Journal officiel
de l'Union européenne

FR
Série L

2025/2059

24.10.2025

DÉCISION D'EXÉCUTION (UE) 2025/2059 DE LA COMMISSION

du 30 septembre 2025

concernant l'applicabilité de l'article 34 de la directive 2014/25/UE du Parlement européen et du Conseil aux marchés attribués pour les activités liées à la fourniture de certains services postaux et de services autres que les services postaux en Estonie

[notifiée sous le numéro C(2025) 6542]

(Le texte en langue estonienne est le seul faisant foi.)

(Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE)

LA COMMISSION EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne,

vu la directive 2014/25/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014 relative à la passation de marchés par des entités opérant dans les secteurs de l'eau, de l'énergie, des transports et des services postaux et abrogeant la directive 2004/17/CE ([1]), et notamment son article 35, paragraphe 3,

après consultation du comité consultatif pour les marchés publics,

considérant ce qui suit:

1. FAITS

(1) Le 1er avril 2025, la République d'Estonie, représentée par le ministère des finances, a présenté à la Commission une demande au titre de l'article 35, paragraphe 1, de la directive 2014/25/UE (ci-après la «demande») au nom d'AS Eesti Post (ci-après «Eesti Post» ou le «demandeur»), qui est l'entreprise exerçant les activités visées dans la demande. Conformément à l'article 1er, paragraphe 1, de la décision d'exécution (UE) 2016/1804 de la Commission ([2]), la demande contient les renseignements prévus à l'annexe I de ladite décision d'exécution.

(2) Le demandeur est un prestataire de services postaux en Estonie et une entité adjudicatrice au sens de l'article 4, paragraphe 2, de la directive 2014/25/UE. Eesti Post est le seul prestataire de service universel en Estonie ([3]). La demande concerne des activités relatives à la fourniture de certains services postaux et d'autres services que des services postaux, tels que mentionnés à l'article 13, paragraphe 1, points a) et b) et à l'article 13, paragraphe 2, points b) et c) de la directive 2014/25/UE, fournis par le demandeur sur le territoire estonien. Les services concernés, tels que décrits dans la demande, sont les suivants:

a) les services de livraison de colis (ordinaires et exprès) nationaux;

b) les services de livraison de colis (ordinaires et exprès) internationaux (entrants et sortants);

c) les services d'impression et de conditionnement;

d) les services logistiques 3PL («troisième partie logistique») et 4PL («quatrième partie logistique») (affaires internationales).

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

([2]) Décision d'exécution (UE) 2016/1804 de la Commission du 10 octobre 2016 relative aux modalités d'application des articles 34 et 35 de la directive 2014/25/UE du Parlement européen et du Conseil relative à la passation de marchés par des entités opérant dans les secteurs de l'eau, de l'énergie, des transports et des services postaux (JO L 275 du 12.10.2016, p. 39, ELI: http://data.europa.eu/eli/dec_impl/2016/1804/oj).

([3]) Le service postal universel en Estonie se compose des services postaux nationaux et internationaux suivants: l'acheminement de lettres d'un poids inférieur ou égal à 2 kg au tarif ordinaire, en recommandé ou avec valeur déclarée; et l'acheminement de colis postaux d'un poids inférieur ou égal à 20 kg en recommandé ou avec valeur déclarée (voir AS Eesti Post — Universal postal service standard terms and conditions, 1.05.2020). Ces produits entrent dans le champ de la demande pour les services de livraison de colis, nationaux comme internationaux, livrés par l'intermédiaire du réseau de l'Union postale universelle. Voir les courriers électroniques du demandeur des 3 et 8 septembre 2025.

(3) En ce qui concerne la catégorie «services de livraison de colis (ordinaires et exprès) internationaux (entrants et sortants)», à la suite de divers échanges avec la Commission, le demandeur a indiqué qu'après avoir examiné la catégorie, il ne souhaitait plus inclure les services de livraison de colis exprès internationaux dans le champ d'application de la demande ([4]). Par conséquent, en ce qui concerne cette catégorie de services, la présente décision ne concerne que les services de livraison de colis ordinaires internationaux (voir considérant 22 et section 3.2.1.3).

(4) En ce qui concerne la catégorie «services de livraison de colis (ordinaires) internationaux», le demandeur fait valoir qu'elle inclut la livraison de maxi-courriers d'un poids inférieur ou égal à 2 kg et qui relèvent des services postaux universels fournis par Eesti Post, étant donné que ces maxi-courriers peuvent être assimilés de facto à des «colis extra-petits» ([5]) livrés à l'échelle internationale ([6]). La Commission partage le point de vue du demandeur selon lequel les maxi-courriers et les colis extra-petits devraient être considérés comme faisant partie du même marché, mais estime qu'ils devraient toutefois être distingués des services de livraison de colis ordinaires internationaux (voir section 3.2.1.4).

(5) En ce qui concerne la catégorie «services logistiques 3PL ("troisième partie logistique") et 4PL ("quatrième partie logistique") (affaires internationales)», à la suite de divers échanges avec la Commission, le demandeur a reconnu que la directive 2014/25/UE ne s'applique plus aux marchés attribués pour l'exercice de services logistiques 3PL et 4PL, et a convenu que la portée de l'exemption devrait être réduite en supprimant cette catégorie du champ d'application de la demande ([7]). Par conséquent, la présente décision ne concerne pas cette catégorie.

(6) La demande n'était pas assortie d'une position motivée et justifiée adoptée par une autorité nationale indépendante compétente pour les activités concernées. Une telle autorité analyserait de manière approfondie la condition d'applicabilité de l'article 34, paragraphe 1, de la directive 2014/25/UE aux activités concernées, conformément aux paragraphes 2 et 3 dudit article. Conformément au paragraphe 1, point a), et au paragraphe 1, deuxième alinéa, de l'annexe IV de la directive 2014/25/UE, la Commission doit, en l'absence d'une position motivée et justifiée d'une autorité nationale indépendante, adopter une décision d'exécution concernant la demande dans un délai de 105 jours ouvrables, étant donné que, dans le cas présent, le libre accès aux marchés peut être supposé exister sur la base de l'article 34, paragraphe 3, premier alinéa, de ladite directive.

