

## מדיניות הבידול בין ישראל הריבונית לשטחים שונה מהותית מתנועת החרם

ד"ר מאיה שיאון צדקיהו, ביחד עם שירה הירש\*

מאי 2020

### א. מבוא

מדיניות הבידול (דיפרנציאציה, Differentiation policy), אותה מוביל האיחוד האירופי, מתמקדת בהבחנה בין מדינת ישראל הריבונית בתוך גבולות 1967 לבין השטחים הכבושים. לעומת זאת, תנועת החרם (BDS - Boycott, Divestment and Sanctions Movement) מובילה מהלכי חרם, סנקציות ומשיכת השקעות שנוגעים לכל מדינת ישראל. השיח הציבורי בישראל נוטה לעתים קרובות לבלבל בין השתיים – שלא בכוונה עקב חוסר ידע, או במתכוון עקב השקפת עולם פוליטית – למרות שהן שונות זו מזו באופן מהותי. מטרת נייר זה היא לשרטט הבחנה מבוססת בין השתיים, מתוך הנחה שהבנת ההבדל ביניהן יאפשר לישראל לנהל שיח חיובי יותר ומתלהם פחות עם האיחוד האירופי, לצד מאבק בלתי מתפשר בתנועת החרם.

מדיניות הבידול של האיחוד האירופי מבקשת להמשיך לקיים את הסכמי הסחר ושיתוף הפעולה עם מדינת ישראל בגבולות 1967, תוך שמירה על החוק הבינלאומי ועל תקנות פנים-אירופיות להגנת הצרכן, זאת לעומת תנועת החרם שפועלת להטלת חרם וסנקציות על כל מדינת ישראל. מדיניות הבידול שואפת לתמרץ את ישראל להגיע לשולחן המשא ומתן עם הפלסטינים, מתוך הכרה הדדית בערך היחסים שבין ישראל לאיחוד. לעומת זאת, תנועת החרם מציבה מטרות שהיה ותתממשנה במלואן (למשל, זכות השיבה וביטול חוק השבות) משמען סופה של מדינת ישראל כמדינה יהודית. במדיניות הבידול יש אלמנט של גינוי נורמטיבי, אך אין בה דה-לגיטימציה של מדינת ישראל כולה, כפי שמובילה תנועת החרם. בעוד מדיניות הבידול מיישמת את המשפט הבינלאומי הקיים, תנועת החרם מנסה להוביל לשינוי בתודעה הבינלאומית כלפי ישראל שבגבולות 1967.

ההשלכות הכלכליות של מדיניות הבידול ושל תנועת החרם זניחות כיום. אולם לטווח הבינוני והרחוק, הסכנה בפעילות תנועת החרם גבוהה מזו של מדיניות הבידול, היות והיא לא מוגבלת רק להתנחלויות. לאחרונה, פרסם האו"ם רשימת עסקים שפועלים בהתנחלויות, ובעתיד יכולה הרשימה להוות אמצעי להחרמת ההתנחלויות ולגרום נזק לחברות גדולות שממלאות תפקיד משמעותי בכלכלת ישראל. האיחוד האירופי לא רואה במדיניות הבידול בה הוא נוקט כל קשר לתנועת החרם, לה מתנגדות חלק ממדינות אירופה.<sup>1</sup>

### ב. מדיניות הבידול בין ישראל הריבונית לשטחים

מדיניות הבידול משמעה נקיטת צעדים על ידי צד שלישי (האו"ם, האיחוד האירופי, מדינות וארגונים שונים) להפרדה משפטית, כלכלית ומעשית בין מערכת היחסים ההסכמית המתנהלת עם מדינת ישראל שבגבולות 1967, לבין ישויות ופעילויות של ישראל/ישראלים מעבר לגבולות 1967 – ביהודה ושומרון, רצועת עזה, מזרח ירושלים ורמת הגולן (להלן "השטחים"), כשהאחרונים מוחרגים מהיחסים הביטורליים עם ישראל. כלומר, קיום יחסים והסכמים בינלאומיים עם ישראל נעצרים בגבולות 1967 ולא חלים בשטחים. ההפרדה הזו מבוססת על הגישה הרווחת ביחסים הבינלאומיים, שמתנגדת לתפיסת שטחים על ידי מדינות במלחמות (בין

\* ד"ר מאיה שיאון צדקיהו היא מנהלת התכנית ליחסי ישראל-אירופה במכון מיתוים, נשיאת האגודה הישראלית לחקר האינטגרציה האירופית ומרצה בפורום אירופה באוניברסיטה העברית ובתכנית ללימודי האיחוד האירופי באוניברסיטת תל-אביב; שירה הירש היא מתמחה וסטודנטית למשפטים ובתכנית הרב-תחומית במדעי הרוח באוניברסיטת תל אביב.  
<sup>1</sup> סוזנה טרסטל, "אשרור התקנות האירופיות לסימון מוצרים אינו חרם", הארץ, 11 דצמבר 2019.

אם מדובר בהתקפה או הגנה). גישה זו נובעת מלקחי מלחמת העולם השנייה ומהסדר הליברלי שנוסד לאחריה, ומעוגנת במשפט הבינלאומי.

### האיחוד האירופי ומדיניות הבידול

אחד מעקרונות היסוד של האיחוד האירופי הוא שמירה על שלטון החוק (rule of law). אימוץ מדיניות הבידול על ידי האיחוד נובע ממטרה פנימית ליישום מדיניות האיחוד האירופי בדבר כיבוד המשפט הבינלאומי, שאינו מכיר בריבונות ישראל בשטחים שמעבר לקו 4 ביוני 1967. העמדה האירופית מאז 1977 היא שההתנחלויות מפרות את אמנת ז'נבה הרביעית (משנת 1949), האוסרת על העברת אוכלוסיה מהמדינה הכובשת לשטח הכבוש. עמדה זו עקבית לאורך השנים, ותואמת את המשפט הבינלאומי ואת החלטות מועצת הביטחון של האו"ם. למדיניות הבידול יש גם מטרה חיצונית – גינוי הכיבוש (ובייחוד ההתנחלויות) מחד, ומינוף עמדת האיחוד האירופי ככלי שיתמרץ את ישראל לקדם שלום עם הרשות הפלסטינית על בסיס גבולות 1967 מאידך.

