



HOGE VERTEGENWOORDIGER
VAN DE UNIE VOOR
BUITENLANDSE ZAKEN
EN VEILIGHEIDSBELEID

Brussel, 20.3.2021
JOIN(2021) 8 final

GEZAMENLIJKE MEDEDELING AAN DE EUROPESE RAAD

Stand van de politieke, economische en handelsbetrekkingen tussen de EU en Turkije

1. INLEIDING

Tijdens zijn bijeenkomst in december 2020¹ nam de Europese Raad er nota van dat Turkije zich heeft ingelaten met eenzijdige acties en provocaties, en zijn toon tegen de EU, de EU-lidstaten en de Europese leiders heeft verhard. De Europese Raad wees nogmaals op het strategische belang van de EU bij de ontwikkeling van coöperatieve en wederzijds voordelige betrekkingen met Turkije. Hij benadrukte dat het aanbod van een positieve agenda EU-Turkije nog steeds op tafel ligt, mits Turkije bereidheid toont zich in te zetten voor een echt partnerschap met de Unie en haar lidstaten, en de geschillen op te lossen door middel van dialoog en in overeenstemming met het internationaal recht. Hij benadrukte tevens dat de EU blijft hechten aan de verdediging van haar belangen en die van haar lidstaten, en aan het handhaven van de regionale stabiliteit.

In dit verband vroeg de Europese Raad de hoge vertegenwoordiger en de Commissie om een verslag in te dienen over de stand van de politieke, economische en handelsbetrekkingen tussen de EU en Turkije. Dit verslag moest ook gaan over instrumenten en mogelijke verdere stappen, waaronder een uitbreiding van het toepassingsgebied van het besluit van de Raad van 11 november 2019². Het is de bedoeling dat de Europese Raad hier uiterlijk tijdens zijn bijeenkomst van maart 2021 op ingaat. De onderhavige gezamenlijke mededeling beantwoordt aan dit verzoek. Zij komt niet in de plaats van en loopt ook niet vooruit op het volgende uitbreidingspakket van de Commissie, dat onder meer het landverslag over Turkije omvat.

II. POLITIEKE BETREKKINGEN

De politieke context van de betrekkingen tussen de EU en Turkije is de voorbije jaren geleidelijk aan verslechterd, waardoor de verschillende instrumenten en processen voor bilaterale betrekkingen en samenwerking vrijwel tot stilstand zijn gekomen. Dit is grotendeels het gevolg van Turkse acties in het **oostelijke Middellandse Zeegebied** waarmee de rechten van de Republiek **Cyprus** in haar maritieme zones rechtstreeks worden betwist, en een sterke toename van de provocaties van Turkije ten aanzien van **Griekenland**; het uitblijven van vooruitgang in het proces om tot **een regeling voor de kwestie-Cyprus** te komen, in combinatie met het bedreigende optreden en de minachtende retoriek van Turkije daaromtrent; en assertieve Turkse interventies in de meeste omringende **regionale conflicten**, op manieren die vaak in strijd zijn met de bredere belangen van de EU. Bovendien heeft de verder verslechterende **binnenlandse situatie** in Turkije, met name op het gebied van grondrechten en economisch bestuur, de betrekkingen van Turkije met EU-lidstaten en de bilaterale agenda EU-Turkije duidelijk negatief beïnvloed.

1. *Oostelijk Middellandse Zeegebied*

De voorbije jaren namen de spanningen in het oostelijke Middellandse Zeegebied toe. Eind februari 2020 bereikten de spanningen een hoogtepunt toen Turkije, in strijd met de verklaring EU-Turkije van maart 2016, migranten en vluchtelingen actief aanspoorde de EU trachten binnen te komen. Dit leidde tot gewelddadige situaties aan de **Griekse** land- en

¹ <https://www.consilium.europa.eu/media/47336/1011-12-20-euco-conclusions-nl.pdf>

² <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?qid=1616404830667&uri=CELEX%3A02019D1894-20201109>

zeegrenzen. Dankzij krachtig diplomatiek optreden, waaronder het bezoek aan Ankara van de voorzitter van de Europese Raad en de hoge vertegenwoordiger/vicevoorzitter en een gezamenlijk bezoek door de voorzitters van het Europees Parlement, de Europese Raad en de Europese Commissie aan de Griekse grens, kon een grote crisis worden afgewend. Begin maart bracht president Erdogan een tegenbezoek aan Brussel.

Het hele jaar door gingen de Turkse autoriteiten door met het ongeoorloofd inzetten van boor- en verkenningsschepen in de maritieme zones van de Republiek **Cyprus**.

De betwisting door Turkije van de zeegrenzen in de Egeïsche Zee en het oostelijke Middellandse Zeegebied ten aanzien van **Griekenland** bleef een belangrijk punt van wrevel. In augustus en oktober zette Turkije in de buurt van het Griekse eiland Kastellorizo een schip voor seismisch onderzoek in, waardoor de spanningen opliepen en het bijna tot een botsing kwam tussen de twee NAVO-bondgenoten. Deze acties gingen gepaard met uitvoerige vijandige retoriek waarin de rechten van zowel de Republiek Cyprus als Griekenland in vraag werden gesteld. De Turkse marine vergezelde de boorschepen tijdens hun activiteiten. De acties op zee omvatten militaire manoeuvres en leidden tot incidenten met lidstaten.

Wat **Griekenland** betreft, deed de ondertekening van een bilateraal memorandum van overeenstemming over de afbakening van maritieme rechtsgebieden tussen Turkije en de regering van nationale eenheid van Libië in november 2019 de spanningen verder toenemen. Het memorandum negeerde de rechten van de Griekse eilanden in de betrokken gebieden. Daarnaast namen de provocerende acties van Turkije ten aanzien van Griekenland verder sterk toe, met name met Turkse vluchten over Griekse bewoonde gebieden en het hele jaar door bedreigende marine-oefeningen en dito retoriek. De Grieks-Turkse maritieme kwesties bestaan al geruime tijd maar de dialoog om tot een oplossing te komen werd in 2016 onderbroken, en in 2020 vonden continu opflakkingen en aanhoudende spanningen plaats. Dit zette de NAVO ertoe aan de gesprekken tussen Griekenland en Turkije over conflictvoorkoming voort te zetten.

De Europese Raad van december 2020 veroordeelde de Turkse provocaties van de voorbije periode opnieuw maar benadrukte ook het belang van de betrekkingen tussen de EU en Turkije en bood **perspectief voor een verbetering van de betrekkingen** indien Turkije afziet van de huidige vijandigheid. Hij gaf ook aan dat **andere opties** zouden worden overwogen indien dit laatste niet het geval zou zijn.

Tegen het einde van het jaar kwam er verandering in de situatie. Turkije reageerde instemmend op de conclusies van de Europese Raad van december en begon signalen te geven over het belang dat het land hecht aan de betrekkingen met de Europese Unie en haar lidstaten. Momenteel worden geen Turkse schepen meer ingezet in betwiste gebieden en wordt nog steeds gesproken over een hervatting van de betrekkingen. Er is een positieve impuls gecreëerd voor dialoog en onderhandelingen en de eerste stappen werden gezet om de twee belangrijkste onderhandelingsprocessen nieuw leven in te blazen: de hervatting van de verkennende gesprekken tussen Griekenland en Turkije over maritieme kwesties, op 25 januari, en de dialoog over een regeling voor de kwestie-Cyprus, waarvoor informele gesprekken zijn gepland (27-29 april in Genève).

