

# Griekse chantage

*Waarom Cyprus als gedeelde staat werd toegelaten tot de Europese Unie.*

Bachelorscriptie

Agnieta van der Plaat

Studentnummer 3230139

Patmosdreef 16, 3562 JL Utrecht

A.N.vanderPlaat@students.uu.nl

Taal- en Cultuurstudies; Internationale Betrekkingen

Geschiedenis onderzoeksseminar III

Universiteit Utrecht, faculteit Geesteswetenschappen

Docent: Dr. M.L.L. Segers

13 januari 2010

# Inhoudsopgave

---

<b>Inleiding .....</b>	<b>4</b>
Aanleiding .....	4
Probleemstelling.....	4
Het probleem Cyprus, een historisch overzicht .....	6
Opzet.....	8
<b>1. De invloed van Griekenland als lid van de Europese Unie.....</b>	<b>10</b>
De toetreding van Griekenland tot de Europees Economische Gemeenschap.....	10
Het belang van Cyprus voor Griekenland.....	11
Griekenland en Turkije.....	12
<b>2. Cyprus vraagt lidmaatschap aan – de lancering van het Annan-plan.....</b>	<b>14</b>
Associatie EEG en Cyprus.....	14
Lidmaatschapsaanvraag Cyprus.....	15
De voorwaarden voor Cyprus.....	16
Het Annan-plan .....	17
<b>3. Cyprus in de vijfde uitbreidingsronde van de Europese Unie .....</b>	<b>19</b>
Uitbreiding van de Europese Unie in de jaren ‘90 .....	19
De criteria van Kopenhagen .....	20
De lidmaatschapsaanvraag van Cyprus in het licht van de criteria van Kopenhagen .....	20
De toetreding van Midden- en Oost-Europese landen.....	21
Een douane-unie met Turkije .....	22
<b>4. Bijeenkomsten van de Europese Raad – Griekse chantage .....</b>	<b>23</b>
Corfu 1994 .....	23
De Helsinki-top 1999 .....	24
Turkije en de Europese Unie na de Helsinki-top .....	25
<b>5. De toetreding van de Republiek Cyprus tot de Europese Unie .....</b>	<b>27</b>

De uitsluiting van Turks Cyprus.....	27
De mislukking van het Annan-plan.....	27
Toetredingsonderhandelingen met Cyprus voltooid .....	28
<b>Conclusie .....</b>	<b>29</b>
De belangrijkste gebeurtenissen.....	29
Concluderend .....	30
<b>Literatuurlijst.....</b>	<b>32</b>

# Inleiding

---

## **Aanleiding**

De onderhandelingen over de toetreding van Turkije tot de Europese Unie nemen al geruime tijd een grote plaats in op de politieke agenda van de lidstaten van de Europese Unie. Een van de probleemfactoren die herhaaldelijk terugkomt in rapporten en adviezen is Cyprus. Op Cyprus staan de belangen van Turkije en Griekenland tegenover elkaar, in een conflictsituatie die al jaren voortduurt. Sinds de toetreding van Griekenland tot de Europees Economische Gemeenschap (EEG) in 1981, zijn Europese belangen verstrengeld met de problemen omtrent Cyprus. Dit zorgt nu vooral voor moeilijkheden met betrekking tot de toetreding van Turkije, want *'het zou op zijn zachtst gezegd merkwaardig zijn wanneer de ene lidstaat een militaire macht van 35.000 man op het grondgebied van een andere lidstaat heeft gestationeerd, zonder diens uitdrukkelijke toestemming'* (AIV 2004)<sup>1</sup> De situatie is uiterst gecompliceerd. Voorstanders van Turkse toetreding breken al jaren hun hersens over Cyprus, en tegenstanders gebruiken het eiland als het perfecte excuus om Turkije lidmaatschap te weigeren.

Als we naar de geschiedenis van de Europese Integratie kijken, zullen we zien dat het niet voor het eerst is dat Cyprus een rol speelt in de uitbreiding van de Europese Unie, en dat het ook zeker niet voor het eerst is dat Cyprus hierin de probleemfactor is. Al tijdens de onderhandelingen over de toetreding van Griekenland tot de Europese Unie, waarschuwde de Europese Commissie de lidstaten dat deze toetreding Europa zou betrekken in het conflict op Cyprus.<sup>2</sup> De lidstaten zagen daar op dat moment geen gevaar in, en hebben het Cypriotische conflict sindsdien steeds meer geïnterneerd. In zijn bijdrage aan de 'Conference on the EU accession of Cyprus' concludeert Bekir Azgin(2006) dat Europa moet leren dat *'the Cyprus problem is [...] a great headache'*.<sup>3</sup> Hoewel de lidstaten dit nu hoogstwaarschijnlijk zouden beamen, heeft het lang geduurd voor Europa dit inzag.

## **Probleemstelling**

Toen Griekenland in 1981 toetrad tot de EEG was de situatie op Cyprus gewelddadig; beelden van geweldplegingen tussen Grieks Cyprioten en Turks Cyprioten bereikten de wereld via de media. De mensenrechtensituatie was zorgwekkend, en de officiële totstandkoming van de verbinding tussen Griekenland en de Europese Unie, maakte Europa indirect betrokken op het

---

<sup>1</sup> Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV), *Turkije. De weg naar het lidmaatschap van de Europese Unie*, no 37 (Den Haag 2004).

<sup>2</sup> Etienne Deschamps, 'The accession of Greece', [http://www.ena.lu/accession\\_greece-2-6516](http://www.ena.lu/accession_greece-2-6516) (14 november 2009).

<sup>3</sup> Azgin, Bekir, 'Comment II: The Cyprus Conflict – A case study for the EU or a headache?', in: Thomas Giegerich (ed.), *The EU Accession of Cyprus – Key to the Political and Legal Solution of an "Insoluble" Ethnic Conflict?* (Baden-Baden 2006)203.

conflict. Voor de Grieks Cyprioten vergemakkelijkte deze betrokkenheid de samenwerking met de Europese Unie, die daadwerkelijk tot stand gebracht werd in 1972, met de associatieovereenkomst tussen Cyprus en de Europese Unie. De zorgwekkende politieke situatie in Cyprus, bleek echter een obstakel dat hechte samenwerking tussen Cyprus en de Unie verhinderde. Dit kwam aan het licht toen Cyprus in 1990 officieel lidmaatschap van de Europese Unie aanvroeg.

Het grootste obstakel dat Cyprus van EU-lidmaatschap verwijderde, was verbonden aan de Europese regelgeving. Alle EU-lidstaten hadden zich sinds 1993 verbonden aan een lijst met criteria die de toetreding van nieuwe lidstaten moest reguleren: de criteria van Kopenhagen. De inhoud van deze criteria omvatte diverse aspecten, maar er waren vier hoofdzaken uit af te leiden: democratie, de rechtstaat, mensenrechten en respect en bescherming van minderheden.<sup>4</sup> Met betrekking tot Cyprus was het vooral het criterium met betrekking tot de mensenrechten die de lidmaatschapsaanvraag discutabel maakte. In een rapport van de Europese Commissie uit 1993, waarin de Commissie inging op het verzoek van Cyprus om toe te treden tot de Europese Unie, liet de Commissie zich negatief uit over de mensenrechtensituatie in Cyprus. Volgens de Commissie was de gedwongen verdeling van het eiland een aanslag op de fundamentele vrijheden van de Cyprioten, en zou Cyprus pas toe kunnen treden als er een oplossing werd gevonden voor de verdeling van het eiland.<sup>5</sup> Hier leek een eenduidigheid binnen de Europese Unie over te bestaan die echter, naarmate de jaren verstreken, steeds verder te zoeken was. Totdat, in 1999, de toetredingsonderhandelingen met Cyprus definitief veranderden met de bijeenkomst van de Europese Raad in Helsinki. Hier werd besloten dat de oplossing van het conflict in Cyprus niet langer een voorwaarde was voor de toetreding van Cyprus tot de Europese Unie. De EU-lidstaten werden tot de wijziging van hun standpunt gedreven door verschillende dreigementen van de Griekse minister van Buitenlandse Zaken. Hij dreigde dat Griekenland de douane-unie met Turkije, en de toetreding van de Midden- en Oost-Europese landen zou blokkeren, als Cyprus niet toegelaten werd tot de Unie.<sup>6</sup>

De centrale vraag in deze scriptie zal zijn: *Hoe was het mogelijk dat Cyprus in 2004 toegelaten werd tot de Europese Unie?* Het land voldeed niet aan de criteria van Kopenhagen, en was in conflict met, op dat moment kandidaat-lid, Turkije. Het is verwonderlijk dat lidstaten als Duitsland, Frankrijk, Italië en Nederland eerst overeenkwamen dat een oplossing voor het

---

<sup>4</sup> Kochenov, Dimitry, 'Behind the Copenhagen facade. The meaning and the structure of the Copenhagen political criterion of democracy and the rule of law', *European Integration online Papers (EIoP)* 8 no. 10 (2004)9.

<sup>5</sup> European Commission, *The challenge of enlargement. Commission opinion on the application by the republic of Cyprus for membership* (Brussel 1993)9.

