



בית הדין לתחרות ירושלים

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

תיק חיצוני:

העוררים

1. בנק מזרחי טפחות בע"מ

על ידי ג' ארדינסט, עו"ד; מ' רוטשילד, עו"ד; א' ברנאייזון, עו"ד; ש' וכסלמן, עו"ד

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

על ידי ד' טל, עו"ד; נ' ברג – לבנת, עו"ד; ד' יעקובוביץ, עו"ד; ס' אתירס, עו"ד

6. בנק אגוד לישראל בע"מ

על ידי צ' אגמון, עו"ד; מ' מרידור, עו"ד; ר' שחורי, עו"ד; ג' לייטסטון, עו"ד

נגד

הממונה על התחרות

המשיבה

על ידי א' מקדסי, עו"ד; מ' מיארה, עו"ד; י' רביד, עו"ד

פסק דין – נוסח מותר בפרסום

1

2

- 3 1. בפניי שני עוררים על החלטה מיום 30.5.18 של מ"מ הממונה על הגבלים עסקיים (כיום,
- 4 הממונה על התחרות; להלן – הממונה ומ"מ הממונה) להתנגד למיזוג בין בנק מזרחי טפחות
- 5 בע"מ (להלן – בנק מזרחי) לבין בנק אגוד לישראל בע"מ (להלן – בנק אגוד). ברקע ההחלטה
- 6 הסכם מיום 27.11.17, לפיו ירכוש בנק מזרחי את מלוא הון המניות המונפק והנפרע של בנק
- 7 אגוד. בימים 7.12.17 ו-12.12.17 הוגשו לרשות הגבלים עסקיים (כיום, רשות התחרות; להלן –
- 8 הרשות) הודעות מיזוג. ביום 30.5.18 ניתנה, כאמור, החלטת מ"מ הממונה להתנגד למיזוג. ביום
- 9 21.6.18 פורסמו נימוקי ההתנגדות (להלן יכונה ההחלטה ונימוקיה יחד - ההחלטה).



בית הדין לתחרות ירושלים

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

תיק חיצוני:

2. בהחלטה נקבע כי המיזוג מעלה חשש סביר לפגיעה משמעותית בתחרות ובציבור בתחום
הבנקאות הקמעונאית. עוד נקבע כי קיים חשש סביר שכתוצאה מהמיזוג תיפגע באופן משמעותי
התחרות גם בתחום מתן האשראי לענף היהלומים.

3. מכאן העררים שבפניי. ערר אחד הוגש על ידי בנק מזרחי (להלן – ערר בנק מזרחי). הערר השני
הוגש על ידי בנק אגוד ועל ידי בעלי השליטה בו (להלן – ערר בנק אגוד).

4. לבקשת העוררים, ובהעדר התנגדות מטעם הממונה, התקיים הדיון בעררים בפניי, כדן יחיד,
בהתאם לסמכותי לפי הוראת סעיף 33 לחוק התחרות הכלכלית, התשמ"ח-1988 (להלן – חוק
התחרות הכלכלית).

מסגרת הדיון

5. נקודת המוצא לדיון מצויה בסעיף 21 לחוק התחרות הכלכלית. סעיף זה מסמיך את הממונה
על התחרות להתנגד למיזוג, אם לדעתה "קיים חשש סביר כי כתוצאה מן המיזוג כפי שהוצע
תיפגע באופן משמעותי התחרות באותו ענף....". בעררים, תוקפים העוררים את קביעת מ"מ
הממונה כי אמת המידה הקבועה בסעיף זה מתקיימת במקרה הנוכחי.

6. במישור המהותי, עולים מפסיקת בית המשפט העליון מספר עקרונות בבחינת קיומו של חשש
סביר לפגיעה משמעותית בתחרות. ראשית, בנקודת המוצא, עמד בית המשפט העליון על כך
ש"בישראל נוצר צורך מיוחד בהגנה על התחרות בשל ריכוזיות ענפית גדולה עקב ממדיו הקטנים
של השוק, ומעורבות עמוקה של הממשלה בכלכלה. ישנה חשיבות מיוחדת בהגברת מאמץ השוק
המקומי להתחרות בשווקי העולם, המצריך מצידו הגנה על הגברת התחרות במדינה פנימה" (ע"א
3398/06 הרשות להגבלים עסקיים נ' דור-אלון אנרגיה בישראל (1988) בע"מ, פ"ד סא(3) 757
(2006), בפסקה 29 לפסק הדין). בהקשר זה הוטעמו הזכות לחופש עיסוק; חירות הפרט להגשמת
האוטונומיה שלו; ההגנה על זכויות הצרכן; והצורך בתחרות על מנת להגביר "את יעילות
פעילותם של גופי המשק היצרניים באמצעות שימוש יעיל במשאבים הכלכליים העומדים
לרשותם וניצולם המיטבי".

7. עוד צוין באותה פרשה, כי "מטרתו העיקרית של הסדר הפיקוח על מיזוגי חברות בחוק היא
למנוע היווצרות תופעה של היעדר תחרות בשווקים היוצרת כוח שוק" (שם, בפסקה 30). אשר



בית הדין לתחרות ירושלים

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

תיק חיצוני :

1 לסעיף 21 לחוק, צוין כי התיבה "חשש סביר" אינה מצמיחה דרישה ל"וודאות לקיומו של מחסום
2 תחרותי", אלא ל"הערכה הסתברותית מראש להתממשות חשש כזה" (שם). נפסק, כי מהותית,
3 חשש כאמור נגזר "מתנאי השוק בענף הרלבנטי, בשים לב למבנהו, למאפייניו המיוחדים,
4 ולהשפעת הרקע וההתפתחות ההיסטורית המיוחדת אותו. כן יש לבחון את היקפם של חסמי
5 הכניסה למקטעים שונים בענף, השפעת המיזוג על מדדי הריכוזיות בענף או במקטעים מסוימים
6 שבו, והקרנתם על משטר המחירים, וכן את השפעת המיזוג על חברה 'מחוללת תחרות' במשק
7 המבקשת להתמזג, ומשקלו של גורם זה בראייה הכוללת של השפעת המיזוג על השוק" (שם,
8 בפסקה 32).

9 8. אשר לביקורת השיפוטית המופעלת על החלטה לעניין זה. סעיף 22(ג) לחוק התחרות
10 הכלכלית, קובע בהקשר זה כי "בית הדין רשאי לאשר את החלטת הממונה, לבטלה או לשנותה".
11 הוראה דומה מצויה בסעיף 37 לחוק בתי דין מנהליים, התשנ"ב–1992. בעניין דור אלון הנ"ל
12 צוין, על רקע הוראות אלה, כי לבית הדין נתונה "... סמכות רחבה לבחון את החלטת הממונה
13 מחדש, ובמקרה הצורך גם לבטלה או לשנותה" (בפסקה 26). ברוח דומה נכתב עוד, כי "היקף
14 התערבות בית הדין רחב יותר מן המקובל בביקורת שיפוטית על מעשי המנהל בעתירות
15 מנהליות". בה בעת צוין באותה פרשה, כי "יש להבחין בין סמכויות ראשוניות של בית הדין
16 המסורות לו באופן בלעדי לבין סמכויותיו כערכאת ערר על החלטות הממונה" (שם). בכל הנוגע
17 לסמכויות בית הדין כערכאת ערר, נאמר כי

18 "החלטת הגורם המוסמך העומדת לביקורת ערר בפני בית הדין ראוי
19 שתיבחן מתוך הנחה כי היא נערכה על-פי מיטב שיקול הדעת
20 המקצועי, וכי חלה עליה חזקת התקינות. במיוחד כך הדבר כאשר
21 מדובר בממונה על ההגבלים העסקיים, המהווה גורם מקצועי מובהק,
22 המתמנה לתפקידו בידי הממשלה, ולרשותו צוות נרחב של עובדים
23 מקצועיים ברמה גבוהה ביותר בתחומים רלבנטיים שונים, ובכלל זה
24 בתחומי הכלכלה והמשפט. לרשות מוסמכת זו עומדים הן ידע תיאורטי
25 נרחב ומעמיק בתחומי ההגבלים העסקיים על גווניהם השונים, וכן
26 ניסיון מצטבר רב שנים הנצמח מפעילות פיקוח ענפה בשטח.
27 סמכויותיו של הממונה הן נרחבות ביותר, והידע והמומחיות העומדים
28 לו בתחום פעולתו הם בעלי משקל מיוחד.

29 על רקע דברים אלה, הדעת נותנת, כי בחינת החלטתו של הממונה
30 במסגרת ערר בפני בית הדין תיחס לעמדתו המקצועית משקל רב הן
31 במישור התיאורטי והן במישור המעשי. יש ערך רב לנתונים



בית הדין לתחרות ירושלים

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

תיק חיצוני:

1 העובדות הכלולות בהחלטת הממונה, כמו גם להערכותיו הכלכליות
2 ביחס להשפעת המיזוג המבוקש על התחרות בענף. בהינתן נקודת
3 מוצא זו, בכוחו של בית הדין לסטות מהחלטת הממונה אם מצא כי
4 היא לוקה בטעות, ולקבל החלטה אחרת על-פי מיטב שיקול דעתו
5 הענייני, אולם לעולם אין מדובר בפתיחת דף חדש בהליך השיפוט, כי
6 כאילו אין בנמצא החלטה העומדת לערר, וכאילו לא ארע דבר קודם
7 לדיון השיפוטי" (שם).

8 באופן דומה כתב בית המשפט העליון, כי בדונו בערר על החלטת הממונה, מהווה ההחלטה
9 "בסיס ונקודת מוצא להפעלת שיקול הדעת השיפוטי, תוך מתן מלוא המשקל לידע, לשיקול
10 הדעת, למומחיות ולניסיון המצטבר המצויים בידי הרשות המוסמכת שהחלטתה עומדת לביקורת
11 שיפוטית". לפיכך, ניתן באותה פרשה "משקל מקצועי רב" להחלטת הממונה, בהיותה "עמדה
12 של רשות מוסמכת סטטוטורית המופקדת על נושא המיזוגים במשק הישראלי" (שם).

13 9. אשר לנטל ההוכחה, בפרשת דור – אלון הנ"ל עמד בית המשפט העליון על כך שמדובר
14 בשאלה מורכבת, לה פנים לכאן ולכאן, ונמנע מהכרעה בה (ראו בפסקה 27 לפסק הדין; ראו גם
15 ע"א 2247/95 הממונה על הגבלים עסקיים נ' תנובה מרכז שיתוף לשיווק תוצרת חקלאות
16 בישראל בע"מ, פ"ד נב(5) 213 (1998), בפסקה 19 לפסק הדין). אף במקרה הנוכחי, אין צורך
17 בהכרעה בשאלה זו. גם אם נטל ההוכחה לשכנע, כי החלטת מ"מ הממונה אינה יכולה לעמוד,
18 רובץ על העוררים, הגעתי למסקנה, מטעמים שיפורטו להלן, כי העוררים עמדו בנטל זה. בהקשר
19 זה אציין, כי יש ממש בטענת העוררים כי החלטת מ"מ הממונה מבוססת על תשתית נרחבת,
20 שעוצבה על פי דרישות, פרמטרים ושאלות שנקבעו על ידו. ככל שלעניין זה עולים סימני שאלה
21 שאין להם תשובה מניחה את הדעת, יש להביא את הדבר בחשבון בשאלת העמידה בנטל
22 ההוכחה.

23 המערכת הבנקאית

24 10. משעמדתי על המסגרת לדיון, ניתן לפנות לעיצומם של דברים. תחילה, יש לעמוד על תיאור
25 המערכת הבנקאית בישראל, המפורטת בהחלטה, ואשר אינו שנוי במחלוקת ממשית בהליך זה.

26 11. מן ההחלטה עולה כי מערכת הבנקאות בישראל מורכבת זה שנים מ-5 קבוצות בנקאיות
27 עיקריות, המחזיקות יחד בכ-96% מנכסי המערכת הבנקאית בישראל (היתרה מוחזקת בידי בנקים
28 קטנים ובנקים זרים, כמפורט בהמשך) ומספקות כ-96% מהאשראי הבנקאי במשק: שני הבנקים



בית הדין לתחרות ירושלים

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

תיק חיצוני:

1 הגדולים במשק, בנק הפועלים בע"מ (להלן – בנק הפועלים) ובנק לאומי לישראל בע"מ (להלן –
2 בנק לאומי; להלן ייקראו השנים ביחד – הבנקים הגדולים), המחזיקים יחד בכ-58% מסך
3 הנכסים במערכת הבנקאית; בנק מזרחי, המחזיק גם ב-50% מבנק יהב לעובדי המדינה בע"מ
4 (להלן – בנק יהב); בנק דיסקונט לישראל בע"מ (להלן – בנק דיסקונט), המחזיק גם בבנק
5 מרכנתיל דיסקונט בע"מ (להלן – בנק מרכנתיל); הבנק הבינלאומי הראשון לישראל בע"מ (להלן –
6 הבנק הבינלאומי), המחזיק גם ב-78% מבנק אוצר החייל בע"מ (להלן – בנק אוצר החייל) וב-
7 51% מבנק מסד בע"מ (להלן – בנק מסד).

8 12. רוב הבנקים הנזכרים¹ פועלים כבנקים "אוניברסליים", המספקים מגוון רחב של שירותים
9 פיננסיים (ניהול חשבונות עו"ש, שירותי תשלום, אשראי, תכניות חיסכון, שירותי מסחר ומשמורת
10 של ניירות ערך ומשכנתאות), למגוון לקוחות (משקי בית, בנקאות פרטית, עסקים זעירים וקטנים,
11 עסקים בינוניים, עסקים גדולים, גופים מוסדיים וניהול פיננסי). בנק יהב, בנק אוצר החייל ובנק
12 מסד הם בנקים קמעונאיים המתמקדים באוכלוסיות ספציפיות (להן הם מספקים כמעט את כל
13 הסל הבנקאי, כאשר את שירותי המשכנתא הם מעניקים באמצעות הבנק אליו הם קשורים).

14 13. לצד 5 קבוצות אלו ישנם 3 בנקים קטנים עצמאיים: בנק אגוד, הפועל גם הוא במתכונת
15 אוניברסלית; בנק ירושלים בע"מ (להלן – בנק ירושלים), לגביו נכתב בהחלטה כי אינו מספק
16 כיום שירותי ניהול חשבון עו"ש והפסיק גם את פעילותו בענפים מסוימים במגזר העסקי²; ובנק
17 דקסיה ישראל בע"מ (כיום, מוניציפל בנק בע"מ), אשר אינו מספק שירותים פיננסיים ללקוחות
18 פרטיים ומתמקד במתן אשראי לרשויות מקומיות. בנוסף פועלים בישראל 4 בנקים זרים, הפעילים
19 במגזר העסקי בלבד ואין בכוונתם להיכנס לתחום הקמעונאי.

20 14. בהחלטה צוין, כי מזה עשרות שנים לא קם בישראל בנק חדש וכמעט שלא נעשו ניסיונות
21 כניסה לתחום. במקביל, מספר הבנקים הפעילים הצטמצם מאוד. בשנים 2000-2005 נסגרו או
22 מוזגו 10 בנקים. מאז לא חל שינוי בזהות הבנקים המסחריים. גם השינויים בנתחי השוק של

¹ בנק הפועלים, בנק לאומי, בנק מזרחי, בנק דיסקונט, הבנק הבינלאומי ובנק מרכנתיל (שהוא חלק מקבוצת דיסקונט).
² בראיות התברר, כי בניגוד לקביעה זו, הנשענת על דברים שנמסרו לממונה במהלך בדיקת המיזוג (ראו תרשומת מיום 26.12.17, נספח 48 לתשובת הממונה לעררים, בעמודים 1, 2, 5), הלכה למעשה בנק ירושלים מציע חשבון עו"ש (לעמוד ולוונטי מתוך אתר האינטרנט של הבנק, ראו אסמכתא 19 לתגובת בנק אגוד; ראו גם מוצג ע/4). עם זאת יוער, כי אין בראיות אינדיקציה כי הצעה זו זוכה לפרסום, המובא לידיעת מי שאינו גולש באופן יזום באתר הבנק.



בית הדין לתחרות ירושלים

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

תיק חיצוני:

1 הבנקים היו קטנים מאוד. חלקם של הבנקים הגדולים נותר יציב. חלקו של בנק מזרחי גדל מעט,
2 בעיקר על חשבון בנק דיסקונט.

3 15. בהחלטה נכתב עוד, כי בתנאים הקיימים כיום, חסמי הכניסה לתחום הבנקאות הקמעונאית
4 גבוהים במיוחד. הסיבות לכך הן: קבלת רישיון מטעם הפיקוח על הבנקים היא תהליך ארוך
5 ומורכב, המצריך עמידה בדרישות של הון עצמי (שגובהו הופחת משמעותית בשנת 2016),
6 עמידה של בעלי השליטה ונושאי המשרה בבדיקת נאותות, בדיקה מדוקדקת של התוכנית
7 העסקית ורגולציה זהירה ביחס להיבטי יציבות בפעילות הגוף החדש; עלות הקמת מערכת
8 מחשוב בנקאית נאמדת במאות מיליוני דולרים, ותקופת הקמתה מוערכת במספר שנים;
9 התמודדות עם רגולציה מכבידה וצורך בהקמת מערך תומך רגולציה; הקמת תשתית סניפים פיזית
10 (אם אין מדובר בבנק דיגיטלי "טהור", מודל לגביו צוין כי סיכויי הצלחתו בישראל מוטלים
11 בספק); קושי בגיוס לקוחות בהעדר מוניטין וניסיון.

12 16. מ"מ הממונה הוסיף בהחלטה, כי טווח התחרות במערכת הבנקאות מצומצם מאוד גם בשל
13 הגבלות הפיקוח על הבנקים. לצורך צמצום החשיפה של הבנקים לנכסים מסוכנים תוך גיבויים
14 בהון עצמי מספק, נקבעו כללי רגולציה רבים. ההגבלות משפיעות על יכולת הבנקים להעמיד
15 אשראי ומהוות מעין מגבלת ייצור, התלויה במרחק בו נמצאים הבנקים מיחסי ההלימות הנדרשים
16 מהם. נוסף על ההגבלות הרגולטוריות, קיימות בכל בנק מגבלות הנובעות ממבנה הסיכונים
17 הספציפי של הבנק.

18 17. בכל הנוגע לתחרות במערכת הבנקאית, ציין מ"מ הממונה בהחלטתו כי שתי ועדות מרכזיות
19 שעסקו בתחום בשנים האחרונות³ מצאו כי קיימת ריכוזיות גבוהה וחוסר תחרות במערכת במגזר
20 הקמעונאי. ועדת שטרומ, המאוחרת מבין השניים, המליצה על הגברת התחרות בשני נדבכים:
21 מצד ההיצע, על ידי הוספת שחקנים חדשים, בנקאיים וחורן בנקאיים; מצד הביקוש, על ידי הגברת
22 יכולת התייחור והמעבר של הצרכן.

23 18. בהחלטה נכתב, כי בעקבות המלצות הוועדה נחקק החוק להגברת התחרות ולצמצום
24 הריכוזיות בשוק הבנקאות בישראל (תיקוני חקיקה), התשע"ז-2017. שני חוקים נוספים שנחקקו

³ הצוות לבחינת הגברת התחרותיות במערכת הבנקאית (להלן - ועדת זקן) והוועדה להגברת התחרותיות בשירותים בנקאיים ופיננסיים נפוצים (להלן - ועדת שטרומ).



בית הדין לתחרות ירושלים

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

תיק חיצוני:

1 לאחרונה ונועדו לשפר את המצב התחרותי במגזר הקמעונאי הם חוק נתוני אשראי, התשע"ו-
2 2016 (להלן – חוק נתוני אשראי) וחוק התכנית הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום המדיניות
3 הכלכלית לשנת התקציב 2019), התשע"ח-2018 (להלן – חוק התכנית הכלכלית). חוק נתוני
4 אשראי הרחיב את היקף המידע על לווים, המשותף במסגרת המערכת לשיתוף בנתוני אשראי,
5 במטרה לאפשר גם למלווים נוספים (פרט לבנק בו מנוהל חשבון העו"ש של הלקוח) לתמחר
6 באופן נכון את רמת הסיכון של הלווה. פרק ב' לחוק התכנית הכלכלית עוסק ברפורמת הניידות,
7 על פיה יחויבו הבנקים, בתוך 3 שנים, לבצע את הפעולות הנדרשות כדי לאפשר ללקוח להעביר
8 את הפעילות הפיננסית מבנק המוצא לבנק אחר בתוך 7 ימים מהבקשה.

9 19. בהחלטה צוין, כי מאפייני התחרות משתנים בין מגזרי הפעילות של הבנקים. במגזר העסקים
10 הגדולים קיימת כיום חלופה חוץ בנקאית ממשית, בדמות גופים חוץ בנקאיים המתחרים בבנקים
11 במתן אשראי לעסקים גדולים. לעומת זאת, מגזר משקי הבית ומגזר העסקים הזעירים והקטנים
12 מתאפיינים בהעדר תחרות מצד גופים חוץ בנקאיים ותלויים הלכה למעשה בבנקים. מגזר העסקים
13 הבינוניים לוקה גם הוא בבעיות תחרות, אך במידה פחותה.

14 20. מן ההחלטה עולה, כי בדיקת הרשות התמקדה במגזר הקמעונאי (הכולל את משקי הבית
15 והעסקים הקטנים והזעירים) ובפרט במגזר משקי הבית. יוער, כי לגבי מגזר זה ציין מ"מ הממונה
16 בהחלטה, כי גם על רקע שינויי החקיקה הנזכרים לעיל, בשלב זה הוא מאופיין בתחרות מוגבלת.
17 בהחלטה נכתב, כי המגזר הקמעונאי מתאפיין בתחרות על "סל המוצרים הבנקאיים". כלומר, נטיית
18 הלקוחות היא לרכוש סל של מוצרים, כאשר המוצר המוביל הוא חשבון העו"ש ושאר המוצרים
19 (אשראי, אמצעי תשלום, חשבון ניירות ערך, פיקדונות ועוד) נלווים לו.

20 21. על רקע דברים כלליים אלה, ניתן לפנות לסוגיות שבמחלוקת בהליך זה. תחילה, אדון בטענות
21 הנוגעות להגדרת שוק המוצר שבהחלטת מ"מ הממונה.

22 הגדרת שוק המוצר

23 22. על פי ההחלטה, נטיית הלקוחות היא, כאמור, לצרוך את המוצרים הפיננסיים כ"סל
24 שירותים". בהחלטה נכתב, כי מוצר הליבה הקושר בין הלקוח לבין הבנק ממנו הוא רוכש את
25 המוצרים הוא חשבון העו"ש. בהחלטה צוין, כי הנטייה לצריכת המוצרים כסל נובעת ממספר
26 גורמים, חלקם בצד הביקוש וחלקם בצד ההיצע. מצד הביקוש: נוחות והוזלת עלויות חיפוש;



בית הדין לתחרות ירושלים

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

תיק חיצוני:

1 מורכבות ההבנה של המוצרים הבנקאיים ואופן תמחורם; נטיית הלקוח לתת יותר אמון בבנק עמו
2 הוא רגיל לעבוד; הנחות שנותן הבנק על מוצר ללקוח המנהל בבנק פעילויות נוספות. מצד
3 ההיצע: יתרון של הבנק המנהל את חשבון העו"ש באספקת מוצרים נוספים, כתוצאה מהמידע
4 הרב שהוא צובר על הלקוח; תקשורת רציפה של הבנק המנהל את חשבון העו"ש עם הלקוח,
5 המקלה עליו להציע ללקוח מוצרים נוספים; הפחתת סיכון האשראי של הבנק המנהל את חשבון
6 העו"ש, נוכח האפשרות לגבות את החוב ישירות מהחשבון, באופן המעניק לו יתרון תחרותי.

7 23. בהחלטה נכתב, כי כיום סל המוצרים הבנקאיים מסופק רק על ידי חמש הקבוצות הבנקאיות
8 הגדולות ועל ידי בנק אגוד. צוין, כי בנק ירושלים מספק מוצרים מתוך הסל הבנקאי, ללא מוצר
9 הליבה שהוא ניהול חשבון עו"ש⁴. צוין, כי מבדיקת הרשות עולה כי הבנקים מעוניינים בהמשך
10 שיווק המוצרים הבנקאיים כסל וחלקם מביעים חשש ממגמה של פריקות מוצרים בנקאיים
11 ומכירתם באופן בדיד. הגופים המעוניינים לקדם פריקות של מוצרים בנקאיים הם הגופים החוץ
12 בנקאיים והבנקים הקטנים. התפתחות חלופות ממשיות לרכישת מוצרים בנקאיים באופן פריק
13 עשויה להגדיל את האיום התחרותי החיצוני על הבנקים ולתרום לתחרות⁵.

14 24. בהחלטה נכתב, כי לצד החסמים הנוגעים לפריקות הסל, קיימים חסמים המקשים על העברת
15 הסל הבנקאי המלא מבנק לבנק. העברת חשבון עו"ש דורשת מהלקוח ביצוע מספר פעולות
16 בירוקרטיות הנתפסות כמורכבות ומסורבלות (החלפת שיקים, העברת הוראות קבע וזיכויי
17 משכורת, העברת הפעילות בכרטיסי אשראי ועוד). פעולות אלו כרוכות במרכיב של אי ודאות
18 באשר להצלחת התהליך, ומלוות בחשש לשגיאה שתגרום לתקלות. נוסף לעלויות המעבר,
19 קיימות גם עלויות חיפוש. ברוב הבנקים הצעות הערך למצטרפים אינן מובלטות או שקופות,
20 ופעמים רבות מורכבות מפרמטרים רבים המקשים על השוואה ביניהן. מורכבות זו מועצמת נוכח
21 אי ודאות בנוגע לתמהיל השימושים העתידי של הלקוח במוצרים מתוך הסל. צוין כי חסמי
22 המעבר הגבוהים אופייניים למערכות בנקאיות ברחבי העולם. אשר למצב הדברים בפועל, צוין
23 כי מבדיקת הרשות עלה כי שיעור המעבר השנתי בתקופה שנבדקה היה בין 1.5% ל-1.8% בשנה;
24 לפי סקר שערך אגף התקציבים במשרד האוצר, שיעור המעבר עומד על 3% בשנה.

⁴ כנזכר לעיל, בראיות קיימת אינדיקציה ממשית כי תיאור זה אינו מדויק.

⁵ יצוין, כי מן החומר אליו מפנה הממונה בתשובתו אכן עולה יתרון יחסי של בנקים קטנים בפריקות המוצרים הבנקאיים, בעיקר בתחום של אשראי ללקוחות כלל הבנקים []. עם זאת, מדובר, כעולה מן החומר, בניצנים של שינוי. קשה, בשלב זה, לייחס לדברים משקל רב.



בית הדין לתחרות ירושלים

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

תיק חיצוני:

25. בהחלטה נכתב בהקשר זה, כי אינדיקציה נוספת לקיומם של חסמי מעבר היא ותק הלקוח. על פי בדיקת הרשות, הוותק הממוצע של לקוחות בבנקים השונים נמצא בטווח שבין 7 ל-19 שנים. הנתון גבוה במיוחד בבנקים הגדולים (לחסמי המעבר האמורים, ראו, בין היתר, בעמוד 16 ואילך לדו"ח ועדת שטרום; ראו גם בהצעת חוק התכנית הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום המדיניות הכלכלית לשנת התקציב 2019), התשע"ח–2018, ה"ח הממשלה 1196, בעמוד 420 ואילך).

26. מ"מ הממונה הוסיף בהחלטתו, כי נוכח החסמים האמורים, ההופכים במידה רבה את הלקוחות לשבויים, נוצר כוח שוק של הבנק כלפי לקוחותיו. לבנקים יכולת לזהות את מאפייני הלקוח ולהתאים את הצעת הערך עבורו. כפועל יוצא, לבנקים יכולת להפלות בין לקוחות על בסיס מאפיינים אישיים שונים, לרבות על בסיס "רמת השבי" שלהם. מבדיקת הרשות עולה כי הבנקים עושים שימוש ביכולת זו, על ידי גביית מחירים גבוהים יותר מלקוחות קיימים, והפחתתם נוכח פעולת מיקוח מצד הלקוח. הבנקים פועלים לשיפור תנאים כתוצאה מדרישה להנחה או איום בעזיבה (לעתים תוך שימוש מפורש בהצעות מתחרות של בנקים אחרים). הם אף פועלים לזהות באופן עצמאי את סיכויי הנטישה של הלקוח. גם מול לקוחות ב"רמת שבי" נמוכה יותר (להלן – הלקוחות הלא שבויים) קיים לבנק המוצא יתרון, נוכח המידע העודף שלו ועלויות המעבר. פעמים רבות הבנק שמזהה חשש למעבר לקוח לבנק אחר, מגיב תחרותית ופונה לאותו לקוח על מנת לשמר אותו בבנק. עמדת הרשות היא, כי לקוחות שאינם שבויים הם לקוחות שהסבירות כי יעברו לבנק אחר גבוהה יותר מאחרים.

27. מ"מ הממונה כתב בהחלטה, כי התחרות בין הבנקים על לקוחות קיימים מתמקדת בקבוצת הלקוחות הלא שבויים, אשר המאפיינים האישיים וההתנהגותיים שלהם גורמים לכך שהבנקים מתקשים להפעיל מולם כוח שוק בעוצמה דומה לזו המופעלת מול הלקוחות השבויים. בדיקת הרשות התמקדה בעיקרה בחלוקה בין קבוצת הלקוחות השבויים לקבוצת הלקוחות הלא שבויים, כך ששוק המוצר הרלוונטי יוגדר לצורך זה כשוק הסל הבנקאי עבור לקוחות פרטיים קיימים שאינם שבויים. במישור נוסף, התמקדה בדיקת הרשות בלקוחות בעלי הכנסה קבועה העולה על 5,000 ₪ במוצע חודשי.

