



בית הדין להגבלים עסקיים ירושלים

ה"ע 18-07-745 בנק מזרחי טפחות בעמ' ואח' נ' הממונה על ההגבלים העסקיים ואח'

תיק חיצוני: מספר תיק חיצוני

העוררים

1. **בנק מזרחי טפחות בע"מ**
ע"י ב"כ עוה"ד מיכל רוטשילד ואח'
2. **ישעיהו לנדאו אחזקות (1993) בע"מ**
3. **ישעיהו לנדאו נכסים (1998) בע"מ**
4. **כסי דוד לובינסקי (אחזקות) 1993 בע"מ**
5. **נכסי שרודר בע"מ**
ע"י ב"כ עוה"ד דליה טל ואח'
6. **בנק אגוד לישראל בע"מ**
ע"י ב"כ עוה"ד ממושרד אגמון ושות'

נגד

המשיבה

הממונה על ההגבלים העסקיים
ע"י ב"כ עוה"ד אלעד מקדסי ואח'

הצדדים השלישיים

1. **בנק הפועלים בע"מ**
על ידי ש' רפפורט, עו"ד
2. **בנק לאומי לישראל בע"מ**
ע"י ב"כ עוה"ד בועז גולן ואח'
3. **בנק דיסקונט לישראל בע"מ**
4. **בנק מרכנתיל דיסקונט בע"מ**
5. **הבנק הבינלאומי הראשון לישראל בע"מ**
6. **בנק מסד בע"מ**
7. **בנק אוצר החייל בע"מ**
שלושתם ע"י ב"כ עוה"ד טליה סולומון

לפני כבוד השופט עודד שחם

המבקשות

1. **בנק מזרחי טפחות בע"מ**
ע"י ב"כ עוה"ד מיכל רוטשילד ואח'
2. **ישעיהו לנדאו אחזקות (1993) בע"מ**
ישעיהו לנדאו נכסים (1998) בע"מ
נכסי דוד לובינסקי (אחזקות) 1993 בע"מ
ונכסי שרודר בע"מ
ע"י ב"כ עוה"ד דליה טל ואח'

נגד



בית הדין להגבלים עסקיים ירושלים

ה"ע 18-07-745 בנק מזרחי טפחות בעמ ואח' נ' הממונה על ההגבלים העסקיים ואח'

תיק חיצוני: מספר תיק חיצוני

הממונה על ההגבלים העסקיים
ע"י ב"כ עוה"ד אלעד מקדסי ואח'

המשיבה

החלטה

בפניי בקשה לעיון במסמכים.

1. ענייניו של ההליך העיקרי בעררים שהוגשו על החלטת מ"מ הממונה על הגבלים עסקיים (להלן – מ"מ הממונה) שלא לאפשר מיזוג בין בנק מזרחי טפחות בע"מ (להלן – בנק מזרחי) לבין בנק אגוד לישראל בע"מ (להלן – בנק אגוד) (להלן – ההחלטה). לצורך גיבוש עמדת מ"מ הממונה דרשה רשות הגבלים עסקיים (להלן – הרשות) מסמכים רבים ממגוון גורמים בשוק הבנקאות. בקשת העוררים מהרשות לעיין במסמכים אלו נענתה באופן חלקי בלבד, לנוכח התנגדות מרבית מוסרי המסמכים. משכך הוגשה בקשת העוררים שבפניי, להורות לממונה להעביר לעיון העוררים את כל מסמכי הצדדים השלישיים המצויים בתיק המיזוג.

2. על פי תגובת הממונה לבקשה, מרבית המסמכים והנתונים בתיק המיזוג הועברו על ידי מספר בנקים: בנק הפועלים בע"מ, בנק לאומי לישראל בע"מ, בנק דיסקונט לישראל בע"מ ובנק מרכנתיל בע"מ שבבעלותו, הבנק הבינלאומי הראשון לישראל בע"מ והבנקים שבבעלותו (בנק מסד בע"מ ובנק אוצר החייל בע"מ; להלן יחד – קבוצת הבינלאומי). בנקים אלו (להלן – הבנקים) התנגדו כולם, באופן מלא או חלקי, להעברת המסמכים שמסרו לעיון העוררים.

3. בעקבות זאת התקיימו שני דיונים, אליהם התייצבו גם ב"כ הבנקים, והוגשו השלמות טיעון. עתה הגיעה העת להכריע בבקשה.

