



**החלטה לפי סעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988
בדבר מתן פטור בתנאים מאישור הסדר כובל
להסדר בין איגוד חברות הביטוח, מרכז הסליקה של חברות
הביטוח בע"מ וכל מבטח שיבקש להצטרף
להקמת מאגר מידע על היסטוריית תאונות כלי רכב**

1. פתח דבר

לפניי בקשה למתן פטור לפי סעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988 (להלן: "חוק ההגבלים העסקיים" או "החוק"), אשר הוגשה על-ידי איגוד חברות הביטוח בישראל ע"ר (להלן: "איגוד חברות הביטוח" או "האיגוד") ומרכז הסליקה של חברות ביטוח בע"מ (להלן: "חברת הסליקה") בעניין ניהול מאגר מידע שעיקרו רישום היסטוריית תאונות של כלי רכב (להלן: "מאגר המידע" או "המאגר").

בקשה זו הוגשה לאור פקיעתו של הפטור האחרון שניתן למאגר ביום 29 ביולי 2013 (להלן: "הפטור הקודם"), ובמסגרתה ביקשו הצדדים לשנות את מבנה השאילתה של מבטח, כפי שיפורט להלן.¹ לאחר שבחנתי את ההסדר ואת הכבילות המצויות בו, כמו גם את השפעתן האפשרית על התחרות בשוק הרלוונטי, לאחר שנועצתי בוועדה לפטורים ומיזוגים ולאחר שקיבלתי את עמדת משרד האוצר, שוכנעתי, כי בכפוף לקיום התנאים המופיעים בסיפא להחלטתי, ההסדר אינו פוגע פגיעה של ממש בתחרות בשוק. כן באתי למסקנה כי עיקרו של ההסדר אינו בהפחתת התחרות או במניעתה, וכי אין בהסדר כבילות שאינן נחוצות למימוש עיקרו. מטעמים אלה והנימוקים שיפורטו להלן, ראיתי ליתן פטור בתנאים להסדר דנא.

2. הצדדים להסדר

הצדדים להסדר שבפני הם:

איגוד חברות הביטוח הוא עמותה רשומה המאגדת את מרבית המבטחים במדינת ישראל.²

חברת הסליקה היא חברה פרטית אשר למעלה מ-99% מהון המניות המונפק והנפרע שלה מוחזק על ידי איגוד חברות הביטוח.

על פי הבקשה יוכל כל מבטח³ שיחפוף בכך להצטרף להסדר בכל עת ולפרוש ממנו אחת לשנה תוך מתן הודעה מוקדמת לאיגוד.

3. הרקע לבקשת הפטור

¹ החלטה לפי סעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988 בדבר מתן פטור בתנאים מאישור הסדר כובל להסדר בין איגוד חברות הביטוח, מרכז הסליקה של חברות הביטוח בע"מ וכל מבטח שיבקש להצטרף להקמת מאגר על היסטוריית תאונות כלי רכב (29.7.2013) **הגבלים עסקיים** 500437. להחלטת פטור זו קדם פטור קודם שניתן להפעלת המאגר ראו החלטה לפי סעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988 בדבר מתן פטור בתנאים מאישור הסדר כובל להסדר בין איגוד חברות הביטוח, מרכז הסליקה של חברות הביטוח בע"מ וחברות ביטוח (30.6.2010) **הגבלים עסקיים** 5001634 (להלן ביחד: "החלטות הפטור הקודמות").

² לפי הנמסר על-ידי הצדדים, המבטחים AIG, שרביט ו-IDI אינם חברים באיגוד, אבל כולם בחרו להצטרף למאגר.
³ "מבטח" – מוגדר בפקודת ביטוח רכב מנועי [נוסח חדש], התש"ל-1970 כ"חברה, אגודה שיתופית או חתם המורשים לפי סעיף 7 לעסוק בעסקי ביטוח רכב מנועיים."

כפי שתואר בהחלטות הפטור הקודמות, תחום מכירת רכבים משומשים סובל מהעדר שקיפות ומבעיות של פערי מידע בנוגע לתאונות שאירעו לכלי רכב משומשים בתקופה שעובר למכירה. מפערי מידע אלה סובלים הן רוכשי הרכב הפוטנציאליים והן חברות הביטוח.

