



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 5.11.2008
KOM(2008) 740 endelig

MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL RÅDET

En undersøgelse af forbindelserne mellem EU og Rusland

{SEK(2008) 2786}

MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL RÅDET

En undersøgelse af forbindelserne mellem EU og Rusland

På det ekstraordinære møde i Det Europæiske Råd den 1. september 2008 anmodedes Rådet sammen med Kommissionen om at foretage en omhyggelig og indgående undersøgelse af de forskellige aspekter af forbindelserne mellem EU og Rusland. Denne undersøgelse skal foretages i perioden op til topmødet mellem EU og Rusland, der er fastlagt til den 14. november 2008, og vil blive drøftet på AGEX-Rådets møde de 10.-11. november 2008, efter at man på AGEX-mødet den 13.-14. oktober 2008 havde gjort status over udviklingen i den georgisk-russiske konflikt.

De aktuelle overvejelser finder sted på baggrund af en udvikling, der har kastet en mørk skygge over forholdet mellem EU og Rusland: kränkelsen af Georgiens territoriale integritet ved magtanvendelse og Ruslands unilaterale anerkendelse af Abkhasien og Sydossetien er uacceptabel, mens de udenrigspolitiske principper, der blev formuleret for nylig, herunder den fornærede fokusering på indflydelsessfærer, giver anledning til bekymring.

EU kan se på sit forhold til Rusland med en vis selvtillid. Økonomisk set har Rusland brug for EU. EU er et vigtigt eksportmarked for Ruslands eksport af råstoffer, i særdeleshed energi, og Rusland vil gerne forbedre betingelserne for handel med nukleare materialer. Den seneste finanskrise har understreget, hvor akut Ruslands behov er for at modernisere og diversificere sin økonomi. EU er den naturlige partner til denne proces og er den vigtigste kilde til udenlandske investeringer i Rusland. Rusland ønsker snævre kontakter med EU, der er motiveret af egeninteresse, f.eks. for at opnå afskaffelse af visumplikten eller medinddragelse i EF's F&U-rammeprogram.

På baggrund af ovenstående er målet med denne undersøgelse at overveje det komplekse net af overlappende og fælles interesser i forholdet mellem EU og Rusland og at foretage en nøgtern vurdering af, hvor EU's egne interesser ligger i dag. Rammerne for at forfølge og udvide disse interesser er blevet fastlagt i det for nyligt vedtagne mandat om at indlede forhandlinger om en efterfølgeraftale til partnerskabs- og samarbejdsaftalen og, når betingelserne først er opfyldt, forhandlinger om en frihandelsaftale.

Vedlagte arbejdsdokument gennemgår detaljeret udviklingen i partnerskabet mellem EU og Rusland igennem de seneste år og de muligheder og udfordringer, vi vil stå over for i fremtiden.

Forbindelserne mellem EU og Rusland er baseret på den partnerskabs- og samarbejdsaftale, der har været i kraft siden 1997, og som blev suppleret med "de fire fælles rum" i 2005. Dette fører til institutionelle rammer, som fungerer udmærket i mange henseender, især på det politiske niveau gennem Samarbejdsrådet (nu Det Permanente Partnerskabsråd med deltagelse af udenrigsministrene).

En kort undersøgelse af forbindelserne mellem EU og Rusland

Handel og investeringer mellem EU og Rusland er af betydeligt omfang og stadig voksende, og det er i vores fælles interesse, at denne tendens fortsætter. Rusland er vores tredjestørste handelspartner, og vi kan konstatere vækstrater på op til 20 % hvert år. Energi er en væsentlig faktor, men man har også kunnet konstatere imponerende væksttal inden for tjenesteydelser. Med sine vedvarende høje vækstrater og en voksende middelklasse er Rusland et vigtigt nyt marked i vores umiddelbare nærhed, som tilbyder virksomheder i EU en række muligheder. EU er den største investor i Rusland og tegner sig for 80 % af de samlede udenlandske

