

نقد و بررسی پیشنهادهای گروه بحران در مورد حفظ توافق هسته‌ای بدون آمریکا

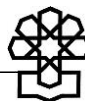
معاونت پژوهش‌های اقتصادی
دفتر: مطالعات اقتصادی

کد موضوعی: ۲۲۰
شماره مسلسل: ۱۵۹۳۳
تیرماه ۱۳۹۷

به نام خدا

فهرست مطالب

۱.....	چکیده
۴.....	مقدمه
۵.....	۱. بررسی و نقد پیش‌شرط‌های اجرای پیشنهادهای کارگروه بحران
۷.....	۲. نقد و بررسی اقدامات کوتاه‌مدت
۱۵.....	۳. نقد و بررسی اقدامات میان‌مدت
۱۸.....	جمع‌بندی و نتیجه‌گیری



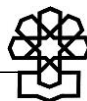
نقد و بررسی پیشنهادهای گروه بحران^۱ در مورد حفظ توافق هسته‌ای بدون آمریکا

چکیده

کارگروه بحران مستقر در بروکسل در تاریخ ۲ مه ۲۰۱۸ یعنی ۶ روز قبل از خروج آمریکا از برجام، بسته‌ای تحت عنوان «اروپا و نجات توافق هسته‌ای ایران» منتشر کرد. در این بسته با فرض آنکه ترامپ از برجام خارج می‌شود، پیشنهادهایی را روی میز مقامات E3 و اتحادیه اروپا گذاشته شده است که به‌واسطه اجرای آنها می‌توان انتظار داشت ایران منافع اقتصادی حاصل از برجام را حتی بدون حضور آمریکا در توافق دریافت خواهد کرد و به‌تبع آن، انگیزه مقامات ایران برای ازسرگیری فعالیت‌های هسته‌ای کاهش می‌یابد. در این بسته مجموعه اقدامات کوتاه‌مدت و میان‌مدت پیشنهاد شده است. به‌رغم اینکه بخشی از این پیشنهادهای قابلیت بررسی دارند، به‌نظر می‌آید بخش اعظم آنها از لحاظ اقتصادی و فنی غیرکارآ هستند. مهمترین نکات درخصوص این پیشنهادهای به‌شرح زیر است:

۱. در بحث «حفاظت اتحادیه اروپا از شرکت‌های خریدار نفت و گاز ایران»، از عبارات مبهم استفاده شده است و معنا و ابعاد و حدود «حفاظت» روشن نیست. همچنین مشخص نیست اتحادیه با چه ابزاری از این شرکت‌ها حمایت خواهد کرد و اتحادیه در مورد هر یک از تحریم‌های موضوعی آمریکا چه سیاستی برای «حفاظت» اتخاذ خواهد کرد.

۲. در این پیشنهادها، توجه کافی به مقوله تراکنش‌های مالی و بانکی نشده است. حتی آنجا که پیشنهاد شده از بانک‌های مرکزی اروپا برای تسویه معاملات استفاده شود، باز هم ابهامات زیادی وجود دارد که در گزارش به آنها اشاره شده است. پیشنهاد تشکیل بانک بازرگانی یورو پایه نیز از جهات فنی دارای مشکلاتی است که روایی و عملیاتی بودن آن را در هاله‌ای از ابهام قرار می‌دهد چراکه در مورد بانک، یکی از مهمترین پارامترهای کارآمدی آن، اکوسیستم و سطح ارتباطات آن بانک با دنیای مالی پیرامون است.
۳. درخواست از آمریکا به منظور استثنا قائل شدن در مورد بعضی تعاملات اقتصادی بین ایران و اروپا و عدم لغو بعضی از مجوزهای عمومی صادر شده توسط اوفک (نظیر مجوز عمومی H) تا حد زیادی غیرواقع‌بینانه و غیرعملی است؛ به‌خصوص با توجه به رویکرد خصمانه ایالات متحده و صراحت اسناد منتشر شده وزارت خزانه‌داری آمریکا در مورد لغو مجوزهای مهم نظیر مجوز عمومی H. به‌هر حال اساساً اجرای این پیشنهاد در حیطه اختیارات اتحادیه اروپا نیست.
۴. پیشنهاد اصلاح و استفاده از مقرره مسدودساز مصوب سال ۱۹۹۶ موضوعی قابل تأمل است، اما به‌نظر می‌آید این مقرره زمانی می‌تواند به یک سند کارآمد در جهت حفاظت از روابط ایران و اروپا تبدیل شود که اصلاحات بنیادین در آن انجام شود. به‌نظر نمی‌آید اعضای اتحادیه اروپا نسبت به این حجم از تغییرات (مواردی که برای کارآمد کردن آن مورد نیاز است) به اجماع برسند. تغییرات جزئی در این مقرره مفید نخواهد بود و چه‌بسا دستاویزی برای انحراف افکار عمومی قرار گیرد.



