind eine Kategorie von Paketen mit geringem Gewicht. Für die Zwecke des vorliegenden Beschlusses umfasst die Kategorie der „sehr kleinen Pakete“ Pakete mit einem Gewicht von bis zu 2 kg, die Waren enthalten. Die Beschreibung dieser Produkte ist auf den Websites der jeweiligen Betreiber zu finden: UPT tüüptingimused _alates 1.5.2020; Calculator - DPD und Parcel prices | Estonia and Europe | SmartPosti.

([6]) E-Mail des Antragstellers vom 29. August 2025.

([7]) E-Mail des Antragstellers vom 16. Juni 2025.

([8]) Bekanntmachung eines Antrags auf Feststellung der Anwendbarkeit des Artikels 34 der Richtlinie 2014/25/EU — Antrag der Republik Estland (ABl. C, C/2025/2295, 15.4.2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2025/2295/oj).

([9]) Bekanntmachung eines Antrags auf Feststellung der Anwendbarkeit des Artikels 34 der Richtlinie 2014/25/EU — Verlängerung der Frist für den Erlass von Durchführungsrechtsakten (ABl. C, C/2025/5047, 15.9.2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2025/5047/oj).

2. **RECHTSRAHMEN**

(9) Die Richtlinie 2014/25/EU gilt für die Vergabe von Aufträgen zur Ausübung von Tätigkeiten im Zusammenhang mit Postdiensten und anderen Diensten, sofern diese anderen Dienste von einer Einrichtung erbracht werden, die auch Postdienste im Sinne der Richtlinie 2014/25/EU erbringt, es sei denn, die Tätigkeit ist gemäß Artikel 34 der genannten Richtlinie ausgenommen.

(10) Nach Maßgabe des Artikels 34 Absatz 1 der Richtlinie 2014/25/EU unterliegen Aufträge, mit denen die Ausübung einer richtlinienrelevanten Tätigkeit ermöglicht werden sollen, nicht der genannten Richtlinie, wenn die Tätigkeit in dem Mitgliedstaat, in dem sie ausgeübt wird, unmittelbar dem Wettbewerb auf Märkten ausgesetzt ist, die keiner Zugangsbeschränkung unterliegen.

3. **BEWERTUNG**

(11) Dieser Beschluss stützt sich auf die Rechts- und Sachlage im September 2025 sowie auf die vom Antragsteller vorgelegten und die öffentlich zugänglichen Informationen. Er kann geändert werden, falls die Bedingungen für die Anwendbarkeit des Artikels 34 Absatz 1 der Richtlinie 2014/25/EU infolge signifikanter Änderungen der Rechts- oder der Sachlage nicht mehr erfüllt sind.

3.1. **Nicht beschränkter Marktzugang**

(12) Der Zugang zu einem Markt gilt als nicht beschränkt, wenn der betreffende Mitgliedstaat die einschlägigen Rechtsakte der Union, durch die ein bestimmter Sektor oder ein Teil davon für den Wettbewerb geöffnet wird, umgesetzt hat und anwendet. Diese Rechtsakte sind in Anhang III der Richtlinie 2014/25/EU aufgeführt, der bezüglich der Postdienste auf die Richtlinie 97/67/EG des Europäischen Parlaments und des Rates ([10]) verweist.

(13) Wie vom Antragsteller ([11]) angegeben, hat Estland die Richtlinie 97/67/EG umgesetzt ([12]) und wendet sie an. Folglich gilt der Zugang zum relevanten Markt gemäß Artikel 34 Absatz 3 der Richtlinie 2014/25/EU als nicht beschränkt.

3.2. **Bewertung, ob die Tätigkeit unmittelbar dem Wettbewerb ausgesetzt ist**

(14) Ob eine Tätigkeit auf einem bestimmten Markt unmittelbar dem Wettbewerb ausgesetzt ist, sollte anhand verschiedener Kriterien beurteilt werden, von denen keines für sich genommen ausschlaggebend ist. Hinsichtlich der relevanten Tätigkeiten, die von diesem Beschluss betroffen sind, stellt der Marktanteil der Hauptakteure auf einem Markt ein Kriterium dar, das berücksichtigt werden sollte. Da die Bedingungen für die einzelnen Tätigkeiten, die der Antrag betrifft, unterschiedlich sind, sollte die Prüfung der Wettbewerbslage die unterschiedlichen Situationen auf den betreffenden Märkten berücksichtigen.

(15) Dieser Bewertung sind jedoch durch die kurzen Fristen und dadurch, dass sie sich auf die der Kommission vorliegenden Informationen stützen muss, gewisse Grenzen gesetzt. Diese Informationen stammen aus bereits verfügbaren Quellen oder wurden im Zuge des Antrags beschafft und können nicht durch zeitaufwendigere Methoden, wie etwa öffentliche Anhörungen, die an die beteiligten Wirtschaftsteilnehmer gerichtet sind, ergänzt werden. Die volle Anwendung des Wettbewerbsrechts bleibt folglich von der im Rahmen der Richtlinie 2014/25/EU durchgeführten Bewertung, inwieweit eine Tätigkeit dem unmittelbaren Wettbewerb ausgesetzt ist, unberührt.

([10]) Richtlinie 97/67/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Dezember 1997 über gemeinsame Vorschriften für die Entwicklung des Binnenmarktes der Postdienste der Gemeinschaft und die Verbesserung der Dienstequalität (ABl. L 15 vom 21.1.1998, S. 14, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/1997/67/oj).

([11]) Antrag, Nummer 72. Siehe auch die E-Mail des Antragstellers vom 3. September 2025.

([12]) Der Antragsteller bestätigte, dass die ursprüngliche Umsetzung der Richtlinie 97/67/EG in estnisches nationales Recht durch das Postgesetz (Postiseadus) von 2006 (Ref. RT I 2006, 18, 142) erfolgte, das später durch das Postgesetz von 2008 (Ref. RT I 2008, 53, 297) ersetzt wurde.

