



**CONSIGLIO  
DELL'UNIONE EUROPEA**

**Bruxelles, 7 novembre 2008 (14.11)  
(OR. en)**

**15299/08**

<b>COEST</b>	<b>270</b>
<b>PESC</b>	<b>1431</b>
<b>NIS</b>	<b>149</b>

**NOTA DI TRASMISSIONE**

---

Origine: Signor Jordi AYET PUIGARNAU, Direttore, per conto del Segretario Generale della Commissione europea  
Data: 7 novembre 2008  
Destinatario: Signor Javier SOLANA, Segretario Generale/Alto Rappresentante  
Oggetto: Comunicazione della Commissione al Consiglio: Riesame delle relazioni UE-Russia

---

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il documento della Commissione COM(2008) 740 definitivo.

All.: COM(2008) 740 definitivo



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 5.11.2008  
COM(2008) 740 definitivo

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO**

**Riesame delle relazioni UE-Russia**

{SEC(2008) 2786}

## COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO

### Riesame delle relazioni UE-Russia

Il Consiglio europeo straordinario del 1° settembre 2008 ha chiesto al Consiglio di procedere, insieme alla Commissione, a un'analisi attenta e approfondita dei vari aspetti delle relazioni UE-Russia. Questo riesame, che avrà luogo a ridosso del vertice UE-Russia del 14 novembre 2008, sarà oggetto di discussione durante il Consiglio Affari generali e relazioni esterne (GAERC) del 10-11 novembre. Il GAERC del 13-14 ottobre 2008 aveva già fatto il punto sugli sviluppi del conflitto russo-georgiano.

La riflessione attuale prende spunto da sviluppi che hanno gettato una pesante ombra sulle relazioni UE-Russia: la violazione manu militari dell'integrità territoriale della Georgia e il riconoscimento unilaterale dell'Abkhazia e dell'Ossezia del Sud da parte della Russia rimangono inaccettabili e i principi di politica estera esposti ultimamente, tra cui il ripristino delle sfere d'influenza, sono fonte di preoccupazione.

L'UE può affrontare con una certa fiducia la questione dei suoi rapporti con la Russia. Dal punto di vista economico, la Russia ha bisogno dell'UE. L'Unione è un mercato importante per le sue esportazioni di materie prime, in particolare l'energia, e la Russia auspica condizioni migliori per il commercio dei materiali nucleari. La recente crisi finanziaria ha evidenziato l'assoluta necessità per la Russia di modernizzare e diversificare la sua economia. L'UE è il partner più indicato per questo processo e la prima fonte di investimenti esteri in Russia. La Russia intende impegnarsi con l'UE per raggiungere obiettivi ben precisi, ad esempio ottenere l'abolizione del visto o essere associata al programma quadro comunitario di R&S.

In considerazione di quanto precede, il presente riesame è destinato a valutare la rete complessa di interessi comuni e sovrapposti nei rapporti UE-Russia e a individuare obiettivamente quelli che sono attualmente gli interessi *specifici* dell'UE. La possibilità di perseguire e ampliare questi interessi è stata definita nel mandato concordato di recente per l'apertura di negoziati su un accordo destinato a sostituire l'accordo di partenariato e di cooperazione (APC) nonché, una volta soddisfatte le necessarie condizioni, su un accordo di libero scambio.

Il documento di lavoro allegato illustra l'evoluzione del partenariato UE-Russia negli ultimi anni come pure le opportunità e le sfide che ci aspettano in futuro.

Le relazioni UE-Russia si basano sull'accordo di partenariato e di cooperazione (APC) in vigore dal 1997, completato nel 2005 dai quattro spazi comuni. Il quadro istituzionale che ne deriva funziona bene sotto diversi aspetti, in particolare a livello politico attraverso il Consiglio di cooperazione (ora Consiglio di partenariato permanente a livello dei ministri degli esteri).

