



DECYZJA WYKONAWCZA KOMISJI (UE) 2025/2059

z dnia 30 września 2025 r.

w sprawie stosowania art. 34 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/25/UE do zamówień udzielanych w celu prowadzenia rodzajów działalności związanych ze świadczeniem pewnych usług pocztowych i usług innych niż pocztowe w Estonii

(notyfikowana jako dokument nr C(2025) 6542)

(Jedynie tekst w języku estońskim jest autentyczny)

(Tekst mający znaczenie dla EOG)

KOMISJA EUROPEJSKA,

uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej,

uwzględniając dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/25/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie udzielania zamówień przez podmioty działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i usług pocztowych, uchylającą dyrektywę 2004/17/WE ⁽¹⁾, w szczególności jej art. 35 ust. 3,

po skonsultowaniu się z Komitetem Doradczym ds. Zamówień Publicznych,

a także mając na uwadze, co następuje:

1. STAN FAKTYCZNY

- (1) W dniu 1 kwietnia 2025 r. Republika Estońska, reprezentowana przez Ministerstwo Finansów, przedłożyła Komisji wniosek na podstawie art. 35 ust. 1 dyrektywy 2014/25/UE („wniosek”) w imieniu AS Eesti Post („Eesti Post” lub „wnioskodawca”), które jest przedsiębiorstwem prowadzącym działalność będącą przedmiotem tego wniosku. Zgodnie z wymogami art. 1 ust. 1 decyzji wykonawczej Komisji (UE) 2016/1804 ⁽²⁾ wniosek zawiera informacje określone w załączniku I do tej decyzji wykonawczej.
- (2) Wnioskodawca jest operatorem świadczącym usługi pocztowe w Estonii i podmiotem zamawiającym w rozumieniu art. 4 ust. 2 dyrektywy 2014/25/UE. Eesti Post jest jedynym operatorem świadczącym usługę powszechną w Estonii ⁽³⁾. Wniosek dotyczy działalności związanej ze świadczeniem pewnych usług pocztowych oraz usług innych niż usługi pocztowe, o których mowa w art. 13 ust. 1 lit. a) i b) oraz art. 13 ust. 2 lit. b) i c) dyrektywy 2014/25/UE, świadczonych przez wnioskodawcę na terytorium Estonii. Usługi, których dotyczy wniosek, jak opisano we wniosku, są następujące:
 - a) krajowe (standardowe i ekspresowe) usługi doręczania paczek;
 - b) międzynarodowe (standardowe i ekspresowe) usługi doręczania paczek (przychodzących, wychodzących);
 - c) usługi w zakresie wydruku i konfekcjonowania;
 - d) usługi logistyczne świadczone przez stronę trzecią i czwartą (działalność międzynarodowa).

⁽¹⁾ Dz.U. L 94 z 28.3.2014, s. 243, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2014/25/oj>.

⁽²⁾ Decyzja wykonawcza Komisji (UE) 2016/1804 z dnia 10 października 2016 r. dotycząca szczegółowych zasad stosowania art. 34 i 35 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/25/UE w sprawie udzielania zamówień przez podmioty działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i usług pocztowych (Dz.U. L 275 z 12.10.2016, s. 39, ELI: http://data.europa.eu/eli/dec_impl/2016/1804/oj).

⁽³⁾ Powszechna usługa pocztowa w Estonii obejmuje następujące krajowe i międzynarodowe usługi pocztowe: przekazywanie przesyłek listowych o masie do 2 kg jako zwykłych, poleconych i ubezpieczonych przesyłek pocztowych; przesyłanie paczek pocztowych o masie do 20 kg jako poleconych i ubezpieczonych przesyłek pocztowych (zob. UPT tüüptingimused _alates 01.05.2020). Produkty te są objęte zakresem wniosku dotyczącego zarówno krajowych, jak i międzynarodowych usług doręczania paczek świadczonych za pośrednictwem sieci Światowego Związku Pocztowego. Zob. wiadomości e-mail wnioskodawcy z 3 i 8 września 2025 r.

- (3) Jeśli chodzi o kategorię „międzynarodowe (standardowe i ekspresowe) usługi doręczania paczek (przychodzących, wychodzących)”, po wymianie korespondencji z Komisją wnioskodawca wskazał, że po dokonaniu przeglądu tej kategorii nie chce już włączać międzynarodowych ekspresowych usług doręczania paczek do zakresu wniosku ⁽⁴⁾. W związku z tym w odniesieniu do tej kategorii usług niniejsza decyzja dotyczy wyłącznie międzynarodowych standardowych usług doręczania paczek (zob. motyw 22 i sekcja 3.2.1.3).
- (4) Jeśli chodzi o kategorię „międzynarodowe (standardowe) usługi doręczania paczek”, wnioskodawca twierdzi, że kategoria ta obejmuje doręczanie listów maxi o masie do 2 kg objętych zakresem powszechnej usługi pocztowej świadczonej przez Eesti Post, ponieważ wspomniane listy maxi można *de facto* uznać za „bardzo małe paczki” ⁽⁵⁾ dostarczane na poziomie międzynarodowym ⁽⁶⁾. Komisja zgadza się z opinią wnioskodawcy, że listy maxi i bardzo małe paczki powinny stanowić część tego samego rynku; należy je jednak odróżnić od międzynarodowych standardowych usług doręczania paczek (zob. sekcja 3.2.1.4).
- (5) Jeśli chodzi o kategorię „usługi logistyczne świadczone przez stronę trzecią i czwartą (działalność międzynarodowa)”, po wymianie różnej korespondencji z Komisją wnioskodawca przyznał, że dyrektywa 2014/25/UE nie ma już zastosowania do zamówień udzielanych w celu świadczenia usług logistycznych przez stronę trzecią i czwartą i zgodził się, że zakres wyłączenia należy ograniczyć poprzez usunięcie tej kategorii z zakresu wniosku ⁽⁷⁾. W związku z tym niniejsza decyzja nie dotyczy tej kategorii.
- (6) Wnioskowi nie towarzyszyło uzasadnione i poparte dowodami stanowisko przyjęte przez niezależny organ krajowy, właściwy w odniesieniu do danego rodzaju działalności. Taki organ przeprowadziłby dogłębną analizę warunku stosowalności art. 34 ust. 1 dyrektywy 2014/25/UE do rodzajów działalności, których dotyczy wnioszek, zgodnie z ust. 2 i 3 wspomnianego artykułu. Zgodnie z pkt 1 lit. a) i pkt 1 akapit drugi załącznika IV do dyrektywy 2014/25/UE, biorąc pod uwagę, że na podstawie art. 34 ust. 3 akapit pierwszy tej dyrektywy zakłada się, że w tym przypadku dostęp do rynków jest swobodny, oraz ze względu na braku uzasadnionego i popartego dowodami stanowiska niezależnego organu krajowego, Komisja ma przyjąć decyzję wykonawczą w sprawie wniosku w terminie 105 dni roboczych.
- (7) Zgodnie z pkt 1 akapit trzeci załącznika IV do dyrektywy 2014/25/UE bieg terminu na przyjęcie aktów wykonawczych rozpoczyna się pierwszego dnia roboczego następującego po dacie otrzymania przez Komisję wniosku, o którym mowa w art. 35 ust. 1 powyższej dyrektywy, lub – jeżeli informacje przekazywane wraz z wnioskiem są niepełne – w dniu roboczym następującym po otrzymaniu pełnych informacji. Początkowo ustalony termin upływa zatem w dniu 8 września 2025 r. ⁽⁸⁾ Biorąc jednak pod uwagę, że Komisja musiała uzyskać i zbadać dalsze informacje, termin ten został przedłużony, za zgodą wnioskodawcy, do dnia 30 września 2025 r. ⁽⁹⁾.
- (8) W następstwie wniosków o udzielenie wyjaśnień, przesłanych przez Komisję za pomocą wiadomości email z: 9, 14, 22, 24, 28 i 30 kwietnia 2025 r.; 5, 8 i 27 maja 2025 r.; 3, 5, 10, 12, 16, 19 i 24 czerwca 2025 r. oraz 1 i 7 lipca 2025 r., wnioskodawca przekazał swoje odpowiedzi i dodatkowe informacje w wiadomościach email z: 11, 16, 17, 25 i 30 kwietnia 2025 r.; 7 i 15 maja 2025 r.; 2, 6, 10, 12, 16, 18, 19, 26, 27 i 30 czerwca 2025 r.; 3 i 9 lipca 2025 r.; 29 sierpnia 2025 r. oraz 3, 4, 5 i 8 września 2025 r.

