

ירושלים, ז' באייר תשפ"ד

15 מאי 2024

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

#### בדבר מתן פטור בתנאים מאישור הסדר כובל בנוגע להסדר לסליקה צולבת בין:

מקס איט פיננסים בע"מ, כרטיסי אשראי לישראל בע"מ, ישראכרט בע"מ, טרנזילה בע"מ, קארדקום סליקה בע"מ, בנק לאומי לישראל בע"מ, בנק דיסקונט לישראל בע"מ והבנק הבינלאומי הראשון לישראל בע"מ

#### 1. פתח דבר

בפניי בקשה למתן פטור מאישור הסדר כובל לפי סעיף 14 לחוק התחרות הכלכלית, התשמ"ח-1988 (להלן **החוק** או **חוק התחרות**) שהוגשה מטעם מקס איט פיננסים בע"מ (להלן **מקס**), כרטיסי אשראי לישראל בע"מ (להלן **כאל**), ישראכרט בע"מ (להלן **ישראכרט**), טרנזילה בע"מ (להלן **טרנזילה**) וקארדקום סליקה בע"מ (להלן **קארדקום**).<sup>1</sup> עניינו של ההסדר מכלול הפרטים הטכניים, התפעוליים והאחרים הנלווים לכך המתחייבים לצורך סליקה צולבת של המותגים הבינלאומיים ויזה ומאסטרקארד (להלן **המותגים הבינלאומיים**), הבאים לידי ביטוי בהסכם עקרונות שנחתם בין הצדדים ביום 9 במאי 2007 ונספחיו (להלן **ההסדר** או **הסדר הסליקה הצולבת**).

לאחר שבחנתי את ההסדר ואת הכבילות המצויות בו, כמו גם את השפעתן האפשרית על התחרות בשווקים הרלוונטיים ולאחר שנועצתי בוועדה לפטורים ולמיזוגים, שוכנעתי כי על אף שההסדר חל על חלק ניכר משווקים אלו, הרי שבכפוף לקיום מלא ושלם של כל התנאים המופיעים בסיפא להחלטתי, ההסדר והכבילות שבו אינם צפויים לפגוע פגיעה של ממש בתחרות בשווקים כאמור. כן הגעתי למסקנה כי עיקרו של ההסדר אינו בהפחתת התחרות או במניעתה, וכי בכפוף לתנאים ולהגבלות המפורטים בסיפא להחלטתי המהווים חלק בלתי נפרד ממנה, אין בהסדר כבילות שאינן נחוצות למימוש עיקרו. מטעמים אלו ובהתבסס על הנימוקים שיפורטו להלן, ראיתי לנכון ליתן להסדר פטור בתנאים.

#### 2. רקע כללי

בקשת הפטור הוגשה על-ידי החברות ישראכרט, מקס, כאל (להלן ביחד **חברות כרטיסי החיוב**), קארדקום וטרנזילה. חברות כרטיסי החיוב עוסקות, בין היתר, בהנפקה, תפעול הנפקה וסליקה של

<sup>1</sup> מגישי הבקשה ציינו כצדדים נוספים להסדר את שלושת התאגידים הבנקאיים – בנק לאומי לישראל בע"מ, בנק דיסקונט לישראל בע"מ והבנק הבינלאומי הראשון לישראל בע"מ. לפי סעיף 14 לחוק בקשת פטור יכולה להיות מוגשת על-ידי "צד להסדר" ואין דרישה שכל הצדדים להסדר יבקשו את הפטור. בהתאם לסעיף 6 לחוק, יראו כצד להסדר גם את מי שביוצעו על קיום הסדר כובל מתאים את פעולותיו להסדר, כולו או מקצתו.

כרטיסי חיוב. כל חברות כרטיסי החיוב מנפיקות וסולקות כרטיסי חיוב של המותגים הבינלאומיים. בשונה מהמצב בעת מתן החלטת הפטור הקודמת, בעקבות תמורות שחלו בשוק בשנים האחרונות, קמו לאחרונה שני סולקים חדשים – קארדקום וטרנזילה; כאשר קארדקום החלה את פעילותה בתחום הסליקה בשנת 2022, וטרנזילה החלה את פעילותה אך לפני זמן קצר. קארדקום וטרנזילה עוסקות, בין היתר, בסליקה של כרטיסי חיוב של המותגים הבינלאומיים, ואינן מנפיקות כרטיסי חיוב.<sup>2</sup>

הסדר הסליקה הצולבת של כרטיסי החיוב של המותגים הבינלאומיים הוסדר במהלך השנים במסגרת הליכים שניהלו הצדדים להסדר דאז מול בית הדין לתחרות (להלן **בית הדין**) ומול הממונה על התחרות (להלן גם **הממונה**), כאשר החלטת הפטור האחרונה בעניין ההסדר ניתנה ביום 25 באפריל 2018 (להלן **החלטת הפטור הקודמת**).<sup>3</sup> ביני וביני, חובת הסליקה הצולבת עוגנה גם בחקיקה.

