

דברי הסבר

רקע

- המדינות המתועשות ובראשן ארה"ב ומדינות האיחוד האירופאי מקיימות משטרי פיקוח בין-לאומיים בתחומי הנשק לסוגיו וכן פריטים דו-שימושיים. משטרים בין-לאומיים אלה שהצטרפו אליהם מדינות נוספות, מיועדים למנוע רכישת נשק קונבנציונלי וכן טובין וטכנולוגיה דו-שימושיים (מוצרים המיועדים לשימוש אזרחי אך ניתן לעשות בהם שימוש צבאי) על ידי מדינות או ארגוני טרור המהווים איום על היציבות והשלום העולמי.
- המדינות המובילות וגם ישראל הציבו את המאבק בתופעה כיעד מרכזי בפיקוח על הסחר ועושות זאת בין היתר על ידי רישוי יצוא של פריטים וטכנולוגיה הן בתחום הקונבנציונלי והן בתחום הלא קונבנציונלי.
- רגולציה לפיקוח על היצוא בתחומים אלו, קיימת בצווי הפיקוח הישראליים וביניהם צווי הפיקוח הדו-שימושיים בתחום הכימי, ביולוגי גרעיני-2004, בתחום הטובין השירותים והטכנולוגיה הדו-שימושיים-2006 (ואסנאר) וכן בתחום טכנולוגיות הטילים MTCR עפ"י התוספת הרביעית לצו יצוא חופשי.
- צוים אלה משלימים את פיקוח היצוא בתחום ציוד לחימה וידע ביטחוני המוסדר על ידי "חוק הפיקוח על יצוא ביטחוני, התשס"ז-2007".

המצב בישראל

הרגולציה של מערכת הפיקוח על היצוא עברה בשנת 2007 שינויים מהותיים:

* משרד הביטחון הכין חקיקה ראשית בנושא היצוא הביטחוני, "חוק הפיקוח על יצוא בטחוני, התשס"ז-2007", שיש בה בנוסף לפיקוח על ציוד לחימה/ביטחוני, ידע ושירותים הקשורים אליו, גם פיקוח על מוצרים, ידע ושירותים דו-שימושיים לפי הרשימות של משטר ואסנאר, אם הם מיועדים לשימוש ביטחוני.

* משרד התמ"ת באמצעות צו היצוא דו-שימושי מסדיר את הפיקוח על היצוא של מוצרים, ידע ושירותים דו-שימושיים המופיעים ברשימות של משטר ואסנאר. הצו הוא מכוח פקודת היבוא והיצוא-1979. הצו משלב את משרד הביטחון ומשרד החוץ כחלק מהליך קבלת החלטת מתן רישיון, ונכנס לתוקף בתאריך 1.1.2007. החקיקה של משהב"ט וצו הפיקוח הדו-שימושי של משרד התמ"ת משלימים חקיקה נוספת קיימת בתחום פיקוח יצוא עפ"י משטרים ואמנות בין-לאומיים.

