Europeiska unionens
officiella tidning

SV
L-serien

2025/2059

24.10.2025

KOMMISSIONENS GENOMFÖRANDEBESLUT (EU) 2025/2059

av den 30 september 2025

om tillämpligheten av artikel 34 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/25/EU på kontrakt som tilldelas för verksamhet som rör tillhandahållande av vissa posttjänster och andra tjänster än posttjänster i Estland

[delgivet med nr C(2025) 6542]

(Endast den estniska texten är giltig)

(Text av betydelse för EES)

EUROPEISKA KOMMISSIONEN HAR ANTAGIT DETTA BESLUT

med beaktande av fördraget om Europeiska unionens funktionssätt,

med beaktande av Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/25/EU av den 26 februari 2014 om upphandling av enheter som är verksamma på områdena vatten, energi, transporter och posttjänster och om upphävande av direktiv 2004/17/EG ([1]), särskilt artikel 35.3,

efter samråd med rådgivande kommittén för offentlig upphandling, och

av följande skäl:

1. BAKGRUND

(1) Den 1 april 2025 lämnade Republiken Estland, företrädd av finansministeriet, in en ansökan till kommissionen i enlighet med artikel 35.1 i direktiv 2014/25/EU (*ansökan*) för AS Eesti Post (*Eesti Post* eller *sökanden*), vilket är det företag som utför den verksamhet som ansökan gäller. I enlighet med artikel 1.1 kommissionens genomförandebeslut (EU) 2016/1804 ([2]) innehåller ansökan den information som krävs enligt bilaga I till det genomförandebeslutet.

(2) Sökanden tillhandahåller posttjänster i Estland och är en upphandlande enhet i den mening som avses i artikel 4.2 i direktiv 2014/25/EU. Eesti Post är den enda leverantören av samhällsomfattande posttjänster i Estland ([3]). Ansökan gäller viss verksamhet med anknytning till posttjänster och andra tjänster än posttjänster enligt artikel 13.1 a och b och artikel 13.2 b och c i direktiv 2014/25/EU som sökanden tillhandahåller på Estlands territorium. De berörda tjänsterna, som beskrivs i ansökan, är följande:

a) inrikes paketleveranser (standard och express);

b) Internationella paketleveranser (standard och express, både inkommande och utgående).

c) Tryck- och paketeringstjänster.

d) Tredje- och fjärdeparts logistiktjänster (internationell handel).

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

([2]) Kommissionens genomförandebeslut (EU) 2016/1804 av den 10 oktober 2016 om tillämpningsföreskrifter till artiklarna 34 och 35 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/25/EU om upphandling av enheter som är verksamma på områdena vatten, energi, transporter och posttjänster (EUT L 275, 12.10.2016, s. 39, ELI: http://data.europa.eu/eli/dec_impl/2016/1804/oj).

([3]) De samhällsomfattande posttjänsterna i Estland består av följande inrikes och internationella posttjänster: befordran av brev på upp till 2 kg som ordinarie, rekommenderad eller assurerad försändelse; befordran av postpaket på upp till 20 kg som rekommenderad eller assurerad försändelse (se UPT tüüptingimused _alates 01.05.2020). Produkterna omfattas av ansökan för både inrikes och internationella pakettjänster via Världspostföreningens nätverk. Se sökandens e-postmeddelanden av den 3 och 8 september 2025.

(3) När det gäller kategorin ”Internationella paketleveranser (standard och express, både inkommande och utgående)” uppgav sökanden efter ett flertal utbyten med kommissionen att den efter att ha granskat kategorin inte längre ville inkludera internationella expresspaketleveranser i ansökan ([4]). När det gäller den kategorin av tjänster avser detta beslut därför endast internationella standardpaketleveranser (se skäl 22 och avsnitt 3.2.1.3).

(4) När det gäller internationella (standard)paketleveranser uppger sökanden att denna kategori inbegriper leverans av maxibrev med ett innehåll på upp till 2 kg och omfattas av de samhällsomfattande posttjänster som tillhandahålls av Eesti Post, eftersom dessa maxibrev de facto kan likställas med ”extra små paket” ([5]) som levereras internationellt ([6]). Kommissionen delar sökandens uppfattning att maxibrev och extra små paket bör ingå i samma marknad, men de bör skiljas från internationella standardpaketleveranstjänster (se avsnitt 3.2.1.4).

(5) När det gäller kategorin ”Tredje- och fjärdeparts logistiktjänster (internationell handel)” tillstod sökanden efter ett flertal utbyten med kommissionen att direktiv 2014/25/EU inte längre är tillämpligt på kontrakt som tilldelas för tredje- och fjärdeparts logistiktjänster, och man enades om att undantagets omfattning skulle minskas genom att stryka denna kategori ur ansökan ([7]). Detta beslut rör därför inte den kategorin.

(6) Ansökan åtföljdes inte av ett motiverat och välgrundat yttrande från en oberoende nationell myndighet med behörighet för den berörda verksamheten. En sådan myndighet skulle ingående analysera villkoret för tillämpligheten av artikel 34.1 i direktiv 2014/25/EU på de berörda verksamheterna, i enlighet med punkterna 2 och 3 i den artikeln. I enlighet med punkt 1 a och punkt 1 andra stycket i bilaga IV till direktiv 2014/25/EU ska kommissionen inom 105 arbetsdagar anta ett genomförandebeslut om ansökan, med beaktande av att det i det aktuella ärendet förutsätts att det råder fritt tillträde till marknaderna på grundval av artikel 34.3 första stycket i det direktivet och att det saknas ett motiverat och välgrundat yttrande från en oberoende nationell myndighet.

(7) Enligt punkt 1 tredje stycket i bilaga IV till direktiv 2014/25/EU ska tidsfristerna för antagande av genomförandeakter inledas den första arbetsdagen efter det att kommissionen har mottagit den ansökan som avses i artikel 35.1 i det direktivet eller, om de uppgifter som ska lämnas tillsammans med ansökan är ofullständiga, arbetsdagen efter det att fullständiga uppgifter har mottagits. Den ursprungliga tidsfristen löpte därför ut den 8 september 2025 ([8]). Med tanke på att kommissionen behövde inhämta och granska ytterligare uppgifter förlängdes tidsfristen med sökandens samtycke till den 30 september 2025 ([9]).

