



העשור האבוד: יחסי ישראל והאיחוד האירופי 2010-2020

ד"ר מאיה שיאון-צדקיהו

אוקטובר 2021

א. מבוא

האיחוד האירופי (להלן האיחוד) הוא השותף בעל החשיבות השניה אחרי ארה"ב לישראל, ובתחומים כלכליים ומדעיים שיתוף הפעולה של ישראל איתו אף עולה בהיקפיו ובחשיבותו על זה עם ארה"ב. אולם להבדיל מהיחסים הטובים והיציבים בין ישראל לארה"ב, יחסי ישראל והאיחוד מאופיינים בקוטביות ובתנודתיות פוליטית, עמוסי מטען היסטורי רגשי קשה שמעיב על היחסים (אך גם רותם מדינות כמו גרמניה לצד ישראל), ומציב ציפיות נורמטיביות הדדיות גבוהות. כגודל הציפיות, לעיתים כך גודל האכזבות והביקורת.

עשור זה שבין 2010-2020 מאופיין בהידרדרות מדינית משמעותית בין הצדדים. מנקודת שיא ב-2008, בה סוכם על שדרוג ניכר של היחסים, שכלל אפשרות כניסת ישראל לשוק המשותף ולתוכניות שונות שלו, העשור האחרון מאופיין בהקפאת שידרוג זה בשל החלטת ה"זיקה" (linkage) של האיחוד, הקושרת ומתנה את שדרוג היחסים בהתקדמות בתהליך השלום עם הפלסטינים, שקרטע עד אפריל 2014 ואז נפסק כליל. ההידרדרות צברה תאוצה בשל מדיניות הבידול בה האיחוד נקט, שהפרידה בין ישראל לבין השטחים (מסמך ההנחיות מ-2013 וסימון מוצרי התנחלויות מ-2015). מדיניות בידול זו נענתה מצד ישראל במדיניות "הפרד וסכל", שניסתה למנוע החלטות ביקורתיות של האיחוד לגביה. במקביל, ישראל עשתה מאמץ לחיזוק היחסים הביטורליים עם מדינות חברות באיחוד. חיזוק היחסים הביטורליים כלל גם חיזוק קשרים עם מדינות בהן ממשלות פופוליסטיות, אירו-סקפטיות (ביקורתיות כלפי האיחוד האירופי), הדוגלות בערכים לא דמוקרטיים וא-ליברליים, שאף נגועות באנטישמיות. מאפיין נוסף של עשור זה הוא הפער בין היחסים המסחריים הטובים בין הצדדים לבין המצב המדיני, המוביל לאי-מיצוי ההזדמנויות הכלכליות האפשריות העומדות לפתחם של שני הצדדים בענפי משק שונים. מבחינה זו מדובר בעשור שברובו הוא בבחינת עשור "אבוד".

עשור זה ינותח תוך דגש על מדיניות ישראל כלפי האיחוד, אירועים בולטים, נקודות מפנה ומגמות עיקריות שאפיינו את היחסים בשנים אלו. מטרת המאמר היא לנסות ולהעריך מה היו יעדי המדיניות של ישראל, דרכי פעולתה ותוצאותיהן. בעשור זה מדינת ישראל הובלה בידי אותו ראש ממשלה, אשר במחצית מהזמן כיהן גם כשר החוץ. הנייר יבחן האם ועד כמה הצליחה ישראל להשיג את יעדיה מול השותף השני בחשיבותו עבורה וידגיש את ההצלחות לצד הכישלונות. סיכום המאמר יציג מבט אל עתיד היחסים, בפתחו של העשור החדש.¹

ב. עשר שנים של יחסים: מתיחות לצד שיתוף פעולה ופספוס הזדמנויות

חלק זה סוקר אירועים בולטים, נקודות מפנה ומגמות עיקריות שאפיינו את העשור האחרון ביחסי ישראל והאיחוד האירופי. הוא מצביע על ההידרדרות ביחסים המדיניים, ועל המחיר הכלכלי של הידרדרות זו.

הידרדרות ביחסים המדיניים

מצד ישראל, מאפיין מרכזי של עשור זה הוא תוצאות קריסת תהליך המשא ומתן מול הפלסטינים בסוף כהונת אולמרט, ובעיקר בחירת נתניהו, שלא נתפס כפרטנר לתהליך שלום. מצד האיחוד האירופי, העשור מתאפיין בגיבוש והוצאה

¹ בשל קוצר היריעה, לא אתייחס כמעט למשברי האיחוד האירופי (משבר החובות, האביב הערבי, משבר הפליטים/המהגרים, פלישת רוסיה לאוקראינה וברקזיט) והשפעתם על מדיניותו כלפי ישראל. גם למשבר הקורונה שהחל ב-2020 השפעה על היחסים.

לפועל של **מדיניות הבידול (Differentiation Policy)**, המפרידה משפטית ומעשית מבחינת האיחוד וחברותיו בין ישראל הריבונית לבין השטחים (הכוללים מלבד יהודה ושומרון גם את מזרח ירושלים ואת רמת הגולן). מטרתו של האיחוד האירופי במדיניות הבידול היא **לנסות לשמר את פתרון שתי המדינות ולהתנגד ל"סיפוח הזחול"** המבוצע על ידי ממשלות ישראל לדורותיהן. מדיניות זו, שהחלה בעשור הקודם בהקשר למכס ונפתרה בהידברות,² הפכה למדיניות חד-צדדית פרו-אקטיבית מצד האיחוד האירופי.

