

## החלטה לפי סעיף 14 לחוק התחרות הכלכלית, התשמ"ח-1988

### בדבר מתן פטור מאישור להסדר כובל להסכם בין

### בנק לאומי לישראל בע"מ לכרטיסי אשראי לישראל בע"מ

#### 1. פתח דבר

לפניי בקשה למתן פטור לפי סעיף 14 לחוק התחרות הכלכלית, התשמ"ח-1988 (להלן חוק התחרות), להסדר בין בנק לאומי לישראל בע"מ (להלן בנק לאומי) לחברת כרטיסי אשראי לישראל בע"מ (להלן כאל וביחד הצדדים). במסגרת ההסדר בנק לאומי יפיץ בקרב לקוחותיו העסקיים, כרטיסי אשראי במותגים "ויזה" ו-"מסטרקארד" של כאל, תמורת עמלת הפצה קבועה.

לאחר שבחנתי את ההסכם בין הצדדים ואת השפעתו על התחרות בשווקים הרלוונטיים ולאחר שהתייעצתי עם הוועדה לפטורים ולמיזוגים, שוכנעתי כי אין בהסדר בכדי לפגוע פגיעה של ממש בתחרות בשוק המושפע ממנו, כי עיקרו של ההסדר אינו בהפחתת התחרות או במניעתה וכי אין בהסדר כבילות שאינן נחוצות למימוש עיקרו של ההסדר. לאור האמור, מצאתי כי ההסדר ראוי לפטור לפי סעיף 14 לחוק התחרות, בהתאם לנימוקים שיפורטו להלן.

#### 2. ההסדר והצדדים לו

בנק לאומי הוא תאגיד בנקאי ללא גרעין שליטה, המספק מגוון שירותים בנקאיים ללקוחות פרטיים וללקוחות עסקיים, בתוך כך ניהול חשבונות עובר ושב, העמדת אשראי וערבויות, ניהול פיקדונות, פעילות סחר חוץ והנפקת כרטיסי אשראי. בנק לאומי הוא אחד משני הבנקים הגדולים במדינה.

כאל היא חברה פרטית המוחזקת על ידי בנק דיסקונט לישראל בע"מ (78%) והבנק הבינלאומי הראשון לישראל בע"מ (28%), כאל עוסקת בהנפקת כרטיסי אשראי מסוג "ויזה", "מסטרקארד" ו-"Diners", בנוסף, עוסקת בסליקת המותגים "ויזה",

"מסטרקארד", "ישראכרט" ו-"Diners". מעבר לתחום הנפקת כרטיסים וסליקה, כאל עוסקת בהעמדת אשראי צרכני ומתן הלוואות ללקוחות פרטיים ועסקיים.

### צמצום מסגרות האשראי לפי החוק להגברת התחרות בבנקאות

על בנק לאומי (וכן על בנק הפועלים בע"מ) חלה חובה לצמצום מסגרות אשראי מכוח הוראות סעיף 9(ג) לחוק להגברת התחרות ולצמצום הריכוזיות בשוק הבנקאות בישראל (תיקוני חקיקה), תשע"ז-2017 (להלן החוק להגברת התחרות בבנקאות). בהתאם לחובת הצמצום, תיק האשראי בבנק יצומצם כך שלא יעלה על 50% מגובה התיק כפי שהיה בשנת 2015. בחישוב סך מסגרות האשראי כאמור, יובאו בחשבון מסגרות אשראי של לקוחות הבנק הגבוהות מ-5,000 ש, ומסגרת אשראי של לקוח לא תופחת לסכום נמוך מ-5,000 ש. הוראה זו שונתה בצו משנת 2020 (על רקע מגפת הקורונה) כך שהצמצום היה עד לגובה 55% ומסגרת אשראי לא תופחת לסכום הנמוך מ-7,500 ש. ביום 31 לינואר 2022 צפוי לפוג הצו ועל בנק לאומי לצמצם את מסגרת תיק האשראי ל-50% (עד לסכום של 5,000 ש). אולם, ביום 13 לינואר 2022 פורסמה טיוטת צו חדשה להערוות הציבור (להלן טיוטת הצו). לפי טיוטת הצו, ההוראות בצו משנת 2020 יוארכו בשנה נוספת כך שעד ינואר 2023 הצמצום יישאר ל-55% (עד לסכום של 7,500 ש). בשנה שלאחר מכן ועד ינואר 2024 סך מסגרות האשראי בכרטיס אשראי של לקוחות הבנק לא יעלה על 51% מגובה התיק (כפי שהיה בשנת 2015) ומסגרת אשראי לא תצומצם לסכום הנמוך מ-8,500 ש. נכון למועד כתיבת החלטה זו, טיוטת הצו טרם אושרה.