<sup>6</sup> Müftüler-Bac, Meltem, 'The Cyprus debacle: what the future holds' *Futures* 31 (1999)571.

probleem Cyprus de voorwaarde was voor EU-lidmaatschap van Cyprus, maar deze eis introkken op basis van de dreigementen van Griekenland.

### ***Het probleem Cyprus, een historisch overzicht***

De verhoudingen tussen de Grieks en Turks Cyprioten op Cyprus, openbaarde zich als vijandig toen Groot-Brittannië zich terug trok als koloniale macht. Tot dan toe hadden beide partijen vreedzaam samengeleefd; eerst binnen het Ottomaanse Rijk (1571-1878) en later onder Brits koloniaal bewind. In de jaren 1920 kwam er echter onder de Grieks Cyprioten een antikoloniale beweging op gang, die zich uitte in de wens zich te verenigen met Griekenland, de wens voor *enosis*. Toen de Griekse diplomatie er niet in slaagde deze *enosis* te bewerkstelligen, namen de Grieks Cyprioten zelf het heft in handen. In 1955 startte de Grieks Cypriotische beweging EOKA (Ethniki Organosis Kyprion Agoniston), onder leiding van Georgios Grivas, een guerrillastrijd tegen het Britse koloniale regime.<sup>7</sup>

Tot het midden van de jaren 1950 reageerden de Britten met geweld en repressie op de eis van *enosis*. Ze vonden een bondgenoot in de Turks Cypriotische bevolking, die relatief tevreden was over het Britse koloniale bewind. Met de hulp van de Turks Cypriotische beweging TMT (Türk Mukavemet Teskilati) zette de Turks Cypriotische gemeenschap zich steeds meer af tegen de EOKA. Uiteindelijk formuleerden Turkije en de Turks Cyprioten in 1957 een tegenvoorstel voor *enosis*: de verdeling van Cyprus in Grieks- en Turks Cypriotische zones, ook wel *taksim* genoemd.<sup>8</sup> Zo kwamen drie partijen tegenover elkaar te staan in het conflict Cyprus: Griekenland en de Grieks Cyprioten met de eis voor *enosis*, Turkije en de Turks Cyprioten met de eis voor *taksim*, en Groot-Brittannië dat zijn soevereiniteit over het gebied wilde behouden.

In 1959 werd, onder leiding van de Verenigde Naties, besloten tot het aangaan van een compromis: de onafhankelijkheid van Cyprus moest zowel *enosis* als *taksim* uitsluiten. De nieuwe onafhankelijke Republiek Cyprus was gebaseerd op een soort bi-communaliteit, waarbij de macht verdeeld werd over de twee partijen. Groot-Brittannië behield soevereiniteit over twee militaire bases (Dhekelia en Akrotiri).<sup>9</sup> De onafhankelijkheid van Cyprus werd uitgewerkt in een aantal verdragen. De basisstructuur van de Republiek Cyprus en het model voor de nieuwe grondwet, werden vastgelegd op 11 en 19 februari 1959 in respectievelijk de verdragen van Zürich en Londen. Om de nieuwe Republiek te beschermen, volgden daarop drie verdragen die in 1960 getekend werden door Griekenland, Turkije en Groot-Brittannië: de 'Treaty of Establishment', de 'Treaty of Guarantee' en de 'Treaty of Alliance'. Het eerste verdrag richtte zich

---

<sup>7</sup> Tocci, Nathalie en Tamara Kovziridze, 'Cyprus' in: Bruno Coppieters et al., *Europeanisering en conflictoplossing, casestudies uit de Europese periferie*. (Gent 2004) 63-64.

<sup>8</sup> Tocci, 'Cyprus', 64.

<sup>9</sup> Ibidem.

vooral op de soevereiniteit van Cyprus, waarbij de verdediging van het eiland een zaak bleef van de ondertekenaars van het verdrag. De 'Treaty of Guarantee' moest 'de onafhankelijkheid, de territoriale integriteit en de veiligheid' van de Republiek Cyprus garanderen, en verhinderen dat Cyprus een 'politieke of economische unie met welke staat dan ook' aan zou gaan<sup>10</sup>. Het verdrag gaf Groot-Brittannië, Griekenland en Turkije tenslotte 'het recht om op te treden met als uitsluitend doel het herstellen van de stand van zaken vastgelegd door het verdrag'.<sup>11</sup> Tenslotte werd de 'Treaty of Alliance' getekend, waarmee de onafhankelijkheid en territoriale integriteit van de Republiek Cyprus beschermd werd door de mogelijkheid voor Griekenland en Turkije om respectievelijk 950 en 650 soldaten te legeren op Cyprus.<sup>12</sup>

Veel Grieks Cyprioten zagen de gesloten verdragen als een verraad van de *enosis*. Volgens hen verdienden de Turks Cyprioten, die slechts 18% van de bevolking uitmaakten, geen gelijk aandeel in regeringsregelingen maar veeleer minderheidsrechten. In 1963 escaleerde het conflict. President Makarios (Grieks Cyprioot) diende een aantal amendementen op de grondwet in, waarmee hij een unitaire staat met minderheidsrechten voor de Turks Cypriotische bevolking beoogde. Deze amendementen werden verworpen door vice-president Kuzuk (Turks Cyprioot), en dit leidde tot een uitbarsting van geweld tussen Grieks en Turks Cyprioten. Steeds meer Turks Cyprioten werden verdreven naar enclaves waarop een economisch embargo rustte. Ondertussen oefenden de Verenigde Naties druk uit op Turkije om geen militaire actie te ondernemen. Om meer uitbarstingen van geweld te verhinderen, gaven de Verenigde Naties op 4 maart 1964 het startsein tot de ontwikkeling van een 'United Nations Peacekeeping Force in Cyprus' (UNFICYP). Deze moest als buffer dienen tussen Noord- en Zuid-Cyprus. Tot op de dag van vandaag heeft de UNFICYP deze missie, en bestaat er een '*green line*' tussen Noord- en Zuid-Cyprus, bewaakt door soldaten van de Verenigde Naties.<sup>13</sup>

Terwijl Cyprus veranderde in een conflictgebied, waarin beide partijen uit elkaar gehouden moesten worden, kreeg de regering in Griekenland twijfels bij het leiderschap van Makarios over Cyprus. Makarios werd te weinig radicaal bevonden, en Griekenland wilde hem vervangen door een sterkere voorvechter van *enosis*. Op 15 juli 1974 pleegde de Griekse Nationale Wacht een coup, met als doel de annexatie van Cyprus en de uitbreiding van de Griekse militaire dictatuur naar Cyprus. Op dat moment viel Turkije Cyprus binnen, terug grijpend op zijn rechten onder de 'Treaty of Guarantee'. Eind 1974 hadden de Turken controle weten te verwerven over meer dan 36% van het eiland. Vanaf dat moment bestond Cyprus uit

---

<sup>10</sup> United Nations, *Treaty of Guarantee*, United Nations Treaty Series 382 no. 5475 (1960) artikel 1.

<sup>11</sup> United Nations, *Treaty of Guarantee*, United Nations Treaty Series 382 no. 5475 (1960) artikel 4.

<sup>12</sup> United Nations, *Treaty of Alliance between the Kingdom of Greece, the Republic of Turkey and the Republic of Cyprus*, United Nations Treaty Series 397 no. 5712 (1961) artikel 1-4.

<sup>13</sup> Migdalovitz, Carol, 'Cyprus: Status of U.N. Negotiations and Related Issues', *Congressional Research Service (CRS) Report* (Washington 2006)2.

twee volledig van elkaar gescheiden administraties. In het Zuiden de internationaal erkende Republiek Cyprus, en in het Noorden de slechts door Turkije erkende Turkse Republiek van Noord Cyprus (TRNC).<sup>14</sup>

Meerdere plannen om het eiland na 1974 weer te herenigen mislukten. Vooral de Verenigde Naties staken veel tijd en geld in dergelijke plannen, en het laatste initiatief op dit gebied was het 'Annan-plan' (2004), dat ook gesteund werd door de Europese Unie. Hoewel dit plan uiteindelijk afgewezen werd door de Grieks Cyprioten, trad het Griekse deel van Cyprus, ondanks protest van Turkije en de Turks Cyprioten, op 1 mei 2004 toe tot de Europese Unie.<sup>15</sup>

### **Opzet**

Om een helder antwoord te kunnen formuleren op de vraag hoe Cyprus toegelaten kon worden tot de Europese Unie, zal in deze scriptie een analyse worden gegeven van de rol van Cyprus in het proces van Europese integratie. Verschillende belangrijke momenten zullen aan de orde komen, beginnend bij de toetreding van Griekenland tot de Europees Economische Gemeenschap in de jaren '80. Deze toetreding is van belang omdat het Cyprus op de Europese agenda plaatste, en Europa betrok in de gespannen verhoudingen tussen Griekenland en Turkije.

In hoofdstuk twee zal de associatieaanvraag van Cyprus de revue passeren. Deze aanvraag wakkerde de discussie binnen de Europese Unie aan, of Cyprus in de huidige situatie toe zou kunnen treden als lidstaat. Na de officiële lidmaatschapsaanvraag van Cyprus in 1990, besloten de lidstaten dat de oplossing van de deling van Cyprus de voorwaarde zou zijn voor toetreding. In het licht daarvan zal deze scriptie een korte toelichting geven op het Annan-plan, waar de hoop van de Europese Unie lange tijd op gericht was.