(7) Conformément au paragraphe 1, troisième alinéa, de l'annexe IV de la directive 2014/25/UE, le délai d'adoption des actes d'exécution commence à courir à compter du jour ouvrable suivant la date à laquelle la Commission reçoit la demande visée à l'article 35, paragraphe 1, ou, si les informations devant être fournies avec la demande sont incomplètes, à compter du jour ouvrable suivant la réception des informations complètes. Le délai initial a donc expiré le 8 septembre 2025 ([8]). Toutefois, comme la Commission devait obtenir et examiner des informations supplémentaires, le délai a été prolongé jusqu'au 30 septembre 2025 avec l'accord du demandeur ([9]).

(8) À la suite de demandes de clarification envoyées par la Commission par courrier électronique les 9, 14, 22, 24, 28 et 30 avril 2025, les 5, 8 et 27 mai 2025, les 3, 5, 10, 12, 16, 19 et 24 juin 2025, et les 1er et 7 juillet 2025, le demandeur a présenté ses réponses et des informations complémentaires par courrier électronique les 11, 16, 17, 25 et 30 avril 2025, les 7 et 15 mai 2025, les 2, 6, 10, 12, 16, 18, 19, 26, 27 et 30 juin 2025, les 3 et 9 juillet 2025, le 29 août 2025, et les 3, 4, 5 et 8 septembre 2025.

([4]) Courrier électronique du demandeur du 16 avril 2025.

([5]) Conformément aux conventions de l'Union postale universelle (voir Guide du transport postal), les colis pèsent entre 0 et 20 kg (ou jusqu'à 30 kg dans certains cas), tandis que les petits paquets pèsent entre 0 et 2 kg. Les colis extra-petits sont une catégorie de colis de faible poids. Aux fins de la présente décision, la catégorie des «colis extra-petits» comprend les colis d'un poids inférieur ou égal à 2 kg et contenant des marchandises. Pour la description de ces produits, voir les sites web des opérateurs respectifs: AS Eesti Post — Universal postal service standard terms and conditions, 1.05.2020; Calculator — DPD et Parcel Prices | Estonia and Europe | SmartPosti.

([6]) Courrier électronique du demandeur du 29 août 2025.

([7]) Courrier électronique du demandeur du 16 juin 2025.

([8]) Avis de demande concernant l'applicabilité de l'article 34 de la directive 2014/25/UE — Demande présentée par la République d'Estonie (JO C, C/2025/2295, 15.4.2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2025/2295/oj).

([9]) Avis de demande concernant l'applicabilité de l'article 34 de la directive 2014/25/UE — Prolongation du délai d'adoption des actes d'exécution (JO C, C/2025/5047, 15.9.2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2025/5047/oj).

2. CADRE JURIDIQUE

(9) La directive 2014/25/UE s'applique à l'attribution de marchés pour l'exercice d'activités liées aux services postaux et à d'autres services pour autant que ces derniers soient fournis par une entité fournissant également des services postaux au sens de la directive 2014/25/UE, à moins que les activités concernées ne soient exemptées en vertu de l'article 34 de ladite directive.

(10) Conformément à l'article 34, paragraphe 1, de la directive 2014/25/UE, les marchés destinés à permettre la prestation d'une activité visée par la directive ne sont pas soumis à celle-ci si, dans l'État membre où cette activité est exercée, celle-ci est directement exposée à la concurrence sur des marchés dont l'accès n'est pas limité.

3. ÉVALUATION

(11) La présente décision se fonde sur la situation de droit et de fait de septembre 2025 et sur les informations fournies par le demandeur, ainsi que sur des informations accessibles au public. Elle pourra être révisée si, à la suite de changements significatifs dans la situation de droit ou de fait, les conditions d'applicabilité de l'article 34, paragraphe 1, de la directive 2014/25/UE ne sont plus remplies.

3.1. Accès non limité au marché

(12) L'accès au marché est considéré comme étant non limité si l'État membre concerné a mis en œuvre et appliqué les actes juridiques pertinents de l'Union concernant l'ouverture d'un secteur donné ou d'une partie de celui-ci à la concurrence. Ces actes juridiques figurent à l'annexe III de la directive 2014/25/UE qui, pour les services postaux, inclut la directive 97/67/CE du Parlement européen et du Conseil ([10]).

(13) Comme indiqué par le demandeur ([11]), l'Estonie a mis en œuvre ([12]) et appliqué la directive 97/67/CE. Par conséquent, l'accès au marché en cause est réputé non limité conformément à l'article 34, paragraphe 3, de la directive 2014/25/UE.

3.2. Exposition directe à la concurrence

(14) L'exposition directe à la concurrence doit être évaluée sur la base de différents critères, dont aucun n'est déterminant en soi. En ce qui concerne les activités concernées par la présente décision, la part de marché des principaux acteurs sur un marché donné constitue un critère à prendre en considération. Étant donné la diversité des conditions propres aux différentes activités concernées par la demande, il importe que l'examen de la situation concurrentielle tienne compte de la situation particulière sur les marchés en cause.

(15) Cette évaluation est toutefois limitée par la brièveté des délais applicables et par la nécessité de s'appuyer sur les informations dont dispose la Commission. Ces informations proviennent soit de sources déjà disponibles, soit d'informations obtenues dans le cadre de la demande et ne peuvent être complétées en recourant à des méthodes exigeant plus de temps, y compris, en particulier, des enquêtes publiques auprès des opérateurs économiques concernés. L'évaluation de l'exposition directe à la concurrence effectuée dans le cadre de la directive 2014/25/UE est par conséquent sans préjudice de l'application intégrale du droit de la concurrence.

([10]) Directive 97/67/CE du Parlement européen et du Conseil du 15 décembre 1997 concernant des règles communes pour le développement du marché intérieur des services postaux de la Communauté et l'amélioration de la qualité du service (JO L 15 du 21.1.1998, p. 14, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/1997/67/oj).

([11]) Point 72 de la demande. Voir aussi le courrier électronique du demandeur du 3 septembre 2025.

