Euroopan unionin
virallinen lehti

FI
L-sarja

2025/2059

24.10.2025

KOMISSION TÄYTÄNTÖÖNPANOPÄÄTÖS (EU) 2025/2059,

annettu 30 päivänä syyskuuta 2025,

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2014/25/EU 34 artiklan sovellettavuudesta hankintasopimuksiin, jotka koskevat tiettyjen postipalvelujen ja muiden kuin postipalvelujen tarjoamiseen Virossa liittyviä tiettyjä toimintoja

(tiedoksiannettu numerolla C(2025) 6542)

(Ainoastaan vironkielinen teksti on todistusvoimainen)

(ETA:n kannalta merkityksellinen teksti)

EUROOPAN KOMISSIO, joka

ottaa huomioon Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen,

ottaa huomioon vesi- ja energiahuollon sekä liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista ja direktiivin 2004/17/EY kumoamisesta 26 päivänä helmikuuta 2014 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2014/25/EU ([1]) ja erityisesti sen 35 artiklan 3 kohdan,

on kuullut julkisia hankintoja käsittelevää neuvoa-antavaa komiteaa,

sekä katsoo seuraavaa:

1. TOSISEIKAT

(1) Viron tasavalta, jota edustaa valtiovarainministeriö, toimitti 1. huhtikuuta 2025 komissiolle direktiivin 2014/25/EU 35 artiklan 1 kohdan nojalla pyynnön, jäljempänä ’pyyntö’, AS Eesti Postin, jäljempänä ’Eesti Post’ tai ’pyynnön esittäjä’, puolesta. Eesti Post on pyynnössä tarkoitettua toimintaa harjoittava yritys. Kuten komission täytäntöönpanopäätöksen (EU) 2016/1804 ([2]) 1 artiklan 1 kohdassa edellytetään, pyyntö sisältää kyseisen täytäntöönpanopäätöksen liitteessä I vahvistetut tiedot.

(2) Pyynnön esittäjä on postipalvelujen tarjoaja Virossa ja direktiivin 2014/25/EU 4 artiklan 2 kohdassa tarkoitettu hankintayksikkö. Eesti Post on ainoa yleispalvelun tarjoaja Virossa ([3]). Pyyntö koskee tiettyjen direktiivin 2014/25/EU 13 artiklan 1 kohdan a ja b alakohdassa ja 13 artiklan 2 kohdan b ja c alakohdassa tarkoitettujen postipalvelujen ja muiden palvelujen kuin postipalvelujen, joita pyynnön esittäjä tarjoaa Viron alueella, tarjoamiseen liittyviä toimintoja. Pyynnössä mainitaan seuraavat palvelut:

a) kotimaan pakettipalvelut (perus- ja pikalähetykset);

b) kansainväliset pakettipalvelut (perus- ja pikalähetykset) (saapuvat ja lähtevät);

c) painamis- ja pakkaamispalvelut;

d) kolmannen ja neljännen osapuolen logistiikkapalvelut (kansainvälinen liiketoiminta).

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

([2]) Komission täytäntöönpanopäätös (EU) 2016/1804, annettu 10 päivänä lokakuuta 2016, vesi- ja energiahuollon sekä liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2014/25/EU 34 ja 35 artiklan yksityiskohtaisista soveltamissäännöistä (EUVL L 275, 12.10.2016, s. 39, ELI: http://data.europa.eu/eli/dec_impl/2016/1804/oj).

([3]) Viron postin yleispalvelu koostuu seuraavista kotimaan ja kansainvälisistä postipalveluista: enintään 2 kilogramman painoisten kirjelähetysten toimittaminen tavanomaisina, kirjattuina ja vakuutettuina postilähetyksinä; enintään 20 kilogramman painoisten postipakettien toimittaminen kirjattuina ja vakuutettuina postilähetyksinä (ks. UPT tüüptingimused _alates 1.5.2020). Nämä tuotteet kuuluvat pyynnön piiriin Maailman postiliiton (UPU) verkoston kautta tarjottavien kotimaisten ja kansainvälisten pakettipalvelujen osalta. Ks. pyynnön esittäjän 3. ja 8.9.2025 päivätyt sähköpostiviestit.

(3) Luokasta ”kansainväliset pakettipalvelut (perus- ja pikalähetykset) (saapuvat ja lähtevät)” pyynnön esittäjä ilmoitti komission kanssa käydyn viestinvaihdon jälkeen, että tarkasteltuaan uudelleen tätä luokkaa se ei enää halunnut sisällyttää kansainvälisiä pikapakettipalveluja pyynnön soveltamisalaan ([4]). Sen vuoksi tämä päätös koskee kyseisen palveluluokan osalta ainoastaan kansainvälisiä peruspakettipalveluja (ks. johdanto-osan 22 kappale ja 3.2.1.3 jakso).

(4) Pyynnön esittäjä toteaa luokasta ”kansainväliset (perus-) pakettipalvelut”, että tähän luokkaan sisältyy Eesti Postin tarjoaman postin yleispalvelun piiriin kuuluvien enintään 2 kilogramman painoisten maksikirjeiden toimittaminen, koska nämä maksikirjeet voidaan tosiasiallisesti rinnastaa kansainvälisesti toimitettuihin ([5]) ”ekstrapieniin paketteihin” ([6]). Komissio yhtyy pyynnön esittäjän näkemykseen, jonka mukaan maksikirjeiden ja ekstrapienten pakettien olisi kuuluttava samoille markkinoille; niiden olisi kuitenkin oltava erillisiä kansainvälisistä peruspakettipalveluista (ks. 3.2.1.4 jakso).

(5) Luokan ”kolmannen ja neljännen osapuolen logistiikkapalvelut (kansainvälinen liiketoiminta)” osalta pyynnön esittäjä myönsi komission kanssa käydyn viestinvaihdon jälkeen, että direktiiviä 2014/25/EU ei enää sovelleta sopimuksiin, jotka on tehty kolmannen ja neljännen osapuolen logistiikkapalvelujen harjoittamiseksi, ja oli yhtä mieltä siitä, että vapautuksen soveltamisalaa olisi supistettava poistamalla tämä luokka pyynnöstä ([7]). Sen vuoksi tämä päätös ei koske kyseistä luokkaa.

(6) Pyyntöön ei ole liitetty kyseisen toiminnan suhteen toimivaltaisen riippumattoman kansallisen viranomaisen yksityiskohtaista ja perusteltua lausuntoa. Tällainen viranomainen analysoisi perusteellisesti edellytykset soveltaa kyseiseen toimintaan direktiivin 2014/25/EU 34 artiklan 1 kohtaa mainitun artiklan 2 ja 3 kohdan mukaisesti. Koska tässä tapauksessa markkinoille pääsyn oletetaan olevan vapaata direktiivin 2014/25/EU 34 artiklan 3 kohdan ensimmäisen alakohdan perusteella, komission on annettava mainitun direktiivin liitteessä IV olevan 1 kohdan a alakohdan ja 1 kohdan toisen alakohdan mukaisesti pyyntöä koskeva täytäntöönpanopäätös 105 työpäivän kuluessa, ottaen huomioon, että riippumattoman kansallisen viranomaisen yksityiskohtaista ja perusteltua lausuntoa ei ole liitetty mukaan.

