



הכנסת

הלשכה המשפטית

תחום חקיקה
ומחקר משפטי

סקירה משפטית

הגבלות על גביית עמלות ברכישה בכרטיסי חיוב

– סקירת הדין באיחוד האירופי –

כתיבה: עו"ד דינה צדוק

אישור: עו"ד הודיה קין, ממונה בכירה (חקיקה ומחקר משפטי)
עריכה לשונית: מערכת "דברי הכנסת"

י"ב בשבט תשע"ד

13 בינואר 2014

מסמך זה הוא סקירה משפטית משווה ואינו חוות דעת משפטית

תמצית

מסמך זה נכתב לבקשת חבר הכנסת מיקי רוזנטל, ומובאת בו סקירה של הדין באיחוד האירופי בדבר הגבלות על גביית עמלות ברכישה בכרטיסי אשראי וחוב.

המסמך נכתב מתוך זיקה להסדר המוצע בהצעת חוק הגנת הצרכן (תיקון – איסור גביית עמלה ברכישה אלקטרונית), התשע"ד-2013 (להלן: **הצעת החוק**).¹ מטרת הצעת החוק היא למנוע גביית עמלות ברכישות אלקטרוניות באמתלה של "דמי טיפול", אף שבעבור נותן השירות הרכישה באמצעות האינטרנט או תשתית טלפונית אוטומטית אינה מייקרת עלויות אלא אף מוזילה אותן.²

בדיקה קצרה של המצב בעולם העלתה שכמו בישראל כיום, גם במדינות אחרות אין חקיקה המטילה הגבלה ספציפית על גביית עמלה ברכישה באמצעות האינטרנט.

עם זאת, באיחוד האירופי (ובמדינות אחרות) יש הסדרה מסוימת של תחום העמלות וגובהן, בעיקר בכל הנוגע לתשלומים בכרטיסי אשראי וחוב, ובימים אלו ממש נדונות באיחוד הצעות להסדרה נוספת בתחום. הסדרה זו – אשר כאמור אינה עוסקת ספציפית בגביית עמלה על רכישה באמצעות האינטרנט, אלא בהגבלות המוטלות על גביית עמלות בגין שימוש באמצעי תשלום מסוימים, ללא קשר לאופן ביצוע העסקה – נסקרת להלן לבקשת חבר הכנסת רוזנטל.

לאחר הצגת רקע קצר על רכישות אלקטרוניות ורכישות בכרטיסי אשראי ומערכת העמלות הכרוכה ברכישות האלה, נסקר במסמך זה ההסדר הקיים באיחוד האירופי שאוסר על סוחר לגבות מצרכן עמלות בגין שימוש באמצעי תשלום מסוים בסכום העולה על העלות שהסוחר נושא בה בגין השימוש באותו אמצעי תשלום. נוסף על כך נאסר על הסוחר לגבות סכום נוסף על המחיר של המוצר או השירות, לרבות עמלות, אלא אם כן יידע מראש את הצרכן וקיבל את הסכמתו המפורשת לכך. בהמשך המסמך נסקרת ההסדרה המוצעת באיחוד (שעתידה להתקבל באביב 2014), הכוללת הסדרה של עמלות צולבות (ראו הסבר [להלן](#)) – שתשפיע בעקיפין על העמלות המוטלות על הצרכנים – ואוסרת על סוחרים לגבות עמלות מצרכנים על שימוש באמצעי תשלום הכפוף להסדרה של העמלות הצולבות.

¹ [הצעת חוק הגנת הצרכן \(תיקון – איסור גביית עמלה ברכישה אלקטרונית\)](#), התשע"ד-2013, 1760/19/9, של חברי הכנסת מיקי רוזנטל ואחרים, הונחה על שולחן הכנסת ב-28 באוקטובר 2013.

הצעת חוק דומה הגישו חברי הכנסת תמר זנדברג ואחרים ([הצעת חוק](#) 1904/19/9), והיא הונחה על שולחן הכנסת ב-25 בנובמבר 2013.

² דברי ההסבר להצעת החוק.



1. רקע – רכישות אלקטרוניות ורכישות בכרטיסי אשראי³

ההתפתחויות הטכנולוגיות והמסחריות בשנים האחרונות הביאו להגדלה ניכרת של הרכישות האלקטרוניות – רכישות באינטרנט או באמצעות תשתית טלפונית אוטומטית. חלק ניכר מרכישות אלו נעשות באמצעות כרטיסי אשראי.

כרטיסי אשראי הם הסוג הנפוץ של כרטיסי חיוב, והשימוש בהם מוסדר בחוק כרטיסי חיוב, התשמ"ו-1986 (להלן: **החוק**).⁴ לפי החוק **כרטיס חיוב** הוא "כרטיס אשראי, כרטיס בנק, כרטיס תשלום או לוחית או חפצים אחרים המיועדים לרכישת נכסים...".⁵

ההסדרה באיחוד האירופי שתיסקר בהמשך נוגעת לשני סוגים עיקריים של כרטיסי חיוב:

- **כרטיס אשראי (credit card)** הוא כרטיס **לחיוב נדחה של חשבון הלקוח**;⁶ התשלום בעבור כל העסקאות שבוצעו בתקופה מסוימת (בדרך כלל חודש) נגבה על-ידי המנפיק מחשבון הלקוח במועד מוסכם או בתשלומים (בעסקאות "קרדיט").⁷

