



רשות ההגבלים העסקיים

הכרזה לפי סעיף 26 (א) לחוק ההגבלים העסקיים התשמ"ח - 1988:

ישראל כרטיס בע"מ – בעלת מונופולין

בסליקת כרטיסי החיוב ישראל כרטיס ו MasterCard

בהתאם לסמכותי לפי סעיף 26(א) לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח - 1988 (להלן: "חוק ההגבלים העסקיים"), אני מכריז בזה כי חברת ישראל כרטיס בע"מ (להלן: "ישראל כרטיס") היא בעלת מונופולין בסליקת עסקאות הנעשות בכרטיסי חיוב מסוג ישראל כרטיס ו- MasterCard.

א. מבוא

כרטיס אשראי¹ הוא כלי, לוחית פלסטיק נושאת פס מגנטי, המשמש את המחזיקים בו ואת בתי העסק המכירים בו, לביצוע וקבלת תשלום באשראי עבור עסקאות ושירותים. השימוש בכלי זה לביצוע רכישות של סחורות ושירותים אינו מצוי עימנו מקדמת דנא, אך קנה לו עד מהרה שביתה במקומותינו, והפך לעורק החיים של הסחר הקמעונאי: פשטות ונוחות התשלום, ריכוז חיוב החשבון למועד אחד והטבות הכרוכות בשימוש בו, במצטרף לביטחון הרב, יחסית, שמקנה הכרטיס למשתמשיו ולבתי העסק המכבדים תשלום באמצעותו – בידלו את כרטיס האשראי כאמצעי תשלום עיקרי, שונה ומובחן בעליל מאמצעי התשלום מן "הדור הישן": מזומנים והמחאות. כל אלה הביאו לכך שהשימוש בכרטיס האשראי הפך לנפוץ עד מאד. מספר כרטיסי האשראי בישראל גדל בתלילות לאורך שנים ובסוף שנת 2003 עמד על כ 3.6 מליון כרטיסי אשראי פעילים². 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 ₪.

היקף גדול מאד זה של הפעילות בכרטיסי האשראי, בד בבד עם העובדה כי "היד עוד נטויה" וכי השימוש בהם הולך וגדל, חייב ומחייב את מערך ההגבלים העסקיים לפעול לפתרון בעיות התחרות בכל אחד מענפי משק כרטיסי האשראי: להנמיך חסמי כניסה, לצמצם חסמי התרחבות ולבער כשלי מונופול שהיו מצויים במשך שנים בענף כרטיסי הויזה – והוסרו³, אך עודם מצויים בענף כרטיסי הישראל כרטיס ו- MasterCard. לכך נפנה אני בהכרזה זו. בהמשך לה, בכוונתי לפעול בדרך

¹ כרטיס אשראי, על פי ההגדרה בחוק כרטיסי חיוב, התשמ"ח-1986, הוא "לוחית או חפץ אחר לשימוש חוזר המיועדים לרכישת נכסים מאת ספק ללא תשלום מיידי של התמורה".

² בנק ישראל, המפקח על הבנקים, יחידת המחקר, מערכת הבנקאות בישראל - סקירה שנתית 2003, עמ' 52 וכן טבלה בעמ' 50 וכן נתונים שהתקבלו מבנק ישראל.

³ במהלך שנת 2000 ועל פי הוראת הממונה והמפקח על הבנקים מכר בנק לאומי את חלקו בחברת כ.א.ל, שהיתה עד אז בעלת מונופולין בענף סליקת עסקאות שנעשו בכרטיסי הויזה – לבנק דיסקונט. בתחילת שנת 2001 החל לאומי, באמצעות חברת לאומיקארד שהקים לצורך זה, לפעול כסולק שני, מתחרה לכ.א.ל, בענף סליקת כרטיסי הויזה. בכך באה תחרות יציבה לענף זה (וזאת לאחר שחברת אלפא קארד שבבעלות הבנק הבינלאומי – יצאה מן השוק).



רשות ההגבלים העסקיים

של מתן הוראות לפי סעיף 30 לחוק ההגבלים העסקיים, לפתיחת ענפי הישראל כרטיס וזה - MasterCard
- לתחרות.

ב. כרטיסי אשראי – מאפיינים, מבנה ותחרות

בלשון השגורה משמש המונח 'כרטיס אשראי' כשם כולל לכרטיסי אשראי, כרטיסי חיוב וכרטיסי הבנק כהגדרתם של אלה בחוק כרטיסי חיוב, התשמ"ו-1986 (להלן: "**חוק כרטיסי חיוב**"). בפועל נהוג להבחין בין סוגים שונים של כרטיסים: **כרטיס אשראי** (credit card), המיועד לרכישת נכסים מאת ספק באשראי, ללא תשלום מיידי של תמורה וכרטיס **חיוב נדחה** (deferred debit card) - המאפשר לצרכן לבצע רכישותיו ולרכז תשלומיו לחיוב יחיד בכל חודש עבור הרכישות שביצע באותו חודש. בישראל, מרבית הכרטיסים שבשימוש הם בפועל כרטיסי חיוב נדחה. אלמנט האשראי בהם אינו עיקרי. אך לשם הנוחות, אכנה את כולם בשם הגנרי "כרטיסי אשראי".

השימוש בכרטיסי אשראי מבוסס על מערכת הסכמית שארבעה משמשים בה: **המנפיקים** – הם המספקים כרטיסי אשראי ללקוחות, וככלל הם אשר מעניקים אשראי לאותם לקוחות. המנפיקים בישראל הם, על פי רוב, הבנקים, המהווים ערוץ ההפצה העיקרי והמובהק של כרטיסי אשראי ללקוחותיהם;⁴ **מחזיקי הכרטיסים** – הם הצרכנים עבורם מונפק הכרטיס והם המשתמשים בו לביצוע עסקאות: רכישות שונות של מוצרים ושירותים; **בתי העסק** – המכבדים את כרטיס האשראי ומאפשרים רכישות אצלם תוך שימוש בו; **והסולקים** – חברות כרטיסי האשראי המספקות לבתי העסק שירות סליקה. שירות זה הוא, בעיקרו של דבר, שירות של הבטחת פירעון. במסגרתו מבטיחה חברת כרטיסי האשראי לבית העסק כי החיובים בהם התחייבו כלפי בית העסק הלקוחות מחזיקי הכרטיס הנסלק על ידה, בעת שרכשו מוצר או שירות בעסק, ייפרעו **על ידה** לבית העסק. חברת כרטיסי האשראי מרכזת את שלל חיובי העסקאות שנעשו בכרטיס האשראי הנסלק על ידה בעסק מסויים עימו חתמה על הסכם סליקה, ובעד עמלה – היא מבטיחה ומעבירה לבית העסק את התשלומים בהם התחייבו מחזיקי כרטיס האשראי מאותו סוג, שביצעו באותו בית עסק רכישות שונות באמצעות הכרטיס.

מערכת כרטיסי אשראי מורכבת אפוא, ככלל, משרשרת שחקנים: **מנפיק, סולק, בית עסק ומחזיק הכרטיס**, שכל אחד מהם, בתורו, נוהג באורח מוסכם, על פי כללים מוגדרים: המנפיק מנפיק ללקוחו כרטיס אשראי. הלקוח משתמש בכרטיס כאמצעי תשלום בבית העסק ובית העסק מספק ללקוח טובין או שירותים. בית העסק מעביר לסולק את פרטי העסקה שביצע הלקוח, והסולק, הקשור בהסכם עם המנפיק, מעביר לבית העסק את הכסף בגין העסקה (בניכוי עמלתו).

⁴ בישראל קיים, לגבי הבנקים העיקריים (פועלים, לאומי, דיסקונט והבנק הבינלאומי) דפוס של בעלות אחודה בין הבנק המנפיק לחברת כרטיסי אשראי שבשליטתו. לכך השלכות על התפתחותו של משק כרטיסי האשראי, כאשר החלוקה בין הבנקים הגדולים לפי סוגים שונים של כרטיסי אשראי – יצרה בפועל גם חייץ בין שווקי סליקת כרטיסים אלה. כפועל יוצא מהבעלות האחודה יתכן גם כי הבנק יאפשר לחברת כרטיסי האשראי להנפיק את הכרטיס. בנוסף יש וחברות כרטיסי האשראי מנפיקות בעצמן ועל אחריותן כרטיסי אשראי אולם היקף הכרטיסים האלה הוא רק כ-10% מכלל הכרטיסים. בנוסף, בנקים אחרים מנפיקים ללקוחותיהם כרטיסי אשראי לפי הסדר מנפיק משותף עם אחד מהבנקים העיקריים בהם קיימת בעלות אחודה כאמור.



