

משמעות כינוסיה של מועצת ההתאגדות (אסוציאציה) בין ישראל לאיחוד האירופי

ד"ר מאיה שיאון-צדקיהו
נייר מידע
יולי 2022

ב-18 ביולי 2022 החליטה מועצת שרי החוץ של האיחוד האירופי להתקדם לקראת כינוס מועצת ההתאגדות בין האיחוד לישראל. מועצה זו לא התכנסה בעשור האחרון, ועולה השאלה מה המשמעות של חידושה? מה היה המחיר של אי כינוסיה עד כה, ומהן ההזדמנויות הנובעות מכך? נייר זה מסביר מהי מועצת ההתאגדות, סוקר את הסיבות בשלן המועצה לא התכנסה, את ההחלטה לכנוסה, ובהנחת שאכן תתכנס, מה הצעדים הרצויים הבאים בין ישראל לאיחוד האירופי.

תקציר

- **מהי מועצת ההתאגדות?** זהו מיסוד של דיאלוג שנתי בדרג שרי חוץ בין ישראל לאיחוד האירופי (המיוצג בדרך כלל על ידי הנציג הגבוה למדיניות חוץ ונשיאות המועצה התורנית). מתחת לדרג השרים פועלת ועדת ההתאגדות, ומאז 2005 הוקמו 8 תתי ועדות נושאות ושתי קבוצות עבודה. המועצה היא חלק מהסכם ההתאגדות מ-1995. מאז אישור ההסכם בשנת 2000 המועצה פעלה כסדרה עד 2012 (כולל). בכוחה של המועצה להחליט על קידום והעמקת שיתופי הפעולה בין ישראל לאיחוד האירופי.
- **מהתכנסות סדירה לנתק:** על אף שנים קשות ביחסים בתקופת האינתיפאדה השנייה (2000-2004) ובתקופת קירטוע תהליך השלום עם הפלסטינים (2009 ואילך), המועצה התכנסה כסדרה, גם כשהאיחוד האירופי החליט ב-2009 ליישם את 'מדיניות הזיקה' ולא לשדרג את היחסים עם ישראל (במקרה הזה לאשרר את 'תכנית הפעולה' השנייה עם ישראל) כל עוד תהליך השלום עם הפלסטינים לא מתקדם.
- הפסקת התכנסות מועצת ההתאגדות ב-2013 באה מצד ישראל בתגובה ל'מדיניות הבידול', שהכניסה סעיף טריטוריאלי לכל ההסכמים של האיחוד האירופי עם ישראל. סעיף זה מחיל את ההסכמים בישראל שבקוי 1967, ואוסר על החלתם בשטחים. ב-2014 היו אלו האירופים שלא כינסו אותה, ומאז הנתק נמשך.
- **מאמץ ישראלי לכינוסיה מחדש של המועצה:** לפני כ-5 שנים מספר משמעותי של מדינות באיחוד האירופי התנגדו לכינוס המועצה. מאז מספר זה הצטמצם משמעותית. עם מינויו ביוני 2021, שר החוץ לפיד הציב את כינוסיה כיעד ראשי מול אירופה.
- לאחר החלטת מועצת שרי החוץ להתקדם לקראת כינוס המועצה, וקביעת ה-6 באוקטובר כתאריך בהתכנס, האיחוד האירופי נדרש קבלת 'עמדה משותפת' בנושא. גם ישראל צפויה לפרסם הצהרה במועד זה.
- **מהו המחיר של אי כינוס מועצת ההתאגדות?** המחיר נחלק למדיני ולאיי קידום שיתוף פעולה פרקטי. מבחינה מדינית המחיר היה דיפלומטי, תדמיתי, תודעתי וציבורי. רוב מדינות דרום הים התיכון ניהלו מועצות התאגדות סדירות. אי קיום המועצה עם הדמוקרטיה היחידה במזרח התיכון, ועל רקע היחסים הפרקטיים המצוינים בין הצדדים והנכסיות ההדדית, היה חריג. התחליף לדיאלוג ושיח בעשור בו המועצה לא התקיימה היה "דיפלומטיה מגפונים" צעקנית ומאשימה שתרמה לדירדור היחסים, לשיח מסית כלפי האיחוד האירופי ודרדור הדימוי שלו בישראל, ולהפך. מפגשים מדיניים רמי דרג בין הצדדים כמעט ולא התקיימו. מאז שהסכמי אברהם נחתמו ב-2020, האיחוד האירופי לא היה חלק ממינוף יחסי השלום האזוריים.
- מבחינת שיתוף הפעולה הפרקטי, בעוד שמדינות אחרות חתמו עם האיחוד האירופי על הסכמי שיתוף פעולה חדשים ומעודכנים, ישראל והאיחוד האירופי נותרו לעבוד עם 'תכנית הפעולה' משנת 2004. בתקופה זו ישראל לא הצטרפה לתכניות חדשות של האיחוד האירופי ולא שדרגה את הסכם הסחר שלה איתו.

- **כינוס המועצה בהקשר הסכסוך הישראלי-פלסטיני:** זו הזדמנות לאיחוד האירופי לחשוב מחדש על המיסגור של מדיניותו כלפי תהליך השלום הישראלי-פלסטיני. ביקור ביידן החודש בישראל והסכמי אברהם מראים כי ארה"ב ומדינות ערב לא מתנות את יחסיהן עם ישראל בקידום שלום עם הפלסטינים, והותירו את האיחוד האירופי כגוף הראשי שנוקט בהתניה כזו. מדיניות הזיקה של האיחוד האירופי לא שינתה כהוא זה את אי הנכונות של ממשלות ישראל מאז 2014 להתניע מחדש את תהליך השלום עם הפלסטינים, ומונעת ממנו להיות מעורב בתהליכי השלום האזוריים המתרחשים.
- **המסקנה היא שאירופה צריכה לבחון מחדש את הדרך לקידום שלום ישראלי-פלסטיני.** האיחוד האירופי ימשיך לתמוך בפתרון שתי המדינות, להתנגד לבניית התנחלויות ולכל שינוי שיסכן את פתרון שתי המדינות. מדיניות הבידול צפויה להמשיך. אך יש לבחון את מדיניות הזיקה, הפוגעת ביחסי האמון בין הצדדים.
- דרך אחת עבור אירופה לקדם שלום ישראלי-פלסטיני היא באמצעות סיוע בחיבור הסכמי אברהם ויחסי ישראל עם מדינות ערב עימן יש לה יחסי שלום/נורמליזציה, לטובת קידום השלום עם הפלסטינים.
- **ההזדמנויות הפרקטיות שעשויות להפתח עם כינוס המועצה:** כינוס המועצה אינו רק מטרה בפני עצמה. ההישג המלא יהיה אם המועצה תמונף לקידום שיתוף פעולה פרקטי. המטרה היא לפתוח בשיחות על הסכם 'העדפות לשותפויות' (Partnership Priorities) שיצביע על מספר מטרות משותפות לקידום ב-3-5 השנים הקרובות. תחומים אפשריים הם: **שינויי אקלים** (בדגש על תחומי אנרגיה, בטחון מזון/חקלאות, מים, וחדשנות בכל אחד מהם), **דיגיטליזציה**, סייבר, בינה מלאכותית, בריאות (כולל טיפול במגיפות), וכן **שיתופי פעולה משולשים/מרבועים בין ישראל, האיחוד האירופי ומדינת שלום/נורמליזציה ערבית** (מינוף הסכמי אברהם) בתחומים אלו ונוספים.
- בנוסף, ישראל צריכה לבצע סקירה מקיפה יותר ועדכנית של **20 התכניות האירופיות** הפתוחות בפניה, להחליט לאילו להצטרף, ולבחון התנעת משא ומתן על הסכם סחר חדש שיכלול את **סקטור השירותים** וכן הסכם הגנה על השקעות, או לכל הפחות הסרת חסמים וקירוב דינים בתחום.
- **סיכום:** האיחוד האירופי הוא השותף הכלכלי הראשי של ישראל, עימו ישנם שיתופי פעולה פרקטיים **אסטרטגיים רבים**. גולת הכותרת המדינית של שיקום היחסים בשנה האחרונה בין ישראל לאיחוד האירופי היא כינוס מועצת ההתאגדות. עבור האיחוד האירופי זו הזדמנות לסיים את המצב הלא מועיל ואף מזיק בו לא מתקיים דיאלוג מדיני סדיר עם ישראל.
- **קיום מועצת ההתאגדות אינה כלי לניגוח, אלא לדיאלוג, גם אם ביקורתי ונוקב, שיבהיר את עמדות הצדדים.** חידושה הוא גם אמצעי וגם סמל לחידוש הדיאלוג הבונה בין הצדדים, ככלי לבנות מחדש את יחסי האמון בין הצדדים, וכן כדי לחזק את הסכמי אברהם והנורמליזציה ולעודד כל שעת כושר לחידוש תהליך השלום.
- יש למנף את חידוש הדיאלוג המדיני לכדי **שיתופי פעולה מעשיים** בין ישראל לאיחוד האירופי, שיזלגו גם לקשרים בין ישראלים ואירופים, בין מדינות ואזרחים באזור, לטובת קידום גשוג וצמיחה, שלום, יציבות ודמוקרטיה, ולמאבק משותף באתגרים האזוריים. יש לקדם את היחסים לטובת שני הצדדים תחת כל ממשלה שהיא.