### עיקרי ההסדר

לאור ההוראות הנוגעות לצמצום המסגרות, על בנק לאומי לצמצם בפרק זמן קצר כמות גדולה יחסית של מסגרות אשראי, ולכן ביקש להתקשר עם כאל בהסדר. לפי ההסדר, הבנק יפיץ כרטיס אשראי עסקי בקרב לקוחות עסקיים להם יצמצם את מסגרת האשראי, ואשר עומדים בקריטריונים שקבעה כאל. על פי מידע שנמסר לי מהצדדים, ההסכם יתמקד בלקוחות עסקיים גדולים.

שלבי ההסדר הם כדלקמן:

1. הבנק יעביר לידי כאל רשימה של הלקוחות שהבנק בחר לצמצם להם את מסגרת האשראי ועומדים בדרישות כאל, עם נתונים כלכליים שונים ובין היתר גובה המסגרת שצומצמה. רשימה זו לא תכלול פרטים מזהים של הלקוחות.
2. כאל תבחן את נתוני הלקוחות ותשיב לבנק למי מבין הלקוחות ברשימה היא מעוניינת להנפיק כרטיס עם מסגרת אשראי בסכום שלא יפחת מסכום המסגרת שלהם כיום, לאיזה מהלקוחות היא תסכים להנפיק בכפוף לתנאים והשלמת נתונים, ולאיזה מהלקוחות היא אינה מעוניינת להנפיק כרטיס עם מסגרת כאמור.
3. הבנק יפנה אל הלקוחות אותם אשרה כאל ויבקש את אישורם בכתב להעברת פרטיהם לכאל לצורך הנפקת כרטיס אשראי על ידי כאל. הבנק יעביר לכאל את פרטי הלקוחות שנתנו את הסכמתם יחד עם מסמכים הקשורים ללקוח ומצויים בידי הבנק. עם קבלת המסמכים, כאל תפעל ישירות מול הלקוחות לשם הנפקת כרטיסים.
4. כאל תשלם לבנק סכום קבוע עבור כל לקוח שהונפק עבורו כרטיס אשראי.

#### הסדרי הפצה לפי חוק הבנקאות (שירות ללקוח), תשמ"א-1981

הוועדה להגברת תחרות בשירותים בנקאיים ופיננסים נפוצים, שקדמה לחוק הגברת התחרות בבנקאות ומסקנותיה שימשו כבסיס לחוק (להלן **ועדת שטרומ**), מצאה כי בידי הבנקים, ובפרט בידי הבנקים הגדולים, קיים כוח הפצה שעלול לסכל תחרות מצד חברות כרטיסי האשראי המופרדות. הוועדה ביקשה לשים קץ לנוהג הקיים בו כל לקוח מקבל באופן אוטומטי כרטיס אשראי מהבנק שלו, דבר המסכל בפועל כל הליך של בחירה תחרותית בין כמה כרטיסים.<sup>1</sup>

לפיכך, נקבעה בדו"ח הסופי של הוועדה ההמלצה הבאה:

"הפצת והנפקת כרטיסי אשראי על ידי בנקים – כל הבנקים יציגו ללקוחותיהם את כל מגוון כרטיסי האשראי כאשר התצוגה תהיה בתנאים שווים וללא אפליה; בנק

<sup>1</sup> ועדת שטרומ (דוח הוועדה) 2016 (עמ' 35 – 37).