Hoofdstuk drie zal allereerst aandacht besteden aan het uitbreidingsproces van de Europese Unie in de jaren '90. In verband met de onderhandelingen over Cyprus zijn hier vooral de criteria van Kopenhagen van belang. Deze zullen dan ook besproken worden, en een analyse van de rapporten van de Europese Commissie zal uitwijzen in hoeverre Cyprus aan deze criteria voldeed. In dit hoofdstuk zullen vervolgens de toetredingsaanvragen van de Midden- en Oost-Europese landen en de totstandkoming van de douane-unie met Turkije aan bod komen. Deze processen zijn van invloed geweest op de beslissing van de Europese Unie om Cyprus toe te laten als lidstaat.

Aan de hand van voortgangsrapporten van de Commissie, en adviezen van de Nederlandse Adviesraad, zal deze scriptie vervolgens de beslissingen van de Europese Raad in

---

<sup>14</sup> Migdalovitz, *CRS Report*, 2-3.

<sup>15</sup> International Crises Group (ICG), 'The Cyprus Stalemate: What Next?', *Europe Report* no. 171 (2006)3.



Corfu (1994) en Helsinki (1999) trachten te verklaren. De nadruk zal hier liggen op de invloed van Griekenland op het onderhandelingsproces. Het belang van de zaken die in hoofdstuk drie aan de orde kwamen (de toetreding van Midden- en Oost-Europese landen en de douane-unie met Turkije) zal hier helder worden gemaakt. Aan het eind zal ook de brief van Lipponen aan Turkije aan bod komen, omdat de ontwikkelingen rondom deze brief zicht geven op de houding van de Europese Unie ten opzichte van Turkije en Turks Cyprus.

Het laatste hoofdstuk zal uiteindelijk de voltooiing van de toetredingsonderhandelingen met Cyprus in 2002 behandelen. De mislukking van het Annan-plan zal hier een belangrijke plaats innemen, omdat de Europese Unie nog tot op dat moment hoopte dat de voltooiing van dit plan de problemen omtrent de toetreding van Cyprus zou wegnemen.

De conclusie zal terug grijpen op de probleemstelling van deze scriptie. Een korte samenvatting van de voorgaande hoofdstukken zal gevolgd worden door een overzicht van de belangrijkste factoren die geleid hebben tot de toetreding van Cyprus tot de Europese Unie. Hieruit zal deze scriptie een conclusie trekken die denkt te verklaren waarom de Europese Unie Cyprus in haar gelederen heeft opgenomen ondanks de vele obstakels die dit leken uit te sluiten.

# 1. De invloed van Griekenland als lid van de Europese Unie

---

## ***De toetreding van Griekenland tot de Europees Economische Gemeenschap***

Met artikel 238 van het Verdrag van Rome (1957) werd het mogelijk voor de toenmalige Europees Economische Gemeenschap (EEG) een associatieovereenkomst aan te gaan met een of meerdere staten. Hierbij werden wederzijdse rechten en verplichtingen vastgesteld, naast gezamenlijk optreden en een aantal bijzondere procedures.<sup>16</sup> In 1962 was Griekenland het eerste land dat een associatieverdrag aanging met de EEG op basis van dit artikel. Dit betekende allereerst een geïntegreerde economische samenwerking, die uiteindelijk uit zou kunnen lopen op het lidmaatschap van Griekenland. Na een periode van diplomatieke isolatie als gevolg van een militaire dictatuur, vroeg Griekenland pas in 1975 officieel lidmaatschap van de EEG aan. Griekenland hoopte dat lidmaatschap positief zou blijken voor economische ontwikkeling en democratie, en wilde zich losmaken van Amerikaanse invloed op politiek en economisch gebied. (In 1974 trok Griekenland zich al terug uit de militaire structuur van de NATO.)<sup>17</sup>

In het rapport van de Commissie aangaande de toetreding van Griekenland tot de EEG van 29 januari 1976 stelde de Commissie voor dat de negen lidstaten een preassociatie periode zouden instellen voor Griekenland. De reden hiervoor was de achterstand van Griekenland bij de andere lidstaten op gebied van economie en landbouw. Daarnaast wierp de Commissie nog een obstakel in de strijd, door de lidstaten te waarschuwen dat toetreding van Griekenland Europa actief zou betrekken in het conflict tussen Griekenland en Turkije over Cyprus. De Griekse regering speelde echter met verve haar politieke kaart uit, en verklaarde dat ze toe wilde treden om internationale steun te ontvangen voor haar nieuw verworven democratie. Dit had succes. Vooral de Franse regering, onder leiding van President Valéry Giscard d'Estaing, steunde Griekse toetreding op deze basis. Hij legde de nadruk op de geografische ligging van Griekenland als 'brug naar de Balkan'. Versterking van het democratisch regime in Griekenland zou voor stabiliteit zorgen in de verhoudingen met de Balkan. Daarnaast zou de toetreding van Griekenland ook de incorporatie van de Hellenistische cultuur in de Europese beschaving betekenen. Ook Duitsland steunde de toetreding van Griekenland, maar voornamelijk op economische gronden. Duitsland was op dat moment de belangrijkste leverancier voor Griekenland en rekende erop dat toetreding van Griekenland deze economische banden zou

---

<sup>16</sup> European Union, *Treaty establishing the European Economic Community* (Rome 1957) artikel 238.

<sup>17</sup> Deschamps, Etienne, 'The accession of Greece', [http://www.ena.lu/accession\\_greece-2-6516](http://www.ena.lu/accession_greece-2-6516) (14 november 2009).

versterken. Hoewel Frankrijk en Duitsland met verschillende argumenten kwamen, kon Griekenland zo rekenen op de steun van twee belangrijke lidstaten van de EEG.

De Commissie was duidelijk aarzelend, maar Frankrijk en Duitsland zorgden ervoor dat de toetreding van Griekenland doorgezet werd. Op 9 februari 1976 besloot de Raad van Ministers om over te gaan tot directe toetreding van Griekenland tot de EEG, zonder het voorstel van de Commissie aangaande de preassociatie periode in beraad te nemen. Op 1 januari 1981 werd Griekenland de tiende lidstaat van de Europese Unie.<sup>18</sup>

### ***Het belang van Cyprus voor Griekenland***

Een belangrijk agendapunt dat Griekenland meebracht naar de Europese Unie was Cyprus. Hoewel Cyprus sinds 1959 een onafhankelijke, soevereine staat was, werd het eiland door Griekenland al eeuwen beschouwd als onderdeel van de Griekse natie en het grote Hellenistische koninkrijk. Geografisch gezien lag Cyprus veel dichterbij Turkije, maar de meerderheid van de Cyprioten deelde zowel taal, cultuur als religie met de Grieken.

Toen het Verdrag van Lausanne (1923) een einde maakte aan de mogelijkheid om gebieden van het voormalige Ottomaanse rijk, die bewoond werden door Grieken, in te lijven bij de Griekse natie, kreeg het behoud van Cyprus steeds meer symbolische en psychologische betekenis voor Griekenland. Het verlies van het eiland zou het opgeven van een stukje Hellenisme betekenen, en op de lange duur de overleving van de Griekse natie in gevaar brengen. De aanwezigheid van het Turkse leger op Cyprus vanaf 1974 werd door de Grieken dan ook als een aanslag op het Hellenisme beschouwd, en verder verlies van Cypriotisch grondgebied werd onbespreekbaar.<sup>19</sup> De voormalige Griekse minister-president Andreas Papandreou stelde in een speech voor het Griekse parlement in 1987, dat *'in case of an attack or invasion against the Greek-Cypriot positions, Greece will not stay out. I have warned that this is a casus belli'*. Hij sprak hierbij zijn hoop uit dat de EEG begrip zou opbrengen voor dit standpunt, want, zo zei hij, *'if Cyprus is lost, Greece eventually will be lost'*.<sup>20</sup>

Griekenland had, naast symbolische en psychologische belangen, ook strategische belangen in Cyprus. Gezien de ligging van Cyprus, nabij het Suezkanaal en dichtbij het politiek belangrijke Midden Oosten, was dit eiland ideaal voor onderhandelingen op internationaal niveau. Griekenland hoopte dan ook door middel van Cyprus meer aanzien te krijgen in de ogen

---

<sup>18</sup> Deschamps, 'The accession of Greece' (2009)

<sup>19</sup> Yannis, A. Stivachtis, 'Greece and the Eastern Mediterranean region. Security considerations, the Cyprus imperative and the EU option', in: Thomas Diez (ed.), *The European Union and the Cyprus conflict: Modern conflict, postmodern union* (Manchester 2002)40.