א. מהי מועצת ההתאגדות?

מועצת ההתאגדות (Association Council, להלן 'המועצה') היא חלק [מהסכם ההתאגדות](#) בין ישראל לאיחוד האירופי, שנחתם בנובמבר 1995. "יעדו של הסכם זה הוא לספק מסגרת נאותה לדו-שיח מדיני, שתאפשר פיתוח של יחסים מדיניים הדוקים בין הצדדים," קובע ההסכם. לראשונה מוסד דיאלוג מדיני פורמלי רם-דרג קבוע וסדיר בין ישראל לאיחוד האירופי. בכח המועצה להתוות את פיתוח היחסים ולהוביל להעמקתם. שאיפת ההסכם היא שדו-שיח זה בין הצדדים "יהדק את יחסיהם, יתרום לפיתוח שותפות בת קיימא ויגביר הבנה הדדית וסולידריות".



מלבד מועצת ההתאגדות בדרג שרים, ההסכם קובע דיאלוג ממוסד גם ברמת פקידות בכירה: **ועדת ההתאגדות** בדרג מנהלים מדיניים ממשרד החוץ וממשרדי ממשלה מעורבים נוספים ומקביליהם מהנציבות האירופית וממועצת האיחוד האירופי, וגם ברמת **תתי-ועדות/ קבוצות עבודה נושאיות** מקצועיות, המורכבות מפקידות מקצועיות ממשרדי ממשלה בישראל וממשרדי הנציבות האירופית. ועדת ההתאגדות היא גורם מתכלל. היא מכינה את מפגש מועצת ההתאגדות, מגבשת הסכמות, ונותנת הנחיה לתתי הוועדות. החלטות מועצת ההתאגדות יורדות חזרה לתתי הוועדות לקידום שיתוף פעולה קונקרטי בתחומים השונים, ותתי הוועדות מדווחות לוועדת ההתאגדות על פגישותיהן (ראו תרשים).

בשנת 2005 [הוקמו עשר תתי-ועדות](#). שמונה

מהן בנושאים תמטיים: (1) משפט ובטחון פנים, (2) כלכלה ועניינים פיננסיים, (3) בריאות, הגירה ורווחה, (4) מכס ומיסוי, (5) חקלאות ודיג, (6) סחר ושירותים, (7) תחבורה אנרגיה וסביבה, (8) מחקר, חדשנות, תקשורת, תרבות, וחינוך. בנוסף, הוקמה קבוצת עבודה לא פורמלית לזכויות אדם וסמינר למאבק באנטישמיות. כולן אמורות להתכנס אחת לשנה בדרג הפקידות המקצועית משני הצדדים. קבוצת העבודה לזכויות אדם הושעתה על ידי ישראל ב-2015 כתגובה על הנחיית סימון המוצרים של האיחוד, ובהמשך בשל העיכוב בהחזרת מועצת ההתאגדות. שאר תתי הוועדות המשיכו להתכנס גם כשהמועצה וועדת ההתאגדות לא התכנסו, אך כיוון שהנ"ל לא התכנסו, היתה חסרה התוויית דרך פורמלית מהדרג הפוליטי, ובשל ההדרדרות המדינית, והחלטת הזיקה (ראו בהמשך) תתי הוועדות עסקו יותר בשימור והסדרת הקיים מאשר בהעמקה משמעותית של היחסים. לתתי הוועדות אין סמכות קבלת החלטות. סמכות זו שמורה רק למועצת ההתאגדות, אך הן יכולות להציע הצעות לוועדת ההתאגדות וליזום פרויקטים נקודתיים. עליהן לדון ביישום. ההתאגדות ותכנית הפעולה (ראו בהמשך), בבעיות הסקטוריאליות שעולות, ולהציע צעדים מתאימים.

ב. שני עשורים: מהתכנסות סדירה לנתק

לפי הסכם ההתאגדות, המועצה, על כל דרגיה, אמורה להתכנס מידי שנה. ההסכם אושרר בשנת 2000, ומועצת ההתאגדות הראשונה התקיימה בשנה זו. **עד 2012 התקיימה המועצה כסדרה**. עשור זה נחלק לשלוש תקופות: 2000-2003 - שנים קשות ביחסים בשל קריסת התהליך המדיני עם הפלסטינים בצל האינתיפאדה השנייה; 2004-2008 - שנים של ["ירח דבש"](#) תחת ממשלות שרון (2003-2006) ואולמרט

(2006-2009) עם סיום האינתיפאדה ולאחר התנתקות ישראל מרצועת עזה; ו-2009 ואילך - חזרה לשנים בהן היחסים המדיניים הדרדרו עם עליית נתניהו לשלטון וקרטוע תהליך השלום. בשנת 2009 מועצת שרי החוץ של האיחוד האירופי הפעילה את **החלטת הזיקה** (Linkage), שאימצה ביוני ובדצמבר 2008, וקשרה בין התקדמות בתהליך השלום הישראלי – פלסטיני לבין שדרוג יחסי ישראל – האיחוד: ¹ האיחוד החליט שלא לאשרר את "תכנית הפעולה" (Action Plan) השנייה עם ישראל, שנועדה לשדרג את היחסים. ² על אף החלטה קשה זו, מועצת ההתאגדות המשיכה להתכנס. כינוס האחרון היה ביולי 2012, תחת אביגדור ליברמן כשר החוץ.