(7) Direktiivin 2014/25/EU liitteessä IV olevan 1 kohdan kolmannen alakohdan mukaisesti täytäntöönpanosäädösten hyväksymisen määräajat alkavat sen päivän jälkeisenä ensimmäisenä työpäivänä, jona komissio vastaanottaa kyseisen direktiivin 35 artiklan 1 kohdassa tarkoitetun pyynnön tai, jos pyynnön mukana toimitettavat tiedot ovat epätäydellisiä, sen päivän jälkeisenä työpäivänä, jona täydelliset tiedot on vastaanotettu. Alkuperäinen määräaika päättyi näin ollen 8. syyskuuta 2025 ([8]). Koska komission oli kuitenkin hankittava lisätietoja ja tutkittava niitä, määräaikaa pidennettiin pyynnön esittäjän suostumuksella 30. syyskuuta 2025 saakka ([9]).

(8) Komissio lähetti selvennyspyynnöt sähköpostitse 9., 14., 22., 24., 28. ja 30.4.2025, 5., 8. ja 27.5.2025, 3., 5., 10., 12., 16., 19. ja 24.6.2025 sekä 1. ja 7.7.2025, ja pyynnön esittäjä toimitti vastauksensa ja lisätietoja sähköpostitse 11., 16., 17., 25. ja 30.4.2025, 7. ja 15.5.2025, 2., 6., 10., 12., 16., 18., 19., 26., 27. ja 30.6.2025, 3. ja 9.7.2025, 29.8.2025 sekä 3., 4., 5. ja 8.9.2025.

([4]) Pyynnön esittäjän 16.4.2025 päivätty sähköpostiviesti.

([5]) Pyynnön esittäjän 29.8.2025 päivätty sähköpostiviesti.

([6]) Maailman postiliiton yleissopimusten mukaisesti (ks. guidePostalTransportEn.pdf) pakettien paino on 0–20 kg (vaihtoehtoisesti 30 kg), kun taas pienten pakettien paino on 0–2 kg. Ekstrapienet paketit ovat yksi pienten pakettien luokka. Tässä päätöksessä ”ekstrapienten pakettien” luokkaan sisältyvät enintään 2 kg:n painoiset paketit, jotka sisältävät tavaroita. Ks. näiden tuotteiden kuvaus asianomaisten toimijoiden verkkosivustoilta: UPT tüüptingimused _alates 01.05.2020; Calculator - DPD ja Parcel prices | Estonia and Europe | SmartPosti.

([7]) Pyynnön esittäjän 16.6.2025 päivätty sähköpostiviesti.

([8]) Ilmoitus direktiivin 2014/25/EU 34 artiklan soveltamista koskevasta pyynnöstä – Viron tasavallan esittämä pyyntö (EUVL C, C/2025/2295, 15.4.2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2025/2295/oj).

([9]) Ilmoitus direktiivin 2014/25/EU 34 artiklan soveltamista koskevasta pyynnöstä – Täytäntöönpanosäädösten antamiselle asetetun määräajan pidentäminen (EUVL C, C/2025/5047, 15.9.2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2025/5047/oj).

2. **OIKEUDELLINEN KEHYS**

(9) Direktiiviä 2014/25/EU sovelletaan hankintasopimuksiin, jotka koskevat postipalveluihin ja muihin palveluihin liittyvää toimintaa, jos jälkimmäisiä palveluja tarjoaa yksikkö, joka tarjoaa myös direktiivissä 2014/25/EU tarkoitettuja postipalveluja, ja jollei toimintaa ole vapautettu direktiivin soveltamisesta sen 34 artiklan nojalla.

(10) Direktiivin 2014/25/EU 34 artiklan 1 kohdassa säädetään, ettei direktiiviä sovelleta hankintasopimuksiin, jotka tehdään jonkin direktiivissä tarkoitetun toiminnan suorittamiseksi, jos toimintaan siinä jäsenvaltiossa, jossa se toteutetaan, kohdistuu suoraa kilpailua markkinoilla, joille pääsyä ei ole rajoitettu.

3. **ARVIOINTI**

(11) Tämä päätös perustuu oikeudelliseen ja tosiasialliseen tilanteeseen syyskuussa 2025 samoin kuin pyynnön esittäjän toimittamiin sekä julkisesti saatavilla oleviin tietoihin. Päätöstä voidaan tarkistaa, jos oikeudellinen tai tosiasiallinen tilanne muuttuu merkittävästi siten, etteivät direktiivin 2014/25/EU 34 artiklan 1 kohdan soveltamisen edellytykset enää täyty.

3.1 **Rajoittamaton pääsy markkinoille**

(12) Markkinoille pääsyä pidetään rajoittamattomana, jos asianomainen jäsenvaltio on pannut täytäntöön ne unionin säädökset, jotka avaavat tietyn alan tai sen osan kilpailulle, ja jos valtio soveltaa niitä. Kyseiset säädökset luetellaan direktiivin 2014/25/EU liitteessä III, jossa postipalvelujen osalta viitataan Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviin 97/67/EY ([10]).

(13) Kuten pyynnön esittäjä totesi ([11]), Viro on pannut direktiivin 97/67/EY täytäntöön ([12]) ja soveltaa sitä. Merkityksellisille markkinoille pääsyä pidetään näin ollen rajoittamattomana direktiivin 2014/25/EU 34 artiklan 3 kohdan mukaisesti.

3.2 **Toimintaan suoraan kohdistuva kilpailu**

(14) Toimintaan suoraan kohdistuvaa kilpailua olisi arvioitava useiden kriteerien perusteella, joista yksikään ei ole ratkaiseva sellaisenaan. Mitä tulee tämän päätöksen soveltamisalaan kuuluviin merkityksellisiin toimintoihin, tärkeimpien toimijoiden markkinaosuudet tietyillä markkinoilla on yksi kriteeri, joka olisi otettava huomioon. Koska pyynnössä tarkoitettujen eri toimintojen markkinoille pääsyn edellytykset vaihtelevat, kilpailutilanteen arvioinnissa olisi otettava huomioon merkityksellisten markkinoiden erilaiset tilanteet.

(15) Arviointia rajoittavat kuitenkin sovellettavat lyhyet määräajat ja tarve nojautua komission käytettävissä oleviin tietoihin. Tiedot ovat peräisin jo käytettävissä olevista lähteistä tai pyynnön yhteydessä saaduista tiedoista, eikä niitä voida täydentää enemmän aikaa vievillä menetelmillä, ei varsinkaan asianomaisten talouden toimijoiden julkisilla kuulemisilla. Direktiivin 2014/25/EU yhteydessä tehtävä toimintaan suoraan kohdistuvan kilpailun arviointi ei näin ollen vaikuta kilpailulainsäädännön täysimittaiseen soveltamiseen.

([10]) Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 97/67/EY, annettu 15 päivänä joulukuuta 1997, yhteisön postipalvelujen sisämarkkinoiden kehittämistä ja palvelun laadun parantamista koskevista yhteisistä säännöistä (EYVL L 15, 21.1.1998, s. 14, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/1997/67/oj).

([11]) Pyynnön 72 kohta. Ks. myös pyynnön esittäjän 3.9.2025 päivätty sähköpostiviesti.

([12]) Pyynnön esittäjä vahvisti, että direktiivi 97/67/EY saatettiin alun perin osaksi Viron kansallista lainsäädäntöä vuonna 2006 annetulla postilailla (*Postiseadus*) (viite: RT I 2006, 18, 142), joka korvattiin myöhemmin vuoden 2008 postilailla (viite: RT I 2008, 53, 297).

