



UNIONENS HÖGA
REPRESENTANT FÖR
UTRIKES FRÅGOR OCH
SÄKERHETSPOLITIK

Bryssel den 29.11.2023
JOIN(2023) 50 final

GEMENSAMT MEDDELANDE TILL EUROPEISKA RÅDET

**Läget i de politiska, ekonomiska och handelsrelaterade förbindelserna mellan EU och
Turkiet**

I. INLEDNING

Vid Europeiska rådets möte den 29–30 juni 2023 uppmanades den höga representanten och kommissionen att lägga fram en rapport om läget i förbindelserna mellan EU och Turkiet, med utgångspunkt i de instrument och alternativ som identifierats av Europeiska rådet och i syfte att gå vidare på ett strategiskt och framåtblickande sätt.

Det här gemensamma meddelandet är svaret på den uppmaningen. Det bygger på och uppdaterar den gemensamma rapport som kommissionen och den höga representanten lade fram i mars 2021¹. Syftet med den här rapporten är att beskriva läget i förbindelserna mellan EU och Turkiet på viktiga områden. Den beskriver hur förbindelserna ska kunna utvecklas, mot bakgrund av Rysslands anfallskrig mot Ukraina och en snabbt föränderlig situation i fråga om geopolitik och säkerhet i stort. Redan den 8 november offentliggjorde kommissionen 2023 års meddelande om utvidgningspolitiken och sin återkommande landsrapport om Turkiet, som beskriver läget i anslutningsprocessen².

II. POLITISKA FÖRBINDELSER

Förbindelserna mellan EU och Turkiet bygger för närvarande på Europeiska rådets slutsatser från juni 2021, tidigare slutsatser från Europeiska rådet och rådet samt uttalandet från Europeiska rådets medlemmar från mars 2021 och det gemensamma meddelandet från kommissionen och den höga representanten från mars 2021 om läget i förbindelserna mellan EU och Turkiet.

Utöver de bilaterala och ekonomiska band som beskrivs nedan finns det andra faktorer som i grunden formar den komplexa och utmanande bakgrunden för förbindelserna mellan EU och Turkiet: behovet av en hållbar nedtrappning i östra Medelhavsområdet, Cypernfrågan, Turkiets ståndpunkt om Rysslands anfallskrig mot Ukraina, utvidgningen av Nato, Turkiets ståndpunkt i utrikes- och regionalpolitiska frågor, inbegripet Mellanöstern, i synnerhet sedan Hamas terroristattacker mot Israel den 7 oktober och den inhemska situationen i fråga om de mänskliga rättigheterna och rättsstatsprincipen.

Sedan 2021 har fokus i förbindelserna mellan EU och Turkiet flyttats till konkreta steg som tagits för att förnya samarbetet, inbegripet ett starkt EU-stöd efter de förödande jordbävningarna 2023. Europeiska rådet har upprepade gånger understrukt att EU har ett strategiskt intresse av en stabil och säker miljö i östra Medelhavsområdet och av utvecklingen av samarbetsinriktade och ömsesidigt gynnsamma förbindelser med Turkiet. EU har också bekräftat sin beslutsamhet att använda de instrument och alternativ som står till dess förfogande för att upprätthålla regional stabilitet och försvara sina och medlemsstaternas intressen genom skalbara och reversibla restriktiva åtgärder, vilka beskrivs i det gemensamma meddelandet från mars 2021.

¹ JOIN(2021) 8 final/2, 22.3.2021.

² COM(2023) 690 final och SWD(2023) 696 final, 8.11.2023.

Den höga representanten och kommissionen har gjort kontinuerliga ansträngningar för att skapa en gynnsam miljö för samarbete. Den fulla positiva potentialen i förbindelserna mellan EU och Turkiet har dock ännu inte blivit verklighet.

1. Östra Medelhavsområdet

Förbindelserna mellan Grekland och Turkiet försämrades fram till början av 2023 med fientlig retorik, kränkningar av Greklands nationella luftrum, inbegripet flygningar över bebodda områden i Grekland och hotfulla uttalanden om de grekiska öarnas suveränitet. Efter de förödande jordbävningarna i Turkiet den 6 februari 2023 förbättrades förbindelserna markant. Grekland tillhandahöll skyndsamt humanitärt bistånd och stöd till Turkiet, vilket följdes av flera telefonsamtal och möten på hög nivå.

Från och med februari 2023 minskade kränkningarna av Greklands nationella luftrum drastiskt och inga turkiska stridsflygplan rapporterades flyga över bebodda områden i Grekland. Mötena på minister- och ledarnivå intensifierades. Grekland och Turkiet enades om att bygga vidare på den positiva dynamiken och aktiverade flera kommunikationskanaler, inbegripet ett möte i samarbetsrådet på hög nivå efter flera års uppehåll.

Sedan juni 2021 har Turkiet inte bedrivit någon otillåten borrhningsverksamhet i östra Medelhavsområdet, inbegripet i de områden som omfattar delar av Greklands och Cyperns exklusiva ekonomiska zoner. Avgränsningen av kontinentalsockeln och de exklusiva ekonomiska zonerna har inte hanterats genom dialog och förhandlingar med ärliga avsikter, i enlighet med internationell rätt, inbegripet Förenta nationernas havsrättskonvention (Unclos), och genom att vid behov vända sig till Internationella domstolen.

Det är fortsatt nödvändigt att förbinda sig till goda grannförbindelser, internationella avtal och principen om fredliga tvistlösningar i enlighet med FN-stadgan samt att avstå från ensidiga åtgärder som strider mot EU:s intressen och kränker internationell rätt och EU-medlemsstaternas suveräna rättigheter för att en stabil och säker miljö i östra Medelhavsområdet och utvecklingen av samarbetsinriktade och ömsesidigt gynnsamma förbindelser mellan EU och Turkiet ska kunna säkerställas.

2. Cypern

Cypernuppgörelsen är en central del i Turkiets starka meningsskiljaktigheter med EU i östra Medelhavsområdet.

Situationen i Cypern försämrades ytterligare på grund av Turkiets och den turkcypriotiska ledningens konsekventa försök att undergräva grunden för uppgörelsen om Cypernfrågan enligt FN:s ram (en federation med två befolkningsgrupper och två zoner med politisk jämlikhet i enlighet med relevanta resolutioner från FN:s säkerhetsråd).

I detta sammanhang intensifierade Turkiet och det turkcypriotiska ledarskapet sina försök att få den så kallade ”Turkiska republiken norra Cypern” erkänd av internationella organisationer, t.ex. Organisationen av turkiska stater, samt sina ensidiga åtgärder, särskilt i Varosha, i strid med resolutionerna från FN:s säkerhetsråd. Turkiet kritiserade fortsatt FN:s säkerhetsråds beslut att förnya mandatet för FN:s fredsbevarande styrkor i Cypern (UNFICYP) utan samtycke från den turkcypriotiska befolkningsgruppen.

EU står fast vid sitt åtagande om en helhetsuppgörelse om Cypernfrågan inom ramen för FN-ramen och i linje med EU:s regelverk och de grundläggande principer som EU bygger på. EU har, nu senast i Europeiska rådets slutsatser från juni 2023, uppmanat till ett snabbt återupptagande av förhandlingarna och uttryckt sin beredvillighet att spela en aktiv roll när det gäller att stödja alla steg i den FN-ledda processen och öka sitt praktiska stöd för att underlätta en övergripande uppgörelse med alla lämpliga medel som står till dess förfogande. EU:s åtagande och stöd när det gäller Cypernfrågan är en förutsättning för att spänningarna i regionen ska lätta. EU har också kontinuerligt uttryckt sitt stöd för FN:s ledarskap gällande en ny ansträngning att få parterna till förhandlingsbordet och, i detta avseende, för kravet om att utse ett FN-sändebud. EU är redo att stödja FN-processen.

