



**JAVNA AGENCIJA REPUBLIKE SLOVENIJE
ZA VARSTVO KONKURENCE**

Dunajska 58, 1000 Ljubljana

IZVOD ZA STRANKO

T: 01 478 35 97

F: 01 478 36 08

E: gp.avk@gov.si

www.varstvo-konkurence.si

Številka: 3061-15/2025-40

Datum: 11. 2. 2026

Javna agencija Republike Slovenije za varstvo konkurence, Dunajska 58, 1000 Ljubljana (v nadaljevanju: Agencija), izdaja v senatu, ki ga sestavljajo Andrej Matvoz kot predsednik senata, ter mag. Mirjana Rozman, mag. Karla Pinter, Istok Prodan in mag. Rene Redžić kot člani senata, na podlagi 12., 32. in tretjega odstavka 70. člena Zakona o preprečevanju omejevanja konkurence¹ (v nadaljnjem besedilu: ZPOmK-2) v zadevi presoje priglašene koncentracije podjetij AKTIVA SKUPINA poslovne storitve d.o.o., Ljubljanska cesta 12F, 1236 Trzin, ki ga zastopa poslovodja Mihael Strmljan (v nadaljevanju: AKTIVA SKUPINA), in PROTECT INFRA varnostni inženiring d.o.o., Partizanska cesta 36, 2000 Maribor (v nadaljevanju: PROTECT INFRA), na zahtevo, na nejavni seji dne 11. 2. 2026 naslednjo

ODLOČBO

1. Javna agencija Republike Slovenije za varstvo konkurence koncentraciji podjetij AKTIVA SKUPINA poslovne storitve d.o.o., Ljubljanska cesta 12F, 1236 Trzin, in PROTECT INFRA varnostni inženiring d.o.o., Partizanska cesta 36, 2000 Maribor, ne nasprotuje. Koncentracija je skladna s pravili konkurence.
2. Med postopkom niso nastali posebni stroški.

Obrazložitev

I. PRIGLASITEV IN STRANKA POSTOPKA

1. Agencija je 20. 6. 2025 prejela priglasitev koncentracije podjetij AKTIVA SKUPINA in PROTECT INFRA (v nadaljevanju tudi: prevzeto podjetje).² Koncentracijo je priglasilo podjetje AKTIVA SKUPINA (v nadaljevanju tudi: priglasiatelj).
2. Priglasitev je bila pravočasna.³ Priglasiatelj je s prodajalcema, Zdravkom Podgornikom in Denisom Podgornikom, 22. 5. 2025 podpisal Pogodbo o odsvojitvi poslovnega deleža v

¹ Uradni list RS, št. 130/22, 12/24 in 100/25 – ZS-1.

² Dokument št. 3061-15/2025-1.

³ V skladu s prvim odstavkom 67. člena ZPOmK-2 morajo udeleženci koncentracije le-to priglasiti pred začetkom njenega izvrševanja, vendar najpozneje v 30 dneh od sklenitve pogodbe ali objave javne ponudbe ali pridobitve kontrole, pri čemer začne rok za priglasitev teči s prvim od teh dogodkov. Priglasitev mora vsebovati vse elemente, ki jih

družbi PROTECT INFRA varnostni inženiring d.o.o. Skladno z navedeno pogodbo naj bi priglasiitelj pridobil 100 % lastniški delež podjetja PROTECT INFRA in s tem izključno kontrolo nad njim.

3. Ker priglasiitev ni vsebovala vseh zahtevanih elementov, jo je priglasiitelj na poziv Agencije 12. 8. 2025, 12. 9. 2025, 4. 11. 2025, 5. 11. 2025 in 18. 11. 2025 ustrezno dopolnil, s čimer je priglasiitev postala popolna.⁴
4. Skladno z določili Zakona o upravnih taksah⁵ (v nadaljevanju: ZUT) je priglasiitelj 20. 6. 2025 plačal upravno takso po tarifni številki 48 v znesku 2.000,00 EUR⁶.
5. Podjetje AKTIVA SKUPINA je holdinška družba, ki povezuje predvsem podjetja s področja podpornih storitvenih dejavnosti (storitve zasebnega varovanja, čiščenja, upravljanja in vzdrževanja stavb) ter proizvodnje izdelkov iz sadja in zelenjave. Ta podjetja so del skupine AKTIVA. Gospodujoče podjetje skupine je podjetje MS HOLDING d.o.o., ki se ukvarja z upravljanjem naložb v svoja odvisna podjetja.⁷ Kontrolo nad podjetjem MS HOLDING d.o.o. izvaja njegov izključni lastnik Mihael Strmljan⁸.
6. V skupino AKTIVA sodijo sledeča podjetja, ki so dejavna na trgu Republike Slovenije in nad katerimi izvaja priglasiitelj neposredno oziroma posredno kontrolo (podjetja s sedežem v tujini, ki ne ustvarjajo prihodkov na trgu RS, v nadaljevanju niso navedena): AKTIVA ČIŠČENJE d.o.o.,⁹ AKTIVA TS d.o.o.,¹⁰ AKTIVA UPRAVLJANJE d.o.o.,¹¹ PRESAD d.o.o.,¹² AKTIVA VAROVANJE d.d. (v nadaljevanju: AKTIVA VAROVANJE),¹³ VARNOST VIČ, d.d. (v nadaljevanju: VARNOST VIČ),¹⁴ AKTIVA INPOD d.o.o. (v nadaljevanju: AKTIVA INPOD)¹⁵, AKTIVA PRIVA d.o.o. (v nadaljevanju: AKTIVA PRIVA)¹⁶ in AKTIVA VARPOS d.o.o. (v nadaljevanju: AKTIVA VARPOS)¹⁷.¹⁸

natančneje določa na podlagi šestega odstavka 67. člena ZPOMK-2 sprejeta Uredba o vsebini obrazca za priglasiitev koncentracije podjetij.

⁴ Dokumenti št. 3061-15/2025-6, 3061-15/2025-18, 3061-15/2025-32 in 3061-15/2025-37.

⁵ Uradni list RS, št. 106/10 - uradno prečiščeno besedilo, 14/15 - ZUUJFO, 84/16 - ZZelP-J, 32/16, 30/18 - ZKZaš in 189/20 - ZFR0.

⁶ Dokument št. 3061-15/2025-1, priloga 1.

⁷ Podjetje MS HOLDING d.o.o. je tudi lastnik podjetja PUTRO SEČA d.o.o., ki je v letu 2024 beležilo zgolj 8.222,59 EUR čistih prihodkov od prodaje (vir: Alpes).

⁸ Mihael Strmljan je tudi izključni lastnik podjetij MATHAN d.o.o., KSP Logistics d.o.o. in SOLAR DELTA d.o.o. Navedena podjetja v letih 2023 in 2024 niso ustvarila prometa na trgu (izjema je podjetje MATHAN d.o.o. v letu 2024, ko je ustvarilo 600,00 EUR prometa – vir: Alpes). Prav tako je solastnik (tretjinski lastnik) podjetja Fresh32 d.o.o., ki je dejavno na področju prodaje izdelkov za ustno higieno (v letu 2024 je ustvarilo 222.110,40 EUR prometa – vir: Alpes).

⁹ Podjetje AKTIVA ČIŠČENJE d.o.o. se ukvarja s splošnim čiščenjem stavb in drugo trgovino na drobno v nespecializiranih prodajalnah.

¹⁰ Podjetje AKTIVA TS d.o.o. se ukvarja s splošnim čiščenjem stavb, vzdrževanjem objektov in hišniško dejavnostjo, dejavnostjo invalidskih podjetij, popravili računalnikov in perifernih enot, podjetniškim in poslovnim svetovanjem.

¹¹ Podjetje AKTIVA UPRAVLJANJE d.o.o. se ukvarja z upravljanjem nepremičnin za plačilo ali po pogodbi, vzdrževanjem objektov in hišniško dejavnostjo.

¹² Podjetje PRESAD d.o.o. se ukvarja s proizvodnjo sadnih in zelenjavnih sokov, predelavo in konzerviranjem sadja in zelenjave ter trgovino na debelo in drobno s piščanci.

¹³ Podjetje AKTIVA VAROVANJE kot glavno dejavnost opravlja storitve zasebnega varovanja.

¹⁴ Podjetje VARNOST VIČ je dejavno na področju zagotavljanja storitev zasebnega varovanja.

¹⁵ Podjetje AKTIVA INPOD opravlja sledeče dejavnosti: zasebno varovanje, dajanje vozil v najem, finančno-računovodske dejavnosti, dejavnost invalidskih podjetij.

¹⁶ Podjetje AKTIVA PRIVA opravlja sledeče dejavnosti: zasebno varovanje, dajanje nepremičnin v najem in poslovno svetovanje.

¹⁷ Podjetje AKTIVA VARPOS se ukvarja z zasebnim varovanjem.

¹⁸ Priglasiitelj izvaja neposredno oziroma posredno kontrolo tudi nad nekaterimi drugimi podjetji, ki niso navedena, saj so bodisi v mirovanju ali pa ne ustvarjajo prometa na trgu RS - npr. ČISTOČA d.o.o., AKTIVA H.R. d.o.o., VARNOST

7. Podjetje PROTECT INFRA opravlja kot svojo glavno dejavnost storitve zasebnega varovanja. Prevzeto podjetje nima odvisnih podjetij.
8. Priglasitelj je kot gospodarsko utemeljitev koncentracije navedel, da želi podjetje AKTIVA SKUPINA s prevzemom podjetja PROTECT INFRA okrepiti svojo prisotnost na trgu zasebnega varovanja na območju Maribora in okolice. Cilj naj bi bil razširiti ponudbo storitev tudi za največje in najzahtevnejše kupce. Na podlagi teh pričakovanj priglasitelj načrtuje s sinergijami znižati stroške poslovanja v vseh podjetjih znotraj skupine in na ta način doseči večjo konkurenčnost celotnega sistema.

II. PODREJENOST ZPOMK-2

A Koncentracija

9. Predmet koncentracije je pridobitev izključne kontrole podjetja AKTIVA SKUPINA nad celoto podjetja PROTECT INFRA. Priglasitelj bo na podlagi Pogodbe o odsvojitvi poslovnega deleža v družbi PROTECT INFRA varnostni inženiring d.o.o. pridobil 100 % poslovni delež podjetja PROTECT INFRA in s tem neposredno izključno kontrolo nad njim.
10. Takšna pridobitev kontrole nad podjetjem pomeni koncentracijo v smislu druge alineje prvega odstavka 9. člena ZPOMK-2, ki določa, da gre za koncentracijo pri trajnejših spremembah kontrole nad podjetjem, in sicer ko eno ali več podjetij bodisi z nakupom vrednostnih papirjev ali premoženja, s pogodbo ali kako drugače pridobi neposredno ali posredno kontrolo nad celoto ali deli enega ali več podjetij. Na podlagi navedenega Agencija ugotavlja, da je v obravnavanem primeru izpolnjen pravni pogoj kot nujni opredelilni element koncentracije.

B Preseganje pragov po prvem odstavku 66. člena ZPOMK-2

11. Iz predloženih finančnih podatkov priglasitelja izhaja, da je skupni letni promet podjetij v njegovi skupini na trgu Republike Slovenije v letu 2024 znašal 77.309.037 EUR, letni promet, ki ga je ustvarilo v tem letu na slovenskem trgu podjetje PROTECT INFRA, pa je znašal 3.561.831 EUR.¹⁹ Navedeno pomeni, da je letni promet prevzetega podjetja presegel 1 mio EUR in da je skupni letni promet v transakciji udeleženih podjetij skupaj z drugimi podjetji v skupini v predhodnem poslovnem letu na trgu Republike Slovenije presegel 35 mio EUR. S tem je izpolnjen tudi ekonomski pogoj za priglasitev koncentracije iz prvega odstavka 66. člena ZPOMK-2.
12. Podrejenost koncentracije določbam ZPOMK-2 in s tem obveznost priglasitve Agenciji nastane, ko sta kumulativno izpolnjena oba pogoja – pravni in ekonomski. V primeru pridobitve kontrole podjetja AKTIVA SKUPINA nad podjetjem PROTECT INFRA sta izpolnjena oba pogoja, zaradi česar je zadevna koncentracija podrejena določbam ZPOMK-2.