De afbakening van het continentaal plat en van exclusieve economische zones moet tot stand komen via dialoog en onderhandelingen die te goeder trouw worden gevoerd, in overeenstemming met het internationaal recht waaronder het Unclos, en zo nodig door een

beroep te doen op het Internationaal Gerechtshof. In deze context blijft een ondubbelzinnige toezegging om goede nabuurschapsbetrekkingen na te streven en geschillen vreedzaam te regelen van essentieel belang.

De hoge vertegenwoordiger heeft niet-aflatende inspanningen geleverd om een gunstig klimaat te scheppen voor duurzame de-escalatie in de regio. Dankzij de terugtrekking van het Turkse schip voor seismisch onderzoek “Oruç Reis” konden de directe verkennende gesprekken tussen Griekenland en Turkije op 25 januari 2021 worden hervat. De laatste (62e) gespreksronde vond plaats in Athene op 16 maart 2021 en werd meteen gevolgd door politiek overleg op het niveau van hoge ambtenaren (17 maart). Er moet zich een geloofwaardig patroon aftekenen in de manier waarop Turkije zich opstelt met betrekking tot het oostelijke Middellandse Zeegebied, zonder dat weer stappen achteruit worden gezet, om aan te tonen dat de uitgesproken intenties oprecht zijn en om ervoor te zorgen dat de bredere de-escalatie in de regio wordt voortgezet. Recente kleine incidenten herinneren ons eraan dat de de-escalatie nog steeds broos is en moet worden geconsolideerd.

2. De kwestie-Cyprus

De kwestie-Cyprus is een centraal element van de grote onenigheid tussen Turkije en de EU in het oostelijke Middellandse Zeegebied. In 2020 moest gewacht worden tot na de verkiezingen van de Turks-Cypriotische gemeenschap in oktober-november om te kunnen hopen op vooruitgang in het proces voor de regeling van de kwestie-Cyprus. De verkiezingssituatie zorgde voor een toename van polariserende retoriek en provocaties, waarop de EU krachtig reageerde, zoals blijkt uit de conclusies van de Raad en de Europese Raad.

Sinds het begin van zijn mandaat, en met name tijdens zijn bezoeken aan Cyprus in juni 2020 en maart 2021, heeft de hoge vertegenwoordiger/vicevoorzitter zijn volledige steun uitgesproken voor de inspanningen van de secretaris-generaal van de Verenigde Naties (VN) voor een spoedige hervatting van de **onderhandelingen over de regeling voor de kwestie-Cyprus**. De inspanningen van het bureau van de secretaris-generaal van de VN werden onverminderd voortgezet ondanks de unilaterale acties in het omheinde gebied van **Varosha** en herhaalde verklaringen waarin de overeengekomen basis voor de oplossing van de kwestie-Cyprus, zoals vastgelegd in de desbetreffende resoluties van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties waarvan de laatste op 29 januari 2021 werd aangenomen (Resolutie 2561), rechtstreeks werd betwist. Zowel de EU als de VN hebben Turkije verzocht zijn unilaterale actie van november 2020 in Varosha (opening van het omheinde gebied van het strand) ongedaan te maken.

Sinds de vredesbesprekingen in Crans-Montana in 2017 zijn de VN blijven samenwerken met de EU in haar hoedanigheid van waarnemer bij de Conferentie over Cyprus en heeft de EU zeer nauw contact onderhouden met de vertegenwoordigers van de “5+1”-onderhandelingen. De EU streeft naar een eerlijke, integrale en levensvatbare oplossing voor de kwestie-Cyprus die ook de externe aspecten ervan regelt, binnen het kader van de VN en in overeenstemming met de desbetreffende resoluties van de VN-Veiligheidsraad, overeenkomstig de beginselen waarop de EU is gegrondvest. Gesprekken tussen de twee gemeenschappen, die uiteindelijk uitmonden in een overeenkomst, zijn essentieel om de spanningen in het oostelijke Middellandse Zeegebied te verminderen. De partijen hebben een aantal voorstellen voor **vertrouwenwekkende maatregelen** uitgewisseld, onder meer over de **verdeling van de**

inkomsten uit de winning van koolwaterstoffen, en de EU blijft bereid om de nodige technische werkzaamheden in dit verband te faciliteren. Positieve resultaten op het gebied van praktische en essentiële kwesties voor de Turks-Cypriotische gemeenschap — zoals het faciliteren van de uitvoer van Halloumi/Hellim en de distributie van COVID-19-vaccins — kunnen een gunstiger vertrouwensklimaat tot stand brengen³. De betrokkenheid bij en de steun van de EU voor de kwestie-Cyprus zijn onmisbare elementen om de spanningen in de regio te doen afnemen. Het is duidelijk dat de niet-erkenning door Turkije van de Republiek Cyprus aanleiding blijft geven tot de blokkering van verschillende vormen van samenwerking. Bij gebrek aan een oplossing voor de kwestie-Cyprus blijft de normalisering van de betrekkingen tussen de EU en Turkije zeer problematisch.

3. Conferentie over het oostelijke Middellandse Zeegebied

De Europese Raad heeft de hoge vertegenwoordiger/vicevoorzitter tevens opgedragen een multilaterale regionale conferentie te organiseren waaraan Turkije deelneemt, in het kader van een bredere vertrouwenwekkende maatregel. De hoge vertegenwoordiger/vicevoorzitter heeft de voorbereidende werkzaamheden voor een **Conferentie over het oostelijke Middellandse Zeegebied** voortgezet met verkennende gesprekken over de voorwaarden ervoor (reikwijdte, deelname, verloop en tijdslijn) en mogelijke onderwerpen, zonder vooruit te lopen op een besluit van de EU over de opportuniteit van de conferentie. Over alles moet nog overeenstemming worden bereikt. Uit duidelijke reacties van andere potentiële deelnemers blijkt dat het onwaarschijnlijk is dat een dergelijke conferentie op korte termijn kan plaatsvinden, tenzij de omstandigheden in de regio ingrijpend veranderen.

4. De ruimere regio

Het steeds assertiever buitenlands beleid van Turkije botste met de prioriteiten van de EU in het kader van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid (GBVB). Het institutionele kader waarbinnen Turkije aan het GBVB en het gemeenschappelijk veiligheids- en defensiebeleid (GVDB) kan deelnemen, bestaat, maar het aanpassingspercentage van het Turkse beleid in 2020 was met ongeveer 11 % zeer laag. Turkije brengt zijn beleid nog steeds niet op één lijn met de meeste besluiten van de Raad (beperkende maatregelen), onder meer met betrekking tot Rusland, Venezuela, Syrië en Libië, noch met EU-verklaringen zoals de verklaring over Nagorno-Karabach.

De laatste politieke dialoog op hoog niveau tussen de EU en Turkije, onder meer over het GBVB en het GVDB, vond plaats in Ankara in november 2018 en de laatste dialoog op het niveau van de politieke directeuren in september 2019. Veel lidstaten hebben sterke bilaterale banden met Turkije op het gebied van buitenlands beleid, veiligheid en defensie. In het licht van het steeds actiever en assertiever buitenlands beleid van Turkije moeten aanzienlijke gezamenlijke inspanningen worden volgehouden om **in de ruimere regio** de opbouw van verdere spanningen te voorkomen en vertrouwenwekkende maatregelen in te voeren. In de periode januari-maart 2021 knoopten de EU en Turkije een diplomatieke dialoog aan met het oog op een beter begrip van de respectieve belangen en van mogelijke wederzijds voordelige

³ De Commissie heeft een begin gemaakt met de goedkeuring van de rechtsinstrumenten voor de registratie van Halloumi/Hellim als beschermd oorsprongsbenaming, waardoor Halloumi/Hellim die in de Turks-Cypriotische gemeenschap wordt geproduceerd over de groene lijn kan worden verhandeld, op voorwaarde dat de kaas voldoet aan het desbetreffende EU-acquis. De besluiten zullen een verbetering van de gezondheids- en sanitaire normen in de Turks-Cypriotische gemeenschap stimuleren, voor beide gemeenschappen aanzienlijke economische voordelen opleveren en nauwere samenwerking en vertrouwensopbouw tussen de gemeenschappen bevorderen.

en duurzame oplossingen, met name in Libië en Syrië, twee gebieden waar directe EU-belangen op het spel staan.

