

החלטה לפי סעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988
בדבר מתן פטור בתנאים מאישור הסדר כובל להסדר שצדדים לו
בנק הפועלים בע"מ, בנק לאומי לישראל בע"מ, בנק המזרחי המאוחד בע"מ, בנק
דיסקונט בע"מ, הבנק הבינלאומי הראשון לישראל בע"מ

א. פתח דבר

בפניי הונחה בקשה למתן פטור לפי סעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988, (להלן: "**חוק ההגבלים העסקיים**") להסדר כובל שהצדדים לו הם: בנק הפועלים בע"מ (להלן: "**בנק הפועלים**"), בנק לאומי לישראל בע"מ (להלן: "**בנק לאומי**"), בנק המזרחי המאוחד בע"מ (להלן: "**בנק המזרחי**"), בנק דיסקונט בע"מ (להלן: "**בנק דיסקונט**") והבנק הבינלאומי הראשון לישראל בע"מ (להלן: "**הבנק הבינלאומי**"). ענייננו של ההסדר - החזקה משותפת של הבנקים במרכז סליקה בנקאי בע"מ (להלן: "**מסב**").

לאחר שבחנתי את ההסדר ואת הכבילות המצויות בו, כמו גם את השפעתם האפשרית על התחרות בשוק הרלוונטי ולאחר שנועצתי בועדה לפטורים ולמיזוגים, שוכנעתי כי אף שההסדר חל על חלק ניכר מהשוק הרי שבכפוף לתנאים הקבועים בסיפא להחלטה זו, הכבילות שבו אינן פוגעות פגיעה של ממש בתחרות בשוק כאמור. כן באתי למסקנה כי עיקרו של ההסדר אינו בהפחתת התחרות או במניעתה, וכי אין בו כבילות שאינן נחוצות למימוש עיקרו. מטעמים אלה והנימוקים שיפורטו להלן, מצאתי כי ראוי הסדר לפטור בתנאים שלהלן לפי סעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים.

ב. ההסדר

הצדדים להסדר מחזיקים במשותף במסב, בהתאם למפורט להלן: בנק הפועלים, בנק לאומי ובנק דיסקונט מחזיקים כל אחד ב-25% ממניות מסב, ובנק המזרחי והבנק הבינלאומי מחזיקים כל אחד ב-12.5% ממניות מסב. לפי תקנות ההתאגדות של מסב רשאי כל מי שמחזיק ב-10% ממניותיה למנות חבר אחד בדירקטוריון מסב. נכון לעתה פועלים במסב 6 דירקטורים (שניים מהם נושאי משרה בבנק לאומי וארבעת האחרים נושאי משרה בכל אחד מארבעת הבנקים האחרים).

מסב פועלת מזה מספר שנים. בקשת הפטור הובאה לבחינתי לאחר שפניתי אל נציגי הבנקים במכתב מיום 10 ביולי 2001 ובו הודעתי להם כי לעמדותי "כללי התנהגות בין הממונה על הגבלים עסקיים לבין ארבעת הבנקים הגדולים" (להלן: "**כללי ההתנהגות**"), נעדרים כל תוקף נורמטיבי מחייב, הם אינם אלא גילוי דעתו דאז של הממונה, ואין בהם פטור מעימו או היתר זמני או אישור מבית הדין להסדרים שהינם כובלים בכללי ההתנהגות. במכתב זה הודעתי לבנקים כי החל מיום 1 באפריל 2002 תחל רשות ההגבלים העסקיים בפעולות אכיפה לגבי פעולות הכלולות בכללים והמהוות הסדר כובל, אלא אם יינתן לבנקים פטור או אישור כאמור בסעיף 4 לחוק. יצוין כי המועד האמור הוארך בסופו של דבר (ככל הנוגע לבקשה זו) עד ל-1 ביוני 2002. בעקבות פנייה זו התקבלו ברשות ההגבלים העסקיים מספר בקשות פטור, וביניהן הבקשה הנדונה.

תחומי עיסוקה של מסב נחלקים לשניים: סליקת חיובים וזיכויים בין הבנקים ולקוחותיהם, ומתן שירותי מיתוג.

