



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, 7.2.2001
KOM(2001) 71 endelig

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG
RÅDET**

EU'S FORBINDELSER MED DEN ISLAMISKE REPUBLIK IRAN

MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

EU'S FORBINDELSER MED DEN ISLAMISKE REPUBLIK IRAN

1. BAGGRUND

Forbindelser med EU og medlemsstaterne

For øjeblikket har EU ingen kontraktmæssige forpligtelser med Iran og heller intet større finansielt samarbejde. Under shahstyret fandtes der en aftale, men den udløb i 1977 inden den islamiske revolution. Der blev indledt en dialog mellem EU og Iran i 1995. Efter valget af præsident Khatami i 1997 blev dialogen udvidet med nye områder og blev til den brede dialog i 1998. Der afholdes hver sjette måned et møde på trojka-niveau.

Den brede dialog giver mulighed for omfattende udveksling af synspunkter om:

- *globale emner* (terrorisme, menneskerettigheder og spredning af atomvåben)
- *regionale emner* (Irak, Golfen, Centralasien, fredsprocessen i Mellemøsten)
- *samarbejdsområder* (narkotika, flygtninge, energi, handel og investering).

Den brede dialog har bidraget til en forbedring af forbindelserne, men den har klart en begrænset rækkevidde. Den er blevet suppleret med en række faglige arbejdsgrupper med deltagelse af Kommissionen og Iran, som har kunnet fastlægge områder af gensidig interesse og for muligt samarbejde (se afsnit 4). Det er dog klart, at manglen på kontraktmæssige rammer er med til at begrænse udviklingen af et sådant samarbejde.

Forbindelserne med medlemsstaterne er blevet betydeligt forbedret, efter at Khatami blev valgt til præsident i 1997. Den italienske premierminister aflagde besøg i Teheran i 1997. I 1999 aflagde præsident Khatami besøg i Italien og Frankrig, og den østrigske og den græske præsident aflagde besøg i Iran samme år. Præsident Khatami aflagde for nylig besøg i Tyskland. Der har været aflagt en lang række besøg af udenrigsministre og andre ministre. Der blev løst op for de fastkørte britisk-iranske forbindelser i 1998 med tilbagetrækningen af dødsdommen over Salman Rushdie, og der blev udvekslet ambassadører midt i 1999.

Iran har udvist stor interesse i at styrke forbindelserne med EU og vist interesse for at forhandle en handels- og samarbejdsaftale, og bedre

forbindelser med EU er helt klart et vigtigt politisk mål for præsident Khatami.

Forbindelser med andre lande

Siden gidseltagningen på den amerikanske ambassade i 1980/1981 har USA ført en inddæmningspolitik over for Iran. Der har været tale om en række sanktioner - senest i februar 2000 med loven om ikke-spredning af atomvåben i Iran. USA's politik over for Iran, som i vid udstrækning bestemmes af kongressen, er langsomt ved at ændre sig. Men trods de seneste erklæringer fra tidligere udenrigsminister Madeleine Albright må man afvente flere ændringer og indsættelsen af den nye administration i USA, inden en yderligere tilnærmelse mellem USA og Iran kan finde sted. I mellemtiden ønsker USA, at EU fortsat skal lægge pres på Iran, især i spørgsmål om menneskerettigheder, masseødelæggelsesvåben og angiveligt statsstøttet terrorisme. To gange om året udveksles der synspunkter om Iran i trilaterale samtaler mellem EU-trojkaen, USA og Canada.

2. DEN NUVÆRENDE SITUATION I IRAN

Der blev afholdt demokratiske kommunalvalg i Iran i februar 1999, og parlamentsvalget fandt sted fra februar til april 2000, og begge valg resulterede i en sejr for reformtilhængere. Det næste præsidentvalg skal finde sted i juni 2001.

