Publicatieblad
van de Europese Unie

NL
L-serie

2025/2059

24.10.2025

UITVOERINGSBESLUIT (EU) 2025/2059 VAN DE COMMISSIE

van 30 september 2025

betreffende de toepasselijkheid van artikel 34 van Richtlijn 2014/25/EU van het Europees Parlement en de Raad ten aanzien van opdrachten geplaatst voor activiteiten die verband houden met de levering van bepaalde postdiensten en andere diensten dan postdiensten in Estland

(Kennisgeving geschied onder nummer C(2025) 6542)

(Slechts de tekst in de Estse taal is authentiek)

(Voor de EER relevante tekst)

DE EUROPESE COMMISSIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie,

Gezien Richtlijn 2014/25/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 februari 2014 betreffende het plaatsen van opdrachten in de sectoren water- en energievoorziening, vervoer en postdiensten en houdende intrekking van Richtlijn 2004/17/EG ([1]), en met name artikel 35, lid 3,

Na raadpleging van het Raadgevend Comité inzake overheidsopdrachten,

Overwegende hetgeen volgt:

1. FEITEN

(1) Op 1 april 2025 heeft de Republiek Estland, vertegenwoordigd door het ministerie van Financiën, bij de Commissie een verzoek ingediend overeenkomstig artikel 35, lid 1, van Richtlijn 2014/25/EU ("het verzoek") namens AS Eesti Post ("Eesti Post" of "de indiener van het verzoek"), de onderneming die de activiteiten uitvoert waarop het verzoek betrekking heeft. Overeenkomstig artikel 1, lid 1, van Uitvoeringsbesluit (EU) 2016/1804 van de Commissie ([2]) bevat het verzoek de in bijlage I bij dat uitvoeringsbesluit vastgestelde informatie.

(2) De indiener van het verzoek is een aanbieder van postdiensten in Estland en een aanbestedende instantie in de zin van artikel 4, lid 2, van Richtlijn 2014/25/EU. Eesti Post is de enige aanbieder van universele diensten in Estland ([3]). Het verzoek heeft betrekking op activiteiten in verband met het aanbieden van bepaalde postdiensten en andere diensten dan postdiensten, zoals bedoeld in artikel 13, lid 1, punten a) en b), en artikel 13, lid 2, punten b) en c), van Richtlijn 2014/25/EU, die door de indiener van het verzoek op het grondgebied van Estland worden verleend. In het verzoek worden deze diensten als volgt beschreven:

a) binnenlandse (standaard- en expres-) pakketbesteldiensten;

b) internationale (standaard- en expres-) pakketbesteldiensten (inkomend en uitgaand);

c) druk- en verpakkingsdiensten;

d) derde- en vierdepartijlogistiekdiensten (internationale activiteiten).

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

([2]) Uitvoeringsbesluit (EU) 2016/1804 van de Commissie van 10 oktober 2016 betreffende de nadere regels voor de toepassing van de artikelen 34 en 35 van Richtlijn 2014/25/EU van het Europees Parlement en de Raad betreffende het plaatsen van opdrachten in de sectoren water- en energievoorziening, vervoer en postdiensten (PB L 275 van 12.10.2016, blz. 39, ELI: http://data.europa.eu/eli/dec_impl/2016/1804/oj).

([3]) De universele postdienst in Estland bestaat uit de volgende binnenlandse en internationale postdiensten: verzending van brievenpost met een gewicht tot 2 kg als gewone, aangetekende en verzekerde postzendingen; verzending van postpakketten met een gewicht tot 20 kg als aangetekende en verzekerde postzendingen (zie UPT tüüptingimused _alates 1.5.2020). Deze producten vallen onder het verzoek voor zowel de binnenlandse als de internationale pakketdiensten die via het netwerk van de Wereldpostunie worden geleverd. Zie de e-mails van de indiener van het verzoek van 3 en 8 september 2025.

(3) Wat de categorie “internationale (standaard- en expres-) pakketbesteldiensten (inkomend en uitgaand)” betreft, heeft de verzoeker na meerdere uitwisselingen met de Commissie aangegeven dat hij, na herziening van de categorie, internationale expresbesteldiensten niet langer in de aanvraag wilde opnemen ([4]). Daarom heeft dit besluit, wat deze categorie diensten betreft, alleen betrekking op internationale standaardpakketbesteldiensten (zie overweging 22 en punt 3.2.1.3).

(4) Wat de categorie “internationale (standaard)pakketbesteldiensten” betreft, voert de indiener van het verzoek aan dat deze categorie de levering van maxibrieven met een inhoud van maximaal 2 kg omvat en onder de universele postdiensten van Eesti Post valt, aangezien deze maxibrieven in feite kunnen worden gelijkgesteld met “extra kleine pakketten” ([5]) die internationaal worden bezorgd ([6]). De Commissie is het met de indiener van het verzoek eens dat maxibrieven en extra kleine pakketten deel moeten uitmaken van dezelfde markt, maar dat deze moeten worden onderscheiden van internationale standaardpakketbesteldiensten (zie punt 3.2.1.4).

(5) Wat de categorie “derde- en vierdepartijlogistiekdiensten (internationale activiteiten)” betreft, heeft de indiener van het verzoek na meerdere uitwisselingen met de Commissie erkend dat Richtlijn 2014/25/EU niet langer van toepassing is op opdrachten die worden gegund voor de uitoefening van derde- en vierdepartijlogistiekdiensten, en ermee ingestemd dat het toepassingsgebied van de vrijstelling moest worden beperkt door deze categorie uit het toepassingsgebied van het verzoek te schrappen ([7]). Dit besluit heeft daarom geen betrekking op die categorie.

(6) Het verzoek ging niet vergezeld van een gemotiveerd standpunt van een onafhankelijke nationale instantie die bevoegd is voor de betrokken activiteiten. Een dergelijke instantie zou de voorwaarde voor de toepasselijkheid van artikel 34, lid 1, van Richtlijn 2014/25/EU op de betrokken activiteiten overeenkomstig de leden 2 en 3 van dat artikel grondig analyseren. Overeenkomstig punt 1, a), en punt 1), tweede alinea, van bijlage IV bij Richtlijn 2014/25/EU moet de Commissie, aangezien in het onderhavige geval op grond van artikel 34, lid 3, eerste alinea, van die richtlijn van vrije toegang tot de markten kan worden uitgegaan en er geen gemotiveerd standpunt van een onafhankelijke nationale instantie is ingediend, binnen 105 werkdagen een uitvoeringsbesluit over het verzoek vaststellen.