investeringer, hvilket giver os en stor interesse i en fortsat udvikling i den russiske økonomi, som i fremtiden vil have behov for endnu flere europæiske investeringer i betragtning af Ruslands ønske om diversificering og modernisering. Dette vil på sin side afhænge af, at Rusland garanterer overholdelse af retsstatsprincipperne, herunder et reelt uafhængigt retssystem, der er i stand til at håndhæve kontrakter. En betydelig del af Ruslands reserver af udenlandsk valuta er holdt i euro, hvilket gør Rusland til en af de største indehavere af euro-denominerede aktiver i verden. Rusland har ikke været immun over for den globale finanskrisen, og i betragtning af vores gensidige økonomiske afhængighed er det vigtigt at opretholde en dialog mellem EU og Rusland om udviklingens gang.

Overvejelserne ovenfor har ført EU til kraftigt at støtte Ruslands forsøg på at tilslutte sig Verdenshandelsorganisationen. Argumenterne for hurtig tiltrædelse af WTO på levedygtige kommercielle vilkår er så meget stærkere, som der er tegn på større protektionisme i landbrugssektoren og naturressourcesektoren. Visse aktuelle handelstvister, f.eks. i forbindelse med Ruslands eksportrestriktioner på træ, gør det påkrævet, at der hurtigst muligt findes løsninger for at undgå en forværring af allerede vanskelige handelsvilkår.

På trods af det store opsving i investeringerne og handelen mellem EU og Rusland og de mange sektordialoger, der er etableret i forbindelse med det fælles økonomiske rum, har der været vanskeligheder på forskellige områder, fra problematiske toldprocedurer til overflyvninger af Sibirien samt Ruslands inkonsekvente gennemførelse af internationale sundhedsmæssige og fytosanitære standarder.

EU's og Ruslands indbyrdes afhængighed i *energi*-sektoren er et centralt element i forholdet. EU's medlemsstater er store aftagere af energiprodukter, og det er usandsynligt, at der vil ske ændringer på kort og lidt længere sigt. Forholdet er et indbyrdes afhængighedsforhold, ikke et ensidigt afhængighedsforhold. Eksporten til EU har udgjort et væsentligt bidrag til de russiske vækstrater. Imidlertid fortolker EU og Rusland energisikkerhed og gensidig markedsadgang på forskellig måde. Selv om Rusland har været en pålidelig leverandør af energiprodukter, giver tvister med transitstater og utilstrækkelige investeringer i produktionsleddene på baggrund af en stadig større efterspørgsel anledning til bekymringer om leverancerne i fremtiden. Der er stadig behov for et stort arbejde for at opbygge et ægte energipartnerskab, der er baseret på principperne i energichartertraktaten og især på gennemsigtighed, gensidighed og ikke-diskriminering. Der finder et samarbejde sted i forbindelse med energidialogen, og det dækker bredt anlagte spørgsmål som energiscenarier og -strategier, markedsudvikling og energieffektivitet. Vigtige redskaber, såsom advarselsmekanismen på energiområdet, kunne udvikles yderligere.

Med hensyn til *det fælles rum for sikkerhed udadtil* finder der løbende en politisk dialog sted på mange niveauer. EU har kontakter med Rusland i spørgsmål omkring Iran, Mellemøsten, Afghanistan, Balkanlandene og andre steder og desuden i internationale sammenhænge som FN og OSCE med henblik på at nå frem til fælles synspunkter og tilgange. Samarbejdet med hensyn til fredsprocessen i Mellemøsten og om ikke-spredning i Iran har været positivt. EU og Rusland har en fælles interesse i ikke-spredning af masseødelæggelsesvåben. Rusland har for nylig bidraget til EU's ESFP-mission i Chad/Den Centralafrikanske Republik. Holdningerne med hensyn til Kosovo og det fælles nabo område ligger længere fra hinanden, især efter begivenhederne i Georgien. EU bør blive enig om en fælles holdning til Ruslands forslag om en ny europæisk sikkerhedsorden. EU har en stor interesse i fortsatte bestræbelser på at forbedre samarbejdet på disse områder i de kommende år. Rusland er en central geopolitisk aktør, hvis konstruktive inddragelse i internationale anliggender er en nødvendig forudsætning for et effektivt internationalt samfund.

