



## רשות ההגבלים העסקיים

### החלטה לפי סעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988

#### בדבר מתן פטור בתנאים מאישור הסדר כובל

#### להסדר שצדדים לו איגוד הבנקים והבנקים למשכנתאות

#### א. פתח דבר

בפניי הונחה בקשה למתן פטור לפי סעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988, (להלן: "חוק ההגבלים העסקיים") להסדר שצדדים לו איגוד הבנקים בישראל (להלן: "האיגוד"), וסקציית הבנקים למשכנתאות שבמסגרתו (להלן: "הבנקים למשכנתאות")<sup>1</sup>. עניינו של ההסדר שיתוף פעולה בין הבנקים למשכנתאות המיועד לצמצם את היקפם של מעשי הונאה ומרמה בתחום המשכנתאות, ואת הנזקים הנגרמים כתוצאה מהם.

לאחר שבחנתי את ההסדר ואת הכבילות המצויות בו, כמו גם את השפעתם האפשרית על התחרות בשוק הרלוונטי, לאחר שנועצתי בועדה לפטורים ולמיזוגים, ולאחר שהתקבלה המלצתו של המפקח על הבנקים, שוכנעתי כי אף שהכבילות עלולות להגביל את התחרות בחלק ניכר משוק המושפע מן ההסדר, הן אינן פוגעות פגיעה של ממש בתחרות בשוק כאמור, כי עיקרו של ההסדר אינו בהפחתת התחרות או במניעתה, וכי אין בו כבילות שאינן נחוצות למימוש עיקרו. מטעמים אלה והנימוקים שיפורטו להלן, ראוי הסדר לפטור לפי סעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים, בכפוף לתנאים המנויים בסיפת החלטתי.

#### ב. ההסדר

ההסדר בו עסקינן נעשה בין כלל הבנקים למשכנתאות הפועלים בישראל, אשר מאוגדים יחד בסקציית המשכנתאות של איגוד הבנקים בישראל (להלן: "האיגוד"). במסגרת ההסדר מבקשים הבנקים למשכנתאות לשתף ביניהם פעולה במספר היבטים, כשמטרתם המרכזית - מלחמה בתופעת ההונאות.

כך מבקשים הבנקים למשכנתאות לקיים ביניהם דיון משותף בנוגע לשיטות הונאה שונות בהן נתקלו, או עלולים להתקל, הצדדים להסדר - דפוסי פעולה (נשנים או חד פעמיים); מאפייני השיטה (גורמים מעורבים, קהל הנפגעים); מוקדים גיאוגרפיים מועדים וכדומה.

כן מבקשים הבנקים לקיים דיון משותף בנוגע לשיטות התגוננות מפני הונאות ולאמצעים מתקנים למניעת הונאות - לימוד משותף מנסיון העבר של בנקים נפגעים; דיון בדרכים לגילוי של מעשה

<sup>1</sup> הבנקים למשכנתאות הנכללים במסגרת זו הם: בנק אדנים למשכנתאות והלוואות בע"מ; בנק דיסקונט למשכנתאות לישראל בע"מ; בנק כרמל למשכנתאות והשקעות בע"מ; בנק לאומי למשכנתאות בע"מ; בנק עצמאות למשכנתאות ולפתוח בע"מ; הבנק הבינלאומי הראשון למשכנתאות בע"מ; "טפחות" בנק משכנתאות לישראל בע"מ; "משכן" בנק הפועלים למשכנתאות בע"מ; בנק איגוד לישראל בע"מ (מחלקת המשכנתאות); בנק ירושלים בע"מ; ובנק מרכנתיל דיסקונט בע"מ (מערך המשכנתאות).

מרמה (בכלל, ומבעוד מועד בפרט); שיטות הדרכה פנים מערכתיות להתגוננות מפני מעשה מרמה; טכניקות ממוכנות ואחרות מסייעות וכדומה.

