

## חלק ד': מגבלות חוזיות על בתי העסק

**ועדת לוקר:** הממונה על ההגבלים העסקיים יבחן קביעת איסור על יצירת מגבלות חוזיות בהתקשרות בין סולק ובית עסק, אשר ימנעו התפתחות של שימוש בעסקאות חיוב מידי.

**החלטת הקבינט:** לפנות למפקח על הבנקים, על מנת שיבחן, בהתייעצות עם משרד המשפטים, הצורך בקביעת הוראות המבטיחות, כי בתי עסק שמקבלים תשלומים באמצעות כרטיסי חיוב, יאפשרו למחזיקי כרטיסי חיוב לבחור לבצע עסקאות חיוב נדחה, לכל הפחות, בכל עסקה שסכומה מעל ל-500 ש"ח. הכל לתקופה ובתנאים שייקבעו, ככל שיימצא צורך כאמור.<sup>22</sup>

### 15. איסור גביית היטל שימוש (NSR - No Surcharge Rule)

15.1. איסור גביית היטל שימוש (או איסור אפליית מחירים) הינו איסור על בתי העסק לקבוע מחירים שונים ללקוחות המשלמים באמצעי תשלום שונים, בפרט, באמצעות גביית היטל שימוש (surcharge) מצרכנים המשלמים בכרטיסי חיוב. כללים מסוג זה מופעלים על ידי הסכמות הבינלאומיות (בעלות המותגים בתחום כרטיסי החיוב) בשווקים השונים, ככל שאינם מתנגשים עם החקיקה המקומית.

15.2. איסור אפליית מחירים מייצר חווית תשלום אחידה ופשוטה, ובכך מעודד שימוש בכרטיסי חיוב על פני המזומן, בלא תלות בסוג הכרטיס.

15.3. מנגד, היכולת ליצור אפליית מחירים מאפשרת לבתי העסק לספק ללקוח איתות בנוגע להבדלים בעלות העסקה, לצמצם סבסוד צולב של לקוחות מחזיקי כרטיסי חיוב על ידי יתר לקוחות בית העסק שאינם משלמים בכרטיס חיוב, ולשפר את כושר המיקוח של בתי העסק מול הסולקים.

15.4. לצד יתרונות תחרותיים, להיטלי שימוש חסרונות בהיבטים של גילוי והוגנות צרכנית:

15.4.1. בתי עסק בעלי ביקוש קשיח עלולים לנצל את היטל השימוש לצורך הגדלת הפדיון, כמעין "מס קניה" שיתווסף למחיר הקיים של המוצר.

15.4.2. היטל שימוש עלול להיות גבוה בהשוואה לעלות האפקטיבית של אמצעי תשלום לבית העסק (כפי שקרה בפועל במדינות שונות – ראו סעיף 15.7 להלן). קיים קושי לאכוף איסור על גביית היטל שימוש מופרז (היטל שימוש שעולה על עלות אמצעי התשלום לבית העסק), מכיוון שעמלות בתי עסק נקבעות במו"מ מול הסולק ואינן שקופות למחזיק הכרטיס (העמלה תלויה בענף, היקף פעילות, סוג עסקה וכד') ולסולקים אין תמריץ לאכוף איסור מעין זה על בתי העסק.

15.4.3. הוספת רכיב נוסף לעלות העסקה יוצרת פגיעה בגילוי הנאות למחזיק הכרטיס, במיוחד כאשר החלטת התשלום מתקבלת לאחר שהמוצר כבר נצרך (למשל, במסעדות, בענף השירותים). הרכיב הנוסף יכול לפגוע גם ביכולת מחזיק הכרטיס להשוות מחירי מוצרים, כאשר מחיר אטרקטיבי לכאורה הופך ליקר לעומת המתחרים לאחר הוספת היטל שימוש (הונאת bait-and-switch).

<sup>22</sup> הצוות סבור כי קיימת זיקה בין סעיף זה בהצעת המחליטים להמלצה מדוח הועדה להפחתת השימוש במזומן (והצעת המחליטים שהתקבלה בעקבותיו), לכן ההתייחסות הינה במשותף לשני הנושאים.

15.4.4. גביית היטלי שימוש על עסקאות בכרטיסי חיוב מעודדת שימוש במזומן כאמצעי תשלום "זול" יותר, בניגוד למגמה של הפחתת השימוש במזומן, כפי שהותוותה בדו"ח ועדת לוקר.