1.1. סליקת חיובים וזיכויים

שירותי המסלקה נוגעים לסליקת חיובים וזיכויים המועברים באמצעים אלקטרוניים, בהתאם למפורט להלן: סליקת חיובים על פי הרשאה בין בנקים ולקוחותיהם של בנקים שונים, המועברים על ידי בנקים (במישרין או באמצעות לקוחותיהם) לשם חיוב חשבונות אחרים המתנהלים בבנקים אחרים. השירות כולל גם החזרת חיובים שלא כובדו; סליקת זיכויים בין בנקים ולקוחותיהם של בנקים שונים, המועברים על ידי בנקים (במישרין או באמצעות לקוחותיהם) לשם זיכוי חשבונות אחרים המתנהלים בבנקים אחרים (כגון העברת משכורות ותשלומים לספקים); סליקת זיכויים של עמיתים בקופות גמל (הן הפרשות העובדים והן הפרשות המעבידים לקופות הגמל).

2.2. שירותי מיתוג

שירותי המיתוג מאפשרים גישה באמצעים אלקטרוניים למאגרי מידע שונים: מאגרי מרשם האוכלוסין, לשם קבלת מידע הנדרש לפעילות הבנקים כגון שאילתות לאימות נתוני זהות; מאגר משרד התחבורה - רשות הרישוי, לשם רישום וביטול שעבודים על כלי רכב ממונעים; מאגר רשם החברות (באמצעות קו מנחה), לשם הצגת שאילתות שונות על חברות; ומאגר משרד הבטחון, לשם ביצוע תשלומים על פי חוק קליטת חיילים משוחררים, התשנ"ד-1994.

ג. השפעת ההסדר על התחרות

1.1. כללי

ההסדר הנדון דומה בהיבטים רבים להסדר נוסף שהובא בפניי (גם כן בעקבות פנייתי באשר לחוסר תוקפם הנורמטיבי של כללי ההתנהגות), ועניינו שירותי בנק אוטומטיים בע"מ (להלן: "שבא"). כמו בהסדר שבא גם כאן נדרש אני לבחינת מיזם משותף במסגרתו חברו חמשת הבנקים הגדולים ביותר הפועלים בישראל, שנתיח השוק המצרפי שלהם בשנת 2001 עמד על 93.6%.

בשל החששות שמעלה חברת הבנקים, נקבעו תנאים אלה שקבעתי אף בעניין שבא, וביניהם - איסור על הבנקים להעביר כל מידע העלול להפחית את התחרות ביניהם; חיובם לקיים את המגעים במסגרת מסב אך באמצעות בעלי התפקידים ההכרחיים לשם תפעולה השוטף של מסב; וחיובם לתעד בכתב את כל ההחלטות והפעולות הנוגעות למסב, ולהציאן לממונה על פי דרישה. כן נאסר על מסב לחלק רווחים לבעלי מניותיה, או הטבות לדירקטורים המכהנים בה, והוגדרו במפורש תחומי הפעילות המדויקים בהם יותר למסב לפעול. תחומים אלה צומצמו אך לאותן פעילויות לגביהן שוכנעתי כי אין בחברת הבנקים כדי להקים פגיעה של ממש בתחרות.

הנימוקים לתנאים שלעיל זהים לנימוקים שהנחוני ככל שמדובר בשבא. בהקשר זה יצוין כי היקף הפעילות של מסב - בדומה לשבא - איננו "היקף פעילות מהותי", כהגדרתו של מונח זה בסעיף 4 לכללי ההגבלים העסקיים (פטור סוג למיזמים משותפים), התשס"א-2001.

□

□ בחישוב נתח השוק נלקחה בחשבון פעילותן הכוללת של הקבוצות הבנקאיות (בכלל זה בנקים המהווים חברות בנות שלהם).

□ יצוין כי איסור זה משרת מטרות נוספות, ובעיקר מניעת ניצול מעמדה הדומיננטי של מסב לרעה בתחומים בהם הותר לה לפעול, על דרך גביית עמלות מופקעות.

□ לעיון בנימוקים ראו החלטתי בעניין שבא (פטור 4804).

להלן אעמוד על ההשפעה הטמונה בחבירה ככל שמדובר בהיבטים הייחודיים לפעילות מסב.

2. סליקת חיובים וזיכויים ושירותי מיתוג

מערכת הבנקאות במהותה היא מערכת רשת: לקוחות הבנקים מקיימים בינם לבין עצמם פעילות עסקית הכרוכה בהעברת סכומי כסף. על מנת שפעילות עסקית זו תתבצע ללא תלות בזהות הבנקים בהם מתנהלים חשבונותיהם של הלקוחות, על הבנקים להיות מסוגלים להידבר זה עם זה, וכן לזכות ולחייב את חשבונות לקוחותיהם, כפועל יוצא של הפעילות העסקית המתנהלת ביניהם. שיתוף פעולה זה שבין הבנקים, המתבצע באמצעות מסב, הינו יעיל ורצוי.

