

30 נובמבר, 2023

י"ז בכסלו, תשפ"ד

## הצעת תקנות פטור וצו לתיקון חלק ב' לתוספת השביעית לחוק הסדרת

### העיסוק בשירותי תשלום וייזום תשלום

#### נוסח להערות ציבור

הערות ותגובות תתקבלנה עד ליום 31 לדצמבר 2023

אנשי קשר: עו"ד אביטל קרופניק ועו"ד רוני בקמן

טל': 02-6556456, פקס: 02-6513646

דוא"ל: [ronib@isa.gov.il](mailto:ronib@isa.gov.il) [avitalk@isa.gov.il](mailto:avitalk@isa.gov.il) [seclaw@isa.gov.il](mailto:seclaw@isa.gov.il)

נבקש להפנות את תשומת ליבכם לנוהל שפרסמה הרשות בעניין ייזום אסדרה, ראו [כאן](#); בהתאם לנוהל זה ההערות המרכזיות מאת הציבור יובאו במסמך המרכז את נוסח האסדרה שגובש, תוך ציון שמות המגיבים מקרב הציבור. ראו גם סעיף 7 לאותו הנהל, בדבר בקשות מיוחדות להימנע מפרסום שמי כאמור.

#### א. רקע כללי

בהמשך לחקיקתו של חוק הסדרת העיסוק בשירותי תשלום וייזום תשלום, התשפ"ג–2023 (להלן – **חוק הסדרת העיסוק בשירותי תשלום או החוק**)<sup>1</sup>, אשר מסמך את רשות ניירות ערך להעניק רישיונות ולפקח על חברות אשר עוסקות בשירותי תשלום חוץ בנקאיים, להלן תפורט הצעה לקביעת תקנות פטור וצו לתיקון חלק ב' לתוספת השביעית לחוק האמור.

ההצעה כוללת שני דברי חקיקה העוסקים בגבולות הרישיון של חברת תשלומים מזוויות שונות. תכלית התיקונים היא כדלקמן:

1. תקנות מכוח סעיף 3(א)(6) לחוק יפטרו נותני שירותי תשלום מרישיון בגין פעילות התשלום שלהם, וזאת בשל אופי השירות או בשל היקפו המצומצם, סכום מוגבל, מספר לקוחות קטן, או מספר עסקאות קטן, והכול כפי שייקבע בתקנות; תקנות לפי פסקה זו יותקנו על ידי שר האוצר, לפי הצעת הרשות או בהתייעצות עימה, ובאישור ועדת הכלכלה.
2. צו מכוח סעיף 60(ו) לחוק המתקן את חלק ב' לתוספת השביעית לחוק, שמטרתו לקבוע שירותים שמספקת חברת תשלומים אשר אינם דורשים קבלת רישיון למתן שירות בנכס פיננסי מכוח חוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (שירותים פיננסיים מוסדרים), תשע"ו–2016 (להלן – **חוק הפיקוח על שירותים פיננסיים מוסדרים**), בהתאם לסעיף 22(ג) לחוק. צו זה יקבע על ידי שר האוצר, על פי הצעת הרשות או בהתייעצות עימה, ובהתייעצות עם שר המשפטים והמפקח על נותני שירותים פיננסיים ובאישור ועדת הכלכלה.

<sup>1</sup> [חוק הסדרת העיסוק בשירותי תשלום ובייזום תשלום, התשפ"ג–2023](#) פורסם ברשומות ביום 6.6.2023.

מטרתנו של חוק הסדרת העיסוק בשירותי תשלום היא לעודד את התחרות בשוק שירותי התשלום באמצעות יצירת אפשרות לגורמים חוץ בנקאיים להיכנס לתחום זה ולהתפתח בו, לצד השחקנים הבנקאיים הקיימים בשוק, והכול תוך שמירה על ענייניו של הציבור. עקרונות האסדרה אשר נקבעו בחוק מבוססים, בהתאמות הנדרשות, על שתי הדירקטיבות האירופאיות המסדירות את שירותי התשלום באירופה:

1. Directive (EU) 2015/2366 of the European Parliament and of the Council of 25 November 2015 on payment services in the internal market<sup>2</sup> (להלן – **דירקטיבת ה-PSD2** או **הדירקטיבה**)

2. Directive 2009/110/EC of the European Parliament and of the Council of 16 September 2009 on the taking up, pursuit and prudential supervision of the business of electronic money institutions<sup>3</sup> (להלן – **דירקטיבת ה-EMD** (Electronic Money Directive)).

השירותים אשר מוסדרים במסגרת החוק ואשר יחייבו רישיון מאת הרשות הם: הנפקה של אמצעי תשלום; סליקה של פעולת תשלום; ניהול חשבון תשלום – שלושתם שירותי תשלום קלאסיים. בנוסף החוק מאפשר שני סוגים חדשים ומתקדמים של שירותים שהם ייזום תשלומים בסיסי וייזום תשלומים מתקדם. שירותי ייזום תשלומים הם שירותים טכנולוגיים בעיקרם, המאפשרים יישום קל ונוח להעברות בנקאיות, באופן שיאפשר לייצר חלופה תחרותית לשימוש בכרטיסי אשראי לצורך ביצוע תשלומים לבתי עסק, בעת ביצוע רכישות ותשלומים הנעשים באופן אלקטרוני.

החוק קובע את הדרישות לקבלת רישיון מאת הרשות, כגון: הון עצמי מספק, עמידה בדרישות טכנולוגיות, דרישות אבטחת מידע וניהול סיכונים, תוכנית המשכיות עסקית ועוד. כמו כן, החוק מסדיר את החובות השוטפות שיחולו על בעלי רישיון ובראשן שמירה והגנה על כספי הקוחות המוחזקים על ידי בעלי הרישיון. בדומה לכל החוקים שבסמכות הרשות, גם חוק הסדרת העיסוק בשירותי תשלום כולל סמכויות פיקוח, ביקורת ואכיפה על בעלי רישיון, ובפרט, מנגנון הטלת עיצום כספי, אכיפה מינהלית ואכיפה פלילית.

עוד יצוין כי החוק קובע את גבולות הרישוי והפיקוח בין שלושת הרגולטורים הפיננסיים בתחום שירותי התשלום. נותני שירותי תשלום חדשים, יפוקחו ככלל על ידי רשות ניירות ערך. לגבי פעילות קיימת – חלק מהגופים שנותנים היום שירותי תשלום, מחזיקים ברישיון של נותן שירות בנכס פיננסי ומפוקחים על ידי רשות שוק ההון. גופים אלו יידרשו לקבל רישיון מאת הרשות לפי החוק, ולעבור לפיקוח הרשות לאחר שהחוק יכנס לתוקף. בנוסף, גופים אחרים שנותנים היום שירותי תשלום מסוג סליקה תחת רישיון סולק ובפיקוח בנק ישראל, גם הם יידרשו לרישוי ופיקוח הרשות

<sup>2</sup> [Directive \(EU\) 2015/2366 of the European Parliament and of the Council of 25 November 2015 on payment services in the internal market](#)

<sup>3</sup> [Directive 2009/110/EC of the European Parliament and of the Council of 16 September 2009 on the taking up, pursuit and prudential supervision of the business of electronic money institutions](#)

לאחר כניסת החוק לתוקף. במסגרת פעילותן של חברות תשלומים שיקבלו רישיון מהרשות, הן רשאיות לתת שירותים נלווים ללא צורך ברישיון מרשות שוק ההון, כדלקמן: שירותי מתן כספומט, שירותי המרה אגב שירות תשלום, מתן אשראי אגב פעולת תשלום ואת השירותים המנויים בחלק ב' לתוספת השביעית בחוק. עוד יצוין כי לפי החוק, שלוש חברות כרטיסי האשראי (כאל, מקס וישראלכרט) יישארו תחת פיקוח בנק ישראל, אך לשר האוצר ניתנה סמכות להחליט על העברת הרישוי והפיקוח על גופים אלו לרשות.

## **ב. ניתוח הבעיה והצורך באסדרה**

לצד ההצדקה בקביעת דרישות רישוי ופיקוח שוטף על פעילותן של חברות תשלומים הנותנות שירותי תשלום ללקוחות (משלמים ומוטבים כאחד), לנוכח הסיכונים השונים הכרוכים בשירותים אלה, למשל בכל הנוגע למנגנונים הטכנולוגיים של החברות, אבטחת המידע של לקוחות, ההמשכיות העסקית, ניהול הסיכונים ושמירת כספי לקוחות, ישנם גופים אשר פעילותם קטנה באופן ניכר והסיכונים הכרוכים בה ממילא מצומצמים. כך, למשל במקרים של מתן שירותי תשלום בהיקף מצומצם ובסכום מוגבל למספר קטן של לקוחות, פעילות של מועדוני לקוחות למיניהם המקנים ללקוחותיהם זכות המגלמת ערך כספי לרכישת שירותים או מוצרים אחרים, מתן שירותי תשלום לחברות בקבוצה תאגידית אחת על ידי נותן שירותי תשלום המהווה חלק מהקבוצה, ועוד.

בשל כך, חוק הסדרת העיסוק בשירותי תשלום הסמיך את שר האוצר בסעיף 3(א)(6) לחוק לקבוע בתקנות שירותים שונים אשר נכון לפטרם מתחולת חוק הסדרת העיסוק בשירותי תשלום, בין בשל אופיים ובין בשל היקפם המצומצם, סכומם המוגבל, מספר לקוחות קטן או במספר עסקאות קטן. מטרת הפטור היא לאפשר כניסתם של גופים חדשים לתחום תוך הגברת התחרות לצד הימנעות מהטלת נטל גבוה מדי של חובת רישוי וחובות שוטפות בעבור פעילות תשלום מוגבלת בהיקפה או באופייה שהסיכונים הנובעים ממנה הם מצומצמים. פטור כאמור קיים גם בדירקטיבת ה-PSD2 באופן דומה.

עם זאת, גופים הזכאים לפטור האמור נדרשים בסעיף 3(ב) לחוק להודיע לרשות על מתן השירות כאמור וזאת על מנת שהרשות תכיר את כל הגופים הפעילים בתחום התשלומים בישראל, ותוכל לבחון אם בשלב מסוים פעילותם גוברת או משתנה ומשכך הם נדרשים להיכנס תחת פיקוח הרשות.