#### **Breve riesame delle relazioni UE-Russia**

***Il volume degli scambi e degli investimenti*** fra l'UE e la Russia è consistente e in aumento. Nell'interesse di entrambe le parti è opportuno che questa tendenza continui. La Russia, che si colloca al terzo posto per importanza fra i nostri partner commerciali, registra tassi di crescita annuali che possono arrivare al 20%. Oltre all'energia, che è uno dei fattori più importanti, si osservano tassi di crescita eccezionali anche nel terziario. I tassi di crescita costanti ed elevati e la comparsa del ceto medio fanno della Russia un importante mercato in sviluppo vicinissimo a noi, che è fonte di opportunità per le imprese dell'UE. L'Unione è il principale

investitore in Russia, con l'80% degli investimenti esteri complessivi. È pertanto fondamentale per noi che l'economia continui a svilupparsi e questo comporterà in futuro un fabbisogno ancora maggiore di investimenti europei per rispondere all'esigenza di diversificazione e di modernizzazione della Russia. Dal canto suo, la Russia dovrà garantire lo Stato di diritto unitamente a un sistema giudiziario realmente indipendente, in grado di assicurare l'applicazione dei contratti. Il fatto che una quota considerevole delle sue riserve valutarie sia in euro fa della Russia uno dei principali detentori al mondo di attività denominate in euro. La Russia non è sfuggita alle ripercussioni della crisi finanziaria mondiale. Considerata la nostra interdipendenza economica, è importante mantenere un dialogo fra l'UE e la Russia sugli sviluppi in atto.

Queste considerazioni hanno indotto l'UE a sostenere fermamente la richiesta russa di aderire all'Organizzazione mondiale del commercio. Un'adesione all'OMC entro tempi brevi e a condizioni commerciali sostenibili è tanto più giustificata se si considerano i segni di aumento del protezionismo nei settori dell'agricoltura e delle risorse naturali. Occorre risolvere urgentemente vertenze commerciali come quelle riguardanti le restrizioni all'esportazione di legname imposte dalla Russia onde scongiurare l'ulteriore deterioramento di condizioni commerciali che sono già difficili.

Malgrado il boom del commercio e degli investimenti UE-Russia e i numerosi dialoghi settoriali istituiti nell'ambito dello spazio economico comune, si sono verificate difficoltà in numerosi settori (procedure doganali problematiche, sorvoli della Siberia, applicazione poco coerente degli standard sanitari e fitosanitari internazionali da parte della Russia, ecc.).

L'interdipendenza UE-Russia nel settore dell'**energia** è un elemento centrale delle relazioni fra le parti. Gli Stati membri dell'UE acquistano grossi volumi di prodotti energetici ed è poco probabile che questo stato di cose cambi nel breve-medio periodo. Le parti sono legate da un rapporto di interdipendenza, non di dipendenza. Le esportazioni nell'UE hanno dato un contributo fondamentale ai tassi di crescita della Russia. L'UE e la Russia, tuttavia, interpretano in modo diverso i concetti di sicurezza energetica e di accesso reciproco al mercato. Per quanto la Russia sia stata un fornitore affidabile di prodotti energetici, le vertenze con gli Stati di transito e l'inadeguatezza degli investimenti a monte rispetto alla domanda in aumento destano preoccupazione riguardo agli approvvigionamenti futuri. Occorre un ulteriore e notevole impegno per dar vita a un vero e proprio partenariato in materia di energia basato sui principi del trattato sulla Carta dell'energia, in particolare la trasparenza, la reciprocità e la non discriminazione. La cooperazione in atto nell'ambito del dialogo sull'energia riguarda questioni di ampia portata come gli scenari e le strategie in materia di energia, gli sviluppi del mercato e l'efficienza energetica. Si potrebbero potenziare strumenti importanti come il meccanismo di allarme rapido in materia di energia.

Nell'ambito dello **spazio comune "Sicurezza esterna"**, il dialogo politico è frequente e si svolge a molti livelli. L'UE ha un dialogo con la Russia su Iran, Medio Oriente, Afghanistan, Balcani e altre parti del mondo, nonché in consessi internazionali come l'ONU e l'OSCE, onde definire opinioni e strategie comuni. La cooperazione relativa al processo di pace in Medio Oriente e alla non proliferazione in Iran ha dato risultati positivi. La non proliferazione delle armi di distruzione di massa riveste interesse sia per l'UE che per la Russia. La Russia ha contribuito recentemente alla missione PESD dell'UE in Ciad/Repubblica centrafricana. Le posizioni sul Kosovo e sul "vicinato comune" rimangono estremamente divergenti, specialmente dopo quanto è accaduto in Georgia. L'UE dovrebbe definire una posizione comune in merito alla proposta russa per un nuovo ordinamento europeo in materia di sicurezza. L'UE ha tutto l'interesse a adoperarsi con impegno costante per migliorare la cooperazione in questi ambiti negli anni a venire. La Russia è un attore geopolitico di primo

piano, il cui coinvolgimento costruttivo nelle questioni internazionali è una conditio sine qua non per una comunità internazionale efficace.