הסדירות של דו-השיח המדיני, על אף שעוגנה בהסכם ההתאגדות, הופרה בעשור האחרון. בין 2013 עד היום (יולי 2022) המועצה לא התכנסה. הביטול הראשון של כינוס היה מצד ישראל ב-2013 בעקבות יישום **מדיניות הבידול** (differentiation policy) על ידי האיחוד האירופי. מדיניות הבידול מבחינה בין ישראל בתוך קווי 1967 לבין השטחים (הגדה המערבית, עזה, מזרח ירושלים ורמת הגולן). כלומר, האיחוד האירופי הכניס סעיף טריטוריאלי המחיל את ההסכמים עם ישראל רק בתוך קווי 1967. כפועל יוצא של המשבר המדיני בין הצדדים לאחר פרסום מדיניות הבידול ביוני 2013, ממשלת ישראל החליטה לבטל את כינוס מועצת ההתאגדות שנקבע ליולי אותה שנה.

בשנת 2014 היה זה האיחוד האירופי שביטל את כינוס המועצה על רקע הפסקת תהליך השלום בין ישראל לפלסטינים (קריסת שיחות קרי). יתכן שגם למבצע צוק איתן היה חלק בכך. בשנת 2015 הנציבות האירופית המשיכה במדיניות הבידול, וקיבלה את **הנחיית סימון המוצרים** המיוצרים בשטחים. לפי הנחיה זו יש לסמן את המוצרים כמוצרים בהתנחלות ישראלית (ולא מיוצרים בישראל).

מאז 2013 הזמני הפך קבוע, וישראל, כשרצתה בכך, לא הצליחה לחדש את מועצת ההתאגדות. ניסיון לכנוס שנעשה בשנת 2017 לא צלח. **ניסיון נוסף** נעשה תחת שר החוץ אשכנזי ב-2020, שאמנם הצליח לשפר את היחסים עם האיחוד לאחר הסרת **הסיפוח** מסדר היום של ממשלת נתניהו, אך לא הצליח להביא לכינוס המועצה.

לפיד, בהמשך לאשכנזי, הצליח להטות את השיח האירופי על ישראל לכיוון חיובי יותר. אשכנזי שם דגש על הסכמי אברהם. לפיד הוסיף על אלו את חזרת ישראל תחת הממשלה החדשה לערכים הליברל-דמוקרטיים אותם היא חולקת עם האיחוד האירופי. אמנם הרכב ממשלת בנט-לפיד לא איפשר את חידוש תהליך השלום עם הפלסטינים (ובנוסף בצד הפלסטיני המנהיגות נמצאת במשבר חריף), אולם זו הממשלה הכי פרו-אירופית שהיתה בישראל בעשור האחרון. בנוסף, ממשלה זו נוקטת בצעדים בוני אמון, שמייטיבים עם רמת ואיכות חיי הפלסטינים בשטחים ואף ברצועת עזה. מאז שלפיד עומד בראשה (יולי 2022), זו גם הפעם הראשונה מזה למעלה מעשור שראש ממשלת ישראל תומך בפומבי בפתרון שתי המדינות. גם הגורמים המסוייגים בבריסל הבינו שעדיף לפעול כעת כדי לפתור את מצב ה"לימבו" שהעדר כינוס מועצת ההתאגדות יצר, וכדי לקדם שיתוף פעולה פונקציונלי שחשוב לאיחוד, למשל בתחום האנרגיה. העמדה הנורמטיבית של לפיד בהקשר למלחמת רוסיה-אוקראינה, וכן צרכי הבטחון הנובעים ממלחמה זו, היא סיבה נוספת להידוק היחסים.

¹ יש לציין שזו התניה מדינית שלא הופעלה מצד האיחוד מול אף מדינת התאגדות אחרת, כולל לא מול מרוקו בסוגית סהרה המערבית, ובהקשר זה טענת ישראל בדבר הסטנדרט הכפול של האיחוד נראית מוצדקת. נציגי האיחוד הסבירו זאת ברף הגבוה יותר המצופה מישראל, כמדינה דמוקרטית המחוייבת לשלטון החוק.

² תכנית הפעולה היא הסכם שנועד לרכז את התחומים בהם לשני הצדדים יש עניין משותף לפתח או להגביר ולהעמיק את שיתוף הפעולה ביניהם. להבדיל מהסכם ההתאגדות ארוך הטווח, תכנית הפעולה נועדה לתת הכוונה פוליטית ל-3 עד 5 השנים לאחר חתימתה, ולהתחדש בתום תקופה זו. תכנית הפעולה הראשונה סוכמה ב-2004, ותוקפה היה בין 2005-2008. בשל אי אישור תכנית הפעולה השנייה, תכנית הפעולה הראשונה ממשיכה להיות בתוקף עד היום, ותוקפה מוארך מידי תקופה.

ג. מאמץ ישראלי לכינוס מחדש של המועצה

לפני כחצי עשור מספר לא מבוטל של מדינות חברות באיחוד התנגדו לחידוש המועצה. ניתן היה למנות בינהן את צרפת, שבדיה, אירלנד, בלגיה ולוקסמבורג, ולעיתים גם את פורטוגל, ספרד ומדינות נוספות. אולם בשנים האחרונות המפה המדינית השתנתה לטובת ישראל, ומחנה זה [הצטמצם משמעותית](#). תרמו לכך שינויים פוליטיים בישראל ובאירופה, וכן משברים מרובים שפקדו את האיחוד האירופי, ופעילות דיפלומטית נמרצת מצד ישראל, שמראה את נכסיותה לאיחוד בתחומים רבים (חדשנות, הגירה, טרור, סייבר, קורונה, אנרגיה, ועוד). התווספה לכך גם מדיניות "[הפרד וסכל](#)" מצד ממשלת נתניהו מאז 2016, שהשתמשה במדינות ידידותיות לישראל כדי לא לאפשר לאיחוד לאמץ החלטות ביקורתיות מולה בהקשר הפלסטיני, ובלמה את החשש של דיפלומטים ופוליטיקאים מ"תקיעת סכין בגב" (לדברי גורם ישראלי) מצד "בריסל". יש לציין כי העדר החלטות ביקורתיות חדשות מצד האיחוד כלפי ישראל לא שינה כהוא זה את מדיניות ותמיכת האיחוד בפתרון שתי המדינות ובהודעות גינוי על כל פרסום בניה בהתנחלויות ואירועים אחרים הפוג.

