



רשות ההגבלים העסקיים

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

בדבר מתן פטור בתנאים מאישור הסדר כובל

להסדר שבין איגוד חברות הביטוח בישראל

לבין איי.אס.או. קליימסרצ' ישראל בע"מ

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 חברות הביטוח בישראל (להלן: "האיגוד"), ואיי.אס.או. קליימסרצ' ישראל בע"מ (להלן: "ISO"). ההסדר נוגע להקמה של מאגר מידע לאיתור הונאות בביטוח רכב מנועי, ניהולו ושימוש בו.

לאחר שבחנתי את ההסדר ואת הכבילות המצויות בו, כמו גם את השפעתם האפשרית על התחרות בשוק הרלוונטי ולאחר שנועצתי בועדה לפטורים ולמיזוגים, שוכנעתי כי אף שההסדר חל על חלק ניכר מהשוק, הרי שבכפוף לתנאים אותם ראיתי לנכון לקבוע, הכבילות שבו ניתנות להפטר לפי סעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים, בתנאים.

ב. רקע

תקנות ביטוח רכב מנועי (הקמה וניהול של מאגרי מידע), התשס"ד-2004 (להלן: "תקנות מאגרי המידע"), שהותקנו לאחרונה מתייחסות לשני מאגרי מידע: המאגר האחד - מאגר המידע הסטטיסטי, מוגדר בתקנה 1 לתקנות האמורות כ"מאגר המידע להערכת עלות הסיכונים בענף ביטוח רכב מנועי..."; המאגר השני הוא מאגר המידע לאיתור הונאות ביטוח, המוגדר כ"מאגר המידע המשמש לאיתור מקרי הונאה או מרמה בתחום ביטוח רכב מנועי".

על פי תקנות מאגרי המידע, "הונאות ביטוח" מוגדרות, ככלל, כמסירת עובדה כוזבת או מטעה למבטח, כמו גם העלמת מידע מהותי, במהלך החיתום, במהלך הוצאת הפוליסה או לשם קבלת פיצויים.

עניינה של החלטה זו במאגר המידע לאיתור הונאות ביטוח.

תקנות מאגרי המידע נקבעו כחלק מן הרפורמה בתחום ביטוח החובה לרכב, שראשיתה בחוק ביטוח רכב מנועי (ביטוח בתנאי תחרות מבוקרת והסדרים לתקופת מעבר), התשנ"ז-1997. חוק זה קובע כי מבטחים בביטוח רכב מנועי יפעלו בתנאי תחרות מבוקרת; כי התעריף האחיד לביטוח רכב חובה אשר חל עד היום יבוטל; וכי כל מבטח יקבע את תעריפי הביטוח עבור מבטחיו בעצמו, בין היתר על סמך נתוני עלות הסיכון הטהור. יצוין כי מאגר המידע הסטטיסטי - המשמש

רח' כנפי נשרים 22, ת.ד. 34281 ירושלים 91341 טלפון: 02-6556111 פקס: 02-6515330

jerusalem@antitrust.gov.il

לחישוב עלות הסיכון הטהור - מופעל על ידי ISO, מזה זמן. מובן כי תפקידה של ISO הוא בקביעות הסיכון הטהור וכי חל איסור על חברות הביטוח לתאם ביניהן שיעור עלות הסיכון הטהור המשמשת רכיב מהותי ממחיר השרות - פרמיית הביטוח.

אשר להונאות ביטוח - עד לאחרונה בוצע איתורן של אלה על ידי תאגיד משותף לכלל המבטחים - "אבנר". עם פירוק אבנר, הופסק הטיפול בהונאות ביחס לתביעות הנסמכות על פוליסות שהונפקו מיום 1.1.2003 ואילך. לפיכך, תחילת פעילותו של המאגר נשוא החלטה זו חיונית בהיבט של איתור הונאות ביטוח ומניעתן.

ג. תקנות מאגרי המידע

תקנות מאגרי המידע מסדירות באופן מפורט את אופן הפעולה של מאגר הונאות הביטוח, ואת יחסי הגומלין שבינו לבין המבטחים. כך קובעות התקנות, בין היתר, מי יורשה לקבל אישור להקים ולנהל מאגרי מידע מן המפקח על הביטוח, שוק ההון והחיסכון (תקנה 2); מה יהיו פרטי המידע שימסור המבטח למפעיל המאגר וכיצד יועבר המידע למפעיל המאגר (תקנה 4); מה יהיו תפקידי מפעיל המאגר (תקנה 5); אילו פרטי מידע ימסור מאגר המידע למבטחים (תקנה 6); כיצד ימומן מאגר המידע (תקנה 10); ועוד.

