

יחסי ישראל-האיחוד האירופי: בין קיפאון לשדרוג

ניתוח של המחלוקות בדבר חוקי מוצא הסחורות, ושל סימון המוצרים והנחיות הנציבות

האירופית לגבי מוצרי ההתנחלויות, להשלכותיה וללקחים שניתן ללמוד ממנה. מסמך זה מציג את הממצאים העיקריים מפגישה זו.

השוואה בין המגבלות הקודמות לנוכחיות

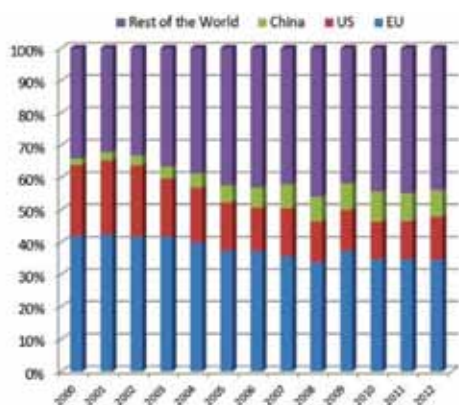
הקשר בין המצב הפוליטי לבין הטבות בתחום המסחר נוצר לראשונה במהלך שנות התשעים, בהסכם ההתאגדות איחוד אירופי-ישראלי. ככל הסכמי ההתאגדות שנחתמו באותה תקופה בין האיחוד האירופי לבין מדינות הים התיכון שמחוץ לאיחוד כפועל יוצא של תהליך ברצלונה, הסכם זה כולל סעיפים המבטאים את מחויבותם של שני הצדדים לדמוקרטיה, זכויות אדם ודיאלוג. הסכם דומה, הנוגע לגדה המערבית

עריכה על ידי ד"ר רובי נתנזון, דר ויסמן, עמית לוונטל

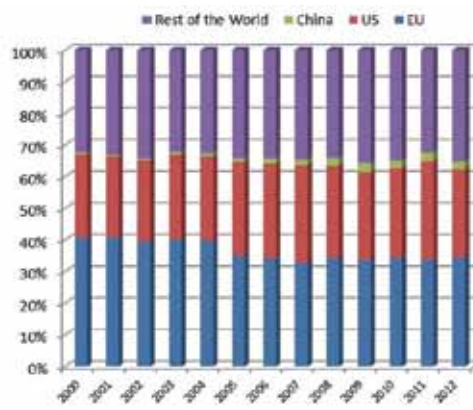
בלתי אפשרי להפריד בין הדיון על יחסי ישראל והאיחוד האירופי ובין הדיון על הקיפאון בתהליך המדיני. קיפאון זה משפיע לא רק על מערכת היחסים בין בריסל לירושלים ויוצר תנודות בין שיתוף פעולה רווחי לשני הצדדים ותקופות של זהירות, אלא גם על תדמיתה של ישראל בקרב הציבור האירופי.

האיחוד האירופי הינו אחד השותפים הכלכליים החשובים ביותר של ישראל, והיה כזה שנים רבות (תרשים 1). קשה לכמת במדויק את היצוא מן ההתנחלויות לאיחוד האירופי, היות שהאיחוד אינו אוסף נתונים נפרדים על המסחר איתן. לפי נתוני משרד החוץ, שוויו של הייצוא מן ההתנחלויות למדינות האיחוד האירופי מגיע לכ-300 מיליון דולר מדי שנה, המהווים כ-2% מסך היצוא הישראלי לאיחוד.

1a - Import



1b - Export



תרשים 1: סחר החוץ של ישראל, ללא יהלומים¹

ולרצועת עזה בלבד, נחתם עם הרשות הפלסטינית, מה שעודד את האחרונה להפעיל לחץ על האיחוד להתעמת עם ישראל בנוגע למעמדן של סחורות שמקורן בשטחים שנכבשו לאחר מלחמת ששת הימים (הגדה המערבית, רצועת עזה, מזרח ירושלים ורמת הגולן). מצד שני, יש הטוענים כי עוד מתחילת תהליך ברצלונה קיבלה הרשות את הכרתן של כל המדינות המעורבות, לרבות האיחוד האירופי, ועל כן עמדה בתנאים להסכם כמו-ההתאגדות.

