

תזכיר חוק ההגבלים העסקיים (תיקון מס' 16 – קביעת עמלה צולבת), התשע"ד-2014

1. שם החוק המוצע

הצעת חוק ההגבלים העסקיים (תיקון מס' 16 – קביעת עמלה צולבת), התשע"ד-2014

2. מטרת החוק המוצע והצורך בו

תכליתו של תיקון החוק המוצע היא להסמיך את הממונה על הגבלים עסקיים ("הממונה") לקבוע שיעורי עמלה צולבת עבור הסדרי סליקה צולבת של עסקאות בכרטיסי חיוב, במקום ההסדר המשפטי הקיים במסגרתו שיעור העמלה הצולבת נקבע במסגרת הליך שיפוטי של אישור הסדר כובל בבית הדין להגבלים עסקיים. תזכיר זה גובש בהתאם להחלטת הממשלה מספר 1551 מיום 10 באפריל 2014 (להלן: "החלטת הממשלה"), בהמשך להחלטת ועדת השרים לענייני יוקר המחיה, הריכוזיות ועידוד התחרותיות במשק מיום 23 בדצמבר 2013.

3. עיקרי החוק המוצע

עיקר 1 (סע' 1) – הסמכת הממונה על הגבלים עסקיים לקבוע את שיעורי העמלה הצולבת בעסקאות בכרטיסי חיוב

עמלה צולבת היא תשלום שגוף המנפיק כרטיס חיוב לצרכן גובה מהגוף הסולק את כרטיס החיוב עבור בית העסק שבו הצרכן, בעל כרטיס החיוב, ביצע רכישה. כאשר צרכן מבצע עסקה בכרטיס חיוב, מועבר התשלום מחשבון הבנק שלו אל המנפיק. משם מעביר המנפיק את התשלום אל הסולק שעומו התקשר בית העסק בו בוצעה הרכישה, בקיזוז העמלה הצולבת. הסולק מעביר לבית העסק את התשלום, וגובה מבית העסק עמלה. עמלת בית העסק למעשה כוללת בתוכה את העמלה הצולבת שהסולק שילם למנפיק. בהתאם, שיעור העמלה הצולבת משפיע על גובה העמלה שמשלם בית העסק לסולק ומהווה עבורה רף מינימום.

הירידה בעמלה הצולבת בשנים האחרונות הביאה להגברה של התחרות בתחום הסליקה ולירידה משמעותית בעמלות שמשלמים בתי עסק. בסופו של יום, עמלות אלה, בהיותן עלות לבית העסק, משפיעות על המחיר שמשלם הצרכן לבית העסק בגין המוצרים והשירותים שאותם הוא רוכש.

הסדרי סליקה צולבת, ותשלום העמלה הצולבת שבבסיסם, מאפשרים לבית עסק להתקשר עם סולק יחיד שיכבד את כלל כרטיסי האשראי – הן כרטיסים שהונפקו על ידו והן כרטיסים שהונפקו על ידי אחרים. ללא סליקה צולבת, בתי העסק היו נאלצים להתקשר בהסדרי סליקה נפרדים עם כל חברה שמנפיקה כרטיסי אשראי ביחס לצרכנים שמחזיקים את כרטיסיה. מצב דברים זה היה מקנה לכל מנפיק מעמד כעין מונופוליסטי ביחס לבית העסק, מביא להתייקרות העמלות שמשלמים בתי העסק ולחוסר יעילות.

בהתאם, הסדר סליקה צולבת וקיומה של עמלה צולבת שתאפשר הסדר כזה הינם יעילים ורצויים. אלא שבמבנה השוק הקיים בישראל, בו פועלות כיום שלוש חברות בלבד שהן הסולקות היחידות של כל כרטיסי החיוב ומעורבות בכל הנפקה של כרטיס חיוב, אין תמריץ ממשי לחברות הסולקות לפעול להוזלת שיעור העמלה הצולבת (ובעקבותיה, הוזלת עמלות בתי העסק). זאת, משום שהעמלה הצולבת מגיעה, לפחות בחלקה, אל כיסן של אותן חברות בכובען כמנפיקות כרטיסי האשראי. על כן נדרשת

אסדרה שלטונית לקביעת שיעור העמלה הצולבת הראוי.

עד כה, בהיעדר אסדרה אחרת, קביעת העמלה הצולבת נעשתה במסגרת הליך אישור הסדר כובל בבית הדין להגבלים עסקיים מכוח סעיף 7 לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח – 1988 ("חוק ההגבלים העסקיים"). אלא שהליך שיפוטי מתמשך אינו מתאים לקביעת העמלה הצולבת, שהיא במהותה החלטת על גובה מחיר. בדרך כלל אסדרת מחירים נעשית בהפעלת סמכות מנהלית, וההליך המנהלי הוא ההליך ההולם גם בהקשר הנוכחי של קביעת גובה העמלה הצולבת. בעולם לא מוכרת דוגמא נוספת של אסדרת העמלה הצולבת במסגרת הליך שיפוטי. בית הדין להגבלים עסקיים, אשר נדרש לעניין, קרא מפורשות להסדרה חקיקתית אחרת של נושא זה:

"...שמא בנסיבות העניין רגולציה באמצעות אישור בית הדין להסדר כובל אינה רגולציה אופטימלית... ניתן לקוות, כי הגורמים המתאימים ינצלו את תקופת ההיתר הזמני על מנת לבחון רגולציה הולמת יותר להסדרת סליקת כרטיסי האשראי" (ה"ע 610/06 בנק לאומי ואח' נ' הממונה על הגבלים עסקיים ואח' (לא פורסם) סעיף 13 להחלטה מיום 18.7.10).