Het is duidelijk dat Turkije sinds zijn actieve **militaire** interventie in Syrië en Libië een eigen buitenlands beleid heeft gevoerd zonder rekening te houden met de bredere belangen van de Europese Unie, waaronder de bezorgdheid van de EU op het gebied van veiligheid.

De militaire steun van Turkije in **Libië**, onder meer door de inzet ter plaatse van buitenlandse strijders, en de aanhoudende kritiek van het land op en het gebrek aan samenwerking met operatie IRINI, zijn schadelijk voor de effectieve bijdrage van de EU aan de uitvoering van het VN-wapenembargo en hebben geleid tot tegenstrijdige benaderingen in Libië. Na de vorming van een nieuwe, inclusieve regering, die op 10 maart het vertrouwen van het huis van afgevaardigden kreeg en op 15 maart 2021 werd beëdigd, is het belangrijk om met de nieuwe autoriteiten samen te werken en de volgende stappen constructief te ondersteunen. Dit omvat met name een snelle overdracht van bevoegdheden aan de nieuwe autoriteiten, de hereniging van de instellingen, de voorbereiding van de op 24 december 2021 geplande verkiezingen, de volledige uitvoering van de staakt-het-vuren-overeenkomst van oktober 2020 en een oprecht nationaal verzoeningsproces. Als invloedrijke speler in Libië zal de samenwerking van Turkije met de VN en de andere regionale en internationale spelers met het oog op vooruitgang van essentieel belang zijn voor alle onderdelen van dit uitdagende proces, en met name voor het politieke verloop ervan, de economie en veiligheid.

Als rechtstreeks buurland wil Turkije een stabiel en welvarend **Syrië**, een doelstelling die het deelt met de EU. Het is van het allergrootste belang de territoriale integriteit van Syrië te bewaren en een vreedzame oplossing van het conflict te bevorderen aan de hand van het door de VN geleide politieke proces.

De EU en Turkije zijn het erover eens dat de werkzaamheden van het grondwettelijk comité en andere elementen van Resolutie 2254 van de VN-Veiligheidsraad versneld moeten worden uitgevoerd, zoals de vrijlating van gedetineerden en inspanningen om de verantwoordingsplicht voor oorlogsmisdaden in Syrië te bevorderen. De EU moedigt Turkije aan ervoor te zorgen dat de Syrische oppositiecoalitie, de Syrische Nationale Raad, inclusief is. Turkije heeft aanzienlijke inspanningen geleverd om het staakt-het-vuren in het noordwesten van Syrië (Idlib) te handhaven en grote hoeveelheden grensoverschrijdende humanitaire hulp via Turkije naar die regio te faciliteren. Het land vangt nog steeds ten minste 3,6 miljoen vluchtelingen uit Syrië op.

De militaire acties van Turkije in Noord-Syrië en met name in het noordoosten, onder meer door de inzet van milities die het ondersteunt, hebben echter geleid tot grootschalige ontheemding en meldingen van mensenrechtenschendingen ten aanzien van de burgerbevolking. Internationale hulporganisaties hebben nog steeds slechts beperkt toegang terwijl de Turkse Rode Halve Maan een dominante rol blijft spelen.

De hervestiging door Turkije van Syrische vluchtelingen in voormalige Koerdische gebieden blijft een probleem. Een eventuele terugkeer van vluchtelingen naar hun land moet op veilige, vrijwillige en waardige wijze gebeuren en plaatsvinden in overleg met en overeenkomstig de door het UNHCR vastgelegde parameters en beginselen.

Turkije is ook militair actief in het noorden van **Irak** met luchtaanvallen tegen de Koerdische Arbeiderspartij (PKK).

Hoewel de EU de PKK als een terroristische organisatie beschouwt, worden de landen in de regio aangemoedigd bilaterale antiterroristische activiteiten te coördineren en proportioneel en met volledige eerbiediging van de rechtsstaat op te treden.

De zeer recente steun van Turkije aan militaire acties in de Kaukasus tijdens de vijandelijkheden in **Nagorno-Karabach** plaatst verdere vraagtekens bij de regionale rol van Turkije. Turkije zag af van het bevorderen van een vreedzame regeling en steunde het streven van Azerbeidzjan naar een militaire oplossing. De grens tussen Turkije en Armenië is sinds april 1993 gesloten. De EU moedigt Turkije aan zijn grens met Armenië te openen.

In december 2020 stelde Turkije een regionale samenwerkingsgroep voor waaraan Armenië, Azerbeidzjan, Georgië, Iran, Rusland en Turkije zouden deelnemen. De EU blijft de inspanningen van de internationale samenstelling van de Minsk-groep van de OVSE onder leiding van haar covoorzitters ten volle steunen en verwacht van Turkije dat het zijn beleid op dat gebied afstemt op dat van de EU.

5. Samenwerking op het gebied van het gemeenschappelijk veiligheids- en defensiebeleid en terrorismebestrijding

Turkije is een belangrijke speler op het gebied van veiligheid en defensie. De niet-erkenning van de Republiek Cyprus, de ruime interpretatie die Turkije hanteert van het in 2003 overeengekomen kader (de Berlijn Plus-regeling) en zijn enge interpretatie van het samenwerkingskader tussen de EU en de NAVO geven echter aanleiding tot praktische en operationele problemen, onder meer voor de verdere ontwikkeling van een echte band tussen beide organisaties. Turkije blijft bij zijn verzoek om te worden betrokken bij defensie-initiatieven van de EU (permanente gestructureerde samenwerking (PESCO), het Europees Defensiefonds (EDF)). Op het gebied van terrorismebestrijding werkt de bilaterale samenwerking tussen de veiligheidsdiensten van Turkije en de EU-lidstaten goed. In het najaar van 2019 verzocht Turkije echter de reguliere dialoog over terrorismebestrijding met de EU uit te stellen naar aanleiding van de veroordeling van zijn militaire operatie in het noordoosten van Syrië en de vaststelling van een kader voor beperkende maatregelen in verband met het oostelijke Middellandse Zeegebied.

III. BILATERALE BETREKKINGEN TUSSEN DE EU EN TURKIJE

1. *Associatieovereenkomst*

De **associatieovereenkomst** van 1963 is het overkoepelende rechtskader dat de betrekkingen tussen de EU en Turkije regelt. Zij heeft tot doel de versterking van de handels- en economische betrekkingen tussen de EU en Turkije te bevorderen en geleidelijk een douane-unie tot stand te brengen.

De associatieovereenkomst heeft weliswaar een stevige basis gelegd voor de bilaterale betrekkingen, en er zijn in toenemende mate nauwe contacten op politiek, economisch en maatschappelijk gebieden, maar in de loop der jaren zijn in verband met de associatieovereenkomst ook ernstige problemen gerezen. De kwestie-Cyprus is nog steeds niet opgelost, hetgeen al sinds de toetreding van de Republiek Cyprus tot de EU in 2004 gevolgen heeft. Turkije besloot in juli 2005 om het aanvullend protocol bij de associatieovereenkomst, waarbij de douane-unie met de EU werd uitgebreid tot de Republiek Cyprus, niet uit te voeren. Dit unilaterale besluit leidde ertoe dat de Raad in 2006 besloot de opening van acht hoofdstukken van de toetredingsonderhandelingen en de sluiting van alle hoofdstukken te blokkeren, waarop in 2009 een bilaterale blokkering van zes onderhandelingshoofdstukken door de Republiek Cyprus volgde. Turkije staat geen rechtstreekse handel tussen de Republiek Cyprus en Turkije toe, noch rechtstreekse lucht- en zeeverbindingen of enig ander rechtstreeks contact.