28. הגדרת השוק בהחלטה כוללת מרכיב גיאוגרפי. בהחלטה צוין לעניין זה, כי מבדיקת הרשות עלה כי אופי צריכת המוצרים הבנקאיים הוא בעל היבט גיאוגרפי משמעותי. אומנם, שינויים



בית הדין לתחרות ירושלים

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

תיק חיצוני:

1 טכנולוגיים ורגולטוריים מאפשרים לבנקים לספק מגוון רחב של מוצרים באופן דיגיטלי. הבנקים
2 עוסקים בפיתוח פלטפורמות דיגיטליות. חלקם פועלים לצמצום שטחי הסניפים. יחד עם זאת,
3 מיקומו הגיאוגרפי של הסניף הפיסי עדיין משמעותי מאוד עבור מרבית הלקוחות. לקוחות נוטים
4 לפתוח חשבון חדש במיקום גיאוגרפי רלוונטי עבורם. מרביתם מתגוררים בקרבת הסניף בו הם
5 מנהלים את החשבון. טווח מחירי המוצרים הבנקאיים, המוגדר על ידי הנהלת הבנק, מותיר
6 למנהלי הסניפים מרווח פעולה בקביעת המחיר הסופי, כך שתחרות אזורית מצד בנק אחד צפויה
7 להשפיע גם על תנאי לקוחות בנקים אחרים באותו אזור. נוכח האמור, נבחנה ההשפעה התחרותית
8 של המיזוג גם בהיבט הגיאוגרפי, תוך התייחסות בנפרד לערים שונות.

9 29. אין מחלוקת בין הצדדים במישור העקרוני, כי הגדרת השוק הרלוונטי היא כלי עזר לניתוח
10 תחרותי (ראו עדות המומחה מטעם העוררים, מר מנחם פרלמן (להלן – מר פרלמן), 7.10.19,
11 בעמוד 3). אין לה קיום אלא בהקשר התחרותי הרלוונטי. לפיכך, יש להגדיר את השוק הרלוונטי
12 בהתייחס לשאלת התחרות המתעוררת (שם). בהתאם להנחיות המיזוגים האופקיים, "במקרה בו
13 המונופול ההיפותטי מסוגל לזהות קבוצות מוגדרות של לקוחות, לגביהן יוכל לנקוט בהצלחה
14 אפליית מחירים ולהרוויח מכך, ייבחן הצורך להגדיר שוקי מוצר ביחס לכל אחת מן הקבוצות
15 הנבחנות בנפרד" (עמוד 7 לגילוי דעת 1/11 של הממונה על ההגבלים העסקיים בעניין הנחיות
16 לניתוח תחרותי של מיזוגים אופקיים (23.1.2011) (להלן – הנחיות הממונה); ראו באופן דומה
17 גם בסעיף 3 ל – Horizontal Merger Guidelines של ה - U.S. Department of Justice and
18 the Federal Trade Commission, משנת 2010 (להלן – ההנחיות הפדרליות)).

19 30. אין מחלוקת גם, כי המוצר הרלוונטי להגדרת השוק הוא סל השירותים הבנקאי. אין מחלוקת
20 עוד, כי מוצר הליבה הקושר בין הלקוח לבין הבנק ממנו הוא רוכש את סל השירותים הוא חשבון
21 העו"ש. המחלוקת בין הצדדים מתמקדת, בעיקרה, ביישום העקרונות האמורים על המקרה
22 הנוכחי. בפי העוררים טענות כנגד הגדרת השוק האמורה. אדון עתה בטענות אלה.

23 31. לקוחות שבויים ולא שבויים. לטענת העוררים, התבססות ההגדרה על לקוחות שבויים וכאלה
24 שאינם שבויים, היא חסרת תקדים. בחלק מן הטיעונים, תוגה ההגדרה, בהיבט זה, כ - "אקזוטית
25 ואזוטרית". על פי הטענה, ההגדרה שאומצה גורמת לכך שהשוק אליו נדרש מ"מ הממונה
26 בהחלטתו הוא גמיש וחסר צורה. נטען עוד, כי רמת השבי של הלקוחות הינה "קונספט תיאורטי
27 לחלוטין", וכי מדובר בהבחנה "מלאכותית".



בית הדין לתחרות ירושלים

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

תיק חיצוני:

32. במישור העקרוני, עולה מן החומר כי לעצם ההבחנה שמתח מ"מ הממונה בהחלטה בין לקוחות שבויים לבין לקוחות שאינם כאלה, יש יסוד. ההבחנה הוכרה בדברי ההסבר לחוק התכנית הכלכלית, הנזכר לעיל. יש לה ביטוי בדו"ח ועדת שטרם (בעמוד 60). אבחנה דומה מוכרת בניתוח כלכלי של תחרות בשוק הבנקאות הקמעונאית (ראו דו"ח ה – CMA (רשות התחרות והשווקים הבריטית, להלן – הרשות הבריטית) ביחס למיזוג בין בנק Lloyd's לבין בנק HBOS (2008), בפסקה 115 (אסמכתא זו לתשובת הממונה)), שם נעשה שימוש בביטוי המקביל "locked in customers". בביטוי זה נעשה שימוש גם בספרות רלוונטית, בהתייחס ללקוחות של מערכת הבנקאות להם חסמי מעבר גבוהים (ראו, למשל, M. Kim, D. Kliger & B. Vale, "Estimating Switching Costs: The Case of Banking" 12 *J. Fin. Intermediation* (2003)). באופן דומה, בסקירת בנק ישראל לשנת 2018 (בעמוד 89), נאמר כי "אחד ההסברים לנאמנות הלקוחות לבנק שלהם נעוץ בקושי הבירוקרטי הכרוך בהעברת חשבון העו"ש. קושי זה הוא בבחינת חסם אפקטיבי לתחרות בין הבנקים, שכן הלקוחות 'נשבים' בבנק שבו הם מנהלים את החשבון"⁶. עם זאת, יש ממש בטענת העוררים, כי ההכרה בקיומם של לקוחות שבויים ולקוחות שאינם כאלה, לא הביאה, במקרים הנזכרים לעיל, להגדרת שוק המבוססת על הבחנה זו.
33. מן החומר עולה גם, כי יש יסוד לטענת הממונה, לפיה קיימים בשוק הסל הבנקאי חסמי מעבר גבוהים. החסמים כוללים חסמים הטמונים בנטל הבירוקרטי בהעברת החשבון, חיפוש אחר חלופה מתאימה, כמו גם חסמים פסיכולוגיים (ראו עוד תצהירו של מר עומר ברנדר (להלן – מר ברנדר) מטעם הממונה, בפסקה 44 ואילך; לחסמים הנובעים מתהליך החיפוש ראו שם, בפסקה 52 ואילך; לחסמים פסיכולוגיים, ראו שם, בפסקה 56 ואילך). למעשה, כך עולה גם מדברים שנאמרו מטעם העוררים עצמם (ראו תרשומת מיום 24.5.18, נספח 4 לתשובת הממונה, בעמוד 1; תרשומת מיום 8.5.18, נספח 5 לתשובת הממונה, בעמוד 2; להתייחסות דומה, מצד בנקים אחרים, ראו, למשל, נספח 46 לתגובת בנק אגוד, 7.2.2016, בפסקה 29; לפירוט ביחס לחסמים האמורים, ראו גם בסקר הניידות הנ"ל של משרד האוצר, נספח 6 לתשובת הממונה לעוררים)⁷.

⁶ ראו בהקשר זה גם את סקר משרד האוצר על ניידות בין בנקים, נספח 6 לתשובת הממונה (להלן – סקר הניידות), המלמד כי כ – 58% מן הנשאלים מסרו כי נימוק זה מהווה עבורם חסם להעברת כל החיובים לחשבון בנק אחר, במידה רבה מאד או במידה רבה.

⁷ יש יסוד לטענת העוררים, כי השיעור הנמוך של לקוחות העוברים בנק בשנה (2% - 3%), אינו מצביע בהכרח על חסמי מעבר (ראו Aaron S. Edlin & Robert G. Harris, "The Role of Switching Costs in Antitrust Analysis: A Comparison of (Microsoft and Google)", 15 *Yale J.L. & Tech* 169 (2013), at p. 199. יש להתייחס, אפוא, בזהירות להסתמכות הממונה על נתון זה כאינדיקציה העומדת לעצמה לחסמי מעבר גבוהים. בכך אין כדי לגרוע מן התשתית הכוללת, המלמדת על עלויות מעבר גבוהות.



בית הדין לתחרות ירושלים

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

תיק חיצוני:

34. בתוך כך, לא נסתרה טענת הממונה כי לקוחות קיימים נבדלים הן בעלות בפועל לביצוע מעבר, והן במוכנות שלהם לשאת בעלויות אלה (ראו בהקשר זה גם בעדותו של מר פרלמן, פרוטוקול, 7.10.19, עמוד 38). הלקוחות שאינם שבויים הם לקוחות קיימים שבשל מאפייניהם, הסבירות של מעבר שלהם לבנק אחר גבוהה יותר, ולכן היכולת של הבנקים להפעיל מולם כוח שוק, פחותה.

35. בכך לא מסתיים הדיון. יש ממש בטענת העוררים, כי מהנחיות הממונה (בעמוד 7) עולה כי על מנת שקבוצת לקוחות תהווה שוק נפרד, צריכים להתקיים מספר תנאים מצטברים, והם כי הפירמות יוכלו לזהות את הלקוחות המשתייכים לאותה קבוצה מובחנת, ולהפלות אותם באופן רווחי לעומת יתר הלקוחות (ראו באופן דומה בעמודים 12 – 13 להנחיות הפדרליות).

36. הממונה טוענת בהקשר זה, כי לבנקים אכן יש יכולת לנקוט באסטרטגיה רווחית מבחינתם, של אפליה בין לקוחות, על פי רמת השבי שלהם. האסטרטגיה הנטענת היא גביית מחירים גבוהים יותר מלקוחות קיימים, והפחתתם נוכח פעולות מיקוח מצד הלקוח. הממונה טוענת עוד, כי הבנקים פועלים לשיפור תנאיהם של לקוחות על רקע דרישותיהם או איומים בעזיבה. נטען גם, כי מן החומר עולה שבנקים אף פועלים לזיהוי סיכויי הנטישה של לקוחות, על פי אינדיקציות שונות.

37. בחומר הראיות יש אחיזה לטענת הממונה, כי לפחות לגבי חלק מן הבנקים, שיעור משמעותי של לקוחות נוטשים (51 - 77 אחוזים) מתריע בפני סניף הבנק טרם עזיבה (ראו שקף 11 במצגת מאוגוסט 2015, נספח 28 לתשובת הממונה; שקף 6 במצגת מינואר 2016, נספח 29 לתשובה; ראו גם שקף 14 בנספח 30 לתשובה הנ"ל. מנגד, ראו הנתונים העולים ממצגת מספטמבר 2017, נספח 2 לחוות דעת מר פרלמן, שקף 5, שם עולה, לגבי אחד הבנקים, נתון נמוך בהרבה של לקוחות המדווחים על כוונת נטישה (כרבע מן הלקוחות)). אין מחלוקת של ממש, כי במקרים כאלה בנק עשוי להציע ללקוח הטבה שלא ניתנה לו קודם לכן, ואשר אינה ניתנת לכל לקוחות הבנק []



בית הדין לתחרות ירושלים

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

תיק חיצוני:

38. מן החומר עולה עוד, כי לבנקים מידע רב על לקוחותיהם (ראו דו"ח ועדת שטרום, בעמוד 1
19). באמצעותו, יש לבנקים יכולת לעקוב אחר אינדיקציות בדבר נטישה אפשרית של לקוחות,
כגון הפסקת העברת משכורת או הדפסת הרשאות חיוב בחשבון (ראו תרשומות, נספחים 17ד,
26ג לתשובת הממונה (17.5.18)). לבנקים גם מידע אגרגטיבי על לקוחותיהם, אשר ביכולתם
לבצע, על יסודו, חיתוכים ופילוחים שונים (ראו מצגות ע/12 (נובמבר 2017); מש/7 (נובמבר
2015); מש/40 (נובמבר 2016); מש/6; מש/39 (ספטמבר 2016); כן ראו נספח 34 לתשובת
הממונה)⁸. יש ממש גם בטענת הממונה, כי לבנקים היכרות עם לקוחותיהם, מתוקף הקשר הבלתי
אמצעי של הלקוח עם עובדי הסניף בו הוא מנהל את חשבון העו"ש שלו.

39. יש יסוד מוצק להניח, כי לקוחות בעיצומה של נטישה בפועל הם לקוחות שאינם שבויים. מן
האמור לעיל עולה, כי לבנקים יכולת לזהות לקוח המצוי בתהליך של נטישה, או שהודיע על כוונה
לנטוש. ברם, צודקים העוררים בטענתם, כי אין זהות בין לקוחות המשתייכים לקטגוריות אלה,
לבין קטגוריית הלקוחות ה"לא שבויים", כהגדרת מ"מ הממונה בהחלטתו (ראו בהקשר זה
בעדותו של מר פרלמן, 7.10.19, בעמוד 7, בדבר חוסר האפשרות לזהות מראש לקוחות כאמור;
ראו, באופן דומה, בעמודים 8, 33 לעדותו של מר לוי, 9.9.19; ראו גם בפסקה 49 לתצהירו העיקרי
של מר זאב אבלס מטעם בנק אגוד (להלן – מר אבלס); האמור בפסקה זו לא נסתר בחקירתו של
מר אבלס). לטענה בדבר קיומה של יכולת כללית לזהות לקוחות שאינם שבויים לא הונחה תשתית
של ממש. בתוך כך, לא הוצגו באופן בלתי אמצעי תוצרים של מערכות, העשויות ללמד על סיכון
מובנה לנטישה של לקוח, אשר טרם החל בתהליך הנטישה. תשתית כאמור גם לא עולה מן
המסמכים הרבים שבתיק, לרבות השיחות עם נושאי משרה בתפקידים שונים במערכת הבנקאות.
בתוך כך יש ממש בטענת העוררים, כי אין ביד הממונה להציג מתודולוגיה סדורה המשמשת את
הבנקים על מנת לזהות לקוחות שאינם שבויים (ראו בהקשר זה תרשומת מיום 17.5.18, נספח 40
לערר בנק אגוד).

40. בתוך כך יש ממש בטענת העוררים, כי קבוצת הלקוחות שאינם שבויים אינה בהכרח
הומוגנית. היא עשויה לכלול לקוחות רבים שאינם עוברים, מסיבות שונות, מן הבנק הנוכחי

⁸ הממונה מצביעה בטיעוניה גם על מסמך ממנו עולה כי בקביעת מרווח מומלץ, נעשה שימוש בנתונים של סיכון לנטישה מול רגישות
למחיר, על ידי אחד הבנקים (נספח 31 לתשובת הממונה). המסמך אינו עוסק בהבחנה בין תנאיהם של לקוחות על בסיס מידת השבי
שלהם, או בשימור לקוחות על בסיס נתון כאמור, ומשכך, משקלו בהקשר שבפניי – מוגבל.



בית הדין לתחרות ירושלים

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

תיק חיצוני:

- 1 שלהם לבנק אחר, או אף כלל אינם שוקלים לעבור בנק⁹. זאת, למשל, על רקע שביעות רצון מן
- 2 הבנק הנוכחי שלהם (ראו בעמוד 2 לסקר המעברים של משרד האוצר; ראו גם שקף 18 למצגת
- 3 מחודש ינואר 2018, נספח 30 לתשובת הממונה), או העדר חלופה ראויה לו. ברם, אין בפני כל
- 4 תשתית המלמדת על יכולת לזהות לקוחות אלה, מקום בו לא ביצעו מעבר בפועל או נקטו
- 5 בפעולות לשם מעבר כאמור.
- 6 41. המסקנה היא, כי מן החומר עולה סימן שאלה מהותי בדבר היקפה וטיבה של יכולת הבנקים
- 7 לזהות את מידת השבי של לקוחותיהם. סימן שאלה זה מתחדד נוכח העובדה, שבעלויות המעבר
- 8 עליהן עומדת הממונה בטיעוניה, קיים מרכיב סובייקטיבי בולט, אשר קיים קושי טבוע לזהותו,
- 9 למדרו ולעקוב אחריו. לצד זאת, אין זהות בין לקוחות המצויים בהליך נטישה, לבין לקוחות
- 10 שאינם שבויים (כהגדרת השוק שאימץ מ"מ הממונה). אף לא ניתן לקבוע איזה חלק מקבוצת
- 11 הלקוחות שאינם שבויים, מהווה שיעור הלקוחות המצויים בהליכי נטישה.
- 12 42. לא למותר להעיר, כי סקרים, עליהם נשענת הממונה בהקשר זה, מתבססים על מידע שאספו
- 13 בנקים מלקוחות שנטשו בפועל. הלכה למעשה, שיעור המעברים בפועל בין הבנקים נמוך. הוא
- 14 עומד, לשיטת הממונה, על פחות משני אחוזים מן הלקוחות בשנה נתונה. יש בכך כדי לחדד את
- 15 הקושי הנובע מהעדר כל תשתית אודות זיהוים ומספרם של הלקוחות הבלתי שבויים, אשר לא
- 16 ביצעו מעבר בפועל.
- 17 43. בתוך כך לא הוצבע על יכולת של הבנקים לזהות מי הם לקוחותיהם הבלתי שבויים, על פי
- 18 אמת המידה עליה עמד מר ברנדר, העד מטעם הממונה. מר ברנדר הסביר כי האפיון של לקוח
- 19 כשבוי או בלתי שבוי, נגזר מהשוואה בין פונקציית התועלת שלו ממעבר, לבין עלות המעבר (ראו
- 20 למשל בעדותו ביום 23.10.19, בעמוד 60). אין בפני תשתית המלמדת כי לבנקים יכולת לאפיין

⁹ יש להעיר כי בתצהיר מטעם הממונה נטען, כי קבוצת הלקוחות הלא שבויים כוללת לכל הפחות את מי שעובר בנק, ואת מי ששוקל לעבור בנק (סעיף 68 לתצהיר מר ברנדר). בהקשר זה הפנה מר ברנדר בתצהירו לחומרים המלמדים כי בנקודת זמן נתונה, שיעור הלקוחות השוקלים לעבור לבנק אחר עומד על 15% – 25% (פסקה 70 לתצהיר; [])

נספח 20 לתגובת הממונה, מצגת מינואר 2017, שקף מס' 12). עוד הפנה מר ברנדר לסקר המעברים של משרד האוצר לפיו 37% מן הלקוחות שקלו לעבור בנק בשלוש השנים האחרונות (שם).

בחקירתו הנגדית, לא עמד מר ברנדר על מאפיין זה כאינדיקטור למידת השבי של לקוחות. הוא הסביר כי יתכנו לקוחות ששקלו או שוקלים מעבר, ואינם עוברים בשל עלויות מעבר גבוהות (24.10.19, בעמוד 99). לקוחות כאלה הם לקוחות שבויים, אף ששקלו מעבר. בשל כך, הגישה בה נקט מר ברנדר בחקירתו הייתה, כי סיווגו של לקוח כלא שבוי נגזרת מהשוואת חסמי המעבר שלו, אל מול פונקציית התועלת שלו (ראו להלן).



בית הדין לתחרות ירושלים

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

תיק חיצוני :

1 לקוחות בדרך זו, או כי ברשותם אינדיקציות אמינות העשויות ללמד על ערכים אלה. במצב זה,
2 הטבות שניתנות על ידי בנקים כפעולת שימור כלפי לקוחות המצויים בעיצומו של הליך נטישה
3 (הניתנות בתורן, כעולה מן החומר הנ"ל, אך כלפי חלק מן הלקוחות המודיעים על כוונה
4 לנטוש¹⁰), אינן מלמדות על אפליה נרחבת של הלקוחות שאינם שבויים, על ידי הבנקים. אוסיף
5 עוד, כי ייתכנו לקוחות המאיימים בנטישה, אשר אינם לקוחות בלתי שבויים. ברי, כי אין זהות
6 בין אמת המידה לזיהוי לקוחות שאינם שבויים, עליה עמד מר ברנדר בעדותו, לבין איום בנטישה,
7 אשר אפשר כי לא עומדת מאחוריו כוונה אמיתית לבצע נטישה בפועל. גם בהיבט זה, פעולות
8 שימור שמבצעים הבנקים אינן מלמדות, מניה וביה, על אפליה של לקוחות, על בסיס מידת השבי
9 שלהם.

10 44. מכל האמור עולה, כי הגדרת השוק שאומצה על ידי מ"מ הממונה בהקשר זה, מעוררת קושי
11 של ממש. לעניין זה, יש בדין עוגן לעמדת העוררים, לפיה נדרשת יכולת לשייך את הלקוח באופן
12 ברור לקטגוריה הרלוונטית, על מנת לבסס קיומו של שוק נפרד (ראו גם COMMISSION
13 NOTICE On the Definition of Relevant Market for the Purposes of Community
14 Competition Law (97/C 372/03), sec. 43; בהקשר זה, גם בעדותו של מר פרלמן, בעמוד
15 25 (7.10.19)). לא למותר להוסיף, כי דרישה זו הוסברה בחינניות הזיהוי לשם קיומה של אפליית
16 מחירים אפקטיבית ורווחית (ראו J. Hausman, G. Leonard, C. Velluro, "Market Definition
17 (Under Price Discrimination" 64 Antitrust L.J. 367 (1995 - 1996) at p. 370).

18 אכן, יש ממש בטענת הממונה, כי אין בדין דרישה קטגורית ליכולת מושלמת להפלות, לצורך
19 הגדרת השוק. ברם, בספרות הוסבר כי מקום בו לא ניתן לזהות באופן מושלם את הלקוחות
20 הרלוונטיים, נדרשת יכולת של הספק לזהות אותם באופן נכון בחלק גדול מן המקרים, ולא –
21 הניסיון להפלות לא יהיה רווחי (ibid, at p. 373). ברם, במקרה הנוכחי, אין בפניי תשתית
22 המאפשרת לקבוע כי קיימת יכולת כזו בידי הבנקים, או מי מהם, המתייחסת לחלק גדול מן
23 המקרים. ממילא, אין תשתית המאפשרת לקבוע כי קיימת בפועל אפליה בהיקף כזה, באיזה מן
24 הבנקים.

¹⁰ ראו בהקשר זה במצגות שצורפו כנספחים 28, 30 לתשובת הממונה לעוררים. מן המצגות עולה כי לגבי חלק משמעותי של לקוחות שהודיעו על כוונה לנטוש, לא ניתנו בפועל הצעות לשימור.



בית הדין לתחרות ירושלים

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

תיק חיצוני:

45. לכך יש להוסיף, כי טענות הממונה בדבר העדר דרישה ליכולת מושלמת להפלות, נשענות על ההנחיות הפדרליות, בהן נדון מצב בו הספק אינו יכול להבחין בין הלקוחות מסוגים שונים, אך יש בידו להציע מוצרים שונים הממיינים בין לקוחות על בסיס החלטות הרכישה שלהם (ראו פסקה 97 לתשובת הממונה לעררים). ברם, במקרה הנוכחי, בוודאי ככל שהדברים אמורים בלקוחות שאינם שבויים אשר לא עוברים לבנק אחר, אין כל שוני במוצר. בשל כך, ישימות הדברים למקרה שבפניי אינה נקייה מספקות של ממש. במצב זה עולה סימן שאלה לא מבוטל, האם הבנקים מסוגלים לזהות את הלקוחות הלא שבויים במידת הדיוק הנדרשת, על מנת שלקוחות אלה יוגדרו כשוק נפרד.

46. הממונה טוענת כי תהליך הנטישה של בנק הוא מתמשך. על פי הטענה, בשל כך נפתח לבנק חלון הזדמנויות רחב לבצע פעולות שימור. לטיעון זה יש הדים בסקר המעברים האמור, ממנו עולה כי כ- 58% מן הנשאלים שמסרו כי סגרו את חשבונם במסגרת מעבר לבנק אחר, השלימו את סגירת החשבון חודשיים ויותר לאחר שעברו לבנק אחר (ראו גם פרוטוקול מיום 2.11.15, נספח 7 לתשובת הממונה, בעמוד 2). ברם, גם בהיבט זה של הליך המעבר אין כדי להתגבר על הקושי לבסס, על פי התשתית שהוצגה, יכולת להפלות חלק גדול מן הלקוחות שאינם שבויים.

47. טיעון אחר של הממונה הוא, שלמונופולים יש יכולת לעצב אסטרטגיית מחירים, המאפשרת אפליה מובנית בין לקוחות שיש להם עלויות חיפוש גבוהות לשם איתור ספק חלופי, לבין לקוחות שיש להם עלויות חיפוש נמוכות. ברם, גם אם הדבר אפשרי במישור התיאורטי (ראו J.Tirole, *The Theory of Industrial Organization* (1988), at p. 151¹¹), אין בפניי כל תשתית, עובדתית, ראייתית או מקצועית, כי כך נעשה במקרה הנוכחי. במצב זה, אין לי צורך לקבוע מסמרות בהתנגדות העוררים להגשת אסמכתא זו (ואחרות) בשלב הסיכומים, אף כי לכאורה יש טעם בטענות העוררים, כי מדובר בסוגיות הטעונות הוכחה, מעבר להגשתם של מאמרים מקצועיים.

48. הממונה טוענת גם ליכולת של הבנקים להפלות בגיוס לקוחות. הטענה היא, כי הבנקים מפנים ללקוחות הפותחים חשבון חדש הצעות, אשר אינן פתוחות בפני לקוחות קיימים שלהם. דוגמא לכך, היא הצעת "חשבון הפוך" של בנק אגוד, אשר אליה אדרש בפירוט בהמשך (ראו נספח 3 לתשובת הממונה, עמוד 152 ואילך).

¹¹ הוגש כאסמכתא כט מטעם הממונה.



בית הדין לתחרות ירושלים

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

תיק חיצוני:

49. טענה זו לא ניתן לקבל. ההצעה הנזכרת (כהצעות אחרות) אינה מוגבלת ללקוחות קיימים של בנקים אחרים. היא רלוונטית גם ללקוחות חדשים. ממילא, קשה להתבסס על עניין זה כראיה לאפליה בין לקוחות שבויים, לבין לקוחות שאינם כאלה. הוא הדין ב"חשבון הפוך מתמיד", מוצר שימור של בנק אגוד, המופנה לכל לקוחותיו הוותיקים של הבנק (לא רק בעלי חשבון הפוך; ראו מוצג מש/24¹²). הממונה מפנה בהקשר זה למסמך¹³ מפרט פניות של לקוחות פוטנציאליים למוקד בעקבות קמפיין פרסומי. ברם, אף לגבי פניות אלה לא ניתן לבצע הבחנה בין לקוחות קיימים של בנקים אחרים לבין לקוחות חדשים, אף לא הבחנה בין לקוחות שבויים, לבין מי שאינם כאלה.
50. לסיכום עניין זה. בבסיס עמדת הממונה לגבי היבט זה של הגדרת השוק מצויה הטענה, כי לבנקים יכולת להפלות בין לקוחות שבויים ובין לקוחות שאינם כאלה. ברם, התשתית שהוצגה אינה מבססת יכולת זיהוי של ציבור הלקוחות שאינם שבויים, ואינה יכולה ללמד על אפליה של חלק גדול מציבור זה, כנדרש. לא למותר להזכיר, בהקשר זה, את האזהרה העולה מן הפסיקה במשפט המשווה, מפני הישענות יתר על אפליית מחירים, העלולה לאיין את העקרונות עליהם מבוססת הגדרת השוק (ראו 159 (1995) 36 F.T.C. (R.R. Donnelley & Sons Co.)). התוצאה היא, כי לא ניתן לקבל את גישת הממונה בנקודה זו.
51. כאן המקום להתייחס בקצרה למספר טענות של העוררים, אשר אינן משפיעות באופן משמעותי על ההכרעה בנקודה זו.
52. העוררים מפנים לשווקים אחרים (טלוויזיה רב ערוצית, אספקת גז ביתי, ועוד), בטענה כי שוק הבנקאות אינו שונה מהם, וכי לא יעלה על הדעת לחלק שווקים אלה על פי מידת השבי של הלקוחות. ברם, אין בפניי תשתית המלמדת כי ניתן לגזור גזרה שווה משווקים אלה למערכת הבנקאות. בנסיבות אלה, משקלה של טענה זו מוגבל.
53. העוררים מפנים גם לכך, שלהבחנה בין לקוחות שבויים ואלה שאינם כאלה אין ביטוי בפרסומים או בדו"חות של הבנקים, או של הפיקוח על הבנקים. טענה זו אינה מדויקת לחלוטין

¹² מוצר זה מציע הטבות מסוימות, אך הריבית הניתנת בו על יתרת זכות (0.5% לשנה) נמוכה בהרבה מזו בחשבון הפוך (3%).

¹³ שקף 5 למצגת שצורפה כנספח 5 לחוות דעת מר פרלמן.



בית הדין לתחרות ירושלים

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

תיק חיצוני:

1 (ראו סקירת בנק ישראל לשנת 2018, הנזכרת לעיל). מכל מקום, העדר התייחסות במסמכים מסוג
2 זה לעצם קיומה של הבחנה כאמור, אינו גורע מתוקפה.

3 54. העוררים טוענים, כי הממונה מתעלמת מתמורות המתחוללות בשוק הבנקאי, המובילות לכך
4 שעלויות המעבר הולכות ופוחתות. בהקשר זה, מפנים העוררים לדברים שנאמרו על ידי המפקחת
5 על הבנקים בדיון של ועדת הכספים של הכנסת (24.10.17) (נספח 5 לערר בנק מזרחי). בדברים
6 אין התייחסות ברורה לשוק הקמעונאי עליו סב ההליך שבפניי. גם לא מדובר בתשתית קונקרטית,
7 כי אם באמירה כללית בדבר "ניצנים של תוצאות". קשה לגזור מן הדברים מסקנה ממשית בדבר
8 ירידה בעלויות מעבר, ומה גם שברי, כי עלויות המעבר כוללות רכיב שהוא סובייקטיבי בבסיסו.
9 גם מסקירה שנתית של בנק ישראל של מערכת הבנקאות (2018, נספח 55 לערר בנק מזרחי),
10 המתארת, בין היתר, מערכת שתאפשר נידוד של לקוחות בין בנקים, לא עולה כי בשלב זה חל שינוי
11 של ממש בכל הנוגע לעלויות המעבר. בשל כך, אף דברים המצוטטים בסעיפים 63 – 64 לתגובה
12 שהגישו עוררים 2 – 5, אינם גורעים מטענת הממונה בדבר עלויות מעבר כאמור. לא למותר
13 להעיר, בהקשר זה, כי חומרים שהוצגו מלמדים, כי שינויים שחלו בענף הבנקאות לא מוצאים,
14 בשלב זה, ביטוי משמעותי בתמונת המעברים []

15 (. אשר לאתר אינטרנט, אליו מפנים העוררים, המאפשר לערוך השוואה בין
16 מוצרים פיננסיים שונים, הרי שעולים מן החומר סימני שאלה, האם בשלב זה יש בו כדי להפחית
17 את הקושי הניצב בפני לקוח השוקל את החלופות המוצעות על ידי הבנקים השונים.