(16) Tämän päätöksen soveltaminen ei rajoita kilpailusääntöjen ja unionin lainsäädännön muiden alojen säännösten soveltamista. Etenkään kriteerit ja menetelmät, joilla arvioidaan direktiivin 2014/25/EU 34 artiklan mukaisesti, onko toiminta suoraan kilpailun kohteena, eivät ole välttämättä samat, joita käytetään tehtäessä Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 101 tai 102 artiklan tai neuvoston asetuksen (EY) N:o 139/2004 ([13]) mukainen arviointi, kuten unionin yleinen tuomioistuin on vahvistanut asiassa *Österreichische Post AG v. komissio* ([14]).

(17) Tämän päätöksen tavoitteena on selvittää, kohdistuuko pyynnön kohteena oleviin toimintoihin kilpailua (sellaisilla markkinoilla, joille pääsyä ei direktiivin 2014/25/EU 34 artiklassa tarkoitetulla tavalla ole rajoitettu) siinä määrin, että voidaan varmistaa, että hankinnat asianomaisten toimintojen harjoittamiseksi toteutetaan – myös ilman direktiivissä 2014/25/EU säädettyjä tiukkoja yksityiskohtaisia hankintasääntöjä – avoimella ja syrjimättömällä tavalla sellaisin kriteerein, joilla ostajat voivat löytää kokonaisuudessaan taloudellisesti edullisimman ratkaisun.

3.2.1 *Postipalvelut (kotimaan pakettipalvelut ja kansainväliset peruspakettipalvelut)*

3.2.1.1 Markkinoiden määrittely

3.2.1.1.1 Tuotemarkkinoiden määrittely

(18) Komissio on tehnyt aiemmissa päätöksissä ([15]) eron kotimaan pakettipalvelujen ja kansainvälisten pakettipalvelujen välillä. Komissio katsoi, että kansallisia jakeluverkostoja ylläpitävät yritykset tarjoavat kotimaan pakettipalveluja, kun taas kansainvälisissä pakettipalveluissa on kyse pakettien noutamisesta, jotta ne voidaan kuljettaa edelleen ulkomaille ja toimittaa siellä vastaanottajalle, ja niitä tarjoavat yritykset, joilla on pääsy kohdemaiden verkkoihin. Pyynnön esittäjän kanta on komission käytännön mukainen. Pyynnön esittäjä toteaa erityisesti, että Virossa sekä kotimaiset että kansainväliset peruspakettipalvelut käyttävät samaa kansallista infrastruktuuria, pääasiassa pakettiautomaattiverkostoja. Viimeksi mainituilla verkostoilla tarkoitetaan kaikkialla Virossa sijaitsevia pakettien automatisoitujen keräys- ja jakelupisteiden integroituja järjestelmiä, jotka eivät kuulu Eesti Postin yleispalveluvelvoitteen kautta tarjoamaan verkostoon ([16]). Tämä tarkoittaa sitä, että paketit (myös ekstrapienet paketit) voivat tulla maahan postiverkoston kautta, minkä jälkeen ne voidaan toimittaa pakettiautomaattiverkoston kautta Virossa (edellyttäen, että pakettien alkuperämaa mahdollistaa tämän) ([17]). Kotimaan pakettipalveluista poiketen kansainväliset peruspakettipalvelut edellyttävät lisäksi toimijoiden välisiä sopimuksia rajat ylittävien palvelujen tarjoamisesta ([18]). Useimmat Virossa toimivat markkinatoimijat käyttävät omia verkostojaan Baltian maihin rajoittuvissa pakettien toimituksissa, mutta kansainvälisiä kuljetuksia varten niiden on päästävä kolmansien osapuolten verkostoihin ([19]).

([13]) Neuvoston asetus (EY) N:o 139/2004, annettu 20 päivänä tammikuuta 2004, yrityskeskittymien valvonnasta (”EY:n sulautuma-asetus”) (EUVL L 24, 29.1.2004, s. 1, ELI: ttp://data.europa.eu/eli/reg/2004/139/oj).

([14]) Tuomio asiassa T-463/14, *Österreichische Post AG v. komissio*, annettu 27.4.2016, ECLI:EU:T:2016:243, 28 kohta. Ks. myös direktiivin 2014/25/EU johdanto-osan 44 kappale.

([15]) Komission täytäntöönpanopäätös (EU) 2024/3224, annettu 29 päivänä marraskuuta 2024, Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2014/25/EU 34 artiklan sovellettavuudesta hankintasopimuksiin, jotka koskevat tiettyjen postipalvelujen ja muiden kuin postipalvelujen tarjoamiseen Slovakiassa liittyviä tiettyjä toimintoja (EUVL L, 2024/3224, 23.12.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/dec_impl/2024/3224/oj), komission täytäntöönpanopäätös (EU) 2023/1228, annettu 7 päivänä kesäkuuta 2023, Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2014/25/EU 34 artiklan sovellettavuudesta pikapakettipalveluihin liittyvää toimintaa koskevien hankintasopimusten tekemiseen Liettuassa (EUVL L 160, 26.6.2023, s. 33, ELI: http://data.europa.eu/eli/dec/2023/1228/oj), komission täytäntöönpanopäätös (EU) 2020/737 annettu 27 päivänä toukokuuta 2020, Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2014/25/EU 34 artiklan sovellettavuudesta tiettyjen postipalvelujen tarjoamiseen Tanskassa liittyvistä toiminnoista tehtyihin hankintasopimuksiin (EUVL L 172, 3.6.2020, s. 23, ELI: http://data.europa.eu/eli/dec_impl/2020/737/oj), komission täytäntöönpanopäätös (EU) 2019/1204, annettu 12 päivänä heinäkuuta 2019, Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2014/25/EU sovellettavuudesta hankintasopimuksiin, jotka koskevat tiettyjen postipalvelujen ja muiden kuin postipalvelujen tarjoamiseen Kroatiassa liittyviä tiettyjä toimintoja (EUVL L 189, 15.7.2019, s. 75, ELI: http://data.europa.eu/eli/dec_impl/2019/1204/oj). Ks. myös asia COMP/M.5152 – Posten AB / Post Danmark A/S, 21.4.2009, 54 kohta.

([16]) Pyynnön 34 ja 35 kohta.

([17]) Pyynnön 40 kohta.

([18]) Pyynnön 34 kohta.

([19]) Pyynnön 35 kohta.

(19) Komissio on myös katsonut aiemmissa päätöksissä ([20]), että pakettipalvelujen (sekä kotimaiset että kansainväliset) markkinat voidaan jakaa perus- ja pikapostipalvelujen markkinasegmentteihin. Tässä jaottelussa otetaan huomioon, että pikapalvelut ovat nopeampia ja luotettavampia kuin peruspalvelu, kumpaankin palvelutyyppiin tarvitaan erilaiset infrastruktuurit ja pikapalveluilla on lisäarvoa antavia ominaisuuksia, kuten seuranta- ja jäljityspalveluja, ja ne ovat yleensä myös kalliimpia.

(20) Käsiteltävässä asiassa postipalvelujen tarjoajien erilaiset järjestelyt Virossa tarjoavat merkittävästi tilaisuuksia tarjontapuolen korvattavuuteen pika- ja peruspalvelujen välillä ([21]). Sekä pika- että peruspalveluissa käytetään samankaltaisia logistiikkaverkostoja, ja kaikki postipalvelujen tarjoajat käyttävät samaa verkostoa sekä pika- että perustoimituksiin. Tältä osin kaikki toimitusketjun keskeiset vaiheet, kuten nouto, toimitus, lajittelu, asemataso-palvelut ja tulliselvitys, ovat samat useimmissa pika- ja peruspalveluissa ([22]). Lisäksi keskeiset markkinatoimijat tarjoavat asiakkailleen sekä pika- että peruspalvelujen osalta seuraavan päivän toimituksen, takaamatta kuitenkaan sen toteutumista ([23]).