Iransk politik er præget af en evig magtkamp mellem reformtilhængere og to store grupper:

- De konservative magtcentre (vogternes råd, ekspertrådet, foreningen af militante gejstlige m.m.), som i sidste instans er underordnet ayatollah Khamenei, har kontrol over størstedelen af retsvæsenet, de revolutionære væbnede styrker og sikkerhedsstyrkerne og er i stand til at forhindre reformer, hvad de da også fortsat gør. De har reageret på resultaterne af parlamentsvalget ved at lukke en stor del af den reformvenlige presse og ved at arrestere en række fremtrædende reformtilhængere.
- Minoritetsgruppen "islamisk højre", der kun har 50 - 60 af de 290 pladser i Majlis, henter hovedsageligt sin støtte hos basarenes købmænd og butiksindehavere, revolutionsgarden og militstropper, visse stiftelser og retsvæsenet. Den er nu i defensiven.

Det er lykkedes Præsident Khatami at give størstedelen af det iranske vælgerkorps mulighed for at udtrykke sit ønske om forandring gennem den demokratiske proces. Valgene viser klart, at et stort flertal af vælgerne (især kvinder, studerende, ikke-religiøse grupper i by og på land) ønsker civile, politiske og økonomiske reformer i Iran. Præsident Khatami har ingen intentioner om at angribe selve grundlaget for den islamiske republik og heller ikke at stille spørgsmål ved den teokratiske stilling, som det ikke-valgte religiøse overhoved har, men han erkender, at der er generel

utilfredshed med de konservatives ufrugtbare politik. Præsident Khatami og reformbevægelsen vil fortsat søge at opnå en fredelig civil og økonomisk udvikling inden for den islamiske republiks eksisterende politiske rammer. Herved vil reformtilhængerne kunne få en vis stiltiende støtte fra den mere pragmatiske hårde linje, herunder det religiøse overhoved, som har indset, hvor dens mere langsigtede interesser ligger. Udviklingen vil dog blive langsom og besværlig.

Præsident Khatamis demokratiseringsproces har givet reformtilhængerne mulighed for at vinde mere og mere indpas både i den lovgivende og i den udøvende forsamling (tidligere var Majlis domineret af den hårde linje), og nu skal reformtilhængerne kunne bevise, at de kan implementere præsident Khatamis program om økonomisk, civil og retlig reform. Ayatollah Khameneis instrukser til Majlis om ikke at behandle lovforslaget om reform af pressen er det mest alvorlige tilbageslag, men der har været positive tegn inden for andre reformområder.

På menneskerettighedsområdet fremgår det af UNCHR's resolution fra 2000 foranlediget af EU, at der er konstateret betydelige forbedringer af menneskerettighederne i Iran, selvom der stadig er lang vej igen.

Retssagen mod de tretten jøder i Shiraz samt retssagen mod de intellektuelle, der deltog i Berlinkonferencen, giver alvorlige vanskeligheder for præsident Khatami og reformtilhængerne. De domme, der blev afsagt i begge retssager, var hårdere end forventet. Hvad angår retssagen i Shiraz har EU formelt udtrykt beklagelse og håb om, at de domfældte vil blive benådet. I en lignende erklæring fra EU gives der udtryk for dyb foruroligelse over de skrappe domme i retssagen om Berlinkonferencen, og der udtrykkes håb om, at appelretten vil forkaste den dom, der er afsagt.

Også på andre områder har EU udtrykt foruroligelse, f.eks. over de dødsdomme, der blev afsagt over studenterdemonstranterne (urolighederne i juli 1999), og over at de politifolk, der var ansvarlige for at provokere studenterne, samtidig blev frikendt eller blev idømt meget milde domme.

Hvad angår pressefrihed er situationen blevet forværret inden for de seneste måneder; det var lykkedes det tidligere (konservative) parlament (Majlis) at få vedtaget en mere restriktiv presselov inden valget i februar, og siden da er mere end 20 reformaviser og -tidsskrifter blevet lukket, og deres redaktører stillet for en domstol eller under anklage. Ayatollah Khameneis seneste indgreb, hvor Majlis får forbud med at behandle presseloven, var et uventet tilbageslag for reformbevægelsen. Nu begynder nye aviser, som støtter reformerne, dog at dukke op.

Præsident Khatami har udtalt, at pressefrihed og reform af retsvæsenet står højt på regeringens liste over prioriterede områder, og at der vil blive taget hul på dem så snart som muligt. I begge tilfælde er udfordringerne store; retsvæsenet, som er i hænderne på ayatollah Al-Hashini Shahrudi, er for øjeblikket stadig et af de konservatives stærke instrumenter.