MARIBOR d.o.o., VARNOST SAMO d.o.o., AKTIVA INTERTRONICS d.o.o. ltd.; dokument št. 3061-15/2025-1, tč. 2.5 In 3.1).

¹⁹ Dokument št. 3061-15/2021-6, tč. 7.

C Pristojnost Agencije

13. Na podlagi tretjega odstavka 21. člena Uredbe ES o združitvah²⁰ nobena država članica ne sme uporabiti svojega nacionalnega prava o konkurenci za katero koli koncentracijo z razsežnostjo Skupnosti. Agencija je zato preverila, ali so izpolnjeni pogoji za razsežnost Skupnosti.²¹
14. Agencija ugotavlja, da koncentracija nima razsežnosti Skupnosti, ker niso doseženi pragovi iz drugega odstavka 1. člena Uredbe ES o združitvah (vsa udeležena podjetja na svetovnem trgu skupno ustvarijo več kot 5.000 mio EUR skupnega prometa). Skupni promet skupne AKTIVA in podjetja PROTECT INFRA je na svetovnem trgu po podatkih za leto 2024 znašal (zgoji) 94.507.521 EUR²². Iz istega razloga tudi niso doseženi pragovi iz tretjega odstavka 1. člena Uredbe ES o združitvah (vsa udeležena podjetja na svetovnem trgu skupno ustvarijo več kakor 2.500 mio EUR). Glede na to, da morajo biti pogoji iz Uredbe ES o združitvah izpolnjeni kumulativno, iz obrazloženega sledi, da zadevna koncentracija nima razsežnosti EU, niti po drugem odstavku 1. člena Uredbe ES o združitvah, niti po tretjem odstavku 1. člena Uredbe ES o združitvah, zato je izključna pristojnost za izvedbo presoje skladnosti zadevne koncentracije s pravili konkurence na podlagi nacionalnega prava o konkurenci na Agenciji.

III. SKLADNOST KONCENTRACIJE S PRAVILI KONKURENCE

A Upoštevni proizvodni oziroma storitveni trg in upoštevni geografski trg

15. Iz priglasitve izhaja, da je prevzeto podjetje dejavno na trgu zasebnega varovanja in da so na tem trgu dejavna tudi s priglasiateljem povezana podjetja AKTIVA VAROVANJE, AKTIVA INPOD, AKTIVA PRIVA, AKTIVA VARPOS in VARNOST VIČ (v nadaljevanju: skupina AKTIVA).
16. Zasebno varovanje v skladu z Zakonom o zasebnem varovanju (v nadaljevanju: ZZasV-1)²³ zajema varovanje ljudi in premoženja na varovanem območju, določenem objektu ali prostoru pred nezakonitimi dejanji, poškodovanjem ali uničenjem z varnostnim osebjem ter sistemi tehničnega varovanja. Po prvem odstavku 3. člena ZZasV-1 zasebno varovanje opravlja, ga ponuja in o njem svetuje v okviru svoje usposobljenosti kot pridobitno dejavnost za naročnike na podlagi pogodbenega odnosa gospodarska družba ali samostojni podjetnik posameznik, ki ima registrirano dejavnost, ima veljavno licenco in izpolnjuje pogoje za opravljanje zasebnega varovanja skladno z ZZasV-1. Skladno s 4. členom ZZasV-1 se zasebno varovanje lahko opravlja v naslednjih oblikah varovanja (vrste licenc): 1. varovanje ljudi in premoženja, 2. varovanje oseb, 3. prevoz in varovanje gotovine ter drugih vrednostnih pošilk, 4. varovanje javnih zbiranj, 5. varovanje prireditvev v gostinskih lokalih,

²⁰ Uredba Sveta (ES) št. 139/2004 z dne 20. januarja 2004 o nadzoru koncentracij podjetij, UL L št. 24 z dne 29. 1. 2004 (v nadaljevanju: Uredba ES o združitvah).

²¹ Glej sodbo Sodišča EU z dne 14. julija 2006 v zadevi Endesa SA proti Komisiji, T-417/05, Zdl. 2006 str. II-2533, točki 99 in 100.

²² Dokument št. 3061-15/2024-6, tč.9.

²³ Uradni list RS, št. 17/11.

6. upravljanje z varnostno-nadzornim centrom (v nadaljevanju: VNC), 7. načrtovanje sistemov tehničnega varovanja in 8. izvajanje sistemov tehničnega varovanja.

17. Agencija je z namenom, da bi ugotovila, katere so tiste oblike zasebnega varovanja, pri katerih bi lahko imela zadevna koncentracija horizontalne učinke, analizirala strukturo prihodkov skupine AKTIVA in podjetja PROTECT INFRA iz naslova dejavnosti zasebnega varovanja. Pri tem je v spodnji tabeli in nadaljevanju te odločbe podatke podjetja VARNOST VIČ obravnavala kot del podatkov skupine AKTIVA.²⁴

18. Tabela 1: Struktura čistih prihodkov od prodaje skupine AKTIVA in podjetja PROTECT INFRA na trgu zasebnega varovanja v Republiki Sloveniji v letu 2024

Oblike zasebnega varovanja	Skupina AKTIVA		PROTECT INFRA	
	Čisti prihodki od prodaje (v EUR)	Delež (v %)	Čisti prihodki od prodaje (v EUR)	Delež (v %)
1. varovanje ljudi in premoženja				
od tega fizično varovanje				
od tega intervencijsko varovanje				
2. varovanje oseb				
3. prevoz in varovanje gotovine in drugih vrednostnih pošilk				
4. varovanje javnih zbiranj				
5. varovanje prireditev v gostinskih lokalih				
6. upravljanje z VNC				
7. načrtovanje sistemov tehničnega varovanja				
8. izvajanje sistemov tehničnega varovanja				
SKUPAJ				

Vir: podatki priglasiatelja²⁵ in izračun Agencije

19.

²⁴ Koncentracijo podjetij AKTIVA SKUPINA in VARNOST VIČ je Agencija obravnavala v letu 2024 (odločba št. 3061-24/2024-86 z dne 9. 12. 2024). Kot izhaja iz Letnega poročila SKUPINE AKTIVA in MS HOLDING 2024 (točka 2.6, str. 28; vir: Ajpes), je bil prevzem podjetja VARNOST VIČ uspešno zaključen v letu 2025.

²⁵ Dokument št. 3061-15/2025-6.

20. Agencija je na podlagi prihodkov, ki jih v koncentraciji udeležena in z njimi povezana podjetja ustvarijo z izvajanjem posameznih oblik zasebnega varovanja, ugotovila, da bi zadevna koncentracija lahko imela horizontalne učinke zgolj v segmentu varovanja ljudi in premoženja. V segmentu izvajanja sistemov tehničnega varovanja, ki se glede na ustvarjene prihodke tako pri skupini AKTIVA kot tudi pri prevzetem podjetju uvršča na drugo mesto, Agencija ni ugotovila bistvenih horizontalnih učinkov, saj je ocenjeni tržni delež prevzetega podjetja na tem segmentu manjši od 0,5 %, posledično pa je tudi prirast tržnega deleža skupine AKTIVA zanemarljiv.²⁶ Agencija je zato v nadaljevanju, v skladu s svojo dosedanja prakso,²⁷ kot upoštevni opredelila trg varovanja ljudi in premoženja ter na tem trgu izvedla presojo horizontalnih učinkov zadevne koncentracije.

A.1.1. Trg varovanja ljudi in premoženja

21. Gre za osnovno obliko varovanja,²⁸ Varovanje ljudi in premoženja je varovanje življenja, osebne varnosti ter premoženja ljudi, ki so na varovanem območju, in premičnega ter nepremičnega premoženja z varnostniki in sistemi tehničnega varovanja.²⁹

22. Iz podatkov v Tabeli 1 je razvidno, da v okviru storitev varovanja ljudi in premoženja tako skupina AKTIVA kot tudi prevzeto podjetje ustvarjata glavnino prihodkov s fizičnim varovanjem, medtem ko intervencijsko varovanje predstavlja le manjši del prihodkov. Navedeno velja tudi za njune glavne konkurente, ki jim je Agencija posredovala vprašalnik.³⁰ Agencija je v svoji nedavni praksi presojala, ali bi bilo smiselno trg varovanja ljudi in premoženja nadalje deliti na dva segmenta - fizično varovanje³¹ in intervencijsko varovanje³², ki vključuje tudi storitev upravljanja z VNC^{33,34} Pri tem je ugotovila, da večina konkurentov taki delitvi nasprotuje³⁵, zato Agencija navedenega storitvenega trga ni nadalje segmentirala, pri čemer ga zaradi odsotnosti konkurenčnih pomislekov ni dokončno opredelila.

²⁶ Agencija je ocenila tržni delež na podlagi podatkov za leto 2023, ki jih je pridobila v postopku presoje koncentracije podjetij AKTIVA SKUPINA in VARNOST VIČ.

²⁷ Npr. odločba št. 3061-24/2022-31 – PISTOTNIK / PROSIGUR z dne 9. 11. 2022, odst. 19 in odločba št. 3061-24/2024-86 – AKTIVA SKUPINA/VARNOST VIČ z dne 9. 12. 2024, odst. 28-30.

²⁸ Zbornica za razvoj slovenskega zasebnega varovanja – spletna povezava: <https://www.zrszv.si/zasebno-varovanje> (vpogled 25. 9. 2025).

²⁹ ZZasV-1, 5. člen, tč. 28.

³⁰ Zahteva za posredovanje podatkov – dokument št. 3061-15/2025-8 z dne 4. 9. 2025.

³¹ Usposobljeni varnostniki, ki so fizično prisotni na objektu oz. opravljajo npr. v nočnem času obhodno varovanje objektov.

³² Intervencijske ekipe, ki se odzivajo na alarme s ciljem zaščite ljudi in premoženja pred nevarnostmi kot so npr. vlomi.

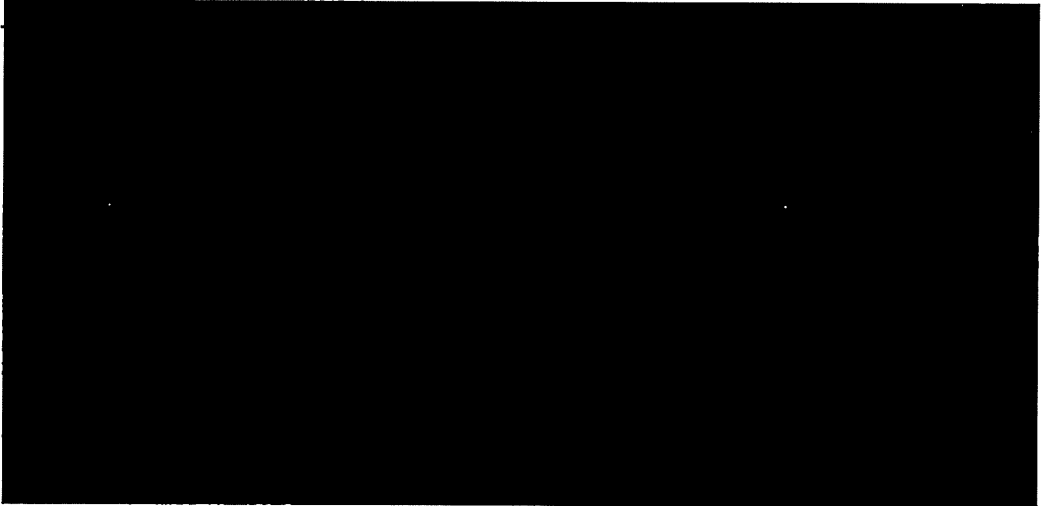
³³ Upravljanje z VNC je neločljivo povezano z varovanjem ljudi in premoženja. Pogoji, da lahko podjetja pridobijo licenco za varovanje ljudi in premoženja, da imajo bodisi svoj bodisi pogodbeno najet VNC (odločba št. 3061-24/2024-86 – AKTIVA SKUPINA/VARNOST VIČ z dne 9. 12. 2024, odst. 27).

