



רשות ההגבלים העסקיים

החלטה לפי סעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988 בדבר מתן פטור חלקי מאישור הסדר כובל

הסכם בין לאומי קארד בע"מ, כרטיסי אשראי לישראל בע"מ וישראכרט בע"מ

א. פתח דבר

לאומי קארד בע"מ (להלן: "לאומי קארד"), כרטיסי אשראי לישראל בע"מ (להלן: "כ.א.ל."), וישראכרט בע"מ (להלן: "ישראכרט") (להלן ביחד: "חברות האשראי") הגישו בקשה למתן פטור לפי סעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988, להסכם ביניהם שעניינו הסדר בין סולקים ומנפיקים במערכות כרטיסי אשראי מסוג ויזה, ישראכרט ו-MasterCard לגבי פיתוחו הקמתו של ממשק המותאם לקריאת כרטיס חכם - כרטיס המיועד לצמצם את היקפם של מעשי הונאה ומרמה בתחום כרטיסי האשראי, 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, שוכנעתי כי ביחס לחלק מהכבילות הן אינן פוגעות פגיעה של ממש בתחרות בשוק כאמור, ועיקרן אינו בהפחתת התחרות או במניעתה, וכי אין בהן כבילות שאינן נחוצות למימוש עיקרו. מטעמים אלה והנימוקים שיפורטו להלן, ראויות חלק מהכבילות לפטור לפי סעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים, בכפוף לתנאים המנויים בסייפת החלטתי זו. ואילו ביחס ליתר הכבילות לא שוכנעתי כי הן ראויות לפטור על פי סעיף 14 לחוק, הכל כפי שיפורט להלן.

ב. הצדדים להסדר

ההסדר המונח לפני נעשה בין שלושת חברות האשראי הפועלות בישראל. שלוש החברות הקשורות בהסדר נמצאות בשליטת התאגידים הבנקאיים הגדולים בישראל: ישראכרט מצויה בשליטה מלאה של בנק הפועלים בע"מ, לאומי קארד מצויה בשליטה מלאה של בנק לאומי לישראל בע"מ וכ.א.ל. מצויה בבעלות של בנק דיסקונט לישראל בע"מ (51% מזכויות ההצבעה) והבנק הבינלאומי הראשון בע"מ (15% מזכויות ההצבעה).

ג. ההסכם

כרטיס חכם, נשוא ההסכם, הוא כרטיס אשראי בעל שבב אלקטרוני וצופן אישי ללקוח. במעמד הקניה הלקוח האוחז בכרטיס חכם נדרש להקיש קוד סודי (pin-code) על מצע מקשים (pin-pad)

(בדומה למכשירי משיכת המזומנים), אלמנט המוסיף נדבך חשוב במניעת נזקים מזיוף או גניבת הכרטיס.

על פי הצדדים, הסיבה לעיתוי כריתת ההסכם שהובא בפני היא העובדה שארגוני כרטיסי האשראי הבינלאומיים, ארגון ויזה הבין לאומי ו-MasterCard הבינ"ל אימצו כללים המתמרכים את החברות באזור אירופה (בו נכללת ישראל על פי הארגונים הבינלאומיים) להנהיג כרטיס חכם.

בכדי לתמרץ את הסולקים הקשורים עם בתי העסק להקמת תשתית המותאמת לסליקת כרטיס חכם, הדורשת השקעת משאבים רבים, נקבע בכללים הבינלאומיים, כלל ה-Liability Shift. על פי רוב, נזקי השימוש לרעה חלים ככלל על המנפיקים, אולם הכלל קובע כי במקרה בו נעשתה עסקה תוך שימוש לא מורשה בכרטיס חכם והכרטיס "גוהץ" בנקודת קצה, אשר אינה מתואמת לסליקת כרטיס חכם, ואילו הייתה מתואמת כאמור היה נמנע השימוש לרעה, עוברת האחריות על מקרה ההונאה מהמנפיק אל הסולק. על פי הכללים של הארגונים הבינלאומיים נקבע מועד העברת האחריות האמורה ליום 1.1.05 (להלן "מועד העברת האחריות").

לגרסת המבקשות, העובדה שהסולקים מתומרכים להקים תשתית לקריאת כרטיס חכם אינה מספיקה להחדרת כרטיס חכם בישראל. על מנת לאמץ את הכרטיס החכם בישראל, יש להתאים את כלל המסופים והתוכנות המותקנים כיום בבתי העסק השונים לקריאת השבב והצופן האישי. נכון להיום הרוב המכריע של העסקאות בכרטיסי אשראי מתבצעות באמצעות מסוף אלקטרוני המצוי בבית העסק המכונה גם Point Of Sale (להלן: "P.O.S"), המשרת את כל חברות האשראי.