המחלוקת המשפטית בין האיחוד האירופי לישראל על התחולה הטריטוריאלית של ההסכמים ביניהם – כלומר, האם הם חלים גם מעבר לקו הירוק או לא – החלה כשנתיים לאחר שחתמו בנובמבר 1995 על הסכם ההתאגדות (Association Agreement). ההסכם, שהגדיר את היחסים בין ישראל לאיחוד האירופי, שדרג את אזור הסחר החופשי על מוצרי תעשייה בין הצדדים.<sup>2</sup> נושא הפטור ממכס עמד במוקד הוויכוח: היכן ההסכם חל ופוטרו סחורות ישראליות ממכס כאשר הן מיוצאות לאיחוד האירופי והיכן אינו חל? האם ההסכם חל רק על ישראל בגבולות 1967 או גם על השטחים? המחלוקת הלכה והחריפה עד לאולטימטום שהציב האיחוד האירופי, שהוביל ב-2004 את שר התעשייה והמסחר דאז, אהוד אולמרט, להסכים לבידול בתחולת הפטור ממכס על הייצוא מהשטחים למדינות האיחוד האירופי.<sup>3</sup> החלטת אולמרט התקבלה כיוון שהאיחוד האירופי הוא שותף הסחר הראשי של ישראל, והחלת מכס על הייצוא לאיחוד האירופי היתה פוגעת פגיעה קשה ביצואנים ובכלכלת ישראל. מ-2005, האיחוד האירופי גובה מכס על הסחורות המיוצאות אליו מההתנחלויות, ומדיניות זו קיבלה משנה תוקף ב-2010 על ידי בית הדין האירופי לצדק בפסק דין בריטה.<sup>4</sup> ממשלת ישראל העמידה קרן שיפוי עבור היצואנים מהשטחים בגובה המכס שנגבה מהם על ידי האיחוד האירופי.<sup>5</sup>

לא מדובר בחרם אירופי על תוצרת מיהודה, שומרון ורמת הגולן, אלא בגביית מכס המייקרת את מחיר המוצר בשווקים הללו. כלומר, יצוא מהשטחים יכול להימשך באין מפריע, והפגיעה היא בתחרותיות הסחורה בלבד, כשבפועל השיפוי מצד הממשלה שומר על התחרותיות שלהן. ההשלכות הכלכליות על המשק הישראלי זניחות. סך הייצוא מהשטחים הוא כחצי אחוז מסך כל הייצוא הישראלי, וכאחוז וחצי מסך הייצוא לאיחוד האירופי.<sup>6</sup> לעומת זאת, האיחוד האירופי הוא שותף הסחר הראשי של ישראל, והיצוא הכולל אליו (סחורות ושירותים) עמד ב-2019 על כ-16 מיליארד דולר. כ-34 אחוזים מסך יצוא הסחורות של ישראל מגיע לאיחוד האירופי.<sup>7</sup> המשמעות של החלת מכס על ייצוא זה היתה פגיעה כלכלית חמורה למשק בישראל, שכן כ-30 אחוזים מהתמ"ג של מדינת ישראל מקורו בייצוא.<sup>8</sup>

ב-2013 האיחוד האירופי הרחיב את מדיניות הבידול מתחום המכס לכלל תחומי ההתקשרות המשפטית עם ישראל. ביוני 2013 הוחלה לראשונה מדיניות הבידול בהסכם השתתפות ישראל בתכנית המחקר והחדשנות האירופית "הורייזון 2020". זוהי תכנית המחקר הגדולה ביותר בעולם, שהושקה ב-2014 ותהיה בתוקף עד סוף שנת 2020. היא מהווה את מקור המימון השני בגודלו למחקר מדעי ותעשייתי בישראל, אחרי הממשלה, וחשיבות השתתפות ישראל בה רבה.<sup>9</sup> שירות החוץ האירופי פרסם קווים מנחים (Guidelines) שנועדו לוודא

<sup>2</sup> הסכם ההתאגדות נחתם בזמן תהליך אוסלו, כשהציפייה היתה שגבולות הקבע של ישראל יקבעו במשא ומתן עם הפלסטינים. בסעיף 83 להסכם מוגדרת התחולה הטריטוריאלית שלו לגבי מדינת ישראל באופן מעורפל, כך שכל צד יוכל להבינו כרצונו: "This Agreement shall apply [...] to the territory of the State of Israel."

<sup>3</sup> בידול המכס הוסכם בין הצדדים בהסכם טכני (Technical Agreement). המכס חל על מוצרי התנחלויות בלבד, ואילו מוצרים פלסטינים מוסדרים על ידי הסכם התאגדות זמני נפרד עם האיחוד האירופי, שנחתם ב-1997.

<sup>4</sup> [Case C-386/08 Firma Brita GmbH v Hauptzollamt Hamburg-Hafen](#), 25 February 2010.

<sup>5</sup> ["דו"ח חוק חופש המידע"](#), משרד הכלכלה והתעשייה, 2018, עמ' 8.

<sup>6</sup> משרד האוצר, "כלכלת ישראל בצל קמפיין הדה-לגיטימציה: התפתחויות בשנים האחרונות", 2015, עמ' 7.

<sup>7</sup> היחידה הכלכלית, מכון הייצוא הישראלי, ["התפתחויות ומגמות ביצוא הישראלי – סיכום מוקדם לשנת 2019"](#), ינואר 2020.

<sup>8</sup> מכון הייצוא, ["היצוא הישראלי - אתגרים ופתרונות"](#), ספטמבר 2015 וראו גם:

["Israel trade statistics"](#), World Integrated Trade Solutions.

<sup>9</sup> ישראל חברה-גלווית בתכנית המחקר והפיתוח האירופית מאז 1996. התכנית היא רב-שנתית, ומתחדשת כל פעם שיש לאיחוד האירופי מסגרת תקציב חדשה. בכל אחת מארבע נקודות הידוש האלו בשני העשורים האחרונים ישראל בחרה לשוב ולהצטרף

שהסכם השתתפות ישראל בתכנית לא יחול על השטחים. לאור חשיבות התכנית, לאחר לחץ פנימי ניכר מהקהילה האקדמית והמדעית, ובעקבות משא ומתן עם האיחוד האירופי שנמשך עד לרגע האחרון, ממשלת ישראל "הסכימה שלא להסכים" – הסעיף הטריטוריאלי בהסכם יחול, אך ישראל הוסיפה מספר הסתייגויות, הראשית מביניהן מבהירה שמדינת ישראל אינה שותפה לעמדת האיחוד האירופי לפיו השטחים הכבושים אינם חלק משטחה. בנוסף, כפיצוי משרד המדע והטכנולוגיה החליט להקצות מענקים לחוקרים שאינם זכאים לגשת למענקי מחקר בינלאומיים.<sup>10</sup> 'הסעיף הטריטוריאלי' שנכלל בקווים המנחים האירופיים קיבל בהדרגה תוקף לכלל ההסכמים בין ישראל לאיחוד האירופי.