18 55. העוררים טוענים, כי יש סתירה טבועה בין טענת הממונה בדבר הפלייה לטובה בפועל של
19 לקוחות לא שבויים, לבין טענה אחרת שלה, לפיה לבנקים גדולים ובינוניים אין תמריץ להתחרות
20 על לקוחות לא שבויים, מחשש שייאלצו להציע את אותן הצעות אטרקטיביות גם ללקוחות
21 קיימים, שהם לקוחות שבויים (חשש ממה שמוגדר כ"קניבליזציה").

22 56. ההפליה לה טוענת הממונה היא פרטנית. היא מבוססת על אינדיקציות ספציפיות לנטישה
23 אפשרית של הלקוח המסוים, ועל פעולות ספציפיות הנעשות לשימורו. בכך אין סתירה הכרחית
24 לעמדת הממונה, לפיה החשש מקניבליזציה גורם לבנקים שלא להציע באופן פומבי הצעות
25 אטרקטיביות המופנות כלפי כלל הלקוחות, אשר עלולות לעמוד לבנקים לרועץ ביחסיהם מול
26 לקוחות שבויים (ראו עוד על כך להלן, בפרק הדן בשאלת הפגיעה בתחרות).



בית הדין לתחרות ירושלים

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

תיק חיצוני :

57. בה בעת, מדברים אלה עצמם עולה, כי האפליה בה מדובר חלקית, וכי אין תשתית ממשית המבססת יכולת של הבנקים להפלות באופן נרחב בין לקוחות שבויים, לבין לקוחות שאינם שבויים. ברוח זו צוין בדו"ח של הרשות הבריטית (Competition and Market Authority,) *Retail Banking Market Investigation Final Report* 9 August 2016, sec. 10.56, כי התמריץ של בנקים גדולים יותר, להם שיעור גדול יותר של לקוחות שאינם פעילים (inactive), שלא להוריד מחירים, נובע מיכולתם המוגבלת להפלות בין לקוחותיהם, או, כדברי הרשות הבריטית שם, "there are limits to the banks' ability to segment customers"...

58. לקוחות קיימים. הגדרת השוק בהחלטת מ"מ הממונה כוללת רכיב נוסף, והוא כי מדובר אך בלקוחות קיימים. זאת, להבדיל מלקוחות חדשים, המצטרפים למערכת הבנקאית. הבחנה זו מבוססת על עמדת הממונה (ראו תצהיר מר ברנדר, בפסקה 102 ואילך), לפיה ניתן לחלק את הלקוחות בשוק המוצר הרלוונטי, הוא הסל הבנקאי, לשתי קבוצות עיקריות על פי השלב בחיים בו הם נמצאים: האחת, כוללת לקוחות בתחילת דרכם, ובה בעיקר בני נוער, חיילים וסטודנטים, אליהם מתייחסת הממונה כאל לקוחות צעירים. השנייה, כוללת לקוחות שהחלו את דרכם בשוק העבודה, והם בעלי הכנסה קבועה. אל לקוחות אלה מתייחסת הממונה כאל לקוחות בוגרים. עמדת הממונה היא, כי אין גיל ספציפי בו לקוח הופך ל"בוגר", וכי גיל הלקוח "מהווה פרוקסי לעניין זה".

59. עמדת הממונה היא, כי בנק אגוד אינו מתמקד בקבוצת הלקוחות הצעירים. לגבי קבוצה זו, מפנה הממונה לנתונים לפיהם בקבוצת הגיל הצעירה (15 – 24), ממוצע ההכנסות עומד על כ – 2,900 ₪ לחודש, וההכנסה החציונית על כ – 2,000 ₪ לחודש (פסקה 105 לתצהיר מר ברנדר; הנתונים לקוחים מפרסומי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה). לטענת הממונה, ככל שעולה הכנסתו של הלקוח, גובר השימוש שלו בשירותי הבנק. קבוצת הלקוחות הבוגרים כוללת, לגישה, את הלקוחות שביססו את פעילותם הבנקאית (פסקה 106 לתצהיר). הממונה טוענת, כי לקוחות אלה ניתנים לזיהוי, וכי הצעות ההצטרפות של הבנקים מעידות כי הם מפלים בינם לבין קבוצות אחרות.

60. הצעות הצטרפות של בנקים שונים צורפו כנספח 3 לתשובת הממונה לעררים. מנספח זה עולה, כי יש ממש בטענת הממונה בדבר הבחנה ברורה בין הצעות המופנות לבני נוער, חיילים וסטודנטים, לבין הצעות אחרות. לטענה, כי הבנקים מתאימים לקבוצות האוכלוסייה האמורות,



בית הדין לתחרות ירושלים

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

תיק חיצוני:

1 הצעות התפורות למידותיהם, יש יסוד¹⁴. בהקשר זה לא נסתרה טענת הממונה, כי בשוק עם עלויות
2 מעבר, התחרות על לקוחות אלה אינה נוטה לפצות אותם על הפעלת כוח שוק מולם בשלב הבוגר
3 (ראו פסקה 522 ואילך לתצהיר מר ברנדר).

4 61. יש יסוד ממש בטענת העוררים, כי נושא הבגרות של הלקוחות לא עלה בהחלטה מושא
5 העררים. בה בעת, גישת הממונה בסוגיה זו (בכפוף לאמור להלן) נשענת על תשתית של ממש,
6 ואין סיבה שלא לקבלה. צודקים העוררים גם בטענה, כי מחקירתו הנגדית של מר ברנדר עלה, כי
7 אמת המידה להגדרת לקוח "בוגר" אינה מתבססת בהכרח ובאופן בלעדי על גילו הכרונולוגי (ראו
8 בעדותו, 24.10.19, בעמודים 8, 61). עם זאת, דומה כי לא התווית בה נעשה שימוש היא העיקר,
9 כי אם אמת המידה המהותית עליה מדובר. מבחינה זו, לגישת הממונה יש יסוד.

10 62. אשר לטענת העוררים, כי ללקוחות אלה עלויות מעבר נמוכות, הרי שטענה זו אינה מתיישבת
11 לחלוטין עם טענה אחרת שלהם, והיא כי קיים סיכוי גבוה של לקוחות אלה יישארו לקוחות הבנק
12 משך שנים ארוכות (ראו פסקאות 149.2 ו- 176 לערר בנק מזרחי; ראו גם בפסקה 344 לערר בנק
13 אגוד). בנסיבות אלה, אין בטענה האמורה כדי לגרוע ממשקלם של השיקולים המצדיקים
14 להתייחס בנפרד ללקוחות צעירים בתחילת דרכם, כמפורט לעיל.

15 63. בכך לא מסתיים הדיון. משכוללת הגדרת השוק גם מרכיב של הכנסה (5,000 ₪ לחודש
16 לפחות, ראו להלן), לא ברור מדוע היה מקום לתחום את השוק ללקוחות קיימים בלבד. בהקדמת
17 המאוחר אציין כאן, כי נדבך מרכזי ביסוד עמדת הממונה אודות הפגיעה הטמונה בתחרות בשל
18 המיזוג, הוא בדיקה של מעברים בין הבנקים, שביצעה הרשות ביחס לתקופה מיום 30.6.2016
19 ועד ליום 30.6.2017. מנספח מתודולוגיית המעברים של הממונה עולה, כי בתקופה זו התרחשו
20 כ- 61,000 מעברים. בה בעת עולה, כי באותה תקופה, עלה מספר החשבונות הרלוונטיים בכלל
21 הבנקים בכ- 160,000¹⁵ (מספר הלקוחות הרלוונטיים עלה בכ- 174,000 לקוחות חדשים).
22 מדובר בלקוחות העונים על דרישת ההכנסה המזערית (ראו טבלה 3, פסקה 17 לנספח

¹⁴ תמיכה מסוימת בהבחנה האמורה של הממונה עולה גם מן הנטייה של לקוחות צעירים לפתוח חשבון בנק ראשון בבנק בו מנהלים הוריהם את חשבונם (ראו בהקשר זה תרשומת שיחה מיום 8.5.18, עמוד 2 (נספח 5 לתשובת הממונה); תרשומת שיחה מיום 10.5.18, עמוד 13 (נספח 13 לתשובה); פרוטוקול ישיבת דירקטוריון [] נספח 7 לתשובת הממונה, בעמוד 3; פרוטוקול ישיבת דירקטוריון [] נספח 33 לתשובת הממונה, בעמוד 6; שקף מס' 12 למצגת מדצמבר 2014, נספח 34 לתשובת הממונה; ראו עוד, ברוח זו, בעדותו של מר פרלמן, 7.10.19, בעמוד 17, ובפסקה 64 לחוות דעתו העיקרית).

¹⁵ מ- 2,643 מיליון ביום 30.6.16, ל- 2,803 מיליון ביום 30.6.17. הנתונים לגבי לקוחות הם, בהתאמה, 3.312 מיליון במועד הראשון, לעומת 3.486 מיליון במועד השני.



בית הדין לתחרות ירושלים

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

תיק חיצוני:

1 המתודולוגיה). אין כל סיבה להניח, כי תנאיהן של הצעות הבנקים השונים לגבי אותם חשבונות
2 חדשים, אשר אינם משקפים מעברים בין בנקים, היו שונים מן התנאים בהצעות המתייחסות
3 למעברים. אף השיקול הכלכלי עליו עמדה הממונה, רלוונטי, לשיטת הממונה עצמה, לצעירים
4 בתחילת דרכם אשר הכנסותיהם נמוכות, כמפורט לעיל, ולא למי שהכנסותיהם עולות על 5,000
5 ש"ח לחודש. במצב זה, לשיטת הממונה, אין טעם ברור אשר היה עשוי להצדיק החרגה של לקוחות
6 חדשים מהגדרת השוק, ומבדיקת הרשות.

7 64. אדרבא, מנייר עמדה של ה – OFFICE OF FAIR TRADING הבריטי (להלן OFT) בנושא
8 Switching Costs (April 2003) (אסמכתא טז לאסמכתאות הממונה) עולה, כי בשווקים בהם
9 עלויות מעבר גבוהות (כבענייננו), קיימת חשיבות רבה לנתח השוק של המתחרים בכל הנוגע
10 ללקוחות חדשים (סעיף 7.111). גם מבחינה זו, היה מקום לכלול בבדיקה לא רק מעברים של
11 לקוחות קיימים של בנקים, אלא את כלל הלקוחות (או החשבונות) החדשים העומדים ברף
12 ההכנסה הנזכר.

13 65. הכנסה. כפי שכבר נזכר לעיל, רכיב נוסף בהגדרת השוק של מ"מ הממונה הוא הכנסה חודשית
14 קבועה העולה על 5,000 ש"ח של הלקוחות הרלוונטיים. ביסוד רכיב זה עומדת העובדה, שהבנקים
15 מציעים הצעות שונות לבעלי הכנסה שונה (נספח 3 הנ"ל לתשובת הממונה; טבלה, מש/1; [])

16
17). ככלל, ככל שהשכר של לקוח שכיר גבוה יותר, התנאים
18 המוצעים לו טובים יותר. הממונה מפנה לכך, שתנאי הסף להצעת ההצטרפות היחידה של בנק
19 אגוד ללקוחות חדשים בבנק, "חשבון הפוך"¹⁶, הוא שכר של 7,000 ש"ח נטו ליחיד (9,000 ש"ח לזוג
20 המחזיק חשבון משותף) (ראו נספח 3 לתשובת הממונה לעררים, בעמוד 152).

21 66. במצב זה, טוענת הממונה כי ניתן להגדיר במקרה זה שוק רלוונטי ביחס לקבוצות לקוחות
22 מובחנות על פי שכר. לטענת הממונה, לקוחות בוגרים שרמת השכר שלהם נמוכה מ – 5,000 ש"ח
23 לחודש, רואים תמורה תחרותית שונה מזו שרואה לקוח ששכרו מעל רף זה. נטען עוד, כי בנק
24 אגוד אינו פועל כלל מול לקוחות כאלה, ואינו מנסה לגייס לקוחות שהכנסתם נמוכה מ – 5,000

¹⁶ חשבון המוצע ללקוחות בנק אגוד, ובו ניתנת, בין היתר, ריבית על יתרה חיובית בחשבון עו"ש, בהתאם לתנאים שנקבעו.



בית הדין לתחרות ירושלים

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

תיק חיצוני:

1 נה. לפיכך, עמדת הממונה היא כי אין מקום לכלול לקוחות כאמור בשוק הרלוונטי לבדיקת
2 המיזוג.

3 67. יש ממש בטענת הממונה, כי הצעותיהם של הבנקים השונים משתנות, בהתאם לרמת ההכנסה
4 של הלקוחות (ראו נספח 3 הנ"ל לתשובת הממונה; לגבי בנק מזרחי, ראו מוצג מש/1; כן ראו
5 בעדות מר לוי, 9.9.19, בעמוד 9 ואילך). הממונה מפנה בטיעוניה לכך, שרוב רובם של לקוחות
6 בנק אגוד, המקבלים הטבה במסגרת חשבון הפוך, הם לקוחות המשתכרים 5,000 ₪ בחודש ויותר
7 (ראו תרשים, שקף מס' 21, נספח 5 לחוות דעת מר פרלמן). הממונה מוסיפה ומפנה לכך,
8 שהשכר החציוני במשק (לשנת 2015) עמד על כ – 6,900 ₪ ברוטו לחודש (מסמך המפקחת על
9 הבנקים, נספח 107 לתשובת הממונה, בסעיף 7.2). יוצא, כי הצעת החשבון ההפוך פתוחה בפני
10 פחות ממחצית האוכלוסייה. לא מדובר, לטענת הממונה, במוצר הפונה לשכבות החלשות. לגישת
11 הממונה, לא יהיה נכון, במצב זה, לבחון את ההשפעה התחרותית של בנק אגוד על השכבות
12 החלשות במשק, שכן הדבר ייתן תמונה מטעה. גישת הממונה, בהקשר זה, היא כי יש לבחון את
13 ההשפעה התחרותית של המיזוג על קבוצת הלקוחות המובחנת העלולה להיפגע ממנו. עוד טוענת
14 הממונה, לעניין זה, כי מדובר בהפליה מבוססת שכר במערכת הבנקאית.

15 68. לא למותר לציין, בהקשר זה, כי כאשר בחן מר פרלמן את כדאיותה וייחודיותה של הצעת
16 החשבון ההפוך, השווה אותה להצעות מקבילות, המופנות ללקוחות ששיעור השכר שלהם 7,000
17 ₪ ומעלה (בנק מזרחי, ראו סעיף 8 ואילך לנספח א לחוות הדעת); 5,000 ₪ ומעלה (בנק ייב,
18 סעיף 17 ואילך לנספח האמור); 12,000 ₪ ומעלה (בנק לאומי, סעיף 23 ואילך לנספח האמור
19 לחוות הדעת). לא נעשתה השוואה להצעות המופנות ללקוחות בעלי שכר נמוך יותר (להצעות
20 כאלה ראו, למשל, נספח 3 לתשובת הממונה לעררים, בעמודים 60 – 62, 73, 93, 117; ראו עוד
21 במוצג ע/15 משנת 2019). (עמוד 117 לנספח האמור). מכך משתמע בבירור תמיכה בגישתה
22 של הממונה בנקודה זו. אציין עוד, כי ההסבר שניתן, המתמקד בתמונה התחרותית אותה רואים
23 הלקוחות לנגד עיניהם, תואם את הנחיות הממונה בדבר התמקדות במאפייני צד הביקוש (בעמוד
24 4; ראו גם בעמוד 6).

25 69. לא נעלם מעיניי, כי הגדרת השוק על רף הכנסה של 5,000 ₪ אינה תואמת את פעילותו של
26 בנק אגוד בפועל. זאת, הואיל והצעת חשבון הפוך אינה מופנית ללקוחות אשר הכנסתם נמוכה מ
27 – 7,000 ₪. הסיבה לכך שנבחר רף נמוך יותר נעוצה, כך ניתן להבין, גם בכך שלגביו קיימים



בית הדין לתחרות ירושלים

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

תיק חיצוני:

1 נתונים זמינים, על יסוד לוח 3 להוראות הדיווח לפיקוח 836 סיכון אשראי לאנשים פרטיים (להלן
2 - הוראה 836) (ראו בפסקה 483 לתצהיר מר ברנדר; ראו באופן דומה בעמוד 67 לעדותו
3 (24.10.19)). אילו היה זה הנימוק היחיד להיבט זה שבהגדרת השוק, ספק אם ניתן היה לאשרו.
4 ספק גם, אם די בעצם העובדה שהצעת בנק אגוד מופנית לבעלי שכר של 7,000 ₪ בחודש ומעלה,
5 כדי לבסס את הגדרת השוק בהיבט זה (ראו בהקשר זה בעדותו של מר ברנדר, שם). ברם, משנמצא
6 עוגן לעמדת הממונה בהצעות הבנקים השונים, אין בעניין זה כדי להצדיק התערבות בחלק זה
7 של ההחלטה. לא למותר להוסיף עוד, כי יש יסוד לטענת הממונה, כי הרף שנקבע בהגדרת השוק
8 שבהחלטה נוטה לצד השמרני, שכן הוא מביא לכך שהבחינה התחרותית כללה לקוחות ומעברים,
9 החורגים מן ההצעות של בנק אגוד ובנקים אחרים, הנזכרות לעיל.

10 70. בשולי הדברים אציין, כי נימוק אחר שניתן לביסוס עמדת הממונה ביחס לרכיב זה של
11 ההגדרה, מעורר קושי. נטען, כי בדיקת המעברים שנעשתה שאפה להציג מעברים "אמיתיים",
12 המשקפים העברה בפועל של פעילות משמעותית לבנק היעד (פסקה 488 לתצהיר מר ברנדר).
13 ברם, ככל שמדובר במעברים "חזקים", היינו פתיחת חשבון בבנק חדש תוך סגירת החשבון בבנק
14 הקודם, קשה להשתכנע כי הרף שנקבע נדרש לשם הגשמת התכלית האמורה. ככל שמדובר
15 במעברים "חלשים", היינו פתיחת חשבון חדש תוך הותרת החשבון הקודם בעינו, בדיקת
16 המעברים לא כללה בחינה של היקף הפעילות המועבר, מתוך סך הפעילות בבנק המקורי. אף
17 כאן, לא היה בה כדי להגשים את התכלית המוצהרת. יוצא, כי קשה לייחס משקל רב לנימוק
18 האמור.

19 71. היבט גיאוגרפי. בהחלטה, עמד מ"מ הממונה על כך שקיים חסם מעבר כתוצאה מההיבט
20 הגיאוגרפי, הנובע מקיומה של עלות עבור לקוח ברכישת שירותים מספק אחר שאינו נמצא באזור
21 הגיאוגרפי שלו. תחרות מצד סניף בנק בתל אביב, אינה עשויה לרסן את כוח השוק של סניף
22 המצוי בקרית שמונה. השניים אינם מהווים תחליף האחד לשני. מ"מ הממונה הוסיף, כי החלטת
23 הלקוחות מתקבלת בעת פתיחת החשבון, ולכן בחינת ההיבט הגיאוגרפי צריכה להיעשות על פי
24 התנהגות הלקוח בעת פתיחת חשבון בנק חדש, או בעת מעבר לבנק אחר (לנקודה זו, ראו תרשומת
25 מיום 10.5.18, נספח 13 לתשובת הממונה, בעמוד 13; []

26 תרשומת מיום 18.5.19, נספח 17 לתשובה, בעמוד 4; תרשומת מיום
27 17.5.18, נספח 26 לתשובה, בעמוד 1; תרשומת מיום 17.5.18, נספח 27 לתשובה, בעמוד 7;



בית הדין לתחרות ירושלים

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

תיק חיצוני:

1 מצגת משנת 2015, נספח 24 לתשובה, שקף מס' 16; מצגת מפברואר 2017, מש/9, בעמוד 9;
2 ראו גם בעדות מר לוי, בעמוד 38 ((9.9.19).

3 72. []

4

5

6 יש יסוד

7 לטענת הממונה, כי ללקוחות המתגוררים סמוך לסניף הבנק, אלה יש להוסיף לקוחות אשר יש
8 להם זיקה אחרת לסניף, כגון קרבה של מקום עבודה.

9 73. כאמור לעיל, בהחלטה נבחן ההיבט הגיאוגרפי בחלוקה לפי ערים בהן פועל בנק אגוד. גישת
10 הממונה היא כי מדובר בהגדרה גיאוגרפית מרחיבה. לא הוברר די הצורך, כיצד בחינתו של היבט
11 זה עולה בקנה אחד עם אמות המידה שנקבעו בהנחיות המיזוגים, לפיהן שוק גיאוגרפי רלוונטי
12 מוגדר כאזור הגיאוגרפי הקטן ביותר, אשר מונפול היפותטי, שהוא הספק היחיד של המוצרים
13 הנכללים בשוק המוצר אותו אזור כיום ובעתיד, צפוי להגדיל את רווחיו אם יעלה את מחירו של
14 אחד מהם לפחות, בחלק מסוים של אותו אזור או בכולו, בשיעור קטן אך משמעותי ולתקופה
15 שאינה בת חלוף (סעיף ב.2 להנחיות). בהקשר זה צוין בהנחיות כי הגדרת השוק האמור עוסקת
16 ב"הערכת המידה בה יהיו הלקוחות מוכנים, לנוכח העלאת מחיר קטנה אך משמעותית, לוותר על
17 חלק ממאפייני המוצר אותו הם צורכים כיום (לדוג' איכות, טעם, גודל, מותג וכד'), ולעבור למוצר
18 תחליפי שמאפייניו קרובים לאלו של המוצר המקורי. לעניין זה, המיקום הגיאוגרפי בו מתבצעת
19 הרכישה, אף הוא אחד ממאפייניו של המוצר המקורי" (שם, בעמוד 12).

20 74. בתשובתה לעררים, עמדה הממונה על כך שנוכח טענות שהעלו העוררים, בחנה את
21 ההשפעות התחרותיות (מעברים) ברדיוס של 1.5 ק"מ, או 3 ק"מ, מסניפים של בנק אגוד []

22

23 עמדת הממונה היא כי מכוונה זו עולה שבנק מזרחי עצמו סבור שסניפים במרחק העולה על כך
24 פונים לקהלי יעד שונים מספיק על מנת שיהיה כדאי להשאירם. לא נסתרה, בהקשר זה, טענת



בית הדין לתחרות ירושלים

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

תיק חיצוני:

1 הממונה כי בחינת המעברים על פי רדיוס של 1.5 ק"מ ו – 3 ק"מ, לא שינתה את התוצאות
2 שהתקבלו לעומת בחינת המעברים על בסיס ערים שלמות. במצב זה, טענות העוררים (להן
3 מסכימה הממונה), כי יתכן ששני סניפים סמוכים יהיו באותו שוק גיאוגרפי, גם אם הם מצויים
4 בשתי ערים שונות, אינן משנות את הניתוח. הוא הדין בטענה אחרת, גם לה מסכימה הממונה, כי
5 יתכן ששני סניפים הממוקמים באזורים שונים של אותה עיר לא יהיו באותו שוק גיאוגרפי.

6 75. למעשה, העוררים לא מציעים מודל גיאוגרפי חלופי, העשוי לבסס ניתוח תחרותי שונה מזה
7 שביצע מ"מ הממונה. בהקשר זה לא נעלמו מעיני דברים שצוטטו בפסקה 114 לתגובת בנק אגוד.
8 ברם, מעיון בחומר עולה, כי שלא כנטען, הדברים לא צוטטו מדו"ח הרשות הבריטית על ענף
9 הבנקאות (אשר צורף כאסמכתא 8 לאסמכתאות הרלוונטיות), כי אם מדו"ח אחר של אותה רשות,
10 העוסק במיזוגים בענף הקמעונאות (10 April 2017, CMA62). באין הסבר ברור האם וכיצד
11 הדברים רלוונטיים לענף הבנקאות בישראל, על מאפייניו הייחודיים, קשה לייחס לדברים משקל
12 בהקשר הנוכחי.

13 76. העוררים טוענים, כי היה על מ"מ הממונה לבחון את ההשפעה התחרותית של המיזוג בכל
14 אחד מהשוקים הגיאוגרפיים שהוגדרו על ידו, ולא להסתפק בנתונים מצרפיים המתייחסים לכל
15 השוקים הגיאוגרפיים ביחד. עניין זה נוגע לנושא בדיקת המעברים על ידי מ"מ הממונה, אשר
16 יידון בפירוט בהמשך.

17 77. סיכום ביניים. ניתן לסכם את האמור עד עתה. הגדרת השוק שעמדה בבסיס החלטת מ"מ
18 הממונה מעוררת מספר קשיים מהותיים. במיוחד יש לציין את הקשיים הנובעים מן ההתבססות
19 על ההבחנה בין לקוחות שבויים ולקוחות שאינם כאלה, אשר פורטו לעיל; ואת הקושי
20 בהתמקדות בלקוחות קיימים, תוך התעלמות מלקוחות חדשים, העומדים ברף ההכנסה של 5,000
21 ש"ח. אעבור עתה לדון בטענות הצדדים, בכל הנוגע להשפעת המיזוג על התחרות.

22 השפעת המיזוג על התחרות

23 78. מעברים. כפי שצוין לעיל, החלטת מ"מ הממונה התבססה, במידה רבה, על נתונים העולים
24 מבחינת מעברי לקוחות בין הבנקים. בהחלטה צוין כי חישוב ההשפעה התחרותית של המיזוג על
25 קבוצת הלקוחות הלא שבויים הוא מורכב, משני טעמים: א. מדובר בקבוצת לקוחות שממדיה
26 אינם ידועים בבירור. ב. גם ביחס ללקוחות לא שבויים, לבנק "הבית" של הלקוח יתרון משמעותי



בית הדין לתחרות ירושלים

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

תיק חיצוני:

1 על יתר הבנקים. בשל כך, נכתב כי חישוב נתחי השוק על פי היקפי הפעילות של הצדדים בכלל
2 המערכת איננו אומדן טוב להשפעה התחרותית של המיזוג על קבוצת הלקוחות הלא שבויים,
3 שכן זו מהווה רק חלק קטן מכלל הלקוחות. בהשלמה לכך טוענת הממונה בסיכומיה, כי אין
4 מקום לבחינת השוק על פי היקפי הפעילות של הצדדים בכלל המערכת, שכן זו כוללת לקוחות
5 חדשים, הרואים לנגד עיניהם תמונת תחרות שונה מלקוחות קיימים, ואשר הבנקים מתייחסים
6 אליהם באופן שונה¹⁷. באופן דומה, הפעילות בכלל המערכת כוללת גם לקוחות שבויים, אשר
7 אינם מושפעים מן המיזוג שכן לקוחות אלה אינם רואים לנגד עיניהם אלטרנטיבה אחרת לרכישת
8 שירותים בנקאיים, לבד מן הבנק הנוכח בו הם מנהלים את חשבון העו"ש שלהם¹⁸.

9 79. בהחלטה נכתב, כי אומדן טוב יותר הוא חלקם של הבנקים המתמזגים במעברי לקוחות,
10 דהיינו איזה חלק מתוך הלקוחות הפרטיים שעברו בנק, עברו לבנקים המתמזגים. צוין כי גם
11 אומדן זה אינו מדויק, משום שהוא מתמקד רק בלקוחות לא שבויים שביצעו מעבר בפועל. יחד
12 עם זאת, גישת מ"מ הממונה היא כי להתפלגות המעברים חשיבות גם בבחינת השפעת התחרות
13 על לקוחות לא שבויים שלא ביצעו מעבר בנק בפועל.

14 80. נוכח ההיבט הגיאוגרפי בהגדרת השוק, ציין מ"מ הממונה כי התפלגות המעברים הארצית
15 אינה מהווה אומדן טוב דיו לבחינת ההשפעה התחרותית של העלמות בנק אגוד, שכן היא כוללת
16 אזורים רבים שהבנק אינו פועל בהם. לפיכך, חושב גם חלקו של בנק אגוד במעברים אל סניפי
17 בנק ב-26 הערים בהן הוא פועל (להלן – ערי אגוד). בהחלטה צוין, כי גם גישה זו מניבה תוצאת
18 חסר, מאחר שסביר להניח שהשוק הגיאוגרפי מצומצם יותר מרמת העיר, ומאחר שגם בערים בהן
19 פועל בנק אגוד, פרישת הסניפים שלו נוטה להיות מצומצמת לעומת בנקים אחרים.

20 81. בהחלטה צוין, כי נתוני המעברים מצביעים על שונות מהותית בין פעילות הנמדדת על פי כלל
21 המערכת הבנקאית, לבין פעילות הנמדדת על פי אוכלוסיית הלקוחות הלא שבויים, היא
22 האוכלוסייה הרלוונטית לתחרות על לקוחות קיימים. נכתב, כי חלקם של הבנקים המתמזגים
23 במעברים גבוה, והם בולטים לעומת האחרים ביחס בין חלקם במעברים בפועל לבין חלקם החזוי

¹⁷ עמדה זו לא התקבלה בדיון בהגדרת השוק.

¹⁸ עמדה זו מעוררת קושי. כפי שנוכח לעיל, מר ברנדר, העד מטעם הממונה, הסביר בעדותו כי האפיון של לקוח כשבוי נגזר לא מן העובדה שאינו שוקל מעבר, אלא מהשוואה בין פונקציית תועלת ממעבר לבין עלויות מעבר. הממונה מניחה בטיעונה כי היחס האמור הוא סטטי. הנחה זו אינה נקיה מספקות, הן במישור הסובייקטיבי של העדפות הלקוח, הן במישור האובייקטיבי, הנוגע לתנאי השוק ולעלויות הכרוכות במעבר.



בית הדין לתחרות ירושלים

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

תיק חיצוני:

1 נוכח נתח השוק שלהם. במיוחד בולט בנתונים אלו בנק אגוד, שחלקו במעברים גבוה משמעותית
2 מחלקו החזוי. בהחלטה צוין, כי עובדה זו תומכת במסקנה שהבנק מתחרה באופן אגרסיבי יותר
3 על הלקוחות הלא שבויים. צוין, כי ההבחנה בין הבנקים המתמזגים לבין יתר הבנקים וייחודו של
4 בנק אגוד מתחדדים בבחינת נתוני המעבר הפרטניים בכל אחת מערי אגוד. בכל אחת ואחת מערים
5 אלו, חלקם המצרפי של הבנקים המתמזגים במעברים גבוה מחלקם המצרפי של שני הבנקים
6 הגדולים. חלקו של בנק אגוד במעברים בחלק מהערים משמעותי ביותר וגבוה בהרבה מהצפוי,
7 ובמספר ערים הוא מגיע ל-30%, 34% ואף 40%.

