



## רשות ההגבלים העסקיים

### הכרזה בדבר קיום מונופולין השמירה טכנולוגיות מיגון (1971) בע"מ

בהתאם לסמכותי לפי סעיף 26 (א) לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988 (להלן: "החוק"), אני מכריז בזאת על השמירה טכנולוגיות מיגון (1971) בע"מ (להלן: "השמירה") כעל בעלת מונופולין באספקת שירותי מוקד וסיור ובחיבור למוקד באזור העיר אילת.<sup>1</sup>

#### 1. מבוא

היותה של השמירה בעלת מונופולין באספקת שירותי מוקד וסיור ובחיבור למוקד באזור העיר אילת אינה עובדה חדשה. אולם נחיצות הכרזתי זו גברה לאחרונה, משרכשה השמירה את המתחרה היחיד שלה בשוק זה – חברת ש.א.ש שירותי אבטחה ושמירה (תשמ"ו) בע"מ (להלן: "שאש").<sup>2</sup> בכך הפכה השמירה לבעלת מונופולין מוחלט באזור. בדרך הרגילה של הדברים הייתי מונע מיזוג זה אשר מחזק באופן ממשי את כוחה של השמירה באזור גיאוגרפי נתון בדרך של רכישת המתחרה היחיד שלה בו. אלא שלאחר בדיקה שערכה המחלקה הכלכלית של הרשות עלתה המסקנה כי שאש עומדת ממילא להיפלט מן השוק כחברה כושלת ובמצב זה מרבית מנוייה היו צפויים לעבור ממילא לידי השמירה.

תוצאת הדברים היתה, בהיעדר תוחלת למתחרה היחיד, אישור המיזוג. הכרזה זו מלווה את תוצאת המיזוג ובאה להעמיד את השמירה וחשוב מכך – את הציבור – כי על השמירה חלים האיסורים הקבועים בחוק ובפרט בסעיפים 29 ו-29א בו בתוקף היותה בעלת מונופולין.

#### 2. השוק הרלוונטי –

##### שוק המוצר

המבחן לקיומו של בעל מונופולין בשוק מסוים הוא בעיקרו מבחן עובדתי - בדיקת קיומה בפועל של שליטה בידי זה הנטען להיות בעל מונופולין בלמעלה ממחצית "מכלל אספקת הנכסים" או "מכלל מתן השירותים". שליטה זאת אינה מרחפת בחלל. היא שואבת את חיותה מהיותם של למעלה ממחצית מן השירותים התחליפיים זה לזה – בידי של אדם אחד. התחליפיות בה מדובר אינה תחליפיות פונקציונלית גרידא, אלא תחליפיות ישירה ומשמעותית. במילים אחרות, מדובר

<sup>1</sup> השמירה מספקת את שירותים אלו באזור העיר אילת תחת המותג "מוקד 99".

<sup>2</sup> מזג 5009, י"פ 5161, 24.2.03, בעמ' 1598.

באותם מוצרים אשר בעיני הצרכנים הם תחליפיים דיים עד כי העלאת מחיר קטנה אך קבועה במחירו של מוצר אחד תביא את הצרכן לנוטשו ולעבור לצורך את המוצר האחר, שמחירו נותר כשהיה. נקל להבין כיצד שליטה של אדם אחד במרבית המוצרים התחליפיים מקנה לו את הכוח להעלות את מחירם ולהוביל את השוק כולו לשיווי משקל ברמה א-תחרותית.

נקודת המוצא בקביעת שוק המוצר הרלוונטי היא במוצר המצומצם המסופק על ידי הפירמה בה מדובר. על בסיס נקודת מוצא זו תיבדק האפשרות להרחיב את הגדרת השוק תוך בחינת קיומם של מוצרים תחליפיים, שהם קרובים דיים למוצר הנבחן, ואשר אליהם עשוי קהל נרחב של צרכנים לעבור עקב העלאת מחירו של המוצר המצומצם.<sup>3</sup>

