



EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS KOMMISSION

Bryssel den 7.2.2001
KOM(2001) 71 slutlig

**MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET OCH
RÅDET**

EU:S FÖRBINDELSER MED IRAN

MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDET

EU:S FÖRBINDELSER MED IRAN

1. BAKGRUND

Irans förbindelser med EU och med medlemsstaterna

EU har för närvarande inga avtalsgrundade förbindelser med Iran. Det finns inte heller något större finansiellt samarbete. Det fanns ett avtal under shah-tiden, men detta löpte ut 1977, före den islamiska revolutionen. En dialog mellan EU och Iran inleddes 1995. Denna utvidgades efter valet av Mohammad Khatami till president 1997 till att omfatta nya områden och betecknas sedan 1998 som en "övergripande dialog" (comprehensive dialogue). Inom ramen för denna dialog hålls var sjätte månad ett möte i trojkaformat.

Genom den övergripande dialogen möjliggörs ett vittomfattande utbyte av åsikter om

- *globala frågor* (terrorism, mänskliga rättigheter, spridning),
- *regionala frågor* (Irak, Persiska viken, Centralasien, fredsprocessen i Mellanöstern) och
- *områden för samarbete* (narkotika, flyktingar, energi, handel, investeringar).

Den övergripande dialogen har bidragit till att förbättra förbindelserna men dess räckvidd är klart begränsad. Den har kompletterats med ett antal tekniskt inriktade arbetsgrupper mellan kommissionen och Iran. Dessa grupper har identifierat områden av ömsesidigt intresse och för möjligt samarbete (se avsnitt 4). Det står dock klart att avsaknaden av en avtalsmässig ram begränsar utvecklingen av sådant samarbete.

Irans förbindelser med medlemsstaterna har förbättrats betydligt sedan Mohammad Khatami valdes till president 1997. Italiens premiärminister besökte Teheran under 1997. President Khatami besökte Italien och Frankrike under 1999 och Österrikes och Greklands presidenter besökte samma år Iran. President Khatami besökte nyligen Tyskland. Ett flertal besök av utrikesministrar och andra ministrar har ägt rum. Låsningen i de brittisk-iranska förbindelserna löstes upp under 1998 genom desarmeringen av frågan om *fatwan* mot Rushdie, och ambassadörer utväxlades i mitten av 1999.

Iran har visat stort intresse för att stärka förbindelserna med EU och har även visat intresse för förhandlingar om ett handels- och samarbetsavtal.

Förbättrade förbindelser med EU utgör helt klart ett viktigt politiskt mål för president Khatami.

Irans förbindelser med andra länder

Förenta staterna har alltsedan gisslankrisen vid dess ambassad 1980-1981 bedrivit en inneslutningspolitik gentemot Iran. Förenta staterna har tillämpat en rad sanktioner, senast Iran Non-Proliferation Act (lag om icke-spridning, rörande Iran) från februari 2000. Landets politik gentemot Iran, vilken i hög utsträckning styrs av kongressen, håller långsamt på att förändras. Trots uttalanden under senare tid från den tidigare utrikesministern, Madeleine Albright, måste dock andra saker hända och den nya amerikanska förvaltningen hinna träda till innan man kan vänta sig ett ytterligare närmande mellan Förenta staterna och Iran. Under tiden vill Förenta staterna att EU skall fortsätta att utöva påtryckningar på Iran, särskilt när det gäller frågor som mänskliga rättigheter, massförstörelsevapen och statsstödd terrorism. Ett meningsutbyte om Iran äger rum två gånger per år inom ramen för de trilaterala samtalen mellan EU:s trojka, Förenta staterna och Kanada.

2. DEN NUVARANDE SITUATIONEN I IRAN

Demokratiska kommunalval hölls i Iran i februari 1999 och parlamentsval ägde rum mellan februari och april 2000. Dessa val utmynnade i en seger för de reformvänliga krafterna. Nästa presidentval skall enligt planerna äga rum i juni 2001.