כך למשל, רוכש פוטנציאלי של רכב משומש עשוי להיתקל בקושי, בבואו לברר האם הרכב אותו הוא שוקל לרכוש עבר תאונות דרכים בתקופת היותו אצל בעליו הקודמים. על מנת לנסות להתגבר על פערי מידע אלו, קובע חוק מכירת רכב משומש (זכאות למידע וגילוי נאות), תשס"ח-2008 (להלן: "**חוק רכב משומש**"), כי רוכש רכב משומש זכאי לקבל מכל מבטח שביטח את הרכב⁴ כל מידע על הרכב המצוי בידי אותו מבטח. אולם, במקרים רבים רוכש של רכב משומש לא יודע ולא יכול לדעת מי היו מבטחי הרכב הקודמים, בפרט כאשר לרכב היו מספר בעלים קודמים. במצב דברים זה מידע חיוני לרוכש פוטנציאלי של רכב משומש, שנמצא בידעת מבטחים קודמים של הרכב, עשוי שלא להגיע לידיעתו.⁵

פערי מידע אלו הם גם מנת חלקן של חברות הביטוח. נזקים שאירעו לרכב בעבר הם בגדר "עניינים מהותיים" שהמבטח זכאי לקבל לגביהם מידע בהתאם לפוליסה התקנית המצורפת לתקנות הפיקוח על עסקי ביטוח (תנאי חוזה לביטוח רכב פרטי), תשמ"ו-1986 (להלן: "**הפוליסה התקנית**"), בבואו לערוך ביטוח לרכב.⁶ דא עקא, לעיתים מבטחים אינם מגלים לחברת הביטוח מידע מלא בנושא זה. כפועל יוצא, מבטחים עשויים לשלם דמי ביטוח שלא הולמים את הסיכון הביטוחי האמיתי הגלום בביטוח, ובקורות תאונה עלולים תגמולי הביטוח לא להתאים לנזק האמיתי שנגרם לרכב באותה תאונה.

על רקע האמור לעיל, ביקש איגוד חברות הביטוח להקים מאגר מידע ובו פרטים אודות כלי הרכב שיירשמו במאגר. ביום 30 ביוני 2010, ניתן להסדר זה פטור בתנאים, ביניהם תנאים המפרטים את סוגי המידע שייכלל במאגר; תנאים לפיהם הקמת המאגר ותפעולו יהיו בידי חברת הסליקה, ללא התערבות של חברות הביטוח; המידע אשר במאגר לא יועבר ישירות בין חברות הביטוח; מבטחים יוכלו לשלוח נתונים מהמאגר פעם אחת בלבד אגב תהליך חיתום או טיפול בתביעה ותוך יידוע בעל הרכב; וכן, תנאי לפיו לכל בעל רכב תהיה הזכות לשלוח נתונים מהמאגר על רכב אשר רשום על שמו, בעלות של עשרה שקלים לכל היותר. ביום 29.7.2013 חודש הפטור שניתן להפעלת המאגר ונקבעו בו תנאים דומים. המאגר החל את פעילותו ביום 20.5.2013.

4. השינוי המבוקש במבנה השאילתה של מבטח

מעבר להארכת תוקפה של החלטת הפטור הקודמת, ביקשו הצדדים גם לתקן את מבנה השאילתה של מבטח כך שהוא יוכל לבדוק, האם מבקש הביטוח בוטח בעבר ביתס לאותו כלי רכב. על פי הבקשה, יוכלו המבטחים להזין בשאילתה את מספר הזהות של מבקש הצעת הביטוח.

באמצעות השינוי המבוקש במבנה השאילתה יוכל המבטח לוודא, כי בעת הגשת השאילתה בעל הרכב לא התחלף וכי הנתונים המופיעים בתיאור קבילים לגבי אותו מבטח. לטענת המבקשים, פניה למאגר היסטוריית כלי רכב יוכל לסייע לעמוד את מצב התביעות של מבקש ההצעה כאשר