4. נקודת המוצא לדין מצויה בהוראות סעיף 30 לחוק בתי דין מינהליים, התשנ"ב-1992, החלות על העניין. סעיף 30(א) לחוק קובע כי מי שזכאי להגיש ערר על החלטתה של רשות מנהלית, זכאי לעיין במסמכים שבידי הרשות הנוגעים להחלטה ולהעתיקם. סעיף 30(ב) לחוק מונה סוגי מסמכים לגביהם לא תחול זכות עיון מוחלטת. בין מסמכים אלה, נמצאים מסמכים המכילים סוד מקצועי או מסחרי, מסמכים שחל עליהם חיסיון ומסמכים שהעיון בהם עלול לפגוע בזכויות או בעניין אישי



בית הדין להגבלים עסקיים ירושלים

ה"ע 18-07-745 בנק מזרחי טפחות בעמ' ואח' נ' הממונה על ההגבלים העסקיים ואח'

תיק חיצוני: מספר תיק חיצוני

- 1 של אדם אחר. בהתאם לסעיף 30(ד) לחוק, רשאי בית הדין לאפשר לעורר לעיין במסמכים הכלולים
- 2 בסעיף 30(ב), אם לדעתו הצורך בעיון לשם עשיית צדק עדיף מן הטעם למניעת העיון.
- 3 5. בענייננו, עמדת הממונה על ההגבלים העסקיים (להלן – הממונה) היא כי כל המסמכים שבתיק
- 4 המיזוג רלוונטיים, ושימשו בסיס להחלטה שניתנה. הממונה היא המשיבה בהליך. אני מייחס
- 5 לעמדתה משקל ניכר. גם לגופם של דברים, עיון בהחלטת מ"מ הממונה מלמד, כי זו מבוססת על
- 6 ניתוח כולל ומקיף של מערכת הבנקאות בישראל, ושל השפעותיו הצפויות של המיזוג עליה.
- 7 בנסיבות אלה, ולאחר עיון בחומר, כנקודת מוצא מקובלת עליי גישתם העקרונית של העוררים ושל
- 8 הממונה, לפיה מתן אפשרות סבירה לעוררים לנהל הליך אפקטיבי של תקיפת ההחלטה, מצריך עיון
- 9 בחומר שהיה בפני מ"מ הממונה. בכלל זה, עשויים לבוא מסמכים שאינם מתייחסים באופן ישיר
- 10 לבנק מזרחי או לבנק אגוד, כמו גם מסמכים שלא זכו להתייחסות מפורשת בנימוקי ההחלטה או
- 11 בתשובת הממונה לערר¹. הגבלת היקף העיון במסמכי התיק עלולה לפגוע ביכולתם של העוררים
- 12 לממש את זכותם להשיג על ההחלטה.
- 13 6. אשר לפגיעה בבנקים כתוצאה מהעיון, הצעת הממונה היא כי יתאפשר עיון במסמכים לב"כ
- 14 העוררים ולמומחה כלכלי מטעמם בלבד, במתכונת של חדר מידע בתוך תחומי הרשות, תחת
- 15 התחייבות לסודיות ומבלי שתתאפשר הוצאת או העתקת מסמכים. העוררים מסכימים למתכונת
- 16 המוצעת. יצוין כי מתשובת הממונה לבקשה עולה כי בנק ירושלים בע"מ נתן הסכמתו להעמדת
- 17 מסמכיו לעיון העוררים במתכונת זו. בפסיקת בית המשפט העליון אושרה בעבר מתכונת עיון דומה
- 18 לזו המוצעת על ידי הממונה, תוך שנקבע כי מדובר באמצעי הולם ואפקטיבי להגנה על הסוד
- 19 המסחרי (ע"א 4524/01 "מעריב" הוצאת מודיעין בע"מ נ' הממונה על ההגבלים העסקיים, פ"ד
- 20 נז(4) 521 (2003)). גם במקרה שלפניי, אני סבור כי המתכונת המוצעת מספקת הגנה מספקת
- 21 בנסיבות העניין לסוד המסחרי, וככלל מאזנת באופן סביר בין האינטרסים המנוגדים של הצדדים.
- 22 7. מוסכם על העוררים כי ממסמכים הכוללים פרטים מזהים של לקוחות, יושמטו הפרטים המזהים.
- 23 בכך ניתן מענה לטענות בדבר חיסיון על יחסי בנק-לקוח. לנוכח טענות שעלו בעניין זה, אדגיש כי
- 24 על הממונה להשמיט כל פרט העלול להביא לזיהוי של הלקוחות. יחד עם זאת, אין הצדקה להשמטת

¹ מטעם זה אף אין הצדקה להשהות את מתן ההחלטה בבקשה עד לאחר שיתאפשר לצדדים לעיין בתשובת הממונה לערר.



