



רשות ההגבלים העסקיים

החלטה לפי סעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988 בדבר מתן

פטור מאישור הסדר כובל

להסכם בין מגדל חברה לביטוח בע"מ והמגן חברה לביטוח בע"מ לבין פמי
פרימיום בע"מ

1. פתח דבר

ביום 17 בדצמבר הונחה על שולחני בקשה למתן פטור להסכם בין מגדל חברה לביטוח בע"מ והמגן חברה לביטוח בע"מ (יכוננו יחד להלן: "מגדל") לבין פמי פרימיום בע"מ (להלן: "פמי"), שעניינו הסדרת מתן שירותי אסיסטנס על-ידי פמי למגדל (להלן: "הסכם שירותים"). תוכנו של הסכם השירותים כולל שתי כבילות: תניית בלעדיות ותניית הבטחת רכישה היוצרת בלעדיות דה פקטו.

עיקרה של תניית הבלעדיות בהתחייבות מגדל לרכוש מפמי את כל שירותי האסיסטנס שנרכשו על ידי מגדל קודם למיזוג מיורופ (סעיף 4.11 להסכם השירותים). מאוחר יותר הציגו הצדדים בפני תיקון להסכם במסגרתו מוחרגים מתניית הבלעדיות שירותי אסיסטנס רפואיים לנוסעים לחו"ל, תיאום פרוצדורות רפואיות בחו"ל ואיתור ספקים רפואיים בחו"ל. ההתחייבות לבלעדיות הינה למשך תקופת הסכם השירותים.

סעיף 4.1 להסכם דן בתקופת ההסכם. על-פי סעיף זה, ההסכם הינו למשך חמש שנים לאחר מועד השלמת המכירה (להלן: "תקופת ההסכם הראשונה") ותקופתו עשויה להיות מוארכת בשנה נוספת אחת או בשנתיים נוספות, בהתאם לסך התשלומים שפמי תקבל בפועל ממגדל במהלך תקופת ההסכם הראשונה, בגין השירותים שתספק לה. נוכח התניית משך ההסכם בהיקף תשלומים משמעות תנייה זו היא הבטחת רכישה. אולם, בדיקה עם הצדדים העלתה כי תחשיב היקף התשלומים נסמך על ניסיון העבר באשר להיקף התשלומים שהועברו ממגדל ליורופ בגין השירותים שיורופ סיפקה למגדל. משכך, תניה זו יוצרת בלעדיות דה פקטו וכך בחנתי אותה.

החלטתי זו עניינה בשתי כבילות אלו.

לאחר שבחנתי את ההסדר ואת הכבילות המצויות בו, כמו גם את השפעתן האפשרית על התחרות בשוק הרלוונטי, ולאחר שנועצתי בועדה לפטורים ולמיזוגים, שוכנעתי כי בכפוף לתנאים שיפורטו בסיפא להחלטתי, הכבילות אינן פוגעות פגיעה של ממש בתחרות בשוק כאמור, עיקרו של ההסדר אינו בהפחתת התחרות או במניעתה, ואין בו כבילות שאינן נחוצות למימוש עיקרו.

בשל כך ונוכח הנימוקים שיפורטו להלן מצאתי כי בכפוף לתנאים שיפורטו בסיפא להחלטתי ההסדר ראוי לפטור לפי סעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988.

2. ההסדר הכובל

2.1 הצדדים

מגדל הינה חברה ציבורית מקבוצת מגדל אחזקות ביטוח ופיננסים בע"מ. מגדל מחזיקה, בין היתר, ב-50% מהון מניות המוצא של חברת יורופ אסיסטנס ישראל בע"מ (להלן: "**יורופ**") (היתר – 50% מהון המניות – מוחזק בידי Europ Assistance Holdings S.A (להלן: "**יורופ העולמית**"). מגדל משווקת ללקוחותיה פוליסות ביטוח בתחומים מגוונים, כגון: חיים, רכב, בריאות, נסיעות לחו"ל ודירה. בנוסף, מגדל משווקת ללקוחותיה כתבי שירות המציעים למבוטחיה שירותי תיקון, תמיכה, הפניה, אבחון וסיוע (המכונים "**שירותי אסיסטנס**") בתחומי הבריאות, הרכב והבית. שירותי האסיסטנס מסופקים למבוטחי מגדל באמצעות יורופ ומקצתם (שירותים אמבולטוריים בתחום הרפואי) באמצעות פמי.