(16) Dieser Beschluss lässt die Anwendung der Wettbewerbsrechtsvorschriften und anderer Bereiche des Unionsrechts unberührt. Insbesondere sind die Kriterien und Methoden zur Bewertung gemäß Artikel 34 der Richtlinie 2014/25/EU, ob eine Tätigkeit unmittelbar dem Wettbewerb ausgesetzt ist, nicht notwendigerweise dieselben, die für eine Beurteilung nach Artikel 101 oder 102 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union oder nach der Verordnung (EG) Nr. 139/2004 des Rates ([13]) herangezogen werden, was auch vom Gericht der Europäischen Union in der Rechtssache Österreichische Post AG/Kommission ([14]) bestätigt wurde.

(17) Mit diesem Beschluss soll festgestellt werden, ob die Tätigkeiten, auf die sich der Antrag bezieht, (auf Märkten mit freiem Zugang im Sinne des Artikels 34 der Richtlinie 2014/25/EU) in ausreichendem Maße dem Wettbewerb ausgesetzt sind, um zu gewährleisten, dass die Auftragsvergabe im Rahmen der betreffenden Tätigkeiten auch ohne die durch die in der Richtlinie 2014/25/EU festgelegten detaillierten Vorschriften für die Auftragsvergabe bewirkte Disziplin transparent, diskriminierungsfrei und auf der Grundlage von Kriterien erfolgt, anhand derer die Auftraggeber die wirtschaftlich günstigste Lösung ermitteln können.

3.2.1. *Postdienste (inländische Paketdienste und internationale Paketdienste)*

3.2.1.1. Abgrenzung des Marktes

3.2.1.1.1. Abgrenzung des sachlich relevanten Marktes

(18) In früheren Beschlüssen ([15]) hat die Kommission zwischen inländischen und internationalen Paketzustelldiensten unterschieden. Die Kommission vertrat die Auffassung, dass inländische Paketzustelldienste von Unternehmen erbracht werden, die nationale Vertriebsnetze betreiben, während die internationale Paketzustellung darin besteht, Pakete zu sammeln, die ins Ausland transportiert und dort zugestellt werden sollen, und von Unternehmen durchgeführt wird, die Zugang zu Vertriebsnetzen in den Bestimmungsländern haben. Die Position des Antragstellers steht im Einklang mit der Praxis der Kommission. Der Antragsteller macht insbesondere geltend, dass sowohl inländische als auch internationale Standardpaketdienste in Estland die gleiche nationale Infrastruktur — überwiegend Paketmaschinennetze — nutzten. Diese Netze beziehen sich auf die integrierten Systeme automatisierter Paketabhol- und -zustellpunkte in ganz Estland, die nicht Teil des Netzes sind, das von Eesti Post im Rahmen der Universalpostdienstverpflichtung ([16]) bereitgestellt wird. Dies bedeutet, dass die Pakete (einschließlich sehr kleiner Pakete) über das Poststellennetz angenommen und anschließend über das Paketmaschinennetz in Estland zugestellt werden können (sofern das Ursprungsland der Pakete dies zulässt) ([17]). Anders als bei inländischen Paketzustelldiensten sind für internationale Standardpaketdienste zusätzlich Vereinbarungen zwischen den Betreibern über die Erbringung grenzüberschreitender Dienste erforderlich ([18]) Während die meisten in Estland tätigen Marktteilnehmer ihre eigenen Netze für Pakete die in die baltischen Länder versendet werden, beschränkt sind, müssen sie für internationale Sendungen Zugang zu den Netzen Dritter erhalten ([19]).

([13]) Verordnung (EG) Nr. 139/2004 des Rates vom 20. Januar 2004 über die Kontrolle von Unternehmenszusammenschlüssen („EG-Fusionskontrollverordnung“) (ABl. L 24 vom 29.1.2004, S. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2004/139/oj).

([14]) Urteil des Gerichts vom 27. April 2016, Österreichische Post AG/Kommission, T-463/14, ECLI:EU:T:2016:243, Rn. 28. Siehe auch Richtlinie 2014/25/EU, Erwägungsgrund 44.

([15]) Durchführungsbeschluss (EU) 2024/3224 der Kommission vom 29. November 2024 über die Anwendbarkeit des Artikels 34 der Richtlinie 2014/25/EU des Europäischen Parlaments und des Rates auf die Vergabe von Aufträgen für Tätigkeiten im Zusammenhang mit der Erbringung bestimmter Postdienste und anderer Dienste als Postdienste in der Slowakei (ABl. L, 2024/3224, 23.12.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/dec_impl/2024/3224/oj); Durchführungsbeschluss (EU) 2023/1228 der Kommission vom 7. Juni 2023 über die Anwendbarkeit des Artikels 34 der Richtlinie 2014/25/EU des Europäischen Parlaments und des Rates auf die Vergabe von Aufträgen über die Tätigkeit im Zusammenhang mit Expresspaketzustelldiensten in Litauen (ABl. L 160 vom 26.6.2023, S. 33, ELI: http://data.europa.eu/eli/dec/2023/1228/oj); Durchführungsbeschluss (EU) 2020/737 der Kommission vom 27. Mai 2020 über die Anwendbarkeit des Artikels 34 der Richtlinie 2014/25/EU des Europäischen Parlaments und des Rates auf die Vergabe von Aufträgen für Tätigkeiten im Zusammenhang mit der Erbringung bestimmter Postdienste in Dänemark (ABl. L 172 vom 3.6.2020, S. 23, ELI: http://data.europa.eu/eli/dec_impl/2020/737/oj); Durchführungsbeschluss (EU) 2019/1204 der Kommission vom 12. Juli 2019 über die Anwendbarkeit der Richtlinie 2014/25/EU des Europäischen Parlaments und des Rates über die Vergabe von Aufträgen für bestimmte Tätigkeiten im Zusammenhang mit der Erbringung bestimmter Postdienste und anderer Dienste als Postdienste in Kroatien (ABl. L 189 vom 15.7.2019, S. 75, ELI: http://data.europa.eu/eli/dec_impl/2019/1204/oj). Siehe auch Rechtssache COMP/M.5152 — Posten AB/Post Danmark A/S vom 21. April 2009, Rn. 54.

([16]) Antrag, Nummern 34 bis 35.

([17]) Antrag, Nummer 40.

([18]) Antrag, Nummer 34.

([19]) Antrag, Nummer 35.