(7) Overeenkomstig bijlage IV, punt 1, derde alinea, bij Richtlijn 2014/25/EU begint de termijn voor de vaststelling van de uitvoeringshandelingen te lopen op de eerste werkdag volgend op de datum waarop de Commissie het in artikel 35, lid 1, van die richtlijn bedoelde verzoek ontvangt of, indien de met het verzoek te verstrekken informatie onvolledig is, op de werkdag volgend op de ontvangst van de volledige informatie. De oorspronkelijke termijn liep dus af op 8 september 2025 ([8]). Aangezien de Commissie echter aanvullende informatie moest verkrijgen en onderzoeken, is de termijn met instemming van de indiener van het verzoek verlengd tot 30 september 2025 ([9]).

(8) Nadat de Commissie op 9, 14, 22, 24, 28 en 30 april 2025, op 5, 8 en 27 mei 2025, op 3, 5, 10, 12, 16, 19 en 24 juni 2025, en op 1 en 7 juli 2025 per e-mail om verduidelijkingen had gevraagd, heeft de indiener van het verzoek op 11, 16, 17, 25 en 30 april 2025, op 7 en 15 mei 2025, op 2, 6, 10, 12, 16, 18, 19, 26, 27 en 30 juni 2025, op 3 en 9 juli 2025, op 29 augustus 2025, en op 3, 4, 5 en 8 september 2025 zijn antwoorden en aanvullende informatie per e-mail verzonden.

([4]) E-mail: van de indiener van het verzoek van 16 april 2025.

([5]) Overeenkomstig de verdragen van de Wereldpostunie (zie guidePostalTransportEn.pdf) wegen pakketten tussen 0 en 20 kg (of in sommige gevallen tot 30 kg), terwijl kleine pakketten tussen 0 en 2 kg wegen. Extra kleine pakketten zijn een categorie pakketten met een laag gewicht. Voor de toepassing van dit besluit omvat de categorie “extra kleine pakketten” pakketten die maximaal 2 kg wegen en goederen bevatten. De beschrijving van deze producten is te vinden op de websites van de betreffende marktdeelnemers: UPT tüüptingimused _alates 01.05.2020; Calculator — DPD en Parcel prices | Estonia and Europe | SmartPosti.

([6]) E-mail: van de indiener van het verzoek van 29 augustus 2025.

([7]) E-mail: van de verzoeker van 16 juni 2025.

([8]) Aankondiging van een verzoek betreffende de toepasselijkheid van artikel 34 van Richtlijn 2014/25/EU — Verzoek van de Republiek Estland (PB C, C/2025/2295, 15.4.2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2025/2295/oj).

([9]) Aankondiging van een verzoek betreffende de toepasselijkheid van artikel 34 van Richtlijn 2014/25/EU — Verlenging van de termijn voor de vaststelling van uitvoeringshandelingen (PB C, C/2025/5047, 15.9.2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2025/5047/oj).

2. **RECHTSKADER**

(9) Richtlijn 2014/25/EU is van toepassing op de gunning van opdrachten voor het uitvoeren van activiteiten met betrekking tot postdiensten en andere diensten, op voorwaarde dat deze diensten worden aangeboden door een entiteit die ook postdiensten in de zin van Richtlijn 2014/25/EU levert, tenzij de activiteit op grond van artikel 34 van die richtlijn is uitgezonderd.

(10) Op grond van artikel 34, lid 1, van Richtlijn 2014/25/EU is die richtlijn niet van toepassing op opdrachten voor activiteiten die onder die richtlijn vallen, wanneer de activiteit in de lidstaat waarin zij wordt uitgeoefend, rechtstreeks blootstaat aan concurrentie op marktgebieden waarvoor de toegang niet beperkt is.

3. **BEOORDELING**

(11) Dit besluit is gebaseerd op de juridische en feitelijke situatie van september 2025 en op de door de indiener van het verzoek ingediende informatie, alsmede op de openbaar beschikbare informatie. Het kan worden herzien wanneer de juridische of feitelijke situatie zodanig verandert dat niet meer wordt voldaan aan de voorwaarden waaronder artikel 34, lid 1, van Richtlijn 2014/25/EU van toepassing is.

3.1. **Niet-beperkte toegang tot de markt**

(12) De toegang tot een markt wordt geacht niet beperkt te zijn indien de betrokken lidstaat de desbetreffende rechtshandelingen van de Unie tot openstelling van een bepaalde (deel)sector voor concurrentie heeft uitgevoerd en toegepast. Die rechtshandelingen zijn vermeld in bijlage III bij Richtlijn 2014/25/EU; voor postdiensten gaat het om Richtlijn 97/67/EG van het Europees Parlement en de Raad ([10]).

(13) Zoals de indiener van het verzoek heeft aangegeven ([11]), heeft Estland Richtlijn 97/67/EG uitgevoerd ([12]) en toegepast. Bijgevolg wordt de toegang tot de relevante markt overeenkomstig artikel 34, lid 3, van Richtlijn 2014/25/EU geacht niet beperkt te zijn.

3.2. **Rechtstreekse blootstelling aan concurrentie**

(14) De rechtstreekse blootstelling aan concurrentie moet worden beoordeeld aan de hand van diverse criteria, waarbij geen van deze indicatoren op zichzelf doorslaggevend is. Wat de relevante activiteiten betreft waarop dit besluit betrekking heeft, is het marktaandeel van de voornaamste spelers op een bepaalde markt een van de te hanteren criteria. Aangezien er voor de onderscheiden activiteiten waarop het verzoek betrekking heeft uiteenlopende omstandigheden gelden, moet bij het onderzoek naar de concurrentiesituatie met die uiteenlopende situaties op de relevante markten rekening worden gehouden.

(15) Deze beoordeling wordt echter beperkt door de toepasselijke korte termijnen en door het feit dat moet worden uitgegaan van de informatie waarover de Commissie beschikt. Die informatie is ofwel afkomstig van reeds beschikbare bronnen, ofwel van informatie die in het kader van het verzoek is verkregen, en kan niet worden aangevuld door middel van meer tijdrovende methoden, zoals met name openbare onderzoeken die gericht zijn op de betrokken ondernemers. De eventuele beoordeling, in het kader van Richtlijn 2014/25/EU, of er sprake is van rechtstreekse concurrentie, doet derhalve niet af aan de volledige toepassing van het mededingingsrecht.

([10]) Richtlijn 97/67/EG van het Europees Parlement en de Raad van 15 december 1997 betreffende gemeenschappelijke regels voor de ontwikkeling van de interne markt voor postdiensten in de Gemeenschap en de verbetering van de kwaliteit van de dienst (PB L 15 van 21.1.1998, blz. 14, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/1997/67/oj).

([11]) Verzoek, punt 72. Zie ook de e-mail van de indiener van het verzoek van 3 september 2025.

([12]) De indiener van het verzoek heeft bevestigd dat Richtlijn 97/67/EG aanvankelijk in de Estse nationale wetgeving is omgezet door middel van de Postwet (*Postiseadus*) van 2006 (ref. RT I 2006, 18, 142), die later is vervangen door de Postwet van 2008 (ref. RT I 2008, 53, 297).