רשות ההגבלים העסקיים

כרטיס האשראי משמש את הצרכנים ובתי העסק כאמצעי תשלום מובחן ומבודל בעל תכונות ומאפייני שימוש ייחודיים:

▪ **למחזיק הכרטיס – הצרכן**, מציע השימוש בכרטיס האשראי אמצעי תשלום נוח ופשוט, המייתר נשיאת מזומנים עימו ומאפשר לו לבצע עסקאות שאינן מחייבות מפגש עם הספק (עסקאות טלפוניות או באמצעות האינטרנט). חיוב החשבון בגין העסקות נעשה במרוכז, במועד מאוחר יותר, תוך אפשרות לקבלת אשראי לתקופות משתנות. השימוש בכרטיס כרוך במבצעים ובהטבות שונות הניתנות בהתאם להיקף השימוש בו (צבירת נקודות). בעסקאות תשלומים ותשלום נדחה אחראית חברת כרטיסי האשראי להפסיק את חיוב חשבון הלקוח במקרה של כשל תמורה. כמו כן, בעסקאות "במסמך חסר" (עסקאות נעדרות מפגש פיזי בין לקוח לספק ועסקאות בהן הלקוח לא חתם על מסמך המעיד על קיום העסקה) שהוכחו על ידי הלקוח – אחראיות חברת כרטיסי האשראי להשבת התשלום ללקוח – מחזיק הכרטיס.

▪ **עבור בית העסק** – כרטיס האשראי הוא אמצעי תשלום בטוח ונוח. בניגוד לטיפול בהמחאות (שיקים), השימוש בכרטיס האשראי פוטר את בית העסק, ככלל, מהצורך לוודא קיומו של "כיסוי" – יכולת התשלום של הלקוח. עסקאות תשלומים המבוצעות בכרטיס האשראי של הלקוח מבטיחות לבית העסק קבלת התמורה. כן מעניק הכרטיס לבית העסק יתרונות בניהול פעילויות התשלום והגביה. מעבר לכך – זהו אמצעי תשלום נוח לצרכנים מהם באה פרנסתו של בעל בית העסק ואלה משתמשים בו בהיקף רב עד מאד. כיבוד כרטיסי האשראי העיקריים מאפשר, אפוא, לצרכנים לבצע רכישות בדפוסים אליהם הם מורגלים.

בתמורה לשירותים שמספקת חברת כרטיסי האשראי הסולקת לבית העסק, היא דורשת ממנו תשלום המכונה **עמלת בית עסק** – עמלה שמשלם בית העסק לחברה הסולקת את חיוביו והמבטיחה לו את פירעונם. עמלה זו מחושבת כאחוז מסוים משווי המכירות שהתבצעו בבית העסק בכרטיס האשראי הנסלק על ידי החברה דנא, והיא מהווה כיום תשומה חשובה בסל העלויות של בתי העסק בישראל.

כאשר פועלים בענף יותר מסולק אחד של כרטיסי אשראי מסוג מסוים – מתאפשרת התפתחותה של **תחרות בסליקה**. מצב זה מכונה בשם "ריבוי סולקים" ומשמעו קיום יותר מסולק אחד המציע לבתי העסק שירותי סליקה לכרטיס מסוג מסוים (כך הוא בענף כרטיסי הויזה בו קיים כיום מצב של ריבוי סולקים); במצב זה מתחרים הסולקים על ליבו של בית העסק, בעיקר לגבי המחיר – שיעור עמלת הסליקה שיגבו מבית העסק. כפי שהוכח בישראל בשוק סליקת כרטיסי האשראי מסוג "ויזה", התחרות בין סולקים מביאה להורדה משמעותית בגובה עמלה זו. אלא שתחרות זו לא הגיעה לסליקת כרטיסי ה MasterCard והישראכרט, שסליקתם נשלטת על ידי חברת ישראלכרט ותופסים יחדיו כמעט מחצית מנפח העסקאות בכרטיסי האשראי במשק.

בישראל פועלות היום שלוש חברות כרטיסי אשראי – שתיים סולקות כרטיסי אשראי מסוג "ויזה" ואחת הסולקת כרטיסי MasterCard וישראכרט. כל שלוש החברות נמצאות כולן בשליטה של התאגידים הבנקאיים הגדולים בישראל: חברת ישראלכרט מצויה בשליטה מלאה של בנק הפועלים בע"מ, לאומי קארד בע"מ (להלן: "**לאומי קארד**") מצויה בשליטה מלאה של בנק לאומי לישראל



רשות ההגבלים העסקיים

בע"מ וכרטיסי אשראי לישראל בע"מ (להלן: "כ.א.ל") מצויה בבעלות משותפת של בנק דיסקונט לישראל בע"מ (51% מזכויות ההצבעה) והבנק הבינלאומי הראשון בע"מ (15% מזכויות ההצבעה).

אך לא תמיד זה היה מבנה משק כרטיסי האשראי. רק בעשור האחרון ידע תחום זה תהפוכות ותמורות (רובן ככולן בענף סליקת כרטיסי ה"ויזה"). במשך שנים נסלקו עסקאות ששולמו באמצעות כרטיסי אשראי מסוג "ויזה" על ידי גורם אחד בלבד - חברת כ.א.ל, וכרטיסי הויזה הונפקו בעיקר על ידי בעליה של כ.א.ל. דאז - בנק לאומי ובנק דיסקונט. ואילו מן העבר השני של המתרחש שלטה, אז כהיום, חברת ישראלכרט ובנק הפועלים על סליקת כרטיסי ישראלכרט ו-MasterCard.

תחילתו של המפנה בענף הויזה אירעה במהלך שנת 1996, עת הבנק הבינלאומי הראשון הקים את חברת אלפא קארד (להלן: "אלפא"), התקבל כחבר בויזה הבינלאומית, וקיבל רשיון להנפיק ולסלוק כרטיסי "ויזה" בישראל. כך נפתח הצוהר לתחרות בענף כרטיסי ה"ויזה".

על מנת לאפשר תחרות כזו, ומאחר וכמות נכבדה של כרטיסי ויזה הוחזקה אז בידי לקוחות כ.א.ל. הכרח היה לאפשר לאלפא ולכ.א.ל. להתקשר בהסכם שיאפשר ביצועה של **סליקה צולבת**, קרי - שכל אחד מהסולקים (לרבות החברה החדשה דאז - אלפא) יוכל לסלוק עבור כל בית עסק את כל כרטיסי הויזה שהונפקו על ידי כל אחד מהמנפיקים. הסכמים אלה של סליקה צולבת זכו לפטור מן הממונה ובכך התאפשר לאלפא להכנס לשוק ולהתחרות בכ.א.ל. באופן מיידי. ברם, תחרות זו שניטשה בכל עוזה והביאה ברכה רבה לצרכנים ולבתי העסק לא ארכה זמן רב, שכן בשנת 2000 הוברר כי אלפא נמצאת בתהליך של יציאה מן השוק.

ביני לביני, באה אל קיצה, מכוח התערבות רגולטורית, השותפות בכ.א.ל. בין בנק לאומי לבנק דיסקונט אשר היוותה, משך שנים, הסדר כובל שיצר מונופולין בסליקת כרטיסי ה"ויזה". כך אירע שלאחר סיומו של תהליך "קנה או מכור" רכש דיסקונט את אחזקותיו של לאומי בכ.א.ל. ביום 14 בפברואר 2000. במקביל יצאה אלפא קארד מהשוק, ובנק לאומי, אשר נפרד מהחזקותיו בכ.א.ל. והקים חברת כרטיסי אשראי חדשה - לאומי קארד, רכש את התשתית התפעולית של אלפא קארד. שינוי יסודי זה במערך השחקנים בשוק סימן בשנית פתיחתה של תחרות - בזו הפעם בין לאומי קארד לכ.א.ל. כך, במבנה השורר כיום בענף הויזה, מציעות הן כ.א.ל. והן לאומי קארד שירותי סליקה של כרטיסי "ויזה" והן מתחרות זו בזו מול בתי העסק. זו משמעותו של **ריבוי סולקים**.

בניגוד גמור לכך נותרה סליקת כרטיסי הישראלכרט וה-MasterCard בישראל - סגורה ומבוצרת מפני תחרות ממשית והיא נשלטת בידי סולק אחד - חברת ישראלכרט וקבוצת הפועלים. ישראלכרט היתה ונותרה, למעשה, גם כיום, הסולקת הבלעדית⁵ של כרטיסים מסוג ישראלכרט ו-MasterCard.

⁵ למעשה, קיימת בשוליים סליקה זניחה לחלוטין במימדיה ו"נכה" באופיה של כרטיס המסטרקארד על ידי חברות כרטיסי האשראי סולקות הויזה (לאומיקארד וכ.א.ל.), שאינה מאפשרת, למשל, עסקאות תשלומים. החברות סולקות הויזה מודיעות מראש ללקוחותיהן על נכות זו בכרטיסי המאסטרקארד שהן סולקות: "בשלב זה לא ניתן לבצע עם לאומי קארד מאסטרקארד עסקאות תשלומים ועסקאות אשראי מסוג קרדיט ומועדף בבתי עסק בארץ". סליקת ישראלכרט היא בלעדית לגמרי לחברת ישראלכרט. מצב זה דומה למעשה, גם אם לא באופן דווקני ופורמלי, לבלעדיות.



