



בית הדין להגבלים עסקיים ירושלים

ה"ע 43129-03-10 בנק הפועלים בע"מ נ' הממונה על הגבלים עסקיים
 ה"ע 43194-03-10 בנק לאומי לישראל בע"מ נ' הממונה על הגבלים עסקיים
 ה"ע 43050-03-10 בנק דיסקונט לישראל בע"מ נ' הממונה על הגבלים עסקיים
 ה"ע 42214-03-10 בנק מזרחי טפחות בע"מ נ' הממונה על הגבלים עסקיים
 ה"ע 42431-03-10 הבנק הבינלאומי הראשון לישראל בע"מ נ' הממונה על הגבלים עסקיים

לפני אב בית הדין להגבלים עסקיים, כב' השופטת נאוה בן-אור

העורר בה"כ 43129-03-10	בנק הפועלים בע"מ על ידי ב"כ אגמון ושות' רוזנברג הכהן ושות', עורכי דין
העורר בה"כ 43194-03-10	בנק לאומי לישראל בע"מ על ידי ב"כ מיתר ליקוורניק גבע לשם טל ושות', עורכי דין
העורר בה"כ 43050-03-10	בנק דיסקונט לישראל בע"מ על ידי ב"כ ניר כהן, לשם ושות', עורכי דין ועל ידי ב"כ פישר בכר חן וול אוריון ושות', עורכי דין
העורר בה"כ 42214-03-10	בנק מזרחי טפחות בע"מ על ידי ב"כ גרוס, קלינהנדלר, חודק, הלוי, גרינברג ושות' ועל ידי ב"כ ברקמן וקסלר בלום ושות'
העורר בה"כ 42431-03-10	הבנק הבינלאומי הראשון לישראל בע"מ על ידי ב"כ תדמור ושות', עורכי דין

נגד

הממונה
 הממונה על הגבלים עסקיים

פסק דין

בקשה לפי סעיף 50 לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988, למתן תוקף של צו להסכמה שהושגה בין הממונה על הגבלים עסקיים לבין העוררים חלף נקיטת הליכים, לרבות הליכים לפי סעיף 43(א)(1) לחוק.

הרקע לבקשה

1. ביום 26.4.09 פרסמה הממונה על הגבלים עסקיים דאז, גבי רונית קן (להלן: הממונה) קביעה לפי סעיף 43(א)(1) לחוק ההגבלים העסקיים (להלן: החוק), ולפיה החל

מראשית שנות התשעים של המאה הקודמת ועד שלהי 2004, התקיימו בין חמשת הבנקים הגדולים בישראל "הסדרים כובלים שעניינם העברת מידע הנוגע לעמלות", וכי השוק הרלוונטי לקביעה הוא שוק השירותים הבנקאיים למשקי בית ולעסקים קטנים (להלן: **הקביעה**). הקביעה באה בעקבות חקירה פלילית, שהחלה בשנת 2004 ונמשכה על פני מספר שנים, לאחר שלא נמצאו די ראיות להגשת כתב אישום פלילי נגד העוררים.

2. למען הבהירות יצוין, כי בשנת 1984 הוגש כתב אישום נגד בנק הפועלים, בנק לאומי, בנק דיסקונט ובנק המזרחי (ונגד מספר נושאי משרה בכירים בהם), בגין תיאומים אסורים של שיעורי הריבית. ההליך הפלילי הסתיים בהחלטת בית דין פלילי.



בית הדין להגבלים עסקיים ירושלים

ה"ע 43129-03-10 בנק הפועלים בע"מ נ' הממונה על הגבלים עסקיים
ה"ע 43194-03-10 בנק לאומי לישראל בע"מ נ' הממונה על הגבלים עסקיים
ה"ע 43050-03-10 בנק דיסקונט לישראל בע"מ נ' הממונה על הגבלים עסקיים
ה"ע 42214-03-10 בנק מזרחי טפחות בע"מ נ' הממונה על הגבלים עסקיים
ה"ע 42431-03-10 הבנק הבינלאומי הראשון לישראל בע"מ נ' הממונה על הגבלים עסקיים

לפני אב בית הדין להגבלים עסקיים, כב' השופטת נאוה בן-אור

העורר בה"כ 43129-03-10	בנק הפועלים בע"מ על ידי ב"כ אגמון ושות' רוזנברג הכהן ושות', עורכי דין
העורר בה"כ 43194-03-10	בנק לאומי לישראל בע"מ על ידי ב"כ מיתר ליקוורניק גבע לשם טל ושות', עורכי דין
העורר בה"כ 43050-03-10	בנק דיסקונט לישראל בע"מ על ידי ב"כ ניר כהן, לשם ושות', עורכי דין ועל ידי ב"כ פישר בכר חן וול אוריון ושות', עורכי דין
העורר בה"כ 42214-03-10	בנק מזרחי טפחות בע"מ על ידי ב"כ גרוס, קלינהנדלר, חודק, הלוי, גרינברג ושות' ועל ידי ב"כ ברקמן וקסלר בלום ושות'
העורר בה"כ 42431-03-10	הבנק הבינלאומי הראשון לישראל בע"מ על ידי ב"כ תדמור ושות', עורכי דין

נגד

הממונה על הגבלים עסקיים

הממונה

פסק דין

בקשה לפי סעיף 55 לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988, למתן תוקף של צו להסכמה שהושגה בין הממונה על הגבלים עסקיים לבין העוררים חלף נקיטת הליכים, לרבות הליכים לפי סעיף 43(א)(1) לחוק.