(19) Die Kommission hat in früheren Beschlüssen ([20]) auch die Auffassung vertreten, dass sich der Markt für inländische und internationale Paketzustelldienste in Express- sowie Standardpaketzustelldienste (auch als „verzögerte Zustellung" bezeichnet) aufteilen lässt. Bei dieser Unterteilung wird berücksichtigt, dass Expressdienste schneller und zuverlässiger als Standarddienste sind, diese Dienste jeweils eine andere Infrastruktur erfordern, Expressdienste Optionen mit zusätzlichem Mehrwert umfassen, beispielsweise die Sendungsverfolgung, und im Regelfall teurer sind.

(20) Im vorliegenden Fall bieten die verschiedenen Konfigurationen der Betreiber von Postdiensten in Estland einen erheblichen Spielraum für eine Austauschbarkeit auf der Angebotsseite von Express- und Standardzustelldiensten ([21]). Sowohl Expressdienste als auch Standarddienste nutzen ähnliche Logistiknetze, und alle Betreiber von Postdiensten nutzen dasselbe Netz, um sowohl Expressprodukte als auch Produkte mit verzögerter Zustellung zu befördern. In dieser Hinsicht stimmen alle wichtigen Stufen der Lieferkette wie Abhol- und Transportweg, Sortierung, Vorfeld- und Zollabfertigung für die meisten Express- und Standarddienste überein ([22]). Darüber hinaus bieten die wichtigsten Marktteilnehmer ihren Kunden sowohl für Express- als auch für Standarddienste eine nicht garantierte Zustellung innerhalb des nächsten Tages an ([23]).

(21) Auf der Nachfrageseite hebt der Antragsteller die Beliebtheit von Paketabholstationen hervor, die sich in verschiedenen Bevölkerungszentren in der Nähe oder innerhalb von Handelsstandorten in ganz Estland (sowie in den anderen baltischen Ländern) befinden, da sie eine kontaktlose Zustellung und Flexibilität in Bezug auf den Zeitpunkt des Eintreffens der Pakete beim Kunden ermöglichen ([24]). Ferner werden die den Verbrauchern zur Verfügung stehenden Optionen mit zusätzlichem Mehrwert, beispielsweise die Sendungsverfolgung, für Standard- und Expresspaketzustelldienste in nahezu derselben Weise angeboten ([25]).

(22) Auf der Grundlage der vorstehenden Ausführungen ist der Antragsteller daher in Bezug auf den inländischen Paketzustelldienst der Ansicht, dass es unangemessen wäre, diesen Markt in Express- und Standardmärkte zu unterteilen, da ein erheblicher Spielraum für eine Austauschbarkeit auf der Angebots- und der Nachfrageseite bestehe ([26]). Der Antragsteller ist der Ansicht, dass es einen Binnenmarkt für inländische Express- und Standardzustelldienste geben sollte. Die Kommission teilt diese Auffassung und kommt daher zu dem Schluss, dass für die Zwecke dieses Beschlusses Express- und Standardpaketzustelldienste zu demselben Markt gehören. In Bezug auf internationale Expresspaketzustelldienste ist der Antragsteller der Ansicht, dass diese Dienste dem Wettbewerb unterliegen ([27]); da diese Dienste jedoch vom Anwendungsbereich des Antrags ausgenommen sind, beschränkt die Kommission ihre Analyse auf internationale Standardpaketzustelldienste (Abschnitt 3.2.1.3).

(23) Eine weitere Unterteilung der Paketzustelldienste in Verbraucher- und Unternehmenspakete könnte in bestimmten Fällen in Betracht gezogen werden (z. B. inländische und internationale private Paketzustelldienste (C2X) sowie inländische und internationale Paketzustelldienste (B2X). Im Falle inländischer Dienste in Estland nutzen dem Antragsteller zufolge alle Unternehmen dieselbe Infrastruktur für die Bearbeitung von Paketen und die Erbringung von Diensten an Verbraucher (C2X) und an Unternehmen (B2X); Pakete würden zentral sortiert und über dasselbe Linienverkehrsnetz befördert, d. h., es gebe im Hinblick auf die Zustellung keinen wesentlichen Infrastrukturunterschied zwischen C2X und B2X ([28]). Der Antragsteller hat ähnliche Erwägungen für internationale Dienste angestellt und klargestellt, dass die meisten internationalen Pakete im Allgemeinen mit dem elektronischen Handel in Verbindung stehen und somit Teil des B2X-Segments sind ([29]). Daher kommt die Kommission zu dem Schluss, dass für die Zwecke des vorliegenden Beschlusses C2X- und B2X-Dienste sowohl für die inländische als auch die internationale Paketzustellung zu demselben Markt gehören.

([20]) Siehe die oben zitierten Durchführungsbeschlüsse (EU) 2023/1228 und (EU) 2020/737.
([21]) In einem anderen Fall vertrat die Kommission die Auffassung, dass verschiedene Faktoren erheblichen Spielraum für eine Austauschbarkeit auf der Angebotsseite boten, und kam daher zu dem Schluss, dass es nicht erforderlich war, zwischen Express- und Standarddiensten zu unterscheiden. Siehe in diesem Zusammenhang den oben genannten Durchführungsbeschluss (EU) 2024/3224.
([22]) Antrag, Nummer 54.
([23]) Am 7. Mai 2025 vom Antragsteller vorgelegte zusätzliche Informationen.
([24]) Antrag, Nummern 65 und 188.
([25]) Am 7. Mai 2025 vom Antragsteller vorgelegte zusätzliche Informationen.
([26]) Antrag, Nummern 47 bis 54.
([27]) E-Mail des Antragstellers vom 11. April 2025.
([28]) Antrag, Nummer 190, und vom Antragsteller am 7. Mai 2025 vorgelegte zusätzliche Informationen.
([29]) Antrag, Nummer 102. Vgl. auch die Nummern 185 bis 208 des Antrags in Bezug auf inländische Paketdienste und die Nummern 97 bis 112 in Bezug auf internationale Paketdienste, in denen der Antragsteller Schätzungen seines eigenen Marktanteils und seiner wichtigsten Wettbewerber vorlegt.

