



Toetreding Turkije in breed verband gezien

Auteur(s):

Postma, J.K.T.

De auteur vervult bestuurlijke en adviserende functies in de publieke sector. wittesingel@planet.nl

Verschenen in:

ESB, 89e jaargang, nr. 4436, pagina 296, 25 juni 2004

Rubriek:

Europese Unie

Trefwoord(en):

De toetreding van Turkije tot de eu is een complex onderwerp waarover een fragmentarisch debat wordt gevoerd. Ter ondersteuning van de politieke discussie en besluitvorming zou er dan ook een integrale verkenning moeten plaatsvinden.

Momenteel staat de toetreding van Turkije tot de Europese Unie in het brandpunt van de belangstelling. In ons land is de discussie over dit thema nogal fragmentarisch, terwijl het onderwerp van groot belang is. Aan het eind van het jaar moet immers onder Nederlands voorzitterschap een besluit vallen of er groen licht komt voor toetredingsonderhandelingen met Turkije.

In 1993 heeft de Europese Raad in Kopenhagen besloten, dat een kandidaat-lid kan toetreden wanneer voldaan is aan drie soorten criteria. De politieke criteria zijn dat het betrokken land moet beschikken over stabiele instellingen die de democratie, de rechtsstaat, de mensenrechten en het respect voor en de bescherming van minderheden waarborgen. Aan de economische criteria is voldaan als de toekomstige lidstaat een goed functionerende markteconomie kent en het hoofd kan bieden aan de concurrentiekracht van de unie. De derde groep criteria wordt gevormd door het 'acquis communautaire' dat alle lidstaten van de eu bindt. De kandidaat moet derhalve de gemeenschappelijke onderbouw van rechten en plichten op zo'n dertig hoofdstukken en beleidsterreinen overnemen.

Lange voorgeschiedenis

De mogelijke toetreding van Turkije tot de Europese Unie heeft een lange voorgeschiedenis. Turkije sluit in 1963 een associatieverdrag met de Europese Gemeenschap met daarin een toetredingsperspectief. Het heeft in 1987 gevraagd tot de unie te mogen toetreden. In 1995 is een douane-unie tot stand gekomen. In 1999 kreeg Turkije de status van kandidaat-lidstaat.

Vervolgens is in december 2002 besloten dat de Europese Raad in december 2004, op basis van de bevindingen van de Europese Commissie, besluit of Turkije voldoet aan de politieke criteria van Kopenhagen. Indien dit zo is, zal de eu de onderhandelingen over de toetreding zonder uitstel openen. Officieel gaat het dus om het toetsen van criteria ten aanzien van democratie, rechtsstaat, mensenrechten en minderheden. Wie de discussie volgt, kan echter vermoeden dat ook andere argumenten invloed zullen hebben op de besluitvorming over de vraag of gestart kan worden met de onderhandelingen over toetreding.

Kabinetsstandpunt

Wat de toetredingsvraag betreft, wenst het kabinet zijn kruit nog droog te houden. Nederland moet de discussie in de Europese Raad tot een goed einde brengen en wacht daarom de standpuntbepaling van de commissie af. Wel schijnt een aantal ministers tijdens besprekingen in de ministerraad twijfels te hebben geuit over de vraag of Turkije, met zijn islamitische achtergrond, tot de Europese Unie kan behoren. De minister van Economische Zaken Brinkhorst, heeft zich onlangs tijdens een werkbezoek aan Turkije concreet in het openbaar uitgesproken. Hij zei eerder tegenstander te zijn geweest, maar voegde daaraan toe dat bij "*hem een hervorming in het denkproces heeft plaatsgevonden*" en "*dat er geen weg terug is door de eerdere toezeggingen*". Brinkhorst benadrukte vooral het geopolitieke belang van de toetreding van Turkije tot de unie. De eventuele toetreding van dat land heeft een positief effect op de politieke en economische stabiliteit in het Midden-Oosten (Roerink, 2004).