בית הדין להגבלים עסקיים ירושלים

ה"ע 10-03-43129 בנק הפועלים בע"מ נ' הממונה על הגבלים עסקיים
 ה"ע 10-03-43194 בנק לאומי לישראל בע"מ נ' הממונה על הגבלים עסקיים
 ה"ע 10-03-43050 בנק דיסקונט לישראל בע"מ נ' הממונה על הגבלים עסקיים
 ה"ע 10-03-42214 בנק מזרחי טפחות בע"מ נ' הממונה על הגבלים עסקיים
 ה"ע 10-03-42431 הבנק הבינלאומי הראשון לישראל בע"מ נ' הממונה על הגבלים עסקיים

ביום 18.6.12 הוריתי, לבקשת העוררים, על מחיקת שני פרקים מכתב התשובה של הממונה. בהחלטתי קבעתי כי הפרקים שעל מחיקתם הוריתי אינם בבחינת טיעונים נוספים, הנסמכים על מסכת העובדות העומדת ביסוד הקביעה, אלא הוספת עניינים חדשים שלא היו חלק מהליך השימוע שנוהל בטרם פרסמה הממונה את קביעתה, ולא היו חלק מן הקביעה.

5. לאחר ההחלטה האמורה שבו הצדדים להידבר ביניהם, ולבסוף הגיעו להסכמה נשוא הבקשה שלפניי.

עיקרי הצו המוסכם

6. על פי המוסכם בין הצדדים, תבוטל הקביעה ולא יינקטו צעדי אכיפה על ידי הממונה ורשות ההגבלים העסקיים נגד מי מן הבנקים העוררים או מי מטעמם בקשר עם כל עניין הנוגע לחקירה במערכת הבנקאות שהביאה לפרסום הקביעה (בין בעניינים נשוא הקביעה, בין בעניין אחר בו עסקה החקירה). הבנקים העוררים ישלמו סכום של 70 מיליון ₪ לאוצר המדינה בתוך 90 יום מיום שיינתן תוקף של צו להסכמות אליהן הגיעו הצדדים, על פי החלוקה הבאה:

בנק לאומי לישראל בע"מ ישלם סכום של 21,425,000 ₪;
 בנק הפועלים בע"מ ישלם סכום של 21,425,000 ₪;
 בנק דיסקונט לישראל בע"מ ישלם סכום של 14,300,000 ₪;
 הבנק הבינלאומי הראשון לישראל בע"מ ישלם סכום של 8,000,000 ₪;
 בנק מזרחי טפחות בע"מ ישלם סכום של 4,850,000 ₪.

עם זאת, הצו כולל מתווה לפיו מקום שמי מן הבנקים העוררים יהיה מעוניין להגיע להסדר פשרה בתובענות ייצוגיות (כפי שהוגדרו בצו) שהוא צד להן, וההסדר יכול להסכמה על תשלום מזומן, אזי יעבור חלקו של הבנק בסכום התשלום המפורט לעיל לנאמנות בלתי חוזרת, למעט בכל הקשור לתשלום במזומן במסגרת הסדר הפשרה בתובענה הייצוגית. ככל שהסדר הפשרה יוגש לאישור בית המשפט הדין בתובענה הייצוגית בתוך פרק זמן שנקבע בהוראות הצו, יופחת התשלום המזומן שישולם במסגרת הסדר הפשרה בתובענה הייצוגית



בית הדין להגבלים עסקיים ירושלים

ה"ע 10-03-43129 בנק הפועלים בע"מ נ' הממונה על הגבלים עסקיים
 ה"ע 10-03-43194 בנק לאומי לישראל בע"מ נ' הממונה על הגבלים עסקיים
 ה"ע 10-03-43050 בנק דיסקונט לישראל בע"מ נ' הממונה על הגבלים עסקיים
 ה"ע 10-03-42214 בנק מזרחי טפחות בע"מ נ' הממונה על הגבלים עסקיים
 ה"ע 10-03-42431 הבנק הבינלאומי הראשון לישראל בע"מ נ' הממונה על הגבלים עסקיים

מראשית שנות התשעים של המאה הקודמת ועד שלהי 2004, התקיימו בין חמשת הבנקים הגדולים בישראל "הסדרים כובלים שעניינם העברת מידע הנוגע לעמלות", וכי השוק הרלוונטי לקביעה הוא שוק השירותים הבנקאיים למשקי בית ולעסקים קטנים (להלן: **הקביעה**). הקביעה באה בעקבות חקירה פלילית, שהחלה בשנת 2004 וגמשה על פני מספר שנים, לאחר שלא נמצאו די ראיות להגשת כתב אישום פלילי נגד העוררים.

2. למען הבהירות יצוין, כי בשנת 1984 הוגש כתב אישום נגד בנק הפועלים, בנק לאומי, בנק דיסקונט ובנק המזרחי (ונגד מספר נושאי משרה בכירים בהם), בגין תיאומים אסורים של שיעורי הריבית. ההליך הפלילי הסתיים בהסדר טיעון, ולפיו הורשעו התאגידים, תוך שהם מקבלים על עצמם כללי התנהגות מחייבים. כללי התנהגות אלה נוסחו במשא ומתן בין הצדדים להסדר הטיעון. במחלוקות שנותרו הכריע מי שהיה יו"ר המועצה להגבלים עסקיים (על פי החוק מתשי"ח), השופט בכור. בין היתר הוסכם, כי הבנקים יתחייבו שלא למסור מידע זה לזה בתחומים השונים שהוגדרו בכללים, אולם "מסירת מידע לגבי המצב הקיים, הזמין לסוג של לקוחות הבנק או לציבור הרחב, באותה עת, לא תיחשב הפרת כלל זה". הנה כי כן, עד לביטולם של כללים אלה בהודעת הממונה משנת 2002, לא נאסר על הבנקים להעביר ביניהם מידע המתייחס למצב קיים, להבדיל ממידע לגבי כוונות עתידיות, ככל שהמדובר במידע הזמין לסוג מסוים של לקוחות הבנק או לציבור בכללותו. הווה אומר, הממונה לא ראה בשעתו בהעברת מידע מן הסוג האמור משום הפרה של הנורמות העומדות ביסוד דיני התחרות. עם זאת, עמדת הממונה בקביעה הייתה כי הבנקים חרגו מכללי ההתנהגות שנקבעו כחלק מהסדר הטיעון הנ"ל.

3. עוד יש להקדים ולהעיר כבר במקום זה, כי במועד בו פורסמה הקביעה טרם הוסף פרק העיצומים הכספיים לחוק (תיקון מס' 13 לחוק, מתשע"ב-2012), המסמיך את הממונה להטיל עיצום כספי בגין הפרת החוק. לפיכך, אמצעי האכיפה המנהלי שעמד בפני הממונה היה פרסום הקביעה האמורה.

