

הודעה על מתן פטור לאגוד חברות הביטוח מאישור בית הדין להסדר כובל

בהתאם לסמכותי לפי סעיף 14 (א) של חוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח - 1988 (להלן: "חוק ההגבלים"), הריני להודיע על החלטתי לפטור את אגוד חברות הביטוח בישראל (להלן - "האגוד") מהצורך בקבלת אישור בית הדין להגבלים עסקיים להפצת מחקר, שכותרתו "הערכת נזקי רעידות אדמה מנקודת מבטו של המבטח", בין חברי האגוד, וזאת בתנאי שייערכו תיקון והשמטה מתוצאות המחקר כמפורט בגוף החלטתי. הודעה על בקשת האגוד למתן הפטור מהחובה לקבל את אישורו של בית הדין להסדר הכובל נמסרה לממונה על שוק ההון, ביטוח וחיסכון במשרד האוצר.

ואלה נימוקי ההחלטה:

I. פתח דבר

1. ביום 14 בדצמבר 1995 פנה אלי אגוד חברות הביטוח, באמצעות ב"כ מר חיים צדוק, בבקשה כי אאשר כי אין מניעה בפני האגוד להפיץ בין חבריו מחקר אשר כותרתו "הערכת נזקי רעידות אדמה במדינת ישראל מנקודת מבטו של המבטח". האגוד טען בפני כי הפצת המחקר האמור איננה בגדר קו פעולה שקבע אגוד עסקי כאמור בסעיף 5 של חוק ההגבלים העסקיים, ועל כן הפצתו איננה נדרשת לאישור מוקדם של מערך הפקוח על ההגבלים העסקיים, וביקש את אישורי לעמדה זו.

2. לאחר שקילת טענות האגוד הודענו כי הפצת המחקר האמור היא בבחינת הסדר כובל. הפצת המחקר היא בגדר קו פעולה שקבע אגוד עסקי העלול להפחית את התחרות בעסקים בין חברות הביטוח, כאמור בסעיף 5 לחוק ההגבלים, בכל הנוגע לביטוח בפני רעידות אדמה. זאת ועוד, קביעת תעריפי ביטוח רעידות אדמה, על פי המחקר, על ידי חברות הביטוח החברות באגוד, הוא גם בגדר הסדר כובל בין בני אדם המנהלים עסקים בנוגע למחיר שיידרש עבור ביטוחי רעידות אדמה, כאמור בסעיף 2 לחוק.

3. הואיל וכך, הזמנו את האגוד להגיש בקשה למערך הפקוח על ההגבלים העסקיים כדי שכוונת האיגוד להפיץ את המחקר בין חברות הביטוח החברות באגוד תבחן באספקלריית חוק ההגבלים העסקיים.

4. ביום 24 בינואר 1996 הגיש האגוד בקשה למתן פטור מהצורך בקבלת אישור בית הדין להסדר.

II. המחקר

5. המחקר אותו מבקש האגוד להפיץ בין חבריו הוא מסמך אשר כותרתו "הערכת נזקי רעידות אדמה במדינת ישראל מנקודת מבטו של המבטח". למסמך זה מתלווים דיסקטים של מחשב המכילים 18 קבצי מחשב עם נתונים שונים (להלן ביחד - "המחקר").

6. יש להדגיש כבר בראש הדברים, כי למרות שהאגוד הגדיר את המסמך והדיסקטים כ"מחקר" אין להגדרה זו כל נפקות באספקלריית דיני ההגבלים העסקיים. כאשר באים לבחון את השפעת הפצתו של מסמך פלוני בין מתחרים החברים באגוד אחד, אגוד אשר יזם את אותה הפצה,

אין לכותרתו או להגדרתו הערכית של אותו מסמך כל חשיבות. השאלה היחידה הדורשת מענה היא מהי מידת ההשפעה המסתברת על התחרות עקב הפצתו של אותו מסמך בין המתחרים.

7. מכל מקום, המחקר מורכב משני חלקים. החלק האחד הוא חלק תיאורי. חלק זה מחזיק שמונה עמודי הסבר אליהם נספחים 4 עמודי טבלאות ו - 22 עמודי תרשימים. החלק הראשון מסביר את אופן עריכת המחקר וכולל, בין היתר, הסברים בדבר הנוסחאות בהן נעשה שימוש וההנחות השונות שהניחו מחברי המחקר לצורך קביעת הערכותיהם.