⁽⁴⁾ Wiadomość e-mail wnioskodawcy z 16 kwietnia 2025 r.

⁽⁵⁾ Zgodnie z konwencją Światowego Związku Pocztowego (zob. [guidePostalTransportEn.pdf](#)) paczki ważą od 0 do 20 kg (opcjonalnie 30 kg), natomiast małe pakunki od 0 do 2 kg. Bardzo małe paczki stanowią kategorię paczek o małej masie. Do celów niniejszej decyzji kategoria „bardzo małe paczki” obejmuje paczki, które ważą do 2 kg i zawierają towary. Opis tych produktów można znaleźć na stronach internetowych odpowiednich podmiotów: UPT tüüptingimused _alates 01.05.2020; Calculator - DPD oraz Parcel prices | Estonia and Europe | SmartPosti.

⁽⁶⁾ Wiadomość e-mail wnioskodawcy z 29 sierpnia 2025 r.

⁽⁷⁾ Wiadomość e-mail wnioskodawcy z 16 czerwca 2025 r.

⁽⁸⁾ Powiadomienie o wniosku dotyczącym stosowalności art. 34 dyrektywy 2014/25/UE – Wniosek złożony przez Republikę Estońską (Dz.U. C, C/2025/2295, 15.4.2025, ELI: <http://data.europa.eu/eli/C/2025/2295/oj>).

⁽⁹⁾ Powiadomienie o wniosku dotyczącym stosowalności art. 34 dyrektywy 2014/25/UE – Wydłużenie terminu przyjęcia aktów wykonawczych (Dz.U. C, C/2025/5047, 15.9.2025, ELI: <http://data.europa.eu/eli/C/2025/5047/oj>).

2. RAMY PRAWNE

- (9) Dyrektywa 2014/25/UE ma zastosowanie do udzielania zamówień na prowadzenia działalności związanej z usługami pocztowymi i innymi usługami, pod warunkiem że te ostatnie są świadczone przez podmiot świadczący również usługi pocztowe w rozumieniu dyrektywy 2014/25/UE, chyba że działalność ta jest wyłączona zgodnie z art. 34 tej dyrektywy.
- (10) Na podstawie art. 34 ust. 1 dyrektywy 2014/25/UE zamówienia mające na celu umożliwienie prowadzenia działalności, do której ma zastosowanie ta dyrektywa, nie są objęte zakresem tej dyrektywy, jeżeli w państwie członkowskim, w którym działalność ta jest wykonywana, podlega ona bezpośrednio konkurencji na rynkach, do których dostęp nie jest ograniczony.

3. OCENA

- (11) Niniejsza decyzja została podjęta na podstawie stanu prawnego i faktycznego z września 2025 r. oraz na podstawie informacji przedłożonych przez wnioskodawcę, a także informacji, które są dostępne publicznie. Decyzja ta może ulec zmianie, jeżeli nastąpią istotne zmiany stanu prawnego lub faktycznego, które spowodują, że warunki stosowania art. 34 ust. 1 dyrektywy 2014/25/UE nie będą już spełnione.

3.1. Nieograniczony dostęp do rynku

- (12) Dostęp do rynku uznaje się za nieograniczony, jeżeli dane państwo członkowskie wdrożyło i stosuje odpowiednie unijne akty prawne otwierające dany sektor lub jego część na konkurencję. Odpowiednie akty prawne są wymienione w załączniku III do dyrektywy 2014/25/UE, w którym w przypadku usług pocztowych uwzględniono dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 97/67/WE⁽¹⁰⁾.
- (13) Jak wskazał wnioskodawca⁽¹¹⁾, Estonia wdrożyła⁽¹²⁾ i stosuje dyrektywę 97/67/WE. W rezultacie dostęp do przedmiotowego rynku uznaje się za nieograniczony zgodnie z art. 34 ust. 3 dyrektywy 2014/25/UE.

3.2. Bezpośrednie podleganie konkurencji

- (14) Oceny, czy działalność bezpośrednio podlega konkurencji, należy dokonać na podstawie różnych kryteriów, z których żadne nie jest samo w sobie decydujące. Jeśli chodzi o odnośne rodzaje działalności objęte niniejszą decyzją, jednym z kryteriów, które należy uwzględnić, jest udział w rynku najważniejszych podmiotów działających na danym rynku. Jako że warunki różnią się w odniesieniu do poszczególnych rodzajów działalności, których dotyczy wniosek, analiza sytuacji konkurencyjnej powinna uwzględniać różnice pomiędzy poszczególnymi rynkami.
- (15) Ocena ta jest jednak ograniczona ze względu na mające zastosowanie krótkie terminy oraz konieczność oparcia się na danych dostępnych Komisji. Dane te pochodzą z udostępnionych wcześniej źródeł albo z informacji uzyskanych w kontekście wniosku i nie można ich uzupełniać za pomocą bardziej czasochłonnych metod, w tym w szczególności za pomocą publicznych ankiet wśród zainteresowanych podmiotów gospodarczych. Ocena bezpośredniego podlegania konkurencji, jaką przeprowadza się w kontekście dyrektywy 2014/25/UE, w konsekwencji pozostaje bez uszczerbku dla kompleksowego stosowania prawa konkurencji.

⁽¹⁰⁾ Dyrektywa 97/67/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 grudnia 1997 r. w sprawie wspólnych zasad rozwoju rynku wewnętrznego usług pocztowych Wspólnoty oraz poprawy jakości usług (Dz.U. L 15 z 21.1.1998, s. 14, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/1997/67/oj>).

⁽¹¹⁾ Wniosek, pkt 72. Zob. również wiadomość e-mail wnioskodawcy z 3 września 2025 r.

⁽¹²⁾ Wnioskodawca potwierdził, że początkowa transpozycja dyrektywy 97/67/WE do estońskiego prawodawstwa krajowego została dokonana w drodze ustawy pocztowej (*Postiseadus*) z 2006 r. (nr RT I 2006, 18, 142), która została następnie zastąpiona ustawą pocztową z 2008 r. (nr RT I 2008, 53, 297).