רשות ההגבלים העסקיים

כך, נכון למועד החלטתי זו, אין כל גוף נוסף הסולק באופן ממשי את העסקאות הנעשות בכרטיסי ישראלכרט ו-MasterCard.

משמעותו התחרותית של מצב זה מתבהרת כאשר מצרפים לכך את העובדה כי היקף התפוצה והשימוש בכרטיסים אלה (ישראלכרט ו-MasterCard) הוא נרחב מאד: נתחה של תשלובת ישראלכרט עומד על למעלה מ- 40% מכלל משק כרטיסי האשראי בישראל⁶.

מהנתונים עולה כי הן לכרטיסי ישראלכרט והן לכרטיסי MasterCard ישנו נתח משמעותי מכלל כרטיסי האשראי. יתרה מכך, זהו השיעור הגבוה ביותר של כרטיסים הנסלקים בידי חברת כרטיסי אשראי כלשהי בישראל, המייצג נפח רב של עסקאות שסולק אחד ממשי להן – חברת ישראלכרט.

הסליקה של כרטיסי ישראלכרט ו-MasterCard, המשתרעת על כמעט מחצית מכלל העסקאות הנעשות בכרטיסי אשראי, מצויה אפוא במצב של מונופולין, הן בכרטיסי ישראלכרט והן בכרטיסי MasterCard, כאשר לבתי העסק אין אלטרנטיבה ממשית לשירותיה של חברת ישראלכרט בסליקת כרטיסים אלה. למעשה, האלטרנטיבה הממשית היחידה העומדת בפני בתי העסק לשירותיה של חברת ישראלכרט היא להימנע מכיבוד כרטיסי האשראי מסוג ישראלכרט או MasterCard, קרי – להדיר כרטיסים אלה, שנתח התשלום בהם במשק גבוה מאד – מבית עסק⁷. ברם, אפשרות זו אינה אלטרנטיבה בת קיימא משום חלקם של כל אחד מהכרטיסים אלה בקרב כלל הלקוחות הינו גבוה: כאמור, כמעט מחצית מכלל מחזיקי כרטיסי האשראי במשק עושים שימוש בכרטיסים אלה שהסליקה בהם היא בשליטה כמעט בלעדית של חברת ישראלכרט.

העובדה כי נפח השימוש בכרטיסי האשראי בישראל (וישראלכרט ו-MasterCard בכללם) עולה בהתמדה מלמדת כי הלקוחות מעוניינים לעשות שימוש בכרטיסי האשראי שלהם, הן מטעמי נוחות ובטיחות והן מטעמים אחרים, כמו צבירת נקודות. פשיטא כי במצב זה, גם אם תעלה ישראלכרט את המחיר שהיא גובה בעד שירותיה בשיעור קטן אך משמעותי ויציב ביחס למחיר התחרותי, יישארו בתי העסק קשורים עימה בהסכמי סליקה משום שאין הם מסוגלים באופן ממשי לחסום לקוחות פוטנציאליים בהיקף נכבד מאד (למעלה מ-40%) מהשימוש בכרטיסים עתידי עסקאות ורכישות אלה. על רקע זה ברורה נכונותם של בתי העסק לשלם לחברת ישראלכרט עמלות גבוהות יותר מאלה הנוהגות בענף כרטיסי ה"ויזה". פשוט הוא מדוע הרוב המכריע של בתי העסק לא ידירו את הכרטיסים מעיסקם ולא יסתכנו באובדן המכירות העלול לנבוע מחסימת השימוש בכרטיסי ישראלכרט ו-MasterCard ללקוחותיהם, רק משום שסולק אחד לכרטיסים אלה. מכאן כוחה של חברת ישראלכרט.

⁶ נכון לחודש אוגוסט 2004 למעלה מ- 20% מנפח העסקאות שנעשות בכרטיסי אשראי – נעשו בכרטיסי MasterCard ואילו מספר כרטיסים אלה עומד על מעט פחות מ שיעור זה. כרטיסי חיוב "ישראלכרט" מהווים למעלה מ-20% ממספר כרטיסי האשראי אך פחות משיעור זה בנפח העסקאות.

⁷ אפשרות אחרת היא לשכור שירותי סליקה "נכה" של חברות הויזה, אולם גם אפשרות זו מוגבלת לכרטיס ה-Mastercard בלבד וגם בו הסליקה סובלת מ"נכות" מהותית המתבטאת, למשל, בהעדר יכולת לביצוע עסקאות תשלומים (אלא בהודעות מראש). לא בכדי עומד שיעור של סליקה זו על היקף זניח ביותר ושולי.



רשות ההגבלים העסקיים

בהקשר זה יש לזכור כי תפוצתם הרחבה עד מאוד של כרטיסי הישראכרט וה- Mastercard נובעת ממהותו ומיהותו של ערוץ ההנפקה של כרטיסים אלה – **בנק הפועלים**, על הבנקים הנשלטים על ידו (ובנקים הקשורים עימו בהסדרי מנפיק משותף). המדובר בקבוצה הגדולה במערכת הבנקאות, המנפיקה לקהל לקוחותיה, מזה שנים רבות את כרטיסי הישראכרט וה- MasterCard.⁸ הזנה זו של קהל רחב מאוד של לקוחות בכרטיסי ישראלכרט ו-MasterCard כ"כרטיסי הבית" של קבוצת הפועלים היא תופעה נמשכת ומחזורית. כוחה של ישראלכרט בסליקת הכרטיסים הללו איננו מנותק, אפוא, מהבסיס הרחב מאד של קהל הלקוחות לו מנפיקה קבוצת הפועלים, באופן שוטף, כרטיסי ישראלכרט ו-MasterCard. קיומו של ציבור מחזיקים רחב של הכרטיסים הללו והנפקתם המתמדת על ידי הקבוצה הגדולה במערכת הבנקאות ללקוחותיה, במצטבר לעובדה כי ישראלכרט הינה הסולקת היחידה שלהם – מבססת את כוחה של ישראלכרט כלפי בית העסק.

ג. הגדרת השוק הרלבנטי

הגדרתו של שוק אינה עניין להשקפה או להתרשמות,⁹ אלא כלי מובנה להגשמת מטרתם של דיני התחרות: **איתור מוקדי כוח שוק**¹⁰ ו**ריסונים** (בפרק המונופולין שבחוק ההגבלים העסקיים) ו**איתור פוטנציאל להיווצרות כוח שוק ומניעת מימושו** (בפרקי ההסדרים הכובלים והמיזוגים שבאותו חוק). כוח שוק (Market Power) – הכוח "להקטין תפוקה ולהעלות מחיר מעבר לעלות השולית, תוך גריפת רווח",¹¹ ללא איום תחרותי מהותי שימנע זאת, הוא תמצית כוחו של בעל המונופולין.

הגדרת השוק משרתת מטרה זו על ידי תיחום הזירה בה ניתן להפעיל כוח שוק: מרחב המוצרים המצומצם ביותר אשר לו תהא אספקת כולם בידי אדם אחד – יקנה הדבר לאותו אדם כוח שוק. בתמצית: ספק המרכז תחת ידיו אספקת מוצרים (או שירותים) שאין להם, בקרב ספקים

⁸ בשנים האחרונות קיבלה חברת ישראלכרט היתר מתאגיד ויזה הבינלאומי לסלוק גם כרטיסי "ויזה" ובהתאם החלה גם קבוצת הפועלים להנפיק כרטיסים אלה ללקוחותיה, אולם מאחר וגם סליקתם של כרטיסים אלה על ידי חברת ישראלכרט היא סליקה "נכחה" (בדומה ל"נכחותה" של סליקת כרטיסי Mastercard בידי חברות הויזה) תופסים כרטיסים אלה חלק שולי מכלל העסקאות הנעשות בכרטיסי אשראי. בהתאם מודיע הבנק ללקוחותיו באתר האינטרנט שלו כי עסקאות בתשלומים בכרטיסים אלה אינן אפשריות (אלא בהודעה מראש).

⁹ רבים משתמשים בהקשרים שונים במונח "שוק כרטיסי האשראי". בחלק מן המקרים אף נעשה שימוש במונח זה על ידי גורמים רשמיים בעבר, ללא חקירה ובדיקה של הגדרת השוק המדויקת וללא אבחנה בין הגדרת השוק כלפי הצרכן (היכול לבחור באחד מסוגי כרטיסי האשראי) והגדרתו כלפי בתי העסק, הנוקמים, ככלל, לכל הסוגים העיקריים של כרטיסי האשראי. דוגמה כזו תימצא ב**סקירת בנק ישראל** (ה"ש 2 לעיל) וגם ב**קביעת הממונה בעניין: חברת ישראלכרט בע"מ – הסדר כובל בהסכם ספק**, (ההגבלים העסקיים – החלטות הממונה ופסקי דין, הוצאת ועד מחוז תל אביב, כרך ב', "ההגבלים העסקיים" כרך ב', הוצאת ועד מחוז ת"א של לשכת עורכי הדין, 56. קביעה זו, שניתנה לפני 12 שנה, לא כללה הגדרת שוק שכן עסקה בכבילה שכללה חברת ישראלכרט בהסכמה ונקבע בה כי מדובר בכבילה לפי סעיף 2(ב), שאינה מצריכה, כידוע, ניתוח שוק. גם במכתבים אחרים שיצאו תחת ידי הרשות בהקשרים שונים, טרם שהוברר דיו טיבם של השווקים ויחסי הכוחות בהם ננקטו מונחים שונים ובשלב מוקדם של עיסוק הרשות בתחום זה אף סבר הממונה כי יש לשקול הכרזת קבוצת ריכוז ב"ענף רשת פיננסית לביצוע תשלומים באמצעות כרטיס אשראי". עם גבור העיסוק בנושא זה (בפרט בנושא העמלה הצולבת) ולאחר חקירה ודרישה מקיפים שגזלו את עתותיהם, הובררו יחסי הכוחות וההבדלים בין השווקים השונים.