בנוסף, כחלק מהתהליך שעריך סגל הרשות על מנת לבחון את סוגי השירותים שנכון לפטור מתחולת החוק, נבחנו גם שירותים נוספים הניתנים על ידי אותן חברות הצפויות לעבור לפיקוח הרשות. במסגרת זאת, נמצא, למשל, כי חברות הנותנות שירותי תשלום כגון העברות כספים בינלאומיות<sup>4</sup>, נותנות לפעמים גם שירותי המרת כספים כשירות העומד בפני עצמו. שירות המרה כאמור חייב ברישיון לפי חוק הפיקוח על שירותים פיננסיים מוסדרים ומשכך חברות אלו יידרשו לפעול תחת שני רישיונות: האחד, רישיון לשירותי תשלום מכוח חוק הסדרת העיסוק בשירותי תשלום בשל שירותי

<sup>4</sup> תחת רישיון למתן שירות בנקסי ואשר ידרשו להחליפו ברישיון של חברת תשלומים בהתאם לקבוע בחוק.

התשלום שהן נותנות ללקוחות, והשני, רישיון למתן שירות בנכס פיננסי מכוח חוק הפיקוח על שירותים פיננסיים מוסדרים בשל שירותי ההמרה שהן נותנות ללקוחות אחרים. לאור כך עלתה השאלה האם מדובר בתוצאה רצויה, בייחוד לנוכח העובדה שרישיון שירותי תשלום הוא רישיון מחמיר יותר, הכולל עמידה בדרישות משמעותיות, כגון דרישות הון עצמי, המשכיות עסקית, אבטחת מידע ומיומנות טכנולוגית ושמירת כספי לקוחות.

סעיף 22(ג) לחוק קובע שחברות תשלומים מורשות לתת שירותי אשראי והמרה הניתנים אגב שירותי התשלום, שירותי כספומט וכן את השירותים המפורטים שנקבעו בחלק ב' לתוספת השביעית לחוק (הכוללים בשלב זה הנפקה של אמצעי תשלום או סליקה של פעולת תשלום לשם ביצוע פעולת תשלום של הפקדת מזומן לחשבון תשלום או משיכת מזומן מחשבון תשלום, בלבד), ללא רישיון מרשות שוק ההון.

לפיכך ולנוכח כל המוסבר לעיל, לצד בחינת הצורך בקביעת תקנות פטור מכוח חוק הסדרת העיסוק בשירותי תשלום, נבחן הצורך גם בתיקון חלק ב' לתוספת השביעית לחוק, על ידי צו של שר האוצר, אשר יקבע סוגי שירותים נוספים שייכנסו לחלק ב' של התוספת השביעית כאמור לחוק. צו זה מסייע בגידור ותיחום גבולות הגזרה בין פעילות הדורשת קבלת רישיון מהרשות (שירותי תשלום), לעומת שירותים אחרים הדורשים רישיון מרשות שוק ההון, אלא אם מדובר בחברות תשלומים בעלות רישיון מהרשות, אשר יוכלו לתת גם את השירותים המנויים בחלק ב' לתוספת השביעית ללא צורך ברישיון נוסף.

בשולי הדברים יצוין, כי לפי החוק<sup>5</sup> על שר האוצר להניח על שולחן ועדת הכלכלה את התקנות והצו האמורים תוך עשרה חודשים ממועד אישור החוק, דהיינו עד אפריל 2024.

## ג. מידת הפירוט של הדוח (היקף ה-RIA)

לאור העובדה שמדובר בשני דברי חקיקה הקובעים את תחולת החוק ואת גבולות הגזרה לפעילותן של חברות תשלומים, השלכותיהן משמעותיות הן על השוק בכללותו, והן על סוג ומספר החברות שיידרשו לקבל רישיון שירותי תשלום מהרשות. כך גם ישנן השלכות משמעותיות הנוגעות לצורך לקבל רישיון נוסף, בשל שירותי המרה הניתנים על ידי חברות תשלומים, שאינם מבוצעים אגב שירות התשלום שהחברות נותנות ללקוחותיהן.

לפיכך, בוצע הליך הערכת השפעות האסדרה באופן מקיף הכולל בחינה וניתוח של הדין הזר, קיום שיחות עם רגולטורים זרים ועם חברות זרות, בחינת מצב השוק בישראל באמצעות קיום פגישות עם סוגים שונים של גופים הפעילים בשוק, איסוף נתונים וולונטרי מחברות שסגל הרשות היה איתן בקשר, קיום ישיבות עם משרדי הממשלה השונים ועריכת ימי חשיבה וניתוח מרוכזים. המסמך שלהלן מרכז את הממצאים שנסקרו וכן את ניתוח החלופות שהועלו לאורך תהליך עיצוב האסדרה.

<sup>5</sup> סעיף 82 לחוק הסדרת העיסוק בשירותי תשלום.

#### ד. סקירה בינלאומית

כמוסבר לעיל, חוק הסדרת העיסוק בשירותי תשלום נחקק בהשראת הדירקטיבות האירופאיות הרלוונטיות לעולם שירותי התשלום.<sup>6</sup> בסעיף 3 לדירקטיבת ה-PSD2, נקבעו סוגי שירותים הפטורים מתחולת הדירקטיבה ומחובת קבלת רישיון עבור העיסוק בהם. בין שירותים אלה, קיימים גם השירותים כדלקמן:

1. שירותי תשלום בין משלם למוטב באמצעות סוכן מסחרי המוסמך בהסכם לנהל משא ומתן ולסכם את תנאי המכירה או הרכישה של המוצר או השירות מטעם אחד הצדדים בלבד, המשלם או המוטב (להלן – **פטור הסוכן המסחרי**).<sup>7</sup>
2. שירותי תשלום הניתנים באמצעות אמצעי תשלום אשר השימוש בו מוגבל ועונה על אחד מהתנאים הקבועים בדירקטיבה, כמפורט בהמשך (להלן – **פטור הרשת המוגבלת**).<sup>8</sup> שירות תשלום זה, כאשר הוא נעשה בסכום הנמוך ממיליון יורו בתקופה של 12 חודשים אינו מחייב הודעה לרשות המוסמכת (הרשות שאמונה על מתן רישיונות). במידה והיקף הפעילות עולה על מיליון יורו בתקופה של 12 חודשים, קמה חובה לנותן שירותי התשלום לדווח לרשות המוסמכת כי הוא פועל תחת הפטור האמור, בצירוף תיאור פעילותו. לאחר קבלת הדיווח הרשות המוסמכת בוחנת האם מאפייני הפעילות אכן מאפשרים פעילות תחת הפטור של רשת מוגבלת.
3. שירותי תשלום הניתנים בתוך קבוצה תאגידית אחת – בין חברת אם לחברת בת או בין חברות אחיות המצויות תחת אותו בעל שליטה, ללא תיווך של נותן שירותי תשלום אחר מלבד אותו גוף השייך לאותה קבוצה תאגידית.<sup>9</sup>

לפי נתונים שפורסמו במרשם רשות הבנקאות האירופית (להלן גם - ה-EBA), באירופה ישנם 868 חברות תשלומים, 320 חברות E-money וכ-1,700 גופים פטורים.<sup>10</sup>

מנוסח הפטורים עולה כי מדובר בפטורים הנבחנים באופן איכותני ולא כמותי. מטרתם של פטורים כאמור היא לאפשר פעילות מוגבלת באופייה או בהיקפה, אשר אינה מייצרת סיכונים משמעותיים ללקוחות.

<sup>6</sup> יצוין כי ביוני 2023 פורסמה הצעה לדירקטיבת ה-PSD3. מטרתה של הצעה לדירקטיבה המעודכנת היא להבהיר הוראות מסוימות מתוך דירקטיבת ה-PSD2. השינויים המרכזיים לעומת דירקטיבת ה-PSD2 הם: מיזוג דירקטיבת ה-EMD ביחד עם דירקטיבת ה-PSD2, לתוך ה-PSD3; צמצום נוסף של פטור הסוכן המסחרי, אשר יוכל להיות פטור רק בנסיבות ספציפיות שמובהרות תחת הדירקטיבה החדשה; הטלת הוראות נוספות שיחולו על מנהלי חשבונות תשלום; הבהרה כי ספקי שירותי טוקניזציה ועיבוד לא יחשבו כנותני שירותי תשלום תחת הצעת ה-PSD3; הבהרת מושגים והגדרות שונים; הוראות נוספות בעניין תרמית; ועוד.

<sup>7</sup> סעיף 3(b) לדירקטיבת ה-PSD2.

<sup>8</sup> סעיף 3(k) לדירקטיבת ה-PSD2.

<sup>9</sup> סעיף 3(m) לדירקטיבת ה-PSD2.

<sup>10</sup> מחקר הנציבות האירופית בעניין היישום וההשפעה של ה-PSD2, שפורסם בשנת 2023 (להלן - מחקר הנציבות האירופית), טבלת מסכמת כללית בעמוד 32-33 המפרטת את מספר חברות התשלומים בעלות הרישיון ברחבי מדינות אירופה, לרבות מספר חברות תשלומים הפטורות (לא רק לפי פטור רשת מוגבלת). ראו גם במרשם ה-EBA:

[/https://euclid.eba.europa.eu/register](https://euclid.eba.europa.eu/register)

יחד עם זאת, לדירקטיבה אין מעמד משפטי מחייב באופן אוטומטי בכלל מדינות האיחוד האירופי, אלא על המדינות להטמיע את הוראות הדירקטיבה בחקיקתן הפנימית. עובדה זו גורמת לכך שאופן היישום של הדירקטיבה הוא גמיש ומשתנה בין מדינה למדינה. רשות הבנקאות האירופית, ה-EBA, פרסמה מדריך (להלן גם - **מדריך ה-EBA**)<sup>11</sup>, בו צוין כי היישום השונה בין מדינות האיחוד יוצר אפשרות לארביטראז' רגולטורי. מטרת המדריך להציג את הדרישות והקריטריונים ליישום נכון של הפטור במדינות האיחוד. כך למשל, מנויים הקריטריונים אשר באמצעותם על הרשות הרלוונטית להעריך האם אמצעי תשלום עונה על תנאי פטור הרשת המוגבלת.<sup>12</sup>

להלן יפורטו תנאי פטור הסוכן המסחרי ופטור הרשת המוגבלת ואופן יישומם השונה בין מדינות אירופה.