(24) Was die mögliche Unterscheidung zwischen der Zustellung von Maxibriefen mit einem Sendungsinhalt von bis zu 2 kg, die unter die Universalpostdienste von Eesti Post fallen, und internationalen Standardpaketzustelldiensten betrifft, werden, wie der Antragsteller geltend macht, etwa [95-100] % der Maxibriefe für die Zustellung von online gekauften Waren verwendet ([30]). Der wichtigste Faktor für die Mengen sei der internationale Absatz großer (vorwiegend chinesischer) Geschäfte, während die Mengen auf dem Inlandsmarkt marginal seien (weniger als [0-5] %) ([31]). Dem Antragsteller zufolge ([32]) seien diese Produkte aufgrund der Nutzung des Netzes des Weltpostvereins als Maxibriefe eingestuft, doch seien sie faktisch als Pakete und als Alternative zu „sehr kleinen Paketen" anzusehen, die von Betreibern wie SmartPosti und DPD bereitgestellt würden ([33]). Beide Dienste seien hinsichtlich Größe und Funktionalität ähnlich und das Preisniveau sei im Allgemeinen vergleichbar ([34]).

(25) Der Maxibrief mit Sendungsverfolgung biete aus Sicht des Kunden, insbesondere bei kleinen Artikeln des elektronischen Handels, ein Zustellerlebnis, das dem kleiner Pakete weitgehend gleichkomme ([35]). Dies schließe ähnliche Liefergeschwindigkeiten, Kundenmitteilungen und Optionen zur Sendungsverfolgung ein. Auch wenn die Preise für Maxibriefe im Rahmen der Universaldienstverpflichtung reguliert seien, würde dies den Wettbewerbsdruck durch sehr kleine Pakete nicht beseitigen, wie der stetige Rückgang des Anteils von Eesti Post an diesen Diensten zeige (siehe Abschnitt 3.2.1.4). Darüber hinaus würden Maxibriefe heute oft über fortschrittliche Logistiknetze wie PRIME Tracked und IPC INTERCONNECT ([36]) abgewickelt, die eine Sendungsverfolgung, festgelegte Zustellstandards und einen zuverlässigen Dienst anböten — ähnlich dem, was von Standardpaketnetzen erwartet wird. Dies führe dazu, dass internationale Maxibriefe aus Sicht der Verbraucher für Lieferungen im elektronischen Handel nunmehr als vergleichbare Option dienten ([37]).

(26) Dennoch würden die vorstehenden Elemente eher darauf hindeuten, dass Maxibriefe mit einem Sendungsinhalt von bis zu 2 kg unter die gleiche Kategorie wie sehr kleine Pakete und nicht unter die allgemeine Kategorie der internationalen Standardpaketzustelldienste fallen. Daher kommt die Kommission für die Zwecke dieses Beschlusses zu dem Schluss, dass Maxibriefe und sehr kleine Pakete demselben Markt zugehörig sind. Es besteht keine Notwendigkeit zu entscheiden, ob die Zustellung von Maxibriefen und sehr kleinen Paketen zu demselben Markt wie die internationale Standardzustellung anderer Pakete oder zu einem separaten Markt gehört, da das Ergebnis der Analyse bei der jeweiligen Abgrenzung des sachlich relevanten Marktes unverändert bleibt (siehe Abschnitte 3.2.1.3 und 3.2.1.4) ([38]).

3.2.1.1.2. Abgrenzung des geografisch relevanten Marktes

(27) Nach Ansicht des Antragstellers sollte der geografisch relevante Markt sowohl für inländische als auch internationale Paketzustelldienste als nationaler Markt, der das Hoheitsgebiet Estlands umfasst, abgegrenzt werden ([39]).

(28) In ihren bisherigen Beschlüssen ([40]) vertrat die Kommission der Auffassung, dass es sich bei den Märkten für inländische und internationale Paketzustelldienste und deren Segmente, ungeachtet der Unterscheidung zwischen inländischen und internationalen Paketzustelldiensten, um national begrenzte Märkte handelt. Die Position des Antragstellers steht im Einklang mit der Praxis der Kommission.

(29) Da es keine Hinweise auf einen anderen Umfang des geografischen Marktes gibt, kann für die Zwecke dieses Beschlusses und unbeschadet der Bestimmungen des EU-Wettbewerbsrechts davon ausgegangen werden, dass sich der geografische Anwendungsbereich der Märkte für inländische und internationale Paketzustelldienste auf das Hoheitsgebiet Estlands erstreckt.

([30]) Antrag, Nummer 37.
([31]) E-Mail des Antragstellers vom 29. August 2025.
([32]) E-Mails des Antragstellers vom 29. August und 5. September 2025.
([33]) Diese Betreiber bieten keine Maxibriefe an. Antrag, Nr. 83, Tabellen 1 und 2 sowie Punkt 84, unter denen der Antragsteller Folgendes klarstellt: „[…]".
([34]) Antrag, Nummer 42.
([35]) Am 18. und 27. Juni 2025 sowie am 29. August und 5. September 2025 vom Antragsteller vorgelegte zusätzliche Informationen.
([36]) Am 18. Juni 2025 vom Antragsteller vorgelegte zusätzliche Informationen.
([37]) Am 27. Juni 2025 vom Antragsteller vorgelegte zusätzliche Informationen.
([38]) Am 29. August und 5. September 2025 vom Antragsteller vorgelegte zusätzliche Informationen.
([39]) Antrag, Nummern 61 und 65.
([40]) Siehe beispielsweise die genannten Durchführungsbeschlüsse (EU) 2024/3224 und (EU) 2019/1204. Siehe auch Rechtssache COMP/M.5152 — Posten AB/Post Danmark A/S vom 21. April 2009, Rn. 66 und 74.

3.2.1.2. Inländische (Standard- und Express-)Paketzustelldienste — Marktanalyse

(30) Seit 2023 gibt es 21 aktive Diensteanbieter auf dem Markt für inländische Paketzustelldienste ([41]), darunter Tochtergesellschaften nationaler Postbetreiber wie DPD und SmartPosti.

(31) Nach den vom Antragsteller vorgelegten Informationen betrug der Marktanteil von Eesti Post in diesem Marktsegment wertmäßig [20-25] % im Jahr 2022, [20-25] % im Jahr 2023 und [15-20] % im Jahr 2024 ([42]).