۵. پیشنهاد به اتحادیه اروپا نسبت به وضع تعرفه بر صادرات آمریکا به تبع اقدامات خصمانه علیه تعاملات اقتصادی ایران و اروپا، غیرواقعیانه است. بسیار بعید است کشورهای اروپایی به منظور حمایت از ایران، خود را وارد جنگ تجاری با آمریکا کنند. در بخش انتهایی گزارش گروه بحران، شروطی بیان شده است که به زعم نویسندگان آن، بدون اجرای چنین پیش شرطهایی، اجرایی شدن پیشنهادها ممکن نخواهد بود. اجرای دستورالعمل‌های FATF، تلاش برای فرونشاندن تنش‌ها در منطقه و محدودیت‌های منطقه‌ای بر برد و محموله موشک‌های بالستیک نمونه‌هایی از این پیش شرطها هستند. از این موارد چنین برداشت می‌شود که کارگروه بحران عملاً همان درخواست‌های ترامپ را در قالب دیگری مطرح کرده است.

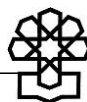
در نهایت آنکه پیشنهادها مطرح شده در متن گروه بحران با فرض تشابه انگیزه بخش‌های اقتصادی اروپایی با مقامات سیاسی اتحادیه اروپاست، حال آنکه شواهد آشکار شده در همین مدتی که از خروج رسمی آمریکا از برجام می‌گذرد نشان می‌دهد عمده شرکت‌های بزرگ اروپایی تصمیم دیگری متعارض با اظهارات مقامات سه کشور اروپایی مذاکره‌کننده با ایران گرفته‌اند و اتحادیه اروپا نیز تاکنون واکنشی در خصوص خروج این شرکت‌ها از ایران بروز نداده است.

مقدمه

همزمان با انتخاب ترامپ به‌عنوان رئیس‌جمهور آمریکا و وجود شواهد گسترده‌ای مبنی بر ضدیت وی و پایگاه رأی او با توافق هسته‌ای، گمانه‌زنی‌ها را در مورد امکان خروج آمریکا از برجام و وضع مجدد تحریم‌های هسته‌ای تقویت کرد؛ این گمانه‌زنی‌ها با فرارسیدن دو موعده زمانی یعنی ۲۱ مهرماه و ۲۲ دی‌ماه ۱۳۹۶ و عدم تأیید پابندی ایران به توافق هسته‌ای با این بهانه که ادامه تعلیق تحریم‌های ایران، هم‌راستا با منافع ایالات متحده آمریکا نیست تقویت شد.

ترامپ در ۲۲ دی‌ماه سه درخواست اصلی تحت عنوان اصلاح نقایص برجام مطرح کرد و به کشورهای اروپایی توافق هسته‌ای نسبت به پیامدهای عدم همراهی با راهبرد جدید آمریکا هشدار داد؛ دو مورد از درخواست‌های ترامپ خارج از موضوع هسته‌ای بودند و یک مورد آن عملاً نقض مفاد توافق حساب می‌شد. در بازه زمانی ۲۲ دی‌ماه تا زمان اعلام رسمی خروج آمریکا از توافق هسته‌ای، اظهارنظرهای گوناگون و سناریوسازی‌های متعددی انجام شد. در داخل ایران محتمل‌ترین سناریو، ادامه شرایط تعلیق در مناسبات اقتصادی ایران به‌واسطه امضای مجدد تعلیق ادواری تحریم‌ها به‌همراه لفاظی علیه ایران و تهدید شرکت‌های خارجی طرف معامله با ایران بود؛ اما بررسی اظهارنظرهای مقامات سیاسی آمریکا و رسانه‌های معتبر در آن دوره زمانی، سناریو دیگری را از نظر احتمال تحقق، پررنگ‌تر نشان می‌داد.

گروه بحران در تاریخ ۲ مه ۲۰۱۸ یعنی ۶ روز قبل از خروج آمریکا از برجام، بسته‌ای تحت عنوان «اروپا و نجات توافق هسته‌ای ایران» منتشر کرد. در این بسته با فرض آنکه ترامپ از برجام خارج می‌شود، پیشنهادهایی روی میز مقامات E3 و اتحادیه اروپا گذاشته



شده است که به واسطه اجرای آنها می‌توان انتظار داشت ایران منافع اقتصادی حاصل از برجام را حتی بدون حضور آمریکا در توافق دریافت خواهد کرد و به تبع آن، انگیزه مقامات ایران برای از سرگیری فعالیت‌های هسته‌ای کاهش می‌یابد. در این گزارش به نقد و بررسی پیشنهادهای کارگروه بحران خواهیم پرداخت.

شایان ذکر است مخاطبان این گزارش باید به این نکته توجه کنند که پیشنهادهای مطرح شده در متن گروه بحران با فرض تشابه انگیزه بخش‌های اقتصادی اروپایی با مقامات سیاسی اتحادیه اروپاست، حال آنکه شواهد آشکار شده در همین مدتی که از خروج رسمی آمریکا از برجام می‌گذرد نشان می‌دهد عمده شرکت‌های بزرگ اروپایی تصمیم دیگری متعارض با اظهارات مقامات سه کشور اروپایی مذاکره‌کننده با ایران گرفته‌اند و اتحادیه اروپا نیز تاکنون واکنشی درخصوص خروج این شرکت‌ها از ایران بروز نداده است.

۱. بررسی و نقد پیش‌شرط‌های اجرای پیشنهادهای کارگروه بحران

به نظر می‌آید قبل از بررسی پیشنهادهای، ضروری است پیش‌شرط‌ها مورد بررسی قرار گیرند؛ پیش‌شرط‌ها در حقیقت زمینه لازم برای اجرای پیشنهادهای هستند.