(16) Dit besluit laat de toepassing van de mededingingsregels en andere gebieden van het recht van de Unie onverlet. Met name zijn de criteria en methoden die worden gebruikt om rechtstreekse blootstelling aan concurrentie te beoordelen overeenkomstig artikel 34 van Richtlijn 2014/25/EU niet noodzakelijk identiek aan die welke worden gebruikt om een beoordeling te verrichten volgens artikel 101 of artikel 102 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie of Verordening (EG) nr. 139/2004 van de Raad ([13]), zoals het Gerecht in de zaak Österreichische Post AG/Commissie heeft bevestigd ([14]).

(17) Het doel van dit besluit is om vast te stellen of de activiteiten waarop het verzoek betrekking heeft (op markten waartoe de toegang niet beperkt is in de zin van artikel 34 van Richtlijn 2014/25/EU), aan een zodanige mate van concurrentie blootstaan dat dit ervoor zal zorgen dat, ook zonder de discipline die door de toepassing van de in Richtlijn 2014/25/EU vastgelegde gedetailleerde regels voor het plaatsen van opdrachten wordt opgelegd, opdrachten voor de uitoefening van de hier bedoelde activiteiten op een transparante, niet-discriminerende wijze zullen worden geplaatst op basis van criteria die afnemers in staat stellen uit te maken welke in het algemeen de economisch voordeligste oplossing is.

3.2.1. *Postdiensten (binnenlandse pakketdiensten en internationale standaardpakketdiensten)*

3.2.1.1. Marktbepaling

3.2.1.1.1. Definitie van de productmarkt

(18) In eerdere besluiten ([15]) heeft de Commissie een onderscheid gemaakt tussen binnenlandse en internationale pakketbesteldiensten. De Commissie was van oordeel dat binnenlandse pakketbesteldiensten worden verleend door bedrijven die nationale distributienetwerken beheren, terwijl de internationale pakketbesteldiensten bestaan in het ophalen van pakketten die moeten worden vervoerd en afgeleverd in het buitenland, en worden verleend door bedrijven die toegang hebben tot netwerken in de landen van bestemming. Het standpunt van de indiener van het verzoek is in overeenstemming met de praktijk van de Commissie. In het bijzonder voert de indiener van het verzoek aan dat zowel binnenlandse als internationale standaardpakketdiensten in Estland gebruikmaken van dezelfde nationale infrastructuur — voornamelijk netwerken van pakketautomaten. Deze netwerken hebben betrekking op de geïntegreerde systemen van geautomatiseerde afhaal- en bezorgpunten voor pakketten die zich in heel Estland bevinden en die geen deel uitmaken van het netwerk dat Eesti Post via de universeledienstverplichting ter beschikking stelt ([16]). Dit betekent dat de pakketten (met inbegrip van extra kleine pakketten) via het postnetwerk kunnen worden aangenomen en vervolgens via een netwerk van pakketautomaten in Estland kunnen worden geleverd (mits het land van herkomst van het pakket dit toelaat) ([17]). In tegenstelling tot binnenlandse pakketbesteldiensten zijn voor internationale standaardpakketdiensten aanvullende overeenkomsten tussen de exploitanten over het verlenen van grensoverschrijdende diensten vereist ([18]). De meeste marktdeelnemers in Estland gebruiken hun eigen netwerken voor pakketbezorging binnen de Baltische staten, maar voor internationale zendingen moeten ze gebruikmaken van netwerken van derden ([19]).

([13]) Verordening (EG) nr. 139/2004 van de Raad van 20 januari 2004 betreffende de controle op concentraties van ondernemingen (de "EG-concentratieverordening") (PB L 24 van 29.1.2004, blz. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2004/139/oj).

([14]) Arrest van het Gerecht van 27 april 2016, Österreichische Post AG/Commissie, T-463/14, ECLI:EU:T:2016:243, punt 28. Zie ook overweging 44 van Richtlijn 2014/25/EU.

([15]) Uitvoeringsbesluit (EU) 2024/3224 van de Commissie van 29 november 2024 betreffende de toepasselijkheid van artikel 34 van Richtlijn 2014/25/EU van het Europees Parlement en de Raad ten aanzien van opdrachten geplaatst voor activiteiten die verband houden met de levering van bepaalde postdiensten en andere diensten dan postdiensten in Slowakije (PB L, 2024/3224, 23.12.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/dec_impl/2024/3224/oj). Uitvoeringsbesluit (EU) 2023/1228 van de Commissie van 7 juni 2023 betreffende de toepasselijkheid van artikel 34 van Richtlijn 2014/25/EU van het Europees Parlement en de Raad op de gunning van opdrachten voor activiteiten in verband met expresbesteldiensten van pakketten in Litouwen (PB L 160 van 26.6.2023, blz. 33, ELI: http://data.europa.eu/eli/dec/2023/1228/oj), Uitvoeringsbesluit (EU) 2020/737 van de Commissie van 27 mei 2020 betreffende de toepasselijkheid van artikel 34 van Richtlijn 2014/25/EU van het Europees Parlement en de Raad ten aanzien van opdrachten geplaatst voor activiteiten die verband houden met de levering van bepaalde postdiensten in Denemarken (PB L 172 van 3.6.2020, blz. 23, ELI: http://data.europa.eu/eli/dec_impl/2020/737/oj). Uitvoeringsbesluit (EU) 2019/1204 van de Commissie van 12 juli 2019 betreffende de toepasselijkheid van Richtlijn 2014/25/EU van het Europees Parlement en de Raad ten aanzien van opdrachten geplaatst voor bepaalde activiteiten die verband houden met de levering van bepaalde postdiensten en andere diensten dan postdiensten in Kroatië (PB L 189 van 15.7.2019, blz. 75, ELI: http://data.europa.eu/eli/dec_impl/2019/1204/oj). Zie ook zaak COMP/M.5152 — Posten AB/Post Danmark A/S, van 21 april 2009, punt 54.

([16]) Verzoek, punten 34-35.

([17]) Verzoek, punt 40.

([18]) Verzoek, punt 34.

([19]) Verzoek, punt 35.

(19) De Commissie was in haar eerdere besluiten ([20]) ook van oordeel dat de markt voor binnenlandse en internationale pakketbesteldiensten kan worden onderverdeeld in de markten voor expres- en standaard- (of "vertraagde") -besteldiensten. Bij deze onderverdeling wordt er rekening mee gehouden dat expresdiensten sneller en betrouwbaarder zijn dan een standaarddienst, dat elk van die diensten een verschillende infrastructuur vereist en dat expresdiensten bijkomende kenmerken van diensten met toegevoegde waarde omvatten, zoals traceerdiensten, en doorgaans ook duurder zijn.