Vissa framsteg har gjorts när det gäller avtal om genomförande av förtroendeskapande åtgärder, vilket är avgörande för att få en gynnsam miljö som skapar förtroende. Det krävs dock ytterligare insatser för få den dynamik som så väl behövs i uppgörelseprocessen. Ett framgångsrikt genomförande av EU:s system för den skyddade ursprungsbetegningen Halloumi/Hellim skulle kunna bli ett positivt exempel på ytterligare samarbete och förtroendeskapande mellan de båda befolkningsgrupperna, inbegripet stöd och de ekonomiska fördelar för turkycypriotiska företag som följer av det, kopplat till framsteg i fråga om efterlevnaden av EU:s normer. EU fortsätter att stödja och förstärka sådana insatser genom sina instrument och sin politik i förhållande till den turkycypriotiska befolkningsgruppen och särskilt i förhållande till civilsamhället.

Turkiets övergripande hållning i Cypernfrågan och underlåtenheten att erkänna Republiken Cypern hämmar fortsatt olika samarbetsvägar, inbegripet på säkerhets- och försvarsområdet. Turkiet måste bekräfta sitt åtagande när det gäller de FN-ledda samtalen om en uppgörelse på Cypern, i linje med relevanta FN-resolutioner, inbegripet de externa aspekterna. Det är därför fortsatt en stor utmaning att utnyttja den fulla potentialen i en positiv agenda med Turkiet i avsaknad av en uppgörelse om Cypernfrågan.

3. Konferensen om östra Medelhavsområdet

De bakomliggande skälen till att Europeiska rådet i oktober 2020 gav den höga representanten/vice ordföranden i uppdrag att anordna en östlig Medelhavskonferens med Turkiet är fortfarande giltiga. En kartläggning av olika idéer och begrepp inleddes, särskilt med tanke på Turkiets förbättrade förbindelser med Grekland och Egypten och 2022 års avtal mellan Israel och Libanon om sjögränser. De ökande spänningarna i regionen efter Hamas terroristattacker mot Israel kräver dock en kontinuerlig bedömning av situationen och en lämplig tidpunkt för att nya regionala samarbetsinitiativ ska kunna inledas.

En ständig konferens om östra Medelhavsområdet som en inkluderande och samtidigt flexibel och efterfrågestyrd plattform kan fungera som en ram för att diskutera och utveckla samarbetsmöjligheter, inbegripet inom ramen för nya EU-rättsakter och EU-instrument på specifika områden, t.ex. energi och ekonomisk säkerhet, konnektivitet, digital och grön omställning samt industripolitik.

4. Regionen i stort

Turkiet är en viktig och målmedveten utrikespolitisk aktör. I sin politik sätter Turkiet sina säkerhetsintressen och sitt strategiska oberoende i centrum för åtgärderna, inbegripet användningen av militära medel i flera konfliktområden. Turkiet har börjat söka alternativ för samarbete med vissa EU-medlemsstater bilateralt och i regionen. Denna trend intensifierades särskilt efter det att Ryssland inledde sitt anfallskrig mot Ukraina i februari 2022. Det är dock klart att Turkiet för närvarande strider mot EU:s prioriteringar inom ramen för EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik (Gusp) och upprätthåller en mycket låg anpassningsgrad på i genomsnitt 10 %. Om Turkiet ökade anpassningen vore det en viktig signal om landets åtagande när det gäller EU i det nya geopolitiska sammanhanget.

Turkiet motsätter sig fortfarande Rysslands militära aggression och engagerar sig diplomatiskt, bland annat genom att underlätta exporten av ukrainskt spannmål via Svartahavsinitiativet, vilket inledningsvis var framgångsrikt. Den turkiska ledningen har satsat på att underlätta fångutväxling och arbetat med nedtrappning och eldupphör. Turkiet har dock underlåtit att genomföra EU:s restriktiva åtgärder mot Ryssland och samtidigt förstärkt handeln och de ekonomiska banden med Moskva, vilket innebär en allvarlig risk för att EU:s restriktiva åtgärder kringgås, vilket måste åtgärdas. Turkiets hållning i fråga om Sveriges anslutning till Nato sågs också negativt.

Turkiet intensifierade sin politik om ”regional normalisering” med arabstaterna och Golfregionen. I avsaknad av en politisk lösning på Syrienkonflikten strider det inledande återupptagandet av kontakterna på hög nivå med den syriska regimen under 2022, som underlättades av Ryssland, mot EU:s politik. Turkiet är dock en viktig aktör i Syrien och delar EU:s mål om att uppnå ett stabilt och välmående Syrien. Turkiet bibehåller en betydande militär närvaro i delar av norra Syrien och fortsätter sina militära gränsöverskridande insatser i regionen i samband med sina terrorismbekämpande insatser mot Kurdistans arbetarparti (PKK).

Turkiet har också fortsatt med sina militära terrorismbekämpande insatser mot PKK i Irak och i regionen Kurdistan i Irak. Insatserna fördömdes starkt av den irakiska regeringen. EU betraktar visserligen PKK som en terroristorganisation, men länderna i regionen uppmanas att samordna sin terrorismbekämpande verksamhet och agera proportionerligt och med full respekt för rättsstatsprincipen.

Turkiet har bibehållit samarbetskanaler med Iran på olika nivåer, även om spänningarna var märkbara i de syriska och nordirakiska konfliktområdena. Detta förhållande har historiskt sett varit komplext eftersom både Iran och Turkiet konkurrerar om inflytande i regionen genom att stödja ombud som ofta är motståndare. Iran, Irak och Turkiet är samtidigt också viktiga handelspartner.

Efter Hamas terroristattacker mot Israel den 7 oktober 2023 avstod Turkiet inte bara från att fördöma dem och beteckna dem som terrorism, utan uttalade också sitt stöd för Hamas, vilket står i fullständig strid med EU:s gemensamma ståndpunkt³. Turkiet fördömde de civila dödsoffren på båda sidor, men kritiserade med kraft Israels motreaktion och erbjöd sig att agera

³ Uttalande av den 15 oktober 2023 från Europeiska rådets medlemmar om situationen i Mellanöstern.

som medlare och att delta som garant i området efter konflikten. Mer allmänt håller Turkiet för närvarande på att omvärdera sina band till Israel. Samtidigt är Turkiet fortsatt en viktig givare av humanitärt bistånd i regionen och står fast vid sitt åtagande om en tvåstatslösning.

Normaliseringsprocessen mellan Turkiet och Armenien har fortsatt genom kontakter mellan särskilda sändebud. Ledarna möttes 2022 och 2023. Turkiet kopplar fortsatt framstegen i normaliseringsprocessen med Armenien till utvecklingen av förbindelserna mellan Armenien och Azerbajdzjan, särskilt när det gäller konflikten i Nagorno-Karabach. Turkiet stöder alla Azerbajdzjans åtgärder när det gäller Nagorno-Karabach och landets hållning gentemot Armenien i allmänhet. Turkiet har uttryckt sitt fulla stöd för de militära åtgärder som Azerbajdzjan vidtagit under 2022 och 2023. Turkiet har understrukt behovet av att respektera armeniernas rättigheter i Karabach och uttryckt sitt stöd för fredsförhandlingarna och upprättandet av handels- och energiförbindelser.