³⁴ Odločba št. 3061-24/2024-86 – AKTIVA SKUPINA/VARNOST VIČ z dne 9. 12. 2024, odst. 30.

³⁵ Kot razloge so navedli: (i) da ne obstajata ločeni licenci, (ii) da ima osebje enaka pooblastila in ne bi bilo možno opredeliti odgovornosti in pristojnosti posameznega varnostnega subjekta (iii) da med fizičnim in intervencijskim varovanjem obstaja soodvisnost, zato je ZZasV to opredelil kot eno licenco, (iv) da gre v obeh primerih za izvajanje istovrstnega varovanja, tj. varovanja ljudi in premoženja, pri čemer v obeh primerih ukrepe in naloge izvajajo na varovanem območju, (v) tudi usposabljanje za NPK je isto, prav tako so naloge enake, (vi) da bi v primeru ločenih licenc prihajalo do zmede in konfliktov na trgu (kdo intervenira, če je varnostnik na objektu ali ne), ipd (odločba št. 3061-24/2024-86 – AKTIVA SKUPINA/VARNOST VIČ z dne 9. 12. 2024, odst. 30).

23. Ker zadevna koncentracija ne vzbuja konkurenčnih pomislekov, Agencija tudi v obravnavanem primeru upoštevnege storitvenega trga varovanja ljudi in premoženja ni dodatno segmentirala in ga prav tako ni dokončno opredelila.
24. Iz priglasitve izhaja, da naj bi upoštevni geografski trg storitev varovanja ljudi in premoženja obsegal območje Republike Slovenije.³⁶
25. Komisija se v svoji nedavni praksi glede upoštevnege geografskega trga različnih oblik varovanja sicer ni dokončno opredelila, je pa te storitve obravnavala in presojala na nacionalni ravni.³⁷
26. Tudi Agencija v svoji dosedanji praksi upoštevnege geografskega trga storitvenega trga varovanja ljudi in premoženja ni dokončno opredelila, je pa ugotavljala, da bi ta kljub določeni lokalni orientiranosti ponudnikov lahko obsegal območje Republike Slovenije.³⁸ Pri tem je upoštevala zlasti da: (i) Ministrstvo za notranje zadeve podeljuje licence za opravljanje storitev zasebnega varovanja za območje celotne Republike Slovenije; (ii) se cene, ki jih podjetja zaračunavajo za izvajanje storitev zasebnega varovanja med posameznimi območji v Republiki Sloveniji ne razlikujejo in (iii) si ponudniki storitev varovanja ljudi in premoženja pri sklepanju pogodb s končnimi odjemalci medsebojno konkurirajo na celotnem območju države. Pri tem storitve intervencijskega varovanja na območjih, kjer imajo organizirane svoje »ekipe«, opravljajo sama, na drugih območjih pa s podizvajalci, ki so dejansko njihovi konkurenti na trgu. Vendar pa tudi v primeru sodelovanja s podizvajalci kot glavni izvajalec nosijo poslovno tveganje in odgovornost do končnih odjemalcev.³⁹

27.



³⁶ Dokument št. 3061-15/2025-1, tč. 6.1.

³⁷ Npr. odločba Komisije M.10594 z dne 13. 7. 2022 v zadevi Securitas / Stanley Security, odst. 39.

³⁸ Npr. odločbi št. 3061-24/2022-31 – PISTOTNIK / PROSIGUR z dne 9. 11. 2022, odst. 23-24 in št. 3061-24/2024-86 - AKTIVA SKUPINA/VARNOST VIČ z dne 9. 12. 2024, odst. 37.

³⁹ Npr. odločba št. 3061-24/2024-86 - AKTIVA SKUPINA/VARNOST VIČ z dne 9. 12. 2024, odst. 33-37.

⁴⁰ Dokument št. 3061-15/2025-6, tč. 2.a) in 2.f).

28.

29. Agencija glede na navedeno ocenjuje, da bi lahko upoštevni geografski trg storitvenega trga varovanja ljudi in premoženja predstavljal območje Republike Slovenije. Ker pa obravnavana koncentracija ne vzbuja pomislekov glede skladnosti s pravili konkurence, ga Agencija ni dokončno opredelila.

B Presoja koncentracije

30. Agencija je presajo horizontalnih učinkov zadevne koncentracije izvedla na podlagi podatkov priglasitelja, javno dostopnih podatkov, podatkov, pridobljenih od Ministrstva za javno upravo, ter podatkov in informacij, ki jih je pridobila od glavnih konkurentov, katerim je posredovala vprašalnik⁴².

B.1. Trg varovanja ljudi in premoženja

31. Agencija je na podlagi podatkov o doseženem prometu, ki jih je posredoval priglasitelj za skupino AKTIVA in podjetje PROTECT INFRA, ter podatkov, ki jih je prejela od konkurenčnih podjetij,⁴³ izračunala vrednostni obseg trga varovanja ljudi in premoženja v Republiki Sloveniji za leta 2022, 2023 in 2024. Agencija je skladno z ocenjenim vrednostnim obsegom upoštevne trga varovanja ljudi in premoženja izračunala tržne deleže v koncentraciji udeleženih in z njimi povezanih podjetij ter njihovih glavnih konkurentov, ki so razvidni iz Tabele 2.
32. Agencija izpostavlja, da je pri izračunu vrednostnega obsega zadevnega trga poleg obeh največjih skupin podjetij (SINTAL in AKTIVA) upoštevala podatke o ustvarjenem prometu še 18 drugih podjetij. Glede na to, da ima poleg podjetij iz skupine priglasitelja in skupine SINTAL licenco za varovanje ljudi in premoženja še 88 drugih podjetij (skupaj 101 podjetij), Agencija ugotavlja, da bi bili tržni deleži podjetij, vključenih v analizo, nekoliko manjši, če bi upoštevala prihodke vseh udeležencev trga varovanja ljudi in premoženja na območju Republike Slovenije. Agencija hkrati ocenjuje, da tržni deleži tudi ob upoštevanju vseh podjetij z licenco najverjetneje ne bi bili bistveno manjši, saj ima del teh podjetij licence pridobljene zgolj za interno varovanje in ne opravlja storitev za tretje osebe. Kljub

⁴¹ Dokument št. 3061-15/2025-6, tč. 2.b) in 2.g).

⁴² Agencija je 4. 9. 2025 posredovala vprašalnik konkurenčnim podjetjem na trgu varovanja ljudi in premoženja, katerih tržni delež presega 2 %, in sicer: Skupini SINTAL (vključuje 8 podjetij), GVS d.o.o., VAROVANJE GALEKOM d.o.o., PROSIGNAL d.o.o., VALINA VAROVANJE d.o.o., G4S d.o.o., FIT VAROVANJE, d.d., in KLEMM VAROVANJE d.o.o. (skupaj 15 podjetij). Poleg navedenih podjetij je posredovala vprašalnik še trem (manjšim) konkurenčnim podjetjem, ki imajo tako kot v koncentraciji udeležena in z njimi povezana podjetja licenco za upravljanje z VNC: SINET d.o.o., RIVAL-VTS, d.o.o., Ljubljana in VARGA-AL d.o.o. Agencija je prejela odgovore vseh navedenih podjetij, razen od podjetja RIVAL-VTS, d.o.o. – od skupno 10-ih podjetij, če štejemo 8 podjetij skupine SINTAL kot eno.

⁴³ Agencija je za leti 2022 in 2023 upoštevala podatke o prometu, ki jih je prejela od večjih in manjših konkurentov v predhodnem postopku presoje koncentracije podjetij AKTIVA SKUPINA in VARNOST VIČ (odločba št. 3061-24/2024-86 z dne 9. 12. 2024). Vrednostni obseg trga za leto 2024 je Agencija ocenila tako, da je od večjih konkurentov pridobila njihove dejanske podatke o prometu v tem letu, za manjše konkurente, katerih tržni deleži so bili v letih 2022 in 2023 pod 2 %, pa je uporabila enak skupni obseg prometa, kot ga je zbrala od njih za leto 2023 v predhodnem postopku.

navedenim omejitvam Agencija ocenjuje, da ji je z uporabljenim pristopom uspelo ustrezno oceniti strukturo trga ter določiti tržno moč združenega podjetja po koncentraciji.

33. Tabela 2: Ocena velikosti trga varovanja ljudi in premoženja v Republiki Sloveniji ter tržnih deležev skupine AKTIVA⁴⁴, podjetja PROTECT INFRA in njunih konkurentov v obdobju 2022 – 2024.

Skupina / podjetje	Ocenjena vrednost trga varovanja ljudi in premoženja v RS (mio EUR)			Tržni delež (%)		
	2022	2023	2024	2022	2023	2024
Skupina AKTIVA ⁴⁵				[20-30]	[20-30]	[20-30]
PROTECT INFRA				[0-5]	[0-5]	[0-5]
Združeno podjetje				[20-30]	[30-40]	[20-30]
Skupina SINTAL ⁴⁶				[30-40]	[20-30]	[30-40]
VAROVANJE GALEKOM				[5-10]	[5-10]	[5-10]
GVS				[5-10]	[5-10]	[5-10]
PROSIGNAL				[0-5]	[0-5]	[5-10]
VALINA VAROVANJE				[0-5]	[0-5]	[0-5]
G4S				[0-5]	[0-5]	[0-5]
FIT VAROVANJE				[0-5]	[0-5]	[0-5]
KLEMM VAROVANJE				[0-5]	[0-5]	[0-5]
Drugi*				[5-10]	[5-10]	[5-10]
Skupaj				100	100	100

Vir: Podatki priglasitelja,⁴⁷ konkurenčnih podjetij in izračun Agencije.

*vključenih 10 podjetij; vsako od njih je imelo v letih 2022 in 2023 tržni delež manjši od 2 %.

34. Iz Tabele 2 izhaja, da sta imeli na trgu varovanja ljudi in premoženja v Republiki Sloveniji v letu 2024 največja tržna deleža skupini SINTAL ([30-40] %) in AKTIVA ([20-30] %), ki sta skupaj dosegli [50-60] % tržni delež. Navedenima skupinama podjetij sledita podjetji VAROVANJE GALEKOM d.o.o. in GVS d.o.o., vsako s približno [5-10] % tržnim deležem. Iz Tabele 2 je prav tako razvidno, da je imelo podjetje PROTECT INFRA v tem letu približno [0-5] % tržni delež. Tržni delež združenega podjetja je v letu 2024 znašal [20-30] %. Agencija ugotavlja, da se tržni deleži glavnih ponudnikov na trgu varovanja ljudi in premoženja v letih 2022, 2023 in 2024 niso bistveno spreminjali, kar kaže na relativno stabilno strukturo trga v obravnavanem obdobju.

⁴⁴ Kot je razvidno iz 18. odstavka predmetne odločbe, so podatki podjetja VARNOST VIČ vključeni v podatke podjetij skupine AKTIVA.

⁴⁵ 5 podjetij z licenco za varovanje ljudi in premoženja.

⁴⁶ 8 podjetij z licenco za varovanje ljudi in premoženja.

⁴⁷ Dokument št. 3061-15/2025-6.