### פטור הסוכן המסחרי

לפי האמור בדירקטיבת ה-PSD2, הפטור יכול לחול על עסקאות תשלום המתבצעות דרך סוכן מסחרי, אשר מוסמך לפעול באמצעות הסכם בשם המשלם (הקונה) או בשם המוטב (המוכר), וזאת ללא קשר לשאלה האם הסוכן מצוי בפוזיציה של החזקה בכספי לקוחות. כאשר סוכנים פועלים בשם שני הצדדים (מוכרים וקונים), הם יוכלו להיות פטורים מרישיון למתן שירותי תשלום אם הם לא מחזיקים בשום שלב את כספי הלקוחות. על הרשות הרלוונטית להעריך, בהתאם למודל העסקי של אותו סוכן מסחרי, האם הוא פועל רק בשם צד אחד לעסקה. במדריך ה-EBA הובהר כי על מנת להיכנס לתחולת הפטור על הסוכן המסחרי להיות מוסמך מכוח הסכם, לנהל משא ומתן או לסיים את מכירת השירותים או הסחורה בשם הצד עבורו הוא פועל.

במחקר הנציבות האירופית בעניין היישום וההשפעה של ה-PSD2, שפורסם בשנת 2023 (להלן - **מחקר הנציבות האירופית**), צוין כי יש להבהיר את הפרמטרים שנקבעו בדירקטיבה בקשר לפטור הסוכן המסחרי כדי שניתן יהיה להכריע האם מפעיל פלטפורמת מסחר מקוונת (Marketplace)<sup>13</sup>, פועל בשם המוטב וגם בשם המשלם, או אם הוא מייצג רק אחד מהם.<sup>14</sup>

נראה שחלק מהמדינות פוטורות פלטפורמות מסחר מקוונות מסוימות תחת פטור הסוכן המסחרי, בעוד מדינות אחרות (לדוגמה גרמניה) כמעט ולא מאפשרות לפטור פלטפורמות מסחר תחת פטור זה. זאת, עקב העובדה כי מדובר בפלטפורמות המנהלות לרוב הסכם חוזי הן עם המוטב והן עם המשלם, והמסחר בפלטפורמה מתבצע באופן אוטומטי, כך שאין יכולת אמיתית לנהל משא ומתן בשם הצדדים.

<sup>11</sup> [מדריך ה-EBA](#)

<sup>12</sup> במחקר הנציבות האירופית צוין כי יש לשפר את העקביות באופן יישום ה-PSD2 במדינות החברות, ו"ליישר" את כללי הפיקוח ומתן הרישיונות.

<sup>13</sup> פלטפורמות מסחר מקוונות (Marketplace) הן סוג מסוים של אתרי מסחר אלקטרוני (e-commerce), דרכם נפגשים מגוון מוכרים וקונים של סחורות או שירותים.

<sup>14</sup> מחקר הנציבות האירופית, לעיל הערת שוליים 10, בעמ' 107.

בנוסף, חלק מהמדינות פוטרות פלטפורמות מסחר מקוונות מסוימות תחת הפטור של רשת מוגבלת (לדוגמה פלטפורמת Takeaway.com הפטורה בצרפת, אך בעלת רישיון בהולנד כפי שניתן לראות בהמשך).<sup>15</sup> במדריך ה-EBA צוין כי זאת על אף המגוון הרחב של המוצרים הנמכרים (לעיתים אלפי מוצרים במגוון תחומים שונים), אשר חורגים מההגדרה של רשת מוגבלת, ועל אף שלרוב מדובר בפלטפורמות בהן כמות המוצרים או השירותים הנמכרים דרכן גדלים במהלך הזמן.<sup>16</sup>

### תנאי פטור הרשת המוגבלת

מדובר בשירותי תשלום הניתנים באמצעות אמצעי תשלום אשר השימוש בו מוגבל ועונה על אחד מהתנאים הקבועים בדירקטיבה.<sup>17</sup> כאשר נותן שירות כאמור חוצה סף של 1 מיליון יורו לשווי עסקאות תשלום במהלך 12 חודשים, עליו להודיע על כך לרשות המוסמכת, ובידה הסמכות לקבוע אם פעילותו נדרשת בקבלת רישיון כ- payment institution, או שהוא רשאי להמשיך לחסות תחת הפטור.<sup>18</sup>

יצוין כי קיימת שונות בין מדינות האיחוד גם ביחס להודעה לרשות המוסמכת בקשר לפטור. ישנן מדינות בהן הטפסים קצרים (לדוגמה איטליה), לעומת חלק מהמדינות שכלל אינן דורשות מחברות טפסים משפטיים (לדוגמה בלגיה), בעוד שמדינות אחרות דורשות כללי הודעה נוקשים והגשת מידע רציפה (לדוגמה צרפת).<sup>19</sup>

פטור הרשת המוגבלת מתייחס לשירותים המבוססים על אמצעי תשלום ספציפיים אשר ניתן להשתמש בהם בדרך מוגבלת בלבד, ומתקיים בהם אחד התנאים הבאים:

i. אמצעי התשלום מאפשר למחזיק בו לרכוש מוצרים או שירותים רק אצל מנפיק ספציפי או בתוך רשת מוגבלת של ספקי שירות שמצויים תחת הסכם מסחרי עם מנפיק.

סעיף זה מתייחס, בין היתר, לאמצעי תשלום שניתן להשתמש בהם רק ברשת חנויות מסוימת או מרכז קניות מסוים, לרבות כרטיסי דלק, כרטיסי חבר, כרטיסי תחבורה ציבורית, כרטיסי חניה ועוד. במדריך ה-EBA צוינו הקריטריונים אשר באמצעותם על הרשות הרלוונטית להעריך האם אמצעי תשלום הנו מוגבל תחת רשת מוגבלת של ספקי שירות: האם קיים הסכם חוזי ישיר בין המנפיק לבין ספקי השירות הפועלים באותה רשת מוגבלת; מהו המספר המרבי הצפוי של ספקי השירות הפועלים באותה רשת מוגבלת; האם יש ביטוי ויזואלי למשתמש באותו אמצעי תשלום במידה והמוצרים והשירותים ניתנים תחת "מותג משותף" המאפיין את אותה רשת מוגבלת. כמו

<sup>15</sup> <https://capedge.com/filing/1792627/0001554855-22-000090/JTKWY> בעמ' 15.

<sup>16</sup> סעיפים 13, 14 לדברי המבוא לדירקטיבה; עמ' 38 למדריך ה-EBA.

<sup>17</sup> סעיף 3(k) לדירקטיבת ה-PSD2.

<sup>18</sup> סעיף 37(2) לדירקטיבת ה-PSD2.

<sup>19</sup> מחקר הנציבות האירופית, לעיל הערת שוליים 10, עמ' 107.

כן, יש לקחת בחשבון אינדיקציות נוספות המבוססות על גודל וספציפיות השוק, לרבות: האזור הגיאוגרפי הספציפי לאספקת סחורות ושירותים; היקף ושווי עסקאות תשלום; והסכום המקסימלי העומד לזכות המשתמש באמצעי התשלום והסיכונים העומדים בפני הלקוחות.

**ii. אמצעי תשלום המאפשר למחזיק בו לרכוש מגוון מצומצם של מוצרים או שירותים.**

על מנת לעמוד בתנאי זה, נדרש כי המוצרים או השירותים יהיו מחוברים פונקציונלית, ללא קשר למיקום הגאוגרפי של נקודות המכירה שלהם.<sup>20</sup> במדריך ה-EBA צוין כי בעת הערכה האם קיים חיבור פונקציונאלי, על המנפיק לזהות קטגוריה ספציפית עם מטרה משותפת לאותם מוצרים או שירותים ולציין זאת בפני הרשות הרלוונטית. בנוסף, יש לקחת בחשבון גם שיקולים נוספים, כגון: היקף ושווי עסקאות תשלום צפויים שיבוצעו עם אמצעי התשלום; הסכום המקסימלי הצפוי בו ניתן להשתמש באמצעות אותו אמצעי תשלום; הסכום המקסימלי של אמצעי התשלום שיופקו; הסיכונים ללקוחות ועוד.<sup>21</sup>

לפי מדריך ה-EBA "אמצעי תשלום ספציפי" יכול לשמש לרכישת מוצרים, שירותים פיזיים או דיגיטליים. בנוסף, הובהר כי על הרשות הרלוונטית לבחון בהתאם למודל העסקי של כל חברה, את השאלה האם אמצעי תשלום ספציפי יכול להתרחב לאמצעי תשלום כללי, ואז הוא יוצא מגדר תחולת הפטור.

**iii. אמצעי תשלום התקפים רק במדינה אחת באיחוד האירופי הניתנים לבקשת מפעל או ישות במגזר הציבורי ומוסדרים על ידי רשות ציבורית לאומית או אזורית למטרות ספציפיות חברתיות או לשם מיסוי מסוים, המאפשר רכישת מוצרים או שירותים ספציפיים מספקים שיש להם הסכם מסחרי עם המנפיק – תנאי זה אינו רלוונטי לענייננו ולכן לא נפרט לגביו במסמך זה.**

על אף פרסום מדריך ה-EBA, כאמור לעיל, עדיין נותר מקום נרחב לפרשנות הרשויות הרלוונטיות במדינות האיחוד, בדבר אופן יישום פטור הרשת המוגבלת.

יש מדינות בהן שחקנים גדולים נכנסים תחת הפטור לרשת מוגבלת. כך, לדוגמה, בצרפת, שם המספר של גופים פטורים גדולים שנכנסים תחת הפטור עלה בחדות (לרבות חברות ענק שעוסקות במשלוחי אוכל, וספקי שירות לטלפון).

<sup>20</sup> ראו לענין זה פסקה 13 במבוא לדירקטיבת ה- PSD2.

<sup>21</sup> [מדריך ה-EBA](#).



לאור האמור, במחקר הנציבות האירופית הומלץ כי הדירקטיבה תגדיר סף של היקף עסקאות תשלום שמעליו חברות לא יכולות להיות פטורות.<sup>22</sup>

להלן יינתנו דוגמאות ביחס לאופן יישום הפטורים באנגליה (אשר אימצה את דירקטיבת ה-PSD2 לחוק המקומי שלה, עוד לפני פרישתה מהאיחוד האירופי במסגרת הברקזיט) ובמספר מדינות מתוך האיחוד האירופי.

#### א. אנגליה

ה-FCA ביחד עם הרגולטור האחראי על שירותי תשלום, אחראים על יישום עקרונות ה-PSD2 האירופית, אשר הוטמעו אל תוך ה-PSR 2017.