למעשה משמשת מסב כמסלקה המטפלת בקליטת חיובים וזיכויים מהבנקים ולקוחותיהם, אשר מוצגים למסב באמצעות מדיה מגנטית, ואשר מכוונת אותם ליעדיהם. פעילותה של מסב משתרעת על פני למעלה מ-16 מיליון תנועות מידי חודש, בסכומים העולים על 50 מיליארד ₪. היקפי הפעילות העצומים הללו והאחריות הכרוכה בניהולם, ממחישים את חשיבות התקינות בפעילות מסב למערך התשלומים במשק.

שירותי מסלקה אלקטרונית (Automated Clearing House - ACH) כדוגמת אלה המסופקים על ידי מסב, ניתנים גם במקומות שונים בעולם על ידי תאגידים משותפים של בנקים. כך למשל באנגליה הוקם בשנת תאגיד BACS על ידי APACS, המוחזקת על ידי הבנקים הגדולים.[□]

בשל נימוקים אלה שוכנעתי כי יש להעניק פטור לפעילותה של מסב כמסלקה אלקטרונית, בכפוף לתנאי שיחייב את מסב ואת הבנקים המחזיקים בה להעניק לכל תאגיד בנקאי וללקוחותיו גישה לשירותי סליקת חיובים וזיכויים המסופקים על ידי מסב, בתנאים שלא יפלו מהתנאים שמעניקה מסב לבנקים המחזיקים בה.[□]

כן שוכנעתי כי יש לאפשר למסב להמשיך ולהעניק לבנקים שירותי מיתוג, בכפוף לתנאי שיבטיח שוויון בתנאים המוענקים בהקשר זה לכלל התאגידים הבנקאיים. התרשמתי כי התחרות לא תפגע פגיעה של ממש אם יקבלו הבנקים במשותף שירותי שאילתות ממאגרי מידע שונים.

תנאי נוסף אותו ראיתי לנכון לקבוע עניינו שקיפות העמלות שגובה מסב: [□] על מנת שלקוחותיהם של הבנקים יקבלו מידע בדבר העמלות המשתלמות למסב, חויבו הבנקים לפרט בכתב ללקוחותיהם את שיעורי העמלות המשתלמים על ידם.

ד. סוף דבר

לאחר שנועצתי בועדה לפטורים ומיזוגים, ראיתי לנכון להשתמש בסמכות הנתונה לי בסעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים ולהעניק את הפטור המבוקש, בכפוף לתנאים שלהלן:

הגדרות

בתנאים אלה יהיו למונחים הבאים הפירוש המופיע לצדם להלן:

□

□ A Report to the Chancellor of the Exchequer, **Competition in UK Banking**, (march 2000) p. 55
 □ בדו"ח שהוכן באנגליה הומלץ גם כן לחייב "non discriminatory access" למערכות דומות. שם, עמ' 94-96.
 □ ראו בעניין זה החלטתי בעניין שבא (פטור 4804).

- "**בנק בינלאומי**" - בנק הבינלאומי הראשון לישראל בע"מ, כל אדם השולט בו וכל תאגיד הנשלט על ידי מי מהם ;
- "**בנק דיסקונט**" - בנק דיסקונט בע"מ, כל אדם השולט בו וכל תאגיד הנשלט על ידי מי מהם ;
- "**בנק הפועלים**" - בנק הפועלים בע"מ, כל אדם השולט בו וכל תאגיד הנשלט על ידי מי מהם ;
- "**בנק המזרחי**" - בנק המזרחי המאוחד בע"מ, כל אדם השולט בו וכל תאגיד הנשלט על ידי מי מהם ;
- "**בנק לאומי**" - בנק לאומי לישראל בע"מ, כל אדם השולט בו וכל תאגיד הנשלט על ידי מי מהם ;
- "**דירקטור**" - כהגדרתו של מונח זה בחוק החברות, התשנ"ט-1999 ;
- "**הבנקים**" - אחד או יותר מאלה : בנק בינלאומי, בנק דיסקונט, בנק הפועלים, בנק המזרחי, בנק לאומי ;
- "**מסב**" - מרכז סליקה בנקאי בע"מ וכל תאגיד הנשלט על ידה ;
- "**סליקת חיובים וזיכויים**" - סליקת זיכויים וחיובים על פי הרשאה בין בנקים ולקוחותיהם של בנקים שונים, המועברים על ידי בנקים (במישרין או באמצעות לקוחותיהם) לשם חיוב או זיכוי של חשבונות אחרים המתנהלים בבנקים אחרים, ובכלל זה גם החזרת חיובים שלא כובדו ; סליקת זיכויים של עמיתים בקופות גמל ;
- "**שירותי העברת ממסרים**" - שירותי העברת ממסרים על ידי לקוחות הבנקים לבנקים ומן הבנקים ללקוחות ;
- "**שירותי מיתוג למאגרי מידע**" - שירותי גישה באמצעים אלקטרוניים למאגרי המידע האלה, המתנהלים על פי דין : מאגרי מרשם האוכלוסין, מאגר משרד התחבורה - רשות הרישוי, מאגר רשם החברות ומאגר משרד הבטחון ;
- "**תאגיד בנקאי**" - כהגדרתו של מונח זה בחוק הבנקאות (רישוי), התשמ"א-1981, וכן בנק ישראל ובנק הדואר ;
- "**תחומי הפעילות**" - סליקת חיובים וזיכויים, שירותי מיתוג למאגרי מידע ושירותי העברת ממסרים, כהגדרתם לעיל ;