Turkije blokkeert ook de toetreding van de Republiek Cyprus tot verschillende internationale organisaties, waaronder de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling. Het feit dat Cyprus door Turkije niet wordt erkend, belemmert ook de rechtstreekse uitwisseling van informatie met Turkije (bijvoorbeeld in het kader van justitiële samenwerking of de bestrijding van belastingontwijking) en de goede werking van de douane-unie.

In het licht van de ongeoorloofde booractiviteiten van Turkije in het oostelijke Middellandse Zeegebied heeft de Raad in juli 2019 besloten *voorlopig* geen vergaderingen van de Associatieraad EU-Turkije te houden. Voorbereidende vergaderingen van het Associatiecomité onder voorzitterschap van hoge ambtenaren hebben evenmin plaatsgevonden. De technische samenwerking in het kader van acht sectorale subcomités is wel voortgezet.

2. *Toetredingsonderhandelingen, criteria en pretoetredingssteun*

Turkije is sinds 1999 kandidaat-lidstaat. De **toetredingsonderhandelingen** werden in juni 2005 geopend. Tot dusver zijn 16 van de 35 hoofdstukken geopend (het laatste in 2016), en is er één gesloten. In het licht van de aanhoudende, ernstige achteruitgang met betrekking tot de kernbeginselen en -waarden van de EU merkte de Raad in juni 2018 en juni 2019 op dat Turkije zich steeds verder van de Europese Unie verwijderde en dat “*de toetredingsonderhandelingen met Turkije daardoor feitelijk tot stilstand zijn gekomen en dat het openen of sluiten van verdere hoofdstukken niet in overweging kan worden genomen*”.

De feiten die aan deze beoordeling ten grondslag lagen, zijn nog steeds van toepassing. Met betrekking tot de belangrijkste gebieden van het toetredingsproces is er sprake van een **aanzienlijke terugval bij de hervormingen**. Met name na de poging tot staatsgreep in 2016 hebben er voortdurende verslechtingen plaatsgevonden wat betreft de rechtsstaat, de

eerbiediging van de mensenrechten en de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht, zulks tegen de achtergrond van een toenemende centralisatie van de macht. Deze ontwikkeling is verder versneld nadat in 2018 een nieuw presidentieel stelsel van kracht werd. Veel van de controlemechanismen van een democratisch stelsel zijn aanzienlijk aangetast. De regering heeft de instellingen van de staat en de overheid omgevormd en hun onafhankelijkheid ondermijnd. De rol van het parlement is aanzienlijk verzwakt.

Bovendien werden 59 van de 65 democratisch verkozen burgemeesters van de pro-Koerdische Democratische Volkspartij (HDP) afgezet en vervangen door door de regering benoemde bestuurders. Op 17 maart heeft de procureur van het Hof van Cassatie formeel verzocht om ontbinding van de HDP.

De meeste wetgeving wordt vastgesteld door middel van spoedprocedures, zonder dat belanghebbenden er naar behoren bij worden betrokken en worden geraadpleegd. De onafhankelijkheid van de regelgevende instanties is door de invoering van het presidentiële stelsel aangetast.

De politieke druk op rechters en aanklagers ondermijnt de onafhankelijkheid van de **rechterlijke macht**. De autoriteiten arresteren, vervolgen en veroordelen personen, waaronder journalisten, studenten, advocaten, politici van de oppositie en activisten, meestal op basis van buitensporig brede aanklachten in verband met terrorisme. De Turkse autoriteiten weigeren ook uitvoering te geven aan definitieve uitspraken van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens, onder meer betreffende de vrijlating van Osman Kavala en Selahattin Demirtaş, ondanks resoluties van het Comité van ministers van de Raad van Europa. Turkije heeft op 2 maart een nieuw actieplan voor de mensenrechten vastgesteld. Dit pakt echter niet de belangrijkste tekortkomingen op het gebied van de mensenrechten, de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht en de rechtsstaat in het algemeen aan.

De bilaterale betrekkingen met verschillende EU-lidstaten zijn nog steeds gespannen, mede als gevolg van de soms agressieve retoriek van de Turkse autoriteiten en **pogingen tot inmenging** in interne beleidsbeslissingen.

Oorspronkelijk werd een bedrag van bijna 4,5 miljard EUR toegewezen aan het programma voor Turkije in het kader van het **instrument voor pretoetredingssteun** 2014–2020. Vanaf 2017 werd de toewijzing geleidelijk verlaagd, gezien de geringe absorptie en de ernstige terugval van Turkije op het gebied van de rechtsstaat, de grondrechten en de hervorming van het openbaar bestuur, alsmede wegens de illegale booractiviteiten in het oostelijke Middellandse Zeegebied. De verlaging kwam neer op in totaal dertig procent van het oorspronkelijke in 2014 geplande bedrag. Vanaf 2017 heeft de Commissie de financiële steun van de EU verlegd naar sectoren die de kernbeginselen en prioriteiten van de EU weerspiegelen, zoals de democratie en de rechtsstaat, steun aan het maatschappelijk middenveld (34 miljoen EUR in 2020) en de mensenrechten, contacten tussen mensen, en naar andere gebieden die voor de EU van belang zijn, zoals energie, klimaatverandering en migratie. De Commissie heeft ook het aandeel van de rechtstreeks door de Turkse autoriteiten beheerde middelen verminderd.

Onder voorbehoud van de inwerkingtreding van de rechtsgrondslagen van het **meerjarig financieel kader 2021–2027** is **begonnen met de voorlopige programmering voor 2021 en 2022 in het kader van het nieuwe instrument (IPA III)**. Deze herijkte bijstand zal gericht

zijn op het ondersteunen van belangrijke hervormingen en waarden, zoals is benadrukt in de jaarverslagen van de Commissie over Turkije.

3. Migratie en de verklaring EU-Turkije van 2016

De **verklaring EU-Turkije van maart 2016**⁴ voorziet in het algemene kader voor de samenwerking tussen de EU en Turkije op het gebied van migratie. De verklaring is gebaseerd op het gezamenlijk actieplan EU-Turkije van 29 november 2015 en is het resultaat van door de EU ondernomen maatregelen om tot een doeltreffend systeem voor migratiebeheer te komen en een humanitaire crisis te voorkomen. Het doel was opnieuw een legaal en ordelijk toelatingssysteem tot stand te brengen, een einde te maken aan de irreguliere migratie vanuit Turkije naar de EU, het verlies van mensenlevens te voorkomen, actie te ondernemen tegen netwerken van migrantensmokkelaars en de levensomstandigheden van Syrische vluchtelingen in Turkije te verbeteren door middel van verregaande samenwerking tussen de EU en Turkije.

Sinds het begin van de uitvoering van de verklaring EU-Turkije is het aantal **irreguliere grensoverschrijdingen** vanuit Turkije naar Griekenland aanzienlijk gedaald⁵. Hoewel er nog steeds tragische incidenten plaatsvinden, is het aantal doden in de Egeïsche Zee aanzienlijk afgenomen.