המסוף מחובר לחברת שירותי בנק אוטומטיים לישראל בע"מ (להלן: "שב"א")¹. שב"א מתפעלת את המערכת לאיסוף עסקאות המתבצעות בכרטיסי אשראי וממיינת אותן על פי זהות הסולק שעמו קשור בית העסק, ומעבירה את הממסרים האלקטרוניים לסולקים. באמצעות ממשק זה פועלת גם מערכת אישורי העסקאות (כאשר אישורים כאלה נדרשים)².

בארץ קיימים ארבעה גופים עיקריים המספקים את המסופים והתוכנות לבתי העסק השונים: ליפמן הנדסה אלקטרונית בע"מ (להלן: "ליפמן"), סוויטש תקשורת בע"מ (להלן: "סוויטש"), כספיט מערכות תשלום אוטומטיות בע"מ (להלן: "כספיט") וריטליקס בע"מ (להלן: "ריטליקס").

¹ שב"א קיבלה פטור מאת הממונה ביום 18.6.02 "החלטה לפי סעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988 בדבר מתן פטור בתנאים מאישור הסדר כובל להסדר שצדדים לבנק הפועלים בע"מ, בנק לאומי לישראל בע"מ, בנק המזרחי המאוחד בע"מ, בנק דיסקונט בע"מ, הבנק הבינלאומי הראשון לישראל בע"מ", הגבלים עסקיים, 3014681. חמשת הבנקים הגדולים (פועלים, בל"ל, דיסקונט, מזרחי והבינלאומי), הפעילו במשותף במשך שנים רבות את שב"א בלי שהיה בידיהם פטור מאת הממונה, או אישור מבית הדין להגבלים עסקיים, כפי שנדרש על פי החוק. לפני כארבע שנים פנה קודמי אל הבנקים, ודרש מהם להביא את ההסדר העומד בבסיס שב"א לבחינתו במסגרת בקשות פטור. הבנקים עשו כן, ולאחר שנבחנו החששות התחרותיים הנובעים מן המיזמים המשותפים וניתן להם מענה בתנאים להסדר, הוחלט לתת את הפטור.

² בנוסף לכך, פיתחה שב"א תכנת תשתית לנקודות קצה (P.O.S) הנמכרת לספקי המסופים המשלבים אותה במוצרי תוכנה שהם מוכרים לבתי עסק, אשר מאפשרים ביצוע עסקאות בכרטיסי אשראי באותם בתי עסק. במסגרת זו שב"א מגדירה את הפרוטוקולים הטכניים ומנהלת את תהליכי הפיתוח על ידי היצרנים השונים.

על פי המבקשות, ללא התאמת המסופים והתוכנות על ידי ספקי המסופים לקריאת הכרטיס החכם, אין כל משמעות להנפקת כרטיס החכם על ידי חברות האשראי. אשר על כן מעונינות חברות האשראי להביא למצב בו כל ספקי המסופים והתוכנות יבצעו את שדרוג המסופים והתוכנה, ויהיו זמינים לבתי העסק במועד הנפקת הכרטיס. לדברי מבקשות הפטור, כיוון ששדרוג המסוף ופיתוח תוכנת המסוף הוא דבר מורכב הדורש משאבים נכבדים, קיים צורך בנקיטת עמדה אחידה של כלל חברות האשראי בישראל ותמרוץ החברות המספקות את המסופים והתוכנה, בנושאים אלה:

1. מועד העברת האחריות בשוק המקומי יידחה עד ליום 1.7.07, אולם אם עד למועד זה לא יקבל לפחות אחד מארבעת יצרני המסופים הגדולים בישראל: ליפמן, כספיט, סויטיש או ריטליקס, אישור Level 2 על ידי ארגון EMVco³, יידחה מועד העברת האחריות בשוק המקומי ליום 1.1.08.
2. ניהול מו"מ משותף מול כלל ספקי תוכנת הפעלת נקודות הקצה האלקטרוניות בנוגע לעלויות ולוחות הזמנים לפיתוח עד למצב בו ניתן יהיה להתקינה בנקודת הקצה.
3. תיאום טכני ותפעולי של מפרט תוכנות המסוף ומפרטי המסופים ותהליכי הפיתוח.
4. לקבוע מועד אשר מעבר לו ספקי המסופים לא יהיו רשאים להתקין בבית העסק ציוד אשר אינו עומד בתקנים שיוגדרו על ידי חברות האשראי.
5. תיאום בפיתוח ה-pin-pad המשמש להקשת הקוד הסודי. בשל חששן של חברות האשראי שספקי המסופים השונים ייסרבו לפתח בעצמם pin pad הנדרש לקריאת כרטיס חכם ב-P.O.S המשולבים בקופות רושמות או במתקנים אשר יש להם תכלית נוספת מלבד היותם נקודת קצה לקריאת כרטיס אשראי (להלן: "pin-pad אוניברסלי"). מבקשות החברות לצאת במכרז משותף אשר במסגרתו תקבע חברה אחת ויחידה לפיתוח pin-pad אוניברסלי.

ד. השפעת ההסכם על התחרות

ככלל, אין לשלול שיתוף פעולה אשר תכליתו - הפחתת נזקיו של נגע ההונאות. עם זאת, אין להתעלם משני חששות תחרותיים עיקריים העולים משיתוף הפעולה הנדון: החשש האחד עניינו החשש מפני חלחול; האחר הוא יצירת כוח שוק של חברות האשראי אל מול ספקי המסופים ואל מול בתי העסק.

להלן אדון בשני אלה.

³ הארגון EMVco נוסדה בשנת 1999 על ידי ויזה, מאסטרקארד ויורופיי במטרה לנהל ולתחזק את הדרישות עבור חברות כרטיסי האשראי הבינלאומיות, והטמעת הכרטיס החכם. EMVCo קבעה שתי רמות אישור ל-P.O.S אשר היא מעניקה לסולק המעונין להתחיל לסלוק בסטנדרט EMV. הרמה הראשונה (level 1) היא אישור לחומרה והרמה השנייה (level 2) היא האישור לתוכנה. למידע נוסף ראה www.emvco.com

1.ד חשש מפני פגיעה תחרותית בשל תופעת החלחול

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.

ביצוע ההסדרים נשוא בקשה זו יצור זיקה בין שלושת חברות האשראי הפועלות בישראל, באופן המקים חשש לפגיעה בתחרות. הפגיעה העשויה להתרחש במקרה זה עניינה - העברת מידע בין חברות האשראי לבין עצמם בנושאים הנוגעים לתחרות ביניהם, כגון תמחור, תנאי התקשרות אחרים בין חברת האשראי ללקוחה, עלויות ורווחיות.

בשל חשש זה, הותנה הפטור במספר של תנאים אשר נועדו למנוע, או למצער - להפחית במידה משמעותית, את התממשות החששות הנובעים מהעברות מידע אפשריות בין חברות האשראי המשתתפות בהסדר שבפניי.

2.ד כוח של חברות האשראי אל מול בתי העסק ומול ספקי המסופים

בשל רצונם של חברות האשראי לקדם את תהליך ההסבה של המסופים הם מבקשים לגבש עמדה אחידה אל מול ספקי המסופים. מתוך כלל שיתופי הפעולה המבוקשים אני מוצאת כי חלקם עלולים לפגוע בתחרות, והם אינם ראויים לפטור על פי סעיף 14 לחוק, ויוסבר:

1.2.ד כוחם של חברות האשראי אל מול בתי העסק

כאשר פועלים בענף יותר מסולק אחד של כרטיסי אשראי מסוג מסוים – מתאפשרת התפתחותה של **תחרות בסליקה**. במצב זה מתחרים הסולקים על ליבו של בית העסק, בעיקר לגבי המחיר – שיעור עמלת הסליקה שיגבו מבית העסק.

היום בישראל מתקיימת תחרות חלקית בסליקה: בסליקת כרטיסי הויזה פועלים רק שני שחקנים (כ.א.ל. ולאומי קארד) ואילו בסליקת כרטיסי ישראלכרט ו-MasterCard פועל שחקן אחד בלבד (ישראלכרט בע"מ).

למען השלמת התמונה אציין כי בשנים האחרונות פעלה הרשות רבות מול חברות כרטיסי האשראי בנסיון חוזר ונשנה להביא לחתימה על הסכם מקומי המאפשר תחרות של שלושה שחקנים הן בכרטיסי הויזה והן בכרטיסי ה-MasterCard. אולם בסופו של דבר, לא נשאו מאמצים אלה פרי.