- (16) Niniejsza decyzja pozostaje bez uszczerbku dla stosowania reguł konkurencji i dla innych obszarów prawa Unii. W szczególności kryteria i metodyka wykorzystane do celów oceny bezpośredniego podlegania konkurencji zgodnie z art. 34 dyrektywy 2014/25/UE nie zawsze są identyczne z tymi stosowanymi do celów oceny dokonywanej na podstawie art. 101 lub art. 102 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej lub na podstawie rozporządzenia Rady (WE) nr 139/2004 ⁽¹³⁾, co potwierdził Sąd Unii Europejskiej w wyroku w sprawie *Österreichische Post AG/Komisja* ⁽¹⁴⁾.
- (17) Celem niniejszej decyzji jest ustalenie, czy rodzaje działalności, których dotyczy wnioski, podlegają konkurencji (na rynkach, do których dostęp jest nieograniczony w rozumieniu art. 34 dyrektywy 2014/25/UE) w stopniu, który zapewni – również w przypadku, gdy brak jest reżimu wynikającego ze szczegółowych przepisów dotyczących zamówień określonych w dyrektywie 2014/25/UE – udzielanie zamówień związanych z prowadzeniem przedmiotowych rodzajów działalności w przejrzysty, niedyskryminacyjny sposób na podstawie kryteriów umożliwiających nabywcom znalezienie rozwiązania, które ostatecznie będzie najkorzystniejsze ekonomicznie.

3.2.1. *Usługi pocztowe (krajowe usługi doręczania paczek i międzynarodowe standardowe usługi doręczania paczek)*

3.2.1.1. Definicja rynku

3.2.1.1.1. Definicja rynku produktowego

- (18) W swoich poprzednich decyzjach ⁽¹⁵⁾ Komisja dokonała rozróżnienia między krajowymi i międzynarodowymi usługami doręczania paczek. Komisja stwierdziła, że krajowe usługi doręczania paczek są świadczone przez przedsiębiorstwa działające w ramach krajowych sieci dystrybucyjnych, natomiast międzynarodowe usługi doręczania polegają na odbieraniu paczek, które mają zostać przetransportowane i doręczone za granicą, i są świadczone przez przedsiębiorstwa mające dostęp do sieci znajdujących się w państwach przeznaczenia. Stanowisko wnioskodawcy jest zbieżne z praktyką Komisji. W szczególności wnioskodawca podnosi, że zarówno krajowe, jak i międzynarodowe standardowe usługi doręczania paczek korzystają w Estonii z tej samej infrastruktury krajowej – głównie z sieci paczkomatów. Te ostatnie sieci korzystają z zintegrowanych systemów zautomatyzowanych punktów odbioru i doręczania paczek zlokalizowanych w całej Estonii, które nie są częścią sieci zapewnianej przez Eesti Post w ramach obowiązku świadczenia powszechnej usługi pocztowej ⁽¹⁶⁾. Oznacza to, że paczki (w tym bardzo małe paczki) mogą być wprowadzane przez sieć urzędów pocztowych, a następnie dostarczane za pośrednictwem sieci paczkomatów w Estonii (pod warunkiem że pozwala na to kraj pochodzenia paczki) ⁽¹⁷⁾. W istocie, w odróżnieniu od krajowych usług doręczania paczek, międzynarodowe standardowe usługi doręczania paczek wymagają dodatkowo umów między operatorami w celu świadczenia usług transgranicznych ⁽¹⁸⁾. Chociaż większość uczestników rynku działających w Estonii korzysta z własnych sieci odnośnie do paczek ograniczonych do krajów bałtyckich, to w przypadku przesyłek międzynarodowych muszą oni uzyskać dostęp do sieci stron trzecich ⁽¹⁹⁾.

⁽¹³⁾ Rozporządzenie Rady (WE) nr 139/2004 z dnia 20 stycznia 2004 r. w sprawie kontroli koncentracji przedsiębiorstw (rozporządzenie WE w sprawie kontroli łączenia przedsiębiorstw) (Dz.U. L 24 z 29.1.2004, s. 1, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2004/139/oj>).

⁽¹⁴⁾ Wyrok z dnia 27 kwietnia 2016 r., *Österreichische Post AG/Komisja*, T-463/14, ECLI:EU:T:2016:243, pkt 28. Zob. również motyw 44 dyrektywy 2014/25/UE.

⁽¹⁵⁾ Decyzja wykonawcza Komisji (UE) 2024/3224 z dnia 29 listopada 2024 r. w sprawie stosowania art. 34 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/25/UE do zamówień udzielanych w celu prowadzenia rodzajów działalności związanych ze świadczeniem pewnych usług pocztowych i usług innych niż pocztowe na Słowacji (Dz.U. L, 2024/3224, 23.12.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/dec_impl/2024/3224/oj); decyzja wykonawcza Komisji (UE) 2023/1228 z dnia 7 czerwca 2023 r. w sprawie stosowania art. 34 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/25/UE do udzielania zamówień na potrzeby prowadzenia działalności związanej z ekspresowymi usługami doręczania paczek na Litwie (Dz.U. L 160 z 26.6.2023, s. 33, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dec/2023/1228/oj>); decyzja wykonawcza Komisji (UE) 2020/737 z dnia 27 maja 2020 r. w sprawie stosowania art. 34 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/25/UE do zamówień udzielanych w celu prowadzenia działalności związanej ze świadczeniem niektórych usług pocztowych w Danii (Dz.U. L 172 z 3.6.2020, s. 23, ELI: http://data.europa.eu/eli/dec_impl/2020/737/oj); decyzja wykonawcza Komisji (UE) 2019/1204 z dnia 12 lipca 2019 r. w sprawie stosowania dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/25/UE do zamówień udzielanych w celu prowadzenia niektórych rodzajów działalności związanych ze świadczeniem pewnych usług pocztowych i usług innych niż pocztowe w Chorwacji (Dz.U. L 189 z 15.7.2019, s. 75, ELI: http://data.europa.eu/eli/dec_impl/2019/1204/oj). Zob. również sprawa COMP/M.5152 – Posten AB/Post Danmark A/S z dnia 21.4.2009 r., pkt 54.

⁽¹⁶⁾ Wniosek, pkt 34–35.

⁽¹⁷⁾ Wniosek, pkt 40.

⁽¹⁸⁾ Wniosek, pkt 34.

⁽¹⁹⁾ Wniosek, pkt 35.