([12]) Le demandeur a confirmé que la transposition initiale de la directive 97/67/CE dans la législation nationale estonienne avait été effectuée par le biais de la loi postale (*Postiseadus*) de 2006 (réf. RT I 2006, 18, 142), qui a ensuite été remplacée par la loi postale de 2008 (réf. RT I 2008, 53, 297).

(16) La présente décision est sans préjudice de l'application des règles en matière de concurrence et d'autres dispositions du droit de l'Union. Notamment, les critères et la méthodologie utilisés pour évaluer l'exposition directe à la concurrence en vertu de l'article 34 de la directive 2014/25/UE ne sont pas nécessairement identiques à ceux utilisés pour effectuer une évaluation en application de l'article 101 ou 102 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ou du règlement (CE) nº 139/2004 du Conseil ([13]), ainsi que l'a confirmé le Tribunal dans l'arrêt Österreichische Post AG/Commission ([14]).

(17) La présente décision a pour objectif de déterminer si les activités concernées par la demande sont exposées (sur des marchés dont l'accès n'est pas limité au sens de l'article 34 de la directive 2014/25/UE) à un niveau de concurrence tel qu'il permettra que, même en l'absence de la discipline apportée par les règles détaillées de passation des marchés énoncées dans la directive 2014/25/UE, les marchés destinés à l'exercice des activités concernées soient passés de manière transparente et non discriminatoire et reposent sur des critères permettant aux acheteurs de déterminer la solution qui, dans l'ensemble, est la plus avantageuse sur le plan économique.

3.2.1. *Services postaux (services de livraison de colis nationaux et ordinaires internationaux)*

3.2.1.1. Définition du marché

3.2.1.1.1. Définition des marchés de produits

(18) Dans des décisions antérieures ([15]), la Commission avait établi une distinction entre les services de livraison de colis nationaux et internationaux. La Commission a considéré que les services de livraison de colis nationaux sont fournis par des sociétés exploitant des réseaux de distribution nationaux, tandis que les services de livraison de colis internationaux consistent en la collecte de colis à acheminer et à livrer à l'étranger et sont fournis par des entreprises qui ont accès à des réseaux dans les pays de destination. La position du demandeur est conforme à la pratique de la Commission. Le demandeur fait notamment valoir qu'en Estonie, les services de livraison, tant nationaux qu'internationaux, de colis ordinaires utilisent la même infrastructure nationale (principalement les réseaux d'automates à colis). Ces réseaux désignent les systèmes intégrés de points de collecte et de livraison automatisés de colis répartis dans toute l'Estonie et qui ne font pas partie du réseau fourni par Eesti Post dans le cadre de l'obligation de service postal universel ([16]). Cela signifie que les colis (y compris les colis extra-petits) peuvent arriver par le réseau postal, puis être livrés par le réseau d'automates à colis en Estonie (sous réserve que le pays d'origine du colis l'autorise) ([17]). En effet, les services de livraison de colis ordinaires internationaux doivent également faire l'objet d'accords entre les opérateurs pour pouvoir s'exercer au niveau transfrontière, ce qui n'est pas le cas des services de livraison de colis nationaux ([18]). Si la plupart des acteurs du marché qui opèrent en Estonie utilisent leurs propres réseaux pour les colis limités aux pays baltes, ils doivent avoir accès aux réseaux de tiers pour les envois internationaux ([19]).

([13]) Règlement (CE) nº 139/2004 du Conseil du 20 janvier 2004 relatif au contrôle des concentrations entre entreprises («le règlement CE sur les concentrations») (JO L 24 du 29.1.2004, p. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2004/139/oj).

([14]) Arrêt du 27 avril 2016, Österreichische Post AG/Commission, T-463/14, ECLI:EU:T:2016:243, point 28. Voir également le considérant 44 de la directive 2014/25/UE.

([15]) Décision d'exécution (UE) 2024/3224 de la Commission du 29 novembre 2024 concernant l'applicabilité de l'article 34 de la directive 2014/25/UE du Parlement européen et du Conseil aux marchés attribués pour les activités liées à la fourniture de certains services postaux et de services autres que les services postaux en Slovaquie (JO L, 2024/3224, 23.12.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/dec_impl/2024/3224/oj); décision d'exécution (UE) 2023/1228 de la Commission du 7 juin 2023 relative à l'applicabilité de l'article 34 de la directive 2014/25/UE du Parlement européen et du Conseil à l'attribution des marchés concernant l'activité liée à la fourniture de services de livraison exprès de colis en Lituanie (JO L 160 du 26.6.2023, p. 33, ELI: http://data.europa.eu/eli/dec/2023/1228/oj); décision d'exécution (UE) 2020/737 de la Commission du 27 mai 2020 sur l'applicabilité de l'article 34 de la directive 2014/25/UE du Parlement européen et du Conseil aux marchés attribués pour les activités relatives à la prestation de certains services postaux au Danemark (JO L 172 du 3.6.2020, p. 23, ELI: http://data.europa.eu/eli/dec_impl/2020/737/oj); décision d'exécution (UE) 2019/1204 de la Commission du 12 juillet 2019 concernant l'applicabilité de la directive 2014/25/UE du Parlement européen et du Conseil aux marchés attribués pour certaines activités liées à la fourniture de certains services postaux et de services autres que les services postaux en Croatie (JO L 189 du 15.7.2019, p. 75, ELI: http://data.europa.eu/eli/dec_impl/2019/1204/oj). Voir également la décision du 21 avril 2009 dans l'affaire COMP/M.5152 — Posten AB/Post Danmark A/S, point 54.

([16]) Points 34 et 35 de la demande.

([17]) Point 40 de la demande.

([18]) Point 34 de la demande.

([19]) Point 35 de la demande.

(19) Dans des décisions antérieures ([20]), la Commission a également déclaré que le marché des services de livraison de colis (tant nationaux qu'internationaux) peut être segmenté en services de livraison exprès et services de livraison ordinaires (ou «en différé»). Cette segmentation tient compte du fait que les services exprès sont plus rapides et plus fiables qu'un service ordinaire, que chacun de ces services exige une infrastructure différente et que les services exprès présentent des caractéristiques supplémentaires à valeur ajoutée, comme les services de suivi et de localisation, et sont aussi généralement plus onéreux.