¹⁰ ע"ר 10,11/99 **תבל תשדורת בינלאומית לישראל בע"מ נ' הממונה על ההגבלים העסקיים** (טרם פורסם), בע"מ 2 להחלטה: "הגדרת השוק בה נעשה שימוש בהקשר שלפנינו [הכרזת מונופולין – ד.ש.] נועדה לאתר כוח שוק".

¹¹ ע"א 2247/95 **הממונה על הגבלים עסקיים נ' תנובה מרכז שיתוף לשיווק תוצרת חקלאות בישראל בע"מ**, פ"ד נב (5) 232, 213; 1998 **הגבלים עסקיים** 3001471.



רשות ההגבלים העסקיים

אחרים, תחליפים תחרותיים קרובים – יכול להעלות מחיר מוצריו מעל מחיר תחרותי,¹² ללא חשש כי יפסיד כתוצאה מנטישת לקוחות לטובת מתחרה אחר. ספק כזה נהנה מכוח שוק¹³. ריסונו של כוח זה כך שלא ישמש למטרות אנטי תחרותיות – הוא תכלית דיני המונופולין. הגדרת השוק היא, בחזרה אל הראשית, תיחומו של מרחב מוצרים תחליפים קרובים, שהשליטה באספקתם בידי אדם אחד מאפשרת לאותו אדם הפעלת כוח שוק כלפי קהל הצרכנים הנזקקים לרכישתם.

המבחן הנוהג בדיני התחרות להגדרת השוק תר אחרי **הקבוצה המצומצמת ביותר** של מוצרים או שירותים בה ניתן להפעיל כוח שוק. מבחן זה, המכונה מבחן "המונופול ההיפותטי", בודק אם במקרה בו יעלה ספק את מחיריו ולו במעט, אך באופן ממשי ויציב מן המחיר התחרותי – תביא העלאת המחיר ל"בריחה" כזו של לקוחות למוצר אחר, כך שהעלאת המחיר לא תהא רווחית.¹⁴ תשובה שלילית לשאלה זו תביא לכך שניעצר בהגדרה זו של השוק ונקבע כי הינה הגדרת השוק הנכונה, שכן המסקנה המתבקשת היא כי בכך תחמנו את כל המוצרים המקיימים ביניהם תחליפיות קרובה ומשמעותית, בעיני הצרכן. מנגד, תשובה חיובית תביא לכך שנרחיב את הגדרת השוק ונכלול בה גם את המוצר האחר אליו "ברחו" הלקוחות עקב העלאת המחיר. כל כך, עד אשר נגיע למצב בו העלאת מחיר כאמור לא תגרום ל"בריחת" לקוחות למוצרים אחרים שתוצאתה בהיות העלאת המחיר בלתי רווחית.

ודוק: המבחן להגדרת השוק ממוקד בקבוצת המוצרים **הקטנה ביותר** העשויה להקנות לשולט בה כוח שוק. כך למשל, ברור כי שליטת אדם אחד על כל כלי הרכב באשר הם תקנה לו כוח שוק, אך אין משמעות הדבר כי כוח כזה לא קיים בקבוצת סוג כלי רכב מצומצמת יותר (כלל רכבי הנוסעים המשפחתיים, להבדיל ממשאיות, אופנועים ורכבי ספורט). עמד על כך Hovenkamp:

"A relevant market is the **smallest grouping of sales** for which the elasticity of demand and supply are sufficiently low that a firm with 100% of that grouping could profitably reduce output and increase price substantially above marginal cost."¹⁵

בהתאם, ברור כי שליטה על כל אמצעי התשלום באשר הם, בידי אדם אחד, תקנה לו כוח שוק. אך מכך לא נובעת המסקנה כי "אמצעי התשלום בכללותם" הם השוק הרלבנטי, שכן ניתן להפעיל כוח שוק גם בשליטה על סוגים מצומצמים וספציפיים יותר של אמצעי תשלום.

הקריטריון המרכזי להכללת מוצרים בשוק אחד הוא **מידת התחליפיות** ביניהם בעיני הצרכנים. כלל הוא כי לא כל מידה של תחליפיות תביא להכללת מוצר בשוק הרלוונטי. כדי לכלול מוצרים

¹² מובן כי בבדיקת תרחיש זה אין לראות מראש ובאופן אוטומטי במחיר הקיים בשוק כמחיר תחרותי. יש להביא בחשבון, בפרט בבחינת מעמד מונופוליסטי, את האפשרות כי המחיר הקיים כבר משקף רנטה מונופוליסטית ועל כן מעבר לקוחות למוצר אחר עקב העלאת מחיר נוספת אינו משקף בהכרח תחליפיות קרובה וישירה.

¹³ Commission Notice on the definition of the relevant market for the purposes of Community competition law OJ, C 372 [1997], p.5.

¹⁴ פס"ד תבל הנזכר בה"ש 10 לעיל, בע"מ 3 להחלטה.

¹⁵ H. Hovenkamp Federal Antitrust Policy (2nd Ed. 1999), 82; U.S. Department of Justice and the Federal Trade Commission Horizontal Merger Guidelines 1992 para 1.1.



רשות ההגבלים העסקיים

בשוק אחד נדרשת **תחליפיות קרובה**, כדברי בית המשפט העליון בארה"ב בפרשת Times : Picayune

"For every product, substitutes exist. But a relevant market cannot meaningfully encompass that infinite range. The circle must be drawn narrowly, to exclude any other product to which, within reasonable variations in price, only a limited number of buyers will turn."¹⁶

בפועל נסמכות רשויות התחרות ובתי המשפט על מארג אינדיקטורים, המסייעים לתיחום מרחב המוצרים התחליפיים¹⁷ ובראשם: הייעוד הפונקציונלי של המוצרים (ככלל ועבור קהלים שונים); מחירי המוצרים והתנהגות המחיר על פני זמן; התחליפיות ביניהם מנקודת המבט של הנפשות הפועלות בשוק; גמישות הביקוש הצולבת; ויחסי התחרות השוררים בין ספקי המוצרים הנבחנים.

בפסק דינו בפרשת **פוד קלאב**, קבע בית הדין להגבלים עסקיים כי את שאלת התחליפיות ניתן לבחון "על-פי אמות מידה פרקטיות (ולא כמותיות) שנועדו ליתן תשובה מקורבת למידת התחליפיות בין המוצרים." בית הדין סקר שם אמות מידה אלה: הייעוד והשימוש אשר נעשה במוצרים; הנתונים הפיזיים-אובייקטיביים של המוצרים; מחיר המוצרים; מבנה הביקוש וההיצע, תוך אפיון הלקוחות והספקים המרכזיים; הפרספקטיבה בקרב הנפשות הפועלות ומאפיינים אחרים של המוצרים אשר יכולים להצביע על מידת התחליפיות ביניהם.

בענייננו, נמנים על "הצרכנים" שתי קבוצות נפרדות: בראשונה נכללים הצרכנים מחזיקי הכרטיס, המעוניינים לקבל לידיהם כרטיס אשראי ולעשות בו שימוש בבתי העסק לרכישת מוצרים ושירותים. אך צרכנים הם גם בתי העסק, הצורכים שירותי סליקה מחברות כרטיסי האשראי ונדרשים לשלם עמלת בית עסק עבור שירותים אלה. כאשר מדובר על שירותי הסליקה – הצרכנים הרלבנטיים הם בתי העסק. לפיכך יש לבחון את התחליפיות בעיניהם, בין שירותי הסליקה של חברות כרטיסי האשראי השונות לגבי רשתות כרטיסי האשראי העיקריות במשק.

יישום אמות המידה המקובלות לתחום כרטיסי האשראי מלמד באופן ברור על קיומו של מונופולין הניצב בפני בתי העסק בכל הקשור בסליקת כרטיסי ישראל כרטיס וMasterCard. זוהי מסקנה מתבקשת מהמציאות המסחרית בה חברת ישראל כרטיס היא, למעשה, הגורם השולט ללא עוררין על שירות הסליקה בעסקאות הנעשות בכרטיסים אלה והמייצגות, כאמור, כמעט מחצית מכלל העסקאות הנעשות בכרטיסי אשראי במשק הישראלי. במציאות זו סליקת כרטיסי הישראלי כרטיס ו-MasterCard היא בבחינת חובה עבור בתי העסק, ומציאות זו היא הגוזרת גם קיומו של כוח שוק כלפיהם, בידי חברת ישראל כרטיס, המחזיקה בסליקה הבלעדית של כרטיסים אלה ברחבי הארץ.