לפי גישת ה-FCA, פטור הרשת המוגבלת יינתן על בסיס בחינה של כל מקרה לגופו בהתאם למודל העסקי של כל גוף המבקש לחסות תחת פטור זה.

ה-FCA מבסס את מתן הפטור של הרשת המוגבלת בהתאם לבחינת מאפייני הרשת – האם היא מוגבלת דיה, האם ישנן אינדיקציות להגבלת גידול הרשת, ועוד. דוגמאות לכרטיסים אשר יכולים לחסות תחת פטור רשת מוגבלת נוכח שימושם בטווח מוגבל של מוצרים או שירותים: כרטיסי תחבורה (כאשר ניתן לקנות באמצעותם רק כרטיסי נסיעה); כרטיסי דלק - כולל כרטיסים לשימוש כלל אירופי (כאשר ניתן להשתמש בהן ברשת תחנות דלק ספציפית או תחנה ספציפית, ניתן לקנות בכרטיסים אלה דלק ומספר מוגדר של מוצרים או שירותים שפונקציונלית קשורים לרכב כגון שמן מנוע, אולם, לא ניתן לקנות בהם אוכל לנהג שכן אין זה מחובר פונקציונלית לרכב); כרטיסי מונית; כרטיסי חבר (כאשר ניתן להשתמש בהם במועדונים או ארגונים ספציפיים); כרטיסי חנות (בהם ניתן להשתמש ברשת ספציפית של חנויות החולקות מותג משותף, בין אם תחת בעלות אחת או הסכם זיכיון); כרטיסים לרכישת תוכן דיגיטלי במשחק מקוון שישולם למפתח המשחק; כרטיסי הופעות חיות לרבות שירותים הקשורים ישירות לאירועים אלו.

דוגמאות לכרטיסים אשר יכולים לחסות תחת פטור רשת מוגבלת נוכח שימושם באזור גאוגרפי מסוים, הם: כרטיסים לשימוש בשטח אוניברסיטה מסוימת או כרטיסים שניתן להשתמש בהם בקניון ספציפי כל עוד יש הסכם בין המנפיק וספקי השירות (אולם אם הכרטיס תקף במספר מרכזי קניות או כאשר השימוש בהם מוגבל רק על בסיס תנאי השימוש ולא פיזית – הוא לא יחסה תחת הפטור).

לגבי פלטפורמות מסחר מקוונות, בחינת תחולתו של החוק או אחד מהפטורים תלויה במודל העסקי שלהן. כך למשל, פלטפורמה שרוכשת בעצמה את המוצרים ומוכרת מחדש, באופן שהיא מקבלת את הכספים מהלקוחות הרי שהפלטפורמה אינה מבצעת שירותי תשלום כלל.

<sup>22</sup> מחקר הנציבות האירופית, לעיל הערת שוליים 10, עמ' 107.

לעומת זאת, פלטפורמות מסחר מקוונות, שהיקף הפעילות בהן והמגוון הרחב של מוצרים ושירותים היכולים להימכר במסגרתן, כמו גם כמות הסוחרים הגדולה שיכולים למכור דרכן, הנה גדולה ולא מוגבלת מספיק לא יחסו תחת הפטור של רשת מוגבלת.

לעומת זאת, במידה והפלטפורמה מאפשרת למשלם להעביר כספים לחשבון בו היא שולטת, ורק לאחר מכן הפלטפורמה מחליטה להעביר את הסכומים למוטב בהתאם להסכם עמו, היא פועלת הן עבור המשלם והן עבור המוטב ולכן לא תחסה תחת הפטור של סוכן מסחרי. בנוסף, אם הפלטפורמה מבצעת שירותי החזקה בנאמנות של הכספים ששולמו לה עד למילוי תנאים מסוימים, בדרך כלל אין לה סמכות לנהל משא ומתן בשם אחד הצדדים ומשכך היא לא תכנס לפטור של סוכן מסחרי.

## ב. הולנד

הבנק המרכזי ההולנדי (DNB) בשילוב עם AFM<sup>23</sup>, הרשות ההולנדית לשווקים הפיננסיים, אחראים על יישום הוראות דירקטיבת ה-PSD2. הוראות הדירקטיבה אומצו אל חוק הפיקוח הפיננסי ההולנדי.<sup>24</sup> אמצעי תשלום היכולים להיות פטורים כרשת מוגבלת הם כרטיסי חנות; כרטיסי דלק; כרטיסי חבר; כרטיסי חניה; ועוד.

באתר הבנק המרכזי צוין כי פלטפורמות מסחר מקוונות המספקות שירותי תשלום חייבות להחזיק ברישיון תחת החוק ההולנדי, וזאת ללא קשר האם שירותי התשלום הם הפעילות העיקרית או המשנית שלהם. לדוגמה, אם פלטפורמה מאפשרת תשלום מהמשלם אל המוטב, ובזמן הזה מחזיקה אצלה את הכספים בחשבון לזמן מה, נוצר סיכון פיננסי ולפיכך היא חייבת ברישיון. מבדיקה שנערכה במרשם החברות הפומבי אשר מפורסם באתר ה-DNB<sup>25</sup>, עולה לדוגמה כי Uber ו-Takeaway.com, הן בעלות רישיון E-money או Payment Institution מהבנק המרכזי ההולנדי, על אף היותן פלטפורמות מקוונות המוגבלות לעיסוק בתחום מסוים.

## ג. גרמניה

הרשות הגרמנית, BaFin, הטמיעה את הוראות דירקטיבת ה-PSD2 בחוק הפיקוח על נותני שירותי תשלום הגרמני והודיעה כי תיישם את הנחיות ה-EBA באשר לפטור רשת מוגבלת.

<sup>23</sup> The Dutch Authority for the Financial Markets

<sup>24</sup> The Dutch PSD2 regulations can be found in [the law](#), a [General Administrative Order](#) (algemene maatregel van bestuur – Amvb) and in the [Exemption Regulation under the Wft](#) (Vrijstellingsregeling Wft).

<sup>25</sup> <https://www.dnb.nl/en/public-register/information-detail/?registerCode=WFTBI&relationNumber=R134682>; <https://www.dnb.nl/en/public-register/information-detail/?registerCode=WFTEG&relationNumber=R139472%20>

פלטפורמות מסחר מקוונות אינן חוסות לרוב תחת הפטור של סוכן מסחרי בגרמניה. כאמור, על פי רוב, לפלטפורמות אלה אין יכולת לנהל משא ומתן (כמו היכולת לקבוע את מחיר המכירה למשל בעצמן), שכן המסחר בפלטפורמות אלו מתבצע באופן אוטומטי.

בנוסף, במהלך הערכתם של גופים מסוימים ובחינת זכאותם לפטור, BaFin שוקלים קריטריונים מסוימים בהתאם להנחיות שבמדריך ה-EBA, לדוגמה קיומו של הסכם חוזי בין מנפיק אמצעי תשלום לבין ספקי הסחורות והשירותים הפועלים ברשת המוגבלת או תחת מותג משותף המאפיין את אותה רשת מוגבלת.

לעניין הקריטריון העוסק בסכום המקסימלי שיזוכה לאמצעי תשלום ספציפי – BaFin קבעו רף של 250 יורו לכרטיסי חיוב בהם מוחזקת יתרה צבורה (כרטיסי Prepaid).<sup>26</sup>

#### ד. צרפת

הוראות דירקטיבת ה-PSD2 הוטמעו בחוק MFC הצרפתי. רשות הפיקוח הצרפתית (ACPR<sup>27</sup>) פרסמה ביולי 2023 נייר עמדה בו קריטריונים לפטור רשת מוגבלת. לפי החוק הצרפתי, מדובר ברשת מוגבלת של "ספקי שירות" (acceptors). בהערכתו האם באמצעי התשלום נעשה שימוש לרכישה של מוצרים או שירותים ברשת מוגבלת של ספקי שירות, הרגולטור הצרפתי לוקח בחשבון קריטריונים שונים, לפי הנחיות מדריך ה-EBA, לדוגמה: רשת ספקי שירות אשר פועלים תחת אותו שם מסחרי או מותג משותף, או תחת שמות קשורים. בהקשר זה, הרגולטור הצרפתי העניק פטור לכרטיסי מתנה שניתן להשתמש בהם בכל החנויות תחת מותג יחיד. כמו כן, הרגולטור הצרפתי שוקל קיומם של קשרים עסקיים קרובים בין המנפיק לבין ספקי השירות ברשת המוגבלת, כך למשל, הסכמי זיכיון, חוזי הפצה ייחודיים ועוד.

מובהר כי קריטריונים אלו יכולים לחול יחד או לחוד במהלך הערכה של רשת מוגבלת. בכל מקרה שעולה כי אמצעי תשלום מתקבל ביותר מרשת מוגבלת אחת, שהרשת של ספקי השירות תגדל או שאמצעי התשלום יהפוך אוניברסלי – הפטור לא יחול עוד.

לעניין טווח מצומצם של מוצרים או שירותים - הרגולטור הצרפתי שוקל האם המוצרים והשירותים קשורים לנושא ספציפי, שצריך להיות מוגדר ומוגבל מספיק. לדוגמה, הרגולטור הצרפתי מציין כי נושאים רחבים מדי כמו "רשימת חתונה" או "רשימת לידה" כוללים טווח רחב של מוצרים או שירותים שיכולים להיות קשורים למספר נושאים ולכן אינם יכולים לחסות תחת הפטור. שירותים שיכולים לחסות תחת סעיף זה הם השכרת כלי תחבורה; עמדות הטענה לרכבים נטענים; משלוחי ארוחות; מוניות וכרטיסי חניה.

<sup>26</sup> בארץ ניתן לעשות שימוש בכרטיסי Prepaid באופן מגוון, לרבות שימוש בכרטיסי מתנה בחנויות, או שימוש באופן רחב יותר בכל מקום בו ניתן לעשות שימוש בכרטיסי חיוב.

<sup>27</sup> Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR - French Prudential Supervisory Authority).

## ה. תיאור השוק

כחלק מהעבודה על הכנת התשתית הרגולטורית הנדרשת מכוח החוק, סגל הרשות קיים שיחות עם מספר חברות העוסקות בתחום התשלומים, בין אם חברות בינלאומיות אשר מתעתדות לפעול בישראל ובין אם חברות שפועלות כיום תחת רישיון של רשות שוק ההון או בנק ישראל, אשר צפויות לבקש רישיון לפי החוק. בנוסף, נשלחו שאלונים למדגם מייצג של החברות המוכרות על ידי סגל הרשות לצורך קבלת מידע ונתונים על אופי הפעילות והיקפה.