<sup>20</sup> Ibidem, 41.

van haar EEG en NATO partners.<sup>21</sup> Ook ten opzichte van Turkije was de ligging van Cyprus ideaal. Griekenland, behept met een moeilijk te verdedigen grens en een beduidend kleiner leger dan Turkije, gebruikte Cyprus om deze militaire en strategische ondergeschiktheid te compenseren. Cyprus lag namelijk dichtbij Turkije, en het relatief zwakke Turkse binnenland was vanaf Cyprus gemakkelijk met midden- of langeafstandswapens te bereiken.<sup>22</sup>

### **Griekenland en Turkije**

De competitieve verhoudingen tussen Griekenland en Turkije bemoeilijkten betrekkingen tussen beide landen, en de spanningen verergerden naarmate de strijd om Cyprus voortduurde. De spanningen die voornamelijk tot uiting kwamen in de strijd om Cyprus. Toen Griekenland in 1981 toetrad tot de Europese Unie, verwachtten de lidstaten dat deze toetreding op de lange duur het Griekse standpunt ten opzichte van Turkije zou verzachten. Niets was echter minder waar. De AIV omschreef de betrekkingen tussen Griekenland en Turkije in 1999 zelfs als 'verzuurd'.<sup>23</sup> Hoewel Griekenland en de Europese Unie beiden in 1981 hadden verklaard dat de toetreding van Griekenland de betrekkingen tussen Turkije en de Europese Unie niet zou beïnvloeden, problematiseerde de Griekse regering alle onderhandelingen met betrekking tot Turkije. Griekenland voelde zich, juist nu als EU-lidstaat, in een uiterst comfortabele positie om haar standpunten te verharderen, en deed dit dan ook met betrekking tot Cyprus.<sup>24</sup>

De Griekse overheid ontwikkelde verschillende strategieën die haar positie in Cyprus moest versterken, en leunde daarbij sterk op de internationale gemeenschap. Volgens Griekse beleidsmakers was de enige manier om Turkije de baas te worden, samenwerking met de internationale gemeenschap. Deze sterke bondgenoot zou de positie van Turkije wel verzwakken. Het doel van Griekenland werd zodoende de toetreding van Cyprus tot de Europese Unie.<sup>25</sup> Dit zou een overwinning voor Griekenland betekenen, want, mocht dit gebeuren, dan zou het over zijn met de zeggenschap van Turkije op Cyprus, en zou Cyprus zelfs inspraak krijgen over de houding van de Europese Unie ten opzichte van Turkije. De Europese Unie was echter zeer terughoudend over de betrekkingen met een verdeeld land, dat de conflicthaard vormde tussen lidstaat Griekenland en Turkije.

In 1999 concludeerde de AIV met betrekking tot Griekenland, Turkije en Cyprus, dat *'de betrokken partijen duidelijk zal moeten worden gemaakt dat hun onderlinge betrekkingen geregeld dienen te zijn, [...] vóór van lidmaatschap sprake kan zijn. [...] Slagen de betrokken*

---

<sup>21</sup> Ibidem.

<sup>22</sup> Ibidem, 42.

<sup>23</sup> Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV), *Naar rustiger vaarwater. Een advies over betrekkingen tussen Turkije en de Europese Unie*, no. 9 (Den Haag 1999)43.

<sup>24</sup> Ibidem, 43-45.

<sup>25</sup> Stivachtis, 'Greece and the Eastern Mediterranean region', 44.

*partijen er niet in de relevante kwesties tot een oplossing te brengen, [...] dan zullen, in de hier gevolgde gedachtegang, Cyprus noch Turkije lid kunnen worden van de Europese Unie.*<sup>26</sup> In de betrekkingen met Turkije moesten de andere lidstaten zich volgens de AIV *'niet langer door Griekenland op sleeptouw laten nemen'*.<sup>27</sup> Nog maar een jaar later zou echter precies datgene gebeuren waar de AIV voor waarschuwde, en zou Griekenland de toetreding van Cyprus doorzetten, ondanks het uitblijven van een oplossing.

---

<sup>26</sup> Ibidem, 46.

<sup>27</sup> Ibidem, 45.

## 2. Cyprus vraagt lidmaatschap aan – de lancering van het Annan-plan

---

### **Associatie EEG en Cyprus**

Griekenland bracht Cyprus in 1981 op de Europese agenda; maar die plaats nam Cyprus daar niet voor het eerst in. De EEG was al in de jaren '60 banden aangegaan met Cyprus, toen Cyprus associatielidmaatschap aanvroeg van de EEG. Een aanleiding voor Cyprus om deze aanvraag in te dienen, moet gezien worden in relatie met Groot-Brittannië. Dit land, dat sterk verbonden was met Cyprus door de achterliggende periode van kolonialisme, diende in 1962 een verzoek in tot volledig lidmaatschap van de EEG. Voor Cyprus was dit een zware economische tegenvaller, omdat de economie van Cyprus in de jaren '60 nog grotendeels afhankelijk was van de Britse markt. EEG lidmaatschap van Groot-Brittannië zou voor Cyprus een verlies van voorrang en rechten op het gebied van handel betekenen, in het voordeel van de bestaande EU-lidstaten. Voor Cyprus werd het zo van belang om de economische banden met de EEG te versterken. De EEG stond in die tijd open voor eventueel lidmaatschap van Cyprus, wat volgens professor Müftüler-Bac(2005) voornamelijk te danken was aan het feit dat Cyprus een voormalige Britse kolonie was en zich in Midderraan gebied bevond. Het behouden van de koloniale banden en het uitbreiden van de invloedssfeer in het Midden Oosten, behoorden beiden tot de toekomstwensen van de leden van de EEG, en Cyprus zou zo meegevoerd worden in een 'package deal' met Groot-Brittannië. Het veto van De Gaulle tegen de toetreding van Groot-Brittannië in 1963 maakte echter een einde aan dit proces.<sup>28</sup>

In december 1972 kreeg Cyprus uiteindelijk toch de status van geassocieerd lid van de EEG. De politieke verhoudingen op Cyprus waren ondertussen uiterst gespannen. De associatie werd echter beschouwd als een economische overeenkomst met afspraken omtrent de handel. Een verwijzing naar toekomstig EU-lidmaatschap van Cyprus werd in de associatieovereenkomst dan ook niet genoemd.<sup>29</sup> Uiteindelijk was het wel de politieke situatie die roet in het eten gooide, want de invasie van Turkije veranderde de economische situatie dermate, dat de invoering van het tweede deel van de associatieovereenkomst (de voltooiing van de douane-unie) werd uitgesteld. Na de toetreding van Griekenland tot de Europese Unie,

---

<sup>28</sup> Müftüler-Bac, Meltem, Aylin Güney, 'The European Union and the Cyprus Problem 1961 – 2003', *Middle Eastern Studies* 41, no. 2 (2005)283.

<sup>29</sup> Council of the European Union, *Regulation on the conclusion of an agreement establishing an association between the European Economic Community and the Republic of Cyprus* no. 1246/73 (1973).

kwam er echter weer verandering in de politieke agenda van de Unie, en in 1987 ging de Europese Unie over tot de invoering van het tweede deel van de associatieovereenkomst.<sup>30</sup>

### **Lidmaatschapsaanvraag Cyprus**

Tegen de tijd dat de Europese Unie klaar was voor deze volgende stap in het associatieproces, raakten de onderhandelingen in een stroomversnelling door de officiële lidmaatschapsaanvraag van de Grieks Cyprioten in juli 1990. Deze aanvraag was bedoeld voor geheel Cyprus. De timing was slecht als het aan de EU-lidstaten lag. Lidmaatschapsaanvragen kwamen binnen vanuit heel Europa, nu de Koude Oorlog ten einde was. De Grieks Cyprioten zagen deze stap echter als de enige mogelijkheid om hun positie veilig te stellen. Na de splitsing van Cyprus in 1974 had de Turkse Republiek van Noord-Cyprus (TRNC) zichzelf onafhankelijk verklaard in 1983, en door de Verenigde Naties gesponsorde gesprekken hadden nog niet tot hereniging van Cyprus geleid. De Grieks Cyprioten, gesteund door de Griekse regering, wilden een vernederende confrontatie met Turkije vermijden door middel van lidmaatschap van de Europese Unie, en zagen daarin ook een toekomst van politieke stabiliteit en economische welvaart.<sup>31</sup>

Hoewel de lidmaatschapsaanvraag gold voor geheel Cyprus, was het duidelijk een Grieks Cypriotisch initiatief; en de aanvraag moest hoe dan ook goed uitpakken voor Grieks Cyprus. Als Cyprus in zijn geheel toegelaten zou worden tot de Europese Unie, werd de impasse van de verdeling opgeheven. Als er echter geen hereniging zou komen, zou Turks Cyprus uitgesloten kunnen worden van de aanvraag, wat de positie van Grieks Cyprus internationaal vele malen sterker zou maken. Indien alleen Grieks Cyprus toegelaten werd, zou Turkije bezetter zijn van een EU-lidstaat, en zouden de Grieks Cyprioten medezeggenschap krijgen over de houding van de Europese Unie ten opzichte van Turkije.<sup>32</sup>

Hoewel er voor de Turks Cyprioten ook diverse voordelen verbonden waren aan EU-lidmaatschap, bevochten ze de aanvraag tot lidmaatschap door Grieks Cyprus. De reden hiervoor was dat ze niet accepteerden dat Grieks Cyprus deze aanvraag ook namens hen deed. In de grondwet van 1960 was vastgelegd dat over elke beslissing op het gebied van buitenlands beleid, een veto uitgesproken kon worden door de president (Grieks Cypriotisch) of de vice-president (Turks Cypriotisch).<sup>33</sup> De Turks Cypriotische regering was niet gemoeid in de lidmaatschapsaanvraag, en zag deze dus als ongeldig. De Europese Unie, die in navolging van de

---

<sup>30</sup> Redmond, John, 'Cyprus, Malta and the European Community: Accession, association or partnership?', *European Union Studies Association (EUSA) biannual conference* (Washington 1993)3.