כאשר לפיד ביקר בבריסל ביולי 2021, חודש לאחר מינויו לשר החוץ, ג'וזף בורל, הנציג הגבוה למדיניות החוץ והבטחון של האיחוד האירופי, הכריז על אפשרות ל"פתיחת דף חדש" ביחסים. לפיד סימן את כינוס המועצה כיעד ראשי. למרות הצהרת בורל, ולמרות ששרי החוץ של רוב המדינות הסירו התנגדותם, ההתקדמות לכינוס המועצה נתקעה שוב ושוב. תחת צרפת כנשיאת מועצת האיחוד האירופי (ינואר-יוני 2022), מספר מדינות - בהן ידירות ישראל ומדינות ביקורתיות כלפיה - גיבשו באופן לא פורמלי טיוטה לעמדה מוסכמת לכינוס מחדש של המועצה, אך ההחלטה להתקדם לקביעת המפגש נדחתה שוב ושוב. בשלב זה נראה שהגורם המרכזי לאי כינוס המועצה היה בורל. להבדיל משאר מועצות השרים של האיחוד האירופי, במועצת שרי החוץ לבורל יש סמכות רבה בקביעת סדר יומה. מנגד, יש האומרים שבורל לא רצה להעלות לסדר היום נושא שלא היה בטוח לגמרי שיעבור ויאושר פה אחד על ידי המדינות החברות.

כדי לכנס את המועצה נדרשים שלושה צעדים. נכון למועד כתיבת הנייר, הראשון והשני שבהם הושגו: (1) הסכמה פה-אחד של מועצת שרי החוץ של 27 המדינות החברות על כינוס (כאמור, ההחלטה התקבלה ב-18 ביולי³); (2) תיאום תאריך לכינוס המועצה (נקבעה ל-6 באוקטובר); (3) גיבוש הסכמה פה-אחד על עמדה משותפת (Common Position) בין 27 משרדי החוץ של המדינות החברות. מדובר בטקסט בן כמה עמודים. כאמור, טיוטה לא פורמלית גובשה על ידי קבוצה קטנה של מדינות, וכעת שירות החוץ ינסח מסמך שדורש הסכמה של 27 שרי החוץ באיחוד (או היררכיה דיפלומטית תחתם⁴).

המהירות של צעד מספר 3 חשובה היות שב-1 בנובמבר יתקיימו בישראל בחירות כלליות, וחלון ההזדמנויות יכול להיות קצר מאוד. כפי שאמר בורל, אין לדעת כמה זמן ייקח להקים ממשלה חדשה בישראל לאחר הבחירות. כמו כן, היה ותעלה ממשלת ימין-ימין בראשות נתניהו יתכן מאוד שהיחסים המדיניים עם האיחוד יתקררו ויקרטעו שוב. אוגוסט הוא חודש ה"ואקאנס" (חופשת הקיץ) באירופה בכלל ובבריסל בפרט, ואוקטובר עמוס בחגי ישראל וגם קרוב מידי לבחירות. על האיחוד לגבש עמדה משותפת עד סוף ספטמבר.

ד. מהו המחיר של אי כינוס מועצת ההתאגדות?

לכינוס המועצה שתי מטרות: קיום דיאלוג מדיני וקידום שיתוף פעולה פרקטי. המחיר בגין אי כינוס נחלק לשתי קטגוריות אלו. **לגבי המחיר המדיני**, ראשית, קיבוע מצב לא רצוי זה של אי כינוס המועצה לאורך השנים

³ כפי שצוין, המועצה אמורה להתכנס מידי שנה באופן סדיר, ולא נדרשת לשם כך החלטת מועצת שרי חוץ. בשל אי התכנסותה במשך עשור בורל הביא את ההחלטה באופן חריג למועצת שרי החוץ.

⁴ קבוצת MaMa (קיצור ל-Maghreb & Mashrek) – דיפלומטים מ-27 המדינות החברות ומשירות החוץ האירופי הדנים בענייני אזור דרום הים התיכון, מעליהם ה-Antici (אנטיצ'י) - היועצים המדיניים המייעצים לנציג הקבוע של מדינתם, ועד ל-COREPER II – הנציגים הקבועים (מקביל לשגריר) של המדינות החברות בבריסל.

האחרונות גבה מישראל **מחיר דיפלומטי ותדמית-ציבורי**. יש לציין שכל שאר מדינות השכנות בדרום הים התיכון ומזרח אירופה מקיימות מועצת התאגדות באופן סדיר למדי עם האיחוד האירופי (להוציא מדינות כושלות או עוינות כמו לוב, סוריה ובלארוס). אי קיום המועצה בין הדמוקרטיה היחידה במזרח התיכון לבין האיחוד האירופי הוא חריג על רקע היחסים הפרקטיים המצוינים בין הצדדים והנכסיות ההדדית.

שנית, שמירת מסגרת שיח סדירה בין הצדדים, כולל היכולת לא להסכים, חשובה לא פחות, ואולי אף יותר, כשמדובר בדיאלוג ביקורתי ונוקב. דווקא בזמנים בהם יחסי ישראל והאיחוד סובלים ממחלוקות וביקורת הדדית, **קיום השיח חשוב להעברת המסרים**, להסברים מדוע הממשלה נוקטת במדיניותה, ולשמיעת העמדה של "בריסל". **התחליף לשיח בתוך החדר היה "דיפלומטיית מגפונים"** צעקנית, מאשימה, מתקרבת, שרק תרמה לדרדור היחסים בין הצדדים.

שלישית, הדרדרות היחסים ו"דיפלומטיית המגפונים", תרמו לשיח מסית כלפי האיחוד ולדרדור הדימוי שלו בקרב הציבור בישראל, בייחוד הציבור היהודי הנוטה לימין הפוליטי. מגמה דומה נרשמה בדימוי ישראל באיחוד האירופי בצד השמאלי של המפה הפוליטית.

רביעית, להשעיית מועצת ההתאגדות, ולהדרדרות הגלויה ביחסים, היה מחיר באי קיום מפגשים רמי דרג, **בדגש על ההיבט המדיני** (ביקורים של בכירים אחרים מהנציבות האירופית בישראל ושל שרים ממשלת ישראל בבריסל נמשכו): במשך עשור זה לא ביקרה/ה בישראל נשיא/ת הנציבות האירופית. ביקורה של פון דר ליין בישראל ביוני 2022 שבר תקופה זו. כמו כן, מאז 2015 לא ביקרה/ה בישראל הנציגה הגבוהה למדיניות חוץ ובטחון של האיחוד האירופי. על אף רצונו בכך, ג'וזף בורל לא הוזמן לביקור בישראל. נראה שתאריך הזמנתו ימתין לווידוא שמועצת ההתאגדות אכן תתכנס. זה אינו מצב יחסים רצוי, וכינוס מועצת ההתאגדות אמור לתקן זאת.

חמישית, בשנתיים האחרונות **הסכמי אברהם והנורמליזציה** חוללו שינוי במזרח התיכון והניעו תהליכים אזוריים. **האיחוד האירופי לא היה חלק מכך**. הוא אמנם ברך עליהם, אך שמר מרחק מהסכמים שנוצרו על ידי נשיא ארה"ב, טראמפ.⁵ בכך גם האיחוד וגם ישראל מפספסים הזדמנות למנף את יחסי השלום האזוריים לא רק לקידום שלום חם מבחינה מדינית, אלא גם מפותח באותם תחומים פרקטיים שיכולים לענות על מטרות כל הצדדים (ראו חלק ו').