- **כרטיס לחיוב מיידי של החשבון (debit card)**, שבו חיוב חשבון הלקוח בעבור כל עסקה נעשה מיד לאחר ביצועה.⁸

בישראל משמשים בעיקר כרטיסי אשראי, והמונח "כרטיס אשראי" משמש בשפה המדוברת כשם כולל לכרטיסי חיוב.⁹

מערכת תשלומים בכרטיסי אשראי מורכבת בדרך כלל מארבעה שחקנים (ראו להלן **בתרשים**):

- **לקוח** – המחזיק בכרטיס אשראי ומבצע באמצעותו את הרכישה;

- **בית-עסק** – המוכר מוצר או שירות ומכבד את התשלום בכרטיס האשראי;

- **מנפיק** – הגוף המנפיק ללקוח את כרטיס האשראי על-פי הסכם ביניהם;

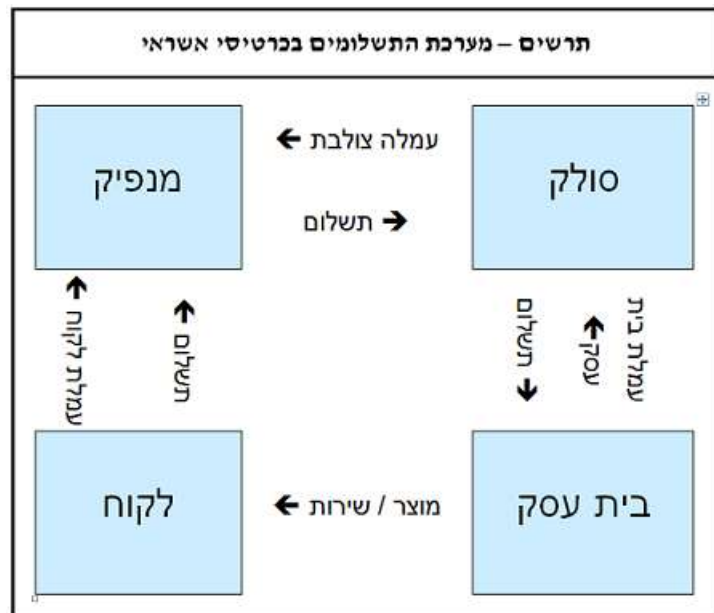
- **סולק** – הגוף הפיננסי שמעביר את התשלום לבית העסק.¹⁰

³ פרק זה מבוסס ברובו על המקורות האלה:

- מידע בנושא כרטיסי חיוב באתר **בנק ישראל**, תאריך כניסה: 10 בדצמבר 2013;
- מרכז המחקר והמידע של הכנסת, **שוק כרטיסי האשראי: ניתוח, רגולציה והשוואה בין-לאומית**, כתיבה: יעקב צ'רטוף ועמי צדיק, 27 במאי 2010;
- ד"ר רוי"ח ירון זליכה, **כשל שוק בענף כרטיסי האשראי**, דצמבר 2006, באתר האינטרנט של אגף החשב הכללי במשרד האוצר;
- דוד בועז ייזום ויעוץ עסקי בע"מ, **ענף כרטיסי האשראי בישראל – סקירה כללית, מסקנות והמלצות**, הוגש לחשב הכללי בדצמבר 2009.
- ⁴ שוק כרטיסי האשראי בישראל כפוף בין השאר לרגולציה של המפקח על הבנקים בבנק ישראל, הממונה על ההגבלים העסקיים והממונה על שוק ההון, מכוח חוק הבנקאות (רישוי), התשמ"א-1981, חוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988, ועוד.
- ⁵ סעיף 1 לחוק.
- ⁶ לפי החוק כרטיס אשראי הוא "לוחית או חפץ אחר לשימוש חוזר המיועדים לרכישת נכסים מאת ספק ללא תשלום מיידי של התמורה".
- ⁷ סוג מיוחד של כרטיס אשראי הוא "כרטיס אשראי מתגלגל", המקנה ללקוח מסגרת אשראי ומאפשר לו לשלם בתאריך הפירעון החודשי רק חלק מהחוב שצבר ולגלגל את החוב שנותר למועד הפירעון הבא.
- ⁸ זהו אחד הסוגים של מה שמכונה בחוק **כרטיס בנק**. סוג אחר של כרטיס בנק (שאינו רלוונטי למסמך זה) הוא כרטיס המיועד **רק למשיכת מזומנים** מחשבון הלקוח במכשירים מסוג "בנקט" או "כספומט".
- ⁹ סוג נוסף של כרטיס חיוב המוסדר בחוק הוא **כרטיס תשלום**. זהו כרטיס שהלקוח **טוען מראש במזומן**, והוא אינו מאפשר את חיוב חשבונו של הלקוח (גם סוג זה אינו רלוונטי למסמך זה).