(21) Kysyntäpuolen osalta pyynnön esittäjä korostaa eri väestökeskuksissa lähellä liikekeskuksia tai niiden sisällä sijaitsevien pakettiautomaattien suosiota kaikkialla Virossa (sekä muissa Baltian maissa), koska ne mahdollistavat kontaktittoman toimituksen ja joustavuuden sen suhteen, milloin paketti saapuu asiakkaalle ([24]). Lisäksi kuluttajien saatavilla olevia täydentäviä lisäarvopalveluja, kuten seuranta- ja jäljityspalveluja, tarjotaan lähes samalla tavalla osana perus- ja pikapakettipalveluja ([25]).

(22) Edellä esitettyjen seikkojen perusteella pyynnön esittäjä katsoo, että kotimaan pakettipalvelujen osalta ei olisi asianmukaista jakaa näitä markkinoita pika- ja peruspalveluihin, koska kysyntä- ja tarjontapuolen korvattavuuteen on merkittävästi tilaisuuksia ([26]). Pyynnön esittäjä katsoo, että kotimaan pika- ja peruspalvelujen olisi muodostettava vain yhdet markkinat. Komissio yhtyy tähän näkemykseen ja päättelee, että tätä päätöstä sovellettaessa pika- ja peruspakettipalvelut kuuluvat samoille markkinoille. Kansainvälisten pikapakettipalvelujen osalta pyynnön esittäjä katsoo, että nämä palvelut ovat avoimia kilpailulle ([27]); koska nämä palvelut on kuitenkin jätetty pyynnön soveltamisalan ulkopuolelle, komissio rajaa analyysinsä kansainvälisiin peruspakettipalveluihin (3.2.1.3 jakso).

(23) Joissakin tapauksissa voitaisiin harkita pakettipalvelujen jaottelua kuluttaja- ja yrityspaketteihin (esim. kotimaiset ja kansainväliset yksityiset (C2X) pakettipalvelut sekä kotimaiset ja kansainväliset yritysten (B2X) pakettipalvelut). Kun kyseessä ovat kotimaan palvelut Virossa, pyynnön esittäjän mukaan kaikki yritykset käyttävät samaa infrastruktuuria pakettien käsittelyyn ja palvelujen tarjoamiseen kuluttajille (C2X) ja yrityksille (B2X): paketit lajitellaan keskitetysti ja niillä on sama kuljetusverkosto, mikä tarkoittaa, että C2X- ja B2X-palvelujen välillä ei ole merkittävää infrastruktuurieroa toimituksen käsittelyssä ([28]). Pyynnön esittäjä on esittänyt samankaltaisia näkökohtia kansainvälisten palvelujen osalta ja selventänyt, että suurin osa kansainvälisistä paketeista liittyy sähköiseen kaupankäyntiin ja kuuluu siten B2X-segmenttiin ([29]). Näin ollen komissio päättelee, että tätä päätöstä sovellettaessa C2X- ja B2X-palvelut kuuluvat samoille markkinoille sekä kotimaisten että kansainvälisten pakettipalvelujen osalta.

([20]) Edellä mainitut täytäntöönpanopäätökset (EU) 2023/1228 ja (EU) 2020/737.
([21]) Eräässä toisessa tapauksessa komissio katsoi, että eri tekijät tarjosivat merkittävästi tilaisuuksia tarjonnan korvattavuuteen, minkä vuoksi se päätteli, ettei pika- ja peruspalvelujen välille ollut tarpeen tehdä eroa. Ks. tältä osin edellä mainittu komission täytäntöönpanopäätös (EU) 2024/3224.
([22]) Pyynnön 54 kohta.
([23]) Pyynnön esittäjän 7.5.2025 toimittamat lisätiedot.
([24]) Pyynnön 65 ja 188 kohta.
([25]) Pyynnön esittäjän 7.5.2025 toimittamat lisätiedot.
([26]) Pyynnön 47–54 kohta.
([27]) Pyynnön esittäjän 11.4.2025 päivätty sähköpostiviesti.
([28]) Pyynnön 190 kohta ja pyynnön esittäjän 7.5.2025 toimittamat lisätiedot.
([29]) Pyynnön 102 kohta. Ks. myös pyynnön 185–208 kohta kotimaan pakettipalvelujen osalta ja 97–112 kohta kansainvälisten pakettipalvelujen osalta; näissä kohdissa pyynnön esittäjä esittää arvioita omasta markkinaosuudestaan ja tärkeimmistä kilpailijoistaan.

(24) Mitä tulee mahdolliseen eroon Eesti Postin tarjoamien postin yleispalvelun piiriin kuuluvien sisällöltään enintään 2 kg:n painoisten maksikirjeiden ja kansainvälisten peruspakettipalvelujen välillä, pyynnön esittäjältä saatujen tietojen perusteella noin [95–100] prosenttia maksikirjeistä käytetään verkosta ostettujen tavaroiden toimittamiseen ([30]). Tärkein tekijä näiden määrien taustalla on suurten (pääasiassa Kiinassa sijaitsevien) kauppojen kansainvälinen myynti, kun taas kotimarkkinoilla näiden määrä on marginaalinen (alle [0–5] prosenttia) ([31]). Pyynnön esittäjä katsoo ([32]), että vaikka nämä tuotteet luokitellaan maksikirjeiksi, koska niiden toimittamiseen käytetään Maailman postiliiton verkostoa, niitä olisi tosiasiallisesti pidettävä paketteina ja vaihtoehtona SmartPostin ja DPD:n kaltaisten toimijoiden tarjoamille ”ekstrapienille paketeille” ([33]). Molemmat palvelut ovat kooltaan ja toiminnallisuudeltaan samanlaisia ja hintatasot ovat yleisesti verrattavissa toisiinsa ([34]).

(25) Asiakkaan näkökulmasta – erityisesti pienten verkkokaupan tuotteiden osalta – maksikirjeiden, joihin liittyy seurantapalvelu, toimituskokemus on suurin piirtein vastaava kuin pienten pakettien ([35]). Tähän sisältyvät samanlainen toimitusnopeus, asiakasilmoitukset ja seurantavalmiudet. Vaikka maksikirjeiden hintoja säännellääkin osana yleispalveluvelvoitetta, tämä ei poista ekstrapienten pakettien aiheuttamaa kilpailupainetta, kuten näkyy siitä, että Eesti Postin osuus näistä palveluista on supistunut (ks. 3.2.1.4 jakso). Lisäksi maksikirjeitä käsitellään nykyään usein kehittyneissä logistiikkaverkostoissa (esim. PRIME Tracked ja IPC INTERCONNECT ([36])), jotka tarjoavat seurantaa, asettavat toimitusstandardit ja tarjoavat luotettavan palvelun, joka vastaa peruspakettiverkoilta odotettavissa olevaa palvelua. Kuluttajien näkökulmasta kansainväliset maksikirjeet ovat tämän vuoksi nyt vertailukelpoinen vaihtoehto sähköiseen kaupankäyntiin liittyvissä toimituksissa ([37]).