עוד יצוין, כי שיעור העמלה הצולבת בכרטיסים הכפופים לחובת הסליקה הצולבת מוסדר כיום על-ידי נגיד בנק ישראל. החל מיום 1 בינואר 2023 שיעור העמלה הצולבת עומד על 0.5% עבור עסקאות חיוב נדחה ו-0.25% עבור עסקאות חיוב מידי.<sup>4</sup>

מלבד כרטיסי חיוב הכפופים לחובת סליקה צולבת (להלן **כרטיסי מותגים פתוחים "open loop cards"**), מונפקים בישראל גם כרטיסי חיוב שכיום אינם כפופים לחובת הסליקה הצולבת (להלן **כרטיסי מותגים סגורים "closed loop cards"**); בין היתר, כרטיסי "דיינרס" המונפקים אך ורק על-ידי דיינרס קלוב ישראל בע"מ, חברה בת של כאל; וכן כרטיסי "אמריקן אקספרס" המונפקים אך

<sup>2</sup> כמו כן, ישראלכרט היא חברת כרטיסי החיוב היחידה שמנפיקה באופן בלעדי כרטיסי חיוב על שמה, כאשר מקס, כאל וקארדקום התקשרו עמה בהסכמים לסליקה. להסכמים אלו ניתן פטור מאישור הסדר כובל על-ידי הממונה על התחרות. ראו החלטה לפי סעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988 בדבר מתן פטור בתנאים מאישור הסדר כובל להסדר בין ישראלכרט בע"מ, כרטיסי אשראי לישראל בע"מ ולאומי קארד בע"מ, 16.5.2018 רשות התחרות 501507.

ההחלטה זמינה בקישור: <https://www.gov.il/he/departments/legalInfo/decisionso12064>. יצוין כי ביום 15 בספטמבר 2022 ניתנה החלטת פטור מתוקנת בעקבות הרחבת תחולת הפטור להסכם נוסף שנחתם בין ישראלכרט לבין קארדקום. ראו לעניין זה: החלטה לפי סעיף 14 לחוק התחרות הכלכלית בדבר תיקון תנאי הפטור מאישור להסדר כובל בין ישראלכרט בע"מ, כרטיסי אשראי לישראל בע"מ ולאומי קארד בע"מ, 15.9.2022 רשות התחרות 501741.

ההחלטה זמינה בקישור: <https://www.gov.il/he/departments/legalInfo/decision2022-050101>. עוד יצוין, כי ביום 10 בנובמבר 2019, נשלחה הודעה לצדדים כי הממונה החליטה להפעיל את סמכותה מכוח סעיף 15א(ז) לחוק ולהחריג את ההסדר של סליקת כרטיסי חיוב מסוג "ישראלכרט" מתחולת פטורי הסוג. ביום 11 במרץ 2024 ולאחר בחינת נתונים שמסרה ישראלכרט בעניין היקף הכרטיסים ממותג ישראלכרט המונפקים כיום, הודעתי לצדדים כי ההודעה לפי סעיף 15א(ז) מבטלת, לעניין סליקת כרטיסי חיוב מסוג "ישראלכרט".

<sup>3</sup> לפירוש נרחב על הליכים קודמים בעניין הסדר הסליקה הצולבת בבית הדין ומול הממונה על התחרות ראו עמ' 2-4 בהחלטה לפי סעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988 בדבר מתן פטור בתנאים מאישור הסדר כובל להסדר חברות כרטיסי האשראי בנוגע להסדר סליקה צולבת: **לאומי קארד בע"מ, בנק לאומי לישראל בע"מ, כרטיסי אשראי לישראל בע"מ, בנק דיסקונט לישראל בע"מ, הבנק הבינלאומי הראשון לישראל בע"מ, ישראלכרט בע"מ**, 25.4.2018 רשות התחרות 501497.

ההחלטה זמינה בקישור: <https://www.gov.il/he/Departments/legalInfo/decisionso09850>. ביום 10 בנובמבר 2019, נשלחה הודעה לצדדים כי הממונה החליטה להפעיל את סמכותה מכוח סעיף 15א(ז) לחוק ולהחריג את הסדר הסליקה הצולבת של כרטיסי החיוב של המותגים הבינלאומיים מתחולת פטורי הסוג.

<sup>4</sup> צו הבנקאות (שירות ללקוח) (פיקוח על שירות סליקה צולבת של עסקאות בכרטיס חיוב ושל עסקאות חיוב מידי), התשע"ט-2018, שהוצא מכוח סמכותו של נגיד בנק ישראל בהתאם לסעיפים 9א-יב לחוק הבנקאות (שירות ללקוח), התשמ"א-1981.

ורק על-ידי פרימיום אקספרס בע"מ, חברה בת של ישראלכרט. כיוון שהן דיינרס קלוב בע"מ והן פרימיום אקספרס בע"מ אינן נחשבות ל"מנפיק בעל היקף פעילות רחב" על-פי הגדרות חוק הבנקאות (רישוי), התשמ"א-1981 (להלן **חוק הבנקאות**), כרטיסים אלו אינם מחויבים בסליקה צולבת.<sup>5</sup> ביום 1 באוגוסט 2022 הציג מנכ"ל משרד האוצר דאז מתווה במסגרתו המנפיקים של מותגי אמריקן אקספרס ודיינרס יאפשרו לכל סולק להתקשר עימם בהסכם מאגד ולרכז חיובים וזיכויים של ספקים המבוצעים בכרטיסי חיוב שהונפקו על-ידי המותגים הסגורים. בעקבות האמור, נחתמו הסכמי מאגדים של מנפיקי המותגים הסגורים עם חלק מהסולקים.