Iransk politik karakteriseras av en ständig maktkamp mellan de reformvänliga krafterna och följande två grupper:

- Konservativa maktcentra (Väktarnas råd (Council of Guardians), Sakkunnigrådet (Assembly of Experts), sammanslutningen för det militanta prästerskapet (Militant Clergy Association) etc.) i vilka ayatolla Khamenei i sista hand har bestämmanderätten. Dessa kontrollerar i stor utsträckning rättsväsendet, de revolutionära väpnade styrkorna och säkerhetsstyrkorna och är i stånd att lägga hinder i vägen för reformer, vilket de också gör. Deras reaktion på resultatet av parlamentsvalet har varit att stänga många reformvänliga tidningar och att arresterar ett antal reformivrare.
- Den "islamiska minoritetshögern", som endast kontrollerar 50-60 av de 290 platserna i Majlis. Denna hämtar i stor utsträckning sitt stöd från basarernas köpmän och affärsinnehavare, revolutionsgardister och miliser, vissa stiftelser och rättsväsendet. Den befinner sig nu på defensiven.

President Khatami har haft framgång i sin strävan att låta majoriteten av den iranska väljarkåren ge uttryck för sin önskan om förändring genom den demokratiska processen. Valen har tydligt visat att en stor majoritet av väljarna (särskilt kvinnor, studenter och sekulariserade befolkningsgrupper i städerna och på landsbygden) önskar se civila, politiska och ekonomiska

reformer i Iran. Även om president Khatami inte har för avsikt att angripa den islamiska republikens grundvalar eller ifrågasätta den teokratiska post som den icke folkvalde högste ledaren har, inser han att det finns underströmmar av missnöje med de konservativas ofruktbara politik. President Khatami och reformrörelsen kommer att fortsätta att verka för en fredlig civil och ekonomisk utveckling inom den islamiska republikens befintliga politiska ram. Reformvännerna kommer härvidlag att kunna räkna med visst tyst stöd från den hårda linjens mer pragmatiska förespråkare, däribland den högste ledaren, som har insett var deras långsiktiga intressen ligger. Utvecklingsprocessen kommer dock att vara långsam och besvärlig.

Även om president Khatamis demokratiseringsprocess har gjort det möjligt för reformvännerna att få överhanden såväl i den lagstiftande som den verkställande makten (det föregående parlamentet dominerades av den hårda linjens män), återstår det för reformvännerna att bevisa att de kan genomföra president Khatamis program för ekonomiska, civila och rättsliga reformer. Ayatolla Khameneis instruktion till Majlis att inte ta upp lagförslaget om reform av pressen till debatt är det största bakslaget, men det finns positiva tecken på andra reformområden.

Vad mänskliga rättigheter beträffar bekräftas det i en av EU stödd UNCHR-resolution från år 2000 att väsentliga förbättringar har skett i Iran, även om det fortfarande återstår mycket att göra.

Rättegången i Shiraz mot 13 judar och rättegången mot de intellektuella som deltog i konferensen i Berlin utgör mycket besvärande händelser för president Khatami och reformvännerna. De domar som fälldes var i båda rättegångarna hårdare än väntat. EU har, vad Shiraz-rättegången beträffar, formellt uttryckt sitt beklagande och en förhoppning om att de dömda kommer att benådas. I ett liknande uttalande har EU uttryckt djup oro över de hårda domarna i rättegången mot deltagarna i konferensen i Berlin och en förhoppning om att överklagandeförfarandet kommer att leda till frikännanden.

EU har även uttryckt sin oro på andra områden, exempelvis över dödsstraffen för vissa deltagare i studentkravallerna i juli 1999 och frikännandet av - eller de mycket milda domarna mot - de poliser som provocerat studenterna.

Situationen vad gäller pressfrihet har försämrats under de senaste månaderna. Det tidigare, av de konservativa dominerade parlamentet (Majlis) antog en mer restriktiv presslag före februarivalen, och sedan dess har mer än 20 reformvänliga tidningar och tidskrifter stoppats och deras redaktörer eller utgivare ställts inför rätta eller försatts under åtal. Det ingripande från ayatolla Khameneis sida genom vilket det nyvalda parlamentet förbjöds att ta upp ett lagförslag om pressen till debatt var ett oväntat bakslag för reformrörelsen. Nya reformvänliga tidningar har trots allt börjat dyka upp.

President Khatami har angett att pressfrihet och reform av rättsväsendet hör till de mest prioriterade frågorna för hans regering, och att man kommer att ta itu med dessa frågor så snart som möjligt. I båda fallen rör det sig om en

betydande utmaning. Rättssystemet under ayatolla Al-Hashini Shahrudis kontroll är fortfarande ett mäktigt instrument för de konservativa.