8. החלק השני של המחקר הוא החלק היישומי. אכן, חלק זה עורר את הצורך לבחון השפעתו מנקודת ראותו של חוק ההגבלים העסקיים. חלק זה הוא מאגר נתונים המכיל 18 קבצים אשר נרשמו על גיליונות אלקטרוניים של תוכנת EXCEL. כל גיליון מורכב מ - 9 עמודות. גיליון טיפוסי נראה כך :

Zip	Location	Pop	Period	Pga	Df00	Dfx	Dfy	Dfz
10292	Metula	936	10	0.900	0.45	0.24	0.01	0.00
10292	Metula	936	50	5.400	2.71	1.47	0.06	0.05
10292	Metula	936	100	9.200	4.67	2.90	0.38	0.27
10292	Metula	936	250	17.100	7.07	5.15	2.48	1.78
10292	Metula	936	500	26.000	9.63	7.69	5.13	3.36
10292	Metula	936	1000	33.100	11.74	9.92	7.33	5.19

9. כותרות העמודות הן הכותרות הבאות :

ZIP - מספר המיקוד של הישוב.

POP - מספר התושבים בישוב (במחקר נאמר כי חברת הביטוח יכולה להחליף את נתון זה בנתון שוויי הרכוש המבוטח בישוב זה).

PERIOD - משך הזמן לגביו מבקשים לערוך את החישוב. מחברי המחקר מציינים כי בקירוב ראשון PERIOD / 1 היא הסתברות מקובלת על המבטח כרמת סיכון קבילה.

PGA (או SPGA) - ערך מוערך של תאוצת הקרקע האופקית המרבית (באחוזים מתאוצת הכבידה) בישוב הנדון בהתחשב בתנאי התשתית/הקרקע.

DF00 - שיעור הנזק הכלכלי ללא השתתפות עצמית.

DFx - שיעור הנזק הכלכלי (באחוזים) כאשר ההשתתפות העצמית היא $x\%$.

DFy - שיעור הנזק הכלכלי (באחוזים) כאשר ההשתתפות העצמית היא $y\%$.

DFz - שיעור הנזק הכלכלי (באחוזים) כאשר ההשתתפות העצמית היא $z\%$.

10. השימוש בטבלה נעשה כך: נניח שהיקף הרכוש המבוטח במטולה הוא 10 מליון דולר. על פי הנתונים שבטבלה, ההפסד הכספי הצפוי למבטח במטולה, מרעידת אדמה שתרחש פעם ב- 500 שנים במקום כלשהו בישראל וסביבה, וכאשר יש השתתפות עצמית של $y\%$, הוא $0.0513 * 10$ מיליון דולר שהם כ-4.5% מהרכוש שבוטח.

11. למותר לציין כי הימצאם של הנתונים על גיליונות אלקטרוניים של תוכנת EXCEL מאפשרים להמירם לפרמיות שיש לגבות בקלות רבה. נדרשת רק הזנת נוסחת המרה.

12. יוער עוד כי 18 קבצי המחשב מתייחסים לכלל אזורי הארץ כאשר כל קובץ מכסה רעידת אדמה המתרחשת באזור סיסמולוגי שונה של הארץ והשפעתה על שאר אזורי הארץ.

III. הפצת המחקר - קו פעולה שקבע אגוד עסקי לחבריו העלול להפחית את התחרות בעסקים

13. אין מחלוקת כי הפצת המחקר על ידי האגוד בין חבריו היא בגדר קו פעולה שקבע אגוד עסקי לחבריו העלול להפחית את התחרות בין חבריו, כאמור בסעיף 5 לחוק. זאת ועוד, קביעת תעריפי ביטוח רעידות אדמה, על פי המחקר, על ידי חברות הביטוח החברות באגוד, הוא גם הסדר כובל בין בני אדם המנהלים עסקים בנוגע למחיר שיידרש עבור ביטוחי רעידות אדמה, כאמור בסעיף 2 לחוק.

14. והדברים יוצאים כדי פשוטם. אכן, אף האגוד הסכים שלפנינו הסדר כובל והגיש בקשה למתן פטור מהצורך בקבלת אישור בית הדין לעריכתו.

