

מבט על, גיליון 769, 19 בנובמבר 2015

## השלכות ההחלטה האירופית על סימון מוצרים מההתנחלויות

ערן ישיב, ניצן פלדמן, עודד ערן

הנציבות האירופית אישרה ב-11 בנובמבר 2015 מסמך הקורא למדינות האיחוד לאכוף סימון מוצרים מההתנחלויות ברשתות שיווק. על פי החקיקה, הרשתות יצטרכו לסמן מוצרי מזון (כגון ירקות, פירות, יין ודבש) ומוצרי קוסמטיקה, שמקורם בהתנחלויות. הסימון לא יחול על מוצרים תעשייתיים (לדוגמה, מוצרי חשמל), שמקורם בהתנחלויות. מדובר בחקיקה קיימת, שעד כה לא יושמה ברוב מדינות האיחוד. יש לציין, כי בריטניה ב-2009, דנמרק ב-2013 ובלגיה ב-2014 כבר הוציאו הנחיות בנושא. החלטת הנציבות, היא, אפוא, המשך ישיר למדיניות האיחוד האירופי, שלפיה הסכם האסוציאציה עם ישראל (1995) אינו חל על השטחים שכבשה ישראל ב-1967. מדיניות זו יושמה בחלקה ב-2004, כשהאיחוד כפה על ישראל לסמן בתעודות המקור של יצוא, שמקורו בישראל, את מקום הייצור המדויק וכך לאפשר לרשויות המכס האירופאיות לבטל פטור של מכסים שניתן למוצרים מתוך ישראל בגבולות שלפני 1967.

במשרד הכלכלה בישראל העריכו (על סמך דו"ח שפורסם ב'דה-מרקר' ב-11 בנובמבר 2015), כי ההוצאות החדשות יחולו על כ-50 מיליון דולר יצוא מתוך יצוא כולל בהיקף של 150-200 מיליון דולר בשנה מההתנחלויות ביהודה, בשומרון, וברמת הגולן, וכי לא מדובר בפגיעה משמעותית ביצוא הישראלי לאירופה. יודגש שניתוח נתוני הלמ"ס מראה, כי חלק היצוא שייפגע הוא קטן ביחס לכלל היצוא לאיחוד האירופי, העומד על כ-27 מיליארד דולר בשנה, וזאת מתוך יצוא לכלל העולם של סחורות ושירותים, העומד ב-2015 על כ-92 מיליארד דולר.

ההחלטה האירופית מהווה כשלעצמה צעד בעל השלכות מאקרו כלכליות זניחות, אך היא מאותתת, כי קיימת נכונות להנהיג צעדים עתידיים והיא עלולה להרתיע חברות מהעמקת הקשרים עם ישראל. מכיוון שמדובר בצעד שנדון עוד לפני התגבשותה של תנועת ה-BDS, אין מדובר במהלך שיעניק לה ניצחון שיירשם על שמה. עם זאת, ההחלטה עלולה להיתפס כהישג של התנועה ולהניע סחף בעל פוטנציאל נזק לא מובטל.

החשש המרכזי, הטמון במהלכים רשמיים המבליטים את חוסר הלגיטימיות שממשלות אירופה מייחסות לפעילות העסקית בהתנחלויות, הוא תנופה לנקיטת צעדים נגד חברות ישראליות הפועלות בתחומי הקו הירוק, שיש להן פעילות עסקית גם ביהודה ושומרון. במילים אחרות, החלטה רשמית על אודות החרמתם של מוצרי ההתנחלויות עלולה לעודד חרם שניוני, לא-רשמי ואף רשמי, על חברות ישראליות הקשורות בצורה כזו או אחרת לפעילות ביהודה ושומרון. התגבשותם של צעדים כאלו עלולה להגביר את הלחץ על סקטורים ועל חברות, שקל מאוד לזהות את פעילותם הענפה בהתנחלויות, כגון בנקים וחברות תשתית ובנייה. אווירה ציבורית שלילית כלפי ישראל והפעלת לחץ יעיל על הממשלות אף עלולות לצנן את התלהבותן להיקשר במכרזים ממשלתיים עם חברות ישראליות.

קיימת גם אפשרות, כי זיקתם הברורה של הבנקים הישראליים למימון פרויקטים בהתנחלויות ולמתן שירותים פיננסיים לתושביהן יהפכו אותם למטרה להנהגת צעדי ענישה מצד מוסדות פיננסיים וממשלות באירופה. הבנקים הישראליים מספקים שירותי בנקאות לאזרחים הישראליים הגרים מעבר לקו הירוק, כולל משכנתאות, ומעניקים אשראי לחברות הפועלות שם, ולכן יקל מאוד על מחרימים לזהותם כחברות המעורבות משמעותית במימון הפעילות העסקית ביהודה ושומרון. יצוין, כי במהלך השנתיים האחרונות הודיעו כמה בנקים וקרנות פנסיה על משיכת השקעותיהם בבנקים ישראלים. כך, למשל, בפברואר 2014 הודיע Dansk Bank, הבנק הגדול ביותר בדנמרק, כי הוא כלל את בנק הפועלים ברשימה השחורה שלו, מכיוון שהבנק מימן בנייה של התנחלויות לא-חוקיות בגדה המערבית. צעדים דומים בוצעו על ידי בנקים נוספים בסקנדינביה. בינואר 2014 הודיעה קרן הפנסיה הגדולה ביותר בהולנד,

PGGM, על משיכת ההשקעות מכל חמשת הבנקים הישראליים הגדולים. לפני שנתיים, בדיונים על אודות הצטרפות ישראל לתכנית המחקר הרב-שנתית של האיחוד האירופי, "הורייזן 2020", האיחוד האירופי הודיע, שמוסדותיו לא ינהלו כל פעילות פיננסית או יעניקו תרומה וסיוע כספי לישויות ישראליות הפועלות בשטחים שכבשה ישראל ב-1967.