בקשת הפטור שבפניי הוגשה ביום 9 בינואר 2024, נוכח פגיעתה הקרובה של החלטת הפטור הקודמת שניתנה בעניין הסדר הסליקה הצולבת ביום 25 באפריל 2018.<sup>6</sup> עקב התמורות שחלו בשוק בשנים האחרונות, בין היתר, הצטרפותם של שני סולקים חדשים להסדר, חלק מן התנאים שנקבעו בהחלטת הפטור הקודמת הותאמו למצב החל כיום בשוק, הכול כפי שיפורט להלן.

### 3. ההסדר

הסכם העקרונות מיום 9 במאי 2007 מסדיר את מערכת היחסים בין הגופים המנפיקים והסולקים כרטיסי חיוב של המותגים הבינלאומיים ומאפשר קישוריות ביניהם. ההסדר מהווה את המסגרת המשפטית-תפעולית לביצוע סליקה צולבת בכרטיסי חיוב בין מנפיקים לסולקים, כאשר מחד ישנם גופים שנמצאים בשני צדי השוק – חברות כרטיסי החיוב, שמשמשות הן כמנפיקות כרטיסי חיוב (ומתפעלות הנפקה) והן כסולקות כרטיסי חיוב; ומאידך, ישנם מנפיקים או סולקים הפועלים אך ורק בצד אחד של השוק – התאגידים הבנקאיים כמנפיקים, וקארדקום וטרנזילה כסולקים.<sup>7</sup> אשר לביצוע הסליקה הצולבת בפועל, הדבר נעשה באמצעות חברת שירותי בנק אוטומטיים בע"מ (להלן **שבא**).<sup>8</sup>

<sup>5</sup> בהתאם לסעיף 36, בסמכות שר האוצר להורות כי יראו את החברה המנפיקה ותאגידים הקשורים לה כמנפיק אחד, לצורך חישוב שיעור היקף הפעילות של מנפיק בעל היקף פעילות רחב. שר האוצר, בהתייעצות עם המפקח על הבנקים ועם הממונה על התחרות, רשאי להורות כאמור אם הדבר דרוש לשם הבטחת התחרות בתחום סליקת עסקאות בכרטיסי חיוב או לשם הבטחת טובת הלקוחות או הספקים. ראו בהקשר זה גם סעיף 31(א)(1) לחוק הסדרת העיסוק בשירותי תשלום וייזום תשלום, התשפ"ג-2023, שעתידי להיכנס לתוקף בחודשים הקרובים.

<sup>6</sup> תוקפה של החלטת הפטור הקודמת, על תנאיה, נקבע עד ליום 31.12.2023, והוארך עד ליום 31.3.2024, בהתאם לחוק הארכת תקופות (הוראת שעה – חרבות ברזל) (אישורים רגולטוריים, עיצומים כספיים ובדיקת מתקני גז), התשפ"ד-2023. בהתאם לסמכות הקבועה בסעיף 14 לחוק התחרות, המועד לקבלת החלטה ביחס לבקשת הפטור הוארך עד ליום 15.5.2024.

<sup>7</sup> במסגרת תיקון מס' 23 לחוק הבנקאות, ובהתאם לאמור בסעיף 11ב לחוק זה, נאסר על בנקים בעלי היקף פעילות רחב לעסוק בתפעול הנפקה של כרטיסי חיוב ובסליקת עסקאות בכרטיסי חיוב. כמו כן, נאסר עליהם לשלוט או להחזיק אמצעי שליטה בתאגיד העוסק בעיסוקים אלו; כאשר משמעות המונח "הנפקה" היא "התקשרות בחוזה כרטיס חיוב עם לקוח, ולעניין התקשרות בחוזה כרטיס אשראי עם לקוח, לרבות התחייבות למתן אשראי באמצעות הכרטיס", ומשמעות המונח "תפעול הנפקה" היא "כל הפעולות והשירותים הנלווים להנפקת כרטיס חיוב, לרבות הפקת הכרטיס ותפעולו, ולמעט ההנפקה עצמה וקביעת העמלות והעלויות ללקוח הכרוכות בהפקת כרטיס החיוב והשימוש בו". מכוח סעיף זה, החליט שר האוצר לחייב את בנק דיסקונט לישראל בע"מ למכור את החזקותיו בבאל, כאשר הליך ההיפרדות צפוי להסתיים תוך 3-4 שנים.

<sup>8</sup> ראו החלטה לפי סעיף 14 לחוק התחרות הכלכלית, התשמ"ח-1988 בדבר מתן פטור מתנאים מאישור הסדר כובל בין: בנק הפועלים בע"מ, בנק לאומי לישראל בע"מ, בנק דיסקונט לישראל בע"מ, הבנק הבינלאומי הראשון לישראל בע"מ ושירותי בנק אוטומטיים בע"מ (28.12.2022) **רשות התחרות** 501743.