- (19) W swoich wcześniejszych decyzjach ⁽²⁰⁾ Komisja stała również na stanowisku, że rynek usług w zakresie doręczania paczek (zarówno w skali międzynarodowej, jak i krajowej) można podzielić na segment usług ekspresowych i segment usług standardowych (zwanymi także „odroczoneymi”). Podział ten uwzględnia fakt, że usługi ekspresowe są szybsze i bardziej wiarygodne niż usługi standardowe, że każda z tych usług wymaga odmiennej infrastruktury oraz że usługi ekspresowe posiadają dodatkowe cechy usługi o wartości dodanej, takie jak usługi śledzenia i namierzania, i są zazwyczaj także droższe.
- (20) W niniejszej sprawie różne struktury operatorów pocztowych w Estonii zapewniają znaczne możliwości zastąpienia po stronie podaży ekspresowych i standardowych usług doręczania ⁽²¹⁾. Zarówno usługi ekspresowe, jak i standardowe korzystają z podobnych sieci logistycznych, a wszyscy operatorzy pocztowi korzystają z tej samej sieci do wysyłania zarówno produktów ekspresowych, jak i odroczonej. W tym względzie wszystkie kluczowe etapy krajowego łańcucha doręczania paczek, takie jak transport po odbiorze i przy doręczaniu, sortowanie, obsługa ramp i odprawa celna, są takie same w przypadku większości usług ekspresowych i standardowych ⁽²²⁾. Ponadto kluczowi operatorzy rynku oferują swoim klientom niegwarantowaną dostawę w ciągu następnego dnia zarówno w przypadku usług ekspresowych, jak i standardowych ⁽²³⁾.
- (21) Jeśli chodzi o stronę popytu, wnioskodawca podkreśla popularność automatów do odbioru paczek znajdujących się w różnych skupiskach ludności w pobliżu lub wewnątrz obiektów handlowych w całej Estonii (a także w innych krajach bałtyckich), ponieważ umożliwiają one bezkontaktowe doręczanie i elastyczność co do tego, kiedy dana paczka trafia do klienta ⁽²⁴⁾. Komisja zauważa ponadto, że dodatkowe cechy usługi o wartości dodanej dostępne dla konsumentów, takie jak usługi śledzenia i namierzania przesyłek, są oferowane w niemal taki sam sposób w przypadku standardowych i ekspresowych usług doręczania paczek ⁽²⁵⁾.
- (22) W związku z tym na podstawie powyższych elementów, jeśli chodzi o krajową usługę doręczania paczek, wnioskodawca uważa, że niewłaściwe byłoby podzielenie tego rynku na segment usług ekspresowych i segment usług standardowych, biorąc pod uwagę znaczne możliwości substytucji po stronie popytu i po stronie podaży ⁽²⁶⁾. Wnioskodawca uważa, że należy przyjąć, że istnieje jeden rynek krajowych ekspresowych i standardowych usług doręczania. Komisja podziela ten pogląd i stwierdza, że do celów niniejszej decyzji usługi ekspresowe i usługi standardowe w zakresie doręczania paczek należą do tego samego rynku. Jeśli chodzi o międzynarodowe ekspresowe usługi doręczania paczek, wnioskodawca uważa, że usługi te są otwarte na konkurencję ⁽²⁷⁾; ponieważ jednak usługi te są wyłączone z zakresu wniosku, Komisja ogranicza swoją analizę do międzynarodowych standardowych usług doręczania paczek (sekcja 3.2.1.3).
- (23) W niektórych przypadkach można przewidzieć podział rynku usług doręczania paczek na paczki dla konsumentów i przedsiębiorstw (np. krajowe i międzynarodowe usługi doręczania paczek prywatnych (C2X) oraz krajowe i międzynarodowe usługi doręczania paczek biznesowych (B2X)). Zdaniem wnioskodawcy, w przypadku krajowych usług doręczania paczek w Estonii, wszystkie przedsiębiorstwa korzystają z tej samej infrastruktury do obsługi paczek i świadczenia usług na rzecz konsumentów (C2X) i usług na rzecz przedsiębiorstw (B2X); paczki są sortowane centralnie i obsługiwane w ramach tej samej sieci transportu długodystansowego, co oznacza, że nie ma znaczącej różnicy infrastrukturalnej między C2X a B2X pod względem obsługi doręczeń ⁽²⁸⁾. Wnioskodawca przedstawił podobne uwagi w odniesieniu do usług międzynarodowych, wyjaśniając, że zasadniczo większość paczek międzynarodowych jest związana z handlem elektronicznym, a zatem stanowi część segmentu B2X ⁽²⁹⁾. W związku z tym Komisja stwierdza, że do celów niniejszej decyzji usługi C2X i usługi B2X należą do tego samego rynku zarówno w przypadku krajowych, jak i międzynarodowych usług doręczania paczek.

⁽²⁰⁾ Decyzje wykonawcze (UE) 2023/1228 i (UE) 2020/737, cytowane powyżej.

⁽²¹⁾ W innej sprawie Komisja uznała, że różne czynniki zapewniały znaczne możliwości zastąpienia po stronie podaży i w związku z tym stwierdziła, że rozróżnienie między usługami ekspresowymi a usługami standardowymi nie jest konieczne. Zob. w tym względzie decyzja wykonawcza Komisji (UE) 2024/3224, cytowana powyżej.

⁽²²⁾ Wniosek, pkt 54.

⁽²³⁾ Dodatkowe informacje zostały przekazane przez wnioskodawcę w dniu 7 maja 2025 r.

⁽²⁴⁾ Wniosek, pkt 65 i 188.

⁽²⁵⁾ Dodatkowe informacje zostały przekazane przez wnioskodawcę w dniu 7 maja 2025 r.

⁽²⁶⁾ Wniosek, pkt 47–54.

⁽²⁷⁾ Wiadomość e-mail wnioskodawcy z 11 kwietnia 2025 r.

⁽²⁸⁾ Wniosek, pkt 190 i dodatkowe informacje przekazane przez wnioskodawcę w dniu 7 maja 2025 r.

⁽²⁹⁾ Wniosek, pkt 102. Zob. również pkt 185–208 wniosku w odniesieniu do krajowych usług doręczania paczek oraz pkt 97–112 w odniesieniu do międzynarodowych usług doręczania paczek, w których wnioskodawca przedstawia szacunki dotyczące własnego udziału w rynku i udziału swoich głównych konkurentów.

- (24) Jeśli chodzi o potencjalne rozróżnienie między doręczaniem listów maxi o masie do 2 kg objętych zakresem powszechnej usługi pocztowej świadczonej przez Eesti Post i międzynarodowymi standardowymi usługami doręczania paczek, to z informacji przedstawionych przez wnioskodawcę wynika, że około [95–100] % listów maxi wykorzystuje się do dostarczania towarów nabywanych przez internet ⁽³⁰⁾. Głównym czynnikiem wpływającym na wolumen rynku jest sprzedaż międzynarodowa z dużych (głównie chińskich) sklepów, podczas gdy wolumen rynku krajowego jest marginalny (mniej niż [0–5] %) ⁽³¹⁾. Zdaniem wnioskodawcy ⁽³²⁾, chociaż produkty te są klasyfikowane jako listy maxi ze względu na korzystanie z sieci Światowego Związku Pocztowego, należy je uznać *de facto* za paczki i za alternatywę dla „bardzo małych paczek” dostarczanych przez operatorów takich jak SmartPosti i DPD ⁽³³⁾. Obie usługi są podobne pod względem wielkości i funkcjonalności, a poziomy cen są zasadniczo porównywalne ⁽³⁴⁾.
- (25) Z punktu widzenia klienta, w szczególności w odniesieniu do małych przesyłek w handlu elektronicznym, śledzenie listów maxi zapewnia doświadczenia związane z dostawą, które są w dużej mierze równoważne z doświadczeniami związanymi z doręczaniem małych paczek ⁽³⁵⁾. Obejmuje to podobne zdolności w zakresie szybkości dostawy, powiadamiania klientów i śledzenia. Co więcej, nawet gdyby ceny listów maxi były regulowane w ramach obowiązku świadczenia usługi powszechnej, nie usunęłoby to presji konkurencyjnej ze strony bardzo małych paczek, jak pokazuje stopniowy spadek udziału Eesti Post w tych usługach (zob. sekcja 3.2.1.4). Ponadto listy maxi obecnie często obsługuje się za pośrednictwem zaawansowanych sieci logistycznych, takich jak PRIME Tracked i IPC INTERCONNECT ⁽³⁶⁾, które oferują śledzenie, ustalone standardy dostawy i niezawodną usługę – podobnie do tego, czego oczekuje się od standardowych sieci paczek. W związku z tym z punktu widzenia konsumentów międzynarodowe listy maxi stanowią obecnie porównywalną opcję dla przesyłek w handlu elektronicznym ⁽³⁷⁾.
- (26) Powyższe elementy wskazywałyby jednak raczej na to, że listy maxi o masie do 2 kg należy włączyć do tej samej kategorii co bardzo małe paczki, a nie do ogólnej kategorii międzynarodowych standardowych usług doręczania paczek. W związku z tym do celów niniejszej decyzji Komisja stwierdza, że listy maxi i bardzo małe paczki stanowią część tego samego rynku. Nie ma potrzeby decydowania, czy doręczanie listów maxi i bardzo małych paczek należy do tego samego rynku co międzynarodowe standardowe doręczanie innych paczek, czy też do odrębnego rynku, ponieważ wynik analizy pozostaje niezmienny w przypadku obu definicji rynku produktowego (zob. sekcje 3.2.1.3 i 3.2.1.4) ⁽³⁸⁾.

