



רשות ההגבלים העסקיים

נימוקי הממונה על הגבלים עסקיים להחלטה לאשר בתנאים מיזוג

בין בנק דיסקונט לישראל בע"מ

לבין הבנק הבינלאומי הראשון לישראל בע"מ

א. מבוא

החלטה זו, כתוצאה של התנאים שנקבעו בה, מחייבת את בנק דיסקונט לישראל בע"מ (להלן: "דיסקונט") לסיים את החזקתו המהותית בבנק הבינלאומי הראשון לישראל בע"מ (להלן: "הבינלאומי"). החלטה זו מסיימת זיקה מהותית שהתקיימה בין שני הבנקים האמורים לאורך שנים, ויצרה לבנק דיסקונט אינטרס כלכלי ניכר בביצועים של הבנק הבינלאומי. מטבע הדברים, לזיקה מבנית כזו השפעה מצננת על התחרות ביניהם. בשים לב לכשלי התחרות הקיימים במערכת הבנקאית בישראל, ראיתי חובה לפעול לסיומה, וכך עשיתי.

ביום 15 ביוני 2010 הגישו דיסקונט והבינלאומי הודעות מיזוג לפי סעיף 20 לחוק ההגבלים העסקיים התשמ"ח-1988 (להלן: "החוק"). ביסוד ההודעות המיזוג עומד הסכם שנחתם בין דיסקונט לבין פיבי אחזקות בע"מ (בעלת השליטה בבינלאומי) (להלן: "פיבי אחזקות"), בקשר להחזקותיו של דיסקונט בבינלאומי, בו נקבעו בין היתר, התחייבויות לביצוע מהלך איחוד הון בבינלאומי, אשר אם יצא לפועל, יוביל לעליה של החזקות דיסקונט בזכויות ההצבעה בבינלאומי (להלן: "עסקת המיזוג").

עוד קודם למהלך נשוא המיזוג דנא, דיסקונט מחזיק ב-26.45% מזכויות ההון ו-11.09% מזכויות ההצבעה של הבינלאומי. איחוד ההון, אילו היה מתבצע ללא התנאים שלהלן, היה משווה את זכויות ההצבעה של דיסקונט לזכויות ההון. במילים אחרות, דיסקונט היה קונה דריסת רגל ב-26.45% מהזכות להון ולהצבעה בבינלאומי.

בשים לב לכשלי התחרות שכבר קיימים במערכת הבנקאית בישראל, לא ניתן היה לאשר מהלך בו דיסקונט מוסיף על החזקתו בבינלאומי ומהדק אותה. משכך, הבהרתי לצדדים למיזוג כי הדרך היחידה בה ניתן לאשר את איחוד ההון, הוא שכל גידול בהחזקות דיסקונט בבינלאומי יהיה הן ארעי בלבד, והן חלק ממתווה אשר מביא לכלל סיום את החזקתו המהותית של דיסקונט בבינלאומי. שני הבנקים האמורים נתנו לכך את הסכמתם.

לפיכך, התנאים בהם מאושר מיזוג זה מבטיחים כי לאחר איחוד ההון, ועל פני תקופה של מספר שנים, יפחתו אחזקות דיסקונט בבינלאומי, כך שבסוף הדרך לא יוכל דיסקונט להיות בעל עניין בבינלאומי. הירידה בהחזקות דיסקונט מתייחסת לכל החזקותיו בבינלאומי, לרבות ההחזקות שקדמו לאיחוד ההון.

אישור זה הוא חריג בנוף האישורים שניתנים למיזוגים – ובמידה רבה הוא מאיין את עצמו: האישור שניתן לדיסקונט להגדיל את החזקתו בזכויות השליטה בבינלאומי הוא ארעי, והוא אף כרוך בחיוב של דיסקונט להיפטר מהחזקות קודמות שלו בבינלאומי. להלן יפורטו הטעמים המרכזיים להחלטתי.

ב. הצדדים למיזוג ועסקת המיזוג

דיסקונט, הוא בנק ציבורי מסחרי המוחזק על ידי משפחת ברונפמן (כ-26%), מדינת ישראל (כ-11.7%) והיתרה בידי הציבור. הבנק עוסק במתן שירותים בנקאיים לרבות מתן אשראי, קבלת פיקדונות, קנייה ומכירה של ניירות ערך, ניהול חשבונות עובר ושב, פעילות משכנתאות ופעילות בשוק ההון. בבעלותו המלאה של דיסקונט בנק מרכזי לדיסקונט וכן, הבנק מחזיק מניות בבנק הבינלאומי. הכנסות הבנק בשנת 2009 עמדו על 4.75 מיליארד ₪ והרווח הנקי הסתכם ב-923 מיליוני ₪.