4. כל אחד מחמשת הבנקים שכלפיהם כוונה הקביעה הגיש ערר לבית הדין, בגדרו ביקש לבטל את הקביעה על הסף ולגופה. העררים הוגשו ביום 24.3.10. תשובת הממונה לעררים הוגשה ביום 22.2.11. לאחר מכן התנהל הליך גישור בין הצדדים ומשלא צלח, הוחל בהליכים מקדמיים לשם קידום שמיעת העררים לגופם.



בית הדין להגבלים עסקיים ירושלים

ה"ע 10-03-43129 בנק הפועלים בע"מ נ' הממונה על הגבלים עסקיים
 ה"ע 10-03-43194 בנק לאומי לישראל בע"מ נ' הממונה על הגבלים עסקיים
 ה"ע 10-03-43050 בנק דיסקונט לישראל בע"מ נ' הממונה על הגבלים עסקיים
 ה"ע 10-03-42214 בנק מזרחי טפחות בע"מ נ' הממונה על הגבלים עסקיים
 ה"ע 10-03-42431 הבנק הבינלאומי הראשון לישראל בע"מ נ' הממונה על הגבלים עסקיים

מתוך חלקו של הבנק בתשלום שנקבע לעיל. ככל שתיוותר יתרה - זו תעבור לאוצר המדינה.
 הצו כולל הוראות נוספות למקרה שהסדר הפשרה לא יאושר על ידי בית המשפט הדן
 בתובענה הייצוגית, כמו גם למקרה שלא יוגש הסדר פשרה כלשהו הכולל תשלום מזומן
 במהלך התקופה שנקבעה, או אז יעבור סכום התשלום כולו לאוצר המדינה.

נימוקי הממונה לצו המוסכם

7. הממונה סבור, כי צו מוסכם ותשלום לאוצר המדינה או ללקוחות הבנקים העוררים
 במסגרת הסדרי פשרה בתובענות ייצוגיות ישרתו את מטרת אכיפת החוק תוך קידום
 האינטרס הציבורי, באופן היעיל ביותר. עמדה זו מיוסדת על מספר טעמים:

הטעם האחד, שהקביעה נסבה סביב הפרות לכאורה של החוק, אשר הסתיימו לפני כעשור.
 משך הזמן שחלף עלול להקשות על בירור העובדות בבית הדין, ויש בכך כדי להוות שיקול
 לסיום ההליך בהסכמה.

הטעם השני הוא שנראה כי הנורמה המשפטית בדבר האיסור על העברות מידע בין מתחרים
 ברורה היום לכל. לפיכך, המטרה של התוויית הדין באמצעות פרסום קביעה מנומקת הושגה
 זה מכבר.

הטעם השלישי, שבעקבות החלטת בית הדין מיום 18.6.12, נמחקו חלקים מכתב התשובה
 הכוללים, לשיטת הממונה, חלק מהראיות המבססות את האמור בקביעה. ההחלטה על
 מחיקת חלקים אלה שינתה את מערך הסיכונים והסיכויים שרואה הממונה לנגד עיניו
 בניהול ההליך היום.

הטעם הרביעי, שההסכמה תחסוך זמן ומשאבים ניכרים לממונה, לעוררים ולבית הדין.

8. עוד סבור הממונה, כי תשלום בגובה 70 מיליון ₪ בחלוקה שתוארה לעיל מהווה
 תשלום ראוי בנסיבות העניין. בהקשר זה מפנה הממונה לעובדה שסכום התשלום גובש
 לאחר שהצדדים נועצו במגשר, כאשר הצעת המגשר היוותה בסיס למו"מ שחוביל להסדר
 שאישורו מתבקש עתה.



בית הדין להגבלים עסקיים ירושלים

ה"ע 10-03-43129 בנק הפועלים בע"מ נ' הממונה על הגבלים עסקיים
 ה"ע 10-03-43194 בנק לאומי לישראל בע"מ נ' הממונה על הגבלים עסקיים
 ה"ע 10-03-43050 בנק דיסקונט לישראל בע"מ נ' הממונה על הגבלים עסקיים
 ה"ע 10-03-42214 בנק מזרחי טפחות בע"מ נ' הממונה על הגבלים עסקיים
 ה"ע 10-03-42431 הבנק הבינלאומי הראשון לישראל בע"מ נ' הממונה על הגבלים עסקיים

הממונה מוסיף כי הסדר הפשרה גובש בשים לב לעמדות שהביע בית הדין במהלך הדיונים שהתקיימו בתיק. כמו כן הובאה בחשבון העובדה שהפרק בעניין העיצומים הכספיים (תיקון מס' 13 לחוק משנת 2012), אשר אינו חל על ענייננו, מאפשר לממונה להטיל עיצום כספי בגין המעשים לכאורה המתוארים בקביעה, בשיעור מרבי של עד 8% ממחזור המכירות של התאגיד בשנה שקדמה לשנת הכספים בה בוצעה ההפרה, ובלבד שסכום העיצום הכספי לא יעלה על 24 מיליון ₪ (סעיף 50ד(א)(1) לחוק). סכום הפשרה המוסכם נקבע בשים לב לסכומים הקבועים היום בחוק.

9. כמו כן, הממונה רואה ערך ביצירת מתווה לתשלום הסכום עליו הוסכם בין הצדדים ישירות ללקוחות הבנקים. מתווה זה הוא לטובת ציבור הלקוחות של אותם בנקים שבעניינם הוגשו תביעות ייצוגיות ואף עשוי לחסוך זמן שיפוטי ניכר הכרוך בניהול תובענות אלה.

10. ועל כל אלה מבקש הממונה להדגיש, כי סכום התשלום שישולם על ידי הבנקים העוררים במצטבר, 70 מיליון ₪, כמו גם הסכום על פי החלוקה שישולם כל אחד מן הבנקים העוררים בנפרד, הם סכומים משמעותיים המשקפים את העלאת רף האכיפה בתחום.