פמי הינה חברה פרטית, בבעלות פמי שירותי רפואה בע"מ השייכת לקבוצת דוידוף בע"מ, הפעילה בתחום סוכנויות ביטוח. פמי עוסקת במתן שירותי אסיסטנס בתחום הרפואי, לרבות שירותי ביקור רופא בבית המבוטח, בדיקות מעבדה בבית המבוטח, ייעוץ רפואי מקצועי, בקרה רפואית, ניהול תביעות ותיאומים בטיפול רפואי לטובת מבוטחי שירות נסיעות לחו"ל. פמי מעניקה שירותי אסיסטנס בתחום הרפואי למגדל וכן למרבית חברות הביטוח בארץ.

ההסדר בין הצדדים הוגש בד בבד עם הגשתן של הודעות מיזוג לאישור עסקת מיזוג בין פמי לבין יורופ. יורופ הינה חברה פרטית, בבעלות בחלקים שווים של מגדל ויורופ העולמית. יורופ עוסקת באספקה של מגוון שירותי אסיסטנס בתחום הרכב (כגון שירותי דרך וגרירה), הבית (למשל: אינסטלציה, תיקון מכשירי חשמל) והרפואה (ביקור רופא בבית המבוטח, ייעוץ רפואי מקצועי, תיאומים בטיפול רפואי לטובת מבוטחי שירות נסיעות לחו"ל).

בשל העובדה כי יורופ עוסקת באספקת שירותי אסיסטנס בתחומים בהם פמי לא היתה פעילה – רכב ובית – המיזוג של פמי עם יורופ עשוי להקים לפמי יתרונות סינרגיה ברורים.

2.2 הכבילות

הסכם השירותים כולל כבילה של בלעדיות. הצדדים הסכימו במסגרת ההסכם (סעיף 4.11 לו), כי במהלך תקופת ההסכם מגדל מתחייבת להעביר לביצוע פמי את מלוא השירותים המוצעים על-ידי מגדל למבוטחיה בתחומי בריאות, רכב לרבות רכב ובית, וזאת למעט שירותים שלגביהם פמי תודיע כי אינה מעוניינת לבצעם עבור מגדל. מגדל מתחייבת שלא להתקשר במשך תקופת ההסכם עם כל ספק אחר לקבלת שירותים בתחומים אלה.

ההתחייבות לבלעדיות לא חלה על שירותים אשר קודם להסכם סופקו למגדל על-ידי פמי, ולא על-ידי יורופ, בתחום האמבולטורי ושירותים משלימים או נלווים אליהם (סעיף 1.1 להסכם).

ביום 12 בפברואר 2007 הודיעו הצדדים בכתב, כי הסכם השירותים יתוקן, כך שיוחרגו מתחולת תניית הבלעדיות (סעיף 4.11 להסכם) אף השירותים הבאים: שירותי אסיסטנס רפואיים לנוסעים לחו"ל, תיאום פרוצדורות רפואיות בחו"ל ואיתור ספקים רפואיים בחו"ל. בהתאם, ביום 27 לפברואר 2007 הצדדים העבירו לידי נוסח חתום של התיקון להסכם.

בהסכם קיימת כבילה נוספת. סעיף 4.1 להסכם השירותים קובע כי תקופת ההסכם היא חמש שנים, אך היא עשויה להיות מוארכת בשנה נוספת אחת או בשנתיים נוספות, תלוי בהיקף התשלומים

שפמי תקבל בפועל ממגדל במהלך חמש השנים, בגין השירותים שתספק לה. הוראה זו בהסכם, אשר מתנה את משך ההסכם בהיקף תשלומים, מהווה תניה של הבטחת רכישה. אוסיף לכך, כי כאמור בדיקה עם הצדדים העלתה כי תחשיב היקף התשלומים נסמך על ניסיון העבר באשר להיקף התשלומים שהועברו ממגדל ליורופ בגין השירותים שיורופ סיפקה למגדל. משכך, תניה זו יוצרת בלעדיות דה פקטו, וכך אף בחנתי אותה.