לשילוב בין ההידרדרות ההדדית בתדמיתן של ישראל ואירופה, אחת בעיני ציבור חברתה, ובין הקיפאון המתמשך בתהליך המדיני יש פוטנציאל לסכן את המסחר הישראלי-אירופי. העלייה בטונים בדיאלוג שסביב המדיניות החדשה של האיחוד האירופי רק ממחישה את החשיבות בשינוי פרדיגמה בדרך בה האיחוד תופס את המצב ופועל.

האג'נדה של פגישת ה-IEPN שנערכה ברומא ב-23-24 באוקטובר 2013 נתנה אפשרות להחלפת רעיונות בנוגע למוטיבציה מאחורי המדיניות

עימות זה הוביל בסופו של דבר להחלטת האיחוד האירופי לשלול את ההטבות הנובעות מהסכם ההתאגדות מן הסחורות המיוצאות משטחים אלה. עם זאת, רק בשנת 2004 נכנעה ישראל לדרישת האיחוד לציין על גבי תעודת המקור את מקום הייצור המדויק, וזאת בשל לחצי היצואנים הישראליים. עד אז יצוא ישראל, אפילו כזה שמוצאו בתחומי הקו הירוק, סבל מעיכובים משמעותיים במכס בשל הצורך לוודא את מקורן המדויק של הסחורות.

צעד זה לא השיג את התוצאות להן קיוו באיחוד האירופי. אמנם מספר תעשיינים ישראלים עברו בעקבות הדרישה לסימון לתוך הקו הירוק, אך כתוצאה מכך העובדים הפלסטינים שהועסקו על ידם איבדו את משרותיהם. טבלה 1 מראה את כוח העבודה הפלסטיני המועסק במשק הישראלי. כמו כן, הצעדים בהם נקטו האירופאים לא האיצו את המשא ומתן בין ישראל לרשות או שדרגו את מעורבותה של אירופה באזור. מנגד, תדמיתו של האיחוד האירופי בתור מתווך הוגן נפגעה בעיני הציבור הישראלי בעקבות דרישת הסימון. חשוב גם להבין כי מנקודת המבט של האיחוד איתור מדויק של מקור הסחורה יטיל עלות כבדה על רשויות המכס.

נוסף על כך, בית הדין האירופי לצדק, בפסיקה בנושא חברת בריטה², הכיר ברשות הפלסטינית בתור בעלת הסמכות הבלעדית להנפיק תעודות מקור בעזה ובהגדה המערבית. פסיקה זו יצרה מצב בו שטחים נרחבים אינם מכוסים בפועל על ידי הסכמי הסחר, לא של ישראל ולא של הרשות, לרבות שטחי C. בהם לישראל סמכות אדמיניסטרטיבית, מזרח ירושלים ורמת הגולן.

לאחרונה פרסמה הנציבות האירופית קווים מנחים בנוגע לחוסר הזכויות של גופים או פעילויות ישראלים בשטחים לסיוע, תמיכה ומענקים של

האיחוד האירופי. קווים אלה תואמים לעמדת מועצת יחסי החוץ של האיחוד ומושפעים מן הפסיקה בנושא בריטה. פרסומם הצית מהומה תקשורתית גדולה בישראל והעמיק את ההידרדרות בתדמית האירופאית.

למרות הדמיון הגדול בין שני סבבי ה"סנקציות" (אותן מחשיב האיחוד האירופי בתור יישום של החוק הבינלאומי, בשעה שדעתו של הציבור הישראלי בנושא נוטה להיות שונה), ישנם מספר הבדלים קריטיים. ראשית, הפעילות לפי הקווים המנחים שהוצגו למפרע ובכוונה להכילם בכל הסכם או פרוטוקול עתידי עם ישראל, נעשית ישירות על ידי מוסדות האיחוד, באופן המאפשר יישום אחיד. שנית, הפלסטינים הוצאו מקבוצת הגופים והפעילויות העשויים להיות מושפעים, שפוטנציאלית התרחבה מאוד. ולבסוף, קשה יותר לכמת את השפעותיהם של הקווים המנחים בשל טבעם ורוחב יריעתם. דוגמה לכך הינה אובדן של רישות (networking) לעמיתים זרים, חשיפה והכרה שעשויים לחוות מועמדים פוטנציאליים למענקים. הבדלים אלה מקורם ביישום לקחי המגבלות הקודמות.