⁴ חוק רכב משומש אף מקנה לרוכש הרכב המשומש זכות לקבל מידע מכל מוסד שבו תוקן או טופל הרכב.
⁵ תופעה זו, אשר הודגמה על-ידי חתן פרס הנובל George Akerlof באמצעות שוק הרכב המשומש עצמו, ידועה בספרות הכלכלית כבעיית "שוק הלימונים", בו א-סימטריה במידע שיש בידי הצדדים לעסקה יוצרת adverse selection (בחירה שלילית), הגורמת לכך שהמוצרים שנרכשים נוטים להיות דווקא המוצרים באיכות הנמוכה ביותר ובמחירים יותר גבוהים. ראו: *The Market for "Lemons": Quality Uncertainty and the Market Mechanism*, 84(3) QUARTERLY JOURNAL OF ECONOMICS, 488 (1970).
⁶ סעיף 19(ב)5 וסעיף 19(ה) לפוליסה התקנית.

החזיק ברכב לכל משך התקופה הרלוונטית. כך, פניה למאגר תוכל לסייע בעמידה על מצב התביעות של המבוטח גם כאשר מדובר במבוטחים אשר חווים קשיים טכנולוגיים או אחרים באיתור דו"ח מצב התביעות שלהם. כמו כן, פניית המבוטח למאגר עצמו תסייע לשיפור השירות הניתן ללקוח כיוון שהגישה למידע תהיה מהירה יותר מאשר המתנה עד שהלקוח ישיג את הנתונים ויעביר אותם למבוטח.

בדרך זו, המאגר יסייע לא רק בקבלת מידע ביחס למצבו של הרכב, אלא גם בקבלת מידע אודות היסטוריית התביעות של המבוטח ביחס לאותו הרכב. מידע זה מוגדר אף הוא כעניין מהותי על פי הפוליסה התקנית, והמבוטחים מחויבים להעבירו למבוטח. הכללתו במאגר תאפשר לטייב את תהליך החיתום בעת שקילת בקשה לביטוח רכב רכוש, ויפחית את החשש מפני העברת עבר ביטוחי מזויף על ידי מבוטחים.

הצדדים הבהירו כי תשובה לשאלתה של מבטחים לא תכלול פרטים, שמות או כל אמצעי זיהוי, ישיר או עקיף, של מבוטחים או של בעל הרכב מעבר לצורך זה של מענה לשאלה, האם המבוטח הפוטנציאלי בוטח בעבר לגבי אותו רכב שעבורו מבוקשת השאלתה.

5. השפעת ההסדר הכובל על השווקים והתחרות

כפי שפורט בהחלטות הפטור הקודמות, המאגר עשוי לסייע הן לשכלול תחום ביטוח רכב רכוש והן לשכלול שוק רכישת רכבי יד שנייה. עם זאת, בדיקת הרשות העלתה כי בפועל, השימוש במאגר בעסקאות רכב משומש על ידי רוכשים, להבדיל מחברות ביטוח, הוא זניח. זאת, לאור קשיים טכניים הכרוכים בממשק הקיים להגשת בקשה לשאלתה ולאור היעדר מודעות ציבורית לקיומו של המאגר. בדיקת הרשות העלתה כי תוצאה זו עשויה לנבוע מאחזקת המאגר בידי חברת הסליקה שבבעלות אגוד חברות הביטוח. בעוד שלחברת הסליקה של אגוד חברות הביטוח קיים תמריץ ברור להפעלת המאגר על מנת להגשים את אינטרס חברות הביטוח ביעול תהליך החיתום, היא או חברי האיגוד אינם מפיקים תועלת ישירה משכלול תחום עסקאות הרכב המשומש.