(20) In het onderhavige geval bieden de verschillende regelingen voor exploitanten van postdiensten in Estland aanzienlijke mogelijkheden voor substitutie aan de aanbodzijde tussen expres- en standaardbesteldiensten ([21]). Zowel expres- als standaarddiensten maken gebruik van soortgelijke logistieke netwerken en alle exploitanten van postdiensten gebruiken hetzelfde netwerk om zowel expres- als standaardproducten te verzenden. In dit verband zijn alle belangrijke stadia van de pakketbestelketen, zoals ophaling en bezorging, sortering, platform- en douaneafhandeling, dezelfde voor de meeste expres- en standaarddiensten ([22]). Bovendien bieden de voornaamste marktdeelnemers hun klanten voor zowel expres- als standaarddiensten een niet-gegarandeerde levering op de volgende dag aan ([23]).

(21) Wat de vraagzijde betreft, benadrukt de indiener van het verzoek dat de pakketautomaten in verschillende bevolkingscentra in de nabijheid van of binnen commerciële locaties in heel Estland (en in de andere Baltische landen) populair zijn, aangezien deze contactloze levering mogelijk maken en veel flexibiliteit bieden wat betreft het tijdstip waarop het pakket bij de klant aankomt ([24]). Bovendien bestaat er weinig verschil tussen de bijkomende kenmerken van diensten met toegevoegde waarde, zoals traceerdiensten, die voor standaardpakketbesteldiensten en voor exprespakketbesteldiensten voor de consument beschikbaar zijn ([25]).

(22) Op basis van het bovenstaande is de indiener van het verzoek dan ook van mening dat het met betrekking tot de binnenlandse pakketbesteldienst niet passend zou zijn om deze markt onder te verdelen in een expresbestelmarkt en een standaardbestelmarkt, aangezien er aan de vraag- en aanbodzijde aanzienlijke mogelijkheden voor substitutie bestaat ([26]). De indiener van het verzoek is van mening dat er een interne markt voor binnenlandse expres- en standaardbesteldiensten moet komen. De Commissie deelt dit standpunt en concludeert daarom dat expres- en standaardpakketbesteldiensten voor de toepassing van dit besluit tot dezelfde markt behoren. Wat de internationale expresbesteldiensten van pakketten betreft, is de indiener van het verzoek van mening dat deze diensten openstaan voor concurrentie ([27]); aangezien deze diensten echter van het toepassingsgebied van het verzoek zijn uitgesloten, beperkt de Commissie haar analyse tot internationale standaardpakketbesteldiensten (punt 3.2.1.3).

(23) In bepaalde gevallen kan een verdere onderverdeling van pakketbesteldiensten tussen consumenten- en zakelijke pakketten worden overwogen (d.w.z. binnenlandse en internationale particuliere pakketbezorgdiensten (C2X) en binnenlandse en internationale zakelijke pakketbesteldiensten (B2X)). Volgens de indiener van het verzoek gebruiken alle ondernemingen, wat binnenlandse pakketbesteldiensten in Estland betreft, dezelfde infrastructuur om pakketten te verwerken en diensten te verlenen aan consumenten (C2X) en aan bedrijven (B2X); pakketten worden centraal gesorteerd en hetzelfde netwerk wordt gebruikt voor lijnvervoer, wat betekent dat er wat de bezorging betreft geen wezenlijk verschil in infrastructuur bestaat tussen C2X en B2X ([28]). De indiener van het verzoek heeft soortgelijke argumenten aangevoerd met betrekking tot internationale diensten en heeft verduidelijkt dat de meeste internationale pakketten in het algemeen verband houden met e-commerce en dus tot het B2X-segment behoren ([29]). Daarom concludeert de Commissie dat C2X- en B2X-diensten voor zowel binnenlandse als internationale pakketbesteldiensten voor de toepassing van dit besluit tot dezelfde markt behoren.

([20]) Uitvoeringsbesluiten (EU) 2023/1228 en 2020/737 van de Commissie, zoals hierboven aangehaald.
([21]) In een ander geval was de Commissie van mening dat verschillende factoren aanzienlijke mogelijkheden boden voor substitutie aan de aanbodzijde en kwam zij daarom tot de conclusie dat er geen onderscheid hoefde te worden gemaakt tussen expres- en standaarddiensten. Zie in dit verband Uitvoeringsbesluit (EU) 2024/3224 van de Commissie, zoals hierboven aangehaald.
([22]) Verzoek, punt 54.
([23]) Aanvullende informatie die de indiener van het verzoek op 7 mei 2025 heeft verstrekt.
([24]) Verzoek, punten 65 en 188.
([25]) Aanvullende informatie die de indiener van het verzoek op 7 mei 2025 heeft verstrekt.
([26]) Verzoek, punten 47 tot en met 54.
([27]) E-mail: van de verzoeker van 11 april 2025.
([28]) Verzoek, punt 190, en de aanvullende informatie die de indiener van het verzoek op 7 mei 2025 heeft verstrekt.
([29]) Verzoek, punt 102. Zie ook de punten 185 tot en met 208 van het verzoek met betrekking tot binnenlandse pakketdiensten en de punten 97 tot en met 112 met betrekking tot internationale pakketdiensten, waarin de indiener van het verzoek ramingen geeft van zijn eigen marktaandeel en dat van zijn belangrijkste concurrenten.

(24) Wat het mogelijke onderscheid betreft tussen de bezorging van maxibrieven met een inhoud van maximaal 2 kg, die onder de universele postdiensten van Eesti Post valt, en internationale standaardpakketbezorgdiensten, wordt, zoals de indiener van het verzoek stelt, ongeveer [95-100] % van de maxibrieven gebruikt voor de bezorging van online gekochte goederen ([30]). De belangrijkste factor achter deze hoeveelheden is de internationale verkoop door grote winkels (voornamelijk in China), terwijl het aandeel op de binnenlandse markt marginaal is (minder dan [0-5] %) ([31]). Volgens de indiener van het verzoek ([32]) worden deze producten op basis van het gebruik van het netwerk van de Wereldpostunie als maxibrieven geclassificeerd, maar moeten zij in feite worden beschouwd als pakketten en als alternatief voor "zeer kleine pakketten" die worden aangeboden door exploitanten zoals SmartPosti en DPD ([33]). Beide diensten zijn qua grootte en functionaliteit vergelijkbaar en de prijsniveaus zijn over het algemeen vergelijkbaar ([34]).

(25) Vanuit het oogpunt van de klant biedt het tracken van maxibrieven een bezorgervaring die grotendeels gelijk is aan die voor kleine pakketten, met name als het gaat om kleine e-commerceartikelen ([35]). De leveringssnelheid, de meldingen aan de klant en de traceermogelijkheden zijn vrijwel gelijk. Ook al worden de prijzen van maxibrieven gereguleerd als onderdeel van de universeledienstverplichting, neemt dit de concurrentiedruk door zeer kleine pakketten niet weg, zoals blijkt uit de gestage daling van het aandeel van Eesti Post in deze diensten (zie punt 3.2.1.4). Bovendien worden maxibrieven nu vaak verwerkt via geavanceerde logistieke netwerken zoals PRIME Tracked en IPC INTERCONNECT ([36]), die tracking, vaste leveringsvoorwaarden en een betrouwbare dienstverlening bieden, vergelijkbaar met wat van standaardpakketnetwerken wordt verwacht. Vanuit het oogpunt van de consument zijn internationale maxibrieven tegenwoordig dan ook een vergelijkbare optie voor de levering van e-commerceartikelen ([37]).