לא יסרב להציע ללקוח ולבצע עבורו הזמנת כרטיס אשראי שאינו שלו ולא יכבד

על גישה של הלקוח לכרטיסי אשראי שאינם שלו".<sup>2</sup>

במסגרת התיקונים העקיפים לחוק להגברת התחרות בבנקאות, נקבעו בסעיף 17 לחוק הבנקאות, (שירות ללקוח), תשמ"א-1981 (להלן חוק הבנקאות) הוראות דומות בנוגע להסכמי הפצה של כרטיסי אשראי בין תאגיד בנקאי למנפיק. בשפה חופשית, ההוראות כוללות את הכללים הבאים:

1. בכל פנייה של לקוח אל הבנק בבקשה להתקשר עמו בחוזה כרטיס אשראי, או פניה יזומה של הבנק אל הלקוח, הבנק יפיץ את הכרטיסים של מנפיקים עימם הוא מצוי בהסכמי הפצה.

כך מוגדרת, בין היתר, "הפצה" של כרטיסי אשראי בסעיף 17(א)(1) לחוק: "הצגה לפני הלקוח של פרטים לעניין המנפיקים הקשורים בהסכם הפצה ולעניין כרטיסי האשראי שהם מנפיקים."

2. המפקח על הבנקים יקבע הוראות ניהול בנקאי תקין (נב"ת), לאופן יישום הסכמי ההפצה.

3. בנק לא יסרב סירוב בלתי סביר להתקשר עם מנפיק בהסכם הפצה.

מבחינה תחרותית, מוטב היה שבפני כלל לקוחות הבנק יוצבו מגוון אלטרנטיבות להנפקת כרטיסי אשראי – חלקם כרטיסי אשראי בנקאיים וחלקם כרטיסי אשראי של המנפיקים האחרים. מגוון זה צפוי לסייע ללקוח בהשוואה בין תנאי הכרטיסים האמורים ולייצר תחרות "ראש בראש" בין המנפיקים.

זאת כאמור הייתה המטרה המוצהרת של המלצת ועדת שטרומ. ניתן ללמוד על תכלית ההוראה גם מדברי ההסבר של הצעת החוק להגברת התחרות בבנקאות:<sup>3</sup>

<sup>2</sup> ועדת שטרומ (דוח הוועדה) 2016 (עמ' 65).

<sup>3</sup> דברי הסבר להצעת חוק להגברת התחרות ולצמצום הריכוזיות בשוק הבנקאות בישראל (תיקוני חקיקה), התשע"ו-2016. 1514.

<https://fs.knesset.gov.il/20/law/20-ls1-347830.pdf>

"מטרת ההוראה המוצעת היא, לרתום את יכולת ההפצה הגבוהה של התאגידים הבנקאיים לטובת הגופים הפיננסיים המפוקחים שאינם תאגידים בנקאיים, ובכך לאפשר ללקוח לגוון את מקורות האשראי שהוא צורך מגופים שונים המתחרים זה בזה."

נכון ליום החלטה זו, טרם נקבעו הוראות של המפקח על הבנקים לעניין זה, כאשר המפקח על הבנקים מגבש טיוטה של הוראות נב"ת בנושא הסכמי ההפצה לפי חוק הבנקאות.

מבדיקת רשות התחרות עולה כי נכון להיום אין הסכמי הפצה שבמסגרתם יפוצו הבנקים כרטיסים חוץ בנקאיים לכלל הלקוחות ולכן הלכה למעשה כיום הוראת סעיף 7 לחוק הבנקאות אינה משיגה את מטרתה. יוער כי קיומה של הוראת נב"ת צפוי להקל על המנפיקים החוץ בנקאיים להתקשר עם הבנקים בהסכמי הפצה מכוח חוק הבנקאות, באמצעות הגדרתם המדויקת של תנאים סבירים להסכם שהבנקים אינם רשאים לסרב להם.