8 82. בחינת מ"מ הממונה העלתה, כי בראייה כלל ארצית, חלקו של בנק אגוד במעברים בפועל,
9 עומד על [], לעומת חלקו החזוי ([]). בנטרול מעברים בתוך קבוצות, חלקו של בנק
10 אגוד במעברים עומד על [] (לעומת חלק חזוי של []). בהתבוננות כוללת על הערים
11 בהן פועל בנק אגוד, חלקו במעברים עומד על [] (לעומת חלק חזוי של []), ובנטרול
12 מעברים בתוך קבוצות, על [] לעומת חלק חזוי של []. בהגדרות גיאוגרפיות חלופיות,
13 בחינה לפי מרחק של 3 ק"מ מסניף הבנק מוליכה לתוצאות דומות ([]) במעברים, לעומת []
14 [חלק חזוי]. בחינה לפי מרחק של 1.5 ק"מ מובילה לשיעור מעברים של [] לעומת חלק חזוי
15 של []. היחס בין שיעור המעברים לבנק אגוד לבין השיעור הצפוי הוא הגבוה ביותר מבין
16 הבנקים (טבלה 14 לנספח מתודולוגיית המעברים). כעולה מן ההחלטה, בחומר (נספח
17 המתודולוגיה, טבלה מס' 15) מצויים נתונים על שיעור מעברים בתוך הערים בהן פועל בנק אגוד,
18 לפי חלוקה לערים. בכחמש ערים, מדובר בשיעור גבוה ([]).

19 83. בתמיכה לנתונים אלה, מפנה הממונה בטיעוניה גם לנתונים העולים מסקרים שבחומר. כך,
20 ממצגת פרסום של אחד הבנקים (חציון שני, 2015, נספח 40 לתשובת הממונה) עולה כי 8 – 9
21 אחוזים מן הנשאלים מסרו כי אילו לא היה להם חשבון בנק, והיו פותחים עתה חשבון עו"ש, היו
22 פותחים אותו בבנק אגוד. ממקור אחר עלה כי כ-20% מן הלקוחות השוקלים בחיוב להעביר
23 את רוב פעילותם לבנק אחר, מעריכים כי יעבירו את רוב פעילותם לבנק אגוד ([]).

24 בסקר של בנק נוסף עלה, בדומה, נתח שוק היפותטי
25 של בנק אגוד בשיעור של 11% (מצגת מיולי 2017, נספח 41 לתשובת הממונה). עוד מפנה
26 הממונה לנתוני סקר הניידות של משרד האוצר (נספח 6 לתשובתה), מהם עולה כי מבין מי שעברו
27 בנק, 10% מפקידים את שכרם או הכנסתם העיקרית בבנק אגוד. כן מפנה הממונה לנתונים, מהם



בית הדין לתחרות ירושלים

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

תיק חיצוני:

- 1 עולה כי שיעור המעברים אל הבנקים הגדולים, עומד על כמחצית מן הצפוי (ראו טבלאות 9, 10,
- 2 11 לנספח המתודולוגיה מטעם הממונה). השיעור אף נמוך ממחצית, בבחינת המעברים בשוק
- 3 הגיאוגרפי (טבלאות 14, 16 לנספח האמור).
- 4 84. בשולי הדברים יצוין, כי הממונה הפנתה בטיעוניה גם לנתוני המעברים לבנק מזרחי. הואיל
- 5 והשאלה העומדת במרכז נוגעת למשמעות התחרותית של העלמות בנק אגוד, איני מתמקד
- 6 בנתונים אלה¹⁹.
- 7 85. בפי העוררים טענות בדבר כשלים שנפלו בבדיקת המעברים שערך מ"מ הממונה. אדון עתה
- 8 בטענות העיקריות העולות לעניין זה.
- 9 86. ברמה המושגית, בדיקת המעברים התמקדה בלקוחות שעברו מבנק אחד לאחר, בין מעבר
- 10 "חזק" (הכרוך בסגירת חשבון הבנק המקורי), בין מעבר "חלש" (בו חשבון הבנק המקורי נותר
- 11 פתוח). מעצם טיבה, הבדיקה לא נתנה דעתה ללקוחות חדשים, אשר לא עברו מבנק אחד לאחר,
- 12 העומדים ברף ההכנסה שבהגדרת השוק. עמדתי לעיל על כך, שבשוק בו עלויות מעבר גבוהות,
- 13 בחינה תחרותית של מיזוג מחייבת הידרשות לפעילות ביחס ללקוחות חדשים (ראו בנייר ה –
- 14 OFT הנזכר לעיל, אסמכתא טז לתשובת הממונה, בפסקה 1.14). ההתעלמות של מ"מ הממונה
- 15 בבדיקתו מלקוחות אלה, נוטה להחליש במידה משמעותית את המשקל שיש לייחס לבדיקת
- 16 המעברים שבוצעה, וזאת עוד בטרם אדרש לקשיים מתודולוגיים בהם נגועה הבדיקה.
- 17 87. מן הנתונים שבפניי עולה כי חולשה זו אינה תיאורטית גרידא. הזכרתי לעיל, כי מנספח
- 18 המתודולוגיה עולה כי בתקופת הבדיקה עלה מספר החשבונות בבנקים שנבדקו, העונים על רף
- 19 ההכנסה של 5,000 ₪, בכ – 160,000. מספר הלקוחות הרלוונטיים עלה בכ – 174,000 (ראו
- 20 טבלה 3 בנספח המתודולוגיה; הנתונים לקוחים מן הרובריקה של "סה"כ לכל התקופה"). לגבי
- 21 בנק אגוד עולה, כי מספר לקוחותיו עלה בכ – [], ומספר החשבונות שבו עלה בכ – [].
- 22 במונחים יחסיים, מדובר בעליה של כ – [] במספר הלקוחות, וכ – [] במספר החשבונות.
- 23 נתונים אלה אינם חורגים במידה משמעותית מנתח השוק של בנק אגוד. בתוך כך, הם נמוכים
- 24 במידה משמעותית מנתוני המעברים הנזכרים לעיל.

¹⁹ עם זאת אעיר, בהקדמת המאחר, כי נוכח הקשיים בבחינת המעברים, הן במישור המושגי, הן במישור היישומי, לא ניתן לגזור מסקנה תקפה אודות מן הנתונים, כמו גם מן הנתונים המצרפיים לגבי בנק אגוד ובנק מזרחי יחדיו.



בית הדין לתחרות ירושלים

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

תיק חיצוני:

88. זאת ועוד. מנספח המתודולוגיה עולה עוד, כי בתקופה האמורה, מספר המעברים (במונחי לקוחות) לבנק אגוד עמד בתקופה האמורה על כ – []. נתון זה נגזר מחלקו היחסי של הבנק במעברים, כעולה מטבלה מס' 9 לנספח, וממספר המעברים הכולל בתקופה הרלוונטית, כעולה מטבלה מס' 7 לנספח. אל מול נתון זה, יש להעמיד את מספר הלקוחות שעברו מבנק אגוד לבנקים אחרים בתקופת הבדיקה (כ – [] מעברים חלשים, על פי נספח המתודולוגיה (טבלה 8)). מתקבל, בסך הכול, נתון של [] לקוחות שעברו לבנק. הפחתת נתון זה ממספר הלקוחות הכולל שהצטרפו לבנק בתקופה האמורה מלמדת, כי חלקו של הבנק בלקוחות חדשים שהצטרפו למערכת עומד, לכאורה, על כ – [] לקוחות. במונחים יחסיים, מדובר [] מן העלייה במספר הלקוחות במערכת כולה בתקופה הרלוונטית.

89. אני יוצא מהנחה, כי יש להתייחס במידה של זהירות לנתונים אלה, בנסיבות בהן בדיקת הרשות לא התמקדה בלקוחות חדשים. יש לזכור גם, כי מדובר בנתונים כלל ארציים. פעילותו של בנק אגוד אינה כלל ארצית. יש לתת אפוא את הדעת להעדר פילוח גיאוגרפי של הנתונים. ברם, גם בהינתן מגבלות אלה, הפער בין נתונים אלה לבין נתוני המעברים, המהווים בסיס להחלטת מ"מ הממונה, בולט. הוא מחדד את הצורך בבדיקה, שלא נעשתה, לגבי תמונת התחרות ביחס ללקוחות חדשים. עולה ממנו ספק רציני לגבי ההשפעה התחרותית של בנק אגוד בגזרה זו, אשר יש לה חשיבות דווקא על רקע עמדת הרשות, המקובלת עליי, כי מדובר בתחום בו עלויות המעבר גבוהות.

90. עוד מפנים העוררים לכך, שמתשובת הממונה לעוררים עולה, כי לגישתה הלקוחות שאינם שבויים, העומדים במרכז הגדרת השוק, אינם רק הלקוחות העוברים בנק, אלא "כלל הלקוחות שעלויות המעבר שלהם נמוכות ולכן ישקלו לעבור בנק" (פסקה 105 לתשובה). צודקים העוררים בטענה, כי בחינת המעברים לא התייחסה לכלל הלקוחות האמורים. קבוצת לקוחות אלה עשויה לכלול, למשל, לקוחות החשים שביעות רצון מן הבנק הנוכחי שלהם (ראו בעמוד 2 לסקר המעברים של משרד האוצר, נספח 6 לתשובת הממונה לעוררים; ראו גם שקף 18 למצגת מחודש ינואר 2018, נספח 30 לתשובת הממונה). בנסיבות אלה, יש ממש בטענת העוררים, כי חלק משמעותי, ואפשר שאף עיקרי, מן השוק הרלוונטי לשיטת הממונה עצמה (ראו עדות מר ברנדר, 24.10.19, בעמוד 70), כלל לא נבחן אמפירית על ידה. גם מבחינה זו, טמון קושי בהנחת הממונה



בית הדין לתחרות ירושלים

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

תיק חיצוני:

1 כי בחינת המעברים מהווה נייר לקמוס, העשוי לתת אינדיקציה בעלת משקל בדבר תמונת
2 התחרות, ולו ביחס לקבוצת לקוחות זו.

3 91. לא נעלם מעיניי, כי גישת הממונה היא שיש להתמקד, בבחינה התחרותית, בזרם של
4 הלקוחות, עליו מתחרים הבנקים, ולא במלאי הלקוחות, אשר אינו מחליף בנק. לטענת הממונה,
5 אין להתמקד במלאי הלקוחות, המשקף נתונים היסטוריים של חשבונות שהבנקים גייסו לפני
6 שנים רבות. זאת, בשים לב למאפייני השוק, בו השירות מתמשך מאד, עלויות המעבר גבוהות,
7 ולקוחות אינם נוטים לבחון באופן תדיר חלופות לבנק הנוכחי בו הם מנהלים חשבון.

8 92. על רקע זה, טענת הממונה היא כי התמקדות במלאי תיתן תמונת מצב שגויה. בהקשר זה
9 מפנה הממונה לסעיף 5.2 להנחיות המיזוגים הפדרליות, שם צוין כי במקרים בהם לקוחות
10 קשורים בהסכמים לטווח ארוך, ניצבים בפני עלויות מעבר, או נוטים להעריך מחדש את הספקים
11 לעתים רחוקות, הכנסות מלקוחות שגויסו לאחרונה עשויות לשקף טוב יותר את החשיבות
12 התחרותית של ספקים, מאשר הכנסות כוללות. יש ממש בטענת הממונה, כי מאפיינים אלה
13 מתאימים למקרה הנוכחי. הדברים נוטים לתמוך בעמדתה העקרונית של הממונה, המבכרת
14 להתמקד בזרם של פעילות, ולא בנתח השוק ההיסטורי. בה בעת, דומה כי הדברים מחדדים את
15 הקושי בהעדר התייחסות ממשית מצד מ"מ הממונה בהחלטתו, לשאלות תחרות הנוגעות
16 ללקוחות חדשים. בתוך כך, על פי תוכנם, הדברים שבהנחיות הפדרליות אינם תומכים בהתמקדות
17 במעברים, כי אם בהכנסות מלקוחות שגויסו לאחרונה. זאת ועוד, ככל שמדובר בלקוחות שאינם
18 שבויים, דומה כי משקלם של השיקולים המצדיקים להתמקד ב"זרם", נחלש במידה משמעותית:
19 מעצם ההגדרה, מדובר בלקוחות שעלויות המעבר שלהם קטנות מפונקציית התועלת שלהם
20 ממעבר. יוצא, כי אין בדברים כדי לסייע במידה משמעותית לטיעוני הממונה.

21 93. כאן המקום לעמוד על טענות שהועלו ביחס למתודולוגיה של בדיקת המעברים. העוררים
22 תוקפים את התמקדות בחינתו של מ"מ הממונה בשנה אחת בלבד. לטענתם, בדיקה קצרה מעין
23 זו פותחת פתח להטיה נקודתית, למשל כפועל יוצא מסגירת סניפים או בניית שכונות חדשות.
24 בהקשר זה העיר הפיקוח על הבנקים (ראו במסמך המתודולוגיה של בנק ישראל, נספח 8 לערר
25 בנק מזרחי, בעמוד 3), כי "אין זה נכון לבסס מסקנות מרחיקות לכת על סמך תצפית בודדת".
26 נכתב שם עוד, כי "שינוי במספר קטן יחסית של מעברי לקוחות לאחד הבנקים בחציון מסוים
27 ישנה לחלוטין את תמונת המעברים... כדי שיהיה אפשר להצביע על מגמה מסוימת, יש לבחון



בית הדין לתחרות ירושלים

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

תיק חיצוני:

1 פרק זמן ארוך יותר, ובוודאי לא להישען על שנה אחת בלבד, ולבדוק האם התוצאות המתקבלות
2 הן מובהקות, תוך בחינת סטיית התקן". בגישה זו יש היגיון פנימי לא מבוטל. ככלל, פרישת
3 תמונה רב שנתית הייתה מעלה במידה ניכרת את משקל הבדיקה, שכן הייתה יכולה להצביע על
4 קיומה (או העדרה) של מגמה מתמשכת²⁰. בהעדרה, נחלש המשקל שניתן לייחס לבדיקת
5 המעברים שביצעה הרשות. מנגד, באין טענה קונקרטית, העשויה להצביע על אירוע חד פעמי,
6 שהיה יכול לגרום בתורו להטיה מובנית בנתונים, אין בטענה זו, כשלעצמה, כדי להשמיט
7 לחלוטין את הבסיס מתחת לבדיקת הרשות.

8 94. העוררים מפנים לחוות דעתו המשלימה של מר פרלמן (פסקה 90 ואילך), המלמדת על פערים,
9 בכל אחת מנקודות הזמן הרלוונטיות לבדיקת המעברים, בין מספר החשבונות המפורט בתשובת
10 הממונה (ראו טבלה מס' 3 בנספח א', מתודולוגיית מעברים), לבין הנתונים העולים מהוראה 836
11 (ממנה אמורים הנתונים להילקח), בהתאם לאמות המידה של הרשות (יתרת אשראי מאזנית
12 חיובית, הכנסה קבועה של 5,000 ₪ ומעלה). מבדיקתו של מר פרלמן עולה, כי מספר החשבונות
13 המתקבל מהוראה 836 קטן בכ – 250,000 מזה המופיע בנתוני הרשות. עיקר הפער מתייחס
14 לבנקים הגדולים (פערים של [] – [] חשבונות, בהינתן נקודת
15 הייחוס של 30.6.16). בסך הכול, הפער בין סך כל החשבונות בין הוראת הדיווח לבין תשובת
16 הממונה (בנקודת הזמן האמורה), עומד על 245,000²¹ (נכון ליום 30.6.16), כ – 12% מסך כל
17 החשבונות, כאשר מספר החשבונות על פי תשובת הממונה גדול יותר. במועדים נוספים, הפערים
18 גדולים עוד יותר (31.12.16, פער של 479,000 חשבונות, 24%; 30.6.17, פער של 421,000
19 חשבונות, 20%). פערים דומים עולים גם בנקודות הזמן האחרות שנבדקו.

20 95. פערים אלה אינם זניחים. אין להם הסבר ברור בחומר שבפניי, לרבות במסמכים מ/ש 32/
21 (15.5.19) ומ/ש 33 (25.3.18) אליהם מפנה הממונה בהקשר זה. יש בהם כדי להעלות סימני

²⁰ מעניין לציין, בהקשר זה, כי ממענה בנק אגוד לדרישת נתונים (מ/ש 23, בסעיף 4) עולה כי מצבת חשבונות הפוך בבנק עולה מדי שנה. בה בעת עולה, כי הן בערכים מוחלטים (סך כל העלייה השנתית), הן בערכים יחסיים (סך כל העלייה השנתית כחלק ממצבת החשבונות הקיימת בתחילת השנה), חלה בשנים האחרונות ירידה לא מבוטלת בקצב העלייה האמור. ברי, כי אין מתאם הכרחי בין השינוי במצבת החשבונות, לבין כמות המעברים. עם זאת, נוכח המרכזיות של החשבון ההפוך בטיעוני הממונה, העדר אחידות במגמה לעניין זה נוטה לחדד את הצורך בבחינת המגמה גם בנושא המעברים.

²¹ הסיבה לכך שמספר זה נמוך מן הנתון המצרפי המתקבל מחיבור נתוני שני הבנקים הגדולים היא, שבחלק מן הבנקים הפער בין הנתונים הוא בכיוון ההפוך, היינו שמספר החשבונות על פי הוראה 836 גדול מזה העולה מתשובת הממונה.



בית הדין לתחרות ירושלים

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

תיק חיצוני:

1 שאלה מעל ממצאי בדיקתה של הרשות, ומה גם שאלה מתמקדים, בסופו של דבר, במספר
2 מעברים קטן בהרבה (כ – 61,000).

3 96. העוררים מפנים גם לכך, שאין אחידות בין הבנקים לעניין האופן בו מחושבת רמת ההכנסה,
4 לצורך הדיווחים על פי הוראה 836 (להגדרות השונות, ראו בטבלה 2 לנספח המתודולוגיה). יש
5 ממש בטענה, כי לפחות ביחס לשני בנקים, לא נכללים תקבולים מסוימים (מזומן; לגבי אחד
6 הבנקים, גם המחאות). לעניין זה, העריך מר ברנדר כי מספר הקוחות שהכנסתם מופקדת במזומן
7 או בהמחאות קטן מאד, שכן מדובר בדפוסי הכנסות ייחודיים (פסקה 471 לתצהירו). הבסיס
8 להערכה זו לא הוברר. עוד נטען, כי ההשפעה של קושי זה פועלת בכיוונים מנוגדים, שכן מחד
9 היא נוטה להקטין את כמות העוברים לשני הבנקים האמורים, ומנגד, להקטין את חלקם החזוי
10 במעברים. משכך, לשיטת הממונה היחס בין שני ערכים אלה אינו צפוי להשתנות באופן מהותי
11 (שם). ברם, לא בכך נעוץ הקושי, כי אם בקיומה של תשתית אמינה המאפשרת להסיק מסקנות
12 תקפות אודות שיעור המעברים הרלוונטיים לבנק אגוד, והמשמעות של נתון זה לגבי תמונת
13 התחרות.

14 97. ממסמך בנק ישראל מיום 3.5.18, "מתודולוגיה לחישוב תחרות על לקוחות הבנקים, ובכלל
15 זה מעבר ופתיחת חשבונות" (נספח 8 לערר בנק מזרחי), עולה עניין נוסף. הוראה 836 במהותה
16 נועדה לבחון סיכוני אשראי בקרב לקוחות פרטיים. הגדרות הבנקים ביחס לסיכונים אלה,
17 העומדים בבסיס הדיווח, שונות (ראו בעמוד 2 למסמך האמור). על רקע קשיים אלה, ציינה
18 המפקחת כי בדיקת מעברים על יסוד הדיווח האמור, היא "חלקית ומטעה" (נספח 105 הנ"ל
19 לתשובת הממונה, בעמוד 2). גם לגבי נושא זה, אין בפניי תשובה מניחה את הדעת.

20 98. העוררים מעלים טענות גם ביחס למשמעות של בדיקת המעברים. הם מפנים בטיעוניהם לכך,
21 שבדיקת המעברים שביצעה הרשות העלתה, כי רובם המכריע של המעברים אינו נעשה לבנק
22 אגוד. בטענה זו יש ממש. בראייה ארצית, חלקו של בנק אגוד במעברים המוגדרים חלשים עומד
23 על [] (טבלה 9 לנספח מתודולוגיית המעברים של הרשות). במעברים חזקים, חלקו עומד על
24 [] (טבלה 11 לנספח האמור). באזורים הגיאוגרפיים בהם פועל בנק אגוד, הנתון לגבי
25 מעברים חלשים עומד על [] (ראו טבלאות 14, 16 לנספח האמור; בניתוח על פי קבוצות
26 בנקים, נתון זה עולה במקצת, ועומד על [] ,ראו טבלה 18 לנספח האמור. מן הטבלאות עולה,
27 כי חלק זה גדול במידה משמעותית מחלקו החזוי של הבנק במעברים (בין [] ל– [])).



בית הדין לתחרות ירושלים

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

תיק חיצוני:

99. עם זאת, המשותף לכל הנתונים הוא, כי גם בפלחי השוק שנבחרו לבחינת הממונה, רובם המכריע של המעברים נעשה לבנקים אחרים. זאת, אף כי עולה מן החומר, כי כ- 75% מן הציבור מודעים לקיומו של "חשבון הפוך", ומעל 60% מודעים לכך שמשולמת בגדרו ריבית על יתרת זכות (ראו מצגת, נובמבר 2016, נספח 5 לחוות דעת מר פרלמן, בעמוד 6). לנתון זה יש משמעות, הגם שחלקו של בנק אגוד במעברים גדול, משמעותית, מחלקו החזוי.
100. העוררים טוענים, כי קיימת אי התאמה בין הממצא אליו הגיע מ"מ הממונה, בדבר מעברים בהיקף משמעותי של לקוחות לבנק אגוד, לבין העובדה שנתח השוק של הבנק בתחום ניהול חשבונות עו"ש של משקי בית, אינו גדל (ראו בחוות דעתו של מר פרלמן, בעמוד 29 ואילך). מר פרלמן מצביע בחוות דעתו על ירידה של [] בחלקו היחסי של בנק אגוד בפיקדונות פרטיים משנת 2013 [] מסך הפיקדונות) ועד לשנת 2017 []. גישת הרשות היא כי קיים קושי בהשוואת הנתונים, נוכח שינוי בסיווג פיקדונות אלה, שחל בשנת 2016. ברם, גם עד לאותה שנה, לא ניכרת עלייה כלשהי בנתח השוק האמור של בנק אגוד.
101. מנגד, יש לציין כי בנתונים הנוגעים למתן אשראי ללקוחות פרטיים, ניכרת עלייה לא מבוטלת בחלקו של בנק אגוד [] בשנת 2013, [] בשנת 2017. המדובר בעליה של כ- []. אף כי בערכים מוחלטים מדובר בנתחי שוק קטנים, יחסית, במונחים יחסיים מדובר בשינוי משמעותי. נתון זה אינו תומך בטיעונם האמור של העוררים. עם זאת, בראייה כוללת, ניתן להתרשם מקיומו של פער בין טיעוני הממונה לעניין יתרונו הברור של בנק אגוד במעברים בין בנקים, לבין הנתונים אודות נתח השוק שלו וביצועיו הפיננסיים.
102. הממונה טוענת, בהקשר זה, כי אין מקום להידרש לנתונים אלה, באשר אינם מתייחסים לפלח הלקוחות הרלוונטי לשיטתה, הוא הלקוחות הלא שבויים. ברם, עמדתי לעיל על הקשיים בגישת הממונה לעניין זה. לא למותר לשוב ולהזכיר, כי הממונה אינה מציעה מתודולוגיה ברורה לאמוד את פלח השוק של הלקוחות הלא שבויים.
103. קושי אחר נוגע לכך שבנספח המתודולוגיה לא נמסרו נתונים כמותיים נפרדים אודות מספר המעברים ביחס לכל עיר ועיר. גם לא נמסרו נתונים אודות שיעור המעברים החזוי ביחס לכל אחת מן הערים (ראו טבלה 16 לנספח מתודולוגיית המעברים של הממונה, אשר כוללת נתונים הסוכמים את כלל הערים בהן פועל בנק אגוד). במצב זה, ובשים לב לכך שהנתונים שנמסרו



בית הדין לתחרות ירושלים

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

תיק חיצוני:

1 מתייחסים לשנה אחת בלבד, קשה להעריך את משמעות הנתונים. קושי זה מתחדד נוכח המספרים
2 הקטנים בהם מדובר, בכל אחת מן הערים. בערכים מוחלטים, כמות המעברים בכל הארץ לבנק
3 אגוד קטנה, יחסית (קצת יותר []). מכך עולה, כי ביחס לכל אחת מן הערים (26 בסך
4 הכל), מדובר, לכל היותר, במספר בסדרי גודל של מאות בודדות. בסדרי גודל כאלה, שינוי מספרי
5 לא גדול (בערכים מוחלטים), יכול להוביל לשינוי יחסי משמעותי.

6 104. היבט זה מחדד את הצורך בבחינה רב שנתית, אשר לא בוצעה. אציין, כי החלטת מ"מ
7 הממונה לא נשענה על בעיה תחרותית במקום גיאוגרפי כזה או אחר. נוכח מכלול נתונים אלה,
8 אין בפניי תשתית המאפשרת לקבוע קיומו של חשש לפגיעה משמעותית בתחרות, בזירה
9 גיאוגרפית מובחנת, כזו או אחרת. במצב זה, מתייחד הצורך לחוות דעה בשאלה אם ניתן להפיג
10 חשש כאמור בתנאים.

11 105. בפי העוררים מספר טענות, עליהן אעמוד עתה, הנוגעות לנושא המעברים, אשר אינן משנות
12 את התמונה באופן משמעותי.

13 106. העוררים מפנים לסקירת בנק ישראל לשנת 2018 (אשר חלקה הרלוונטי סומן כמוצג ע/17),
14 ממנה עולה כי בעת מעבר מבנק אחד לבנק אחר, בכ – 70% מן המקרים נצרך בתקופת המעבר
15 מוצר אחד לפחות בבנק החדש (ראו עמודים 91 – 92). לטענת העוררים, מכך עולה כי הלקוחות
16 הבלתי שבויים בהם מתמקד מ"מ הממונה, הם לקוחות דואליים, המפצלים פעילות בין בנקים.
17 זאת, בניגוד להגדרת השוק של הרשות, הסבה על לקוחות הצורכים את המוצרים במסגרת סל ועל
18 כן אינם יכולים להיות לקוחות דואליים. ברם, נתוני בנק ישראל סבים על מצב של מעבר. הם אינם
19 מלמדים, כי בסופו של תהליך המעבר, נותר באותם מקרים מצב של לקוחות דואליים.

20 107. אמנם, מנתון נוסף אליו מפנים העוררים, עולה כי כ – 28% מלקוחות הבנקים צורכים
21 שירותים שונים משני בנקים, ו 8.5% נוספים אף משלושה בנקים (שם, בעמוד 93). אף כי מדובר
22 בנתון שאינו זניח, הוא אינו מלמד, כשלעצמו, כי סל השירותים פריק, בניגוד לאופן בו הוגדר
23 השוק על ידי מ"מ הממונה (עניין אשר בתורו אינו מהווה חלק מן הפלוגתאות שהועמדו להכרעה
24 בהליך זה).

25 108. בהקשר זה טוענים העוררים, כי לקוח דואלי הוא כזה אשר צלח את חסמי המעבר במערכת,
26 ולכן אינו שבוי. על כן, כך נטען, לשיטת הממונה יש לצפות לשיעור גבוה של לקוחות דואליים



בית הדין לתחרות ירושלים

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

תיק חיצוני:

1 לא שבויים בבנק אגוד. בפועל, נטען, זה אינו המצב. ברם, מן הנתונים (מש/29) עולה כי לגבי
2 בנק אגוד, מדובר בשיעור של [] (מקום חמישי מבין שלושה עשר בנקים שנבדקו). בשים לב
3 לנתונים אלה, הטיעון האמור אינו מטה את הכף, לכאן או לכאן.

4 109. העוררים טוענים, כי בדיקת הרשות התבססה על נתונים ששימשו את הבנקים לצורך דיווח
5 לפיקוח על הבנקים, בהתאם להוראה 836 הנ"ל. כפי שצוין במסמך הפיקוח על הבנקים (3.5.18),
6 נספח 105 לתשובת הממונה לעררים), הוראת הדיווח נועדה לבחון סיכוני אשראי בקרב לקוחות
7 פרטיים, ברמת החשבון. הדיווח כולל אך ורק חשבונות אשר גלום בהם סיכון אשראי. הוא אינו
8 מתייחס לכלל הלקוחות במערכת. הוא אינו כולל לקוחות ללא סיכון אשראי (בעמוד 1; ראו גם
9 בפסקה 88.3 לחוות דעתו העיקרית של מר פרלמן). עם זאת, ההגדרה של סיכון אשראי רחבה
10 (ראו סעיף 5(1) לנספח המתודולוגיה). במצב זה, ובשים לב להיקפו הרחב של בסיס הנתונים,
11 קשה להשתכנע כי תחימת בסיס הנתונים ללקוחות בהם מתקיימת הגדרה זו גרמה להטיה
12 משמעותית.

13 110. העוררים מפנים לכך, שמדיווחי בנק ישראל לשנת 2018, עולה כי מספר מעברי חשבונות
14 העו"ש של אנשים פרטיים בישראל עומד בממוצע על כ- 285,000 בשנה (עמוד 89 לסקירת בנק
15 ישראל; ראו גם פסקה 74 ואילך לחוות דעתו המשלימה של מר פרלמן). נתון זה אינו בוחן סגירת
16 חשבונות קודמים, ולכן מקביל לנתון של הממונה בדבר מעברים "חלשים". הוא גדול בהרבה
17 מזה עליו מתבסס מ"מ הממונה (61,000 מעברים "חלשים"). הוא אינו כולל לקוחות חדשים.
18 הפער בין נתון זה לבין הנתון עליו נסמך מ"מ הממונה, מטריד. עם זאת, הוא מתייחס למעברים
19 בכל רמות ההכנסה (ראו פסקה 75 לחוות דעתו המשלימה של מר פרלמן). משכך, ובאין פילוח
20 של הנתון האמור על פי רמת הכנסה, אין בפער הנדון, כשלעצמו, כדי להשמיט את הבסיס מתחת
21 לעמדת מ"מ הממונה.