בין היתר קובעות התקנות חברות חובה של המבטחים במאגרי המידע הללו, בזו הלשון: "מבטח ידאג להתחבר, על חשבונו, למאגרי המידע, בדרך שיוורה המפעיל באישור הרשות המסומכת" (תקנה 4(ג)).

בהתאם, הקמת המאגר ובכלל זה מסירת הנתונים למאגר, קבלת מידע ממנו ומימונו נעשים על פי דין. מאידך, כל תיאום או שיתוף פעולה בין המבטחים שאינו נקוב כמחוייב על פי התקנות - חייב אישור מתאים לפי חוק ההגבלים העסקיים.

ד. מאגר המידע לאיתור הונאות ביטוח

מאגר המידע שיוקם יקלוט מידע מחברות הביטוח וממאגרים ציבוריים של משרד התחבורה, משרד הפנים, המשטרה, המוסד לביטוח לאומי ומד"א (יצויין כי תקנות מאגרי המידע מחייבות את חברות הביטוח לדווח למאגר המידע על פוליסות שהונפקו ועל תביעות פיצויים שהוגשו).

המידע יעובד על ידי המאגר ויועבר לחברות הביטוח בשלושה מודולים:

א. **חיתום** - כאשר המבטח מבקש להנפיק פוליסה למבוטח, הוא יזין נתונים שייקבעו מראש (דוגמת שם, מספר ת.ז., גיל, פרטי רכב וכו'). מערכת ISO תדווח על אי התאמה בין המידע שמסר המבוטח למבטח לבין המידע הקיים כבר במאגר.

ב. **תביעות** - לאחר שמבטח מדווח על תביעה ל-ISO, הוא יקבל מידע מסוגים שונים (כגון מספר תביעות של המבוטח בעבר, מספר תביעות של הרכב בעבר). המידע יתבקש על ידי כל אחד מהמבטחים בנפרד, לפי אמות מידה שייקבעו על ידי כל מבטח באופן עצמאי. מערכת ה-ISO לא תציג "פרשנות" למידע, ולא תעריך את מידת החשד הכרוכה בתביעה כלשהי.

ג. **שיטוט חופשי** - ניתן יהיה להציג למערכת ה-ISO שאילתות הקשורות לתביעה מסוימת באופן מעמיק יותר. לדוגמא - במקרה בו חברת הביטוח מעוניינת בקבלת פרטים אודות אנשים המעורבים בתביעה (סוכן הביטוח, עורך הדין המייצג את המבוטח).

יצויין כי ל-ISO ניסיון בהפעלת מאגר דומה בארה"ב. בהתאם, בידי ISO תוכנה אשר תותאם לתנאי הארץ ותושביה ותשמש בהפעלת המאגר.

ה. ההסדר

תקנות מאגרי המידע קובעות את התשתית לפעולת המאגר, אך הן אינן מסדירות את היחסים החוזיים שישירו בין המבטחים, המשתמשים בשירותי המערכת, לבין מפעיל מאגר המידע. על מנת להגדיר באופן מפורט את טיב השירות שיינתן על ידי מפעיל מאגר המידע למבטחים, התנהל מו"מ בין איגוד חברות הביטוח לבין ISO, בחסות המפקח על הביטוח, אשר סופו בהסכם המצוי בפניי.

ההסכם טרם נכנס לתוקפו: אחד מן התנאים המוקדמים לכך מחייב את 80% מן המבטחים להצטרף להסכם. בהתאם, נכון לעתה איגוד חברות הביטוח הינו צד להסכם ולא המבטחים.

הכבילה המרכזית הכלולה בהסכם עניינה **ועדה שתמונה על ידי איגוד חברות הביטוח**. לטענת הצדדים, על מנת לאפשר את הקמת המערכת וכן את פעילותה היעילה, יש להקים ועדה שתציג את המבטחים, ותפשט את תהליך קבלת ההחלטות בנושאים שוטפים, מבלי שתידרש לשם כך הסכמת כלל המשתמשים במאגר. הוסכם בין הצדדים כי הועדה תמונה על ידי איגוד חברות הביטוח.

בין תפקידי הועדה: מעורבות בגיבוש מסד הנתונים, מעורבות ב"הרצת" המערכת, בחינת מערכת הדו"חות של המאגר, נקיטת פעולות שישפרו את המערכת ויבטיחו את התאמתה לשוק הישראלי, גיבוש לוח זמנים להדרכה, איתור מאגרים חיצוניים נוספים שישמשו כמקור למידע, גיבוש רמת השירות ועוד.