הבנקים למשכנתאות אף מבקשים לפנות במשותף לחוקרים פרטיים, על מנת שיאתרו מוקדי הונאות. כך בדעת הבנקים להעביר לחוקרים הפרטיים את חשדותיהם, ואת המידע המבסס חשדות אלה. החוקרים הפרטיים ירכזו את החשדות, "יצליבו" מידע ויפעלו לאיתורם של מוקדי ההונאות. ריכוז המידע בידי גורם אחד מלווה ביתרון שיאפשר מחקר מעמיק ומקיף יותר אילו נבדק החשד על ידי כל בנק בנפרד.

לבסוף מבקשים הבנקים למשכנתאות לפנות במשותף לרשויות השלטון - המשטרה, משרד המשפטים, משרד הבינוי והשיכון, משרד האוצר וכדומה. לטענת מבקשי הפטור, הגשת דו"חות מקיפים ומעמיקים לרשויות האמורות צפויה לסייע לאותן רשויות במאמציה למיגור התופעה. בגין פניות מסוג זה טוענים המבקשים כי חל גילוי דעת 1/00, אשר דן בשיתופי פעולה בין מתחרים בפעולה מול רשויות השלטון.<sup>2</sup>

## ג. השפעת ההסכם על התחרות

ככלל, אין לשלול על פניו שיתוף פעולה אשר תכליתו - הפחתת נזקיו של נגע קשה של הונאות הפוגע בבנקים למשכנתאות, בלא מזר נראה לעין. עם זאת, אין להתעלם משני חששות תחרותיים מרכזיים אשר עולים משיתוף הפעולה בו עסקינן: החשש האחד עניינו החשש מפני חלחול; האחר הוא הסתברות לפגיעה תחרותית בגופים אחרים הפועלים בתחום המשכנתאות, ואשר אינם צד להסדר שבפניי.

להלן אדון בשני אלה.

### ג.1. חשש מפני פגיעה תחרותית בשל תופעת החלחול

ביצוע ההסדרים נשוא בקשה זו יצור זיקה בין הבנקים למשכנתאות חברי האיגוד, באופן המקים חשש לפגיעה בתחרות. הפגיעה העשויה להתרחש במקרה זה עניינה - העברת מידע בין הבנקים למשכנתאות לבין עצמם בנושאים הנוגעים לתחרות ביניהם, כגון תמחור, תנאי התקשרות אחרים בין בנק ללקוח, עלויות ורווחיות. שיתוף הפעולה בין הבנקים למשכנתאות - המתבטא בפגישות ושיחות בין בעלי תפקידים בהם - עשוי להוות כר נוח להעברות מידע בכגון דא.

העברות המידע הללו מקורן בתופעת החלחול או הזליגה (spillover). גם שיתופי פעולה פוריים בין מתחרים המבקשים לקדם יחד אינטרס חשוב, ואשר איחוד כוחותיהם מתבקש, עשויים לחלחל ולזלוג אל עבר פרקטיקות הפוגעות בתחרות, ובכך חסרונם.<sup>3</sup>

העברת מידע בנושאים של תמחור, תנאי התקשרות עם לקוחות וכל כיוצא באלה, בין מי שהם מתחרים אופקיים המחזיקים בנתח שוק של קרוב ל-100% משוק המשכנתאות, עשויה להפחית במידה רבה את התחרות בשוק המשכנתאות.

<sup>2</sup> גילוי דעת 1/00, שיתופי פעולה בין מתחרים בפעולה מול רשויות השלטון; 2000 הגבלים עסקיים 3007119.  
<sup>3</sup> על סכנת הזליגה ראו למשל Bellamy & Child, *Common Market Law of Competition*, (4<sup>th</sup> Ed., 1993), 239.

בשל חשש זה, נקבע משך הפטור לשלוש שנים בלבד, והותנה בשורה של תנאים אשר נועדו למנוע, או למצער - להפחית במידה משמעותית, את התממשות החששות הנובעים מהעברות מידע אפשריות בין הבנקים החברים בהסדר שבפניי.