ישראל, לעומת זאת, לא עסקה בהפקת לקחים והטמעתם, כפי שניתן לראות בכך שהחלטת הנציבות האירופית תפסה בהפתעה דיפלומטים ופוליטיקאים ישראלים רבים. לפיכך, על ישראל להיות קשובה יותר לרחשים ויוזמות באיחוד ורגישה יותר להשקפת עולמו. כמו כן, רצוי כי תגובותיהם של מקבלי ההחלטות בארץ ישקפו נקודת מבט המתבססת יותר על מידע ממשי ואסטרטגיה מושכלת מאשר על הזעם הציבורי. מצד שני, במידה והאיחוד האירופי מעוניין באמת להשפיע על דעת הציבור בישראל ולא רק לשמור על תדמיתו כמגן על זכויות אדם, עליו לשקול להקדים גזירת דין פוליטית ב"גזרים", כפי שכבר סיפק עד כה, אשר יכללו גם ישראלים וגם פלסטינים ויגדילו את שיתוף הפעולה ללא צורך במה שנתפס כסנקציות.

קטגוריה	מספר	שיעור מכוח העבודה הפלסטיני
1. פלסטינים העובדים בישראל (עם היתר)	28,250	3.8%
2. פלסטינים העובדים בישראל (ללא היתר)	18,400	2.5%
3. פלסטינים העובדים בהתנחלויות הישראליות	22,500	3.0%
3.1 פלסטינים העובדים בתעשיות ישראליות בגדה המערבית	6,000	0.9%
סך הפלסטינים העובדים בכלכלה הישראלית (קטגוריות 1-3)	69,150	9.2%
מספר התעשיות בבעלות ישראלים בגדה המערבית	600	
שכר יומי ממוצע לפלסטיני העובד בישראל ובהתנחלויות	164 ₪	
שכר יומי ממוצע לפלסטיני העובד ברשות הפלסטינית	87 ₪	

טבלה 1: כוח העבודה הפלסטיני המועסק במשק הישראלי³

2. מדובר במקרה בו רשויות המכס בגרמניה פנו לבית המשפט בבקשה לפרש את החוק האירופאי הרלוונטי בנוגע לזכויותם להטבות של משקאות קלים שיובאו על ידי חברת בריטה הגרמנית ממפעל ישראל המצוי בשטחים.

Case C-386/08 Brita GmbH v. Hauptzollamt Hamburg-Hafen OJ C 100 (2010).

3. Source: Manufacturers Association of Israel (2013) GPO Tour to Samaria: Economic issues and coexistence between Israelis and Palestinians.

הקווים המנחים – פורמליות או אמצעי לחץ?

המניע העיקרי המוצג מאחורי מדיניות האיחוד האירופי בנוגע לקשרים כלכליים עם התנחלויות, החדשה והישנה, הוא בדרך כלל מניע פוליטי. בראש ובראשונה קיומו של אמצעי לחץ על מקבלי ההחלטות בצד הישראלי בבואם לקבוע עמדות בנושאים מדיניים. אפשרות נוספת הינה כי הקווים המנחים הם פשוט יישומם של חוקים ותקנות קיימים ואינם מכוונים במיוחד על מנת להפעיל לחץ על ישראל. יש לזכור כי אף מדינה, באירופה ובעולם, לא הכירה מעולם בריבונות ישראלית בשטחים, כך שיתכן ובסך הכל מדובר בניסיון של האיחוד להתאים את מדיניותו למוסכמה הבינלאומית.

כאשר שוקלים את האפשרות של מניעים פוליטיים, מלבד הלחץ הפלסטיני, יש להביא בחשבון את מטרותיו של האיחוד האירופי. הדרישה לתיוג מוצרי התנחלויות והקווים המנחים יכולים להתפרש כהצהרה המשקפת את העמדה האירופית לגבי נוכחות ישראל שם, כתמריץ כלכלי לישראל להגיע לפשרה טריטוריאלית וכחלק ממהלך אירופי לשדרג את מעמדו של האיחוד כשחקן פעיל בזירת המזרח התיכון, ולא רק כמקור לסיוע כספי. סיבה אחרת לאקטיביזם האירופאי בנושא, אז והיום היא שהאירופאים מסתכלים על הסכסוך לא רק מכיוון זכותם הפוליטית של הפלסטינים למדינה והחוק הבינלאומי, אלא גם מתוך כך שאי פיתרון הסכסוך נתפס כאיום על ביטחון של מדינות האיחוד.