در گزارش کارگروه بحران پس از ارائه پیشنهادهای کوتاه‌مدت و میان‌مدت جهت تضمین منافع اقتصادی ایران از برجام، چند گزاره به‌عنوان پیش‌شرط اجرای این پیشنهادهای بیان شده است. این موارد عبارتند از:

«اگر ایران گام‌هایی بیشتر برای اصلاح بخش‌های مالی و بانکی خود (به‌ویژه مسائل باقی‌مانده در طرح عملیاتی‌اش با کارگروه اقدام مالی FATF) بر ندارد، نمی‌تواند از

مکانیسم‌های بانکی^۱ فوق بهره‌مند شود».

- «تلاشی حقیقی و سنجش‌پذیر از سوی ایران برای فرونشاندن تنش‌ها در منطقه، مطابق

آنچه گروه بحران در گزارش آوریل ۲۰۱۸ خود توصیه کرد، به همان اندازه ضروری است».

- «سرانجام، تهران می‌باید با اصل انجام مذاکراتی در آینده درباره یک توافق

تکمیلی متقابلاً سودمند، موافقت کند، توافقی که نگرانی از توسعه نهایی فعالیت‌های

چرخه سوخت هسته‌ای ایران را رفع کند و محدودیت‌های منطقه‌ای بر برد و محموله

موشک‌های بالستیک آن کشور در ازای گام‌هایی متقابل - مثلاً لغو تمامی یا بخشی از

تحریم‌های اولیه آمریکا^۲- اعمال کند، چراکه سابقه اجرای برجام نشان داده است که

تحریم‌های اولیه آمریکا مانع از بازگشت ایران به نظام مالی جهانی است».

همان‌طور که مشاهده می‌شود، بخش مهمی از پیش‌شرط‌های مطرح شده در گزارش

کارگروه بحران در فضای غیرهسته‌ای است. جای سؤال است که اگر مقرر شده اتحادیه

اروپا سیاست‌هایی اتخاذ کند که در پاسخ به نقض عهد ایالات متحده، منافع ایران از برجام

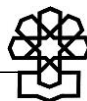
تضمین شود، چه ضرورتی به طرح این پیش‌شرط‌ها که عمده‌تاً در فضای غیرهسته‌ای

هستند، وجود دارد؟ آیا برداشت نمی‌شود که کارگروه بحران عملاً همان درخواست‌های

ترامپ را در قالب دیگری مطرح کرده است؟

۱. توضیح اینکه مکانیسم‌های بانکی مطرح شده در گزارش کارگروه بحران در حقیقت هسته و محور پیشنهادها هستند؛ به عبارت دیگر برقراری مکانیسم‌های بانکی به منظور تسهیل مبادلات مالی، شرط لازم برقراری روابط اقتصادی بین ایران و اروپاست. بدون آن عملاً پیشنهادهای دیگر عملیاتی نخواهند بود.

۲. سؤال مهم آن است که کارگروه بحران چگونه در مورد لغو تحریم‌های اولیه آمریکا اظهارنظر می‌کند درحالی که نه تنها شواهد یا اظهارنظری در مورد آن از طرف آمریکایی‌ها مطرح نشده، بلکه یک سازمان خصوصی عملاً هیچ ابزاری برای تحقق آن ندارد.



۲. نقد و بررسی اقدامات کوتاه‌مدت

۱-۲. پیشنهاد اول

«در تلاش برای به حداقل رساندن تأثیرات تحریم‌های ثانوی آمریکا بر توانایی ایران برای صدور نفت و دریافت درآمد حاصل از آن، اتحادیه اروپا از شرکت‌های انرژی که حضور اندکی در آمریکا دارند محافظت خواهد کرد تا به خرید نفت و گاز ایران ادامه دهند و بانک‌های مرکزی اروپایی مربوطه را تقویت خواهد کرد تا بتوانند پرداخت مطالبات ایران را پردازش کنند. نقل‌وانتقال پول می‌تواند در «سطح خالص» جریان داشته باشد، یعنی درآمد ایران از صدور نفت به اروپا می‌تواند برای پرداخت بهای واردات ایران از اروپا به کار رود».

– نقد و بررسی

الف) استفاده از عبارت «شرکت‌های انرژی که حضور اندکی در آمریکا دارند» دقیق و اساسی است. انتظار اینکه شرکت‌های خصوصی و بزرگ فعال در حوزه انرژی که سطح تراکنش و همکاری گسترده‌ای با اقتصاد آمریکا دارند، از تحریم‌های ایالات متحده با پیشنهاد محافظت از سوی اتحادیه اروپا سرپیچی کنند تا حد زیادی غیرواقعی خواهد بود. (ب) استفاده از عبارت «محافظت» غیردقیق و غیرفنی است. توضیح اینکه اگر قرار باشد اتحادیه اروپا از چنین شرکت‌های مرتبط با حوزه انرژی در مقابل تحریم‌های آمریکا محافظت کند دقیقاً باید مشخص شود که در **تناظر با هر نوع تحریمی**، چه نوع محافظتی انجام خواهد شد. به‌طور خاص باید توضیح داده شود که در مورد هریک از جریمه‌های زیر چه سازوکاری از محافظت انجام خواهد شد:

– قطع از چرخه دلار و ممنوعیت ادامه فعالیت در حوزه قضایی آمریکا (به‌طور خاص مفاد قانون NDAA^۱، TRA^۲، ISA^۳، CISADA^۴ و...).