3. השפעת ההסדר על התחרות

המדובר אם כן, בהסדר שעיקרו רכישה בבלעדיות.

בעצם מתן בלעדיות קיימת מניעה של תחרות בין החברות המספקות את אותו שירות לגביו הובטחה בלעדיות לחברה מסוימת. כך בענייננו, התחייבות של מגדל כלפי פמי לבלעדיות ברכישת שירותי אסיסטנס מונעת תחרות בין חברות האסיסטנס על אספקת שירותי אסיסטנס לקהל מבוטחי מגדל.

זאת ועוד, קיומה של בלעדיות מקנה בטחון למי שהבלעדיות מובטחת לו כי על ציבור מסוים של לקוחות לא יהא עליו להתחרות עם יתר החברות. כפועל יוצא מכך עלול להיווצר מצב שבו לא יהיה למי שהובטחה לו בלעדיות כל תמריץ לשפר את איכות השירות או להתייעל ולהוזיל את מחיר השירות, למצער כלפי אותם לקוחות המבוטחים לו במסגרת הבלעדיות.

בענייננו מתווסף לאמור ניגוד עניינים אינהרנטי, המובנה במערכת היחסים המשולשת שיש בין חברת האסיסטנס – חברת הביטוח – והמבוטח. חברת האסיסטנס ממוקמת במשולש היחסים בין חברת הביטוח המשלמת לה בגין השירות לבין המבוטח מזמין השירות. במצב דברים זה שבו התשלום עבור השירות ניתן על-ידי חברת הביטוח, בעוד השירות עצמו ניתן למבוטח, יוצר מבנה תמריצים העלול לגרום לחברת האסיסטנס להעניק למבוטח את השרות הזול ביותר אפילו אינו האיכותי ביותר. מבנה תמריצים זה עלול להתחזק מקום בו מובטחת בלעדיות לחברת האסיסטנס.

עם זאת, הספרות והפסיקה הכירו בקיומן של נסיבות אשר תצדקנה בלעדיות, ונאמר כי הבלעדיות עשויה להידרש למיזם משותף או למיזוג בראשית דרכם, בכדי לבסס את פעילותם על בסיס כלכלי אוטונומי ואת הצלחתם בתקופה הראשונית לפעילותם¹.

במקרה שבפני מצאתי, לאחר שבחנתי את ההסדר ואת הצדדים לו, כי בכפוף לתנאים שיפורטו בסיפא להחלטתי זו קיימת הצדקה ליתן פטור לבלעדיות למשך חמש שנים. להלן אפרט את הטעמים למסקנתי זו.

נטען בפני, כי ללא התחייבות מגדל לבלעדיות כלפי פמי, פמי עלולה לרכוש חברה (יורופ) ריקה מתוכן. פמי רואה בבסיס הלקוחות הקיים של יורופ את הנכס האסטרטגי העיקרי, אם לא היחיד, הנרכש על-ידה במסגרת המיזוג. בהעדר התחייבות לבלעדיות יהיה בידי מגדל ביום שלאחר המיזוג הכוח להפנות את מבוטחיה – הם עיקר לקוחותיה של יורופ – לחברות אסיסטנס אחרות. יוער בהקשר זה, כי מבוטח הנזקק לשירות אסיסטנס בקרות אירוע ביטוחי, מתקשר לחברת הביטוח – בענייננו מגדל – ולא ישירות לחברת האסיסטנס. התחייבות לבלעדיות תבטיח לפמי כי בסיס הלקוחות הקיים של יורופ לא יתרוקן לאחר המיזוג. פמי טוענת כי בשל האמור היא רואה בהתחייבות מגדל לבלעדיות תנאי מהותי לביצוע עסקת המיזוג בין יורופ לבינה.