בהקשר זה העשור מתחיל ומסתיים בשתי פסיקות בית הדין האירופי לצדק בעניין השטחים. שתיהן נותנות תוקף משפטי ל**מדיניות הבידול של האיחוד**. פס"ד בריטה ניתן במרץ 2010, וקובע כי הסכם אזור הסחר החופשי לא חל על מוצרי התנחלויות, ולכן יש לגבות עליהם מכס בכניסתם לאיחוד. פס"ד פסגות ניתן בנובמבר 2019, ועיגן את פרשנות הנציבות האירופית לגבי סימון מוצרי ההתנחלויות כמוצרים שלא יוצרו באזור שמוכר במשפט הבין-לאומי תחת ריבונות ישראל.³

נקודת ציון בולטת במדיניות הבידול היתה **מסמך ההנחיות (Guidelines)** שפרסם שירות החוץ בשם הנציבות האירופית ביולי 2013. הנחיות אלו קבעו כי מוסד או ישות בשטחים לא יכולים להנות מכספי האיחוד (מענקים, הלוואות, פרסים, מלגות וכד') ומתוכניותיו היוצרות ומתמרצות שיתופי פעולה אזוריים. על אף שמדיניות בידול זו היתה נהוגה בפועל מצד האיחוד, היתה זו הפעם הראשונה שהנחיות אלו לא רק שנכתבו ופורסמו שחור על גבי לבן, אלא גם חייבו את ממשלת ישראל לחתום עליהן במסגרת הסכמי כניסה לתוכניות אירופיות שונות. חתימה שכזו לכאורה משמעה הכרה של ישראל בגבולות 1967 כגבולותיה, וקיבועם מבחינה מדינית בין-לאומית. פרסומן יצר משבר חריף בין ממשלת נתניהו לבין האיחוד. תגובת הממשלה הראשונה היתה אי-נכונות לחדש את חברות ישראל בתוכנית המחקר והחדשנות האירופית תחת תנאים אלו.⁴ רק לאחר לחצים רבים ומחאה חריפה מצד ראשי הקהילה המחקרית והתעשייה בישראל, החל לקראת סוף השנה משא ומתן מרתוני כיצד "לרבע את המעגל" ולרכך את מסמך ההנחיות כך שהממשלה תוכל לאשר את צירוף ישראל לתוכנית "הורייזן 2020". בין היתר, הצדדים **הסכימו** שלא להסכים על ההשלכות המדיניות של ההנחיות. רק אז ישראל חתמה על כניסה לתוכנית הורייזן 2020, שמשמעותה ותרומתה למחקר, פיתוח ולחדשנות פורצי הדרך בישראל אדירה, ומוגדרת כ"אסטרטגית למדע הישראלי".⁵

כפועל יוצא של המשבר הדיפלומטי לאחר פרסום מסמך ההנחיות, ישראל החליטה לבטל את **כינוס מועצת האסוציאציה** שנקבע לאותה השנה. מועצת האסוציאציה היא דיאלוג מדיני פורמלי ממוסד בדרג שרים בין ישראל לאיחוד, שמעוגן בהסכם האסוציאציה מ-1995, ואמור להתכנס מידי שנה. זהו מנגנון רם-דרג לשיח, לפיתוח היחסים והעמקתם. בשנה שלאחר מכן, 2014, היה זה האיחוד האירופי שהחליט לבטל את כינוס המועצה. על אף ניסיונות לחדשה, מאז ועד ימים אלו (אוקטובר 2021) המועצה לא כונסה. על אף נכונות ישראל ושירות החוץ של האיחוד האירופי לחדשה, בשנים האחרונות ישנן מספר מדינות חברות באיחוד המתנגדות לכך. המחיר של אי כינוס הוא דיפלומטי, מדיני ופוליטי. כוחה של מועצה זו יכול להיתפס כסמלי בלבד, ויכול להיתפס גם כפלטפורמה מוסדית לבניית וקידום היחסים. כאמור, כינוס המועצה נקבע בהסכם האסוציאציה. זו התחייבות משפטית שמסדת דיאלוג פוליטי רם-דרג אחת לשנה בין הצדדים. מדיניות משרד החוץ, המסרבת להתניית קיום מפגש רם-דרג זה בצעדים מצד ישראל כלפי הפלסטינים, מובנת ומוצדקת, אך קיבוע מצב לא רצוי זה של אי כינוס המועצה לאורך השנים האחרונות גובה מחיר מישראל.⁶

² מדיניות הבידול החלה בשנים לאחר חתימת הסכם האסוציאציה בין ישראל לאיחוד האירופי, בנובמבר 1995, ולאחר שהאיחוד חתם עם הרשות הפלסטינית על הסכם אסוציאציה זמני ב-1997. שני ההסכמים מאפשרים גישה של מוצרים לשוק האירופי ללא מכס. האיחוד ביקש לקבוע את התחולה הטריטוריאלית של שני ההסכמים, כיוון שאי אפשר היה להחיל את שניהם בו-זמנית על השטחים. ממשלת ישראל מחתה על הפעלת כלים כלכליים חד-צדדיים מצד האירופים לקביעת גבולות המדינה, שאמורים להיות מסוכמים במשא ומתן בין ישראל לפלסטינים. המחלוקת הממושכת הסתיימה רק ב-2005, אז שר התעשייה והמסחר, אהוד אולמרט, נאלץ להסכים שיגבה מכס ממוצרי התנחלויות, כדי שהסכם האסוציאציה עם האיחוד – שותף הסחר המרכזי של ישראל – ישמר.

³ ישראל אמנם מחילה על אזרחיה את המשפט הישראלי בהתנחלויות, אך לא הכילה ריבונותה על יהודה ושומרון. החלטה להחלת ריבונות היתה רק לגבי ירושלים (חוק יסוד ירושלים, 1980) ולגבי רמת הגולן (חוק רמת הגולן, 1981).

⁴ ישראל חברה בתוכנית המחקר והפיתוח האירופית מאז 1996. מאז בכל נקודת חידוש של התוכנית, המגיעה כאשר האיחוד מאמץ תקציב רב-שנתי חדש, ישראל נושאת ונותת על כניסה מחדש לתוכנית זו. מסמך ההנחיות פורסם באמצע יולי 2013, כאשר בינואר 2014 עמד להתחיל התקציב הרב-שנתי החדש לשנים 2014-2020.

⁵ ראו דברי מנואל טרכטנברג, יו"ר ות"ת, המועצה להשכלה גבוהה, ודברי אבי ששון, המדען הראשי, משרד הכלכלה, בישיבת ועדת המדע והטכנולוגיה של הכנסת, 10 בפברואר 2014, כאן.