35. Kljub temu, da prirast tržnega deleža združenega podjetja za zgolj [REDACTED] predstavlja razmeroma majhno spremembo v strukturi trga, se je Agencija zaradi celovitejše ocene predmetne koncentracije odločila izvesti tudi izračun Herfindahl-Hirschmanovega indeksa (HHI). Slednji omogoča objektivno primerjavo stanja tržne strukture pred in po združitvi.
36. V skladu s Smernicami o presoji horizontalnih združitvev na podlagi Uredbe Sveta o nadzoru koncentracij podjetij⁴⁸ (v nadaljevanju: Horizontalne smernice) Komisija praviloma ne izraža pomislekov glede koncentracij, pri katerih je tržni delež manjši od 25 %.⁴⁹ Na oligopolnih trgih, kakršen je tudi trg varovanja ljudi in premoženja (kjer dve večji skupini podjetij skupaj s še tremi podjetji obvladujejo približno [70-80] % trga), pa Komisija kot mejnik za potencialno škodljive koncentracije predlaga izračun HHI⁵⁰, ki meri stopnjo koncentracije trga.⁵¹
37. HHI je kvantitativno merilo koncentracije trga, ki upošteva tako število podjetij na trgu kot porazdelitev njihovih tržnih deležev. Izračuna se kot vsota kvadratov posameznih tržnih deležev vseh podjetij na trgu. HHI daje sorazmerno večjo težo tržnim deležem večjih podjetij. Čeprav je pri izračunu priporočljivo upoštevati vsa podjetja na trgu, Komisija navaja, da izključitev zelo majhnih podjetij zaradi pomanjkanja podatkov ni ključna, saj ta podjetja nimajo bistvenega vpliva na vrednost HHI.⁵² V obravnavanem primeru Agencija zato v izračun ni vključila desetih manjših podjetij (v Tabeli 2 združena pod oznako »Drugí«).
38. Tabela 3: HHI na trgu varovanja ljudi in premoženja v Republiki Sloveniji glede na čiste prihodke od prodaje v letu 2024

	Leto 2024
HHI pred koncentracijo	[1000-2000]
HHI po izvedeni koncentraciji	
Skupina AKTIVA + PROTECT INFRA	[1000-2000]
Sprememba v HHI – delta	> 250

Vir: Izračun Agencije na podlagi podatkov iz Tabele 2.

39. Iz Tabele 3 izhaja, da je trg varovanja ljudi in premoženja že sedaj (pred koncentracijo) zmerno koncentriran, saj znaša vrednost HHI skoraj [REDACTED]. Povečanje indeksa za [REDACTED] nakazuje na razmeroma majhno spremembo v strukturi trga. V skladu s Horizontalnimi smernicami koncentracija praviloma ne vzbuja pomislekov, kadar je vrednost HHI po združitvi med 1.000 in 2.000, delta HHI pa je manjša od 250.⁵³ V obravnavanem primeru na trgu varovanja ljudi in premoženja v Republiki Sloveniji vrednost HHI po izvedeni koncentraciji navedene mejne vrednosti ne presega, prav tako je ne presega delta HHI. Na

⁴⁸ UL C 31, 5. 2. 2004.

⁴⁹ Horizontalne smernice, odst. 18.

⁵⁰ HHI – Herfindahl-Hirschmanov indeks je merilo za velikost podjetij v odnosu do celotne panoge in je indikator stopnje konkurenčnosti med podjetji. Njegova vrednost se nahaja med 0 (razmere popolne konkurence) in 10000 (monopol). Višji kot je indeks, višja je stopnja koncentracije in nižji kot je indeks, nižja je stopnja koncentracije tržne moči. Na podlagi vrednosti indeksa je mogoče sklepati na konkurenčnost v panogi. Višje vrednosti so lahko znak manjše konkurenčnosti, in obratno, nižje vrednosti lahko pomenijo višjo konkurenčnost (Vir: Grilc Peter et al: Zakon o preprečevanju omejevanja konkurence (ZPOmK-1): s komentarjem, Ljubljana: GV Založba, 2009, stran 191).

⁵¹ Horizontalne smernice, odst. 16, 19, 20 in 21.

⁵² Horizontalne smernice, odst. 16.

⁵³ Horizontalne smernice, odst. 20.

podlagi podatkov o tržnih deležih za leto 2024 znaša HHI po združitvi [1000-2000] in delta HHI je manjša od 250.

40. Na podlagi navedenega Agencija ugotavlja, da izračun indeksa HHI ne kaže na povečanje tržne koncentracije, ki bi lahko načeloma vzbujalo pomisleke glede učinkov predmetne koncentracije na konkurenco.

B.1.1. Pomen zavezancev za javna naročila kot kupca

41. Iz priglasitve izhaja, da v koncentraciji udeležena in z njimi povezana podjetja ustvarijo glavnino prometa s prodajo storitev zasebnega varovanja pravnim osebam s sedežem v Republiki Sloveniji ter da je promet, ki ga ustvarijo s prodajo teh storitev fizičnim osebam v Sloveniji zanemarljiv (do 1 % letnega prometa). Priglasitelj navaja, da so najpomembnejše skupine kupcev industrijska podjetja, banke, trgovci in proračunski uporabniki. Med petimi najpomembnejšimi kupci na trgu varovanja ljudi in premoženja skupine AKTIVA je priglasitelj navedel [REDACTED]

42. Ker je podjetje [REDACTED] kot drugi največji kupec skupine AKTIVA, prav tako zavezanec za javno naročanje,⁶⁵ je Agencija pozvala priglasitelja, naj ji za obdobje 2022 – 2024 predloži podatke o ustvarjenem prometu podjetij iz skupine AKTIVA in podjetja PROTECT INFRA na trgu varovanja ljudi in premoženja z vsemi zavezanci za javno naročanje. Na podlagi prejetih podatkov je Agencija izračunala, da je skupina AKTIVA v letu 2024 z zavezanci za javno naročanje ustvarila [REDACTED] celotnega prometa iz dejavnosti varovanja ljudi in premoženja⁶⁶, podjetje PROTECT INFRA pa [REDACTED]. Med podjetji v skupini AKTIVA sta na zadevnem trgu največji delež prometa z zavezanci za javno naročanje ustvarili podjetji [REDACTED] in [REDACTED]. Podjetje AKTIVA INPOD je z njimi ustvarilo manjši delež, in sicer [REDACTED] svojega prometa, podjetji AKTIVA PRIVA in AKTIVA VARPOS pa v letu 2024 iz tega naslova nista ustvarili prihodkov.⁶⁸

43. Priglasitelj je v zvezi z navedenimi podatki za podjetje PROTECT INFRA izpostavil, da je prevzeto podjetje konec leta 2024 prenehalo izvajati storitev varovanja ljudi in premoženja za svojega največjega naročnika, UKC Maribor. Po njegovi oceni bo imelo prevzeto podjetje

⁶⁴ Dokument št. 3061-15/2025-1, tč. 6.2.6.1 in št. 3061-15/2025-18, tč. 11.

⁶⁵ Zavezanci za izvajanje javnih naročil po ZJN-3 so tudi subjekti, ki opravljajo eno ali več dejavnosti na infrastrukturnem področju, če jim je za to dejavnost pristojni organ Republike Slovenije podelil posebne ali izključne pravice.

⁶⁶ Celoten promet skupine AKTIVA od varovanja ljudi in premoženja je v letu 2024 znašal 26.215.754,00 EUR, od tega je skupina AKTIVA ustvarila 9.008.298,00 EUR prometa z zavezanci za javno naročanje (dokument št. 3061-15/2025-32, tč. 1 in 2).

⁶⁷ Celoten promet podjetja PROTECT INFRA od varovanja ljudi in premoženja je v letu 2024 znašal 3.282.573,00 EUR, od tega je prevzeto podjetje ustvarilo 2.647.085,00 EUR prometa z zavezanci za javno naročanje (dokument št. 3061-15/2025-32, tč. 1 in 2).

⁶⁸ Dokument št. 3061-15/2025-32, tč. 1 in 2.

zaradi tega v letu 2025 zmanjšane prihodke iz naslova varovanja ljudi in premoženja za približno [REDACTED]

44. Agencija je na podlagi posredovanih podatkov priglasiatelja preverila, ali je prevzeto podjetje v letu 2025 oziroma ob koncu leta 2024 sklenilo pogodbe z novimi naročniki, ki so zavezanci za javno naročanje, s katerimi v letu 2024 ni sodelovalo. Ugotovljeno je bilo, da je podjetje PROTECT INFRA v navedenem obdobju na podlagi izvedenih javnih naročil sklenilo pogodbe [REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED] Glede na navedeno Agencija ocenjuje, da se bodo prihodki prevzetega podjetja iz dejavnosti varovanja ljudi in premoženja pri zavezancih za javno naročanje v letu 2025 znižali za približno [REDACTED]. Kot je že navedeno v točki 42 te odločbe, je podjetje PROTECT INFRA v letu 2024 ustvarilo približno [REDACTED] prihodkov iz dejavnosti varovanja ljudi in premoženja z zavezanci za javno naročanje. Ob upoštevanju izpada prihodkov od največjega naročnika ter sklenjenih pogodb z novimi zavezanci za javno naročanje bi se ta delež, ob nespremenjeni višini ostalih prihodkov iz dejavnosti varovanja ljudi in premoženja, v letu 2025 znižal na približno [REDACTED]⁶⁷ tržni delež pa, ob predpostavki enakega vrednostnega obsega trga kot v letu 2024, na [0-5] %. Agencija pri tem izpostavlja, da tudi podjetja skupine AKTIVA za izvajanje dejavnosti varovanja ljudi in premoženja niso sklenila pogodbe [REDACTED]

[REDACTED]

B.1.2. Vstopne ovire

45. Priglasiatelj je navedel, da so ovire za vstop na trg nizke. Pred pričetkom izvajanja dejavnosti varovanja ljudi in premoženja je treba pridobiti ustrezno licenco pri pristojnem Ministrstvu za notranje zadeve (v nadaljevanju: MNZ). Kot navaja priglasiatelj pa je glede na število izdanih licenc oziroma število podjetij, ki imajo licenco za varovanje ljudi in premoženja (101 podjetij), mogoče sklepati, da so vstopni pogoji zelo nizki.⁶⁹

⁶⁹ Dokument št. 3061-15/2025-33.

⁶⁸ Od 1. 4. 2025 do 1. 4. 2026.

⁶⁷ Od 1. 3. 2025 do 28. 2. 2029.

⁶⁶ Od 26. 5. 20025 do 25. 5. 2029

⁶⁵ Univerza v Ljubljani, Akademija za glasbo.

⁶⁴ Od 17. 10. 2025 do 16. 10. 2027.

⁶³ Dokument št. 3061-15/2025-32, tč. 3.

⁶² Po Izračunih Agencije je ta znesek 1.010.956 EUR – pri vseh naročnikih upoštevani mesečni zneski in število mesecev izvajanja pogodb v letu 2025.

⁶¹ V izračunu je upoštevano, da bo prevzeto podjetje v letu 2025 ustvarilo približno 1 mio EUR manj prihodkov z zavezanci za javno naročanje, tj. 1.647.085 EUR (leta 2024: 2.647.085 EUR), ter da se bodo v letošnjem letu skupni prihodki podjetja PROTECT INFRA iz dejavnosti varovanja ljudi in premoženja, ob nespremenjenih ostalih pogojih, znižali za 1 mio EUR (iz 3.282.573 EUR v letu 2024 na 2.282.573 EUR).

⁶⁰ Številka JN: JN004847/2024; datum objave JN: 10. 7. 2024; izbrani ponudnik za opravljanje dejavnosti varovanja ljudi in premoženja: FIT VAROVANJE d.d. (4 letna pogodba v vrednosti 7.699.881,40 EUR brez DDV; trajanje pogodbe: 1. 11. 2024 do 31. 10. 2028).

⁵⁹ 101 izdanih licenc za varovanje ljudi in premoženja (Seznam imetnikov licenc z dne 20. 10. 2025; spletna povezava: <https://www.gov.si/drzavni-organi/ministrstva/ministrstvo-za-notranje-zadeve/o-ministrstvu/direktorat-za-polico-in-druge-varnostne-naloge/sektor-za-zasebno-varstvo-in-obcinska-redarstva/>; vpogled: 12. 11. 2025).