– وضع جریمه مالی علیه شرکت خریدار نفت یا علیه نهاد مالی تسهیل‌کننده معاملات مرتبط (براساس مفاد قانون IEEPA)^۵.

– درج شرکت خریدار نفت یا نهاد مالی تسهیل‌کننده معاملات مرتبط در لیست SDN آمریکا تحت عناوین مختلف.^۶

نکته دیگر در این بحث آن است که شرکت خریدار نفت باید به‌صورت دقیق، کل زنجیره خرید نفت را از ایران تضمین کند؛ توضیح اینکه در موج تحریمی گذشته علاوه بر مجرای مالی، تحریم نفتکش‌های ایرانی و منع ارائه خدمات بیمه و بیمه اتکایی به نفتکش‌های حامل نفت ایران، دو عامل اساسی در کاهش صادرات نفت ایران بود. لذا وقتی صحبت از تضمین کل زنجیره می‌شود، اتحادیه اروپا باید سازوکاری به‌منظور بیمه نفتکش‌های حامل نفت ایران طراحی کند و همچنین با توجه به اینکه نفتکش‌های ایرانی در لیست SDN درج می‌شوند تمهیداتی جهت تداوم ارائه خدمات بندری و ... به آنها بیندیشد.

1. National Defense Authorization Act

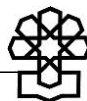
2. Iran Threat Reduction and Syria Human Rights Act

3. Iran sanction act

4. Comprehensive Iran Sanctions, Accountability, and Divestment Act of 2010

5. International Emergency Economic Powers Act

۶. برای مثال درج نام يك شخص با تگ SDGT عملاً آن شرکت‌ها را در معرض تحریم‌های ثانویه قرار می‌دهد. به این معنا که نه‌تنها اشخاص آمریکایی حق معامله با آن شخص را ندارند، بلکه غیرآمریکایی هم نسبت به معامله با وی ممنوع می‌شوند و چنانچه شخصی با وی تعامل کند، این احتمال وجود دارد که او هم در لیست SDN درج شود.



به نظر می‌آید در این پیشنهاد توجهی به تحریم‌های بیمه‌ای و درج نام نفتکش‌های ایرانی در لیست SDN نشده است؛ شاهد مثال آنکه صرفاً در مورد نحوه تسویه مالی معاملات بحث شده است.

ج) پیشنهاد استفاده از بانک‌های مرکزی اروپایی برای تسویه مالی معاملات نفتی، گزینه‌ای قابل تأمل است و در عمل تحریم کردن بانک مرکزی کشورهای اروپایی برای ایالات متحده بسیار پرهزینه است؛ اما به نظر می‌آید که همچنان چند اشکال اساسی وجود دارد که باید به‌طور مشخص در مورد آنها توضیح داده شود:

اولاً درگیر کردن یک بانک مرکزی در عملیات تسویه به‌صورت خرد، با وظایف و رفتار یک بانک مرکزی همخوانی ندارد.

ثانیاً اگر بنا باشد خدمات‌رسانی این بانک مرکزی آن هم در سطح تجاری خرد مقید به شناخت همه‌جانبه ذی‌نفعان باشد^۱ باز هم شاهد موفقیت این روش نخواهیم بود کماینکه پس از اجرایی شدن برجام، یکی از دلایل عدم امکان جابجایی آزادانه پول بین حساب‌های بین‌المللی، تحریم‌های غیرهسته‌ای و به‌طور خاص لیست SDN آمریکا بود. ثالثاً در تقسیم‌بندی وظایف بانکی، بانک مرکزی مجری عملیات پرداخت نیست، بلکه وظیفه تسویه را برعهده دارد؛ براساس این گزاره، برای مثال چنانچه بانک مرکزی فرانسه بخواهد منابع مالی را در جهت منافع طرف ایرانی جابه‌جا کند، دستور پرداخت را به یک بانک عامل می‌دهد. مهم آن است که بانک عامل از سوی آمریکا غیرقابل تحریم باشد (برای مثال به‌دلیل دولتی بودن و گستردگی فعالیت در کشور میزبان) و یا ابزارهای تحریمی

آمریکا بر آن بانک بی‌اثر باشد (در حوزه قضایی آمریکا فعالیتی نداشته باشد، اشخاص آمریکایی عضو هیئت مدیره آن نباشند، سهام آن در بورس نیویورک عرضه نشده باشد و در یک کلام مرادده مالی با حوزه قضایی آمریکا نداشته باشد).

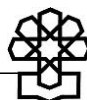
۲-۲. پیشنهاد دوم

«اتحادیه اروپا می‌تواند مجوزی کلی و استاندارد قابل قبول برای ارزیابی بایسته و پایبندی به مقررات برای شرکت‌های اروپایی صادر کند تا با ایران به صورت قانونی تجارت کنند و با یک سپر قانونی از آنان در برابر تحریم‌های آمریکا محافظت کنند؛ همچنین بروکسل می‌تواند با وزارت خزانه‌داری آمریکا برای حفظ مجوز عمومی H که به نهادهای خارجی تحت مالکیت یا نظارت آمریکا اجازه اجرای تراکنش‌های مرتبط با ایران مشخصی را می‌دهد، مذاکره کند».