Utsikterna till en positiv, stegvis förlöpande politisk utveckling i Iran är trots den blandade bild som återges ovan bättre än de varit sedan 1979. Reformvännerna kommer, trots vissa bakslag under senare tid, troligen att kunna befästa sin ställning på grundval av det breda, entydiga stöd de fick vid februarivalen.

3. HANDEL OCH EKONOMI

Iran har ungefär 65 miljoner invånare och landets befolkning växer snabbt. BNI är ca 180 miljarder euro. Ekonomin är ineffektiv, oreformerad och centraliserad. Iran måste för att långsiktigt kunna förbättra sin ekonomi röra sig i riktning mot marknadsekonomi och öppna sig mot resten av världen. En reforminriktad femårsplan lades fram i slutet av 1999. Denna plan är, trots att den blev urvattnad av det tidigare parlamentet, fortfarande det viktigaste instrumentet för reform av ekonomin. Iran befinner sig, trots att oljepriset för närvarande är högt, i en svår ekonomisk situation och måste påskynda reformtempot.

Iran har de näst största gasreserverna i världen (16 % av de samlade reserverna i världen) och de tredje största oljereserverna (10 %). Landet har ett centralt geostrategiskt läge.

EU är Irans viktigaste handelspartner (ca 40 % av Irans totala import). EU:s export till Iran har sedan 1995 uppgått till mellan 3,5 och 5 miljarder euro och domineras av fabriksvaror, fordon, kemikalier och läkemedel.

Irans export till EU (ca 36 % av Irans totala export) har uppgått till mellan 3,7 och 5,7 miljarder (Iran kontrollerar importen genom licensarrangemang, så handelsbalansen faller ut till dess förmån). Exporten till EU domineras av oljeprodukter (ca 80 % av den totala exporten), mattor, pistaschnötter och kaviar.

Irans utlandsskuld - inbegripet omläggningarna under 1996-1999 - uppgår nu till 10 miljarder dollar och har fallit under de senaste åren.

Världsbanken beviljade nyligen två lån på ett sammanlagt belopp av 230 miljoner dollar för vatten- och avloppsprojekt, och IMF upprätthåller normala förbindelser med Iran och är berett att ge sitt stöd till program för makroekonomisk stabilisering.

Omfattningen av EU:s handel med Iran står inte på långa vägar i proportion till de möjligheter - vad beträffar befolkningsstorleken och naturresurserna - detta land erbjuder. Många svårigheter för importörer och investerare kvarstår. Vissa förbättringar har visserligen aviserats, men de har ännu inte genomförts. De administrativa och rättsliga villkoren för handel och investeringar är enligt medlemsstaternas representationer i Teheran oklara och godtyckliga och därför avskräckande för importörer och potentiella

investerare. Svårigheter har rapporterats t.ex. vad gäller behandlingen av i Iran stationerad personal hos utländska företag, beviljande av importlicenser, utländskt ägande och repatriering av vinster.

4. SAMARBETE MELLAN EUROPEISKA KOMMISSIONEN OCH IRAN

Rådet bad i oktober 1998 kommissionen att upprätta kontakter med Iran i syfte att undersöka möjligheterna till samarbete. Ett tekniskt möte mellan kommissionen och Iran anordnades i december 1998, och man kom överens om att undersöka en rad *möjliga* områden för samarbete: energi, miljö, transport, jordbruk, narkotikakontroll, flyktingar och mänskliga rättigheter. Det finns, med undantag av visst humanitärt bistånd och ett begränsat stöd till narkotikakontroll, för närvarande inget finansiellt och tekniskt samarbete mellan kommissionen och Iran. På vissa områden har det inrättats arbetsgrupper mellan kommissionen och den iranska förvaltningen.

- Aktuella engagemang

Arbetsgrupp om energi	Möttes i Teheran i maj 1999. Ett synergiprojekt kommer att avslutas i februari och ett andra möte i arbetsgruppen att anordnas i Bryssel i mars 2001.
Expertmöte om narkotika	Första mötet i december 1999. Ett mindre projekt finansierat. Två andra projekt för närvarande under prövning (rådets förordning (EG) nr 2046/97).
Expertmöte om flyktingar	Möte i april om afghanska och irakiska flyktingar. Projekt med UNHCR och icke-statliga organisationer (NGO) pågår. Andra projekt prövas (rådets förordning (EG) nr 443/97), även av ECHO.
Arbetsgrupp om handel och investeringar	Första mötet i Teheran den 28-29 november 2000.