(26) Edellä esitetyt seikat viittaavat kuitenkin pikemminkin siihen, että enintään 2 kg:n painoiset maksikirjeet olisi sisällytettävä samaan luokkaan kuin ekstrapienet paketit sen sijaan, että ne sisällytettäisiin kansainvälisten peruspakettipalvelujen yleiseen luokkaan. Sen vuoksi tätä päätöstä sovellettaessa komissio katsoo, että maksikirjeet ja ekstrapienet paketit ovat osa samoja markkinoita. Ei ole tarpeen päättää, kuuluuko maksikirjeiden ja ekstrapienten pakettien jakelu samoille markkinoille kuin muiden pakettien kansainvälinen peruspakettipalvelu vai erillisille markkinoille, koska analyysin tulokset ovat samat kummassakin tuotemarkkinoiden määritelmässä (ks. 3.2.1.3 ja 3.2.1.4 jakso) ([38]).

3.2.1.1.2 Maantieteellisten markkinoiden määrittely

(27) Pyynnön esittäjän mukaan merkitykselliset maantieteelliset markkinat sekä kotimaan että kansainvälisten pakettipalvelujen osalta olisi määriteltävä kansallisiksi, Viron alueen kattaviksi markkinoiksi ([39]).

(28) Komissio on aiemmissa päätöksissään ([40]) todennut, että kotimaan ja kansainvälisten pakettipalvelujen markkinat ja niiden mahdolliset segmentit ovat laajuudeltaan kansalliset riippumatta kotimaisten ja kansainvälisten pakettipalvelujen erosta. Pyynnön esittäjän kanta on komission käytännön mukainen.

(29) Koska ei ole mitään viitteitä maantieteellisten markkinoiden erilaisesta kattavuudesta, tätä päätöstä sovellettaessa voidaan katsoa, että kotimaan pakettipalvelujen ja kansainvälisten pakettipalvelujen markkinat kattavat maantieteellisesti Viron alueen, sanotun kuitenkaan rajoittamatta kilpailulainsäädännön soveltamista.

([30]) Pyynnön 37 kohta.
([31]) Pyynnön esittäjän 29.8.2025 päivätty sähköpostiviesti.
([32]) Pyynnön esittäjän 29.8. ja 5.9.2025 päivätyt sähköpostiviestit.
([33]) Nämä toimijat eivät toimita maksikirjeitä. Pyynnön 83 kohta, taulukot 1 ja 2 sekä 84 kohta, joissa pyynnön esittäjä täsmentää seuraavaa: ”[…]”.
([34]) Pyynnön 42 kohta.
([35]) Pyynnön esittäjän 18. ja 27.6.2025 sekä 29.8. ja 5.9.2025 toimittamat lisätiedot.
([36]) Pyynnön esittäjän 18.6.2025 toimittamat lisätiedot.
([37]) Pyynnön esittäjän 27.6.2025 toimittamat lisätiedot.
([38]) Pyynnön esittäjän 29.8. ja 5.9.2025 toimittamat lisätiedot.
([39]) Pyynnön 61 ja 65 kohta.
([40]) Ks. esimerkiksi edellä mainitut komission täytäntöönpanopäätökset (EU) 2024/3224 ja (EU) 2019/1204. Ks. myös asia COMP/M.5152 – Posten AB / Post Danmark A/S, 21.4.2009, 66 ja 74 kohta.

3.2.1.2 Kotimaan pakettipalvelut (perus- ja pikapalvelut) – markkina-analyysi

(30) Kotimaan pakettipalvelujen markkinoilla on vuodesta 2023 lähtien ollut 21 aktiivista palveluntarjoajaa ([41]), myös kansallisten postialan toimijoiden tytäryhtiöitä, kuten DPD ja SmartPosti.

(31) Pyynnön esittäjän toimittamien tietojen mukaan Eesti Postin markkinaosuus tällä markkinasegmentillä oli arvon perusteella [20–25] prosenttia vuonna 2022, [20–25] prosenttia vuonna 2023 ja [15–20] prosenttia vuonna 2024 ([42]).

(32) Eesti Postin keskeisten kilpailijoiden markkinaosuudet arvon perusteella vuosina 2022–2024 ovat seuraavat: vuonna 2022 DPD [15–20] prosenttia, SmartPosti [10–15] prosenttia, Venipak [10–15] prosenttia ja Jet Express [5–10] prosenttia. Vuoden 2023 markkinaosuudet ovat seuraavat: DPD [15–20] prosenttia, SmartPosti [10–15] prosenttia, Venipak [10–15] prosenttia ja Jet Express [5–10] prosenttia. Eesti Postin tärkeimpien kilpailijoiden markkinaosuudet vuonna 2024 ovat seuraavat: DPD [15–20] prosenttia, SmartPosti [10–15] prosenttia, Venipak [10–15] prosenttia ja Jet Express [5–10] prosenttia ([43]).

(33) Pyynnön esittäjän toimittamien tietojen mukaan Eesti Postin markkinaosuus oli määrän perusteella [20–25] prosenttia vuonna 2022, [20–25] prosenttia vuonna 2023 ja [20–25] prosenttia vuonna 2024 ([44]).

(34) Eesti Postin keskeisten kilpailijoiden markkinaosuudet määrän perusteella vuosina 2022–2024 ovat seuraavat: vuonna 2022 DPD [15–20] prosenttia, SmartPosti [10–15] prosenttia, Venipak [10–15] prosenttia ja Jet Express [5–10] prosenttia. Vuoden 2023 markkinaosuudet ovat seuraavat: DPD [15–20] prosenttia, SmartPosti [10–15] prosenttia, Venipak [5–10] prosenttia ja Jet Express [5–10] prosenttia. Eesti Postin tärkeimpien kilpailijoiden markkinaosuudet vuonna 2024 ovat seuraavat: DPD [15–20] prosenttia, SmartPosti [10–15] prosenttia, Venipak [5–10] prosenttia ja Jet Express [0–5] prosenttia ([45]).

(35) Eesti Postin markkinaosuus on supistunut hieman viimeisten kolmen vuoden aikana, toisin kuin sen keskeisten kilpailijoiden markkinaosuudet, jotka ovat hieman kasvaneet. Tämän seurauksena Eesti Postin ja sen keskeisten kilpailijoiden välinen ero on kaventunut vuosien mittaan. Tämä muutos vahvistaa sen, että Eesti Postiin kohdistuu yhä enemmän kilpailupaineita. Kun lisäksi otetaan huomioon, että 26 prosenttia kokonaismarkkinoista sekä arvon että määrän perusteella on varattu muille pienemmille postitoiminnan harjoittajille, voidaan vahvistaa, että toimintaan kohdistuu kilpailua.

(36) Pyynnön esittäjän toimittamien tietojen perusteella kotimaan pakettipalvelujen tarjoamiseen ei vaadita toimilupaa, toisin kuin perinteisiin postipalveluihin, jotka edellyttävät toimilupaa ([46]). Yritysten on ilmoitettava Viron kilpailuviranomaiselle liiketoimintansa aloittamisesta, mutta pyynnön esittäjän mukaan ilmoitusmenettely on melko yksinkertainen eikä luo esteitä toimijoille, jotka haluavat päästä markkinoille ([47]). Esimerkiksi hiljattain Viron markkinoille tulleen postitoiminnan harjoittajan Unisend Eesti OÜ:n rekisteröityminen vuonna 2023 osoittaa, että markkinoille tulo on melko sujuva prosessi ([48]).