I Libyen förespråkar Turkiet ett avtal inom ramen för den politiska process som Libyen leder och ansvarar för. På grundval av 2019 års marina avgränsningsöverenskommelse mellan Turkiet och Libyen undertecknade Turkiet i oktober 2022 ett samförståndsavtal med Libyens nationella samlingsregering om att bland annat utveckla ett handelssamarbete på kolväteområdet. EU anser att samförståndsavtalet mellan Turkiet och Libyen från 2019 utgör en överträdelse av tredjestaters suveräna rättigheter, strider mot havsrätten och inte har några rättsliga konsekvenser för tredjestater. Turkiet har i egenskap av flaggstat upprepade gånger vägrat att godkänna begäranden från EU:s marina insats i Medelhavsområdet (Irimi) om att få inspektera fartyg, och landets bristande samarbete har fortsatt hämmat EU:s ansträngningar att effektivt genomföra FN:s embargo.

Mot bakgrund av Turkiets målmedvetna utrikes- och regionalpolitik är det fortsatt nödvändigt att upprätthålla det diplomatiska arbetet i syfte att nå en djupare förståelse av respektive intressen, minska eventuella spänningar och identifiera ömsesidigt fördelaktiga samarbetsområden.

5. Samarbete om den gemensamma säkerhets- och försvarspolitiken och kampen mot terrorism

Turkiet är sedan länge en partner till EU när det gäller krishantering, en viktig bidragsgivare till uppdrag och insatser inom ramen för den gemensamma säkerhets- och försvarspolitiken (GSFP) och det land utanför EU som har lämnat störst bidrag till styrkorna i insatsen Althea, EU:s militära operation i Bosnien och Hercegovina. Nu senast övertog Turkiet befälet över KFOR, Natos fredsbevarande styrka i Kosovo*. Turkiet strävar efter ytterligare deltagande i GSFP och EU:s försvarsinitiativ men fortsätter samtidigt att utesluta en medlemsstat från allt möjligt samarbete med Nato. Underlåtenheten att erkänna Republiken Cyperns och Turkiets snäva tolkning av samarbetsramen mellan EU och Nato, på grundval av den överenskomna ramen från 2003 (Berlin plus-arrangemangen), skapar fortsatt praktiska och allvarliga operativa svårigheter för att ett genuint organisationsövergripande förhållande mellan EU och Nato ska kunna vidareutvecklas.

I linje med EU:s strategiska kompass⁴ står EU fast vid sitt åtagande om att fortsätta samarbetet på områden av gemensamt intresse och utveckla ett ömsesidigt gynnsamt partnerskap, på grundval av ett lika stort åtagande från Turkiets sida om att verka för samarbete och nedtrappning.

När det gäller terrorismbekämpning stöder EU Turkiets arbete för bättre informationsutbyte, gränsöverskridande utredningar och åtal, särskilt i fråga om utländska terroriststridande och individer som misstänks för att ha planerat eller utfört terroristbrott. Samtidigt går den breda definitionen av terrorism i nationell lagstiftning stick i stäv med europeiska normer och strider mot den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

III. BILATERALA FÖRBINDELSER MELLAN EU OCH TURKIET

1. Associeringsavtal

Genom associeringsavtalet från 1963⁵ har en fast grund för bilaterala förbindelser med framgång skapats. Genomförandet stöter dock alltjämt på allvarliga hinder. Den olösta Cypernfrågan har påverkat förbindelserna ända sedan Republiken Cypern gick med i EU 2004. Turkiet beslutade i juli 2005 att inte genomföra tilläggsprotokollet till associeringsavtalet genom vilket tullunionen med EU utvidgades till Republiken Cypern, vilket allvarligt påverkade anslutningsprocessen. Turkiet tillåter varken direkt handel mellan Republiken Cypern och Turkiet, direkta luft- och sjöfartsförbindelser eller andra direktanslutningar. Turkiet blockerar också Republiken Cyperns anslutning till flera internationella organisationer. Turkiets underlåtenhet att erkänna Cypern förhindrar också ett direkt informationsutbyte med Turkiet (t.ex. inom det rättsliga samarbetet eller i kampen mot skatteflykt) och en väl fungerande tullunion generellt.

Mot bakgrund av Turkiets olagliga borrningsverksamhet i östra Medelhavsområdet beslutade rådet i juli 2019 att tills vidare inte hålla några möten i associeringsrådet EU–Turkiet. Några förberedande möten i associeringskommittéerna, som hålls på högre tjänstemannanivå, har inte heller ägt rum. Det tekniska samarbetet inom åtta sektoriella underkommittéer fortsätter.

2. Anslutningsförhandlingar, anslutningskriterier och stöd inför anslutningen

Turkiet beviljades status som kandidatland i december 1999. Mot bakgrund av den fortsatta och allvarliga tillbakagången vad gäller EU:s principer och värden noterade rådet i juni 2018 att Turkiet hade rört sig bort från Europeiska unionen och därför hade Turkiets anslutningsförhandlingar i praktiken avstannat och inga ytterligare kapitel kunde komma i fråga för att öppnas eller avslutas. Rådet har bekräftat denna ståndpunkt sedan dess, senast i

* Denna beteckning påverkar inte ståndpunkter om Kosovos status och är i överensstämmelse med FN:s säkerhetsråds resolution 1244/1999 och med Internationella domstolens utlåtande om Kosovos självständighetsförklaring.

⁴ [ST-7371-2022-INIT sv.pdf \(SECURED\) \(europa.eu\)](#).

⁵ EGT L 361, 31.12.1977, s. 29.

december 2022⁶. De fakta som ligger till grund för denna bedömning gäller fortfarande enligt kommissionens senaste rapport om utvidgningen.

Inom ramen för **instrumentet för stöd inför anslutningen** för 2021–2027 (IPA III) ger EU stöd till Turkiet på områden som är av stort intresse för EU, i linje med de förändrade förbindelserna med landet. Under 2022 anslog EU 221 miljoner euro till insatser i Turkiet, vilket återspeglar Turkiets ambitionsnivå i reformerna. Under 2022 inrättade kommissionen en investeringsplattform för Turkiet inom ramen för Europeiska fonden för hållbar utveckling plus (EFHU+), som kommer att ge EU-garantier till stöd för privata och offentliga investeringar i nyckelsektorer. I början av 2023 godkände den operativa styrelsen för investeringsplattform för Turkiet 14 garantiprogram till ett värde av 317 miljoner euro i garantitäckning och en förväntad volym på upp till 2 miljarder euro i investeringar. Det gäller sektorer som sträcker sig från finans till mikroföretag och små och medelstora företag, via energi och transport till hållbart jordbruk och ny klimatteknik.

Sedan rådets slutsatser från 2019, i vilka **Europeiska investeringsbanken (EIB)** uppmanades att se över sin verksamhet i Turkiet, stoppade EIB all ny verksamhet i landet, med undantag av ett ramlån på 400 miljoner euro som beviljades efter jordbävningarna 2023. Kommissionen kommer att mobilisera medel från EU:s budget för att garantera det nya lånet från EIB.

3. Migration och uttalandet från EU och Turkiet 2016

Uttalandet från EU och Turkiet⁷ från mars 2016 utgör den övergripande ramen för samarbetet mellan EU och Turkiet om migration. Sedan genomförandet började har antalet **irreguljära gränspassager** från Turkiet till Grekland minskat avsevärt. Även om de tragiska incidenterna har fortsatt har antalet dödsfall i Egeiska havet minskat betydligt sedan de höga nivåerna under 2015–2016.