בית הדין להגבלים עסקיים ירושלים

ה"ע 18-07-745 בנק מזרחי טפחות בעמ ואח' נ' הממונה על ההגבלים העסקיים ואח'

תיק חיצוני: מספר תיק חיצוני

- 1 פרטי הסניף והבנק. אין מדובר בפרטים העשויים להוביל לזיהוי הלקוחות. לעומת זאת, השמטתם
- 2 עלולה לפגוע באפקטיביות של בדיקת הנתונים.
- 3 8. אשר לטענות בדבר חיסיון על דיווחים לבנק ישראל, לפי סעיף 15א לפקודת הבנקאות, 1941
- 4 והלכת אזוראי (רע"א 6546/94 בנק איגוד לישראל בע"מ נ' אזוראי, פ"ד מט(4) 54 (1995)).
- 5 הוראת סעיף 15א אינה חלה במישרין בענייננו, שכן המסמכים לא נמסרו לרשות מכוח הוראות
- 6 פקודת הבנקאות או חוק הבנקאות (רישוי), התשמ"א-1981, אלא מכוח הוראת סעיף 46(ב) לחוק
- 7 ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988. מכל מקום, החיסיון האמור אינו חיסיון מוחלט כי אם חיסיון
- 8 יחסי, הנתון לשיקול דעתו של בית המשפט (רע"א 8943/06 יוחנן נ' סלקום ישראל בע"מ, פ"ד
- 9 סג(3) 88 (2009), בפסקאות 18-22 לפסק דינו של כב' השופט י' עמית). לכך יש להוסיף כי הוראת
- 10 סעיף 30 לחוק בתי דין מנהליים עצמה כוללת מסמכים שחל עליהם חיסיון, בין המסמכים שבית
- 11 הדין רשאי להתיר את העיון בהם לפי סעיף 30(ד), וזאת בדומה למסמכים המכילים סוד מסחרי.
- 12 נוסחת האיזון שנקבעה לעיל יפה, אפוא, גם למסמכים שחל עליהם חיסיון. משעה שהמידע נמסר
- 13 לרשות ושימש כחלק מהתשתית להחלטתה, אין מקום למנוע מב"כ העוררים את העיון בו.
- 14 9. הועלתה טענה לפיה חשיפת המסמכים תביא לאי מסירת מידע מלא לממונה בעתיד. טענה זו,
- 15 הממוקדת באינטרס הציבורי עליו מופקדת הממונה, לא הועלתה על ידי הממונה. הממונה סבורה,
- 16 כאמור, כי, ככלל, יש לאפשר את העיון במסמכים. די בכך על מנת לדחות את הטענה. גם לגופה
- 17 מעוררת הטענה קושי, משמדובר במילוי חובה סטטוטורית בדבר מסירת מידע.
- 18 10. התוצאה היא כי על הממונה לאפשר עיון, במתכונת חדר המידע הנזכרת, בכלל מסמכי תיק
- 19 המיזוג. זאת, בכפוף להערות שלהלן, המתייחסות לסוגי המסמכים השונים, ולטענות שעלו לגביהם:
- 20 11. דיוני הנהלה ודירקטוריון (קטגוריה 1 במסמך מיפוי החומרים שהוגש על ידי ב"כ הממונה).
- 21 ב"כ הממונה הציעה להשמיט מצגות שהועברו על ידי הבנקים בישיבת ההנהלה, בשים לב לכך
- 22 שמדובר בהשוואה חשבונאית המבוססת על נתונים פומביים. מעיון בחומר לא עולה כי יש
- 23 במאפיינים אלה כדי לגרוע במידה של ממש מן הרלוונטיות של המידע. אוסיף, כי השיקולים
- 24 שהוצגו נוטים להחליש את הטענה לפגיעה בסודות מסחריים כתוצאה מן העיון. נוכח עמדת ב"כ
- 25 העוררים בעניין זה, יש לכלול בחומר שיועמד לעיון העוררים את המצגות משנת 2017 בלבד.