במערכת זו משולמות בין הצדדים **עמלות בגין השירותים שניתנים** :

- כנגד שירותי הסליקה שמבצע הסולק – דהיינו, זיכוי בית העסק בתמורה לעסקאות של לקוחות שרכשו אצלו באמצעות כרטיס אשראי – משלם בית העסק לסולק **עמלת בית עסק** או **עמלת סליקה**.
- הסולק משלם למנפיק עמלה המכונה **עמלת מנפיק** או **עמלה צולבת**. עמלה זו נקבעת בהסכמים בין החברות ואמורה לגלם את סיכוני המנפיק.¹¹ למעשה, ברוב המקרים הסולק מגלם את עלות העמלה הצולבת בעמלת הסליקה ומגלגל את עלותה על בית העסק, וזה בדרך כלל מגלגל את העלות על הלקוח במחיר המוצרים או השירותים שהוא מוכר.



יצוין כי **בישראל** אושר במרס 2012 בבית-הדין להגבלים עסקיים הסכם פשרה בין הרשות להגבלים עסקיים לבין חברות כרטיסי האשראי, ובמסגרתו הסכימו הצדדים על המשך הפחתה הדרגתית בעמלה הצולבת עד לשיעור של 0.7%.¹² ההערכות הן שההפחתה בעמלה הצולבת תגולגל, לפחות חלקית, לטובת בתי העסק, ובכך תביא לחיסכון לבתי העסק ולצרכנים.¹³

¹⁰ יתכן מצב שבו המנפיק והסולק הם גורם אחד, אם לבית העסק יש הסכם סליקה עם החברה שהנפיקה ללקוח המסוים את כרטיס האשראי, אולם לקוחות רבים מחזיקים בכרטיסי אשראי שהונפקו על-ידי חברות שלבית העסק אין עמן הסכם, וכך המנפיק והסולק הם שני גופים שונים.

¹¹ כגון חוסר יכולת פירעון של הלקוח או שימוש בכרטיסים מזויפים או גנובים.

¹² אישור ההסכם הוא סיום ההליך לאישור הסדר כובל שנמשך בבית-הדין מאז 2006, אשר במסגרתו הופחתה בהדרגה העמלה הצולבת משיעור של כ-1.25% לשיעור של 0.875% בנובמבר 2011. במסגרת אישור ההסדר הוסכם על המשך הפחתת העמלה הצולבת משיעור של 0.875% במועד ההסכם לשיעור של 0.7% מ-1 ביולי 2014 – שיעור שיישאר בתוקף עד שנת 2018. עוד הוסכם על המשך הסדר הסליקה הצולבת (ההסדר שבין הסולקים למנפיקים שמחייב כל סולק לסלוק גם כרטיסי אשראי של החברות האחרות) ועל ביטול של תוספת עמלה של 0.15% בגין עסקה במסמך חסר (עסקה שבה לא הוצג כרטיס אשראי, או שאין מסמך המעיד עליה או שהמסמך המעיד עליה לא נחתם בידי הלקוח).

¹³ רשות ההגבלים העסקיים, [הודעה לעיתונות](#), 8 במרס 2012.

2. ההסדרה באיחוד האירופי

תחום העמלות באיחוד האירופי מוסדר בכמה דירקטיבות,¹⁴ ועל סדר היום-הציבורי כיום עומדות כמה הצעות לתיקון ההסדרה הקיימת ולהעמקתה.

2.1. הדירקטיבה בדבר זכויות צרכנים¹⁵

הדירקטיבה בדבר זכויות צרכנים (Consumer Rights Directive – CRD)¹⁶ (בפרק זה: **הדירקטיבה** או **ה-CDR**) התקבלה באוקטובר 2011, והיא מתקנת ומחליפה הוראות קודמות בנושא. על המדינות לאמץ את הוראות הדירקטיבה בדין הפנימי שלהן לא יאוחר מ-13 בדצמבר 2013 ולתת להן תוקף עד 13 ביוני 2014; ההוראות יחולו על עסקאות ורכישות שיבוצעו לאחר תאריך זה.¹⁷

מטרת הדירקטיבה להביא לרמה גבוהה של הגנה לצרכן ובכך לתרום לתפקיד יעיל של השוק באיחוד באמצעות **האחדה של ההסדרה של עסקאות בין סוחרים לצרכנים**.¹⁸ לפי הדירקטיבה, "צרכן" הוא אדם (natural person) המתקשר בהסכם הכפוף לדירקטיבה למטרות שאינן מסחריות, עסקיות או מקצועיות; "סוחר" הוא אדם או אישיות משפטית אחרת המתקשר בהסכם הכפוף לדירקטיבה למטרות מסחריות, עסקיות או מקצועיות.¹⁹ כלומר, הוראות הדירקטיבה אינן חלות בעסקאות בין סוחרים או בין עסקים.²⁰

¹⁴ **דירקטיבה** היא חקיקה של האיחוד האירופי אשר מחייבת את המדינות החברות באיחוד להתאים את הדין הפנימי שלהן **להוראות הקבועות בה**, אך משאירה לרשויות של כל מדינה את ההחלטה כיצד לעשות זאת במסגרת שיטת המשפט הנוהגת בה. יש לציין כי אומנם הדירקטיבות מופנות למדינות החברות, אך בית-הדין האירופי לצדק קבע לא אחת שאם הוראותיה של דירקטיבה לא עוגנו במלואן בדין הפנימי של מדינה החברה באיחוד, אזרחי אותה מדינה יוכלו לטעון לזכויותיהם על-פי אותה דירקטיבה ישירות בפני בתי-המשפט של המדינה, וכך למעשה מדובר בחקיקה מחייבת בכל המדינות החברות. ראו אתר האיחוד האירופי, [Regulations, Directives and Other Acts](#), תאריך כניסה: 31 באוקטובר 2013. להרחבה ראו: Klaus-Dieter Borchardt, [The ABC of European Union law](#), pp. 87-93.