⁶ יש לציין שזו התניה מדינית שלא הופעלה מצד האיחוד מול אף מדינת אסוציאציה אחרת, כולל לא מול מרוקו בסוגיית סהרה המערבית, ובהקשר זה טענת ישראל בדבר הסטנדרט הכפול של האיחוד נראית מוצדקת.

יש לציין כי בדצמבר 2013 האיחוד הצהיר על נכונותו לשדרג את יחסי ישראל (והפלסטינים) עימו לרמת "[שותפות מועדפת מיוחדת](#)" (Special Privilege Partnership) היה והצדדים יחתמו על הסכם שלום. ניסיון תמרוץ זה, שהציב "גזר" חודשים ספורים לאחר פרסום ה"מקל" - מסמך ההנחיות, שמטרתו לשמר ולקדם את פתרון שתי המדינות, נתקל בשתיקה רועמת מצד הממשלה הישראלית.

הנקודה הבאה במדיניות הבידול האירופית היתה הבהרה פרשנית מטעם הנציבות האירופית על **סימון מוצרי התנחלויות**, שפורסמה בנובמבר 2015. הבהרה ניתנה במסגרת מדיניות הגנת הצרכן האירופית, ומתוקף זכות הצרכנים לדעת את מקום ייצור המוצר. הנציבות סברה שכדי לא להטעות את הצרכן, אין לכתוב על מוצר שיוצר בהתנחלויות כאילו יוצר בישראל, אלא יש לכתוב שיוצר ב"התנחלות ישראלית". המשבר שהתחולל בשל פרשת סימון המוצרים הוביל בתגובה למדיניות "הפרד וסכל" מצד ישראל.

מדיניות "הפרד וסכל" שננקטה מצד נתניהו, בהיותו ראש הממשלה ושר החוץ בין מאי 2015 – פברואר 2019, כלפי האיחוד האירופי התמקדה בגיוס מספר מדינות חברות באיחוד שיטילו וטו, או לכל הפחות יגרמו לריכוך משמעותי של נוסח החלטות מועצת שרי החוץ של האיחוד האירופי כלפי ישראל. תהליך השלום הישראלי-פלסטיני היה אחד הנושאים הבולטים בו האיחוד האירופי הצליח לגבש מדיניות חוץ ברורה וסדורה מאז הצהרת ונציה, 1980. יכולתו זו נבלמה חלקית כתוצאה ממדיניות "הפרד וסכל" הישראלית. ירושלים ניצלה לטובתה את הסדקים המשמעותיים שנוצרו בין מדינות האיחוד על רקע משבר החובות, משבר ההגירה ומשבר הדמוקרטיה ושלטון החוק. מדינות חברות שהיו בקונפליקט עם האיחוד האירופי היססו פחות להחליש את מדיניות החוץ שלו ולצבור נקודות חיוביות בקשר עם ישראל, ודרכה גם מול ממשל טראמפ בארה"ב. בינואר 2016 היתה זו [יוון](#) ש"נשכבה על הגדר" לטובת ישראל וריככה נוסח החלטה שכזה. [בהמשך הונגריה](#) הפכה למדינה הבולטת בהטלת וטו על החלטות שכאלו. [במחנה זה](#) נמצאו אוסטריה, צ'כיה, רומניה, בולגריה, ליטא ומדינות נוספות. מדיניות זו עוררה תסכול ואנטגוניזם הולך וגובר בבריסל ובקרב המדינות השואפות למדיניות חוץ אירופית אחידה וחזקה, וכמובן בקרב המחנה הביקורתי יותר לישראל.

כחלק ממדיניות "הפרד וסכל" מצד ישראל, ותסכולה וייאוש מהערוץ המולטילטרלי מול האיחוד האירופי, הממשלה ומשרד החוץ ריכזו מאמצים דיפלומטיים **בחיזוק יחסים בילטרליים עם מדינות חברות** בו. הברית עם יוון וקפריסין, הלכה [והתחזקה](#) מ-2010 על רקע המשבר הכלכלי החרף שעברה יוון ומציאת מצבורי גז במים הכלכליים של ישראל וקפריסין. היא מוסדה ב-2016. זו ברית עם מדינות דמוקרטיות וליברליות, המתאימה לערכי מדינת ישראל. לעומת זאת, היחסים הקרובים עם מדינות וישיג'רד, ובראשן הונגריה ופולין,⁷ [התבססו](#) באותה תקופה על ראשי ממשלה פופוליסטיים, אירוסקפטיים, הדוגלים בריש גלי בערכים לא-דמוקרטיים וא-ליברליים, שהם ומפלגותיהם אף נגועות באנטישמיות.

כאמור, חלק מהנכסים שתרמו להידוק היחסים הבילטרליים ולהצלחת מדיניות "הפרד וסכל" היו יחסי נתניהו-טראמפ ההדוקים והתפיסה בחלקים מאירופה כי הדרך להתקרב לממשל בווישינגטון עוברת דרך ישראל. תקופת טראמפ מאופיינת בשינוי דרמטי של עמדות ארה"ב בנושא ירושלים (העברת השגרירות), רמת הגולן (הכרה בריבונות ישראל) ו"עסקת המאה", שלכאורה נתנה רוח גבית לשאיפות סיפוח השטחים/חלקים מהם של נתניהו. לנוכח עמדת ממשל טראמפ, בתקופה זו האיחוד האירופי תפס עצמו כשחקן הבינלאומי המשמעותי היחידי שבכוחו לשמר את פתרון שתי המדינות. בשלל נושאים אלו האיחוד האירופי ביקש לבטא את התנגדותו הנחרצת. ניסיונות מדינת ישראל להפעיל מדיניות של "הפרד וסכל" הצליחה בחלקה לרכך את ההצהרות, ובחלקם אף להטיל עליהן וטו.