<sup>31</sup> Diez, Thomas, 'The European Union and the transformation of conflictual constitutional systems: the case of Cyprus', In: Thomas Giegerich (ed.), *The EU Accession of Cyprus – Key to the Political and Legal Solution of an "Insoluble" Ethnic Conflict?* (Baden-Baden 2006)220-221.

<sup>32</sup> Ibidem, 221-222.

<sup>33</sup> EC, *The challenge of enlargement*, 7-8.

Verenigde Naties echter wel de Republiek Cyprus erkende, maar niet de Turkse Republiek van Noord-Cyprus, verklaarde de aanvraag als geldig, en startte de procedures om de aanvraag te behandelen.<sup>34</sup>

### **De voorwaarden voor Cyprus**

Het eerste rapport van de Europese Commissie was niet onverdeeld negatief over het lidmaatschap van Cyprus, maar gaf aan dat er hoe dan ook eerst een oplossing gevonden diende te worden voor de verdeling van Cyprus. De Commissie concludeerde in 1993 dat *'as soon as the prospect of settlement is surer, the Community is ready to start the process with Cyprus that should eventually lead to its accession'*.<sup>35</sup> Op het gebied van de toepassing van de *acquis communautaire*<sup>36</sup> zag de Commissie weinig problemen, maar op het gebied van de invoering van de mensenrechten des te meer. In het rapport van de Commissie werd voornamelijk gewezen op het in gebreke blijven van Cyprus met betrekking tot het vrije verkeer van goederen, personen, diensten en kapitaal, de vrijheid van oprichting en de universeel erkende politieke, economische, sociale en culturele rechten. Door de deling van Cyprus was het niet mogelijk deze rechten voor het gehele eiland te garanderen. Daarbij kwam dat de Commissie geen helder beeld had bij de (mensenrechten)situatie in Noord-Cyprus, omdat de Turks Cyprioten zichzelf niet betrokken in de aanvraag voor toetreding.<sup>37</sup>

Een mogelijke oplossing voor de deling van Cyprus, en daarmee voor de toetreding van Cyprus tot de Europese Unie, werd in 1992 aangereikt door de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties. Het rapport van de toenmalige secretaris-generaal Boutros Boutros-Ghali in acht nemend, concludeerde de Veiligheidsraad dat de oplossing voor het probleem Cyprus lag in een nieuwe federale staat die zowel Grieks Cyprus als Turks Cyprus zou behelzen.<sup>38</sup> Hoewel hier geen overeenstemming over werd bereikt, werd er wel een *set of ideas* opgesteld door de Veiligheidsraad, die als basis moest dienen voor verdere onderhandelingen. De Turks Cyprioten accepteerden dit kader als startpunt, in tegenstelling tot de Grieks Cyprioten die in juni 1994 de bemiddeling van de Verenigde Naties beëindigden. Hieraan lag voornamelijk de verschillende interpretatie van het begrip 'soevereiniteit' ten grondslag; de Verenigde Naties interpreteerden het als een soevereiniteit uitgaande van Grieks Cyprus en Turks Cyprus als twee gelijke politieke entiteiten, en hadden hiermee de Turks Cyprioten aan hun zijde. De Grieks Cyprioten wilden

---

<sup>34</sup> Ibidem.

<sup>35</sup> Ibidem, 17.

<sup>36</sup> D.w.z. de gemeenschappelijke plichten die de lidstaten van de Europese Unie bindt.

<sup>37</sup> EC, *The challenge of enlargement*, 8.

<sup>38</sup> United Nations Security Council, *Resolution 774* (1992) artikel 2. Soortgelijke oplossingen opperde de Veiligheidsraad al vanaf 1975 (resolution 367).



echter een unitaire, soevereine staat waarin de Turks Cyprioten erkend zouden worden als minderheid in plaats van als gelijke politieke entiteit.<sup>39</sup>

### **Het Annan-plan**

Naarmate de jaren '90 vorderden werd er hard gewerkt aan een oplossing voor de deling van Cyprus. De nieuwe secretaris-generaal van de Verenigde Naties, Kofi Annan, wijdde zich vanaf zijn aanstelling in 1997 jarenlang aan een oplossing voor het probleem Cyprus. In verschillende versies van het zogenaamde Annan-plan, probeerde hij de partijen in het conflict tot een overeenkomst te bewegen.

Het Annan-plan had allereerst een grondwettelijke dimensie die gebaseerd was op de politieke gelijkheid van de Grieks Cyprioten en de Turks Cyprioten. Dit zou voor de Grieks Cyprioten onacceptabel zijn, ware het niet dat daar ook het een en ander tegenover stond. Op territoriaal gebied wonnen de Grieks Cyprioten aan grond; het Turks Cypriotische gebied zou gereduceerd worden tot ongeveer 28,5 procent van het eiland. Ontheemde Grieks Cyprioten zouden hierdoor terug kunnen keren naar gebied onder Grieks Cypriotisch beheer. Een doel van het Annan-plan was tevens de uiteindelijke demilitarisatie van het eiland.<sup>40</sup>

Zowel de Grieks Cyprioten als de Turks Cyprioten werden goede argumenten geboden om de oplossing uit het Annan-plan te accepteren. Voor de Grieks Cyprioten zou het Annan-plan de verlangde eenheid van het land bewerkstelligen, en daarnaast zorgen voor een veilige thuishaven voor Grieks Cypriotische vluchtelingen en voor de demilitarisatie van het eiland. De Turks Cyprioten zouden bij instemming van het Annan-plan de internationale ontkenning van hun politieke bestaan opheffen, en een gelijke politieke status verwerven naast de Grieks Cyprioten. Hun Turkse identiteit zouden ze hierbij niet hoeven opgeven.<sup>41</sup> Een gezamenlijk voordeel lag er in het vooruitzicht van toetreding tot de Europese Unie. Al direct in artikel 1 van het Annan-plan werd vermeld dat Cyprus, bij ondertekening van het plan, op 1 mei 2004 als geheel toe zou treden tot de Europese Unie.<sup>42</sup> Als het plan ten uitvoer zou komen, zouden de Grieks Cyprioten en de Turks Cyprioten verzekerd zijn van politieke gelijkheid in een federale staat, waarin ze elk vrij waren om hun eigen grondwet uit te dragen, binnen de limiet van de gemeenschappelijke grondwet.<sup>43</sup> Dit laatste hield in dat beiden ook verzekerd waren van het respect voor etnische diversiteit en mensenrechten.

---

<sup>39</sup> Müftüler-Bac, 'The Cyprus debacle', 563.

<sup>40</sup> Secretary-General of the United Nations, *The comprehensive settlement of the Cyprus problem* (2004) artikel 3,4,9,10.

<sup>41</sup> Ibidem, artikel 1,8.

<sup>42</sup> Ibidem, artikel 1; ICG, 'The Cyprus Stalemate', 4.

<sup>43</sup> Secretary-General, *the comprehensive settlement of the Cyprus Problem*, artikel 2.1.

Blijkbaar wogen de voordelen van het Annan-plan niet op tegen een aantal nadelen, want in april 2004 verklaarde de secretaris-generaal dat 'een unieke en historische kans' om het probleem Cyprus op te lossen, mislukt was.<sup>44</sup> Verder in deze scriptie zal duidelijk worden waarom het plan werd afgewezen, door wie, en wat de gevolgen daarvan waren.

---

<sup>44</sup> United Nations Information Service 'Unique and historic chance to resolve Cyprus problem missed' (26 april 2004) <http://www.unis.unvienna.org/unis/pressrels/2004/sgsm9269.html>, (22 december 2009).

### 3. Cyprus in de vijfde uitbreidingsronde van de Europese Unie

---

#### ***Uitbreiding van de Europese Unie in de jaren '90***

Toen Cyprus in 1990 officieel toetreding tot de Europese Unie aanvroeg, was dat het startsein voor diverse onderhandelingsrondes binnen de Europese Unie. De uitbreiding van de Europese Unie was een beleidsterrein binnen het gemeenschappelijk buitenland- en veiligheidsbeleid, en dus binnen de tweede pijler van de EU. In deze pijler speelden de volgende Europese instituties een rol: Het Europees Parlement, bestaand uit vertegenwoordigers van de burgers van de Europese Unie, de Europese Raad, bestaand uit de regeringshoofden van de verschillende lidstaten, de Raad van Ministers, bestaand uit vertegenwoordigers van de lidstaten op ministerieel niveau, en de Europese Commissie, bestaand uit speciaal gekozen diplomaten uit de lidstaten.