לאי כינוסה של המועצה יש גם מחיר פרקטי. **מועצת ההתאגדות אינה רק מטרה בפניה עצמה, אלא אמצעי**. לעיתים קשה להצביע על מחיר ההזדמנויות הלא מנוצלות ולא ממומשות, או על מחיר העיכוב של כניסה מאוחרת לתכניות שונות של האיחוד. בפועל, כל החלטה פרקטית שמוותנית באישור השרים הופכת בת ערובה של אי כינוס המועצה, אלא אם כן מתקבל אישור בדרך אחרת. אחד המחירים הבולטים של אי קיום המועצה הוא **אי הגעה להסכם עדיפויות לשותפויות (Partnership Priorities)**. הסכמים כאלו סוכמו מאז 2016 עם שש שכנות אחרות של האיחוד בדרום הים התיכון (על הפוטנציאל שבהסכם שכזה ראו בחלק ו' למטה). כאמור, מדינת ישראל ממשיכה להתבסס על תכנית הפעולה הראשונה שנוסחה בשנת 2004. אמנם זו תכנית מקיפה, אך היא ישנה ולא מעודכנת. פוטנציאל לא ממומש נוסף הוא חוסר היכולת לחתום על **הסכם סחר משודרג** מדור שלישי, שיעסוק **בסקטור השירותים**, השקעות ואנרגיה.

⁵ יש לציין כי בעוד ההסכם עם איחוד האמירויות הוצג כהסכם שמנע את **החלטת סיפוח (ה)שטחים** על ידי ממשלת נתניהו, הרי שהסכם הנורמליזציה עם מרוקו הגיע עם הכרת ארה"ב בריבונות מרוקו על סהרה המערבית, המהווה הפרה של המשפט הבינלאומי, כלומר של הסדר העולמי הליברלי, ומנוגד לעמדת האיחוד האירופי, המעוניין בהסדרת הסכסוך מתוך הסכמה בין הצדדים.

לנציבות האירופית (בהבדל מסוים משירות החוץ האירופי) יש רצון לקדם את היחסים עם ישראל ללא תלות במצב המדיני. לפי דיפלומטים ישראלים, הבעיה היא יותר בצד הישראלי מאשר בצד האירופי. האיחוד האירופי הוא מערכת מוסדית-בירוקרטית מורכבת בעל חקיקה ושפה מסורבלת. **נדרשת מומחיות** כדי להבינו, וכדי להבין את ההזדמנויות ואת התועלות הכרוכות בהידוק שיתוף הפעולה איתו. פיתוח מומחיות ושיתוף פעולה זה מצריכים **מאמץ והשקעה של זמן, כח אדם ואף תקציבים** ממשרדי הממשלה הרלבנטיים. לא תמיד הפירות נקטפים באופן מיידי, ולעיתים יש אי ודאות האמנם יהיה החזר להשקעה. עד כה **שיתופי הפעולה הקיימים** הוכיחו עצמם מעל ומעבר, אך בהנתן היחסים המדיניים העכורים שהיו, גבר הספק במשרדי ממשלה לגבי קידום שיתופי פעולה חדשים.

יש לציין כי **שיתוף הפעולה הכלכלי, המדעי והפרקטי הקיים בממשלה ומחוצה לה בעשור האחרון המשיך ואף גבר**. כמו כן, משאים ומתנים שהחלו לפני החלטת הזיקה הסתיימו בהצלחה: **הסכם ACAA** בתחום תעשיית התרופות והסכם **שמיים פתוחים**. מאז 2004 פתוחות בפני ישראל והמדינות השכנות **תוכניות איחוד שונות** להצטרפות אליהן.⁶ אולם משא ומתן על הצטרפות לתכנית **קריאייטיב יורופ** שנוהל בין 2013-2017 נפל מסיבות פוליטיות, ושדרוג היחסים בין משטרת ישראל לבין יורופול, נשא פרי חלקי בלבד ב-2018. מלבד הנסיונות הללו, לא נעשו נסיונות נוספים להצטרף לשלל תוכניות קיימות אחרות. בשנה האחרונה מתנהל משא ומתן על הצטרפות לתכנית קריאייטיב יורופ ויש מגעים לבחינת כניסה לתוכנית נוספות (דיגיטל יורופ, EU4Health, ועוד).

כל עוד מועצת וועדת ההתאגדות התכנסו מידי שנה, נבחנו לקראתן ובמהלכן ביצוע החלטות קודמות, מצב היחסים ודרכים לקידום.⁷ ללא כינוס מועצת וועדת ההתאגדות **נחלש המנוע המוסדי הסדיר והשגור לקידום היחסים, חיזוקם, שיפורם והעמקתם**. קיום דיאלוג בין הצדדים הוא מנוף לגיוס השרים להתוויית מדיניות ממשלתית ומשרדית. המצב הרצוי הוא שילוב בין יוזמות top-down ולבין bottom-up. מצד אחד, העדר הכוונה פוליטית משאירה את הזירה ליוזמות מצד השירות הציבורי, ומהצד השני יחסים פוליטיים עכורים מורידים את תמריץ הפקידות המקצועית להשקיע זמן ומאמץ בבחינת כניסה לתוכניות חדשות של האיחוד האירופי. יתרה על כך, היחסים העכורים בעשור שקדם לשנתיים האחרונות הביאו לא רק להפחתת חשיבה והתווייה מדינית לקידום היחסים, אלא גם **להתפשטות גישה אירו-סקפטית** במשרדי ממשלה מסוימים כלפי האיחוד האירופי וכלפי קידום שיתוף פעולה פרקטי איתו.

ה. כינוס המועצה בהקשר הסכסוך הישראלי-פלסטיני

כדי להתקדם ולכנס את המועצה, שרי החוץ של 27 המדינות החברות ידרשו לאמץ "עמדה משותפת" (Common Position) פה-אחד/בקונצנזוס (שלב 2 בתהליך ה"נ"ל).⁸ מדובר על מסמך בן כמה עמודים, הכולל התייחסות לנקודות המחלוקת (קיום שיחות שלום עם הפלסטינים, ירושלים כבירת ישראל, בניה בהתנחלויות, מתחם הר הבית, וכד'). מאז **2016** לא התקבלה עמדה כזו לגבי ישראל.

⁶ דוגמת תכנית **הוריזון** למחקר וחדשנות, אליה ישראל הצטרפה כבר ב-1996, או תכנית **ארסמוס+** בתחום ההשכלה הגבוהה אליה הצטרפה ישראל ב-2008.

⁷ על אף שהאיחוד האירופי הוא השותף האסטרטגי הראשי של ישראל אחרי ארה"ב, ועולה עליה בכל מה שקשור לסחר, לתוכניות שיתוף פעולה פרקטיות כמו מדע וחדשנות, תעופה ותיירות, חינוך ותרבות, ולעוד שורת נושאים ארוכה, לא ידוע על דיון שקיימו ממשלת ישראל או הקבינט בנושא יחסים חשובים אלו, ובשאלה לאן להוליך אותם בעשור האחרון. לכן חשיבות כינוס המועצה היא בקיום דיון פנימי, לפני הדיון הבינלאומי, ולו בדרג שר החוץ, כיצד לקדם את היחסים.