Eind februari 2020 werden migranten door Turkse actoren aangemoedigd om via Griekenland de landroute naar Europa te nemen. Dit leidde tot het ontstaan van een informeel kamp aan de Grieks-Turkse grens, waar een groot aantal migranten en vluchtelingen in barre omstandigheden verbleef. Op de buitengewone Raadszittingen van de ministers van Binnenlandse Zaken van de EU op 4 maart 2020 en van de EU-ministers van Buitenlandse Zaken op 6 maart 2020 heeft de EU herhaald dat Turkije zich volledig moet houden aan de verklaring EU-Turkije. De Raad riep tevens de Turkse regering en alle actoren en organisaties ter plaatse op om de boodschap over te brengen dat migranten niet moeten worden aangemoedigd om illegaal over land of over zee de grens over te steken. Daarnaast riep de Raad ertoe op de verspreiding van valse informatie tegen te gaan. De Raad erkende dat Turkije op zijn grondgebied met een toegenomen migratiedruk en toegenomen migratierisico's wordt geconfronteerd en dat Turkije aanzienlijke inspanningen heeft geleverd om bijna vier miljoen migranten en vluchtelingen op te vangen, maar verwierp ten stelligste het gebruik van de migratiedruk door Turkije voor politieke doeleinden. Sindsdien is de situatie aan de zee- en landgrenzen met Griekenland gestabiliseerd en in het algemeen kalm gebleven. Er is echter een verschuiving naar een aantal alternatieve migratieroutes geconstateerd⁶.

Het trage tempo van de **terugkeer** is steeds een probleem gebleven tijdens de uitvoering van de verklaring. De Turkse autoriteiten hebben de terugkeeroperaties in het kader van de verklaring in maart 2020 opgeschort, onder verwijzing naar de COVID-19-beperkingen.

⁴ <https://www.consilium.europa.eu/nl/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/>

⁵ Gedurende de vijf maanden voordat met de uitvoering van de verklaring werd begonnen, staken dagelijks gemiddeld 3 262 migranten en asielzoekers de Egeïsche Zee over naar de Griekse eilanden. Daarentegen kwamen in 2019 per dag gemiddeld 165 migranten aan over zee, en in 2020, mede als gevolg van de COVID-19-beperkingen, nog maar 25.

⁶ Zo is het aantal irregulier aangekomen migranten vanuit Turkije in Italië met meer dan 120 % gestegen ten opzichte van 2019. Ook in de Republiek Cyprus is de migratiedruk aanzienlijk toegenomen.

Ondanks herhaalde verzoeken van de Griekse autoriteiten en de Commissie is de kwestie niet opgelost. De Commissie heeft erop aangedrongen dat Turkije zich volledig houdt aan de toezeggingen die het in het kader van de verklaring EU-Turkije heeft gedaan. Op 14 januari 2021 heeft Griekenland een officieel verzoek tot overname van 1 450 terugkeerders ingediend, dat Turkije niet heeft aanvaard.

De **hervestiging** naar de EU blijft omvangrijker dan het aantal migranten dat naar Turkije terugkeert. Slechts 2 140 vanuit Turkije naar de Griekse eilanden overgestoken irreguliere migranten en asielzoekers van wie het asielverzoek niet-ontvankelijk werd verklaard, zijn naar Turkije teruggestuurd, terwijl 28 300 Syrische vluchtelingen vanuit Turkije in de EU zijn hervestigd. Twintig lidstaten hebben hieraan bijgedragen. Om een gestaag hervestigingstempo te handhaven, verstrekt de Commissie financiering aan de hervestigende lidstaten, terwijl het Europees Ondersteuningsbureau voor asielzaken operationele steun verleent aan het hervestigingsproces en de uitwisseling van goede praktijken tussen de lidstaten vergemakkelijkt.

De verklaring EU-Turkije voorziet in de inwerkingstelling van een vrijwillig programma voor toelating op humanitaire gronden, zodra de irreguliere grensoverschrijdingen ten einde lopen of ten minste aanzienlijk en duurzaam zijn verminderd. In december 2017 hebben de lidstaten de met Turkije afgesproken operationele standaardprocedures goedgekeurd. Zij hebben echter nog niet besloten de regeling te activeren.

Op grond van de verklaring van 2016 heeft de EU 6 miljard euro vrijgemaakt voor **bijstand aan vluchtelingen en gastgemeenschappen in Turkije**. Eind 2020 was de operationele begroting van deze faciliteit voor vluchtelingen in Turkije al volledig vastgelegd; contracten waren gesloten en 65 % was reeds uitbetaald, in overeenstemming met de voortgang van de projecten. Dit is een grote Europese investering in stabiliteit.

De ondersteuning van de faciliteit is strak gecoördineerd met de lidstaten, andere donoren en de Turkse autoriteiten. De steun is nog steeds essentieel om te voorzien in basisbehoeften, bescherming, toegang tot gezondheidszorg en onderwijs, en sociaal-economische steun. Meer dan 1,8 miljoen vluchtelingen komen in aanmerking voor het sociale vangnet voor noodgevallen (ESSN), en met steun van de Conditional Cash Transfer for Education (CCTE) (voorwaardelijke overdracht van contanten voor onderwijs) gaan bijna 670 000 vluchtelingenkinderen naar school.

De EU heeft voor na de faciliteit al een aanvullend bedrag van 585 miljoen EUR aan **humanitaire overbruggingsfinanciering** uitgetrokken om een aantal belangrijke beschermings- en gezondheidsprojecten te kunnen voortzetten en het verdere verloop van de twee vlaggenschipprogramma's van de EU (ESSN en CCTE) tot begin 2022 te waarborgen. De situatie van de vluchtelingen in Turkije blijft echter verslechteren als gevolg van de COVID-19-pandemie en de economische achteruitgang. Daarom zal de steun van de EU de komende jaren moeten worden voortgezet, zoals in de conclusies van de Europese Raad van december 2020 werd benadrukt. De Commissie zal daartoe binnenkort concrete voorstellen indienen. De EU-financiering zal in de toekomst ook gericht zijn op de duurzaamheid op langere termijn en op een geleidelijke overgang naar het Turkse stelsel.

Turkije heeft herhaaldelijk verzocht om versnelde uitvoering van de verklaring van 2016, met name wat betreft de niet-migratiegerelateerde onderdelen ervan: snelle hervatting van de toetredingsonderhandelingen, snelle modernisering van de douane-unie en

visumliberalisering. Overeenkomstig de verklaring EU-Turkije blijven echter voor al deze onderdelen bekende en afgesproken voorwaarden, ijkpunten en besluitvormingsprocedures van kracht. Turkije heeft nog niet aan de desbetreffende voorwaarden voldaan.

4. Topontmoetingen en dialogen op hoog niveau

De EU en Turkije hebben op de bijeenkomst van staatshoofden en regeringsleiders met Turkije in november 2015 afgesproken om politieke en sectorale dialogen op hoog niveau te voeren. Er is tevens afgesproken om in een passende vorm regelmatige halfjaarlijkse topontmoetingen te houden. Er zijn sectorale dialogen op hoog niveau georganiseerd voor het bespreken van politieke vraagstukken, de economie, vervoer en energie.

In het licht van de ongeoorloofde booractiviteiten van Turkije in het oostelijke Middellandse Zeegebied heeft de Raad in juli 2019 besloten dat er voorlopig geen bijeenkomsten in het kader van de dialogen op hoog niveau en geen vergaderingen van de Associatieraad EU-Turkije zouden worden gepland. Daarop heeft Turkije besloten de geografische dialogen over buitenlands beleid met de EU op te schorten. Ondanks dat vond in september 2019 een bijeenkomst van politieke directeuren plaats. Turkije heeft nu opnieuw blijk gegeven van belangstelling om de besprekingen met de EU over kwesties van buitenlands beleid te hervatten. De ad-hoccontacten op presidentieel en ministerieel niveau werden voortgezet.