¹ ראה שם, שם.

אציין בהקשר זה, כי במיזוג בין יורופ לבין פמי טמונים יתרונות לשווקי האסיסטנס בישראל. בדיקת המיזוג העלתה, כי הוא עשוי לקדם את התחרות בשווקי האסיסטנס, המאופיינים כיום בריכוזיות.

בכל אחד משווקי האסיסטנס פועל כיום מספר מצומצם של שחקנים. בגדול, שירותי האסיסטנס נחלקים לשלושה תחומים עיקריים: שירותי דרך וגרירה (אסיסטנס רכב); שירותי תיקון נזקי מים (אסיסטנס בית); ושירותים רפואיים (סיוע לנוסעים לחו"ל, ביקורי רופא, שירותי מוקד רפואי, שירותי אבחון ויעוץ וכדומה) (אסיסטנס רפואי). כאמור, יורופ פעילה בשלושת תחומי האסיסטנס, בעוד שפמי פעילה בתחום האסיסטנס הרפואי בלבד.

תחום שירותי דרך וגרירה ותחום תיקון נזקי מים – בהם יורופ פעילה – מאופיינים בריכוזיות גבוהה. בתחום שירותי הדרך והגרירה פועלים מספר שחקנים, אולם פעיל בו שחקן מרכזי – שגריר מערכות רכב בע"מ – המחזיק בידיו נתח שוק משמעותי. אף בתחום שירותי תיקון נזקי מים פועל שחקן מרכזי, המחזיק נתח שוק משמעותי, והוא קבוצת שחר אחזקות וניהול (ק.ש.א.נ.) בע"מ.

תוצאתה של עסקת המיזוג בין יורופ לבין פמי הינה הפרדת יורופ – חברת אסיסטנס – ממגדל, חברת הביטוח. למהלך זה, כשלעצמו, יש השלכות פרו-תחרותיות.

קודם למיזוג היו מבוטחי מגדל לקוחותיה העיקריים של יורופ. יורופ סיפקה שירותי אסיסטנס למספר גופים נוספים, אך אלה לא כללו חברות ביטוח. נטען בפני, כי לא עלה בידי יורופ לחדור כספקית שירותי אסיסטנס לחברות ביטוח המתחרות עם מגדל, על אף רצונה בכך, וזאת בשל אחזקותיה של מגדל בה. לאחר המיזוג וניתוק יורופ מקשרי הבעלות של מגדל, יתאיין הגורם שהרתיע את חברות הביטוח האחרות מהתקשרות עם יורופ, ואפשר שהן תשקולנה רכישת שירותי אסיסטנס מהחברה הממוזגת (פמי-יורופ). יוצא, כי בכוחו של המיזוג לגרום לשינוי מבני משמעותי בשווקי האסיסטנס, להורדת הריכוזיות בהם ולהגברת התחרות.

לכך יש להוסיף, כי ההתחייבות לבלעדיות הינה חד צדדית. מדובר בהתחייבות של מגדל כלפי פמי, אולם אין התחייבות מקבילה של פמי כלפי מגדל. כלומר, היישות המאוחדת פמי-יורופ לא תהא מוגבלת במתן שירותי אסיסטנס למאן דהוא, ובכלל זה ללקוחות של חברות ביטוח אחרות. מבחינת חברות הביטוח ומבטוחיהן היצע שירותי האסיסטנס בכל שוק אסיסטנס יגדל, וכפועל יוצא יש אפשרות ממשית לגידול בתחרותיות.

משקל רב בהחלטתי נתתי להשקעות העתידיות אותן פמי הציגה בפני, במסגרת תוכניותיה העסקיות להשקיע בפעילות של יורופ לאחר המיזוג. פמי טוענת, כי התחייבות מגדל לבלעדיות הכרחית ומהותית, נוכח השקעות כספיות משמעותיות אותן פמי עתידה לבצע בעקבות המיזוג. פמי הציגה בפני תכניות לשדרוג של תשתיות תפעוליות, טכנולוגיות ואנושיות כחלק מקליטת פעילותה של יורופ ומתוך רצון לחדור לתחומי פעילות בהם קודם למיזוג לא היתה לפמי דריסת רגל.