¹⁶ Times-Picayune Publ.Co. v. United States, 345, U.S. 594 (1953), p.612..

ביטוי דומה מצוי אצלנו בהחלטת הממונה ב **החלטה בדבר אישור מיזוג – רכש דקלה על-יד הראל, המשמר ומור מכון למידע רפואי** (ההגבלים העסקיים – החלטות הממונה ופסקי דין, הוצאת ועד מחוז תל אביב, כרך א', 158, 170); 1993 **הגבלים עסקיים** 3001298: "מטבע הדברים כמעט לכל מוצר ולכל שירות יש תחליפים, אך השוק הרלוואנטי בהגדרתו אינו משתרע על אותו מרחב אינסופי אלא עניינו בתחום מוגדר שבו **מידת התחליפיות משמעותית וישירה**." ¹⁷ה"ע 1/00 פוד קלאב בע"מ נ' הממונה על ההגבלים העסקיים ואח'; 2003 **הגבלים עסקיים** 3017513. (להלן: "ענין פוד קלאב").



רשות ההגבלים העסקיים

המאפיינים של תעשיית כרטיסי האשראי כ"כלכלת רשת" לה שותפים גם בתי העסק וגם הלקוח – מחזיק הכרטיס, מוליכים למסקנה כי זיהוי אמצעי תשלום אחר כתחליפי מחייב כי אמצעי התשלום האחר יהיה תחליפי הן בעיני הצרכנים והן בעיני בתי העסק. די בכך שעבור אחד מאלה, לדוגמה בית העסק, אין מדובר באמצעי תשלום תחליפי על מנת לקבוע כי מדובר בשוק נפרד, שכן לחברת האשראי יש יכולת להעלות באופן משמעותי את עמלת בית העסק שהיא גובה מבלי שבית העסק יחליט שלא לכבד את הכרטיס, וזאת ללא קשר הכרחי לכוחה אל מול הצרכנים. עמדה על כך הנציבות האירופית באומרה:

“On the inter-system market, the usage of different payment systems (and thus market shares) is determined by the inter-related decisions of consumers and merchants;

for a payment card to be widely used, it must be accepted by large numbers of merchants, and then cardholders must choose to use that card among the different cards they hold and which are accepted by the merchants in question. Demand from both merchants and cardholders must therefore be analyzed in order to determine the correct definition of the system market.

Consequently, **in order that two different payment instruments be considered as substitutable and therefore included on the same relevant inter-system market, they must be substitutable for both consumers and merchants. If one or the other user of payment Instruments considers two different payment Instruments as not substitutable, then those two Instruments are not substitutable on the inter-system market**¹⁸

קיימות אינדיקציות וראיות לא מעטות לכך שסליקת כרטיסי ישראלכרט וסליקת כרטיסי MasterCard מהווה, כל אחת, שוק נפרד ומובחן, הן מכרטיסי אשראי אחרים ובראשם – כרטיס הויזה, והן מאמצעי תשלום מסוגים שונים – מזומן והמחאות; בנוסף קיימות אינדיקציות לקיומו של כוח שוק בידי חברת ישראלכרט. כל אלה מקימים תשתית ברורה להכרזתה של ישראלכרט כבעלת מונופולין, השולטת על ענפי סליקת כרטיסי ישראלכרט ו-MasterCard.

1. אמצעי תשלום אחרים אינם תחליפים קרובים לכרטיסי ישראלכרט ו-MasterCard

האינדיקטורים ומבחני העזר לבחינת קיומה של תחליפיות מובילים למסקנה כי כרטיסי הישראלכרט וה-MasterCard מהווים שווקים נפרדים מאמצעי תשלום אחרים. במישור הפונקציונאלי, כרטיסי אשראי נבדלים מאמצעי תשלום אחרים: לבית העסק כרטיס האשראי מציע בעיקר תשלום מובטח וזמין היכול לשמש אותו גם למתן אשראי ללקוחותיו (בעיסקאות

¹⁸ Commission Decision of 24 July 2002 (Case No Comp/29.373 - Visa International - Multilateral Interchange Fee OJ L 318 (2002), p. 17, para 46.



רשות ההגבלים העסקיים

תשלומים) כאשר אשראי זה מובטח גם הוא בעיקרו. מצד הלקוח, מהווה כרטיס האשראי אמצעי תשלום בטוח, נוח, פשוט וגמיש הפוטר את הלקוח מן הצורך לשאת עימו מזומנים. החיוב בגין העסקאות נעשה במרוכז וכרוך בהטבות שונות. בנוסף, כרטיס האשראי מאפשר לצדדים לבצע עסקאות בהן אין מפגש פיזי בין הקונה למוכר, כגון עסקאות טלפוניות או עסקאות באמצעות האינטרנט.

חברות כרטיסי האשראי מתמרצות את לקוחותיהן, אוחזי הכרטיסים, לעשות שימוש מרבי בכרטיס האשראי: צבירת נקודות בנות המרה לרכישת מוצרים ושירותים, ומבצעים צרכניים שונים אצל בתי העסק המכבדים את הכרטיס במסגרתם מובטחות הנחות והטבות שונות למחזיקי הכרטיסים - זאת בשונה מאמצעי תשלום אחרים. מכל הסיבות הללו לקוחות רבים מעדיפים לבצע עסקאות באמצעות כרטיסי אשראי. ניסיון מצד בתי העסק, להסיט באופן עקבי חלק ניכר של הלקוחות המחזיקים כרטיסי אשראי – למזומנים והמחאות עלול להוביל לאבדן משמעותי של לקוחות המעוניינים לבצע את הרכישה בכרטיס אשראי. על המוטיבציה הבסיסית של הלקוח לעשות שימוש בכרטיס האשראי עמד בנק ישראל:

”השימוש הרב בכרטיס האשראי בא על רקע נוחיות השימוש בו וההגנה המוקנית ללקוח מתוקף חוק כרטיסי חיוב, המגביל את גובה הנזק הנגרם ללקוח במקרה של אובדן או שימוש לרעה.”¹⁹

רצונם של הלקוחות להשתמש בכרטיסי האשראי שברשותם מחייב את בתי העסק להתקשר עם חברות כרטיסי האשראי הסולקות כרטיסי אשראי נפוצים. בשל מרכזיות השימוש בכרטיסי אשראי והיקף השימוש בהם, ההולך וגדל, נראה כי בתי עסק חייבים לכבד כרטיסי אשראי, בין שהם מעוניינים בכך ובין אם לאו.²⁰ למסקנה זו שותף גם בית המשפט האמריקאי:

“In many circumstances, **consumers strongly prefer to use credit and charge cards** rather than cash or checks, because they generally do not want to carry large sums of cash to make large purchases, and checks generally have much lower merchant acceptance than either cash or general purpose cards... Also, consumers benefit from the general purpose card's credit function, which allows for the choice to purchase now and pay later.”²¹

ובהמשך:

“In this regard, plaintiff has proven through testimony of merchants that **they cannot refuse to accept Visa and MasterCard even in the face of significant price increases because the cards are such**

¹⁹ הי"ש 2 לעיל.

²⁰ מבדיקה שערכה במחלקה הכלכלית של רשות ההגבלים העסקיים במספר בתי עסק התברר כי עלויות כיבוד כרטיסי אשראי לבית עסק גבוהות פי כמה מעלויות כיבוד תשלום במזומן. חרף פערי העלויות בתי העסק בוחרים לכבד כרטיס אשראי. נתונים דומים עלו במספר חקירות עדים בהליך אישור העמלה הצולבת בבית הדין להגבלים עסקיים.

²¹ *United States v. Visa U.S.A. Inc.*, 163 F. Supp 2d 322 (2001), 336.



רשות ההגבלים העסקיים

preferred payment methods that customers would choose not to shop at merchants who do not accept them.²²

המסקנה העולה מן הדברים היא, כי ניתן לראות את בתי העסק כ"שבויים" בידי הלקוחות, הלהוטים להרבות שימוש בכרטיסי האשראי. כפועל יוצא מכך "שבויים" בתי העסק בידי חברת כרטיסי אשראי הסולקת בלעדית²³ כרטיס אשראי שהיקף הנפקתו והשימוש בו משמעותי.

עד לכניסת התחרות לענף כרטיסי הויזה היו בתי העסק "שבויים" בידי שני בעלי מונופולין: כ.א.ל בענף הויזה וישראלכרט בענפי הישראלכרט והMasterCard. הראיה למשמעות התחרותית של מציאות מונוליטית זו של סליקה בלעדית באה עם כניסת התחרות לענף ה"ויזה", אשר הביאה לירידה משמעותית בעמלות המשולמות בעד סליקת כרטיס הויזה – ירידה המוצאת ביטוי בגרף המובא בהמשך הדברים (עמוד 15 להחלטתי זו). ירידה חריפה זו כמו גם פעולות להורדת המחיר שנעשו על ידי בעבר הביאו גם לירידה מסויימת בעמלות בכרטיסי חברת ישראלכרט אולם אלה נותרו, כאמור, גבוהות באופן ממשי מעמלות כרטיסי הויזה.