למונחים אחרים שבתנאים אלה תהא המשמעות הנודעת להם בכללי ההגבלים העסקיים (הוראות והגדרות כלליות), התשס"א-2001.

תחומי הפעילות בהם תעסוק מסב

1. כל עוד מסב מוחזקת על ידי יותר מאחד הבנקים, מסב תעסוק בתחומי הפעילות כהגדרתם לעיל ובהם בלבד, והיא תעשה כן בהתאם לתנאים אלה. חרגה מסב מתחומי הפעילות - יפקע הפטור ;

איסור חלוקת רווחים

2. מסב לא תחלק רווחים או תקבולים מכל סוג שהוא לבעלי מניותיה. בכלל זה לא תעניק להם דיבידנד, דמי ניהול, ריבית בגין החזר הלוואה בשיעור העולה על הריבית המקובלת במשק לעסקה הרלבנטית או כל הטבה אחרת בקשר לאחזקתם במניותיה, או הטבה הניתנת לבעלי המניות בהתאם לשיעור אחזקתם בה;
3. מסב לא תעניק לדירקטורים שהם תאגידים המכהנים בה כל שכר או כל טובת הנאה אחרת, בקשר לתפקידם כדירקטורים;

סליקת חיובים וזיכויים

4. הבנקים ומסב יבצעו כל פעולה הנדרשת כדי לאפשר לכל תאגיד בנקאי שהוא חבר המסלקה הבינבנקאית שליד בנק ישראל וללקוחותיו, גישה לשירותי סליקת חיובים וזיכויים המסופקים על ידי מסב. הגישה תינתן בתנאים שאינם גרועים מהתנאים שמעניקה מסב לבנקים. העמלות בגין שירותי סליקת חיובים וזיכויים שתגבה מסב יהיו זהות לכל;
5. הבנקים ומסב יעמידו לרשות כל תאגיד בנקאי וללקוחותיו כל מידע הנחוץ באופן סביר כדי לוודא כי התנאי המפורט בסעיף □ Ref9953171 \r \h_REF □4 לעיל אכן מתקיים;

שירותי מיתוג

6. הבנקים ומסב יבצעו כל פעולה הנדרשת כדי לאפשר לכל תאגיד בנקאי גישה לשירותי המיתוג המסופקים על ידי מסב. הגישה תינתן בתנאים שאינם גרועים מהתנאים שמעניקה מסב לבנקים. העמלות בגין שירותי מיתוג שתגבה מסב יהיו זהות לכל;
7. הבנקים ומסב יעמידו לרשות כל תאגיד בנקאי כל מידע הנחוץ באופן סביר כדי לוודא כי התנאי המפורט בסעיף □ Ref10372527 \r \h_REF □6 לעיל אכן מתקיים;

הצגת מידע ללקוח בדבר עמלות מסב

8. ככל שיגבו הבנקים מלקוחותיהם עמלה בגין שירותים בגינם משלמים הבנקים עמלה למסב, יציגו הבנקים לכל לקוח ולקוח מידע מלא בכתב. לעניין זה הצגת "מידע מלא" - פירוט של העמלה שהבנק חויב בה על ידי מסב;

גביית דמי גישה

9. אין באמור בתנאים אלה כדי למנוע ממסב לגבות דמי גישה מאדם שיבקש לעשות שימוש במערכת למתן שירותי מיתוג ובמערכת למתן שירותי איסוף שבבעלות מסב (להלן - "המערכות");