מסגרת זו מאפשרת לכל אחד מהצדדים להסדר לבצע סליקה צולבת בכרטיסים מסוג ויזה ומאסטרקארד שהונפקו על-ידי כל אחד מהמנפיקים שהם צד להסדר.

#### **4. הניתוח התכרורי**

##### **4.1. כללי**

כפי שפורט בהחלטת הפטור הקודמת, קיומה של סליקה צולבת הוא תנאי הכרחי לקיומה של תכרות בסליקה אל מול בתי העסק. הסדר הסליקה הצולבת בין מנפיקים לסולקים מאפשר קישוריות בין הצדדים להסדר, כך שלכל בית עסק ישנה אפשרות לבחור באופן עצמאי את סולק כרטיסי החיוב עמו יתקשר שיסלוק את כלל כרטיסי החיוב הרלוונטיים להסדר בהם עושים לקוחותיו שימוש. אלמלא סליקה צולבת, בית עסק היה צריך להתקשר עם כל אחד מהמנפיקים, על-מנת שיוכל לכבד בבית העסק שלו את כרטיסי החיוב שהנפיק אותו גוף.

נוכח האמור, מצאתי כי עיקרו של ההסדר אינו בהפחתת התכרות או במניעתה.

בצד יתרונות חשובים אלו, קיימים גם חששות משמעותיים הנובעים מקיומו של שיתוף פעולה בין מתכרים, אשר חלקם פועלים בשני צדי השוק, קרי, הן בצד ההנפקה והן בצד הסליקה, וחלקם בצד אחד בלבד.

להלן יפורטו החששות התכרוריים, השפעתם על התכרות והתנאים שקבעתי על-מנת להפיגם. יצוין, כי מרבית החששות האמורים, והתנאים שנקבעו להפיגם הובאו בהרחבה במסגרת החלטת הפטור הקודמת, ולכן יובאו להלן בתמצית.

##### **4.2. חשש מפני חסימת שחקנים חדשים מהתקשרות בהסכמי סליקה צולבת**

על-מנת להבטיח את התכרות בתחום הסליקה וההנפקה, לרבות מצד גורמים שיבחרו לפעול רק בצד אחד של השוק, יש להבטיח כי סולקים או מנפיקים חדשים שיהיו מעוניינים להתחיל פעילות בתחום, יוכלו להצטרף להסכם בעתיד. כאמור, ההשתתפות בהסדר הסליקה הצולבת חיונית עבור כל מי שעתיד לבקש להתכרות בתחום הנפקת כרטיסי חיוב או בתחום של סליקת עסקאות בכרטיסי חיוב. מניעת האפשרות להצטרף להסכם, או הצבת חסמים בפני המבקש להצטרף, עלולה להעמיד את השחקן החדש בנחיתות תכרותית קשה, עד כדי חוסר יכולת להתחיל לפעול בשוק.

בהתאם לכך, בהחלטת הפטור הקודמת הוטל תנאי שלפיו הצדדים להסכם יחויבו לצרף להסכם ללא עלות, מנפיקים או סולקים חדשים שרשאים על-פי דין להתחבר לממשק הסליקה הצולבת, ולא יקשו עליהם להצטרף; וכן חובה לספק את כל המידע הדרוש לשחקנים אלו על-מנת שיוכלו לפעול. מדובר בתנאי מקובל במקרים בהם ניתן היתר ליצירת מערכות לקישוריות בין מתכרים, נוכח הצורך להקפיד על מתן גישה שווה לכל השחקנים הפועלים בשוק, הן בהווה והן בעתיד. כאמור, בפועל קארדקום וטרנזילה הצטרפו להסדר בתקופה שמאז החלטת הפטור הקודמת. נוכח האמור, החלטתי להותיר על כנו את התנאי שנקבע בעניין זה בהחלטת הפטור הקודמת ולהבהיר כי על הצדדים הקיימים להסדר לבצע את הפעולות הנדרשות לצירוף השחקנים החדשים ללא דיחוי.

#### 4.3. חשש מפני ניצול כוח שוק בצד ההנפקה או בצד הסליקה על-מנת להקשות על מתחרים

סולקים ומנפיקים בעלי היקף פעילות רחב הם בעלי כוח שוק ועלולים לנצל את כוח השוק שלהם באחד מצדי השוק על-מנת לפגוע בתחרות בצדו השני.<sup>9</sup>

מלבד סירוב מוחלט לשיתוף בהליך הסליקה הצולבת, ישנן דרכים נוספות שבהן מנפיקים וסולקים בעלי היקף פעילות רחב עלולים לפעול כדי להגביל את התחרות מצד שחקנים חדשים. כך, סולקים או מנפיקים בעלי היקף פעילות רחב יכולים להפלות את לקוחותיהם של המתחרים שלהם כך שלקוחות אלו יימצאו בנחיתות תחרותית בצדו השני של השוק, כפי שפורט בהרחבה בהחלטת הפטור הקודמת.