22 111. העוררים מפנים גם לכך, שחלקו של בנק אגוד במעברים ממונן, אל בנקים אחרים ([])
23 גדול משמעותית מחלקו הצפוי [] (ראו טבלה 8 לנספח מתודולוגיית המעברים). היחס בין
24 שני ערכים אלה הוא השלישי בגובהו בין הבנקים שנבדקו. יש ממש בטענה, כי עובדה זו מלמדת



בית הדין לתחרות ירושלים

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

תיק חיצוני:

1 על נטייה מוגברת של לקוחות לנטוש את בנק אגוד²². עם זאת, היחס בין שיעור המעברים אל בנק
2 אגוד לבין חלקו החזוי במעברים גדול בהרבה. בנסיבות אלה, אינני מייחס משקל רב לעניין זה.
3 112. בהשלמה לאמור, אציין כי העוררים מפנים גם להערכה בחוות דעתו המשלימה של מר
4 פרלמן (אוגוסט 2019), לפיה חלקו של בנק אגוד בשוק הלקוחות הלא שבויים, הכולל לקוחות
5 ששקלו לעבור בנק ולא עשו זאת, עומד על 3.5% בלבד (עמודים 15 ואילך לחוות הדעת; ראו
6 במיוחד בפסקה 64). הדברים נסמכים על סקר משרד האוצר על ניידות בין הבנקים, נספח 6
7 לתשובת הממונה. הערכה זו של מר פרלמן מעוררת קושי, שכן ביסודה עומד זיהוי של לקוחות
8 השוקלים מעבר כלקוחות שאינם שבויים. ברם, כעולה מעדותו של מר ברנדר, יתכנו לקוחות
9 השוקלים מעבר, אשר אינם עוברים בשל עלויות המעבר הגבוהות – היינו, לקוחות שבויים. במצב
10 זה, יש להתייחס בזהירות להערכה זו של מר פרלמן.

11 113. בסוגיית המעברים, יש בפי העוררים גם טענה בדבר "ניסוי טבעי". על פי טענה זו, באזורים
12 בהם לא פועל בנק אגוד, שיעור המעברים בין הבנקים אינו משתנה באופן מהותי, לעומת אזורים
13 בהם נמצא בנק אגוד (ראו פרק ד' לחוות דעתו המשלימה של מר פרלמן, בעמוד 10 ואילך). כך,
14 שיעור המעברים החלשים הממוצע המשוקלל, עומד ביישובים בהם נמצא בנק אגוד על []
15 וביישובים בהם לא נמצא הבנק, על [] הנתון הלא משוקלל עומד על [] (ביישובי בנק
16 אגוד), לעומת [] (ביישובים בהם הבנק אינו נמצא). כאשר מדובר במעברים חזקים, השיעור
17 הלא משוקלל עומד על [] (במקומות בהם פועל סניף של בנק אגוד), לעומת []
18 (במקומות בהם אינו פועל). השיעור המשוקלל לגבי מעברים אלה עומד על [] (במקומות
19 בהם פועל הבנק), לעומת [] (במקומות בהם אינו פועל). לשיטת העוררים, ההבדלים
20 זניחים, ואינם מצביעים על פגיעה בתחרות. כאשר מדובר במעברים חזקים, אף מתברר כי שיעורם
21 עולה (במידה מזערית) ביישובים בהם לא נמצא בנק אגוד.

22 114. יש ממש בטענת הממונה, כי הפערים בין יישובים בהם נמצא בנק אגוד לבין יישובים בהם
23 אינו נמצא, אינם זניחים, כמונחים יחסיים, הגם ששיעורם נמוך. אוסיף, כי העוררים עצמם טוענים
24 במקום אחר, כי שיעור המעברים הכולל אינו מהווה, כשלעצמו, אינדיקציה מספקת לרמת

²² בהקשר זה מפנים העוררים גם לנתונים (ראו פסקה 66 לתשובת הממונה לעררים), לפיהם משך הזמן הממוצע לניהול חשבון בבנק
אגוד, עבור לקוחות ברמת הכנסה של 5,000 ₪ או יותר, הוא []



בית הדין לתחרות ירושלים

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

תיק חיצוני:

1 התחרות בשוק (ראו פסקאות 57 – 59 לתצהירו המשלים של מר לוי; לגישה דומה, שלא בטיעוני
2 העוררים, ראו סקירת בנק ישראל לשנת 2018, בעמוד 90). כך, לדוגמא, ייתכן כי שיעור המעברים
3 הכולל במקומות בהם פועל מתחרה מסוים אינו גבוה ממקומות בהם אינו פועל, בשל העובדה
4 שבאותם מקומות בהם הוא פועל, המתחרים האחרים מגיבים לפעילותו, ומציעים ללקוחותיהם
5 הצעות שימור טובות יותר, אשר מונעות מעבר²³. יוצא, כי גם טענת הניסוי הטבעי אינה משנה
6 באופן מהותי את התמונה.

7 115. בפי הממונה טענות המבקשות להסביר את הנתונים האמורים. כך, נטען כי בנק אגוד בוחר
8 את המיקומים בהם הוא נמצא (למשל, מרכזי ערים), ולדבר יכולה להיות השפעה על שיעור
9 המעברים. השערה אחרת שהועלתה היא, כי לרשות לקוחות אשר סניף הבנק שלהם נסגר,
10 הנמצאים בערים גדולות, יש חלופה למעבר בנק (מעבר לסניף אחר), בניגוד ללקוחות הנמצאים
11 בפריפריה. לטענות אלה לא הונחה תשתית עובדתית ממשית, ומשכך לא אצור בהן משקל ממשי.

12 116. עוד טוענת הממונה, כי לא מדובר בבדיקת השפעה, כי אם בחישוב ממוצעים, אשר אינו
13 עונה להגדרת "ניסוי טבעי". בשל כך, טענת הניסוי הטבעי אינה מסייעת באופן משמעותי להגיע
14 למסקנה מושכלת (ראו עוד לעניין זה, בעדותו של מר ברנדר, 24.10.19, בעמוד 22). הממונה
15 מפנה בהקשר זה להגדרת המונח "Field Experiments" המופיעה ב – *The New Palgrave*
16 *Dictionary of Economics* (2nd Ed., 2008). ברם, מעיון בטקסט, העוסק בניסויים המבוצעים
17 בשטח, להבדיל מסביבה מלאכותית כמו מעבדה, עולה ספק בדבר ישימותו למקרה הנוכחי, בו
18 אין מדובר בניסוי מעיקרו של דבר. במהותה, טענת העוררים אינה לניסוי מסוג זה, כי אם לקיומו
19 של "naturally occurring data", אם להשתמש במונח המופיע בטקסט האמור.

20 117. בסיכומם של דברים, הגם שאין לבטל לחלוטין את משקלה של טענת הניסוי הטבעי, אין
21 מדובר בטענה המשפיעה באופן משמעותי על ההכרעה.

22 118. עוד טוענים העוררים, כי בחינת המעברים ה"חזקים" אף היא לוקה בחסר, שכן היא מביאה
23 בחשבון לקוחות שהפסיקו להיות פעילים בחשבון בנק אחד, אך לא מביאה בחשבון קיומם של
24 לקוחות אשר טרם פתיחת חשבון חדש החזיקו ביותר מחשבון אחד (ראו פסקה 86 ואילך לחוות
25 דעתו המשלימה של מר פרלמן). בחינה כזו מלמדת (פסקה 87 לחוות הדעת), כי בשנת הבדיקה

²³ כעולה מן הדיון בהמשך, במקרה הנוכחי אין אינדיקציה קונקרטית כי כך קורה ביחס לבנק אגוד.



בית הדין לתחרות ירושלים

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

תיק חיצוני:

1 לא היו כ – 35,000 מעברים חזקים (של לקוחות בעלי הכנסה חודשית של מעל 5,000 ₪), כגישת
2 הממונה (ראו טבלה 7 לנספח המתודולוגיה), כי אם 31,568 מעברים כאמור (פסקה 87 לחוות
3 דעתו של מר פרלמן). מדובר בפער של כ – 10%. יצוין, כי לשיטתו של מר פרלמן, [] מאותם
4 מעברים היו לבנק אגוד, היינו, []. נתון זה אינו שונה מהותית מזה העולה מנתוני הממונה
5 (ראו טבלה 11 לנספח המתודולוגיה). משכך, אין בטיעון זה כדי להשפיע במידה משמעותית על
6 הדיון.

7 119. הממונה טוענת, כי גם אם לא הייתה מתבצעת בשלב הגדרת השוק הבחנה בין לקוחות
8 שבויים לבין לקוחות שאינם כאלה, עדין בחינת המצב התחרותי לאשורו הייתה מחייבת לבחון
9 את נתוני הזרם, ולא את נתוני המלאי, ולכן התוצאה לא הייתה משתנה. טענה זו אינה נקיה
10 מספקות, שכן הערכת הנתונים המתקבלת מבחינת המעברים, אינה נטולת הקשר. היא נעשית
11 במסגרת שוק מוגדר. ממילא, אם משתנה הגדרת השוק, עשויה להיות לכך השפעה על הערכת
12 משמעותם של הנתונים האמורים. ככל שהשוק המוגדר גדול יותר, ממילא שיעורם היחסי של
13 המעברים, אשר מספרם הכולל נותר קבוע, קטן בהתאמה. אזכיר, כי ההתמקדות במעברים, תוך
14 אי מתן הדעת ללקוחות חדשים (ברמת ההכנסה שנבדקה), מעוררת גם היא קושי, כמפורט לעיל.

15 120. ניתן לסכם את הדיון בנקודה זו. בדיקת המעברים מעוררת שורה של קשיים ממשיים, הן
16 במישור המושגי; הן במישור היישומי; הן במישור של הערכת הנתונים שהתקבלו, במסגרת
17 התמונה הכוללת. חלק מקשיים אלה נובעים מן הקשיים בהגדרת השוק, עליהם עמדתי בפירוט
18 לעיל. אעבור עתה לטענות הצדדים ביחס לניתוח הפגיעה בתחרות שבהחלטת מ"מ הממונה.

19 121. חשש חד צדדי. על פי ההחלטה, ייחודיותם של הבנקים המתמזגים בתחום התחרות על
20 לקוחות לא שבויים עולה גם ממסמכים פנימיים של הבנקים. נתון זה עולה בקנה אחד גם עם
21 האסטרטגיות המוצהרות של הבנקים המתמזגים, לגדול בדרך של מעברי לקוחות. כתוצאה
22 מהמיזוג, עולה חשש כי הבנק הממוזג יעלה מחירים לציבור לקוחות זה.

23 122. בהחלטה נכתב, כי מדובר במיזוג אופקי במהלכו רוכש בנק מזרחי את מלוא מניות בנק אגוד,
24 כך שזה עתיד להיעלם מהמערכת הבנקאית. מרבית סניפי בנק אגוד צפויים להיסגר. הנותרים
25 ייטמעו לתוך פעילות בנק מזרחי. מ"מ הממונה הוסיף, כי בנק אגוד הוא הבנק הקטן העצמאי



בית הדין לתחרות ירושלים

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

תיק חיצוני:

1 היחיד הפועל עדיין במערכת הבנקאית²⁴. מאפייני פעילותו ממקמים אותו כשחקן שונה, הפועל
2 באופן יוצא דופן, בשל תמריצים ייחודיים הקשורים קשר הדוק בגודלו היחסי במערכת. כבנק
3 קטן, אקט של הורדת מחיר באופן חד צדדי עשוי להניב הכנסות כתוצאה מזרם של לקוחות
4 חדשים, אשר יעלו על ההפסדים בגין הורדת מחיר דומה למלאי הלקוחות הקיימים. כך נהנה
5 ציבור הלקוחות הלא שבויים מתמריציו הייחודיים של בנק קטן להציע הצעות אטרקטיביות
6 באופן פומבי.

7 123. בהקשר זה מפנה הממונה לדיון בבנק אגוד (נספח 8 לתשובת הממונה, 28.12.16), שם צוין
8 כי הבנק מתרכז בפלח]

9 [בתוך כך הוסבר, כי ההתרכזות בפלח זה נובעת מכך שבחינת הסיבות
10 למעברים בין בנקים מצביעה על ההיבט הכלכלי, לצד פריסה נוחה של סניפים. צוין עוד, כי כמות
11 קטן יחסית, על בנק אגוד להציג ערך מוסף ולייצר קשב. בשל כך, מציע הבנק הצעה כלכלית
12 ממוקדת ואטרקטיבית, כך שמי שנחשף לפרסומת וחשב לעבור בנק יבדוק גם את בנק אגוד.]

13 [

14 124. בהחלטה נכתב, כי אותה מערכת תמריצים פועלת באופן הפוך על בנק גדול, עבורו הורדת
15 מחיר כזו עלולה לגבות עלויות גבוהות במיוחד, נוכח מלאי הלקוחות הקיימים הרחב שלו. ההבדל
16 בתמריצים ניכר גם בשיווק מוצרים פריקים מתוך הסל הבנקאי, ובפרט הלוואות. מ"מ הממונה
17 העיר, כי ממסמכים פנימיים של הבנקים עולה כי לבנקים קטנים תמריץ גדול יותר לפנות בהצעות
18 ערך פריקות, מאחר שההפסד הפוטנציאלי שלהם מפירוק הסל הבנקאי קטן מזה של הבנקים
19 הגדולים, ופוטנציאל הרווח שלהם גדול יותר.

²⁴ בהקשר זה נטען, כי בנק ירושלים אינו משווק ומפרסם כיום באופן אקטיבי חשבונות עו"ש (תרשומת שיחה, 26.12.17, נספח 48 לתשובת הממונה, בעמוד 2). כנזכר לעיל, בנק ירושלים כן מציע חשבונות עו"ש. בנק מסד ובנק אוצר החייל מצויים בבעלות מלאה של הבנק הבינלאומי, אשר בכוונתו למזגם לתוכו. מדובר בבנקים הפונים לקבוצות אוכלוסייה מוגדרות (מורים, חיילים, אנשי כוחות ביטחון). בנק מרכנתיל מצוי בבעלות מלאה של בנק דיסקונט ופונה בעיקר למגזרים החרדי והערבי. בנק יהב מוחזק במחציתו על ידי בנק מזרחי, ועד לשנת 2009 היה בעל רישיון בנקאי מוגבל לספק שירותים ללקוחות עובדי מדינה בלבד.

הממונה מסכימה, כי בנק זה פועל באופן דומה לבנק אגוד מבחינת סוגי ההצעות ללקוחות העוברים,]
[מן החומר
עולה כי בנק זה פועל במטרה להגדיל נתח שוק בהתבסס על אסטרטגיה ממוקדת מחיר [] יש בכך כדי להחליש את טענת הייחודיות שבפי הממונה, בכל הנוגע לבנק אגוד.



בית הדין לתחרות ירושלים

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

תיק חיצוני:

125. בהחלטה נכתב בהקשר זה, כי התמריצים העומדים בפני בנק אגוד מביאים אותו לפעול בצורה שונה מזו של בנקים אחרים. ספציפית נכתב, כי בנק אגוד התמקד מאז שנת 2008 בשיווק הצעת ערך "חשבון הפוך", המתארת בפשטות יחסית את תנאי ניהול חשבון העו"ש: 3% ריבית שנתית על יתרה חיובית בחשבון, 0% ריבית על יתרה שלילית (עד גובה המשכורת) ואי גביית עמלות בניהול החשבון. הצעת הערך שווקה באופן שונה מזה בו משווקים עצמם יתר הבנקים, המתמקדים במיתוג השירות בבנק. איכות וייחוד הצעת בנק אגוד באו לידי ביטוי במספר פרמטרים: מדובר בהצעה פומבית, ממוקדת מחיר, העומדת במרכז האסטרטגיה של הבנק וכבר הפכה מזוהה עמו; ההצעה רלוונטית עבור ציבור הלקוחות הרחב ואיננה מצריכה אקט התמקחות נוסף; מדובר בהצעה ברורה ואינטואיטיבית, במערכת בה נמכרים מוצרים בתנאים מסובכים יחסית; ההצעה אף מסייעת ללקוחות הבוחרים להישאר בבנק הבית שלהם תוך מיקוח ושיפור רמת השירות ממנה הם נהנים, ויוצרת לחץ תחרותי על בנק הבית; מדובר בהצעה כספית טובה יחסית, המאפשרת ללקוחות למקסם את תועלתם מרכישת מוצרים במערכת הבנקאית.
126. הממונה מוסיפה וטוענת, כי הצעת חשבון הפוך מבקשת לפנות לקהל יעד מוטה מעבריים, היינו עשירונים 7 ומעלה, בעיקר גברים בגילאי 25 – 45, באזורים בהם פעיל הבנק (ראו פרוטוקול, 28.12.16, נספח 8 לתשובת הממונה, בעמוד 40).
127. בהקשר זה צוין בהחלטת מ"מ הממונה, כי הצעת הערך של בנק אגוד מתכתבת עם התוכנית האסטרטגית של הבנק, המציבה את תחום הקמעונאות כמנוע הצמיחה שלו. נכתב, כי מאז השיק הבנק את הצעת "חשבון עו"ש הפוך" בשנת 2008, ניכרת מגמה עקבית של עליה במספר הלקוחות הפרטיים הפעילים המנהלים את חשבונם בבנק, בעיקר בדרך של קליטת לקוחות "חשבון הפוך".
128. בהחלטה צוין, כי בנק גדול יותר מבנק אגוד, שיפרט באופן ברור ופומבי את הצעת הערך שלו עבור לקוחות חדשים, מסתכן בכך שהלקוחות הקיימים שלו יראו את ההצעה וישוו אותה לתנאים שלהם באותו בנק (אפקט "קניבליזציה"). הפרסום עשוי להניע לקוחות, לרבות כאלה שלא חשבו להתמקח על תנאיהם, לשאת ולתת עם הבנק על תנאים טובים יותר. כך תיפגע יכולת הבנק להפלות בין הלקוחות השבויים לבין הלקוחות שאינם שבויים²⁵.

²⁵ לתמיכה בתזה של מ"מ הממונה, ראו בדו"ח של ה – Competition Commission על מיזוג מוצע בין Lloyd's TSB לבין Abbey National Bank (2001), בפסקה 2.94 (אסמכתא יח לתשובת הממונה), שם עומדת הרשות הבריטית על שוני בין בנקים



בית הדין לתחרות ירושלים

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

תיק חיצוני :

129. מסקנת מ"מ הממונה מן הדברים היא, כי גריעת בנק אגוד מן התחרות תוביל להיעלמותו של מתחרה קטן בעל תמריצים שונים משל יתר השחקנים במערכת, שמרבית לקוחותיו הם לקוחות הנהנים מתנאי ניהול חשבון טובים. להערכת מ"מ הממונה, אין זה סביר שמתחרה אחר ייכנס לנעלי בנק אגוד ויפעל בדרכים דומות. בפרט, צוין כי אין סיבה להניח שבנק מזרחי יבחר, לאחר המיזוג, לשנות את האסטרטגיה לפיה הוא פועל ולהציע הצעת ערך דומה. תמריציו של בנק מזרחי, כבנק בינוני בעל היקף לקוחות רחב, שונים משל בנק אגוד.

130. בהחלטה נכתב, כי מבדיקת הרשות עולה כי בנק מזרחי פועל להגדלת נתח השוק שלו באמצעות הצעת ערך שונה. הוא שואף למזער את אפקט ה"קניבליזציה", מדגיש את אלמנט השירות ונזהר שלא לחדד את אלמנט המחיר²⁶.

131. מ"מ הממונה הוסיף בהחלטתו, כי ככל שבנק גדול יותר, אפקט ה"קניבליזציה" משפיע עליו יותר (ראו, ברוח זו, את דבריו של מר פרלמן, המומחה מטעם העוררים, פרוטוקול, 7.10.19, בעמוד 80). לכן, הגידול בנתח השוק של בנק מזרחי לאחר המיזוג צפוי להקטין עוד יותר את התמריץ שלו להוריד מחיר ולהציע הצעת ערך המדגישה את המחיר. לפיכך, העלמות בנק אגוד תפגע הן בלקוחות הנהנים כיום מהצעת הערך שלו, הן בלקוחות שהיו צפויים ליהנות ממנה בעתיד, והן בלקוחות המשתמרים בבנק האם שלהם ובעיקר ברגישי המחיר מביניהם. מ"מ הממונה הוסיף והעריך, כי עם גריעתו של בנק אגוד על תמריציו הייחודיים, צפויה עליית מחירים עבור קבוצת הלקוחות הלא שבויים, כתוצאה מהתייצבות על שיווי משקל חדש.

132. העוררים טוענים, כי במישור האנליטי, אין מדובר בחשש חד צדדי, כהגדרתו בהנחיות הממונה. מן ההנחיות אכן עולה, כי במרכז החשש החד צדדי עומדת הפעלת כוח שוק חד צדדי על ידי החברה הממוזגת (ראו בסעיף ד.1 להנחיות, עמוד 16 ואילך). יש ממש בטענות העוררים, כי לא הונחה תשתית ממשית לקיומו של כוח שוק כאמור בידי בנק מזרחי, בעקבות המיזוג²⁷. תשתית כאמור גם לא עולה מנתחי השוק של הבנקים הרלוונטיים.

המבקשים להיכנס לשוק או להגדיל את נתח השוק שלהם, המתמקדים בפרסומיהם במחיר; לבין בנקים מבוססים, המתמקדים בפרסומיהם בשירות ובהיבטים בלתי מוחשיים של פעילותם.

²⁶ מן החומר] אכן עולה כי הבנק אינו מתמקד בעניין המחיר, כי אם בחוויית השירות]

²⁷ בהקשר זה לא נעלמה מעיני טענת הממונה, כי ככל שבנק גדול יותר, הוא צפוי להתחרות פחות על הלקוחות הלא שבויים. גידול בנתח השוק של בנק מזרחי צפוי להגדיל את הסימטריה במערכת ולהקטין את התמריץ שלו להוריד מחיר ולהציע הצעת ערך המדגישה את המחיר] מן החומר עולה, כי התנהגותו של הבנק אינה חותרת לשיווי משקל אוליגופוליסטי, כי אם לסטייה



בית הדין לתחרות ירושלים

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

תיק חיצוני:

133. עם זאת, במישור העקרוני, יש בספרות תמיכה בעמדת הממונה, בדבר החשיבות התחרותית הגבוהה שעשויה להיות לחברות בעלות נתח שוק קטן יחסית, בתנאים של עלויות מעבר משמעותיות. ניתן להפנות בהקשר זה למסמך ה – OFT משנת 2003 בנושא עלויות מעבר (אסמכתא טז לאסמכתאות הממונה), שם צוין בהקשר זה כי כאשר הפירמות אינן יכולות להפלות בין לקוחותיהן, פירמה בעלת בסיס לקוחות גדול נוטה להרוויח יותר מקביעת רמת מחירים גבוהה, אף שהדבר כרוך במחיר של אבדן רווח בגין גיוס לקוחות חדשים (בפסקה 4.9). לעומת זאת, חברה בעלת נתח שוק קטן יכולה להרשות לעצמה להיות אגרסיבית יותר בתחרות על לקוחות חדשים, שכן היא טרודה פחות מלקוחותיה הקיימים. במצב זה, על פני ציר הזמן, צפוי כי החברות הגדולות יאבדו נתח שוק לחברות הקטנות יותר. סיכומם של דברים שם הוא, כי לחברות קטנות יכולה להיות חשיבות תחרותית שאינה פרופורציונית לגודלן, בשווקים בהם עלויות מעבר גבוהות.

134. בהשלמה לכך אוסיף, כי בבחינת חשש מהפעלת כוח שוק מתואם, יש לבחון, על פי הנחיות הממונה, האם המיזוג צפוי להעלים חברה מחוללת תחרות (סעיף ד.2.א., בעמוד 20; ראו גם בעניין דוד-אלון הנ"ל, בפסקה 52 לפסק הדין). לעניין זה, "חברה מחוללת תחרות נחשבת ככזאת שתמריציה מובילים אותה להתחרות בשווקים הרלוונטיים והתנהגותה בפועל מלמדת על היותה כזאת" (ראו נימוקי התנגדות הממונה למיזוג בין סלקום ישראל בע"מ לבין גולן טלקום בע"מ (21.1.2016), בפסקה 5.1.1). בהקשר זה, ניתן משקל גם לתפיסת השחקנים האחרים בשוק (שם). על רקע עקרונית אלה, יש להידרש, במישור הקונקרטי, למאפייניו של בנק אגוד, על מנת לבחון האם, הלכה למעשה, היעלמותו מעלה חשש סביר לפגיעה משמעותית בתחרות.

135. לטענת העוררים, בנק אגוד אינו מחולל תחרות. על פי הטענה, מדובר בבנק החלש ביותר במערכת. נתח השוק שלו קטן, כמעט זניח. במצב זה, טוענים העוררים כי מיזוגו של הבנק לבנק מזרחי יכול היה לעורר חשש תחרותי כלשהו רק אם בנק אגוד היה מחולל תחרות מובהק, אשר גריעתו מן השוק תמתן את התחרות ותסייע ליצור שיווי משקל אוליגופוליסטי. מחקירתו של מר

משיורי משקל כאמור ([...]). הגם שהבנק אינו מתחרה בזירת המחיר, לא הוצגה תשתית המלמדת כי הגידול המתון בנתח השוק של בנק מזרחי, עשוי להביא לשינוי ממשי באסטרטגיית הפעולה של הבנק. יוצא, כי טיעון זה, גם אם הוא נכון במישור העקרוני, אינו מצביע על חשש סביר לפגיעה משמעותית בתחרות במקרה הנוכחי.

בשולי עניין זה אציין, כי עלתה שאלה בדבר ההשפעה האפשרית על דרך פעולת הבנק, העלולה לנבוע מכך שהמיזוג צפוי לקרב אותו לרף של 20% נתח שוק, לו יש משמעות מבחינת הרגולציה החלה על הבנק. לעניין זה אדרש בהמשך (בפסקה 162).



בית הדין לתחרות ירושלים

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

תיק חיצוני:

- 1 ברנדר, מטעם הרשות, עלה כי בבנק אגוד יש סממנים של מחולל תחרות, אך הוא אינו מוגדר
2 ככזה, שכן לא ברור כי יש לו השפעה מספקת על המתחרים האחרים (פרוטוקול 23.10.19, בעמוד
3 97). אין מחלוקת, כי גם עמדת הפיקוח על הבנקים היא כי בנק אגוד אינו מחולל תחרות.
- 4 136. בהקשר זה, טוענים העוררים כי בבנק אגוד לא מתקיימים היסודות הנדרשים על מנת שיהיה
5 מחולל תחרות. בהקשר זה נטען, כי בשל חוסר יעילותו של הבנק, אין לו תמריץ להוריד מחירים.
6 עוד נטען לעניין זה, כי אין מדובר בבנק זול.
- 7 137. תחילה לנושא המחירים. מן החומר שבפני לא עולה תשתית, המאפשרת לקבוע כי בנק
8 אגוד הוא מתחרה אגרסיבי בזירת המחיר. בהקשר זה עולה מתצהירו של מר ברנדר, כי קיים קושי
9 להגיע למסקנות חד משמעיות בהשוואת מחירים בין בנקים במוצר הרלוונטי, הוא הסל הבנקאי
10 (פסקה 441 לתצהיר; ראו, ברוח דומה, דברי נציגי הרשות בתרשומת מיום 17.4.18, נספח 10
11 לערר בנק מזרחי, בעמוד 2). ספציפית, עולה מן התצהיר הנ"ל, כי עמלות בנק אגוד בניהול חשבון
12 עו"ש נמוכות מאלה של רוב הבנקים (פסקאות 444 – 447). מנגד, הועלו בהקשר זה קשיים
13 מתודולוגיים בנתון האמור, בין השאר נוכח העובדה שהוא מתייחס לחלק קטן מן החשבונות
14 המתנהלים בבנקים (ראו נספח א לתצהירו המשלים של מר פרלמן, בסעיף 21 ואילך).
- 15 138. עוד עולה, כי בנק אגוד גובה דמי ניהול נמוכים ממרבית הבנקים בגין דמי ניהול פיקדון
16 ניירות ערך ישראליים (פסקה 449 ואילך לתצהיר מר ברנדר); כי העלות הממוצעת לניהול תיק
17 ניירות ערך בבנק אגוד נמוכה מן העלות הממוצעת בבנקים הגדולים (פסקה 452 לתצהיר האמור;
18 מנגד, ראו נספח א בתצהירו המשלים של מר פרלמן, בסעיף 33 ואילך, משם עולה כי ביחס
19 לעמלות קניה מכירה ופדיון של ניירות ערך, התמונה מעורבת (מחירי אגוד ממוצעים בפעולות
20 על ידי פקיד, ונמוכים בפעולה בערוץ ישיר)); כי הוא גובה את הריבית הנמוכה ביותר למגזר
21 משקי הבית (פסקה 454 לתצהיר; מנגד, ראו בהקשר זה נספח א לתצהירו המשלים של מר פרלמן,
22 סעיף 13 ואילך, המצביע על קשיים מתודולוגיים בנתון האמור, לרבות העדר התייחסות לתקופות
23 האשראי השונות, וליחס ביניהן לבין שיעורי הרבית); וכי הוא מציע את הריבית הגבוהה ביותר
24 בגין פיקדונות, למעט בנק מזרחי (פסקה 455 לתצהיר; ראו, בהקשר זה, נספח א לתצהירו
25 המשלים של מר פרלמן, סעיפים 1 – 12, המצביע על קשיים מתודולוגיים בנתון האמור, לרבות
26 העדר התייחסות לתקופות השונות של הפיקדונות, וליחס ביניהן לבין שיעורי הרבית).



בית הדין לתחרות ירושלים

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

תיק חיצוני :

139. מנגד, עולה מן החומר כי בפעולות בערוץ ישיר, המהוות כ – 50% מסך הפעולות הבנקאיות, בנק אגוד הוא הבנק היקר ביותר במערכת (ראו התייחסות ראשונית של הפיקוח על הבנקים לחוות דעת משרד האוצר בנושא מכירת אגוד, 6.9.17, בעמוד 2, נספח 29 לערר בנק אגוד). עוד ציין הפיקוח על הבנקים, כי ברוב העמלות נמצא הבנק בטווח הביניים של המחירים (ראו נספח 7 לחוות דעתו של מר פרלמן, בעמוד 2, שם).