– نقد و بررسی

اینکه اتحادیه اروپا مجوز کلی و استاندارد قابل قبول برای ارزیابی بایسته و پایبندی به مقررات برای شرکت‌های اروپایی صادر کند، در ظاهر پیشنهاد قابل توجهی است، اما در باطن غیرلازم و غیرکارآست. غیرلازم از این جهت که شرکت‌های اروپایی تا به حال بر روی پروژه‌های خاصی در ایران کار می‌کردند و ذی‌نفع نهایی آن مشخص بود؛ قطعاً آن شرکت‌های اروپایی نیز قبل از ورود به پروژه، مقوله DD^1 را مدنظر داشته‌اند. غیرکارآ نیز از این جهت که در حال حاضر شرکت‌های اروپایی از ترس تحریم‌های آمریکا قصد خروج

1. Due diligence



از ایران را دارند. بنابراین چطور می‌توان انتظار داشت که مجوزی از سوی اتحادیه اروپا بتواند برای آنها امنیت ایجاد کند.

نکته دیگر در مورد مجوز عمومی H وزارت خزانه‌داری آمریکا قابل ذکر است. این مجوز عملاً زمینه را برای معاملات U-TURN توسط نهادهای مالی آمریکایی که خارج از خاک آن کشور قرار داشتند تسهیل می‌کرد. در سند منتشر شده در سایت وزارت خزانه‌داری آمریکا به‌صراحت بیان شده است که مجوز عمومی H در تاریخ ۵ نوامبر ۲۰۱۸ لغو خواهد شد.

۳-۲. پیشنهاد سوم

«همزمان اتحادیه اروپا - به‌صورت یک نهاد کلی و نه هریک از کشورهای عضو آن به‌طور جداگانه - می‌تواند با آمریکا در مورد اخذ محافظتی ویژه برای مجموعه‌ای از صنایع یا شرکت‌های اروپایی که با ایران تجارت می‌کنند وارد مذاکره شود و تهدید کند که اگر چنان مجوزهایی داده نشود، صادرات آمریکا را مشمول تعرفه خواهد کرد».

- نقد و بررسی

مجوزهای موردی و عمومی مورد بحث، همگی توسط وزارت خزانه‌داری آمریکا صادر می‌شود. بنابراین نه‌تنها از مجرای دستگاه قانونگذاری آمریکا عبور می‌کند، بلکه خود دستگاه اجرایی نیز تعهدی به حفظ مداوم آنها ندارد. بنابراین مجوزهای مذکور به‌صورت دائمی قابل اتکا نیستند و به فراخور مناقشات سیاسی، این مجوزها در معرض خطر قرار می‌گیرند. نکته دیگر در مورد وضع تعرفه بر صادرات آمریکا به اروپا مطرح است و آن اینکه بعید است اروپا به‌خاطر ایران خود را وارد جنگ تجاری با آمریکا کند.

۴-۲. پیشنهاد چهارم

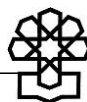
اتحادیه اروپا می‌تواند قانون موسوم به «قوانین مسدودکننده» مصوب ۱۹۹۶ خود را که شرکت‌های اروپایی را از پایبندی به تحریم‌های ثانویه آمریکا علیه ایران منع می‌کند، با قانونی جایگزین کند که هنگامی که شرکت‌های اروپایی علیه نهادهای قانونگذاری آمریکا به دادگاه بین‌المللی دادگستری یا اتاق بازرگانی بین‌المللی شکایت ببرند، از آنها حمایت کند. چنین قانونی می‌تواند حاوی یک بند «استرداد» باشد که خسارات ناشی از نقض ادعایی تحریم‌ها را از طریق وضع تعرفه بر صادرات آمریکا به اروپا جبران کند.

– نقد و بررسی

الف) پیشنهاد استفاده از قانون مسدودسازی اگرچه در نگاه اول جذاب به نظر می‌رسد، اما باید گفت که این مقررہ دارای ضعف‌هایی است که کارایی آن را در شرایط حاضر تا حد زیادی تقلیل می‌دهد:

اولاً این مقررہ مربوط به سال ۱۹۹۶ بود؛ در آن زمان تحریم‌های ثانویه آمریکا صرفاً مربوط به ممنوعیت سرمایه‌گذاری در بخش نفت و گاز ایران بود؛ اما در شرایط حاضر تحریم‌های ثانویه آمریکا در همه بخش‌های مهم و به‌طور خاص بخش مالی و بانکی گسترش یافته‌اند.

ثانیاً ابزار اجرایی این مقررہ، وضع جریمه بر شرکت‌های اروپایی‌ای است که به‌موجب تحریم‌های آمریکا از معامله با کشور ثالث دست بردارند. اجرای مجدد این مقررہ باعث ایجاد شرایط دوسر باخت برای شرکت‌های اروپایی می‌شود. از یک‌طرف مورد تحریم آمریکا و از طرف دیگر تحت فشار اتحادیه اروپا قرار می‌گیرند. در این شرایط شرکت‌های اروپایی ترجیح می‌دهند اساساً وارد معامله‌ای با ایران نشوند و یا در صورت وجود رابطه به‌سرعت حضور خود را در ایران متوقف کنند تا مشمول مفاد قانون مسدودساز نشوند.