בהקשר להסבר האחרון, חשוב להבין מה האיחוד האירופי "מקבל" ממהלך כזה, עליו הוא משלם בתדמיתו בישראל. כשחקן בזירה הבינלאומית, לאירופה תפקיד חשוב כ"בית משפט בינלאומי לדעות" הקובע סטנדרטים פורמאליים ומוסריים עבור שאר העולם. תפקיד ייחודי זה נשמר על ידי מתן דוגמה אישית, ובמיוחד על ידי פעולה עקבית של האיחוד בהתאם לתקנות שהכתיב לעצמו ולחוק הבינלאומי ותפקודו כ"עורך הדין העולמי" בדומה לתפקיד "השוטר העולמי" שלקחה על עצמה ארצות הברית. כל זה דורש ציות מחמיר לחוק הבינלאומי והתאמת המדיניות אליו, גם אם יש לכך השפעה שלילית על יחסי ישראל והאיחוד.

למרות הסברה כי הקווים המנחים הינם יוזמתם של אנשים מסוימים בנציבות, חשוב לקחת בחשבון שקווים אלה הוצגו בשם האיחוד ובוססו על החלטה קודמת אשר אושרה פה אחד על ידי מועצת אירופה ומועצת יחסי החוץ וקבעה כי התנחלויות לא יקבלו מימון אירופאי בשום צורה. אחד המוסדות בעלי התפקיד החשוב ביותר בהתקנת קווים אלה היה הפרלמנט האירופי, אשר סירב לאשר את תוכנית Horizon 2020 כולה ללא העברת החלטה זו. מדובר היה ביישום של ממדים חיצוניים של תקציב האיחוד בהתאם לסדר העדיפויות במדיניות החוץ.

כך, עמדת האיחוד האירופי בנושא התהליך המדיני נעשית מעוגנת יותר ויותר בהיצמדות לחוק האירופי, כך שניתן לחשוב על הקווים המנחים החדשים בתור דרך לצמצם את הפער בין נורמות לבין מדיניות בפועל, ולא רק בתור תמרון פוליטי. גם בגישה זו, חשוב לזכור כי התנהלות על פי נורמות בלבד עלולה להוביל לכשלים בהתנהלות הפוליטית-פרקטית. מה שדרוש הינו שילוב של שתיין.

אירופה כשחקן פוליטי ותחושות ישראליות

בעת שתגובת פוליטיקאים ישראלים מימין, ביניהם גם שרים בכירים, הייתה לוחמנית, חשוב לשים לב לכך שלמרות שגם פוליטיקאים מן המרכז והשמאל הפוליטי ביקרו את החלטת האיחוד האירופי, הם גם בחרו להתריע על כך שההתפתחויות האחרונות הינן בגדר "תמרור אזהרה" לישראל לגבי הצורך להתקדם לעבר פיתרון של שתי מדינות לשני עמים ושל נושא ההתנחלויות. כיום נושא זה מועלה לדיון ציבורי רק לעיתים רחוקות.

עם זאת, המחנה הפרגמטי, לא כל שכן הציבור הישראלי, רואה את האיחוד האירופי כגוף פרו-פלסטיני שאינו קשוב לתחושה הישראלית של עמידה מול העולם הערבי הגדול והעיון ברובו. למרות שקיימת אצלם הבנה להשלכות ה"פטירה מעונש" על מפעל ההתנחלויות, הם רואים מדיניות כגון סימון המוצרים ומניעת המימון כחסרי תועלת ונגועים בהטיה, משום שישראל הינה היחידה אשר "נענשת", לעומת הרשות הפלסטינית ומדינות ערב. כמו כן, המהלך נתפס ככזה שמחזק את הימין.