⁸ ההבדל בין קבלת החלטה פה-אחד לבין קבלת החלטה בקונצנזוס היא שבהליך הראשון כל המדינות החברות חייבות להצביע בעד, ואילו בהליך הקונצנזוס חלקן יכולות להמנע מבלי להפיל את ההחלטה. הימנעות מאפשרת להביע חוסר שביעות רצון מסוימת מבלי להפיל את ההחלטה. באמנת אמסטרדם, כחלק ממדיניות החוץ המשותפת של האיחוד האירופי, הוחלט כי עד שליש מהמדינות החברות יכולות להמנע מבלי להפיל החלטה. אולם בפועל לא מתקיימת הצבעה, אלא הדיון נמשך עד לסיכום ע"י הנשיאות כאשר אין מתנגדים.

בדבריו [במסיבת העיתונאים](#) לאחר החלטת מועצת שרי החוץ לתת אור ירוק לכינוס מועצת ההתאגדות ב-18 ביולי, בורל הדגיש כי אין שינוי בעמדת האיחוד לגבי תהליך השלום הישראלי-פלסטיני. האיחוד ממשיך לתמוך בפתרון שתי המדינות. "אנו יודעים כי המצב בשטחים הפלסטיניים מדרדר, ואני חושב שהשרים הסכימו שמועצת ההתאגדות הזו תהווה הזדמנות טובה לנהל עם ישראל שיח בנושאים אלו". ככל הנראה שבדבריו בורל רמז לעלייה בשנה האחרונה **בבניה בהתנחלויות, באלימות מתנחלים**, וכן לעלייה **בהריסות בתי פלסטינים**. היה ומועצת ההתאגדות תתכנס, סביר שקבוצת העבודה לזכויות אדם, שהושעתה על ידי ישראל ב-2015, תחזור לפעול. כל אלו הם מחיר פוליטי שמשדר החוץ לא שש לשלם, ויפעל לריכוך ואיזון העמדה המוסכמת האירופית ככל שאפשר, אך נאלץ לקבלו. בכל אופן, העמדה המשותפת היא עמדה של האיחוד האירופי, וממשלת ישראל יכולה להביע התנגדותה לחלקים בה שאינם על פי דעתה. עם זאת, לפי [דיפלומטים אירופים](#), יש מחלוקת בין המדינות החברות כמה דגש לשים על תהליך השלום הישראלי-פלסטיני.

זוהי **הזדמנות לאיחוד האירופי**, על 27 שרי ושרות החוץ שבו, כולל בורל, **לחשוב מחדש על המיסגור של מדיניותו כלפי תהליך השלום הישראלי-פלסטיני**. אין הכוונה ואין כל צפי לנסיגת האיחוד מרעיון שתי המדינות. ההפך הוא הנכון. אולם ביקור ביידן בישראל ביולי 2022, המחיש כי ארה"ב לא לוחצת על ישראל לחדש את התהליך המדיני עם הפלסטינים. בשנתיים האחרונות מדינות ערב שיש להן הסכמי שלום ונורמליזציה מקדמות את יחסיהן עם ישראל ללא תלות בקיום או אי קיום תהליך שלום עם הפלסטינים. כך, האיחוד האירופי נותר כגוף היחיד שאימץ את מדיניות הזיקה, וממשיך לשמר אותה כמדיניות רשמית המגבילה את יחסיו עם ישראל.

בזמן שמפלגות השמאל בישראל כמעט ולא מדברות על תהליך השלום, האיחוד האירופי נותר כמי ש"מחזיק את האצבע בסכר", ממשיך להתריע ולהתנגד לסיפוח המזדחל (לצד ארה"ב), כדי לשמר את פתרון שתי המדינות כאופציה רלבנטית לעתיד. ככל שחשוב שהתנגדות זו תשאר במלוא עוז, שימור הזיקה בין אי קיום תהליך שלום עם הפלסטינים לאי שדרוג היחסים עם ישראל מזיק ליכולתו להיות מעורב בתהליכים החדשים שקורים באזור, כמו הסכמי אברהם והבריתות האזוריות המתקמות. מדיניות הזיקה האירופית לא שינתה כהוא זה את אי הנכונות של ממשלות ישראל מאז 2014 להתניע מחדש את תהליך השלום עם הפלסטינים, ובסופו של יום אף העניקה לפלסטינים זכות וטו על שדרוג יחסי ישראל והאיחוד. בהינתן הנ"ל, וכן חולשתה הנוכחית של המנהיגות הפלסטינית, ובהנתן ההתמקדות בישראל במאבק פוליטי פנימי על אופיו הדמוקרטי של המשטר, ראוי שהאיחוד האירופי יבחן מחדש את מדיניותו בהקשר לתהליך השלום הישראלי-פלסטיני ויבחן לא רק מהי המדיניות הנורמטיבית ביותר, אלא האפקטיבית ביותר לקידום השלום.

בתקופתו כסגנו של ברק אובמה, נשיא ארה"ב, ביידן, למד שכדי לדחוף את ישראל לתהליך השלום אין להטיף לה מוסר מעל כל במה ציבורית. הדבר נתפס כיומרה צדקנית, בייחוד כשההטפה באה מאירופה, איתה לישראל יש מערכת יחסים היסטורית כה טעונה. את השיחה הנוקבת יש לקיים בתוך החדר (למשל במסגרת מועצת ההתאגדות). **יש לפתח יחסי אמון מול ישראל, ולעודד כל שעת כושר בה המצב הפוליטי, המנהיגותי והציבורי בה ובצד הפלסטיני בשל לחדש את תהליך השלום**. היחסים הביטורליים בין ישראל לרוב המדינות באיחוד האירופי השתפרו משמעותית בשנתיים האחרונות. כעת יש לשפר את יחסי ישראל-בריטניה".

בהנתן מלחמת רוסיה-אוקראינה, החשיבות של ברית המדינות הדמוקרטיות מול האוטוקרטיות מתחדדת הן עבור האיחוד האירופי, המחפש בעלות ברית חזקות ונכסיות, והן עבור ישראל. מעבר להיותה הדמוקרטית היחידה במזרח התיכון, ישראל מהווה גם מקור ליציבות אזורית (על אף חוסר היציבות של ממשלותיה). עם זאת, לאירופה, על אחת כמה וכמה לנוכח מלחמת רוסיה-אוקראינה, אסור להתעלם מהכיבוש הישראלי, המפר את הדין הבינלאומי ואת סט הערכים הדמוקרטיים והליברליים שהאיחוד מקדם ועל בסיסם הוא מתפקד. מדיניות הבידול, המפרידה בין ישראל הריבונית בתוך קווי 1967 לשטחים בהם לא החילה ריבונותה,

תימשך, ותמשיך לאותת בחוזקה לישראל על חוסר הלגיטימיות של משטר הכיבוש, ועל הדילמה החריפה שהשארית הפלסטינים תחת משטר כיבוש מציבה לישראל: [האמנם](#) היא משתייכת למועדון המדינות הדמוקרטיות והליברליות? מדינות ערב צריכות לאמץ ולהחיל גם הן מדיניות בידול זו.

