



בית הדין לתחרות ירושלים

12 יולי 2023

ת"כ 5531-03-23 רשות התחרות נ' כרטיסי אשראי לישראל בע"מ

בפני כב' השופטת חמר בזק רמפורט, סגנית הנשיא

המבקשת רשות התחרות
על ידי ב"כ עו"ד שגית חדר ועו"ד דרור מיטלמן

נגד

המשיבה כרטיסי אשראי לישראל בע"מ
על ידי ב"כ עו"ד חגי דורון ועו"ד שרון דניאלי

פסק דין

בקשה לפי סעיף 50 לחוק התחרות הכלכלית, התשמ"ח-1988 (להלן – החוק או חוק התחרות), ליתן תוקף של צו להסכמה שבין הממונה לבין המשיבה, על פיה, חלף הליכים לפי פרק 11 לחוק, תשלם המשיבה לאוצר המדינה סך 10,000,000 ₪.

רקע

1. המשיבה, כרטיסי אשראי לישראל בע"מ (להלן – כאל), חברה בשליטת בנק דיסקונט בע"מ (להלן – בנק דיסקונט), עוסקת בתחום כרטיסי האשראי (תפעול הנפקה וסליקה). כאל מנפיקה כרטיסים תחת "המותגים הפתוחים", ויזה ומאסטרקארד, לגביהם קיימים הסדרי סליקה צולבת. כן עוסקת היא במותג "דיינרס" שהוא "מותג סגור", המונפק בידי דיינרס קלוב ישראל בע"מ, שבשליטת המשיבה. דיינרס נסלק בבלעדיות בידי כאל.

2. באוגוסט 2019 התקבלה ברשות התחרות (להלן – הרשות) פנייה, במסגרתה נטען בין היתר כי כאל קושרת בין סליקת מותג כרטיס החיוב הסגור שלה, דיינרס, לסליקת כרטיסי החיוב הפתוחים. בעקבות כך החלה רשות התחרות בבירור, האמנם כאל נקטה בפרקטיקה הנטענת, והאם בכך הפרה היא הוראות שונות שחלו עליה.



בית הדין לתחרות ירושלים

12 יולי 2023

ת"כ 5531-03-23 רשות התחרות נ' כרטיסי אשראי לישראל בע"מ

מדובר בתוראות אלו:

1

2

3 א. סעיפים 2.1-2.2 להסדר פשרה שגובש בין הממונה לבין חברות כרטיסי האשראי
4 והבנקים (להלן – הסדר 2012) לאישור הסדר כובל בתנאים (להסדר זה ניתן תוקף
5 של פסק דין במסגרת ה"כ (ירושלים) 601-06 בנק לאומי לישראל בע"מ נ' איים
6 רשתות שיווק מוצרי צריכה בע"מ (פורסם במאגרים; 7.3.2012)), שזו לשונם:

7

8 2.1" יחול איסור על ישראלכרט, לאומי קארד וכ.א.ל, לקשור
9 בין סוגים שונים של כרטיסי אשראי הנסלקים על ידי כל
10 אחת מהן כלפי בית העסק.
11 2.2 מבלי לגרוע מהאמור לעיל, יחול איסור על ישראלכרט,
12 לאומי קארד וכ.א.ל להרע באופן כלשהו, במישרין או
13 בעקיפין, את תנאי הסליקה של בית עסק, שהיה קשור
14 עם מי מהחברות בחוזה למתן שירותי סליקה ואשר
15 החליטו לצמצם את מספר סוגי הכרטיסי שיסלקו על ידי
16 אותה החברה".
17

18 ב. סעיף 8 בתנאי פטור הסליקה הצולבת לפטור בתנאים להסדר הסליקה הצולבת
19 (החלטה לפי סעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988, בדבר מתן פטור
20 בתנאים מאישור הסדר כובל להסדר חברות כרטיסי האשראי בנוגע להסדר לסליקה
21 צולבת: לאומי קארד בע"מ, בנק לאומי לישראל בע"מ, כרטיסי אשראי לישראל
22 בע"מ, בנק דיסקונט לישראל בע"מ, הבנק הבינלאומי הראשון לישראל בע"מ,
23 ישראלכרט בע"מ (25.4.2018) רשות התחרות 501497 (להלן – פטור הסליקה
24 הצולבת) (תנאים אלו נקבעו לקראת סיום תוקפו של הסדר 2012). זו לשונו של
25 סעיף 8:
26