(32) Die Marktanteile der wichtigsten Wettbewerber von Eesti Post stellen sich für den Zeitraum 2022-2024 wertmäßig wie folgt dar: für das Jahr 2022, DPD [15-20] %, SmartPosti [10-15] %, Venipak [10-15] %, Jet Express [5-10] %. Für das Jahr 2023 stellen sich die Marktanteile wie folgt dar: DPD [15-20] %, SmartPosti [10-15] %, Venipak [10-15] %, Jet Express [5-10] %. Für das Jahr 2024 stellen sich die Marktanteile der wichtigsten Wettbewerber von Eesti Post wie folgt dar: DPD [15-20] %, SmartPosti [10-15] %, Venipak [10-15] %, Jet Express [5-10] % ([43]).

(33) Nach den vom Antragsteller vorgelegten Informationen betrug der Marktanteil von Eesti Post mengenmäßig [20-25] % im Jahr 2022, [20-25] % im Jahr 2023 und [20-25] % im Jahr 2024 ([44]).

(34) Die Marktanteile der wichtigsten Wettbewerber von Eesti Post stellen sich für den Zeitraum 2022-2024 mengenmäßig wie folgt dar: für das Jahr 2022, DPD [15-20] %, SmartPosti [10-15] %, Venipak [10-15] %, Jet Express [5-10] %. Für das Jahr 2023 stellen sich die Marktanteile wie folgt dar: DPD [15-20] %, SmartPosti [10-15] %, Venipak [5-10] %, Jet Express [5-10] %. Für das Jahr 2024 stellen sich die Marktanteile der wichtigsten Wettbewerber von Eesti Post wie folgt dar: DPD [15-20] %, SmartPosti [10-15] %, Venipak [5-10] %, Jet Express [0-5] % ([45]).

(35) Der Marktanteil von Eesti Post ist in den letzten drei Jahren leicht zurückgegangen, anders als die Marktanteile der wichtigsten Wettbewerber, die häufig leicht gestiegen sind. Infolgedessen hat sich der Abstand zwischen Eesti Post und ihren wichtigsten Wettbewerbern im Laufe der Jahre verringert. Diese Verschiebung belegt außerdem, dass Eesti Post zunehmend Wettbewerbsdruck ausgesetzt ist. Darüber hinaus ist die Tatsache, dass 26 % des Gesamtmarktes sowohl wertmäßig als auch mengenmäßig anderen kleineren Postbetreibern vorbehalten sind, ein weiterer Beleg dafür, dass die Tätigkeit dem Wettbewerb ausgesetzt ist.

(36) Nach den vom Antragsteller vorgelegten Informationen ist für die Erbringung inländischer Paketzustelldienste im Gegensatz zu den traditionellen Postdiensten, für die eine Lizenz erforderlich ist, keine solche Lizenz erforderlich, ([46]). Den Angaben des Antragstellers zufolge sind die Unternehmen verpflichtet, der estnischen Wettbewerbsbehörde die Aufnahme ihrer Geschäftstätigkeit zu melden; das Meldeverfahren ist jedoch recht einfach und schafft für Marktteilnehmer, die in den Markt eintreten wollen, keine Zutrittsschranken ([47]). So zeigt beispielsweise die Registrierung eines neuen Marktteilnehmers in Estland, des Postbetreibers Unisend Eesti OÜ, im Jahr 2023, dass der Markteintritt ein recht reibungsloses Verfahren ist ([48]).

([41]) Antrag, Nummer 181.
([42]) Antrag, Nummer 200, Tabelle 9, sowie vom Antragsteller am 13. Mai 2025 vorgelegte zusätzliche Informationen.
([43]) Antrag, Nummer 200, Tabelle 9, sowie vom Antragsteller am 13. Mai 2025 vorgelegte zusätzliche Informationen.
([44]) Antrag, Nummer 200, Tabelle 10, sowie vom Antragsteller am 13. Mai 2025 vorgelegte zusätzliche Informationen.
([45]) *Ebd.*
([46]) Antrag, Nummer 27.
([47]) Antrag, Nummer 25.
([48]) Antrag, Nummer 182, und vom Antragsteller am 30. April 2025 vorgelegte zusätzliche Informationen.

(37) Nach den vom Antragsteller vorgelegten Informationen können die Gesamtkosten für den Markteintritt auf 1 bis 1,5 Mio. EUR geschätzt werden ([49]). Die relativ geringe geografische Größe und die gut entwickelte Infrastruktur Estlands würden es dem Antragsteller zufolge neuen Wettbewerbern erleichtern, innerhalb eines angemessenen Zeitraums von schätzungsweise drei bis sechs Monaten ein wettbewerbsfähiges Netz aufzubauen ([50]). Dem Antragsteller zufolge könnten neue Wettbewerber beim Markteintritt einen „abgestuften Ansatz" verfolgen, indem sie sich zunächst auf dicht besiedelte städtische Regionen (z. B. Tallinn, Tartu) konzentrieren, was es ihnen erlaube, in den frühen Phasen der Marktdurchdringung die Kosten im Zusammenhang mit der Versorgung ländlicher Gebiete zu vermeiden und später ihre Reichweite entsprechend dem Wachstum des Unternehmens auszuweiten ([51]).

(38) Der Antragsteller legte dar, dass der Markteintritt von Unisend Eesti OÜ im Jahr 2023 als ein Faktor wahrgenommen worden sei, durch den der Wettbewerb auf diesem Markt weiter intensiviert würde. Insbesondere betrieb Unisend Eesti OÜ nach den vom Antragsteller vorgelegten Informationen mit Stand April 2025 in ganz Estland 173 Packstationen ([52]), wodurch eine allgemein expansive Entwicklung bestätigt wird.

(39) Angesichts der beschriebenen Faktoren stellt die Kommission für die Zwecke dieses Beschlusses und unbeschadet des Wettbewerbsrechts fest, dass die Tätigkeit im Zusammenhang mit der Erbringung inländischer Standard- und Expresspaketzustelldienste in Estland unmittelbar dem Wettbewerb ausgesetzt ist. Folglich kann der Schluss gezogen werden, dass die Richtlinie 2014/25/EU auf Verträge zur Ausübung der Tätigkeit im Zusammenhang mit inländischen Paketzustelldiensten keine Anwendung findet, da die in Artikel 34 der Richtlinie 2014/25/EU festgelegten Bestimmungen erfüllt sind.