ثالثاً مهمترین ابزار اجرایی آمریکا در مورد تحریم‌های ثانویه، قطع از چرخه دلار و ممنوعیت ادامه فعالیت در حوزه قضایی آمریکاست. جریمه‌های مالی در درجه بعدی اهمیت هستند. به نظر می‌آید قانون مسدودساز فقط می‌تواند شرکت‌های اروپایی را در دادگاه‌های بین‌المللی صرفاً در مورد **وضع جریمه‌های مالی** مورد حمایت قرار دهد.

ب) پیشنهاد اصلاح قانون مسدودساز، قابل تأمل است، اما باید دانست که اصلاح این مقررہ نیازمند اجماع صددرصدی اعضاست. آیا همه اعضا موافقت خواهند کرد که تمامی قوانین تحریمی آمریکا ذیل این قانون درج^۱ و شرکت‌ها از پیروی مفاد آن اسناد منع شوند؟

ج) در این پیشنهاد نیز مجدداً وضع تعرفه بر صادرات آمریکا به اروپا، به‌عنوان ضمانت اجرا ذکر شده است؛ این در حالی است که نمی‌توان انتظار داشت که اروپا در حمایت از ایران، خود را وارد جنگ تجاری با آمریکا کند.

۲-۵. پیشنهاد پنجم

E3 - همراه با دیگر کشورهای عضو اتحادیه اروپا که مایل باشند- می‌توانند در تلاشی مشترک اعلام کنند که توسط مؤسسات مالی و اعتباری دولتی‌شان خطراتی، از قبیل خطرات مرتبط با تحریم‌ها را که ممکن است شرکت‌هایشان را در تجارت با ایران تهدید کنند، پوشش دهند. در چند ماه گذشته، شماری از دولت‌های اروپایی گام‌های چشمگیری برای تسهیل تجارت قانونی با ایران با تقسیم کردن خطرات از طریق چنین مکانیسم‌هایی برداشته‌اند، اما E3 می‌تواند یک تلاش چندجانبه و سیستماتیک را هدایت کند.

۱. توضیح اینکه در مقررہ مصوب ۱۹۹۶، نام قوانین تحریمی آمریکا (قوانینی که آن زمان موجود بودند) که شرکت‌های اروپایی نسبت به همراهی کردن با آنها منع شده‌اند، ذکر شده است.

- نقد و بررسی

استفاده از لفظ «دولتی» در این پیشنهاد دو نکته مهم را برجسته می‌کند: اول آنکه نهادهای مالی خصوصی میل و توانایی برای حضور در این صندوق را نخواهند داشت. دوم آنکه تحریم شرکت‌های دولتی اروپا عملاً هزینه زیادی برای آمریکا دارد.

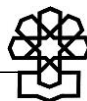
در مورد این پیشنهاد باید گفت که ذات بیان «استفاده از شرکت‌های دولتی» قابل ستایش است، اما به نظر می‌آید چنین صندوق بیمه‌ای قادر نیست شرکت‌های خصوصی را نسبت به معامله با ایران ترغیب کند چون همان‌طور که گفته شد مهمترین ابزار بازدارنده ایالات متحده در مورد اجرای تحریم‌های ثانویه، قطع از چرخه دلار و ممنوعیت ادامه فعالیت در حوزه قضایی آمریکاست.

۶-۲. پیشنهاد ششم

«سازمان‌های دولتی توسعه بین‌المللی کشورهای فرانسه، آلمان و بریتانیا می‌توانند اقدامی مشترک برای حمایت از پروژه‌های توسعه زیربنایی را در ایران آغاز کنند و در مورد انتخاب پروژه‌ها و اعطای وام در اولین فرصت با تهران وارد مذاکره شوند».

- نقد و بررسی

این پیشنهاد مناسب و خوب است و اگر قرار باشد اتحادیه اروپا نسبت به تداوم منافع ایران در برجام تضمین بدهد، باید چنین سازوکارهایی طراحی شود. به‌طور کلی دولت‌های اروپایی باید در مورد موضوعاتی تضمین دهند که تماماً در ید اختیار خود آنها باشد.



۳. نقد و بررسی اقدامات میان مدت

۳-۱. پیشنهاد اول

«اتحادیه اروپا می‌تواند یک بانک بازرگانی چندجانبه مبتنی بر واحد پولی یورو دایر کند، شامل بانک‌های دولتی و بانک‌های خصوصی با ابعاد متوسط تا کوچک‌تر. هدف این بانک عبارت خواهد بود از: تجمیع منابع این مؤسسات مالی و تقسیم ریسک‌ها، انجام پرداخت‌ها و ارائه ضمانتنامه‌های اعتباری و خدمات بیمه‌ای به شرکت‌های بخش خصوصی اروپا که مایل به تجارت با ایران یا سرمایه‌گذاری در آن کشورند، هم‌رسانی اطلاعات مربوط به ارزیابی بایسته و پایبندی به مقررات».