27 "8. חברת כרטיסי אשראי לא תהיה צד להסכמה שכוונתה או
28 תוצאתה המסתברת היא קשירה בין סליקת כרטיסי חיוב המונפקים
29 על ידי צד להסכם לבין סליקת כרטיס חיוב המונפק על ידי מי
30 שאינו צד להסכם. תוקפו של תנאי זה החל מיום 1.1.2019".
31

32 3. במסגרת הבדיקה נשלחו לכאל דרישות נתונים, שבמענה להן כאל העבירה לרשות
33 מסמכים בהיקף ניכר שכלל, כאמור בבקשה, עשרות אלפי מסמכים פנימיים, ובהם
34 תכתובות בין בין מנהלי תיקי לקוחות בכאל למספר מדגמי של לקוחות (כ-30).
35 כמו כן התקיימו בין הרשות לבין כאל שיחות ופגישות, במסגרתן גם הוצגו לכאל



בית הדין לתחרות ירושלים

12 יולי 2023

ת"כ 5531-03-23 רשות תחרות נ' כרטיסי אשראי לישראל בע"מ

- 1 ממצאים ראשוניים מן הבדיקה וניתנה לכאל האפשרות לשטוח את טענותיה
- 2 הראשוניות בפני הרשות. במסגרת זו הגישה כאל הגישה לרשות טיעונים עובדתיים
- 3 ומשפטיים בכתב, כמו גם תוות דעת כלכלית בנושא.
- 4
- 5 4. כאמור בבקשה, ממצאי הבדיקה העלו מספר אינדיקציות ראשוניות לכך שבמספר
- 6 מצומצם של מקרים בין השנים 2018-2020 גורמים בודדים שאינם בדרג בכיר בכאל
- 7 הציגו או שקלו להציע תנאים מסחריים מיטיבים לשירותי סליקה של כרטיסי חיוב
- 8 מהמותג "דיינרס", ללקוח שירכוש או ימשיך לרכוש מכאל שירותי סליקה של
- 9 כרטיסי חיוב מאחד או יותר מהמותגים הפתוחים.
- 10
- 11 5. ביום 25.1.22 הממונה שלחה דרישת גתונים נוספת לכאל כדי להמשיך את בירור
- 12 העובדות. בעקבות זאת, התקיים שיח בין הרשות ובין כאל, במהלכו גובשה
- 13 ההסכמה לפניי, ובקשה ליתן לה תוקף של צו מוסכם, בדבר תשלום 10,000,000 ₪
- 14 לאוצר המדינה, הסכמה שייתרה את המשך הבירור בידי הרשות, וזאת חלף הליך
- 15 לפי פרק 11 לחוק התחרות הכלכלית.
- 16
- 17 עיקרי הצו המוסכם
- 18
- 19 6. על פי המוסכם, חלף הטלת עיצום כספי על כאל, תשלם כאל לאוצר המדינה 10
- 20 מיליון ₪, וזאת מבלי שיהיה בכך משום הודאה או הסכמה מטעם כאל או מי
- 21 מטעמה לרבות נושאי משרה בה, עובדיה ובעלי מניותיה, בעבר ובהווה, כי הפרו
- 22 את החוק, החלטות הממונה או כל דין אחר באופן כלשהו.
- 23
- 24 7. עוד הוסכם, בכפוף לאישור הצו המוסכם על ידי בית הדין ובכפוף לקיום
- 25 התחייבויותיה של כאל, כי הממונה לא תנקוט כל צעדי אכיפה כנגד כאל או מי
- 26 מטעמה בגין ביצוע המעשים נשוא הצו המוסכם. מעשים המוגדרים בצו המוסכם
- 27 כך: "מקרים שהתרחשו בין השנים 2018-2020 בהם הוצעו תנאים מסחריים
- 28 מיטיבים לשירותי סליקה של כרטיסי חיוב מהמותג "דיינרס", ללקוח שירכוש או
- 29 ימשיך לרכוש מכאל שירותי סליקה של כרטיסי חיוב מאחד או יותר מהמותגים
- 30 הפתוחים".
- 31