¹⁵ פרק זה מבוסס, בין השאר, על מקורות אלו:

- European Commission, [Press Release: Consumer Rights: 10 ways the new EU Consumer Rights Directive will give people stronger rights when they shop online](#), June 2011, (hereinafter: **Press Release: Consumer Rights**);
- Ireland, Department for Jobs, Enterprise and Innovation, [Consultation on Article 19 \(Fees for the Use of Means of Payment\) and Article 22 \(Additional Payments\) of Directive 2011/83/EU on Consumer Rights](#), September 2012, (hereinafter: **Ireland: Consultation**);
- UK, Department for Business, Innovation and Skill, [Guidance on the Consumer Protection \(Payment Surcharges\) Regulations 2012](#), March 2013, (hereinafter: **UK: Guidance**).

¹⁶ [Directive 2011/83/EU of the European Parliament and of the Council of 25 October 2011 on consumer rights](#).

¹⁷ לפי המידע באתר האיחוד, במועד כתיבת מסמך זה, למרות חלוף תאריך היעד, **רק שמונה מהמדינות החברות** (אירלנד, בריטניה, גרמניה, יוון, ליטא, צ'כיה, קפריסין ושבדיה) **אימצו את הוראות הדירקטיבה בחקיקה המדינתית**. ראו: [National Execution Measures – Directive 2011/83/EU](#), viewed: January 6th 2014.

¹⁸ סעיף 1 לדירקטיבה.

יצוין כי רוב ההוראות בדירקטיבה מהוות הן הגנה מינימלית והן הגנה מקסימלית, והמדינות אינן רשאיות לקבוע הגנה צרכנית רחבה או צרה יותר. עם זאת, המדינות רשאיות להחריג מתחולת ההוראות רכישות בעסקאות מחוץ לבית העסק שסכומן אינו עולה על 50 אירו. סעיף 4(3) לדירקטיבה.

¹⁹ סעיף 2 לדירקטיבה.

²⁰ הדירקטיבה אף מחריגה מתחולתה סוגים מסוימים של עסקאות, בעיקר בתחום שירותים חברתיים, שירותי בריאות, בנקאות, נדל"ן ושכירות ועוד; סעיף 3(3) לדירקטיבה.



למרות שמה, ה-CRD איננה בבחינת קוד כללי של זכויות צרכנים. רוב הוראות הדירקטיבה חלות רק על **עסקאות מרחוק** (distance contract) או על **עסקאות מחוץ לבית העסק** (off-premises contract),²¹ כלומר גם על **עסקאות באינטרנט**.

יצוין כי לפי הדירקטיבה, על המדינות החברות לוודא שתהיה אכיפה יעילה של ההוראות הקבועות בה, לרבות באמצעות הסמכה של גופים ציבוריים או ארגוני צרכנים וקביעת סנקציות אפקטיביות, פרופורציוניות ומרתיעות.²²

לענייננו, מובאות ב-CRD הוראות בדבר **עמלות** בגין שימוש באמצעי תשלום ותוספות לתשלום העיקרי בגין המוצר או השירות, כפי שיפורט להלן:

2.1.1. גביית עמלות בגין שימוש באמצעי תשלום

סעיף 19 לדירקטיבה, העוסק בגביית עמלות בגין שימוש באמצעי תשלום, קובע כי "המדינות החברות יאסרו על סוחרים לחייב צרכנים בעמלות בגין שימוש באמצעי תשלום מסוים בסכום העולה על העלות שהסוחר נושא בה בגין השימוש באותו אמצעי תשלום".²³

יצוין כי אין בדירקטיבה הגדרות למונחים "עמלה", "אמצעי תשלום" ו"העלות שהסוחר נושא בה", והכוונה היא לקבוע איסור עקרוני רחב.

פרשנות של הדירקטיבה מצאנו בדוחות שהוכנו לקראת אימוץ הדירקטיבה בדיון הפנימי בכמה מדינות:

- בדוח שהוכן באירלנד לקראת יישום הדירקטיבה (להלן: **הדוח האירי**)²⁴ צוין כי **כאשר סוחר משתמש בעמלות מוגזמות כדי שיוכל להציג מחיר יסוד (headline price) נמוך יותר של מוצר או שירות, או כאשר לא ניתנת אפשרות לצרכנים לשלם באמצעי תשלום שאינו כרוך בתשלום עמלה (או שלרוב הצרכנים אין גישה לאמצעי תשלום ללא עמלה), נוצר עוות של קבלת ההחלטות הצרכניות, והדבר פועל לרעת הצרכנים. צרכן שהתפתה על-ידי מחיר שפורסם עלול להרגיש מחויב לעסקה גם אם המחיר הסופי גבוה במידה ניכרת לאחר הוספת העמלה. ככל שהמידע על העמלה מגיע מאוחר יותר בתהליך הרכישה, פוחת הסיכוי שהצרכן יקדיש זמן ומאמץ לחפש מוצר או שירות דומה מסוחר מתחרה.**²⁵
- בהנחיות בדבר התקנות ליישום הדירקטיבה בבריטניה (להלן: **ההנחיות הבריטיות**)²⁶ צוין כי יעד המדיניות הברור של הדירקטיבה הוא **שעמלות לא ישמשו מקור הכנסה נוסף לסוחרים ולא ישמשו את הסוחרים כדי ליצור רווחים, והרווח של סוחר אמור להיגזר מהמחיר של המוצר או השירות שהוא**