– نقد و بررسی

در حال حاضر نیز ایران پنج بانک اختصاصی یورویی در محدوده اتحادیه اروپا در اختیار دارد، اما عملاً ابزارهای تحریمی آمریکا توانسته تا حد قابل توجهی این بانک‌ها را از فضای تجاری اروپا ایزوله کند. در شرایط بازگشت تحریم‌های برجانی، تنها ابزار برای اتصال این بانک‌ها به محیط تجاری اروپا استفاده از استثنای غذا و دارو خواهد بود. در صورتی که تحریم کاتسا بر ضد این بانک‌ها اعمال شود به تصریح اوفک این استثنا هم وجود نخواهد داشت. همین ابزار علیه هر بانک یورو پایه جدید، به‌ویژه اگر مخصوص کار با ایران باشد، قابل اعمال است. در واقع مهم‌تر از خود بانک، اکوسیستم اطراف آن است که بدون هراس از تحریم بتواند بانک را به محیط اقتصادی خارج از فضای بانک متصل کند. امری که ایجاد آن در اروپا با توجه به نظارت‌های چندلایه و مویرگی بودن ارتباطات تجاری مالی با آمریکا، احتمالاً ممکن نیست.

۲-۳. پیشنهاد دوم

«کمیسیون اروپا می‌تواند برای فاینانس پروژه‌های بزرگ بخش دولتی یا خصوصی، ایران را از فهرست کشورهای بالقوه واجد شرایط برای دریافت وام از بانک سرمایه‌گذاری اروپا، به فهرست کشورهای کاملاً واجد شرایط منتقل کند و برای ایجاد یک چارچوب عملیات بانکی در ایران وارد مذاکره شود».

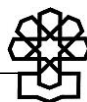
- نقد و بررسی

این پیشنهاد اگرچه یک راه محتمل را ترسیم کرده است، اما به نظر می‌آید از جهت عملیاتی نسبت به پیشنهادهای دیگر ضعیف‌تر است. اینکه ایران از یک لیست به لیست دیگر منتقل شود، آیا شرط لازم و کافی برای فاینانس پروژه‌های بزرگ بخش دولتی یا خصوصی فراهم می‌شود؟ آیا پارامتر دیگری وجود ندارد (برای مثال مفاد برنامه اجرایی FATF) که باعث شود ایران از این فاینانس‌ها بی‌بهره شود.

همچنین در مورد عملیات بانکی متناظر با آن فاینانس‌ها نیز ابهام وجود دارد؛ استفاده از لفظ مذاکره نمی‌تواند رافع پیچیدگی‌های این موضوع باشد.

۳-۳. پیشنهاد سوم

«اتحادیه اروپا و ایران می‌توانند در مورد یک رابطه بلندمدت در زمینه انرژی مذاکره و توافق کنند، که طبق آن، در ازای صادرات گاز طبیعی ایران به اروپا از طریق خط لوله‌های موجود یا جدید، اروپا دسترسی ایران را به فناوری‌های پیشرفته انرژی تجدیدپذیر فراهم آورد».



– نقد و بررسی

این پیشنهاد اگرچه ویژگی‌های مثبتی دارد و از لحاظ فنی و اقتصادی، قابلیت بررسی دارد، اما به نظر می‌آید باید به‌عنوان یک توافق مجزا و مکمل به آن نگاه کرد نه پیشنهادی که بتواند منافع فعلی ایران را از برجام تضمین کند؛ ضمن آنکه اجرایی شدن این پیشنهاد از طریق خط لوله جدید، در بازه زمانی بلندمدت متصور است.

۳-۴. پیشنهاد چهارم

«اتحادیه اروپا و ایران می‌توانند از تأسیس یک اتاق بازرگانی مشترک ایران و اتحادیه اروپا حمایت کنند».

– نقد و بررسی

سؤال مشخص این که چنین اتاق بازرگانی دقیقاً چگونه می‌تواند تجار را در مقابل تحریم‌های ثانویه آمریکا مصون کند؟ پیشنهادهای کلی نظیر این، تا زمانی که نسبت به هریک از محورهای مرتبط با تجارت (نظیر حمل‌ونقل کالا، بیمه، نقل‌وانتقال پول، خدمات گمرکی و ارائه خدمات اعتبارات اسنادی) و نسبت هریک از آنها با تحریم‌های ثانویه آمریکا، فاقد مکانیسم‌های عملیاتی دقیقی باشد، عملاً ضمانت اجرایی نخواهند داشت؛ به‌عبارت دیگر تجارت با اروپا یک زنجیره است و هریک از حلقه‌های آن زنجیره مشمول بخشی از تحریم‌های آمریکا می‌شود. قطع شدن یک حلقه از این زنجیره، تجارت را دچار وقفه می‌کند؛ در این بحث، مهمترین حلقه زنجیره تجارت بین ایران و اروپا، مرادوات مالی و بانکی است.

۵-۳. پیشنهاد پنجم

«اتحادیه اروپا و ایران می‌توانند همکاری هسته‌ای غیرنظامی را گسترش دهند، از جمله احداث نیروگاه‌های هسته‌ای غیرنظامی جدید در ازای توافقی مبنی بر تبدیل تأسیسات غنی‌سازی ایران به طرح‌های مشترک اروپایی - ایرانی، یا به‌کارگیری پرسنل اروپایی در آنها».