לאור האמור ולאור צמיחתו המהירה עד מאד של ענף כרטיסי האשראי בישראל⁴, יש לבחון כל שיתוף פעולה בין חברות האשראי במשנה זהירות ובקפידה יתרה. כך נעשה להלן.

2.2.ד מכרז משותף לזוכה יחיד לפיתוח pin-pad אוניברסלי

חברות האשראי מבקשות לצאת במכרז לפיתוח pin-pad אוניברסלי לזוכה יחיד. על פי חברות האשראי, קיימים שני סוגי מסופים עיקריים בהם מותקנות נקודות הקצה האלקטרוניות. הסוג

⁴ מספר כרטיסי האשראי בישראל גדל בתלילות לאורך שנים ובסוף שנת 2003 עמד על כ 3.6 מליון כרטיסי אשראי פעילים. לא זו אף זו: היקף כלל העסקאות בכרטיסי אשראי בישראל מתרחב אף הוא משנה לשנה. בשנת 2003 היקף העסקאות בכרטיסי אשראי בישראל עמד על למעלה מ-91 מיליארד ₪ ובשנת 2004 עמד על 102 מיליארד ₪.

הראשון משמש רק לסליקת כרטיסי אשראי, והסוג השני הן קופות רושמות בהן מותקנת תוכנה וחומרה המאפשרות לבתי העסק לקרוא את הכרטיסים על הקופה הרושמת (מסופים אלה שכיחים ברשתות השיווק). לדברי המבקשות, ספקי המסופים יסרבו לפתח בעצמם את ה-pin pad האוניברסלי אשר אמור להתממשק לקופות הרושמות וזאת בשל העדר תמריץ כלכלי. אשר על כן הן מבקשות לצאת במכרז לפיתוח pin-pad אוניברסלי אשר יתמרץ את החברה הזוכה לפתח את ה-pin-pad.

הסדר זה עלול לרכז בידי שלושת חברות האשראי כוח קנייה משמעותי וכל זאת בהסדר כובל⁵. תוצאתו המסתברת של ההסדר היא קביעת מחיר אחיד אשר ישולם בגין פיתוח ה-pin pad לרבות תנאי ההתקשרות על ידי כל חברות האשראי. לא זו אף זו, מטרתו של ההסדר, הלכה למעשה, היא לחבור בצוותא חדא בבחירת ספק אחד שיפתח pin pad אוניברסלי, אשר עלול למנוע ממתחרים אחרים אשר יהיו מעוניינים לפתח pin-pad אוניברסלי להיכנס לשוק. לא הובאו בפני כל נתונים המצביעים כי יש בהסדר זה לחסוך משמעותית בעלויות עסקה או בעלויות אחרות. טענתן של המבקשות כי אחרת לא יימצא ספק שיפתח pin-pad לקופות רושמות לא עמדה עדיין במבחן המציאות. אם וככל שלא יימצא ספק מעין זה כעבור זמן סביר, יוכלו החברות לפנות בשנית כאשר באמתחתן תוצאות מבחן המציאות, אשר עונות על השאלה האם קיים צורך אמיתי למכרז המבוקש.

ד.2.3. לקבוע מועד אשר מעבר לו מתקני ציוד הקמת המסופים לא יהיו רשאים להתקין בבית העסק ציוד אשר אינו עומד בתקנים שיוגדרו על ידי חברות האשראי:

הכתבת מועד אשר אחריו לא יהיו ספקי המסופים רשאים להתקין בבית עסק ציוד אשר יוגדר על ידי חברות האשראי, עלול להוות ניצול של הכוח של חברות האשראי כלפי ספקי המסופים - והכל בהסדר כובל. כיוון שהמבקשות יחדיו שולטות על כל ענף כרטיסי האשראי, ההסדר המוצע ימנע מספקי המסופים להתקשר עם בתי העסק כרצונם ויחייב אותם לפעול על פי תכתיבי חברות האשראי. אולם חבירה זו אינה מקימה כוח שוק רק כלפי ספקי המסופים, אלא גם ביחס לבתי העסק: בית עסק אשר יחפוץ לרכוש מסוף לאחר המועד האמור, יהא מחוייב לרכוש את הציוד המשודרג המתאים לקריאת כרטיס חכם, אשר מטבע הדברים יהיה יקר יותר. לבית העסק לא תיוותר ברירה והוא יאלץ לשלם מחיר גבוה יותר עבור ה-P.O.S המשודרג ובכך לשאת למעשה בעלויות הסבת נקודות הקצה לקריאת כרטיס חכם. וזאת חרף העובדה שלדברי המבקשות עצמן, הנהנות העיקריות מהכרטיס החכם הן חברות האשראי – ולא בית העסק.