קיימות גם אינדיקציות אחרות המלמדות כי בידי חברות האשראי כוח שוק כלפי בתי העסק, וכן על כך שכרטיסי הישראלכרט וה-MasterCard מהווים, עבור בתי העסק, שוק נפרד מאמצעי תשלום "מסורתיים" ככסף מזומן והמחאות. אביא כאן אחת מאלה:

- בתנאי ההיתר הזמני שניתן בתיק ה"ע 4630/01 שונו קטגוריות עמלות המנפיק במטרה לצמצם את הפערים בעמלות בית העסק שמשלמים בתי העסק השונים לחברות הויזה. במסגרת זו הועלה באופן משמעותי שיעור עמלת המנפיק בגין כרטיסי ויזה החלה על רשתות השיווק. החברות הרלוונטיות לשינוי זה היו רק החברות סולקות הויזה (כ.א.ל ולאומי קארד) שכן עמלת המנפיק חלה רק במקרה של סליקה צולבת ואילו חברת ישראלכרט לא היתה אז ואיננה צד עד עצם היום הזה – להסכם לסליקה צולבת. ממילא לא נשאה חברת ישראלכרט בכל עלות בשל סליקה צולבת כאמור.
- ברם, בסמוך למועד העלאת עמלות הויזה העלתה בהדרגה גם חברת ישראלכרט את עמלת בית העסק החלה על רשתות השיווק מ- 0.72% לכ- 1.03% בעסקאות ישראלכרט ומ- 0.71% ל- 1.04% בעסקאות MasterCard, קרי העלאה בת למעלה מ- 40%.
- למרות העלאת מחיר ניכרת זו מצד חברת ישראלכרט וחרף קיומם של אמצעי תשלום אחרים (מזומן, המחאות) המשיכו כל רשתות השיווק לרכוש שירותי סליקה הן מישראלכרט בע"מ (בשני כרטיסיה ישראלכרט ו-MasterCard) והן מאחת מחברות כרטיסי האשראי סולקות הויזה. לא זו אף זו: מבדיקה שערכה המחלקה הכלכלית ברשות ההגבלים העסקיים עולה, כי

²² שם, עמ' 340.
²³ ראו הי"ש 5 לעיל.



רשות ההגבלים העסקיים

אף לא רשת שיווק אחת בחרה שלא לכבד את כל שלושת כרטיסי האשראי הנזכרים, או ניסתה לגרום ללקוחותיה לשלם במזומן או בהמחאות.²⁴

אילו הייתה תחליפיות קרובה ומשמעותית בין כרטיסי האשראי לאמצעי תשלום שונים שאינם כרטיסי אשראי מסוג ישראלכרט ו MasterCard – נראה כי רשתות השיווק היו מפסיקות לכבד כרטיסי אשראי אלה, או למצער – מפחיתות באופן משמעותי את מחזורי הסליקה בהם ולו היה בכוחן לעשות כן, היו הרשתות האלה מסיטות תשלומים בהיקף נכבד של לקוחותיהן – אל עבר אמצעי תשלום אחרים. ברם, הרשתות לא עשו כן ואף לא סברו כי בכוחן להסיט ביקושים באופן משמעותי מעבר לאמצעי תשלום אחרים, עובדה התומכת בכך כי **הנפשות הפועלות בשוק** (במקרה זה – רשתות השיווק) רואות בכרטיסי האשראי ה שווקים נפרדים מאמצעי תשלום אחרים.

2.ג. סוגיית התחליפיות בין כרטיסי אשראי לבין אמצעי תשלום אחרים נדונה והוכרעה בבתי משפט בחו"ל:

בארה"ב ניתח בית המשפט ארוכות את שאלת התחליפיות בין אמצעי התשלום השונים וקבע את ייחודו של כרטיס האשראי כאמצעי תשלום מובחן ונפרד כלפי הצרכנים. כך נקבע שם כי:

“Accordingly, because card consumers have very little sensitivity to price increases in the card market and because neither consumers nor the defendants view debit, cash and checks as reasonably interchangeable with credit cards, general purpose cards constitute a product market.”²⁵

כמבואר לעיל, עניינה של הגדרת השוק באיתור הקבוצה המצומצמת ביותר של מוצרים או שירותים שניתן להפעיל בה כוח שוק. לפיכך היותם של כרטיסי אשראי בכללותם – תחום נפרד מיתר אמצעי התשלום אינה מלמדת בהכרח כי לא ייתכנו שווקים מצומצמים יותר בתוך מרחב כרטיסי האשראי. כך, בהמשך הדברים קבע בית המשפט שויזה ו-MasterCard נהנות מכוח שוק, בין אם יחד ובין אם **כל אחת בנפרד**:

“Because Visa and MasterCard have large shares in a highly concentrated market with significant barriers to entry, both defendants have market power in the general purpose card network services market, whether measured jointly or separately.”²⁶

הנציבות האירופית בהחלטתה משנת 2002, לא קבעה מסמרות בסוגיית הגדרת שוק המוצר הרלבנטי בכללותה, אך במסגרת החלטתה קבעה כי מזומן והמחאות אינם תחליפיים לכרטיסי אשראי:

²⁴ המחלקה הכלכלית ברשות ההגבלים העסקיים ערכה בחינה של התפלגות השימוש באמצעי התשלום השונים (כרטיסי אשראי, מזומן ושיקים) לפני ואחרי השינויים המתוארים. הבדיקה העלתה כי לא היה שינוי מהותי בהיקפי השימוש בכרטיסי אשראי בהשוואה לאמצעי תשלום אחרים.

²⁵ ה"ש 21, לעיל בעמ' 338.

²⁶ שם, עמ' 342.



רשות ההגבלים העסקיים

“... as concerns cash and cheques, neither of these can be considered as substitutable with payment cards, either from the point of view of merchants or that of consumers.”²⁷

מן המקובץ עולה המסקנה כי כרטיסי אשראי, ובהם כרטיסי האשראי מסוג ישראלכרט ו-MasterCard, נבדלים משאר אמצעי התשלום ומהווים שווקים נפרדים עבור בתי העסק.

ג.3. כרטיסי אשראי אחרים אינם תחליפים קרובים לכרטיסי ישראלכרט ו-MasterCard

מנתוני הבנקים הגדולים המחזיקים בחברות כרטיסי אשראי בישראל עולה כי שיעור חשבונות העו"ש בהם קיימות בכלל הרשאות לחיוב חשבון הן עבור כרטיס מסוג "ויזה" והן עבור כרטיסי ישראלכרט או MasterCard עומד על כ- 3% בלבד²⁸. זהו שיעור זניח לגמרי.²⁹

ההשלכות התחרותיות הנובעות ממצב דברים זה תומכות במסקנה כי גם אם עמלת בית העסק בביצוע העסקה באמצעות ישראלכרט או MasterCard תעלה בשיעור קטן אך יציב (5% עד 10%) לעומת עמלת בית העסק הנהוגה לגבי סליקת עסקאות שנעשו בכרטיסים מסוג ויזה, לא תהיה בידי בית העסק אפשרות בת קיימא להימנע מרכישת שירותי הסליקה של שני הכרטיסים מחברת ישראלכרט. בית העסק נעדר יכולת ממשית להסיט ביצוע עסקאות בשיעור משמעותי מכלל כרטיסי ישראלכרט ו-MasterCard לכרטיסים אחרים, משום תפוצתם הרחבה עד מאוד של כרטיסי חברת ישראלכרט: רוב הלקוחות המחזיקים בכרטיס מסוג ישראלכרט או MasterCard, אשר יבואו אל סף דלתו של בית העסק, אינם מחזיקים כרטיסים פעילים מסוג ויזה. מיעוטם יחזיק בכרטיסים פעילים משתי ה"משפחות" (גם כרטיס שסליקתו נעשית בידי חברת ישראלכרט וגם כרטיס אחר). במציאות זו יעדיף בית העסק שלא לאבד את הלקוח או את העסקה ולכן יכבד את כרטיס האשראי מסוג ישראלכרט ו-MasterCard. ראייה לתלותו של בית העסק בחברת ישראלכרט היא העובדה כי מתוך עשרות אלפי בתי עסק בישראל שברשותם מסופים לסליקת כרטיסי אשראי רק שיעור זניח ביותר (פחות מ-3%) סולקים רק כרטיסי חיוב מסוג ויזה. בהיותה של חברת ישראלכרט הסולקת הבלעדית של כרטיסים אלה³⁰ – חייב בית העסק, למעשה, לשכור את שירותיה.