(8) Efter att kommissionen skickat begäranden om förtydliganden per e-post den 9, 14, 22, 24, 28 och 30 april 2025, den 5, 8 och 27 maj 2025, den 3, 5, 10, 12, 16, 19 och 24 juni 2025 samt den 1 och 7 juli 2025 lämnade sökanden sina svar och kompletterande uppgifter per e-post den 11, 16, 17, 25 och 30 april 2025, den 7 och 15 maj 2025, den 2, 6, 10, 12, 16, 18, 19, 26, 27 och 30 juni 2025, den 3 och 9 juli 2025, den 29 augusti 2025 och den 3, 4, 5 och 8 september 2025.

([4]) Enligt ett e-postmeddelande från sökanden daterat den 16 april 2025.

([5]) Enligt Världspostföreningskonventionerna (se guidePostalTransportEn.pdf) väger paket mellan 0 och 20 kg (alternativt 30 kg) och små paket mellan 0 och 2 kg. Extra små paket är en kategori paket med låg vikt. I detta beslut inkluderar kategorin ”extra små paket” paket som väger upp till 2 kg och som innehåller gods. Se respektive operatörs webbplatser för beskrivning av dessa produkter: UPT tüüptingimused _alates 01.05.2020; Calculator – DPD and Parcel prices | Estonia and Europe | SmartPosti.

([6]) Enligt ett e-postmeddelande från sökanden daterat den 29 augusti 2025.

([7]) Enligt ett e-postmeddelande från sökanden daterat den 16 juni 2025.

([8]) Meddelande om ansökan gällande tillämpligheten av artikel 34 i direktiv 2014/25/EU – Ansökan från Republiken Estland (EUT C, C/2025/2295, 15.4.2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2025/2295/oj).

([9]) Meddelande om ansökan gällande tillämpligheten av artikel 34 i direktiv 2014/25/EU – Förlängning av tidsfristen för antagandet av genomförandeakter (EUT C, C/2025/5047, 15.9.2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2025/5047/oj).

2. **RÄTTSLIG RAM**

(9) Direktiv 2014/25/EU är tillämpligt på tilldelning av kontrakt för bedrivande av verksamhet som rör posttjänster och andra tjänster på villkor att de sistnämnda tjänsterna tillhandahålls av en enhet som också tillhandahåller posttjänster i den mening som avses i direktiv 2014/25/EU, såvida inte verksamheten omfattas av ett undantag i enlighet med artikel 34 i det direktivet.

(10) Enligt artikel 34.1 i direktiv 2014/25/EU ska kontrakt som syftar till att medge utförandet av en verksamhet på vilken det direktivet är tillämpligt inte omfattas av direktivet om den berörda medlemsstaten eller de upphandlande enheterna kan visa att verksamheten i den medlemsstat där den utövas är direkt konkurrensutsatt på marknader med fritt tillträde.

3. **BEDÖMNING**

(11) Detta beslut grundar sig på den rättsliga och faktiska situationen i september 2025 och på de uppgifter som lämnats av sökanden samt på uppgifter som är offentliga. Beslutet kan komma att ändras om betydande förändringar i de rättsliga eller faktiska förhållandena skulle medföra att villkoren för tillämpning av artikel 34.1 i direktiv 2014/25/EU inte längre uppfylls.

3.1 **Fritt tillträde till marknaden**

(12) Tillträdet till en marknad anses vara fritt om den berörda medlemsstaten har genomfört och tillämpar relevanta unionsrättsakter som öppnar en viss sektor eller en del av den för konkurrens. Dessa rättsakter förtecknas i bilaga III till direktiv 2014/25/EU och omfattar med avseende på posttjänster Europaparlamentets och rådets direktiv 97/67/EG ([10]).

(13) Enligt sökanden ([11]) har Estland genomfört ([12]) och tillämpat direktiv 97/67/EG. Tillträdet till den relevanta marknaden betraktas därför som fritt i överensstämmelse med artikel 34.3 i direktiv 2014/25/EU.

3.2 **Direkt konkurrensutsättning**

(14) Den direkta konkurrensutsättningen inom en specifik marknad bör bedömas på grundval av olika kriterier varav inget på egen hand är avgörande. När det gäller verksamheter som berörs av detta beslut utgör huvudaktörernas marknadsandel på en given marknad ett kriterium som bör beaktas. Eftersom villkoren skiljer sig åt mellan de olika verksamhetsområden som berörs av ansökan bör man vid granskningen av konkurrenssituationen ta hänsyn till de relevanta marknadernas olikheter.

(15) Denna bedömning begränsas emellertid av de korta tidsfrister som gäller och av att den måste grundas på den information som kommissionen har tillgång till. Denna information kommer antingen från redan tillgängliga källor eller från den information som erhållits i samband med ansökan och kan inte kompletteras av mer tidskrävande metoder, särskilt inte offentliga utfrågningar som riktar sig till de berörda ekonomiska aktörerna. Den bedömning av direkt konkurrensutsättning som görs inom ramen för direktiv 2014/25/EU påverkar följaktligen inte kravet på en fullständig tillämpning av konkurrenslagstiftningen.

([10]) Europaparlamentets och rådets direktiv 97/67/EG av den 15 december 1997 om gemensamma regler för utvecklingen av gemenskapens inre marknad för posttjänster och för förbättring av kvaliteten på tjänsterna (EGT L 15, 21.1.1998, s. 14, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/1997/67/oj).

([11]) Punkt 72 i ansökan. Se även sökandens e-postmeddelande av den 3 september 2025.

([12]) Sökanden bekräftade att direktiv 97/67/EG först införlivades i den estniska lagstiftningen genom postlagen (*Postiseadus*) från 2006 (ref. RT I 2006, 18, 142) som senare ersattes av 2008 års postlag (ref. RT I 2008, 53, 297).