כך, בהתאם למנגנון אשר ראיתי לנכון לקבוע כתנאי למתן הפטור, ימנה כל אחד מן הבנקים למשכנתאות "קצין בטחון", אשר יטפל באופן בלעדי בנושאי ההונאות, המרמה והזיופים בתחום המשכנתאות. קצין הביטחון לא יעסוק באף תחום מתחומי הפעילות האחרים של הבנק, ולא יהיה בעל עניין בו (או בבנק אחר), לא יהיה שותף לשיבות דירקטוריון או לשיבות אחרות הדנות בנושאים שאינם נופלים בתחום אחריותו ויוזמן לשיבות אלה רק לצורך דיון בנושאים הקשורים בתחום פעילותו. כן נקבע איסור מפורש להעברת מידע שאינו נוגע לתחומי שיתוף הפעולה, ובכלל זה מידע העשוי להפחית את התחרות בין הבנקים למשכנתאות. קצין הביטחון ומנהלו הכללי של כל אחד מהבנקים החברים בהסדר, יעבירו מידי שנה לרשות ההגבלים העסקיים כתב התחייבות אישי לשמירת תנאי הפטור.

## 2. ג. פגיעה במי שאינו צד להסדר

ההסדר שבפניי מקיף את כלל הבנקים למשכנתאות הפועלים בישראל. יחד עם זאת, קיימים בישראל גופים נוספים המסוגלים להתחרות בשירותים הניתנים בבנקים אלה: חברות הביטוח. כך, בהתאם לתקנה 8 לתקנות הפיקוח על עסקי ביטוח (דרכי השקעות ההון והקרנות של מבטח וניהול התחייבויותיו), התשס"א-2001 (להלן: "**תקנות ההשקעה**"), נקבע כי:

8" (א) מבטח רשאי לתת הלוואות ולהשקיע רק במהלך הרגיל של עסקיו, בתנאים מסחריים רגילים, ובהתקיים אחד מאלה:

...

(3) כביטחון להחזרת הלוואה נרשמה לטובת המבטח משכנתה ראשונה על זכות במקרקעין, ובלבד שסכום כל ההלוואות ללווה אחד, שלביטחון החזרתן נרשמה המשכנתה, אינו עולה על 60% מיחס ההלוואה לבטחונות; לשם רכישת דירת מגורים רשאי המבטח לתת הלוואה בשיעור העולה על 60% מיחס ההלוואה לביטחונות, ובלבד שההלוואה תבטח בביטוח אשראי למגורים המובטח במשכנתה, ויחס ההלוואה לביטחונות לאחר מתן כיסוי ביטוחי כאמור, לא יעלה על 55 אחוזים."

בהתאם לתקנה זו, ובעקבות שורה של שינויים שחלו בתקנות ההשקעה, הרי ששוק המשכנתאות אינו שייך עוד באופן בלעדי לבנקים למשכנתאות. הסרת החסמים הרגולטוריים פתחה את הדרך בפני חברות הביטוח הפועלות בישראל להתחרות בבנקים למשכנתאות.

בהתאם לנתונים המצויים בידי רשות ההגבלים העסקיים עתה, פעילותן של חברות הביטוח בשוק המשכנתאות מצויה בראשית דרכה, ועודה מצומצמת. עם זאת, קם חשש כי אי שיתופן של חברות הביטוח בהסדרי העברת המידע נשוא בקשה זו, יעמיד אותן בעמדת נחיתות אל מול הבנקים, ויגביה את חסמי הכניסה העומדים בפניהן בכניסתן לשוק. חברות הביטוח לא תוכלנה ליהנות מן היתרונות העשויים לצמוח משיתוף הפעולה אשר יבואו לידי ביטוי בהפחתת נזקי מרמה אליהם נחשפים נותני משכנתאות.

בשל חשש זה נקבע במסגרת התנאים למתן פטור זה כי כל מי אשר עוסק בתחום המשכנתאות יורשה להיות צד להסדר נשוא פטור זה באופן מיידי וללא תנאים כלשהם, בכפוף לקבלת אישור בית הדין או לקבלת פטור מקבלת אישור בית הדין מאת הממונה, ככל שכאלה יידרשו.