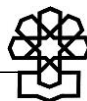
– نقد و بررسی

مشابه آنچه در مورد پیشنهاد سوم از اقدامات میان‌مدت بیان شد، این پیشنهاد اگرچه ویژگی‌های مثبتی دارد و از لحاظ فنی و اقتصادی، قابلیت بررسی دارد، اما به‌نظر می‌آید باید به‌عنوان یک توافق مجزا و مکمل به آن نگاه کرد نه پیشنهادی که بتواند منافع فعلی ایران را از برجام تضمین کند

مضافاً اینکه چنین پیشنهادهایی نقد نیستند و اجرایی شدن آنها متوقف بر پیش‌شرط‌های متعددی است و طرف ایرانی نمی‌تواند چنین مواردی را قطعی تلقی کرده و براساس آنها، حرکت بعدی خود را طراحی کند.

جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

به‌نظر می‌رسد اتحادیه اروپا انگیزه زیادی برای زنده نگه داشتن برجام دارد و در تلاش است منافع ایران از برجام را نیز تضمین کند، اما مطابق آنچه بیان شد، موارد پیشنهادی توسط گروه بحران اگرچه در بعضی محورها قابلیت پذیرش اجمالی و بررسی تکمیلی دارند، اما درحالت کلی نمی‌توانند منافع ایران از برجام را تضمین کنند. به بیان روشن‌تر اگر این پیشنهادها اجرایی شوند، فرارسیدن بازه زمانی ۹۰ روزه و ۱۸۰ روزه مندرج در



طرح وزارت خزانه‌داری آمریکا عملاً منافع اروپایی ایران را از برجام روزبه‌روز منقبض‌تر خواهد کرد.

بر این اساس لازم است در مورد هریک از پیشنهادهایی که از اتحادیه اروپا دریافت می‌شود یا از طرف مقامات ایرانی به اتحادیه ارائه می‌شود، چند اصل اساسی مدنظر قرار گیرد:

۱. اتحادیه اروپا اگر قرار است نسبت به هریک از تعاملات اقتصادی بین ایران و اروپا تضمین دهد، عملاً باید در مورد **کل زنجیره مرتبط با آن تعامل** برنامه اجرایی داشته باشد. برای مثال در مورد خرید تضمینی مقدار مشخصی نفت از ایران باید زنجیره زیر مورد ملاحظه قرار گیرد:

- با توجه به اینکه شرکت ملی نفت ایران و شرکت ملی بازرگانی نفت در لیست SDN است، چه کسی قرار است طرف معامله این شرکت‌ها قرار گیرد؟
- سازوکار انتقال نفت ایران چگونه خواهد بود؟ با فرض اینکه نفتکش‌های ایران در لیست SDN قرار داشته باشند، چگونه از این نفتکش‌ها استفاده خواهد شد؟ چگونه این نفتکش‌ها بیمه خواهند شد؟ چگونه به این نفتکش‌ها خدمات بندری و خدمات پرچم ارائه خواهد شد؟
- با فرض این که قرار باشد از نفتکش‌های غیرایرانی استفاده شود، کدام شرکت، بیمه این نفتکش‌ها را برعهده می‌گیرد؟
- پالایشگاه خریدار نفت کدام است؟
- سازوکار تسویه مالی مرتبط با خریدوفروش نفت چگونه است؟ کدام بانک و از چه مجرای عملیات پرداخت را انجام می‌دهد؟

۲. اتحادیه اروپا و کشورهای عضو آن اگر قرار است تعهد و تضمینی به ایران بدهند، صرفاً باید شامل مواردی باشد که در ید اختیار آنها باشد. به نظر نمی‌آید کشورهای اتحادیه بتوانند تعهدی در مورد شرکت‌های خصوصی بدهند؛ در مقابل، ارائه تضمین در مورد شرکت‌های دولتی، کاملاً در اختیار حاکمیت این کشورهاست. نکته بسیار مهم آنکه، این انتظار که دولت‌های اروپایی در مورد ادامه فعالیت با ایران از طریق شرکت‌های دولتی‌شان تعهد بدهند، **مصادق واقعی تضمین** است و شانه خالی کردن از ارائه چنین تعهدهایی، فاصله زیادی با مفهوم تضمین دارد.

۳. هر پیشنهادی که در مورد تعامل بین ایران و اروپا مطرح می‌شود دقیقاً باید مشخص شود که با کدام یک از تحریم‌های آمریکا درگیر می‌شود و سازوکار رهایی آن از تحریم ثانویه آمریکا چگونه خواهد بود. این محور به‌طور خاص در مورد پیشنهادهای کلی نظیر راه‌اندازی اتاق بازرگانی ایران و اروپا بیان شده است.



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۵۹۳۳

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: نقد و بررسی پیشنهادهای گروه بحران در مورد حفظ توافق هسته‌ای بدون آمریکا

نام دفتر: مطالعات اقتصادی
تهیه و تدوین: گروه کارشناسان
متقاضی: مجلس شورای اسلامی

واژه‌های کلیدی:

۱. تحریم

۲. گروه بحران

۳. برجام



تاریخ انتشار: ۱۳۹۷/۴/۲۶