140. תמונה מעורבת עולה גם מראיות נוספות. מעדותו של מר אבלס (9.9.19, בעמודים 51 - 52), עולה כי בראיית המכלול מחירי הבנק אינם הזולים במערכת. באופן דומה אמר מר אבלס (תרשומת שיחה, 6.5.18, נספח 18 לערר בנק מזרחי, בעמוד 5), כי הבנק אינו מוריד מחירים, וכי אין לו השפעה תחרותית ממשית. ממסמכים נוספים עולה גם (ראו דיון מיום 28.2.17, בעמוד 9, נספח 91 לתשובת הממונה), כי כעניין של תפיסה, הבנק אינו מעוניין להיות מוצר זול, כי אם מוצר המציע שירותים אופטימליים, במונחים של עלות/תועלת. זאת, הגם שלגישתו, הצעת הערך המגולמת ב"חשבון הפוך" (אליו אדרש בהמשך) היא הצעת ערך טובה (ראו דיון מיום 2.11.15, נספח 7 לתשובת הממונה, בעמוד 3). גם מצגת מדצמבר 2016, המלמדת כי הבנק רואה עצמו (לצד בנקים קטנים אחרים) כמשרת את פלח השוק של ה"חסכנים" (ראו שקפים מס' 13, 14), אינה מלמדת על מחירים זולים, כי אם על הצעת ערך טובה. הוא הדין בסקר מדצמבר 2017 (נספח 57 לתשובת הממונה), ממנו עולה כי בנק אגוד נתפס על ידי שיעור משמעותי באוכלוסייה J)

[, כבנק המשתלם ביותר בניהול חשבון עו"ש (ראו פסקה 198 לתצהיר מר ברנדר; ראו גם בעמוד 50 לעדותו (24.10.19)).

141. בחומרים שבפניי יש אינדיקציה לתפיסת הבנק כמספק מחירי Discount (מצגת משנת 2016, נספח 47 לתשובת הממונה, בעמוד 2; מצגת דיון ל - 2015, נספח 44 לתשובת הממונה, שם תויג הבנק בפלח של Low cost במפה התפיסתית של זירת התחרות). ברם, הדברים אינם מלמדים כי הבנק, בפועל, הוא אכן בנק זול. לא למותר לציין, כי הממונה עצמה, בתשובתה לעררים, אינה טוענת כי בנק אגוד הוא הבנק הזול ביותר, כי אם לתפיסתו כבנק המשתלם ביותר.



בית הדין לתחרות ירושלים

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

תיק חיצוני:

142. אעיר עוד, כי מן החומר (מצגת, ינואר 2016, נספח 29 לתשובת הממונה) עולה כי [] %
[] מהלקוחות שנטשו את בנק אגוד, ציינו כסיבה עמלות גבוהות או תנאים ועמלות. עולה גם,
כי מדובר בסיבה מרכזית לנטישת לקוחות את הבנק.
143. מכל האמור עולה, כי התמונה הראייתית מורכבת. לא ניתן לקבוע, אפוא, כממצא, כי בנק
אגוד הוא בנק זול, הגם שקיימות אינדיקציות מסוימות כי נתפס ככזה על ידי חלק מן השחקנים
בשוק.
144. כאן המקום לעמוד על הצעת "חשבון הפוך", אשר נזכרה לעיל. לטענת העוררים, אין מדובר
בהצעה ייחודית, בניגוד לעמדת מ"מ הממונה. בהקשר זה מפנים העוררים לדבריו של מר אבלס
(תרשומת, 15.1.18, נספח 25 לערר בנק אגוד), מהם עולה כי המהלך של חשבון הפוך לא הצליח
שכן לא נתן תשובה מספקת לגבי נושא המחירים.
145. העוררים מפנים בהקשר זה גם לחוות דעתו של מר פרלמן. בחוות הדעת, עמד מר פרלמן
על כך שמדובר בהצעת הצטרפות ללקוחות חדשים, המוגבלת בזמן (ראו פסקה 170 לחוות
הדעת). המומחה השווה את ההצעה להצעות הצטרפות של בנקים שונים (ראו פסקה 182 ואילך
לחוות הדעת האמורה). הנתונים המחושבים בחוות דעת זו, אשר אינם שנויים במחלוקת של ממש
(ראו פסקאות 457 – 463 לתצהיר מר ברנדר), מלמדים כי שווי ההטבות הגלומות בה, בממוצע,
עומד על כ – 2,601 ₪ ללקוח, לתקופה של שלוש שנים. מנתוני חוות הדעת עולה, בין היתר, כי
בנקים אחרים נתנו הטבות בשווי של 2,612 ₪ (בנק מזרחי), 1,500 ₪ (כנ"ל), 9,937 ₪ (בנק
יהב) (הערך חושב לתקופה של 10 שנים); 1,750 ₪ (בנק לאומי)²⁸. לא למותר להעיר, בהקשר
זה, כי ממסמכים מזמן אמת עולה, כי מתקיימת, בהקשר זה, "מלחמת חורמה" מצד הבנקים
האחרים, הן בהוצאות פרסום, הן בהצעות ערך (ראו מצגת, נובמבר 2016, נספח 5 לחוות דעת
מר פרלמן).
146. מחומר הראיות עולה עוד, כי גורמים בבנק אגוד העריכו את הצעת החשבון ההפוך כמוצר
הטוב ביותר בשוק (ראו בפרוטוקול 31.10.16, נספח 14 לתשובת הממונה, בעמוד 4). בה בעת
צוין, כי חרף זאת לקוחות לא נוהרים לבנק, בשל אדישותם (שם; ראו גם בעמוד 3; ראו גם עדותו

²⁸ נתתי דעתי בהקשר זה להצעות ערך של בנקים נוספים שנזכרו בטיעוני הצדדים. לגבי בנק אוצר החייל (מענה לדרישת נתונים, 6.5.19, עמוד 1, נספח 78 לתגובת בנק אגוד), לא עולה פירוט מספיק המאפשר לקבוע את שווי ההטבה המוצעת, הכוללת הלוואה בריבית שלא פורטה.



בית הדין לתחרות ירושלים

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

תיק חיצוני:

1 של מר אבלס, 9.9.19, בעמוד 51). בהתאמה לכך, עולה מן החומר כי חל גידול מתמיד במצבת
2 חשבוניות הפוך בבנק, עד לשנת 2017. בה בעת, כנזכר לעיל, בשיעור הגידול השנתי, בערכים
3 מוחלטים ויחסיים כאחד, חלה ירידה משמעותית בשנים האחרונות (סעיף 4 למש/23).

4 147. בהשלמה לאמור אוסיף, כי השאלה האם לקוחות שהחליטו לעזוב בנקים אחרים, או
5 להצטרף לבנק אגוד, עשו כן בשל הצעת הערך הגלומה ב"חשבון הפוך", לא נבדקה באופן ממשי,
6 ואין בפניי תשתית לגביה. בתוך כך, יש ממש בטענת העוררים, כי בשיחות שערכה הרשות עם
7 מנהלי סניפים של בנקים אחרים, לא נקבו אלה בהצעות של בנק אגוד, כסיבה לכך שלקוחות
8 החליטו על נטישה. זאת, בניגוד להצעות מבנקים אחרים (ראו תרשומות שצורפו כנספחים 17ב,
9 17ג, 26ג לתשובת הממונה). אף בתרשומת שיחה עם מנהל בכיר באחד הבנקים, עלה כי נושא
10 של איומי נטישה בשל "חשבון הפוך", לא הגיע לידיעת ההנהלה (ראו ע/14, 28.12.17, בעמוד
11 2). בשיחה עם מנהלת בכירה בבנק אחר, עלה כי הצעותיו של אותו בנק לא ניתנות כתגובה להצעה
12 של חשבון הפוך, וכי "לא ראיתי שזה שבר שוק" (ראו נספח 7 לתגובת בנק אגוד, 26.12.17,
13 בעמוד 1). תמונה דומה עלתה בשיחה עם מנהלים בכירים בבנק נוסף (ראו תרשומת מיום
14 26.12.17, נספח 11 לתגובת בנק אגוד, בעמוד 2; ראו, ברוח דומה, תרשומת שיחה עם מנהל בכיר
15 אחר, 7.5.18, נספח יד לתגובת בנק מזרחי, בעמוד 2, שם צוין, בין היתר, כי החשבון ההפוך הוא
16 "מוצר אטרקטיבי אבל לא מספיק כדי להזיז לקוחות", וכי לקוחות מסתכלים לא רק על מחיר).
17 אזכור אחד של בנק אגוד (ביחד עם בנקים אחרים), כיעד ל"סימנים מדאיגים של איבוד לקוחות"
18]), אינו משנה את התמונה באופן מהותי.
19

20 148. התמונה הכוללת, אף כאן, מורכבת. ממכלול החומר עולה כי אכן מדובר בהצעה טובה,
21 יחסית. עם זאת, בראייה כוללת, קשה להתרשם כי אמנם מדובר בהצעה כה יוצאת דופן וייחודית,
22 כפי שעלה מהחלטת מ"מ הממונה (וראו דברים המתועדים בתרשומת מיום 17.1.18, נספח 80
23 לתשובת הממונה, בעמוד 4). אין בסיס לומר, כי השפיעה באופן מהותי על הזירה התחרותית
24 הרלוונטית. יוער, כי מתשובת הממונה עולה כי גם בנק יהב מציע הצעת ערך כספית ופומבית
25 (ראו פסקה 254 לתשובה). יוער עוד, כי אף עמדת המפקחת על הבנקים, המבוססת על שיחות עם
26 מנכ"ל הבנק, היא כי אין מדובר בהטבה בלתי שגרתית המניבה ללקוח ערך כלכלי עודף לעומת
27 בנקים אחרים (ראו מסמך מיום 6.9.17, נספח 7 לחוות דעת מר פרלמן, בעמוד 2).



בית הדין לתחרות ירושלים

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

תיק חיצוני:

149. לכך יש להוסיף, כי מדובר בהצעה מוגבלת בזמן (3 שנים). אף יש ממש בטענות העוררים, כי הלקוחות הפוטנציאליים רואים לנגד עיניהם לא רק את המחיר, אלא גם את טיב השירות. הממונה מפנה בהקשר זה לממצאי מחקר של אחד הבנקים מחודש אוגוסט 2015 (נספח 28 לתשובתה). מעיון במחקר עולה, כי סיבת הנטישה של מחיר ([]) אינה שונה מהותית מזו של שירות ([]). ממצגת אחרת (נספח 30 לתשובה, ינואר 2018) עולה תמונה מעורבת (השוו שקף 5, ממנו עולה כי תנאי החשבון היו סיבה ראשונית דומיננטית יותר מטיב השירות, לשקף 6, ממנו עולה כי בבחינת כלל המניעים, טיב השירות היה הגורם המוביל). ממצגת נוספת (2016, נספח 23 לתשובת הממונה) עולה כי תנאים פיננסיים הם סיבת הנטישה המובילה []). לעומת שירות ומקצועית ([]). במצב זה, גם בהינתן החומרים אליהם מפנה הממונה, יש יסוד מוצק להניח כי לקוחות השוקלים את הצעת הערך של בנק אגוד, מייחסים משקל מהותי גם להיבטים של שירות.

150. הממונה רואה ייחודיות בהצעת בנק אגוד לא רק בהיבט הכספי, אלא גם בכך שמדובר בהצעת ערך פומבית, ממוקדת מחיר וברורה לציבור הרחב. היא מפנה, בהקשר זה, לדבריו של מנכ"ל הבנק (פרוטוקול דיון, 31.10.16, נספח 14 לתשובת הממונה, בעמוד 4). גם מפרסומים של בנקים אחרים עולה כי כך נתפסת האסטרטגיה הפרסומית של בנק אגוד על ידי בנקים אחרים (ראו מצגת משנת 2015, נספח 40 לתשובת הממונה, בעמוד 11). בה בעת, הערכת תנאיה, או ערכה הכלכלי הממשי של ההצעה (כעולה מן החישובים המפורטים בחוות דעתו של מר פרלמן) אינם טריוויאליים.

151. מן הראיות אליהן מפנים העוררים עולה תשתית דלה למדי בדבר פרסומים פומביים הנוגעים להצעות ערך אשר נעשו על ידי בנקים אחרים, להבדיל מדיונים כאלה ואחרים ביחס להצעות מסוג זה (ראו מצגת, ספטמבר 2016, נספח לב לתשובת העוררים 2 – 5, בעלי השליטה בבנק אגוד (להלן – בעלי השליטה), שקף מס' 23; [

[תרשומת שיחה, 28.12.17, מוצג ע/14, בעמוד 7; מוצג ע/6, בו לא פורטה באופן ממשי הצעת הערך הנטענת לגבי בנק דיגיטלי הנזכר במסמך; מצגת, ספטמבר 2017, נספח 52 לתגובת בנק אגוד, בעמוד 30;]



בית הדין לתחרות ירושלים

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

תיק חיצוני:

1
2 [חריג אחד לכך נוגע לבנק יהב, לגביו אין מחלוקת כי קיימת הצעת
3 ערך פומבית. בהקשר זה, אף יש טעם בעמדת הממונה, לפיה קיים הבדל יסודי בין פרסום אקטיבי
4 ובוולט באמצעי תקשורת המוניים, לבין מידע, אשר קיים באתר של בנק כזה או אחר, אך נדרשת
5 פעולה יזומה מצד הלקוח, על מנת להיחשף אליו.

6 152. יוצא, כי בהיבט זה קיים ממד של ייחודיות (אך לא בלעדיות) בפעילות בנק אגוד, התואם
7 את עמדת הממונה לעניין תמריציו, וזאת בעיקר בממד הפומביות. קשה יותר לזהות ממד כאמור
8 בתחום המחר. לצד זאת, נותרת בעינה התשתית, עליה עמדתי לעיל, המלמדת כי אין בכך כדי
9 להשפיע באופן ממשי על התחרות. באופן דומה, עולה מן החומר כי לבנק אגוד אין השפעה
10 משמעותית על התנהגות יתר הבנקים. גם מעדות מר ברנדר עולה, שבנק אגוד אינו מחולל תחרות,
11 שכן אינו משפיע על שיווי המשקל בשוק. בשל כך, עמדת הרשות היא כי מדובר בבנק שיש לו
12 מאפיינים של מחולל תחרות, אך לא הוגדר כמחולל תחרות (בעמוד 97 לעדותו מיום 23.10.19;
13 ראו גם פסקה 545 לתשובת הממונה לעררים; ראו עוד, בהקשר זה, במסמך הפיקוח על הבנקים
14 "עסקת מיזוג בין בנק אגוד לבנק מזרחי טפחות – שיקולים בהיבטי סינרגיה ותחרות", 31.12.17,
15 נספח 9 לערר בנק אגוד, בפסקה 1.1.3).

16 153. באופן התואם זאת, עולה מתרשומות שיחה עם נושאי משרה בכירים בבנקים אחרים, כי
17 בעיניהם בנק אגוד אינו משפיע על התחרות (ראו תרשומת שיחה, 28.12.17, נספח ה' לנספחי
18 התגובה של בנק מזרחי, בעמודים 1, 4 – 6; ראו תרשומת שיחה מיום 24.12.19, נספח טו
19 לנספחים האמורים, בעמוד 2; ראו תרשומת מיום 7.5.18, נספח ג לתשובת בעלי השליטה,
20 בעמודים 2, 11; תרשומת שיחה מיום 26.12.17, נספח יב לתשובה האמורה, בעמוד 1). גם
21 במצגות של בנקים אחרים, לא נזכר בנק אגוד כמתחרה משמעותי (ראו, למשל, נספח 27 לתגובת
22 בנק אגוד, [נספח 83 לתגובה האמורה, שקף מס' 20; נספח
23 94 לתגובה האמורה, שקף מס' 6). יש ממש בטענת העוררים, כי לנקודת מבטם של השחקנים
24 האחרים בשוק, יש משקל (לכך שהבנק אינו נתפס כמחולל תחרות על ידי הבנקים האחרים, ראו
25 גם במסמך הפיקוח על הבנקים מיום 31.12.17 הנזכר לעיל, בפסקה 5.1.3). בראיות גם יש
26 אינדיקציה לכך שהבנק אינו רואה את עצמו כמחולל תחרות (ראו עדות מר אבלס, 9.9.19, בעמוד
27 54).



בית הדין לתחרות ירושלים

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

תיק חיצוני :

154. כאן המקום להידרש למספר טענות, אשר אינן משפיעות באופן משמעותי על התוצאה.
155. העוררים טוענים שהשינוי בריכוזיות כתוצאה מן המיזוג, על פי מדד HHI, אינו מעורר חששות תחרותיים (ראו חוות דעת מר פרלמן, פסקה 127 ואילך). החישובים נוגעים למספר תחומים עיקריים, והם סך נכסי המערכת הבנקאית; פיקדונות מלקוחות פרטיים; אשראי צרכני (שם, בפסקה 129). מן החישובים עולה עלייה זניחה במדד זה, בעקבות המיזוג המתוכנן (פסקאות 130, 132, 134 לחוות הדעת). מנגד, טוענת הממונה כי חישוב מדד ה – HHI על פי חלקם של הבנקים במעברי לקוחות הקיימים בשוק הגיאוגרפי (מרחק של 3 ק"מ מסניפי בנק אגוד), מלמד על עלייה משמעותית במדד הריכוזיות (ראו פסקאות 150 – 162 לתצהיר מר ברנדר). ברם, נוכח הקשיים, הן בהגדרת השוק, הן בבחינת המעברים, עליהם עמדתי, לא ניתן לייחס לנתון זה משקל רב. זאת בלא לגרוע מטענת הממונה, בה יש ממש, כי בכל מקרה מדובר במדד המספק אינדיקציה ראשונית בלבד להשפעת המיזוג על התחרות.
156. לטענת העוררים, שיקוליהם של הבנקים, במיוחד הגדולים, בקביעת האסטרטגיה התחרותית שלהם, סבוכים מאלה המפורטים בהחלטה. הם כוללים, על פי הטענה, שיקולים כגון תיאכון סיכון, פרופיל בסיס הלקוחות, יעדים אסטרטגיים של הבנק, ועוד. נטען גם, כי החלטות אסטרטגיות של בנקים יכול וישתנו כפועל יוצא של אירועים חיצוניים לבנק, כמו רפורמות או התערבות רגולטורית. בלא לגרוע מאמיתותם, דברים אלה הם כלליים באופיים. הם אינם מצביעים על כשל או פגם כלשהו, בניתוח של מ"מ הממונה לגבי התמריצים הבסיסיים המנחים את פעילותם של הבנקים הגדולים, בכל הנוגע לעיצוב הצעות ערך מצידם.
157. העוררים מוסיפים ומפנים למסמך (7.2.2016, נספח 46 לתגובת בנק אגוד, בעמוד 5), בו נאמר כי לקבוצות הבינוניות במערכת הבנקאות תמריץ משמעותי להגדיל פעילות במגזרי יעד, על חשבון חלקן של הקבוצות הגדולות. אף דברים אלה הם כלליים, ואינם מצביעים על בעייתיות בניתוח הנ"ל של מ"מ הממונה. זו אף זו, אין בהם כל התייחסות לבנקים הגדולים, וממילא אין בהם כדי ללמד כי אלה פועלים על פי מערך תמריצים שונה מזה שתואר בהחלטת מ"מ הממונה.
158. העוררים מפנים לדבריו של מר ברנדר (פסקה 17 לתצהירו), לפיהם לקוחות שבוים רואים לנגד עיניהם אפשרות מעשית אחת בלבד לרכישת המוצרים הבנקאיים. לטענת העוררים, אם כך הדבר, אין כל סכנה כי לקוח שבוי יעזוב את הבנק, וממילא הבנק אינו מוטרד מקניבליזציה. ברם,



בית הדין לתחרות ירושלים

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

תיק חיצוני:

1 התמונה לעניין זה מורכבת יותר. כפי שהוסבר בדו"ח של הרשות הבריטית (נספח יז לתשובת
2 הממונה)²⁹, אם בנק גדול ינסה לפעול לעניין זה באופן המפלה את לקוחותיו הקיימים, ולהציע
3 הצעות ערך משופרות ללקוחות של בנקים אחרים או לקוחות חדשים, צפוי שבנקים אחרים יפעלו
4 באופן דומה, כלפי לקוחותיהם שלהם (בפסקה 116). על רקע זה נכתב שם (בפסקה 117), כי מתן
5 הצעות משופרות ללקוחות אקטיביים נוטה להקטין את רווחיו של הבנק מלקוחותיו המקובעים.
6 מכאן, כי התמריץ להציע הצעות ערך טובות יותר על מנת לזכות בלקוחות פעילים, נמוך יותר
7 עבור בנק עם בסיס לקוחות קבועים גדול, מאשר עבור בנק עם בסיס קטן יותר של לקוחות כאמור.
8 מסיבה זו, כך צוין, בנקים גדולים יותר נוטים להציע הצעות ערך טובות פחות ללקוחות פעילים,
9 ולהחזיק בשיעור נמוך יותר של לקוחות כאלה, לעומת לקוחות מקובעים. ניתן לסכם ולומר, כי
10 דברים אלה תומכים בעמדת הממונה בנקודה זו. בה בעת, כנזכר לעיל, ניתוח זה נוטה להחליש
11 במידה משמעותית טענה אחרת של הממונה, בדבר יכולת אפליה של הבנקים, בין לקוחות שבויים
12 ולקוחות שאינם כאלה.

13 159. בתשובת הממונה לעררים עלה, בנוסף לאמור, שיקול שעניינו החשש כי העלמת בנק אגוד
14 תפגע בלקוחות שהיו עוברים אליו (פסקה 251). מדובר בלקוחות קיימים של הבנק ובלקוחות
15 עתידיים שהיו צפויים לעבור אליו (בפסקה 252). בהקשר זה נטען, כי הצעותיו של בנק אגוד
16 ייחודיות, וחלק מן הלקוחות לא ימצאו הצעות שווי דומות בבנקים אחרים. נוכח העולה מן
17 הניתוח לעיל, המשקל שניתן לייחס לטענה בדבר ייחודיות ההצעות אינו גדול. מאליו עולה, כי
18 נחלש המשקל בדבר פגיעה ב"חלק מן הלקוחות", אשר שיעורו לא נאמד.

19 160. עוד נטען בתשובת הממונה, כי העלמות בנק אגוד צפויה לפגוע ביכולת של לקוחות בנקים
20 אחרים להתמקח על תנאי החשבון שלהם, ובכך להפחית את התחרות הצפויה מצד בנקים אלה
21 על לקוחותיהם (בפסקאות 253 - 254). ברם, באין תשתית ממשית כי בפועל הצעותיו של בנק
22 אגוד מהוות קלף מיקוח משמעותי בידיהם של לקוחות בנקים אחרים, גם לשיקול זה לא ניתן
23 לייחס משקל רב. ממילא, ההנחה כי העלמות בנק אגוד תביא לעליית מחיר חד צדדית מצד
24 הבנקים האחרים, מעוררת קושי.

²⁹ Anticipated Acquisition by Lloyds TSB plc of HBOS plc, Report to the Secretary of State for Business Enterprise and Regulatory Reform (2008)



בית הדין לתחרות ירושלים

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

תיק חיצוני:

161. לסיכום נקודה זו. אף כי במישור העיוני יש יסוד לעמדת מ"מ הממונה בדבר השוני במערך התמריצים בין בנקים קטנים לבין בנקים גדולים, התמונה הכוללת הנוגעת לפעילותו של בנק אגוד מלמדת כי אינו מחולל תחרות, וכי קשה לזהותו כמתחרה אגרסיבי בזירת המחיר. לא עולה מן התשתית כי בפועל, לבנק השפעה משמעותית על התחרות בין הבנקים, בכל הנוגע לסל השירותים הבנקאי. בתוך כך, אין תשתית המלמדת על השפעה משמעותית של הבנק, לרבות הצעת "חשבון הפוך", על שיווי המשקל התחרותי. אף אין תשתית המלמדת על השפעה ניכרת לעין של פעילות הבנק, ובכלל זה ההצעה האמורה, על לקוחות בנקים אחרים, לרבות כאלה לגביהם מבוצעות פעולות שימור. בתוך כך, התשתית שהוצגה אינה מבססת את הערכת מ"מ הממונה כי גריעתו של הבנק עלולה להביא לעליית מחירים, לרבות עבור הלקוחות הלא שבויים. באין ייחודיות כלכלית של ממש להצעת "חשבון הפוך", אין בגריעת הבנק כדי לפגוע באופן ממשי בלקוחותיו (הנוכחיים והפוטנציאליים). בהתחשב בחלקו הקטן של הבנק בשוק, ודאי שלא נובע מהיבט אחרון זה חשש סביר לפגיעה משמעותית בתחרות בשוק. אכן, בראיית המכלול, קשה למצוא דמיון של ממש בין אופי פעילותו של בנק אגוד, לבין אופי הפעילות אשר בעניין דור אלון הביא את בית המשפט העליון לתייג את חברת דור אלון כ"מחוללת תחרות" (השוו לפסקה 50 שם).
162. בהחלטה נכתב, כי חשש חד צדדי נוסף שעלה בעת בדיקת המיזוג נובע מדרישות רגולטוריות מחמירות החלות על מוסדות פיננסיים גדולים, ובפרט דרישה להגדלת יחס הלימות ההון של בנקים שסך נכסיהם המאזניים גבוה מ-20% מסך הנכסים המאזניים במערכת. דרישות אלו יוצרות "חסרונות לגודל" עבור בנקים גדולים. צוין, כי המיזוג היה צפוי להביא את בנק מזרחי קרוב לרף זה. על רקע זה, הועלה חשש שככל שבנק מזרחי יתקרב לרף ה-20%, הוא יבכר את הגדלת הרווחיות בדרך של העלאת מחיר על פני המשך הגידול בנתח השוק. לאחר שיח שהתקיים בין הרשות לבין הפיקוח על הבנקים, הועבר לרשות מכתב סגנית המפקח על הבנקים (15.5.18) לפיו, ככל שהמיזוג יצא לפועל, הפיקוח על הבנקים יפעל לתקן את ההוראה הרלוונטית כך תהיה בתוקף רק עבור בנקים שסך נכסיהם המאזניים עולה על 24% מסך הנכסים המאזניים במערכת. נוכח קיומם של חששות נוספים שלעמדת מ"מ הממונה אינם מאפשרים את אישור המיזוג, לא נדרש מ"מ הממונה לשאלה האם מכתב זה מפיג את החשש האמור (ראו פסקה 567 להחלטת



בית הדין לתחרות ירושלים

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

תיק חיצוני:

1 מ"מ הממונה³⁰. הואיל וסוגיה זו לא נבדקה, יש להחזיר את העניין למ"מ הממונה, על מנת שייתן
2 החלטה משלימה לגביה.

3 163. חשש מתואם. בהחלטת מ"מ הממונה נכתב כי מבדיקת הרשות עלה כי למערכת הבנקאות
4 מאפיינים העשויים לאפשר שיווי משקל מתואם ואף לשמור על ייצובו. לאור מאפייני שוק
5 הבנקאות הקמעונאית, ובפרט חסמי הכניסה הגבוהים מאוד לתחום, ראוי כי השוק ייבחן כשוק
6 בו קיימת נטייה לתיאום. במערכת תחרות מועטה בין מספר מצומצם של שחקנים. בשוק הרלוונטי
7 לבדיקת המיזוג פועלים 6 בנקים מתחרים בלבד. כמעט כולם שומרים על נתחי שוק סטטיים
8 לאורך זמן. בפרט, בבחינת התחרות על קבוצת הלקוחות הקיימים, העריך מ"מ הממונה כי מעבר
9 לתמריץ הקטן מלכתחילה של בנק גדול במתן הצעות ערך ממוקדות מחיר, כמתואר לעיל, רוב
10 הבנקים חוששים גם מתגובת הבנקים האחרים להצעות כאלו מצידם, ומעדיפים לשמר את שיווי
11 המשקל הקיים (ראו, בהקשר זה, תרשומת מיום 21.2.18, מש/17, בעמוד 3). עבור בנק אגוד,
12 כבנק קטן ועצמאי, החשש מתגובה תחרותית של בנקים אחרים הוא נמוך יותר. גם בהינתן תגובה
13 כזו, פוטנציאל הרווח של בנק אגוד מסטייה מתיאום, עשוי להיות גבוה הרבה יותר מפוטנציאל
14 ההפסד מנטישת לקוחות ומהפחתת מחיר. גריעת בנק אגוד כמתחרה עלולה לתרום לשימור שיווי
15 משקל זה ואף לחזק אותו, באופן שיפגע בתחרות.

16 164. לטענת הממונה בסיכומיה, קיים חשש שלאחר היעלמו של בנק אגוד, יקל על בנקים אחרים
17 להעלות מחירים או לא להורידם עם שינוי במצב השוק, תוך הבנה שסביר שגם בנקים אחרים
18 ינקטו בפעולה דומה. בהקשר זה מציינת הממונה את היותו של בנק אגוד בנק קטן, עם תמהיל
19 לקוחות מוטה מעברים ורגיש למחיר.

20 165. מ"מ הממונה הוסיף בהחלטתו, כי החשש המתואם העולה מהמיזוג מתחדד כאשר בוחנים
21 את החששות התחרותיים הפוטנציאליים מהמיזוג. הרפורמות במערכת הבנקאות, ובפרט רפורמת
22 הניידות ורפורמות העוסקות בשיתוף מידע, צפויות להנמיך את חסמי המעבר התמימים במערכת,
23 ולהגדיל את הרווח מתיאום בין הבנקים. במקרה זה, חשיבותו של בנק אגוד כבנק קטן ועצמאי,
24 בעל תמריצים ואופי פעילות שונים מהבנקים האחרים במערכת, צפויה לגדול. חסמי המעבר
25 התמימים במערכת הבנקאית מאפשרים לבנקים לנצל את כוחם אל מול לקוחותיהם ולגבות את

³⁰ צוין בהחלטה כי עובר לתיקון ההוראה נדרשת התייעצות עם הוועדה המייעצת לענייני בנקאות, כך שביטול ההוראה אינו ודאי.



בית הדין לתחרות ירושלים

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

תיק חיצוני :

1 המחיר המרבי תוך ביצוע אפליה בין לקוחות. הנמכת חסמי המעבר אומנם מנמיכה את יכולתם
2 של הבנקים להפעיל כוח אל מול לקוחותיהם, אך היא גם מחזקת את תמריצם הנוכחי של
3 השחקנים לשמר את שיווי המשקל המתואם הקיים בשוק. במצב דברים עתידי זה, לנוכחותו
4 במערכת של בנק אגוד צפויה להיות חשיבות יתרה, והוא אף יהיה בעל פוטנציאל להגביר את
5 התחרות במערכת ולגרור תגובה מצד אחד או יותר מהבנקים, שתפגע בשיווי המשקל המתואם.