מטרת ההסכם העומד לפניי היא, כאמור, להקל על בנק לאומי בצמצום המסגרות לפי החוק להגברת התחרות בבנקאות.

בנק לאומי הצהירו בפניי כי מדובר בהסכם הפצה כהגדרתו בסעיף 7 לחוק הבנקאות, כך שבאל תהיה "מנפיק הקשור בהסכם הפצה עם הבנק" כהגדרתו באותו הסעיף. נוכח הצהרה זו, ועוד לפני שאתייחס להשלכות ההסדר הנדון על התחרות, עליי להדגיש כי לתפישתי הסדר זה רחוק מלהגשים את ייעודה של הוראת סעיף 7 לחוק הבנקאות.

ההסדר קובע באופן אינהרנטי כי כרטיסי האשראי של כאל לא יוצעו לכלל לקוחות הבנק בהתאם לקריטריונים שקובעת כאל, אלא רק ללקוחות שהבנק בוחר לצמצם להם את מסגרת האשראי. בנוסף, בפני לקוחות אלו לא יוצבו על ידי בנק לאומי אלטרנטיבות בדמות כרטיס בנקאי או כרטיס חוץ בנקאי אחר אלא רק כרטיס של כאל – כך שלא מתקיימת התחרות שהוראות הסעיף נועדו לקדם בין לאומי, כאל ומנפיקים אחרים על ליבו של כל לקוח לאומי, אילו בנק לאומי היה אכן מתקשר בהסכמי הפצה שמיישמים את הוראות סעיף 7 לחוק הבנקאות.

בכך, ההסכם משמר, הלכה למעשה, את היכולת של בנק לאומי לעשות שימוש בכוח ההפצה המצוי בידיו, בראש ובראשונה לטובת הנפקת כרטיסים בנקאיים. רק במקרים שבהם נמנע מבנק לאומי, בשל הוראות צמצום המסגרות, להנפיק כרטיס בנקאי ללקוח מסוים, הוא פונה למנפיק חיצוני אחד ויחיד, כאל, עמו הוא התקשר בהסכם.

### 3. הניתוח התחרותי

#### 3.1 עיקרו של ההסדר

ההסדר הוא הסדר הפצה במסגרתו כאל נהנית מגישה אל לקוחות עסקיים גדולים. מדובר בפלח לקוחות שאין לה בו פעילות עצמאית משמעותית, בין היתר בשל היעדר מידע מספק על לקוחות מסוג זה ובשל הצורך בהליך חיתום מורכב יותר. בעקבות ההסדר לכאל ייווצר קשר ישיר עם לקוחות אלה, שללא ההסדר ספק אם הייתה יכולה להתחרות עליהם. ההסדר מקדם את יכולתה של כאל לפתח את המומחיות הנדרשת בכדי לפעול ולהרחיב את פעילותה גם בקרב פלח לקוחות עסקיים בעלי אשראי משמעותי. מהצד השני, בנק לאומי נהנה כאמור מהאפשרות לספק ללקוחות שבחר לצמצם להם את מסגרת האשראי בבנק פתרון נוח - מסגרת אשראי מתאימה מגורם חוץ בנקאי. ההסדר אינו כולל כבילות נלוות כלשהן.

#### 3.2 השפעת ההסדר על התחרות

כאמור, ההסדר שאליו הגיעו הצדדים אינו מיישם את תכליתו של סעיף 70 לחוק הבנקאות. ברי כי הסכם הפצה שבו הבנק לא מעורב בהחלטה על אילו לקוחות יחול ההסכם הוא עדיף מבחינה תחרותית. לפיכך, בחנתי את השפעתו של ההסדר בשני מישורים עיקריים: האחד, השפעתו של ההסדר על התחרות על ליבם של לקוחות עסקיים גדולים, אשר בהם ההסדר מתמקד. בנוסף, בחנתי האם ההסדר אינו עלול לפגוע בתחרות בדרך של הפחתת הסיכוי להגשמת תכליתה של הוראת החוק הנ"ל.