(16) Detta beslut påverkar inte tillämpningen av konkurrensreglerna eller reglerna på andra unionsrättsliga områden. Det bör noteras att de kriterier och metoder som används för att bedöma direkt konkurrensutsatthet enligt artikel 34 i direktiv 2014/25/EU inte nödvändigtvis är identiska med dem som används för att göra en bedömning enligt artikel 101 eller 102 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt eller i enlighet med rådets förordning (EG) nr 139/2004 ([13]), vilket bekräftats av tribunalen i målet Österreichische Post AG mot Europeiska kommissionen ([14]).

(17) Syftet med detta beslut är att slå fast om de verksamheter som ansökan avser (på marknader med fritt tillträde i den mening som avses i artikel 34 i direktiv 2014/25/EU) är konkurrensutsatta i sådan utsträckning att det garanterar att upphandling för verksamheten i fråga, även utan den disciplin som de detaljerade upphandlingsreglerna i direktiv 2014/25/EU innebär, sker på ett öppet, icke-diskriminerande sätt på grundval av kriterier som gör det möjligt för upphandlarna att identifiera den lösning som totalt sett är den ekonomiskt mest fördelaktiga.

3.2.1 *Posttjänster (inrikes paket och internationella standardpaket)*

3.2.1.1 Marknadsdefinition

3.2.1.1.1 Definition av relevant produktmarknad

(18) Kommissionen har i tidigare beslut ([15]) gjort åtskillnad mellan inrikes och internationella paketleveranser. Kommissionen ansåg att inrikes paketleveranser tillhandahålls av företag som driver nationella distributionsnät, medan internationella paketleveranser består av insamling av paket som ska transporteras till och levereras i utlandet och utförs av företag som har tillgång till distributionsnät i destinationsländerna. Sökandens ståndpunkt är förenlig med kommissionens praxis. Framför allt uppger sökanden att både inrikes och internationella standardpakettjänster använder samma nationella infrastruktur i Estland – huvudsakligen nätverk av paketboxar. De utgör integrerade system med punkter för hämtning och leverans i hela Estland, som inte ingår i det nätverk som Eesti Post tillhandahåller genom sin skyldighet att tillhandahålla samhällsomfattande posttjänster ([16]). Det här betyder att paket (inbegripet extra små paket) kan komma in via postkontoren och sedan levereras via paketboxnätverket i Estland (förutsatt att det land därifrån paketet kommer tillåter detta) ([17]). Till skillnad från inhemska paketleveranser kräver internationella paketleveranser dessutom överenskommelser mellan operatörer för att gränsöverskridande tjänster ska kunna tillhandahållas ([18]). De flesta marknadsaktörerna i Estland använder sina egna nät för paket och de är begränsade till de baltiska länderna, medan de måste ha tillgång till tredje parts nät för internationella transporter ([19]).

([13]) Rådets förordning (EG) nr 139/2004 av den 20 januari 2004 om kontroll av företagskoncentrationer (”EG:s koncentrationsförordning”) (EUT L 24, 29.1.2004, s. 1), ELI http://data.europa.eu/eli/reg/2004/139/oj).

([14]) Tribunalens dom av den 27 april 2016, Österreichische Post AG mot Europeiska kommissionen, T-463/14, ECLI:EU:T:2016:243, punkt 28. Se även skäl 44 i direktiv 2014/25/EU.

([15]) Kommissionens genomförandebeslut (EU) 2024/3224 av den 29 november 2024 om tillämpligheten av artikel 34 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/25/EU på kontrakt som tilldelas för verksamhet som rör tillhandahållande av vissa posttjänster och andra tjänster än posttjänster i Slovakien (EUT L, 2024/3224, 23.12.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/dec_impl/2024/3224/oj). Kommissionens genomförandebeslut (EU) 2023/1228 av den 7 juni 2023 om tillämpligheten av artikel 34 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/25/EU på kontrakt som tilldelats för verksamhet som rör tjänster vid leverans av expresspaket i Litauen (EUT L 160, 26.6.2023, s. 33, ELI: http://data.europa.eu/eli/dec/2023/1228/oj), kommissionens genomförandebeslut (EU) 2020/737 av den 27 maj 2020 om tillämpligheten av artikel 34 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/25/EU på kontrakt som tilldelats för verksamhet som rör tillhandahållandet av vissa posttjänster i Danmark (EUT L 172, 3.6.2020, s. 23, ELI: http://data.europa.eu/eli/dec_impl/2020/737/oj). Kommissionens genomförandebeslut (EU) 2019/1204 av den 12 juli 2019 om tillämpligheten av Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/25/EU på kontrakt som tilldelas för viss verksamhet i samband med tillhandahållande av vissa posttjänster och andra tjänster än posttjänster i Kroatien (EUT L 189, 15.7.2019, s. 75, ELI: http://data.europa.eu/eli/dec_impl/2019/1204/oj). Se även ärende nr COMP/M.5152 – Posten AB/Post Danmark A/S, 21.4.2009, punkt 54.

([16]) Punkterna 34–35 i ansökan.

([17]) Punkt 40 i ansökan.

([18]) Punkt 34 i ansökan.

([19]) Punkt 35 i ansökan.

(19) Kommissionen har i tidigare beslut ([20]) hävdat att marknaden för inrikes paketleveranser (både inrikes och internationellt) kan delas upp i expresstjänster och standardtjänster (även kallade ”uppskjutna” leveranser). Med denna uppdelning beaktas att expresstjänsterna är snabbare och pålitligare än standardtjänster, att de olika tjänsterna kräver olika infrastruktur samt att expresstjänster omfattar ytterligare tjänster som tillför ett mervärde, såsom spårnings- och positioneringstjänster, och vanligtvis är dyrare.