תנאי נוסף שראיתי לנכון לקבוע למתן הפטור, עניינו - הבטחת שוויון בהעברת המידע בין הצדדים השונים להסדר. תנאי זה נועד למנוע מצב בו בנקים גדולים, המרכזים בידיהם מידע רב, ישתפו ביניהם פעולה ויהנו מפירותיו של השיתוף, מבלי לשתף בפירות אלה את הבנקים הקטנים, להם נחיתות מבחינת היקפי המידע המצויים בידם. בהתאם נקבע כי מידע המועבר בהתאם להסדר נשוא הפטור יועבר על בסיס שוויוני, לכל אחד מהצדדים להסדר.

## **ד. סוף דבר**

לאחר שנועצתי בועדה לפטורים ומיזוגים, ראיתי לנכון להשתמש בסמכות הנתונה לי בסעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים ולהעניק את הפטור המבוקש, בכפוף לקיומם של התנאים המפורטים להלן.

תוקפו של פטור זה שלוש (3) שנים מיום מתן החלטתי זו.

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

## **ה. תנאים לפטור**

### **1. הגדרות**

בתנאים אלה:

**אדם** - לרבות תאגיד;

**בנק למשכנתאות** - כל אחד או יותר מאלה: בנק אדנים למשכנתאות והלוואות בע"מ; בנק דיסקונט למשכנתאות לישראל בע"מ; בנק כרמל למשכנתאות והשקעות בע"מ; בנק לאומי למשכנתאות בע"מ; בנק עצמאות למשכנתאות ולפתוח בע"מ; הבנק הבינלאומי הראשון למשכנתאות בע"מ; "טפחות" בנק משכנתאות לישראל בע"מ; "משכן" בנק הפועלים למשכנתאות בע"מ; בנק איגוד לישראל בע"מ (מחלקת המשכנתאות); בנק ירושלים בע"מ; בנק מרכנתיל דיסקונט בע"מ (מערך המשכנתאות);

**בעל עניין** - כהגדרתו של מונח זה בחוק החברות, התשנ"ט-1999;

**חוק ההגבלים העסקיים** - חוק ההגבלים העסקיים, תשמ"ח-1988;

**עוסק בתחום המשכנתאות** - בנק למשכנתאות כמובנו בחוק הבנקאות (רישוי), תשמ"א-1981 או מבטח כהגדרתו בחוק הפיקוח על עסקי ביטוח, תשמ"א-1981.

## 2. תנאים מהותיים

1. שיתופי הפעולה בין בנקים למשכנתאות בהחלפת מידע לגבי הונאות יתקיימו רק בין קציני בטחון.
2. בנק למשכנתאות ימנה מי מבין עובדיו שאינו בעל עניין בבנק, לאחראי על הטיפול במעשי הונאה ומרמה בתחום המשכנתאות (בתנאים אלה: "קצין בטחון"). קצין הבטחון ירכז מטעם הבנק באופן בלעדי את הטיפול במעשי הונאה ומרמה בתחום המשכנתאות וכן בשיטות התגוננות מפני הונאות כאמור ואמצעים מתקנים למניעת הונאות, ויהא זה תחום עיסוקו היחיד.
3. קצין בטחון לא יהיה שותף לשיבות דירקטוריון בבנק למשכנתאות או לשיבות אחרות הדנות בנושאים שאינם נופלים בתחום אחריותו ויוזמן לשיבות אלה רק לצורך דיון בנושאים הקשורים בתחום פעילותו.
4. לא יועבר מידע בין בנקים למשכנתאות אלא אם עניינו שיטות הונאה בבנקים למשכנתאות, שיטות התגוננות מפני מעשי הונאה ומרמה כאמור ואמצעים מתקנים למניעת הונאות, או מידע הנדרש לצורך פניה משותפת לחוקרים פרטיים שנעשתה רק לשם איתור מוקדי הונאות.
5. למען הסר ספק מובהר בזאת כי המידע שיועבר בין בנקים למשכנתאות לא יכלול כל פרט העשוי להפחית את התחרות ביניהם.
- בכלל זה, ומבלי לגרוע מכלליות האמור, לא יועבר בין בנקים למשכנתאות מידע שעניינו תוכניות עסקיות כלליות או פרטיות של בנקים למשכנתאות, עלויות של בנקים למשכנתאות, מאפייני שירותים בנקאיים של בנקים למשכנתאות, תמחור של בנקים למשכנתאות, רווחיות של בנקים למשכנתאות או תמחור, או מידע הנוגע לתנאי התקשרות ספציפיים בין בנק למשכנתאות לבין לקוחו, בעבר בהווה או בעתיד.
6. מגעים בין בנק משכנתאות אחד למשנהו במסגרתם מועבר מידע שעניינו שיטות הונאה בהן נתקלו או עלולים להיתקל בנקים למשכנתאות, שיטות התגוננות מפני מעשי הונאה ומרמה ואמצעים מתקנים למניעת הונאות, או מגעים במסגרתם נעשית פניה משותפת לחוקרים פרטיים על מנת שיאתרו מוקדי הונאות, ייעשו אך ורק באמצעות קציני בטחון אשר מונו בהתאם לתנאים אלה מטעמו של כל בנק למשכנתאות.
7. כל אדם העוסק בתחום המשכנתאות יורשה להיות צד להסדר נשוא פטור זה באופן מיידי וללא תנאים כלשהם, בכפוף לקבלת אישור בית הדין או לקבלת פטור מקבלת אישור בית הדין מאת הממונה, ככל שכאלה יידרשו.
8. מידע המועבר בהתאם להסדר נשוא פטור זה יהיה זמין, על בסיס שוויוני, לכל אחד מהצדדים האחרים להסדר.
9. אדם המשמש כמנהלו הכללי של בנק למשכנתאות, או המשמש כראש תחום המשכנתאות בבנק, וכן אדם שמונה כקצין בטחון בבנק משכנתאות יחתום טרם תחילת ביצוע תפקידו