46. Agencija je na podlagi podatkov MNZ ugotovila, da je bilo v zadnjih petih letih na novo izdanih 22 licenc za opravljanje dejavnosti varovanja ljudi in premoženja. Ker imajo nekatera podjetja licence pridobljene zgolj za izvajanje internega varovanja in ne opravljajo storitev za tretje osebe, je Agencija posredovala priglasiatelju seznam novih imetnikov licenc ter ga pozvala, naj iz seznama navede podjetja, ki so v zadnjih 5-ih letih dejansko vstopila na trg varovanja ljudi in premoženja. Priglasitelj je Agenciji posredoval seznam 18 podjetij, ki so po njegovih navedbah v tem obdobju dejansko vstopila na trg.⁷⁰ Agencija ugotavlja, da je v navedenem obdobju dejansko vstopilo na trg 15 novih podjetij, saj so 3 podjetja povezana s podjetji, ki so bila na zadevnem trgu dejavna že pred tem⁷¹.
47. Agencija ugotavlja, da na zadevnem trgu sicer obstajajo določene ovire za vstop, ki so poleg pomanjkanja ustreznega kadra (poklic varnostnik je deficitaren) povezane, kot bo pojasnjeno v nadaljevanju, v točki B1.3.(ii) te odločbe, tudi z obveznostjo zagotavljanja oziroma najema VNC-ja. Vendar pa glede na število podjetij, ki imajo v Republiki Sloveniji licenco za opravljanje dejavnosti varovanja ljudi in premoženja oziroma to dejavnost dejansko opravljajo ter so v zadnjih letih vstopila na zadevni trg, Agencija ocenjuje, da navedene ovire niso takšne, da bi novim potencialnim konkurentom onemogočale vstop na trg. Agencija pri tem dodatno ugotavlja, da razen enega noben od konkurentov v postopku ni izpostavil posebnih ali nepremostljivih ovir za vstop na zadevni trg.

B.1.3. Stališča konkurenčnih podjetij o tržnih razmerah in o obravnavani koncentraciji

48. Agencija je v okviru analize trga preverila mnenja konkurenčnih podjetij glede tržnih razmer v letih 2024 in 2025 v primerjavi z letom 2023, pri čemer je bila pozorna na morebitne spremembe v povpraševanju po storitvah zasebnega varovanja, cenah ter na morebitne dodatne ovire za vstop novih ponudnikov. Namen je bil preveriti, ali so se od časa presoje koncentracije podjetij AKTIVA SKUPINA in VARNOST VIČ⁷² razmere na trgu varovanja ljudi in premoženja bistveno spremenile.
49. Večina konkurentov je navedla, da se razmere na trgu zasebnega varovanja niso bistveno spremenile. Eden od konkurentov je opozoril na dvig cen in minimalne plače, kar naj bi vplivalo na profitabilnost storitev, vendar svojih navedb ni podprl s konkretnimi podatki. Drug konkurent pa je izpostavil, da naj bi v postopkih javnega naročanja nekateri večji izvajalci zasebnega varovanja z uvajanjem pogojev v razpisne dokumentacije omejevali možnosti manjših izvajalcev. Posledično naj bi prihajalo do vedno večjega števila naročil, kjer je ponudnik le eno podjetje, kar naj bi vodilo v višje cene storitev kot v primerih, ko ponudbo odda več ponudnikov.
50. Agencija je na podlagi teh navedb pozvala konkurenta, naj ji predloži seznam javnih naročil iz leta 2024 in 2025, pri katerih je bila zaradi specifičnih pogojev v razpisni dokumentaciji

⁷⁰ Kot navaja priglasitelj so to sledeča podjetja: 1. 911 VRS, d.o.o., 2. BRINOX VAROVANJE d.o.o., 3. INTAKT VAROVANJE d.o.o., 4. JANEZ d.o.o., 5. OKI VAROVANJE Davor Štampelj, s.p., 6. SINET-PARTNER d.o.o., 7. SRS SECURITY d.o.o., 8. SVARUN SECURITY, varovanje, d.o.o., 9. ALPACEM INDE, d.o.o., 10. CIRCULUM d.o.o., 11. D.O.R., 12. GALEKOM IN d.o.o., 13. OREL 4, varovanje, d.o.o., 14. PROTECTIVA d.o.o., 15. SAVOY D.O.O., 16. UNI7 d.o.o., 17. VALINA VARNOST d.o.o., 18. S.V.A.T. Varovanje, d.o.o. (dokument št. 3061-15/2025-32, tč. 4).

⁷¹ SINET-PARTNER d.o.o. (povezano podjetje s podjetjem SINET d.o.o.), GALEKOM IN d.o.o. (povezano podjetje s podjetjem VAROVANJE GALEKOM d.o.o.) in VALINA VARNOST d.o.o. (povezano podjetje s podjetjem VALINA VAROVANJE d.o.o.).

⁷² Agencija je pri presoji koncentracije podjetij AKTIVA in VARNOST VIČ upoštevala podatke za obdobje od leta 2021 do leta 2023.

oddana ponudba le enega ponudnika, ter naj pojasni, kateri pogoji naj bi onemogočali konkurenco in poda ustrezno pojasnilo.⁷³ Priglasitelj je predložil seznam, vendar brez pojasnil o tem, kateri pogoji v posamezni razpisni dokumentaciji naj bi omogočili oddajo ponudbe zgolj določenemu ponudniku.⁷⁴ Agencija tako ugotavlja, da gre za pavšalne navedbe konkurenta, ki niso podprte s konkretnimi dokazi.

51. Agencija ugotavlja, da so naročniki v postopkih javnega naročanja zavezani ravnati skladno z Zakonom o javnem naročanju, ki določa jasna načela transparentnosti, enakopravnosti in nediskriminacije ponudnikov. Čeprav ni mogoče popolnoma izključiti tveganja, da bi v posameznih primerih razpisni pogoji omogočali prednost določenim ponudnikom, to ni okoliščina, ki bi vplivala na presojo koncentracije. Ravnanja javnih naročnikov so lahko podvržena presoji nepravilnosti v okviru postopkov, sproženih s strani ponudnikov oziroma zagovornikov javnega interesa.
52. Poleg tega je Agencija preverila mnenja konkurenčnih podjetij glede obravnavane koncentracije, predvsem v zvezi z vplivom na ceno, kakovost in raznolikost storitev ter možnost vstopa novih ponudnikov na trg. Vsi konkurenti, razen enega, so navedli, da koncentracija ne bo imela vpliva na njihovo poslovanje, pri čemer niso konkretizirali, kakšen vpliv bi koncentracija lahko imela na trgu.
53. Agencija je proučila navedbe edinega konkurenta, ki opozarja na domnevne negativne učinke obravnavane koncentracije na (i) cene, (ii) možnost vstopa novih ponudnikov na trg zasebnega varovanja in (iii) omejene možnosti izbire naročnikov na javnih naročilih.

(i) Vpliv na cene

54. Glede vpliva na cene storitev konkurent navaja, da naj bi združeno podjetje na določenih geografskih območjih ali v določenih segmentih (npr. večji kompleksi, kritična infrastruktura, bolnišnice, občinske službe) postalo edini ali dominanten ponudnik, kar bi lahko vodilo v povišanje cen. Agencija uvodoma ugotavlja, da zadevna koncentracija ne povzroča take spremembe tržnih deležev ali strukture trga, da bi združeno podjetje postalo največji ali prevladujoči ponudnik na trgu varovanja ljudi in premoženja. Poleg tega so storitve varovanja v segmentih, ki jih je izpostavlja konkurent, praviloma predmet postopkov javnega naročanja, v katerih se cene oblikujejo v okviru transparentnega in konkurenčnega postopka.
55. Agencija je konkurenta pozvala, naj predloži primere takih javnih naročil, ki naj bi potrjevali njegove navedbe.⁷⁵ Konkurent je predložil 3 primere javnih naročil, za katere je navedel, da sta bila ponudnika zgolj podjetji AKTIVA VAROVANJE in PROTECT INFRA,⁷⁶ in sicer:

⁷³ Dokument št. 3061-15/2025-31 z dne 28. 10. 2025, tč. 1.

⁷⁴ Dokument št. 3061-15/2025-38 z dne 19. 11. 2025, tč. 1.

⁷⁵ Dokument št. 3061-15/2025-31 z dne 28. 10. 2025, tč. 2.

⁷⁶ Dokument št. 3061-15/2025-38 z dne 19. 11. 2025, tč. 3.

56. Agencija je pregledala navedena javna naročila na Portalu javnih naročil in ugotavlja, da: (i) je v postopku javnega naročila [REDACTED] poleg podjetij AKTIVA VAROVANJE in PROTECT INFRA ponudbo oddalo tudi podjetje [REDACTED], ki je bilo izbrano kot najugodnejši ponudnik; (ii) sta bili v postopku javnega naročila [REDACTED] podjetji AKTIVA VAROVANJE in PROTECT INFRA res edina ponudnika, vendar nobeno od njiju ni bilo izbrano, saj sta bili ponudbi nedopustni, ker sta presegali zagotovljena sredstva naročnika; in (iii) je bilo javno naročilo [REDACTED] razdeljeno na 11 sklopov, pri čemer je prevzeto podjetje oddalo ponudbo za 3 sklope (5, 6 in 7). Agencija ugotavlja, da je podjetje AKTIVA VAROVANJE v navedenem postopku oddalo skupno ponudbo s podjetjem [REDACTED] in ni nastopalo kot samostojni ponudnik.⁷⁷ Agencija nadalje ugotavlja, da sta si v koncentraciji udeleženi podjetji konkurirali le na dveh sklopih (5 in 7), pri čemer je bilo v obeh sklopih izbrano podjetje AKTIVA VAROVANJE v skupni ponudbi s podjetjem [REDACTED]. Na 6. sklopu, na katerem je prevzeto podjetje prav tako oddalo ponudbo, je bil izbran [REDACTED] v skupni ponudbi s podjetji [REDACTED], [REDACTED].
57. Ker je konkurent izpostavil zgolj tri javna naročila, na podlagi katerih ni mogoče narediti relevantnih zaključkov o splošnih razmerah konkurence, je Agencija nadalje preverila, v kolikšni meri sta si skupina AKTIVA in prevzeto podjetje dejansko konkurirala kot edina ponudnika v postopkih javnega naročanja. Namen te analize je bil ugotoviti, ali bi zadevna koncentracija lahko povzročila zmanjšanje števila ponudnikov ali nastanek položajev, v katerih bi po koncentraciji na posameznih javnih naročilih nastopal zgolj en ponudnik.
58. Glede na to, da je bilo samo v zadnjem letu na Portalu javnih naročil objavljenih približno 270 javnih naročil, ki se nanašajo na varovalne storitve,⁷⁸ je Agencija zaradi velikega obsega podatkov pozvala priglasitelja, naj ji posreduje podatke o javnih naročilih, na podlagi katerih imajo v koncentraciji udeležena podjetja sklenjene veljavne pogodbe za izvajanje storitev varovanja ljudi in premoženja.⁷⁹ Poleg tega je Agencija zaprosila Ministrstvo za javno upravo (MJU), da ji posreduje izvoz podatkov o izvedenih javnih naročilih v relevantnem obdobju.⁸⁰
59. Na podlagi analize razpoložljivih podatkov⁸¹ je Agencija ugotovila, da ima prevzeto podjetje sklenjenih 14 veljavnih pogodb za izvajanje storitev varovanja ljudi in premoženja, ki temeljijo na 14-ih javnih naročilih, izvedenih od leta 2023 dalje (podatki ne vključujejo evidenčnih javnih naročil). Nadalje je ugotovila, da sta si podjetji AKTIVA VAROVANJE in PROTECT INFRA kot edina ponudnika konkurirali le na enem izmed teh 14 javnih naročil, katerega naročnik je bilo [REDACTED] in to zgolj na enem izmed šestih sklopov.

⁷⁷ Podjetje SINTAL d.o.o. je oddalo s podjetji Nova Panorama d.o.o., Sintal Fiva d.o.o. in Prosignal d.o.o., skupno ponudbo za sklope naročila: 1, 3, 6, 8 in 10.

⁷⁸ Podatki za CPV kodo 79710000-Varovalne storitve.

⁷⁹ Dokument št. 3061-15/2025-29 z dne 17. 10. 2025 (Zahteva za dopolnitev priglasitve) in št. 3061-15/2025-32 z dne 4. 11. 2025 (Odgovor priglasitelja).

⁸⁰ Dokument št. 3061-15/2025-30 z dne 21. 10. 2025 (Zaprosilo za posredovanje podatkov) in št. 3061-15/2025-34 z dne 10. 11. 2025 (Odgovor MJU).