([41]) Pyynnön 181 kohta.
([42]) Pyynnön 200 kohta, taulukko 9, ja pyynnön esittäjän 13.5.2025 toimittamat lisätiedot.
([43]) Pyynnön 200 kohta, taulukko 9, ja pyynnön esittäjän 13.5.2025 toimittamat lisätiedot.
([44]) Pyynnön 200 kohta, taulukko 10, ja pyynnön esittäjän 13.5.2025 toimittamat lisätiedot.
([45]) Ks. edellinen alaviite.
([46]) Pyynnön 27 kohta.
([47]) Pyynnön 25 kohta.
([48]) Pyynnön 182 kohta ja pyynnön esittäjän 30.4.2025 toimittamat lisätiedot.

(37) Pyynnön esittäjän toimittamien tietojen perusteella markkinoille tulon kokonaiskustannuksiksi voidaan arvioida 1–1,5 miljoonaa euroa ([49]). Pyynnön esittäjän mukaan Viron suhteellisen pienen maantieteellisen koon ja kehittyneen infrastruktuurin ansiosta uusien kilpailijoiden on helpompi rakentaa kilpailukykyinen verkosto kohtuullisessa ajassa, arviolta 3–6 kuukaudessa ([50]). Pyynnön esittäjän mukaan uudet kilpailijat voivat omaksua ”vaiheittaisen lähestymistavan” markkinoille tuloon keskittymällä aluksi tiheään asuttuihin kaupunkialueisiin (esim. Tallinnaan ja Tarttoon); näin ne välttävät maaseutualueiden palvelemiseen liittyvät kustannukset markkinoille tulon alkuvaiheessa ja voivat sitten laajentaa toimintaansa liiketoiminnan kasvaessa ([51]).

(38) Pyynnön esittäjä totesi, että Unisend Eesti OÜ:n tuloa markkinoille vuonna 2023 voidaan pitää tekijänä, joka lisäsi entisestään kilpailua näillä markkinoilla. Pyynnön esittäjän toimittamien tietojen perusteella Unisend Eesti OÜ:lla oli huhtikuussa 2025 eri puolilla Viroa 173 pakettiautomaattia ([52]), mikä vahvistaa yleisen laajenevan suuntauksen.

(39) Edellä kuvattujen tekijöiden perusteella komissio katsoo, että tätä päätöstä sovellettaessa kotimaisten perus- ja pikapakettipalvelujen tarjoamiseen Virossa liittyvä toiminta on suoraan kilpailun kohteena, sanotun kuitenkaan rajoittamatta kilpailulainsäädännön soveltamista. Koska direktiivin 2014/25/EU 34 artiklassa säädetyt edellytykset täyttyvät, voidaan päätellä, ettei direktiiviä 2014/25/EU sovelleta hankintasopimuksiin, jotka tehdään kotimaan pakettipalveluihin liittyvän toiminnan harjoittamiseksi.

3.2.1.3 Kansainväliset peruspakettipalvelut – markkina-analyysi

(40) Pyynnön esittäjän toimittamien tietojen perusteella näillä markkinoilla toimii yhdeksän palveluntarjoajaa, mukaan lukien kansallisten postialan toimijoiden tytäryhtiöt, kuten DPD ja SmartPostin, joista vähintään viiden markkinaosuus on yli 10 prosenttia ([53]). Samoin kuin kotimaan markkinoilla, markkinoille pääsylle ei ole oikeudellisia tai sääntelyllisiä esteitä, kuten postitoiminnan harjoittajan Unisend Eesti OÜ rekisteröinti vuonna 2023 osoittaa ([54]), eikä kansainvälisten peruspakettipalvelujen tarjoamiseen vaadita toimilupaa ([55]).

(41) Jos pyynnön esittäjän toimittamien tietojen perusteella kansainvälisten peruspakettipalvelujen markkinat määritellään siten, että maksikirjeet ja ekstrapienet paketit jätetään niiden ulkopuolelle, Eesti Postin markkinaosuus oli arvon perusteella [10–15] prosenttia vuonna 2022, [20–25] prosenttia vuonna 2023 ja [15–20] prosenttia vuonna 2024 ([56]).

(42) Eesti Postin keskeisten kilpailijoiden markkinaosuudet arvon perusteella vuosina 2022–2024 ovat seuraavat: vuonna 2022 DHL [20–25] prosenttia, TNT/Fedex [20–25] prosenttia, DPD [15–20] prosenttia, SmartPosti [10–15] prosenttia, EKLT/UPS [5–10] prosenttia ja Venipak [0–5] prosenttia. Vuoden 2023 markkinaosuudet ovat seuraavat: TNT/Fedex [20–25] prosenttia, DHL [15–20] prosenttia, DPD [10–15] prosenttia, SmartPosti [10–15] prosenttia, EKLT/UPS [5–10] prosenttia ja Venipak [5–10] prosenttia. Eesti Postin tärkeimpien kilpailijoiden markkinaosuudet vuonna 2024 ovat seuraavat: TNT/Fedex [20–25] prosenttia, DHL [15–20] prosenttia, DPD [15–20] prosenttia, SmartPosti [10–15] prosenttia, Venipak [5–10] prosenttia ja EKLT/UPS [5–10] prosenttia ([57]).

(43) Pyynnön esittäjän toimittamien tietojen mukaan Eesti Postin markkinaosuus näillä markkinoilla oli määrän perusteella [10–15] prosenttia vuonna 2022, [25–30] prosenttia vuonna 2023 ja [25–30] prosenttia vuonna 2024 ([58]).

([49]) Pyynnön esittäjän 13.5.2025 toimittamat lisätiedot.
([50]) Pyynnön 223 kohta ja pyynnön esittäjän 13.5.2025 toimittamat lisätiedot.
([51]) Pyynnön esittäjän 13.5.2025 toimittamat lisätiedot.
([52]) Pyynnön 183 kohta ja pyynnön esittäjän 7.5.2025 toimittamat lisätiedot.
([53]) Pyynnön 91 kohta.
([54]) Pyynnön 182 kohta ja pyynnön esittäjän 30.4.2025 toimittamat lisätiedot.
([55]) Pyynnön 145 ja 27 kohta.
([56]) Pyynnön esittäjän 18.6.2025 toimittamat lisätiedot.
([57]) Ks. edellinen alaviite.
([58]) Ks. edellinen alaviite.

(44) Eesti Postin keskeisten kilpailijoiden markkinaosuudet määrän perusteella vuosina 2022–2024 ovat seuraavat: vuonna 2022 DHL [15–20] prosenttia, TNT/Fedex [20–25] prosenttia, DPD [15–20] prosenttia, SmartPosti [15–20] prosenttia, EKLT/UPS [5–10] prosenttia ja Venipak [0–5] prosenttia. Vuoden 2023 markkinaosuudet ovat seuraavat: TNT/Fedex [15–20] prosenttia, DHL [15–20] prosenttia, SmartPosti [15–20] prosenttia, DPD [10–15] prosenttia, EKLT/UPS [5–10] prosenttia ja Venipak [5–10] prosenttia. Eesti Postin tärkeimpien kilpailijoiden markkinaosuudet vuonna 2024 ovat seuraavat: TNT/Fedex [15–20] prosenttia, DHL [15–20] prosenttia, SmartPosti [10–15] prosenttia, DPD [10–15] prosenttia, Venipak [5–10] prosenttia ja EKLT/UPS [5–10] prosenttia ([59]).