Turkiet är alltjämt ett viktigt transitland för irreguljära inresor till EU via västra Balkan och östra Medelhavsrutten, med en ökning av antalet irreguljära inresor med 34 % under de första tio månaderna 2023 jämfört med perioden 2022, främst till följd av en kraftig ökning av de irreguljära inresorna till de grekiska öarna, där antalet mer än tredubblades (+ 237 %). Å andra sidan minskade antalet irreguljära inresor till Italien betydligt under 2023 (-63 %). Antalet personer som rest in till de regeringskontrollerade områdena i Republiken Cypern när de tagit sig över den gröna linjen ökade under 2021, nådde en topp under 2022 (en ökning med 123 % jämfört med 2021) och minskade därefter med 64 % mellan januari och september 2023. I Bulgarien registrerades en minskning av antalet irreguljära inresor med 30 % under 2023. Alla dessa rutter är fortsatt aktiva under 2023 och kräver noggrann politisk uppmärksamhet. I detta sammanhang välkomnar kommissionen det förnyade politiska åtagandet och de operativa trepartsinitiativen mellan Turkiet, Grekland och Bulgarien som ska hantera frågan om irreguljär migration.

Den långsamma **återvändandetakten** till Turkiet har varit ett problem ända sedan uttalandet antogs. De turkiska myndigheterna upphörde ensidigt med återtaganden enligt uttalandet i mars 2020 med hänvisning till covid-19-restriktionerna. Trots upprepade påstötningar från de

⁶ <https://www.consilium.europa.eu/media/60797/st15935-en22.pdf>.

⁷ <https://www.consilium.europa.eu/sv/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/>.

grekiska myndigheterna och kommissionen har frågan ännu inte lösts. Kommissionen har fortsatt att framföra att Turkiet fullt ut måste uppfylla sina åtaganden enligt uttalandet.

Vidarebosättningen från Turkiet till EU fortsätter således att öka snabbare än antalet återvändanden till Turkiet. Omkring 40 000 syriska flyktingar har vidarebosatts från Turkiet till EU, men endast 2 140 irreguljära migranter och asylsökande som fått avslag på sina ansökningar när de tagit sig från Turkiet till de grekiska öarna har återsänts. 20 medlemsstater har bidragit till denna vidarebosättningsinsats. För att upprätthålla en jämn takt ger kommissionen finansiering till medlemsstaterna, medan EU:s asylbyrå ger operativt stöd.

Enligt uttalandet från EU och Turkiet ska ett **frivilligt humanitärt mottagandesystem** aktiveras så snart de irreguljära gränspassagera har upphört eller åtminstone minskat avsevärt och varaktigt. I december 2017 godkände medlemsstaterna standardiserade tillvägagångssätt men har ännu inte beslutat att aktivera systemet.

Sedan 2011 har EU mobiliserat omkring **10 miljarder euro för att hjälpa flyktingar och värdsamhällen i Turkiet**. Budgeten på 6 miljarder euro för faciliteten för flyktingar i Turkiet har anslagits och kontrakterats fullt ut, och hittills har mer än 5,1 miljarder euro betalats ut. Utbetalningarna ska fortsätta fram till dess att projekten i faciliteten är genomförda, vilket är planerat till 2025. Biståndet har samordnats i nära samarbete med medlemsstaterna, andra givare och i synnerhet de turkiska myndigheterna. Det är fortfarande mycket viktigt för grundläggande behov, skydd, tillgång till hälso- och sjukvård och utbildning samt socioekonomiskt stöd. Faciliteten har således varit ett viktigt verktyg för stöd och stabilisering. Till exempel har biståndet till grundläggande behov resulterat i att över 2,6 miljoner flyktingar har fått direkt stöd som hjälpt dem att leva ett värdigt liv.

Under 2020 mobiliserade EU ytterligare 535 miljoner euro i bryggfinansiering, och under 2021 godkände Europeiska rådet tilldelningen av ytterligare 3 miljarder euro till flyktingstöd i Turkiet för 2021–2023. Båda anslagen har tagits i anspråk fullt ut. Flyktingsituationen i Turkiet fortsätter dock att försämrats och förvärras av den ekonomiska nedgången och jordbävningarna. Därför krävs fortsatt EU-stöd, i enlighet med kommissionens förslag inom ramen för halvtidsöversynen av EU:s fleråriga budgetram i juni 2023⁸. Om kommissionens förslag på 3,5 miljarder euro antas mobiliseras **ytterligare resurser** utöver de 0,5 miljarder euro som redan avsatts i EU:s budget för 2024 så att flyktingarnas och värdsamhällenas omedelbara behov även fortsättningsvis täcks, inbegripet humanitära behov, samtidigt som man säkerställer långsiktig hållbarhet i EU:s bistånd, fortsatt migrationshantering och gränskontroll vid de turkiska gränserna, stärkta gemensamma insatser mot migrantsmugglare samt säkra och värdiga frivilliga återvändanden till ursprungsländerna.

Den 18 oktober 2023 lade kommissionen fram en **handlingsplan för östra Medelhavsrutten** för att hantera utmaningarna på ett effektivare sätt. Planen innehåller konkreta åtgärder för att förhindra irreguljära avresor, bekämpa smuggling och erbjuda lagliga vägar. Dessutom ska insatserna i planen förbättra gränsförvaltningen, stödja samarbetet om återvändande och återtagande samt stödja mottagningskapaciteten. De turkiska myndigheterna och flygbolagen arbetar också för att effektivisera säkerhets- och gränskontrollerna på Istanbul flygplats.

⁸ COM(2023) 336 final, 20.6.2023.

Turkiet har upprepade gånger begärt ett påskyndat genomförande av uttalandet från 2016, särskilt de delar som inte rör migration: återupptagande av anslutningsförhandlingarna, snabb modernisering av tullunionen och viseringsliberalisering. Enligt uttalandet gäller kända och överenskomna villkor, riktmärken och beslutsförfaranden för alla dessa delar.

4. Toppmöten och högnivådialoger

Regelbundna högnivådialoger utgör en viktig plattform för att kunna diskutera gemensamma möjligheter och utmaningar och bidra till att förbättra de övergripande förbindelserna mellan EU och Turkiet.

I enlighet med riktlinjerna från Europeiska rådet 2021 har kommissionen hållit högnivådialoger med Turkiet om olika frågor: klimat (september 2021 och april 2022), hälsa (november 2021), migration och säkerhet (oktober 2021 och november 2023), jordbruk (maj 2022) samt vetenskap, forskning, teknik och innovation (november 2022). Dessutom ägde den politiska dialogen mellan EU och Turkiet på högre tjänstemannanivå rum den 31 maj 2022 och en dialog om terrorismbekämpning hölls i november 2021. Ytterligare dialoger om jordbruk och vetenskap, forskning, teknik och innovation planeras till de kommande månaderna.

Mot bakgrund av Turkiets olagliga borrningsverksamhet i östra Medelhavsområdet beslutade rådet i juli 2019 att tills vidare inte hålla några högnivådialoger på vissa områden. Följaktligen har inga politiska eller sektoriella högnivådialoger om ekonomi, energi och transport hittills ägt rum.