לאחר הבחינה שערכתי, נחה דעתי כי ההסדר אינו פוגע פגיעה של ממש בתחרות בשוק. זאת בעיקר כי כיום לכאל אין כל גישה ללקוחות העסקיים שבהם מתמקד ההסדר שלפניי כך שאין כמעט חפיפה תחרותית בין הצדדים ביחס ללקוחות אלה. כמו כן, בעקבות ההסדר,

לכאל תיווצר גישה ישירה אל הלקוחות מה שצפוי לסייע לה לצבור את הידע, המידע והניסיון הדרושים על מנת להתחרות בעתיד בצורה עצמאית וישירה על לקוחות עסקיים גדולים.

כאמור, ההסדר אינו כולל כבילות נוספות ובכלל זה הוא אינו מונע מהצדדים להתקשר בהסכמי הפצה נוספים בעתיד בהתאם לחוק הבנקאות, לרבות הסכמי הפצת כרטיסי אשראי ללקוחות פרטיים ולקוחות עסקיים.

בנוסף, מאחר שההסדר אינו נוגע ללקוחות פרטיים, אין בו כדי להפחית את התמריץ של חברות כרטיסי האשראי בכלל, ושל כאל בפרט, לפנות בעתיד לבנק לאומי בדרישה להתקשר בהסכם התואם את הוראת סעיף 17, אשר שיבטיח הפצה שוויונית של כרטיסי האשראי לכלל לקוחות בנק לאומי.

הלקוחות הפרטיים הם הלקוחות המרכזיים שהוראת סעיף 17 נועדה לשרת ולשפר את מצבם. בשונה מהלקוחות העסקיים הגדולים, חברות כרטיסי האשראי פונות כבר היום ללקוחות פרטיים כעניין שבשגרה. יישום ההוראה יגרום לכך שהבנק יחויב להציע ללקוחות אלו אלטרנטיבות נוספות מלבד האלטרנטיבה של כרטיס האשראי הבנקאי.

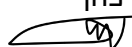
כמו כן, אני סבורה כי מודל התמורה הקבוע שבהסדר הוא מודל עדיף מבחינה תחרותית ממודל אלטרנטיבי של תמורה משתנה המושפעת בין היתר מהיקף האשראי שניתן ללקוח, ממשך ההתקשרות או מפרמטרים נוספים הקשורים לקשרי המנפיק עם הלקוח לאחר ההפצה, אשר עלול ליצור לבנק אינטרס ישיר ברווחי חברות כרטיסי האשראי וכן להקשות על הפצה שוויונית באופן שאליו כיוונה הוראת סעיף 17.

לאור האמור לעיל, שוכנעתי כי אין בהסדר בכדי לפגוע פגיעה של ממש בתחרות בשוק המושפע ממנו. בכך מתקיימים תנאי סעיף 14(א)(1) לחוק התחרות.

#### 4. סוף דבר

לאחר שנועצתי עם הוועדה לפטורים ולמיזוגים, ראיתי לנכון להשתמש בסמכות הנתונה לי בסעיף 14 לחוק התחרות ולהעניק את הפטור המבוקש למשך תקופת ההסכם שתסתיים ביום

30 באפריל 2024. החלטתי זו נתונה לערר בפני בית הדין לתחרות על ידי איגוד עסקי, ארגון צרכנים או כל אדם העלול להיפגע מההסדר הכובל עליו ניתן הפטור, בהתאם לסעיף 15(א) לחוק התחרות.

מיכל כהן  
  
הממונה על התחרות

י"ז שבט תשפ"ב

19 ינואר 2022