(45) Analyysin tulos ei muutu, vaikka maksikirjeet ja ekstrapienet paketit sisällytetään näille markkinoille. Eesti Postin markkinaosuudet kansainvälisten peruspakettipalvelujen markkinoilla, jotka määritellään siten, että niihin sisältyvät maksikirjeet ja ekstrapienet paketit, ovat seuraavat: vuonna 2021 [35–40] prosenttia määrän ja [20–25] prosenttia arvon perusteella; vuonna 2022 [25–30] prosenttia määrän ja [15–20] prosenttia arvon perusteella; vuonna 2023 [30–35] prosenttia määrän ja [20–25] prosenttia arvon perusteella ([60]). Vertailun vuoksi voidaan todeta, että Eesti Postin kahden lähimmän kilpailijan markkinaosuudet olivat (keskimäärin) noin [10–15] prosenttia määrän ja [15–20] prosenttia arvon perusteella DPD:n osalta ja [10–15] prosenttia määrän ja [10–15] prosenttia arvon perusteella SmartPostin osalta ([61]). Muita vahvoja kilpailijoita samoilla markkinoilla ovat yksityiset toimijat, kuten TNT/Fedex, jonka markkinaosuus oli samana ajanjaksona (keskimäärin) [15–20] prosenttia määrän ja [15–20] prosenttia arvon perusteella, ja DHL, jonka osuus oli noin [15–20] prosenttia määrän ja [15–20] prosenttia arvon perusteella ([62]).

(46) Nämä tiedot osoittavat, että kansainvälisten peruspakettipalvelujen tarjoaminen on Virossa melko kilpailtua.

(47) Tässä jaksossa kuvattujen tekijöiden perusteella komissio katsoo, että tätä päätöstä sovellettaessa kansainvälisten peruspakettipalvelujen (saapuvat ja lähtevät) tarjoamiseen Virossa liittyvä toiminta on suoraan kilpailun kohteena, sanotun kuitenkaan rajoittamatta kilpailulainsäädännön soveltamista. Koska direktiivin 2014/25/EU 34 artiklassa säädetyt edellytykset täyttyvät, voidaan päätellä, ettei direktiiviä 2014/25/EU sovelleta hankintasopimuksiin, jotka tehdään kansainvälisten peruspakettipalvelujen (saapuvat ja lähtevät) liittyvän toiminnan harjoittamiseksi.

3.2.1.4 Maksikirjeet ja extrapienet paketit – markkina-analyysi

(48) Tässä jaksossa analysoidaan hakijan arvioimia ([63]) merkityksellisten markkinatoimijoiden markkinaosuuksia, ja tässä maksikirjeiden ja ekstrapienten pakettien markkinat määritellään kansainvälisistä peruspakettipalveluista erillisiksi markkinoiksi.

(49) Pyynnön esittäjän mukaan Eesti Postin osuus maksikirjeiden markkinoista on supistunut merkittävästi. Esimerkiksi vuonna 2021 Eesti Post käsitteli noin 4,5 miljoonaa maksikirjettä ([20–25] prosenttia määrän ja [10–15] prosenttia arvon perusteella), mutta vuonna 2023 määrä putosi 1,6 miljoonaan maksikirjeeseen ([5–10] prosenttia määrän ja alle [0–5] prosenttia arvon perusteella, joka oli [1–5] miljoonaa euroa) ja vuonna 2024 vain 1,3 miljoonaan maksikirjeeseen, mikä merkitsee noin 71 prosentin vähenemistä ([64]). Pyynnön esittäjän mukaan väheneminen johtuu pääasiassa kuluttajien mieltymysten muuttumisesta. Pyynnön esittäjä väittää erityisesti, että kuluttajat suosivat yhä enemmän pieniä paketteja, jotka voidaan lähettää ja vastaanottaa helpommin saatavilla olevien, usein ympäri vuorokauden auki olevien ja perinteisiä toimitustapoja joustavampia keräysvaihtoehtoja tarjoavien pakettiautomaattien kautta ([65]).

([59]) Ks. edellinen alaviite.
([60]) Pyynnön taulukot 3 ja 4.
([61]) Pyynnön taulukot 3 ja 4.
([62]) Ks. edellinen alaviite.
([63]) Ks. selvitys pyynnön esittäjän 29.8.2025 päivätyssä sähköpostiviestissä: ”[…]”.
([64]) Pyynnön esittäjän 27.6. ja 29.8.2025 toimittamat lisätiedot.
([65]) Ks. edellinen alaviite.

(50) Pyynnön esittäjän toimittamien tietojen perusteella myös Eesti Postin käsittelemien ekstrapienten pakettien määrä väheni hieman vuoden 2021 noin 5,7 miljoonasta ([30–35] prosenttia määrän ja [10–15] prosenttia arvon perusteella) noin 5,3 miljoonaan ([25–30] prosenttiin määrän ja [5–10] prosentin arvon perusteella) vuonna 2023 ([66]). Vertailun vuoksi voidaan todeta, että kahden muun ekstrapienten pakettien toimittajan (eli SmartPosti/Itellan ja DPD:n) markkinaosuus Virossa pysyi vakaana ja oli samalla kaudella (keskimäärin) SmartPosti/Itellan osalta [10–15] prosenttia määrän ja [5–10] prosenttia arvon perusteella ja DPD:n osalta [10–15] prosenttia määrän ja [5–10] prosenttia arvon perusteella ([67]).

(51) Johdanto-osan 49 ja 50 kappaleessa esitetyt tiedot osoittavat, että Eesti Post menetti markkinaosuuttaan vuosina 2021–2023 verrattuna muihin toimijoihin, jotka pysyivät vahvoina kilpailijoina. Lisäksi uuden operaattorin (Unisend Eesti OÜ) markkinoille tulon odotetaan lisäävän dynaamisuutta näillä markkinoilla, kuten johdanto-osan 38 kappaleessa todetaan.

(52) Tässä jaksossa kuvattujen tekijöiden perusteella komissio katsoo, että tätä päätöstä sovellettaessa maksikirjeiden ja ekstrapienten pakettien toimittamiseen Virossa liittyvä toiminta on suoraan kilpailun kohteena, sanotun kuitenkaan rajoittamatta kilpailulainsäädännön soveltamista. Koska direktiivin 2014/25/EU 34 artiklassa säädetyt edellytykset täyttyvät, voidaan päätellä, ettei direktiiviä 2014/25/EU sovelleta hankintasopimuksiin, jotka tehdään edellä mainitun toiminnan harjoittamiseksi.

3.2.2 *Muut palvelut kuin postipalvelut*

(53) Painamis- ja pakkaamispalveluja tarjotaan joukkojakeluna suoritettavana palvelupakettina, mikä on yleinen tapa, kun kyseessä ovat joukkolähetykset. Kyseiseen palvelupakettiin kuuluvat muiden muassa asiakirjojen vastaanotto, painaminen, kirjekuoriin asettaminen ja kalvoon kääriminen sekä pakkaaminen. Kustannustehokkuuden lisäämiseksi yritykset ulkoistavat tällaiset sisäiset prosessit usein kolmansille osapuolille.

(54) Pyynnön esittäjän toimittamien tietojen ([68]) perusteella ja ottaen huomioon komission aiemmat päätökset ([69]) merkitykselliset tuotemarkkinat määritellään postilähetysten painamiseen ja pakkaamiseen liittyviksi palveluiksi. Pyynnön esittäjän kanta on komission käytännön mukainen ([70]).