Der pågår en dialog mellem EU og Rusland om regionalpolitik; i Kaliningrad-regionen har den forenkede transitordning mellem regionen og hovedlandet fungeret tilfredsstillende. Desuden har Rusland vist fornyet interesse for en revideret nordlig dimension, hvor man på ministermødet den 27. oktober 2008 kunne konstatere betydelige fremskridt, og der er plads til også at inddrage arktiske spørgsmål i den regelmæssige dialog mellem EU og Rusland.

Menneskerettigheder er et problemområde. Der er en generel følelse af, at der er en stadig større afstand hvad angår de fælles forpligtelser i Europarådet og OSCE.

EU understreger over for Rusland, hvilke forpligtelser landet har indgået, herunder forpligtelserne i partnerskabs- og samarbejdsaftalen. Der finder konsultationer om menneskerettigheder sted med Rusland to gange om året; selv om resultaterne er forholdsvis begrænsede, fandt den sidste runde sted i en åben og konstruktiv atmosfære. Det er vigtigt, at der bygges på, hvad der allerede er opnået.

EU's og Ruslands interesser i **det fælles rum for retfærdighed, frihed og sikkerhed** falder ofte sammen. Dette kommer til udtryk i: aftalerne mellem EF og Rusland om lettelse af visumudstedelse og tilbagetagelse (som har været i kraft siden 1. juni 2007); den fælles samarbejdsplan for 2007-2010 mellem FRONTEX og Ruslands grænsepoliti; samarbejdet mellem Det Europæiske Overvågningscenter for Narkotika og Narkotikamisbrug og den russiske føderale tjeneste for narkotikakontrol og mellem Europol og russiske retshåndhævende myndigheder.

Aftalen mellem EU og Rusland om lettelse af visumudstedelse, den første, der blev indgået mellem EU og et tredjeland, skulle gøre livet lettere for rejsende, herunder også rejsende fra EU. Aftalen om tilbagetagelse udgør et vigtigt bidrag til bekæmpelse af den ulovlige indvandring. Et større samarbejde inden for frihed, sikkerhed og retfærdighed hjælper med at imødegå trusler som følge af terrorisme og organiseret kriminalitet. Mere generelt er det vigtigt, at dette samarbejde er baseret på respekten for menneskerettighederne og retsstatsprincipperne.

Kontakterne mellem EU's og Ruslands borgere udbygges. EU's program for uddannelsesudveksling er blevet udvidet, og det samme har samarbejdet mellem videnskabsfolk. Der bør fortsat arbejdes på at skabe flere kontakter mellem mennesker over en bred kam. Større kontaktflader bidrager sammen med opfyldelsen af specifikke mål inden for nærmere definerede politiske områder til at forbedre den fælles forståelse og tillid.

Det fælles rum for forskning, uddannelse og kultur er karakteriseret ved en stærk fælles interesse. Forskningssamarbejdet er reguleret i aftalen om videnskabeligt og teknologisk samarbejde mellem EF og Rusland (i kraft siden 2004), som udløber i 2009 – der forberedes en forlængelse. Forskellige organer fra Den Russiske Føderation deltager i alle tematiske programmer og alle underprogrammer, der indgår i det 7. rammeprogram for forskning og udvikling (FP7) med et fællesskabsbidrag på omkring 29 mio. EUR. Der finder desuden et samarbejde sted inden for rammerne af aftalerne om samarbejde mellem Euratom og Rusland inden for nuklear sikkerhed og kontrolleret nuklear fusion, som begge blev indgået i 2002 for en første periode på 10 år. Rusland har bebudet, at landet er interesseret i at få status som associeret partner i FP7. På uddannelsesområdet har Rusland engageret sig i Bologna-processen og deltager i adskillige EU-finansierede programmer. Et vigtigt projekt er Institutet for Europæiske Studier i Moskva – der finansieres i fællesskab af Rusland og EF. Der er indledt et kulturelt samarbejde i forbindelse med Kajaani-processen, der blev lanceret i 2006 med det første kulturministermøde i Det Permanente Partnerskabsråd i oktober 2007. Opfølgningen siden da har været forholdsvis skuffende, og der er ikke gjort store fremskridt med kulturhandlingsplanen.