הישענות הולכת וגוברת על ממשלת אורבן בהונגריה ועל ממשלת מוריבייצקי בפולין לצורך הטלת וטו על החלטות מועצת שרי החוץ בעניין ישראל, אמנם הביאה לתועלות בטווח המיידי, אך יצרה נזק לדימוי ולתדמית של ישראל כמדינה דמוקרטית ויהודית גם באירופה ואף בקרב חלקים פרוגרסיביים בארה"ב. ישראל נתפסה כמי שפועלת תחת ראש ממשלה פופוליסטי, שלמען הישגים קצרי המועד מוכן לשתף פעולה עם ממשלות הנגועות באנטישמיות.⁸

⁷ היחסים עם פולין התקררו משמעותית בשל הוויכוח על חוק השואה הפולני מ-2018 שאסר לייחס לעם הפולני או למדינת פולין אחריות לרצח העם היהודי.

⁸ יש לציין את הרגישויות השונות של חלק מהמדינות באיחוד בהקשר לכיבוש וסיפוח. למשל מבחינת קפריסין הטלת וטו על החלטות האיחוד נגד הכיבוש הישראלי בשטחים והסיפוח הזוחל מנוגדת לאינטרס הלאומי שלה הנגזר מכך שחלקה הצפוני נכבש על ידי טורקיה. רגישות מדינות במזרח האיחוד התעוררה בעקבות כיבוש חצי האי קרים על ידי רוסיה, וגם הן לא תמיד ששות לסכל החלטות שכאלו.

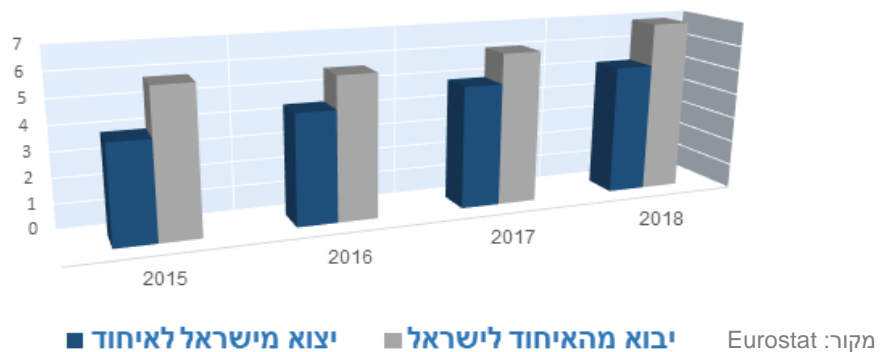
להבדיל מהיחסים המדיניים שהידרדרו והחריפו לאורך העשור ובייחוד במחציתו השניה, יחסי הסחר נמשכו ללא הפרעה, והאיחוד האירופי המשיך להיות שותף הסחר הראשי של ישראל.

יחסי הסחר נמשכים ללא הפרעה, אך קידום היחסים הפונקציונליים נתקע

על אף הפוליטיקה המשברית, הייצוא מישראל לאיחוד גדל בין השנים 2010-2019 בסחורות ובעיקר בשירותים (ראו גרף 1 ו-2). לא נראה שמדיניות הבידול פגעה **כלכלית** בישראל.⁹ כמו כן, מדיניותו המוצהרת של נתניהו לגוון את מפת הסחר של ישראל כדי לא לשים את רוב הביצים בסל האירופי לא שינתה את תמונת דומיננטיות הסחר מול האיחוד.



גרף 2: מאזן סחר בשירותים בין ישראל לאיחוד האירופי (מיליוני אירו)



להבדיל, **היחסים הפונקציונליים הכלכליים**, המקודמים על-ידי הסכמים חדשים וכניסה לתחומי שיתוף פעולה חדשים, אמנם נשאו פירות מכח האינרציה שהחלה בעשור קודם לכן, אך בשל הידרדרות היחסים המדיניים נתקעו במחצית השניה של העשור. שורשי הסכמי **החקלאות (2010)**, **ACAA (2012)** ו**שמיים פתוחים (2013)** נעוצים כולם בשנים 2006-2008. מה שממשלת אולמרט החלה והעלתה לסדר היום, ממשלות נתניהו סיימו, ובהצלחה. הסכמים אלו, ובייחוד השניים האחרונים, שידרגו באופן מהותי את עומק שיתוף הפעולה בסקטורים אלו ואת היקף הפעילות הכלכלית, והם מבטאים את הפוטנציאל הכלכלי הרב שטמון בקידום הסכמי נוסף של היחסים בענפי משק שונים.

אבל פרסום ההנחיות ב-2013 כמעט ועלה לישראל באי כניסה לתוכנית **הורייזן 2020**, שתועלותיה לישראל בתחום המחקר והמדע – ומכאן גם לכלכלתה – אדירות. העלות של אי כניסה להורייזן 2020 לא היתה רק כלכלית, תשתיתית ופיתוחית, אלא גם מדינית ודיפלומטית ביחסי G2G (בין ממשלות), B2B (בין עסקים) ו-P2P (ברמת החברה האזרחית), במוניטין ובתו התקן שחברות בתוכנית מעניקה לישראל. תוכנית נוספת שהיתה צפויה לרדת לטמיון, אם

⁹ מלכתחילה היקף הייצוא מהשטחים **קטן מאוד** ומסתכם בפחות מ-0.5% מסך הייצוא של ישראל ופחות מ-1.5% מסך הייצוא הישראלי לאיחוד. יש להבהיר **שמדיניות הבידול** אינה בגדר הטלת סנקציות על ישראל, ולא מונעת ייצוא לאיחוד, אלא מטילה מכס על המוצרים המיוצאים אליו מההתנחלויות.

כי בעלות משמעותית נמוכה יותר, היתה תוכנית "[ארסמוס](#)" בתחום ההשכלה הגבוהה וההכשרה (מלגות לסטודנטים ולסגל אקדמי, פיתוח תחום ההוראה ועוד).