לכן, כדי למנוע ממנפיקים וסולקים בעלי היקף פעילות רחב לנקוט בפרקטיקות שמנצלות את כוח השוק שלהם בצד אחד של השוק על-מנת לפגוע בבושרם התחרותי של מתחרים בצדו השני של השוק, הוטלו בהחלטת הפטור הקודמת תנאים שנועדו למנוע חששות אלה. מצאתי לנכון להותיר תנאים אלה.

ראשית, החלטתי להותיר את האיסור על מנפיקים בעלי היקף פעילות רחב לנקוט בפרקטיקות המפלות בין סולקים שונים ובדומה לכך להותיר את האיסור על סולקים בעלי היקף פעילות רחב לנקוט בפרקטיקות שונות שעלולות להפלות בין מנפיקים.

שנית, מצאתי לנכון להותיר על כנו תנאי אשר אוסר על מנפיק בעל היקף פעילות רחב ועל סולק בעל היקף פעילות רחב לקשור בין סליקת עסקאות בכרטיסי חיוב בבית עסק מסוים לבין התקשרותו עם אותו בית עסק במסגרת פעילותו כמנפיק. בהקשר זה, נטען בפניי על-ידי חלק מחברות כרטיסי החיוב כי יש מקום לבטל את האיסור על-מנת לאפשר להן גמישות בפעילותן, או לכל הפחות להתיר פרקטיקות מסוימות המאפשרות מתן הטבות ללקוחותיהם בתחום ההנפקה בקשר עם פעילותם בתחום הסליקה.

בהקשר זה, במהלך תקופת הפטור הקודם, חלק מחברות כרטיסי החיוב ביקשו מרשות התחרות (להלן **הרשות**) והממונה לאפשר על אף תנאי הפטור השקת מיזם שבמסגרתו הן תתקשרנה עם בתי עסק זעירים לפתיחת חשבון תשלום. לבתי העסק הזעירים יוענקו הטבות, לרבות פטור מדמי סליקה שקשור לשימוש שיעשה בכרטיס חיוב שחברת כרטיסי החיוב תנפיק להם (להלן **המיזם**). על סמך הטיעונים בנוגע לתועלות המיזם, הוחלט לאפשר פעולה כאמור עד למועד חידוש הפטור הנוכחי, תוך שהובהר כי פעילות המיזם ועמידתה בתנאי המוזכר האוסר על קשירה בין הנפקה לסליקה תיבחנה לעומק במסגרת בדיקת בקשת הפטור.

<sup>9</sup> ראו גם דברי הסבר להצעת חוק הבנקאות (רישוי) (תיקון מס' 18), התשע"א-2011, ה"ח 566, עמ' 471-472; ראו גם דברי הסבר להצעת חוק התוכנית הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום המדיניות הכלכלית לשנות התקציב 2023 ו-2024), התשפ"ג-2023, ה"ח 1612, עמ' 395-396, שם התייחסו לבעייתיות העולה ממאפייני שוק התשלומים והציעו לאמץ את ההוראות שנקבעו בעבר לגבי מנפיקים או סולקים בעלי היקף פעילות רחב, גם לעניין חברות תשלומים שיעסקו בהנפקה או בסליקה של כרטיסי חיוב, וכן לעניין גופים נוספים הרשאים לפעול בשוק התשלומים.

כאמור, כעת התבקשתי לבטל את התנאי ולחלופין להחריג ממנו קשירה אשר מבוצעת בהתקשרות עם מקבלי שירותי סליקה בהיקפים קטנים על-מנת לאפשר תחרות של שחקנים שנמצאים בשני צדי השוק אל מול יישומי תשלום בנקאיים. זאת, בין היתר, בטענה שמדובר בהיקפי פעילות אשר לרוב מאפיינים עוסקים שאינם נוהגים לקבל שירותי סליקה, אלא מבצעים שימוש באמצעי תשלום אחרים כמו יישומי תשלום בנקאיים. לאחר בחינה, לא מצאתי לנכון להיעתר לבקשה זו בעת הנוכחית. בחינת הרשות העלתה שלצד התועלות האפשריות מהמיזם ביטול האיסור או צמצומו כמבוקש עלולים לפגוע בתחרות ולהאמיר את חסמי הכניסה וההתרחבות המוצבים בפני גופים שפועלים כיום או שיבקשו לפעול כסולקים אך שאינם פעילים בתחום ההנפקה, בפרט במתן שירותים לעוסקים קטנים וזעירים. זאת בין היתר, בהתחשב בתחומי והיקפי הפעילות של הלקוחות של הסולקים החדשים כיום, ובמאפייני שוק הסליקה והחסמים הקיימים בשוק זה. עם זאת וכתלות בהתפתחויות עתידיות בשוק הסליקה או בשוק התשלומים, ייתכן שניתן יהיה לבחון בשנית בהמשך בקשה לצמצום התנאי בעתיד.

עם זאת, ראיתי לנכון לתת לחברות כרטיסי החיוב שהחלו בפעילות תקופת היערכות לעמידה בתנאי זה בנוגע למיזם, וזאת ביחס לפעילות המיזם מול הלקוחות הקיימים שהתקשרו איתן עד למועד פרסום החלטה זו ועד ליום 15.5.2025.