3.2.1.1.2. Definicja rynku geograficznego

- (27) Według wnioskodawcy właściwy rynek geograficzny zarówno dla krajowych, jak i międzynarodowych usług doręczania paczek należy zdefiniować jako krajowy i obejmujący terytorium Estonii ⁽³⁹⁾.
- (28) W swoich wcześniejszych decyzjach ⁽⁴⁰⁾ Komisja uznała, że rynki krajowych i międzynarodowych usług doręczania paczek oraz wszelkie ich segmenty, niezależnie od różnicy między krajowymi i międzynarodowymi usługami doręczania paczek, mają zasięg krajowy. Stanowisko wnioskodawcy jest zbieżne z praktyką Komisji.
- (29) Ponieważ nic nie wskazuje na to, aby rynek geograficzny miał odmienny zakres, do celów niniejszej decyzji i bez uszczerbku dla unijnego prawa konkurencji można uznać, że zakres geograficzny krajowych i międzynarodowych usług doręczania paczek obejmuje terytorium Estonii.

⁽³⁰⁾ Wniosek, pkt 37.

⁽³¹⁾ Wiadomość e-mail wnioskodawcy z 29 sierpnia 2025 r.

⁽³²⁾ Zob. wiadomości e-mail wnioskodawcy z 29 sierpnia i 5 września 2025 r.

⁽³³⁾ Operatorzy ci nie dostarczają listów maxi. Wniosek, pkt 83, tabele 1 i 2, oraz pkt 84, w którym wnioskodawca wyjaśnia, co następuje: „[...]”.

⁽³⁴⁾ Wniosek, pkt 42.

⁽³⁵⁾ Dodatkowe informacje przekazane przez wnioskodawcę w dniach 18 i 27 czerwca 2025 r. oraz 29 sierpnia i 5 września 2025 r.

⁽³⁶⁾ Dodatkowe informacje zostały przekazane przez wnioskodawcę w dniu 18 czerwca 2025 r.

⁽³⁷⁾ Dodatkowe informacje zostały przekazane przez wnioskodawcę w dniu 27 czerwca 2025 r.

⁽³⁸⁾ Dodatkowe informacje zostały przekazane przez wnioskodawcę w dniach 29 sierpnia i 5 września 2025 r.

⁽³⁹⁾ Wniosek, pkt 61 i 65.

⁽⁴⁰⁾ Zob. na przykład decyzje wykonawcze Komisji (UE) 2024/3224 i (UE) 2019/1204, obie cytowane powyżej. Zob. również sprawa COMP/M.5152 – Posten AB/Post Danmark A/S z dnia 21.4.2009 r., pkt 66 i 74.

3.2.1.2. Krajowe (standardowe i ekspresowe) usługi doręczania paczek – analiza rynkowa

- (30) Od 2023 r. na rynku krajowych usług doręczania paczek działa 21 aktywnych operatorów ⁽⁴¹⁾, w tym spółki zależne krajowych operatorów pocztowych, takich jak DPD i SmartPosti.
- (31) Według informacji przedstawionych przez wnioskodawcę udział Eesti Post w rynku, pod względem wartości w tym segmencie rynku, wynosił [20–25] % w 2022 r., [20–25] % w 2023 r. i [15–20] % w 2024 r. ⁽⁴²⁾.
- (32) Udziały w rynku kluczowych konkurentów Eesti Post pod względem wartości w okresie od 2022 r. do 2024 r. są następujące: Jeśli chodzi o rok 2022, DPD [15–20] %, SmartPosti [10–15] %, Venipak [10–15] %, Jet Express [5–10] %. Udziały w rynku w 2023 r. są następujące: DPD [15–20] %, SmartPosti [10–15] %, Venipak [10–15] %, Jet Express [5–10] %. Jeśli chodzi o rok 2024, udziały w rynku kluczowych konkurentów Eesti Post są następujące: DPD [15–20] %, SmartPosti [10–15] %, Venipak [10–15] %, Jet Express [5–10] % ⁽⁴³⁾.
- (33) Według informacji przedstawionych przez wnioskodawcę udział Eesti Post w rynku w ujęciu wolumenowym wynosił [20–25] % w 2022 r., [20–25] % w 2023 r. i [20–25] % w 2024 r. ⁽⁴⁴⁾.
- (34) Udziały w rynku kluczowych konkurentów Eesti Post w ujęciu wolumenowym w okresie od 2022 r. do 2024 r. są następujące: jeśli chodzi o rok 2022, DPD [15–20] %, SmartPosti [10–15] %, Venipak [10–15] %, Jet Express [5–10] %. Udziały w rynku w 2023 r. są następujące: DPD [15–20] %, SmartPosti [10–15] %, Venipak [5–10] %, Jet Express [5–10] %. Jeśli chodzi o rok 2024, udziały w rynku kluczowych konkurentów Eesti Post są następujące: DPD [15–20] %, SmartPosti [10–15] %, Venipak [5–10] %, Jet Express [0–5] % ⁽⁴⁵⁾.
- (35) Udział Eesti Post w rynku zmniejszał się nieznacznie na przestrzeni ostatnich trzech lat, w przeciwieństwie do udziałów w rynku kluczowych konkurentów tego przedsiębiorstwa, które często nieznacznie rosły. W rezultacie różnica między Eesti Post a jego głównymi konkurentami zmniejszała się na przestrzeni lat. Zmiana ta potwierdza ponadto, że Eesti Post podlega coraz większej presji konkurencyjnej. Ponadto fakt, że 26 % całego rynku, zarówno pod względem wartości, jak i wielkości, należy do innych mniejszych operatorów pocztowych, tym bardziej potwierdza, że działalność ta podlega konkurencji.
- (36) Z informacji przedstawionych przez wnioskodawcę wynika, że w przeciwieństwie do tradycyjnych usług pocztowych, które wymagają zezwolenia, zezwolenie nie jest wymagane w przypadku świadczenia krajowych usług doręczania paczek ⁽⁴⁶⁾. Chociaż przedsiębiorstwa są zobowiązane do powiadomienia estońskiego organu ochrony konkurencji o rozpoczęciu działalności gospodarczej, wnioskodawca twierdzi, że proces powiadamiania jest dość prosty i nie stwarza żadnych barier dla podmiotów, które chcą wejść na rynek ⁽⁴⁷⁾. Przykładem na potwierdzenie, że wejście na rynek przebiega dość sprawnie, jest rejestracja w 2023 r. nowego operatora pocztowego w Estonii, Unisend Eesti OÜ ⁽⁴⁸⁾.

⁽⁴¹⁾ Wniosek, pkt 181.

⁽⁴²⁾ Wniosek, pkt 200, tabela 9, a także dodatkowe informacje przekazane przez wnioskodawcę w dniu 13 maja 2025 r.