תחום אחר בו היחסים כן עמדו להתפתח אך לא התממשו לבסוף, הינו תחום התרבות והאומנות. בין 2013 ל-2017 ניהלה ישראל משא ומתן על כניסה לתוכנית "קריאייטיב אירופה", התומכת באמנים, יוצרים, וסופרים. לאחר שההסכם נחתם, ויומיים לפני שהובא לאישור הממשלה, החליטה שרת התרבות מירי רגב לא לאשרו בשל הפרסום שניתן על החרגת השטחים מההסכם. [המחיר](#) אותו שילמה ישראל, מעבר לירידה לטמיון של משאבים ואשראי דיפלומטי שהושקעו במשא ומתן, היה בגדיעת הזדמנויות לשיתופי פעולה ופרויקטים בין אמנים ויוצרים ישראלים לאירופים. ערכם של שיתופי פעולה כאלו אינו רק בתחום האומנות והתרבות, אלא גם בעל ערך דיפלומטי, שיכול להשפיע על דימויה ותדמיתה של מדינת ישראל באירופה דווקא בקרב מעגלים ביקורתיים לישראל. היה זה גול עצמי פופוליסטי לתרבות ולדיפלומטיה הישראלית.

המחיר הכבד יותר בעשור זה ששילמה ישראל הוא **עלות ההזדמנויות הלא-ממומשות** בין הצדדים. מספר מדינות אירופיות דבקו בהחלטת הזיקה וסרבו לשדרג את היחסים עם ישראל. סירוב השדרוג הראשון היה כבר ב-2009 ל"תוכנית הפעולה" (Action Plan) השניה עם האיחוד במסגרת מדיניות השכנות האירופית, והוא חזר על עצמו, אם כי בפחות פומביות, ב-2017. ב-2015 הנציבות האירופית החדשה הכניסה שינויים במדיניות השכנות וביניהם את כלי "העדפות השותפות" (Partnership Priorities).¹⁰ בהינתן החלטת הזיקה והשלכותיה, משרד החוץ התלבט כיצד להגיב והאם לפתוח בשיחות על רשימת העדפות השותפות עם האיחוד האירופי. שיחות הגישוש החלו באופן לא פורמלי, עד שהובן ב-2017 כי ישנו מחנה אירופי שמתנגד למהלך שכזה עם ישראל, והן נפסקו. כך יצא [שמרוקו](#), [טוניסיה](#), [ירדן ומצרים](#) סיכמו הסכמי "העדפות שותפות" שכאלו, אך ישראל (וכחלק מהזיקה גם הרשות הפלסטינית) נותרה מאחור עם "תוכנית הפעולה" לקידום יחסים שנחתמה ב-2004. ב-17 השנים מאז חלו הרבה התפתחויות וחדושים בסדר היום של האיחוד ובאפשרויות שהוא מעמיד לטובת שכנותיו. אפשרויות אלו לא מקבלות מענה במסמך העבודה הרשמי עם ישראל, המהווה הצהרה פוליטית ומדינית ומשמש תשתית לקידום היחסים.

דוגמה מרכזית להפסד הזדמנויות היא **העדר משא ומתן על הסכם סחר חדש עם האיחוד האירופי**. הסכם הסחר עליו מבוססים היחסים נחתם ב-1995 בתקופת הסכמי אוסלו ומשא ומתן בין ישראל והפלסטינים. בזמנו הסכם זה היה הישג אדיר, אך כיום הוא ישן ומיושן. זהו הסכם סחר מסוג "דור ראשון", ואילו כיום כבר קיימים הסכמי סחר "דור שלישי", המטפלים, למשל, בסקטור השירותים. בשנת 2020 לראשונה סחר בשירותים חצה את רף 50% של סחר החוץ של ישראל. זהו הסקטור בו ישנה העליה הגדולה בסחר בשנים האחרונות, [והסכם סחר בשירותים](#) עם האיחוד האירופי יכול לתמרץ מגמה זו.¹¹ כך שעל אף שיחסי הסחר עם האיחוד פורחים, קיימת עלות כלכלית בשל אי שדרוג ההסכמים הנובע מהחלטת הזיקה והיחסים המדיניים המדורדרים. הסכם כזה היה יכול [לתרום](#) לתחרותיות, התייעלות, לשיפור השירות והמוצר, לעלייה בפרודוקטיביות ובפריון, ובעיקר לאפשר הורדת מחירים לטובת תושבי המדינה כפועל יוצא מגידול וגיוון בהיצע. ההפסד הוא לא רק של סקטור השירותים, אלא גם של הצרכנים והצרכניות בישראל.

בשל החלטת הזיקה מצד האיחוד ואי-קידום תהליך השלום בין ישראל לפלסטינים, **הניסיון לתפוס את המקל בשני קצותיו** – יחסים כלכליים מתפתחים ומתהדקים, למרות היחסים המדיניים ההולכים ומדרדרים – **לא צלח**, והוביל למבוי סתום. לרוב המדיני גבר על הכלכלי. עם זאת, מדיניות הבידול היתה בעלת השלכות כלכליות מינוריות, ולא היתה פגיעה בסטטוס-קוו הכלכלי הקיים.

ג. מאפיינים והערכה של המדיניות הישראלית

בעשור האחרון מדינת ישראל הובלה בידי אותו ראש ממשלה. במחציתו השניה נתניהו כיהן גם כשר החוץ. לא ברור האם היו לממשלת ישראל יעדים מגובשים וסדורים בנוגע לאירופה. ככל שידוע, לא התקיים דיון קבינט סדור בנושא. מהצד האירופי עשור זה מאופיין במדיניות הזיקה והבידול הפרו-אקטיבית והחד-צדדית. מהצד הישראלי המדיניות

¹⁰ Partnership Priorities היוו כלי שהחליף את "תוכנית פעולה" במדיניות השכנות של האיחוד. בעוד שתוכנית הפעולה היא מסמך אפשרויות קידום יחסים מפורט מאוד, ה-Partnership Priorities הכיל רשימת תחומים עליהם קצרה הצדדים ישימו דגש בפיתוח יחסי עתידי ([ראו כאן](#)).