(20) I det aktuella ärendet ger de olika sätt på vilka verksamheten för posttjänstoperatörerna i Estland är organiserad ett betydande utrymme för utbytbarhet på utbudssidan ([21]). Både express- och standardtjänsterna använder liknande nätverk och alla posttjänstoperatörer använder samma nätverk för expressleverans och ”uppskjuten” leverans. I detta avseende är alla de viktiga stegen i leveranskedjan, upphämtning, transport, sortering, rampinspektion och tullklarering, desamma för de flesta expresstjänster och standardtjänster ([22]). Dessutom erbjuder de största marknadsaktörerna sina kunder leverans påföljande dag utan garanti för både expresstjänster och standardtjänster ([23]).

(21) Vad gäller efterfrågesidan understryker sökanden att boxarna för pakethämtning i olika tätorter nära eller i kommersiella centrum över hela Estland (samt i de andra baltiska länderna) är populära, eftersom de möjliggör leverans utan kontakt och flexibel paketankomst hos kunden ([24]). Dessutom erbjuds konsumenterna ytterligare mervärdestjänster, såsom spårnings- och positioneringstjänster, på nästan samma sätt vare sig det gäller standardleverans eller expressleverans av paket ([25]).

(22) På grundval av ovanstående anser sökanden att det vad gäller inrikes paketleveranser skulle vara olämpligt att dela upp marknaden i express och standard, med tanke på att det finns ett betydande utrymme för utbytbarhet på efterfråge- och utbudssidan ([26]). Sökanden menar att inrikes express- och standardleveranser bör vara en marknad. Kommissionen instämmer och drar därför slutsatsen att express- och standardtjänster, vid tillämpningen av detta beslut, tillhör samma marknad. Vad gäller internationella expresspaketleveranser menar sökanden att dessa tjänster är öppna för konkurrens ([27]), men eftersom dessa tjänster inte omfattas av ansökan begränsar kommissionen sin analys till internationella standardpaketleveranser (avsnitt 3.2.1.3).

(23) Ytterligare uppdelning av paketleveranser mellan konsument- och företagspaket kan i vissa fall övervägas (dvs. inrikes och internationella privata paketleveranser (C2X) och inrikes och internationella företagspaket [B2X]). Enligt sökanden använder alla företag, när det gäller inrikes tjänster i Estland, samma infrastruktur för att hantera paket och för att tillhandahålla tjänster till konsumenter (C2X) och tjänster till företag (B2X). Paketen sorteras centralt och samma nät används för linjetransport, vilket innebär att det inte finns någon betydande infrastrukturskillnad mellan C2X och B2X när det gäller hanteringen av leveranser ([28]). Sökanden har gjort liknande överväganden för internationella tjänster och klargjort att de flesta internationella paket är kopplade till e-handeln och således en del av B2X-segmentet ([29]). Kommissionen drar därför slutsatsen att C2X- och B2X-tjänster, vid tillämpningen av detta beslut, tillhör samma marknad både vad gäller inrikes och internationella paketleveranser.

([20]) Kommissionens genomförandebeslut (EU) 2023/1228 och (EU) 2020/737.
([21]) I ett annat ärende ansåg kommissionen att olika faktorer gav ett betydande utrymme för utbytbarhet på utbudssidan och drog därför slutsatsen att det inte var nödvändigt att skilja mellan expresstjänster och standardtjänster. Se i detta sammanhang kommissionens genomförandebeslut (EU) 2024/3224.
([22]) Punkt 54 i ansökan.
([23]) Kompletterande uppgifter som lämnades av sökanden den 7 maj 2025.
([24]) Punkterna 65 och 188 i ansökan.
([25]) Kompletterande uppgifter som lämnades av sökanden den 7 maj 2025.
([26]) Punkterna 47 och 54 i ansökan.
([27]) Enligt ett e-postmeddelande från sökanden daterat den 11 april 2025.
([28]) Punkt 190 i ansökan och kompletterande uppgifter som lämnades av sökanden den 7 maj 2025.
([29]) Punkt 102 i ansökan. Se även punkterna 185–208 i ansökan vad gäller internationella pakettjänster och punkterna 97–112 vad gäller internationella pakettjänster, där sökanden har uppskattat sin egen marknadsandel och sina viktigaste konkurrenters marknadsandelar.

(24) När det gäller möjligheten att skilja mellan leverans av maxibrev som väger upp till 2 kg och omfattas av de samhällsomfattande posttjänster som tillhandahålls av Eesti Post och internationella standardpaket används enligt sökandens uppgifter ca [95–100] % av maxibreven för leverans av varor som köpts online ([30]). Det som driver upp volymerna är internationell försäljning från stora (till största delen kinesiskbaserade) butiker, medan volymerna på den inhemska marknaden är marginella (mindre än [0–5] %) ([31]). Enligt sökanden ([32]) klassificeras dessa produkter som maxibrev eftersom Världspostföreningens nätverk används, men de borde anses vara de facto-paket och ett alternativ till ”extra små paket” som erbjuds av operatörer som SmartPosti och DPD ([33]). De båda tjänsterna liknar varandra i fråga om storlek och funktionalitet, och prisnivåerna är i allmänhet jämförbara ([34]).

(25) Enligt sökanden får kunden i stort sett samma leveransupplevelse vare sig man använder sig av spårade maxibrev eller små paket, särskilt när det gäller mindre föremål från e-handel ([35]). Leveranshastigheten, informationen till kunden och spårningsfunktionerna är snarlika. Även om priset på maxibrev reglerades som en del av skyldigheten att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster så skulle detta inte undanröja konkurrenstrycket från extra små paket vilket framgår av Eesti Posts allt mindre andel av dessa tjänster (se avsnitt 3.2.1.4). Vidare hanteras maxibrev numera ofta genom avancerade logistiknätverk såsom Prime Tracked och IPC Interconnect ([36]) som erbjuder spårning, fasta leveransstandarder och pålitlig service – liknande det man förväntar sig från nätverk för standardpaket. Ur ett konsumentperspektiv är därför internationella maxibrev numera ett jämförbart alternativ för leverans av e-handelsvaror ([37]).