In het Verdrag Betreffende de Europese Unie (VEU) uit 1992, werd met betrekking tot de uitbreiding van de Europese Unie, de volgende procedure opgenomen: *'Elke Europese staat [die de in artikel 6, lid 1, genoemde beginselen in acht neemt<sup>45</sup>], kan verzoeken lid te worden van de Unie. Hij richt zijn verzoek tot de Raad, die besluit met eenparigheid van stemmen na de Commissie te hebben geraadpleegd en na instemming van het Europees Parlement, dat zich uitspreekt bij volstrekte meerderheid van zijn leden. De voorwaarden voor de toelating en de uit die toelating voortvloeiende aanpassingen van de Verdragen waarop de Unie is gebaseerd, vormen het onderwerp van een akkoord tussen de lidstaten en de staat die het verzoek indient. Dit akkoord moet door alle overeenkomstsluitende staten worden bekrachtigd overeenkomstig hun onderscheiden grondwettelijke bepalingen.'*<sup>46</sup> Dit artikel bevestigde de adviserende functie van de Europese Commissie, en de beslissende functie van de Raad van Ministers. Binnen deze Raad beschikte iedere lidstaat over een veto als het ging om de toetreding van een land tot de Europese Unie.<sup>47</sup> De adviserende functie van de Europese Commissie openbaarde zich vooral in voortgangsrapporten over kandidaat-lidstaten, die redelijk veel invloed hadden omdat de Raad beslissingen nam op basis van deze rapporten.

---

<sup>45</sup> Art 6, lid 1 luidt als volgt : 'De Unie is gegrondvest op de beginselen van vrijheid, democratie, eerbiediging van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, en van de rechtsstaat, welke beginselen de lidstaten gemeen hebben.' Dit is een aanpassing van 2002 op artikel F uit het originele verdrag van 1992. European Union, *Consolidated treaty on the European Union, as amended by the Treaty of Amsterdam* (2002).

<sup>46</sup> European Union, *Treaty on the European Union* (Maastricht 1992) artikel O; EU, *Consolidated treaty on the European Union*, artikel 6.

<sup>47</sup> Princen, Sebastiaan, 'Europese Besluitvorming', in: Anna van der Vleuten (red.) *De bestuurlijke kaart van de Europese Unie* (Bussum 2007) 77-78.

Een belangrijk orgaan dat vaak onderbelicht werd, en ook in het VEU niet de aandacht kreeg die het toekwam, is de Europese Raad. In het gehele onderhandelingsproces omtrent de toetreding van lidstaten, was deze institutie van essentieel belang. Het besluit om in de eerste plaats de onderhandelingen met Cyprus te openen kwam van de Europese Raad, en criteria aangaande de uitbreiding van de Europese Unie zijn ook door de Europese Raad opgesteld. Uit de *presidency conclusions* van de Europese Raad in Kopenhagen (2002) blijkt duidelijk dat de controlerende functie van de Europese Raad zich uitbreidde over alle stappen van het toetredingsproces.<sup>48</sup>

### ***De criteria van Kopenhagen***

In de periode dat Cyprus associatielid van de Europese Unie was, werden er enkele veranderingen binnen de Europese Unie doorgevoerd die invloed hadden op de positie van Cyprus ten opzichte van de Europese Unie. Het succes van de gemeenschappelijke markt in de jaren '80 voorspelde een verdieping van de politieke agenda. Verbreding zou een directe bedreiging voor de voltooiing van de gemeenschappelijke markt betekenen. De Europese Unie kwam terecht in een lastig parket, want juist nu stond een golf van nieuwe lidmaatschapsaanvragen voor de deur. Het einde van de Koude Oorlog zorgde voor een machtsvacuüm in Midden- en West-Europa, en van de Europese Unie werd verwacht dit vacuüm op te vullen.<sup>49</sup>

Interne verdeeldheid tussen de lidstaten over eventuele uitbreiding van de Europese Unie, leidde in juni 1993 tot de bijeenkomst van de Europese Raad in Kopenhagen. Het resultaat van deze bijeenkomst waren de zogenaamde criteria van Kopenhagen. Hierin stonden bepaalde voorwaarden geformuleerd, waaraan nieuwe lidstaten moesten voldoen voor ze toe konden treden tot de Europese Unie. Allereerst moest het kandidaat-lid de stabiliteit waarborgen van instituties die democratie, de rechtsstaat, mensenrechten en bescherming van minderheden garandeerden. Ten tweede moest de kandidaat-lidstaat een functionerende markteconomie hebben, en concurrentie binnen Europa het hoofd kunnen bieden. Ten derde kon een land alleen toetreden wanneer het de verplichtingen na kon komen die verbonden waren met de doelen van de politieke, economische en monetaire unie. Als laatste moest de Europese Unie zelf over de capaciteit beschikken om nieuwe leden op te nemen.<sup>50</sup>

### ***De lidmaatschapsaanvraag van Cyprus in het licht van de criteria van Kopenhagen***

---

<sup>48</sup> Kochenov, Dimitry, 'EU enlargement law: history and recent developments: Treaty – Custom concubinage?', *European Integration online Papers (EIoP)* 9 no. 6 (2005); European Council Copenhagen, *Conclusions of the presidency 12 and 13 December 2002* (Kopenhagen 2002).

<sup>49</sup> Ludlow, Peter, *The making of the New Europe. The European Councils in Brussels and Copenhagen 2002*. (Brussel 2004)13.

<sup>50</sup> Ibidem, 20

Zoals eerder al naar voren kwam, was de toetreding van Cyprus voornamelijk een probleem omdat het eiland niet voldeed aan de criteria die betrekking hadden op de mensenrechtensituatie. Fundamentele vrijheden en rechten die de Europese Unie hoog hield, konden niet op het gehele eiland uitgeoefend worden.<sup>51</sup> Frankrijk, Duitsland, Italië en Nederland waren dan ook helder over hun standpunt: Cyprus kon slechts toetreden tot de Europese Unie, als het conflict tussen Grieks en Turks Cyprus verholpen was en Cyprus aan de criteria van Kopenhagen zou voldoen.<sup>52</sup> In een brief aan de voorzitter van de AIV, schreef toenmalig minister van buitenlandse zaken J.J. van Aartsen: *‘Toetreding van een gedeeld eiland zonder voorafgaande politieke oplossing zou alleszins onwenselijke gevolgen hebben; een dergelijke toetreding zou leiden tot de import van conflicten in de Europese Unie en zou een inbreuk op het EU-acquis betekenen, met name waar het de samenhang van het GBVB (Gemeenschappelijk Buitenlands- en Veiligheidsbeleid) betreft’.*<sup>53</sup> De minister waarschuwde hier dat de import van het conflict Cyprus de gemeenschappelijkheid van de Europese Unie aan zou tasten. Zeker gezien de toetredingsaanvragen die binnen stroomden, kon de Europese Unie het zich niet veroorloven slordig om te gaan met de criteria van Kopenhagen.

### ***De toetreding van Midden- en Oost-Europese landen***

Tegelijk met de discussie over de eventuele toetreding van Cyprus, werden er door de Europese Unie onderhandelingsgesprekken gevoerd met verschillende Midden- en Oost-Europese landen, in wat wel de vijfde uitbreidingsronde van de Europese Unie werd genoemd. De landen uit deze ronde die uiteindelijk met Cyprus toetraden tot de Europese Unie waren: de Tsjechische Republiek, Estland, Hongarije, Letland, Litouwen, Malta, Polen, Slowakije en Slovenië. De samenbundeling van deze onderhandelingsgesprekken en –discussies is van groot belang geweest voor de toetreding van Cyprus. Binnen deze grote uitbreidingsronde speelden namelijk veel meer belangen een rol, dan de belangen rondom een enkele staat.

In een rapport van de voormalige Nederlandse minister-president Wim Kok, kwam naar voren wat de waarde was van de toetreding van deze landen. Vooral hun aantal maakte hun toetreding belangrijk voor de Europese Unie. Allereerst zou de uitbreiding met een groot aantal Midden- en Oost-Europese landen de culturele diversiteit binnen de Europese Unie vergroten, wat idealiter zou resulteren in meer onderling begrip. Daarnaast zou een grotere Unie beter

---

<sup>51</sup> EC, *the challenge of enlargement*, 8.

<sup>52</sup> Diez, Thomas, ‘Conclusion. Cyprus and the European Union – an opening’, In: Thomas Diez (ed.), *The European Union and the Cyprus conflict: Modern conflict, postmodern union* (Manchester 2002)206.