¹¹ גם כאן יש לציין כי מרוקו וטוניסיה, שהן חלק ממדיניות השכנות הדרומית של האיחוד, פתחו במשא ומתן על הסכם שכזה (DCFTA) כבר ב-2013, וכי קנדה - ולהבדיל אוקראינה, מולדובה וגיאורגיה, שהן חלק ממדיניות השכנות (המזרחית) של האיחוד – חתמו בשנים האחרונות על הסכם מסוג זה עם האיחוד.

היתה תגובתית לרוב. המשך קיום שיחות השלום עם הפלסטינים עד 2014 נועד בעיקר לצבור נקודות אל מול ממשל אובמה, אך שירת את ישראל גם מול האירופים. מאז קריסתו, נתניהו חזר מידי פעם על פתרון שתי המדינות בפגישותיו עם הנציגה הגבוהה למדיניות חוץ ובטחון מוגריני, גם כשהיה ברור לכל שזו חזרה למראית עין בלבד (למשל בפברואר 2015). אולם, כאמור, **נתניהו כראש ממשלה וכשר חוץ לא הצליח לאחוז במקל בשני קצותיו.**

כאשר שאיפות השדרוג של ישראל נבלמו בידי האירופים, ובייחוד לנוכח מדיניות הבידול שצברה תאוצה מצד האיחוד, ישראל אימצה מדיניות של **מזעור נזקים** על ידי ניסיון ל"הפרד וסכל", ובמקביל למדיניות התגובתית בבריסל, הפעילה **מדיניות בילטרלית פרו-אקטיבית מונעת** (הפעלת מדינות חברות במועצת שרי החוץ כנגד החלטות אנטי-ישראליות), **ללא יוזמות פוזיטיביות כמעט במישור האירופי המולטילטרלי**. מדיניות זו החריפה את המשבר המדיני מול האיחוד האירופי מחד, אך מנעה החרפת החלטותיו כלפי ישראל מאידך. הישגי מדיניות "הפרד וסכל" היו לטווח הקצר והבינוני, אך היתה טמונה בהן סכנה לנזק ארוך טווח ועמוק ליחסים. בראייה כוללת, ממשלות נתניהו, ונתניהו עצמו כשר חוץ, נכשלו בשינוי מדיניות האיחוד כלפי ישראל והעלאת היחסים על מסלול חיובי. ישראל של נתניהו הסתמכה על טראמפ ועל ממשלות פופוליסטיות אירו-סקפטיות באיחוד, וזנחה במידת מה את אירופה המערבית הליברלית (וכן את הדמוקרטים בארה"ב).

מדיניות חיזוק הקשרים הבילטרליים עם מדינות באירופה היא מדיניות חיובית. היא לא חייבת לבוא בסתירה וכניגוח נגד האיחוד האירופי. במידה וכן, על ישראל לבחור בקפידה את שותפותיה בהתאם לצביונה ולערכיה כמדינה דמוקרטית ויהודית. דימוי ישראל כמדינה המשתפת פעולה עם ממשלות אירו-סקפטיות, פופוליסטיות, לא-דמוקרטיות וא-ליברליות כנגד האיחוד היה בעוכריה, ורמת החשדנות וחוסר האמון מצד בריסל והמחנה הפרו-אירופי העמיקה והתבססה.

מאפיין בולט נוסף של עשור זה הוא הפער בין מצב הסחר הטוב והגדל בין הצדדים לבין המצב המדיני, המוביל לאי-מיצוי הזדמנויות שונות – כלכליות ואחרות - העומדות לפתחם של שני הצדדים. פער זה הביא לעשור שברובו הוא בבחינת "עשור אבוד" מבחינת קידום נוסף של היחסים ומיצוי ההזדמנויות האפשריות.

בעשור זה ניתן היה לראות קווי המשכיות לאחד המאפיינים הבולטים מצד ישראל ביחס לאירופה – השניות והקוטביות: מתח פוליטי לצד שיתוף פעולה כלכלי פורה; המתח הפוליטי ממוקד בעיקר ביחסים עם האיחוד האירופי, כאשר הצד הבילטרלי מאופיין בקרבה הולכת ומתהדקת. שניות חדשה היתה ייחודית לממשלות נתניהו, בייחוד במחצית השניה של העשור: ממשלות שעמדו בראש מדינה ליברלית ודמוקרטית אימצו לחיקן מדינות א-ליברליות שפעלו להחלשת הדמוקרטיה, וכממשלות שעמדו בראש מדינה יהודית שיתפו פעולה עם גורמי ממשל אנטישמיים וגזעניים.

גם בדעת הקהל הישראלית ניכרת שניות זו, כאשר ישראלים רבים נוהרים להוציא דרכון אירופי, ונוהרים לאירופה כיעד התיירות הפופולרי ביותר ([70 אחוזים מהטיסות מ ישראל הן לאירופה](#)), אך [סקרי דעת קהל](#) מגלים שכמעט מחצית הישראלים רואים באיחוד האירופי יריב יותר מאשר ידיד. אלו יחסים מאוד מורכבים ומאתגרים. השניות הרב-מימדית הזו נובעת מאי-הסכמה לגבי קידום תהליך השלום בין ישראל לפלסטינים. לו היחסים היו מתוחמים אך ורק להיבטים הבילטרליים, הם היו הרבה יותר חיוביים. הזיקה שיצר האיחוד האירופי ותקיעות המשא ומתן בין ישראל לפלסטינים הופכת את היחסים למשולש, בו הצלע של המשא ומתן מכתובה ומעובה במידה רבה על פיתוח היחסים הבילטרליים.

ד. סיכום, מבט לעתיד והמלצות

האיחוד האירופי הוא השותף בעל החשיבות השניה אחרי ארה"ב לישראל, אך היחסים עימו מאופיינים בעליות ובמורדות, ובשניות ביחס של ישראל לאירופה בכלל ולאחוד האירופי בפרט. העשור שבין 2010-2020 מאופיין בהידרדרות מדינית משמעותית בין הצדדים - משאיפות שדרוג היחסים של 2008 לבלימת שדרוגים ביחסים ואף ביטול מועצת האסוציאציה - הדיאלוג הממוסד רם-הדרג מאז 2013, התקבעות מצב זה וקושי לשנותו.