בית הדין לתחרות ירושלים

12 יולי 2023

ת"כ 5531-03-23 רשות התחרות נ' כרטיסי אשראי לישראל בע"מ

שיקולי הממונה – צו מוסכם חלף נקיטת הליכים

1
2
3 8. בבקשה מסבירה הממונה כי סבורה היא שההתקשרות בצו המוסכם, עדיפה על
4 נקיטת הליכים אחרים לפי החוק כלפי כאל. ההסכמה גובשה בהמשך לבדיקה
5 שהתחילה בעניינה של כאל, כשזו טרם הושלמה והייתה דורשת השקעת משאבים
6 ניכרת הן מטעם הממונה והן מטעם כאל לצורך השלמתה. נוכח כך הצו המוסכם
7 מביא לחיסכון בעלויות בירור הטענות ומקצר את משך ההליכים. בהקשר זה כאל
8 העלתה בפני הממונה שורה ארוכה של טענות עובדתיות, משפטיות וכלכליות, אשר
9 לשיטתה של כאל מאיינות ולמצער, ממזערות את האנדיקציות שמצאה הממונה.
10 טענות אלו היו מחייבות בירור הדורש את עיתותיו, בירור שנחסך באמצעות
11 ההסכמה שגובשה.

12
13 9. זאת ועוד, ככל שהבירור היה מושלם והיו נקבעים ממצאים כנגד כאל ואף היה
14 מוטל עיצום כספי לפי פרק ז' לחוק – הרי שזה היה עשוי, מטבע הדברים, לעמוד
15 לבחינה משפטית במסגרת הליך ערר בפני בית הדין, הליך שגם הוא דורש את
16 עיתותיו ומשאביו, כשתוצאותיו של ההליך אף אינן ודאיות מבחינת הצדדים.
17 ההסכמה בין הצדדים תאפשר לממונה ולבית הדין להפנות ממשאביהם לטיפול
18 בנושאים נוספים בעלי חשיבות ציבורית, באופן המשרת את אינטרס הציבור, וכן
19 צפויה לחסוך זמן שיפוטי יקר.

20
21 10. כאמור בבקשה, בקביעת סכום החשלום לאוצר המדינה נלקחו בחשבון השיקולים
22 הקבועים בסעיף 50 לחוק התחרות ביחס לקביעת סכום עיצום שיוטל בגין הפרת
23 החוק. שיקולי הממונה לקביעת סכום העיצום הכספי לפי חוק התגבלים העסקיים
24 פורטו בגילוי דעת 1/16 : שיקולי הממונה על הגבלים עסקיים בקביעת גובה עיצום
25 כספי (26.10.2016) רשות התחרות 501072 (להלן – גילוי דעת) ובתיקון לגילוי
26 דעת 1/16 : שיקולי הממונה על התחרות בקביעת גובה עיצום כספים (24.11.2019)
27 רשות התחרות 501683 (להלן – התיקון לגילוי הדעת).

28
29 11. כאמור בבקשה, בבסיס הדברים, נלקח בחשבון העיצום המרבי שניתן להטיל על
30 כאל לפי החוק, בהתאם לגובה מחזור המכירות של כאל (בהתאם לגילוי הדעת,
31 מחזור המכירות של התאגיד הרלוונטי כולל את מחזורי המכירות של כלל החברות



בית הדין לתחרות ירושלים

12 יולי 2023

ת"כ 23-03-5531 רשות התחרות ג' כרטיסי אשראי לישראל בע"מ

1 השולטות בו ונשלטות על ידוף נתון שמרחיב מאוד את בסיס העיצום המרבי). צוין
2 שהעיצום הכספי המירבי חושב בהתחשב בכך שחלק מהתקופה הרלבנטית חלה
3 לפני כניסתו לתוקף של התיקון לחוק התחרות שהעלה את גובה העיצום הכספי
4 המקסימלי מ-24 מיליון ש"ח ל-100 מיליון ש"ח וכן לפני התיקון לגילוי הדעת, כך
5 שגובה העיצום המרבי שניתן להטיל על כאל בגין תקופה זו נמוך יותר; אשר
6 לעיצום הבסיס ולמידת העלילות לפגיעה בתחרות – נוכח טיב הטענות שעסקו
7 בהפרת הוראה פרטנית, בשלב בו גובשה ההסכמה לא נבחנה בידי הרשות העלילות
8 לפגיעה בתחרות ומידתה. בהתאם, נאותה הממונה להעמיד את גובה עיצום הבסיס
9 על הרף הנמוך. מנגד, נלקח בחשבון כשיקול מחמיר כי המעשים נשוא הצו היו
10 עלולים לעלות כדי הפרה של הוראה פרטנית שהוטלה על כאל כאמור. כשיקול
11 מקל, נלקח בחשבון כי בעבר של כאל אין הפרות קודמות של חוק התחרות. מעבר
12 לשיקולים אלו, ששיקפו את הפוטנציאל המקסימלי של מסלול העיצום הכספי, בו
13 לא נקטה הממונה, הרי שנוכח נכונותה של כאל לסיים את ההליכים באמצעות צו
14 מוסכם, מצאה הממונה כי יש מקום להפחית משמעותית את הסכום שישולם על ידי
15 כאל בהשוואה לסכום שהיה מוטל עליה במסגרת עיצום כספי, והוסכם על תשלום
16 10,000,000 ש"ח לאוצר המדינה.