ו. השפעת ההסדר על התחרות

ככלל, אין לשלול שיתוף פעולה אשר תכליתו - הפחתת נזקיו של נגע הונאות ביטוח. הנזק עקב הונאות ביטוח עומד על כ-10% עד 20% מסה"כ תשלום התביעות. במונחים כספיים, עלות ההונאות בתביעות מוערכת בין 350 מיליון ₪ ל-700 מיליון ₪. המאגר יסייע להפחית נזק זה.

עם זאת, ההסדר שבפניי כולל עניינים אשר אינם פועל יוצא של הוראות החוק, ובמרכזם - אותה ועדה אשר בכוונת האיגוד להקים על מנת שתציג את המבטחים מול ISO. עניין זה מעלה שני חששות תחרותיים מרכזיים: החשש מפני העברות מידע; וכן החשש מפני פגיעה תחרותית בחברות ביטוח קטנות, או שאינן מיוצגות באיגוד חברות הביטוח.

להלן אדון בשני אלה.

1.1. העברות מידע

המגעים בין חברות הביטוח שיתבצעו בקשר למאגר המידע עשויים להקים חשש לפגיעה בתחרות, על דרך של העברת מידע בין חברות הביטוח לבין עצמן בנושאים הנוגעים לתחרות ביניהם, כגון עלויות, רווחיות, מידע הנוגע למבוטחים ספציפיים ועוד. שיתוף הפעולה בין המבטחים בקשר למאגר ולדרכי ההתקשרות עם ISO, עשוי להוות כר נוח להעברות מידע בכגון דא. העברות מידע מסוג זה עשויות לבסס קו אחיד של פעולת החברות, הן בכלל והן כלפי מבוטחים מסויימים.

במקרה דומה שהובא בפניי ביקשו בנקים למשכנתאות לשתף ביניהם פעולה לשם מלחמה משותפת בהונאות. באותו מקרה ציינתי כך :

"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. 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."¹

אולם, במקרה הבנקים למשכנתאות דובר בנציג מכל בנק החבר בפורום שמטרתו הוא דיון בהונאות ומינעתן. בשל חשש זה, ראיתי לנכון לפטור את ההסדר שבפניי בכפוף לתנאים אשר נועדו להפחית במידה משמעותית, את התממשות החששות הנובעים מהעברות מידע אפשריות בין חברות הביטוח. על כן במרכזם של תנאים אלה - הטלת חובה על כל אחת מחברות הביטוח למנות "קצין הונאות" מטעם כל חברה החברה במאגר אשר יטפל בעניינים נשוא הפטור, והוא יהיה הנציג היחיד של חברות הביטוח שיבוא במגע עם נציגי חברות הביטוח האחרות ועם ISO במסגרת ההסדר שבפניי. קצין ההונאות לא יהיה בעל עניין במבטח.

2.1. פגיעה במי שאינו צד להסדר

נכון לעתה הצדדים להסדר הם ISO מחד ואיגוד חברות הביטוח מאידך. המבטחים עדיין לא הצטרפו להסדר באופן פרטני. יחד עם זאת, גם אם יצטרפו המבטחים להסדר (ובכלל זה אותם מבטחים שאינם חברים באיגוד), עדיין עשויים להיפגע מבטחים קטנים, ומבטחים שאינם חברים באיגוד, בייחוד בשל הועדה אשר בדעת האיגוד למנות.

לועדה נתונות סמכויות להחליט החלטות שונות בשמם של המבטחים כולם. לפיכך קם חשש, כי אם תמונה הועדה, לא יינתן ייצוג הולם לאינטרסים של חברות ביטוח אשר כוחן היחסי באיגוד אינו רב, ובייחוד - חברות ביטוח שאינן חברות באיגוד. חשש זה מתעצם נוכח העובדה כי אופן מינוי חברי הועדה עדיין אינו ידוע.

חברות הביטוח הנפגעות עשויות לעמוד בנחיתות אל מול חברות ביטוח אחרות, אשר האינטרסים שלהם במסגרת מאגר המידע יישמרו. כך, בעוד שחברות ביטוח מסוימות יוכלו ליהנות מן

¹ החלטה לפי סעיף 14 - איגוד הבנקים והבנקים למשכנתאות; 2002 הגבלים עסקיים 3013685, פסקה ג.1 (ההפניות הושמטו).