(20) La Commission considère en l'espèce que les différentes configurations des opérateurs de services postaux en Estonie fournissent des possibilités considérables de substitution du côté de l'offre entre les services de livraison exprès et ordinaires ([21]). Les services exprès et les services ordinaires utilisent des réseaux logistiques similaires, et tous les opérateurs de services postaux utilisent le même réseau pour expédier les produits express et différés. À cet égard, toutes les étapes principales de la chaîne de livraison, telles que l'enlèvement et le transport, le tri, le chargement et le dédouanement, sont les mêmes pour la plupart des services exprès et ordinaires ([22]). De plus, les principaux opérateurs du marché offrent à leurs clients une livraison non garantie dans la journée du lendemain, tant pour les services exprès que pour les services ordinaires ([23]).

(21) Du point de vue de la demande, le demandeur souligne la popularité des automates à colis situés dans différents centres urbains à proximité ou à l'intérieur de zones commerciales dans toute l'Estonie (et dans les autres pays baltes), car ils permettent une livraison sans contact et offrent une grande flexibilité quant au moment où le colis arrive chez le client ([24]). De plus, les caractéristiques des services à valeur ajoutée supplémentaires, tels que les services de suivi et de localisation, proposés aux consommateurs sont presque les mêmes pour les services de livraison de colis ordinaires et exprès ([25]).

(22) Par conséquent, sur la base des éléments susmentionnés, le demandeur estime qu'il serait inapproprié de segmenter le marché des services de livraison de colis nationaux en deux catégories, à savoir le service exprès et le service ordinaire, étant donné qu'il existe des possibilités considérables de substitution tant du côté de la demande que de celui de l'offre ([26]). Le demandeur estime qu'il devrait y avoir un marché unique pour les services de livraison exprès et ordinaires nationaux. La Commission partage ce point de vue et conclut qu'aux fins de la présente décision, les services exprès et ordinaires de livraison de colis appartiennent au même marché. En ce qui concerne les services de livraison de colis exprès internationaux, le demandeur considère qu'ils sont ouverts à la concurrence ([27]). Toutefois, étant donné que ces services sont exclus du champ d'application de la demande, la Commission limite son analyse aux services de livraison de colis ordinaires internationaux (section 3.2.1.3).

(23) Une nouvelle segmentation des services de livraison de colis pourrait être envisagée dans certains cas entre les colis des particuliers et les colis des entreprises, à savoir entre les services C2X privés nationaux et internationaux et les services B2X nationaux et internationaux. Selon le demandeur, en ce qui concerne les services de livraison de colis en Estonie, toutes les entreprises utilisent la même infrastructure pour traiter les colis et fournir des services aux consommateurs (C2X) et aux entreprises (B2X). Les colis sont triés à l'échelon central et ils partagent le même réseau de liaisons longue distance, ce qui implique qu'il n'existe pas de différence significative sur le plan de l'infrastructure en ce qui concerne le traitement des livraisons C2X et B2X ([28]). Le demandeur a tenu un raisonnement similaire pour les services de livraison de colis internationaux qui, selon lui, sont liés de manière générale au commerce électronique et relèvent donc du segment B2X ([29]). Par conséquent, la Commission conclut qu'aux fins de la présente décision, les services C2X et B2X appartiennent au même marché des services, tant nationaux qu'internationaux, de livraison de colis.

([20]) Décisions d'exécution (UE) 2023/1228 et (UE) 2020/737 susmentionnées.
([21]) Dans une autre affaire, la Commission a considéré que différents facteurs offraient des possibilités considérables de substitution du côté de l'offre et, par conséquent, elle est parvenue à la conclusion qu'il n'était pas nécessaire de faire la distinction entre les services exprès et les services ordinaires. Voir à cet égard la décision d'exécution (UE) 2024/3224 de la Commission susmentionnée.
([22]) Point 54 de la demande.
([23]) Informations complémentaires communiquées par le demandeur le 7 mai 2025.
([24]) Points 65 et 188 de la demande.
([25]) Informations complémentaires communiquées par le demandeur le 7 mai 2025.
([26]) Points 47 à 54 de la demande.
([27]) Courrier électronique du demandeur du 11 avril 2025.
([28]) Point 190 de la demande et informations complémentaires communiquées par le demandeur le 7 mai 2025.
([29]) Point 102 de la demande. Voir aussi les points 185 à 208 de la demande, concernant les services de colis nationaux, et les points 97 à 112, concernant les services de colis internationaux, où le demandeur fournit des estimations de sa propre part de marché et de la part de marché de ses principaux concurrents.

(24) En ce qui concerne la possible distinction entre d'une part les services de livraison de maxi-courriers d'un poids inférieur ou égal à 2 kg qui relèvent des services postaux universels fournis par Eesti Post, et d'autre part les services de livraison de colis ordinaires internationaux, il ressort des informations fournies par le demandeur qu'environ [95-100] % des maxi-courriers sont utilisés pour la livraison de marchandises achetées en ligne ([30]). Les volumes sont principalement générés par les ventes internationales de grands magasins (principalement basés en Chine), mais sont marginaux sur le marché intérieur (moins de [0-5] %) ([31]). Selon le demandeur ([32]), bien que ces produits soient classés comme maxi-courriers puisqu'ils utilisent le réseau de l'Union postale universelle, ils devraient être considérés comme des colis de facto et comme une alternative aux «colis extra-petits» proposés par des opérateurs tels que SmartPosti et DPD ([33]). Les deux services sont similaires au niveau de la taille et des fonctionnalités et les prix sont généralement comparables ([34]).

(25) Du point de vue du client, en particulier pour les petits articles du commerce électronique, les maxi-courriers suivis offrent une expérience de livraison largement équivalente à celle des petits colis ([35]), notamment en matière de vitesse de livraison, de notifications aux clients et de possibilités de suivi. En outre, même si les prix des maxi-courriers sont réglementés dans le cadre de l'obligation de service universel, cela ne supprimerait pas la pression concurrentielle exercée sur les colis extra-petits, comme le montre le déclin progressif de la part d'Eesti Post dans ces services (voir section 3.2.1.4). De plus, les maxi-courriers sont désormais souvent traités par des réseaux logistiques avancés tels que PRIME Tracked et IPC INTERCONNECT ([36]), qui offrent un suivi, des normes de livraison fixes et un service fiable, similaires à ceux attendus des réseaux de livraison de colis ordinaires. En conséquence, du point de vue des consommateurs, les maxi-courriers internationaux servent désormais d'option comparable pour les livraisons des commandes en ligne ([37]).