5. EU:s insatser efter jordbävningarna i södra Turkiet 2023

Efter de förödande jordbävningarna i februari 2023 mobiliserade EU omedelbart sök- och räddningsgrupper och satte upp fältsjukhus för att erbjuda hjälp. Kommissionen och det svenska ordförandeskapet i rådet anordnade den 20 mars 2023 en internationell givarkonferens, ”Tillsammans för folket i Turkiet och Syrien”, där **6 miljarder euro samlades in** till jordbävningsträffade människor i Turkiet, bland annat 3,6 miljarder euro genom en Team Europe-strategi, inklusive 1 miljard euro från EU:s budget. Hittills har kommissionen mobiliserat följande:

- 67,3 miljoner euro i outnyttjade och omfördelade IPA II-medel som ska täcka hälso- och sjukvård och skydd, kulturarv, upprustning och återuppbyggnad av lokal offentlig infrastruktur och ekonomisk återhämtning i landsbygdsområden.
- 356 miljoner euro i medel från både IPA III och instrumentet för grannskapspolitik, utvecklingssamarbete och internationellt samarbete (NDICI) – Europa i världen inom ramen för biståndet till flyktingar i Turkiet för återuppbyggnad av infrastruktur med fokus på hälsa, utbildning och idrott, stöd till åtgärder för upprustning av städer och sysselsättningskapande åtgärder och en projektförberedelsefacilitet för lån som utlovades vid givarkonferensen.
- 400 miljoner euro till Turkiet inom ramen för Europeiska unionens solidaritetsfond efter ansökan från Turkiet.
- 35 miljoner euro i IPA III-medel som ska komplettera ett återuppbyggnadslån från EIB på 400 miljoner euro för upprustning, uppförande och utbyggnad av dricksvatten-, avlopps- och dagvattennäten.

- 120 miljoner euro i humanitärt bistånd och civilskyddsassistans.

6. Direkta personkontakter och Turkiets deltagande i EU-program

För perioden 2021–2027 har Turkiet anslutit sig till Erasmus+, Horisont Europa, programmet för Europeiska solidaritetskåren, EU:s civilskyddsmekanism, tullprogrammet, programmen för den inre marknaden och ett digitalt Europa, Europeiska miljöbyrå och Europeiska centrumet för kontroll av narkotika och narkotikamissbruk. Trots sitt initiala intresse deltar inte Turkiet i programmen Kreativa Europa, Life, Fiscalis, InvestEU och EU4Health.

Turkiet deltar fortfarande aktivt i Erasmus+ och Europeiska solidaritetskåren. Antalet deltagare som har deltagit i en mobilitetsaktivitet (från och till Turkiet) är över 280 000. Turkiet presterar väl inom Horisont Europa och fortsätter att öka medvetenheten om detta program.

7. Viseringsliberalisering

Den 16 december 2013 inledde EU och Turkiet en dialog om viseringsliberalisering samtidigt som återtagandeavtalet mellan EU och Turkiet undertecknades⁹. Dialogen bygger på färdplanen för viseringsfrihet, där det finns 72 riktmärken som Turkiet behöver uppfylla.

Sex riktmärken kvarstår dock¹⁰, medan de som preliminärt ansetts vara uppfyllda också kräver kontinuerlig övervakning. Kommissionen, tillsammans med Europarådet, erbjuder alltjämt Turkiet tekniskt bistånd för att uppfylla de återstående villkoren.

8. EU:s restriktiva åtgärder

Den ram för restriktiva åtgärder som infördes 2019 mot bakgrund av Turkiets olagliga borrhningsverksamhet i vattnen runt Cypern gäller fortfarande tillsammans med de uppföranden som antogs den 27 februari 2020¹¹. I november 2023, efter den fjärde årliga översynen, förlängde rådet ramen till slutet av november 2024.

IV. EKONOMI OCH HANDEL

1. Ramarna för handeln mellan EU och Turkiet, inbegripet aktuella hinder

Europeiska rådet uppmanade i mars 2021 kommissionen att intensifiera samtalen med Turkiet för att hantera de nuvarande svårigheterna i genomförandet av tullunionen och säkerställa att den tillämpas effektivt i alla medlemsstater. Sedan början av 2022 har Turkiet gjort konstruktiva åtaganden och därefter framsteg i fråga om 14 handelshinder av 26¹².

⁹ EUT L 134, 7.5.2014, s. 3.

¹⁰ De sex kvarstående riktmärkena är följande: 1) Ingå ett avtal om operativt samarbete med Europol. 2) Anpassa lagstiftningen om skydd av personuppgifter till EU:s normer. 3) Vidta åtgärder för att förebygga korrupktion. 4) Erbjud alla EU-medlemsstater ett effektivt straffrättsligt samarbete. 5) Se över lagstiftning och praxis i fråga om terrorism enligt europeiska normer. 6) Genomföra återtagandeavtalet mellan EU och Turkiet i alla delar, inbegripet om återtagande av tredjelandsmedborgare.

¹¹ Dessa gäller en vice ordförande och en vice direktör i Turkish Petroleum Corporation (TPAO), då det är TPAO som planerar, leder och utför de olagliga borrhningarna.

¹² Enligt förteckningen i kommissionens databas om tillträde till marknaderna.

Under 2022 undanröjde Turkiet tilläggstullar för 500 produktgrupper från tredjeländer, vilka hade införts i strid med den gemensamma tulltaxan. Under 2023 fasade Turkiet ut den diskriminerande regleringen av EU-traktorer och undanröjde det diskriminerande kravet på en säkerhetsbedömningsrapport för kosmetika. Landet har också gjort avsevärda framsteg när det gäller att undanröja ett annat hinder, nämligen lokaliseringskravet och prioriteringen av inhemska läkemedel. Fem andra hinder förklarades föråldrade eftersom de inte längre utgör något problem för näringslivet i EU.

Ytterligare ansträngningar från Turkiets sida pågår för att undanröja ytterligare fem handelshinder¹³. Mötet i tullunionens gemensamma kommitté den 27–28 november 2023 var ytterligare ett tillfälle att kontrollera framstegen med att komma till rätta med dessa frågor, som prioriteras av EU. Nästa möte i den bilaterala arbetsgruppen för handel i början av 2024 gör det möjligt att ytterligare se över läget.

2. Modernisering av tullunionen

I december 2016 överlämnade kommissionen till rådet ett utkast till förhandlingsdirektiv om ”ett nytt avtal för att modernisera tullunionen och utvidga tillämpningsområdet för de bilaterala förmånshandelsförbindelserna” med Turkiet. Utkastet till direktiv syftar till att modernisera 1995 års tullunion, särskilt genom införande av en effektiv tvistlösningsmekanism, ökad ömsesidig liberalisering av handeln med jordbruks- och fiskeriprodukter och en utvidgning till nya områden, t.ex. tjänster, offentlig upphandling, investeringar och hållbar utveckling.

I den konsekvensbedömning som kommissionen gjorde vid den tidpunkten konstaterades att moderniseringen skulle ha en betydande positiv inverkan och ge ekonomiska fördelar för både Turkiet och EU. De grundläggande principerna i den bedömningen gäller än i dag. Rådet avbröt dock sina överläggningar under 2017 i samband med de försämrade förbindelserna mellan EU och Turkiet.

Europeiska rådet noterade vid sitt möte i juni 2021 att EU är berett att föra diskussioner med Turkiet på ett stegvist, proportionellt och reversibelt sätt för att förbättra samarbetet på ett antal områden av gemensamt intresse, enligt de villkor som fastställdes i mars och i tidigare slutsatser. Som anges ovan uppmanades kommissionen att intensifiera samtalen med Turkiet och rådet ombads att utarbeta ett utkast till förhandlingsdirektiv om en modernisering av tullunionen. Det noterades att ett mandat får antas av rådet med ytterligare vägledning från Europeiska rådet. Diskussioner fördes i rådet i juni 2021 men fortsatte inte.