11. כאמור, הבנקים העוררים מסכימים לסעד המבוקש בבקשה זו אולם מבהירים כי אין בהסכמתם משום הסכמה או הודאה כלשהי בנטען בבקשה.

התנגדויות

12. על פי הוראת סעיף 50ב(ד)(1) לחוק, פרסם הממונה את דבר כוונתו להגיש לאישור של בית הדין את הצו המוסכם, בשני עיתונים יומיים. הפרסום האחד נעשה ביום 31.3.14 והשני נעשה ביום 4.4.14 (ואת לאחר שהצו המוסכם פורסם לעיון הציבור באתר האינטרנט של הרשות כבר ביום 27.3.14). המועד להגשת התנגדויות על פי החוק הוא 30 יום מיום הפרסום, ומשכך, המועד האחרון להגשת התנגדויות חל ב- 4.5.14.



בית הדין להגבלים עסקיים ירושלים

ה"ע 10-03-43129 בנק הפועלים בע"מ נ' הממונה על הגבלים עסקיים
ה"ע 10-03-43194 בנק לאומי לישראל בע"מ נ' הממונה על הגבלים עסקיים
ה"ע 10-03-43050 בנק דיסקונט לישראל בע"מ נ' הממונה על הגבלים עסקיים
ה"ע 10-03-42214 בנק מזרחי טפחות בע"מ נ' הממונה על הגבלים עסקיים
ה"ע 10-03-42431 הבנק הבינלאומי הראשון לישראל בע"מ נ' הממונה על הגבלים עסקיים

עקב טעות, פנה הממונה לבית הדין בבקשה לאישור הצו המוסכם ביום 1.5.14, שלושה ימים
בטרם עבר המועד האחרון להגשת התנגדויות. עד למועד הפנייה לבית הדין, וגם עד ל-
4.5.14, לא הוגשו התנגדויות.

13. ביום 5.5.14 פנה פרופ' שמואל קניאל לממונה, והודיע כי בכוונתו להגיש התנגדות
לאישור הצו. על אף שאחר את המועד, סבר הממונה כי יש לאפשר לו להגיש את התנגדותו,
ולפיכך פנה לבית הדין וביקש כי ההחלטה בבקשה לאישור הצו תעוכב עד להגשת התנגדותו
של פרופ' קניאל, אשר תוגש לבית הדין בצירוף התייחסותו של הממונה, על פי לוחות זמנים
שפורטו בבקשה. נעתרתי לבקשה זו בהחלטתי מיום 7.5.14.

על אף שהרשות להגשת התנגדות מאוחרת ניתנה לפרופ' קניאל בלבד, הצטרפו להתנגדותו
חברת הכנסת שלי יחימוביץ' ועמותת אומ"ץ, אזרחים למען מנהל תקין וצדק חברתי
ומשפטי.

14. ביום 19.5.14, לאחר שדן בהתנגדויות, הגיש הממונה הודעה משלימה, בה הביא את
פירוט טענות המתנגדים ואת התייחסותו לטענות אלה, כנדרש בהוראת סעיף 50ב(ד)(2)
לחוק.

הממונה סבור, כי מלבד פרופ' קניאל, שהוא תובע ייצוגי באחת מן התובענות המפורטות בצו
המוסכם ועל כן נכון להניח לצורך הטיעון כי על דרך העקרון יש לו מעמד, הרי שעמותת
אומ"ץ אינה "ארגון צרכנים או איגוד עסקי", שהחוק מקנה לו מעמד לצורך השמעת
התנגדות לצו (סעיף 50ב(ד)(1) לחוק). הוא הדבר גם ביחס לח"כ שלי יחימוביץ'. מאחר שכך,
הן העמותה והן ח"כ יחימוביץ' צריכים היו להראות כי הם עלולים להיפגע מן הצו המוסכם,
ולטענת הממונה איש מהם, כולל פרופ' קניאל, לא נימק את התנגדותו בפגיעה שהוא עלול
להיפגע אלא בביקורת כללית על הצו. מטעם זה סבור הוא כי דין ההתנגדות להידחות על
הסף.

15. אשר לטעמי ההתנגדות לגופם, הרי שאלה מתמקדות הן במישור הפרוצדוראלי והן
במישור המהותי.



בית הדין להגבלים עסקיים ירושלים

ה"ע 10-03-43129 בנק הפועלים בע"מ נ' הממונה על הגבלים עסקיים
ה"ע 10-03-43194 בנק לאומי לישראל בע"מ נ' הממונה על הגבלים עסקיים
ה"ע 10-03-43050 בנק דיסקונט לישראל בע"מ נ' הממונה על הגבלים עסקיים
ה"ע 10-03-42214 בנק מזרחי טפחות בע"מ נ' הממונה על הגבלים עסקיים
ה"ע 10-03-42431 הבנק הבינלאומי הראשון לישראל בע"מ נ' הממונה על הגבלים עסקיים

במישור הפרוצדוראלי טוענים המתנגדים כי גם אם עמד הממונה באופן פורמאלי בדרישות סעיף 50 לחוק לעניין הפרסום, הרי שבנסיבות העניין לא היה זה פרסום ראוי; כי היה על הממונה לפרסם לא רק את פרטי הצו המוסכם כי אם גם לפרט את הנימוקים שהביאוהו להסכמה ולצרף לכך ניתוח של בעיות התחרות בשוק הרלוונטי; כי הממונה סרב ליתן פרק זמן סביר לשם הכנת ההתנגדות לצו המוסכם; וכי היה על הממונה למסור לעיונם של המתנגדים מסמכים נוספים שהעיון בהם התבקש על ידם.