בנובמבר 2015 המליץ האיחוד האירופי על סימון מוצרים המיוצרים בהתנחלויות (labeling), כהמשך למדיניות הבידול.<sup>11</sup> ההמלצה נועדה להביא ליישום רגולציות אירופיות של הגנת הצרכן בדבר סימון מדויק ולא מטעה של ארץ הייצור, והיא חלה רק על מוצרים עליהם יש רגולציית הגנת הצרכן.<sup>12</sup> המלצת האיחוד האירופי היתה לסמן את מוצרי ההתנחלויות כך: "Product from the [West Bank] (Israeli settlement)", כאשר במקום הגדה המערבית ניתן לציין The Golan Heights / East Jerusalem / Gaza Strip. ההמלצה לסימון המוצרים לא היתה מחייבת כלפי המדינות החברות באיחוד האירופי, וכל מדינה יכולה לבחור אם לאמץ אותה.<sup>13</sup> בפועל, מדינות שכבר החילו סימון מוצרים (למשל, בריטניה, אירלנד, שבדיה, הולנד, בלגיה ודנמרק) המשיכו בכך. עד כה מבין המדינות החברות באיחוד האירופי רק צרפת שינתה את מדיניותה בעקבות ההמלצה, ובנובמבר 2016 הוציאה תקנה לסמן מוצרי התנחלויות.

פסק דין פסגות מנובמבר 2019 עיגן את המלצת סימון המוצרים בפסיקה משפטית.<sup>14</sup> בעקבות עתירה שהגיש יקב פסגות, נדרש בית הדין האירופי לצדק להכריע האם תוצרי היקב, שממוקם מזרחית לרמאללה, צריכים להיות מסומנים כמוצרים מישראל או מהתנחלות ישראלית. לפי פסיקת בית הדין, סימון מוצר שיוצר מחוץ לגבולות 1967 כמוצר שיוצר בישראל מהווה הטעיית הצרכן, ונדרש סימון ברור שיאפשר לצרכן לדעת את מקור המוצר המדויק.<sup>15</sup> מידת יישום מדיניות הבידול בקרב המדינות החברות באיחוד האירופי משתנה ממדינה למדינה ומהסכם להסכם. מחקר שבדק כ-260 הסכמים בילטרליים בין המדינות החברות באיחוד האירופי לישראל מצא שרוב המדינות החברות לא מקיימות את מדיניות הבידול באופן אחיד, אלא פועלות בצורות מגוונות.<sup>16</sup>

לתכנית החדשה. הרשות לחדשנות, "הורייזן 2020": מענקים מעל 440 מיליון אירו הוענקו ל-890 חברות וחוקרים ישראלים עד סוף שנת 2016, 22 במרץ 2018; מרכז המחקר והמידע, "השתתפות מדינת ישראל בתוכנית המסגרת למחקר ופיתוח של האיחוד האירופי", 6 בפברואר 2014.

<sup>10</sup> מענקים אלו מיועדים בייחוד לאוניברסיטת אריאל. משרד המדע והטכנולוגיה, "קול קורא להגשת הצעות למחקר במרכזי המו"פ האזוריים שאינם זכאים לגשת למענקי מחקר בינלאומיים לשנת 2019", אתר השירותים והמידע הממשלתי, 4 ביולי 2019; גם ארה"ב אינה מאפשרת מימון לחוקרים ישראלים במוסדות שבשטחים. פנחס וולף "אירופה וארה"ב מחרימות המחקרים? ישראל תפצה", וואלה, 13 בינואר 2011.

<sup>11</sup> "Interpretative Notice on indication of origin of goods from the territories occupied by Israel since June 1967," *European Commission*, Brussels, 11 November 2015.

<sup>12</sup> צעד זה ננקט כתוצאה מהחלטת מועצת שרי החוץ מ-14 במאי 2012, ס' 6. הנציבות איתרה את הרגולציות הנוגעות לסימון מקור מוצרים באיחוד האירופי כגון: קוסמטיקה, פירות וירקות טריים, ביצים, דגים, יין, בשר, דבש ושמן זית. המלצת סימון המוצרים מתייחסת לסחורות אלו בלבד.

<sup>13</sup> שרי החוץ של 16 מדינות תמכו בצעד זה ופנו במכתב לשרת החוץ של האיחוד האירופי כדי לקדם את סימון המוצרים. מדינות אלו היו: צרפת, בריטניה, ספרד, איטליה, בלגיה, שוודיה, מלטה, אוסטריה, אירלנד, פורטוגל, סלובניה, הונגריה, פינלנד, דנמרק, הולנד ולוקסמבורג. ברק רביד, "16 שרי חוץ מהאיחוד האירופי קוראים לסימון מוצרים מההתנחלויות", הארץ, 16 באפריל 2015. Anders Persson "'EU differentiation' as a case of 'Normative Power Europe' (NPE) in the Israeli-Palestinian conflict", *Journal of European Integration*, 40:2, 193-208, DOI: 10.1080/07036337.2017.1418867, 2018.

<sup>14</sup> *Case C-363/18 Organisation juive européenne, Vignoble Psagot Ltd v Ministre de l'Économie et des Finances*, 12 November 2019.

<sup>15</sup> Raphael Ahren, "On labeling settlement goods, the European Union is far from united," *The Times of Israel*, 2 December 2019.

<sup>16</sup> ישנן מדינות שביצעו שינויים נקודתיים בפרויקטים למול ישראל, ו-18 מדינות פרסמו נהלים אשר מהירים את עסקיהן מפני התקשרות עם ישויות מההתנחלויות. אולם רוב ההסכמים הדו-צדדיים בין ישראל למדינות האירופיות הם בעלי פוטנציאל להיטיב עם ההתנחלויות. יותר ממחצית מההסכמים שנבדקו על ידי לובאט לא כללו כל סעיף טריטוריאלי, וכרבע מההסכמים כוללים סעיפים עמומים. עד כה, הממשלות של המדינות החברות באיחוד האירופי עשו מעט מאוד מאמצים כדי לאכוף את ההנחיות של האיחוד בנושא. עם זאת, יש לציין כי שותפת הסחר הראשית של ישראל באירופה, בריטניה, הכריזה שלאחר ברקס (יציאתה מהאיחוד האירופי) היא תמשיך שלא להחיל את הסכמי הסחר שלה על ההתנחלויות. Hugh Lovatt, "EU Differentiation and the Push for Peach in Israel-Palestine," *European Council of Foreign Relations*, 2016.