²¹ **עסקה מרחוק** היא עסקה שנערכה בין הסוחר לצרכן בלי שהסוחר והצרכן היו נוכחים פיזית באותו מקום, באמצעות אמצעי תקשורת מרחוק; **עסקה מחוץ לבית העסק** היא, בין השאר, עסקה שנערכה בין סוחר לצרכן כששני הצדדים היו נוכחים פיזית באותו מקום שאינו מקום עסקו של הסוחר או עסקה שנערכה במהלך נסיעה שארגן הסוחר במטרה לקדם ולמכור מוצרים או שירותים לצרכן.

²² סעיפים 23-24 לדירקטיבה.

²³ במקור:

"Member States shall prohibit traders from charging consumers, in respect of the use of a given means of payment, fees that exceed the cost borne by the trader for the use of such means."

²⁴ באירלנד הוחלט להחיל את סעיפים 19 ו-22 לדירקטיבה החלה מוקדמת, לפני המועד שבו חלה החובה לאמץ את הוראות הדירקטיבה (13 בדצמבר 2013). לקראת ההחלה המוקדמת פרסם המשרד לענייני עבודה, עסקים ויזמות התייעצות ציבורית בנושא. ראו: [Ireland: Consultation](#), לעיל הערה 15.

²⁵ [Ireland: Consultation](#), supra note 15, pp. 3-4.

²⁶ גם בבריטניה הוחלט להחיל את סעיף 19 לדירקטיבה החלה מוקדמת מאפריל 2013. הסעיף עוגן בתקנות שהתקבלו לקראת סוף 2012 (Consumer Rights (Payment Surcharge) Regulations 2012, SI 2012/3110) והמשרד לעסקים, יזמות ומיזמוניות הוציא הנחיות בדבר הפעלת התקנות. ראו: [UK: Guidance](#), לעיל הערה 15.



מוכר. לאור אמצעי התשלום המגוונים הקיימים כיום ושיהיו קיימים בעתיד, ולאור ההבדלים בין סוגי העלויות המוטלות על הסוחרים במדינות שונות ובין אמצעי תשלום שונים, **הסוחרים ידרשו לקבוע את העמלות שהם גובים מהצרכנים לפי הנסיבות הספציפיות**, ויוכלו לגלגל על הצרכנים רק את העלויות האמיתיות שהם נושאים בהן.²⁷

■ לפי ההנחיות הבריטיות, **האיסור אינו חל על עמלה שאינה משתנה לפי אמצעי התשלום שנעשה בו שימוש** (כגון דמי טיפול או עמלת שירות המוטלים בשימוש בכל אמצעי התשלום). כאשר נגבית עמלה בכל אמצעי התשלום אך סכומה תלוי באמצעי התשלום, האיסור יחול רק על החלק המשתנה של העמלה.²⁸

■ בכל הנוגע **לחישוב העלויות שהסוחר נושא בהן**, הדירקטיבה אינה מציינת אילו עלויות מותר להביא בחשבון. אופי העלויות וסכומן תלוי בסוגי עסקים, בגודלם ובסוג אמצעי התשלום. לפי ההנחיות הבריטיות, **סוחר רשאי לגבות מצרכן עמלה רק בעבור כיסוי ההוצאות הישירות שאפשר לייחס בלעדית לשימוש באמצעי תשלום מסוים**; אין לכלול הוצאות עקיפות (כגון הוצאות מינהלתיות או הוצאות הכשרה או תקורה) בעמלה הנגבית מהצרכן, אלא יש לגלם אותן במחיר היסוד של המוצר או השירות. למשל בכרטיסי אשראי או בכרטיסי חיוב מידי יש פערים גדולים בין עסקים בגובה עמלת הסליקה המוטלת על סוחרים, על-פי סוג העסק, המחזור העסקי שלו ומאפיינים נוספים (על-פי רוב לעסקים גדולים יש יותר כוח מיקוח ולכן עמלות סליקה נמוכות יותר); סוחר יהיה רשאי לגבות עמלה שתגלם את עמלת בית העסק שהוא משלם, וכן הוצאות ישירות נוספות בגין ניהול סיכונים או ציוד קצה ותקשורת המשמשים לגביית התשלום בכרטיסים האלה. אין לגלם בעמלה הוצאות אחרות שאין אפשרות לייחס ישירות לעלות התשלום.²⁹

■ יצוין כי לפי ההנחיות הבריטיות, **מתן הנחה ממחיר היסוד של מוצר או שירות בגין שימוש באמצעי תשלום מסוים אינו אסור**, ויכול לשמש אמצעי לגיטימי לגרום לצרכן להשתמש באמצעי תשלום יעיל וחסכוני יותר.³⁰

2.1.2. תוספות לתשלום העיקרי

בסעיף 22 לדירקטיבה נקבע כי "לפני שהצעת ההתקשרות הופכת לכובלת, **על הסוחר לבקש הסכמה מפורשת של הצרכן לכל תשלום נוסף על התשלום שהוסכם בעבור ההתחייבות החוזית העיקרית של הסוחר**. אם הסוחר לא קיבל הסכמה מפורשת של הצרכן, אלא הסיק את קיומה של ההסכמה מתוך קביעת ברירות מחדל שעל הצרכן לשלול כדי להימנע מהתשלום הנוסף, הצרכן יהיה זכאי להחזר בגין תשלום זה".³¹

²⁷ [UK: Guidance](#), supra note 15, p. 11.