במישור המהותי טוענים המתנגדים כי הקביעה עניינה ב"הסדר כובל רחב היקף ובעל השלכות מקרו-כלכליות פוגעניות אדירות על התחרות והציבור בישראל, במסגרתו הועבר מידע בנושא העמלות בין 5 מהבנקים הפועלים במדינת ישראל, מידע שסייע והכווין תיאום מחיר (price fixing) אסור ופסול בתחום העמלות". לכן, לשיטתם, "נקודת המוצא צריכה להיות מחמירה וחשדנית עת מבקשים לבטל קביעה לפיה מתחרים ערכו הסדר כובל במסגרתו החליפו מידע ביניהם ותיאמו מחירים". משכך, היה על הצו המוסכם לכלול הוראות צופות פני עתיד למניעת הסדרים כובלים בתחום הבנקאות; כי הממונה כבל עצמו מנקיטת צעדי אכיפה כלפי הבנקים בעתיד, לנוכח לשונו של סעיף 4 לצו. כבילה נטענת זו מהווה פגיעה בשלטון החוק וויתור אסור על סמכויותיו של הממונה; כי ההסדר לפיו קיימת קדימות לתשלום במסגרת הסדרי פשרה בתובענות ייצוגיות על פני תשלום לאוצר המדינה הוא הסדר פסול וכי סכום התשלום אינו סביר באופן קיצוני.

הממונה דוחה טענות אלה לגופן, וכפי שנראה להלן, אני סבורה כי הדין עימו.

דיון והכרעה

16. נפנה תחילה לבירור ההתנגדות.

אקדים ואומר, כי דעתי כדעת הממונה שדין ההתנגדויות להידחות על הסף מן הטעם שהמתנגדים לא ביססו את זכות העמידה שלהם כנדרש בחוק.



בית הדין להגבלים עסקיים ירושלים

ה"ע 10-03-43129 בנק הפועלים בע"מ נ' הממונה על הגבלים עסקיים
 ה"ע 10-03-43194 בנק לאומי לישראל בע"מ נ' הממונה על הגבלים עסקיים
 ה"ע 10-03-43050 בנק דיסקונט לישראל בע"מ נ' הממונה על הגבלים עסקיים
 ה"ע 10-03-42214 בנק מזרחי טפחות בע"מ נ' הממונה על הגבלים עסקיים
 ה"ע 10-03-42431 הבנק הבינלאומי הראשון לישראל בע"מ נ' הממונה על הגבלים עסקיים

סעיף 50ב(ד)(1) לחוק קובע כי בהודעה שתפורסם מטעם הממונה בדבר כוונתו להגיש צו מוסכם לאישור בית המשפט "יוזמן כל אדם העלול להיפגע מן הצו המוסכם וכן ארגון צרכנים או איגוד עסקי, להביא את טענותיהם בקשר לצו בפני הממונה" (ההדגשות שלי). אין חולק, כי אף לא אחד מן המתנגדים הוא "ארגון צרכנים או איגוד עסקי". משכך, עליהם להראות כיצד עלולים הם להיפגע מן הצו. אלא שעיון במכתב ההתנגדות שכתב עו"ד גלעד ברנע בשם המתנגדים מעלה, כי למעשה אין הם מצביעים על פגיעה כאמור. וכדבריו:

"יובהר כי בראשית הדברים כי התנגדות זו עיקרה הפגמים החמורים שבטיטות הצו - פגמים שיביאו לפגיעות חמורות בציבור לקוחות הבנקים בכלל ובמשק הישראלי ואשר המתנגדים מבקשים להגן עליהם וכן לפגיעות חמורות בשלטון החוק ובתכליות נושא החוק. המתנגדים כולם פועלים לשם שמירת שלטון החוק והגנה על הציבור מפני כוחם הבלתי מרוסן של גופים כלכליים בעלי עוצמה. המתנגדים, כלקוחות הבנקים בעצמם, נפגעים אף הם באופן ישיר מתוצאי הצו המוסכם, אם יאושר. אך כאמור הפגיעות האישיות אינן ליבת ההתנגדות. יוטעם כי אף שאין מי מן המתנגדים בגדר 'ארגון צרכנים' הרי שהתנגדותם כאמור הינה בעיקרה בעלת אופי כללי-עקרוני" (ההדגשות שלי).

נראה כי די בציטוט זה כדי לשמוט את הקרקע מתחת לעמידתם של המתנגדים. החוק מקנה זכות עמידה כללית עקרונית לשני סוגי גופים: ארגוני צרכנים או איגודים עסקיים. גוף או אדם שאינו נמנה עם גופים אלה - עליו לבסס את עמידתו על טעמי פגיעה אישית בו כתוצאה מן הצו. והנה, המתנגדים מודים מפורשות כי אין התנגדותם מבוססת על פגיעות אישיות בהם (המצטמצמות לעצם היותם לקוחות הבנקים - טענה שאין בה כדי לבסס, כשלעצמה, פגיעה אישית כתוצאה מן הצו), וכי ליבת התנגדותם מיוסדת על טענות כלליות ועקרוניות. כאמור, טענות מסוג זה יכולות לבוא מפייהם של ארגוני צרכנים או איגודים עסקיים בלבד. אפנה, בהקשר זה, להחלטתי בה"ע 13-02-22367 הממונה על הגבלים עסקיים נ' תנובה מרכז שיתופי לשיווק תוצרת חקלאית בישראל בע"מ (מיום 17.3.13):

"אעיר בהקשר זה כי את ההיבט הציבורי הכרוך במתן צו מוסכם, אמורים להביא בפני הממונה ארגוני צרכנים או איגודים עסקיים, שעל פי לשון החוק פטורים מן הנטל להוכיח במה יפגעו מן הצו. אדם פרטי המבקש לטעון כנגד הצו, שומה עליו להראות במה יפגע ממנו. על פניו אינני סבורה כי היתלות בשיקולים ציבוריים, ואלה בלבד, מקנים לאדם פרטי מעמד כפי שטוען לו עו"ד נאור. כך גם איני מוצאת שעצם העובדה שפנה בבקשה



בית הדין להגבלים עסקיים ירושלים

ה"ע 10-03-43129 בנק הפועלים בע"מ נ' הממונה על הגבלים עסקיים
 ה"ע 10-03-43194 בנק לאומי לישראל בע"מ נ' הממונה על הגבלים עסקיים
 ה"ע 10-03-43050 בנק דיסקונט לישראל בע"מ נ' הממונה על הגבלים עסקיים
 ה"ע 10-03-42214 בנק מזרחי טפחות בע"מ נ' הממונה על הגבלים עסקיים
 ה"ע 10-03-42431 הבנק הבינלאומי הראשון לישראל בע"מ נ' הממונה על הגבלים עסקיים

לאישור תובענה ייצוגית (בעניינים שונים לגמרי) מקנה לו מעמד מכוח החוק".