(55) Komission aiempien päätösten mukaan painamis- ja pakkauspalvelujen markkinat ovat periaatteessa kansalliset. Painaminen on organisoitu kansallisesti, vaikka joissakin tapauksissa osa painamisesta voidaan tehdä kansallisen alueen ulkopuolella. Myös hinnat eroavat eri jäsenvaltioissa. Lisäksi useimmat näistä palveluista tarjotaan mahdollisille tai tosiasiallisille kansallisille lähettäjille niiden sisäisten prosessien optimoimiseksi ja niiden kustannusten alentamiseksi ([71]). Pyynnön esittäjän ehdottama muiden palvelujen kuin postipalvelujen määritelmä vastaa komission käytäntöä ([72]). Koska ei ole syytä olettaa, että markkinoilla olisi eri maantieteellinen kattavuus, tätä päätöstä sovellettaessa painamis- ja pakkauspalvelujen maantieteelliset markkinat ovat laajuudeltaan kansalliset.

([66]) Pyynnön esittäjän 29.8. ja 5.9.2025 päivätyt sähköpostiviestit.
([67]) Pyynnön esittäjän 29.8. ja 5.9.2025 päivätyt sähköpostiviestit. Kuten alaviitteessä 33 todetaan, nämä toimijat eivät toimita maksikirjeitä.
([68]) Pyynnön 55 kohta.
([69]) Esimerkiksi komission täytäntöönpanopäätös (EU) 2016/1195, annettu 4 päivänä heinäkuuta 2016, Puolassa tarjottavien kuriiripalvelujen ja muiden palvelujen kuin postialan palvelujen jättämisestä vesi- ja energiahuollon sekä liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista ja direktiivin 2004/17/EY kumoamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2014/25/EU soveltamisalan ulkopuolelle (EUVL L 197, 22.7.2016, s. 4, ELI: http://data.europa.eu/eli/dec_impl/2016/1195/oj).
([70]) Pyynnön 56 kohta.
([71]) Täytäntöönpanopäätös (EU) 2016/1195.
([72]) Pyynnön 67 kohta.

3.2.2.1 Painamis- ja pakkauspalvelut – markkina-analyysi

(56) Eesti Post on ainoa palveluntarjoaja, johon sovelletaan julkisia hankintoja koskevia sääntöjä Viron painatus- ja pakkauspalvelujen markkinoilla, ja sen markkinaosuus oli [25–30] prosenttia vuonna 2022, [30–35] prosenttia vuonna 2023 ja [30–35] prosenttia vuonna 2024 sekä arvon että määrän perusteella ([73]). Pyynnön esittäjän toimittamien tietojen perusteella ja osana pitkän aikavälin strategista suunnitelmaa Eesti Post suunnittelee luopuvansa asteittain tästä painamis- ja pakkaamispalvelusta elokuuhun 2026 mennessä. Suunnitellun toiminnan lopettamisen vuoksi Eesti Post ei suunnittele merkittäviä investointeja näillä markkinoilla ([74]).

(57) Eesti Postin tärkeimpien kilpailijoiden markkinaosuudet ovat seuraavat: Unified Post AS:n markkinaosuus oli [55–60] prosenttia vuonna 2022, [50–55] prosenttia vuonna 2023 ja [50–55] prosenttia vuonna 2024 sekä arvon että määrän perusteella ([75]). Joon OÜ:n markkinaosuus oli [10–15] prosenttia vuonna 2022, [5–10] prosenttia vuonna 2023 ja [10–15] prosenttia vuonna 2024 sekä arvon että määrän perusteella ([76]). Lisäksi on todettava, että näihin kilpailijoihin – toisin kuin Eesti Postiin – ei sovelleta julkisia hankintoja koskevia sääntöjä, mikä antaa niille lisää kilpailuetua Eesti Postiin nähden.

(58) Pyynnön esittäjän toimittamien tietojen perusteella toimintaan merkityksellisillä painamis- ja pakkaamispalvelujen markkinoilla ei sovelleta mitään markkinoille tuloa rajoittavia sääntelyvaatimuksia ([77]). Vuonna 2022 liiketoiminta-segmentillä ”Julkaiseminen, painaminen ja tallenteiden jäljentäminen” toimi 381 yritystä. Pyynnön esittäjän mukaan tämä segmentti on laajempi kuin painamis- ja pakkaamispalvelujen markkinat, mutta se, että tällä laajemmalla liiketoimintasegmentillä toimii huomattava määrä yrityksiä, osoittaa, että ala on melko kilpailtu ja sille on yleisesti helppo päästä ([78]). Kuten pyynnössä todetaan, markkinoille tulon kustannuksiksi voidaan arvioida 150 000–180 000 euroa, mikä pyynnön esittäjän mukaan riittää tuottamaan vähintään 10 prosentin markkinaosuuden ([79]).

(59) Tässä jaksossa kuvattujen tekijöiden perusteella komissio katsoo, että tätä päätöstä sovellettaessa painamis- ja pakkaamispalvelujen tarjoamiseen Virossa liittyvä toiminta on suoraan kilpailun kohteena, sanotun kuitenkaan rajoittamatta kilpailulainsäädännön soveltamista. Koska direktiivin 2014/25/EU 34 artiklan 1 kohdassa säädetyt edellytykset täyttyvät, voidaan päätellä, ettei direktiiviä 2014/25/EU sovelleta hankintasopimuksiin, jotka tehdään painamis- ja pakkaamispalvelujen liittyvän toiminnan harjoittamiseksi,

ON HYVÄKSYNYT TÄMÄN PÄÄTÖKSEN:

1 artikla

Direktiiviä 2014/25/EU ei sovelleta hankintayksiköiden tekemiin hankintasopimuksiin, joiden tarkoituksena on mahdollistaa Virossa seuraavien toimintojen suorittaminen:

— kotimaan pakettipalvelut (perus- ja pikapalvelut),

— kansainväliset peruspakettipalvelut,

— maksikirjeiden ja ekstrapienten pakettien toimittamiseen liittyvät palvelut,

— painamis- ja pakkaamispalvelut.

([73]) Pyynnön taulukossa 23 esitetään tiedot Eesti Postin ja sen kilpailijoiden markkinaosuuksista painamis- ja pakkaamispalvelujen markkinoilla.
([74]) Pyynnön esittäjän 25.4.2025 toimittamat lisätiedot.
([75]) Pyynnön taulukossa 23 esitetään tiedot Eesti Postin ja sen kilpailijoiden markkinaosuuksista painamis- ja pakkaamispalvelujen markkinoilla.
([76]) Eesti Postin ja sen kilpailijoiden markkinaosuudet perustuvat Eesti Postin arvioihin. Samaan aikaan Eesti Post toteaa, että sen markkinaosuus määrän perusteella vastaa läheisesti sen markkinaosuutta arvon perusteella (laskettuna Eesti Postin sisäisten tietojen perusteella). Koska tarkempia määrään liittyviä markkinatietoja ei ole, pyynnön esittäjä olettaa, että Eesti Postin kilpailijoiden tilanne on samanlainen.
([77]) Pyynnön 288 kohta.
([78]) Pyynnön esittäjän 25.4.2025 toimittamat lisätiedot.
([79]) Pyynnön 287 kohta.

2 artikla

Tämä päätös on osoitettu Viron tasavallalle.

Tehty Brysselissä 30 päivänä syyskuuta 2025.

Komission puolesta
Stéphane SÉJOURNÉ
Johtava varapuheenjohtaja