משטרי פיקוח בין-לאומיים – חקיקה ופיקוח דו-שימושיים

המשרד המפקח	חקיקה ישראלית	רשימת פיקוח	תחום פיקוח	משטר- הסכמה פוליטית בין מדינות (ואמנה)
תמ"ת (ביטחון וחוצץ)*	צו אב"כ 2004	ציוד, חומרים וידע דו-שימושיים	גרעיני	(NPT) NSG
תמ"ת (ביטחון וחוצץ)	צו אב"כ	Trigger List חומרים וציוד		
תמ"ת (ביטחון וחוצץ)	צו אב"כ	ציוד ביולוגי	ביולוגי	(BWC) AG
תמ"ת (ביטחון וחוצץ)	צו אב"כ	פתגונים של צמחים		
תמ"ת (ביטחון וחוצץ)	צו אב"כ	גורמים ביולוגיים		
תמ"ת (ביטחון וחוצץ)	צו אב"כ	פתגונים של בעלי חיים		
תמ"ת (ביטחון וחוצץ)	צו אב"כ + צו יצוא חופשי	מתקנים ציוד וידע דו-שימושיים	כימי	(CWC) AG
תמ"ת (ביטחון וחוצץ)	אב"כ + צו יצוא חופשי	חומרי מוצא		
ביטחון (וחוצץ)	צו ואכרזת פיקוח 1995- יצוא ביטחוני	מע"י רקטות וכלי טייס לא מאויישים	טילים	MTCR
תמ"ת (ביטחון וחוצץ)	צו יצוא חופשי- חוק הפיקוח יצוא ביטחוני	תת מערכות ופריטים דו-שימושיים		
תמ"ת (ביטחון וחוצץ)	צו הפיקוח 2006	דו שימושי	ציוד, ידע ושירותים דו-שימושיים ונשק קונבנציונלי	Wassenaar Arrangement
ביטחון (וחוצץ)	חוק הפיקוח- 2007	דו שימושי-יצוא ביטחוני. אמצעי הצפנה.		

* (גוף משתתף)

רישוי יצוא על ידי משרד התמ"ת

פקודת היבוא והיצוא מעניקה לשר התעשייה המסחר והתעסוקה סמכות בנושאי יבוא ויצוא. השינויים בפיקוח וברישוי מבטאים תפיסת עולם נכונה לתקופה.

עם פרוץ מלחמת העולם השנייה תוך רצון להסדיר אספקה סדירה ומניעת מחסור במוצרים ומאידך כדי לפקח על היצוא הוכפף כל הסחר הארץ ישראלי למשטר רישוי, וזאת על פי צו מתן רישיונות יבוא 1939, וצו מתן רישיונות יצוא 1940. רישוי מקיף התאים לשנותיה הראשונות של המדינה שאופיינו במשטרי קיצוב מט"ח ומשטרי פיקוח בתחומי סחר פנים וסחר חוץ.

משטר רישוי כולל הפך למיותר והכביד ולכן הותר סחר החוץ על פי צו יבוא וצו יצוא חופשי, למעט מוצרים מסויימים על פי התוספות לצווים. צווים אלה באים לתת מענה לצרכי הסחר החופשי יחד עם הפיקוח הנדרש במוצרים מסויימים אך משאירים את המצב החוקי הבסיסי לפיו כל סחר החוץ של ישראל כפוף עדיין למשטר רישוי.

הסכמי אס"ח עם האיחוד האירופאי בתחילה, ובהמשך עם צפון אמריקה ומדינות נוספות ביטלו הגנות מכסיות אך השאירו רמות מכס גבוהות ודרישות פיקוח ורישוי ביבוא משאר המדינות, גרמו בכך להטיית סחר. תכנית החשיפה משנת 1991 ביטלה את מרבית הרישוי, התכנית כללה הורדה הדרגתית של רמות המכס הכללי עד 12% וביטול רישוי למעט למטרות ביטחון, בטיחות, בריאות ואיכות סביבה.

החל משנות ה-90, עם ביטול הרישוי שמטרתו הגנה על תוצרת הארץ נוספו דרישות רישוי על פי אמנות בינ"ל שישאל חתמה עליהן או החליטה ליישמן באופן עצמאי. בתחילת שנות ה-90 החל פיקוח על כימיקלים עפ"י האמנה הכימית (תוספת שלישית לצו יצוא חופשי) ורישוי יצוא בתחום טכנולוגיות טילים-MTCR (תוספת רביעית לצו יצוא חופשי).

בהמשך, החליטה ישראל להכניס לרישוי חומרי מוצא העשויים לשמש בייצור חומרי נפץ וכן חומרי מוצא לייצור סמים מסוכנים. כימיקלים אלה וכן כימיקלים המחייבים רישוי על פי אמנות סביבתיות ופסולת חומרים מסוכנים על פי אמנת באזל, הוכנסו לרישוי תחת התוספת הראשונה לצו יבוא חופשי, וחלקם לרישוי יצוא על פי התוספת הראשונה לצו יצוא חופשי.