3.2.1.3. Internationale Standardpaketzustelldienste — Marktanalyse

(40) Den vom Antragsteller vorgelegten Informationen zufolge sind auf diesem Markt neun Diensteanbieter tätig, darunter Tochtergesellschaften nationaler Postbetreiber wie DPD und SmartPosti, von denen mindestens fünf einen Marktanteil von mehr als 10 % haben ([53]). Ähnlich wie beim Inlandsmarkt bestünden keine rechtlichen oder regulatorischen Marktzutrittsschranken, wie die Registrierung des Postbetreibers Unisend Eesti OÜ im Jahr 2023 zeige ([54]), und für die Erbringung internationaler Standardpaketzustelldienste sei keine Lizenz erforderlich ([55]).

(41) Wenn der Markt für internationale Standardpaketzustelldienste als Markt für internationale Standardpaketzustelldienste ohne Maxibriefe und sehr kleine Pakete abgegrenzt wird, belief sich der Marktanteil von Eesti Post wertmäßig auf [10-15] % im Jahr 2022, [20-25] % im Jahr 2023 und [15-20] % im Jahr 2024 ([56]).

(42) Die Marktanteile der wichtigsten Wettbewerber von Eesti Post stellen sich für den Zeitraum 2022-2024 wertmäßig wie folgt dar: für das Jahr 2022, DHL [20-25] %, TNT/Fedex [20-25] %, DPD [15-20] %, SmartPosti [10-15] %, EKLT/UPS [5-10] %, Venipak [0-5] %. Für das Jahr 2023 stellen sich die Marktanteile wie folgt dar: TNT/Fedex [20-25] %, DHL [15-20] %, DPD [10-15] %. SmartPosti [10-15] %, EKLT/UPS [5-10] %, Venipak [5-10] %. Für das Jahr 2024 stellen sich die Marktanteile der wichtigsten Wettbewerber von Eesti Post wie folgt dar: TNT/Fedex [20-25] %, DHL [15-20] %, DPD [15-20] %, SmartPosti [10-15] %, Venipak [5-10] %, EKLT/UPS [5-10] % ([57]).

(43) Nach den vom Antragsteller vorgelegten Informationen betrug der Marktanteil von Eesti Post mengenmäßig [10-15] % im Jahr 2022, [25-30] % im Jahr 2023 und [25-30] % im Jahr 2024 ([58]).

([49]) Siehe die vom Antragsteller am 13. Mai 2025 vorgelegten zusätzlichen Informationen.
([50]) Antrag, Nummer 223, und vom Antragsteller am 13. Mai 2025 vorgelegte zusätzliche Informationen.
([51]) Siehe die vom Antragsteller am 13. Mai 2025 vorgelegten zusätzlichen Informationen.
([52]) Antrag, Nummer 183, und vom Antragsteller am 7. Mai 2025 vorgelegte zusätzliche Informationen.
([53]) Antrag, Nummer 91.
([54]) Antrag, Nummer 182, und vom Antragsteller am 30. April 2025 vorgelegte zusätzliche Informationen.
([55]) Antrag, Nummern 145 und 27.
([56]) Am 18. Juni 2025 vom Antragsteller vorgelegte zusätzliche Informationen.
([57]) *Ebd.*
([58]) *Ebd.*

(44) Die Marktanteile der wichtigsten Wettbewerber von Eesti Post stellen sich für den Zeitraum 2022-2024 mengenmäßig wie folgt dar: für das Jahr 2022, DHL [15-20] %, TNT/Fedex [20-25] %, DPD [15-20] %, SmartPosti [15-20] %, EKLT/UPS [5-10] %, Venipak [0-5] %. Für das Jahr 2023 stellen sich die Marktanteile wie folgt dar: TNT/Fedex [15-20] %, DHL [15-20] %, SmartPosti [15-20] %, DPD [10-15] %, EKLT/UPS [5-10] %, Venipak [5-10] %. Für das Jahr 2024 stellen sich die Marktanteile der wichtigsten Wettbewerber von Eesti Post wie folgt dar: TNT/Fedex [15-20] %, DHL [15-20] %, SmartPosti [10-15] %, DPD [10-15] %, Venipak [5-10] %, EKLT/UPS [5-10] % ([59]).

(45) Diese Analyse ändert sich nicht, wenn Maxibriefe und sehr kleine Pakete in diesen Markt einbezogen werden. Die Marktanteile von Eesti Post für internationale Standardpaketzustelldienste, wobei letztere definitionsgemäß Maxibriefe und sehr kleine Pakete umfassen, sind folgende: für das Jahr 2021: mengenmäßig [35-40] % und wertmäßig [20-25] %; für das Jahr 2022: mengenmäßig [25-30] % und wertmäßig [15-20] %; für das Jahr 2023: mengenmäßig [30-35] % und wertmäßig [20-25] % ([60]). Im Vergleich dazu lagen die Marktanteile der beiden engsten Wettbewerber von Eesti Post (im Durchschnitt) mengenmäßig bei etwa [10-15] % und wertmäßig bei [15-20] % (DPD) und mengenmäßig bei [10-15] % und wertmäßig bei [10-15] % (SmartPosti) ([61]). Weitere starke Wettbewerber auf demselben Markt sind private Betreiber wie TNT/Fedex, die im selben Zeitraum einen Marktanteil von (im Durchschnitt) mengenmäßig [15-20] % und wertmäßig [15-20] % besaßen, und DHL mit einem Marktanteil von mengenmäßig rund [15-20] % und wertmäßig [15-20] % ([62]).

(46) Aus diesen Daten ist ersichtlich, dass die Erbringung internationaler Standardpaketzustelldienste in Estland vergleichsweise wettbewerbsorientiert ist.

(47) Angesichts der in diesem Abschnitt beschriebenen Faktoren stellt die Kommission für die Zwecke dieses Beschlusses und unbeschadet des Wettbewerbsrechts fest, dass die Tätigkeit im Zusammenhang mit der Erbringung internationaler Standardpaketzustelldienste (eingehend, abgehend) in Estland unmittelbar dem Wettbewerb ausgesetzt ist. Folglich kann der Schluss gezogen werden, dass die Richtlinie 2014/25/EU auf Verträge zur Ausübung der Tätigkeit im Zusammenhang mit internationalen Paketzustelldiensten (eingehend, abgehend) keine Anwendung findet, da die in Artikel 34 der Richtlinie 2014/25/EU festgelegten Bestimmungen erfüllt sind.