החסרונות הנ"ל אינם אופייניים למנגנון מתן הנחות (היטל שלילי ממחיר ברירת מחדל). עם זאת, חלק מהחוקרים טוענים שאיתות באמצעות היטל שימוש הוא חזק יותר מאיתות באמצעות מנגנון הנחות, בשל אופן תפיסת המחיר על ידי הצרכן (מחזיק הכרטיס).<sup>23</sup>

15.5. **בישראל**, בשנת 1993 פרסם הממונה על הגבלים עסקיים קביעה בדבר הסדר כובל בהסכם הספק<sup>24</sup>, שכלל דרישה כי מחירים למשלמים בכרטיסי אשראי לא יעלו בשום מקרה על מחירי המצרכים הנמכרים שלא באמצעות כרטיסי האשראי. מנוסח ההחלטה עולה, כי ניתנה הדעת גם לסוגיית עלות המימון בה נושא בית העסק (סוגיה שרלוונטית במיוחד בעסקאות התשלומים), ולזכותו של בית העסק לשקף עלות זו לצרכן. להבנתנו, **קביעת הרשות מאפשרת לבתי העסק לקבוע כבר היום מחירים שונים ללקוחות המשלמים באמצעי תשלום שונים (למשל, באמצעות הנחות למשלמים במזומן או בכרטיס חיוב מיידי).**

15.6. על אף קביעת הממונה, פרקטיקה של תמחור דיפרנציאלי בין תשלום במזומן לבין תשלום בכרטיס אשראי, או בין עסקה בתשלום אחד לעסקה בתשלומים, לא התפתחה בישראל באופן נרחב. תוצאה זו אינה חריגה בהשוואה בינלאומית, ויכולה לנבוע ממודעות נמוכה לאפשרות אפליית מחירים, חשש מאובדן לקוחות, הארכת זמני מכירה (checkout time), עלויות תפעוליות שכרוכות בתמחור דיפרנציאלי וכד'.

15.7. **ניסיון בינלאומי** – במדינות בהן מותר לגבות היטלי שימוש, קיימות דרישות גילוי ללקוח והגבלות על גובה ההיטל. עם זאת, בתי עסק בעלי ביקוש קשיח נוטים לנצל לרעה את אפשרות גביית ההיטל. לא מצאנו עדויות אמפיריות להוזלת מחירים לצרכן בעקבות האיסור על ה-NSR.

15.7.1. **איחוד אירופי** – הדירקטיבה האירופאית לעניין מערכות תשלומים (PSD) מאפשרת גביית היטל שימוש, אולם משאירה בידי הממשלות את האפשרות לקבוע NSR. בפועל, ב-14 מתוך 27 מדינות הוחלט לקבוע איסור גביית ההיטל<sup>25</sup>. בעקבות ניצול לרעה של מנגנון ההיטלים, Consumer Protection Directive הגבילה את ההיטל לגובה של עמלת בית עסק. בטיוטת חקיקה בנושא העמלה הצולבת הציעה הנציבות האירופית לאסור על גביית היטל שימוש באמצעי תשלום בהם קיימת עמלה צולבת מפקחת<sup>26</sup>.

15.7.2. **אוסטרליה** – בעקבות האיסור על ה-NSR משנת 2003, התפתחה תופעה של גביית היטלי שימוש הגבוהים משמעותית מעמלות בתי העסק, במיוחד בבתי עסק גדולים