מבחינת בית העסק משמעות המציאות המסחרית המתוארת היא ברורה ופשוטה: החלטה עקרונית שלא להתקשר עם חברת ישראלכרט ולא לכבד כלל כרטיסי ישראלכרט ו-MasterCard משמעה איבוד נתח משמעותי מאד של עסקאות. במציאות בה מתחריו של בית העסק מכבדים כרטיסי אשראי מסוגים אלה מגלמת החלטה מסוג זה השלמה עם חיסרון תחרותי מובהק וקשה.

²⁷ הי"ש 18 לעיל.

²⁸ הנתון נכון לחודש מאי 2003.

²⁹ גם אם נביא במניין לקוחות נוספים להם הונפקו כרטיסי ויזה על ידי חברות כרטיסי האשראי וכן – לקוחות המנהלים חשבונות בבנק אחר (שאינו נמנה על הבנקים המחזיקים בחברות כרטיסי האשראי) וזה הנפיק להם כרטיס אשראי מסוג אחר – עדיין יוותר השיעור של לקוחות המחזיקים בידם כרטיסים משני הסוגים בלתי משמעותי.
³⁰ למעט כאמור בה"ש 5 לעיל, חלק זניח מהסליקה של כרטיס MasterCard הנעשה ע"י חברות אחרות בסליקה "נכח".



רשות ההגבלים העסקיים

ניתן להניח כי לו היה חלקם של כרטיסי ישראלכרט וה- MasterCard בקרב הלקוחות זניח – יכול היה בית עסק להשלים עם קיומו של חיסרון תחרותי שולי.

ברם, כאשר **כמעט מחצית מהלקוחות מחזיקי כרטיסי האשראי במשק** מחזיק באחד הכרטיסים הנשלטים על ידי חברת ישראלכרט – אין בית העסק מסוגל להרשות לעצמו, מבחינה מעשית, להגייף דלתו בפני כמות כה נכבדה של לקוחות. היקף כרטיסי הישראלכרט וה- MasterCard בידי לקוחות פוטנציאליים בעיני בעל העסק כמפורט לעיל, וביחד למעלה מ- 40% מכלל כרטיסי האשראי והשימוש התדיר בכרטיסים על ידי לקוחות אלה, אינו מותיר למעשה לבתי העסק ברירה אמיתית, אלא להתקשר עם חברת ישראלכרט בהסכם סליקה.

מסקנה זו עולה בקנה אחד עם מסקנת הדו"ח שהוכן בעניין זה עבור משרד האוצר בבריטניה:

“Once a payment scheme has reached critical mass, it becomes progressively more difficult for retailers not to accept that scheme’s cards - for fear of losing incremental business to competitors. From the retailer’s perspective, payment schemes are not good substitutes for each other, even where they offer customers very similar products (e.g., Visa Debit and Switch). This is because a specific card product may be the preferred method of payment for enough customers to make it very costly for a retailer to refuse to accept that card. Accepting all of the major card schemes is virtually a necessity for large sectors of UK retailing. Each of these schemes has the opportunity to exploit this position.”³¹

אינדיקציה נוספת לבידולם של כרטיסי חברת ישראלכרט תימצא **בעמלות בית העסק הנגבות בעד סליקתם**. התנהגות המחירים (שעורי עמלות בית העסק הממוצעות מתחילת 1997) תומכת במסקנה כי אין למעשה יכולת לבתי העסק להסיט באופן ממשי מחזורים מביצוע עסקאות באמצעות כרטיסי ישראלכרט או MasterCard לכרטיס ויזה.

נקודת המוצא לבחינה זו נעוץ בשינויים מבניים מהותיים שחלו בשנים האחרונות בענף כרטיסי הויזה. שינויים אלה, ובהם כניסתה של תחרות מצד חברת “אלפא קארד” ולאחר מכן פירוק השותפות בין הבנקים בחברת כ.א.ל והקמתה של חברת לאומי קארד, המתחרה כיום בחברת כ.א.ל – שינוי מן היסוד אמיתות שנראו משך שנות דור – כחוק: בשוק הויזה פועלים כיום שני גורמים נפרדים – החברות כ.א.ל (בשליטת בנק דיסקונט והבנק הבינלאומי) ולאומי קארד (בשליטת בנק לאומי). שתי חברות אלה מציעות שירותי הנפקה וסליקה של כרטיסים מסוג ויזה, הן מתחרות זו בזו בגובה עמלת בית העסק שהן גובות מבית העסק והן קשורות ביניהן בהסכם המאפשר ביצועה של סליקה צולבת (הסכם זה ושיעור עמלת המנפיק במסגרתו נדון בבית הדין להגבלים עסקיים - ה"ע 4630/01).

בעקבות התחרות בשוק הויזה ירד, באופן משמעותי ומיידי, שיעורן של עמלות בית העסק שגובות החברות המתחרות בשוק זה. ברם, ירידה זו בעמלות לא לוותה בירידה בשיעור דומה בעמלות בית

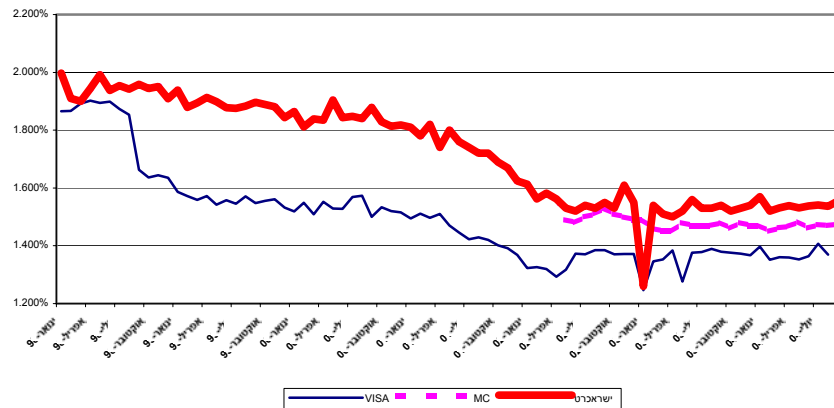
³¹ D. Cruickshank *Competition in UK Banking* (March 2000), paraD3.22.



רשות ההגבלים העסקיים

העסק שנגבו על ידי ישראלכרט שנותרה שולטת לבדה בסליקת העסקאות בכרטיסי הישראלכרט וה MasterCard. בתרשים המוצג להלן ניתן לראות את השפעת התחרות על עמלות בתי העסק ב"ויזה", לעומת הקיפאון היחסי בעמלות "ישראלכרט MasterCard" באותה תקופת זמן.³²

עמלת בית עסק ממוצעת - ישראלכרט, מאסטרקארד וויזה



העובדה שהעמלות בכרטיסי ישראלכרט וה- MasterCard נותרו דומות וברמה גבוהה, חרף הירידה המשמעותית שחלה בשיעור עמלות בית העסק הנגבות עבור סליקת כרטיסי ויזה, תומכת גם היא במסקנה המתבקשת בראי כלל הנסיבות הרלבנטיות: כרטיסי הויזה אינם תחליפיים, בעיני בתי העסק, לכרטיסי ה- ישראלכרט וה- MasterCard.

מכלול הדברים מצביע בבירור על כך שכרטיסי הישראלכרט וה- MasterCard מהווים שוק נפרד עבור בתי העסק, ששולק השולט בו יכול להפעיל כוח שוק כלפי בתי העסק. למעשה מהווה כל אחת מרשתות כרטיסים אלה שוק נפרד אולם כיום נסלקים הכרטיסים הללו יחדיו על ידי חברת ישראלכרט – השולטת בסליקתם ללא עוררין ומציעה את סליקתם יחדיו לבתי העסק. מציאות זו מעניקה אף היא לחברת ישראלכרט כוח משמעותי כלפי בתי העסק.

ד. המסגרת הנורמטיבית

בדומה לדיני התחרות במדינות אחרות, גם חוק ההגבלים העסקיים אינו מציב דרישה כי שליטתו של אדם באספקת כלל המוצרים התחליפיים הקרובים זה לזה תהא מלאה ומושלמת (100%) כדי שזה יוכרז כבעל מונופולין. בישראל, מסתפק חוק ההגבלים העסקיים בקביעת החזקה, כי כאשר מרכז ספק תחת ידו מעל ממחצית מאספקת מוצר ותחליפיו הקרובים ביותר – הינו בעל מונופולין והממונה על ההגבלים נדרש להכריזו ככזה.

³² יש לציין כי ביום 1.11.2001 החלה ישראלכרט בהפחתה מדורגת של שיעורי עמלות בתי העסק בשל נוסח צו מוסכם שגובש בין הממונה לקבוצת הפועלים בהתאם לסעיף 50 לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988. זוהי הפחתה שמקורה בהתערבות אקסוגנית ואינה תולדה של תחרות בשוק.



רשות ההגבלים העסקיים

סעיף 26(א) לחוק ההגבלים העסקיים, המתווה את המסגרת הנורמטיבית להכרזה על גוף עסקי כבעל מונופולין, קובע:

"יראו כמונופולין ריכוז של יותר ממחצית מכלל אספקת הנכסים או מכלל רכישתם, או של יותר ממחצית מכלל מתן שירותים, או מכלל רכישתם בידיו של אדם אחד (להלן - בעל המונופולין). על קיומו של מונופולין כאמור יכריז הממונה בהודעה ברשומות."