המסקנה היא לא שאירופה צריכה לזנוח את רצונה לקדם שלום ישראלי-פלסטיני לאור הדין הבינלאומי והשיח הדמוקרטי ליברלי, אלא שעליה לבחון מחדש את הדרך לעשות זאת. אם אירופה רוצה לקדם שלום, היא יכולה לסייע בחיבור הסכמי אברהם ויחסי ישראל עם מדינות ערב עימן יש לה יחסי שלום/נורמליזציה, לטובת קידום השלום עם הפלסטינים. אין כאן דילוג על הסוגיה הפלסטינית, אלא בחינה כיצד ניתן לחבר את הפלסטינים ליחסים האזוריים המתפתחים, כך שאלו יתמכו בסופו של דבר בקידום שלום. גם אם פרס השלום הנכסף לא יושג כעת, עדיין ניתן לקדם ולבנות צעדים בוני אמון ומסד יחסים משופר על ידי שיתופי פעולה פרקטיים בין הצדדים, כהכנה ליום בו תהיה נכונת הדדית לחידוש תהליך השלום. האיחוד האירופי יכול למלא תפקיד מרכזי בתהליך שכזה.

1. ההזדמנויות הפרקטיות שעשויות להפתח עם כינוס המועצה

כינוס המועצה יחשב לנצחון מדיני לראש הממשלה ושר החוץ יאיר לפיד, ולדיפלומטים של משרד החוץ שגרמו לכך לקרות. אולם **נצחון מדיני זה יהיה חלקי אם לא יצליח להביא גם לקידום שיתוף הפעולה הפרקטי בין ישראל לאיחוד.** חלק זה יעסוק בהזדמנויות לקידום שיתופי פעולה אלו. עם כל הפיתוח הרב בשיתופי הפעולה השונים ביחסי ישראל והאיחוד האירופי, שעלה כמה וכמה מדרגות בעשורים האחרונים, יש בהם עוד פוטנציאל רב שניתן לממש לטובת שני הצדדים.

המטרה הפרקטית הראשית שכינוס מועצת ההתאגדות יכול לאפשר היא פתיחת שיחות על הסכם מסוג **Partnership Priorities** (הסכם עדיפויות לשותפויות). מדובר בגיבוש "רשימת עדיפויות" לשותפות בילטרלית, שתצביע על סדרי העדיפויות לקידום היחסים בשלוש עד חמש השנים הקרובות. כל עוד החלטת הזיקה נותרת על כנה, לא ברור אם הסכם כזה יכול להחתם. הנסיון ב-2017 להגיע לרשימת עדיפויות כזו נבלם על ידי מדינות חברות. יש לקוות כי קיום מועצת ההתאגדות יצליח לפרוץ את הדרך לכך מול המדינות המתנגדות ומול שירות החוץ האירופי. היה ותהיה החלטה מדינית שכזו, את השיחות על ההסכם ינהל מטעם הנציבות האירופית משרד השכנות (DG NEAR), המעוניין בפתיחתן, ובראשו עומד הנציב ורהלי (מהונגריה), שמחזיק בעמדות ידידותיות כלפי ישראל. או אז, **ישראל והאיחוד יצטרכו להחליט אילו תחומי מדיניות לתעדף ולהכניס לרשימה.** חלק זה פורס אפשרויות שונות, וכן צעדים נוספים להעמקת היחסים.

- **עדכון רשימת תחומי המדיניות האפשריים לפיתוח.** כיוון שהסכם המסגרת האחרון בין ישראל לאיחוד ("תכנית הפעולה") סוכם ב-2004, יש לעדכן את ההסכם החדש בתחומי מדיניות חדשים שחשיבותם התעצמה מאז, ו/או למסגרת מחדש. ישראל יכולה להתחבר לסדר היום שקבעה הנציבות לשנים 2019-2024 בתחום **שינויי האקלים ודיגיטליזציה, בדגש על בטחון אנרגיה ובטחון מזון** (ראו בהמשך) ויציבות אזורית בהנתן השינויים האזוריים שהסכמי אברהם והנורמליזציה חוללו. על כך ניתן להוסיף את תחומי הסייבר, **בינה מלאכותית, בריאות, טיפול במגיפות בכלל ובמגיפת הקורונה בפרט, ועוד.**

- **שיפור ההתמודדות עם שינויי האקלים.** על אף היות ישראל מדינה מובילה בקנה מידה עולמי בהמצאות טכנולוגיות בתחום המאבק בשינויי האקלים (פוד-טק, קליין-טק, אגרי-טק וכד'), והסקטור הפרטי שלה זוכה להשקעות הון זרות גדולות בתחום, היא רחוקה מלהצטיין ביישומן או בקביעת מדיניות ממשלתית שאפתנית. האיחוד האירופי הוא הגוף המוביל בעולם בקידום מדיניות וחקיקה והפניית משאבים לתחום. הוא יכול לייעץ לממשלת ישראל כיצד לגבש מדיניות ממשלתית שכזו. לא מדובר בסיוע כספי, אלא בייעוץ לקידום מדיניות הממשלה בתחום באופן מתכלל, נכון כלכלית וצודק

חברתית. בנוסף, על ישראל לבחון האם יש תכניות אירופיות בתחום האקלים שהיא יכולה להצטרף אליהן. בעבר נשקלה הצטרפות (כמשקיפה) לסוכנות איכות הסביבה האירופית שבדנמרק. בהנתן הזמן הרב שעבר, יש לשקול מחדש רעיון זה.

- **חיזוק שיתופי פעולה אזוריים.** האיחוד האירופי מהווה שחקן אזורי אקלימי משמעותי מול כל מדינות האזור. אחד היתרונות שלו כלפי ישראל הוא בכך שהוא מספק מסגרות אזוריות המחברות בינה לבין שכנותיה בדרום הים התיכון. אולם מסגרת אזורית זו, בה חברות מדינות שאינן מקיימות קשרים עם ישראל (כמו לבנון, אלג'יריה ותוניסיה, למשל) היא סד מגביל לישראל. **אירופה יכולה למלא תפקיד בחיזוק קשרי ישראל עם מדינות באזור.** בפברואר 2021 הנציבות האירופית פרסמה מסמך המתווה את האסטרטגיה לאזור דרום הים התיכון לשנים הקרובות (Renewed Partnership for the Southern Mediterranean). המסמך מאפשר לישראל לפתח יוזמות **שיתופי פעולה אזוריים**, תת-אזוריים או "משולשים"⁹, כלומר בינה לבין האיחוד ומדינה ערבית נוספת (אחת או יותר), בין אם מתוך מדינות השכנות הדרומיות, למשל ירדן, מצרים, מרוקו או הרשות הפלסטינית, ובין אם מבין מדינות הסכמי אברהם – איחוד האמירויות או בחריין (ואולי בעתיד סודן). היה ומועצת ההתאגדות תתכנס, יהיה ניתן ביתר קלות לקדם יוזמות פרקטיות אלו. לאיחוד האירופי יש **נכסיות** עבור ישראל מול מדינות מסוימות איתן היחסים השתפרו בשנה-שנתיים האחרונות, אך הם עדיין טעונים שיפור, כמו **ירדן** למשל. בארמון הירדני יש הערכה רבה לאיחוד האירופי. האיחוד יכול לרתום את שיתוף הפעולה בין ישראל וירדן בדרכים פרקטיות חדשות (דוגמת **הסכם מים תמורת חשמל** שלא התקדם מהר כצפוי מאז שנחתם, ותכנית **פיתוח הירדן הדרומי**).