(26) Quoi qu'il en soit, les éléments susmentionnés tendent plutôt à indiquer qu'il convient d'inclure les maxi-courriers d'un poids inférieur ou égal à 2 kg dans la même catégorie que les colis extra-petits plutôt que dans la catégorie générale des services de livraison de colis ordinaires internationaux. Par conséquent, aux fins de la présente décision, la Commission conclut que les maxi-courriers et les colis extra-petits relèvent du même marché. Il n'est pas nécessaire de déterminer si la livraison des maxi-courriers et des colis extra-petits relève du même marché que la livraison internationale de colis ordinaires ou à un marché distinct, car le résultat de l'analyse reste inchangé quelle que soit la définition du marché de produits (voir sections 3.2.1.3 et 3.2.1.4) ([38]).

3.2.1.1.2. Définition du marché géographique

(27) Selon le demandeur, le marché géographique concerné pour les services de livraison de colis, tant nationaux qu'internationaux, devrait être défini comme étant national et comprendre le territoire de l'Estonie ([39]).

(28) Dans ses décisions antérieures ([40]), la Commission a estimé que les marchés pour les services de livraison de colis nationaux et internationaux, et tout segment de ceux-ci, indépendamment de la différence entre national et international, ont une portée nationale. La position du demandeur est conforme à la pratique de la Commission.

(29) En l'absence de toute indication concernant une autre étendue du marché géographique, il peut être considéré, aux fins de la présente décision et sans préjudice du droit de la concurrence de l'Union, que l'étendue géographique des marchés des services de livraison de colis nationaux et internationaux est le territoire de l'Estonie.

([30]) Point 37 de la demande.
([31]) Courrier électronique du demandeur du 29 août 2025.
([32]) Courriers électroniques du demandeur des 29 août et 5 septembre 2025.
([33]) Ces opérateurs ne proposent pas de maxi-courriers. Point 83, tableaux 1 et 2, et point 84 de la demande, où le demandeur clarifie son propos de la façon suivante: «[…]».
([34]) Point 42 de la demande.
([35]) Informations complémentaires communiquées par le demandeur les 18 et 27 juin, 29 août et 5 septembre 2025.
([36]) Informations complémentaires communiquées par le demandeur le 18 juin 2025.
([37]) Informations complémentaires communiquées par le demandeur le 27 juin 2025.
([38]) Informations complémentaires communiquées par le demandeur les 29 août et 5 septembre 2025.
([39]) Points 61 et 65 de la demande.
([40]) Voir par exemple les décisions d'exécution de la Commission (UE) 2024/3224 et (UE) 2019/1204 susmentionnées. Voir également la décision du 21 avril 2009 dans l'affaire COMP/M.5152 — Posten AB/Post Danmark A/S, points 66 et 74.

3.2.1.2. Services de livraison de colis nationaux (exprès et ordinaires) — Analyse du marché

(30) Depuis 2023, il existe 21 prestataires de services actifs sur le marché des services de livraison de colis nationaux ([41]), y compris des filiales d'opérateurs postaux nationaux, tels que DPD et SmartPosti.

(31) Selon les informations communiquées par le demandeur, la part de marché d'Eesti Post, en termes de valeur, dans ce segment du marché, était de [20-25] % en 2022, de [20-25] % en 2023 et de [15-20] % en 2024 ([42]).

(32) Les parts de marché des principaux concurrents d'Eesti Post, en termes de valeur, pour la période comprise entre 2022 et 2024 s'établissent comme suit: pour l'année 2022, DPD [15-20] %, SmartPosti [10-15] %, Venipak [10-15] %, Jet Express [5-10] %. Pour l'année 2023, les parts de marché sont les suivantes: DPD [15-20] %, SmartPosti [10-15] %, Venipak [10-15] %, Jet Express [5-10] %. Pour l'année 2024, les parts de marché des principaux concurrents d'Eesti Post s'établissent comme suit: DPD [15-20] %, SmartPosti [10-15] %, Venipak [10-15] %, Jet Express [5-10] % ([43]).

(33) Selon les informations communiquées par le demandeur, la part de marché d'Eesti Post, en termes de volume, était de [20-25] % en 2022, de [20-25] % en 2023 et de [20-25] % en 2024 ([44]).

(34) Les parts de marché des principaux concurrents d'Eesti Post, en termes de volume, pour la période comprise entre 2022 et 2024 s'établissent comme suit: pour l'année 2022, DPD [15-20] %, SmartPosti [10-15] %, Venipak [10-15] %, Jet Express [5-10] %. Pour l'année 2023, les parts de marché sont les suivantes: DPD [15-20] %, SmartPosti [10-15] %, Venipak [5-10] %, Jet Express [5-10] %. Pour l'année 2024, les parts de marché des principaux concurrents d'Eesti Post s'établissent comme suit: DPD [15-20] %, SmartPosti [10-15] %, Venipak [5-10] %, Jet Express [0-5] % ([45]).

(35) La part de marché d'Eesti Post a légèrement diminué au cours des trois dernières années, contrairement aux parts de marché de ses principaux concurrents, qui ont souvent légèrement augmenté. En conséquence, l'écart entre Eesti Post et ses principaux concurrents s'est réduit au cours des années. Ce changement confirme en outre qu'Eesti Post est de plus en plus soumis à une pression concurrentielle. De plus, le fait que 26 % du marché total, aussi bien en valeur qu'en volume, soit réservé à d'autres petits opérateurs postaux confirme encore que l'activité est exposée à la concurrence.

(36) Selon les informations communiquées par le demandeur, aucune licence n'est requise pour la fourniture de services de livraison de colis nationaux ([46]), contrairement aux services postaux traditionnels, qui nécessitent une licence. Même si les entreprises sont tenues de notifier à l'autorité estonienne de la concurrence le début de leurs activités commerciales, le demandeur soutient que la procédure de notification est plutôt simple et ne crée pas d'obstacles pour les opérateurs souhaitant entrer sur le marché ([47]). Par exemple, l'enregistrement d'un nouvel arrivant en Estonie, l'opérateur postal Unisend Eesti OÜ, en 2023, montre que l'entrée sur le marché est un processus relativement fluide ([48]).