Iran har efter mötet 1999 i arbetsgruppen om energi blivit observatör i det av kommissionen finansierade INOGATE-programmet och har möjlighet att bli fullvärdig deltagare. Iran är dessutom observatör i det inom ramen för Tacis finansierade TRACECA-programmet för öst-väst-landförbindelser. Kommissionen betonar i sin nyligen antagna grönbok rörande energiförsörjningssäkerhet (KOM(2000) 769) nödvändigheten av att få till

stånd en fortlöpande dialog med de energiproducerande länderna, för bättre marknadsinsyn och större prisstabilitet. EU:s energidiskussioner med Iran äger rum inom ramen för dialogen mellan producenter och konsumenter.

Det har hittills inte varit möjligt att ta upp en diskussion på de andra områden som nämns ovan, men det finns vissa åtgärder med anknytning till mänskliga rättigheter som skulle kunna vidareutvecklas.

5. EU:S INTRESSEN

EU har såväl politiska som ekonomiska skäl för att utveckla närmare förbindelser med Iran. En mer utvecklad demokrati och större respekt för mänskliga rättigheter skulle bidra till att göra Iran till en mer stabil partner i regionen. Iran är en viktig källa för olja och gas och har ett strategiskt läge och starka intressen i angränsande områden, t.ex. i Centralasien. Landet skulle i framtiden kunna ha en betydande potential som en regional ekonomisk partner med stora möjligheter för handel och investeringar. Denna potential kommer dock att kunna utvecklas endast om Iran företar en omfattande översyn av sin handelspolitik och sin ekonomiska politik.

Narkotikasmugglingen från Afghanistan och andra länder genom Iran har direkta konsekvenser inte bara för Iran utan även för Europa, och Iran har en tung börda att bära i kampen mot smugglingen. Iran ger dessutom skydd åt ett oproportionerligt stort antal flyktingar (1,9 miljoner), särskilt från Afghanistan och Irak. Kombinationen av en växande "flyktingtrötthet" hos den iranska befolkningen och den fortsatt instabila situationen i flera grannländer kan medföra negativa konsekvenser i själva Iran.

Under de rätta omständigheterna skulle en utveckling av närmare förbindelser mellan EU och Iran kunna bidra till att främja reformprocessen i Iran och till en större regional stabilitet. Iran har angett att landet är berett att ta upp frågan om mänskliga rättigheter till diskussion, vilket är ett positivt tecken eftersom alla framtida avtalsgrundade förbindelser måste inbegripa en diskussion om denna fråga. Iran är även redo att diskutera säkerhetsfrågor, inbegripet regional säkerhet, och har redan börjat göra detta med vissa medlemsstater.

6. FRÅGOR SOM KAN UTGÖRA PROBLEM FÖR SAMARBETET

Det finns ett antal frågor som måste tas upp bilateralt av EU och Iran och unilateralt av Iran för att samarbetet skall kunna fördjupas och utvidgas till att omfatta nya områden. Det rör sig härvidlag både om politiska och ekonomiska frågor. På det politiska området måste bl.a. följande frågor behandlas:

Mänskliga rättigheter

Även om Iran har genomfört positiva förändringar under de senaste åren ger situationen vad de mänskliga rättigheterna beträffar fortfarande anledning till oro (kvinnors ställning, påstådd användning av tortyr, förföljelse av vissa

minoriteter, avskaffande av pressfriheten etc.). EU och Iran bör som en del av utvecklingen av närmare förbindelser föra en regelbunden dialog om dessa frågor.

Stöd till radikala grupper

Förenta staterna och Israel anklagar regelbundet Iran för att ägna sig åt fientligt sinnad retorik med avseende på fredsprocessen i Mellanöstern och för att stödja extremistgrupper, särskilt palestinska grupper som Hamas och Islamiska jihad. Iran har heller aldrig dolt sitt stöd för Hizbollah i Libanon. En del av denna retorik är i sanning till föga hjälp och Iran har givit tydligt uttryck för att landet inte tror på fredsprocessen.