מבין מדינות המערב, אירופה, בדגש על האיחוד האירופי ומדינות מסוימות בו, היא השחקן הביקורתי יותר כלפי ישראל בהקשר להמשך הכיבוש, ובייחוד לגבי צעדי הסיפוח הזוחל מצידה, הנתפסים כאיום על היתכנות פתרון שתי המדינות. אולם אירופה רווית המשברים בעשור האחרון התכנסה פנימה, והשקיעה את רוב מרצה בשיקום והתאוששות פנים-אירופית. חוסר היציבות האזורי הקיצוני שבא בעקבות האביב הערבי הדגיש את יציבותה וחוזקה של ישראל (והיותה דמוקרטית) באזור הפכפך ואת תרומתה ליציבות שכנותיה (ירדן ומצרים למשל).

ישראל ידעה לנצל את המצב המשברי ואת חולשת מנגנון מדיניות החוץ האירופי, הדורש החלטה בקונצנזוס, כלומר נתון לווטו על-ידי כל מדינה חברה – קטנה כגדולה. החלטות האיחוד האירופי במדיניות החוץ נחשבות למחייבות. הן קו המדיניות הרשמי שלו, חלק מה"שפה המוסכמת" (agreed language) שלו, המחייבת את חברותיו. החלטת הזיקה של האיחוד והצעת "השותפות המועדפת המיוחדת" ניסו לתמרץ את ישראל להשקיע בתהליך השלום עם הפלסטינים. לעומת הצלחתה (המוגבלת) תחת ממשלת המרכז של אולמרט, היא נתקלה בכשלון חרוץ תחת ממשלות הימין של נתניהו. **ההתניה האירופית כשלה**. יחסי הצדדים מבחינה כלכלית-פונקציונלית נתקעו, וחלה הידרדרות מדינית, האשמות במוסר כפול ביחס כלפי ישראל, והתבטאויות קשות ומשתלחות מצד שרי ממשלה כלפי האיחוד האירופי, שבתורן חיזקו את הדימוי השלילי שלו בקרב חלקים גדולים בציבור בישראל. ההתנהלות הלוועמיתית של ממשלות נתניהו מול האיחוד האירופי העמיקה את הבור, ויצרה חוסר אמון ומשבר חריף עוד יותר, שייקח זמן לתקנו.

מבט לעתיד. במגבלות תחומית נייר זה לסיכום העשור, לא היתה התייחסות **לסוגית הסיפוח** ולכהונתו החיובית של גבי אשכנזי כשר החוץ. המפנה החיובי ביחסים החל באוגוסט 2020 כאשר ממשלת נתניהו-גנץ הסירה את הסיפוח מסדר היום (**לתגובות החריפות מאירופה כנגד כוונות הסיפוח של ישראל ראו כאן**), והחליפה אותו בהסכמי אברהם ובתהליך **הנורמליזציה** עם מדינות ערביות ומוסלמיות. אשכנזי שם דגש והשקיע מאמץ בשיקום היחסים עם שרי חוץ מהמדינות החברות, ואף הוזמן על ידי הייקו מאאס, שר החוץ של גרמניה, לכינוס מועצת שרי החוץ בברלין, בספטמבר. אולם השנים הקשות ביחסים תחת ממשלות נתניהו נתנו אותותיהן, וגם בתמיכת גרמניה אשכנזי **לא הצליח** להביא לכינוס מועצת האסוציאציה. ירידת נתניהו מהשלטון (יוני 2021) פינתה רגשות עכורים רבים מבריסל ומבירות במערב היבשת. עם זאת, לא ברור עד כמה ממשלת בנט-לפיד מאפשרת פתיחת דף חדש ממשי ביחסים. על הממשלה החדשה להשקיע בצעדים בוני אמון מול אותן מדינות אירופיות ביקורתיות. הדרך אליהן עוברת (גם) דרך הרשות הפלסטינית.

פחות מחודש לכהונת הממשלה החדשה, ביקר שר החוץ וראש הממשלה החלופי, יאיר לפיד, בבריסל, והצהיר בפני מועצת שרי החוץ על רצונו בחיזוק הקשרים עם המדינות הדמוקרטיות-ליברליות באירופה. במשתמע, ההסתמכות על הונגריה ושכמותה ירדה מהפרק (אך אי אפשר – ולא צריך – לשלול סיכול החלטות אנטי-ישראליות, היה ומועצת שרי החוץ תנסה לקבל כאלו). עצם בחירת לפיד לבקר בבריסל בראשית כהונתו, לפני שביקר בברלין, בפריז או אף בלונדון, היוותה צעד חשוב, המעיד על הכרה בחשיבות האיחוד האירופי ומוסדותיו, וגם הזדמנות מצוינת לפגוש בבת אחת 27 שרי חוץ אירופים ואת הנציג הגבוה למדיניות חוץ ובטחון, ג'וזף בורל, לצד בכירים נוספים באיחוד האירופי.

התפתחויות אלו בפתח העשור החדש, משרות לראשונה אווירה אופטימית לעתיד היחסים. אולם המחיר שאי-כינוס מועצת האסוציאציה גבה מישראל בעשור הקודם ממשיך לבינתיים גם תחת ממשלת בנט-לפיד. עליהם מוטל נטל ההוכחה עד כמה ממשלה זו פותחת דף חדש ביחסיה עם האיחוד האירופי. לפיד יצטרך להשקיע מאמץ כדי לשנות זאת מול חלק מהממשלות במערב אירופה, בדגש על צרפת (שם שינוי מסוים מורגש עם כניסת לפיד לתפקיד שר החוץ), אירלנד, לוקסמבורג ובלגיה.