#### **4.4. חשש מפני ניצול כוח שוק בצד הסליקה כלפי בתי עסק**

סולקים עלולים לנצל את כוחם אל מול בתי עסק באמצעות נקיטת פרקטיקות של קשירה בין סוגים שונים של כרטיסי חיוב שנסלקים על-ידי בתי העסק (כגון כרטיסי חיוב מידי וכרטיסי חיוב נדחה); או הרעה של תנאי התקשרות מול בית עסק שהחליט לצמצם את מספר הכרטיסים או סוג הכרטיסים הנסלקים על-ידו. נקיטת פרקטיקה כאמור יכולה למנוע מבית עסק את האפשרות לבחור לכבד רק אמצעי תשלום בעלי עלויות נמוכות עבורו או לתמרץ לקוחות להעדיף שימוש באמצעי תשלום כאמור (למשל, מתן הנחות ללקוחות שישלמו דרך כרטיס חיוב מידי, העברת בנק בתשלומים מידיים או מזומן). כאשר הסולק המציע את שירותיו לבית העסק הוא גם מנפיק הכרטיסים שבית העסק אינו מעוניין לכבד, התמריץ מצדו לדרוש מבית עסק לכבד את כל סוגי הכרטיסים ולהקשות עליו באמצעות כך גובר.

לפיכך, החלטתי להותיר על כנו את התנאי שנקבע בהחלטת הפטור הקודמת ולאסור על סולק לקשור בין סוגי עסקאות בכרטיסי חיוב שנסלקים על-ידו ובכך לאפשר לבית עסק לבחור בעצמו את סוגי הכרטיסים והעסקאות שברצונו לכבד, ללא חשש מכל סנקציה מצד הסולק.<sup>10</sup>

מלבד זאת, החלטתי להותיר את האיסור על סולק למנוע או להגביל את יכולתו של בית עסק לתת הנחות ללקוחותיו שתלויות באמצעי התשלום בו בוחר הלקוח לשלם עבור העסקה. בהקשר זה, יצוין כי לבית עסק עשוי להיות תמריץ לתת הנחות אלו כדי להגדיל את השימוש של לקוחותיו בסוג מסוים

<sup>10</sup> יובהר כי אין בהוראה זו כדי להגביל יכולתו של סולק לחייב את בית העסק לכבד כרטיסים זרים מהמותגים הבינלאומיים, בהתחשב בכללי המותגים הבינלאומיים.

של אמצעי תשלום משיקולים שונים, הן מבחינת עלויות של בית העסק והן מבחינת שיקולים מסחריים.<sup>11</sup>

לבסוף, פרקטיקה נוספת של קשירה שעלולה לפגוע בבתי עסק היא קשירה בין סליקה של כרטיס חיוב ממותג סגור לבין סליקה של כרטיס חיוב ממותג פתוח. קשירה כזאת יכולה להיעשות בדרך חוזית (התניית הסליקה של מותג אחד בסליקה של המותג השני), כלכלית (מתן תנאים מועדפים בסליקה של מותג אחד המותגים בסליקה של המותג השני) או אחרת. קשירה כאמור עלולה לדחוק את הסולקים אשר אינם מנפיקים כרטיסים ממותגים סגורים ובכך להגביל את כושרם התחרותי, באופן שעלול בטווח הארוך לאפשר לאותו סולק לגבות מחיר על תחרותי בסליקת כרטיסים ממותגים פתוחים. נוכח האמור, החלטתי להותיר על כנו את התנאי האוסר על צד להסדר זה להיות צד להסכמה שכונתה או תוצאתה המסתברת היא קשירה בין סליקת כרטיס חיוב הכפוף להסדר הסליקה הצולבת לבין סליקת כרטיס חיוב המונפק על-ידי מותג סגור.

בהקשר זה, נטען בפניי כי חתימת המנפיקים של המותגים הסגורים על הסכמי מאגד עם יתר הסולקים מייתרת תנאי זה. עם זאת, החשש הנובע מיכולת קשירה כאמור אינו נובע רק מעצם יכולתם של הסולקים להציע לבתי עסק את האפשרות לסלוק את כרטיסי המותגים הסגורים באמצעותם, אלא אף מושפע מהתנאים המסחריים שמאגדים אלו יכולים להציע בפועל לבתי עסק, ובכלל זאת מהעמלה המוצעת; כל אלה כפופים להסכמות חוזיות בין מנפיק המותג לבין המאגד. לפיכך, לא מצאתי כי די בעצם קיומם של הסכמי מאגד כדי להפיג את החשש.