## דוגמאות נוספות מהעולם לאימוץ מדיניות הבידול

האיחוד האירופי אמנם מוביל את הדרך בכל הנוגע לאימוץ מדיניות הבידול, אך אינו הגורם הבינלאומי היחיד שעושה כן. בדצמבר 2016, אימצה מועצת הביטחון של האו"ם את החלטה מספר 2334. ההחלטה מהווה גינוי נחרץ למדיניות ההתנחלויות של ממשלת ישראל ודורשת הפסקת כל פעילות הנוגעת להתנחלויות כדי לשמר את האפשרות להגיע לפתרון שתי-המדינות. ההחלטה אינה כוללת סנקציות על ישראל בגין אי-יישומה, אך הפרתה יכולה להוות בסיס להחלטה עתידית שתכלול סנקציות כאלו.<sup>17</sup> בפברואר 2020, פרסם האו"ם רשימה של 112 עסקים אשר פועלים בשטחים, זאת לבקשת וועדת זכויות האדם של האו"ם.<sup>18</sup> הרשימה לא כללה צעדים מעשיים נגד אותם עסקים, אך פרסום הרשימה נתפס כאמצעי בקידום החרמה של ההתנחלויות. צעד שכזה אינו בגדר חרם על ישראל כולה, ולכן נחשב לגיטימי ומקובל יותר בקרב ממשלים, ארגונים וקהלים שונים. החברות שמופיעות ברשימה כוללות כמה מהחברות הגדולות במשק הישראלי (בהן בזק, שופרסל, סלקום ושורת בנקים) לצד 18 חברות רב-לאומיות. היה והרשימה תוביל לחרם והסטת השקעות מאותן חברות, תיתכן פגיעה משמעותית יותר בכלכלת ישראל מאשר מדיניות הבידול האירופית.

גם לארה"ב יש מדיניות רשמית החל ב-1995 לסימון מוצרים מהשטחים, אך היא שונה במהותה מהמדיניות האירופית. מקור מדיניות זו בבקשה להוציא הנחיה על חובת ואופן סימון מוצרים שהגישה ב-1994 מחלקת המדינה האמריקאית למשרד האוצר. בתגובה, שירות המכס האמריקאי הוציא הודעה על חובת ואופן סימון כל המוצרים המיוצרים בגדה המערבית וברצועת עזה, ואסר על סימוןם כ"מיוצרים בישראל" או על כל שימוש אחר במילה ישראל בהקשר זה.<sup>19</sup> מדיניות ארה"ב אינה מפרידה בין מוצרי התנחלויות למוצרים פלסטינים, אלא מחייבת את כלל המוצרים שיוצרו בשטחים באותו סימון: "מוצר המיוצר בגדה המערבית ו/או עזה". הסימון הוא גאוגרפי בלבד, ללא המילה התנחלויות. במובן זה, הסימון אינו שואף ליצור בידול המייחד התנחלויות ישראליות, ואינו מאפשר לצרכן אמריקאי להבדיל על בסיסו בין מוצר מההתנחלויות למוצר פלסטיני. הבדל נוסף הוא כי המדיניות האמריקאית אינה חלה על רמת הגולן ואינה מציינת בהודעתה את מזרח ירושלים כחלק מהשטחים, כפי שעושה האיחוד האירופי מאז 2004, וזאת על אף שמבחינת העמדה הרשמית של הממשל האמריקאי מאז 1967 (עד לנשיא טראמפ), ארה"ב לא הכירה בריבונות ישראל במקומות אלו. כלומר, להבדיל מהאיחוד האירופי, עמדת ארה"ב אינה נגזרת מהנחיות המשפט הבינלאומי, אלא היא תוצאה של הסכמי אוסלו ומהווה הכנה להסכם שלום בין ישראל לפלסטינים ולהקמת מדינה פלסטינית. אי-יישום תקנה זו אמור לגרום להטלת 10 אחוזי מס. אולם פעולת האכיפה תלויה ברשות המכס בכל אחת מ-50 המדינות בארה"ב, ומבדיקות נקודתיות לא נראה כי מדיניות זו מיושמת ונאכפת בפועל על ידן.<sup>20</sup>

להבדיל מהמדיניות האירופית האקטיביסטית והיוזמת, המבדילה בין מוצרי התנחלויות לבין מוצרים פלסטינים, ומכלילה את רמת הגולן ומזרח ירושלים תחת המלצת סימון המוצרים, המדיניות האמריקאית אינה מפרידה, כאמור, בין מוצרי התנחלויות לבין מוצרים פלסטינים ואינה מכלילה את רמת הגולן ומזרח ירושלים בהנחיתה. כמו כן, לרוב, הממשל האמריקאי בחר בשנים האחרונות להימנע מפעולה אקטיבית בנושא ונמנע מהפיכת המלצת סימון המוצרים לכלי פעיל שיש בו היבטים פוליטיים. בסוף 2016, בימי הנשיא אובמה, פורסמה תזכורת להוראת סימון המוצרים, שנועדה ככל הנראה להעביר מסר פוליטי לישראל. הבדל משמעותי נוסף בין המדיניות האמריקאית לאירופית הוא בסוגית המכס על מוצרים מהשטחים, בה ארה"ב לא נוקטת במדיניות בידול. הסוגייה הוסדרה ב-1997 כשארה"ב אישרה את הרחבת הפטור ממכס מתוקף הסכם הסחר החופשי עם ישראל (1985), כך שיוחל גם על מוצרים מהגדה המערבית ורצועת עזה, ומאז לא

<sup>17</sup> פנינה שרביט ברוך, "החלטת מועצת הביטחון 2334 – ניתוח ומשמעות", המכון למחקרי ביטחון לאומי, 30 בדצמבר 2016.  
<sup>18</sup> [UN rights office issues report on business activities related to settlements in the Occupied Palestinian Territory](https://www.un.org/press/en/2020/02/20200202.unrightsreport.shtml), United Nations Human Rights, Office of the High Commissioner.

<sup>19</sup> ההנחיות הקודמות היו סימון המוצרים בכמה אופנים אפשריים, כולל שימוש במילה ישראל. להוראות שירות המכס של ארה"ב: US Customs, Country of Origin Marking of Products from the West Bank and Gaza, Notice of Policy, T.D. 95-25, 60 Fed. Reg. 17607-01 (April 6, 1995); US Customs, Country of Origin Marking of Products from the West Bank and Gaza, Notice of Policy, T.D. 97-16, 62 Fed. Reg. 12269-02 (March 14, 1997); US Customs and Border Protection, "West Bank Country of Origin Marking Requirements," 23 January 2016.