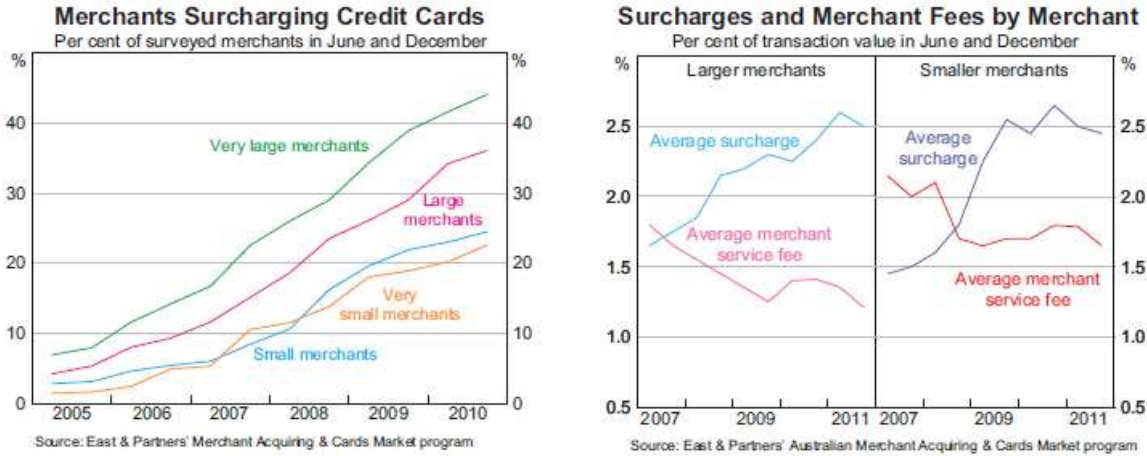
<sup>23</sup> Adam J. Levitin, "The Antitrust Super Bowl: America's Payment System, No-Surcharge Rules, and the Hidden Costs of Credit", Berkley Business Law Journal, December 2005

<sup>24</sup> "קביעה לפי סעיף 43 לחוק ההגבלים העסקיים - הסדר כובל בהסכם ספק חברת ישראלכרט בע"מ - שירותי כרטיסי אשראי", 14 במרץ 1993

<sup>25</sup> Interchange Fees in Card Payments, ECB Paper 131, 2011

<sup>26</sup> Commission Staff Working Document – Impact Assessment SWD(2013) 288 final; Proposal on a Regulation on interchange fees on card-based card transactions (2013/0265)

(ראו תרשימים להלן). בנוסף, התפתחה תופעת blended surcharging, כאשר בתי העסק גובים היטל אחיד על כל המותגים, למרות הבדלים משמעותיים בעמלות בתי העסק ביניהם. גביית היטלי שימוש נפוצה יותר אצל בתי העסק הגדולים ובענפים עם תחרות מועטה.



לנוכח הממצאים הנ"ל, פרסם הבנק המרכזי האוסטרלי (RBA) ביוני 2012 תקנה לפיה גובה ההיטל אמור לשקף עלות קבלה סבירה (reasonable cost of acceptance), אולם לא הוגדרה רשימה סופית של רכיבים שעונים על הגדרה זו ולא נאסרה גביית היטל אחיד על מותגים שונים.<sup>27</sup>

15.7.3 בריטניה – מאז 1990 קיים איסור על NSR. פרסומי הרשות לסחר הוגן מצביעים על

בעיות בגילוי ההיטלים בקניות מקוונות, וכן על התפתחות היטלי שימוש חריגים בענפים מסוימים (כגון, תעופה, תחבורה, מלונות וכד')<sup>28</sup>. לאחרונה נקבעה הסדרה האוסרת על גביית היטל העולה על העלות הנובעת מקבלת אמצעי התשלום (כרטיס אשראי או כרטיס חיוב מידי)<sup>29</sup>. עלות זו יכולה לכלול מעבר לעמלת בית עסק רכיבים נוספים, כגון עלויות ציוד (כגון POS), ניהול סיכונים למניעת הונאות, עלויות תפעול החזרי חיוב ועוד. נציין כי בבריטניה בתי עסק בתחום המסחר בדרך כלל אינם גובים היטלי שימוש בגין כרטיסי חיוב, למעט ענפים ספורים שצוינו לעיל.

15.7.4 ארה"ב – בעקבות תביעת ענק שהתנהלה מול ויזה ומאסטרקארד בנושא גביית

עמלות בית עסק, אושר בנובמבר 2012 הסכם פשרה, לפיו יבוצע שינוי בכללי ויזה ומאסטרקארד שיאפשר גביית היטל על עסקאות בכרטיסי אשראי (אך לא בחיוב מידי ובכרטיסים נטענים) בגובה שאינו עולה על עמלת בית עסק ממוצעת, ונקבעה תקרת היטל שימוש, בשיעור של 4% מגובה העסקה<sup>30</sup>. מכיוון שנושא היטלי שימוש מוסדר בארה"ב ברמה המדינתית, ההסדר אינו חל במדינות בהן קיים איסור בחוק על גביית היטל שימוש (לדוגמה, טקסס, קליפורניה ופלורידה).