3.2.1.4. Maxibriefe und sehr kleine Pakete — Marktanalyse

(48) In diesem Abschnitt werden die vom Antragsteller geschätzten Marktanteile ([63]) der relevanten Marktteilnehmer analysiert, wonach Maxibriefe und sehr kleine Pakete als separater Markt abgegrenzt werden, der sich von internationalen Standardpaketzustelldiensten unterscheidet.

(49) Der Antragsteller hat geltend gemacht, dass die Marktanteile von Eesti Post für Maxibriefe erheblich zurückgegangen seien. So bearbeitete Eesti Post im Jahr 2021 etwa 4,5 Mio. Maxibriefe (mengenmäßig [20-25] % und wertmäßig [10-15] %), während diese Zahl bis 2023 auf 1,6 Mio. Maxibriefe (mengenmäßig [5-10] % und wertmäßig weniger als [0-5] % bei [1-5] Mio. EUR) und auf 1,3 Mio. Maxibriefe im Jahr 2024 gesunken sei, was einem Rückgang um etwa 71 % entspreche ([64]). Eesti Posts Rückgang sei dem Antragsteller zufolge hauptsächlich auf veränderte Verbraucherpräferenzen zurückzuführen. Insbesondere legt der Antragsteller dar, dass die Verbraucher in zunehmendem Maße kleine Pakete bevorzugten, die über Packstationen versandt und empfangen werden könnten, die leichter zugänglich und häufig rund um die Uhr verfügbar seien und flexiblere Sammelmöglichkeiten als herkömmliche Zustellmethoden böten ([65]).

([59]) *Ebd.*
([60]) Antrag, Tabellen 3 und 4.
([61]) Antrag, Tabellen 3 und 4.
([62]) *Ebd.*
([63]) Siehe auch die Klarstellung in der E-Mail des Antragstellers vom 29. August 2025: „[…]".
([64]) Am 27. Juni und am 29. August 2025 vom Antragsteller vorgelegte zusätzliche Informationen.
([65]) *Ebd.*

(50) Bei den sehr kleinen Paketen verzeichnete Eesti Post auf der Grundlage der vom Antragsteller vorgelegten Informationen ebenfalls einen leichten Rückgang von rund 5,7 Mio. (mengenmäßig [30-35] % und wertmäßig [10-15] %) im Jahr 2021 auf rund 5,3 Mio. (mengenmäßig [25-30] % und wertmäßig [5-10] %) im Jahr 2023 ([66]). Im Vergleich dazu blieb der Marktanteil der beiden anderen Anbieter sehr kleiner Pakete in Estland (d. h. SmartPosti/Itella und DPD) im selben Zeitraum mit (im Durchschnitt) mengenmäßig [10-15] % und wertmäßig [5-10] % (SmartPosti/Itella) bzw. mengenmäßig [10-15] % und wertmäßig [5-10] % (DPD) stabil ([67]).

(51) Die in den Erwägungsgründen 49 und 50 genannten Daten zeigen, dass Eesti Post im Zeitraum 2021-2023 im Vergleich zu anderen Betreibern, die nach wie vor starke Wettbewerber sind, Marktanteile verloren hat. Wie in Erwägungsgrund 38 beschrieben, dürfte der Markteintritt eines neuen Betreibers (Unisend Eesti OÜ) diesem Markt eine weitere Dynamik verleihen.

(52) Angesichts der in diesem Abschnitt beschriebenen Faktoren stellt die Kommission für die Zwecke dieses Beschlusses und unbeschadet des Wettbewerbsrechts fest, dass die Tätigkeit im Zusammenhang mit der Erbringung der Dienste für Maxibriefe und sehr kleine Pakete in Estland unmittelbar dem Wettbewerb ausgesetzt ist. Folglich kann der Schluss gezogen werden, dass die Richtlinie 2014/25/EU auf Verträge, die die Ausübung der vorgenannten Tätigkeit ermöglichen sollen, keine Anwendung findet, da die in Artikel 34 der Richtlinie 2014/25/EU festgelegten Bestimmungen erfüllt sind.

3.2.2. *Andere Dienste als Postdienste*

(53) Was Druck- und Verpackungsdienste betrifft, so werden sie als ein Bündel von Dienstleistungen für die Massenzustellung angeboten, was bei Massenkorrespondenz übliche Praxis ist. Dieses Bündel schließt unter anderem Entgegennahme von Dokumenten, Druck, Kuvertierung und Folierung sowie Verpackung ein. Um die Kosteneffizienz zu steigern, lagern Unternehmen derartige interne Prozesse oftmals an Dritte aus.

(54) Nach den vom Antragsteller vorgelegten Informationen ([68]) und unter Berücksichtigung früherer Beschlüsse der Kommission ([69]) wird der sachlich relevante Produktmarkt als der Markt für Dienste im Zusammenhang mit dem Druck und der Verpackung von Postsendungen abgegrenzt. Die Position des Antragstellers steht im Einklang mit der Praxis der Kommission ([70]).

(55) Nach früheren Beschlüssen der Kommission ist der Markt für Druck- und Verpackungsdienste grundsätzlich ein nationaler Markt. Erstens ist das Drucken national organisiert, selbst wenn es möglicherweise zum Teil auch in anderen Ländern vorgenommen werden kann. Zweitens bestehen Preisunterschiede zwischen den Mitgliedstaaten. Drittens werden die meisten dieser Dienste für potenzielle oder tatsächliche nationale Versender durchgeführt, um deren interne Verfahren zu optimieren und Kosten zu senken ([71]). Die vom Antragsteller vorgeschlagene Definition von anderen Diensten als Postdiensten steht im Einklang mit der Praxis der Kommission ([72]). Da es keinen Grund gibt, von einem anderen geografischen Anwendungsbereich des Marktes auszugehen, ist der geografische Markt für Druck- und Verpackungsdienste für die Zwecke dieses Beschlusses ein nationaler Markt.