⁸¹ Agencija od priglasitelja in MJU ni dobila podatkov o ponudnikih na posameznih javnih naročilih, zato je morala v ta namen na Portalu javnih naročil »ročno« pregledati objavljene odločitve o oddaji preučevanih javnih naročil.

60. Agencija je analizirala tudi javna naročila, na podlagi katerih imajo podjetja skupine AKTIVA sklenjene veljavne pogodbe za izvajanje storitev varovanja ljudi in premoženja. Ugotovila je, da imajo sklenjenih 26 pogodb na podlagi 26 izvedenih javnih naročil (podatki ne vključujejo evidenčnih javnih naročil). Prevzeto podjetje je bilo edini konkurent podjetju AKTIVA VAROVANJE le na enem javnem naročilu, in sicer naročnika [REDACTED] ki ga je izpostavil tudi konkurent in ga je Agencija že analizirala v točki 56 te odločbe.

61. Na podlagi izvedene analize Agencija ugotavlja, da navedbe konkurenta o domnevnem vplivu obravnavane koncentracije na povišanje cen niso izkazane. Razpoložljivi podatki ne potrjujejo, da bi bila skupina AKTIVA in prevzeto podjetje v relevantnem obdobju pogosto edina ali prevladujoča ponudnika v postopkih javnega naročanja, niti da bi med njima obstajalo sistematično konkuriranje, katerega odprava bi lahko povzročila bistveno zmanjšanje konkurenčnega pritiska. Agencija zato ocenjuje, da obravnavana koncentracija v okviru presoje enostranskih učinkov verjetno ne bo imela negativnega vpliva na cene storitev varovanja ljudi in premoženja.

(ii) Vpliv na možnost vstopa novih ponudnikov na trg

62. Glede možnosti vstopa novih ponudnikov na trg zasebnega varovanja konkurent opozarja na koncentracijo treh VNC-jev v lasti združenega podjetja. Kot navaja, v primeru nenudanja nadomestnega VNC-ja ali z izsiljevanjem neekonomskih pogojev lahko združeno podjetje poviša stroške konkurentom in omeji vstop novim konkurentom. Ob tem je s tem v zvezi izpostavil tudi domnevno negativen vpliv koncentracije na svoj položaj na trgu.

63. Kot že navedeno, je storitev varovanja ljudi in premoženja tesno povezana s storitvijo upravljanja z VNC-jem. Eden izmed pogojev za pridobitev licence za opravljanje dejavnosti varovanja ljudi in premoženja je, da ima podjetje lasten ali pogodbeno najeti VNC. V okviru skupine AKTIVA imata podjetji AKTIVA VAROVANJE in VARNOST VIČ vzpostavljen lasten VNC ter pridobljene ustrezne licence za njegovo upravljanje. Prav tako ima tudi podjetje PROTECT INFRA vzpostavljen lasten VNC in pridobljeno licenco za njegovo upravljanje. Agencija je glede na to, da bo imelo združeno podjetje v lasti 3 VNC-je preučila, ali bi lahko zadevna koncentracija predstavljala oviro za vstop na trg varovanja ljudi in premoženja podjetjem brez lastnega VNC-ja oziroma poslabšala položaj že obstoječih konkurentov.

64. Agencija ugotavlja, da ima v Republiki Sloveniji 13 podjetij licenco za upravljanje z VNC-jem.⁶² Podjetje NEK d.o.o. uporablja VNC izključno za interne potrebe, torej za zagotavljanje varnosti lastnih objektov in zaposlenih.⁶³

65. Agencija nadalje ugotavlja, da je od preostalih 12-ih podjetij 11 dejavnih na trgu varovanja ljudi in premoženja. Podjetje TELEKOM SLOVENIJE, d.d., ki na tem trgu ni prisotno, zagotavlja storitve sprejema, nadzora in obdelave alarmnih signalov podjetjem brez lastnega VNC-ja, ki so dejavna na navedenem trgu.

⁶² Podjetja, ki so imetniki VNC-jev oziroma licenc za upravljanje z VNC v Republiki Sloveniji: AKTIVA VAROVANJE, VARNOST VIČ, PROTECT INFRA, SINTAL d.o.o., SINTAL MARIBOR d.o.o., FIT VAROVANJE, d.d., PROSIGNAL, d.o.o., RIVAL – VTS, d.o.o., Ljubljana, SINET d.o.o., VARGAS – AL d.o.o., VAROVANJE GALEKOM d.o.o., NEK d.o.o. in TELEKOM SLOVENIJE, d.d.

⁶³ Dokument št. 3061-15/2025-1, tč. 6 1 – I. Predstavitev panoge zasebnega varovanja.

66. Od 11-ih podjetij, ki razpolagajo z lastnim VNC-jem in so dejavna na trgu varovanja ljudi in premoženja, [REDACTED]

[REDACTED] Preostala podjetja svoje VNC-je uporabljajo izključno za izvajanje lastne dejavnosti varovanja ljudi in premoženja (oziroma za izvajanje dejavnosti z njimi povezanih podjetij) ter jih ne dajejo v najem konkurentom na navedenem trgu.

67. V okviru skupine AKTIVA le podjetje VARNOST VIČ omogoča pogodbeni najem VNC-ja osmim konkurenčnim podjetjem,⁸⁴ medtem ko podjetje AKTIVA VAROVANJE omogoča uporabo VNC-ja le podjetjem znotraj skupine. [REDACTED]

85

68. Na podlagi navedenega Agencija ugotavlja, [REDACTED] omogočajo najem VNC-ja 81 podjetjem⁸⁶ z licenco za varovanje ljudi in premoženja. V analizo niso vključena podjetja iz skupin AKTIVA in SINTAL brez lastnega VNC-ja, ker jim najem VNC-ja omogočajo povezana podjetja v teh skupinah.

69. Iz Tabele 1 je razvidno, da prevzeto podjetje (tako kot podjetje AKTIVA VAROVANJE) ne ustvarja prihodkov iz naslova upravljanja z VNC-jem oziroma ne nudi pogodbenega najema svojega VNC-ja drugim konkurentom na trgu varovanja ljudi in premoženja, ki nimajo lastnih VNC-jev. Na podlagi navedenega Agencija ugotavlja, da obravnavana koncentracija v ničemer ne vpliva na dostopnost do najema VNC-ja in zato ne more povzročiti protikonkurenčnih učinkov v smislu omejevanja dostopa obstoječih ali potencialnih konkurentov do te storitve.

70. Zakonodaja določa, da mora biti vsak primarni VNC telekomunikacijsko povezan z vsaj enakovrednim ali naprednejšim nadomestnim (sekundarnim/rezervnim) VNC-jem, katerega vloga je izključno podporne narave. Ob izpadu ali okvari primarnega VNC-ja sekundarni samodejno prevzame njegovo funkcijo.⁸⁷

71. V zvezi z domnevnim nenudenjem ali poslabšanjem ekonomskih pogojev za dostop do nadomestnega VNC-ja Agencija na podlagi razpoložljivih podatkov⁸⁸ ugotavlja, da podjetja z lastnimi VNC-ji te storitve praviloma medsebojno kompenzirajo (drug drugemu brezplačno nudijo rezervni VNC). To velja tudi za prevzeto podjetje, ki storitev kompenzira s podjetjem VARGAS-AL d.o.o.⁸⁹ Prav tako podjetje AKTIVA VAROVANJE storitev nadomestnega VNC-ja kompenzira s podjetjem [REDACTED], podjetje VARNOST VIČ pa

⁸⁴ Ta podjetja so: STINGER d.o.o., GYMCO SECURITY d.o.o., VARNOST ARH d.o.o., PROLINE VAROVANJE d.o.o., AZON IP d.o.o., IBS VAROVANJE d.o.o., Parks 1, d.o.o. in VALINA VAROVANJE d.o.o. (dokument št. 3061-15/2025-4).

⁸⁵ Dokument št. 3061-15/2025-12.

⁸⁶ Vseh 81 podjetij ni dejavnih na trgu varovanja ljudi in premoženja, saj imajo nekatera podjetja licence pridobljene zgolj za interno varovanje in ne opravljajo storitev za tretje osebe.

⁸⁷ Dokument št. 3061-15/2025-6, tč. 1.c).

⁸⁸ Navedbe priglasielja in konkurenčnih podjetij, ki jim je Agencija posredovala vprašalnik.

⁸⁹ Dokument št. 3061-15/2025-6, tč. 1. d).

⁹⁰ Dokument št. 3061-15/2025-6, tč. 1.b).

sodeluje na tem področju s podjetjem [REDAKTIRANO]. Agencija izpostavlja, da tudi koncentracija podjetij AKTIVA SKUPINA in VARNOST VIČ, ki jo je obravnavala v letu 2024, ni imela za posledico, da bi si podjetji AKTIVA VAROVANJE in VARNOST VIČ medsebojno kompenzirali storitev nadomestnega VNC-ja. Priglasitelj je na vprašanje Agencije, ali načrtuje spremembe v smislu, da bi si podjetja AKTIVA VAROVANJE, VARNOST VIČ in PROTECT INFRA medsebojno zagotavljala nadomestni VNC odgovoril, da ne načrtuje sprememb na tem področju.⁹²

72. Glede na navedeno Agencija ugotavlja, da so trditve konkurenta pavšalne in ne odražajo dejanskega stanja. Nobeden od ostalih konkurentov tudi ni izrazil pomislekov, da bi imetništvo treh VNC-jev združenega podjetja lahko imelo negativne posledice na trg varovanja ljudi in premoženja ali konkretno na njihov položaj na trgu.

73. Konkurent, ki je edini izrazil pomisleke glede zadevne koncentracije, je tudi navedel, da naj bi imela koncentracija negativen vpliv na njegov položaj na trgu. Pri tem je izpostavil, da če bi združeno podjetje, ki bi po koncentraciji razpolagalo s tremi VNC-ji, dodatno zožilo ali podražilo dostop konkurentom do nadomestnega VNC-ja, bi to neposredno poslabšalo njegovo sposobnost, in sicer: (i) nastopanja na javnih naročilih, (ii) ponujanja konkurenčnih cen in (iii) obvladovanja operativnih tveganj.

74. Agencija ugotavlja, da so navedbe konkurenta v zvezi s poslabšanjem njegovega položaja povsem pavšalne in niso podkrepljene z dejstvi, ki bi vzbujala konkurenčne pomisleke. Iz njegovega odgovora na vprašalnik izhaja, [REDAKTIRANO] zato obravnavana koncentracija v ničemer ne vpliva na njegov položaj, zlasti ne v smislu izgube ali podražitve dostopa do rezervnega VNC-ja.

75. Na podlagi izvedene analize Agencija ugotavlja, da obravnavana koncentracija ne bo imela negativnega vpliva na možnost vstopa novih ponudnikov na trg varovanja ljudi in premoženja. Razpoložljivi podatki ne potrjujejo, da bi imetništvo treh VNC-jev združenega podjetja povzročilo omejevanje ali poslabšanje dostopa obstoječih ali potencialnih konkurentov do storitev upravljanja z VNC-jem ali do nadomestnega VNC-ja. Agencija prav tako ugotavlja, da prevzeto podjetje že pred koncentracijo ni nudilo najema svojega VNC-ja tretjim podjetjem, zato koncentracija ne spreminja obstoječih tržnih razmer. Navedbe konkurenta o domnevnem poslabšanju njegovega položaja na trgu niso izkazane in niso podprte s konkretnimi dejstvi. Agencija zato ocenjuje, da obravnavana koncentracija v okviru presoje enostranskih učinkov ne bo povzročila omejevanja vstopa novih ponudnikov na trg.

(iii) Vpliv na omejene možnosti naročnikov na javnih naročilih

76. Agencija ugotavlja, da so trditve konkurenta, da bi zadevna koncentracija zmanjšala število ponudnikov na javnih naročilih in posledično povzročila dvig cen, pavšalne ter niso podprte s konkretnimi podatki o preteklih javnih naročilih, ki bi vzbujali utemeljene konkurenčne pomisleke. Kot je bilo že predhodno pojasnjeno, je bilo zelo malo javnih naročil, kjer sta bila

⁹¹ Dokument št. 3061-15/2025-32, tč. 5.