17
18 12. הממונה סבורה כי הצו המוסכם במתכונתו המוצעת יסייע להרתעה מפני הפרת
19 החוק ויקדם את הציות לו תוך חיסכון במשאבי הרשות שיוקצו לפעולות אכיפה
20 גוספות, וכי הבחירה במתווה המוסכם עדיפה על פני הפעלת סמכויות אחרות
21 הנתונות לממונה על פי חוק.

22 הערות הציבור

23
24
25 13. הודעה על כוונת הרשות להגיש בקשה לאישורו של הצו המוסכם על ידי בית הדין,
26 פורסמה ובעקבות כך התקבלו הערות מן הציבור מטעם התנועה לאיכות השלטון
27 (להלן – התנועה) ומטעם מקס איט פיננסים בע"מ (להלן – מקס). הערות אלו
28 נשקלו בידי הממונה, אך היא לא מצאה בהם עילה לשנות מהצו המוסכם העומד
29 עתה לאישור.

30



בית הדין לתחרות ירושלים

12 יולי 2023

ח"כ 5531-03-23 רשות התחרות נ' כרטיסי אשראי לישראל בע"מ

דיון

1

2

3

4

5

6

7

8

9

10

11

12

13

14

15

16

17

18

19

20

21

22

23

24

25

26

27

28

29

30

31

14. לאחר שבחנתי את ההסכמה המוצעת ושקלת את הערות התנועה ומקס, סבורה אני כי יש לאשר את ההסכמה וליתן לה תוקף של צו מוסכם.

15. מדובר בהסכמה שגובשה תוך שקילת ראויה של השיקולים הרלבנטיים, והיא משרתת את האינטרס הציבורי באופן ראוי.

16. הסכום שהוסכם על תשלומו הוא סכום נכבד, שיש בו כדי להרתיע, וכל זאת תוך שימוש יעיל בכלל המשאבים שהיו נדרשים למימון החלופה של עיצום כספי.

17. לטענת התנועה, נוסח הצו המוסכם המוצע, ללא הודאה מצידה של כאל, מונע בפועל הגשת תובענה ייצוגית בעניין שעל פניו, להשקפת התנועה, גרם לנזק כלכלי אדיר לציבור הצרכנים. לעמדת התנועה, למינצור יש לחייב את כאל שלא להתנגד לעיון במסמכים שנאספו בידי הרשות.

18. אשר לתוכן הצו המוסכם להעדר הודאה – נוכח השלב המוקדם בו מצוי הבירור, העדר הודאה מצד כאל מתבקש מאליו. ובוודאי לא נראה שהסכמה שאיננה כוללת הודאה, פסולה.

19. אשר לטענה בדבר נזק אדיר – כפי שהבהירה הממונה, מצויים אנו בשלב בו לא ידוע היקף התופעה, אם בכלל. ממצאי הבירור בשלב זה לכאורה מעלים אינדיקציות ראשוניות לכך שבמספר מצומצם של מקרים בין השנים 2018-2020 גורמים בודדים שאינם בדרג בכיר בכאל הציעו או שקלו להציע תנאים מסחריים מיטיבים לשירותי סליקה של כרטיסי חיוב מהמותג "דיינרס", ללקוח שירכוש או ימשיך לרכוש מכאל שירותי סליקה של כרטיסי חיוב מאחר או יותר מהמותגים הפתוחים. הא ותו לא. הלכה למעשה, בחינה ממצא אם אומנם היתה הפרה; אם נגרם בפועל נזק כלכלי; ומה היקפו – לא נעשתה, ואין בפני הממונה נתונים לביסוס הערכה מעין זה. השלמת הבירור תדרוש השקעת משאבים ניכרים ותשמוט את בסיס ההצדקה לצו המוסכם, ולא תאפשר את המסלול המקוצר שבחרה הממונה למימון הסוגיה הנדונה.