På trods af det blandede billede, der er beskrevet ovenfor, er udsigterne til en positiv, gradvis politisk udvikling i Iran bedre nu, end de har været siden 1979. På trods af visse tilbageslag på det seneste vil reformtilhængerne sandsynligvis kunne konsolidere deres stilling på grundlag af den brede, utvetydige støtte, de fik ved valget i februar.

3. HANDEL OG ØKONOMI

Befolkningstallet i Iran er på ca. 65 mio. og er hastigt stigende. BNP er på ca. 180 mia. EUR. Økonomien er ineffektiv, gammeldags og centraliseret. For at kunne forbedre de økonomiske resultater på lang sigt må Iran bevæge sig i retning af markedsøkonomi og åbne sig for resten af verden. I slutningen af 1999 blev der fremlagt en femårig reformplan, og selvom den blev udvandet af det gamle Majlis, er den stadig det vigtigste instrument til reform af økonomien. På trods af den nuværende høje oliepris står Iran i en vanskelig økonomisk situation, og landet er nødt til at sætte tempoet i reformprocessen op.

Iran har de næststørste gasreserver i verden (16% af verdens samlede reserver), de tredjestørste oliereserver (10%) og har en meget vital geostrategisk position.

EU er Irans største handelspartner (\pm 40% af den samlede iranske import). EU's eksport til Iran har svinget mellem 3,5 og 5,0 mia. EUR siden 1995 og domineres af færdigvarer, køretøjer, kemikalier og farmaceutiske produkter.

Irans eksport til EU (\pm 36% af den samlede iranske eksport) har svinget mellem 3,7 og 5,7 mia. EUR (Iran kontrollerer importen gennem importreguleringer, således at betalingsbalancen er i Irans favør). Eksporten til EU udgøres overvejende af olie (\pm 80% af den samlede eksport) fulgt af tæpper, pistacienødder og kaviar.

Irans udlandsgæld - med omlægningen i 1996-1999 - beløber sig nu til 10 mia. \$ og er faldet inden for de senere år.

Verdensbanken har for nylig bevilget to lån på i alt 230 mio. \$ til vand- og spildevandsprojekter, og IMF opretholder normale forbindelser og er parat til at støtte et makroøkonomisk stabiliseringsprogram.

EU's handel med Iran er langt fra at være på linje med landets potentiale med hensyn til befolkning og naturressourcer. Importører og investorer har stadig mange vanskeligheder; der er stillet visse forbedringer i udsigt, men de er endnu ikke implementeret. De administrative og retlige forhold for handel og investering er ifølge medlemsstaternes repræsentationer i Teheran uigennemsigtige og arbitrære og virker derfor afskrækkende for importører og potentielle investorer. Der er meldt om problemer for eksempel med hensyn til behandling af udstationeret personale fra udenlandske selskaber, tildeling af importlicenser, udenlandsk ejerskab og hjemtagelse af profit.

4. SAMARBEJDE MELLEM EF OG IRAN

I oktober 1998 bad Rådet Kommissionen om at tage kontakt til Iran for at undersøge, om der var mulighed for et samarbejde. Der blev afholdt et teknisk møde mellem Kommissionen og Iran i december 1998, og det blev aftalt, at der skulle undersøges en række *mulige* samarbejdsområder – energi, miljø, transport, landbrug, narkotikakontrol, flygtninge og menneskerettigheder. Med undtagelse af en mindre humanitær bistand og lidt hjælp til narkotikakontrol er der for øjeblikket ikke noget finansielt og fagligt samarbejde i gang mellem EF og Iran. På nogle områder er der nedsat arbejdsgrupper med deltagelse af Kommissionen og iranske myndigheder.