<sup>53</sup> Aartsen, J.J. van, *Brief van de minister van Buitenlandse Zaken aan de voorzitter van de AIV prof. drs. R.F.M. Lubbers over het advies van de AIV uit 1999* (1999) [http://www.aiv-advies.nl/ContentSuite/template/aiv/adv/collection\\_single.asp?id=1942&adv\\_id=142&page=regeringsreacties&language=NL](http://www.aiv-advies.nl/ContentSuite/template/aiv/adv/collection_single.asp?id=1942&adv_id=142&page=regeringsreacties&language=NL).

bestand zijn tegen internationale problemen als criminaliteit, en zou de invloed van Europa op wereldniveau aanzienlijk toenemen.<sup>54</sup>

Een van de belangrijkste aspecten was echter het economische belang. De uitbreiding betekende in economisch opzicht vergroting van de Europese markt, door de Europese Unie gereguleerde concurrentie en een grotere arbeidsmarkt. Daarnaast was de economische groei van de Midden- en Oost-Europese landen veel groter dan die van de EU-lidstaten, en als die groei behouden kon worden zou de migratie richting de lidstaten dalen.<sup>55</sup> Een vicieuze cirkel van investeringen en groei werd verwacht als gevolg van deze vijfde uitbreidingsronde van de Europese Unie. Uit rapporten van de Europese Commissie bleek duidelijk dat de verwachtingen omtrent deze uitbreiding hooggespannen waren, vooral op het gebied van politieke stabiliteit en economische groei.<sup>56</sup>

### ***Een douane-unie met Turkije***

Een laatste factor die de onderhandelingen met Cyprus beïnvloedde, was de verhouding tussen de Europese Unie en Turkije. Ook ten opzichte van Turkije had de Europese Unie een aantal verplichtingen, waaronder de verwezenlijking van de douane-unie. Bij het ondertekenen van de associatieovereenkomst tussen de EEG en Turkije in 1963, was vastgelegd dat de douane-unie tussen de EEG en Turkije in drie etappes opgebouwd zou worden.<sup>57</sup> Gedurende de jaren '80, na toetreding van Griekenland tot de EEG, werd de totstandkoming van de douane-unie met Turkije echter geblokkeerd door Griekenland. Hoewel de belofte om een douane-unie met Turkije te ontwikkelen in 1995 nog door de Europese Unie werd bevestigd, bleef de Unie in gebreke door de opstelling van Griekenland. Het advies van de AIV luidde in 1999 dan ook: *'Mocht Griekenland zich niet laten overtuigen dat zijn blokkade van deze gelden contraproductief is, dan dienen de overige veertien landen, buiten de formele kaders van de Europese Unie, op nationale grondslag financiële middelen vrij te maken om Turkije te compenseren voor het in gebreke blijven van de Europese Unie'*.<sup>58</sup>

---

<sup>54</sup> Kok, Wim, *Enlarging the European Union. Achievements and Challenges*, Report of Wim Kok to the European Commission. (2003)9-15.

<sup>55</sup> Kok, Wim, *Enlarging the European Union. Achievements and Challenges*, Report of Wim Kok to the European Commission. (2003)10-11.

<sup>56</sup> European Commission, *Strategy Paper* (2000); European Commission, *Strategy Paper* (2001); European Commission, *Strategy Paper* (2002).

<sup>57</sup> Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV), *De opstelling van de Europese Unie ten aanzien van Turkije 1959 – heden*, addendum bij advies no. 9 (1999)3.

<sup>58</sup> AIV, *Naar rustiger vaarwater*, 8.

## 4. Bijeenkomsten van de Europese Raad – Griekse chantage

---

### **Corfu 1994**

Elke EU-lidstaat had zo zijn eigen wensen met betrekking tot de uitbreiding van de Europese Unie. Griekenland wilde koste wat kost de toetreding van Cyprus doorzetten, en wierp al haar invloed als EU-lidstaat in de strijd. Tijdens de bijeenkomst van de Europese Raad op Corfu in 1994 werd duidelijk welk effect dit had. Hoewel de Europese Commissie in 1993 nog had geconcludeerd dat er eerst een oplossing gevonden diende te worden voor het probleem Cyprus vóór het land toe kon treden tot de Europese Unie, was er in juni 1994 niets meer over van dit standpunt. Cyprus zou toetreden tot de Europese Unie, en de oplossing voor de deling van Cyprus verdween naar de achtergrond.<sup>59</sup> De *presidency conclusions* van Corfu luidden dat ‘*in these conditions the next phase of enlargement of the Union will involve Cyprus and Malta*’.<sup>60</sup> In maart 1995 bevestigde de Europese Unie deze belofte, door toe te zeggen dat de toetredingsonderhandelingen met Cyprus zes maanden na afloop van de IGC 1996<sup>61</sup> zouden beginnen.<sup>62</sup> De lidstaten hoopten dat het probleem van de deling van Cyprus onderwijl door de Verenigde Naties opgelost zou worden.

Hoewel het verloop van de onderhandelingen op Corfu nog steeds niet aan het licht is gekomen, werd al snel duidelijk dat vooral Griekenland haar invloed had laten gelden. De douane-unie met Turkije werd in 1994 nog altijd geblokkeerd door Griekenland, en de Griekse regering dreigde dit veto niet op te heffen als toetredingsonderhandelingen met Cyprus niet van start zouden gaan.<sup>63</sup> De kosten die verbonden waren aan het verder uitstellen van de douane-unie met Turkije gaven de lidstaten een belangrijk argument om in te gaan op het Griekse dreigement. Daarnaast werd er een theorie ontwikkeld die de lidstaten moest overhalen om de toetredingsonderhandelingen met Cyprus te openen. In deze theorie werd gesteld dat toetredingsonderhandelingen een ‘katalyserend effect’ zouden hebben op het conflict in Cyprus. Dit idee kwam van de Cypriotische minister van buitenlandse zaken, Ioannis Kasoulides, en de

---

<sup>59</sup> Friis, Lykke, ‘Looming shadows. The European Union’s eastern enlargement and Cyprus’, in: Thomas Diez (ed.), *The European Union and the Cyprus conflict: Modern conflict, postmodern union* (Manchester 2002)25-26.

<sup>60</sup> European Council Corfu, *Presidency Conclusions 25-25 June 1994* (Corfu 1994).

<sup>61</sup> Intergouvernementele Conferentie van EU-lidstaten over de uitbreiding van de Europese Unie. De Intergouvernementele Conferentie was de enige instelling die de inhoud van gesloten verdragen aan een wijziging kon onderwerpen. Dit gebeurde voornamelijk met betrekking tot de institutionele structuur van de Europese Unie.

<sup>62</sup> Friis, ‘Looming Shadows’, 25

<sup>63</sup> Brewin, Christopher, ‘European Union perspectives on Cyprus accession’, in: *Middle Eastern Studies* 36 no.1 (2000)29; Diez, ‘The EU and the transformation of conflictual constitutional systems’, 222.

Griekse onderstaatssecretaris, Yiannos Kranidiotis. Lidmaatschap van de Europese Unie, zo zeiden zij, zou zoveel voordelen met zich meebrengen dat de Turks Cyprioten er ook door aangetrokken zouden worden. De toenemende handel, het geld, de antidiscriminatie wetten en het toezicht op het schenden van de mensenrechten, zouden de Grieks Cyprioten ervan weerhouden de Turks Cyprioten uit te sluiten op enig economisch dan wel politiek gebied. Turkije zou daardoor uiteindelijk zijn claim op Noord-Cyprus wel opgeven, omdat ze de relatie met de Europese Unie niet slechter zou willen maken.<sup>64</sup>

### ***De Helsinki-top 1999***

Hoewel voorspeld door de *carrot theory*<sup>65</sup>, leidden de conclusies van Corfu niet tot nieuwe vredesonderhandelingen tussen Griekenland en Turkije. Integendeel, verschillende uitbraken van geweld tussen Grieks Cyprus en Turks Cyprus vonden plaats, en brachten Griekenland en Turkije in januari 1996 op de rand van oorlog. Niet de Europese Unie, maar de Verenigde Staten kwamen vervolgens te hulp om het conflict te beëindigen.<sup>66</sup> Dit leidde opnieuw tot negatieve reacties van de EU-lidstaten. Duitsland, Italië, Frankrijk en Nederland spraken, ondanks de uitkomst van de onderhandelingen in Corfu, in 1998 nogmaals hun afkeuring uit over de toetreding van een verdeelde staat. Volgens hen gaven de toetredingsonderhandelingen geen garantie dat Cyprus uiteindelijk ook echt toe zou treden tot de Unie.<sup>67</sup>

De regering van Griekenland had echter nog een troef in handen. De Griekse minister van buitenlandse zaken waarschuwde in hetzelfde jaar nog, dat *'if Cyprus is not admitted, then there will be no enlargement of the Community'*.<sup>68</sup> Hij dreigde hier de toetreding van de Midden- en Oost-Europese landen tegen te houden door middel van een veto, als Cyprus niet toegelaten zou worden tot de Europese Unie.<sup>69</sup> In Nederland adviseerde de AIV dat de lidstaten zich niet moesten laten leiden door Griekse dreigementen, en de toetreding van de Midden- en Oost-Europese landen los van elkaar moest blijven zien. De AIV achtte lidmaatschap van Cyprus niet aan de orde, en waarschuwde de Europese Unie dat Cyprus niet op gelijke voet behandeld diende te worden met de Midden- en Oost-Europese landen, zolang het eiland verdeeld was.<sup>70</sup> De Nederlandse minister van Buitenlandse Zaken, J.J. Aartsen, was het hier echter niet mee eens, en schreef in een brief aan de voorzitter van de AIV het volgende: *'Als gevolg van Griekse uitspraken dat toetreding van nieuwe lidstaten slechts mogelijk zal zijn indien Cyprus bij de eerste*

---

<sup>64</sup> Brewin, 'European Union perspectives on Cyprus accession', 222.