Gelet op het complexe karakter van de discussie is het van belang, dat het kabinet alsnog een samenhangende verkenning laat opstellen van de factoren die bij de discussie en standpuntbepaling een rol moeten spelen. Daarbij valt onderscheid te maken tussen kosten en baten in materiële zin, tegenover de voor- en nadelen die veel moeilijker of niet in geld en cijfers zijn uit te drukken.

Economische perspectieven

Het imf heeft intensieve relaties met Turkije. Op basis daarvan oordeelt het fonds zeer positief over het groeipotentieel van de Turkse economie en over mogelijke hervormingen van de economische politiek in dat land. Aan de imf-steun zijn verschillende voorwaarden gesteld, die zijn gericht op het bereiken van een stabiel financieel bestel. Er zijn een modernisering van het begrotingsbeleid en een grootscheepse belastingreorganisatie voorzien, terwijl de bankensector moet gaan voldoen aan de Europese standaards (Krueger, 2004).

In ons land heeft het Centraal Planbureau eind maart een tamelijk positief rapport gepubliceerd over de economische gevolgen van een eventuele toetreding (Lejour et al., 2004). Zoals te verwachten was, voorziet men daarvan een positief economisch effect voor ons land

en de eu. Voor Turkije zelf is de invloed groter. Het cpb benadrukt dat verbetering van de instituties en van het functioneren van de overheidsorganisaties in Turkije deze effecten zullen doen toenemen. Daarbij doelt het onder meer op het bestrijden van corruptie. Dat dit laatste van belang is, valt ook af te leiden uit een recent rapport van de Kamer van Koophandel in Ankara, dat aangeeft dat de omzet van de activiteiten van de Turkse maffia op een vierde van het nationale inkomen van dat land zou neerkomen (NRC Handelsblad, 8 juni 2004).

Kanttekening

Het cpb-rapport is beperkt van opzet en is vooral gebaseerd op modelmatig onderzoek. Op basis van bestaande migratiepatronen is een schatting van toekomstige immigratiestromen gemaakt. De effecten daarvan hangen af van het type migranten waaraan de Europese Unie behoefte heeft, welke categorieën Turkse migranten te verwachten zijn en of in de onderhandelingen hierop invloed is uit te oefenen. Beleidsmatige beschouwingen en scenario's hadden meer inzicht kunnen geven in de variatie in effecten, maar deze ontbreken. Het cpb abstraheert verder van de gevolgen voor het eu-budget, die echter wel een belangrijke rol in de discussie spelen. De onderzoekers vinden het moeilijk de effecten vast te stellen, omdat over het budget voor cohesie- en landbouwbeleid nog onderhandelingen gaan plaatsvinden. Ook hier had de scenariotechniek behulpzaam kunnen zijn. Terecht hebben de onderzoekers de mogelijke toetreding tot de emu buiten beschouwing gelaten. Dat is vooralsnog louter een toekomstdroom, gelet op het feit dat in algemeen wordt verwacht dat de toetredingsonderhandelingen tien jaar gaan duren. Zelfs lidstaten als het Verenigd Koninkrijk hebben de euro nog niet ingevoerd, terwijl belangrijke nieuwkomers als Hongarije en Tsjechië daar pas voor 2010 aan denken (Het Financieel Dagblad, 14 mei 2004).

Immateriële factoren

Veel moeilijker nog dan deze economische aspecten die in het cpb-rapport worden behandeld, zijn de immateriële factoren te waarderen. In een onlangs gepubliceerd boek spreken enkele van de door Bolkestein geïnterviewde Europese politici zich uit tegen toetreding van Turkije. De Europese Unie heeft geografische grenzen en Turkije valt daar volgens hen niet binnen (Bolkestein, 2004). In de publieke opinie speelt ook de vraag mee of Turkije als land met een overwegend islamitische bevolking wel past binnen de eu. In dit verband is van belang dat de wrp deze week op eigen initiatief een studie heeft gepresenteerd waarin de raad concludeert dat gelet op de scheiding van staat en religie in dat land de Turkse islam geen belemmering vormt voor het eu-lidmaatschap (wrr, 2004).