(26) De bovengenoemde factoren zouden er eerder op wijzen dat maxibrieven met een inhoud van maximaal 2 kg in dezelfde categorie zouden moeten vallen als extra kleine pakketten, in plaats van in de meer algemene categorie van internationale standaardpakketbesteldiensten. Daarom concludeert de Commissie voor de toepassing van dit besluit dat maxibrieven en extra kleine pakketten tot dezelfde markt behoren. Er hoeft niet te worden bepaald of de bezorging van maxibrieven en extra kleine pakketten tot dezelfde markt behoort als de internationale standaard-bezorging van andere pakketten, of tot een afzonderlijke markt, aangezien het resultaat van de analyse volgens beide definities van de productmarkt hetzelfde is (zie de punten 3.2.1.3 en 3.2.1.4) ([38]).

3.2.1.1.2. Definitie van de geografische markt

(27) Volgens de indiener van het verzoek moet de relevante geografische markt voor zowel binnenlandse als internationale pakketbesteldiensten worden omschreven als het grondgebied van Estland ([39]).

(28) In haar eerdere besluiten ([40]) was de Commissie van oordeel dat de markten voor binnenlandse en internationale pakketbesteldiensten, en alle segmenten daarvan, ongeacht het verschil tussen binnenlandse en internationale pakketbesteldiensten, nationaal van omvang zijn. Het standpunt van de indiener van het verzoek is in overeenstemming met de praktijk van de Commissie.

(29) Bij gebrek aan aanwijzingen voor een andere omvang van de geografische markt kan er, met het oog op dit besluit en onverminderd het EU-mededingingsrecht, van worden uitgegaan dat de geografische omvang van de markten voor binnenlandse en internationale pakketbesteldiensten het grondgebied van Estland dekt.

([30]) Verzoek, punt 37.
([31]) E-mail: van de indiener van het verzoek van 29 augustus 2025.
([32]) E-mails van de indiener van het verzoek van 29 augustus en 5 september 2025.
([33]) Deze exploitanten bieden geen maxibrieven aan. Verzoek, punt 83, tabellen 1 en 2, en punt 84, waarin de indiener van het verzoek het volgende verduidelijkt: "[…]".
([34]) Verzoek, punt 42.
([35]) Aanvullende informatie die de indiener van het verzoek op 18 en 27 juni 2025 en op 29 augustus en 5 september 2025 heeft verstrekt.
([36]) Aanvullende informatie die de indiener van het verzoek op 18 juni 2025 heeft verstrekt.
([37]) Aanvullende informatie die de indiener van het verzoek op 27 juni 2025 heeft verstrekt.
([38]) Aanvullende informatie die de indiener van het verzoek op 29 augustus en 5 september 2025 heeft verstrekt.
([39]) Verzoek, punten 61 en 65.
([40]) Zie bijvoorbeeld Uitvoeringsbesluiten (EU) 2024/3224 en 2019/1204 van de Commissie, beide reeds aangehaald. Zie ook zaak COMP/M.5152 — Posten AB/Post Danmark A/S, van 21 april 2009, punten 66 en 74.

3.2.1.2. Binnenlandse (standaard- en expres-) pakketbesteldiensten — marktanalyse

(30) Sinds 2023 zijn er 21 aanbieders actief op de markt voor binnenlandse pakketbesteldiensten ([41]), waaronder dochterondernemingen van nationale postexploitanten, zoals DPD en SmartPosti.

(31) Op basis van de door de indiener van het verzoek verstrekte informatie bedroeg het marktaandeel van Eesti Post, uitgedrukt in waarde, in dit marktsegment [20-25] % in 2022, [20-25] % in 2023 en [15-20] % in 2024 ([42]).

(32) De marktaandelen van de belangrijkste concurrenten van Eesti Post uitgedrukt in waarde waren in de periode 2022-2024 als volgt: voor het jaar 2022, DPD [15-20] %, SmartPosti [10-15] %, Venipak [10-15] %, JET Express [5-10] %. Voor het jaar 2023 zijn de marktaandelen als volgt: DPD [15-20] %, SmartPosti [10-15] %, Venipak [10-15] %, JET Express [5-10] %. Voor het jaar 2024 zijn de marktaandelen van de belangrijkste concurrenten van Eesti Post als volgt: DPD [15-20] %, SmartPosti [10-15] %, Venipak [10-15] %, JET Express [5-10] % ([43]).

(33) Op basis van de informatie van de indiener van het verzoek bedroeg het marktaandeel van Eesti Post, uitgedrukt in volume, [20-25] % in 2022, [20-25] % in 2023 en [20-25] % in 2024 ([44]).

(34) De marktaandelen van de belangrijkste concurrenten uitgedrukt in volume waren in de periode 2022-2024 als volgt: voor het jaar 2022, DPD [15-20] %, SmartPosti [10-15] %, Venipak [10-15] %, JET Express [5-10] %. Voor het jaar 2023 zijn de marktaandelen als volgt: DPD [15-20] %, SmartPosti [10-15] %, Venipak [5-10] %, JET Express [5-10] %. Voor het jaar 2024 zijn de marktaandelen van de belangrijkste concurrenten van Eesti Post als volgt: DPD [15-20] %, SmartPosti [10-15] %, Venipak [5-10] %, JET Express [0-5] % ([45]).

(35) Het marktaandeel van Eesti Post is de afgelopen drie jaar licht gedaald, in tegenstelling tot de marktaandelen van de belangrijkste concurrenten, die in veel gevallen licht zijn gestegen. Daardoor is het verschil tussen Eesti Post en zijn belangrijkste concurrenten in de loop der jaren kleiner geworden. Deze verschuiving toont ook aan dat Eesti Post steeds meer aan concurrentiedruk blootstaat. Het feit dat 26 % van de totale markt zowel qua waarde als qua volume aan andere, kleinere postexploitanten is voorbehouden, bevestigt nogmaals dat de activiteit aan concurrentie blootstaat.

(36) Volgens de door de indiener van het verzoek verstrekte informatie is er geen vergunning vereist voor het aanbieden van binnenlandse pakketbesteldiensten, in tegenstelling tot traditionele postdiensten, waarvoor wel een vergunning nodig is ([46]). Bedrijven zijn verplicht de Estse mededingingsautoriteit in kennis te stellen van de aanvang van hun bedrijfsactiviteiten, maar volgens de indiener van het verzoek is de kennisgevingsprocedure vrij eenvoudig en vormt deze geen belemmering voor exploitanten die de markt willen betreden ([47]). Zo blijkt uit de registratie van een nieuwe marktdeelnemer in Estland, het postbedrijf Unisend Eesti OÜ, in 2023 dat de toetreding tot de markt een vrij vlotte procedure is ([48]).