Det faktum att Turkiet inte säkerställer en effektiv tillämpning av den nuvarande tullunionen på alla medlemsstater är fortfarande ett allvarligt problem. Turkiets ansträngningar på senare tid för att ta itu med konkreta frågor, särskilt framstegen med nio hinder och åtagandet att

¹³ Det turkiska handelsministeriet har gått med på följande åtgärder: För det första att på ministernivå ta upp frågor som rör exportavgifter på hudar, skinn och wet-blue läder. För det andra att på ministernivå ta upp registreringskraven för export av kopparskrot, lera och fältspat. För det tredje att inleda tekniska diskussioner med deltagande från jord- och skogsbruksministeriet för att underlätta en transparent förvaltning av kvoterna för levande nötkreatur och nötkött för EU-aktörer. För det fjärde att hålla ett tekniskt möte med Eudel i Ankara om förfaranden för bedömning av överensstämmelse och genomförandet av det riskbaserade systemet Tareks i syfte att fastställa vilka prioriterade frågor som ska tas upp, och att ta fram en färdplan som på ett mer systematiskt sätt hanterar eventuella svårigheter som EU-aktörer ställs inför. Slutligen har det turkiska handelsministeriet gått med på att utarbeta en prioriterad förteckning över EU-produkter som kan undantas från importövervakningssystemet och att utarbeta alternativa sätt att lösa specifika problem som EU-företag stöter på.

undanröja eller fasa ut ytterligare fem, utgör dock en grund för ett närmare samarbete. I ett snabbt föränderligt globalt sammanhang, i kombination med EU:s gröna och digitala omställning och behovet av motståndskraftiga leveranskedjor, ligger framsteg i handelsfrågor i vårt ömsesidiga intresse. Med tanke på den nuvarande tullunionens begränsningar är det endast genom en omfattande modernisering av denna, inbegripet en effektiv tvistlösningsmekanism och skyddsåtgärder, som det blir möjligt att utnyttja den fulla potentialen i de ekonomiska förbindelserna mellan EU och Turkiet.

3. EU:s restriktiva åtgärder mot Ryssland

Trots att Turkiet är ett kandidatland som delar en tullunion med EU har landet valt att inte anpassa sig till EU:s sanktioner avseende Rysslands anfallskrig mot Ukraina¹⁴. Turkiets anpassning till Gusp-åtgärderna är generellt mycket låg. Det finns växande kommersiella och finansiella flöden med Ryssland, och flera turkiska banker underlättar fortfarande handelsbetalningar.

Kommissionen övervakar aktivt de betydande bevisen för att Turkiets territorium används för att leda om varor som omfattas av sanktioner till Ryssland, särskilt när det gäller gemensamma högprioriterade produkter¹⁵.

Den senaste statistiken visar att Turkiets export av gemensamma högprioriterade produkter till Ryssland ökade betydligt under januari-september 2023 jämfört med uppgifterna före kriget¹⁶.

Den 7 september offentliggjorde kommissionen riktlinjer för tillbörlig aktsamhet för att hjälpa exportörer att minska sin exponering för system för kringgående av sanktioner. Dessutom har EU redan förtecknat specifika enheter som är verksamma i flera tredjeländer med anledning av att de undergräver EU:s sanktioner genom att stödja Rysslands försvars- eller säkerhetssektor. Det föreslås att ytterligare sådana enheter, som finns registrerade i en rad olika länder, ska förtecknas i det tolfte sanktionspaketet¹⁷.

Med anledning av att EU och Turkiet har en gemensam tullunion där fri omsättning för varor råder har kommissionen konsekvent uppmanat Turkiet att genomföra ytterligare åtgärder för att effektivt stoppa återexporten av dessa centrala ”stridsprodukter” (45 HS-nummer). Denna brådskande begäran står alltså i centrum för de utåtriktade insatserna från EU:s sändebud för sanktioner.

Kommissionen välkomnade Turkiets åtgärder som infördes i mars 2023 och som förbjuder återexport av varor som omfattas av EU:s sanktioner när de transiteras, lagerförs eller befinner sig i frizoner i Turkiet samt även senare åtaganden. Det är centralt att genomföra ytterligare

¹⁴ <https://www.sanctionsmap.eu/#/main>.

¹⁵ [Förteckning över gemensamma högprioriterade produkter \(europa.eu\)](#) – De här högprioriterade varorna, som fastställts av kommissionen i samordning med Förenta staterna, Förenade kungariket och Japan, omfattar förbjudna varor med dubbla användningsområden och avancerade tekniska produkter som används i ryska militära system och som påträffas i stridsområden i Ukraina samt produkter som är avgörande för utveckling, produktion eller användning av dessa system.

¹⁶ Dessa skillnader tyder på ett möjligt strukturerat kringgående genom felaktigt angivna uppgifter om mottagarlandet.

¹⁷ Observera att förteckningen över företag i bilaga IV till förordningen om ekonomiska sanktioner inte innebär att den jurisdiktion där de är verksamma tilldelas något ansvar för deras åtgärder.

effektiva åtgärder för att stoppa återexporten av varor som omfattas av sanktioner, särskilt ”stridsprodukter”.

Kommissionen fortsätter att övervaka handelsflödena och kontrollera att det åtagande som Turkiet angivit – att landet inte vill användas som plattform för kringgående av sanktioner – genomförs snabbt och effektivt.

4. Ekonomiskt samarbete: ekonomiskt reformprogram, ekonomisk dialog, stöd från internationella finansinstitut/utvecklingsbanker

Sedan 2015 har alla kandidatländer och potentiella kandidatländer, inklusive Turkiet, lämnat in årliga **ekonomiska reformprogram** som en del av ansträngningarna för att stärka sin ekonomiska styrning. De ekonomiska reformprogrammen innehåller makroekonomiska prognoser på medellång sikt, budgetplaner för de närmaste tre åren och planer på strukturreformer. På grundval av reformprogrammen och kommissionens bedömning ger den årliga ekonomiska och finansiella dialogen mellan EU och västra Balkan och Turkiet på ministernivå riktad vägledning om den ekonomiska politiken. En **högnivådialog om ekonomiska frågor** inrättades 2015 men upphörde tills vidare 2019. **Europeiska investeringsbanksgruppen**¹⁸ och **Europeiska banken för återuppbyggnad och utveckling**¹⁹ riktar in sin nuvarande verksamhet i Turkiet på den privata sektorn.

5. Andra prioriterade sektorer

Turkiet är ett av de mest **klimatutsatta** länderna i regionen. Landets utsläpp har ökat kraftigt under de senaste årtiondena. Turkiet ratificerade Parisavtalet 2021 och aviserade sin plan om att uppnå nettonollutsläpp senast 2053. Det övergripande utsläppsminskningsmålet i Turkiets uppdaterade nationellt fastställda bidrag är något högre än i det tidigare bidraget, men är fortfarande mycket oambitiöst (enligt huvudscenariot kan utsläppen fortfarande öka med över 30 % fram till 2030). Turkiet arbetar med en klimatlag och en uppdatering av sin anpassningsstrategi och håller på att ta fram en långsiktig strategi för utveckling mot låga utsläpp.

Det omfattande samarbetet om klimatåtgärder mellan EU och Turkiet finansieras också genom instrumentet för stöd inför anslutningen och stöds genom högnivådialogen om klimatet, som inleddes i september 2021. Det har framför allt bidragit till att förbättra samarbetet om koldioxidprissättning. Landet har också en arbetsgrupp för klimatanpassning. Det senaste ministermötet inom ramen för högnivådialogen hölls i Ankara i april 2022.