De politieke verhoudingen binnen de Europese Unie komen door de toetreding onder druk te staan, terwijl na de recente komst van de tien nieuwe landen toch al naarstig naar een nieuw evenwicht moet worden gezocht. Na toetreding zou Turkije door de snelle bevolkingsgroei op termijn qua bevolkingsomvang het grootste land van de Europese Unie zijn. Het land zou in elk geval getalsmatig over een grote invloed in de Europese instituten gaan beschikken, ten koste van de reeds zittende leden.

Geopolitieke argumenten

Ten slotte zijn er de geopolitieke argumenten. Deze verdienen veel aandacht - zeker in het huidige tijdsgewricht. Turkije is een islamitisch land, maar in 1923 heeft Kemal Atatürk de seculiere staatsvorm ingevoerd. Het land is vooral op het Westen gericht. Het streven naar modernisering van de Turkse maatschappij verkeert echter in een wankel evenwicht. Verder uitstel van de start van de toetredingsonderhandelingen kan een zeer negatief effect hebben op het hervormingsstreven.

Op dit moment verrichten westerse landen een uiterst risicovolle en financieel bijzonder kostbare operatie om een stabiele democratie in Irak te vestigen. Tezelfdertijd bestaat de kans om via een toetreding van Turkije tot de Europese Unie het wankel evenwicht in Turkije te laten omslaan naar een meer stabiele ontwikkeling. Door haar grote interne verdeeldheid heeft de Europese Unie ten aanzien van Irak geen enkele invloed kunnen uitoefenen, terwijl ze nu de kans heeft een essentiële bijdrage te leveren aan het moderniseringsproces naar Europees model in een groot islamitisch land, dat veel invloed in het Midden-Oosten heeft.

Afwegingskader

De hiervoor genoemde religieus-politieke argumenten, geopolitieke aspecten en economische overwegingen kunnen nader worden verkend in een brede en samenhangende kosten-batenanalyse van de Turkse toetreding tot de Europese Unie. Bij ministeries, planbureaus en adviesraden is voldoende kennis aanwezig om een dergelijke verkenning te laten opstellen. In een nieuwe opzet van het in discussie zijnde adviesstelsel zou het passen om een ad hoc projectgroep, bestaande uit medewerkers van planbureaus en adviesraden, op zeer korte termijn nog een dergelijk advies te laten uitbrengen.

In laatste instantie is een politieke afweging nodig, gezien de onzekerheden en het goeddeels immateriële karakter van de argumenten. Een afwegingskader in de vorm van een brede verkenning kan de discussie en besluitvorming ondersteunen en kan ook bij eventuele onderhandelingen van dienst zijn. Daarbij dient tevens aandacht te worden besteed aan de besluitvormingsprocedure. Ook als in december het groene licht voor onderhandelingen wordt gegeven, moet in de toekomst een kritische bewaking van aspecten als democratie, mensenrechten, enzovoorts plaatsvinden. Via monitoring moet er druk op de ketel blijven. Het uiteindelijke akkoord voor toetreding kan pas worden gegeven, nadat is vastgesteld dat democratie en rechtsstaat duurzaam zijn gewaarborgd.

Jan Postma

Literatuur

Bolkestein, F. (2004) De grenzen van Europa. Lannoo, Tielt.

Lejour, A.M., R.A. de Mooij en C.H. Chapel (2004) Assessing the Economic Implications of Turkish Accession to the EU. CPB document nr. 56, maart 2004. Centraal Planbureau, Den Haag.

Krueger, A.O. (2004) The Benefits of Turkish Economic Reform. Speech Istanbul Forum, 6 mei 2004.

Maffia gevaar voor Turkije. NRC Handelsblad, 8 juni 2004, blz. 4.

Nieuwe EU-lidstaten stellen introductie euro uit tot 2010. Het Financieele Dagblad, 14 mei 2004, blz. 4.

Roerink, R. (2004) Brinkhorst biedt Turkije zicht op onderhandeling met EU. Het Financieele Dagblad, 26 mei 2004, blz. 3.

Roerink, R. (2004) Brinkhorst valt voor Turkse avances. FD, 28 mei 2004, blz. 1.

WRR (2004) De Europese Unie, Turkije en de islam. Amsterdam University Press, Amsterdam.