אמנם הרכב ממשלת בנט – לפיד אינו מאפשר את חידוש תהליך השלום עם הפלסטינים (ובנוסף בצד הפלסטיני המנהיגות נמצאת במשבר חריף), אולם ממשלה זו כן נוקטת בצעדים בוני אמון וצעדים שיכולים להיטיב עם רמת ואיכות חיי הפלסטינים בשטחים ואף ברצועת עזה. האם אלו צעדים שדי בהם כדי לשכנע את מעט המדינות החברות באיחוד האירופי שנתרו בסירובן לכנס את מועצת האסוציאציה גם כאשר אין חידוש של תהליך השלום? יש לקוות שכן. כגוף שדוגל בדיאלוג, מועצת האסוציאציה אינה כלי לניגוח. דיאלוג יכול להיות ביקורתי ויסייע להבהרת עמדות הצדדים. יש פוטנציאל רב ליחסי ישראל והאיחוד האירופי שניתן לממש לטובת שני הצדדים. מנגד, אם הממשלה הזו תעודד בניה בהתנחלויות, הדבר יגביר את דאגת האיחוד האירופי לגבי יכולתו להבטיח את היתכנות פתרון שתי המדינות, והדבר יעיב על אפשרויות פיתוח היחסים מול ישראל. הניסיון לתפוס את המקל בשני קצותיו – יחסים כלכליים מתפתחים ומתהדקים, לצד יחסים מדיניים הולכים ומדרדרים, עלול להיכשל ולהוביל למבוי סתום. יש לקוות כי מלאכת האיזונים העדינה בממשלה זו תמצא את הדרך לאזן ולקדם את היחסים עם האיחוד האירופי לטובה.

המלצות. ההמלצה הראשית לעשור הקרוב היא לפתוח דף חדש ביחסים עם אירופה בכלל והאיחוד האירופי בפרט. מהמלצה זו נגזרים צעדים מעשיים שיש לקדם:

- (א) על הממשלה לקיים דיון בקבינט ולהגדיר את יעדי מדיניותה וכיווני הפעולה ביחס לאירופה.
- (ב) עליה למצב בשיח הפנים-ממשלתי והציבורי את האיחוד האירופי כידיד וכשותף ערכי ולא כיריב, ולהדגיש כי גם אם ישנם חילוקי דעות, אלו מחלוקות בין ידידים. ערוצי הדיאלוג צריכים להישמר פתוחים בכל הרמות.
- (ג) יש להדק את הקשרים עם מדינות שבראשן ממשלות דמוקרטיות, ליברליות, פרו-אירופיות.
- (ד) יש לפעול לכינוס מחדש של מועצת האסוציאציה. המטרה הראשית של כינוס המועצה היא פתיחת שיחות על הסכם "העדפות שותפות" שיצביע על סדרי העדיפויות מבין האפשרויות השונות לקידום היחסים.
- (ה) הביקור של לפיד בבריסל היה יריית פתיחה מוצלחת. יש להמשיכה ביתר שאת ובאופן ממוקד מול המחנה הביקורתי לישראל. מחנה זה הצטמצם משמעותית ונותרו בו מספר מדינות קטנות.
- (ו) יש לנצל את נשיאות צרפת במחצית שנת 2022 ולאחריה נשיאות צ'כיה, הידידותית לישראל, לקדם את מגוון הצעדים.
- (ז) רצוי שהממשלה תרכיב צוות בין-משרדי בהובלת משרד החוץ שיגבש את רשימת האפשרויות לפיתוח ושדרוג היחסים. תשומת לב מיוחדת רצוי להקדיש לבחינת האפשרות למשא ומתן על הסכם כלכלי חדש ומקיף (DCFTA). כמו כן, יש לבחון מימוש הזדמנויות ליצירת והעמקת שיתופי פעולה אזוריים באמצעות תוכניות האיחוד האירופי לשכונתו הדרומית (דרום ומזרח אגן הים התיכון) במסגרת [תקציב האיחוד](#) לשנים 2021-2027.
- (ח) יש להעמיק את היחסים עם האיחוד האירופי על ידי פתיחה במשא ומתן על הסכמים חדשים, גם אם אלו מחריגים את ההתנחלויות.
- (ט) יש להתחבר לסדר היום השאפתני של האיחוד האירופי בהקשר ל"גרין דיל". סדר-יום זה מכתוב יותר ויותר את הטון הכלכלי, הפוליטי והנורמטיבי של האיחוד בשנים הקרובות, ועתיד להשפיע על תחומי מדיניות שונים (סחר, אנרגיה, תחבורה, חקלאות, מחקר, חינוך וכד').
- (י) היה ואכן יפתח דף חדש ביחסים, ובהנתן ממשלה שתוכל לקדם תהליך שלום עם הפלסטינים, יש לערוך דיון פנימי בנוגע לרעיון האיחוד להקים "שותפות מועדפת מיוחדת" ולבחון מול האיחוד האירופי איזה תוכן ניתן לצקת לשותפות שכזו.

האיחוד האירופי הוא השותף השני בחשיבותו לישראל אחרי ארה"ב, אך היחסים עימו מורכבים ומאופיינים בעליות ובמורדות ובשניות בין המדיני לכלכלי. המורכבות ביחסים נובעת בראש ובראשונה מהכיבוש ומאי פתרון הסכסוך עם הפלסטינים. עמדת האיחוד האירופי לגבי הסכסוך מקובעת מאז 1980. אל מול העדר תהליך פתרון הסכסוך בכיוון של שתי מדינות, ובהנתן ה"סיפוח המזדחל", האיחוד החל לנקוט בצעדים חד-צדדיים פרו-אקטיביים בניסיון לשמר את פתרון שתי המדינות, וישראל הגיבה בנסיגות בלימה, שהחריפו את המשבר ביחסים. במחצית השניה של העשור, היחסים היו מאופיינים גם בשניות בין הערכים הדמוקרטיים-ליברליים-פלורליסטיים לבין החותרים תחתם. העשור האחרון מאופיין בהידרדרות מדינית בין הצדדים, בצעדים חד-צדדיים ובחוסר הידברות בדרגים הפוליטיים הגבוהים. אמנם היחסים הכלכליים לא נפגעו ולא נסוגו לאחור, אך גם לא התקדמו, ויש כאן פספוס הזדמנויות. על הממשלה החדשה להשקיע מאמצים בהידברות ובקירוב היחסים, ולהקצות תשומת לב ומשאבים לקידום היחסים לטובת שני הצדדים.