בהתאם לדין ולפסיקה – המבחן הרלוונטי לקביעת מונופולין הוא ככלל – מבחן המוצרים התחליפיים המסופקים בפועל. השוק הנבחן לצורך הכרזת המונופולין אינו משתרע, ככלל, על מתחרים פוטנציאליים. על כן אין צורך, בשלב ההכרזה, להיכנס לבדיקת תחליפיות ההיצע לצורך איתור שחקנים פוטנציאליים.<sup>4</sup>

לאחר בחינת תחליפיות הביקוש, מסתבר כי שוק המוצר הרלוונטי הוא אספקת שירותי מוקד וסיוור, לרבות החיבור לחדר הבקרה האלקטרוני של המוקד לשם קבלת שירותים אלו (להלן: "שירותי מוקד וסיוור").<sup>5</sup> שירותי המוקד והסיוור נועדו להגן על בתי עסק, מוסדות ומגורים מפני פריצות. באתר המנוי על שירותים אלו מותקנים גלאים, מערכת אזעקה ויחידת קצה, המחוברת למסופי חדר הבקרה של המוקד. בעת זיהוי פעילות חשודה או חריגה מפעילים הגלאים את מערכת האזעקה, המשמיעה צופר ומעבירה, באמצעות יחידת הקצה, אינדיקציות לחדר הבקרה האלקטרוני של המוקד. חדר הבקרה האלקטרוני מאויש 24 שעות ביממה על ידי מוקדנים, שבהתאם לאינדיקציות המתקבלות משגרים ניידת סיוור למקום הארוע, מזעיקים את המשטרה וכו', והכל על פי הצורך הפרטני. המקטעים המהווים את השוק הרלוונטי בענייננו הם כאמור שירותי המוקד והסיוור והחיבור אל המוקד לשם קבלת שירותים אלו. מקטעים אלו כוללים את קליטת הקריאות והאינדיקציות במוקד, ולעיתים גם העברת אותות מחדר הבקרה אל המנוי, באמצעות חיבור יחידת הקצה לחדר הבקרה האלקטרוני, ואת הנקיטה באמצעים המתבקשים בהתאם לקריאות המתקבלות, לרבות הפעלת שירותי הסיוור.

<sup>3</sup> ראה ה"ע 3/97 מגל מערכות ביטחון בע"מ נ' הממונה על הגבלים עסקיים; 2001 הגבלים עסקיים 3012583 פסקה 27.

<sup>4</sup> לעניין זה ראה ערר 7/95 בזק החברה הישראלית לתקשורת בע"מ נ' הממונה על הגבלים העסקיים; 1997 הגבלים עסקיים 3001553, פסקה 28. עם זאת בבוא הממונה לנקוט צעדים אופרטיביים מכוח ההכרזה עליו לבחון האם קיומה של תחליפיות היצע מדכאת את כוחו של בעל המונופולין עד כדי כך שניטל ממנו כוח השוק (market power).

<sup>5</sup> השווה U.S. v. Grinnell Corp., 86 S.Ct. 1698 (1966) p. 1705 בו מצא בית המשפט העליון בארה"ב כי יש להתייחס לשוק שירותי המוקד והסיוור על כלל השירותים שהוא מציע, כגון התרעה כנגד שריפות והתרעה כנגד פורצים – "Burglar alarm service is in a sense different from fire alarm service; from waterflow alarms; and so on. But it would be unrealistic on this record to break down the market into the various kinds of central station protective services that are available."

חיבור המנוי לחדר הבקרה יכול שיהיה אלחוטי, קווי או שילוב של שניהם. סוג החיבור נקבע בהתאם למספר גורמים, לרבות סוג המנוי (פרטי, עסקי או מוסדי, סוג בית העסק וכו'), דרישות החוק, דרישות חברות הביטוח, המבטחות את המנוי, ודרישות המנוי עצמו.