17. נראה, אפוא, שמצד הדין, לא היה הממונה חייב כלל להתייחס לגופן של טענות המתנגדים, בהיותם חסרי מעמד מכוח החוק. אולם, כמוהו, לא אמנע עצמי מדיון בטעמי ההתנגדות לגופם.

18. בכל הנוגע לטענות הפרוצדוראליות, בצדק טוען הממונה כי למעשה אין בידי המתנגדים להצביע על חריגה מהוראות החוק הקובעות את אופן פרסום הצו להתנגדות וטענותיהם מופנות, למעשה, נגד ההסדר שקבע המחוקק בעניין זה.

19. אשר לדרישת העיון במסמכים טוען הממונה כי מלבד זאת שאין בין עיון במסמכים לבין היכולת לבסס טענה בדבר הפגיעה הצפויה למתנגד כתוצאה מן הצו ולא כלום, הרי שהמדובר בבקשה לעיון במסמכים שהוגשו לבית הדין, והיה על המתנגדים לפנות בבקשה מתאימה לצורך כך לבית הדין - מה שלא עשו. ועל כל אלה מפנה הוא לכך שמסמכים רבים בתיק הם מסמכים חסויים. טענה זו מקובלת עליי במלואה. אוסיף, כי המתנגדים אינם "צד להליך", עובדה המשליכה על היקף זכות העיון הנתונה להם. כעולה מן החוק, העובדה הטעונה פרסום היא כוונת הממונה לפנות לבית הדין בבקשה ליתן תוקף של צו להסכמה אליה הגיע עם הצדדים ותוכנה של הסכמה זו. הפרסום האמור, בלוויית הקביעה שפורסמה בשעתו, די בהם כדי לאפשר למתנגד לפרט את טעמי התנגדותו.

20. בכל הנוגע לטענות במישור מהותי, הרי שבניגוד לנטען בהתנגדות, לא הייתה בקביעה כל טענה לפיה הבנקים העוררים תיאמו ביניהם מחירים. הקביעה הייתה ש"המידע שהועבר סייע לבנקים במדיניות 'יישור הקו' וביישום אסטרטגיית המיקום היחסי במדד יוקר העמלות שפרסם בנק ישראל". אכן, כפי שטוען הממונה, פרקטיקה של העברות מידע בין מתחרים היא פרקטיקה העלולה להוות הפרה של החוק, אולם ככלל, חומרתה פחותה מפרקטיקה של תיאום מחירים. זה, אפוא, הרקע הנכון לבחינת הצו המובא לאישורו של בית הדין.



בית הדין להגבלים עסקיים ירושלים

ה"ע 10-03-43129 בנק הפועלים בע"מ נ' הממונה על הגבלים עסקיים
ה"ע 10-03-43194 בנק לאומי לישראל בע"מ נ' הממונה על הגבלים עסקיים
ה"ע 10-03-43050 בנק דיסקונט לישראל בע"מ נ' הממונה על הגבלים עסקיים
ה"ע 10-03-42214 בנק מזרחי טפחות בע"מ נ' הממונה על הגבלים עסקיים
ה"ע 10-03-42431 הבנק הבינלאומי הראשון לישראל בע"מ נ' הממונה על הגבלים עסקיים

21. אשר לטענה כי היה על הממונה לקבוע כללי התנהגות חדשים לבנקים, נזכיר כי הממונה ביטל עוד בשעתו, בשנת 2002, את ההוראות שאפשרו לבנקים להעביר ביניהם מידע בתנאים מסוימים. מן הקביעה עצמה עולה כי אין חולק שהחל משנת 2004 חדלה הפרקטיקה נשוא הקביעה. האיסור החל על העברת מידע בין מתחרים הונהר, אפוא, כבר אז. מעבר לכך, החוק עצמו מכיל איסורים שבצידם כלי אכיפה פליליים ומנהליים, ואלה יוצרים הרתעה מפני הפרה עתידית של החוק. בנסיבות אלה, קביעת כללי התנהגות, בנוסף על אלה הקבועים בחוק, עלולה ליצור עמימות בדיוק כמו זו שאפפה - לטענת הבנקים העוררים - את התנהלותם בשנים שלאחר הסדר הטיעון שאפשר להם העברות מידע בתנאים מסוימים. בנוסף, בצדק עומד הממונה על כך שתיקון מס' 12 לחוק (מתשע"א-2011), שהוסיף את הפרק המסמך אותו ליתן הוראות לקבוצות ריכוז, הוא מסגרת מתאימה יותר למתן הוראות מן הסוג המבוקש על ידי המתנגדים, היה ויימצא לנכון לפעול במסגרת סמכויותיו על פי פרק זה.

גם לגופם, אין בידי לקבל את כללי ההתנהגות שמציעים המתנגדים. הכלל האחד המוצע על ידם הוא שהממונה יורה לבנקים לפרסם "באופן שקוף, בהיר ומובנה את מארג העמלות שלהם". הממונה סבור שאין הצדקה למתן הוראה מעין זו ומפנה, בין היתר, לכך, שמאז פרסום הקביעה פעל המפקח על הבנקים על מנת לשקף לציבור את העמלות שגובים הבנקים, וכדוגמא לכך מפנה הוא לסעיף 4(א) לכללי הבנקאות (שירות ללקוח) (עמלות), התשס"ח-2008. ואכן, נראה כי אין מקום להוספת הוראה כאמור לצו המוסכם, בהינתן כללי הבנקאות הנזכרים. הצעה אחרת אותה מציעים המתנגדים היא חיוב הבנקים לפרסם את הכנסותיהם מכל עמלה בנפרד. בצדק מעיר על כך הממונה כי הצעה זו אינה קשורה כלל ועיקר להפרות לכאורה, בגינם פורסמה הקביעה.