([66]) E-Mails des Antragstellers vom 29. August und 5. September 2025.
([67]) E-Mails des Antragstellers vom 29. August und 5. September 2025. Wie in Fußnote 33 erwähnt, bieten diese Betreiber keine Maxibriefe an.
([68]) Antrag, Nummer 55.
([69]) Durchführungsbeschluss (EU) 2016/1195 der Kommission vom 4. Juli 2016 zur Ausnahme von Kurierdiensten und anderen Diensten als Postdiensten in Polen von der Anwendung der Richtlinie 2014/25/EU des Europäischen Parlaments und des Rates über die Vergabe von Aufträgen durch Auftraggeber im Bereich der Wasser-, Energie- und Verkehrsversorgung sowie der Postdienste und zur Aufhebung der Richtlinie 2004/17/EG (ABl. L 197 vom 22.7.2016, S. 4, ELI: http://data.europa.eu/eli/dec_impl/2016/1195/oj).
([70]) Antrag, Nummer 56.
([71]) Durchführungsbeschluss (EU) 2016/1195.
([72]) Antrag, Nummer 67.

3.2.2.1. Druck- und Verpackungsdienste — Marktanalyse

(56) Eesti Post, der einzige Dienstleister, der auf dem Markt für Druck- und Verpackungsdienste in Estland den Vorschriften für die Vergabe öffentlicher Aufträge unterliegt, hatte sowohl wertmäßig als auch mengenmäßig im Jahr 2022 einen Marktanteil von [25-30] %, im Jahr 2023 von [30-35] % und im Jahr 2024 von [30-35] % ([73]). Nach den vom Antragsteller vorgelegten Informationen plant Eesti Post im Rahmen ihres langfristigen Strategieplans, diesen Druck- und Verpackungsdienst bis August 2026 auslaufen zu lassen. Aufgrund dieser geplanten Schließung sieht Eesti Post keine nennenswerten Investitionen in diesem Markt vor ([74]).

(57) Die Marktanteile der wichtigsten Wettbewerber von Eesti Post stellen sich wie folgt dar: Der Marktanteil von Unified Post AS belief sich sowohl wertmäßig als auch mengenmäßig im Jahr 2022 auf [55-60] %, im Jahr 2023 auf [50-55] % und im Jahr 2024 auf [50-55] % ([75]); der Marktanteil von Joon OÜ belief sich sowohl wertmäßig als auch mengenmäßig im Jahr 2022 auf [10-15] %, im Jahr 2023 auf [5-10] % und im Jahr 2024 auf [10-15] % ([76]). Außerdem ist zu erwähnen, dass diese Wettbewerber im Gegensatz zu Eesti Post nicht die Vorschriften für die Vergabe öffentlicher Aufträge anwenden, was ihnen einen weiteren Wettbewerbsvorteil gegenüber Eesti Post verschafft.

(58) Nach den vom Antragsteller vorgelegten Informationen unterliegt die Tätigkeit auf dem relevanten Markt für Druck- und Verpackungsdienste keinen rechtlichen Anforderungen, die den Markteintritt einschränken ([77]). Darüber hinaus waren im Jahr 2022 381 Unternehmen im Geschäftssegment „Herstellung von Druckerzeugnissen und Vervielfältigung von bespielten Medien“ tätig. Dem Antragsteller zufolge sei dieses Segment zwar weiter gefasst als der Markt für Druck- und Verpackungsdienste, jedoch zeige die Präsenz einer erheblichen Anzahl von Unternehmen in diesem weiter gefassten Geschäftssegment, dass der Sektor vergleichsweise wettbewerbsorientiert und allgemein zugänglich sei ([78]). Wie im Antrag dargelegt, können die Kosten des Markteintritts auf 150 000 bis 180 000 EUR geschätzt werden, was nach Ansicht des Antragstellers ausreicht, um einen Marktanteil von mindestens 10 % zu erzielen ([79]).

(59) Angesichts der in diesem Abschnitt beschriebenen Faktoren stellt die Kommission für die Zwecke dieses Beschlusses und unbeschadet des Wettbewerbsrechts fest, dass die Tätigkeit im Zusammenhang mit der Erbringung von Druck- und Verpackungsdiensten in Estland unmittelbar dem Wettbewerb ausgesetzt ist. Folglich kann der Schluss gezogen werden, dass die Richtlinie 2014/25/EU auf Verträge zur Ausübung der Tätigkeit im Zusammenhang mit Druck- und Verpackungsdiensten keine Anwendung findet, da die in Artikel 34 Absatz 1 der Richtlinie 2014/25/EU festgelegten Bestimmungen erfüllt sind —

HAT FOLGENDEN BESCHLUSS ERLASSEN:

Artikel 1

Die Richtlinie 2014/25/EU gilt nicht für die Vergabe von Aufträgen durch Auftraggeber, die die Ausübung folgender Tätigkeiten in Estland ermöglichen sollen:

— inländische (Standard- und Express-)Paketzustelldienste,

— internationale Standardpaketzustelldienste,

— Dienste für Maxibriefe und sehr kleine Pakete,

— Druck- und Verpackungsdienste.

([73]) Antrag, Tabelle 23 enthält Angaben zu den Marktanteilen von Eesti Post und ihrer Wettbewerber auf dem Markt für Druck- und Verpackungsdienste.
([74]) Siehe die vom Antragsteller am 25. April 2025 vorgelegten zusätzlichen Informationen.
([75]) Antrag, Tabelle 23 enthält Angaben zu den Marktanteilen von Eesti Post und ihrer Wettbewerber auf dem Markt für Druck- und Verpackungsdienste.
([76]) Die Marktanteile von Eesti Post und ihrer Wettbewerber beruhen auf Schätzungen von Eesti Post. Gleichzeitig erklärt Eesti Post, dass ihr mengenmäßiger Marktanteil eng an ihrem wertmäßigen Marktanteil (berechnet auf der Grundlage interner Daten von Eesti Post) ausgerichtet ist. Da spezifischere mengenbezogene Marktdaten fehlen, geht der Antragsteller bei den Wettbewerbern von Eesti Post von einer ähnlichen Situation aus.
([77]) Antrag, Nummer 288.
([78]) Siehe die vom Antragsteller am 25. April 2025 vorgelegten zusätzlichen Informationen.
([79]) Antrag, Nummer 287.

Artikel 2

Dieser Beschluss ist an die Republik Estland gerichtet.

Brüssel, den 30. September 2025

Für die Kommission
Stéphane SÉJOURNÉ
Exekutiv-Vizepräsident