לאחר שמיעת טענותיה של פמי ועיון במסמכים אותם הציגה בפני, שוכנעתי כי בכוונת פמי להרחיב את פעילותה של יורופ ולהשקיע בפעילותה. כפי שצינתי כבר, כיום שווקי האסיסטנס בתחום הדרך והגרירה כמו גם בתחום תיקון נזקי מים מאופיינים בריכוזיות גבוהה ובתחרות מועטה.

באמצעות התחייבות לבלעדיות, פמי מבקשת להבטיח לעצמה כי כנגד השקעותיה, בין אלו ששולמו בתמורה למיזוג ובין אלו הנובעות מן המיזוג, היא אינה רוכשת חברה ריקה מתוכן. התחייבות מגדל לבלעדיות תעניק לפמי בטחון כי הנכס האסטרטגי הנרכש על-ידה במסגרת המיזוג – הוא בסיס

הלקוחות הקיימים של יורופ עובר למיזוג – יישאר עמה למשך זמן מה לאחר המיזוג. בנסיבות אלה מצאתי, כי יש מקום ליתן פטור לכבילה.

לסיום אעיר, כי במתן פטור לבלעדיות לא יהא כדי לשנות באופן מהותי את מצב הדברים שהיה קיים בפועל קודם למיזוג. אם קודם למיזוג מגדל רכשה שירותי אסיסטנס בעיקר מיורופ ומקצת מפמי (שירותים אמבולטוריים), הרי שלאחר המיזוג מגדל תרכוש את מרבית שירותי האסיסטנס מהישות הממוזגת (יורופ-פמי).

עוד אעיר, כי תניית הבלעדיות אינה גורפת ומוחרגים ממנה כאמור מספר תחומים: שירותים אמבולטוריים, וכן שירותי אסיסטנס רפואיים לנוסעים לחו"ל, תיאום פרוצדורות רפואיות בחו"ל ואיתור ספקים רפואיים בחו"ל (אלה הוחרגו במסגרת התיקון להסכם).

נוכח כל הטעמים שפורטו לעיל, שוכנעתי כי בכפוף לתנאים המפורטים בסיפא להחלטתי זו ותוך הגבלת תקופת הפטור לחמש שנים, לא יהיה בהסדר כדי לפגוע פגיעה של ממש בתחרות בשוק. משכך, מצאתי לנכון לתת פטור להסדר.

בהתאם לסעיף 14(ד) לחוק ההגבלים העסקיים, הודעתי על דבר בקשת פטור זו למשרד האוצר. במכתב מיום 22 בינואר 2007 הודיעני משרד האוצר כי אין לו התנגדות למתן פטור, אולם סבר כי יש לבחון את תקופת ההתקשרות, שנראתה בעיניו ארוכה יחסית.

5. סוף דבר

לאחר שבחנתי את הכבילות, כמו גם את השפעתן האפשרית על התחרות בשוק הרלוונטי, ולאחר שנועצתי בועדה לפטורים ולמיזוגים, שוכנעתי כי אין בהן כדי לפגוע פגיעה של ממש בתחרות בשוק הרלוונטי, כי עיקרן אינו בהפחתת התחרות או במניעתה, וכי אין הן כוללות כבילות שאינן נחוצות למימוש עיקר הסכם המיזוג. לפיכך מצאתי לנכון לפטור כבילות אלה, בכפוף לתנאים המפורטים להלן:

הגדרות:

בתנאים אלה יפורשו המונחים הבאים כדלהלן:

"יורופ" – יורופ אסיסטנס (ישראל) בע"מ.

"פמי" – פמי פרימיום בע"מ.

"יורופ העולמית" - Europe Assistance Holdings (S.A).

"החזקה" ו/או "תחזיק" – בין בבעלות ובין בליסינג, ובלבד שההחזקה בבעלות ו/או בליסינג תהא לתקופה רציפה של חמש שנים לפחות.