הבינלאומי, בנק ציבורי מסחרי בבעלות פ.י.ב.י. אחזקות בע"מ¹ (63.66% בהצבעה ו-33.74% בהון במניות 0.01 ע"נ, ו-6.87% בהצבעה ו-18.9% בהון במניות 0.05 ע"נ), בנק דיסקונט לישראל בע"מ (1.39% בהצבעה ו-0.74% בהון במניות 0.01 ע"נ, ו-9.71% בהצבעה ו-25.74% בהון במניות 0.05 ע"נ – ומכל הון המניות 26.45% מזכויות ההון ו-11.09% מזכויות ההצבעה) והיתרה בידי הציבור. הבנק עוסק במתן שירותים בנקאיים לרבות מתן אשראי, קבלת פיקדונות, קנייה ומכירה של ניירות ערך, ניהול חשבונות עובר ושב, פעילות משכנתאות ופעילות בשוק ההון. הבנק נמנה עם קבוצת הבינלאומי הכוללת בנוסף לבנק זה את בנק פועלי אגודת ישראל (פאג"י), יובנק, מסד ואוצר החייל. הכנסות הבנק בשנת 2009 עמדו על 2.164 מיליארד ₪ והרווח הנקי הסתכם ב-568 מיליוני ₪.

בהתאם להסכם שהובא בפניי, פ.י.ב.י. אחזקות תפעל לאיחוד הון של הבינלאומי בדרך של השוואת זכויות ההצבעה לזכויות בהון המניות. דיסקונט יתמוך באיחוד ההון. הבינלאומי יחלק דיבידנד, בגובה שהוסכם בין הצדדים, ודיסקונט ייהנה מחלקו בדיבידנד. בעקבות איחוד ההון, אחזקות דיסקונט בבינלאומי יעלו לכדי 26.45% גם בזכויות ההצבעה.

על-פי ההסכם, לאחר איחוד ההון יעביר דיסקונט לידי נאמן ("נאמן מחזיק") 15.36% מהון המניות של הבינלאומי (שיעור התוספת בזכויות ההצבעה בעקבות איחוד ההון). דיסקונט לא יהיה רשאי להורות לנאמן על אופן ההצבעה מכוח אותן מניות ("נאמנות עיוורת"), והנאמן לא יפעיל זכויות הצבעה כלשהן ביחס למניות אלו. במילים אחרות, דיסקונט לא יוכל לעשות שימוש בזכויות השליטה הנוספות שרכש, ואלה יוחזקו בידי נאמן עד למכירתן (להלן). ההסכם מוסיף וקובע כי עד תום שישה חודשים ממועד השלמת איחוד ההון, ימכור דיסקונט 6% מהון המניות, בכפוף למגבלות.

¹ בשליטת מר צדיק בינו.

כמו כן, ההסכם החדש משנה את ההסכם הקיים בין פיבי אחזקות לבין דיסקונט משנת 1983: זכות סירוב ראשון שהייתה לשני הצדדים לרכישת מניות של הבינלאומי מתבטלת לאחר איחוד ההון. כמו כן הזכות של דיסקונט להשפיע על מינויים של רבע מהדירקטורים לא תהיה תלויה בשיעור האחזקות של דיסקונט בבינלאומי ותיוותר בתוקף רק עד ליום 31 בדצמבר 2013², שבו הזכות האמורה של דיסקונט תתבטל.

ג. השפעת המיזוג על התחרות

מדובר במיזוג אופקי בתחום מתן שירותים בנקאיים לרבות מתן אשראי, קבלת פיקדונות וקנייה ומכירה של ניירות ערך.

מערכת הבנקאות בישראל מאופיינת במבנה ריכוזי בו קיימות 5 קבוצות בנקאות עיקריות ומספר בנקים קטנים נוספים, כאשר דיסקונט והבינלאומי הינם הקבוצה השלישית והחמישית בגודלה, בהתאמה. הריכוזיות גדלה כאשר בוחנים את תחום אספקת שירותי בנקאות למשקי בית ועסקים קטנים בו חולשות חמש הקבוצות על רוב מוחלט של הפעילות. גם בחינת סך הפעילות של המערכת הבנקאית מעלה שחמש הקבוצות העיקריות במערכת הבנקאות חולשות על מרבית הבנקים המסחריים וכן על תאגידים בנקאיים נוספים הפועלים בתחומי המשכנתאות, מימון ובנקאות לקידום עסקים.