מאחר שלתרומתו הפוטנציאלית של המאגר בתחום עסקאות הרכב המשומש היה משקל רב בהחלטות הפטור הקודמות, החלטתי לקבוע בהחלטה זו תנאים שמטרתם לוודא שתרומה זו אכן תושג בפועל בדרך של הגברת השימוש במאגר על ידי בעלי רכב פרטיים. במסגרת זו, חברת הסליקה תעמיד לרשות בעלי רכב פרטיים ממשק מתקדם שיאפשר להם להגיש שאלות מקוונות ולקבל מידע אמין על מצבו של הרכב המשומש באופן מיידי. בנוסף, ייבחן היקף השימוש במאגר בעסקאות פרטיות והפעלת המאגר תותר ככל שעד לסוף שנת 2018 יעמוד היקף השימוש במאגר על לפחות 10,000 עסקאות רכב יד שניה בישראל, שנה לאחר מכן יגיע היקף השימוש ל- 25,000 עסקאות כאמור ובסוף שנת 2020 יעמוד היקף השימוש על 35,000 עסקאות. מאחר שתנאים אלו מטילים על המאגר אחריות להשקעת מאמצים בהגברת השימוש במאגר על ידי בעלי רכבים פרטיים, החלטתי להסיר את תנאים הנוגעים לפיקוח מחירים ולהתנהלות המאגר השוטפת מול לקוחותיו שנמנו בהחלטות פטור קודמות. ככל שיתברר, כי על אף קביעת תנאים אלו, היתרונות הגלומים במאגר בתחום עסקאות רכב משומש אינם מתממשים, יישקל בעתיד להתנות את הפעלת המאגר לצרכי המבוטחים בכך שהוא יוצא מידי חברת הסליקה לגוף חיצוני, שאינו קשור למבוטחים.

כפי שצוין בהחלטות הפטור הקודמות, בצד היתרונות הרבים של המאגר, עצם קיומו עשוי לעורר מספר חששות, ביניהם חשש שמא שיתוף הפעולה במאגר יפגע במבוטחים שאינם חברים באיגוד

וחשש שמא המאגר או גופים הקשורים אליו ימנעו הקמת מאגרים דומים או מתחרים. החלטות הפטור הקודמות שניתנו בעניין המאגר עמדו על חששות אלו ועל מנת להתמודד איתם נקבעו שורה של תנאים, המקובלים עלי. תנאים אלו נועדו, בין השאר, להבטיח כי מאגר המידע יופעל על-ידי חברת הסליקה בלבד, תנאים המגבילים את אפשרות הגישה למאגר על-ידי המבטחים, וכן תנאים המבטיחים גישה פתוחה למאגר לכל מבטח גם אם אינו חבר באיגוד ומותירים את האפשרות לפתיחת מאגרים מתחרים.

בנוסף לחששות אלו, עולה החשש שמא יועבר באמצעות המאגר מידע שיש בו כדי לפגוע בתחרות, כדוגמת מידע בנוגע למחירים או לכמויות או לתכניות עסקיות עתידיות של המבטחים. במסגרת החלטות הפטור הקודמות, נמצא כי ניתן להפיג חשש זה באמצעות תנאים המגבילים את סוג המידע שניתן לכלול במאגר, את סוג המידע שיתקבל בתשובה לשאילתות. מאחר שתנאים אלו הוטמעו בהסדר שהובא לאישורי (פרט לשינוי שתואר בפרק הקודם), לא מצאתי צורך לקבוע אותם שוב וממילא אין בהחלטתי זו כדי לפטור את הצדדים מהצורך לפנות בבקשה מתאימה ככל שיחפצו להרחיב את המידע שיועבר ויתקבל בשאילתות. בהתאם לבקשת הצדדים, המידע במאגר יכול מידע חיתומי בלבד, הנוגע לפרטי הרכב המדובר, פרטי הביטוח של הרכב (לרבות תעודת הזהות של המבוטח לצרכי אימות) ומידע הנוגע לתביעות ביטוח הרלוונטיות לרכבים שבמאגר. כמו כן, המאגר לא יספק לצדדים מידע כלשהו מלבד מענה לשאילתות שיוגשו על פי מספר רכב. אשר לשינוי המבוקש במבנה השאילתה, המפורט בפרק 4 לעיל, השתכנעתי כי אין בהוספת פרט זה לשאילתה כדי לפגוע בתחרות שבין חברות הביטוח, וכן כי הוא נועד לשיפור יכולת החיתום של המבטחים. על כן, ובהתאם למה שהתבקש על ידי הצדדים, תשובה לשאילתה לא תכלול פרטים, שמות או כל אמצעי זיהוי, ישיר או עקיף, של מבוטחים או של בעל הרכב מעבר לצורך באימות זהות האדם שמוסמך להוציא שאילתה על הרכב או לצורך מענה לשאלה האם המבוטח הפוטנציאלי בוטח בעבר לגבי אותו רכב שעבורו מבוקשת השאילתה.