([41]) Point 181 de la demande.
([42]) Tableau 9 du point 200 de la demande et informations complémentaires communiquées par le demandeur le 13 mai 2025.
([43]) Tableau 9 du point 200 de la demande et informations complémentaires communiquées par le demandeur le 13 mai 2025.
([44]) Tableau 10 du point 200 de la demande et informations complémentaires communiquées par le demandeur le 13 mai 2025.
([45]) *Ibid.*
([46]) Point 27 de la demande.
([47]) Point 25 de la demande.
([48]) Point 182 de la demande et informations complémentaires communiquées par le demandeur le 30 avril 2025.

(37) Sur la base des informations communiquées par le demandeur, le coût total de l'entrée sur le marché peut être estimé entre 1 et 1,5 million d'EUR ([49]). Selon le demandeur, la faible étendue géographique de l'Estonie et son infrastructure bien développée permettraient aux nouveaux concurrents de construire plus facilement un réseau concurrentiel dans un délai raisonnable estimé entre trois et six mois ([50]). Selon le demandeur, les nouveaux concurrents peuvent adopter «une approche par étapes» de l'entrée sur le marché en se concentrant dans un premier temps sur les régions urbaines à forte densité (par exemple, Tallinn, Tartu), ce qui leur permet d'éviter les coûts liés à la desserte des zones rurales aux premiers stades de la pénétration du marché, et ils peuvent ensuite étendre leur couverture au fur et à mesure de l'expansion de l'entreprise ([51]).

(38) Le demandeur a fait valoir que l'entrée sur le marché d'Unisend Eesti OÜ en 2023 était perçue comme un facteur susceptible d'accroître encore la concurrence sur ce marché. En particulier, sur la base des informations communiquées par le demandeur, au mois d'avril 2025, Unisend Eesti OÜ exploitait 173 automates à colis dans toute l'Estonie ([52]), ce qui confirme une tendance générale à l'expansion.

(39) À la lumière des facteurs décrits ci-dessus, aux fins de la présente décision et sans préjudice du droit de la concurrence, la Commission estime que l'activité relative à la prestation de services de livraison de colis ordinaires et exprès nationaux en Estonie est directement exposée à la concurrence. Par conséquent, étant donné que les conditions énoncées à l'article 34 de la directive 2014/25/UE sont remplies, il peut être conclu que la directive 2014/25/UE ne s'applique pas aux contrats pour la poursuite de l'activité relative aux services de livraison de colis nationaux.

3.2.1.3. Services de livraison de colis ordinaires internationaux — Analyse du marché

(40) Sur la base des informations communiquées par le demandeur, il existe neuf prestataires de services actifs sur ce marché, y compris des filiales d'opérateurs postaux nationaux tels que DPD et SmartPosti, dont cinq au moins détiennent une part de marché supérieure à 10 % ([53]). Comme l'indique l'enregistrement de l'opérateur postal Unisend Eesti OÜ en 2023 ([54]) il n'y a sur ce marché, de même que sur le marché intérieur, aucun obstacle juridique ou réglementaire à l'entrée, et aucune licence n'est requise pour la fourniture de services de livraison de colis ordinaires internationaux ([55]).

(41) Sur la base des informations communiquées par le demandeur, si le marché des services de livraison de colis ordinaires internationaux est défini comme excluant les maxi-courriers et les colis extra-petits, la part de marché d'Eesti Post était, en valeur, de [10-15] % en 2022, de [20-25] % en 2023 et de [15-20] % en 2024 ([56]).

(42) Les parts de marché des principaux concurrents d'Eesti Post, en termes de valeur, pour la période comprise entre 2022 et 2024 s'établissent comme suit: pour l'année 2022, DHL [20-25] %, TNT/Fedex [20-25] %, DPD [15-20] %, SmartPosti [10-15] %, EKLT/UPS [5-10] %, Venipak [0-5] %. Pour l'année 2023, les parts de marché sont les suivantes: TNT/Fedex [20-25] %, DHL [15-20] %, DPD [10-15] %, SmartPosti [10-15] %, EKLT/UPS [5-10] %, Venipak [5-10] %. Pour l'année 2024, les parts de marché des principaux concurrents d'Eesti Post s'établissent comme suit: TNT/Fedex [20-25] %, DHL [15-20] %, DPD [15-20] %, SmartPosti [10-15] %, Venipak [5-10] %, EKLT/UPS [5-10] % ([57]).

(43) Selon les informations communiquées par le demandeur, la part de marché d'Eesti Post, en termes de volume, sur ce marché, était de [10-15] % en 2022, de [25-30] % en 2023 et de [25-30] % en 2024 ([58]).

([49]) Voir les informations complémentaires communiquées par le demandeur le 13 mai 2025.
([50]) Point 223 de la demande et informations complémentaires communiquées par le demandeur le 13 mai 2025.
([51]) Voir les informations complémentaires communiquées par le demandeur le 13 mai 2025.
([52]) Point 183 de la demande et informations complémentaires communiquées par le demandeur le 7 mai 2025.
([53]) Point 91 de la demande.
([54]) Point 182 de la demande et informations complémentaires communiquées par le demandeur le 30 avril 2025.
([55]) Points 145 et 27 de la demande.
([56]) Informations complémentaires communiquées par le demandeur le 18 juin 2025.
([57]) *Ibid.*
([58]) *Ibid.*

(44) Les parts de marché des principaux concurrents d'Eesti Post, en termes de volume, pour la période comprise entre 2022 et 2024 s'établissent comme suit: pour l'année 2022, DHL [15-20] %, TNT/Fedex [20-25] %, DPD [15-20] %, SmartPosti [15-20] %, EKLT/UPS [5-10] %, Venipak [0-5] %. Pour l'année 2023, les parts de marché sont les suivantes: TNT/Fedex [15-20] %, DHL [15-20] %, SmartPosti [15-20] %, DPD [10-15] %, EKLT/UPS [5-10] %, Venipak [5-10] %. Pour l'année 2024, les parts de marché des principaux concurrents d'Eesti Post s'établissent comme suit: TNT/Fedex [15-20] %, DHL [15-20] %, SmartPosti [10-15] %, DPD [10-15] %, Venipak [5-10] %, EKLT/UPS [5-10] % ([59]).