<sup>20</sup> AFP and Times of Israel Staff, "US issues telling reminder of labeling rules on Israeli products from West Bank," *The Times of Israel*, 28 January 2016; Josh Ruebner, "Labeling Israeli settlement products is US law, too," *The Hill*, 23 December 2015; Lara Friedman, "Settlement Product Labeling Policies, U.S. vs. EU," APN, 27 January 2016.

שונתה.<sup>21</sup> ישנם גם הסכמים בין ארה"ב לישראל שאינם חלים על השטחים, כגון הסכמי מחקר. המדיניות האמריקאית בנושא הבידול הקדימה בשנים רבות את האיחוד האירופי, אך כמעט שלא מקבלת חשיפה תקשורתית בישראל.<sup>22</sup>

לאחרונה, הוסיפה דרום קוריאה סעיף טריטוריאלי שמחריג את ההתנחלויות להסכם הסחר עם ישראל, שנחתם באוגוסט 2019. דרום קוריאה היא הכלכלה ה-11 בגודלה בעולם, וזהו הסכם ראשון מסוגו לישראל באסיה. גם בו הסכימה מדינת ישראל שלא להסכים עם דרום קוריאה על התחולה הטריטוריאלית של ההסכם, ומשרד הכלכלה הקים קרן שיפוי שתפצה יצואנים מההתנחלויות שיפגעו מתשלום מכס על ייצוא לדרום קוריאה. ההסכם טרם אושרר בכנסת.<sup>23</sup> נראה כי ממשלת ישראל מעדיפה את קידום הסחר של מדינת ישראל גם במחיר הפוליטי של בידול, אם כי מבחינת המשפט הבינלאומי התחולה הטריטוריאלית של הסכמים כלכליים לא מהווה תקדים להכרה או לדחייה של ריבונות מדינה בשטחים אלו.

ישנם גם ארגוני חברה אזרחית בעולם, ובהם גם ארגונים יהודים, המצדדים בגישת הבידול. בארה"ב, למשל, ארגון J Street מדווח על כספי מוסדות יהודיים אשר מועברים לתמיכה בפעילויות בגדה המערבית. הארגונים מונעים מאג'נדה שרואה בהכרה בהתנחלויות מכשול לפתרון שתי-המדינות ועוול מוסרי.<sup>24</sup> גם אנשים פרטיים נוקטים לעתים יוזמות לקידום בידול. כך, למשל, בשנת 2019 התקבלה בבית משפט קנדי עתירתו של דיוויד קטנבורג בנוגע לסימון יינות שיוצרו בהתנחלויות. קטנבורג מגדיר עצמו כיהודי פעיל זכויות אדם שסבור שהפלסטינים חיים תחת כיבוש צבאי קבוע ואפרטהייד. מטרתו הינה סימון מדויק של מקור הייצור בכדי לאפשר לצרכנים הקנדיים להחליט אם הם תומכים בהתנחלויות.<sup>25</sup>

## ג. תנועת החרם

תנועת החרם הוקמה ב-2005 על ידי פלסטינים, ומקבלת השראה מתנועות דומות שפעלו לקדם חרם על משטר האפרטהייד בדרום אפריקה משנות ה-1960. התנועה שואפת לייצר לחץ על ישראל באמצעות קריאה לחרם עליה (בכל המישורים – חרם מדיני, כלכלי, אקדמי, בתחום התרבות והספורט ועוד), הטלת סנקציות ומשיכת השקעות.<sup>26</sup> קריאה זו מתייחסת לכל מדינת ישראל, ללא הפרדה בין ישראל בגבולות 1967 לבין השטחים. זו תנועה העושה דה-לגיטימציה ואף דמוניזציה לישראל, ומפיצה ומעודדת שנאת ישראל.

הגוף שמוביל את התנועה, "הוועדה הלאומית ל-BDS", יושב ברמאללה. הוועדה קובעת את המדיניות הכללית, אך זו אינה תנועה היררכית מאורגנת, אלא רשת שמורכבת מכ-170 תתי-קבוצות שפועלות באופן עצמאי ברחבי העולם, ולוועדה אין שליטה או יכולת להפעיל סנקציות על הקבוצות השונות. לכן, הגדרת המטרות יכולה להשתנות מקבוצה לקבוצה. ואולם, הוועדה הלאומית הציבה שלוש מטרות מרכזיות: סיום הכיבוש הישראלי, שוויון עבור האזרחים הישראלים הפלסטינים והכרה בזכות השיבה של הפליטים הפלסטינים. הגם שבקריאה ראשונית המטרות הללו אינן נשמעות קיצוניות, משמעותן המלאה היא ביטול חוק השבות והפסקת קיום מדינת ישראל כמדינת העם היהודי. תנועת החרם דוחה את הציונות, ובפלאים שלה ניתן לזהות דעות אנטישמיות.

הוועדה הלאומית פרסמה מספר רשימות המציגות את הישגיה העיקריים של תנועת החרם בראייתה: הצהרות תמיכה וקריאות לחרם מצד גורמים שונים (כגון אגודות אקדמיות), ביטולי הופעות, ביקורים ואירועים, ופסיקות משפטיות וחקיקות שהתקבלו או שבוטלו. דוגמה בולטת הוא ביטול משחק הידידות ארגנטינה-ישראל ב-2018

<sup>21</sup> שם.

<sup>22</sup> Congressional Research Service, [U.S. Foreign Aid to Israel](#), 7 August 2019, pp. 25-26.

<sup>23</sup> טל שניידר, "שר הכלכלה: הסתיים המו"מ עם דרום קוריאה להסכם אזור סחר חופשי", *גלובס*, 21 באוגוסט 2019; אלישע בן קימון ואיתמר אייכנר, "ישראל תפצה תעשיינים מין"ש שיפגעו מהסכם הסחר עם קוריאה", *Ynet*, 21 באוגוסט 2019; רוני לינדר, "הנשיא ריבלין: הסכם הסחר החופשי עם דרום קוריאה צפוי להיחתם בשבועות הקרובים", *דה מרקר*, 16 ביולי 2019.

<sup>24</sup> "Settlements & Creeping Annexation", *J Street*; "AJC 2019 Survey of American Jewish Opinion", *AJC*, 2 June 2019.