בניסיון להעריך את היקף השוק, סגל הרשות ביצע סקירה של החברות הידועות לו שעשויות להגיש בקשת רישיון, תוך בחינה של תחומי פעילותן וסוגי הרישיון שהן צפויות לבקש. חברות אלה כוללות חברות הצפויות לעבור לפיקוח הרשות שהן בעלות רישיון למתן שרות בנקסי פיננסי – בסיסי או מורחב – מרשות שוק ההון, שתי חברות בעלות רישיון סולק מבנק ישראל, וכן חברות שהיו במגע עם הרשות במהלך גיבוש האסדרה.

מהנתונים שהתקבלו עולה תמונה כי מתוך כ-80 חברות המוכרות לרשות, קיימות כ-35 חברות הנותנות אחד או יותר מהשירותים של ניהול חשבון תשלום, סליקת פעולת תשלום והנפקת אמצעי תשלום, וכ-45 חברות העוסקות בשירותי העברות כספים מקומיות ובינלאומיות (Money remittance). מאחר ושירות ייזום התשלומים הוא שירות חדש, לא ניתן להעריך מהנתונים הקיימים היום כמה חברות יבקשו לעסוק בכך. בשלב זה, ישנן 3 חברות בעלות רישיון למתן שירות מידע פיננסי שקיבלו אישור לעסוק גם בייזום תשלומים כשירות נלווה לשירות המידע הפיננסי הניתן על ידן.

בתחום הנפקת תווי שי נטענים, פועלות בשוק הן רשתות שיווק המזון הקמעונאיות הגדולות המנפיקות תווים המשמשים את מחזיקיהן לרכישה בראש ובראשונה ברשת עצמה, ולפעמים גם אצל שותפים עסקיים, והן חברות ייעודיות העוסקות בהנפקת תווי השי ובהרחבת בתי העסק המכבדים תווים אלה.

בנוסף לכך, פועלות בישראל פלטפורמות מקוונות שונות - Marketplace - שפעילותן היא העמדת פלטפורמה לחיבור בין קונים למוכרים. הפלטפורמה גובה עבור שירות זה עמלה מאחד הצדדים או שניהם כאשר הכספים עבור הרכישה מועברים אליה על ידי הרוכש וממנה אל בית העסק. פעילות הפלטפורמות אלה מאופיינת בהבדלי גודל משמעותיים בין השחקנים (בין פלטפורמות בעלות היקף כספי קטן, לבין פלטפורמות ענקיות שמגיעות להיקפי כספים מאוד משמעותיים), וכן במודלים עסקיים שונים, ובמגוון שונה של מוצרים או שירותים המוצעים למכירה בפלטפורמות כאמור.

מבחינת גודל החברות, נראה כי יש מנעד רחב של היקף פעילות החברות, כך שישנן חברות קטנות העוסקות בהיקפי פעילות קטנים ומעסיקות מעט עובדים, לצד חברות בינוניות בגודלן המעסיקות עשרות עובדים, לצד חברות גדולות, חברות ציבוריות ואף חברות בינלאומיות גדולות.

לנוכח המוסבר לעיל, להלן יפורטו החלופות שנשקלו בכל הנוגע לתקנות הפטור ולצו לתיקון חלק ב' לתוספת השביעית.

## 1. בחירת חלופות

תקנות הפטור מחובת רישיון לפי סעיף 3(א)(6) לחוק

### א. חלופה אפס – לא לקבוע תקנות פטור

**תיאור החלופה:** בחלופה זו לא תקבענה תקנות פטור מחובת רישוי לפי החוק. לפיכך, כל הגופים אשר פעילותם עונה להגדרה של מתן שירותי תשלום, בלא קשר למאפייני הפעילות, היקפיה וסיכויניה, יידרשו ברישיון מתאים מאת הרשות.

**תועלות:** ראשית, חלופה זו מייצרת וודאות בשוק בכך שהיא קובעת כי כל גוף המציע שירותי תשלום יהיה חייב ברישיון. פעמים רבות יצירת פטור לפעילות בהתבסס על ספים מספריים מביאה את השוק להתאים את עצמו לאותם ספים, בלא שתהיה לכך הצדקה. כך למשל קביעה של פטור עבור פעילות בהיקף מסוים תביא חברות לשאוף ולהישאר תחת הסף המאפשר להן פטור ולא להמשיך ולצמוח, כפי שהיו עושות אלמלא הסף הרגולטורי שנקבע.

שנית, שירותי תשלום הם שירותים שבהגדרה יוצרים סיכונים שונים – סיכונים למשל, סיכונים למוטב, סיכונים למערכות התשלומים וסיכונים לנותני שירותי תשלום אחרים. חלופת האפס מביאה לצמצום המירבי של סיכונים אלו בקבעה כי כל שירותי התשלום יהיו תחת פיקוח ואסדרה של הרשות, בלא תלות בהיקפם ומאפייניהם. יתר על כן, חלופה זו אף מבטיחה כי גופים קטנים בעלי משאבים מוגבלים וחסרי ניסיון או מומחיות נדרשת בתחום מורכב זה, ימנעו מלעסוק במתן שירותי תשלום בשל הנטל הרגולטורי שפעילות זו תחייב כבר מראשיתה, מה שיבטיח את צמצום הסיכונים הנובעים מפעילותם של גופים אלו לכלל משתתפי שוק התשלומים ולקוחותיו.

**חסרונות:** ראשית יצוין כי ההגדרות עליהן מבוסס חוק הסדרת העיסוק בשירותי תשלום (הלקוחות בתורן מחוק שירותי תשלום, התשע"ט-2019) (להלן – **חוק שירותי תשלום**) הן רחבות מאוד, וכוללות בחובן פעילויות שלא דווקא מייצרות סיכונים, כמו צבירת נקודות מתנה במסגרת פעילות של מועדון לקוחות. שנית, מטרת החוק היא הגברת התחרות בתחום שירותי התשלום באמצעות עידוד פעילותם של גופים חוץ בנקאיים בשוק זה. חלופת האפס פוגעת בהשגת מטרה זו בכך שהיא מקשה על חברות חדשות ויזמיות להתחיל בפעילות תשלומים בהיקף מוגבל, ורק לאחר ביסוסה של הפעילות – ביסוס התוכנית העסקית, מקורות המימון, המערכות התפעוליות ועוד – לפנות לקבל רישיון מאת הרשות. לעניין זה יצוין כי משיחות שאנשי סגל הרשות ערכו עם גורמים שונים בשוק התשלומים עולה כי קיים צורך אמיתי של חברות יזמיות בתחילת דרכן להתחיל לפעול בהיקף מצומצם

עוד טרם קבלת הרישיון, על מנת לבחון את יישומיות מודל הפעילות שלהן ופוטנציאל ההתרחבות הגלום בו.

שנית, הטלת חובת רישיון על כל גוף אשר מבקש להתחיל פעילות בשוק שירותי התשלום עלולה להטיל נטל כבד גם על פעילויות בעלות סיכונים נמוכים יחסית שאינם מצדיקים את העלויות הרגולטוריות הכרוכות ברישיון כזה. עלויות אלו יוטלו הן על הרשות, כגוף האמון על מתן הרישיונות והפיקוח על בעלי הרישיונות החדשים והן על הציבור אשר עלויות הפיקוח העודף על חברות אלו, בלא קשר בהיקף פעילותן ומאפייניה, יוגלגלו אליו - הן בצמצום מגוון שירותי התשלום שהציבור יוכל לרכוש והן בייקור השירותים.

שלישית, אימוץ חלופה זו יביא לכך שהמסגרת הרגולטורית בישראל (בפועל) תהיה חריגה מאד בנוף הבינלאומי, ובמיוחד מול המדינות שהרגולציה בהן היתה זו שהיוותה השראה לרגולציה הישראלית.

## **ב. חלופה מס' 1 – אימוץ המודל האירופי לתקנות הפטור של הגבלות המבוססות על מאפייני פעילות התשלומים וסף כמותי מנחה.**

**תיאור החלופה:** כפי שתואר בהרחבה בפרק המשפט המשווה, ישנם שני פטורים מרכזיים מרישיון שירותי תשלום הקיימים באיחוד האירופי - פטור לסוכן מסחרי המייצג צד אחד בשירות התשלום ואינו נותן שירות לצד השני, ופטור לרשת מוגבלת הכוללת שירות שמבוסס על אמצעי תשלום מסוים בו ניתן להשתמש אך ורק ברשת מוגבלת של בתי עסק או שניתן להשתמש בו כדי לרכוש טווח מוגבל של מוצרים או שירותים.

**יתרונות:** היתרון בבחירה בחלופה המבוססת על הדין האירופי היא הישענות על דין בינלאומי מוכר ומקובל שיקל על חברות בינלאומיות הפועלות באירופה לפעול גם בישראל על בסיס היכרותן עם הדין האירופי. לעניין זה יצוין כי ככלל החקיקה הישראלית בתחום שירותי התשלום מבוססת על הדירקטיבות והדין האירופי. בדומה, הדבר יאפשר גם לחברות ישראליות (בכפוף לגבולות הפטור) להרחיב את פעילותן מול לקוחותיהן גם לתחום התשלומים, באופן שעשוי להזיל את מחיר השירות ולהגביר את התחרות בתחום התשלומים בכלל.

**חסרונות:** החלופה האירופית ביחס לתקנות הפטור סובלת ממספר חסרונות. ראשית, הפטור אשר ניתן לסוכן מסחרי אינו כולל הגבלה כמותית כלשהי על היקף הפעילות שיהיה ניתן לפטור מחובת רישיון, לפיכך, פעילות תשלומים זו יכולה להגיע לסדרי גודל משמעותיים מאוד (כפי שהיא אכן מגיעה במדינות מסוימות באירופה), בלא שניתן להצביע על סיכונים מופחתים הנובעים מפעילות תשלום זו ולכן להצדקה למתן הפטור. חיסרון זה מתבטא בפרט במקרים בהם מדובר בפלטפורמות מסחר מקוונות המפגישות בין קונים ומוכרים. באותן פלטפורמות העובדה כי נותן שירותי התשלום טוען כי הוא מייצג רק צד

אחד בעסקת התשלום, אינה מפחיתה מהסיכונים הקיימים למשלמים או לבתי העסק, כאשר שאיפתם של רוב הפלטפורמות הללו היא להתרחב ולכלול מוכרים וקונים נוספים.