Regelmatige dialogen op hoog niveau zijn een belangrijk onderdeel van de positieve agenda over de start waarvan de Europese Raad van oktober 2020 overeenstemming heeft bereikt, mits Turkije zich bereid toont een reëel partnerschap met de Unie en haar lidstaten te bevorderen en geschillen op te lossen door middel van dialoog en in overeenstemming met het internationaal recht.

5. Interpersoonlijke contacten en deelname van Turkije aan EU-programma's

Deelname aan de programma's en agentschappen van de Unie is een belangrijk element voor de integratie van Turkije in het beleid en de instrumenten van de EU op punten waar dat in het wederzijds belang is. Gedurende de periode 2014–2020 heeft Turkije deelgenomen aan negen programma's en twee agentschappen, waaronder Erasmus+ en Horizon 2020. Turkije heeft belangstelling getoond voor een voortzetting van de deelname aan deze en andere EU-programma's en -agentschappen in het kader van het meerjarig financieel kader voor 2021–2027, en heeft onlangs verzocht zijn deelname aan het programma Creatief Europa te kunnen hervatten.

6. Visumliberalisering

Op 16 december 2013 hebben de EU en Turkije een dialoog aangeknoopt over visumliberalisering, gelijktijdig met de ondertekening van de overnameovereenkomst tussen de EU en Turkije. De dialoog over visumliberalisering is gebaseerd op het stappenplan voor een visumvrije regeling met Turkije, waarin 72 benchmarks zijn opgenomen waaraan Turkije moet voldoen.

De verklaring EU-Turkije voorzag in versnelde uitvoering van het stappenplan, zodat de visumplicht voor Turkse burgers uiterlijk eind juni 2016 zou kunnen worden opgeheven, uiteraard op voorwaarde dat Turkije aan alle benchmarks zou voldoen. Zes benchmarks van

het stappenplan zijn echter nog niet gehaald⁷, en de benchmarks die als voorlopig vervuld gelden, moeten ook continu worden gemonitord. Deskundigen van de Commissie en van de Raad van Europa blijven Turkije technische bijstand verlenen om het land te helpen aan de resterende voorwaarden te voldoen.

7. Beperkende maatregelen van de EU

Turkije heeft in 2019 de illegale booractiviteiten in de wateren rond Cyprus opgevoerd. Hoewel de voortzetting van de illegale acties van Turkije duidelijk en herhaaldelijk door de EU werd veroordeeld, werden de activiteiten niet stopgezet. In dit verband besloot de Raad Buitenlandse Zaken in oktober 2019 een kader voor beperkende maatregelen vast te stellen, dat op 11 november 2019 werd goedgekeurd.

Dit kader maakt het mogelijk sancties op te leggen aan personen of entiteiten die verantwoordelijk zijn voor of betrokken zijn bij booractiviteiten waarvoor Cyprus geen toestemming heeft verleend (in de territoriale wateren, de exclusieve economische zone of het continentaal plat van Cyprus). Als sanctie kunnen een reisverbod en een bevrozing van tegoeden worden opgelegd. Op 27 februari 2020 werden de eerste vermeldingen op de lijsten in het kader van de sanctieregeling goedgekeurd⁸.

Naar aanleiding van de militaire operatie van Turkije in Noordoost-Syrië verklaarden de EU-lidstaten in oktober 2019 hun beleid voor wapenuitvoer naar Turkije te zullen aanscherpen, op basis van Gemeenschappelijk Standpunt 2008/944/GBVB⁹, maar zij hebben niet besloten een wapenembargo in te stellen. Een besluit daartoe kan door de Raad met eenparigheid van stemmen worden genomen.

IV. ECONOMIE EN HANDEL

1. Handelskader EU-Turkije

De handelsbetrekkingen tussen de EU en Turkije worden geregeld door drie preferentiële handelsovereenkomsten¹⁰. De douane-unie tussen de EU en Turkije, die in 1995 tot stand is gebracht, bestrijkt de handel in industriële goederen, die goed is voor het grootste deel van de handelsstromen. De integratie in het kader van de douane-unie gaat veel verder dan bij een vrijhandelsovereenkomst. Turkije is immers verplicht het gemeenschappelijk douanetarief van de EU en de regels voor invoer uit derde landen te volgen, zijn nationale wetgeving af te stemmen op het EU-acquis inzake goederen, en zich aan te passen aan de EU-regels inzake handelsbeleid, mededingingsbeleid en intellectuele-eigendomsrechten.

⁷ De zes nog niet vervulde benchmarks zijn: 1) sluiten van een overeenkomst inzake operationele samenwerking met Europol, 2) afstemmen van de wetgeving inzake de bescherming van persoonsgegevens op de EU-normen, 3) vaststellen van maatregelen ter voorkoming van corruptie, 4) aanbieden van doeltreffende justitiële samenwerking in strafzaken aan alle EU-lidstaten, 5) herzien van de wetgeving en praktijken inzake terrorismebestrijding overeenkomstig de EU-normen, 6) uitvoeren van alle bepalingen van de overnameovereenkomst met de EU, met inbegrip van de bepalingen inzake de overname van onderdanen van derde landen.

⁸ Zij betroffen een vicevoorzitter en een vicedirecteur van Turkish Petroleum Corporation (TPAO), aangezien TPAO de ongeoorloofde boringen plant, aanstuurt en uitvoert.

⁹ <https://www.consilium.europa.eu/nl/press/press-releases/2019/10/14/council-conclusions-on-north-east-syria/>

¹⁰ Details zijn te vinden in de afzonderlijke verslagen en informatiebladen van 2020 over de uitvoering van de vrijhandelsovereenkomsten van de EU – Werkdocument van de diensten van de Commissie, beschikbaar op: https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2020/november/tradoc_159048.pdf

Naast de douane-unie heeft de Associatieraad in 1998 een vrijhandelsovereenkomst voor landbouwproducten gesloten. In 1996 hebben de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal (EGKS) en Turkije een afzonderlijke vrijhandelsovereenkomst inzake kolen-, ijzer- en staalproducten gesloten.

De bilaterale handel in goederen was in 2020 goed voor bijna 132,5 miljard EUR. Ongeveer 41 % van de door Turkije uitgevoerde goederen gaat naar de EU en bijna een derde van alle in Turkije ingevoerde goederen is uit de EU afkomstig. De EU is ook veruit de grootste bron van directe buitenlandse investeringen in Turkije, goed voor 58,5 miljard EUR in 2018.

Nadat Turkije aanvankelijk zijn regels steeds meer in overeenstemming bracht met de regels van de douane-unie, is het daar de afgelopen jaren steeds systematischer van gaan afwijken. Problematisch zijn vooral de aanvullende douanerechten die worden geheven op invoer uit derde landen (zelfs in het geval van invoer uit de EU). Daarnaast zijn er nog tal van andere problemen op het gebied van markttoegang die individuele bedrijven en brancheorganisaties uit de EU en de lidstaten steeds meer zorgen baren, zoals toezichtmaatregelen, verplichte openbaarmaking van gevoelige gegevens, discriminatie van trekkerfabrikanten uit de EU en buitensporige keurings- en certificatie-eisen. Tevens heeft Turkije, in weerwil van de douane-unie, handelsovereenkomsten gesloten die niet in overeenstemming zijn met die van de EU.