I början av nittiotalet deklarerade både den dåvarande presidenten Rafsanjani och den högste ledaren Khamenei att Iran hade upphört att försöka exportera sin revolution. President Khatami har slagit in på en mer försonlig utrikespolitik och det förefaller inte ha förekommit någon från Iran stödd terroristisk verksamhet i EU sedan 1995.

Det bör noteras att även Iran anser sig vara ett offer för terrorism. Iran syftar särskilt på Mojahedin-e-Khalq, en grupp som är baserad i Irak och regelbundet utför attacker därifrån mot iranska mål. Iran har dock även kritiserat europeiska länder för att hysa radikala oppositionsgrupper.

Säkerhet

Irans avsikt att utveckla massförstörelsevapen, särskilt långdistansmissiler, bekymrar EU mycket. EU uppmanar Iran att komma överens med IAEA om ett system med förstärkta säkerhetsåtgärder. Iran har vid flera tillfällen förklarat att såväl en sådan överenskommelse som landets eventuella beredskap att ratificera avtalet om fullständigt provstopp (CTBT) är beroende av att de internationella exportkontrollåtgärderna mot Irans civila nukleära program först avvecklas. EU godtar inte ett sådant förhandsvillkor.

Alla de ovan nämnda frågorna tas upp inom ramen för den övergripande dialogen.

Ekonomiska reformer

På det ekonomiska området kommer ett fördjupat handelssamarbete och ekonomiskt samarbete mellan EU och Iran att vara beroende av att Iran för en politik inriktad på ekonomisk liberalisering, vilket är ett nödvändigt villkor för att landet skall kunna locka till sig mer omfattande investeringar.

7. BEDÖMNING OCH REKOMMENDATIONER

Det framgår av analysen ovan att det under förutsättning att reformprocessen fortsätter ligger i EU:s och Irans intresse att utveckla närmare förbindelser såväl på det politiska och ekonomiska området som på områden som miljö, narkotika och migration. Det är med tanke på att oförutsedda omkastningar i Irans politiska utveckling är möjliga och med tanke på landets svaga

ekonomiska strukturer nödvändigt att gå försiktigt tillväga, och utvecklingen av närmare förbindelser bör mot bakgrund av att det finns många områden som ger anledning till oro ske gradvis och vara beroende av Irans framsteg på dessa områden. Kommissionen och rådet bör regelbundet pröva dessa framsteg med hjälp av indikatorer och referenspunkter på områden som rättsstatlighet, minoriteters rättigheter, pressfrihet, regelramen för ekonomin och Irans hållning vad gäller utrikesförbindelser och säkerhetsfrågor.

Mot bakgrund av analysen ovan och slutsatserna från mötet i rådet (allmänna frågor) den 20 november 2000 rekommenderar kommissionen rådet att närmare förbindelser med Iran utvecklas på grundval av det nedan angivna upplägget. Utrymmet för främjande av bilaterala förbindelser kommer naturligtvis att vara beroende av framstegen i fråga om politiska, ekonomiska och rättsliga reformer i Iran.

- Främjande av politiska och ekonomiska reformer genom
 - mer frekventa officiella och inofficiella bilaterala kontakter,
 - utveckling av utbyte/samarbete på områden av ömsesidigt intresse (narkotika, rättsstatlighet, flyktingar etc.),
 - beredskap att inleda en dialog om mänskliga rättigheter,
 - stärkande av GUSP-dialogen genom fördjupning av dialogen på områden som regional säkerhet, massförstörelsevapen och nukleär spridning,
 - att söka efter lämpliga sätt att utveckla de direkta kontakterna människor emellan.
- Främjande av bilaterala ekonomiska förbindelser genom
 - förhandlingar om ett handels- och samarbetsavtal,
 - fortsatt arbete i arbetsgrupperna mellan kommissionen och Iran om energi, handel och investeringar.

Kommissionen rekommenderar en fortsatt dialog om Iran med andra partner.

Om dessa rekommendationer godtas av rådet, kommer kommissionen att överväga att lägga fram en rekommendation för rådet, i enlighet med artikel 300.1 i fördraget, så att rådet kan bemyndiga kommissionen att inleda de förhandlingar som behövs.