15.7.5 קנדה – ביולי 2013 דחה בית הדין להגבלים עסקיים (Competition Tribunal) תלונה

כנגד ויזה ומאסטרקארד, בגין מה שהוגדר על ידי הרשות להגבלים עסקיים הקנדית

<sup>27</sup> A Variation to the Surcharging Standards: Final reforms and Regulation Impact Statement, RBA, 2012

<sup>28</sup> Payment Surcharges (Response to Which? Super-complaint), Office of fair Trading, 2012

<sup>29</sup> Guidance on the Consumer Protection (Payment Surcharges) Regulations 2012

<sup>30</sup> Notice of Mastercard Rule Changes' December 2012

כ"מגבלות אנטי-תחרותיות", לרבות איסור גביית היטל שימוש (NSR) ודרישת כיבוד כל הכרטיסים (HACR). בפסיקתו, בית הדין ציין כי לא נמצא ביסוס לטענה של הרשות להגבלים עסקיים כי ביטול ה- NSR יביא להגברת התחרות<sup>31</sup>, והמליץ על טיפול חקיקתי כחלופה מועדפת לנוכח ההשפעות השליליות של ה-NSR.

**המלצה: אין צורך בהתערבות נוספת בנושא, כדוגמת חיוב הסולקים לאפשר קביעת היטל שימוש בעסקאות בכרטיסי אשראי. הקביעה הקיימת של רשות ההגבלים לעניין מתן הנחות מספקת, שכן מאפשרת לבתי העסק לכוון את הלקוחות לאמצעי התשלום הזול יותר.**

#### 16. כלל כיבוד כל הכרטיסים (HACR - Honor All Cards Rule)

16.1. כלל כיבוד כל הכרטיסים (או איסור אפליה בין הכרטיסים) מחייב את בית העסק עימו חתם הסולק על הסכם לסליקת מותג מסוים, לכבד את כל הכרטיסים המונפקים תחת אותו מותג, ללא קשר להבדלים בעמלת בית עסק לגביהם, אשר יכולים לנבוע מזהות המנפיק או סוג הכרטיס (כרטיס רגיל לעומת כרטיס פרמיום, כרטיס חיוב מיידי וכרטיס חיוב נטען לעומת כרטיס חיוב נדחה). מאחר וכיבוד כל המנפיקים שפועלים במסגרת מותג מסוים מהווה תנאי הכרחי לקיום מערכת תשלומים של אותו מותג, הדיון להלן מתמקד בסוגיית כיבוד כל סוגי הכרטיסים.

16.2. מבחינת הארגונים הבינלאומיים, איסור אפליה בין כרטיסים מייצר מכובדות כוללת של המותג (universal acceptance), אשר תורמת לאמון הציבור באמצעי התשלום המונפקים על-ידם, ומעודד פיתוח מוצרי תשלום חדשים, בכך שמבטיח כיבוד שלהם בכל בתי העסק שמכבדים את כרטיסי החיוב הקיימים של אותו מותג.

16.3. נציין כי חלק מהמחקרים בנושא HACR מעלים טענה כי איסור אפליה בין כרטיסים מייצר תוצאה שמשפרת את היעילות והרווחה הכללית<sup>32</sup>.

16.4. מנגד, אפליה בין כרטיסים מאפשרת לבתי העסק להסיט עסקאות לאמצעי התשלום הזול יותר (כדוגמת כרטיס חיוב מיידי או מזומן) ולצמצם סבסוד צולב של לקוחות המחזיקים באמצעי התשלום היקר יותר לבית העסק על ידי יתר הלקוחות, ולחזק את כוח המיקוח של בית העסק מול הסולקים בנוגע לעמלות הסליקה על ידי איום לכבד לדוגמא רק עסקאות חיוב מיידי. אם יהיו בתי עסק שיממשו את האיום הנ"ל, עשוי להיווצר תמריץ לצרכן להחזיק בכרטיס חיוב מיידי.

16.5. בהחלטה בנושא אפליה בין כרטיסים יש להביא בחשבון השפעות פוטנציאליות על הצרכנים ועל שוק התשלומים בישראל:

16.5.1. האפשרות להפלות בין כרטיסים מייצרת חוסר וודאות אצל מחזיקי הכרטיס, במיוחד אם מיתוג הכרטיסים והגילויי בבית העסק אינם מספקים. למשל, אם דבר האפליה בין כרטיסים של אותו מותג מתברר ללקוח רק בשלב התשלום. **חוסר ודאות וחוויה צרכנית שלילית עלולים להפחית את השימוש בכרטיסי חיוב ולעודד**