²⁸ [Ibid](#), p. 12.

²⁹ [Ibid](#), pp. 12-13.

³⁰ [Ibid](#), p. 13.

³¹ במקור:

"Before the consumer is bound by the contract or offer, **the trader shall seek the express consent of the consumer to any extra payment** in addition to the remuneration agreed upon for the trader's main contractual obligation. If the trader has not obtained the consumer's express consent but has inferred it by using default options which the consumer is required to reject in order to avoid the additional payment, the consumer shall be entitled to reimbursement of this payment."



לפי הדוח האירי, סעיף זה טומן בחובו שני היבטים שונים אך קשורים זה בזה:³²

▪ החלק הראשון של הסעיף אוסר על סוחר לגבות סכומים נוספים על המחיר של המוצר או השירות, לרבות עמלות או עלויות אחרות, אלא אם כן יידע מראש את הצרכן וקיבל את הסכמתו המפורשת. אפשר לראות בהוראה זו הוראה הדורשת שקיפות מלאה ופרשנות לטובת הצרכן, כפי שעולה מדירקטיבות נוספות בתחום הגנת הצרכן.

▪ החלק השני בסעיף עוסק במקרה ספציפי יותר, שבו הסוחר מתבסס על תניית ברירת מחזל המחייבת את הצרכן לבצע תשלום נוסף אלא אם כן הוא מביע במפורש את חוסר הסכמתו לכך (opt out). למשל, אם באתר האינטרנט של הסוחר יש משבצת המסמלת תשלום נוסף אשר מסומנת מראש ב"וי" כמאושרת, וכדי להביע את חוסר הסכמתו לתשלום הנוסף על הצרכן לבטל את הסימון, הדבר לא ייחשב הסכמה לשלם, והצרכן יהיה זכאי להחזר בגין סכומים שנגבו באופן זה.³³

2.2. הדירקטיבה בדבר שירותי תשלום והצעות להסדרה נוספת בתחום העמלות³⁴

2.2.1. הדירקטיבה בדבר שירותי תשלום

הדירקטיבה בדבר שירותי תשלום (Payment Services Directive) (בפרק זה: **הדירקטיבה** או ה-PSD)³⁵ התקבלה בנובמבר 2007 כדי ליצור שוק תשלומים אחיד באיחוד האירופי. אחד היעדים של ה-PSD היה להגביר את התחרות בשוק שירותי התשלום וליעל אותו. בסעיף 52(3) לדירקטיבה נקבע כי **אסור לספק שירותי תשלום** (למשל חברות כרטיסי אשראי) **לאסור על מקבל התשלום** (כלומר הסוחר) **לדרוש מהמשלם** (כלומר הצרכן) **עמלה** או להציע לו הנחה בשל שימוש בסוג מסוים של אמצעי תשלום. עם זאת, למדינות החברות באיחוד מותר לאסור גביית עמלה כאמור או להגביל את סכומה, בהתחשב בצורך לעודד תחרות ושימוש באמצעי תשלום יעילים.

לפי דוח שהוכן בפברואר 2013 לבדיקת ההשלכות של ה-PSD, 14 מדינות חברות באיחוד אסרו לחלוטין גבייה של עמלות בגין שימוש באמצעי תשלום ספציפיים, ב-12 מדינות לא נקבעה כל הגבלה על גביית עמלות, ואילו בדנמרק נקטו גישת ביניים ומותר לגבות עמלה על שימוש בכרטיסי אשראי אך לא על שימוש בכרטיס חיוב מידי.³⁶

ההתפתחויות המסחריות והטכנולוגיות מאז קבלת ה-PSD העלו שוב על סדר-היום הציבורי את התשלומים בכלל ואת התשלומים האלקטרוניים בפרט; לפיכך, ביולי 2013 הוחלט באיחוד להסדיר מחדש את נושא העמלות הצולבות ואת שירותי התשלום באיחוד, בשתי הצעות חקיקה אשר משפיעות על

³² Ireland: Consultation, supra note 15, pp. 43-44.

³³ See also: Press Release: Consumer Rights, supra note 15.

³⁴ פרק זה מבוסס על מקורות אלו:

- European Commission, [Memo – Payment Services Directive and Interchange fees Regulation: frequently asked questions](#), MEMO/13/719, July 24th 2013, (hereinafter: **European Commission, Memo**);
- European Commission, [Press Release – New rules on Payment Services for the benefit of consumers and retailers](#), IP/13/730, July 24th 2013;

³⁵ [Directive 2007/64/EC of the European Parliament and of the Council of 13 November 2007 on payment services in the internal market](#) amending Directives 97/7/EC, 2002/65/EC, 2005/60/EC and 2006/48/EC and repealing Directive 97/5/EC.