6 166. הממונה מוסיפה וטוענת (בפסקה 282 לתשובתה), כי הבנקים מודעים לכך שסטייה משיווי
7 המשקל טרם הרפורמה יכולה להוביל למלחמת מחירים, אשר תפגע ברווחיות של כל אחד מהם.
8 לכן, בעתיד צפויה להיות חשיבות גדולה יותר לקיומו של מתחרה בעל תמריץ לסטות משיווי
9 המשקל המתואם.

10 167. הערכה זו של הממונה מניחה השפעה אפשרית של בנק אגוד על שיווי המשקל התחרותי
11 בעתיד, על רקע שינויים צפויים בשוק. כעולה מן האמור לעיל, מן התשתית שהוצגה לא עולה
12 השפעה משמעותית של הבנק על שיווי המשקל התחרותי בהווה. מנקודת מבט זו, בחשש
13 המתואם עליו עומד מ"מ הממונה בהחלטתו לא אצור משקל רב. בנק אגוד אינו מהווה, בפועל,
14 רסן תחרותי ממשי על הפעלת כוח שוק.

15 168. אשר לעתיד, יש לתת את הדעת לשני היבטים. האחד, נוגע לטענות של העוררים בדבר חוסר
16 יעילות של בנק אגוד, וקשיים מהותיים בפניהם הוא ניצב. השני, נוגע להשפעה הצפויה כתוצאה
17 מרפורמות בענף הבנקאות.

18 169. תחילה לטענות ביחס למצבו של בנק אגוד. מ"מ הממונה קבע בהחלטתו כי התמונה
19 שהוצגה לו על ידי הצדדים באשר למצבו של בנק אגוד קודרת מדי. נקבע, כי בנק אגוד הוא בנק
20 רווחי. המיזוג אינו האלטרנטיבה היחידה להמשך קיומו. הבנק צפוי להמשיך ולהיות רווחי בשנים
21 הקרובות.

22 170. בהחלטה נכתב עוד, כי מקובל למדוד יעילות בנקים באמצעות שני מדדים עיקריים: האחד,
23 עלות ליחידת תפוקה, המבטא את היחס בין סך ההוצאות התפעוליות לבין סך נכסי הבנק. השני,
24 יחס היעילות, המבטא את היחס בין סך ההוצאות התפעוליות, לבין סך ההכנסות ברוטו. לגבי
25 מדד זה צוין, כי הוא לוקח בחשבון את הכנסות הבנק, העשויות להיות גבוהות בשל מחירים
26 גבוהים הנגבים על ידי הבנק, ללא קשר ליעילותו התפעולית.



בית הדין לתחרות ירושלים

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

תיק חיצוני:

171. בהחלטה ציין מ"מ הממונה, כי על פי המדד הראשון, יעילות בנק אגוד דומה לממוצע במערכת הבנקאית. על פי המדד השני, עד לשנת 2016 היה בנק אגוד הבנק הפחות יעיל במערכת. בעקבות מהלכי התייעלות שביצע, ניכרת מגמת שיפור במצבו גם על פי מדד זה, אך הוא עדיין פחות יעיל מרוב הבנקים במערכת. מסקנת מ"מ הממונה היא, כי מבחינת מדדי היעילות עולה תמונה מעורבת. מ"מ הממונה הוסיף, כי אין קשר הכרחי בין מידת היעילות של בנק, לבין מידת השפעתו על התחרות. אף אם בנק אגוד אינו בין הבנקים היעילים במערכת, הוא מציע הצעת ערך ייחודית, איכותית ופומבית. בנק מזרחי, לעומת זאת, הוא בנק יעיל, אך נמנע מלהתחרות באופן אגרסיבי בגזרת המחיר.

172. העוררים מפנים לחוות דעת מר פרלמן, אשר חיווה דעתו כי המדד העיקרי והמרכזי בהשוואת יעילות בין בנקים, הוא יחס היעילות (פסקה 216 ואילך לחוות דעתו העיקרית). על פי מדד זה, הבנק יעיל פחות, ובמידה משמעותית, ביחס ל-5 הקבוצות הגדולות במערכת הבנקאות (שם, בפסקה 218). אציין, כי אף כי, כטענת הממונה, בשנת 2017 ניכר שיפור משמעותי במדד זה, עדיין נותר פער ממשי ביחס לבנקים אחרים. אין חולק כי מדובר במדד מקובל במערכת הבנקאות (לרבות הפיקוח על הבנקים) לבחינת היעילות (ראו פסקה 416 לתשובת הממונה לעררים). טענת הממונה (שם, בפסקה 418), כי מדד זה נותן יתרון לבנקים העושים שימוש בכוח שוק על מנת לגבות מחירים גבוהים יותר, אינה גורעת מכך, באין נתונים ברורים המאפשרים לשוות ממד כמותי, ולו בדרך האומדן, לטעון זה (ראו גם עדותו של מר פרלמן, 7.10.19, עמוד 91, שם ציין כי יכול להתעורר קושי לעניין זה, אם קיימים פערים גדולים במחירים בין פירמות בשוק. מדבריו של מר פרלמן עולה, כי הלכה למעשה, בשוק הבנקאות, הבעיה אינה קיימת).

173. לגבי המדד של עלות ליחידת תפוקה, חיווה מר פרלמן את דעתו כי מדד זה בעייתי, הואיל ואינו נותן משקל לאפשרות כי הבנק היה יכול להפנות את נכסיו לאפיקים מניבים יותר (פסקה 224 ואילך לחוות הדעת). ברם, מעיון בחומר עולה, כי במדד זה נעשה שימוש על ידי הפיקוח על הבנקים (ראו לוח א-7 לסקירה השנתית של מערכת הבנקאות בישראל לשנת 2017). אוסיף, כי על פי מדד זה, הבנק יעיל פחות ממרבית הקבוצות הגדולות; עם זאת, ההפרש בינו לבין חלק מן הבנקים האחרים, בשנת 2017, היה קטן יחסית (ראו בפסקה 230 שם).

174. מר פרלמן עמד בחוות דעתו על מדד נוסף (חלוקת הוצאות תפעוליות ביתרה הממוצעת המשוקללת של נכסי סיכון) (ראו בפסקה 234 ואילך). לא נסתרה קביעתו, כי בנק מזרחי מתמקד



בית הדין לתחרות ירושלים

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

תיק חיצוני:

1 בהערכותיו הפנימיות במדד זה ובמדד היעילות. על פי מדד זה, בשנת 2016 היה בנק אגוד פחות
2 יעיל מחמשת הקבוצות הגדולות במערכת הבנקאות, ובשנת 2017, פחות יעיל מארבע מאותן
3 קבוצות (ראו בפסקה 239 לחוות הדעת).

4 175. המסקנה המצרפית העולה מן האמור היא, כי יעילותו של בנק אגוד נמוכה, יחסית, הגם
5 שהיא במגמת שיפור. מן החומר עולה, כי הנהלת הבנק שותפה להערכה זו (ראו נספח 13 לתשובת
6 הממונה לעררים, 10.5.18, בעמוד 5).

7 176. בהחלטה נכתב עוד, כי לבנק אגוד אכן קיימות שתי "משקולות" הפוגעות בפעילותו –
8 התלות שלו בבנק לאומי המספק לו את שירותי המחשוב, והסכמי שכר העובדים, הצמודים לשכר
9 עובדי בנק לאומי ופוגעים בגמישות הבנק בהיבט כוח האדם. ברקע מצויה העובדה, שבנק אגוד
10 היה, עד לשנת 1994, חברה בת של בנק לאומי. מ"מ הממונה ציין, כי ממסמכים פנימיים של
11 הבנק עולה כי הוא נערך להפעלת מערכת המחשוב. ההחלפה צפויה לדרוש מהבנק משאבים
12 רבים, אך מבדיקת הרשות עולה כי היא צפויה לאפשר לבנק להקטין עלויות מחשוב עתידיות,
13 להגביר את יכולתו התחרותית במתן שירותים דיגיטליים ולהפחית את העלויות השוליות ואת
14 עלות קליטת לקוח עו"ש חדש. בנוגע להסכמי השכר, קיימים בנקים נוספים במצב דומה. ככלל,
15 יחסי עבודה בעייתיים שכיחים יחסית במערכת הבנקאית. מסקנת מ"מ הממונה הייתה, כי נושא
16 זה אינו מצדיק כשלעצמו אישור מיזוג על אף החששות התחרותיים העולים ממנו.

17 177. אשר לנושא המחשוב. אין מחלוקת כי לבנק אגוד אין מערכת מחשוב עצמאית. בנקודת
18 הזמן הנוכחית, הבנק נשען על מערכת המחשוב של בנק לאומי (ראו עדות מר אבלס, בעמוד 52).
19 מן החומר עולה, כי הישענות זו שמה את הבנק בעמדת נחיתות בהקשרים שונים])

20 []. תוקף ההסכם עם בנק לאומי צפוי לפוג בשנת
21 2021. יש יסוד לטענת העוררים כי הקמת מערכת מחשוב עצמאית היא פרויקט רחב היקף, הכרוך
22 בעלויות גבוהות. על פי הטענה, הפרויקט צפוי להשית על הבנק בעשור הקרוב עלויות תפעוליות
23 כבדות, בשיעור העולה על הונו העצמי. מדובר בסכום של []
24 על פני תקופה של [] (ראו עדות מר אבלס, 9.9.19, בעמוד 53). לטענת העוררים,
25 הוצאות אלה צפויות להחמיר את אי יעילותו של הבנק. בהקשר זה העיד מר אבלס, כי תהליך



בית הדין לתחרות ירושלים

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

תיק חיצוני:

1 ההקמה של מערכת המחשוב צפוי לפגוע, בהיבטים שונים, בתפקודו של הבנק, בתקופה
2] [(פרוטוקול 9.9.19, בעמוד 53 לעדות).

3 178. בהקשר זה מפנה הממונה למסמך (נספח 98 לתשובת הממונה לערר, 28.5.18, שקף מס' 3),
4 המלמד כי בשתיים מתוך שלוש הצעות שהתקבלו בבנק, עלות הפרויקט של החלפת מערכת
5 המחשוב נמוכה מעלותו של המצב הקיים (לפירוט, ראו גם במסמך נוסף, מיום 20.2.18, נספח
6 99 לתשובת הממונה).]

7 [

8 179. בתוך כך, מציינת הממונה כי הקמת המערכת צפויה להפחית את העלויות השוליות בפעילות
9 הבנק (ראו תרשומת מיום 10.5.18, נספח 13 לתשובת הממונה, בעמוד 7). הממונה מפנה
10 בטיעוניה גם להערכות, כי מערכת המחשוב החדשה תסייע לבנק, תאפשר פיתוח מוצרים באופן
11 גמיש יותר, ותשפר את היכולת התחרותית שלו (ראו מש/38, פרוטוקול מיום 16.11.16, בעמוד
12 12). טווח הזמן בו תועלות אלה צפויות להניב פירות לא חודר.

13 180. התמונה הכוללת העולה מן הראיות לעניין זה היא, כי מדובר במהלך מורכב, בו כרוכים
14 סיכונים וסיכויים לא מבוטלים. הדברים אמורים בוודאי נוכח קוטנו, היחסי, של הבנק. על רקע
15 זה, עולה סימן שאלה ממשי האם בראייה צופה פני עתיד, צפוי שינוי חיובי מהותי ביכולתו של
16 הבנק להשפיע על התחרות, ביחס למצב הנוכחי.

17 181. לגבי נושא עלות השכר, נטען כי חלק גדול מעובדי בנק אגוד בעלי שכר גבוה, משום ששכרם
18 מוצמד לעובדי בנק לאומי, אשר יעילותו גבוהה יותר (ראו בהקשר זה תרשומת שיחה עם מר
19 אבלס, 6.5.18, נספח 18 לערר בנק מזרחי, בעמוד 2). במסמך הפיקוח על הבנקים מיום 31.12.17
20 צוין בהקשר זה, כי מדובר במנגנון הצמדה אוטומטי, שאינו מתחשב בביצועי בנק אגוד; כי
21 המנגנון אינו מוגבל בזמן; וכי הוא מכרסם ברווחיות הבסיס, ומקשה על צבירת הון ושליטה
22 בהוצאות. מיוזג יאפשר לבטל את ההסכם האמור (ראו פסקה 1.5 למסמך). על דברים אלה אין
23 מחלוקת של ממש.



בית הדין לתחרות ירושלים

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

תיק חיצוני:

182. הממונה טוענת כי הצמדה לשכר עובדי בנק לאומי אינה ייחודית לבנק אגוד, וקיימת גם ביחס לבנקים אחרים (מרכנתיל, הבינלאומי). ברם, גם אם הדבר נכון, נותר בעינו הקושי האמור, המצטרף לסוגיה הכללית הנוגעת לחוסר יעילותו של הבנק.
183. לא למותר לציין, כי בזמן אמת, עמד הבנק עצמו על כך, שמבנה העלויות שלו מכביד, ומציב בפניו אתגר להשיג יעדי רווחיות ותשואה נאותים (ראו נספח 10 לערר בנק אגוד, מצגת מיום 11.9.16, שקף מס' 14). גם לרקע זה, אין יסוד מוצק להניח כי ההשפעה התחרותית של בנק אגוד תשתנה באופן מהותי, בטווח הזמן הנראה לעין. אף אין יסוד להניח, כי יהיה בכוחו של הבנק להוביל מהלך משמעותי של הורדת מחירים, העשוי להשפיע על שיווי המשקל בשוק.
184. לכל האמור מצטרף נתון נוסף, והוא כי פעילותו של בנק אגוד במגזר משקי הבית הפסדית. מדובר בהפסד מצטבר של 285 מיליון ₪ בשנים 2015 – 2018 (ראו חוות דעת משלימה של מר פרלמן, בפסקה 18). על רקע זה חיווה מר פרלמן את דעתו, כי לבנק אגוד אין תמריץ לשבור את שווי המשקל האוליגופוליסטי במערכת הבנקאות, שכן ירידת מחירים תרע עוד יותר את מצבו (פרוטוקול 7.10.19, בעמודים 78 - 79). הממונה משיבה וטוענת, כי גם חלק מן הבנקים האחרים מפסידים בפעילות הקמעונאית (שם, בעמוד 85 ואילך, וכן מוצגים מ/ש 18, מ/ש 19, מ/ש 20). טענה זו אינה גורעת מתוקפה של חוות דעתו של מר פרלמן, ומה גם שאותם בנקים אינם מתחרים בזירת המחיר, באופן העולה בקנה אחד עם עדותו של המומחה.
185. בסיכומם של הדברים, עולה מן הראיות כי יש בסיס מוצק להערכתה של המפקחת על הבנקים, אשר ציינה את יכולתו המוגבלת של בנק אגוד להתחרות, בשל חוסר יעילות; הוצאות גבוהות על כוח אדם ומחשוב, לצד מבנה הוצאות קשיח; וחסרונות לקוטן, למשל בשל הפריסה הסניפית המצומצמת שלו, ועלויות הרגולציה הגבוהות המוטלות עליו (ראו סעיפים 1.1.5 – 1.1.7 למסמך הפיקוח על הבנקים הנזכר לעיל, מיום 31.12.17). העוררים מטעימים, כי חסרונות אלה בולטים על רקע היותו של בנק אגוד בנק אוניברסלי, אשר עוסק בענפי פעילות רבים, ואינו מתמקד בתחום פעילות מסוים. המפקחת חיוותה דעתה, כי לבנק רמת חשיפה גבוהה לסיכון אסטרטגי הנובעת מקשיים אלה (סעיף 1.2 למסמך האמור). היא ציינה כי המיזוג צפוי ליצור קבוצה יציבה יותר (שם). מחוות דעתה עולה עוד, כי רווחיות הבסיס של הבנק נמוכה [] תשואה ממוצעת



בית הדין לתחרות ירושלים

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

תיק חיצוני:

- 1 לשנה, לעומת [] בכלל המערכת; ראו פסקה 5.5 למסמך). לדברים אלה, של הגורם המאסדר
- 2 האחראי למערכת הבנקאות, יש משקל³¹.
- 3 186. במאמר מוסגר אוסיף, נוכח טענה שעלתה, כי כל האמור לא בא להכניס את בנק אגוד לגדריה
- 4 של דוקטרינת הפירמה הכושלת (ראו מ' הלפרין, "דוקטרינת הפירמה הכושלת" תאגידים ג/5,
- 5 21 (2006)). על פי דוקטרינה זו, "ניתן לאשר מיזוג גם כאשר הוא פוגע באופן ברור בתחרות, אם
- 6 החברה המתמזגת היא חברה כושלת מבחינה כלכלית ללא סיכויי תקומה, ואם לא נמצא לה רוכש
- 7 אחר, אשר מיזוג עימו פוגעני פחות לתחרות" (שם, בעמוד 23). ברם, טענות העוררים אינן מצויות
- 8 במישור זה. הן מתמקדות בשאלה האם במיזוג מושא הדיון טמונה, מעיקרו של דבר, פגיעה
- 9 בתחרות, ובכלל זה בשאלה האם בנק אגוד, בהינתן הקשיים השונים עליהם עמדתי, צפוי להשפיע
- 10 על שיווי המשקל התחרותי בעתיד הנראה לעין. ממילא, הדוקטרינה האמורה אינה מקרינה על
- 11 המקרה הנוכחי.
- 12 187. כאן המקום להתייחס לתוצאים הצפויים מן הרפורמות בשוק הבנקאות. בעניין דור אלון
- 13 הנ"ל נפסק, בהקשר זה (בפסקה 55 ואילך), כי "מתן משקל משמעותי להערכה בדבר שינויים
- 14 צפויים בשוק לצורך החלטת מיזוג יעמוד במבחן הסבירות המשפטית בנסיבות בהן הצפי לשינוי
- 15 מצוי בדרגה גבוהה של הסתברות להתממשותו. הוא מותנה בכך שהנתונים בדבר השינוי הצפוי
- 16 ידועים מראש וברורים. לפיכך, רק שינויים שהתממשותם ניתנת לצפייה במידה הקרובה לוודאות,
- 17 ואשר תוצאותיהם לגבי התחרות עומדות ברמה גבוהה של הסתברות, הם בעלי מעמד בעל משקל
- 18 במערכת השיקולים הבוחנת את מידת הפגיעה הצפויה בתחרות ממיזוג מבוקש".
- 19 188. רפורמה אחת בה מדובר היא רפורמת הניידות, אשר תאפשר מעבר בין בנקים בקלות רבה
- 20 יותר (פרק ב' לחוק התכנית הכלכלית). הוראות החוק ייכנסו לתוקף ביום 22.3.2021. החוק כולל
- 21 מנגנון המאפשר לדחות מועד זה בשנה נוספת. כן מפנה הממונה להוראת סעיף 70 לחוק האמור,

³¹ אגב כך אעיר, כי במישור העקרוני מקובלת עליי עמדת העוררים, כי שיקולי תחרות במערכת הבנקאות מהווים חלק מתפקידה של המפקחת על הבנקים. מן החומר עולה, כי עידוד התחרות בשירותים בנקאיים אף הוצב על ידי הפיקוח על הבנקים כיעד אסטרטגי (ראו בעמוד 117 לדו"ח בנק ישראל לשנת 2017, נספח 27 לערך בנק אגוד). אף יש ממש בטענה, כי ברשות הפיקוח על הבנקים מידע רב, המתקבל באופן שוטף מן הבנקים, הרלוונטי ליעד האמור. נוכח כל אלה, לעמדתו של הפיקוח על הבנקים יש משקל בהליך שבפניי.

בכך אין כדי לגרוע מן העובדה, שהסמכות על פי החוק בנושאי תחרות, לרבות בתחום הבנקאות, ניתנה לממונה על התחרות, הנהנית ממקצועיות ומומחיות ייחודיים בנושא התחרות. עיקר סמכותו של המפקח על הבנקים מיועדת להבטיח את יכולתם של הבנקים לקיים את התחייבויותיהם, את יציבותה של המערכת הפיננסית, ואת פעילותה הסדירה (ראו סעיף 5(ג) לפקודת הבנקאות, 1941). גם אם בגדר זה נמצא ההיבט התחרותי, אין מדובר בשתי רשויות שוות מעמד בגזרה ספציפית זו, העומדת לדיון בהליך שבפניי.



בית הדין לתחרות ירושלים

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

תיק חיצוני:

1 המחייב גופים פיננסיים לאפשר ללקוחות או נותני שירות השוואת עלויות לצפות באופן מקוון
2 במידע פיננסי הנוגע ללקוח. לטענת הממונה, צוות בינמשרדי עמל על גיבוש תקנות שיאפשרו
3 זאת. עולה (פסקה 268 לתשובת הממונה) כי בהקשר זה יידרש תיקון חקיקה. במקביל החל בנק
4 ישראל בפרויקט טכנולוגי, הצפוי להיות מיושם בשנת 2020 (ראו מכתב מיום 13.11.18, נספח
5 69 לתשובת הממונה). פרויקט זה יאפשר לצדדים שלישיים לצפות בצורה מהירה ונוחה במידע
6 של לקוחות הנמצאים בבנקים, ולתת להם ייעוץ על העלויות שהם משלמים עבור שירותים
7 בנקאיים. בנוסף, אותם נותני שירותים יוכלו לבצע עבור לקוח תיחור המבוסס על מאפייניו
8 וצרכיו, בין גופים פיננסיים שונים.

9 189. לטענת הממונה, חוק זה צפוי להנמיך את עלויות החיפוש עבור לקוחות המערכת הבנקאית.
10 הממונה מציינת בטיעוניה (פסקה 272), כי מערכת דומה שהותקנה באנגליה לא הגדילה את כמות
11 המעברים במערכת הבנקאות, אך הגדילה את הלחץ התחרותי על הבנקים כתוצאה מהגידול
12 במוכנות הלקוחות לעבור בנק. צוין כי אין ודאות שתוצאה דומה תושג גם בישראל, אך צפוי
13 שעלויות המעבר יקטנו כתוצאה מהקמת המערכת. הממונה מפנה בהקשר זה להערכה של נציגי
14 בנק אגוד, כי רפורמת הניידות תועיל לבנקים קטנים ובינוניים שהאסטרטגיה שלהם היא "לקחת
15 לקוחות" (ראו תרשומת שיחה מיום 10.5.18, נספח 13 לתשובת הממונה, בעמוד 3).

16 190. בעלי השליטה טוענים, כי לא ניתן להניח, לגבי העתיד, כי מה שהיה הוא שיהיה. הם עומדים
17 על כך שצפויים איומים חיצוניים על השחקנים במערכת, כגון חברות פינטק, ענקיות אינטרנט,
18 נותני אשראי חוץ בנקאיים והבנק הדיגיטלי החדש. בהקשר זה הם גם מפנים להערכות של אחד
19 הבנקים לבנק Pepper, בנק דיגיטלי שהוקם לאחרונה (ראו מצגת מנובמבר 2017, ע' 12; כן ראו
20 מ/ש/40).

21 191. לטענת הממונה, ההסתברות שהרפורמות בשוק הבנקאות יצאו אל הפועל, גבוהה. לוחות
22 הזמנים ליישומן סוכמו. הרגולטורים הרלוונטיים עומלים זה זמן על היישום. הממונה טוענת, כי
23 הורדת חסמי המעבר צפויה להגדיל את נכונות הלקוחות לעבור בנק. הדבר צפוי להגדיל את
24 החשיבות של בנקים קטנים בעלי תמריץ לסטות משיווי המשקל המתואם. הממונה מוסיפה
25 וטוענת, כי אם יאושר המיזוג, לא ניתן יהיה להשיב את הגלגל לאחור ולבחון את השפעתו לאחר
26 שהרפורמות יתממשו (פסקה 306 לתשובת הממונה).



בית הדין לתחרות ירושלים

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

תיק חיצוני:

192. בפי העוררים טיעון נגדי, לפיו הרפורמות צפויות להגביר את התמריצים של כלל הבנקים להתחרות על לקוחותיהם, ותקטן היכולת שלהם להפעיל כוח שוק כלפי לקוחות קיימים. בראייה כוללת, בשלב זה, עולה, גם לנוכח טיעוני הממונה עצמה, סימן שאלה לא מבוטל לגבי ההשלכות של הרפורמות על מערכת הבנקאות. סימן שאלה זה מתחדד נוכח טענות העוררים בדבר פגיעה צפויה של הרפורמות בבנק אגוד, על רקע מגבלותיו, ובהן החיסרון לקוטן; חוסר יעילות; הוצאות שכר גבוהות; והצורך בהשקעות עתק במערכת מחשוב. העוררים גם מפנים לדברים המלמדים כי דווקא מצד בנקים שאינם גדולים, כמה התנגדות לרפורמת הניידות, על רקע חששות שהעלו כי לבנקים גדולים יהיה יתרון בגיוס לקוחות (ראו בפסקה 310 לערר בנק מזרחי).

193. המסקנה הכוללת היא, כי בשלב זה, טיעוני הממונה בנקודה זו אינם עומדים באמת המידה שנקבעה בפסיקה. הרפורמות אכן ניצבות בפתח. עם זאת, בשלב פורמטיבי זה, קשה עד מאד לדבר על תוצאות צפויות שלהן, במידה גבוהה של הסתברות, כנדרש.

194. מכל האמור עולה, כי אין בנמצא תשתית מספקת, המבססת חשש סביר כי גריעתו של בנק אגוד עלולה לפגוע באופן משמעותי בתחרות, בהיבט של שיווי המשקל בשוק, גם לעתיד לבוא. הדברים אמורים הן בראי מאפייניו הייחודיים של הבנק, הן בראי פועלן הצפוי של רפורמות במערכת הבנקאות.

195. כניסה לשוק הרלוונטי. מ"מ הממונה הפנה בהחלטתו למסמך של המפקחת על הבנקים (3.6.18) המפרט שורת הקלות להקמת בנק חדש, ובכך מבקש להפחית את חסמי הכניסה לתחום. בהחלטה נכתב, כי חרף זאת, בדיקת הרשות העלתה כי חסמי הכניסה לשוק עדיין גבוהים מאוד, כפי שפורט, וכי הסבירות לכניסת מתחרה שיסכל בטווח הזמן הנראה לעין את האפשרות להפעלת כוח שוק כתוצאה מהמיזוג, נמוכה ביותר. צוין בהחלטה, כי לאחרונה החלה התעניינות בקבלת רישיון בנקאי מצד מספר גופים, אך טרם הוגשה בקשה רשמית להקמת בנק מצד גורם כלשהו. הגופים המתעניינים נמצאים עדיין בשלב התחלתי מאוד של התהליך. הוטעם, כי מדובר בתהליך שעשוי לארוך מספר שנים, ללא ודאות בנוגע לסיכויי קבלת הרישיון בסופו, ומעבר לקבלת רישיון קיימים חסמי כניסה נוספים לתחילת פעילות כבנק.

196. מ"מ הממונה כתב בהחלטה, כי חסמי המעבר עליהם עמד, מובילים גם לחסמי התרחבות. לדבריו, הקושי של הבנקים בהעברת לקוחות מקשה על יכולתם לצמוח ולהגדיל את נתחי השוק



בית הדין לתחרות ירושלים

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

תיק חיצוני:

1 שלהם. כתוצאה מכך נוצר מבנה סטטי במערכת, תוך שימור נתח השוק הקיים של כל אחד מן
2 הבנקים. גם מגבלות הייצור שתוארו מקשות על ההתרחבות, שכן מהותן הגבלת התשומות
3 המשמשות להגדלת הפעילות ובכך להגדלת נתח השוק. מ"מ הממונה העריך, על רקע זה, כי משך
4 הזמן הדרוש ליצירת מוניטין ולגיוס לקוחות עבור בנק חדש צפוי להיות ארוך מאוד. הוא ציין
5 בהחלטתו, לצורך ההמחשה, כי אחד הגופים המתעניינים העריך כי בתוך 5 שנים מהכניסה לשוק,
6 הוא יוכל להגיע לנתח שוק מזערי של שברירי אחוזים.

7 197. לנוכח זאת, נכתב בהחלטה כי גם אם יוקם בעתיד בנק חדש, הגעה לנתח שוק דומה לזה של
8 בנק אגוד צפויה לארוך שנים רבות מאוד. כמו כן, הגופים המתעניינים מתעתדים לפעול במתכונת
9 דיגיטלית בלבד, ללא סינוף. הסינוף מהווה, כאמור, גורם משמעותי עבור חלק גדול מהלקוחות.
10 מרבית הגופים מתכוונים גם לפעול במתכונת מצומצמת של מתן אשראי בלבד (ללא חשבון
11 עו"ש), קבלת פיקדונות בלבד או פנייה לקבוצת לקוחות מסוימת בלבד. נוכח האמור, ציין מ"מ
12 הממונה כי החששות התחרותיים העולים מהמיזוג אינם צפויים להיות מופגים בעתיד הנראה
13 לעין.

14 198. אין מחלוקת כי הלכה למעשה ניתן בינתיים רישיון להקמת בנק (דיגיטלי) חדש (ראו מוצג
15 ע/8, 14.9.19). בנקודת הזמן הנוכחית, הבנק טרם החל בפעילותו. לטענת הממונה בדבר חסמי
16 כניסה נוספים לתחילת הפעילות, יש יסוד (ראו בהקשר זה תרשומת מיום 28.1.18, נספח 79
17 לתשובת הממונה, בעמוד 6). קיימים גם סימני שאלה לגבי הקהל אליו יפנה הבנק, כמו גם לגבי
18 המשמעות של העדר סינוף. בשל כך, ועל רקע קשיים נוספים עליהם עמד מ"מ הממונה, ובהם
19 חסמי התרחבות, קשה לייחס משקל רב להתפתחות זו, כנתון רלוונטי המשפיע באופן מהותי על
20 תמונת התחרות במערכת הבנקאות.

21 199. מסקנה זו אינה משתנה גם נוכח דברים של המפקחת על הבנקים, אליהם מפנים העוררים
22 (ראו פרוטוקול ישיבת ועדת הכספים של הכנסת, 24.10.17, נספח 5 לערר בנק מזרחי, בעמוד
23 10). אכן, הדברים מצביעים על השפעה חיובית אפשרית של בנק כאמור על התחרות. עם זאת,
24 הם מותנים בשורה של תנאים (אשר טרם התקיימו), ונעדרים ממד של קונקרטיות, לרבות במישור
25 אופק הזמן החזוי להשפעה כזו. לפיכך, בשלב הנוכחי, הם אינם משפיעים באופן משמעותי על
26 הניתוח.