IV. טענות האגוד

15. האגוד ציין שלושה נימוקים המצדיקים מתן פטור מאישור בית הדין להסדר: האחד, המחקר נערך ביוזמתו של הממונה על שוק ההון, ביטוח וחסכון במשרד האוצר, והוא כמובן גם מצדד בהפצת המחקר בין חברי האגוד; השני, ההסדר מגביל באופן לא משמעותי את התחרות; והשלישי, היקש השוואתי עם תקנות האיחוד האירופי, תלמד כי שם הייתה הפצת המחקר בגדר אספקת מידע שאינה אסורה על פי דיני ההגבלים העסקיים שם.

16. הנימוק הראשון של האגוד, עד כמה שבבסיסו טענה לאי קיומו של הסדר כובל או טענה לאישורו המעין אוטומטי, אינו שייך לענייננו. הסכמתו של המפקח על הביטוח לעריכתו של הסדר כובל או לחילופין הסדר הנעשה ביוזמתו של המפקח על הביטוח אינם הופכים הסדר הפוגע בתחרות להסדר שאיננו פוגע בתחרות. לשון אחר, מעשיו של המפקח על הביטוח אינם יכולים לפטור את חברות הביטוח מעולו של חוק ההגבלים.

אכן, המפקח על הביטוח הוא המומחה לתחום. כאשר תובא בפני הממונה על הגבלים עסקיים חוות דעתו המנומקת של המפקח מדוע הסדר פלוני בין חברות ביטוח אינו פוגע בתחרות, לעמדתו יהיה משקל רב בהחלטת הממונה. וכך אנו נוהגים מימים ימימה.

אולם, לא זהו המצב בענייננו, שכן האיגוד לא השכיל להניח בפני המפקח את התשתית שבעקבותיה יכול היה המפקח לחוות דעתו. ממילא, אין לפנינו חוות דעת מנומקת מאת המפקח על הביטוח, ועל כן אין לנימוקו הראשון של האיגוד למתן פטור אין בנסיבות המקרה כל משקל.

17. נימוקו השני של האיגוד התבסס על מידת השפעתו של ההסדר על התחרות. אכן, זהו מוקד הבחינה, שלא לומר הבחינה כולה, אלא שעורכי ההסדר הסתפקו **במסקנה** לפיה אין ההסדר פוגע באופן משמעותי ("אם בכלל") בתחרות, אך הם לא טרחו להביא על כך כל ביסוס.

הנימוק השלישי של איגוד חברות הביטוח מתבסס על המשפט המשווה אך אין כל פרוט מדוע יש ללמוד הלכה משם לענייננו.

הנה כי כן, אין בבקשת הפטור כדי לעזור באיתור השפעתו של ההסדר על התחרות. כיוצא מן הכלל, באנו אנו בנעלי המבקשים, ובדקנו ביזמתנו מה השפעה תיוודע לו להסדר המוצע על התחרות בענף.

V. הפצת המחקר ראוייה לפטור בתנאים

18. מלימודנו את הבקשה הגענו לכלל מסקנה כי **אם ורק אם** יימחקו מהמחקר כלל הנתונים וההסברים המתייחסים לשיעור הנזק הכלכלי (באחוזים) אשר יתרחש כאשר ההשתתפות העצמית היא בשיעורים שונים (של $x\%$, $y\%$ ו $z\%$) - הכוונה היא לאותן עמודות אשר צוינו בכותרות DFx , DFy , DFz - הפצת המחקר לא תפגע באופן משמעותי בתחרות, ועל כן היא ראוייה לפטור המתבקש.

19. תחילה יש להבהיר, כי, ככלל, מחקרים משותפים בין מתחרים, אף אם הם עוסקים במידע סטטיסטי טהור, עלולים להתפתח למחירוים מוסכמים אשר יפגעו באופן משמעותי ואנוש בתחרות. וכבר היו דברים מעולם. מטעם זה נאסרה עריכת מחקרים משותפים הן בדיני הקהילה והן בדיני התחרות של ארצות הברית של אמריקה.

20. אולם, בנסיבות המקרה שלפנינו, כאשר המחקר המשותף עוסק אך ורק בחישובי נזקים טהורים, לאמור אלו הנובעים אך ורק מסכנת התרחשות רעידת אדמה, מידת פגיעתה של הפצת המידע בין חברות הביטוח בתחרות איננה משמעותית.