([41]) Verzoek, punt 181.
([42]) Verzoek, punt 200, tabel 9, en de aanvullende informatie die de indiener van het verzoek op 13 mei 2025 heeft verstrekt.
([43]) Verzoek, punt 200, tabel 9, en de aanvullende informatie die de indiener van het verzoek op 13 mei 2025 heeft verstrekt.
([44]) Verzoek, punt 200, tabel 10, en de aanvullende informatie die de indiener van het verzoek op 13 mei 2025 heeft verstrekt.
([45]) *Ibid.*
([46]) Verzoek, punt 27.
([47]) Verzoek, punt 25.
([48]) Verzoek, punt 182, en de aanvullende informatie die de indiener van het verzoek op 30 april 2025 heeft verstrekt.

(37) Op basis van de informatie van de indiener van het verzoek kunnen de totale kosten voor toetreding tot de markt worden geraamd op 1 tot 1,5 miljoen EUR ([49]). Volgens de indiener van het verzoek zou de relatief kleine geografische omvang en de goed ontwikkelde infrastructuur van Estland het voor nieuwe concurrenten gemakkelijker maken om binnen een redelijke termijn — naar schatting drie tot zes maanden — een concurrerend netwerk op te bouwen ([50]). De indiener van het verzoek stelt ook dat nieuwe concurrenten bij hun toetreding tot de markt een "gefaseerde aanpak" zouden kunnen volgen door zich in eerste instantie te richten op dichtbevolkte stedelijke gebieden (bv. Tallinn, Tartu), zodat zij de kosten in verband met de voorziening in plattelandsgebieden in een vroeg stadium van de marktpenetratie kunnen vermijden en vervolgens hun dekking kunnen uitbreiden naarmate het bedrijf groeit ([51]).

(38) De indiener van het verzoek stelde dat de toetreding van Unisend Eesti OÜ tot de markt in 2023 werd gezien als een factor die de concurrentie op deze markt verder zou vergroten. Volgens informatie van de indiener van het verzoek exploiteerde Unisend Eesti OÜ in april 2025 in heel Estland 173 pakketautomaten ([52]), wat wijst op een algemene trend in de richting van expansie.

(39) In het licht van de hierboven beschreven factoren is de Commissie voor de toepassing van dit besluit en onverminderd het mededingingsrecht van oordeel dat de activiteit met betrekking tot het aanbieden van binnenlandse standaard- en exprespakketbesteldiensten in Estland rechtstreeks aan concurrentie blootstaat. Aangezien aan de voorwaarden van artikel 34 van Richtlijn 2014/25/EU is voldaan, kan worden geconcludeerd dat Richtlijn 2014/25/EU bijgevolg niet van toepassing is op opdrachten voor de activiteit met betrekking tot het aanbieden van binnenlandse pakketbesteldiensten.

3.2.1.3. Internationale standaardpakketbesteldiensten — marktanalyse

(40) Volgens de informatie van de indiener van het verzoek zijn er negen dienstverleners actief op deze markt, waaronder dochterondernemingen van nationale postexploitanten zoals DPD en SmartPosti, waarvan er ten minste vijf een marktaandeel van meer dan 10 % hebben ([53]). Net als voor de binnenlandse markt zijn er geen wettelijke of regelgevende belemmeringen voor markttoegang, zoals blijkt uit de registratie van de postexploitant Unisend Eesti OÜ in 2023 ([54]), en is er geen vergunning vereist voor het aanbieden van internationale standaardpakketbesteldiensten ([55]).

(41) Als op basis van de door de indiener van het verzoek verstrekte informatie de markt voor internationale standaardpakketbesteldiensten zodanig wordt gedefinieerd dat maxibrieven en extra kleine pakketten er niet onder vallen, bedroeg het marktaandeel van Eesti Post, uitgedrukt in waarde, [10-15] % in 2022, [20-25] % in 2023 en [15-20] % in 2024 ([56]).

(42) De marktaandelen van de belangrijkste concurrenten van Eesti Post uitgedrukt in waarde waren in de periode 2022-2024 als volgt: voor het jaar 2022, DHL [20-25] %, TNT/Fedex [20-25] %, DPD [15-20] %, SmartPosti [10-15] %, EKLT/UPS [5-10] %, Venipak [0-5] %. Voor het jaar 2023 zijn de marktaandelen als volgt: TNT/Fedex [20-25] %, DHL [15-20] %, DPD [10-15] %. SmartPosti [10-15] %, EKLT/UPS [5-10] %, Venipak [5-10] %. Voor het jaar 2024 zijn de marktaandelen van de belangrijkste concurrenten van Eesti Post als volgt: TNT/Fedex [20-25] %, DHL [15-20] %, DPD [15-20] %, SmartPosti [10-15] %, Venipak [5-10] %, EKLT/UPS [5-10] % ([57]).

(43) Volgens de door de indiener van het verzoek verstrekte informatie bedroeg het marktaandeel van Eesti Post, uitgedrukt in volume, in dit marktsegment [10-15] % in 2022, [25-30] % in 2023 en [25-30] % in 2024 ([58]).

([49]) Zie de aanvullende informatie die de indiener van het verzoek op 13 mei 2025 heeft verstrekt.
([50]) Verzoek, punt 223, en de aanvullende informatie die de indiener van het verzoek op 13 mei 2025 heeft verstrekt.
([51]) Zie de aanvullende informatie die de indiener van het verzoek op 13 mei 2025 heeft verstrekt.
([52]) Verzoek, punt 183, en de aanvullende informatie die de indiener van het verzoek op 7 mei 2025 heeft verstrekt.
([53]) Verzoek, punt 91.
([54]) Verzoek, punt 182, en de aanvullende informatie die de indiener van het verzoek op 30 april 2025 heeft verstrekt.
([55]) Verzoek, punten 145 en 27.
([56]) Aanvullende informatie die de indiener van het verzoek op 18 juni 2025 heeft verstrekt.
([57]) *Ibid.*
([58]) *Ibid.*

(44) De marktaandelen van de belangrijkste concurrenten uitgedrukt in volume waren in de periode 2022-2024 als volgt: voor het jaar 2022, DHL [15-20] %, TNT/Fedex [20-25] %, DPD [15-20] %, SmartPosti [15-20] %, EKLT/UPS [5-10] %, Venipak [0-5] %. Voor het jaar 2023 zijn de marktaandelen als volgt: TNT/Fedex [15-20] %, DHL [15-20] %, SmartPosti [15-20] %, DPD [10-15] %, EKLT/UPS [5-10] %, Venipak [5-10] %. Voor het jaar 2024 zijn de marktaandelen van de belangrijkste concurrenten van Eesti Post als volgt: TNT/Fedex [15-20] %, DHL [15-20] %, SmartPosti [10-15]%, DPD [10-15]%, Venipak [5-10] %, EKLT/UPS [5-10] % ([59]).