<sup>25</sup> [2019 FC 1003 David Kattenbur V Attorney General of Canada](#), 29 July 2019. Note that the Canadian government stated that it would appeal the court's decision: "[Canada to appeal ruling that settlement wines can't be labeled 'Made in Israel'](#)", *The Times of Israel*, 7 September 2019.

<sup>26</sup> "What is BDS?", *BDS*.



בו שחקן הכדורגל ליונל מסי היה אמור להשתתף. אמנם לא אחת ישנו פער בין ההישגים שהתנועה זוקפת לעצמה לבין ההתרחסות בפועל, אך בעידן הנוכחי ייתכן שהדימוי ועיצוב התודעה חשובים לא פחות.<sup>27</sup>

המחלקה לקשרים בין לאומיים במשרד האוצר פרסמה ב-2015 דו"ח אשר ניסה לבחון את השפעת תנועת החרם על הכלכלה הישראלית. לפי הדו"ח, לא היתה פגיעה ממשית בכלכלת ישראל, ורוב המדינות, העסקים והמשקיעים בעולם שומרים על יחסים תקינים עם ישראל בשל שיקולים פרגמטיים. ישנן מעט חברות שפרסמו בגלוי כי הפסיקו עסקיהן בישראל ומשכו השקעות בגלל הכיבוש.<sup>28</sup> עם זאת, הדו"ח הזהיר מפני תסריטים קיצוניים שיכולים להתרחש אם מדינות מהמערב יצטרפו לחרם. בנוסף, צוינו בו מחקרים אקדמיים שמצביעים על השפעתה המרובה של תדמית מדינה על הכלכלה שלה.<sup>29</sup> ניתוח שנעשה במכון למחקרי ביטחון לאומי טוען גם הוא שעל תנועת החרם להתגבר על אתגרים משמעותיים כדי להסב נזקים משמעותיים לכלכלה הישראלית. ראשית, חלק ניכר של הייצוא הישראלי אינו רגיש למסעות הפרסום שקוראים לחרם, מכיוון שמדובר במרכיבי ביניים המוטמעים במגוון מוצרים. שנית, השותפות של ישראל אמנם יוכלו למצוא תחליפים למרבית המוצרים הישראליים, אך הדבר יטיל עלויות על תעשיינים רבים בעלי כוח פוליטי, והאחרונים יקשו על יישום החלטות שפוגעות בהם. בנוסף, סחורות רבות שמוצאות מישראל בידי חברות בינלאומיות, אשר צפויות לנסות לרתום את מדינות האם שלהן לבלום צעדי חרם שיפגעו באינטרסים הכלכליים שלהן.<sup>30</sup>

השלכות של קמפיין תנועת החרם ניכרות בהעתקת מפעלים מהשטחים לתוך ישראל. כך, למשל, מפעל סודה סטרים ששכן במישור אדומים הועבר ללהבים/רהט, מפעל בייגל-בייגל הועתק מאזור התעשייה "ברקן" שליד אריאל לצפת, ולצד מפעל מוצרי "אהבה" שהיה בקיבוץ מצפה שלם הוקם מפעל נוסף במועצה האזורית הסמוכה, תמר, שבתחומי הקו הירוק.

### תגובת ישראל לתנועת החרם

בשנת 2011 נחקק בישראל חוק למניעת פגיעה במדינת ישראל באמצעות חרם ("חוק החרם"). בדברי ההסבר לחוק נכתב כי "מטרתו למנוע נזקים הנגרמים בשל תופעת החרמות המוטלים על גורמים שונים מחמת זיקתם למדינת ישראל. החרמות עלולות לפגוע בפעילות העסקית, התרבותית או האקדמית של מושא החרם, ולגרור לו נזקים כבדים, הן כלכליים והן למוניטין ולשמו הטוב". החוק ביקש לאפשר קביעת עוולה נזיקתית ותשלום פיצויים על מי שמטיל חרם על מדינת ישראל, והוא גם מאפשר מניעת הטבות ממטיל החרם. החוק מגדיר חרם על מדינת ישראל "או אזור הנמצא בשליטתה", כלומר השטחים ובהן ההתנחלויות, כ"חרם על מדינת ישראל". בתגובה קמה בישראל מחאה על פגיעת החוק בחופש הביטוי. נגד החוק הוגשו ארבע עתירות לבג"ץ, שחלקן מתמקדות בביטוי בנוסח החוק "אזור הנמצא בשליטתה" (של ישראל) וחלקן הופנו נגד החוק בכללותו. שופטי בג"ץ פסלו פה אחד את סעיף הפיצויים ללא הוכחת נזק ומיעוט מבין השופטים ביקש לפסול אלמנטים נוספים של החוק. הביטוי "אזור הנמצא בשליטתה" לא נפסל, אך השופטים הביעו עמדות שונות לגביו וניכר כי בתביעה עתידית החלת הביטוי תעשה בזירות ותוך הקפדה על תכלית החוק.<sup>31</sup>

ב-2017 החוק הוגש שנית ביוזמת ח"כ יואב קיש (הליכוד) וח"כים נוספים,<sup>32</sup> לאחר שנוסף סכום מקסימלי לסעיף הפיצויים ללא הוכחת נזק. ועדת החוקה אישרה אותו לקריאה ראשונה (ומאז לא התקדם עוד תהליך החקיקה) על אף שהסעיף שנפסל בבג"ץ נותר כמעט זהה ועל אף התנגדות המשנה ליועץ המשפטי לממשלה, שהצביע על קשיים חוקתיים, והתנגדות המכון הישראלי לדמוקרטיה והאגודה לזכויות האזרח. בדברי ההסבר לחוק נטען שיש להילחם בחרמות בין היתר בשל הפעילות הגוברת של תנועת החרם. אך כפי שהוסבר על

<sup>27</sup> אמיר פרגר, "רשימת הישגים של תנועת ה-BDS, מה הן מלמדות על פעילותה?", "עדכן אסטרטגי, כרך 22, גיליון 1, אפריל 2019; David M. Halbfinger, Michael Wines and Steven Erlanger, "Is B.D.S. Anti-Semitic? A Closer Look at the Boycott Israel Campaign," *The New York Times*, 27 July 2019.

<sup>28</sup> למשל, חברת הביטוח הנורבגית KLP, משכה השקעותיה ב-2015 משתי חברות בינלאומיות לייצור חומרי בנין בשל השקעתן בחברות ישראליות הפועלות בשטחים. החברות שמשכו השקעותיהן מכירות בלגיטימיות מדינת ישראל ובזכותה להתקיים בקוי 1967.