בית הדין להגבלים עסקיים ירושלים

ה"ע 18-07-745 בנק מזרחי טפחות בעמ ואח' נ' הממונה על ההגבלים העסקיים ואח'

תיק חיצוני: מספר תיק חיצוני

12. קמפיינים פרסומיים (קטגוריה 2). בקטגוריה זו כלולים קמפיינים פרסומיים שיצאו לפועל בשנים 2015 – 2017, ומסמכים הקשורים לניתוח תוצאותיהם. מסעות הפרסום עצמם הם מידע רלוונטי, אשר לא טמונה בו רגישות העשויה להצדיק מניעת העיון בו. אשר למסמכים הפנימיים הנוגעים לניתוח התוצאות, לאחר עיון מצאתי הצדקה להתיר עיון רק במידע הנוגע לנושא מעבר לקוחות. שאר המידע הכלול בהם אינו רלוונטי במידה המצדיקה את העיון בו, נוכח רגישותו.
13. הלוואות לדירור (קטגוריה 5). ב"כ הממונה הציעה להעביר רשימת ממצאים ועיבודים מספריים אגרגטיביים ביחס לקטגוריה זו של מידע, מבלי לחשוף את הנתונים הגולמיים של כל בנק ובנק. לאחר עיון, ובשים לב לטיב הנתונים הכלולים בקטגוריה האמורה, עמדה זו מקובלת עליי. אשר לטענת ב"כ העוררים כי הנתונים הגולמיים נדרשים לצורך מענה לטענות בדבר פריקות הסל הבנקאי בהקשר של נטילת הלוואות לדירור, אציין כי מן העיון בחומר עולה כי במסמכים שהגישו הבנקים לרשות במסגרת קטגוריה 4 (מוצרים בנקאיים) כלולים נתונים מספיקים לצורך האמור.
14. דיווחים לבנק ישראל (קטגוריה 6). העוררים הסכימו להצעת הממונה להוציא מהוראת דיווח 828 את לוחות 1-3 ו-8 ואת שורות 9-24 בלוח 4, ומהוראת דיווח 823 את הנתונים בנוגע לעסקים בינוניים וגדולים. עמדת הממונה היא כי ניתן להוציא מהוראת דיווח 823 גם את לוחות 2 ו-5, אך לכך מתנגדים העוררים. במחלוקת זו, מקובלת עליי עמדת הממונה. מן העיון בחומר עולה, כי בנתונים הכלולים בלוחות 2 ו-5 לא טמונה רלוונטיות העשויה להצדיק את העיון בהם בנסיבות העניין.
15. נתוני המעברים בין הבנקים (קטגוריה 7). ביחס לקטגוריה זו, שאין מחלוקת של ממש בדבר הרלוונטיות של המסמכים הכלולים בה, הסכימו רוב הבנקים למתווה חדר מידע, תוך שהמידע יימסר באופן מקודד, אשר לא יאפשר זיהוי של הלקוחות הנדונים, אך יאפשר מעקב אחר מעברים. אין בידי לקבל את טענת קבוצת הבינלאומי, לפיה די לעניין זה בנתוני הפעילות של הבנקים הגדולים. על פני הדברים יש חשיבות לכלל הנתונים. הדברים אמורים ביתר שאת נוכח טענת ב"כ הממונה, לפיה קבוצת הבינלאומי היא קבוצת בנקים בגודל בינוני ולא זניח, ודאי לעומת גודלו של בנק אגוד.
16. תרשומות שיחה (קטגוריה 9). מדובר בשיחות שנערכו במיוחד לצורך גיבוש ההחלטה מושא ההליך. לנוכח זאת, הרלוונטיות שלהן להחלטה היא בעוצמה גבוהה. ב"כ הממונה העלתה אפשרות





בית הדין להגבלים עסקיים ירושלים

ה"ע 18-07-745 בנק מזרחי טפחות בעמ ואח' נ' הממונה על ההגבלים העסקיים ואח'

תיק חיצוני: מספר תיק חיצוני

- 1 להסתפק בפרפראזות או להשחיר נתונים, ככל שמדובר בנתונים רגישים. בשלב זה, אין בפניי הצעה
2 קונקרטית להתאמות מסוג זה בחומרים האמורים. אם וככל שתובא בפניי הצעה כאמור, היא תישקל.
3 בשלב זה, בשים לב לרמת הרלוונטיות של החומר הנדון, אינני מסייג את העיון במידע זה.
- 4 17. התוצאה היא כי הבקשה מתקבלת, בהתאם למפורט לעיל. החומר יועמד לעיון ב"כ העוררים
5 ומומחה כלכלי מטעמם בלבד, החל מיום 8.1.19, במתכונת של "חדר מידע" ולאחר שאלו יחתמו
6 על כתבי סודיות בנוסח שתמציא להם הרשות.

7 ניתנה היום, י"ז טבת תשע"ט, 25 דצמבר 2018, בהעדר הצדדים.

8

9 עודד שחם, שופט

10