הבעיה הכלכלית, היא, אפוא, דינמיקה של "כדור שלג" אפשרי, שיהפוך נזקים זניחים בהווה לנזקים משמעותיים יותר. גם אם תהיה תגובה ישראלית להתפתחויות מסוג זה, כמו הגברת היצוא הישראלי למזרח אסיה על חשבון אירופה, לא ברור שיהיה בה די כדי למנוע נזק. גם מדינות לא-אירופיות עלולות להצטרף לעמדה האירופית, אם כי קשה לראות את ארצות הברית עושה כן בעתיד הנראה לעין. בהקשר זה ראוי לציין, שארצות הברית הודיעה, שהיא רואה בהחלטת הנציבות האירופית "צעד טכני" בלבד ומחלקת המדינה לא אמצה את הקו שהובילו 36 סנטורים במכתבם לממונה על יחסי החוץ באיחוד האירופי, פדריקה מוגריני, שבו הצביעו על הפן הפוליטי של ההחלטה.

הנזק הכלכלי הפוטנציאלי שיגרם לקבוצות האינטרס השונות באירופה וכן העלות הכלכלית והפוליטית הצפויה לממשלות השונות עקב אימוץ החקיקה אינם גבוהים דיים כדי לפסול לחלוטין את האפשרות שתיווצר דינמיקה, שתוביל בעתיד לגיבוש צעדי ענישה לא-רשמיים ורשמיים נגד ישראל. מקרי העבר והמחקר האקדמי האמפירי העשיר בנושא מלמדים, כי אחד המשתנים החשובים המשפיעים על הסבירות להטלת סנקציות, אם לא החשוב שבהם, הוא המוטיבציה הפוליטית של ממשלות לגרום לשינוי במדיניות של מדינות אחרות. כשיש אינטרס מובהק של ממשלה להוביל סנקציות נגד מדינה אחרת, נכונותה להתעמת עם קבוצות אינטרס גבוהה יותר והיא אף מוכנה לשאת בעלויות מאקרו מסוימות. עם זאת, יצוין כי קיימת שורה ארוכה של מגבלות כלכליות, פוליטיות, מוסדיות וטכניות, שעשויות להקשות על שחקנים לא-רשמיים ורשמיים באירופה להוביל צעדים נוספים, שישבו פגיעה משמעותית לכלכלת ישראל. מגבלות אלו נובעות בעיקר מהרכב היצוא הישראלי ומזהותן של החברות המניעות את פעילות הסחר וההשקעות הישראליות. מרבית הסחורות הישראליות המיוצאות לאיחוד האירופי ולשווקים חשובים אחרים משמשות כתשומות לייצור, כך שהן אינן נצרכות כמוצרים סופיים על ידי הציבור הרחב. קמפיינים שקוראים לצרכנים להחרים סחורות ישראליות יכולים אולי לפגוע בייצוא של מוצרי חקלאות ומזון מעובד – המהווה פחות מעשרה אחוזים מסך הייצוא לאיחוד – אך הם יתקשו יותר לפגוע בייצוא מוצרי הכימיה, הגומי, המחשוב, המכוניות והאופטיקה. סחורות אלה, המרכיבות מעל 45 אחוזים מסך הייצוא למדינות האיחוד האירופי, מוטמעות בשלבי ייצור שונים בתעשיות שונות ברחבי אירופה ובמדינות אחרות.

זהותן של החברות שמייצאות מישראל מציבה קושי פוליטי נוסף בפני אלו המבקשים להנהיג צעדי ענישה משמעותיים נגד ישראל. חלק נכבד מהייצוא מישראל מורכב מסחורות שמיוצרות על ידי חברות רב-לאומיות שביססו פעילות יצרנית בישראל, או לחלופין על ידי חברות ישראליות שיש להן חברות-בת באירופה ובשווקים אחרים. הגבלות רשמיות על הסחר או ההשקעות מול ישראל עלולות לגלוש לפגיעה באינטרסים הישירים של אותן חברות רב-לאומיות, ואף לפגוע בפעילות היצרנית שלהן במדינות שונות.

המאבק של ממשלת ישראל עובר עתה למישור של המדינות החברות באיחוד, שכן ההחלטה של הנציבות מותירה את יישומה בידיהן. מספר ממשלות, ובראשן גרמניה, כבר הודיעו על התנגדותן לכפות סימון מוצרים. יש להניח, שמדינות נוספות תהססנה להיכנס לעימות עם קבוצות שונות, מעבר לקונגרס האמריקאי, שתפעלנה נגד יישום ההחלטה. ממשלת ישראל מצדה צריכה כמובן לנהל מערכה מדינית נגד יישום ההחלטה, אך להימנע בשלב זה מניפוח ממדי האפקטיביות שלה או מעידוד צעדי חרם משלה, וכך להעצים את כדור השלג – אם אכן בזה מדובר: מאז שהנציבות האירופית מנהלת את המערכה נגד היצוא הישראלי מהשטחים שנכבשו ב-1967, ממדי פגיעתה היו, כאמור, זניחים.