לאור כל האמור לעיל, הגעתי לכלל מסקנה כי בכפוף לתנאים אשר יפורטו בהמשך, אין בהסדר כדי לפגוע פגיעה של ממש בתחרות בשווקים הרלוונטיים לפעילות המאגר. לפיכך, ראיתי לנכון ליתן פטור בתנאים **לארבע שנים**.

6. סוף דבר

בהתאם לאמור לעיל, ולאחר שנועצתי בוועדה לפטורים ומיזוגים, ראיתי לנכון להשתמש בסמכות הנתונה לי בסעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים ולהעניק את הפטור המבוקש בכפוף לתנאים שיפורטו בהמשך, **לארבע שנים**.

בהתאם לסעיף 15(א) לחוק ההגבלים העסקיים נתונה החלטתי זו לערר בתוך 45 יום בפני אב בית הדין להגבלים עסקיים על ידי איגוד עסקי, ארגון צרכנים או כל אדם העלול להיפגע מההסדר הכולל עליו ניתן הפטור.

ואלה הם התנאים למתן הפטור:

1. הגדרות:

"מבטח" – כהגדרתו בפקודת ביטוח רכב מנועי [נוסח חדש], התש"ל-1970;

"חברת הסליקה" – חברת מרכז הסליקה של חברות הביטוח בע"מ;

"המאגר" או "מאגר המידע" – מאגר מידע שעיקרו רישום היסטוריית תאונות של כלי רכב;

"הממונה" – הממונה על הגבלים עסקיים;

"שאלתה" – פעולת משיכת מידע מהמאגר;

"שאלתה עבור בעלים פרטיים של כלי רכב" – שאלתה הנעשית על ידי בעלים פרטיים של כלי רכב.

2. חברת הסליקה תעמיד, עד ליום 1.8.2017, ממשק מתקדם המאפשר לבעלי כרכ פרטיים לעשות שימוש במאגר באופן מקוון ומיידי. הממשק יעמוד ביעדי השימוש הבאים:
 - 2.1 במהלך שנת 2018 יבוצעו 10,000 שאלות עבור בעלי כרכ פרטיים, לכל הפחות.
 - 2.2 במהלך שנת 2019 יבוצעו 25,000 שאלות עבור בעלי כרכ פרטיים, לכל הפחות.
 - 2.3 במהלך שנת 2020 יבוצעו 35,000 שאלות עבור בעלי כרכ פרטיים, לכל הפחות.
3. שאלתה תוצא על ידי מבטח אך ורק אגב הליך חיתום או טיפול בתביעה, כמפורט להלן:
 - 3.1 שאלתה במסגרת הליך חיתום תתבצע רק לאחר שמבוטח פוטנציאלי הביע את רצונו לרכוש פוליסת ביטוח כרכ רכוש ולאחר שמבוטח הודיע למבוטח הפוטנציאלי על כוונתו להוציא שאלתה.
 - 3.2 בהוצאת שאלתה אגב טיפול בתביעה לא יחויב מבוטח במחיר השאלתה.
4. תפעול מאגר הנתונים ייעשה על-ידי חברת הסליקה בלבד, וללא התערבות כלשהי מצד המבטחים.
5. אדם מטעם חברת הסליקה שיהיה בעל נגישות למאגר המידע לא יהיה עובד, נושא משרה, בעל עניין או בעל תפקיד אחר במבטח, בתאגיד קשור למבטח, או באיגוד חברות הביטוח.
6. כל ההחלטות, הדיונים והפעולות באיגוד חברות הביטוח או בין המבטחים הנוגעות למאגר המידע יתועדו בכתב בטרם או בעת עשייתן כך שכל תיעוד יישמר ויומצא לממונה מיד בסמוך לדרישה מטעמו בעניין זה.
7. כל מבטח יוכל להצטרף להסדר (דהיינו למסור נתונים למאגר ולהגיש שאלות) או לצאת מההסדר לפחות אחת לשנה קלנדרית בהודעה מוקדמת של 90 יום.
8. לא תינתן בלעדיות מטעם מבטח לחברת הסליקה ביחס לתפעול מאגר המידע.
9. כל ספק בדבר פרשנותם או תחולתם של תנאים אלה יובא להכרעת הממונה.

מיכל הלפרין
הממונה על הגבלים עסקיים

ירושלים, ו' בשבט התשע"ז
2 בפברואר 2017