Energisektorn är av strategisk betydelse för förbindelserna mellan EU och Turkiet. De tekniska utbytena är inriktade på försörjningstrygghet i EU och Turkiet och omställning till ren energi. Högnivådialogen om energi inrättades 2015 men upphörde tills vidare 2019. Under 2023 offentliggjorde Turkiet en nationell energiplan och en strategi och färdplan för

¹⁸ EIB har varit verksam i landet sedan 1965 och har sedan dess finansierat verksamhet till ett värde av 30 miljarder euro. EIB:s utlåning till Turkiet har minskat avsevärt sedan 2016 och efter EU:s restriktiva åtgärder från 2019 har inga lån till Turkiet undertecknats (med undantag av en multiregional kreditfacilitet där landet ingick 2022). I juli 2023 beviljade EIB ett ramlån till stöd för de områden som drabbats av jordbävningarna.

¹⁹ Europeiska banken för återuppbyggnad och utveckling har fortsatt att stödja den privata sektorns verksamhet i Turkiet under 2022 med investeringar till ett totalt värde av 1,6 miljarder euro. Under 2023 påbörjade banken också en mycket selektiv utlåning för återuppbyggnad av hållbar infrastruktur i kommuner som Hatay och Gaziantep, som drabbades av jordbävningen i februari 2023.

vätgasteknik som båda syftar till att landet ska uppnå sina mål om nettonollutsläpp 2053. Turkiets energipolitik drivs av landets egen oro för energitryggheten och behovet av att öka den inhemska energiproduktionen. Samtidigt strävar Turkiet efter att stärka sin roll som regionalt handelscentrum för energi. Under 2023 undertecknade Turkiet gasexportavtal med Bulgarien, Ungern, Rumänien och Moldavien. Landet invigde sin första kärnreaktor vid kärnkraftverket Akkuyu i april 2023, som har byggts med investeringar på 99,2 % av Rysslands Rosatom, som ska äga och driva anläggningen. Turkiet ratificerade den gemensamma konventionen om säkerhet vid hantering av radioaktivt avfall i juli 2022 och har åtagit sig att genomföra stresstester med hjälp av EU-modellen.

Transportförbindelserna mellan Turkiet och EU är alltså en utmaning trots gemensamma intressen. Turkiet har varit mycket intresserat av att uppmuntra produktion och användning av hållbara sjöfarts- och flygbränslen. Diskussioner har inletts om en förlängning av samarbetsarrangemangen mellan Turkiet och Europeiska byrån för luftfartssäkerhet, även om flygsäkerheten i östra Medelhavsområdet alltså är mycket riskfylld på grund av att flygtrafikledningscentralerna i Turkiet fortsatt vägrar att samordna verksamheten med flygtrafikledningscentralerna i Cypern. Turkiska myndigheter och transportföretag är samarbetsvilliga när det gäller att bistå EU vid irreguljär migration till EU. Turkiets bristande efterlevnad av Ankaraprotokollet fortsätter att vara ett hinder för utvidgningen av det transeuropeiska transportnätet. I juli 2019 beslutade rådet att tills vidare inte hålla några högnivådialoger om transport.

Rådet antog den 22 februari 2021 sina slutsatser²⁰ om EU:s reviderade förteckning över **icke samarbetsvilliga jurisdiktioner på skatteområdet**. Turkiet uppmanades att lösa alla kvarstående frågor om ett effektivt informationsutbyte med alla medlemsstater. I februari 2023²¹ drog rådet slutsatsen att Turkiet bör fortsätta det tekniska arbetet och aktivera förbindelser för ett effektivt utbyte med alla EU-medlemsstater för att möjliggöra ett automatiskt utbyte av upplysningar om finansiella konton, vilket bekräftades i rådets slutsatser av den 17 oktober 2023²².

När det gäller **offentlig hälso- och sjukvård** hade Turkiet ännu inte återhämtat sig från effekterna av covid-19 när två jordbävningar drabbade landet i februari 2023. Katastrofen fick direkta konsekvenser för 15 miljoner människor och kapaciteten inom hälso- och sjukvårdssystemet påverkades allvarligt. EU fortsätter att stödja migranternas och flyktingarnas tillgång till offentlig hälso- och sjukvård, även till förmån för vårdssamhällena.

Turkiet deltar i EU:s **civilskyddsmekanism**. Efter jordbävningarna i februari 2023 aktiverade Turkiet mekanismen. Till följd av detta erbjöd alla medlemsstater och deltagande stater ett omfattande samlat stöd via kommissionens centrum för samordning av katastrofberedskap (ERCC).

När det gäller fiske och havsfrågor finns ett effektivt partnerskap inom regionala fiskeriförvaltningsorganisationer, t.ex. Allmänna kommissionen för fiske i Medelhavet och Internationella kommissionen för bevarande av tonfisk i Atlanten. Förbindelserna mellan EU

²⁰ <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6329-2021-INIT/sv/pdf>.

²¹ <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6375-2023-INIT/sv/pdf>.

²² Rådet 13879/23 FISC 221 ECOFIN 976.

och Turkiet när det gäller fiske visar på goda möjligheter till samarbete. EU är redo att samarbeta med Turkiet och ansluta sig till kampen mot olagligt, orapporterat och oreglerat fiske i östra Medelhavsområdet och uppmanar Turkiet att samarbeta konstruktivt med angränsande EU-medlemsstater i en gemensam insats för att bekämpa sådant fiske.

V. SLUTSATSER OCH REKOMMENDATIONER

Sedan Europeiska rådets senaste bedömning av förbindelserna mellan EU och Turkiet i mars och juni 2021 har båda sidor gjort ansträngningar för att stoppa den upptrappade dynamiken i östra Medelhavsområdet och fortsätta samarbetet på de områden som fastställts i tidigare slutsatser. Turkiet har visat en mer konstruktiv attityd i olika frågor, bland annat i sina bilaterala förbindelser med flera EU-medlemsstater och i fråga om ett antal långvariga handelshinder. Det är en positiv utveckling som måste upprätthållas. I samband med Rysslands anfallskrig mot Ukraina har Turkiet lett vissa värdefulla initiativ, bland annat för att underlätta viktig export från Ukraina. Turkiets ansträngningar den senaste tiden för att ta itu med kringgåendet av sanktioner via sitt territorium måste samtidigt ge påtagliga resultat.

Processen för att förnya samarbetet är dock alltjämt bräcklig. Turkiets hållning i Cypernfrågan och dess kraftfulla förespråkande av en ”tvåstatslösning” för ön är en stor utmaning. Turkiets stöd till militära medel i regionala konflikter och landets syn på Hamas strider mot EU:s ståndpunkter. Den allvarliga inhemska situationen i fråga om de mänskliga rättigheterna och rättsstatsprincipen, inbegripet underlåtenheten att verkställa domar från Europadomstolen, gör det tydligt att det finns många hinder i förbindelserna mellan EU och Turkiet som måste överkommas. Dialogen om rättsstatsprincipen och grundläggande rättigheter är fortsatt en integrerad del av förbindelserna mellan EU och Turkiet. En fortsatt dialog med ärliga avsikter, inbegripet om Cypernfrågan, samtidigt som ensidiga åtgärder undviks, kan leda till att mer samarbetsinriktade och ömsesidigt fördelaktiga förbindelser utvecklas.