לסיכום נקודה זו, לא מצאתי כי יש הצדקה להורות לממונה לכלול בצו המוסכם הוראות התנהגותיות כלשהן, ודאי לא אלה המוצעות על ידי המתנגדים.

22. טענה נוספת אותה טוענים המתנגדים היא שהממונה כבל עצמו מנקיטת צעדי אכיפה עתידיים כלפי הבנקים. כך מפרשים המתנגדים את הוראת סעיף 4 לצו המוסכם, לפיה בכפוף לאישורו של הצו על ידי בית הדין והעברת סכום התשלום לאוצר המדינה או הפקדתו בנאמנות בלתי חוזרת, תהא הקביעה בטלה והממונה לא ינקוט ולא ימשיך לנקוט



בית הדין להגבלים עסקיים ירושלים

ה"ע 10-03-43129 בנק הפועלים בע"מ נ' הממונה על הגבלים עסקיים
 ה"ע 10-03-43194 בנק לאומי לישראל בע"מ נ' הממונה על הגבלים עסקיים
 ה"ע 10-03-43050 בנק דיסקונט לישראל בע"מ נ' הממונה על הגבלים עסקיים
 ה"ע 10-03-42214 בנק מזרחי טפחות בע"מ נ' הממונה על הגבלים עסקיים
 ה"ע 10-03-42431 הבנק הבינלאומי הראשון לישראל בע"מ נ' הממונה על הגבלים עסקיים

צעדי אכיפה נגד מי מן הבנקים או מי מטעמם בקשר עם כל עניין הנוגע לחקירה שהובילה לפרסום הקביעה (בין בעניינים נשוא הקביעה ובין בעניין אחר בו עסקה החקירה).

לא למדתי כיצד ככל עצמו הממונה מנקיטת צעדי אכיפה עתידיים נגד הבנקים על יסוד ההוראה האמורה, ככל שתימצא לכך הצדקה, בנוגע למעשים שנעשו בעבר ולא נחקרו בחקירה שנפתחה בשנת 2004, או בנוגע למעשים עתידיים. ברי, כי ככל שהדברים נוגעים לצעדי אכיפה הנובעים מן החקירה שהובילה לקביעה, הרי שעם ביטול הקביעה אין הממונה רשאי לנקוט צעדי אכיפה כאמור. יודגש בהקשר זה, כי למעט הממצאים שפורסמו בקביעה, לא נמצאו ראיות המצדיקות נקיטת צעדי אכיפה אחרים. ממילא, כפי שמעיר הממונה, אין בהוראה האמורה משום ויתור על צעדי אכיפה שיכול היה לעשות בהם שימוש כנגד הבנקים, מלבד הקביעה.

23. גם הטענה כי המתווה שנקבע, ולפיו תינתן עדיפות לתשלום ללקוחות הבנקים במסגרת הסדרי פשרה - אם יהיו כאלה - בתובענות ייצוגיות, הוא מתווה אסור ופסול אינה מקובלת עליי. מתווה זה רואה לנגד עיניו את טובת ציבור הלקוחות, ומאפשר להם ליהנות מן התשלום המוסכם, כולו או חלקו. אין בכך, כמובן, כדי לחייב את התובעים בתובענות הייצוגיות (כמו גם את הבנקים) להתפשר. הצו המוסכם מאפשר לבנקים להגיע להסדר עם התובעים באותן תובענות, והתשלום שישולם להם ינוכה מן הסכום שאמור היה להיות משולם לאוצר המדינה. אין דבר בהוראות סעיף 50ב המונע מן הממונה להגיע למתווה כזה במסגרת סמכויותיו, וכל שנאמר בו כי הצו המוסכם יכול שיכלול חיוב בתשלום סכום כסף לאוצר המדינה. חובה בוודאי אין כאן.

נוכח האמור לעיל לא מצאתי כי יש ממש בטעמי ההתנגדות.

24. משהסרנו את ההתנגדות מעל הפרק אומר, כי מצאתי את נימוקיו של הממונה בתמיכה לצו המוסכם נכוחים.

כפי שפסק בית המשפט העליון, נקודת המוצא הנורמטיבית היא כי:



בית הדין להגבלים עסקיים ירושלים

ה"ע 10-03-43129 בנק הפועלים בע"מ נ' הממונה על הגבלים עסקיים
ה"ע 10-03-43194 בנק לאומי לישראל בע"מ נ' הממונה על הגבלים עסקיים
ה"ע 10-03-43050 בנק דיסקונט לישראל בע"מ נ' הממונה על הגבלים עסקיים
ה"ע 10-03-42214 בנק מזרחי טפחות בע"מ נ' הממונה על הגבלים עסקיים
ה"ע 10-03-42431 הבנק הבינלאומי הראשון לישראל בע"מ נ' הממונה על הגבלים עסקיים

"סמכות להתפשר מהווה חלק מסמכותו הכללית של הממונה לפי חוק ההגבלים, אלא שגם בכוחו להתפשר מוטל עליו להשתמש במסגרת כללי המשפט המנהלי. בהסכמתו של הממונה על ההגבלים לפשרה, רשאי הממונה לשקול שיקולים פרגמטיים. לאמור, אם בנסיבות המקרה, לפי מיטב הבנתו והכרתו, הסדר מוסכם הינו הדרך המועילה ביותר להגשמת תכליותיו של חוק ההגבלים, רשאי הממונה להתפשר. אך לפשרה שיש בה משום ויתור נורמטיבי או משום פגיעה בכללי המשפט המנהלי, אין הממונה מוסמך להסכים" (בג"ץ 326/96 יוסף כספי נ' הממונה על הגבלים עסקיים, פ"ד נ(5) 133, 153 (1996)).

שיקוליו של הממונה, שפורטו לעיל, עומדים באמות המידה של המשפט המנהלי ואין בהם משום ויתור נורמטיבי בלתי ראוי.