בקביעתי בעניין ההסדרים הכובלים בין חמשת הבנקים הגדולים בישראל, עמדתי על כשלי התחרות במערכת הבנקאית בישראל. בין היתר נאמר שם:³

"הצירוף של מספר שחקנים מועט, חסמי כניסה גבוהים וחסמי מעבר משמעותיים, הוא מצע נוח להתפתחות נגע התחרות המועטה. בכל האמור לאספקת שירותי בנקאות למשקי בית ועסקים קטנים, חוברים למאפיינים אלה משתנים תחרותיים נוספים, והתוצאה הכוללת היא תחרות מוגבלת ונכה."

החזקה בין בנקים, דוגמת זו הקיימת בין דיסקונט לבינלאומי, מצננת את התחרות בין הבנקים, מאחר שרווחיות הבנק האחד תלויה גם ברווחיות הבנק המתחרה. המוטיבציה של דיסקונט לנקוט במהלכים עסקיים ותחרותיים, מושפעת גם מהתוצאה המסתברת של מהלכים אלה על רווחי הבינלאומי, כיון שנתח מהרווח של הבינלאומי מגיע לידי דיסקונט.⁴ בשוק בעל

² למעט במידה ולא יושלם מהלך איחוד ההון תוך שנה מיום חתימת החוזה, אז יידחה המועד הקובע ליום 31.12.04; או במידה שהמועד בו נתקיימו כל התנאים המתלים לא יחול עד תום 90 ימים מיום חתימת החוזה, אז יידחה המועד הקובע במספר ימים השווה למספר הימים שחלפו מתום 90 הימים.

³ קביעה לפי סעיף 43(א) לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988 בדבר הסדר כובל בין: **בנק הפועלים בע"מ, בנק לאומי לישראל בע"מ, בנק דיסקונט לישראל בע"מ, בנק המזרחי המאוחד בע"מ, הבנק הבינלאומי הראשון לישראל בע"מ**, 2009 **הגבלים עסקיים** 5001411, עמ' 9 שם.

⁴ Daniel P. O'Brien & D.Gilo, The Anticompetitive Effect of Passive Investment, 99 **Mich. L. Rev.** 1; E. ; Steven C. Salop, The Competitive Effects of Passive Minority Interests 69 **ANTITRUST L.J.** 611; Minority shareholdings, interlocking directorship and the EC M. Milanesi & A. Winterstein, competition rules - recent commission practice, **Competition Policy Newsletter** 1 (Feb.2002) 15

ריכוזיות ושיווי משקל אוליגופולי, הפגיעה התחרותית מצינון התחרות בין שתי קבוצות בנקאיות מתוך חמש גדולה במיוחד.

עמד על הדברים בית הדין להגבלים עסקיים בהחלטתו בעניין בש"א (הגבלים עסקיים) 916/03 **הממונה על הגבלים עסקיים נ' בראון-פישמן תקשורת בע"מ**, תק-מח 2004(1), 2131, 2135 (2004), בפסקה 15:

"... העובדה שלבראון-פישמן יש אינטרס כלכלי מובהק בשתי החברות אשר מתחרות ביניהן, עשויה להשפיע על שיקול דעתה בקבלת החלטות שיש להן השלכה על התחרות בין שתי החברות. שכן לאור האינטרס הכלכלי שלה בשתי החברות היא עשויה שלא להתייחס עוד בהחלטותיה לכל חברה בנפרד, אלא להתייחס לרווח המצרפי המופק על ידה משתי החברות גם יחד, מה שעשוי להפחית את התמריץ של שתי החברות להתחרות זו בזו."

כאמור, כיום בנק דיסקונט מחזיק ב-26.45% מזכויות ההון ו-11.09% מזכויות ההצבעה של בנק הבינלאומי. מדובר בהחזקה היסטורית שאושרה בשעתו על-ידי בנק ישראל (בשנת 1983).