בית הדין לתחרות ירושלים

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

תיק חיצוני:

200. מצב התחרות במערכת הבנקאות. הממונה טוענת, כי בנק אגוד הוא אחד מאיי התחרות
הבודדים הקיימים במערכת. הואיל והתחרות דלה מלכתחילה, הפגיעה התחרותית בה הופכת
משמעותית יותר.

201. בהקשר זה מפנה הממונה לפסק דינו של בית המשפט העליון בע"א 2247/95 הממונה על
הגבלים עסקיים נ' תנובה מרכז שיתוף לשיווק תוצרת חקלאות בישראל בע"מ, פ"ד נב(5) 213
(1998). באותה פרשה דחה בית המשפט העליון את הגישה לפיה לא נגרמה שם פגיעה
משמעותית בתחרות, על רקע העובדה, שהתחרות בענף הרלוונטי הייתה לקויה, ובמצב זה במיזוג
המוצע הייתה אך תוספת קטנה לריכוזיות גדולה. בית המשפט העליון ציין, בהקשר זה, כי סמכותו
של הממונה נוגעת גם "למניעת חיזוקה של שליטה קיימת, מקום שבו חיזוק זה יכול להביא
לפגיעה משמעותית בתחרות" (בפסקה 31 לפסק הדין). ניתנה דוגמא לכך, שמיזוג עלול, בשל
הריכוזיות הגבוהה בענף, לגרום לפגיעה משמעותית בתחרות, "עקב קיומם ויצירתם של מחסומי
כניסה משמעותיים למתחרים חדשים, מחסומים שיקומו עקב חיזוקו של הכוח הדומיננטי בשוק".

202. דברים אלה אינם ישימים למקרה הנוכחי. אכן, בשוק הבנקאות יש, כפי שתואר בהרחבה
לעיל, בעיות תחרותיות ממשיות. לרקע האמור יש חשיבות בבחינת המיזוג המוצע. עם זאת,
בהינתן כל המתואר אודות מאפייניו של בנק אגוד ופעולתו, המיזוג של בנק אגוד עם בנק מזרחי,
שאינו מן הגדולים במערכת, אינו נוטה לחזק שליטה קיימת, קל וחומר שאינו עושה כן כדי חשש
סביר לפגיעה משמעותית בתחרות. בתוך כך, אין בו כדי ליצור או לחזק מחסומי כניסה
משמעותיים למתחרים חדשים, באופן העלול להקים חשש סביר כאמור.

203. אשראי לענף היהלומים. הרשות בחנה את פעילות הבנקים המתמזגים גם בתחום מתן
האשראי ליהלומנים. בהחלטה נכתב בהקשר זה, כי מספר סיבות מיוחדות תחום זה ומבדלות
אותו מאשראי עסקי אחר:

א. מתן אשראי לפעילות היהלומנים מחייב נוכחות פיזית במתחם הבורסה ליהלומים. האשראי
לפעילות זו ניתן כנגד ביטחונות ענפיים וחזן ענפיים, כשחלקם של האחרונים אינו משמעותי והם
משמשים בדרך כלל כבטוחה נלווית לביטחונות הענפיים. הביטחונות הענפיים הם בעיקר
חשבונות יצוא, מלאי יהלומים ושיקים דחויים. במתן אשראי כנגד חשבונות יצוא ומלאי
יהלומים נדרש הבנק להעריך את שווי היהלומים. לצורך זה הוא מקבל את היהלומים ומעסיק



בית הדין לתחרות ירושלים

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

תיק חיצוני:

1 שמאים. בשל הצורך באבטחה גבוהה, הבנק נדרש להפעיל סניף וכספת במתחם הבורסה. במתחם
2 מתנהלת מסלקת שיקים פנימית, כך שהנוכחות במתחם נדרש גם לצורך פירעון שיקים דחויים
3 שניתנו כבטוחה.

4 ב. ענף היהלומים כולל סיכוני ציות וסיכוני אשראי ייחודיים. קיים סיכון ציות גבוה יחסית של
5 הלבנת הון, בהיבטים של זכויות אדם, מימון טרור ומיסוי, בגינו הבנק נדרש לוודא שמקורות
6 היהלומים וההון לגיטימיים. קיים גם סיכון אשראי ייחודי לענף, הנובע מרישום המלאים בדוחות
7 הכספיים באופן שיוצר עמימות³². על מנת להפחית סיכונים אלה, נסמכים הבנקים במידה רבה על
8 היכרות אישית עם היהלומנים, לקוחותיהם וספקיהם. לאור האמור, השוק הרלוונטי הוא שוק מתן
9 האשראי לפעילות בענף היהלומים.

10 204. בהחלטה צוין, כי הבנקים הפעילים בשוק הרלוונטי הם בנק אגוד, בנק מזרחי, בנק דיסקונט,
11 הבנק הבינלאומי ו-State Bank of India (להלן – SBI)³³. מספק אשראי למספר קטן של
12 לקוחות הודים הפועלים בישראל. הבנק הבינלאומי צמצם את פעילותו בענף ומתמקד בלוויים
13 גדולים ואיכותיים. יתרת האשראי לענף היהלומים בשנת 2017 מוערכת בכ-4 מיליארד ₪. הענף
14 סובל ממצוקת אשראי, בעיקר עבור עסקי יהלומים קטנים. על רקע זה, קבע מ"מ הממונה כי עולה
15 חשש להיווצרות כוח שוק חד צדדי בידי הגוף הממוזג, הנובע מכך שלאחר המיזוג נתח השוק
16 המצרפי של הצדדים בשוק יעלה על 60%, כמו גם מכמות המתחרים המצומצמת בשוק. נכתב
17 עוד, כי הפעלת כוח שוק חד צדדי על ידי הגוף הממוזג עלולה להביא להקטנת כמות האשראי
18 ולהעלאת מחיר האשראי בענף היהלומים.

19 205. בהחלטה נכתב עוד, כי כניסה של בנק חדש לשוק האשראי ליהלומים כרוכה בהשקעה
20 בהקמת תשתית: הקמת סניף מאובטח במתחם הבורסה ופיתוח מומחיות והבנה בענף היהלומים
21 וידע והיכרות עם היהלומנים, לקוחותיהם וספקיהם. בנוסף, סיכוני הציות והאשראי מרחיקים
22 בנקים מלפעול בענף. מבדיקת הרשות עלה כי לא קיימים מתחרים על ספו של השוק.

23 206. העוררים טוענים, כי מ"מ הממונה שגה באופן בו מדד את נתח השוק המצרפי של הצדדים
24 לאחר המיזוג. ספציפית נטען בהקשר זה, כי מ"מ הממונה התעלם מאשראי שניתן כנגד ביטחונות

³² צוין כי בימים אלה עורכת רשות המסים רפורמה שנועדה להסדיר את אופן רישום הדוחות הכספיים ולאפשר הליך גילוי מרצון ליהלומנים. הרפורמה צפויה להפחית את סיכוני הציות בענייני מס ואת סיכון האשראי.
³³ צוין כי בנק לאומי פעל בשוק עד שנת 2014, אך החליט להפסיק את פעילותו לאור סיכוני הציות.



בית הדין לתחרות ירושלים

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

תיק חיצוני:

1 חוץ ענפיים (הכוללים, בין היתר, נדל"ן, תיקי ניירות ערך ופיקדונות). העוררים תוקפים בהקשר
2 זה את הקביעה, כי ביטחונות חוץ ענפיים הם "נלווים" לביטחונות הענפיים. הם טוענים, כי בפועל
3 למעלה ממחצית () [מהיקפם הכולל של הביטחונות שקיבל בנק מזרחי כנגד אשראי
4 ליהלומנים, הם ביטחונות חוץ ענפיים]

5

6 [לגבי בנק אגוד, נמסר נתון דומה]

7

[.

8 207. נתונים אלה אינם סותרים את העולה מכלל החומר, המלמד כי ככלל, ניתן אשראי כנגד
9 בטחונות ענפיים, כאשר ביטחונות שאינם ענפיים הם בעלי אופי משלים. החומר כולל שיחות עם
10 גורם בכיר בבורסה ליהלומים, כמו גם עם בנקאים המעורים בתחום (ראו תרשומת שיחה,
11 14.5.18, נספח 112 לתשובת הממונה, בעמודים 1 – 2 ; תרשומת שיחה, 16.5.18, נספח 113
12 לתשובת הממונה, עמודים 1 – 2 ; תרשומת שיחה, 16.5.18, נספח 114 לתשובת הממונה, עמודים
13 2 – 3 ; תרשומת שיחה, 16.5.18, נספח 115 לתשובת הממונה, בעמודים 1 – 2). בהקשר זה, לא
14 נסתר באופן משמעותי העולה מן הראיות, לפיו אין בביטחונות חוץ ענפיים כדי להחליף את
15 הביטחונות הענפיים, או לייתרם.

16 208. לכך יש להוסיף, כי הנתונים המצרפיים בהם נוקבים העוררים אינם מספקים תמונה ברורה
17 בשאלה, באיזה חלק מן המקרים, אם בכלל, ניתן ליהלומנים מעיקרו של דבר אשראי בלא בטוחה
18 ענפית³⁴. בנסיבות אלה, אין בנתונים שהובאו כדי לגרוע מן התשתית שביסוד חלק זה של החלטת
19 מ"מ הממונה. אוסיף, כי לא נסתרה עמדת הממונה כי מתן אשראי כנגד בטחונות ענפיים מחייב
20 נוכחות פיזית במתחם הבורסה (ראו פסקה 557 ואילך לתצהיר מר ברנדר ; ראו, באופן דומה, גם
21 בפסקה 368 לערר בנק מזרחי).

22 209. לא למותר לציין, כי תמיכה בהערכות מ"מ הממונה לגבי נתח השוק הצפוי לאחר המיזוג,
23 עולה מחוות דעת שהגישו העוררים במהלך בחינת המיזוג על ידי הרשות (ראו מש/10, בעמוד

³⁴ השוו לדו"ח הוועדה לבחינת אשראי וצמיחה בענף היהלומים בישראל, 17.1.18, נספח 13 לחוות דעת מר פרלמן, משם עולה כי מרבית היהלומנים אינם מסוגלים להעמיד בטוחות חוץ ענפיות לאשראי.



בית הדין לתחרות ירושלים

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

תיק חיצוני:

1 36; מש/11, בעמוד 24). אין בפי העוררים טיעון של ממש העשוי לשנות באופן משמעותי את
2 התמונה העולה מן החומר לעניין זה.

3 210. כן נטען, כי השחקנים בשוק אינם סבורים שלמיוזג תהיה השפעה שלילית על התחרות בשוק.
4 ברם, אמירה בודדת שהובאה בהקשר זה, בדבר העדר השפעה של מגעים בין בנק אגוד לבין בנק
5 מזרחי על לקוחות בענף (ראו נספח 113 לתגובת בנק אגוד, 27.9.17, בעמוד 12), אינה מהווה
6 נתון בעל משקל בדבר התוצאה התחרותית הצפויה של המיוזג. לא למותר להעיר, כי כנגדה
7 מצויות הערכות של הפועלים בענף, על הפגיעה התחרותית הקשה הצפויה כפועל יוצא מן המיוזג
8 (ראו בין היתר תרשומת מיום 9.5.18, נספח 110 לתשובת הממונה, בעמוד 1; תרשומת מיום
9 5.2.18, נספח 11 לתשובת הממונה, בעמוד 3; תרשומת מיום 14.5.18, נספח 112 לתשובה
10 האמורה; תרשומת מיום 16.5.18, נספח 114 לתשובת הממונה, בעמוד 4).

11 211. עלתה טענה, כי יציאתו של בנק לאומי מן הענף בשנת 2013, לא הביאה לשינוי במחירים.
12 ואולם, באין נתונים המאפשרים להשוות את המצב התחרותי אז וכיום, קשה לייחס משקל רב
13 לטענה זו בהערכת החלטתו של מ"מ הממונה. הוא הדין גם בטענה נוספת, כי בשל משבר בענף
14 היהלומים, החלו יהלומנים לפעול בתחומים נוספים. גם כאן, לא נמסרו נתונים קונקרטיים,
15 המאפשרים לאמוד את משמעותה של הטענה האמורה.

16 212. עוד נטען, כי יושמה רפורמה בענף היהלומים, אשר הסדירה את הציות והאשראי בענף. על
17 פי הטענה, רפורמה זו הפחיתה באופן משמעותי את סיכוני הפעילות בענף, והנמיכה משמעותית
18 את חסמי הכניסה אליו. בתוך כך נטען, כי חסמי הכניסה נמוכים במיוחד עבור בנקים שהיו פעילים
19 בעבר בענף, אשר לא יתקשו לחזור לענף ולהתחרות בו. בהחלטת מ"מ הממונה, ובחומר שבפניי,
20 יש הדים לרפורמה האמורה (ראו, בין היתר, במצגת מפברואר 2017, נספח 46 לערר בנק אגוד).
21 עם זאת, לא הונחה תשתית ברורה המלמדת כי בשלב זה הניבה את הפירות המקווים, או כי קיים
22 אופק ברור במישור הזמן לכך. אוסיף, כי חומר הראיות מלמד כי אין בשלב זה צפי לכניסה של
23 בנקים אחרים לשוק זה (ראו תרשומת שיחה, 16.5.18, נספח 119 לתשובת הממונה; תרשומת
24 שיחה, 16.5.18, נספח 120 לתשובה הנ"ל), בין היתר על רקע קשיי הציות בענף. אכן, מן החומר
25 עולה, כי לשחקנים קיימים אין כוונה להרחיב את פעילותם]]

26 .[



בית הדין לתחרות ירושלים

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

תיק חיצוני:

213. העוררים טוענים, כי בסך הכול, מדובר בפעילות מצומצמת, בהיקף של פחות מ- 0.5% מסך האשראי במשק (פסקה 282 לחוות דעת מר פרלמן). ברם, גם אם כך הדבר, נותר בעינו החשש לפגיעה משמעותית בתחרות בשוק האמור. בהקשר זה צודקת הממונה בטענתה, כי בחינת התחרות נעשית על פי הגדרת השוק הרלוונטי. לכן, אין בעובדה שמדובר במקטע קטן בתחום הקמעונאות, כדי להשמיט את הבסיס מתחת להחלטת מ"מ הממונה.

214. הממונה לא שללה את האפשרות, כי ניתן להפיג את החששות לגבי אשראי ליהלומנים בתנאים מתאימים, כגון מכירה של פעילות לגוף אחר, תוך התחייבות להמשך הפעילות כפי שהייתה טרם המכירה (ראו פרוטוקול, 30.10.19, עמוד 49; ראו גם בפסקה 634 לתשובת הממונה לעררים, שם צוין כי מ"מ הממונה הכיר באפשרות להפיג את החששות באמצעות תנאים; עוד ראו גילוי דעת 2/11: הנחיות בדבר תרופות למיזוגים המעלים חשש סביר לפגיעה משמעותית בתחרות (18.7.11), בפסקה 14 ואילך). בטיעוני הממונה צוין, כי חלק גדול מן הרוכשים הפוטנציאליים כלל לא מעוניינים להיכנס לתחום. הואיל ונושא זה לא מוצה, יש להורות על השבת העניין למ"מ הממונה, אשר ייתן החלטה מנומקת לעיצומה של השאלה האם ניתן להפיג את החששות התחרותיים בהקשר זה באמצעות תנאים מתאימים.

215. יעילות כתוצאה מהמיזוג. מהחלטת מ"מ הממונה עולה, כי הוא לא השתכנע כי היעילות הנטענת היא משמעותית ומפיגה או ממתנת את הפגיעה הצפויה בתחרות, ולא כי היעילות ייחודית למיזוג ואינה ניתנת להשגה באמצעים אחרים. טענת העוררים בהקשר זה יוצאת מנקודת הנחה לפיה ככל שבנק יחזיק נתח שוק גדול יותר, כך הוא ייטה להתחרות בצורה אגרסיבית יותר. בהחלטה נכתב, כי לבנקים גדולים אין תמריץ להתחרות באופן אגרסיבי יותר, ובפועל הם נוטים לשמר את נתח השוק שלהם ונוכח חסמי המעבר הגבוהים "לנוח על זרי הדפנה" ולגבות מלקוחותיהם את המחירים המקסימליים. מבדיקת הרשות עלה כי דווקא בנקים קטנים הם אלו שיש להם תמריץ לחפש דרכים יצירתיות ומגוונות כדי למשוך לקוחות פעילים ולמצות את יכולותיהם התחרותיות.

216. בהחלטה צוין, כי לטענת העוררים עצמם, חיזוק בנק מזרחי מול הבנקים הגדולים יבוא לידי ביטוי בראשו ובראשונה בפעילות במגזר העסקי בה החל להתמקד לאחרונה, ולא בפעילותו במגזר הקמעונאי. רמת התחרות במגזר העסקי התגברה במהלך השנים כתוצאה מהפרדת קופות הגמל מהבנקים. בנוסף, במגזר העסקי פועלים גם ארבעה בנקים זרים. נכתב בהחלטה, כי לא



בית הדין לתחרות ירושלים

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

תיק חיצוני:

1 הוכח כי חיזוקו של בנק מזרחי במגזר העסקי מרפא את הפגיעה בתחרות במגזר הקמעונאי, שרמת
2 התחרות בו נמוכה הרבה יותר. בנוסף, יתרונות לגודל בשוק הבנקאות מתמצים בהיקף פעילות
3 מסוים, ולא הוכח כי יתרונות אלה טרם מוצו על ידי בנק מזרחי. על פי מחקרי עבר, היתרונות
4 לגודל בתחום הבנקאות בישראל מתמצים ברמת פעילות של בנק שנתח השוק שלו כ- 9% - 12%.
5 כמו כן, לא הוכח כי ייעול בפעילות המשותפת ישפיע על העלויות השוליות של הפירמה
6 המתמזגת וכי יעילות שתושג בעקבות המיזוג צפויה להתגלגל לצרכן. צוין, כי על אף שבנק מזרחי
7 נחשב כבנק היעיל במערכת, רמת המחירים שלו, על פי מדדים שונים, גבוהה באופן יחסי. גם
8 ממסמכים פנימיים של בנק מזרחי עולה כי המוטיבציה העיקרית לרכישת בנק אגוד נובעת מהשגת
9 רווח פיננסי הזדמנותי גבוה, הנובע בראש ובראשונה מרכישת הבנק במכפיל הון נמוך וכן
10 מהפחתת העלויות הקבועות, וכי רכישת בנק אגוד אינה בעלת ערך אסטרטגי עבור בנק מזרחי.
11 הרכישה אומנם צפויה להגדיל את ההון העצמי של בנק מזרחי, אך הגדלת ההון העצמי יכולה
12 להתבצע גם בדרכים אחרות.

13 217. העוררים טוענים, כי למיזוג תהיה השפעה חיובית על התחרות, בזכות שיפור בכושר
14 התחרות של בנק מזרחי, המהווה מתחרה עיקרי לשני הבנקים הגדולים. על פי הטענה, המיזוג
15 יביא לגידול בהונו של הבנק, ויאפשר לו להגדיל את היקף האשראי שהוא מעניק ואת סוגי הלווים
16 להם יוכל לתת אשראי] מנגד, טוענת הממונה כי
17 משמעות המיזוג היא הסטת הון של בנק אגוד מן המגזר הקמעונאי, הסובל מתחרות לקויה, למגזר
18 העסקי, בו רמת התחרות גבוהה יותר]
19 באופן ממשי. יוצא, כי עניין זה אינו נקי מספקות.

20 218. נטען עוד, כי המיזוג יאפשר לבנק מזרחי להגדיל את תיאבון הסיכון שלו]
21 ולהוזיל את מקורות המימון שלו] טיעונים אלה נותרו, בעיקרם, במישור הכללי.
22 לא סופקו נתונים או נקודות אחיזה קונקרטיות, המאפשרים לייחס להם משקל רב. לגבי תיאבון
23 הסיכון, אף עולה מן החומר סימן שאלה של ממש ביחס לתוקפה של הטענה האמורה]
24 .[

25 219. ביחס לטיעון אחר, הנוגע לגיוון תיק הלקוחות, ולחיזוק כושר התחרות של בנק מזרחי במגזר
26 העסקים הבינוניים, הובאו נתונים, לרבות לגבי גיוון פעילות האשראי של הבנק]



בית הדין לתחרות ירושלים

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

תיק חיצוני:

1 [מנגד,

2 מפנה הממונה לכוונה]

3 [אין בכוונה זו כדי לאיין את התועלת העולה לעניין זה מן החומר.

4 220. עוד נטען, כי המיזוג יחזק את בנק מזרחי כגורם תחרותי בשוק בו יש שני שחקנים דומיננטיים
5 (בנק לאומי ובנק הפועלים), וזאת בזכות יתרונות לגודל, הגדלה של פריסת סניפים, חיזוק יעילות
6 תפעולית, והרחבת בסיס לקוחות (ראו בפסקה 5.2 למסמך הפיקוח על הבנקים מיום 31.12.17).
7 בהקשר זה אכן עולה (ראו עמוד 559 לדו"ח ועדת זקן, נספח 39 לערר בנק מזרחי) מתאם ממשי
8 בין גודלם של בנקים, לבין יחס טוב יותר בין ההוצאות התפעוליות לבין יחידת תפוקה. מסקנת
9 הדו"ח, באופן תואם, היא כי מערכת הבנקאות הישראלית מתאפיינת ביתרונות לגודל. יתרון דומה
10 עולה גם מן הנתונים הנוגעים ליחס היעילות (ראו פסקה 218 לחוות דעתו של מר פרלמן) וליחס
11 בין עלות לבין יחידת תפוקה (שם, בפסקה 230). אוסיף, כי עמדת הממונה בנקודה זו נשענת על
12 מאמר מלפני 25 שנה. באין מחלוקת כי מאז חלו תמורות, יש להתייחס לדברים במידה של זהירות
13 מתבקשת.

14 221. לא נעלם מעיניי, בנקודה זו, כי מן הנתונים שבחוות דעת פרלמן, העוסקים ביחסי יעילות
15 שונים בבנקים בישראל, עולה כי דווקא בנק מזרחי הוא בעל יחסי היעילות הטובים ביותר (בכל
16 המדדים) (ראו פסקאות 218, 230, 239 לחוות הדעת). ברם, אין בפניי תשתית המלמדת כי בכך
17 מוצתה יכולתו של הבנק להפיק את התועלת הנובעת מן היתרון לגודל, ומה גם שמן האמור לעיל
18 עולים יתרונות נוספים הנובעים מן המיזוג.

19 222. אין חולק, כי הנטל לשכנע בקיומה של יעילות, הגוברת על הפגיעה בתחרות הנובעת מן
20 המיזוג, רובץ על העוררים (ראו ה"כ 10-12-36024 קניאל תעשיות אריז בע"מ נ' הרשות
21 להגבלים עסקיים (20.6.2012)). הממונה מפנה לכך, שתכליתו העיקרית של המיזוג, מנקודת
22 מבטו של בנק מזרחי, היא הזדמנות לעסקה פיננסית רווחית, ופוטנציאל משמעותי לסינרגיה
23 תפעולית]

24 [ברם, בכך אין כדי לגרוע מן הרציונלים

25 המערכתיים המפורטים באותו מסמכים] [העולים בקנה אחד עם

26 הנטען בפניי על ידי העוררים.



בית הדין לתחרות ירושלים

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

תיק חיצוני:

223. אשר לעמדת הממונה בדבר יחס הפוך בין גודלו של בנק לבין התמריץ שיש לו להתחרות, טוען בנק מזרחי כי הלכה למעשה, הוא מגדיל בהתמדה את נתח השוק שלו, בניגוד לבנק אגוד, המאבד נתח שוק בהתמדה. טיעון זה אינו משיב באופן ישיר לעמדת הממונה, המצביעה על כך שלבנקים קטנים תמריץ גבוה יותר להתחרות בגזרת המחיר (כפי שעושה בנק אגוד בהצעת "חשבון הפוך"); על כך שבנק מזרחי אינו מתחרה בגזרה זו;]

6

7 [בנסיבות אלה, אין מדובר בטיעון המשנה

8

באופן משמעותי את התמונה.

224. ניתן לסכם, כי קיימות אינדיקציות לתועלת צפויה הכרוכה במיזוג, הנוגעות לשיפור ביכולת התחרות של בנק מזרחי. עם זאת, תועלת זו לא כומתה. קיימים סימני שאלה האם, ובאיזו מידה, תתגלגל אל הצרכן. סימני השאלה הנוגעים לכך מתחדדים נוכח הקשיים המבניים בתחרות במערכת הבנקאות, אשר תוארו לעיל. בכל הנוגע לפגיעה התחרותית בשוק אותו הגדיר מ"מ הממונה בהחלטתו, הרי שמשעה שהנחות מ"מ הממונה וקביעותיו אינן יכולות לעמוד, קטנה החשיבות הנודעת לתועלת האמורה. בכל הנוגע לפגיעה התחרותית הנובעת מן המיזוג בתחום האשראי לענף היהלומים, לא ניתן, על פי התשתית שהוצגה, לקבוע, כי הורם הנטל להראות, כי התועלת הצפויה מן המיזוג עשויה להוות משקל נגד לכך. לפיכך, אין בנושא זה כדי להשפיע על התוצאה.

18

סיכום

225. הגיעה העת לסכם את העולה מפסק הדין. כפי שפורט לעיל, הגדרת השוק עליה התבסס הניתוח בהחלטת מ"מ הממונה מעוררת קשיים מהותיים, ואינה יכולה לעמוד. בחינת המעברים בין הבנקים, אשר היוותה נדבך מרכזי בהתנגדות למיזוג, מעוררת גם היא קשיים, הן במישור המושגי, הן במישור היישומי והמתודולוגי. בהתחשב במאפייניו של בנק אגוד, בדרכי פעילותו, בקשיים העומדים בפניו, לרבות במישור היעילות, ובהעדר אינדיקציה משמעותית בדבר השפעה של הבנק על השחקנים האחרים בשוק, אין בסיס לקביעה כי גריעתו של הבנק צפויה לפגוע באופן משמעותי בתחרות. מסקנה זו עומדת בעינה גם לנוכח רפורמות בענף הבנקאות, המצויות בשלבי התהוות שונים. נוכח כל אלה, עמדת מ"מ הממונה, כי המיזוג מעלה חשש סביר לפגיעה



בית הדין לתחרות ירושלים

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

תיק חיצוני:

1 משמעותית בתחרות, בכל הנוגע לסל השירותים הבנקאי, אינה יכולה לעמוד, על פי התשתית
2 הנרחבת שהוצגה.

3 226. יש יסוד לקביעת מ"מ הממונה בדבר חשש סביר לפגיעה בתחרות בכל הנוגע לאשראי
4 בתחום היהלומים. לא הונחה תשתית בדבר אפקט פרו תחרותי של המיזוג, העשוי להוות משקל
5 נגד הולם לפגיעה זו. בנסיבות אלה, יש להחזיר את העניין למ"מ הממונה, על מנת שיידרש
6 לשאלה האם ניתן להפיג את החשש האמור באמצעות קביעת תנאים. בהחלטה יתייחס מ"מ
7 הממונה גם לעניין נוסף, אשר לא לובן בהחלטה מושא העררים, והוא השאלה האם חשש תחרותי
8 שהעלה מ"מ הממונה, בדבר דפוסי פעולתו הצפויים של בנק מזרחי אם סך נכסיו המאזניים יתקרב
9 ל-20% מסך הנכסים המאזניים במערכת, נותר בעינו גם בעקבות מכתבה הנזכר של סגנית המפקח
10 על הבנקים (ראו פסקה 162 לעיל). נוכח לוחות הזמנים העולים מהסכמות הצדדים למיזוג,
11 החלטת מ"מ הממונה בעניינים אלה תינתן בכל ההקדם, ובכל מקרה לא יאוחר מיום 31.12.19.

12 227. ודוק. יש ממש בטענת הממונה, כי ההחלטה מושא העררים נשענה על מסד נתונים מקיף
13 ונרחב. עולה גם, כי בוצעה עבודה נרחבת ויסודית. צודקת הממונה גם בטענה, כי נקודת המוצא
14 היא שמדובר ברשות בעלת מומחיות ומקצועיות, להם יש לתת את המשקל הראוי. ההחלטה
15 מושא העררים הייתה שקולה ומפורטת. ברם, אין בכל אלה כדי לגרוע מן הקשיים המפורטים
16 לעיל. שלא כנטען, אין מדובר בקשיים הנוגעים להיבטים שוליים בהחלטת מ"מ הממונה, כי אם
17 בנדבכים מרכזיים של החלטה זו.

18 228. התוצאה של כל האמור היא, כי העררים מתקבלים. ההחלטה להתנגד למיזוג מבוטלת בזה.
19 העניין מוחזר למ"מ הממונה, על מנת שישלים את החלטתו, בהתאם לפסקה 226 לעיל. הממונה
20 תישא בשכר טרחת עו"ד של כל אחת משלוש קבוצות העוררים (בנק מזרחי, בעלי השליטה ובנק
21 אגוד), בסך של 50,000 ₪. לסכומים אלה אין לצרף מע"מ. הם מביאים בחשבון את היקף העבודה
22 שנדרשה בהליך זה, את מכלול הקביעות לעיל, את שיעורי שכר הטרחה שנפסקו בהליכים דומים,
23 ואת המורכבות הרבה הנוגעת להחלטת מ"מ הממונה, הגם שבסופו של יום, זו לא אושרה.
24 הסכומים ישולמו לא יאוחר מיום 1.1.20.

25 229. בשלב זה, ובהמשך להחלטות לפיהן נוהל ההליך תחת איסור פרסום, נאסר פרסומו של פסק
26 הדין, למעט פסקאות 1 – 4, 225 – 228. הצדדים יודיעו עד ליום 5.12.19 האם ישנם פרטים שהם



בית הדין לתחרות ירושלים

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

תיק חיצוני:

- 1 מבקשים להשמיט מתוך פסק הדין בטרם יפורסם. לאחר מכן, בדעתי להורות על מתכונת פרסום
- 2 פסק הדין, תוך השמטת פרטים ככל שיימצא לנכון.
- 3 ניתן היום, ל' חשוון תש"פ, 28 נובמבר 2019, בהעדר הצדדים.
- 4

עודד שחם, שופט

- 5
- 6
- 7
- 8