- Igangværende tiltag

Arbejdsgruppe om energi -	mødtes i Teheran i maj 1999. Et synergiprojekt vil blive afsluttet i februar, og et nyt møde i gruppen vil blive afholdt i Bruxelles i marts 2001
Ekspertmøde om narkotika -	det første møde fandt sted i december 1999; mindre projekter er blevet finansieret; to andre er nu ved at blive undersøgt (Rådets forordning nr. 2046/97)
Ekspertmøde om flygtninge -	møde i april om afghanske og irakiske flygtninge; igangværende projekter med UNHCR og NGO'er, flere under overvejelse (Rådets forordning nr. 443/97), også af ECHO
Arbejdsgruppe om handel og investering -	det første møde fandt sted i Teheran den 28.-29. november 2000

Efter et møde i arbejdsgruppen om energi, der fandt sted i 1999, blev Iran observatør i det af Kommissionen finansierede INOGATE-program og har mulighed for at blive fuldgyldigt medlem. Derudover er Iran observatør i det TACIS-finansierede TRACECA-program (program om landekommunikation mellem øst-vest). I den for nyligt vedtagne grønbog om energiforsyningsikkerhed (KOM(2000)/769), understreger Kommissionen, at det er nødvendigt at indlede en løbende dialog med de energiproducerende lande for at gøre markedet mere gennemskueligt og øge prisstabiliteten. EUs drøftelser om energispørgsmål med Iran finder sted inden for rammerne af dialogen mellem producenter og forbrugere.

Det har hidtil ikke været muligt at drøfte andre af ovennævnte områder, men der har dog været visse tiltag på menneskerettighedsområdet, som vil kunne udbygges fremover.

5. EU'S INTERESSER

EU har både politiske og økonomiske grunde til at udvikle tættere bånd til Iran. Mere demokrati og større respekt for menneskerettighederne vil gøre Iran til en mere stabil partner i regionen. Iran er en vigtig strategisk placeret olie- og gaskilde, der selv har stærke interesser i de tilstødende områder, f.eks. i Centralasien. Iran vil i fremtiden kunne få et betydeligt potentiale som en regional, økonomisk partner, der kan tilbyde store muligheder for handel og investering. Men dette potentiale vil kun kunne udvikles, hvis Iran tager sin handelspolitik og økonomiske politik op til nøje overvejelse.

Narkotikatrafikken gennem Iran fra Afghanistan og videre har en direkte indvirkning ikke kun på Iran, men også på Europa, og Iran har en tung byrde at bære i bekæmpelsen af narkotikatrafikken. Desuden har Iran et uforholdsmæssigt stort antal flygtninge (1,9 mio.), især fra Afghanistan og Irak. Kombinationen af den voksende træthed over flygtningene i Iran og de fortsat ustabile forhold i nabolandene risikerer at øge den negative udvikling yderligere i selve Iran.

Under de rette omstændigheder vil udviklingen af tættere forbindelser mellem EU og Iran kunne være med til at fremme reformprocessen i Iran og bidrage til større regional stabilitet. Iran har sagt, at det er rede til at drøfte menneskerettigheder, hvilket er et positivt tegn, eftersom der ved eventuelt kommende kontraktindgåelser med Iran nødvendigvis vil indgå drøftelser om menneskerettigheder. Endvidere er Iran også parat til at drøfte sikkerhedsspørgsmål, og det er netop blevet påbegyndt med nogle af medlemsstaterne.

6. SAMARBEJDSPROBLEMER

Der er en række emner, der skal tages op bilateralt af EU og Iran og unilateralt af Iran, hvis samarbejdet skal uddybes og udvides til andre områder. Der er både tale om politiske og økonomiske emner. Politisk drejer det sig om følgende:

Menneskerettigheder

Selvom der er sket positive ændringer i Iran inden for de seneste år, giver situationen på menneskerettighedsområdet stadig anledning til bekymring (for eksempel hvad angår kvindernes stilling, beskyldninger om torturanvendelse, forfølgelse af visse minoritetsgrupper, undertrykkelse af pressefrihed osv.). I forbindelse med udviklingen af tættere forbindelser må EU og Iran føre en regelmæssig dialog om disse emner.

Støtte til radikale grupper

USA og Israel anklager med jævne mellemrum Iran for fjendtlige udtalelser om fredsprocessen i Mellemøsten og for at give støtte til ekstremistgrupper, navnlig visse palæstinensiske grupper som Hamas og Islamisk Jihad, og Iran har aldrig lagt skjul på, at de støtter Hizbollah i Libanon. Nogle af disse udtalelser er bestemt ikke konstruktive, og Iran har gjort det klart, at det ikke har tillid til fredsprocessen.