<sup>31</sup> <http://www.ct-tc.gc.ca/CasesAffaires/CasesDetails-eng.asp?CaseID=333>

<sup>32</sup> Rochet J.C. and J. Tirole, "Tying in Two-Sided Markets and Honor All Cards Rule", International Journal of Industrial Organization, #16, 2008

**שימוש במזומן. השפעה זו חזקה במיוחד במצב בו תפוצת כרטיסי חיוב מיידי בקרב הצרכנים נמוכה.**

16.5.2. אפליה בין כרטיסים פוגעת גם ברמת הכיבוד של אמצעי תשלום אלקטרוניים באופן כללי. בהתאם, בשוק דו-צדדי, **התועלת לצרכנים ולבתי העסק משימוש בכרטיסי חיוב לעומת חלופות תשלום אחרות, כגון מזומן, צפויה לקטון.**

16.5.3. עבור בתי עסק גדולים, בעלי ביקוש קשיח (למשל, מונופולין במוצר או בשירות), בחירה לכבד עסקאות כרטיסי חיוב מיידי ולא לכבד כרטיסי אשראי של אותו מותג עשויה לייצר תוספת משמעותית להכנסות<sup>33</sup>, ללא חשש ממשי מאובדן לקוחות. **החלטה כזו תוביל בהכרח לצמצום הבחירה הצרכנית ותשית על הצרכנים עלויות מימון נוספות. תוצאה זו נוגדת את יעדי ועדת השרים לענייני יוקר המחיה.**

16.5.4. התיירות הינה ענף משמעותי בישראל, ומעבר לכרטיסים אלקטרוניים הופך להיות מקובל יותר ויותר בשימוש של תיירים המגיעים לישראל. **האפליה בין כרטיסים של אותו מותג יכולה להביא לתקלות ולחוייית תייר שלילית.**

16.6. ניסיון בינלאומי – הניסיון הבינלאומי מצביע על שונות בגישת המדינות לסוגיית כיבוד כל סוגי הכרטיסים. הסוגיה עלתה בחלק מהשווקים על רקע עמלה צולבת גבוהה בכרטיסי פרמיום ובכרטיסים עסקיים, ובחלקם על רקע קיום חלופת מקומית זולה יותר לבית העסק של כרטיס חיוב מיידי לעומת מוצרי חיוב מיידי מקבילים של ויזה ומסטרקארד. לא מצאנו עדויות לאפקטיביות של איסור HACR בעידוד השימוש בעסקאות חיוב מיידי.

16.6.1. איחוד אירופי – כיום במרבית מדינות האיחוד אין אפשרות חוקית להפלות בין סוגי הכרטיסים של אותו מותג. בהצעת החוק להסדרת העמלה הצולבת באירופה<sup>34</sup> נקבע כי לא ניתן לחייב בית עסק לקבל סוגי כרטיסים שונים, אלא אם נקבעה להם עמלה צולבת זהה. הצעה זו, אם תאושר, תאפשר לבית העסק להחליט כי יכבד כרטיסי חיוב מיידי ולא יכבד כרטיסי קרדיט של אותו מותג, ולהפך.

16.6.2. אוסטרליה - במסגרת הרפורמה בתחום כרטיסי החיוב, נאסר לכרוך בין כיבוד כרטיסי אשראי לכיבוד כרטיסי חיוב מיידי<sup>35</sup>. יצוין כי באוסטרליה האיסור בא על רקע הטענות כי כלל כיבוד כל הכרטיסים פוגע ביכולת התחרות של מערכת הדביט המקומית (EFTPOS) מול מערכות של ויזה ומסטרקארד, להן מוצרי דביט יקרים יותר עבור בתי העסק. עם זאת, מדוח הבנק המרכזי האוסטרלי עולה כי ככלל אין **עדות** לכך שבתי עסק שמכבדים כרטיסי אשראי של ויזה ומסטרקארד מסרבים לכבד כרטיסי חיוב מיידי של מותגים אלה<sup>36</sup>.

16.6.3. ארה"ב – בשנת 2003 הושג הסכם פשרה בין ויזה ומסטרקארד לבין בתי העסק, במסגרתו התאפשר לבתי העסק לכבד כרטיסי אשראי מבלי לכבד כרטיסי חיוב מיידי של מותגים אלה (עסקת דביט מבוססת חתימה). לרשות בתי העסק עמדה

<sup>33</sup> לבתי עסק בעלי כוח שוק יכולת מיקוח רבה יותר מול סולקים, לכן החיסכון בעמלה הצולבת מהווה שיעור משמעותי יותר מעמלת בית עסק המשולמת על ידם, בהשוואה לבתי עסק אחרים.