⁹² Dokument št. 3061-15/2025-18, tč. 3d)

edina ponudnika le skupina AKTIVA in prevzeto podjetje (na dveh od 40 analiziranih javnih naročil)⁹³. Na preostalih javnih naročilih, ki jih je analizirala Agencija, so ponudbe oddajala tudi druga konkurenčna podjetja, med katerimi so: [REDACTED]

[REDACTED] Na tej podlagi Agencija ugotavlja, da zadevna koncentracija ne bo bistveno zmanjšala števila ponudnikov na javnih naročilih. Posledično tudi ni pričakovati, da bi koncentracija sama po sebi povzročila dvig cen, razen v primeru nedovoljenega dogovarjanja med združenim podjetjem in ostalimi ponudniki, kar je Agencija presojala v nadaljevanju v okviru možnosti koordiniranih učinkov.

B.1.4. Enostranski učinki

77. Agencija v postopku presoje koncentracije podjetij AKTIVA SKUPINA in PROTECT INFRA ni ugotovila okoliščin, ki bi lahko povzročile enostranske učinke na upoštevnem storitvenem trgu varovanja ljudi in premoženja v Republiki Sloveniji in s tem bistveno ovirale učinkovito konkurenco. To izhaja iz naslednjih ugotovitev: (i) tržni delež združenega podjetja znaša približno [20-30] %, zato koncentracija ne vodi do vzpostavitve ali krepitev prevladujočega položaja; (ii) prevzeto podjetje je manjši akter na trgu, saj se po ustvarjenih prihodkih uvršča na osmo oziroma deveto mesto⁹⁴; (iii) na trgu je prisotno večje število drugih ponudnikov, med njimi en večji (skupina SINTAL) s približno [30-40] % tržnim deležem in več manjših; (iv) podatki kažejo, da imetništvo treh VNC-jev v lasti združenega podjetja ne predstavlja vstopne ovire niti ne vpliva na poslabšanje konkurenčnega položaja obstoječih ponudnikov; (v) konkuriranje med skupino AKTIVA in prevzetim podjetjem v postopkih javnega naročanja ni pogosto in tako koncentracija ne bo povzročila bistvenega zmanjšanja konkurence v postopkih javnega naročanja storitev varovanja ljudi in premoženja in (vi) prirast tržnega deleža SKUPINE AKTIVA za [REDACTED] (oziroma [REDACTED], če upoštevamo izpad prihodkov prevzetega podjetja zaradi izteka pogodbe z največjim naročnikom) pomeni, da se struktura trga z zadevno koncentracijo bistveno ne spreminja. Posledično se možnosti izbire za uporabnike storitev ne bodo bistveno zmanjšale.

78. Agencija je v točki 39 te odločbe ugotovila, da indeks HHI po izvedbi koncentracije ostaja pod mejnimi vrednostmi, ki praviloma ne vzbujajo konkurenčnih pomislekov. Vendar pa Agencija v skladu s Horizontalnimi smernicami Evropske komisije poudarja, da lahko tudi koncentracije s takšnimi vrednostmi HHI v določenih okoliščinah vzbudijo konkurenčne pomisleke.⁹⁵ Komisija kot relevantne navaja več dejavnikov. V obravnavanem primeru pri Agenciji vzbuja pozornost dejstvo, da ima podjetje TVINING d.o.o., ki je del skupine Pistotnik, v katero spada skupina SINTAL, 18,6 % kapitalski delež v podjetju AKTIVA VAROVANJE d.d. Agencija je zato v nadaljevanju analizirala, ali bi zadevna koncentracija lahko povečala možnost za usklajevanje ravnanj med udeleženci na trgu.

⁹³ Javno naročilo Ministrstva za obrambo (JN005337/2023), razdeljeno na 6 sklopov (prevzeto podjetje kandidiralo samo za 4. sklop, na katerem je bila njegova ponudba ugodnejša od ponudbe AKTIVA VAROVANJE) in javno naročilo Pošte Slovenije (JN008615/2022), razdeljeno na 11 sklopov (prevzeto podjetje in skupina AKTIVA sta si konkurirala z oddajo ponudb na dveh od 11-ih sklopov (5 in 7), pri čemer je bilo na obeh sklopih kot najugodnejši ponudnik izbrano podjetje AKTIVA VAROVANJE v skupni ponudbi s podjetjem SINTAL d.o.o.

⁹⁴ V kolikor bi upoštevali izpad prihodkov v letu 2025 višini približno 1 mio EUR zaradi poteka pogodbe z največjim naročnikom, tj. UKC Maribor (pojasnilo v točkah 43 in 44 te odločbe)

⁹⁵ Horizontalne smernice, odst. 20.

B.1.5. Koordinirani učinki

B.1.5.1. Pravni okvir

79. Na nekaterih trgih je struktura takšna, da lahko podjetja ocenijo, da je ekonomsko smotno in zato bolj zaželeno, da sprejmejo trajnostne ukrepe, katerih cilj je zvišanje cen z usklajevanjem medsebojnega ravnanja. Koncentracija lahko poveča verjetnost, da bodo podjetja sposobna usklajevati svoje ravnanje in zvišati cene, tudi če ne bodo sklenila formalnega sporazuma ali se neposredno dogovorila o usklajevanju (tiho dogovarjanje).⁹⁶
80. V skladu s Horizontalnimi smernicami Evropske komisije je trajnost takšnega usklajevanja odvisna predvsem od (i) zadostne preglednosti trga, ki omogoča spremljanje ravnanj konkurentov, (ii) obstoja verodostojnih odvračilnih mehanizmov v primeru odstopanj ter (iii) odsotnosti učinkovitega konkurenčnega pritiska s strani zunanjih udeležencev ali kupcev. Pri presoji možnosti koordiniranih učinkov je treba navedene dejavnike presojati celovito in ob upoštevanju sprememb tržne strukture, ki jih prinaša koncentracija.⁹⁷

B.1.5.2. Dejavniki, ki lahko vplivajo na možnost usklajevanja na trgu varovanja ljudi in premoženja v segmentu javnega naročanja

81. Struktura trga pomembno vpliva na možnost usklajevanja med podjetji. Agencija je že ugotovila, da je bil trg varovanja ljudi in premoženja že pred obravnavano koncentracijo oligopolne narave, pri čemer se njegova struktura po koncentraciji ne spreminja. Po izvedbi koncentracije bi imeli obe največji skupini podjetij (SINTAL in AKTIVA) skupaj približno [50-60] - odstotni tržni delež, medtem ko so ostali konkurenti bistveno manjši, saj praktično nobeden od njih ne presega [5-10] - odstotnega tržnega deleža.
82. Ker prevzeto podjetje glavino svojih prihodkov na trgu varovanja ljudi in premoženja ustvarja z naročniki, ki so zavezanci za javno naročanje, ti naročniki pa predstavljajo tudi pomembne kupce skupine AKTIVA, se je Agencija pri presoji koordiniranih učinkov osredotočila na segment trga javnih naročil.
83. Agencija je v nadaljevanju preučila, ali bi bilo na zadevnem trgu, v segmentu javnih naročil, mogoče doseči pogoje usklajevanja in ali je verjetno, da bo usklajevanje trajno. Pri tem je upoštevala razpoložljive informacije glede značilnosti zadevnega trga, vključno s strukturnimi lastnostmi in preteklim ravnanjem podjetij v postopkih javnih naročil. Agencija je skladno s prakso Komisije presojala merila celovito.⁹⁸

⁹⁶ Horizontalne smernice, odst. 39 in 40. Usklajevanje podjetij lahko poteka v različnih oblikah in je lahko usmerjeno v ohranjanje cen nad konkurenčno ravni, v omejevanje proizvodnje ali kapacitet, v delitev trga po geografskem območju ali drugih značilnosti kupcev in v dodelitev pogodb na ponudbenih trgih.

⁹⁷ Horizontalne smernice (odst. 41) ter sodna praksa, npr. sodba Bertelsmann in Sony Corporation of America/Impala (C-413/06 P, EU:C:2008:392, točki 123 in 125).

⁹⁸ Npr. odločba Komisije M.10699 z dne 31. 10. 2022 v zadevi Salmar / NTS, odst. 52.

B.1.5.3. Ocena Agencije glede možnosti doseganja pogojev usklajevanja na trgu varovanja ljudi in premoženja v segmentu javnih naročil

84. Glede na oligopolno strukturo trga varovanja ljudi in premoženja je konkurenca pri oddaji ponudb v postopkih javnega naročanja omejena, kar lahko povečuje tveganje usklajevanja ravnanj med ponudniki. Usklajevanje med manjšim številom udeležencev je namreč praviloma lažje kot med številnimi.⁹⁹ Poleg tega je na obravnavanem trgu prisotna praksa oddaje skupnih ponudb. V okviru analize javnih naročil je Agencija ugotovila, da so podjetja skupine SINTAL na posameznih javnih naročilih oddajala skupne ponudbe z manjšimi konkurenti, v določenih primerih pa so bila v skupne ponudbe vključena tudi podjetja skupine AKTIVA.¹⁰⁰ Nadalje je mogoče ugotoviti, da so nekatera večja javna naročila z vidika obsega in zahtevnosti sposobni izvesti zgolj večji izvajalci storitev varovanja ljudi in premoženja, ki pri izvedbi naročil pogosto sodelujejo z manjšimi izvajalci v vlogi podizvajalcev, zlasti na geografskih območjih, kjer sami ne razpolagajo z zadostnimi kadrovskimi ali tehničnimi zmogljivostmi.
85. Podjetja bi se potencialno lahko uskladila glede cen storitev fizičnega in intervencijskega varovanja, saj gre za razmeroma omejen nabor storitev, kar lahko olajša usklajevanje.¹⁰¹ Agencija ocenjuje, da je trg varovanja ljudi in premoženja v segmentu javnih naročil, zlasti glede cen storitev, na splošno pregleden. Takšna preglednost lahko udeležencem morebitnega usklajevanja omogoča, da v zadostni meri spremljajo ravnanja drugih podjetij in zaznajo morebitna odstopanja od dogovorjenega ravnanja, kar lahko olajša uporabo povračilnih ukrepov.¹⁰² Tudi Komisija je ugotovila, da je spremljanje odstopanj lažje na preglednih trgih z omejenim številom tržnih udeležencev¹⁰³ ter da je preglednost praviloma visoka na trgih, kjer se transakcije odvijajo prek javnih ponudb, javnih naročil ali odprtih izklicnih dražb.¹⁰⁴
86. Zavezanca za javno naročanje je mogoče šteti med kupce z razmeroma enostavnimi in predvidljivimi značilnostmi, saj so razpisni pogoji in merila v veliki meri standardizirani, povpraševanje pa je praviloma usmerjeno v primerljive storitve. Takšne značilnosti povpraševanja bi lahko podjetjem dodatno olajšale morebitno usklajevanje ravnanj, vključno z delitvijo trga ali naročil.¹⁰⁵
87. Prav tako bi lahko članstvo v Zbornici za razvoj slovenskega zasebnega varovanja prispevalo k lažji izmenjavi informacij oziroma olajšalo usklajevanje med podjetji, saj so vanjo vključeni vsi oziroma večina pomembnejših akterjev na zadevnem trgu. Na možnost lažjega usklajevanja med skupino AKTIVA in skupino SINTAL bi lahko vplivale tudi določene strukturne povezave, zlasti lastniški delež, ki ga ima podjetje TVINING d.o.o. (podjetje v skupini Pistotnik, katere del je skupina SINTAL) v podjetju AKTIVA

⁹⁹ Horizontalne smernice, odst. 45.