- **ניצול הנכסיות של ישראל לאירופה ולאזור.** שיפור היחסים עם האיחוד האירופי, שיבוא עם כינוסה של מועצת האסוציאציה, יאפשר לישראל להביא לביטוי נרחב יותר את נכסיותה עבור האיחוד ועבור האזור. לישראל יש נכסיות רבה בכל הקשור ל**ניהול משק מים** (התפלת מים, שימוש במי קולחין, קמפיין חסכון הציבור במים, התייעלות משק המים בהקשר החקלאי ובכלל). ידע ומומחיות זו יכולים לשרת רבות את יעדי ישראל ומדינות האזור השחונות, ואת האיחוד שמייחל ליציבות מדינית, כלכלית וביטחונית במדינות האזור.

- **מלחמת רוסיה-אוקראינה העלתה באופן חד על סדר היום האירופי הבינלאומי את נושא מקורות האנרגיה ובטחון המזון.** נכסיותה של ישראל בתחום **האנרגיה** באה לידי ביטוי לאחרונה כאשר ישראל, מצרים והאיחוד האירופי חתמו בסוף יוני על מזכר הבנות לאספקת גז ישראלי דרך מתקני הנזלה במצרים לאירופה. פרויקט נוסף שנשקל הוא הנחת כבל חשמל שיחבר בין רשת החשמל הישראלית לזו של קפריסין, יוון ואולי איטליה. ניתן להקים פורום חשיבה מסודר בנושא יחד עם אירופה, ולהפוך את פורום הגז של מזרח אגן הים התיכון (EMGF) לפורום אנרגיה, הכולל אנרגיות מתחדשות.

- ישראל והאיחוד יכולים לבחון כיצד לשתף פעולה בתחום **בטחון המזון** לטובת מדינות האזור, מתוך אינטרס משותף לשמור על יציבותן ולהעלות את איכות החיים באזור (שתסייע למשל במניעת הגירה לא חוקית לאיחוד).

- בנוסף, ישראל יכולה לתרום רבות גם בנושא **הדיגיטליזציה** - נושא שהנציבות האירופית הבליטה בתכנית העבודה הפנים-אירופית והאזורית שלה.

- **הצטרפות לתכניות של האיחוד האירופי.** כבר עתה מתקיימות שיחות על הצטרפות ישראל לכמה תכניות של האיחוד האירופי. בין אם במסגרת 'הסכם עדיפויות לשותפויות' או לא, יש לבצע סקירה מקיפה יותר ועדכנית של התכניות ולהחליט אילו עוד תכניות מעניינות את ישראל. משרד האוצר ידרש לתת אור ירוק לתיקצוב השתתפות ישראל בתכניות אלו. החלטה זו צריכה להתקבל לא רק על סמך החזר כספי, אלא גם על סמך הרחבת שיתוף הפעולה הפרקטי לתחומים ולהיבטים חדשים.

⁹ "The EU will also be ready to explore further regional, sub-regional or trilateral cooperation and joint initiatives between partner countries across the board, including in light of the recent normalisation of relations between Israel and a number of Arab countries."

- **הסכם סחר בשירותים**, כולל שירותים פיננסיים, הגנה על השקעות ואנרגיה. נושאים אלו צוינו בעבר בהסכמים בין ישראל לאיחוד אך לא קודמו, וכדאי שמשד הכלכלה ביחד עם משרד האוצר יבחנו מחדש את כדאיותם. ניתן לדון על נושא זה במסגרת 'הסכם העדיפויות לשותפויות' בהקשר של קירוב דינים (אימוץ רגולציה של האיחוד האירופי) או הסרת חסמי סחר רגולטוריים בישראל. אך סביר שטיפול שורש בסוגיה יצריך משא ומתן על הסכם סחר חדש. בשלב הנוכחי יש לקדם שיח בנושא.

ז. סיכום

בעוד ארה"ב היא השותף הבטחוני הראשון במעלה, האיחוד האירופי הוא השותף הכלכלי והפרקטי האסטרטגי הראשי של ישראל. למרות שבשנים האחרונות ישראל מנסה לגוון את יחסי הסחר שלה, האיחוד עדיין נותר שותף ראשי עקב קרבתו הגיאוגרפית, הקרבה התרבותית, ההעדפות הצרכניות הדומות וכיוצ"ב, ולא נראה שמצב זה ישתנה בטווח הבינוני. יתכן שבשל מלחמת רוסיה-אוקראינה מצב זה אף יגבר. **מכאן חשיבות מיצויי האפשרויות ושדרוג היחסים בין ישראל לאיחוד האירופי.**

שינוי השיח והגישה שהובילו אשכנזי ולפיד כלפי האיחוד האירופי מתורגם כעת לשינוי מדיני שעתיד להוציא את יחסי ישראל-האיחוד האירופי מה"בור" המדיני בו התחפרו בעשור האחרון. לפיד הציב זאת כיעד ראשי, והיה שר החוץ הישראלי הראשון שביקר בבריסל, בירת האיחוד האירופי, חודש מהשבעת הממשלה, עוד לפני שרגלו נחתה בפריז או בברלין. **כינוס מועצת ההתאגדות יהווה הישג מדיני ותמונת ניצחון עבור לפיד. עבור האיחוד האירופי זו הזדמנות – אולי אחרונה בטווח הזמן הבינוני – לסיים את המצב הלא מועיל ואף מזיק מול ישראל בו לא מתקיים דיאלוג מדיני סדיר.**

קיום מועצת ההתאגדות לא צריכה להיות כלי לניגוח – לא בידי ישראל ולא בידי האיחוד האירופי. דיאלוג יכול להיות ביקורתי ונוקב, ולסייע בכך להבהרת עמדות הצדדים. חידוש מועצת ההתאגדות הוא גם אמצעי וגם סמל לחידוש הדיאלוג הבונה בין ישראל לאיחוד האירופי. שאיפת הסכם ההתאגדות היא שדו-השיח במועצה יהדק את היחסים, יתרום לפיתוח שותפות בת קיימא ויגביר הבנה הדדית וסולידריות. **לאחר שיפור היחסים הביילטרליים בין ישראל לרוב המדינות החברות באיחוד האירופי, הגיעה העת לבנות מחדש את יחסי אמון בין האיחוד האירופי וישראל, גם כמטרה בפני עצמה וגם כדי לחזק את הסכמי אברהם והנורמליזציה ולעודד כל שעת כושר לחידוש תהליך השלום עם הפלסטינים.**

כינוס מועצת ההתאגדות היא הדלת הראשית לפיתוח ושדרוג היחסים עם האיחוד האירופי. כינוס המועצה יהווה הישג מדיני בפני עצמו. אולם המלאכה רחוקה מלהיות שלמה. בפני שר/ת החוץ הבא/ה של מדינת ישראל והממשלה בכללותה יעמוד האתגר כיצד **למנף את חידוש הדיאלוג המדיני לכדי שיתופי פעולה מעשיים** בין ישראל לאיחוד האירופי, שיזלגו גם לקשרים בין ישראלים ואירופים, בין מדינות ואזרחים באזור, לטובת קידום שגשוג וצמיחה, שלום, יציבות ודמוקרטיה, ולמאבק משותף באתגרים האזוריים. **יש לקדם את היחסים לטובת שני הצדדים תחת כל ממשלה שהיא.**