<sup>29</sup> "כלכלת ישראל בצל קמפיין הדה-לגיטימציה: התפתחויות בשנים האחרונות" משרד האוצר, 2015 והדס גליקו, "הדו"ח הסודי על החרם נחשף: סנקציות, פחות, זינוק באבטלה ועצירת גיוסים", "כלכליסט, 8 ביוני 2015.

<sup>30</sup> ניצן פלדמן, "בצלה של מתקפת דה-לגיטימציה: רגישותה של כלכלת ישראל לסנקציות", "המכון למחקרי ביטחון לאומי, יוני 2016.

<sup>31</sup> בג"ץ 5239/11 אורי אבנרי ואחרים נ' הכנסת ואחרים, בפסק הדין נקבע כי אלמנט דרישת הפיצויים בחוק ממי שקורא לחרם על מדינת ישראל ללא הוכחת נזק אינה חוקתית.

<sup>32</sup> הח"כים הנוספים הם: נאוה בוקר, מכלוף מיקי זוהר, מיכאל מלכיאלי, טלי פלוסקוב ויפעת שאשא ביטון.

ידי היועץ המשפטי של הוועדה, יהיה קשה מאוד לאכוף את החוק על מי שאינו אזרחי ישראל, ולכן לא רק שהחוק פוגע בחופש הביטוי, הוא אף אינו אפקטיבי במאבק נגד תנועת החרם.<sup>33</sup>

עד לפני מספר שנים, מדינת ישראל בחרה לטפל בנושא תוך הימנעות מלתת לו תהודה ציבורית, שתגביר את חשיפת והשפעת התנועה. באוקטובר 2015 חל שינוי, והקבינט המדיני-ביטחוני החליט להוציא את הטיפול בתנועת החרם מידי משרד החוץ ולהעביר למשרד לנושאים אסטרטגיים והסברה, בראשות השר גלעד ארדן, את האחריות לפעול נגדה ונגד מסע הדה-לגיטימציה שהיא עושה למדינת ישראל.<sup>34</sup> המשרד קיבל תקציבים גדולים לשם כך. השר ארדן הכריז על תנועת החרם כאיום אסטרטגי על ישראל ונתן לה בולטות בשיח בישראל ומחוצה לה. ממשלת ישראל מסמנת את תנועת החרם כתנועה אנטישמית, מהלך שנתפס במקומות שונים בעולם כמנסה לשלול כל ביקורת לגיטימית על ישראל.<sup>35</sup>

בתקופת ארדן העביר המשרד חוק המונע כניסה לארץ של תומכי תנועת החרם. המשרד מממן משלחות ישראלים למוקדי תנועת החרם בחו"ל ומשלחות סטודנטים אמריקאים לארץ. כמו כן, המשרד עובד עם אישים, גופים וארגונים ישראלים, יהודיים ואחרים ולעיתים אף מממן פעילותם כנגד תנועת החרם. בנוסף, המשרד (דרך משרד המשפטים) שכר את שירותיו של משרד עו"ד בינלאומי כדי לפעול משפטית נגד אנשי תנועת החרם באירופה ובצפון אמריקה. הוא גם פרסם דו"חות שמאשימים גופים ומדינות באירופה במימון כביכול של ארגונים שמקדמים חרם על ישראל. המשרד הגדיר את הפעולות כרגישות ביותר מבחינה מדינית, וסרב לחשוף את אופי הפעילות המשפטית הננקטת בטענה כי הפרסום יביא לפגיעה ביחסי החוץ של המדינה.<sup>36</sup> בשנים האחרונות, הואשם המשרד לא אחת בחוסר שקיפות בכל הנוגע למינויים, שימוש בתקציבים ופעילות, ונשמעו קריאות להחזיר למשרד החוץ את סמכויות המאבק בתנועת החרם שנלקחו ממנו.<sup>37</sup> מדד מדיניות-החוץ של מכון מיתוים לשנת 2018 הראה כי 55 אחוזים מהציבור חושבים שמשרד החוץ צריך להיות האחראי לטיפול בנושא החרם, לעומת 21 אחוזים שסבורים שדרוש משרד ממשלתי נפרד לכך, כפי שיש כיום.<sup>38</sup> ביקורת על אופן פעולתו של המשרד לנושאים אסטרטגיים הושמעה בכנסת גם על ידי מנכ"ל משרד החוץ.

בתיאום ובמימון המשרד לעניינים אסטרטגיים, ארגונים יהודיים בארה"ב קידמו בשנים האחרונות יוזמות לבלימת תנועת החרם על ידי חקיקה או הצהרות מצד מושלי מדינות נגד התנועה ותומכיה.<sup>39</sup> ואכן, במהלך השנים האחרונות רוב מושלי המדינות בארה"ב חוקקו חוקים ואישרו תקנות המצרות תמיכה בחרם על ישראל.<sup>40</sup> צעדים דומים ננקטים במדינות מסוימות באיחוד האירופי. למשל, חברי הבונדסטאג בגרמניה הכריזו במאי 2019 שתנועת החרם תסווג כתנועה אנטישמית, והפרלמנט באוסטריה אימץ בפברואר 2020 החלטה למאבק באנטישמיות ובתנועת החרם.<sup>41</sup> מהלכי נגד מצד תומכי תנועת החרם מתמקדים בפגיעה בחופש הביטוי שיש בחקיקות מעין אלו וכוללים עתירות לבתי משפט.

#### ד. סיכום: ההבדל בין מדיניות הבידול למדיניות החרם

לעתים קרובות, השיח הפוליטי והציבורי בישראל אינו מבחין בין מדיניות הבידול לתנועת החרם. אי-ההבחנה נובע לעיתים מבלבול, אולם פעמים רבות הטשטוש משרת צרכים פוליטיים פנימיים, המבקשים בין היתר למתוח ביקורת חריפה על האיחוד האירופי ולציר את עמדתו כחלק מתנועת החרם, וכן מתוך עמדה אידיאולוגית הרואה בשטחים ובהתנחלויות חלק בלתי נפרד מישראל. בתגובה להמלצה האירופית על סימון מוצרי התנחלויות, למשל, ח"כ יצחק הרצוג, בעודו ראש האופוזיציה, אמר "צר לי שהאיחוד האירופי נרתם לסייע לתנועת ה-BDS".<sup>42</sup> בתגובה לפסק דין פסגות, משרד החוץ ציין כי ההחלטה מעניקה "רוח גבית

<sup>33</sup> "ועדת החוקה אישרה לקריאה ראשונה את 'חוק החרם'", "חדשות הכנסת", 6 ביוני 2018 ו"חוק החרם 2.0", הארץ, 8 ביוני 2018.