(45) L'analyse est la même si l'on inclut dans ce marché les maxi-courriers et les colis extra-petits. Les parts de marché d'Eesti Post concernant les services de livraison de colis ordinaires internationaux définis comme incluant les maxi-courriers et les colis extra-petits sont les suivantes: [35-40] % en volume et [20-25] % en valeur en 2021, [25-30] % en volume et [15-20] % en valeur en 2022, [30-35] % en volume et [20-25] % en valeur en 2023 ([60]). À titre de comparaison, les parts de marché moyennes des deux concurrents les plus proches d'Eesti Post étaient d'environ [10-15] % en volume et [15-20] % en valeur pour DPD, et de [10-15] % en volume et [10-15] % en valeur pour SmartPosti ([61]). Les autres concurrents importants sur le même marché sont des opérateurs privés tel que TNT/Fedex, dont la part moyenne de marché était, pour la même période, de [15-20] % en volume et [15-20] % en valeur, ou DHL, dont la part était d'environ [15-20] % en volume et [15-20] % en valeur ([62]).

(46) Ces données montrent que la prestation de services de livraison de colis ordinaires internationaux est plutôt concurrentielle en Estonie.

(47) À la lumière des facteurs décrits dans la présente section, aux fins de la présente décision et sans préjudice du droit de la concurrence, la Commission estime que l'activité relative à la prestation de services de livraison de colis ordinaires internationaux (entrants et sortants) en Estonie est directement exposée à la concurrence. Par conséquent, étant donné que les conditions énoncées à l'article 34 de la directive 2014/25/UE sont remplies, il peut être conclu que la directive 2014/25/UE ne s'applique pas aux contrats pour la poursuite de l'activité relative aux services de livraison de colis ordinaires internationaux (entrants et sortants).

3.2.1.4. Maxi-courrier et colis extra-petits — Analyse du marché

(48) Cette section analyse les parts de marché des opérateurs concernés, estimées par le demandeur ([63]), où les maxi-courriers et les colis extra-petits sont définis comme un marché distinct, différent des services de livraison de colis ordinaires internationaux.

(49) Le demandeur a fait valoir qu'Eesti Post avait connu une baisse significative de ses parts de marché dans le secteur des maxi-courriers. Par exemple, en 2021, Eesti Post a traité environ 4,5 millions de maxi-courriers ([20-25] % en volume et [10-15] % en valeur), alors que ce chiffre était tombé à 1,6 million en 2023 ([5-10] % en volume et moins de [0-5] % en valeur, soit [1-5] millions d'euros) et à 1,3 million en 2024, soit une baisse d'environ 71 % ([64]). Selon le demandeur, le déclin d'Eesti Post est principalement dû à l'évolution des préférences des consommateurs. Le demandeur suggère notamment que les consommateurs privilégient de plus en plus les petits colis, qui peuvent être envoyés et reçus par l'intermédiaire d'automates à colis, qui sont plus accessibles, souvent disponibles 24 heures sur 24, et offrent des options de collecte plus souples que les modes de livraison traditionnels ([65]).

([59]) *Ibid.*
([60]) Tableaux 3 et 4 de la demande.
([61]) Tableaux 3 et 4 de la demande.
([62]) *Ibid.*
([63]) Voir le courrier électronique du 29 août 2025, où le demandeur clarifie son propos de la façon suivante: «[…]».
([64]) Informations complémentaires communiquées par le demandeur le 27 juin et le 29 août 2025.
([65]) *Ibid.*

(50) En ce qui concerne les colis extra-petits, sur la base des informations fournies par le demandeur, Eesti Post a également connu une légère baisse, passant d'environ 5,7 millions ([30-35] % en volume et [10-15] % en valeur) en 2021 à environ 5,3 millions ([25-30] % en volume et [5-10] % en valeur) en 2023 ([66]). En comparaison, la part de marché des deux autres prestataires de services de livraison de colis extra-petits en Estonie (à savoir SmartPosti/Itella et DPD) est restée stable en moyenne, à [10-15] % en volume et [5-10] % en valeur pour SmartPosti/Itella et à [10-15] % en volume et [5-10] % en valeur pour DPD au cours de la même période ([67]).

(51) Les données indiquées aux considérants 49 et 50 montrent qu'Eesti Post a perdu des parts de marché au cours de la période 2021-2023 par rapport à d'autres opérateurs qui restent des concurrents sérieux. En outre, comme décrit au considérant 38, l'arrivée d'un nouvel opérateur (Unisend Eesti OÜ) devrait insuffler un nouveau dynamisme à ce marché.

(52) À la lumière des facteurs décrits dans la présente section, aux fins de la présente décision et sans préjudice du droit de la concurrence, la Commission estime que l'activité relative à la prestation de services de maxi-courriers et de colis extra-petits en Estonie est directement exposée à la concurrence. Par conséquent, étant donné que les conditions énoncées à l'article 34 de la directive 2014/25/UE sont remplies, il peut être conclu que la directive 2014/25/UE ne s'applique pas aux contrats destinés à permettre la poursuite de ladite activité.

3.2.2. *Services autres que les services postaux*

(53) En ce qui concerne les services d'impression et de conditionnement, ils sont proposés sous la forme d'un ensemble de prestations en lien avec la distribution massive de courrier, qui est couramment pratiquée dans le cadre des envois en nombre. Ces prestations comprennent notamment la réception des documents, l'impression, le pliage, la mise sous enveloppe et le conditionnement. Il est fréquent que les entreprises confient ces processus internes à des tiers pour des questions de rentabilité.

(54) Sur la base des informations fournies par le demandeur ([68]) et des décisions antérieures de la Commission ([69]), le marché des produits concernés est défini comme les services liés à l'impression et au conditionnement d'envois postaux. La position du demandeur est conforme à la pratique de la Commission ([70]).