(26) Ovan nämnda faktorer skulle snarare tyda på att maxibreven på upp till 2 kg borde ingå i samma kategori som extra små paket i stället för den mer övergripande kategorin internationella standardpaketleveranser. Därför konstaterar kommissionen att maxibrev och extra små brev ingår i samma marknad vid tillämpningen av detta beslut. Det finns inget behov av att avgöra om leverans av maxibrev och extra små paket tillhör samma marknad som internationella standardleveranser av andra paket eller en separat marknad, eftersom resultatet av analysen blir detsamma enligt båda produktmarknadsdefinitionerna (se avsnitt 3.2.1.3 och 3.2.1.4) ([38]).

3.2.1.1.2 Definition av den geografiska marknaden

(27) Enligt sökanden bör den relevanta geografiska marknaden för både inrikes och internationella paketleveranser definieras som nationell och anses omfatta Estlands territorium ([39]).

(28) Kommissionen har i sina tidigare beslut ([40]) intagit ståndpunkten att marknaderna för inrikes och internationella tjänster vid paketleveranser och alla segment av dessa, oavsett skillnaden mellan inrikes och internationella tjänster, är nationella till sin utbredning. Sökandens ståndpunkt är förenlig med kommissionens praxis.

(29) I avsaknad av uppgifter som tyder på att den geografiska marknaden skulle ha någon annan utbredning kan den geografiska utbredningen – vid tillämpningen av detta beslut och utan att det påverkar EU:s konkurrenslagstiftning – för de inhemska och internationella marknaderna för paketleveranser anses sammanfalla med Estlands territorium.

([30]) Punkt 37 i ansökan.
([31]) Enligt ett e-postmeddelande från sökanden daterat den 29 augusti 2025.
([32]) Enligt sökandens e-postmeddelanden av den 29 augusti och den 5 september 2025.
([33]) Dessa operatörer erbjuder inte maxibrev. Se punkt 83 tabell 1 och 2 samt punkt 84 i ansökan där sökanden klargör följande: ”[…]”.
([34]) Punkt 42 i ansökan.
([35]) Sökanden ytterligare information den 18 och 27 juni 2025 samt den 29 augusti och den 5 september 2025.
([36]) Kompletterande uppgifter som lämnades av sökanden den 18 juni 2025.
([37]) Kompletterande uppgifter som lämnades av sökanden den 27 juni 2025.
([38]) Kompletterande uppgifter som lämnades av sökanden den 29 augusti och den 5 september 2025.
([39]) Punkterna 61 och 65 i ansökan.
([40]) Se t.ex. kommissionens genomförandebeslut (EU) 2024/3224 och (EU) 2019/1204. Se även ärende nr COMP/M.5152 – Posten AB/Post Danmark A/S, 21.4.2009, punkterna 66 och 74.

3.2.1.2 Inrikes paketleveranser (standard och express) – marknadsanalys

(30) Sedan 2023 har det funnits 21 aktiva tjänsteleverantörer på marknaden för inrikes paketleveranser ([41]), inklusive dotterbolag till nationella posttjänstoperatörer, såsom DPD och SmartPosti.

(31) Enligt uppgifter från sökanden var Eesti Posts marknadsandel, räknat i värde, inom detta marknadssegment [20–25] % 2022, [20–25] % 2023 och [15–20] % 2024 ([42]).

(32) Marknadsandelarna räknat i värde för de största konkurrenterna till Eesti Post för perioden 2022–2024 är följande: för år 2022, DPD [15–20] %, SmartPosti [10–15] %, Venipak [10–15] %, Jet Express [5–10] %. För år 2023 är marknadsandelarna följande: DPD [15–20] %, SmartPosti [10–15] %, Venipak [10–15] %, Jet Express [5–10] %. För år 2024 är marknadsandelarna för Eesti Posts största konkurrenter följande: DPD [15–20] %, SmartPosti [10–15] %, Venipak [10–15] %, Jet Express [5–10] % ([43]).

(33) Enligt uppgifter från sökanden var marknadsandelen för Eesti Post, räknat i volym, [20–25] % 2022, [20–25] % 2023 och [20–25] % 2024 ([44]).

(34) Marknadsandelarna räknat i volym för de största konkurrenterna till Eesti Post för perioden 2022–2024 är följande: för år 2022, DPD [15–20] %, SmartPosti [10–15] %, Venipak [10–15] %, Jet Express [5–10] %. För år 2023 är marknadsandelarna följande: DPD [15–20] %, SmartPosti [10–15] %, Venipak [5–10] %, Jet Express [5–10] %. För år 2024 är marknadsandelarna för Eesti Posts största konkurrenter följande: DPD [15–20] %, SmartPosti [10–15] %, Venipak [5–10] %, Jet Express [0–5] % ([45]).

(35) Eesti Posts marknadsandel har minskat något de tre senaste åren, i motsats till de viktigaste konkurrenternas marknadsandelar, som i många fall har ökat något. Till följd av detta har skillnaden mellan Eesti Post och dess viktigaste konkurrenter minskat med tiden. Denna förändring är ytterligare ett bevis på att Eesti Post i allt högre grad utsätts för konkurrenstryck. Det faktum att 26 % av den totala marknaden både räknat i värde och volym är förbehållen andra mindre posttjänstoperatörer visar dessutom återigen att verksamheten är konkurrensutsatt.

(36) Enligt de uppgifter som sökanden lämnat krävs det inget tillstånd för att tillhandahålla inrikes paketleveranser i motsats till traditionella posttjänster för vilka tillstånd krävs ([46]). Företagen är visserligen skyldiga att underrätta Estlands konkurrensmyndighet om att de har inlett affärsverksamhet, men sökanden uppger att anmälningsförfarandet är relativt enkelt och inte skapar några hinder för aktörer som vill ta sig in på marknaden ([47]). Exempelvis visar registreringen av en ny aktör i Estland, posttjänstoperatören Unisend Eesti OÜ, år 2023 att det är relativt smidigt att ta sig in på marknaden ([48]).