בשנת 2004 הוכפפו לרישוי יצוא כימיקלים, חומרים ביולוגים, וכן – לבטל חומרים בתחום הגרעיני וכן ציוד לייצורם תחת צו היצוא כימי ביולוגי גרעיני-2004, כציות לפיקוח הדו-שימושי של קבוצת אוסטרליה ומשטר הספקים הגרעיניים. במהלך 2006 נחתם צו היצוא הדו-שימושי – המכפיף לרישוי יצוא את רשימת הדו שימושי מהסדר ואסנאר.

במהלך 2007 נחתם חוק הפיקוח על יצוא בטחוני, בתוקף מ 31.12.2007, המכפיף לרישוי יצוא גם רשימות ואסנאר, כולל דו שימושי לשימוש בטחוני.

צו היבוא והיצוא – "צו ואסנאר"

(פיקוח על יצוא טובין, שירותים וטכנולוגיה דו-שימושיים), התשס"ו-2006

- מכוון לפקח על היצוא מישראל של מוצרים וטכנולוגיה דו שימושיים תוך כדי שמירה על זרימה חופשית של סחורות לחו"ל.
- משלב את ישראל במאמץ הבין-לאומי לבלום תכניות חימוש חשאיות של מדינות וארגוני טרור.
- ישפר את מעמד ישראל כמדינה אחראית בתחום זה על ידי העמדתה בשורה אחת עם שותפות הסחר העיקריות שלה.
- יבטיח את היצוא מישראל מפני מגבלות אפשריות, בנמלי מעבר.

ישום

1. נכנס לתוקף בתאריך 1.1.2007.
2. **רישוי יצוא:**

מחייב קבלת רישיון יצוא לטובין, שירותים וטכנולוגיה עפ"י רשימות ואסנאר. (עיר בהולנד בה התקיימו בשנות ה-90 דיונים ונחתם הסדר בין 27 מדינות מייסדות (היום 40 חברות) לגבי פיקוח על יצוא נשק וכן פריטים דו-שימושיים בתחום הנשק הקונבנציונלי, ההסדר החליף משטר פיקוח קודם).

א. "דו-שימושי" מיועד לשוק האזרחי אך יכול לשמש למטרות צבאיות.

ב. ואסנאר – הסדר בין מדינות בדבר פיקוח יצוא עפ"י רשימות. אמצעי לחימה – 22 פריטים. ל"דו-שימושי" – 9 רשימות.
3. **ה"רשות" המוסמכת:**

מנהל מינהל כימיה בתמ"ת, סגנו, ממונה רישוי במינהל הכימיה וממונה תחום תעשיות תקשורת תוכנה ומחשבים במינהל עתירות ידע.

מינהל הכימיה והסביבה העוסק גם בנושאי רישוי בתחומי הסביבה (הן ביבוא והן ביצוא) נבחר כמרכז את נושאי הפיקוח והרישוי לסוגיהם תוך כוונה שגוף אחד יתמחה בנושאי רישוי יצוא מול התעשייה וגם מול גופי אכיפה אחרים בארץ ובחו"ל העוסקים אף הם ברישוי על פי משטרי הפיקוח השונים.
4. **אוכלוסיית היעד:**

אחת השאלות המרכזיות מה היקף הרישוי הצפוי, ועל מי הצו חל. סריקת הרשימות על ידי מומחי המדען הראשי ועובדי המשרד (העוסקים גם בייעוץ לתעשיות הביטחוניות) – הבהירה כי יש קושי של ממש לקשור טכנולוגיה הכלולה ברשימות ואסנאר עם חברות העוסקות במוצר המפוקח.

סקר שבוצע על ידי חברת ייעוץ חיצונית לאיתור חברות פוטנציאליות (שאינן בפיקוח משרד הביטחון) מצא כ- 320 חברות פוטנציאליות מהן נופו כמחצית עקב אי ביצוע יצוא – (חברות הזנק בעיקר), בהמשך נופו חברות נוספות על פי הצהרתן.