"הפעילות הנרכשת" – פעילותה של יורופ אסיסטנס (ישראל) בע"מ.

"הממונה" – הממונה על הגבלים עסקיים.

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

תנאים מהותיים :

1. עד חלוף 6 חודשים מיום מתן הפטור תבצע פמי השקעות חדשות בפעילות הנרכשת בסך שלא יפחת מהסכום הנקוב בסעיף 1 לנספח "א" להחלטת הפטור.
2. עד חלוף שנה מיום מתן הפטור –
 - א. פמי תתקשר עם יורופ העולמית בהסכם רישוי לתכנת SAX מעודכנת (להלן: **"הסכם רישוי"**) ותבצע את ההשקעות הנדרשות כמפורט בהסכם הרישוי, כפי שייחתם.
 - ב. פמי תתקשר עם יורופ העולמית בהסכם לרכישת זכות גישה למערכת יורופ העולמית (להלן: **"הסכם גישה"**) ותבצע את ההשקעות הנדרשות כמפורט בהסכם הגישה, כפי שייחתם.
3. עד חלוף שנתיים מיום מתן הפטור –
 - א. פמי תחזיק ותפעיל, לצורך הפעילות בתחום שירותי אסיסטנס לרכב, צי של רכבי גרר וניידות שירות, הכולל כמות של רכבי גרר וניידות שירות כמפורט בסעיף 2 (א) לנספח "א" להחלטת הפטור. למען הסר ספק, הרכבים האמורים יתווספו למספר כלי הרכב שמוחזקים במועד אישור המיזוג על-ידי יורופ בתחום שירותי אסיסטנס לרכב.
 - ב. פמי תחזיק ותפעיל, לצורך הפעילות בתחום שירותי אסיסטנס לבית, צי של ניידות שירות בכמות המפורטת בסעיף 2 (ב) לנספח "א" להחלטת הפטור. למען הסר ספק, הרכבים האמורים יתווספו למספר כלי הרכב שמוחזקים במועד אישור המיזוג על-ידי יורופ בתחום שירותי אסיסטנס לבית.
4. עד חלוף 3 שנים מיום מתן הפטור –
 - א. פמי תחזיק ותפעיל, לצורך הפעילות בתחום שירותי אסיסטנס לרכב, צי של רכבי גרר וניידות שירות בכמות המפורטת בסעיף 3(א) לנספח "א" להחלטת הפטור. למען הסר ספק, הרכבים האמורים יתווספו למספר כלי הרכב שמוחזקים במועד אישור המיזוג על-ידי יורופ בתחום שירותי אסיסטנס לרכב.
 - ב. פמי תחזיק ותפעיל, לצורך הפעילות בתחום שירותי אסיסטנס לבית, צי של ניידות שירות בכמות המפורטת בסעיף 3(ב) לנספח "א" להחלטת הפטור. למען הסר ספק, הרכבים האמורים יתווספו למספר כלי הרכב שמוחזקים במועד אישור המיזוג על-ידי יורופ בתחום שירותי אסיסטנס לבית.
 - ג. פמי תבצע השקעות חדשות בפעילות הנרכשת בסך שלא יפחת מהסכום הנקוב בסעיף 3(ג) לנספח "א" להחלטת הפטור.
5. בסמוך לאחר ביצועו של כל אחד מהתנאים המפורטים לעיל, פמי תעביר, בכתב, דיווח על ביצועו לידי הממונה.

6. פמי תתעד בנפרד, ותשמור במשרדיה, את פירוט ההשקעות שביצעה בקשר לתנאים לעיל, והשינויים במצבת כלי הרכב הרלוונטיים. התיעוד האמור יועבר לידי הממונה בתוך שבעה ימים מדרישת הממונה.

7. התעורר ספק בדבר תחולת תנאים אלה, פרשנותם או דרך יישומם, יובא הדבר להכרעת הממונה.

משך פטור זה יקבע לחמש שנים מהיום.

בהתאם לסעיף 15(א) לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988, 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.

רונית קן

הממונה על הגבלים עסקיים

ירושלים, י' אדר, תשס"ז
28 בפברואר 2007