(55) Selon des décisions antérieures de la Commission, le marché des services d'impression et de conditionnement est en principe national. Premièrement, le centre d'impression est organisé à l'échelle nationale, même s'il peut arriver qu'une partie des impressions soit effectuée en dehors du territoire national. Deuxièmement, il existe des différences de tarification entre les États membres. Troisièmement, la plupart de ces services sont fournis à des expéditeurs nationaux, réels ou potentiels, en vue d'optimiser leurs processus internes et de réduire leurs coûts ([71]). La définition des services autres que les services postaux proposée par le demandeur va dans le sens de la pratique de la Commission ([72]). Étant donné qu'il n'y a pas de raisons de supposer que la portée géographique du marché est différente, aux fins de la présente décision, le marché géographique pour les services d'impression et de conditionnement a une portée nationale.

([66]) Courriers électroniques du demandeur du 29 août et du 5 septembre 2025.
([67]) Courriers électroniques du demandeur du 29 août et du 5 septembre 2025. Ces opérateurs ne proposent pas de services de maxi-courriers, comme le précise la note de bas de page 33.
([68]) Point 55 de la demande.
([69]) Par exemple, la décision d'exécution (UE) 2016/1195 de la Commission du 4 juillet 2016 exemptant les services de courrier et les services autres que les services postaux en Pologne de l'application de la directive 2014/25/UE du Parlement européen et du Conseil relative à la passation de marchés par des entités opérant dans les secteurs de l'eau, de l'énergie, des transports et des services postaux et abrogeant la directive 2004/17/CE (JO L 197 du 22.7.2016, p. 4, ELI: http://data.europa.eu/eli/dec_impl/2016/1195/oj).
([70]) Point 56 de la demande.
([71]) Décision d'exécution (UE) 2016/1195.
([72]) Point 67 de la demande.

3.2.2.1. Services d'impression et de conditionnement — Analyse du marché

(56) Eesti Post, qui est le seul prestataire de services soumis aux règles en matière de marchés publics sur le marché des services d'impression et de conditionnement en Estonie, détenait une part de marché de [25-30] % en 2022, de [30-35] % en 2023 et de [30-35] % en 2024, aussi bien en valeur qu'en volume ([73]). Sur la base des informations communiquées par le demandeur, dans le cadre de son plan stratégique à long terme, Eesti Post prévoit de supprimer progressivement ces services d'impression et de conditionnement d'ici août 2026. En raison de cette fermeture prévue, Eesti Post ne prévoit pas d'investissements importants sur ce marché ([74]).

(57) Les parts de marché des principaux concurrents d'Eesti Post s'établissent comme suit: Unified Post AS détenait une part de marché de [55-60] % en 2022, de [50-55] % en 2023 et de [50-55] % en 2024, aussi bien en valeur qu'en volume ([75]); Joon OÜ détenait une part de marché de [10-15] % en 2022, de [5-10] % en 2023 et de [10-15] % en 2024, aussi bien en valeur qu'en volume ([76]). De plus, il est à noter que ces concurrents, contrairement à Eesti Post, n'appliquent pas les règles en matière de marchés publics, ce qui leur conférerait un avantage concurrentiel supplémentaire par rapport à Eesti Post.

(58) Sur la base des informations communiquées par le demandeur, l'activité sur le marché concerné des services d'impression et de conditionnement n'est soumise à aucune exigence réglementaire limitant l'entrée sur le marché ([77]). En outre, en 2022, 381 entreprises opéraient dans le secteur d'activité classé dans la catégorie «Imprimerie et reproduction de supports enregistrés». Selon le demandeur, bien que ce segment soit plus large que le marché des services d'impression et de conditionnement, la présence d'un nombre important d'entreprises actives dans ce secteur d'activité plus large montre que le secteur est plutôt concurrentiel et généralement accessible ([78]). Comme indiqué dans la demande, les coûts d'entrée peuvent être estimés entre 150 000 et 180 000 EUR, ce qui, selon le demandeur, est suffisant pour générer une part de marché d'au moins 10 % ([79]).

(59) À la lumière des facteurs décrits dans la présente section, aux fins de la présente décision et sans préjudice du droit de la concurrence, la Commission estime que l'activité relative à la prestation de services d'impression et de conditionnement en Estonie est directement exposée à la concurrence. Par conséquent, étant donné que les conditions énoncées à l'article 34, paragraphe 1, de la directive 2014/25/UE sont remplies, il peut être conclu que la directive 2014/25/UE ne s'applique pas aux contrats destinés à permettre la poursuite de l'activité relative aux services d'impression et de conditionnement,

A ADOPTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article premier

La directive 2014/25/UE ne s'applique pas aux marchés attribués par des entités adjudicatrices et destinés à permettre l'exercice, en Estonie, des activités suivantes:

— services de livraison de colis nationaux (exprès et ordinaires),

— services de livraison de colis ordinaires internationaux,

— services de maxi-courriers et de colis extra-petits,

— services d'impression et de conditionnement.

([73]) Le tableau 23 de la demande fournit des données sur les parts de marché d'Eesti Post et de ses concurrents sur le marché des services d'impression et de conditionnement.
([74]) Voir les informations complémentaires communiquées par le demandeur le 25 avril 2025.
([75]) Le tableau 23 de la demande fournit des données sur les parts de marché d'Eesti Post et de ses concurrents sur le marché des services d'impression et de conditionnement.
([76]) Les parts de marché d'Eesti Post et de ses concurrents reposent sur les estimations d'Eesti Post. Dans le même temps, Eesti Post affirme que sa part de marché en termes de volume est étroitement alignée sur sa part de marché en termes de valeur (calculée sur la base des données internes d'Eesti Post). En raison de l'absence de données de marché plus spécifiques relatives au volume, le demandeur suppose que la situation est similaire pour les concurrents d'Eesti Post.
([77]) Point 288 de la demande.
([78]) Voir les informations complémentaires communiquées par le demandeur le 25 avril 2025.
([79]) Point 287 de la demande.

Article 2

La République d'Estonie est destinataire de la présente décision.

Fait à Bruxelles, le 30 septembre 2025.

Par la Commission
Stéphane SÉJOURNÉ
Vice-président exécutif