חברות האשראי עלולות להשתמש בכבילה זו על מנת לגלגל את מלוא עלויות ההסבה על חברות המסופים/או על בתי העסק, וזאת בשל כבילה ואיחוד כוחות של החברות.

לא רק שאינני רואה הצדקה בכבילה זו, אלא יש בכך בכדי להוביל להפעלת כוח השוק של חברות האשראי הן כלפי בית העסק והן כלפי ספקי המסופים – דבר שאינו נחוץ למימוש עיקרו של ההסדר כלל ועיקר.

⁵ השווה החלטה בדבר מתן פטור להסדר בין מהדרין בע"מ, אגרקסקו חברה ליצוא חקלאי בע"מ ואח', 2001 הגבילים עסקיים 3012306.

ד.2.4. הכבילות בגינן ניתן הפטור

לעומת זאת אינני רואה מניעה במתן פטור בתנאים לנושאים שלהלן **בלבד**, אשר מהותם שיתוף פעולה בין חברות כרטיסי האשראי על מנת להגדיר את התשתית הטכנית הנדרשת לצורך פיתוח והחדרת כרטיס חכם בישראל:

- דחיית מועד העברת האחריות בשוק המקומי עד ליום 1.1.08, הנדרשת לצורך מתן שהות לספקים להכין את התשתית הטכנית.
- תיאום טכני ותפעולי בלבד של מפרט תוכנות המסוף, מפרטי המסופים ותהליכי הפיתוח.

סיכום

לאחר שנועצתי בוועדה לפטורים ומיזוגים, ראיתי לנכון להשתמש בסמכות הנתונה לי בסעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים ולהעניק את הפטור ביחס לכבילות המפורטות לעיל בסעיף ד.2.4. בכפוף לקיומם של התנאים המפורטים להלן.

תוקפו של פטור זה הוא לשנתיים.

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.

תנאים לפטור

הגדרות

בתנאים אלה:

חברת אשראי - לאומי קארד בע"מ, כרטיסי אשראי לישראל בע"מ, וישראלכרט בע"מ;

ספקי מסופים - כלל ספקי המסופים ו/או תוכנת הפעלת נקודות הקצה האלקטרוניות ובכללם ליפמן הנדסה אלקטרונית בע"מ, סוויטש תקשורת בע"מ, כספיט מערכות תשלום אוטומטיות וריטליקס בע"מ.

1. חברת אשראי תמנה מי מבין עובדיה, לאחראי על הטיפול בתחום ההתקשרות עם חברות האשראי בכל הקשור להקמת תשתית סליקת כרטיס חכם (בתנאים אלה: **"קצין בטחון"**). שיתופי הפעולה בין חברות האשראי בתחום הכרטיס החכם יתקיימו רק בין קציני בטחון.

2. לא יועבר כל מידע בין חברות האשראי אלא אם עניינו הגדרת הממשק **הטכני** לסליקת כרטיס חכם.

3. חברות האשראי יהיו מחויבות לחשוף את המפרט הטכני והתפעולי לכלל ספקי המסופים כך שאלו יוכלו לבצע את הפעולות הנדרשות לאספקת מסוף הקורא כרטיס חכם על פי הדרישות שיוגדרו על ידי חברות האשראי.

4. המידע שיועבר בין חברות האשראי לא יכלול פרטים בדבר תנאי ההתקשרות, עלויות או כל מידע אחר אשר עניינו היחסים בין חברת אשראי לבין ספקי המסופים.

5. כל ההחלטות והפעולות המשותפות לחברות האשראי יתועדו בכתב בטרם או בעת עשייתן כך שכל תיעוד יישמר ויומצא לממונה מיד בסמוך לדרישה מטעמו בעניין זה; מבלי לגרוע מכלליות האמור, יתועד פרוטוקול מלא מכל פגישה בין קציני הביטחון, כולם או מקצתם;
6. כל ספק בדבר פרשנותם או תחולתם של תנאים אלה יובא להכרעת הממונה.

רונית קן

הממונה על הגבלים עסקיים

ירושלים, ג' סיון, תשס"ו

30 מאי, 2006