Det är tydligt att EU har ett strategiskt intresse av att utveckla sådana förbindelser med Turkiet på alla tänkbara områden, på grundval av förtroende och en kultur av samförstånd, inte minst mot bakgrund av de geopolitiska förändringarna i stort. Ansträngningarna med Ankara för att överbrygga de viktigaste skillnaderna måste fortsätta. En progressiv, proportionerlig och reversibel strategi för att stimulera viktiga samsarbetsområden, enligt definitionen i Europeiska rådets slutsatser från juni 2021, bör fortsätta att användas. Samtidigt är den andra pelaren i den strategi som fastställdes i 2021 års gemensamma meddelande om förbindelserna mellan EU och Turkiet fortfarande giltig, nämligen EU:s beslutsamhet att, om så krävs, använda de instrument och alternativ som står till dess förfogande för att försvara sina och medlemsstaternas intressen.

Det nuvarande läget möjliggör vissa ytterligare steg mot ett konstruktivt samarbete, med utgångspunkt i de positiva delar som föreslogs 2021. Kommissionen och den höga representanten föreslår följande åtgärder för att stimulera viktiga samsarbetsområden. De bör vidtas stegvis och på grundval av den fastställda villkorligheten, förutsatt att Turkiets konstruktiva ansträngningar på vissa områden, bland annat i fråga om EU-medlemsstaternas suveräna rättigheter, fortsätter och att EU:s oro hanteras.

Högnivådialoger

- **Återuppta högnivådialogerna mellan EU och Turkiet** om ekonomi, energi och transport som upphörde 2019 på villkor att Turkiet fortsatt avstår från all olaglig borrningsverksamhet i östra Medelhavsområdet och alla andra åtgärder som inte respekterar EU-medlemsstaternas suveränitet och suveräna rättigheter. Dessa politiska dialoger ligger också i unionens intresse i syfte att kunna ta itu med bilaterala frågor och främja EU:s intressen.
- Enligt samma logik återuppta associeringsrådets möten och den politiska högnivådialogen på ministernivå.
- Anordna ytterligare omgångar av sektoriella högnivådialoger om **klimat, hälsa, migration och säkerhet, jordbruk** samt **forskning** och innovation.
- Inleda en **ny högnivådialog om handel** med kommissionen i syfte att komma till rätta med de kvarstående bilaterala handelshindren och diskutera ytterligare samarbetsområden.

Gusp, utrikespolitik och regionala frågor, GSFP

- Föra regelbundna dialoger mellan EU och Turkiet om utrikespolitik och regionala frågor på ett mer strukturerat sätt, i syfte att vara mer effektiva och operativa, parallellt med Turkiets beslutsamma åtgärder för att öka **anpassningen till EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik**.
- Bjuda in Turkiets utrikesminister till ett eller flera informella möten med EU:s utrikesministrar (*Gymnichmöten*), när så är lämpligt.
- Uppmuntra Turkiet att öka sina bidrag till **uppdrag och insatser inom ramen för GSFP**, i linje med relevanta rådsbeslut och anta en mer konstruktiv strategi för att ytterligare stärka, fördjupa och utvidga partnerskapet mellan EU och Nato.

Sektorielt samarbete

Handel och konnektivitet

- Återuppta diskussionerna om utkastet till förhandlingsram för **moderniseringen av tullunionen mellan EU och Turkiet**, enligt kommissionens förslag, på villkor att Turkiet fortsätter att **ta itu med kringgåendet** av EU:s restriktiva åtgärder mot Ryssland via sitt territorium snabbt och effektivt och fortsätter att **undanröja handelshinder**.
- Turkiet bör särskilt genomföra effektiva åtgärder för att **stoppa återexporten av gemensamma högprioriterade produkter (stridsprodukter)**.
- På grundval av detta, och i en miljö i stort som är gynnsam för att återuppta samtalen om en uppgörelse om Cyprenfrågan, bör rådet **anta förhandlingsdirektiven och bemyndiga kommissionen att inleda** förhandlingar om en modernisering av tullunionen.
- När så är relevant och möjligt överväga att bevilja **Turkiet åtkomst till EU:s databaser** med anknytning till EU:s tekniska lagstiftning, så snart Turkiet har uppfyllt de nödvändiga villkoren.
- Anta nya förhandlingsdirektiv för ett **övergripande luftfartsavtal**.

Investeringar

- Påskynda undertecknandet av kontrakt inom ramen för **investeringsplattformen för Turkiet** för att stimulera offentliga och privata investeringar, särskilt inom områdena konnektivitet, digitalisering, energi, transport och den gröna given, i nära samarbete med europeiska och internationella finansinstitut.
- **Europeiska investeringsbanken** uppmanas att återuppta verksamheten inom alla sektorer i Turkiet.

Migrationshantering och ekonomiskt stöd till flyktingar och värdsamhällen

- Ett effektivare och mer ömsesidigt fördelaktigt genomförande av centrala områden i **uttalandet från EU och Turkiet från 2016**, särskilt när det gäller migrationshantering, jämte följande åtgärder:
- **Öka Turkiets insatser för att hejda irreguljära migrationsströmmar** till EU, genom att förhindra avresor och upplösa de kriminella smuglingsnätverk som underlättar dessa, och stärka gränsskyddet, med utgångspunkt i den positiva trenden sedan oktober med ökad avlyssning av människosmugglare och färre irreguljära avresor.
- **Öka EU:s och medlemsstaternas samarbete med Turkiet** i en Team Europe-strategi. Det pågår en politisk och teknisk dialog till följd av högnivådialogen om migration och säkerhet mellan EU och Turkiet så sent som den 23 november 2023, bland annat om stärkt samarbete mellan EU:s och Turkiets myndigheter för migration och brottsbekämpning.
- **Återuppta återtaganden** från de grekiska öarna och hantera migrationssituationen i **Cypern** och **förhindra irreguljära avresor på rutterna till EU**, med utgångspunkt i den senaste tidens ökning av antalet gripanden av migrantsmugglare och minskade irreguljära avresor sedan oktober 2023.
- Fortsätta det pågående arbetet med de turkiska myndigheterna och flygbolagen för att göra säkerhets- och gränskontrollerna på **Istanbuls flygplats** mer effektiva.
- På omvänt sätt öka **vidarebosättningarna från Turkiet till unionen** av EU-medlemsstaterna, med utgångspunkt i de framsteg som gjorts hittills. Detta bör särskilt omfatta de mest utsatta grupperna av syriska flyktingar i Turkiet. Överväga att aktivera det frivilliga humanitära mottagandesystemet.
- Fortsätta att **ge stöd till flyktingar och värdsamhällen** i Turkiet i enlighet med kommissionens förslag i halvtidsöversynen av EU:s fleråriga budgetram. Det är tänkt att bygga vidare på de senaste årens framgångsrika och effektiva bistånd, som är anpassat efter den rådande verkligheten i praktiken.
- Stödja **säkra, värdiga och frivilliga återvändanden till ursprungsländerna**, i nära samarbete med IOM och UNHCR.

Viseringsförfaranden

- Som en prioriterad fråga undersöka möjligheterna att med medlemsstaterna **underlätta tillgången till viseringsansökningar**, särskilt för vissa specifika kategorier av turkiska medborgare som ansöker om visering till EU (affärsmän, studenter, turkiska medborgare med familjemedlemmar i EU osv.). Det bör också inbegripa att

flexibiliteten i viseringskodexen utnyttjas fullt ut så att viseringar för flera inresor med lång giltighet kan utfärdas.

Kommissionen och den höga representanten ger vid behov Europeiska rådet en lägesrapport om ovannämnda åtgärder.