קודם שהגיעו דיסקונט והבינלאומי להסכמות ביניהם, החלה רשות ההגבלים העסקיים לבחון את חוקיות ההחזקה של דיסקונט בבנק הבינלאומי בראי דיני ההגבלים העסקיים, ואף הובהר לצדדים כי קיימת אפשרות שלאחר בחינה וליבון ייקבע כי החזקה זו מפירה את הוראות הדין.

ד. התנאים העיקריים לאישור המיזוג

דיסקונט מחויב לרדת באחזקותיו בבינלאומי, בהתאם לאחד משני המתווים החלופיים שלהלן, אשר יימנו החל מיום ביצוע המיזוג (היינו מועד איחוד ההון, ולכל המאוחר החל מיום 31.12.10):

מתווה א' (חד-שלבי): ירידה אל מתחת ל-5% תוך 6 שנים.

מתווה ב' (דו-שלבי): בשלב הראשון: ירידה אל מתחת ל-10% תוך 5 שנים;

בשלב השני: ירידה אל מתחת ל-5% תוך שנתיים נוספות.

התקופה שנקצבה לבנק דיסקונט להשלמת הירידה בהחזקה ארוכה משמעותית מתקופות מכירה שנקבעו אגב אישור של מיזוגים אחרים. הטעם להבחנה ברורה על פני הדברים: בניגוד למיזוגים אחרים, בהם אגב אישור של מיזוג חויב הצד הרוכש למכור אחזקה אחרת שלו,⁵ הרי שאישור המיזוג דנא, כמפורט לעיל, מאיין למעשה את עצמו ואף מחייב את בנק דיסקונט לרדת משמעותית בשיעור ההחזקות בבנק הבינלאומי לעומת ההחזקות שהיו לו עובר למיזוג. בנסיבות אלה, ראיתי מקום לאפשר תקופת מכירה ארוכה מהמקובל.

⁵ וראו למשל: מזג 7915 012 סמייל **תקשורת בע"מ, בי תקשורת (אס פי) בע"מ, "בזק" החברה הישראלית לתקשורת בע"מ**, 2010 **הגבלים עסקיים** 5001604 (במסגרת העסקה רכשה חברת בי קומיוניקיישנס בע"מ, הנשלטת בעקיפין על ידי יורקום תקשורת בע"מ, את גרעין השליטה ב"בזק" החברה הישראלית לתקשורת בע"מ. אישור המיזוג הותנה במכירת החזקות קבוצת יורקום בחברת די.בי.אס שירותי לוויין (1998) בע"מ ("יס"); מזג 7625 **אן אס סי יונייטד אנטרטיימנט בע"מ, הד ארצי בע"מ 2009 הגבלים עסקיים** 5001394 (במסגרת העסקה רכשה NMC את חברת הד ארצי. אישור המיזוג הותנה בכך שחברת הד ארצי תמכור את המכונות האוטומטיות (וידאומטים) שבבעלותה לצד שלישי בלתי תלוי); מזג 6590 **דלק קפיטל בע"מ, הפניקס אחזקות בע"מ**, 2006 **הגבלים עסקיים** 5000463 (במסגרת ההסכם בין הצדדים הגדילה דלק קפיטל את אחזקותיה בפניקס. המיזוג הותנה בכך שחברת דלק השקעות ונכסים בע"מ תמכור את אחזקותיה, בחברת מנורה מבטחים החזקות בע"מ).

ה. סוף דבר

מדובר במיזוג אופקי בין שני בנקים, כאשר כבר כיום קיימת החזקה של דיסקונט בבינלאומי. החזקה בשיעור לא זניח של בנק אחד בבנק אחר מצננת את התחרות בין שני הבנקים, מאחר ורווחיות הבנק המחזיק תלויה גם ברווחיות הבנק המוחזק. בשוק בעל ריכוזיות ושיווי משקל אוליגופולי, כשוק הבנקאות בישראל, מיזוג כזה מקים חשש סביר לפגיעה משמעותית בתחרות, והרבה למעלה מכך.

בשים לב להסכם, אשר קובע העברה של המניות הנוספות שיירכשו על-ידי דיסקונט לידי נאמנות עיוורת, ותנאי המיזוג אשר מאיינים את המיזוג, ואף מחייבים את דיסקונט לרדת בשיעור ההחזקות אל מתחת להחזקות שהיו לו עובר למיזוג, ראיתי להודיע לחברות על הסכמתי למיזוג בכפוף לתנאים.

רונית קן

הממונה על הגבלים עסקיים

ירושלים, ז' אלול תש"ע

17 אוגוסט 2010