⁽⁴³⁾ Wniosek, pkt 200, tabela 9, a także dodatkowe informacje przekazane przez wnioskodawcę w dniu 13 maja 2025 r.

⁽⁴⁴⁾ Wniosek, pkt 200, tabela 10, a także dodatkowe informacje przekazane przez wnioskodawcę w dniu 13 maja 2025 r.

⁽⁴⁵⁾ Ibid.

⁽⁴⁶⁾ Wniosek, pkt 27.

⁽⁴⁷⁾ Wniosek, pkt 25.

⁽⁴⁸⁾ Wniosek, pkt 182 i dodatkowe informacje przekazane przez wnioskodawcę w dniu 30 kwietnia 2025 r.

- (37) Na podstawie informacji przedstawionych przez wnioskodawcę całkowite koszty wejścia na rynek można oszacować na 1–1,5 mln EUR⁽⁴⁹⁾. Zdaniem wnioskodawcy stosunkowo niewielki rozmiar geograficzny Estonii i dobrze rozwinięta infrastruktura ułatwiłyby nowym konkurentom budowę konkurencyjnej sieci w rozsądnych ramach czasowych, które szacuje się na trzy do sześciu miesięcy⁽⁵⁰⁾. Według wnioskodawcy nowi konkurenci mogą przyjąć „podejście etapowe” do wejścia na rynek, koncentrując się początkowo na regionach miejskich o dużej gęstości zaludnienia (np. Tallinn, Tartu), co umożliwi im uniknięcie kosztów związanych z obsługą obszarów wiejskich na wczesnych etapach penetracji rynku, a następnie mogą rozszerzyć swój zasięg w miarę rozwoju działalności⁽⁵¹⁾.
- (38) Wnioskodawca stwierdził, że wejście na rynek Unisend Eesti OÜ w 2023 r. było postrzegane jako czynnik, który jeszcze bardziej zwiększył konkurencję na tym rynku. W szczególności, z informacji przedstawionych przez wnioskodawcę wynika, że od kwietnia 2025 r. przedsiębiorstwo Unisend Eesti OÜ obsługiwało 173 automaty ze skrytkami w całej Estonii⁽⁵²⁾, co potwierdza ogólną tendencję do ekspansji.
- (39) W świetle czynników opisanych powyżej do celów niniejszej decyzji i bez uszczerbku dla prawa konkurencji Komisja stwierdza, że działalność związana ze świadczeniem krajowych standardowych i ekspresowych usług doręczania paczek w Estonii podlega bezpośrednio konkurencji. W związku z tym można stwierdzić, że dyrektywa 2014/25/UE nie ma zastosowania do zamówień, które mają na celu wykonywanie działalności związanej z krajowymi usługami doręczania paczek, ponieważ spełnione są warunki ustanowione w art. 34 dyrektywy 2014/25/UE.

3.2.1.3. Międzynarodowe standardowe usługi doręczania paczek – analiza rynkowa

- (40) Z informacji przedstawionych przez wnioskodawcę wynika, że na tym rynku działa 9 usługodawców, w tym spółki zależne krajowych operatorów pocztowych, takich jak DPD i SmartPosti, z których co najmniej pięciu ma udział w rynku powyżej 10 %⁽⁵³⁾. Podobnie jak w przypadku rynku krajowego, nie ma barier prawnych ani regulacyjnych utrudniających wejście na rynek, jak wskazuje rejestracja operatora pocztowego Unisend Eesti OÜ w 2023 r.⁽⁵⁴⁾, a do świadczenia międzynarodowych standardowych usług doręczania paczek nie jest wymagane zezwolenie⁽⁵⁵⁾.
- (41) Z informacji przedstawionych przez wnioskodawcę wynika, że jeżeli rynek międzynarodowych standardowych usług doręczania paczek zdefiniuje się jako nieobejmujący listów maxi i bardzo małych paczek, to udział Eesti Post w rynku pod względem wartości wyniósł [10–15] % w 2022 r., [20–25] % w 2023 r. i [15–20] % w 2024 r.⁽⁵⁶⁾.
- (42) Udziały w rynku kluczowych konkurentów Eesti Post pod względem wartości w okresie od 2022 r. do 2024 r. są następujące: jeśli chodzi o rok 2022, DHL [20–25] %, TNT/Fedex [20–25] %, DPD [15–20] %, SmartPosti [10–15] %, EKLT/UPS [5–10] %, Venipak [0–5] %. Udziały w rynku w 2023 r. są następujące: TNT/Fedex [20–25] %, DHL [15–20] %, DPD [10–15] %, SmartPosti [10–15] %, EKLT/UPS [5–10] %, Venipak [5–10] %. Jeśli chodzi o rok 2024, udziały w rynku kluczowych konkurentów Eesti Post są następujące: TNT/Fedex [20–25] %, DHL [15–20] %, DPD [15–20] %, SmartPosti [10–15] %, Venipak [5–10] %, EKLT/UPS [5–10] %⁽⁵⁷⁾.
- (43) Według informacji przedstawionych przez wnioskodawcę udział Eesti Post w tym rynku w ujęciu wolumenowym wyniósł [10–15] % w 2022 r., [25–30] % w 2023 r. i [25–30] % w 2024 r.⁽⁵⁸⁾.

⁽⁴⁹⁾ Zob. dodatkowe informacje przekazane przez wnioskodawcę w dniu 13 maja 2025 r.

⁽⁵⁰⁾ Wniosek, pkt 223 i dodatkowe informacje przekazane przez wnioskodawcę w dniu 13 maja 2025 r.

⁽⁵¹⁾ Zob. dodatkowe informacje przekazane przez wnioskodawcę w dniu 13 maja 2025 r.

⁽⁵²⁾ Wniosek, pkt 183 i dodatkowe informacje przekazane przez wnioskodawcę w dniu 7 maja 2025 r.

⁽⁵³⁾ Wniosek, pkt 91.

⁽⁵⁴⁾ Wniosek, pkt 182 i dodatkowe informacje przekazane przez wnioskodawcę w dniu 30 kwietnia 2025 r.

⁽⁵⁵⁾ Wniosek, pkt 145 i 27.

⁽⁵⁶⁾ Dodatkowe informacje zostały przekazane przez wnioskodawcę w dniu 18 czerwca 2025 r.

⁽⁵⁷⁾ Ibid.

⁽⁵⁸⁾ Ibid.