Rusland modtager *finansiel bistand* fra en række af EF's finansielle instrumenter. Det europæiske naboskabs- og partnerskabsinstrument (ENPI) tager sigte på at støtte gennemførelsen af køreplanerne for de fire fælles rum og Kaliningrad-regionen. I en ny og positiv udvikling har Rusland forpligtet sig til at bidrage til finansiering af syv programmer inden for rammerne af ENPI, der vedrører grænseoverskridende samarbejde i perioden 2007-2013. Det har imidlertid været vanskeligere at nå frem til et fælles grundlag for gennemførelse af den finansielle bistand.

De næste skridt

EU og Rusland bør kunne drøfte de spørgsmål, hvorom der hersker uenighed, på en åben og konstruktiv måde. Det er af væsentlig betydning for et tillidsfuldt og modent partnerskab. Vi bør stræbe efter at indstille os på, at der på visse områder er forskellige opfattelser, samtidig med at vi fremmer vores fælles mål. Det Europæiske Råd har fordømt Ruslands ensidige beslutning om at anerkende udbryderregionerne i Georgien og har givet udtryk for alvorlig bekymring for den overdrevne russiske reaktion i konflikten. Samtidig med at vi står fast på vores principper og forkaster al anvendelse af magt, er det i EU's interesse at indgå i et fornyet samarbejde med Rusland for at finde en løsning på konflikter i vores fælles naboskabsområde. Dette kræver vilje og evne fra EU's side til at handle i fællesskab, hvor vi kombinerer både EF-instrumenter og FUSP/ESFP-instrumenter. Håndteringen af konflikten i sommer og det efterfølgende forløb er opmuntrende i så henseende, og det samme gælder tilbagetrækningen af de russiske styrker fra de områder, der grænser op til Sydossetien og Abkhasien, men der skal gøres mere.

EU forventer, at den nye aftale mellem EU og Rusland vil skabe omfattende retligt bindende rammer, der skal dække alle hovedområder i forholdet, baseret på vores fælles interesser og de internationale forpligtelser, som EU og Rusland har indgået, herunder fremme af respekten for menneskerettigheder og retsstatsprincipperne. For at understøtte vores stadig større gensidige økonomiske afhængighed ville et frihandelsområde desuden være i fælles interesse.

Disse forhandlinger bør fortsætte, for det første fordi dette ville gøre det muligt for EU at forfølge sine egne interesser i forhold til Rusland, og for det andet fordi dette er den bedste måde til at indgå i et samarbejde med Rusland på grundlag af fælles holdninger. Når EU taler med én stemme og handler som en enhed, lægger Rusland mærke til det, og EU kan øve indflydelse på udviklingens gang. Det enstemmigt vedtagne mandat til forhandlinger om en ny aftale mellem EU og Rusland giver os et vigtigt instrument til at forfølge vores målsætninger på forenet grundlag.

Af disse grunde er det Kommissionens opfattelse, at de næste forhandlingsrunder bør planlægges nu. AGEX den 10. november er en mulighed for medlemsstaterne for at nå frem til en fælles forståelse på et grundlag, der gør det muligt at fortsætte med forhandlingerne på baggrund af Det Europæiske Råds konklusioner af 1. september 2008, som udsatte forhandlingerne.

Det står klart, at EU på linje med Det Europæiske Råds konklusioner ikke accepterer status quo i Georgien. Genève-processen bør fortsætte sit vigtige arbejde på grundlag af aftalerne af 12. august og 8. september 2008 med henblik på at sikre sikkerheden og stabiliteten i området samt muligheden for, at internt fordrevne og flygtninge kan vende hjem, ligesom Georgiens territoriale integritet bør genoprettes. Undersøgelsen af forbindelserne mellem EU og Rusland bør være en løbende proces. Som allerede aftalt bør Kommissionen og Rådet fortsat drøfte den generelle kontekst for forbindelserne mellem EU og Rusland, efterhånden som forhandlingerne skrider frem.