המבחן בו בחר המחוקק להכרזתו של מונופול הוא מבחן מבני עובדתי המוסב על שליטה בעיקר האספקה בפועל של נכס או שירות.³³ מבחן זה מקים חזקה כי אחיזתו של גוף במחצית מכלל אספקת הנכסים או השירותים משוק נתון, כפי שהוא בפועל, מבטאת שליטה ומעמד כאלה המצדיקים לבסס קביעה רגולטורית בדבר קיום המונופולין.

בעניינו הדברים פשוטים: חברת ישראלכרט היא הגוף הכמעט בלעד³⁴ הסולק בישראל כרטיסי אשראי מסוג MasterCard, בשיעור העולה בהרבה על מחצית, והינה הגוף הבלעדי הסולק בישראל כרטיסי ישראלכרט. יתרה מזו, חברת ישראלכרט הינה הבעלים של כרטיסי אשראי מסוג ישראלכרט והיא **היחידה** שבכוחה להעניק רשיונות לגופים אחרים לסלוק כרטיסי ישראלכרט.

ה. סוף דבר – הכרזה

אשר על כן, בתוקף סמכותי לפי סעיף 26(א) לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988, אני מכריז בזה כי חברת ישראלכרט היא בעלת מונופולין בסליקה של כרטיסי חיוב ישראלכרט ו-MasterCard. הודעה על קביעתי זו תימסר לחברת ישראלכרט. קביעתי זו, בדבר היות חברת ישראלכרט בעלת מונופולין תהא ראייה לכאורה בכל הליך משפטי. ישראלכרט רשאית לחלוק על קביעתי זו בדרך של הגשת ערר לבית הדין להגבלים עסקיים בתוך 30 יום מיום מועד קבלת ההודעה.

ו. הכרזה לאחר בקשה למתן צו מוסכם

להכרזה זו קדמו שנים גדושות פעילות מצד רשות ההגבלים העסקיים בניסיונות חוזרים ונשנים לכוון תחרות בסליקת MasterCard וישראלכרט. תקצר היריעה מלפרט את כל הנסיונות, המגעים, ההתכתבויות וההצעות שהציעה רשות ההגבלים העסקיים בכדי להביא תחרות בענפים אלו, אך במסגרת הכרזה זו אמנה אך את עיקרי הדברים ומהותם הכללית:

עוד ביום 7 באוגוסט 2002, באתי לכלל הסכמה עם חברת ישראלכרט על הגשת בקשה לבית הדין להגבלים עסקיים למתן תוקף של צו מוסכם, על פי סעיף 50ב לחוק ההגבלים העסקיים, חלף הכרזתה של חברת ישראלכרט כבעלת מונופולין בסליקת כרטיסי חיוב מסוג ישראלכרט ומסוג MasterCard (להלן "**הצו המוסכם**").

³³ לדיון בשאלת התשתית העובדתית הנדרשת לשם הכרזה על גוף כבעל מונופולין, ראה ערר 1/89 תעשיות אלקטרו-כימיות (פרוטארום) בע"מ נ' הממונה על הגבלים עסקיים; 1992 הגבלים עסקיים 3006158.
³⁴ ה"ש 5 לעיל.



רשות ההגבלים העסקיים

מטרתה העיקרית של הבקשה למתן צו מוסכם, היתה לכוון תחרות בסליקת MasterCard ונכללו בו הוראות וחובבים שונים שהוטלו על חברת ישראלכרט שנועדו להגשמתה של מטרה זו.

הסכמה זו גובשה לאחר ששוכנעתי כי קיים מצב של מונופולין בסליקת כרטיסי חברת ישראלכרט ולאחר שחברה זו כמו גם בעליה (קבוצת בנק הפועלים) הפקידו, עוד בידי קודמי, התחייבויות לפתוח את סליקת הכרטיסים שבשליטת חברת ישראלכרט לסולקים נוספים.

במכתב למנכ"ל בנק הפועלים מיום 21 ביוני 2001, שליווה את גיבוש ההסכמה נשוא הצו המוסכם, הודעתי מפורשות כי **"אם לא תתפתח תחרות בשוקי הסליקה של ישראלכרט ו-MasterCard, יהיה רשאי הממונה לנקוט בכל הליך אחר לפי חוק ההגבלים העסקיים"**.

בהתאם לפרק ו' להוראות הצו המוסכם, נדרשה ישראלכרט לפעול להקמת ממשק משותף שיאפשר כניסת תחרות לשוקי סליקת הישראלכרט וה-MasterCard. ברם, נכון לעתה, אף שהממשק המשותף הוקם (באיחור) עומד הוא כאבן שאין לה הופכין, ותחרות בשוק ה-MasterCard – אין. סיבות שונות למצב זה ועיקרן באי יכולתן של חברות כרטיסי האשראי להגיע ל"הסכם מקומי" שיאפשר הכנסת הממשק המשותף לפעולה ועימו – את בוא התחרות.

הבקשה לצו מוסכם טרם אושרה ולא ניתנה החלטה בה, אך כל עוד היתה הבקשה תלויה פעלתי רבות, במהלך כל השנים האחרונות, מול חברות כרטיסי האשראי בנסיון חוזר ונשנה לגשר על הפערים השוררים ביניהן והמונעים מהחברות – כל אחת מסיבותיה – לחתום על הסכם מקומי המאפשר תחרות כאמור. בכלל זה הבאתי לאחרונה בפני חברות כרטיסי האשראי הצעת הסדר מפורטת, במטרה לאפשר להן להגיע להסכמה הנחוצה להפחת תחרות בסליקת כרטיסי MasterCard. חברות כרטיסי האשראי העלו במהלך משא ומתן ארוך זה דרישות מדרישות שונות (בהן העלאת שיעור העמלה הצולבת על עסקאות בתשלומים) אך בסופו של דבר, כל כמה שיש להצטער על כך, לא נשאו מאמצים אלה פרי, והחברות (ובהן ישראלכרט) סירבו להיענות להצעה.

בינתיים התברר כי שוק סליקת כרטיסי הישראלכרט, אשר הצו המוסכם נמנע מלהסדירו, נותר שוק משמעותי בגודלו ובניגוד לתחזיות שהוצגו בעת הגשת הבקשה לצו מוסכם – היקפו לא דעך באופן מהותי. ברור עתה כי אין מדובר אפוא בשוק "הולך ונכחד" אלא ברשת כרטיסים משמעותית בהיקפה ובגודלה אשר יש לתת את הדעת לבעיית התחרות בגישה לסליקתה.

כך או כך – המטרה שעמדה ביסוד הבקשה לצו מוסכם – תחרות בשוק סליקת ה-MasterCard – לא מומשה אף שהיתה אמורה להתקיים זה מכבר. חברת ישראלכרט עשתה מהלכים לפי ההסכמה עימה שביסוד הבקשה לצו מוסכם, ובעקבות כך לא הוכרזה בשלוש השנים האחרונות כבעלת מונופולין. אולם בנסיבות אלה של חלוף זמן כה רב ואי פתיחת שערי התחרות ולו בחלק מהכרטיסים שסליקתם נשלטת בידי חברת ישראלכרט – הגיעה העת להפעיל סמכותי כדין. אין טובת הציבור נשכרת מהמשך עמידה על בקשה לצו מוסכם שאינו יכול להביא עימו כל מזור לתחרות בשווקים הרלבנטיים.



רשות ההגבלים העסקיים

במצב דברים זה מצאתי לנכון, לאחר מספר הודעות שנתתי לחברת ישראלכרט על כוונתי לעשות כן, לחזור מן הבקשה לצו מוסכם (אשר טרם נדונה וטרם אושרה), באשר בנסיבות הנוכחיות ברי כי אין בבקשה ובצו המוסכם שאישורו התבקש – להביא לתחרות אפקטיבית בסליקה של כרטיסי MasterCard³⁵.

אבהיר כי הדברים המובאים תחת סעיף זה באו אך כדי להשלים את "תמונת ההליכים" שננקטו ואין בהם, כמובן, כדי להקרין על ההכרזה גופא, המבטאת את המצב התחרותי השורר בשווקים הנתונים ואת מעמדה הנתון של חברת ישראלכרט בשווקים אלה. פירוט הדברים מובא במסגרת הודעתי לבית הדין להגבלים עסקיים על חזרתי מן הבקשה לצו מוסכם, אשר כאמור לעיל – טרם נדונה.

דרור שטרום

הממונה על ההגבלים העסקיים

י"ג אייר תשס"ה

22 מאי 2005

³⁵ בד בבד עם פרסום הכרזה זו הוגשה הודעה לבית הדין להגבלים עסקיים במסגרתה פירטתי בפני בית הדין להגבלים עסקיים את הנסיבות והשיקולים העיקריים שהביאוני לחזרה מן הבקשה לאישור צו מוסכם ולהפעלת סמכותי כדין.