- (44) Udziały w rynku największych konkurentów Eesti Post w ujęciu wolumenowym w okresie od 2022 r. do 2024 r. są następujące: jeśli chodzi o rok 2022, DHL [15–20] %, TNT/Fedex [20–25] %, DPD [15–20] %, SmartPosti [15–20] %, EKLT/UPS [5–10] %, Venipak [0–5] %. Udziały w rynku w 2023 r. są następujące: TNT/Fedex [15–20] %, DHL [15–20] %, SmartPosti [15–20] %, DPD [10–15] %, EKLT/UPS [5–10] %, Venipak [5–10] %. Jeśli chodzi o rok 2024, udziały w rynku kluczowych konkurentów Eesti Post są następujące: TNT/Fedex [15–20] %, DHL [15–20] %, SmartPosti [10–15] %, DPD [10–15] %, Venipak [5–10] %, EKLT/UPS [5–10] %⁽⁵⁹⁾.
- (45) Wynik analizy nie ulega zmianie, jeżeli rynek ten obejmuje listy maxi i bardzo małe paczki. Udziały Eesti Post w rynku międzynarodowych standardowych usług doręczania paczek, gdzie usługi te definiuje się jako obejmujące listy maxi i bardzo małe paczki, są następujące: jeśli chodzi o rok 2021, [35–40] % w ujęciu wolumenowym i [20–25] % pod względem wartości; jeśli chodzi o rok 2022, [25–30] % w ujęciu wolumenowym i [15–20] % pod względem wartości; jeśli chodzi o rok 2023, [30–35] % w ujęciu wolumenowym i [20–25] % pod względem wartości⁽⁶⁰⁾. Dla porównania udziały w rynku dwóch najbliższych konkurentów Eesti Post wynosiły (średnio) około [10–15] % w ujęciu wolumenowym i [15–20] % pod względem wartości w przypadku DPD oraz [10–15] % w ujęciu wolumenowym i [10–15] % pod względem wartości w przypadku SmartPosti⁽⁶¹⁾. Innymi silnymi konkurentami na tym samym rynku są podmioty prywatne, takie jak TNT/Fedex, którego udział w rynku w tym samym okresie wynosił (średnio) [15–20] % w ujęciu wolumenowym i [15–20] % pod względem wartości, czy też DHL, który miał wynik około [15–20] % w ujęciu wolumenowym i [15–20] % pod względem wartości⁽⁶²⁾.
- (46) Dane te pokazują, że świadczenie międzynarodowych standardowych usług doręczania paczek w Estonii jest raczej konkurencyjne.
- (47) W świetle czynników opisanych w tej sekcji do celów niniejszej decyzji i bez uszczerbku dla prawa konkurencji Komisja stwierdza, że działalność związana ze świadczeniem międzynarodowych standardowych usług doręczania paczek (przychodzących, wychodzących) w Estonii podlega bezpośrednio konkurencji. W związku z tym można stwierdzić, że dyrektywa 2014/25/UE nie ma zastosowania do zamówień, które mają na celu wykonywanie działalności związanej z międzynarodowymi standardowymi usługami doręczania paczek (przychodzących, wychodzących), ponieważ spełnione są warunki ustanowione w art. 34 dyrektywy 2014/25/UE.

3.2.1.4. Listy maxi i bardzo małe paczki – analiza rynkowa

- (48) W niniejszej sekcji przeanalizowano oszacowane przez wnioskodawcę udziały w rynku odpowiednich podmiotów⁽⁶³⁾, gdzie listy maxi i bardzo małe paczki definiuje się jako odrębny rynek, różny od rynku międzynarodowych standardowych usług doręczania paczek.
- (49) Wnioskodawca podniósł, że Eesti Post odnotowała znaczny spadek udziałów w rynku listów maxi. Na przykład w 2021 r. Eesti Post obsługiwało maksymalnie 4,5 mln listów maxi ([20–25] % w ujęciu wolumenowym i [10–15] % pod względem wartości), podczas gdy liczba ta zmniejszyła się do 1,6 mln listów maxi w 2023 r. ([5–10] % w ujęciu wolumenowym i poniżej [0–5] % pod względem wartości, tj. [1–5] mln EUR) oraz do 1,3 mln listów maxi w 2024 r., co oznacza spadek o około 71 %⁽⁶⁴⁾. Według wnioskodawcy spadek Eesti Post wynika głównie ze zmian preferencji konsumentów. W szczególności wnioskodawca sugeruje, że konsumenci w coraz większym stopniu preferują małe paczki, które można wysłać i odbierać za pośrednictwem łatwiej dostępnych automatów ze skrytkami, często czynnych przez całą dobę, oferujących bardziej elastyczne możliwości odbioru niż w przypadku tradycyjnych metod doręczania paczek⁽⁶⁵⁾.

⁽⁵⁹⁾ Ibid.

⁽⁶⁰⁾ Wniosek, tabele 3 i 4.

⁽⁶¹⁾ Wniosek, tabele 3 i 4.

⁽⁶²⁾ Ibid.

⁽⁶³⁾ Zob. wyjaśnienie w wiadomości e-mail wnioskodawcy z 29 sierpnia 2025 r. „[...]”.

⁽⁶⁴⁾ Dodatkowe informacje zostały przekazane przez wnioskodawcę w dniach 27 czerwca i 29 sierpnia 2025 r.

⁽⁶⁵⁾ Ibid.

- (50) Jeżeli chodzi o bardzo małe paczki, to zgodnie z informacjami przedstawionymi przez wnioskodawcę Eesti Post również odnotowało niewielki spadek z około 5,7 mln ([30–35] % w ujęciu wolumenowym i [10–15] % pod względem wartości) w 2021 r. do około 5,3 mln ([25–30] % w ujęciu wolumenowym i [5–10] % pod względem wartości) w 2023 r. ⁽⁶⁶⁾ Dla porównania udziały w rynku dwóch innych dostawców bardzo małych paczek w Estonii (tj. SmartPosti/Itella oraz DPD) utrzymują się na stałym poziomie, wynosząc średnio [10–15] % w ujęciu wolumenowym i [5–10] % pod względem wartości w przypadku SmartPosti/Itella oraz [10–15] % w ujęciu wolumenowym i [5–10] % w przypadku DPD w tym samym okresie ⁽⁶⁷⁾.
- (51) Z danych wskazanych w motywach 49 i 50 wynika, że w latach 2021–2023 Eesti Post straciło udział w rynku w porównaniu z innymi operatorami, którzy pozostają silnymi konkurentami. Ponadto, jak opisano powyżej w motywie 38, oczekuje się, że wejście na rynek nowego operatora (Unisend Eesti OÜ) spowoduje dalszą dynamikę na tym rynku.
- (52) W świetle czynników opisanych w tej sekcji do celów niniejszej decyzji i bez uszczerbku dla prawa konkurencji Komisja stwierdza, że działalność związana ze świadczeniem usług w zakresie doręczania listów maxi i bardzo małych paczek w Estonii podlega bezpośrednio konkurencji. W związku z tym można stwierdzić, że dyrektywa 2014/25/UE nie ma zastosowania do zamówień, które mają na celu umożliwienie prowadzenia wyżej wymienionej działalności, ponieważ spełnione są warunki ustanowione w art. 34 dyrektywy 2014/25/UE.

3.2.2. Usługi inne niż usługi pocztowe

- (53) Jeśli chodzi o usługi w zakresie wydruku i konfekcjonowania, są one oferowane jako pakiet usług wysyłki masowej, powszechnie stosowanych w odniesieniu do korespondencji masowej. Pakiet zawiera między innymi usługi w zakresie odbioru dokumentów, wydruku, kopertowania i foliowania oraz konfekcjonowania. W celu podniesienia efektywności kosztowej przedsiębiorstwa często zlecają takie procesy wewnętrzne osobom trzecim.
- (54) Na podstawie informacji przedstawionych przez wnioskodawcę ⁽⁶⁸⁾ oraz mając na uwadze wcześniejsze decyzje Komisji ⁽⁶⁹⁾, właściwy rynek produktowy można zdefiniować jako usługi w zakresie wydruku i konfekcjonowania przesyłek. Stanowisko wnioskodawcy jest zbieżne z praktyką Komisji ⁽⁷⁰⁾.
- (55) Zgodnie z wcześniejszymi decyzjami Komisji rynek usług w zakresie wydruku i konfekcjonowania ma zasadniczo charakter krajowy. Po pierwsze, przemysł drukarski jest zorganizowany na skalę krajową, mimo przypadków zlecenia samego druku za granicą. Po drugie, w cenach usług w różnych państwach członkowskich występują rozbieżności. Po trzecie, większość przedmiotowych usług wykonuje się na rzecz potencjalnych lub faktycznych nadawców krajowych w celu optymalizacji ich wewnętrznych procesów i redukcji kosztów ⁽⁷¹⁾. Proponowana przez wnioskodawcę definicja usług innych niż usługi pocztowe jest zatem zgodna z dotychczasową praktyką Komisji ⁽⁷²⁾. Biorąc pod uwagę, że nie ma powodów, aby zakładać inny zakres rynku, do celów niniejszej decyzji rynek geograficzny usług w zakresie wydruku i konfekcjonowania ma zasięg krajowy.