שנית, הפטור הניתן לרשת מוגבלת מעלה קשיים נוספים. כך למשל, הסף הכמותי שנקבע לרשת מוגבלת מחייב להודיע לרשות המוסמכת כי נותן שירותי התשלום שחצה את הסף של מיליון יורו בשנה, פועל תחת הפטור. עם זאת, הפטור עצמו ניתן לפעילות מוגבלת המוגדרת באמצעות מושגי שסתום, כגון: "אמצעי תשלום המשמש בדרך מוגבלת", "טווח מוגבל של שירותים או מוצרים". מושגים אלו אינם מספקים וודאות לשוק בנוגע לאילו פעילות תשלומים תהיה פטורה, מביאים להתדיינות רבות עם הרשות המוסמכת על טיב הפעילות ופרשנות המושג "מוגבל" ומייצרים חוסר שוויוניות בין נותני שירותי תשלום שונים אשר חצו את הסף הכמותי, אך חלקם יהיו פטורים וחלקם לא, בלא הצדקה ברורה ושקופה להבדלים ביניהם. כך לדוגמא, באחת ממדינות אירופה הרשות המוסמכת הבהירה כי הפטור לרשת מוגבלת חל על אמצעי תשלום לרכישת דלק ומוצרים נלווים לרכב, אך לא על אוכל שנמכר בחנות הנוחות בתחנת הדלק.

עוד יצוין כי משיחות שקיים סגל הרשות עם רגולטורים זרים שונים באירופה ובבריטניה עולה כי הפרקטיקה של דיווח על פעילות תשלומים הנכנסת תחת הפטור ואשר דורשת בחינה פרטנית של מאפייני הפעילות ה"מוגבלת", מעלה קשיים משמעותיים עבור הרשויות המוסמכות, בין השאר בשל הצורך להקצות משאבים רבים לבחינת הדיווחים.

## ג. חלופה מס' 2 – קביעת פטור מחובת רישיון לפעילות מתחת להיקף כספי שייקבע, המוגבלת גם בהיקף הפעילות של כל לקוח.

**תיאור החלופה:** בחלופה זו מוצע לקבוע פטור מרישיון שירותי תשלום לגופים העוסקים במתן שירותי תשלום שאינם כוללים העברות כספים בינלאומיות, וזאת תחת שני תנאים מצטברים: הראשון, תנאי לפיו היקף הפעילות הכולל של אותם גופים יהיה בסכום נמוך שלא יעלה על חמישה מיליון ₪ בחודש. היקף פעילות לעניין זה מתייחס לפעילות ההנפקה והסליקה, כלומר כסף אשר עובר בין חשבונות תשלום דרך נותן שירותי התשלום. בנוסף, אם נותן שירותי התשלום עוסק גם בניהול חשבון תשלום עבור לקוחותיו, מוצע לקבוע כי תנאי נוסף לפטור יהיה שסכום כספי הלקוחות שנותן שירותי התשלום מחזיק עבור לקוחותיו בכל רגע נתון לא יעלה על חמישה מיליון ₪. קביעת סכומים אלו התבססה על ניתוח לפיו באופן זה הפטור יינתן בעיקר לגופים חדשים בתחילת דרכם למשך תקופה מוגבלת אשר תאפשר להם להתחיל בפעילות ללא צורך ברישיון. בנוסף, הסיכון שינבע מפעילות בהיקפים אלו, הן עבור ציבור הלקוחות והן עבור שחקנים אחרים בשוק התשלומים, הוא מצומצם באופן יחסי לתחום הפעילות (נציין לצורך ההשוואה כי שוק כרטיסי האשראי בישראל עומד על היקף של כ 440 מיליארד ₪ בשנה).

התנאי השני לקבלת הפטור קובע הגבלה על סכום הכסף שנותן שירותי תשלום ויכול להחזיק עבור כל לקוח בנפרד. בדרך זו הפטור מרישיון יינתן לפעילות בה הסיכון הכספי עבור כל לקוח מוגבל. יחד עם זאת, מכיוון שבישראל קיימים אמצעי תשלום אנונימיים בהם מוחזקים כספי לקוחות (לדוגמה תווי שי אנונימיים), ועל מנת להגשים את התכלית של הגבלת הסיכון עבור כל לקוח, מוצע לקבוע הגבלה משמעותית יותר עבור לקוח שאינו מזהה, אשר עלול להחזיק יותר מאמצעי תשלום אחד בו קיים ערך כספי צבור, ובכך להיחשף לסיכון משמעותי יותר לכספו. לעניין ספים כמותיים אלו, מוצע להיצמד לסכומים שנקבעו בתקנות הפטור מחוק שירותי תשלום (החוק המסדיר, כאמור, את ההגנות הצרכניות במתן שירותי תשלום) וזאת על מנת להבטיח הרמוניה בין שני החוקים המשלימים זה את זה (הסדרה צרכנית והסדרת רישוי ופיקוח). תקנות אלו קובעות פטור מחלק מדרישות חוק שירותי תשלום עבור אמצעי תשלום אנונימי שהערך הצבור בו אינו עולה על 1,500 ₪. בהתאם, מוצע לקבוע את הפטור לפי תקנות הפטור מחובת הרישיון ומכוח חוק הסדרת העיסוק בשירותי תשלום, לכרטיסים אנונימיים בסכום שאינו עולה על 1,500 ₪. בנוסף, במקרה וכרטיס התשלום מזהה על שם לקוח מסוים, כלומר, הסיכון לכספי הלקוחות מוגבל יותר, מוצע לקבוע סכום כפול מהסכום האמור, ולתת את הפטור מרישיון עבור ערך צבור שאינו עולה על 3,000 ₪.

יודגש כי שני התנאים לפטור שצוינו מעלה הם מצטברים, כיוון שכל אחד מהם עוסק בפן אחר של סיכונים בשירותי תשלום וצמצומם – כך התנאי הראשון עוסק בסיכון הכולל לכספי לקוחות (המשלמים והמוטבים), ואילו התנאי השני עוסק בסיכון עבור כל לקוח בנפרד.

**יתרונות:** החלופה מאזנת בין הצורך לצמצם את הסיכונים הנובעים משירותי תשלום, לבין התכלית של מניעת נטל רגולטורי כבד על פעילויות בעלות סיכונים מצומצמים ועידוד כניסה של גופים חוץ בנקאיים חדשים לתחום התשלומים. חלופה זו קובעת סף כספי אחיד ופשוט לפטור מחובת רישיון שירותי תשלום המבוסס על התכלית של הגבלת הסיכון לכלל הלקוחות העושים שימוש בשירותי התשלום והגבלת הסיכון הכספי לכל לקוח בנפרד. חלופה זו המבוססת על ספים כספיים, מייצרת וודאות ואחידות בשוק התשלומים בנוגע לפעילויות שיהיו פטורות מרישיון. בנוסף, הסיכונים הנובעים משירותים שמוצע לפטור, הם מוגבלים, לנוכח העובדה שמוצע להגבילם לשירותים הניתנים בישראל בלבד, ואשר אינם כוללים העברות כספיות בינלאומיות.

**חסרונות:** החיסרון העיקרי של חלופה זו הוא שהיא מתייחסת באופן אחיד לסוגים שונים של שירותי תשלום להם יש מאפיינים וסיכונים שונים. כלומר, החלופה קובעת קריטריון כספי אחיד גם במקרים בהם מאפייני שירות התשלום מייצרים סיכון מופחת.



#### ד. חלופה מס' 3 – קביעת פטורים שונים המותאמים למאפייני הפעילות

**תיאור החלופה:** בחלופה זו מוצע לייצר שלושה פטורים נפרדים אשר מתייחסים למאפיינים הייחודיים של פעילות התשלומים והסיכונים הנובעים מפעילות זו. הפטור הראשון הוא הפטור אשר תואר בהרחבה בחלופה מספר 2 העוסק בפטור לפעילות בהיקף מוגבל יחד עם מגבלה על הסכום הכספי שיוחזק עבור כל לקוח.

הפטור השני מוצע לפעילות תשלום המבוצעת כחלק מתכנית הטבות שמפעיל קמעונאי עבור מועדון לקוחותיו. הכוונה היא למצב בו קמעונאי נותן **אגב** עיסוקו במכירת מוצר או שירות, גם שירות תשלום ללקוחותיו. שירות התשלום מתבטא בהצעה של תוכנית הטבות בה יכולים אותם לקוחות לצבור נקודות מועדון שהן שוות כסף, המוקנות להן כתוצאה של רכישת מוצר או שירות מהקמעונאי, ולהשתמש בנקודות אלו בהמשך לצורך רכישת מוצר או שירות. תוכנית ההטבות היא למעשה דרך למתן הנחה ללקוח אשר משמשת את הקמעונאי גם לשם שימור הלקוחות ועידודם לרכוש מוצרים או שירותים נוספים אצל הקמעונאי או שותפיו העסקיים. תנאי הפטור המוצעים מחייבים קיומן של הגבלות שונות על שירות התשלום, כגון: קביעה של כללי צבירה, מחיקה ושימוש בנקודות המועדון; איסור על רכישת נקודות מועדון בכסף או פדיון שלהן בכסף; ורישום נקודות המועדון על שמו של לקוח מזוהה, כך שלא ניתן יהיה להעביר אותן ללקוח אחר. הגבלות אלו מצמצמות בצורה משמעותית את הסיכונים הנובעים מפעילות זו ואף מגבילות את מאפייני הפעילות לפעילות בעלת אופי קמעונאי שאינה עונה על המאפיינים של שירותי תשלום סטנדרטים (נזילות הכספים, שימוש רחב באמצעי התשלום ועוד). כמו כן, יצוין כי קטגוריה זו של פעילות מצויה תחת הסדרה ייחודית בחוק הגנת הצרכן, התשמ"א-1981 (סעיף 16א) אשר קובע את ההגנות הצרכניות הספציפיות שיחולו בעניינה.