ומידי שנה קלנדרית על כתב התחייבות בנוסח המצורף לתנאים אלה כנספח א'. כתב ההתחייבות יועבר לרשות הגבלים העסקיים 30 יום לאחר חתימתו.

10. מובהר בזאת כי אין באמור בתנאים אלה כדי למנוע ממנהלו הכללי של בנק למשכנתאות או מראש תחום המשכנתאות בבנק להתעדכן באשר לפעולותיו של קצין בטחון הפועל מטעם הבנק, או לקבל החלטות בנושאים המצויים בתחום אחריותו של קצין הבטחון.

11. כל ספק בדבר פרשנותם או תחולתם של תנאים אלה יובא להכרעת הממונה.

דרור שטרום

הממונה על הגבלים עסקיים

ירושלים, ט"ו אדר, תשס"ב

27 פברואר, 2002

**נספח א'**

אני החתום/ה מטה, ..... , נושא/ת ת.ז. שמספרה ..... , המשמש/ת כ..... בבנק ..... , מצהיר/ה בזה ומתחייב/ת כדלקמן :

1. קראתי במלואם את תנאי הממונה על הגבלים עסקיים למתן פטור מאישור בית הדין להסדר שבין בנקים למשכנתאות שעניינו - טיפול במעשי הונאה ומרמה בתחום המשכנתאות (תיק פטור 4314).
2. אני מודע/ת לכך כי קיום דווקני של כל התנאים הללו הוא הבסיס לקבלת פטור הממונה על הגבלים עסקיים להסדר זה.
3. ידוע לי כי הפרת התנאים הנזכרים מהווה עבירה פלילית על פי חוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח - 1988, שעונשה עד שלוש שנות מאסר.
4. כן ידוע לי כי סיוע להפרת תנאי האישור הנזכרים מהווה עבירה פלילית.
5. אני מתחייב/ת כי במסגרת תפקידי לא אתן ידי, במעשה או במחדל, להפרת תנאי מתנאים אלה.

_____	_____	_____
חתימה	שם מלא	תאריך

**אישור**

הנני מאשר/ת בזה כי ביום ..... הופיע/ה בפני מר/גב' ..... בעל/ת ת.ז. .... , ואחרי שהזהרתי/ה כי עליו/ה להצהיר את האמת וכי יהיה/תהיה צפוי/ה לעונשים הקבועים בחוק אם לא יעשה/תעשה כן, אישר/ה את נכונות ההצהרה הנ"ל וחתם/ה עליה בפני.

\_\_\_\_\_  
עו"ד,

מ.ר.