⁽⁶⁶⁾ Zob. wiadomości e-mail wnioskodawcy z 29 sierpnia i 5 września 2025 r.

⁽⁶⁷⁾ Zob. wiadomości e-mail wnioskodawcy z 29 sierpnia i 5 września 2025 r. Jak wspomniano powyżej w przypisie 33, operatorzy ci nie dostarczają listów maxi.

⁽⁶⁸⁾ Wniosek, pkt 55.

⁽⁶⁹⁾ Na przykład decyzja wykonawcza Komisji (UE) 2016/1195 z dnia 4 lipca 2016 r. wyłączająca usługi kurierskie i usługi inne niż usługi pocztowe w Polsce z zakresu stosowania dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/25/UE w sprawie udzielania zamówień przez podmioty działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i usług pocztowych, uchylającej dyrektywę 2004/17/WE (Dz.U. L 197 z 22.7.2016, s. 4, ELI: http://data.europa.eu/eli/dec_impl/2016/1195/oj).

⁽⁷⁰⁾ Wniosek, pkt 56.

⁽⁷¹⁾ Decyzja wykonawcza (UE) 2016/1195.

⁽⁷²⁾ Wniosek, pkt 67.

3.2.2.1. Usługi w zakresie wydruku i konfekcjonowania – analiza rynkowa

- (56) Przedsiębiorstwo Eesti Post, które jest jedynym dostawcą usług podlegającym przepisom dotyczącym zamówień publicznych na rynku usług w zakresie wydruku i konfekcjonowania w Estonii, miało udział w rynku wynoszący [25–30] % w 2022 r., [30–35] % w 2023 r. i [30–35] % w 2024 r., zarówno pod względem wartości, jak i w ujęciu wolumenowym ⁽⁷³⁾. Na podstawie informacji przedłożonych przez wnioskodawcę w ramach długoterminowego planu strategicznego Eesti Post planuje stopniowe wycofanie tej usługi w zakresie wydruku i konfekcjonowania do sierpnia 2026 r. Ze względu na to planowane zakończenie świadczenia usługi Eesti Post nie przewiduje żadnych znaczących inwestycji na tym rynku ⁽⁷⁴⁾.
- (57) Udziały w rynku głównych konkurentów Eesti Post są następujące: przedsiębiorstwo Unified Post AS miało udział w rynku wynoszący [55–60] % w 2022 r., [50–55] % w 2023 r. i [50–55] % w 2024 r. zarówno pod względem wartości, jak i w ujęciu wolumenowym ⁽⁷⁵⁾; Przedsiębiorstwo Joon OÜ miało udział w rynku wynoszący [10–15] % w 2022 r., [5–10] % w 2023 r. i [10–15] % w 2024 r. zarówno pod względem wartości, jak i w ujęciu wolumenowym ⁽⁷⁶⁾. Ponadto należy stwierdzić, że ci konkurenci, w przeciwieństwie do Eesti Post, nie stosują przepisów dotyczących zamówień publicznych, co dawałoby im dodatkową przewagę konkurencyjną nad Eesti Post.
- (58) Z informacji przedstawionych przez wnioskodawcę wynika, że działalność na właściwym rynku usług w zakresie wydruku i konfekcjonowania nie podlega żadnym wymogom regulacyjnym ograniczającym wejście na rynek ⁽⁷⁷⁾. Ponadto w 2022 r. w segmencie działalności sklasyfikowanym jako „poligrafia i reprodukcja zapisanych nośników informacji” działało 381 przedsiębiorstw. Zdaniem wnioskodawcy, chociaż segment ten jest szerszy niż rynek usług w zakresie wydruku i konfekcjonowania, obecność znacznej liczby aktywnych przedsiębiorstw w tym szerszym segmencie działalności świadczy o tym, że sektor ten jest raczej konkurencyjny i ogólnie dostępny ⁽⁷⁸⁾. Jak wskazano we wniosku, koszty wejścia na rynek można oszacować na 150–180 tys. EUR, co według wnioskodawcy pozwala na wygenerowanie udziału w rynku w wysokości co najmniej 10 % ⁽⁷⁹⁾.
- (59) W świetle czynników opisanych w tej sekcji do celów niniejszej decyzji i bez uszczerbku dla prawa konkurencji Komisja stwierdza, że działalność związana ze świadczeniem usług w zakresie wydruku i konfekcjonowania w Estonii podlega bezpośrednio konkurencji. W związku z tym można stwierdzić, że dyrektywa 2014/25/UE nie ma zastosowania do zamówień, które mają na celu umożliwienie prowadzenia działalności związanej z usługami w zakresie wydruku i konfekcjonowania, ponieważ spełnione są warunki ustanowione w art. 34 ust. 1 dyrektywy 2014/25/UE,

PRZYJMUJE NINIEJSZĄ DECYZJĘ:

Artykuł 1

Dyrektywa 2014/25/UE nie ma zastosowania do udzielania zamówień przez podmioty zamawiające w celu umożliwienia wykonywania następujących rodzajów działalności w Estonii:

- krajowe (standardowe i ekspresowe) usługi doręczania paczek,
- międzynarodowe standardowe usługi doręczania paczek,
- usługi w zakresie listów maxi i bardzo małych paczek,
- usługi w zakresie wydruku i konfekcjonowania.

⁽⁷³⁾ W tabeli 23 we wniosku przedstawiono dane dotyczące udziałów Eesti Post i jego konkurentów w rynku usług w zakresie wydruku i konfekcjonowania.

⁽⁷⁴⁾ Zob. dodatkowe informacje przekazane przez wnioskodawcę w dniu 25 kwietnia 2025 r.

⁽⁷⁵⁾ W tabeli 23 we wniosku przedstawiono dane dotyczące udziałów Eesti Post i jego konkurentów w rynku usług w zakresie wydruku i konfekcjonowania.

⁽⁷⁶⁾ Udziały w rynku Eesti Post i jego konkurentów opierają się na szacunkach Eesti Post. Jednocześnie przedsiębiorstwo Eesti Post twierdzi, że jego udział w rynku w ujęciu wolumenowym ściśle odpowiada jego udziałowi w rynku pod względem wartości (obliczonemu na podstawie wewnętrznych danych Eesti Post). Ze względu na brak bardziej szczegółowych danych dotyczących wielkości rynku wnioskodawca zakłada, że podobnie sytuacja wygląda w przypadku konkurentów Eesti Post.

⁽⁷⁷⁾ Wniosek, pkt 288.

⁽⁷⁸⁾ Zob. dodatkowe informacje przekazane przez wnioskodawcę w dniu 25 kwietnia 2025 r.

⁽⁷⁹⁾ Wniosek, pkt 287.

Artykuł 2

Niniejsza decyzja skierowana jest do Republiki Estońskiej.

Sporządzono w Brukseli dnia 30 września 2025 r.

*W imieniu Komisji,
Stéphane SÉJOURNÉ
Wiceprzewodniczący wykonawczy*