הקושי באיתור חברות החייבות ברישיון נובע מהפירוט הטכני של הרשימות ולפיכך מטיל חובת בדיקה עצמית על ידי מומחי הפיתוח והיצור בחברות. על החברות העוסקות בייצוא מוצרים שראשי הפרקים שלהם נמצאים בצו, ללמוד את הרשימות באמצעות אנשי הפיתוח והייצור בחברה.

תהליך הרישוי

בנוסף לצו היצוא ניתן להיעזר בהוראת מנכ"ל התמ"ת המתאימה לצו. ההוראה מבהירה חלק מהדרישות, אך ניתן לקבל הסברים נוספים מהאחראים על הרישוי במינהל הכימיה בתמ"ת (ראה באתר "אנשי קשר").

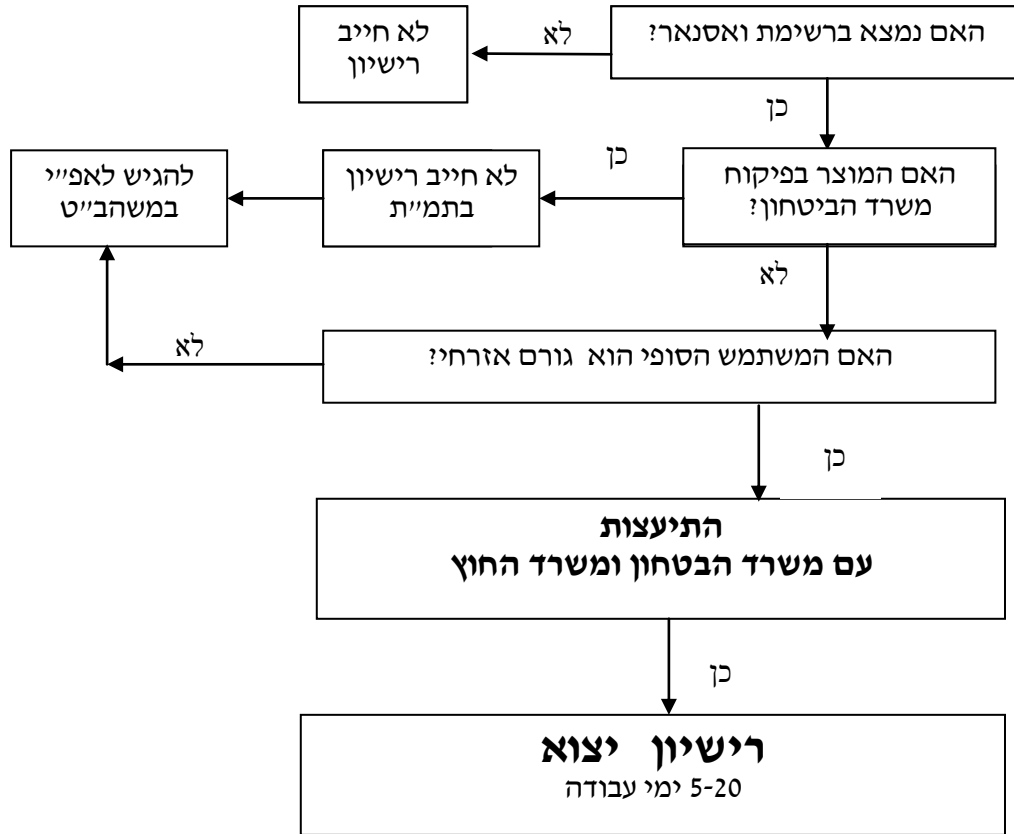
רישוי התמ"ת אינו חל על טובין וטכנולוגיה החייבים ברישוי עפ"י חוק הפיקוח על יצוא בטחוני, של משהב"ט.