25. כאמור לעיל, המדובר בפרשה שהמעשים האחרונים הקשורים בה הסתיימו בשנת 2004, ועיקרם בוצע בשנות התשעים של המאה הקודמת. יתר על כן, העברות המידע בין הבנקים העוררים נעשו בנסיבות בהן הותר להם - על דרך העיקרון - להעביר מידע ביניהם, אם כי ההיתר סווג לסוגים מסוימים של מידע. ועל כל אלה, מצאתי כי חלקים מכתב התשובה הוכללו בו שלא כדין, משום שאין בהם משום הרחבה טבעית של חומר הראיות עליהם התבססה הקביעה אלא הוספת עניינים שלא היוו חלק מהליך השימוע ולא היוו חלק מן הקביעה. מכלול נסיבות אלה היה בו כדי להקשות עד מאוד על בירור העובדות, וכלשון הממונה "מעריך הסיכונים והסיכויים" הצדיק הערכה מחדש של עמדתו.

26. לכך יש להוסיף, כי בירור העררים הינו הליך עתיר משאבים, הן משאבים כספיים (שחלקם לפחות היה בא מן הקופה הציבורית) והן משאבי זמן. ההליך היה בא לסיומו שנים רבות עד מאוד ממועד ביצוע ההפרות לכאורה שביסוד הקביעה, על כל המשתמע מכך.

27. כך גם מקובלת עליי עמדתו של הממונה לפיה הנורמה המשפטית האוסרת על העברות מידע בין מתחרים ברורה כיום לכל, ותכליתה של הקביעה - הנהרת נורמה זו - הושגה זה מכבר.

28. ועל כל אלה, לא מן הנמנע שלו פרק העיצומים הכספיים היה בתוקף בעת פרסום הקביעה, יכול והממונה היה בוחר באמצעי אכיפה זה תחת פרסום הקביעה.



בית הדין להגבלים עסקיים ירושלים

ה"ע 10-03-43129 בנק הפועלים בע"מ נ' הממונה על הגבלים עסקיים
 ה"ע 10-03-43194 בנק לאומי לישראל בע"מ נ' הממונה על הגבלים עסקיים
 ה"ע 10-03-43050 בנק דיסקונט לישראל בע"מ נ' הממונה על הגבלים עסקיים
 ה"ע 10-03-42214 בנק מזרחי טפחות בע"מ נ' הממונה על הגבלים עסקיים
 ה"ע 10-03-42431 הבנק הבינלאומי הראשון לישראל בע"מ נ' הממונה על הגבלים עסקיים

29. המתווה שגובש ולפיו התשלום עליו הוסכם יועבר ישירות ללקוחות הבנקים ככל שיגיעו לפשרה בתובענות הייצוגיות הוא לטובת הלקוחות. אין לזלזל גם בזמן השיפוטי המשמעותי העשוי להיחסך ככל שיגיעו הצדדים לאותן תובענות להסדרי פשרה, כשיש במתווה כדי להקל על כך.

30. אשר לסכום התשלום שנקבע: המדובר בסכום המעלה את רף האכיפה בתחום; העולה בקנה אחד עם סכומי העיצום הכספי הקבועים היום בחוק; והמביא בחשבון את הצעת המגשר שניתנה במסגרת הליכי הגישור.

31. מן הטעמים המפורטים לעיל באתי לידי מסקנה כי ההסכמה שגובשה בין הממונה לבין הבנקים העוררים ראויה, והיא לטובת הציבור. אני מאשרת, אם כך, את ההסכמה כפי שצורפה לבקשה, ונותנת לה תוקף של צו על פי הוראת סעיף 50 לחוק.

פועל יוצא מכך, שהעוררים נמחקים בזאת.

אין צו להוצאות.

המזכירות תמציא את העתק פסק הדין לב"כ הצדדים.

ניתן היום, י"ז סיוון תשע"ד, 15 יוני 2014, בהעדר הצדדים.

נאוה בן אור

נאוה בן אור, שופטת



בית הדין להגבלים עסקיים ירושלים

ה"ע 43129-03-10 בנק הפועלים בע"מ נ' הממונה על הגבלים עסקיים
 ה"ע 43194-03-10 בנק לאומי לישראל בע"מ נ' הממונה על הגבלים עסקיים
 ה"ע 43050-03-10 בנק דיסקונט לישראל בע"מ נ' הממונה על הגבלים עסקיים
 ה"ע 42214-03-10 בנק מזרחי טפחות בע"מ נ' הממונה על הגבלים עסקיים
 ה"ע 42431-03-10 הבנק הבינלאומי הראשון לישראל בע"מ נ' הממונה על הגבלים עסקיים

לפני אב בית הדין להגבלים עסקיים, כב' השופטת נאוה בן-אור

העורר בה"כ 43129-03-10	בנק הפועלים בע"מ על ידי ב"כ אגמון ושות' רוזנברג הכהן ושות', עורכי דין
העורר בה"כ 43194-03-10	בנק לאומי לישראל בע"מ על ידי ב"כ מיתר ליקוורניק גבע לשם טל ושות', עורכי דין
העורר בה"כ 43050-03-10	בנק דיסקונט לישראל בע"מ על ידי ב"כ ניר כהן, לשם ושות', עורכי דין ועל ידי ב"כ פישר בכר חן וול אוריון ושות', עורכי דין
העורר בה"כ 42214-03-10	בנק מזרחי טפחות בע"מ על ידי ב"כ גרוס, קלינהנדלר, חודק, הלוי, גרינברג ושות' ועל ידי ב"כ ברקמן וקסלר בלום ושות'
העורר בה"כ 42431-03-10	הבנק הבינלאומי הראשון לישראל בע"מ על ידי ב"כ תדמור ושות', עורכי דין

נגד

הממונה
 הממונה על הגבלים עסקיים

פסק דין

בקשה לפי סעיף 50 לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988, למתן תוקף של צו להסכמה שהושגה בין הממונה על הגבלים עסקיים לבין העוררים חלף נקיטת הליכים, לרבות הליכים לפי סעיף 43(א)(1) לחוק.

הרקע לבקשה

1. ביום 26.4.09 פרסמה הממונה על הגבלים עסקיים דאז, גבי רונית קן (להלן: **הממונה**) קביעה לפי סעיף 43(א)(1) לחוק ההגבלים העסקיים (להלן: **החוק**), ולפיה החל