È in corso un dialogo UE-Russia sulla politica regionale. Nella regione di Kaliningrad, il regime di transito agevolato tra la regione e la Russia continentale ha funzionato bene. La Russia, inoltre, ha dimostrato un rinnovato interesse per la dimensione settentrionale riveduta. In proposito, si sono fatti notevoli progressi con la riunione ministeriale del 27 ottobre e vi è una possibilità di includere le questioni relative all'Artico nel dialogo regolare fra l'UE e la Russia.

I **diritti umani** sono fonte di preoccupazione, per la sensazione sempre più diffusa che si stia accentuando il divario rispetto agli impegni comuni assunti in sede di Consiglio d'Europa e di OSCE.

L'UE rammenta alla Russia gli impegni da essa assunti, anche nell'ambito dell'APC. Le consultazioni con la Russia in materia di diritti umani hanno frequenza semestrale. Sebbene il loro impatto rimanga relativamente limitato, l'ultima sessione si è svolta in un'atmosfera aperta e costruttiva. È importante consolidare quanto realizzato finora.

Gli interessi dell'UE nello **spazio comune "Giustizia, libertà e sicurezza"** coincidono spesso con quelli della Russia, come dimostrano gli accordi CE-Russia sulla facilitazione del visto e sulla riammissione (in vigore dal 1° giugno 2007), il piano di cooperazione congiunto 2007-2010 tra FRONTEX e le guardie di frontiera russe, la cooperazione fra l'Osservatorio europeo delle droghe e delle tossicodipendenze e il Servizio federale russo per il controllo delle droghe e la cooperazione fra Europol e le autorità di contrasto russe.

L'accordo UE-Russia di facilitazione del visto, il primo concluso fra l'UE e un paese terzo, puntava a facilitare la vita dei viaggiatori, compresi quelli provenienti dalla stessa UE. L'accordo di riammissione dà un contributo importante alla lotta contro l'immigrazione clandestina. La maggiore cooperazione in materia di giustizia, libertà e sicurezza permette di affrontare in modo più efficace le minacce rappresentate da fenomeni come il terrorismo e la criminalità organizzata. Su un piano più generale, è importante che la cooperazione sia basata sul rispetto dei diritti umani e sulla promozione dello Stato di diritto.

I contatti fra i cittadini dell'UE e della Russia si stanno intensificando. I programmi UE di scambi nel settore dell'istruzione si stanno sviluppando, così come la collaborazione fra scienziati nel campo della ricerca. Occorre continuare ad ampliare i contatti interpersonali in tutti i settori, in modo da migliorare la comprensione e la fiducia reciproche raggiungendo al tempo stesso obiettivi specifici in ambiti strategici ben definiti.

**Lo spazio comune "Ricerca, istruzione e cultura"** è caratterizzato da un forte interesse reciproco. La cooperazione nel campo della ricerca è disciplinata dall'accordo CE-Russia di cooperazione scientifica e tecnologica (in vigore dal 2004), che scade nel 2009 e di cui si sta preparando il rinnovo. Organismi della Federazione russa partecipano a tutti i programmi tematici e a tutti i sottoprogrammi del Settimo programma quadro di ricerca e sviluppo (PQ7), avvalendosi di un contributo comunitario di circa 29 milioni di euro. La cooperazione comprende inoltre gli accordi di cooperazione fra l'Euratom e la Russia sulla sicurezza nucleare e sulla fusione nucleare controllata, conclusi nel 2002 per un periodo iniziale di dieci anni. La Russia si è detta interessata a partecipare al PQ7 con uno status di associato. In materia di istruzione, la Russia è coinvolta nel processo di Bologna e partecipa a diversi programmi finanziati dall'UE. Un progetto importante riguarda l'Istituto di studi europei di Mosca, cofinanziato dalla Russia e dalla CE. La cooperazione culturale è iniziata con il processo di Kajaani, varato nel 2006. Nell'ottobre 2007 si è tenuta la prima riunione del

Consiglio di partenariato permanente Cultura. Gli sviluppi successivi, tuttavia, sono stati relativamente deludenti, con progressi limitati per quanto riguarda il piano d'azione culturale.