הפטור השלישי מוצע להרחבה של פעילות ב"מערכת סגורה" כאשר היא מתבצעת בתוך קבוצה תאגידית אחת. בדברי ההסבר לחוק הובהר כי:

*"שירות שבמסגרתו הונפק אמצעי תשלום מסוים ב'מערכת סגורה', כלומר שניתן באמצעותו לרכוש מוצרים או שירותים הנמכרים רק על ידי מנפיק אמצעי התשלום כאמור, אינו נכלל בהגדרת "שירותי תשלום" המוצעת בחוק המוצע ולא בהגדרת "שירותי תשלום" הקיימת בחוק שירותי תשלום, ולכן לא נדרש בחובת רישיון לפי החוק המוצע. כך למשל, קמעונאי המאפשר ללקוחותיו לרכוש תווי שי או תווי קנייה, עבור עצמם או עבור אחרים, שניתן לממש אותם ולרכוש באמצעותם רק שירותים או מוצרים של אותו קמעונאי – ... העמדתם ללקוחות ומימושם בחנויות של הקמעונאי לא ייחשבו כשירותי תשלום" (עמ' 371 להצעת החוק).*

קביעה זו בדברי ההסבר לא התייחסה למצב בו מסיבות עסקיות מחליט אותו קמעונאי להפריד את פעילותו הקמעונית לחברות בת שונות המתנהלות כחלק מאותה קבוצה תאגידית. החלטה עסקית זו ככלל לא צריכה לשנות לעניין אמצעי התשלום שהקמעונאי מבקש לאפשר את השימוש בו בתוך החנויות השונות שמופעלות על ידי הקבוצה. יתר על כן, המיקום של מנפיק אמצעי התשלום בתוך המבנה התאגידי – חברת האם, חברת בת או חברה אחת – גם הוא לא צריך לשנות לעניין מהות הפעילות. לפיכך, הפטור המוצע קובע כי הנפקת אמצעי תשלום המוגבל לשימוש בתוך קבוצה תאגידית אחת בה קיים אותו בעל שליטה, כהגדרתה בחוק ניירות ערך, תהיה פטורה מרישיון שירותי תשלום. יחד עם זאת, על מנת להגביל את הסיכון הנשקף ללקוחות גם במקרים אלו, מוצע להחיל את אותה הגבלה על סכום הכסף שנותן שירותי התשלום יוכל להחזיק עבור כל לקוח בנפרד. הגבלה זו תבטיח כי השימוש בפטור זה יעשה רק במקרים בהם מתקיים הרציונל של "מערכת סגורה" (כלומר לאפשר אמצעי תשלום מוגבל שמשמש את המנפיק לצורך פעילותו העיקרית שהיא קמעונאית), וכי הסיכון לכל לקוח יוותר מוגבל.

**יתרונות:** חלופה זו מייצרת קריטריונים כספיים ברורים למתן הפטור אשר מאפשרים בהירות ושקיפות בשוק התשלומים. בנוסף, בחלופה זו הפטור מרישיון עומד על קביעת קריטריונים מבוססי סיכון לפעילויות התשלומים השונות במטרה שלא לייצר הכבדה רגולטורית על שירותי תשלום בעלי סיכונים נמוכים, ולאפשר לחברות חדשות ויזמיות להתחיל פעילות בשוק התשלומים בהיקף מוגבל, בלא צורך בקבלת רישיון לשם כך. בנוסף, הפטור השני הניתן למועדון לקוחות מבוסס גם על קיומה של הסדרה חלופית וספציפית לתחום זה במסגרת חוק הגנת הצרכן.

**חסרונות:** החיסרון של החלופה השלישית הוא שהיא מייצרת מורכבות מסוימת בקריטריונים למתן הפטור כאשר ההרחבה של הפטור למערכת סגורה לקבוצה תאגידית המבוססת על ההגדרה של "שליטה", כמו גם ההגדרה המהותית ל"תוכנית הטבות" שמאפשרת פטור מרישיון שירותי תשלום, עלולים להביא לניצול לרעה של תקנות הפטור כך שפעילויות שלא הייתה כוונה מלכתחילה לפטור מרישיון יפעלו תחת הפטור. כך למשל קבוצה תאגידית שתתרחב לתחומים רבים של פעילות ובהיקפים הולכים וגדלים אשר בכלם היא תפעיל אמצעי תשלום אחד, עלולה שלא לענות לתכליות הפטור של פעילות ברמת סיכון נמוכה. בנוסף חלופה זו שונה ממאפייני הפטורים הקיימים באיחוד האירופי, בכך היא מתרחקת מההסדרה הבינלאומית המקובלת עליה מבוסס החוק (דירקטיבת ה-PSD2).

**לאחר בחינת היתרונות והחסרונות הגלומים בכל אחת מארבע החלופות המוצגות לעיל, ועל מנת לקבוע קריטריון מדיד ובהיר לתקנות הפטור אשר גם יתייחס למאפיינים והסיכונים הייחודיים הנובעים מהפעילות, אנו סבורים כי חלופה מספר 3 היא החלופה העדיפה.**

### צו לתיקון חלק ב' לתוספת השביעית לחוק

כפי שתואר בהרחבה בפרק המבוא, הסמכות לקבוע בצו שירותים שלא ייחשבו כשירותים תשלום תחת החוק, בחלק ב' לתוספת השביעית לחוק, נועדה לייצר חיץ ברור בין שירותים שיידרש בגינם רישיון של חברת תשלומים לפי החוק, לבין שירותים שיידרש בגינם רישיון של נותן שירות בנכס פיננסי לפי חוק הפיקוח על שירותים פיננסיים מוסדרים. בנוסף, הסמכות לתקן בצו את חלק ב' לתוספת השביעית נועדה לצמצם את המקרים בהם חברת תשלומים תידרש לרישיון כפול – הן של נותן שירותי תשלום והן של נותן שירות בנכס פיננסי – עבור פעילותיה השונות בלא שיש לכך הצדקה, וזאת על מנת לצמצם את הנטל הרגולטורי על אותן חברות.

סגל הרשות מצא כי בהתאם לנוסח החוק הקיים, חלק מהחברות שעתידות להפוך לחברות תשלומים יידרשו לרישיון כפול בשל פעילותן המשלבת בין שירותי תשלום לבין שירותי המרת כספים, כמוסבר להלן.

שירותי תשלום משלבים פעמים רבות באופן אינהרנטי שירותים של המרת כספים. כך למשל, כאשר אדם מבקש להעביר כספים מישראל לחו"ל, ברוב הפעמים העברת הכספים תעשה במטבע זר ולכן תדרוש את המרת השקלים טרם העברתם. מכיוון שפעילות זו זוהתה כחלק בלתי נפרד משירותי התשלום, קבע החוק (סעיף 22(ג)) כי חברת תשלומים תוכל להציע ללקוחותיה שירותי המרת כספים הניתנים אגב שירותי תשלום, בלא צורך ברישיון נוסף לצורך פעילות זו.

עם זאת, בשוק התשלומים בישראל קיימות חברות בעלות היקפי פעילות משמעותיים אשר מלבד שירותי התשלום שהן מציעות, חלק משמעותי מפעילותן הוא של המרת כספים הנעשית בנפרד משירותי התשלום אותם הן מציעות. מכיוון ששירות המרה זה לא ניתן אגב שירותי תשלום, הוא אינו פטור מרישיון של נותן שירות בנכס פיננסי ויחייב את אותן חברות לקבל שני רישיונות עבור פעילותן. לפיכך, בהינתן כי האתגר שעלה מהפגישות עם החברות הפועלות היום בשוק התשלומים נוגע לשירותי המרת כספים, החלופות שיוצגו להלן יתמקדו בפתרונות השונים שניתן להציע לאתגר זה.

#### **א. חלופה אפס – לא לקבוע דבר בצו**

**תיאור החלופה:** בחלופה זו לא ייקבעו שירותים נוספים בחלק ב' לתוספת השביעית כך שלא יתווספו שירותים נוספים שחברת תשלומים תוכל להציע ללקוחותיה בלא צורך ברישיון נוסף של מתן שירות בנכס פיננסי.

**יתרונות:** חלופה זו מבטיחה כי עיקר ומרכז הפיקוח על חברות תשלומים יהיה בשירותי התשלום שהן מציעות ושירותים הנלווים לשירותים אלו, בלא הרחבת גבולות הרישיון לפעילויות שונות ונפרדות משירותי התשלום. כמו כן, חלופה זו אינה מונעת מחברות תשלומים שיבקשו לעסוק גם בשירותי המרה נפרדים, להמשיך לפעול בהתאם, תחת רישיון נוסף. רישוי נפרד לפעילויות נפרדות הנו דבר שכיח ברגולציה פיננסית וניתן לראות דוגמאות רבות לכך.

**חסרונות:** חלופה זו תייצר נטל רגולטורי משמעותי על חלק מחברות התשלומים הקיימות והעתידיות, כיוון שאלו יידרשו לקבל שני רישיונות משני רגולטורים עבור פעילותן הפיננסית ויהיו מפוקחות על ידי שני רגולטורים, וזאת מקום בו לכאורה אין ברישיון נוסף כדי להתמודד עם סיכונים הייחודיים לפעילות ההמרה. כמו כן, משיחות שקיים סגל הרשות עם חברות שונות הפעילות בשוק התשלומים וההמרה, עלה כי קיים קושי להפריד בצורה ברורה בין הפעילויות - למשל בין המרה הנעשית אגב שירות תשלום לבין המרה שנעשית בנפרד משירותי תשלום ואשר תחייב רישיון נוסף. עוד יצוין כי לא ניתן להצביע על פערי סיכון (כגון סיכונים מטבע או סיכונים שוק) בין חברות תשלומים אשר מבצעות המרה אגב שירות תשלום בלבד לבין חברות תשלומים שמבצעות גם המרה נפרדת. לכן, בכל הנוגע לדרישות האסדרה והפיקוח, לא נראה כי קיימות דרישות נוספות בשל פעילות המרה נפרדת המצדיקות כשלעצמן רישיון נוסף.

**ב. חלופה מס' 1 – לקבוע בצו פטור לכל פעילות המרה המבוצעת על ידי חברת תשלומים**

**תיאור החלופה:** בחלופה זו ייקבע כי כל פעילות המרה הנעשית על ידי חברת תשלומים תהא פטורה מרישיון נוסף של מתן שירות בנכס פיננסי. כלומר, הפטור מרישיון נוסף יינתן גם לכל פעילות המרה של חברת תשלומים שאינה ניתנת אגב מתן שירות תשלום.

**יתרונות:** חלופה זו תמנע באופן מוחלט מצב בו חברת תשלומים תידרש לרישיון נוסף בשל פעילות ההמרה שאינה אגב שירות תשלום, אותה היא מציעה ללקוחותיה. בכך יצומצם הנטל הרגולטורי שיוטל על אותן חברות אשר משלבות בין פעילויות תשלומים ופעילויות המרה נרחבות. יתר על כן, חלופה זו תייצר וודאות גבוהה בשוק ביחס לאילו פעילויות פיננסיות ניתן לבצע תחת רישיון חברת תשלומים.