<sup>34</sup> "המשרד לנושאים אסטרטגיים והסברה", אתר השירותים והמידע הממשלתי.

<sup>35</sup> Muriel Asseburg, "Putting the Controversy About BDS in Germany into Perspective," *Palestine-Israel Journal*, 2019.

<sup>36</sup> "המדינה מפעילה בחשאי זרוע משפטית בחו"ל נגד פעילי BDS", הארץ, 25 באוקטובר 2019.

<sup>37</sup> יעל פתיר, "מי צריך את המשרד לעניינים אסטרטגיים", הארץ, 17 באוקטובר 2019.

<sup>38</sup> מדד מדיניות החוץ הישראלית לשנת 2018, מכון מיתוים, אוקטובר 2018.

<sup>39</sup> איתמר ב"ז, "צבא האמת של מדינת ישראל", העין השביעית, 24 בדצמבר 2017.

<sup>40</sup> יהודה אוזלבו, "הדות ארצות הברית ומאבקה בחרם נגד ישראל", קרן משפחת רודמן, דצמבר 2018.

<sup>41</sup> הפרלמנט באוסטריה קורא לממשלה לגנות את תנועת BDS ולמנוע תמיכה בה", הארץ, 27 בפברואר 2020.

<sup>42</sup> אמיר תיבון, "האיחוד האירופי: ההסכמים עם ישראל לא יחולו מעבר לקו הירוק", זואלה, 19 בינואר 2016.

לגורמים רדיקלים המקדמים חרמות נגד ישראל ומכחישים את זכות קיומה"<sup>43</sup>, זאת בעוד הפסיקה כוונה אך ורק לגבי מוצרי התנחלויות. המשרד לנושאים אסטרטגיים והסברה מעמעם גם הוא את ההבדלים בין בידול לחרם. סימה ואקנין-גיל, שכינה כמנכ"לית המשרד, ציינה כי "בעינינו סימון המוצרים הוא סימפטום מסוים של דה-לגיטימציה"<sup>44</sup>. אולם דה-לגיטימציה היא של פעולות ישראל בשטחים ולא בתוך קווי 1967. אמנם תנועת החרם עושה שימוש במדיניות הבידול, אולם האיחוד האירופי מדגיש כי אינו תומך בתנועת החרם ובמטרותיה ומבהיר כי מדיניות הבידול מבוססת על המשפט הבינלאומי ומכבדת את לגיטימיות מדינת ישראל בגבולות 1967, בעוד מטרת תנועת החרם לקעקע זאת.

למעשה, העובדה שנציגי ישראל אינם עומדים על ההבחנה בין מדיניות הבידול ומדיניות החרם, וכי ישראל אינה מתאימה התמודדות ותגובות מותאמות ונפרדות לכל אחת מהן, פועלת בניגוד לאינטרס הישראלי להחליש את האיום הגדול יותר, שהוא תנועת החרם. כאשר ישראל פועלת לטשטש את הקו הירוק, ונציגיה טוענים שהשטחים הכבושים הם כמו ישראל הריבונית, הדבר עלול לשרת את מדיניות החרם. מדיניות הבידול קובעת שיש להחרים רק את ההתנחלויות; אם נציגי ישראל אומרים שההתנחלויות הן כמו ישראל, החרמה של ההתנחלויות עלולה להפוך להחרמה של ישראל כולה.

ישנו הבדל משמעותי בין מדיניות הבידול של האיחוד האירופי, אשר מבקש להמשיך לקיים את הסכמי הסחר המיטיבים הדדית עם ישראל תוך שמירה על החוק הבינלאומי ועל רגולציות פנים אירופיות להגנת הצרכן, לבין מדיניות החרם הפועלת להטלת חרם וסנקציות על כל מדינת ישראל. מדיניות הבידול עושה שימוש בהטבות הכלכליות כדי לתמרץ את ישראל להגיע לשולחן המשא ומתן, מתוך הבנה הדדית שאין להמעטי בערך היחסים שבין ישראל לאיחוד האירופי ובמקביל להצעה אירופית לשדרוג יחסים עם ישראל למעמד של "שותפות מועדפת מיוחדת" לאחר השגת הסכם שלום ישראל-פלסטיני.<sup>45</sup> יש במדיניות הבידול האירופית מרכיב של גינוי נורמטיבי להתנחלויות, אך אין בה דה-לגיטימציה של מדינת ישראל כולה. כיום, ההשלכות הכלכליות הן של מדיניות הבידול והן של תנועת החרם מצומצמות. אולם השאיפות של תנועת החרם להביא לחרם על כלל מדינת ישראל ולפגוע באופן מקיף בכלכלתה הן מרחיקות לכת, ויש חשש הולך וגובר שמבחינה תודעתית תגרום התנועה לדה-לגיטימציה ולדימוי שלילי של ישראל.

בעוד תנועת החרם שואפת לפגיעה כלכלית בישראל כולה, יש באיחוד האירופי אלו הטוענים שמדיניות הבידול תאפשר אף להעמיק את האינטגרציה הכלכלית בין ישראל לאיחוד האירופי. הבנת ההבדל המהותי בין מדיניות הבידול לתנועת החרם יאפשר שיח ישראלי חיובי ומועיל יותר מצד ישראל עם האיחוד האירופי, לצד המשך מאבק בלתי מתפשר בתנועת החרם. הדבר נכון גם על רקע הצהרת הכוונות של ראש הממשלה נתניהו לספח חלקים מהשטחים והכנסת הנושא להסכם הקואליציוני (אפריל 2020). הצהרות אלו כבר הניבו גינויים ואזהרות חריפים כלפי ישראל, ותרגומן לצעדי סיפוח רשמיים צפויה לחזק את תנועת החרם, ויתכן שגם את מדיניות הבידול של האיחוד האירופי.

<sup>43</sup> נעה לנדאו, "בית הדין של האיחוד האירופי הורה למדינות החברות בו לסמן מוצרי מזון מההתנחלויות", הארץ, 12 בנובמבר 2019.

<sup>44</sup> אורי בלאו, "הקומנדו של המשרד לנושאים אסטרטגיים: כך פועלת ישראל נגד פעילי החרם", הארץ, 26 במרץ 2017.

<sup>45</sup> "ההצעה האירופית ל'שותפות מועדפת מיוחדת' עם ישראל כתמריץ לשלום", מכון מיתווים וקרן פרידריך אברט, מאי 2016.