מתן שירותי מוקד וסיור כרוך בחובת רישוי, הקבועה בשתי הוראות חוק. סעיף 18 לחוק חוקרים פרטיים ושירותי שמירה, תשל"ב – 1972 קובע כי לא יקיים אדם משרד לשירותי שמירה ולא יארגן שירותי שמירה, אלא אם יש בידו רשיון לכך. הוראת חוק רישוי עסקים, תשכ"ח – 1968 וצו רישוי עסקים (עסקים טעוני רישוי), תשנ"ה – 1995, קובעים כי שירותי שמירה או איתור – מוקד בקרה אלקטרוני הם עסקים טעוני רישוי.<sup>6</sup>

### **השוק הגיאוגרפי**

השוק הגיאוגרפי הרלוונטי מתחם את האזור, בו פועלת הפירמה בה עסקינן, ואשר למונופול היפותטי, יהא רווחי להעלות בו מחיר בשיעור קטן אך משמעותי ובלתי חולף. השוק הגיאוגרפי כולל אם כן את מיקומה של הפירמה בה מדובר ואת כל אותם האזורים שרכישת המוצר מהם מהווה עבור הצרכנים תחליף משמעותי. קביעת השוק הגיאוגרפי הרלוונטי תעשה תוך בחינת התרחיש הצפוי במידה שהפירמה בה עסקינן תעלה את מחירו של המוצר הרלוונטי העלאת קטנה אך משמעותית. אם במקרה כזה יעבור קהל מספיק רחב של צרכנים לרכוש את אותו מוצר מפירמות אחרות באופן שמהלך כזה לא יהא כדאי לפירמה בה עסקינן הרי שיש לכלול את מיקומיהן של פירמות אלו בשוק הגיאוגרפי הרלוונטי.

מבדיקה שערכה המחלקה הכלכלית של רשות ההגבלים העסקיים עולה כי השוק הגיאוגרפי הרלוונטי להכרזת המונופולין הוא אזור העיר אילת, הכולל את התחום המוניציפלי של העיר (דהיינו העיר אילת ואזורי התעשייה שלה) וכן יישובים הסמוכים לה (כגון קיבוץ אילות) (להלן: **"אזור אילת"**).

השוק הגיאוגרפי בענייננו הוא פועל יוצא של זמן התגובה והיכולת של ניידת הסיור להענות לקריאת האזעקה. בהתאם, שירותי מוקד וסיור הניתנים על ידי חברות שונות ייחשבו כתחליפים משמעותיים בעיניהם של הצרכנים כל עוד יכולת התגובה של המוקדים לקריאות ומשך הזמן האורך להם דומים דיים. על יכולת התגובה וזמנה משפיעים מספר גורמים, לרבות מידת המהירות והמהימנות בה מועברות התשדורות מאתר המנוי לחדר הבקרה, המרחק בין מיקומה של הניידת למיקום אתר המנוי, מידת ריכוז המנויים ברדיוס מסוים, קשיי התעבורה ומספר ניידות הסיור המפטרלות בו-זמנית.

בחינת מידת התחליפיות באור זה העלתה כי שירותי מוקד וסיור, המסופקים על ידי מוקדים בעלי חדרי בקרה מחוץ לאזור אילת, אינם מהווים תחליף משמעותי, אם בכלל, לשירותי המוקד

<sup>6</sup> בהתאם לסמכות השר לביטחון פנים כאמור בסעיף 7 לחוק רישוי עסקי, תשכ"ח – 1968 נקבעו תנאים מקדימים בהם נדרש העסק לעמוד בטרם יקבל רשיון כאמור (להלן: **"תנאים מוקדמים"**). את נוסחם ניתן למצוא באתר האינטרנט של המשטרה [www.police.gov.il](http://www.police.gov.il).

והסיוור המסופקים על ידי חברת השמירה, שלה חדר בקרה בתחומי שוק גיאוגרפי זה. זאת מכמה טעמים עיקריים.

הטעם הראשון - חוסר היכולת של מוקד, בעל חדר בקרה המצוי מחוץ לאזור אילת, לספק כיום חיבור אלחוטי לצרכנים באזור אילת, שעה שמרבית צרכני שירותי המוקד והסיוור באזור זה זקוקים לו. החיבור האלחוטי נחשב למהימן מן הקווי וקשה יותר לניתוק או לחבלה ממנו. במקרים רבים מהווה החיבור האלחוטי גיבוי לחיבור הקווי ונדרש במפורש על ידי חברות הביטוח, כחלק מדרישה כוללת לחיבור למוקד, כתנאי למתן הביטוח. בנוסף, נדרשים לחיבור אלחוטי חלק מן העסקים שהם טעוני רישוי, על פי דרישת התנאים המוקדמים לקבלת רישיון עסק<sup>7</sup>. ברם, על מנת לאפשר מעבר של תשדורות אלחוטיות מאתר מנוי המצוי באזור אילת לחדר בקרה המצוי מחוצה לו דרושה הקמתה של רשת ממסרים בערבה, שאינה בנמצא.