(45) Deze analyse verandert niet als maxibrieven en extra kleine pakketten in deze markt worden opgenomen. De marktaandelen van Eesti Post op de markt voor internationale standaardpakketbesteldiensten, indien deze wordt geacht ook maxibrieven en extra kleine pakketten te omvatten, zijn als volgt: voor het jaar 2021, [35-40]% in termen van volume en [20-25]% in termen van waarde; voor het jaar 2022, [25-30]% in termen van volume en [15-20]% in termen van waarde; voor het jaar 2023, [30-35]% in termen van volume en [20-25]% in termen van waarde ([60]). Ter vergelijking: de marktaandelen van de twee naaste concurrenten van Eesti Post bedroegen (gemiddeld) ongeveer [10-15] % in termen van volume en [15-20] % in termen van waarde voor DPD, en [10-15] % in volume en [10-15] % in waarde voor SmartPosti ([61]). Andere sterke concurrenten op dezelfde markt zijn particuliere exploitanten zoals TNT/Fedex, waarvan het gemiddelde marktaandeel voor dezelfde periode [15-20] % in termen van volume en [15-20] % in termen van waarde bedroeg, of DHL, waarvan het aandeel ongeveer [15-20] % in termen van volume en [15-20] % in termen van waarde bedroeg ([62]).

(46) Uit deze gegevens blijkt dat het aanbieden van internationale standaardpakketbesteldiensten in Estland behoorlijk concurrerend is.

(47) In het licht van de in dit punt beschreven factoren is de Commissie voor de toepassing van dit besluit en onverminderd het mededingingsrecht van oordeel dat de activiteit met betrekking tot het aanbieden van internationale standaardpakketbesteldiensten (inkomend en uitgaand) in Estland rechtstreeks aan concurrentie blootstaat. Aangezien aan de voorwaarden van artikel 34 van Richtlijn 2014/25/EU is voldaan, kan worden geconcludeerd dat Richtlijn 2014/25/EU bijgevolg niet van toepassing is op opdrachten voor de activiteit met betrekking tot het aanbieden van internationale standaardpakketbesteldiensten (inkomend en uitgaand).

3.2.1.4. Maxibrieven en extra kleine pakketten — marktanalyse

(48) In dit punt worden de door de indiener van het verzoek geraamde marktaandelen van de betrokken marktdeelnemers ([63]) geanalyseerd, waarbij maxibrieven en extra kleine pakketten worden gedefinieerd als een afzonderlijke markt die losstaat van internationale standaardpakketbesteldiensten.

(49) De indiener van het verzoek heeft aangevoerd dat het marktaandeel van Eesti Post in de sector voor maxibrieven aanzienlijk is gedaald. Zo heeft Eesti Post in 2021 ongeveer 4,5 miljoen maxibrieven verwerkt ([20-25] % in termen van volume en [10-15] % in termen van waarde), maar was dit aantal in 2023 gedaald tot 1,6 miljoen ([5-10] % in termen van volume en minder dan [0-5] % in termen van waarde bij [1-5] miljoen EUR), en in 2024 tot 1,3 miljoen, wat neerkomt op een daling van ongeveer 71 % ([64]). Volgens de indiener van het verzoek is de daling van Eesti Post voornamelijk toe te schrijven aan een verschuiving van de voorkeur van de consument. De aanvrager stelt met name dat consumenten steeds meer de voorkeur geven aan kleine pakketten, die kunnen worden verzonden en ontvangen via meer toegankelijke pakketautomaten die vaak 24 uur per dag beschikbaar zijn en flexibelere afhaalmogelijkheden bieden dan traditionele bezorgmethoden ([65]).

([59]) *Ibid.*
([60]) Verzoek, tabellen 3 en 4.
([61]) Verzoek, tabellen 3 en 4.
([62]) *Ibid.*
([63]) Zie de verduidelijking in de e-mail van de indiener van het verzoek van 29 augustus 2025: "[…]".
([64]) Aanvullende informatie die de indiener van het verzoek op 27 juni en 29 augustus 2025 heeft verstrekt.
([65]) *Ibid.*

(50) Ook wat extra kleine pakketten betreft is het marktaandeel van Eesti Post volgens informatie van de indiener van het verzoek licht gedaald van ongeveer 5,7 miljoen ([30-35] % in termen volume en [10-15] % in termen van waarde) in 2021 tot ongeveer 5,3 miljoen ([25-30] % in termen van volume en [5-10] % in termen van waarde) in 2023 ([66]). Ter vergelijking: het marktaandeel van de twee andere aanbieders van extra kleine pakketten in Estland (namelijk SmartPosti/Itella en DPD) is stabiel gebleven en bedroeg gemiddeld ongeveer [10-15] % in termen van volume en [5-10] % in termen van waarde voor SmartPosti/Itella en [10-15] % in termen van volume en [5-10] % in termen van waarde voor DPD in dezelfde periode ([67]).

(51) Uit de in de overwegingen 49 en 50 vermelde gegevens blijkt dat Eesti Post in de periode 2021-2023 marktaandeel heeft verloren in vergelijking met andere exploitanten, die nog steeds sterke concurrenten zijn. Zoals beschreven in overweging 38 zal de toetreding van een nieuwe exploitant (Unisend Eesti OÜ) tot deze markt waarschijnlijk voor extra dynamiek zorgen.

(52) In het licht van de in dit punt beschreven factoren is de Commissie voor de toepassing van dit besluit en onverminderd het mededingingsrecht van oordeel dat de activiteit met betrekking tot het aanbieden van maxibrieven en extra kleine pakketten in Estland rechtstreeks aan concurrentie blootstaat. Aangezien aan de voorwaarden van artikel 34 van Richtlijn 2014/25/EU is voldaan, kan worden geconcludeerd dat Richtlijn 2014/25/EU bijgevolg niet van toepassing is op opdrachten voor die activiteit.

3.2.2. *Andere diensten dan postdiensten*

(53) Druk- en verpakkingsdiensten worden aangeboden als een pakket van diensten voor massabezorging, wat gangbare praktijk is voor grote hoeveelheden post. Een dergelijk pakket omvat onder meer de ontvangst van documenten, alsmede het drukken, verzendklaar maken (in enveloppen steken en foliëren) en verpakken ervan. Om de kostenefficiëntie te vergroten, besteden ondernemingen dergelijke interne processen vaak uit aan derden.

(54) Op basis van de informatie van de indiener van het verzoek ([68]) en rekening houdend met eerdere besluiten van de Commissie ([69]) wordt de relevante productmarkt gedefinieerd als diensten in verband met het drukken en verpakken van postzendingen. Het standpunt van de indiener van het verzoek is in overeenstemming met de praktijk van de Commissie ([70]).