בית הדין לתחרות ירושלים

12 יולי 2023

ת"כ 5531-03-23 רשות התחרות נ' כרטיסי אשראי לישראל בע"מ

20. אשר לאפשרות להגשת תובענה ייצוגית – כפי שמציינת התנועה, ובצדק, הצו המוסכם איננו מקים מניעה משפטית להגשת תובענה ייצוגית. אשר למניעה בפועל – אף זו רחוקה מלהיות מוחלטת. אכן, מי שיחפוץ בהליך מעין זה יצטרך לבצע בירור מעמיק בטרם יפתח בהליך, ואם ימצא כי אכן מדובר בנוק בהיקף רחב, סביר שהוא גם יתוגמל בהתאם. אינני סבורה שרשות התחרות אמורה להימנע מהסכמה בדבר חשלוש סכום כספי ניכר לאוצר המדינה, על מנת להימנע מהליך מורכב בהרבה לבחינת ההצדקה לעיצום כספי גבוה יותר, וזאת על מנת לתקם מצע נוח לאכיפה פרטית. המסלול המרכזי של פעילות הרשות בהקשר זה הוא אכיפה בידיה שלה, מכוח הסמכויות התוקפות הרבות הנתונות לה. הרשות איננה מופקדת על אכיפה פרטית, ואף אם מהלכיה מסייעים לאכיפה פרטית, לא נראה ששיקולים בדבר הקלה על אכיפה פרטית אמורים למנוע ממנה לנקוט באמצעי האכיפה המתאים למקרה שלפניה, ולחייבה בהשקעת משאבים ניכרת על מנת לשרת אפשרות לאכיפה פרטית.

21. אשר לטענה שנדרש היה לחייב את כאל לאפשר עיון במסמכי החקירה – לא נראה שהממונה מחויבת לרתום את העגלה לפני הסוסים ולהתנות את ההסכמה באי התנגדות גורף לעיון במסמכים, בטרם התברר שיש מי שחפץ בכך, מי הוא ומה טענותיו. כפי שנפסק, סוגיית העיון בחומרי חקירה של הרשות היא סוגיה מורכבת המערבת שיקולים שונים (עת"מ 38138-08-19 אמסלם תיירות ונופש בע"מ נ' רשות התחרות (פורסם במאגרים, 10.2.20)). ממילא לא נראה פסול בצו מוסכם שאיננו מחייב לאפשר עיון בתיק החקירה.

22. אשר לטענת מקס כי מן הראוי לכלול בצו המוסכם הוראה שתאפשר לכלל הסולקים, ולא רק לכאל, לסלוק כרטיסי דינרס – כפי שמציינת הממונה, הוראה מעין זו איננה מהווה אכיפה של התחייבויות קודמות או של הוראות קודמות שניתנו, אלא מבוקש, למעשה, להוסיף הוראה רגולטורית שאיננה קיימת. אף שניתן לכלול הוראה מסוג זה בצו המוסכם, לא מצאה הממונה לנכון לעשות זאת במקרה דנן. כאן מדובר בסוגיה רחבה בהרבה מגדרי העניין דנן, והיא נוגעת הן ל"דינרס" והן ל"אמריקן אקספרס", שמנפיקו איננו צד להליך או לבירור שהתקיים אצל הממונה. עוד מציינת הממונה שדרך המלך להטלת חובת סליקה צולבת על דינרס, עוברת שבסעיף 36 יג(א) לחוק הבנקאות (רישוי), התשמ"א-1981 (להלן – חוק הבנקאות),

**בית הדין לתחורות ירושלים****12 יולי 2023****ת"כ 5531-03-23 רשות התחורות נ' ברטיסי אשראי לישראל בע"מ**

- 1 ובעל הסמכות על פיו הוא שר האוצר, ששקל את הענין וטרם עשה שימוש
2 בסמכותו, ובהתאם לא מצאה היא לנכון להידרש לעניין במסגרת הצו המוסכם.
3
4 אשר על כן, ניתן להסכמה שבין הממונה לכאל תוקף של צו מוסכם.
5
6 ניתן היום, כ"ג תמוז תשפ"ג, 12 יולי 2023, בהעדר הצדדים.

**תמר בוזק רפפורט, שופטת
סגנית הנשיא**

7