הישראלים המחזיקים בעמדות מעין אלה מתעלמים בדרך כלל ממספר נקודות חשובות. ראשית, האיחוד האירופאי מפעיל לחצים שונים ומשונים גם על הראשות הפלסטינית, במיוחד בנושאי שקיפות וכוחות הביטחון וגם על מדינה דמוקרטית נוספת במזרח התיכון – טורקיה. הפיכת עובדות אלה לידועות יותר עשוי לתת מענה לתחושה שישראל מופלית לרעה. בנוסף, המגבלות שהושטו על ידי האיחוד יכולות לשמש גם אינדיקציה לכנות ולמהימנות ביחסים, כמו גם לכך שאירופה מציבה לישראל סטנדרטים גבוהים יותר מאשר היא מציבה למדינות מתפתחות ולמדינות עולם שלישי. ולבסוף, בין ישראל לאיחוד האירופי קיים מלכתחילה שיתוף פעולה עמוק יותר מאשר בינו לבין המדינות השכנות.

ארצות הברית, שהיא ללא ספק הכוח המניע העיקרי מאחורי התהליך המדיני, נוקטת בדרך כלל בגישה הפוכה בנושאי ההתנחלויות, למרות שעל הנייר אין הבדלים משמעותיים בין עמדתה לבין עמדת האיחוד האירופי. ארצות הברית נוטה להתמקד בתמריצים חיוביים ומשתמשת באמצעי הלחץ שלה במשורה.

לישראל לא יכולות להיות אותן הציפיות מאיחוד האירופי כמו שיש לה ציפיות מארצות הברית, ואירופה, במצבה והרכבה הנוכחיים אינה יכולה למלא את אותו תפקיד. היא אינה יכולה, לדוגמה, לערוב לביטחון ישראל באותה צורה משום שהאיחוד האירופי אינו משגר כוחות צבא. עם זאת, האיחוד יכול לאמץ כמה רעיונות אמריקאיים בנוגע לתהליך המדיני או לקיים שיתוף פעולה עם ארצות הברית על מנת לקדם אותו. שתי אפשרויות פעולה הוצעו בפגישה:

< הראשונה היא לאמץ מדיניות "אמריקאית" ולהקדים לגזר הדין הפוליטי "גזרים" אשר יכללו גם את הישראלים וגם את הפלסטינים ויגדילו את שיתוף הפעולה גם ללא הטלת מגבלות. זוהי כנראה הדרך הקלה ביותר לשקם את התדמית האירופאית בישראל, אך קרוב לוודאי שהיא תהווה תמריץ להתעלמות של מקבלי ההחלטות הישראלים מן ההשלכות של החלטותיהם.

במספר מקרים בהם נוצר לחץ של צרכנים וקמעונאים להימנעות ממוצרים שמקורם בהתנחלויות, היעדר תקנות וסימונים ברורים גרמו לכך שחלקם ימנעו לחלוטין ממוצרים ישראלים. קווים מנחים ברורים בנוגע לסימון ימנעו ספקות בקרב קונים ויאפשרו להם לבחור בצורה טובה יותר. דוגמה טובה לכך היא כיצד לאחר שסימון המוצרים כבר החל, סופרמרקטים רבים בבריטניה הורידו מוצרים ישראלים מסווימים מן המדפים, אך המסחר עם ישראל בתחומים אחרים רק גדל.

מצד שני, בכירים במשרד החוץ הישראלי כבר הזהירו בעבר כי מכיוון שדעת הקהל האירופית שלילית כל כך כלפי ההתנחלויות, פרסומם של קווים מנחים כאלה יוביל משווקים אירופאים להחרים לחלוטין מוצרים מן ההתנחלויות, ואולי אף מוצרים ישראלים בכלל.

ההתפתחויות האחרונות בהולנד מספקות דוגמה לכך. במרץ 2013 פרסמה המדינה קווים מנחים לקמעונאים בנוגע לסימון מוצרי התנחלויות. בהמשך שינתה הממשלה את עמדתה והכריזה כי קווים אלה ייכנסו לתוקף רק לאחר שהאיחוד האירופי יפרסם תקנות אחידות עבור כל מדינות האיחוד. אך בינתיים שתי רשתות קמעונאות מקומיות החלו להחרים מוצרי התנחלויות לחלוטין. מנהלי הרשתות הסבירו כי הם לא רצו כי ללקוחותיהם יהיו איזשהם ספקות לגבי המוצרים אותם הם מוכרים.