(55) Volgens eerdere besluiten van de Commissie wordt de markt voor druk- en verpakkingsdiensten in principe gezien als nationaal. Ten eerste wordt het drukwerk nationaal georganiseerd, al kan het voorkomen dat een deel van het werk buiten het nationale grondgebied wordt verricht. Ten tweede verschillen de tarieven tussen de verschillende lidstaten. Ten derde worden de meeste van deze diensten verricht voor potentiële of feitelijke nationale afzenders met het oog op optimalisering van hun interne processen en vermindering van de kosten daarvan ([71]). De definitie van andere diensten dan postdiensten van de indiener van het verzoek is in overeenstemming met de praktijk van de Commissie ([72]). Aangezien er geen redenen zijn om aan te nemen dat de geografische omvang van de markt anders is, heeft de geografische markt voor druk- en verpakkingsdiensten voor de toepassing van dit besluit een nationale omvang.

([66]) E-mails van de indiener van het verzoek van 29 augustus en 5 september 2025.
([67]) E-mails van de indiener van het verzoek van 29 augustus en 5 september 2025. Zoals vermeld in voetnoot 33 bieden deze exploitanten geen maxibrieven aan.
([68]) Verzoek, punt 55.
([69]) Bijvoorbeeld Uitvoeringsbesluit (EU) 2016/1195 van de Commissie van 4 juli 2016 tot vrijstelling van koeriersdiensten en andere diensten dan postdiensten in Polen van de toepassing van Richtlijn 2014/25/EU van het Europees Parlement en de Raad betreffende het plaatsen van opdrachten in de sectoren water- en energievoorziening, vervoer en postdiensten en houdende intrekking van Richtlijn 2004/17/EG (PB L 197 van 22.7.2016, blz. 4, ELI: http://data.europa.eu/eli/dec_impl/2016/1195/oj).
([70]) Verzoek, punt 56.
([71]) Uitvoeringsbesluit (EU) 2016/1195.
([72]) Verzoek, punt 67.

3.2.2.1. Druk- en verpakkingsdiensten — marktanalyse

(56) Eesti Post, de enige dienstverlener die onderworpen is aan de regels voor overheidsopdrachten op de markt voor druk- en verpakkingsdiensten in Estland, had een marktaandeel van [25-30] % in 2022, [30-35] % in 2023 en [30-35] % in 2024, zowel wat waarde als wat volume betreft ([73]). Volgens de informatie van de indiener van het verzoek is Eesti Post voornemens deze druk- en verpakkingsdiensten tegen augustus 2026 geleidelijk af te schaffen in het kader van zijn strategische langetermijnplan. Gezien deze geplande beëindiging is Eesti Post niet van plan aanzienlijke investeringen in deze markt te doen ([74]).

(57) De marktaandelen van de belangrijkste concurrenten van Eesti Post zijn als volgt: Unified Post AS had een marktaandeel van [55-60] % in 2022, [50-55] % in 2023 en [50-55] % in 2024, zowel wat waarde als wat volume betreft ([75]). Joon OÜ had een marktaandeel van [10-15] % in 2022, [5-10] % in 2023 en [10-15] % in 2024, zowel wat waarde als wat volume betreft ([76]). Bovendien moet worden opgemerkt dat deze concurrenten, in tegenstelling tot Eesti Post, geen regels voor overheidsopdrachten toepassen, waardoor zij een extra concurrentievoordeel ten opzichte van Eesti Post zouden hebben.

(58) Volgens de indiener van het verzoek is de activiteit op de relevante markt voor druk- en verpakkingsdiensten niet onderworpen aan wettelijke vereisten die de toegang tot de markt beperken ([77]). Bovendien waren er in 2022 381 bedrijven actief binnen het bedrijfssegment "drukwerk en reproductie van opgenomen media". Volgens de indiener van het verzoek is dit segment weliswaar breder dan de markt voor druk- en verpakkingsdiensten, maar blijkt uit de aanwezigheid van een aanzienlijk aantal actieve bedrijven in dit bredere marktsegment dat de sector behoorlijk concurrerend en algemeen toegankelijk is ([78]). Zoals in het verzoek is uiteengezet, kunnen de kosten voor markttoetreding worden geraamd op 150 000 tot 180 000 EUR, wat volgens de indiener van het verzoek voldoende is om een marktaandeel van ten minste 10 % te behalen ([79]).

(59) In het licht van de in dit punt beschreven factoren is de Commissie voor de toepassing van dit besluit en onverminderd het mededingingsrecht van oordeel dat de activiteit met betrekking tot het aanbieden van druk- en verpakkingsdiensten in Estland rechtstreeks aan concurrentie blootstaat. Aangezien aan de voorwaarden van artikel 34, lid 1, van Richtlijn 2014/25/EU is voldaan, kan worden geconcludeerd dat Richtlijn 2014/25/EU bijgevolg niet van toepassing is op opdrachten voor de activiteit met betrekking tot het aanbieden van druk- en verpakkingsdiensten,

HEEFT HET VOLGENDE BESLUIT VASTGESTELD:

Artikel 1

Richtlijn 2014/25/EU is niet van toepassing op de gunning van opdrachten die aanbestedende diensten plaatsen om in Estland de volgende activiteiten te kunnen uitoefenen:

— binnenlandse (standaard- en expres-) pakketbesteldiensten,

— internationale standaardpakketbesteldiensten,

— diensten voor maxibrieven en extra kleine pakketten,

— druk- en verpakkingsdiensten.

([73]) Tabel 23 van het verzoek bevat gegevens over de marktaandelen van Eesti Post en zijn concurrenten op de markt voor druk- en verpakkingsdiensten.

([74]) Zie de aanvullende informatie die de indiener van het verzoek op 25 april 2025 heeft verstrekt.

([75]) Tabel 23 van het verzoek bevat gegevens over de marktaandelen van Eesti Post en zijn concurrenten op de markt voor druk- en verpakkingsdiensten.

([76]) De marktaandelen van Eesti Post en van zijn concurrenten zijn gebaseerd op ramingen van Eesti Post. Tegelijkertijd verklaart Eesti Post dat zijn marktaandeel in termen van volume nauw aansluit bij zijn marktaandeel in termen van waarde (berekend op basis van interne gegevens van Eesti Post). Vanwege een gebrek aan meer specifieke volumegerelateerde marktgegevens gaat de indiener van het verzoek ervan uit dat een vergelijkbare situatie geldt voor de concurrenten van Eesti Post.

([77]) Verzoek, punt 288.

([78]) Zie de aanvullende informatie die de indiener van het verzoek op 25 april 2025 heeft verstrekt.

([79]) Verzoek, punt 287.

Artikel 2

Dit besluit is gericht tot de Republiek Estland.

Gedaan te Brussel, 30 september 2025.

Voor de Commissie
Stéphane SÉJOURNÉ
Uitvoerend vicevoorzitter