#### **4.5. חשש מפני הפעלת כוח שוק מתואם כלפי בתי עסק באמצעות עיכוב בהעברת התשלום**

##### **מהמנפיק לסולק**

בעבר, הייתה הסכמה בין הצדדים להסדר על מועד מאוחר של העברת כספים בין מנפיק לסולק בגין עסקאות חיוב נדחה, שריכבה את התחרות בין הסולקים על מועד הזיכוי לבית העסק והגדילה את הצורך של בתי עסק ברכישת אשראי (לעיתים מאותם הגופים), כמפורט בהחלטת הפטור הקודמת. כמו כן, העברה מאוחרת של הכספים יוצרת חסם כניסה לתחום הסליקה על רקע דרישות רגולטוריות הנוגעות להון עצמי. בשל כך, נקבע תנאי שהורה על מעבר לסליקה יומית של עסקאות המבוצעות בתשלום בודד. התנאי האמור לא חל על עסקאות תשלומים, על-מנת שלא תימנע מבתי עסק האפשרות לממן אשראי ללקוחותיהם בעסקאות מסוג זה.<sup>12</sup>

משנכנסו סולקים חדשים לפעילות בשוק הסליקה, אשר אינם פועלים בשני צדי השוק, ישנה חשיבות רבה לכך שתנאי זה ימשיך לחול. לפיכך, ומכל הטעמים הנוספים המפורטים בהחלטת הפטור הקודמת, החלטתי להותיר על כנו את התנאי המחייב העברת כספים ממנפיק לסולק עבור עסקאות המבוצעות בתשלום בודד, לא יאוחר מיום לאחר מועד שידור העסקה מבית העסק.

<sup>11</sup> ראו גם סעיף 45 לחוק שירותי תשלום, התשע"ט-2019.

<sup>12</sup> ראו ת"ב (י-18) 15629/06 גמא ניהול וסליקה בע"מ נ' הממונה על התחרות, (נבו 12.8.2019), שם סילק בית הדין על הסף בקשה להגשת ערר על החלטת הממונה להטיל תנאי בדבר מעבר לסליקה יומית.

#### **4.6. שולחן משותף**

חבירה של מתחרים בשוק מעלה חשש כי שיתוף הפעולה יזלוג לתחומים נוספים בהם הצדדים להסדר מתחרים ויגרמו לפגיעה בתחרות בשווקים אחרים. בעבר, הוטלו תנאים האוסרים על העברת מידע שעלולה לפגוע בתחרות. בהתאם לאמור בהחלטת הפטור הקודמת, אין בדעתי לקבוע תנאים הנוגעים להעברות מידע בין הצדדים. ברי כי אין בהחלטה זו כדי לאשר העברת מידע בין הצדדים, שעשויה כשלעצמה להיות בגדר הסדר כובל.

#### **5. הכרזה על הסדר הסליקה הצולבת כמערכת תשלומים מבוקרת**

בטרם סיום יוער, כי לפי הנמסר לנו, בנק ישראל שוקל להכריז על הסדר הסליקה הצולבת כמערכת תשלומים מבוקרת בהתאם לחוק מערכות תשלומים, התשס"ח-2008 (להלן **חוק מערכות תשלומים**). בעקבות ההכרזה, צפויים להיערך מספר שינויים בהסדר, בין היתר, בכל הנוגע למנגנון קבלת ההחלטות ביחס לפרטי ההסדר ובנוגע לסוגיות נוספות העולות מן ההסדר. על שינויים אלו יתכן ויחול, כתלות בתוכנם, האמור בסעיף 16(א) לחוק התחרות, שלפיו שינוי בפרט מהותי בהסדר כובל דינו כדין הסדר כובל חדש, הדורש היתר תוך שלושים יום מיום השינוי.

כמו כן, לפי הנמסר על-ידי הצדדים להסדר, כחלק מההכרזה על ההסדר כמערכת תשלומים מבוקרת, הם צפויים להסמיך את שבא כמפעילת המערכת כהגדרת המונח בחוק מערכות תשלומים. לפי הצדדים, תפקידה של שבא כמפעילת המערכת צפוי להיות אדמיניסטרטיבי בלבד. ככל ששבא תהיה בעלת כוח השפעה כלשהו על ההחלטות המתקבלות במסגרת ההסדר, או שיועבר באמצעותה מידע לבעלי מניותיה (וביניהם הבנקים) או שתהא בעצמה חשופה למידע שנוגע לתחרות בינה לבין מתגים אחרים, עלול להיות בכך כדי להעלות חששות תחרותיים אשר יקימו הסדר כובל או יעלו לכדי שינוי בפרט מהותי בהסדר הכובל הנוכחי, בין היתר, בהתאם להתפתחויות השונות בשוק.

#### **6. סוף דבר**

לאחר שנועצתי בוועדה לפטורים ומיזוגים, ראיתי לנכון להשתמש בסמכות הנתונה לי מכוח סעיף 14 לחוק התחרות וליתן פטור עד ליום 31.12.2028, בכפוף לתנאים שלהלן:

#### **1. הגדרות**

בתנאים אלה יהיו למונחים הבאים המשמעות המופיעה לצידם:

**"אמצעי תשלום"** – לרבות מזומן או רצף פעולות שעל משלם לבצע לשם מתן הוראת תשלום, בין שהוא כולל שימוש בחפץ או בפרט אימות ובין שאינו כולל שימוש כאמור;