ודוק, שיטות חיבור אחרות אינן מהוות תחליף של ממש לחיבור האלחוטי. שימוש בטכנולוגיות, כגון הצפנה והעברה באמצעות תשתית סלולרית קיימת או קווי טלפון מאובטחים, כרוך בעלויות נוספות הן עבור החברה המספקת את שירותי המוקד והסיוור והן עבור הלקוח. בנוסף, מהימנותה של העברת התשדורות באמצעים אלו, לדברי גורמים בענף, נמוכה ממהימנות העברת התשדורות האלחוטיות. לפיכך אין השימוש באמצעים טכנולוגיים אלה שכיח בקרב חברות, המספקות שירותי מוקד וסיוור, ועל פי רוב הוא אף אינו מוצע ללקוח כאופציה על ידי חברת הביטוח, כשזו דורשת ממנו להמנות על שירותי מוקד וסיוור. מכל אלה נמצאנו שבפני צרכנים באזור אילת, הזקוקים לחיבור אלחוטי, בין מחובה ובין מרצון, עומדת לרוב הברירה היחידה - להמנות על שירותיו של מוקד בעל חדר בקרה בתחומי אזור אילת.

הטעם השני – ריחוקן הפיסי מאזור אילת של ניידות הסיוור של מוקדים בעלי חדרי בקרה מחוץ לאזור אילת. המוקדים הקרובים ביותר לאזור אילת (מלבד המוקד של חברת השמירה המצוי בתוך אזור זה), המספקים כיום שירותי מוקד וסיוור, מצויים בבאר שבע, ערד ודימונה. פרק הזמן המינימלי, הנדרש לניידת להגיע ממקומות אלו לאזור אילת בעת אירוע, עולה עשרות מונים על פרק הזמן, הנדרש לניידת של מוקד המצוי בתוך תחומי אזור אילת, ואינו מאפשר מתן מענה יעיל כלל. מכאן, שגם צרכנים, הזקוקים לחיבור קווי בלבד באזור אילת (שאינם נמנים על הרוב כאמור), ניצבים כיום על פי רוב בפני הברירה של חיבור למוקד, הפועל מתוך תחומי אזור אילת בלבד.

הטעם השלישי – מעבר לגורמים האובייקטיביים, המשפיעים על יכולת וזמן התגובה של הניידת שצוינו לעיל, קיים אף גורם פסיכולוגי שבעטיו אין מוקד בעל חדר בקרה מחוץ לאזור אילת, מהווה תחליף טוב למוקד בעל חדר בקרה בתוך אזור זה. לדברי גורמים בענף קיים קושי פסיכולוגי בשיווקם של שירותי מוקד וסיוור, שמהותם מתן תחושה מוגנת יותר ללקוח, אשר ניתנים באמצעות מוקד בעל חדר בקרה, המרוחק מרחק פיסי רב מאתר המנוי. תחושת ההגנה שמספקת חברת המוקד למנוייה, כך נטען, נובעת בחלקה גם מקרבתו הפיסית של חדר הבקרה

<sup>7</sup> ראה לדוגמא תנאים מוקדמים שנקבעו בהתאם לסעיף 7 לחוק רישוי עסקים, תשכ"ח – 1968 לעסק לפי פריט 10.1 בצו רישוי עסקים (עסקים טעוני רישוי), תשנ"ה – 1995 בדבר אבני חן, יהלומים – מקום למכירתם שערך הפרטים בו עולה על 150,000 ₪. בתנאים אלה בסעיף 11 נדרש בין היתר כי לעסק תותקן מערכת אזעקה אשר תחובר למוקד בקרה אלקטרוני וכי החיבור יהיה, בהתאם לאישור קצין המיגון הארצי של המשטרה, אלחוטי וקווי כאחד.