I begyndelsen af 1990'erne erklærede både tidligere præsident Rafsanjani og det religiøse overhoved Khamenei, at Iran ikke længere eksporterede sin revolution; præsident Khatami har bekræftet en mere forsonende udenrigspolitik, og Irans støtte til terrorisme i EU synes at være stoppet i 1995.

Det skal bemærkes, at Iran selv påstår at være offer for terrorisme. Det drejer sig især om Mojahedin-e-Khalq, der har base i Irak og derfra regelmæssigt angriber iranske mål, men der har også været kritik af europæiske lande for at huse radikale oppositionsgrupper.

Sikkerhedsspørgsmål

Irans intentioner om at udvikle masseødelæggelsesvåben, navnlig langtrækkende missiler, giver anledning til alvorlig bekymring i EU. EU opfordrer Iran til at indgå en styrket sikkerhedskontrolordning med IAEA. Iran har gentagne gange fremført, at indgåelsen af en sådan ordning såvel som dets eventuelle vilje til at ratificere traktaten om et fuldstændigt forbud mod atomprøvesprængninger vil være betinget af, at de internationale eksportkontrolforanstaltninger over for landets civile nuklearprogram først bliver fjernet. EU kan ikke acceptere en sådan forhåndsbetingelse.

All ovennævnte områder tages op i den brede dialog.

Spørgsmål om økonomisk reform

På den økonomiske side vil enhver styrkelse af det handelsmæssige og økonomiske samarbejde mellem EU og Iran være betinget af, at Iran følger en økonomisk liberaliseringspolitik, hvilket er en nødvendig forudsætning, hvis landet skal kunne tiltrække større investeringer.

7. VURDERING OG ANBEFALINGER

Forudsat at reformprocessen fortsætter, er det klart ud fra denne analyse, at det er af interesse for både EU og Iran, at der udvikles tættere bånd af både politisk og økonomisk art samt på områder som miljø, narkotika og migration. Da der kan ske uforudselige omslag i Irans egen politiske udvikling, og i betragtning af de svage økonomiske strukturer er det nødvendigt at fare med lempe. Og i lyset af de mange områder, der giver anledning til bekymring, bør udviklingen af tættere forbindelser ske gradvis og afhænge af, hvilke fremskridt Iran gør på disse områder. Kommissionen

og Rådet bør regelmæssigt vurdere fremskridtene i lyset af indikatorer eller kriterier på områder som retsstatsprincipper, minoritetsrettigheder, pressefrihed, de lovgivningsmæssige rammer for økonomien og Irans tilgang til udenrigs- og sikkerhedsanliggender.

I lyset af ovenstående analyse og konklusionerne fra Rådet (almindelige anliggender) fra den 20. november 2000 anbefaler Kommissionen Rådet at udvikle tættere forbindelser med Iran under iagttagelse af nedenstående punkter. Det siger sig selv, at rækkevidden af de bilaterale forbindelser vil afhænge af de fremskridt, der gøres med de politiske, økonomiske og lovgivningsmæssige reformer i Iran.

- opfordring til politisk og økonomisk reform gennem
 - mere hyppige officielle og uofficielle bilaterale kontakter
 - udbygning af meningsudveksling/samarbejde på områder af gensidig interesse (som f.eks. narkotika, retsstaten, flygtninge, osv.)
 - villighed til at indgå i en dialog om menneskerettigheder
 - styrkelse af FUSP-dialogen ved at uddybe dialogen på områder som regional sikkerhed, masseødelæggelsesvåben, spredning af atomvåben)
 - forsøg på at finde passende måder at udvikle kontakter fra folk til folk på
- fremme af bilaterale, økonomiske forbindelser gennem
 - forhandling af en handels- og samarbejdsaftale
 - fortsættelse af arbejdsgrupper om energi, handel og investering med deltagelse af Kommissionen og Iran.

Kommissionen anbefaler, at dialogen om Iran fortsætter med andre partnere.

Hvis disse anbefalinger accepteres af Rådet, vil Kommissionen tage under overvejelse i henhold til traktatens artikel 300, stk. 1, at rette en henstilling til Rådet, der bemyndiger Kommissionen til at indlede de nødvendige forhandlinger.