**חסרונות:** בחלופה זו קיים סיכון כי חברות אשר מרכז פעילותן הוא פעילות המרה נפרדת, יפוקחו באופן מלא כחברות תשלומים, על אף שפעילות התשלומים שלהן אינה משמעותית. כלומר, אותה תכלית אשר עומדת במרכז חוק הסדרת העיסוק בשירותי תשלום של יצירת פיקוח ייעודי לשירותי תשלום בשל הסיכונים הייחודיים שקשורים לפעילות זו, לא תתגשם בהעברת הפיקוח על חברות אלו לידי הרשות. למעשה, הרשות תידרש להפנות את מרכז כובד הפיקוח שלה משירותי תשלום לשירותי המרה ביחס לאותן חברות. חיסרון נוסף של חלופה זו הוא שהיא עלולה לאפשר לחברות "לבחור" את זהות המאסדר שלהן באמצעות הכנסה או הוצאה של פעילות תשלומים לא משמעותית לתוך החברה ("cherry picking").

**ג. חלופה מס' 2 – לקבוע בצו פטור לפעילות המרה מצומצמת ושולית של חברת תשלומים**

**תיאור החלופה:** בחלופה זו יקבע כי חברת תשלומים אשר מבצעת פעילות המרה נפרדת שהיא מצומצמת מבחינה כמותית ביחס לפעילות התשלומים שלה - עד 10% - לא תידרש ברישיון למתן שירות בנכס פיננסי עבור פעילות זו. קביעת הסף של 10% מהפעילות מבוססת ספים מקובלים בחוקים פיננסיים אחרים אשר מבטאים אי מהותיות של פעילות מסוימת.

**יתרונות:** חלופה זו מצמצמת משמעותית את המקרים בהם חברות תשלומים ידרשו ברישיון נוסף עבור פעילות ההמרה הנפרדת שלהן, בכך היא מקטינה את הנטל הרגולטורי אשר יוטל על אותן חברות שפעילותן משלבת בין שירותי תשלום לשירותי המרה נפרדים ושמבחינת סיכונים ואסדרה אין הצדקה לדרוש מהן רישיון כפול עבור פעילות ההמרה הנפרדת והמצומצמת שלהן. מן הצד השני, חלופה זו גם מונעת עשיית שימוש לרעה בשירותי התשלום על מנת "לבחור" את זהות המאסדר של החברה באמצעות הכנסה או הוצאה של פעילות תשלומים לא משמעותית לתוך החברה ("cherry picking"). כלומר, על מנת ליהנות מהפטור בחלופה זו נדרש כי עיקר הפעילות של החברה תהיה פעילות תשלומים. חלופה זו אף מבטיחה כי מיקוד הפיקוח של הרשות יישאר בפעילות שירותי התשלום, על הסיכונים הייחודיים המאפיינים פעילות זו, ולא פיקוח על פעילויות פיננסיות אחרות אותן ניתן להציע תחת הרישיון של חברת תשלומים.

**חסרונות:** חלופה זו אינה נותנת פתרון מלא למקרים בהם תידרש חברת תשלומים לקבל רישיון נוסף עבור פעילות ההמרה הנפרדת שלה, כאשר היא לא תעמוד בסף הכמותי שיקבע בצו. באותם מקרים, יוטל על אותן חברות נטל רגולטורי נוסף, בלא שיש לכך הצדקה מבחינת דרישות אסדרתיות נוספות בשל פעילות המרה נפרדת. יתר על כן, חלופה אשר תתבסס על ספים כמותיים ביחס לשירותי ההמרה ולא על פטור מוחלט, תביא לכך כי חברות תשלומים ידרשו לתכנן את פעילותן, על מנת שלא לחצות את הסף הכמותי שיקבע בצו. תכנון זה עלול להשפיע על התוכניות העסקיות של חברות אלו.

**לאחר בחינת היתרונות והחסרונות הגלומים בכל אחת משלוש החלופות המוצגות לעיל, ועל מנת לצמצם את המקרים בהם חברת תשלומים תידרש לרישיון כפול עבור פעילות ההמרה שהיא מבצעת, אנו סבורים כי חלופה מספר 2 היא החלופה העדיפה.**

## ז. להלן נוסח התקנות והצו המוצעים

**טיוטת תקנות הסדרת העיסוק בשירותי תשלום וייזום תשלום (פטור מחובת רישוי),  
התשפ"ד-2023**

בתוקף סמכותי לפי סעיף 3(א)(6) לחוק הסדרת העיסוק בשירותי תשלום וייזום תשלום, התשפ"ג-2023 (להלן – החוק), לפי הצעת הרשות ובאישור ועדת הכלכלה של הכנסת, אני מתקין תקנות אלה:

הגדרות 1. בתקנות אלה -

"מוצר או שירות" – זכויות, מיטלטלין, מקרקעין או שירותים למעט שירותי תשלום;

"נקודות מועדון" - זכות המגלמת ערך כספי;

"תכנית הטבות" – תכנית מסוג מועדון לקוחות שמפעיל מוכר מוצר או שירות, ומהותה היא קבלת הטבות או צבירת זכויות, ומתקיימים בה התנאים שלהלן:

(1) רכישת מוצר או שירות על ידי לקוח מנותן שירותי התשלום מקנה לו נקודות מועדון שנצברות אצל נותן שירותי התשלום לצורך רכישת מוצר או שירות;

(2) נותן שירותי התשלום קבע בתקנון כללי צבירה, מחיקה ושימוש של נקודות מועדון;

(3) לא ניתן להפקיד כספים לשם רכישה או המרה של נקודות מועדון ולא ניתן לפדות את נקודות המועדון בכספים;

(4) נקודות המועדון רשומות על שם הלקוח שצבר אותן אצל נותן שירותי התשלום באופן המאפשר זיהוי של הלקוח ולא ניתן להעבירן ללקוח אחר;

שירותי תשלום 2. (א) חובת הרישיון לפי סעיף 2(א) לחוק לא תחול על מי שעיסוקו במתן שירותי תשלום, ובלבד ששירותי התשלום אינו כולל העברות כספים מחוץ לישראל או לישראל, שמתקיימים לגבי התנאים המפורטים להלן: ובסכום מוגבל

(1) מי שעיסוקו בהנפקה של אמצעי תשלום או בסליקה של פעולת תשלום, שסכום הכספים שקיבל בחודש לשם מתן שירותי תשלום ללקוחותיו לא עלה על חמישה מיליון שקלים חדשים, וגם סכום הכספים שהעביר בחודש לשם מתן שירותי תשלום ללקוחותיו לא עלה על חמישה מיליון שקלים חדשים; בפסקה זו לא ייספרו כספים שהועברו לשם מתן שירותי תשלום לבעל השליטה בנותן שירותי התשלום, מי שבשליטת נותן שירותי התשלום או בשליטת בעל השליטה של נותן שירותי התשלום.

(2) מי שעיסוקו בניהול חשבון תשלום ששווי יתרת כספי הלקוחות היומי המנוהלים על-ידו עבור לקוחותיו, אינו עולה על חמישה מיליון שקלים חדשים והסכום המרבי שניתן לצבור בחשבון התשלום הוא 1,500 שקלים חדשים; ואם חשבון התשלום מיועד לשימוש של משלם מסוים – 3,000 שקלים חדשים.

חובת הרישיון לפי סעיף 2(א) לחוק לא תחול על מי שנותן שירות תשלום המאפשר למשלם לרכוש מוצרים או שירותים מבעל השליטה בנותן שירותי התשלום או ממי שבשליטת נותן שירותי התשלום או בשליטת בעל השליטה של נותן שירותי התשלום, ובלבד שהסכום המרבי שניתן לצבור בחשבון תשלום במסגרת שירות תשלום כאמור הוא 1,500 שקלים חדשים; ואם חשבון התשלום מיועד לשימוש של משלם מסוים – 3,000 שקלים חדשים.

3. שירותי תשלום במערכת סגורה

חובת הרישיון לפי סעיף 2(א) לחוק לא תחול על מי שעיסוקו במכירת מוצר או שירות ואגב כך נותן שירותי תשלום ללקוחותיו החברים בתכנית הטבות שהוא מנהל.

4. שירותי תשלום במסגרת תכנית הטבות

(א) הסכומים המפורטים בתקנות אלה יעודכנו ב-1 בינואר של כל שנה (להלן בתקנה זו – יום העדכון), לפי שיעור השינוי שחל במדד האחרון שפורסם לפני העדכון לעומת המדד הבסיסי; לעניין זה, "המדד הבסיסי" – המדד שפורסם לאחרונה לפני יום העדכון הקודם או לפני יום התחילה, לפי המאוחר.

5. הצמדה

(ב) הסכומים הקבועים בתקנות אלה, ששונו כאמור, יעוגלו לסכום הקרוב שהוא מכפלה של חמישה שקלים חדשים.



(ג) יושב ראש הרשות, או מי שהוא הסמיכו לכך, יפרסם בהודעה ברשומות, את הסכומים כפי שהשתנו לפי האמור בתקנה זו.



**טיוטת צו הסדרת העיסוק בשירותי תשלום וייזום תשלום (תיקון חלק ב' לתוספת  
השביעית), התשפ"ד-2023**

בתוקף סמכותי לפי סעיף 60(ו) לחוק הסדרת העיסוק בשירותי תשלום וייזום תשלום, התשפ"ג-2023 (להלן – החוק), ולאחר התייעצות עם שר המשפטים והמפקח על נותני שירותים פיננסיים ובאישור ועדת הכלכלה, אני מצווה לאמור:

1. בחלק ב' לתוספת השביעית לחוק:

(א) בכותרת החלק, בסופה יבוא "ושירותים שאינם טעונים רישיון נוסף לחברת תשלומים".

(ב) אחרי פרט 1 יבוא:

"2. המרת כספים שאינה המרת כספים אגב שירות תשלום כמשמעותה בחוק, בהיקף שלא יעלה על עשרה אחוזים מהיקף פעילות חברת התשלומים; לעניין פרט זה, "היקף פעילות" - השווי הכספי החודשי הממוצע של פעולות התשלום שביצעה חברת תשלומים בישראל בעבור לקוחותיה נכון ליום 31 בדצמבר לשנת הכספים הקודמת."