קיים שיתוף פעולה בין המשרדים ועם קבלת הבקשה לרישיון היא מועברת מיידית ונבחנת גם על ידי משרד הביטחון ומשרד החוץ.

הרישיון ניתן בתוך 20 ימי עבודה (אם לא הוארך ב-10 ימים נוספים) לאחר התייעצות, עם משרדי הביטחון והחוץ, אולם אם מדובר ביצוא לאחת מחברות ואסנאר המופיעות בהוראת המנכ"ל, תהליך ההתייעצות קצר ורק במקרים של סימני שאלה התקופה תעלה על 5 ימים למתן רישיון.

מדינות ואסנאר לגביהן יש הליך התייעצות מקוצר הן מדינות האיחוד האירופאי וכן ארה"ב, קנדה, אוסטרליה, ניו-זילנד, יפן, נורווגיה ושוויץ.

תרשים זרימה לפיקוח על יצוא דו-שימושי (ואסנאר) משרד התמ"ת



בדיקה עצמית על ידי היצואן:

1. יצואן הנמצא בפיקוח משרד הביטחון בכל המוצרים, נשאר בפיקוח משרד הביטחון ולא נזקק לרישוי תמ"ת. (למעט טובין דו שימושיים לגורם אזרחי, המפוקחים בחלקם עפ"י צו הצופן במשרד הביטחון)
2. אם יש מוצרים שאינם בפיקוח משהב"ט, אך מוגדרים על ידי ראשי הפרקים של הרשימות יש לבדוק את הרשימה עצמה. הבדיקה תיעשה על ידי מומחים טכניים של החברה.
3. אם היצוא לגורם צבאי ביטחוני – הרשיון ניתן ע"י אפ"י משרד הביטחון

רשימות ואסנאר

הכרת הרשימות היא המפתח לבדיקה עצמית אם היצואן חייב ברישיון יצוא;

1. לצד 22 פריטים ברשימת אמצעי הלחימה, 9 רשימות בתחום הדו-שימושי.

2. רשימות הדו-שימושי מאוד מפורטות לפי סיווגים כגון: חומרים מרוכבים, ציוד לעיבוד, אלקטרוניקה, תקשורת מחשבים, לייזרים ועוד. אלה הן כותרות שאינן מחייבות אלא אם הפריט שבהן תואם את הטובין או הידע המיוצאים.

א. הרשימות מפרטות ביצועי סף הקובעים את הפיקוח.
ב. מתוך הרשימות נגזרו רשימת "ציוד רגיש" ו-"ציוד רגיש במיוחד" עם ביצועים גבוהים במיוחד, לגביהן תהליך ההתייעצות גם ביצוא למדינות ואסנאר שברשימה עשוי להיות מעבר ל-5 ימים הקצובים בהוראת מנכ"ל התמ"ת.
הפיקוח בצו חל לא רק על טובין אלא גם על ציוד הייצור והחומרים מהם עשויים הטובין וכן על הידע הכרוך בייצור.

3. כל רשימה מחולקת ל-5 תת קטגוריות שיש ביניהן היררכיה כדלקמן:

- A. ציוד וחלקים
 - B. ציוד בדיקה וייצור (לחלק A).
 - C. חומרים (מהם עשויה הקטגוריה הקודמת) – לעתים איפיון החומר אינו מהווה משקל).
 - D. תוכנה (המשויכת גם לקטגוריות הקודמות)
 - E. טכנולוגיה (המשויכת גם לקטגוריות הקודמות).
4. הבדיקה אם נדרש רישיון יצוא לכל תת הקטגוריות תיעשה על ידי מומחי היצואן, ברמת אנשי הפיתוח או מומחים בתחום הייצור. האיפיונים הטכניים דורשים רמת מומחיות גבוהה בתחומים אלה.