([41]) Punkt 181 i ansökan.
([42]) Punkt 200 tabell 9 i ansökan och kompletterande upplysningar som sökanden lämnade den 13 maj 2025.
([43]) Punkt 200 tabell 9 i ansökan och kompletterande uppgifter som lämnades av sökanden den 13 maj 2025.
([44]) Punkt 200 tabell 10 i ansökan och kompletterande upplysningar som sökanden lämnade den 13 maj 2025.
([45]) Se föregående fotnot.
([46]) Punkt 27 i ansökan.
([47]) Punkt 25 i ansökan.
([48]) Punkt 182 i ansökan och kompletterande uppgifter som lämnades av sökanden den 30 april 2025.

(37) Enligt uppgifter från sökanden kan de totala kostnaderna för marknadsinträde uppskattas till mellan 1 och 1,5 miljoner euro ([49]). Enligt sökanden gör Estlands relativt begränsade storlek och välutvecklade infrastruktur det lättare för nya konkurrenter att bygga upp ett konkurrenskraftigt nät inom en rimlig tidsram, som uppskattas till tre till sex månader ([50]). Enligt sökanden kan nya konkurrenter tillämpa en ”stegvis strategi” för marknadsinträde genom att inledningsvis rikta in sig på tätbefolkade stadsområden (t.ex. Tallinn eller Tartu) för att undvika kostnader som är förknippade med tjänster i landsbygdsområden i de tidiga skedena av marknadspenetrationen, för att därefter utöka sin täckning allt eftersom företaget växer ([51]).

(38) Sökanden uppger att marknadsinträdet för Unisend Eesti OÜ år 2023 sågs som en ytterligare faktor som ökar konkurrensen på denna marknad. Enligt uppgifter från sökanden drev Unisend Eesti OÜ i april 2025 173 paketkiosker runtom i Estland ([52]), vilket visar på en allmän utveckling mot expansion.

(39) Mot bakgrund av de omständigheter som beskrivs ovan konstaterar kommissionen att, vid tillämpningen av detta beslut och utan att det påverkar konkurrenslagstiftningen, den verksamhet som rör tillhandahållande av inrikes standard- och expresspaketleveranser i Estland är direkt konkurrensutsatt. Eftersom de villkor som anges i artikel 34 i direktiv 2014/25/EU således är uppfyllda kan det konstateras att direktiv 2014/25/EU inte är tillämpligt på kontrakt för att utöva verksamhet som rör inrikes paketleveranser.

3.2.1.3 Internationella standardpaketleveranser – marknadsanalys

(40) Enligt de uppgifter som sökanden lämnat finns det nio aktiva tjänsteleverantörer på den här marknaden, däribland dotterbolag till nationella posttjänstoperatörer som DPD och SmartPosti, och minst fem av dessa innehar en marknadsandel på över 10 % ([53]). Precis som på den inhemska marknaden finns det inga rättsliga eller regleringsmässiga hinder för marknadsinträde vilket framgår av registreringen av postoperatören Unisend Eesti OÜ 2023 ([54]) och det krävs ingen licens för tillhandahållande av internationella standardpaketleveranser ([55]).

(41) Om maxibrev och standardpaket utesluts från marknaden för internationella standardpaketleveranser var enligt uppgifter från sökanden Eesti Posts marknadsandel, räknat i värde, [10–15] % 2022, [20–25] % 2023 och [15–20] % 2024 ([56]).

(42) Marknadsandelarna räknat i värde för de största konkurrenterna till Eesti Post för perioden 2022–2024 är följande: för år 2022, DHL [20–25] %, TNT/Fedex [20–25] %, DPD [15–20] %, SmartPosti [10–15] %, EKLT/UPS [5–10] %, Venipak [0–5] %. För år 2023 är marknadsandelarna följande: TNT/Fedex [20–25] %, DHL [15–20] %, DPD [10–15] %, SmartPosti [10–15] %, EKLT/UPS [5–10] %, Venipak [5–10] %. För år 2024 är marknadsandelarna för Eesti Posts största konkurrenter följande: TNT/Fedex [20–25] %, DHL [15–20] %, DPD [15–20] %, SmartPosti [10–15] %, Venipak [5–10] %, EKLT/UPS [5–10] % ([57]).

(43) Enligt uppgifter från sökanden var marknadsandelen för Eesti Post räknat i volym på denna marknad [10–15] % 2022, [25–30] % 2023 och [25–30] % 2024 ([58]).

([49]) Se de kompletterande uppgifter som lämnades av sökanden den 13 maj 2025.
([50]) Punkt 223 i ansökan och kompletterande uppgifter som lämnades av sökanden den 13 maj 2025.
([51]) Se de kompletterande uppgifter som lämnades av sökanden den 13 maj 2025.
([52]) Punkt 183 i ansökan och kompletterande uppgifter som lämnades av sökanden den 7 maj 2025.
([53]) Punkt 91 i ansökan.
([54]) Punkt 182 i ansökan och kompletterande uppgifter som lämnades av sökanden den 30 april 2025.
([55]) Punkterna 145 och 27 i ansökan.
([56]) Kompletterande uppgifter som lämnades av sökanden den 18 juni 2025.
([57]) Se föregående fotnot.
([58]) Se föregående fotnot.

(44) Marknadsandelarna räknat i volym för de största konkurrenterna till Eesti Post för perioden 2022–2024 är följande: för år 2022, DHL [15–20] %, TNT/Fedex [20–25] %, DPD [15–20] %, SmartPosti [15–20] %, EKLT/UPS [5–10] %, Venipak [0–5] %. För år 2023 är marknadsandelarna följande: TNT/Fedex [15–20] %, DHL [15–20] %, SmartPosti [15–20] %, DPD [10–15] %, EKLT/UPS [5–10] %, Venipak [5–10] %. För år 2024 är marknadsandelarna för Eesti Posts största konkurrenter följande: TNT/Fedex [15–20] %, DHL [15–20] %, SmartPosti [10–15] %, DPD [10–15] %, Venipak [5–10] %, EKLT/UPS [5–10] % ([59]).