המחקר, אשר נערך על ידי שני מומחים לדבר, עמם אף נפגשנו, מבטא את שיעורי הנזק העלולים להיגרם בעקבות רעידת אדמה באזורי הארץ השונים על פי מספר אפשרויות: אחת ל - 10 שנים ל - 50, 100, 250, 500 ו - 1000 שנים.

הערכה זו, מעמידה בפני כל חברה קשת של אפשרויות מהן ניתן לגזור שיעורי פרמיה שונים. כל חברה יכולה לבחור - מבין קשת של אפשרויות - את שיעורי הפרמיה בהתאם לרצונה, למידת העניין ושיעור ההשקעה שהיא מעוניינת להקדיש לתחום זה, תוך שכל חברה תוכל להתחרות ברעותה לפי כישוריה, מידת יעילותה, כשרונותיה השיווקיים, מערך המחשוב שלה ושאר פרמטרים תחרותיים מקובלים.

המחקר משמש, אם כן, כמפתח ראשוני לשאלת סכום הפרמיה שתיגבה בעתיד. המחקר אינו גורם להפצתו של תעריף אחיד, והוא מותיר על כנה קיומה של תחרות על שיעור התוספת

שתיגבה כל חברה מעל שיעור נזק טהור זה. תחרות זו תהא לתועלת הצרכן והיא תבטיח הגנה על אינטרס חיוני זה. על כן, דומני כי הזמנתו והפצתו המשותפת של המחקר ונתוניו אלה ראויים לפטור מאישור בית הדין.

21. לא כך הוא הדין בנוגע לשיעורי הנזק בהתאם לשיעורי ההשתתפות העצמית השונים שגם אותם מבקש האיגוד להפיץ בין חבריו. ראשית, הוברר לי כי חלק זה במחקר כלל לא הוזמן על ידי חברות הביטוח, ועל כן ממילא אין להן כל צורך בו. שנית, עצם ההתייחסות לשלושה שיעורי השתתפות עצמית בלבד, מהווה למעשה מעין המלצה לבחור אחד משיעורים אלה, ולא לשקול שיעורי השתתפות עצמית נוספים. בכך, כמובן, קיימת פגיעה מיותרת בעיקרון התחרות החופשית בתחום גביית שיעורי ההשתתפות העצמית. זאת ועוד: ניתן לטעון כי עם הצגת הטבלה במחקר (אותה טבלה אשר דוגמתה הובאה בראשית דבריו) המדגימה כי הנזק המזערי הצפוי לחברה הוא בהינתן שיעור השתתפות העצמית הגבוה ביותר הנקוב שם - וזאת בהשוואה לשיעורי ההשתתפות העצמית האחרים - יש למעשה מעין המלצה לחברות להכריז על שיעור השתתפות עצמית זה, ולהעדיפו על פני שיעורי ההשתתפות הנמוכים יותר.

יוער כי לעניין זה, אין כל השפעה (משפטית או מעשית) למכתב המצורף להסדר, ולפיו אין הוא מהווה "המלצה או חוות דעת לגבי שיעור פרמיות הביטוח בפני נזקי רעידת אדמה".

22. המסקנה המתבקשת הנה כי הפצתו של חלק זה של המחקר - העוסק בשיעורי הנזק במקרה של חיוב בדמי השתתפות עצמית בשיעורים השונים - אינה עולה בקנה אחד עם עקרונות התחרות בשוק הביטוח. עקרונות אלה כוללים בהכרח גם תחרות ערה בנוגע לשיעורי ההשתתפות העצמית בין החברות הפועלות במגזר ביטוח רעידות האדמה. מכל מקום, בוודאי שלא ניתן לומר, כי חלק זה אינו פוגע באופן משמעותי בתחרות.

23. מסקנותיי אלו אף עולות בקנה אחד עם הוראות תקנה (Regulation (EEC) of the 3932/92 Commission של הנציבות האירופית.¹ תקנה זו - ממנה ביקש האגוד ללמוד גזירה שווה - פוטרת באיחוד האירופי הסדרים שונים בענף הביטוח מעולו של סעיף 85 (1) לאמנת רומא, המקביל רעיונית לסעיף 2 של חוק ההגבלים. סעיף 1 (a) לתקנה קובע כי הסדרים מהסוג הבא אינם נופלים בגדרו של סעיף 85 (1) לאמנה:

“(a) the establishment of common risk premium tariffs based on collectively ascertained statistics or on the number of claims”

סעיף 2 לתקנה מגביל את הפטור הכללי האמור לשיתופי פעולה מוגבלים הכוללים, בין היתר, שיתופי פעולה בנוגע ל -

“(a) the calculation of the average cost of risk cover (pure premiums) or...”