הבהרות לגבי הפעלת הרישוי

1. החיוב ברישוי יצוא נקבע עפ"י הרשימות כפי שהן באנגלית. הרשימות מופיעות באתר Wassenaar אולם הנוסח המחייב נמצא באתר התמ"ת עפ"י העדכון הנעשה בתאריך 31 בדצמבר מתוך אתר ואסנאר ויהיה תקף כל השנה הבאה גם אם יחולו שינויים ברשימות ההסדר במהלך השנה.
2. הרישוי חל גם על טובין הנשלחים באופן זמני לחו"ל, כמו תיקון או שיפוץ או יבוא מוחזר, או להצגה לפני לקוחות.
3. המוצרים והטכנולוגיות מאופיינים בפרמטרים טכניים הקובעים אם המוצר חייב ברישיון יצוא, אין לפיכך להתייחס לכותרת כמחייבת אלא לתיאור הספציפי.
4. היצואן חייב להכיר ולבחון את הרשימות ולקבוע אם הוא חייב ברישוי, כי הוא הגורם המכיר הכי טוב את המוצרים.
5. אין קשר חד ערכי בין הרשימות לסעיפי המכס, יש למצוא סעיף מכס מתאים – עפ"י ספר סיווג סחורות היצוא. בנוסף יש לציין מתוך הרשימות את העמוד המתאים, וכן את הסעיף ברשימה המתאים לתיאור המוצר. (הסעיף יהיה ברמה המפורטת ביותר עפ"י הרשימה).
6. ישום הרישוי מחייב שת"פ בין ה"רשות" משרדי הביטחון, החוץ, רשות המיסים ובעיקר עם התעשייה החייבת לבדוק עצמה מעת לעת עקב השינויים החלים בתיאור הטכני של הטובין.
7. בעתיד יידרשו סוכני המכס בסעיפי מכס מסויימים להגיש הצהרת יצרן לפיה חובת הרישוי אינה חלה או לצרף רישיון יצוא.

מדיניות התמ"ת ומשרדי הממשלה

1. מדובר על יצוא אזרחי ואין כוונה לאסור יצוא חוקי, אולם יש למלא בקפדנות את הוראות הצו ולהרחיב את מתן הרישיונות לכל התעשייה הכפופה לצו, גם במחיר בירוקרטיה בהליך היצוא.
2. מתן הרישיון צריך להיעשות תוך בקרה במהירות המירבית עד 20 ימי עבודה. קיימת שאיפה לקצר זמן זה ככל הניתן. היכרות עם היצואן ויצוא חוזר לאותם יעדים יאפשרו לעמוד ברצון זה, כך שהפגיעה בהליך היצוא תהיה מזערית.
3. בגלל הידע, הניסיון הנצבר והרצון לקיים איזון ובקרה סוכם כי ההחלטה תיעשה במשותף גם על ידי משרדי החוץ והביטחון. משרד החוץ לגבי היבטים מדיניים הכוללים בשיקול הדעת, גם התייחסות לגבי יחסי ישראל ומדינת היעד וכן יחסים עם מדינות שכנות למדינת היעד, ומשרד הביטחון לגבי היבטים טכניים הקשורים לציוד והפעלתו וכן מידע מודיעיני המאפשר התראות לגבי יצוא ליעדים מסויימים, ובעיקר לגבי גורמים הפועלים באותן מדינות כולל בדיקה אפשרית של המשתמש הסופי.
4. למדינות ואסנאר הכלולות בהוראת מנכ"ל, הרישיון יינתן בדרך כלל תוך 5 ימי עבודה לאחר דיווח למשרדי הביטחון והחוץ, רק במקרה של סימני ספק מצד אחד המשרדים התהליך הופך להתייעצות רגילה של 20 ימי עבודה.
5. רישיונות יינתנו למספר פריטים הנופלים תחת סעיף מכס אחד, אם הם מיועדים לאותה מדינה ולמשתמש סופי מסויים, הבדיקה תתרכז במשתמש הסופי.
6. בהעדר אפשרות לקבוע את המשתמש הסופי (מכירות דרך סוכן או חברת הפצה) הבדיקה תיעשה לפי הגורם האחרון הידוע.
7. לאחר תקופת למידה וניסיון מצטבר, נתאים את הנהלים ונגמיש ככל הניתן את תהליך ההתייעצות עם המשרדים.