סיכום

הקווים המנחים החדשים הינם בעצם המשך של העמדות והמדיניות הקיימים של האיחוד האירופי וממלאים תפקיד כפול של אמצעי לחץ פוליטי ואמצעי להפוך נורמה לפרקטיקה. למרות שהצעדים החדשים מצליחים להעביר בצורה טובה יותר את עמדתו של האיחוד וכך מתגברים על בעיות קודמות וגוררים את ניצניו של דיון בנושא בצד הישראלי, שום התקדמות בתהליך המדיני לא אירעה, והמחיר היה פגיעה נוספת בתדמיתו של האיחוד האירופי בעיניים ישראליות.

ברור כי במידה והאיחוד מעוניין לשחק תפקיד משמעותי בפתרון הסכסוך הישראלי-פלסטיני ולהגביר את השפעתו באזור, עליו לבצע שינויים, לא בהכרח בעמדותיו אלא באופן בו הן מתורגמות להצהרות ולמעשים. מן הצד השני על ישראל להיות מודעת וקשובה יותר לתוצאותיו של חוסר שביעות הרצון באירופה.

ולבסוף, נראה כי סימון מוצרי התנחלויות, לצד מאמצים בזירה הדיפלומטית, עשוי אפילו להביא לכך שיותר מוצרים ישראלים יימכרו בשטחי האיחוד.

< השנייה הינה מעין חלוקת עבודה בין ארצות הברית לאיחוד האירופי, בה אירופה כזו שמגבלת פחות ביישום עמדתה כלפי ההתנחלויות לוקחת את תפקיד "השוטר הרע". הקושי העיקרי מבחינת האיחוד יהיה כיצד להגיב במידה וארצות הברית מנסה להניא אותו פורמלית מצעדים נוספים אך בו זמנית מכירה בגלוי בכך שצעדים אלה הינם בלתי נמנעים. פעילות תחת מגבלה זו דורשת מידה של יצירתיות ויכולת רמיזה פוליטית.

קיימת דרך נוספת לשפר את תדמית המתווך ההוגן האירופאית, כזו שאינה יוצרת מצב בו היא מצמצמת את הדרישה לדין וחשבון מישראל. על דוברי האיחוד האירופי לשנות את ההתנסחויות, המושגים ובעצם את ה"שפה" בה הם מדברים אל הציבור הישראלי. יסייע לציבור הישראלי לשמוע את נציגי האיחוד מאשררים מחדש את תמיכתם בשתי מדינות לאום לשני עמים, אחת מהן יהודית ואחת פלסטינית. הציבור הישראלי מעוניין לשמוע את האיחוד האירופי מגנה בקול ברור לא רק את הכיבוש וההתנחלויות, אלא גם את הדמוניזציה והדה-לגיטימציה שנעשים לישראל ברשות הפלסטינית ובעולם הערבי וכן את פיגועי הטרור. על אירופה להראות כי לצד הביקורת על ישראל ישנה גם הבנה של ההיסטוריה והנרטיב הישראליים.

השלכות הסימון

לבסוף, ישנן שתי טענות בנוגע להשלכות של סימון סחורות ישראליות המיוצאות לאירופה ולהשפעתן על הסיכוי לחרם רחב יותר על מוצרים ישראלים. הראשונה היא שסימון מוצרים שמקורם בהתנחלויות עשוי לתרום למניעתו של חרם כזה, בעוד שלפי השנייה סימון מוצרים אלה לא רק שיגביר את המוטיבציה לחרם, אלא גם יקל על ביצועו.

כאשר מדברים במונחים של 'חרם', חשוב להבין כי רק צרכנים מחרמים. מוסדות, כדוגמת האיחוד האירופי, יכולים לכל היותר לאסור מסחר, מה שעל כה לא בוצע וגם לא נתפס כתרחיש סביר. חרם צרכני וולונטרי על מוצרים מההתנחלויות או מישראל בכלל נהפך בשנים האחרונות לתופעה חובקת מדינות באירופה, בעידודם של מספר ארגוני BDS (Boycott, Divestment and Sanctions).

IEPN coordinators and editors of the working paper series:
Werner Puschra: werner.puschra@fes.org.il
Christoph Moosbauer: moosbauer@concilius.com
Roby Nathanson: roby@macro.org.il
Stephan Stetter: stephan.stetter@unibw.de