¹ ראו Regulation (EEC) 3392/92 of the commission אשר נכנסה לתוקף ביום 1 באפריל 1993; על הרקע לחקיקת התקנה ועל פועלה ראה את סקירתו של A. Fitzsimmons, *Insurance Competition Law* (1994) pp. 67 et seq.

“(b) the carrying out of studies on the probable impact of general circumstances external to the interested undertakings on the frequency or scale of claims, or the profitability of different types of investment, and the distribution of their result.”

24. הנה כי כן, דיני הקהילה מתירים לעתים הסדרים בין מבטחים באשר להערכת הסיכון הטהורה (pure). על-כן, נראה כי מחקר המפרט את שיעורי הנזק הטהור, היה נכלל בגדר הפטור שם. עם זאת, ספק בעיני - ואיני רואה צורך להכריע בדבר - אם אמנם חל הפטור האירופאי על אותו חלק במחקר העוסק בתחשיבי ההשתתפות העצמית השונים של המבוטחים.

כמובן, יש אף לזכור שלא הרי הדין המקובל באיחוד האירופי כהרי הדין המקובל בשיטתנו. לעתים נוכל להיעזר בדיני התחרות המקובלים במדינות אחרות, אך המדובר אך בהשראה ובחומר למחשבה, ולא מעבר לכך.²

VI. סוף דבר

25. הגעתי לכלל מסקנה כי יש להיענות (באופן חלקי) לבקשת הפטור מאישור בית הדין של אגוד חברות הביטוח, ולקבוע כי ההסדר הכובל אותו ערך האגוד - הוא הזמנת המחקר בנוגע להערכת נזקי רעידת האדמה והפצתו באופן מתואם בין חברות הביטוח - אינו פוגע באופן משמעותי בתחרות, וזאת בכפוף לתנאי הבא: מן המחקר עצמו - וכן מן הטבלאות המצורפות אליו - יושמטו כל החלקים העוסקים בשיעורי ההשתתפות העצמית המוצעים, בתחשיבים על פיהם, ובשיעורי הנזק הצפויים לחברות במקרה של גבייתם. לאחר ההשמטה, כל שיוותר במחקר הינו הנתון (המכונה במחקר DF00) הנוגע לשיעור הנזק הכלכלי ללא השתתפות עצמית, והתחשיבים שנערכו על פיו בכל אזור ואזור.

26. פטור מותנה זה ניתן על בסיס הנחת היסוד לפיה המידע שהוצג בפני והובא לידיעתי על ידי אגוד חברות הביטוח הינו המידע הנכון והמלא בנוגע לעריכת ההסדר. במידה שיובא לידיעתי מידע מהימן הסותר את קביעותיי בהחלטה זו, אפנה לשקול מחדש את הפטור דנן.

27. על פי הוראת סעיף 15(א) לחוק ההגבלים, רשאי כל הרואה עצמו נפגע מההסדר הכובל, אגוד עסקי וכן ארגון צרכנים לערער בכתב מנומק בפני אב בית הדין להגבלים עסקיים על החלטתי זו, וזאת בתוך 45 יום מהיום בו הומצאה לעורר.

ד"ר יורם טורבוביץ
הממונה על הגבלים עסקיים

ניתן היום, יום ראשון, ו' תמוז, תשנ"ו
23 יוני, 1996

² ע"א 1186/93 מדינת ישראל, משרד המשפטים ואח' נ. בנק דיסקונט לישראל בע"מ פד"מ (5) 353, 378 (ואולם בבוחנו את ההסדרים הטכניים והמפורטים הנוהגים בשיטות משפט אחרות, נדע כי יקשה עלינו עד למאוד ללמוד מהתם להכא. יתרה מזאת: נושא הפיקוח על בנקים, גם אם בנוי הוא במדינות שונות על עקרונות דומים - או אף על עקרונות זהים - קשור הוא בנימי נפשו לחיי הכלכלה של כל מדינה ומדינה ולמבנה שוק ההון ומערכת הבנקאות (...).