פעולות הסברה (Out-Reach)

- מעבר להסברים הניתנים ב"הוראת המנכ"ל" פועלים צוותי העבודה של הרשות המוסמכת להעלאת המודעות והחשיפה של התעשיינים בכלל והיצואנים בפרט לנהלי וחובות הפיקוח.
- פעולות הדרכה, וכנסי הסברה התקיימו במכון היצוא, לשכות המסחר ואצל יצואנים נבחרים לפי בקשתם.
- הרשות תמשיך בפעולות ההסברה במפעלי התעשייה הנוגעים בדבר, הן על פי בקשה מפורשת של יצואנים והן על סמך המידע הקיים לגבי יצואנים פוטנציאליים.
- מפקחי משרד התמ"ת ועובדי המחוזות המבקרים במפעלי האלקטרוניקה והתקשורת לסוגיהם וכן במפעלי מתכות מיוחדות אמורים להציג את צו היצוא בפני מנכ"לי החברות, ולצרף דברי הסבר מ"הרשות".

אכיפה:

המכס הינו שותף מרכזי במערך הפיקוח על יצוא.

- התארגנות המכס לצו החדש תתואם עם משרד התמ"ת ותכלול מידע לגבי סעיפי מכס בהם מתבצע יצוא, וכן מידע לגבי סעיפי מכס התואמים את רשימות ואסנאר, מידע המועבר ממשרדי הבטחון והחוץ ונצבר במערכת.
- המידע הנצבר ישמש את המכס לבניית דגם להערכת סיכונים עם נתונים לגבי המוצרים החייבים ברישוי, פרטים לגבי נמלי יעד, גורמי סחר בינ"ל כולל איסוף נתונים מרשימות פיקוח של מדינות החברות בהסדר, בשילוב עם מידע לגבי התעשיות המייצאות.

מבנה העבודה מול סוכני המכס ישתנה כך שסוכן המכס בנוסף למידע המשודר, ידאג לרישיון יצוא אלקטרוני או לחלופין יקבל הצהרה מהיצואן לפיה מוצריו אינם כפופים לצווי היצוא.

טפסים

באתר האינטרנט של התמ"ת נמצאים הטפסים האלקטרוניים הבאים:

1. טופס בקשה לרישיון, ובו הצהרה לגבי הטובין וייעודם הסופי. מפתח להבנת יעד היצוא הוא תיאור המשתמש הסופי מפורט ככל הידוע. ללא פרטים לגבי המשתמש הסופי ופרטי חובה נוספים שבטופס לא ניתן יהיה להשלים מילוי הטופס ושליחתם האלקטרונית לתמ"ת.
2. הטופס המלא נרשם בתמ"ת, והליך מתן הרישיון מתחיל. רישיון היצוא כולל פרטים חיוניים מתוך טופס הבקשה כפי שמולאו על ידי המבקש, פרטים אלה נשלפים בהמשך העיבוד מטופס הבקשה כדי ליצור רישיון. עם חתימת ה"רשות" נוצר רישיון שיועבר במקביל למבקש ולמכס.
3. עותק רישיון באנגלית מהווה אישור של מדינת ישראל (לא רשמי) ליצואן. יצואן המעוניין בו, ימלא בהמשך לטופס פרטי בקשה את הבקשה ל"רישיון באנגלית". פרטים אלה הכרחיים להוצאת הרישיון. רישיון זה עשוי להועיל לגבי משלוחי יצוא הנמצאים במעבר.
4. הבקשה כוללת גם טופס שאלות מנחות ליצואן. שאלות אלה באות להבהיר הן ליצואן והן לנותן הרישיון שנעשתה בדיקה עצמית של היצואן לגבי מהות היצוא ולא התעוררו סימנים מחשידים.
5. הוראת מנכ"ל התמ"ת עשויות לעזור במילוי הבקשה.