³⁶ בדנמרק מונהג כרטיס חיוב מידי לאומי (national debit card).



תחום העמלות ברכישה אלקטרונית כמפורט להלן. ההצעות עתידות להידון בפרלמנט האירופי ובמועצת השרים מתוך שאיפה שיאושרו עד אביב 2014.³⁷

2.2.2. הצעה לרגולציה בדבר עמלות צולבות

הנדבך הראשון בהסדרה המוצעת מופיע בהצעה לרגולציה³⁸ בדבר עמלות צולבות (כאמור, העמלה שהסולק משלם למנפיק) (Proposal for regulation on interchange fees)³⁹ (בפרק זה: **ההצעה לרגולציה**).

לעניין מסמך זה, ההצעה לרגולציה מבקשת לקבוע בסעיפים 3 ו-4 **תקרה לעמלות הצולבות בשיעור של 0.2% מסכום העסקה בכרטיסי חיוב מידיי ושל 0.3% – בכרטיסי אשראי**.⁴⁰ ההסדר אמור לחול בתוך חודשיים מאישור הרגולציה בעסקאות בין-מדינתיות (cross border transactions) בכרטיסי חיוב ואשראי, ובתוך שנתיים להיכנס לתוקף בכלל העסקאות במדינות האיחוד. יצוין כי תוכניות תשלום שבהן המנפיק והסולק הם אותו הגוף ואשר אין בהן עמלות צולבות אינן כפופות לרגולציה.⁴¹

כפי שצוין לעיל, בעסקה בכרטיס אשראי או בכרטיס חיוב מידיי לעמלה הצולבת יש השפעה ניכרת על העמלה המוטלת על בית העסק. לפי תזכיר שהכינה נציבות האיחוד כרקע להצעה לרגולציה (בפרק זה: **התזכיר**)⁴² ההכנסות מהעמלות הצולבות אמורות לאפשר למנפיקים לעודד שימוש בכרטיסי אשראי באמצעות מתן "בונוסים" (כגון נקודות או מיילים) ללקוחות. למעשה, התחרות בין הסולקים בהתקשרויות עם המנפיקים מביאה אותם להציע עמלות צולבות גבוהות יותר, ואלה בסופו של דבר מגולגלות לסוחרים ומשם לצרכנים.⁴³ התחרות הזאת מהווה חסם בפני כניסת חברות סליקה מתחרות לשוק, שכן המנפיקים דורשים עמלות גבוהות כמו מהחברות הקיימות. בעקבות זאת צרכנים וסוחרים באירופה אינם נהנים ממערכת תשלומים יעילה.

בתזכיר צוין כי השיעור של 0.3% – התקרה המוצעת לעמלה צולבת בתשלום בכרטיס אשראי – הוא נמוך משיעור העמלה הצולבת הנוהגת כיום בכרטיסי אשראי בכל מדינות האיחוד, לכן ההשלכות של הרגולציה בתחום זה עשויות להיות ניכרות בכל הנוגע להסכמתם של סוחרים לקבל תשלום באשראי.⁴⁴ מנגד, בחלק מהמדינות שיעור העמלות הצולבות בשימוש בכרטיסי חיוב מידיי כיום נמוך מהשיעור שנקבע ברגולציה, ובמדינות אלו סביר שההשפעה תהיה שולית יותר בתחום זה.⁴⁵

³⁷ European Commission, [Memo](#), supra note 34, p. 13.

³⁸ **רגולציה (Regulation) היא חקיקה מחייבת של האיחוד האירופי אשר יש לה תחולה ישירה בדין הפנימי בכל המדינות החברות באיחוד**. כלומר, הרגולציה חלה ישירות ומקנה זכויות וחובות במדינות האיחוד, ושלא כמו דירקטיבה – בלי שיהיה צורך בפעולה כלשהי לאימוץ שלה בדין הפנימי; הרגולציה מחייבת את מוסדות השלטון ואת בתי-המשפט המדינתיים לציית לה וליישם אותה כשם שהם מיישמים חקיקה פנימית של המדינה. ראו המקורות המפורטים לעיל בהערה 14.

³⁹ [Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on interchange fees for card-based payment transactions](#), COM(2013) 550 final/2, 2013/0265 (COD), August 2013.

⁴⁰ שיעורים אלו אמורים לשקף את העמלה שבה הסוחר אדיש לבחירה בתשלום במזומן או באמצעות הכרטיסים.

⁴¹ ראו לעיל הערה 10.

⁴² European Commission, [Memo](#), supra note 34, pp. 6-7.

⁴³ בפועל המשלמים במזומן מסבסדים את הבונוסים הניתנים ללקוחות בעלי הכרטיסים היקרים.

⁴⁴ לדוגמה: בגרמניה העמלות כיום גבוהות והשימוש במזומן נפוץ מאוד. סביר שבעקבות הרגולציה ייעשה שימוש רב יותר בכרטיסי אשראי.

⁴⁵ European Commission, [Memo](#), supra note 34, pp. 8-9.