2. Modernisering van de douane-unie

De Commissie heeft in december 2016 bij de Raad ontwerp-onderhandelingsrichtsnoeren ingediend over een nieuwe overeenkomst om de douane-unie te moderniseren en het toepassingsgebied van de bilaterale preferentiële handelsbetrekkingen met Turkije uit te breiden. De richtsnoeren beoogden een grotere wederzijdse liberalisering van de handel in landbouw en diensten, de openstelling van de markt voor overheidsopdrachten en sterkere verbintenissen inzake mededinging, intellectuele-eigendomsrechten en duurzame ontwikkeling. Ook de ernstige problemen met de werking van de douane-unie in zijn huidige vorm kwamen in het voorstel aan bod. In de effectbeoordeling van de Commissie werd geconcludeerd dat de modernisering een aanzienlijk positief effect op Turkije zou hebben en duidelijk economische voordelen voor de EU zou opleveren.

De Raad heeft zijn beraadslagingen over dit Commissievoorstel in 2017 echter stopgezet in het licht van de verslechterende betrekkingen tussen de EU en Turkije. De Raad heeft op 26 juni 2018 formeel geconcludeerd en vervolgens op 18 juni 2019 herhaald dat *“er geen verdere werkzaamheden [worden] gepland omtrent de modernisering van de douane-unie EU-Turkije”*.

3. Economische samenwerking: economisch hervormingsprogramma, dialoog, IFI/DFI-steun

Sinds 2015 hebben alle kandidaat-lidstaten en potentiële kandidaat-lidstaten, waaronder Turkije, jaarlijkse economische hervormingsprogramma's (ERP's) bij de Commissie ingediend, als onderdeel van hun inspanningen om hun economisch bestuur te versterken en zich voor te bereiden op een eventuele deelname aan het economische coördinatiemechanisme van de EU. De ERP's bevatten macro-economische prognoses voor de middellange termijn, begrotingsplannen voor de volgende drie jaar en plannen voor structurele hervormingen. Op basis van het ERP en de beoordeling van de Commissie worden in het kader van de jaarlijkse economische en financiële dialoog tussen de EU en de

Westelijke Balkan en Turkije op ministerieel niveau gerichte richtsnoeren voor het economisch beleid van elk land verstrekt en wordt de uitvoering ervan geëvalueerd.

Los daarvan hebben de EU en Turkije in 2015 een **economische dialoog op hoog niveau** opgestart. De eerste vergadering, in 2016, beoogde de bilaterale economische betrekkingen te versterken. In het licht van de booractiviteiten van Turkije in het oostelijke Middellandse Zeegebied heeft de Raad in juli 2019 ook deze dialoog opgeschort.

De **Europese Investeringsbank Groep**¹¹ en de **Europese Bank voor Wederopbouw en Ontwikkeling (EBWO)** richten hun activiteiten in Turkije momenteel op de particuliere sector¹².

4. Andere prioritaire sectoren

De sector **energie** is van geostrategisch belang in de betrekkingen tussen de EU en Turkije. In sectorale vergaderingen in het kader van de associatieovereenkomst wordt van gedachten gewisseld over kwesties als nucleaire veiligheid of hernieuwbare energie. In maart 2015 werd een kader voor een energiedialoog op hoog niveau opgezet, maar er vonden slechts twee bijeenkomsten plaats, voornamelijk vanwege de weigering van Turkije om op ministerieel niveau bijeen te komen. Deze dialoog werd opgeschort als gevolg van de ongeoorloofde booractiviteiten van Turkije in het oostelijke Middellandse Zeegebied. De waarnemersstatus van de Turkse transmissiesysteembeheerder (TEİAŞ) in het Europees netwerk van transmissiesysteembeheerders voor elektriciteit werd in 2018 opgeschort. Er was bezorgdheid over het gebrek aan medewerking van TEİAŞ in verband met elektriciteitsprojecten voor de Turks-Cypriotische gemeenschap, met mogelijke gevolgen voor het elektriciteitsnet van het hele eiland. In 2019 heeft Turkije het herziene nationale verslag over stresstests met betrekking tot het Akkuyu-kernenergieproject toegezonden en hebben technische deskundigen van gedachten gewisseld over de organisatie van de peerreview door Ensreg, waarin Turkije de status van waarnemer heeft. Er is op grote schaal gebruikgemaakt van **financiële bijstand van de EU** voor de financiering van verschillende energieprojecten, waarbij steeds meer wordt ingezet op hernieuwbare energie en energie-efficiëntie.

De betrekkingen tussen Turkije en de EU op het gebied van **vervoer** blijven een uitdaging vormen, ondanks een gedeeld belang bij verkeersveiligheid, duurzame stedelijke mobiliteit of groene scheepvaart. Na de opschorting van de onderhandelingen over een **uitgebreide luchtvervoersovereenkomst** tussen de EU en Turkije overeenkomstig de conclusies van de Raad van juli 2019 is het desbetreffende mandaat van de Commissie in juni 2020 verstreken. Turkije heeft onlangs blijk gegeven van belangstelling voor het hervatten van de onderhandelingen. Tegelijkertijd erkent Turkije niet het recht van een EU-luchtvaartmaatschappij om naar Turkije te vliegen vanuit een EU-lidstaat die verschilt van de EU-lidstaat die de vergunning heeft verleend.

¹¹ Met inbegrip van het Europees Investeringsfonds. In zijn conclusies van juli 2019 heeft de Raad de Europese Investeringsbank verzocht haar kredietverstrekingsactiviteiten in Turkije te herzien, met name wat betreft door de overheid gedekte leningen.

¹² Eind 2019 bedroeg de totale uitstaande blootstelling van de Europese Investeringsbank (EIB) in Turkije 12,3 miljard EUR. Vanaf 2016 heeft de EIB de leningen aan Turkije aanzienlijk teruggeschroefd en in 2020 zijn, naar aanleiding van de beperkende maatregelen van de EU van 2019, geen leningen aan Turkije verstrekt. De EBWO bleef in 2020 activiteiten van de particuliere sector in Turkije steunen en verstrekte daarnaast zeer selectieve leningen aan de overheidssector met het oog op de aankoop van kritische uitrusting voor openbare ziekenhuizen in Turkije in het kader van de COVID-19-pandemie. In total heeft de EBWO in 2020 voor 1,8 miljard EUR in Turkije geïnvesteerd.

Een andere kwestie die de samenwerking tussen de EU en Turkije bemoeilijkt, is de uitbreiding van het **TEN-T-netwerk** naar Turkije. De voltooiing van de TEN-T-uitbreiding wordt belemmerd door de gebrekkige naleving door Turkije van het Protocol van Ankara inzake de toegang tot havens en luchthavens. Ook voor de uitvoering van het spoorlijnproject Halkalı-Kapıkule is het van belang dat de uitbreiding wordt voltooid.

Wat de **samenwerking in burgerlijke en handelszaken** betreft, heeft de EU Turkije aangemoedigd toe te treden tot relevante internationale overeenkomsten op het gebied van civiel recht. Turkije is reeds partij bij de Haagse Verdragen inzake familierecht en transnationale geschillen. Turkije zou doeltreffende maatregelen moeten nemen om de vertraging bij procedures naar aanleiding van het Verdrag van Den Haag van 1980 betreffende de burgerrechtelijke aspecten van internationale ontvoering van kinderen tot een aanvaardbaar niveau terug te brengen en om het gebruik van internationale bemiddeling in dergelijke gevallen te bevorderen.