(45) Analysen förändras inte om maxibrev och extra små paket inkluderas i den här marknaden. Eesti Posts andel av marknaden för internationella standardpaketleveranser, om denna anses omfatta maxibrev och extra små paket: för år 2021, [35–40] % räknat i volym och [20–25] % räknat i värde; för år 2022, [25–30] % räknat i volym och [15–20] % räknat i värde; för år 2023: [30–35] % räknat i volym och [20–25] % räknat i värde ([60]). Som jämförelse var marknadsandelen för Eesti Posts två närmaste konkurrenter (i genomsnitt) omkring [10–15] % räknat i volym och [15–20] % räknat i värde för DPD och för Smartposti [10–15] % räknat i volym och [10–15] % räknat i värde ([61]). Andra starka konkurrenter på samma marknad är privata operatörer som TNT/Fedex som under samma period hade en marknadsandel på (i genomsnitt) [15–20] % räknat i volym och [15–20] % räknat i värde eller DHL som hade ca [15–20] % räknat i volym och [15–20] % räknat i värde ([62]).

(46) De här uppgifterna visar att internationella standardpaketleveranser är relativt konkurrensutsatt i Estland.

(47) Mot bakgrund av de omständigheter som beskrivs i detta avsnitt konstaterar kommissionen, vid tillämpningen av detta beslut och utan att det påverkar konkurrenslagstiftningen, att den verksamhet som rör tillhandahållande av internationella standardpaketleveranser (inkommande och utgående) i Estland är direkt konkurrensutsatt. Eftersom de villkor som anges i artikel 34 i direktiv 2014/25/EU således är uppfyllda kan det konstateras att direktiv 2014/25/EU inte är tillämpligt på kontrakt för att utöva verksamhet som rör internationella standardpaketleveranser (inkommande och utgående).

3.2.1.4 Maxibrev och extra små brev – marknadsanalys

(48) I det här avsnitt analyseras relevanta aktörers marknadsandelar, som uppskattats av sökanden ([63]), och maxibrev och extra små paket definieras som en separat marknad, åtskild från internationella standardpaketleveranser.

(49) Sökanden har uppgett att Eesti Posts marknadsandel för maxibrev har minskat avsevärt. Till exempel hanterade Eesti Post 2021 ca 4,5 miljoner maxibrev ([20–25] % räknat i volym och [10–15] % räknat i värde), men siffran sjönk till 1,6 miljoner maxibrev 2023 ([5–10] % räknat i volym, mindre än [0–5] % räknat i värde [1–5] miljoner euro) och till 1,3 miljoner maxibrev 2024, vilket motsvarar en minskning med ca 71 % ([64]). Enligt sökanden beror Eesti Posts minskning främst på ändrade konsumentpreferenser. Sökanden uppger särskilt att konsumenterna i allt högre grad föredrar små paket som kan skickas och tas emot via paketkiosker som är mer tillgängliga, ofta åtkomliga dygnet runt och erbjuder mer flexibla upphämtningsalternativ än traditionella leveransmetoder ([65]).

([59]) Se föregående fotnot.
([60]) Tabellerna 3 och 4 i ansökan.
([61]) Tabellerna 3 och 4 i ansökan.
([62]) Se föregående fotnot.
([63]) Se förtydligande i sökandens e-postmeddelande daterat den 29 augusti 2025: ”[…]”.
([64]) Kompletterande uppgifter som lämnades av sökanden den 27 juni och 29 augusti 2025.
([65]) Se föregående fotnot.

(50) Även vad gäller extra små paket har Eesti Posts marknadsandel, enligt uppgifter från sökanden, minskat lite från ca 5,7 miljoner ([30–35] % räknat i volym och [10–15] % räknat i värde) 2021 till ca 5,3 miljoner ([25–30] % räknat i volym och [5–10] % räknat i värde) 2023 ([66]). Som jämförelse var marknadsandelen för två andra leverantörer av extra små paket i Estland (dvs. SmartPosti/Itella and DPD) stabil och låg i genomsnitt på omkring [10–15] % räknat i volym och [5–10] % räknat i värde för SmartPosti/Itella och för DPD på [10–15] % räknat i volym och [5–10] % räknat i värde under samma period ([67]).

(51) Uppgifterna i skäl 49 och 50 visar att Eesti Post förlorade marknadsandelar under perioden 2021–2023 jämfört med övriga operatörer som fortfarande är starka konkurrenter. Dessutom förväntas, se skäl 38 ovan, inträdet av en ny aktör (Unisend Eesti OÜ) skapa mer dynamik på denna marknad.

(52) Mot bakgrund av de omständigheter som beskrivs i detta avsnitt konstaterar kommissionen att, vid tillämpningen av detta beslut och utan att det påverkar konkurrenslagstiftningen, den verksamhet som rör tillhandahållande av maxibrev och extra små paket i Estland är direkt konkurrensutsatt. Eftersom de villkor som anges i artikel 34 i direktiv 2014/25/EU således är uppfyllda kan det konstateras att direktiv 2014/25/EU inte är tillämpligt på kontrakt avsedda att möjliggöra ovannämnda verksamhet.

3.2.2 *Andra tjänster än posttjänster*

(53) Tryck- och paketeringstjänster erbjuds som ett paket av tjänster för massutskick och är vanligt förekommande i samband med massförsändelser. Paketet omfattar bland annat mottagande av handlingar, tryckning, kuvertering och foliering samt paketering. För att öka kostnadseffektiviteten lägger företagen ofta ut sådana interna processer på entreprenad.

(54) Enligt de uppgifter som sökanden lämnat ([68]) och med beaktande av kommissionens tidigare beslut ([69]) definieras den relevanta varumarknaden som tryck- och paketeringstjänster för postförsändelser. Sökandens ståndpunkt är förenlig med kommissionens praxis ([70]).