לפי התזכיר, ככלל, צפוי שהשפעת הרגולציה על השוק, הצרכנים והסוחרים תהיה חיובית.⁴⁶ צרכנים המשתמשים באמצעי תשלום זולים לא יסבסדו עוד את בעלי הכרטיסים היקרים; הדבר יביא למבחר גדול יותר של ספקי אמצעי תשלום שהם יעילים וחדשנים יותר ולפיתוח השוק ברחבי אירופה. נוסף על כך, הסוחרים עשויים לגלגל את החיסכון בעמלות שהם משלמים לצרכנים באמצעות קביעת מחירים נמוכים יותר. אשר לסוחרים, הרגולציה תאפשר לסוחרים קטנים, שמשלמים עמלות גבוהות יותר ונמנעים כיום מלקבל תשלומים בכרטיסי אשראי, לקבל תשלומים כאלה, וכך תשפר את התחרותיות. עוד מצוין בתזכיר כי מבחינת המנפיקים, הרגולציה לא בהכרח תביא לירידה בהכנסות, שכן צפוי שמספר העסקאות בכרטיסי אשראי יגדל במידה ניכרת ויאזן את ההפחתה בהכנסה בכל עסקה.⁴⁷

כך, להצעה זו יש השפעה של ממש על העלות לצרכן של הרכישה באשראי בלי להסדיר ישירות את העמלות המוטלות עליו.

2.2.3. הצעת הדירקטיבה השנייה בדבר שירותי תשלום

בד בבד עם הצעת הרגולציה, וכרובד נוסף בהסדרה המוצעת, הוגשה הצעת הדירקטיבה בדבר שירותי תשלום בשוק הפנימי (Proposal for a Directive on Payment Services in the Internal Market) (בפרק זה: הצעת הדירקטיבה או PSD2).⁴⁸

בכל הנוגע לעמלות, נאמר בדברי ההסבר להצעת הדירקטיבה כי בין המדינות באיחוד נמצאו הבדלים של ממש בהסדרים לגביית עמלות על שימוש באמצעי תשלום מסוים, והדבר יוצר בלבול אצל הצרכנים, בייחוד במסחר האלקטרוני ובמסחר החוצה גבולות. לכן, לאור ההסדרה הצפויה של העמלות הצולבות, אשר אמורה להיות לה השפעה של ממש על עלות השימוש בכרטיסי אשראי וחוב, ולאור העובדה שגביית עמלות נפוצה בעיקר בשימוש בכרטיסי אשראי וחוב, ה-PSD2 מבקשת ליצור הרמוניזציה בהסדרה של גביית עמלות על שימוש באמצעי תשלום במדינות האיחוד.

לעניין מסמך זה, לפי סעיף 55(4) להצעת הדירקטיבה, על המדינות החברות לוודא כי סוחר לא ידרוש עמלה על השימוש באמצעי תשלום שכפוף להסדרה בדבר העמלות הצולבות (ראו לעיל). לפי דברי ההסבר להצעת הדירקטיבה, יותר מ-95% מכרטיסי האשראי והחוב יהיו כפופים לרגולציה האמורה, ולמעשה, עלויותיו של הסוחר בכל הנוגע לכרטיסים האלה יפחתו במידה ניכרת ואין הצדקה לגבות עמלות מהצרכן על השימוש בהם. בכל הנוגע לכרטיסים שאינם כפופים להסדרה האמורה, לפי סעיף 55(3) להצעת הדירקטיבה, ספק שירותי התשלום (כלומר הסולק) לא ימנע מהסוחר לגבות עמלה מהצרכן או להציע לו הנחה כדי לגרום לצרכן להשתמש באמצעי תשלום מסוים, אך סכומי העמלות לא יעלו על העלות שמוטלת על הסוחר לשם שימוש באותו אמצעי תשלום, כפי שקבוע בדירקטיבה בדבר זכויות צרכנים (CRD).⁴⁹

⁴⁶ יצוין כי נוסף על קביעת התקרה לעמלות הצולבות, בהצעה לרגולציה נקבעות כמה הוראות להשלמת הסדרת התחום אשר חורגות מגדרו של מסמך זה. למשל נקבע בה כי ספקי שירותי תשלום אינם רשאים לחייב סוחר לקבל סוג או מותג מסוים של כרטיס רק משום שהוא מקבל סוג או מותג אחר, אלא אם כן על שני הכרטיסים חלה אותה עמלה צולבת על-פי הרגולציה (כלומר, אין לחייב סוחר המכבד כרטיס חוב מידי מסוג מסוים לכבד כרטיסי אשראי, אך אפשר לחייבו לכבד כרטיסי חוב מידיים אחרים). ספקי שירותי תשלום אף אינם רשאים למנוע מסוחרים לנתב את הלקוחות לתשלום באמצעי תשלום מסוים שהם מעדיפים, בכפוף להוראות בדבר עמלות שנקבעו בדירקטיבה בדבר שירותי תשלום ובדירקטיבה בדבר זכויות צרכנים; עוד נקבע כי אין לאסור על סוחרים לגלות ללקוחותיהם את סכומי העמלות שהם משלמים לספקי שירותי התשלום.

⁴⁷ European Commission, [Memo](#), supra note 34, pp. 10-12.

⁴⁸ [Proposal for a Directive on Payment Services in the Internal Market](#) and amending Directives 2002/65/EC, 2013/36/EU and 2009/110/EC and repealing Directive 2007/64/EC.

⁴⁹ [Ibid.](#), Explanatory documents, Article 55(3) and (4).