Wat **justitiële samenwerking in strafzaken** betreft, heeft Turkije in 2019 zes contactpunten aangewezen om de uitwisseling van niet-gevoelige informatie met Eurojust te vergemakkelijken. In 2020 was Turkije betrokken bij twintig operationele Eurojust-zaken. Daarnaast heeft Eurojust Turkije opgenomen in zijn vierjarige samenwerkingsstrategie (2020-2024). Een besluit tot machtiging van de Commissie om te onderhandelen over een overeenkomst inzake samenwerking in strafzaken tussen Eurojust en Turkije ligt thans bij de Raad.

De Raad heeft op 22 februari 2021 conclusies aangenomen¹³ over de herziene EU-lijst van **jurisdicties die niet coöperatief zijn op belastinggebied**. Turkije werd verzocht alle openstaande kwesties over de effectieve uitwisseling van inlichtingen met alle lidstaten op te lossen, zoals aangegeven in de conclusies van de Raad. Verwacht wordt dat Turkije zich uiterlijk op 31 mei 2021 op hoog politiek niveau zal verbinden tot het daadwerkelijk activeren, uiterlijk op 30 juni, van zijn relatie inzake automatische uitwisseling van inlichtingen met alle lidstaten.

Wat **civiele bescherming** betreft, neemt Turkije sinds 2016 deel aan het Uniemechanisme voor civiele bescherming (UCPM). Turkije neemt actief deel aan de regionale IPA-programma's voor civiele bescherming en zal profiteren van het volgende regionale IPA-programma inzake overstromingspreventie en bosbrandrisicobeheer, dat op 15 november 2020 officieel van start is gegaan.

V. CONCLUSIES

Sinds december vorig jaar heeft Turkije blijk gegeven van een kalmere, constructievere houding ten aanzien van diverse kwesties, ook in zijn bilaterale betrekkingen met verschillende EU-lidstaten. Dit zijn positieve en welkome stappen voorwaarts. De COVID-19-pandemie heeft de wederzijdse voordelen van coöperatieve betrekkingen extra benadrukt. Dit de-escalatieproces blijft echter fragiel. Er is meer tijd nodig om te beoordelen of het duurzaam en geloofwaardig is en blijvende resultaten oplevert, mede in het licht van de verslechterende binnenlandse situatie in Turkije.

¹³ <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6329-2021-INIT/nl/pdf>

Om het huidige momentum te verdiepen en de banden tussen de EU en Turkije over de hele lijn verder aan te halen, zijn wij van mening dat de Unie een aantal mogelijke samenwerkingsgebieden naar voren moet schuiven die een progressieve, evenredige en omkeerbare aanpak mogelijk maken. Dit is in ons gemeenschappelijk belang en kan stapsgewijs worden nagestreefd, uiteraard op voorwaarde dat de constructieve inspanningen van Turkije in de komende maanden worden voortgezet en versterkt.

Deze maatregelen kunnen onder meer het volgende omvatten:

1. Een doeltreffendere en wederzijds voordelige tenuitvoerlegging van kerngebieden van de verklaring EU-Turkije van 2016, met name wat betreft **migratiebeheer**. Dit zou met name betekenen dat Turkije zonder verder oponthoud het proces van **terugkeer** vanaf de Griekse eilanden hervat, te beginnen met de 1 450 terugkeerders van wie het beroep is uitgeput.
2. Omgekeerd moeten de EU-lidstaten, voortbouwend op de tot dusver geboekte vooruitgang, de **hervestigingen** vanuit Turkije naar de Unie opvoeren, vooral van de meest kwetsbare groepen Syrische vluchtelingen in Turkije.
3. Het versterken van onze reeds aanzienlijke **economische banden** is eveneens een win-winsituatie voor beide partijen, met name in het huidige moeilijke economische klimaat. Centraal daarbij zou staan de modernisering en de uitbreiding van de werkingssfeer van de huidige **douane-unie** tussen de EU en Turkije, zoals reeds door de Commissie is voorgesteld. Dit zou ook een oriënterend kader vormen voor economische hervormingen in Turkije. De EU-lidstaten zouden overeenstemming moeten bereiken over onderhandelingsrichtsnoeren en zouden de Commissie moeten machtigen om onderhandelingen te openen met het oog op deze modernisering, op voorwaarde dat Turkije concrete stappen onderneemt om de huidige wrijvingen in het handelsverkeer weg te nemen.
4. Het is nuttig de communicatiekanalen open te houden, niet in de laatste plaats om de economische en sectorale hervormingstoezeggingen van Turkije te ondersteunen. De eerder opgeschorte **dialogen op hoog niveau** inzake economie, energie, vervoer, politieke ontwikkelingen en buitenlands en veiligheidsbeleid zouden weer op gang kunnen worden gebracht en er zouden dialogen over nieuwe onderwerpen kunnen worden gestart, bijvoorbeeld over de Green Deal/het klimaat, interne veiligheid, interreligieuze betrekkingen en cultuur.
5. Een andere vertrouwenwekkende maatregel is de bevordering van **interpersoonlijke contacten**. De Commissie is voornemens om de deelname van Turkije aan de volgende generatie van EU-programma's, zoals Erasmus+, Horizon Europa enzovoort, ook in het kader van het nieuwe meerjarig financieel kader te faciliteren. De Commissie blijft bereid Turkije te adviseren over de specifieke kenmerken van de resterende ijkpunten van de routekaart voor visumliberalisering.

Mocht Turkije echter niet constructief vooruitgang boeken bij de ontwikkeling van een echt partnerschap met de EU, maar opnieuw zijn toevlucht nemen tot unilaterale acties of provocaties die in strijd zijn met het internationaal recht en tot doel hebben schade toe te brengen aan de belangen van de EU en de lidstaten, met name in het oostelijke Middellandse Zeegebied, dan moet duidelijk worden gemaakt dat dit **politieke en economische gevolgen** zou hebben, zoals uiteengezet in het verslag. Verdere maatregelen van de EU moeten gericht,

evenredig en omkeerbaar zijn om een zo goed mogelijke aanpassing aan de situatie en het niveau van de bedreiging of het probleem mogelijk te maken, een hernieuwde inzet op samenwerking te stimuleren en een negatieve escalatiedynamiek te vermijden.

Naast de opschorting van de elementen van het hierboven uiteengezette aanbod van constructieve samenwerking, moeten we voorzien in slimme, schaalbare, maar omkeerbare **beperkende maatregelen**, die voortbouwen op de bestaande maatregelen. Geleidelijk zouden de volgende maatregelen kunnen worden genomen:

1. vaststellen van de **extra lijsten** zoals reeds overeengekomen in de Europese Raad van december;
2. **aanscherpen** van de beperkende maatregelen in het kader van de bestaande sanctieregelingen, waarbij kan worden overwogen ook rechtspersonen op te nemen;
3. verdere beperkingen op de **economische samenwerking tussen de EU en Turkije**, onder meer met betrekking tot de activiteiten van de Europese Investeringsbank en andere financiële instellingen;
4. maatregelen **gericht op andere sectoren** die van belang zijn voor de Turkse economie, zoals een verbod op het verlenen van toeristische diensten, negatief reisadvies van de lidstaten enzovoort;
5. aanvullende EU-maatregelen in de **energiesector en aanverwante sectoren**, zoals invoer-/uitvoerverboden voor bepaalde goederen en technologieën.

Ten slotte, maar daarom niet minder belangrijk, zal de Commissie in overeenstemming met de conclusies van de Europese Raad van december 2020 ook snel opties uitwerken voor het bieden van verdere **financiële hulp voor vluchtelingen en gastgemeenschappen** in Turkije. Gezien de ernstige behoeften ter plaatse en de aanzienlijke last die Turkije in dit opzicht blijft dragen, is dit een Europese investering in stabiliteit en solidariteit. Het is echt in ons eigen belang dat we voortbouwen op de succesverhalen van de afgelopen jaren.