¹⁰⁰ Npr. javno naročilo Pošte Slovenije (JN008615/2022), ki je bilo razdeljeno na 11 sklopov. Podjetje SINTAL d.o.o. je oddalo s podjetji Nova Panorama d.o.o., Sintal Fiva d.o.o. in Prosignal d.o.o. skupno ponudbo za 5 sklopov (1, 3, 6, 8 in 10). Podjetje AKTIVA VAROVANJE pa je oddalo s podjetjem SINTAL d.o.o. skupno ponudbo za 6 sklopov (2, 4, 5, 7, 9 in 11); javno naročilo Okrožnega sodišča v Murski Soboti (JN002775/2025), kjer je podjetje AKTIVA VAROVANJE oddalo skupno ponudbo s podjetjem KODA PLUS d.o.o.

¹⁰¹ Horizontalne smernice, odst. 45.

¹⁰² Horizontalne smernice, odst. 49.

¹⁰³ Horizontalne smernice, odst. 49.

¹⁰⁴ Horizontalne smernice, odst. 50.

¹⁰⁵ Horizontalne smernice, odst. 46.

VAROVANJE, saj lahko takšne povezave vplivajo na spodbude in možnosti za usklajeno ravnanje.

88. Agencija nadalje ugotavlja, da je povpraševanje zavezancev za javno naročanje po storitvah varovanja ljudi in premoženja zelo veliko in stalno, kar se odraža v velikem številu izvedenih javnih naročil na tem področju. Res je, da se pri večjih javnih naročilih pogodbe sklepajo tudi za daljše obdobje, in sicer do pet let, vendar to ne zmanjšuje dinamike povpraševanje po teh storitvah, ki je kljub temu veliko in stalno. Takšne okoliščine bi lahko podjetja odvrčale od odstopanja od morebitnih usklajenih ravnanj ter prispevale k ohranjanju trajnosti usklajevanja,¹⁰⁶ saj bi se v primeru zaznanih odstopanj od dogovora povračilni ukrepi lahko sprožili v relativno kratkem časovnem obdobju.
89. Agencija glede na vse navedeno meni, da bi bil lahko trg varovanja ljudi in premoženja v segmentu javnih naročil dovzeten za usklajevanje.

B.1.5.4. Presoja morebitnega povečanega tveganja koordiniranih učinkov zaradi obravnavane koncentracije

90. Agencija se je v obravnavanem primeru osredotočila na učinke oziroma spremembe, ki bi jih lahko povzročila zadevna koncentracija, zlasti na vprašanje, ali bi prevzem podjetja PROTECT INFRA s strani podjetja AKTIVA SKUPINA na trgu varovanja ljudi in premoženja v segmentu javnih naročil lahko omogočil ali olajšal morebitno usklajevanje ravnanj med največjima akterjema na trgu, in sicer med skupinama AKTIVA in SINTAL.
91. Agencija je v ta namen preučila vlogo podjetja PROTECT INFRA na trgu varovanja ljudi in premoženja v segmentu javnih naročil pred obravnavano koncentracijo.
92. Glede na velik obseg javnih naročil na trgu varovanja ljudi in premoženja se je Agencija osredotočila na reprezentativen vzorec 86 postopkov javnega naročanja, v katerih so kot najugodnejši ponudniki nastopala podjetja PROTECT INFRA [REDACTED], skupina AKTIVA [REDACTED] in skupina SINTAL [REDACTED].¹⁰⁷ Agencija ocenjuje, da takšen vzorec omogoča presojo konkurenčne vloge prevzetega podjetja ter presojo vpliva obravnavane koncentracije na verjetnost, stabilnost ali učinkovitost morebitnega usklajevanja ravnanj med največjima akterjema na trgu.
93. Analiza 86-ih vzorčnih javnih naročil je pokazala: (i) v 14 postopkih javnega naročanja, v katerih je podjetje PROTECT INFRA sklenilo pogodbe za izvajanje storitev varovanja ljudi in premoženja,¹⁰⁸ je skupina AKTIVA nastopala kot konkurenčni ponudnik v treh postopkih¹⁰⁹,

¹⁰⁶ Horizontalne smernice, odst. 52.

¹⁰⁷ V primeru prevzetega podjetja In skupine AKTIVA je Agencija upoštevala javna naročila, izvedena v obdobju 2023-2025 (z izjemo enega javnega naročila, ki je bilo izvedeno v letu 2022), na podlagi katerih imajo v koncentraciji udeležena in z njimi povezana podjetja sklenjene veljavne pogodbe za izvajanje storitev varovanja ljudi in premoženja. V primeru skupine SINTAL je Agencija upoštevala javna naročila, na podlagi katerih so podjetja skupine SINTAL v obdobju 2022-2025 sklenila pogodbe za izvajanje storitev varovanja ljudi in premoženja, pri čemer ni nujno, da so vse te pogodbe še veljavne.

¹⁰⁸ Od 14-ih javnih naročil jih je bilo 8 razdeljenih na sklope, pri čemer je bilo prevzeto podjetje na vsakem od njih (z izjemo dveh) izbrano kot najugodnejši ponudnik samo za en sklop.

¹⁰⁹ Na vseh treh javnih naročilih (1. javno naročilo ZD dr. Adolfa Drojca Maribor – razdeljeno na 4 sklope; 2. javno naročilo Nacionalnega laboratorija za zdravje, okolje in hrano – razdeljeno na 3 sklope in 3. javno naročilo Ministrstva za obrambo – razdeljeno na 6 sklopov) je prevzeto podjetje kot najugodnejši ponudnik sklenilo pogodbo samo za en sklop posameznega javnega naročila. Na dveh od treh javnih naročil je bilo na sklopih, za katere je kandidiralo prevzeto

skupina SINTAL pa v enem postopku¹¹⁰; (ii) v 26 postopkih javnega naročanja, v katerih je skupina AKTIVA sklenila pogodbe za izvajanje storitev varovanja ljudi in premoženja, je podjetje PROTECT INFRA sodelovalo kot konkurenčni ponudnik le v enem postopku¹¹¹ in (iii) v 46 postopkih javnega naročanja, v katerih je skupina SINTAL sklenila pogodbe za izvajanje storitev varovanja ljudi in premoženja, podjetje PROTECT INFRA ni sodelovalo oziroma ni oddalo ponudbe.

94. Agencija ugotavlja, da prevzeto podjetje ni sodelovalo v večini javnih naročil, v katerih sta nastopala kot ponudnika skupina SINTAL ali skupina AKTIVA. Iz pregleda analiziranih postopkov javnega naročanja izhaja, da so se ponudbe prevzetega podjetja v posameznih primerih razlikovale od ponudb drugih ponudnikov. Vendar pa na tej podlagi ni mogoče ugotoviti, da bi prevzeto podjetje sistematično izvajalo izrazito agresivno strategijo. Prav tako ni mogoče sklepati, da bi njegovo ravnanje bilo nepredvidljivo ali takšne narave, da bi lahko bistveno vplivalo na ravnanja drugih tržnih udeležencev ali na konkurenčno dinamiko v teh postopkih.
95. Podjetje PROTECT INFRA ima na celotnem trgu varovanja ljudi in premoženja približno [0-5] % tržni delež. Za segment javnih naročil Agencija ne razpolaga s podatki, ki bi omogočali natančno kvantitativno določitev njegovega tržnega deleža, saj ne razpolaga s podatkom o obsegu tega segmenta trga. Vendar pa na podlagi analize sodelovanja in uspešnosti podjetja PROTECT INFRA v postopkih javnega naročanja Agencija ocenjuje, da prevzeto podjetje tudi v tem segmentu ne nastopa kot pomembnejši akter z znatno tržno močjo.
96. Ob upoštevanju navedenega Agencija ocenjuje, da podjetje PROTECT INFRA pred koncentracijo ni izkazovalo izrazitih značilnosti tako imenovanega »odpadniškega podjetja« (maverick).¹¹² Njegovo ravnanje praviloma ni bilo takšne narave, da bi lahko bistveno preprečevalo ali oteževalo morebitno usklajevanje med največjima skupinama podjetij na trgu. Prav tako ni mogoče ugotoviti, da bi prevzeto podjetje v večini primerov predstavljalo odločilen konkurenčni pritisk na skupino SINTAL ali skupino AKTIVA. To še posebej velja zaradi omejenega števila javnih naročil, na katerih je neposredno konkuriralo omenjenima skupinama.
97. Na podlagi navedenega Agencija ocenjuje, da zadevna koncentracija ne bo bistveno povečala možnosti usklajevanja med skupino AKTIVA in skupino SINTAL pri oddaji ponudb v postopkih javnih naročil na trgu varovanja ljudi in premoženja.
98. Na podlagi razpoložljivih podatkov Agencija meni, da koncentracija podjetij AKTIVA SKUPINA in PROTECT INFRA ne bo povzročila bistvenega zmanjšanja učinkovite konkurence na upoštevnem storitvenem trgu varovanja ljudi in premoženja v Republiki Sloveniji. Po oceni Agencije koncentracija ne bo povzročila enostranskih protikonkurenčnih učinkov in ne bo imela za posledico ustvarjanja ali krepitev prevladujočega položaja

podjetje, edini konkurent podjetja AKTIVA VAROVANJE (na enem od dveh javnih naročil v skupni ponudbi s podjetjem SINTAL d.o.o.)

¹¹⁰ Javno naročilo UKC Ljubljana – razdeljeno na 3 sklope. Prevzeto podjetje je bilo izbrano kot najugodnejši ponudnik za 3. sklop. Na tem sklopu mu je poleg podjetja SINTAL d.o.o. konkuriralo tudi podjetje S.V.A.T. VAROVANJE d.o.o.

¹¹¹ Javno naročilo Pošte Slovenije, ki je podrobneje predstavljeno v točki 56. zadevne odločbe.

¹¹² Horizontalne smernice, odst. 42.

združenega podjetja. Zaradi zadevne koncentracije se možnost izbire za uporabnike storitev ne bo bistveno zmanjšala, kar je eden pomembnejših dejavnikov pri presoji skladnosti koncentracije s konkurenčnimi pravili. Agencija prav tako ocenjuje, da se zaradi zadevne koncentracije verjetnost usklajenega delovanja, zlasti med obema največjima skupinama podjetij na zadevnem trgu v segmentu javnih naročil, ne bo povečala.

IV. ZAKLJUČEK

99. Na podlagi posredovanih podatkov priglasiatelja koncentracije, ob upoštevanju javno dostopnih podatkov ter drugih razpoložljivih podatkov Agencija ugotavlja, da v zadevi priglašene koncentracije podjetij AKTIVA SKUPINA in PROTECT INFRA ni izkazan resen sum o neskladnosti koncentracije s pravili konkurence. Agencija zato koncentraciji na podlagi tretjega odstavka 70. člena ZPOmK-2 ne nasprotuje in izjavlja, da je skladna s pravili konkurence.

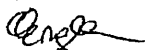
V. ODLOČITEV O STROŠKIH POSTOPKA

100. V skladu s prvim odstavkom 118. člena Zakona o splošnem upravnem postopku mora organ odločiti o stroških postopka. Glede na to, da posebni stroški v postopku niso nastali, je organ odločil, kot izhaja iz druge točke izreka.

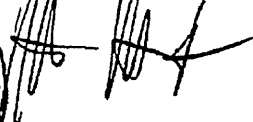
POUK O PRAVNEM SREDSTVU

Zoper to odločbo je dovoljeno vložiti tožbo pri Upravnem sodišču RS, Fajfarjeva 33, 1000 Ljubljana, v roku tridesetih dni od dneva vročitve odločbe. Tožba se v dveh izvodih vloži pri sodišču ali pa se pošlje po pošti. Šteje se, da je bila tožba vložena pri sodišču tisti dan, ko je bila priporočeno oddana na pošto. Stranka postopka se lahko v skladu s sedmim odstavkom 47. člena ZPOmK-2 tudi odpove pravici do sodnega varstva.

Postopek vodila:
Andreja Engelman



Andrej Matyoz
predsednik senata



Vročiti:

- AKTIVA SKUPINA poslovne storitve d.o.o., Ljubljanska cesta 12F, 1236 Trzin - osebno po ZUP.

Objaviti:

- Izrek odločbe na spletni strani Javne agencije Republike Slovenije za varstvo konkurence.