La Russia riceve *assistenza finanziaria* da tutta una serie di strumenti finanziari comunitari. L'ENPI è destinato a sostenere l'attuazione delle road map per i quattro spazi comuni e la regione di Kaliningrad. Va segnalato come sviluppo nuovo e positivo l'impegno della Russia a contribuire finanziariamente a sette programmi dello strumento europeo di vicinato (ENPI) che riguardano la cooperazione transfrontaliera nel periodo 2007-2013. È risultato però più difficile concordare una base per l'attuazione dell'assistenza finanziaria.

### *Le prossime tappe*

L'UE e la Russia devono poter discutere in modo aperto e costruttivo delle questioni controverse, condizione fondamentale per un partenariato maturo e improntato alla fiducia. Dobbiamo cercare di migliorare la nostra capacità di gestire le divergenze progredendo al tempo stesso verso i nostri obiettivi comuni. Il Consiglio europeo ha condannato la decisione unilaterale della Russia di riconoscere le regioni separatiste della Georgia e si è detto seriamente preoccupato per la reazione sproporzionata della Russia in occasione del conflitto. Fermo restando il rispetto dei nostri principi e la nostra opposizione a qualsiasi uso della forza, è nell'interesse dell'UE collaborare con la Russia con rinnovato impegno per risolvere i conflitti nel nostro comune vicinato. A tal fine l'UE deve volere e potere agire all'unisono, combinando gli strumenti comunitari con quelli della PESC/PESD. Il modo in cui sono stati gestiti il conflitto di quest'estate e le sue ripercussioni è incoraggiante al riguardo, come lo è il ritiro delle forze russe dalle zone adiacenti all'Ossezia del Sud e all'Abkhazia, ma quanto si è fatto finora non basta.

L'UE si aspetta che il nuovo accordo UE-Russia fornisca un quadro globale giuridicamente vincolante che copra tutti i principali aspetti delle relazioni fra le parti in base ai nostri interessi reciproci e agli impegni internazionali assunti dall'UE e dalla Russia, fra cui la promozione del rispetto dei diritti umani e dello Stato di diritto. La creazione di una zona di libero scambio (ZLS) consoliderebbe inoltre la nostra crescente interdipendenza economica nell'interesse di entrambe le parti.

I negoziati dovrebbero andare avanti, in primo luogo perché ciò consentirebbe all'UE di perseguire i propri interessi in relazione alla Russia e in secondo luogo perché questo è il modo migliore di dialogare con la Russia sulla base di una posizione unificata. Quando l'UE si esprime e agisce all'unisono, la Russia ne prende atto e l'UE può influire sul corso degli eventi. Il mandato approvato all'unanimità per i negoziati del nuovo accordo UE-Russia ci fornisce uno strumento importante per perseguire uniti i nostri obiettivi.

Per questi motivi, la Commissione ritiene che le prossime sessioni negoziali debbano essere programmate fin d'ora. Il GAERC del 10 novembre è l'occasione per gli Stati membri di raggiungere un'intesa comune sulle basi per il proseguimento dei negoziati, tenendo conto del rinvio decretato nelle conclusioni del Consiglio europeo del 1° settembre.

Rimane chiaro che, in linea con le conclusioni del Consiglio europeo, l'UE non accetta lo status quo in Georgia. Il processo di Ginevra deve proseguire il suo importante lavoro in base agli accordi del 12 agosto e dell'8 settembre che riguardano la sicurezza e la stabilità della regione nonché il rientro di profughi e sfollati. L'integrità territoriale della Georgia deve inoltre essere ripristinata. Il riesame delle relazioni UE-Russia deve essere un processo continuo. Come è già stato deciso, la Commissione e il Consiglio devono proseguire le discussioni sul contesto generale delle relazioni UE-Russia a mano a mano che procedono i negoziati.