למקום המגורים או לבית העסק. מסיבה זו לא יכולים המוקדים בבאר שבע, בדימונה או בערד (שהם כאמור הקרובים ביותר לאזור אילת מלבד מוקד חברת השמירה) לספק שירותי מוקד וסיור, שיהוו בעיני הצרכנים באזור אילת תחליף טוב דיו לשירותי מוקד וסיור, המסופקים על ידי חברה הפועלת מתוך תחומי אזור אילת. המרחק הרב יחסית של הצרכנים באזור אילת מחדרי הבקרה של מוקדים אלו, לעומת המרחק בינם לבין חדר הבקרה של מוקד השמירה באזור אילת הוא שגורם לכך.

מן הסיבות שמניתי לעיל נמצאנו כי המוקדים המצויים מחוץ לאזור העיר אילת אינם מהווים תחליף ישיר ומשמעותי למוקד המצוי בתחומי אזור זה בעיני הצרכנים, ומשכך אזור העיר אילת מהווה את השוק הגיאוגרפי הרלוונטי.

כאמור נתח השוק של השמירה בשוק שירותי המוקד והסיור באזור אילת עומד כיום על 100%.

### 3. עמדתה של השמירה בעניין ההכרזה -

השמירה העידה על עצמה כי היא בעלת מונופולין בשוק הרלוונטי רק לאחרונה, עוד טרם רכישתה של שאש על ידיה. כך, בהודעת המיזוג שהוגשה על ידיה בהתאם לסעיף 19 לחוק על מנת לקבל את אישורי לרכישה, טענה השמירה כי לה נתח שוק של 62.5% בשירותי התקנה ואחזקה של מערכות מיגון, אזעקה ובקרה המחוברות למוקד המפעיל שירותי סיור באזור העיר אילת.<sup>8</sup>

בהמשך, משהעמדתי את השמירה על כוונתי להכריז עליה כבעלת מונופולין, טענה השמירה כי היא אינה חולקת על עובדת היותה כיום, לאחר רכישתה של שאש, החברה היחידה באילת המפעילה שירותי מוקד וסיור.

### 4. סוף דבר - הכרזה

לאור האמור לעיל, ולאחר שאפשרתי לשמירה להביע עמדתה באשר להכרזה זו, בתוקף סמכותי לפי סעיף 26(א) לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח - 1988, **אני מכריז על השמירה טכנולוגיות מיגון (1971) בע"מ כעל בעלת מונופולין בשוק שירותי המוקד והסיור ובהיבור למוקד באזור אילת.**

בעצם ההכרזה ופרסומה ברבים יש כדי לבסס, עבור כל אדם, את היות השמירה בעלת מונופולין לפי החוק ואת תחולת סעיפי החוק עליה ביחסיה עם כל אדם. משמעות ההכרזה היא כי חלות על השמירה החובות והמגבלות הנובעות מהוראת סעיפים 29, 29א לחוק ההגבלים העסקיים. כך, למשל, לא תהיה השמירה רשאית לקשור בין חיבור לשירותי המוקד והסיור לאספקת שירותים ומוצרים אחרים (כגון, התקנת מערכות אזעקה ועזרים נלווים) במישרין או בעקיפין.

<sup>8</sup> הודעת מיזוג בתיק מזג 5009.

קביעתי זו בדבר היות השמירה טכנולוגיות מיגון (1971) בע"מ בעלת מונופולין בענף האמור תהא ראייה לכאורה בכל הליך משפטי, הכל כאמור בסעיפים 26(א) ו-43(ה) לחוק. הודעה על ההכרזה תימסר לשמירה וכן תפורסם ברשומות.

השמירה רשאית לערור על ההכרזה בהתאם לקבוע בסעיפים 26(א) ו-43(ג) לחוק.

דרור שטרום, עו"ד

הממונה על הגבלים עסקיים

ירושלים, כ"ו אייר, תשס"ג

28 מאי, 2003