דמי הגישה לאדם המתבקש להתחבר למערכות (להלן: "המתחבר") יקבעו בהסכמת מסב ובהסכמת המתחבר. אם לא תושג הסכמה בין שבא לבין המתחבר באשר לגובה דמי הגישה בתוך שלושים (30) יום מהפניה הראשונה בכתב להשגת הסכמה - ימונה בורר בהסכמת שבא, המתחבר והממונה. הבורר יקבע את דמי הגישה בהתבסס על עקרון העלות ויהיה רשאי לקבוע מהן העלויות הבאות בחשבון לעניין זה, בין היתר בשים לב לתקופה שחלפה ולאופי העלויות בהן מדובר.

החלטת הבורר באשר לגובה דמי הגישה תחייב את מסב והמתחבר, וקביעתו תהא סופית.

שכרו של הבורר ישולם על ידי אותו צד שההפרש בין גובה דמי הגישה שהציע לבין גובה דמי הגישה שנקבע על ידי המעריך בסופו של יום, יהיה גדול יותר.

מחלוקת על גובה דמי הגישה לא תעכב התחברות למערכות ומתן גישה מלאה ושווה אליהן בהתאם להוראות הקבועות בסעיפים □4 REF11728241 \r \h_REF ו-□4 REF11728241 \r \h_REF □6 REF10372527 \r \h לתנאים אלה;

איסור בדבר העברת מידע

10. הבנקים לא יעבירו ביניהם במישרין או בעקיפין, לרבות באמצעות נציגיהם במסב, מידע שהעברתו עשויה לגרוע מן התחרות ביניהם, בפועל או בכוח.

מבלי לגרוע מכלליות האמור, לא יועבר בין הבנקים מידע הכולל פרטים הנוגעים לתכניות עסקיות כלליות או פרטיות של הבנקים, בין בעבר ובין בעתיד; מידע הנוגע למחירים הנגבים על ידי הבנקים; מידע בדבר מאפייני שירותים בנקאיים ואחרים שמעניקים הבנקים; בסיסי נתונים שבידי הבנקים; מידע על לקוחות של הבנקים; מידע בדבר הפוזיציות הפיננסיות של הבנקים; או מידע על תנאי אשראי או התקשרויות בעבר או בעתיד, למעט מידע כאמור שהיה לנחלת הרבים;

11. המגעים בין הבנקים במסגרת מסב יעשו באופן המצמצם כל חשש להפחתת התחרות בכוח או בפועל ביניהם, כולם או מקצתם; בכלל זה, מגעים בין הבנקים במסגרת מסב ייערכו בין בעלי התפקידים ההכרחיים לשם תפעולה השוטף של מסב בלבד ולשם כך בלבד;

כל ההחלטות המהותיות של הבנקים הנוגעות למסב, וההחלטות של מוסדות הניהול של מסב (דירקטוריון, ועדת דירקטורים ואסיפה כללית) יתועדו בכתב טרם או בעת עשייתן כך שכל כתב יישמר ויומצא לממונה מיד בסמוך לדרישה מטעמו בעניין זה; מבלי לגרוע מכלליות האמור, יתועד פרוטוקול מלא מכל פגישה בין הצדדים למיזם בקשר למסב, כולם או מקצתם;

תנאים כלליים

12. זולת אם נקבע במסמך זה במפורש אחרת, או לפי כל דין, כל מגבלה החלה על תאגיד מכוח תנאים אלה, חלה גם על כל נושא משרה בתאגיד, על כל עובד בתאגיד, על כל שלוח של תאגיד ועל כל יועץ לו, ועל כל שלוח או חליף של מי מאלה - והכל בין מכוח דין או הסכם ובין בפועל;

13. כל ספק בדבר תחולתם של תנאים אלה, פרשנותם או בדבר דרך יישומם - יובא להכרעת הממונה;

תוקפו של פטור זה שנתיים מיום מתן החלטתי זו.

בהתאם לסעיף 15(א) לחוק ההגבלים העסקיים נתונה החלטתי זו לערר בפני אב בית הדין להגבלים עסקיים על ידי איגוד עסקי, ארגון צרכנים או כל אדם העלול להיפגע מההסדר הכובל עליו ניתן הפטור.

דרור שטרם

הממונה על הגבלים עסקיים

ירושלים, □ DATE \@ "h" \d MMMM, yyyy □ י' תמוז, תשס"ב □

□ DATE \@ " " \d MMMM, yyyy □ 20 יוני, 2002 □