**"בית עסק"** – מי שמוכר נכס או נותן שירות דרך עיסוק, שהוא מוטב בעסקה בכרטיס חיוב;

**"בנק דיסקונט"** – בנק דיסקונט לישראל בע"מ;

**"בנק לאומי"** – בנק לאומי לישראל בע"מ;



**"הבנק הבינלאומי" – הבנק הבינלאומי הראשון לישראל בע"מ;**

**"ההסכם" – הסכם העקרונות מיום 9 במאי 2007, על נספחיו ועל השינויים בו, וכפי שעודכן מפעם לפעם על-ידי הצדדים לו;**

**"טרנזילה" – טרנזילה בע"מ;**

**"ישראכרט" – ישראכרט בע"מ;**

**"כאל" – כרטיסי אשראי לישראל בע"מ;**

**"כרטיס חיוב" – כהגדרתו בסעיף 11 לחוק הבנקאות (רישוי), תשמ"א-1981;**

**"לקוח" – מי שכרטיס חיוב הונפק לשימוש;**

**"ממונה" – הממונה על התחרות;**

**"מנפיק" – מי שעוסק על-פי דין בהנפקה של כרטיסי חיוב;**

**"מנפיק בעל היקף פעילות רחב" – כהגדרתו בסעיף 31א(1) לחוק הסדרת העיסוק בשירותי תשלום וייזום תשלום, התשפ"ג-2023;**

**"מקס" – מקס איט פיננסים בע"מ;**

**"סולק" – מי שעוסק על-פי דין בסליקת עסקאות בכרטיסי חיוב;**

**"סולק בעל היקף פעילות רחב" – כהגדרתו בסעיף 29א(1) לחוק הסדרת העיסוק בשירותי תשלום וייזום תשלום, התשפ"ג-2023;**

**"סליקת עסקאות בכרטיס חיוב" – תשלום לספק של תמורת הנכסים שרכש לקוח מאותו ספק באמצעות כרטיס חיוב כנגד קבלת תמורת הנכסים ממנפיק כרטיס החיוב, ואם התשלום לספק באמור נעשה על ידי המנפיק – כנגד קבלת תמורת הנכסים ישירות מהלקוח;**

**"הצדדים להסכם" – אחד או יותר מאלה: ישראכרט, מקס, כאל, קארדקום, טרנזילה, בנק לאומי, בנק דיסקונט, הבנק הבינלאומי וכל מנפיק או סולק שיצטרפו להסכם;**

**"קארדקום" – קארדקום סליקה בע"מ;**

למונחים אחרים שבתנאים אלה תהא המשמעות הנודעת להם בכללי התחרות הכלכלית (הוראות והגדרות כלליות) (הוראת שעה), התשס"ו-2006.

2. הצדדים להסכם יצרפו אליו, ללא דיחוי, באופן שוויוני וללא עלות, כל מנפיק, סולק או גוף מטעמם שפעילותו נוגעת להסכם זה ושיבקש להצטרף להסכם (להלן **שחקן חדש**).

3. הצדדים להסכם יעמידו לרשות שחקן חדש את כל המידע הדרוש לו, ללא דיחוי, לצורך הצטרפותו ופעילותו על-פי ההסכם.

4. הצדדים להסכם יבצעו התאמות סבירות ככל הנדרש באופן שיאפשר לשחקן חדש להצטרף להסכם ולפעול על-פי הוראותיו.
5. מנפיק בעל היקף פעילות רחב לא יפלה בין סולקים או בין לקוחות על-פי זהות הסולק של בית העסק בו נערכה העסקה, ולא ינקוט בפעולה שכוונתה או תוצאתה המסתברת היא הפליה כאמור.
6. סולק בעל היקף פעילות רחב לא יפלה בין מנפיקים ולא ינקוט בפעולה שכוונתה או תוצאתה המסתברת היא הפליה בין מנפיקים.
- לעניין הוראה זו, לא יראו כהפליה הבדלים בתנאי ההתקשרות הנובעים מהבדלים בתשלומים אותם נדרש להעביר הסולק למנפיק על-פי דין עבור סוגי עסקאות שונים.
7. סולק בעל היקף פעילות רחב ומנפיק בעל היקף פעילות רחב לא יקשרו בין סליקת עסקאות בכרטיסי חיוב בבית עסק לבין התקשרות עם אותו בית עסק במסגרת הפעילות כמנפיק.
8. צד להסכם לא יהיה צד להסכמה שכוונתה או תוצאתה המסתברת היא קשירה בין סליקת כרטיסי חיוב המונפקים על-ידי צד להסכם לבין סליקת כרטיסי חיוב המונפקים על-ידי מי שאינו צד להסכם.
9. סולק לא יקשור בין סוגי עסקאות בכרטיסי חיוב הנסלקים על-ידו.
10. סולק לא יהיה צד להסכמות עם בית עסק המונעות מבית העסק או מגבילות את בית העסק לתת הנחות ללקוחותיו, אשר תלויות באמצעי התשלום בו משתמש הלקוח.
11. העברת כספים בין מנפיק וסולק בגין עסקאות המבוצעות בתשלום בודד תתבצע לא יאוחר מיום לאחר מועד שידור העסקה מבית העסק.
12. כל ספק בדבר תחולתם של תנאים אלה, פרשנותם או בדבר דרך יישומם – יובא להכרעת הממונה.

אוריאל סטרואן

מ"מ הממונה על התחרות