(55) Enligt tidigare beslut av kommissionen är marknaden för tryck- och paketeringstjänster i princip nationell. För det första organiseras system för tryckning nationellt, även om tryckning i vissa fall kan ske utanför det nationella territoriet. För det andra finns det skillnader i prissättning mellan de olika medlemsstaterna. För det tredje utförs flertalet av dessa tjänster för potentiella eller faktiska nationella avsändare i syfte att optimera deras interna processer och minska deras kostnader ([71]). Den definition som sökanden föreslår av ”andra tjänster än posttjänster” överensstämmer med kommissionens praxis ([72]). Eftersom det inte finns några skäl att anta att marknaden skulle ha en annan geografisk utbredning, ska den geografiska marknaden för tryck- och paketeringstjänster, vid tillämpningen av detta beslut, anses vara nationell.

([66]) Enligt sökandens e-postmeddelanden av den 29 augusti och den 5 september 2025.
([67]) Enligt sökandens e-postmeddelanden av den 29 augusti och den 5 september 2025. Dessa operatörer erbjuder inte maxibrev, se fotnot 33.
([68]) Punkt 55 i ansökan.
([69]) Se t.ex. kommissionens genomförandebeslut (EU) 2016/1195 av den 4 juli 2016 om undantag av budtjänster och andra tjänster än posttjänster i Polen från tillämpningen av Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/25/EU om upphandling av enheter som är verksamma på områdena vatten, energi, transporter och posttjänster och om upphävande av direktiv 2004/17/EG (EUT L 197, 22.7.2016, s. 4, ELI: http://data.europa.eu/eli/dec_impl/2016/1195/oj).
([70]) Punkt 56 i ansökan.
([71]) Genomförandebeslut (EU) 2016/1195.
([72]) Punkt 67 i ansökan.

3.2.2.1 Tryck- och paketeringstjänster – marknadsanalys

(56) Eesti Post, som är den enda tjänsteleverantör som omfattas av reglerna för offentlig upphandling på marknaden för tryck- och paketeringstjänster i Estland, hade en marknadsandel på [25–30] % 2022, [30–35] % 2023 och [30–35] % 2024, både räknat i värde och volym ([73]). Enligt uppgifter från sökanden planerar Eesti Post att fasa ut denna tryck- och paketeringstjänst senast i augusti 2026, som en del av sin långsiktiga strategiska plan. Med anledning av denna planerade utfasning planerar Eesti Post inga betydande investeringar på denna marknad ([74]).

(57) Marknadsandelarna för Eesti Posts största konkurrenter är följande: Unified Post AS hade en marknadsandel på [55–60] % 2022, [50–55] % 2023 och [50–55] % 2024 både räknat i värde och volym ([75]). Joon OÜ:s marknadsandel uppgick till [10–15] % 2022, [5–10] % 2023 och [10–15] % 2024 både räknat i värde och volym ([76]). Det bör även noteras att dessa konkurrenter, till skillnad från Eesti Post, inte tillämpar reglerna för offentlig upphandling, vilket ger dem en ytterligare konkurrensfördel gentemot Eesti Post.

(58) Enligt sökanden omfattas verksamheten på den relevanta marknaden för tryck- och paketeringstjänster inte av några lagstadgade krav som begränsar tillträdet till marknaden ([77]). Dessutom var 381 företag verksamma inom det affärssegment som klassificeras som ”grafisk produktion och reproduktion av inspelningar” under 2022. Trots att detta segment är bredare än marknaden för tryck- och paketeringstjänster anser sökanden att förekomsten av ett betydande antal aktiva företag inom detta bredare affärssegment visar att sektorn är relativt konkurrenskraftig och allmänt tillgänglig ([78]). Såsom anges i ansökan kan kostnaderna för marknadsinträde uppskattas till mellan 150 000 och 180 000 euro, vilket enligt sökanden är tillräckligt för att ge en marknadsandel på minst 10 % ([79]).

(59) Mot bakgrund av de omständigheter som beskrivs i detta avsnitt konstaterar kommissionen, vid tillämpningen av detta beslut och utan att det påverkar konkurrenslagstiftningen, att den verksamhet som rör tillhandahållande av tryck- och paketeringstjänster i Estland är direkt konkurrensutsatt. Eftersom de villkor som anges i artikel 34.1 i direktiv 2014/25/EU således är uppfyllda kan det konstateras att direktiv 2014/25/EU inte är tillämpligt på kontrakt avsedda att möjliggöra verksamhet kopplad till tryck- och paketeringstjänster.

HÄRIGENOM FÖRESKRIVS FÖLJANDE.

Artikel 1

Direktiv 2014/25/EU ska inte tillämpas på kontrakt som tilldelas av upphandlande enheter för att möjliggöra utförandet av följande verksamhet i Estland:

— Inrikes paketleveranser (standard och express).

— Internationella standardpaketleveranser.

— Leveranser av maxibrev och extra små paket.

— Tryck- och paketeringstjänster.

([73]) I tabell 23 i ansökan visas uppgifter om Eesti Posts och dess konkurrenters marknadsandelar på marknaden för tryck- och paketeringstjänster.
([74]) Se de kompletterande uppgifter som lämnades av sökanden den 25 april 2025.
([75]) I tabell 23 i ansökan visas uppgifter om Eesti Posts och dess konkurrenters marknadsandelar på marknaden för tryck- och paketeringstjänster.
([76]) Eesti Posts och dess konkurrenters marknadsandelar baseras på Eesti Posts uppskattningar. Eesti Post hävdar samtidigt att dess marknadsandel räknat i volym ligger nära dess marknadsandel räknat i värde (beräknat på grundval av interna uppgifter från Eesti Post). På grund av en brist på mer specifika volymrelaterade marknadsuppgifter antar sökanden att en liknande situation råder för Eesti Posts konkurrenter.
([77]) Punkt 288 i ansökan.
([78]) Se de kompletterande uppgifter som lämnades av sökanden den 25 april 2025.
([79]) Punkt 287 i ansökan.

Artikel 2

Detta beslut riktar sig till Republiken Estland.

Utfärdat i Bryssel den 30 september 2025.

På kommissionens vägnar
Stéphane SÉJOURNÉ
Verkställande vice ordförande