היתרונות שבמאגר המידע, חברות ביטוח אחרות יתקשו להפיק ממאגר המידע את המירב, מה שיבוא לידי ביטוי ביכולתן להפחית את העלות הכרוכה עבורן במלחמה בהונאות ביטוח.

בשל כך ראיתי לנכון לקבוע כי הקשר בין ISO לבין חברות הביטוח ייעשה באמצעות קציני ההונאות של כל אחת מחברות הביטוח - הא ותו לא.

ז. 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.

ח. תנאים לפטור

ח.1. הגדרות

בתנאים אלה:

איגוד חברות הביטוח -	איגוד חברות הביטוח בישראל;
בעל עניין -	כהגדרתו של מונח זה בחוק החברות, התשנ"ט-1999;
ההסדר -	ההסדר שבין איגוד חברות הביטוח לבין ISO מיום 27.2.2004, נשוא בקשת פטור 5650;
הונאות ביטוח -	כהגדרתן בתקנות מאגרי המידע;
חוק ההגבלים העסקיים -	חוק ההגבלים העסקיים, תשמ"ח-1988;
מבטח -	כהגדרתו בחוק הפיקוח על עסקי ביטוח, התשמ"א-1981, ובלבד שהצטרף להסדר;
תקנות מאגרי המידע -	תקנות ביטוח רכב מנועי (הקמה וניהול של מאגרי מידע), התשס"ד-2004;
ISO -	איי.אס.או. קליימסרצ' ישראל בע"מ;

ח.2. תנאים מהותיים

1. מבטח ימנה מי מבין עובדיו שאינו בעל עניין במבטח, לאחראי על הטיפול בעניינים הנובעים מן ההסדר (בתנאים אלה: "**קצין הונאות**"). קצין ההונאות ירכז מטעם המבטח באופן בלעדי את הטיפול בענייני הונאות ביטוח הנובעים מן ההסדר.

2. שיתופי הפעולה בין מבטחים יהיו תחומים לעניינם, אדמינסטרטיביים בלבד, נוגעים למאגר המידע, והם יתקיימו אך ורק באמצעות קציני הונאות.
3. קצין הונאות לא יהיה שותף לשיבות דירקטוריון במבטח או לשיבות אחרות הדנות בנושאים שאינם נופלים בתחום אחריותו ויוזמן לשיבות אלה רק לצורך דיון בנושאים הקשורים בתחום פעילותו.
4. למען הסר ספק מובהר בזאת כי המידע שיועבר בין מבטחים לא יכלול כל פרט העשוי להפחית את התחרות ביניהם, למעט מידע שהעברתו מחויבת על פי חוק ועל פי תקנות מאגרי המידע. בכלל זה, ומבלי לגרוע מכלליות האמור, לא יועבר בין מבטחים מידע שעניינו תוכניות עסקיות כלליות או פרטיות של מבטחים, עלויות של מבטחים, מאפייני שירותים של מבטחים, תמחור של מבטחים, רווחיות של מבטחים, או מידע הנוגע לתנאי התקשרות ספציפיים בין מבטח לבין לקוחו.
5. אדם המשמש כמנהלו הכללי של מבטח, וכן אדם שמונה כקצין הונאות אצל מבטח יחתום טרם תחילת ביצוע תפקידו ומידי שנה קלנדרית על כתב התחייבות בנוסח המצורף לתנאים אלה כנספח א'. כתב ההתחייבות יועבר לרשות ההגבלים העסקיים 30 יום לאחר חתימתו.
6. מובהר בזאת כי אין באמור בתנאים אלה כדי למנוע ממנהלו הכללי של המבטח להתעדכן באשר לפעולותיו של קצין ההונאות הפועל מטעם המבטח, או לקבל החלטות בנושאים המצויים בתחום אחריותו של קצין ההונאות.
7. התעורר ספק בדבר פרשנותם או תחולתם של תנאים אלה - יובא הדבר להכרעת הממונה.

דרור שטרום

הממונה על הגבלים עסקיים

ירושלים, י"א אייר, תשס"ד

2 מאי, 2004

נספח א'

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

1. קראתי במלואם את תנאי הממונה על הגבלים עסקיים למתן פטור מאישור בית הדין להסדר שעניינו - שימוש במאגר לצורך גילוי הונאות ביטוח (תיק פטור 5650).
2. אני מודעת/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' בעלת ת.ז. ואחרי שהזהרתי/ה כי עליו/ה להצהיר את האמת וכי יהיה/תהיה צפוי/ה לעונשים הקבועים בחוק אם לא יעשה/תעשה כן, חתם/ה על ההצהרה הנ"ל בפני.

עו"ד,

מ.ר.