<sup>34</sup> Proposal on a Regulation on interchange fees on card-based card transactions (2013/0265)

<sup>35</sup> Standard No.5 – The 'Honour all cards' rules in the Visa Debit and Visa credit card systems and the 'no surcharge' rule in the Visa Debit System

<sup>36</sup> Reform in Australia's Payment System: Conclusions of 2007/08 Review – September 2008

חלופה זולה יותר - עסקאות דביט מבוססות PIN דרך רשתות דביט מתחרות.<sup>37</sup> לאחר ההסכם, נרשמה הוזלה בעמלה הצולבת בעסקאות דביט מבוססות חתימה. עם זאת, בשנים לאחר השינוי, עלו העמלות הן בויזה ומסטרקארד והן ברשתות המתחרות, תוך צמצום הפער בין החלופות.<sup>38</sup>

16.6.4. קנדה – אפליה בין כרטיסים של אותו מותג אסורה. בשנת 2013 דחה הטריבונל להגבלים העסקיים את הצעת רשות ההגבלים הקנדית להגדיר איסור אפליה בין כרטיסים כפרקטיקה אנטי-תחרותית.

**לסיכום, איסור יזום על הכללה בהסכמי הסליקה של תנאי כיבוד כל הכרטיסים של אותו מותג (Honor All Cards Rule), עשוי לכאורה לאפשר הסטת עסקאות על ידי בתי העסק לאמצעי תשלום זול יותר עבור בתי העסק, אולם עלול לפגוע בתועלת הצרכנים ובתי העסק משימוש בכרטיסי חיוב על פני המזומן, במיוחד כל עוד תפוצת כרטיסי החיוב המיידים נמוכה יחסית. תוצאה זו נוגדת את יעד הפחתת השימוש במזומן. בנוסף, עולה חשש מניצול לרעה של יכולת האפליה בין כרטיסים בידי עסקים בעלי כוח שוק מונופוליסטי. הניסיון הבינלאומי אינו מצביע על אפקטיביות של איסור HACR כאמצעי לעידוד השימוש בדביט. לכן, עד להשגת תפוצה רחבה של כרטיסי חיוב מיידים, אין מקום להתערבות בהסדרים בין הסולקים לבתי העסק בסוגיית איסור אפליה בין כרטיסים.**

#### המלצות:

איסור על הסולקים לכלול בהסכמים עם בתי העסק דרישה לכיבוד כל הכרטיסים של אותו מותג צריך להיבחן בשלב מתקדם יותר, לאחר שכרטיס החיוב המיידים יצבור נתח שוק משמעותי. ככל שייאסר על הסולקים לכלול דרישת כיבוד כל סוגי הכרטיסים בהסכמי הסליקה עם בתי העסק, אנו ממליצים לתחום את האפליה בין כרטיסים באמצעות הוראות משלימות, בכדי למזער את החשש מפגיעה הן בצרכנים והן בביטחון הציבור בשימוש ובתפוצה של כרטיסי החיוב בישראל. הוראות אלו יחייבו את בתי העסק המכבדים כרטיסי חיוב מיידים לאפשר שימוש בכרטיסי אשראי (כרטיסי חיוב נדחה וכרטיסי אשראי מתגלגל) בעסקאות מעל סכום שייקבע. כמו כן, אנו סבורים כי אין לאפשר אפליה בין כרטיסים לעסק שהינו בעל כוח שוק משמעותי במוצר או בשירות, או מקום בו מדובר בעסק בעל ביקוש קשיח (כגון משרדי ממשלה, רשויות מקומיות, תאגידי מים וכד').

<sup>37</sup> עד לאותו תאריך, בית עסק שרצה לכבד כרטיסי אשראי של ויזה או MC היה צריך להתחייב לכבד גם כרטיסי דביט של אותו מותג. Wall-Mart ועסקים נוספים רצו לכבד כרטיסי אשראי, מבלי לכבד כרטיסי דביט של המותגים הנ"ל, לנוכח חלופה זולה יותר.

<sup>38</sup> Zhu Wang, "Regulating Debit Cards: The Case of Ad Valorem Fees", Economic Review, March 2010