בהתאם, תיקון החוק מבקש להסמיך את הממונה לקבוע את שיעורי העמלה הצולבת בעסקאות בכרטיסי חיוב.

עיקר 2 (סעיף 1) – אפשרות קביעת שיעורי עמלה צולבת שונים לסוגי עסקאות שונים

כאמור, תיקון החוק מבקש להסמיך את הממונה לקבוע את שיעורי העמלות הצולבות בעסקאות שונות הנעשות בכרטיסי חיוב. בכלל זה, מתבקש להסמיך את הממונה לקבוע עמלה צולבת בשיעורים שונים במקום בו הממונה סבור כי לעסקאות בגין נדרשת העמלה ישנם מאפיינים המצדיקים זאת, כגון עסקאות חיוב מידי (דביט) לעומת עסקאות חיוב נדחה. קביעת עמלה צולבת על ידי הממונה על הגבלים עסקיים בהליך מנהלי צפויה להוות חלופה עדיפה על פני קביעת העמלה במסגרת של הליך שיפוטי, ולאפשר למשק ליהנות מהתועלות שבקביעת עמלה צולבת באופן מהיר ומדויק, ובכלל זה הגברת התחרות בין חברות כרטיסי החיוב, הגברת רמת האבטחה, וצמצום השימוש במזומן.

עיקר 3 (סעיף 3-2) – עונשין ועיצומים

לשם קיום מטרות תיקון החוק, יש לקבוע אחריות פלילית ולאפשר הטלת עיצום בגין תשלום או גבייה של עמלה צולבת בשיעור שונה מזה שקבע הממונה.

עיקר 4 – סעיף 4: עתירה מנהלית

מוצע לתקן את התוספת הראשונה לחוק בתי משפט לעניינים מינהליים, התש"ס-2000, כך שהפיקוח שיפוטי על הממונה בהפעלת סמכותו לקביעת שיעור עמלה צולבת ייעשה באמצעות בית המשפט לעניינים מינהליים. תכלית מרכזית של תיקון החוק היא לשנות את הליך קביעת העמלה מהליך שיפוטי בפני בית הדין להגבלים עסקיים להליך מנהלי שהוא במידה רבה הליך פיקוח על מחירים. בהתאם, ערעור לבית הדין להגבלים עסקיים אינו הליך הפיקוח השיפוטי המתאים בקשר זה, אלא יש לקיים פיקוח שיפוטי בדרך של עתירה מנהלית לבית משפט לעניינים מינהליים.

4. השפעת החוק המוצע על חוקים קיימים

החוק המוצע כולל תיקון לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988 ותיקון התוספת הראשונה

לחוק בתי משפט לעניינים מינהליים, התש"ס-2000.

5. השפעת החוק המוצע על ההיבט המינהלי והתקן בשירות המדינה

לחוק המוצע אין השפעה על ההיבט המינהלי והתקן בשירות המדינה.

6. השפעת החוק המוצע על תקציב המדינה

לחוק אין השפעה על תקציב המדינה.

7. להלן נוסח החוק המוצע:

חוק ההגבלים העסקיים (תיקון מס' 16 – קביעת עמלה צולבת), התשע"ד-2014

הוספת פרק ד' 2. 1. בחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988¹ (להלן – החוק העיקרי), אחרי סעיף 31ד' לחוק העיקרי יבוא:

"פרק ד' 2: קביעת עמלה צולבת על עסקאות בכרטיסי חיוב

הגדרות 31ה. בפרק זה –

"כרטיס חיוב", "סולק", "סליקה" של עסקאות בכרטיס חיוב, "סליקה צולבת" של עסקאות בכרטיס חיוב – כהגדרתם בחוק הבנקאות (רישוי), תשמ"א-1981;

"מנפיק" – כמשמעותו בחוק כרטיסי חיוב, התשמ"ו-1986;

"עמלה צולבת" – העמלה המשולמת על ידי סולק למנפיק בגין סליקה צולבת של עסקאות בכרטיסי חיוב.

קביעת עמלה צולבת 31ו. הממונה רשאי לקבוע שיעורי עמלה צולבת של עסקאות בכרטיסי חיוב, ובכלל זה רשאי הוא:

(1) לקבוע עמלה צולבת בשיעור אפס;

(2) לקבוע שיעורי עמלה שונים לעסקאות מסוגים שונים;

¹ ס"ח התשמ"ח עמ' 128;

(3) לקבוע שיעורי עמלה שונים לעסקאות שבוצעו באמצעי תשלום שונים.

פרסום קביעת 31ז. הממונה יפרסם קביעותיו לפי סעיף 31ו' לחוק זה ברשומות ובאתר האינטרנט של הרשות. קביעת הממונה תכלול הנמקה, לרבות באשר לדרך חישוב שיעור העמלה הצולבת שקבע, ולמרכיבי העמלה שנלקחו בחשבון.

- תיקון סעיף 47 2. לסעיף 47(א) לחוק העיקרי תיתוסף פסקה (7) – "גבה או שילם עמלה צולבת הגבוהה מהעמלה שנקבעה לפי סעיף 31ו' לחוק זה."
- תיקון סעיף 50ד' 3. לסעיף 50ד' לחוק העיקרי תיתוסף פסקה (7) – "גבה או שילם עמלה צולבת הגבוהה מהעמלה שנקבעה לפי סעיף 31ו' לחוק זה."
- תיקון חוק בתי משפט לעניינים 4. בחוק בתי משפט לעניינים מנהליים, התש"ס-2000, בתוספת הראשונה, אחרי פרט 50 יבוא :
מנהליים
"51. עמלה צולבת – החלטת הממונה על הגבלים עסקיים לפי סעיף 31ו' לחוק ההגבלים העסקיים, תשמ"ח-1988."