<sup>65</sup> Deze benaming werd wel gebruikt voor de theorie die Turkse toenadering na Corfu voorspelde. De *carrot strategy* komt van het houden van een wortel voor het hoofd van een paard, met het doel hem te laten lopen. Lidmaatschap van Cyprus was in deze theorie de *carrot* voor Turkije.

<sup>66</sup> Friis, 'Looming shadows', 26.

<sup>67</sup> Friis, 'Looming shadows', 27.

<sup>68</sup> Müftüler-Bac, 'The Cyprus Debacle', 571

<sup>69</sup> Ibidem; Brewin, 'European Union perspectives on Cyprus accession', 222.

<sup>70</sup> AIV, *Naar rustiger vaarwater*, 55.



*groep toetreders behoort, meent de Regering, in tegenstelling tot de Adviesraad, dat feitelijk een verband is gelegd tussen de toetreding van Cyprus en van de overige kandidaat-lidstaten. Nederland verwerpt deze koppeling omdat deze in strijd is met het uitgangspunt dat iedere toetredingskandidaat op zijn eigen individuele merites dient te worden beoordeeld.*<sup>71</sup> Het Griekse dreigement was succesvol geweest; dhr. Aartsen bevestigde dat de toetredingsaanvraag van Cyprus, en die van de Midden- en Oost-Europese landen, aan elkaar verbonden waren door Griekenland. Echter, nog steeds hoopte hij dat het probleem van de deling van Cyprus voor haar uiteindelijke toetreding opgelost zou worden, want, zo vervolgde hij zijn brief, *‘daarnaast is uiteraard de uiteindelijke toetredingsvraag pas aan het einde van de toetredingsonderhandelingen aan de orde.’*<sup>72</sup>

De EU-lidstaten hadden de Griekse dreigementen serieus genomen. Op 10 en 11 december 1999 kwam de Europese Raad opnieuw bijeen, ditmaal in Helsinki, en tijdens deze bijeenkomst werd officieel het standpunt ten opzichte van Cyprus' toetreding gewijzigd. Er werd in de *presidency conclusions* bevestigd dat de oplossing voor het probleem Cyprus geen voorwaarde meer was voor de toetreding van Cyprus tot de Unie. *‘A political settlement will facilitate the accession of Cyprus to the European Union. If no settlement has been reached by the completion of accession negotiations, the Council’s decision on accession will be made without the above being a precondition’*, zo concludeerde de Helsinki-top.<sup>73</sup> Daarnaast werd hier opnieuw de hoop uitgesproken dat secretaris-generaal Kofi Annan het conflict in Cyprus tot een einde zou brengen.<sup>74</sup>

### **Turkije en de Europese Unie na de Helsinki-top**

De Helsinki-top was ook met betrekking tot Turkije van belang. De Europese houding richting Turkije kon steeds meer verklaard worden vanuit de toetredingsonderhandelingen met Cyprus. In december 1999 probeerde de Europese Unie Turkije aan de onderhandelingstafel te krijgen, na een periode waarin Europa Turkije grotendeels links had laten liggen. De lidstaten hoopten Turkije gunstig te stemmen over de toekomstige betrekkingen met de Europese Unie, en over een oplossing voor het probleem Cyprus. De toenmalige Finse president van de Europese Unie, Paavo Lipponen, stuurde een brief naar de Turkse regering met een aantal toezeggingen. Allereerst informeerde hij de Turkse minister-president dat de Europese Unie unaniem besloten had Turkije toe te laten als kandidaat-lid. Hij stelde dat er geen criteria waren toegevoegd aan de bestaande criteria van Kopenhagen, en dat het probleem Cyprus geen factor zou zijn in de betrekkingen van de Europese Unie met Turkije. Verder stelde de president dat er rekening

---

<sup>71</sup> Aartsen, van, *Brief van de minister van Buitenlandse Zaken aan de voorzitter van de AIV*.

<sup>72</sup> Ibidem.

<sup>73</sup> European Council Helsinki, *Presidency Conclusions 10-11 December 1999* (Helsinki 1999)

<sup>74</sup> Ibidem.

gehouden zou worden met alle relevante factoren, voor het uiteindelijke besluit tot de toetreding van Cyprus genomen zou worden.<sup>75</sup> Het doel van de brief was natuurlijk dat Turkije en de TRNC zouden realiseren dat de voordelen van EU-lidmaatschap binnen handbereik zouden komen als ze het onvermijdelijke (de hereniging van Cyprus) zouden accepteren. De Turkse regering was echter blij met de brief, en minister-president Ecevit beantwoorde de brief met een dankbetuiging aan het adres van Lipponen, en een verwelkoming van de, door Lipponen gedane, toezeggingen.<sup>76</sup>

Kort na de Helsinki-top, werd de brief van Lipponen plotseling als niet-bestaand beschouwd door de Europese Unie. Hoewel de Turkse overheid de brief als officieel behorend tot de EU *acquis* zagen, werd de brief door de Europese Unie niet gepubliceerd. De lidstaten waren vastbesloten de toetreding van de Midden- en Oost-Europese landen niet in gevaar te brengen, en conformeerden zich aan de eis van Griekenland. Cyprus zou toegelaten worden tot de Europese Unie en als Turkije niet in zou stemmen met een oplossing voor de deling van Cyprus, zou ze als bezetter van een toekomstige EU-lidstaat gekenmerkt worden. In 2003 gaf de Commissie dan ook aan dat, geheel in tegenstelling met wat vermeld was in de brief van Lipponen, *'absence of a settlement could become a serious obstacle to Turkey's EU aspirations'*<sup>77</sup>

---

<sup>75</sup> Turkes, Mustafa, 'Cycles of transformation of the Cyprus Question', in: Nursin Atesoglu Güney (ed.), *Contentious issues of security and the future of Turkey* (Hampshire 2007) 163-164; The Lipponen Letter in: Turkes, 'Cycles of transformation of the Cyprus question', 173.

<sup>76</sup> Ecevit's reply on the Lipponen Letter in: Turkes, 'Cycles of transformation of the Cyprus question', 174.

<sup>77</sup> Turkes, 'Cycles of transformation', 166-167.

## 5. De toetreding van de Republiek Cyprus tot de Europese Unie

---

### ***De uitsluiting van Turks Cyprus***

In maart 1998 werden de toetredingsonderhandelingen met Cyprus officieel geopend. De Europese Unie hield echter een slag om de arm wat betreft het conflict op Cyprus. Net als in Corfu (1994) verklaarde de Europese Commissie dat toetredingsonderhandelingen met Cyprus zouden plaatsvinden, maar hoe de conclusie ervan zou zijn moest de tijd uitwijzen. Zolang er nog niet afgerekend was met het conflict in Cyprus, zo concludeerde de Commissie in 2000, zouden onderhandelingen alleen plaatsvinden met de internationaal erkende Republiek Cyprus.<sup>78</sup> Dit was geen geheel nieuw standpunt, aangezien de evaluatie van Cyprus vóór de toetredingsonderhandelingen ook voornamelijk gebaseerd was op de situatie in Grieks Cyprus. Nu werd de TRNC echter geheel uitgesloten van de onderhandelingstafel. Na de positieve benadering richting Turkije, waar de *carrot strategy* en de brief van Lipponen uitstekende voorbeelden van waren, ging de Europese Unie nu over op een harde aanpak, waarin de brief van Lipponen geheel teniet gedaan werd. De lidstaten hoopten dat de uitsluiting van de TRNC, Turkije en de Turks Cyprioten zou dwingen tot een nieuwe benadering, waarin ze Cyprus zouden opgeven voor het hogere doel van toetreding tot de Europese Unie.

### ***De mislukking van het Annan-plan***

Grieks Cyprus had een grote voorsprong in de onderhandelingen met de Europese Unie nu Turks Cyprus voorlopig uitgesloten werd van de onderhandelingstafel. De Unie hoopte dat met de voltooiing van het Annan-plan, Grieks Cyprus en Turks Cyprus samengevoegd zouden worden, en zo als geheel toegelaten konden worden als EU-lidstaat. Het plan waar Europa echter steeds alle hoop op had gevestigd, werd in 2004, vlak voor de toetreding van Cyprus plaats zou vinden, radicaal afgeserveerd door de Grieks Cyprioten. De Europese Unie had al haar aandacht gericht op de Turks Cyprioten, omdat de dreiging van afwijzing daarvandaan het sterkst klonk. De Turks Cypriotische regering had het plan niet voor niets drie keer eerder afgewezen. Nu stemde de Turks Cypriotische bevolking echt vóór het plan (63% voor). Deze gewijzigde houding ten opzichte van het plan, was voornamelijk te verklaren vanuit de Turks Cypriotische leider; Rauf Denktaş. Tijdens zijn leiderschap wees hij elk voorstel van hereniging af, en werkte hij tegen bij alle onderhandelingen. Het Annan-plan van 2004 wees hij net zo sterk af als eerder gedane voorstellen, maar ditmaal was het de stem van zijn eigen volk die telde, en die hem tegensprak. De Turks Cyprioten waren, precies zoals de Europese Unie had gehoopt, de

---

<sup>78</sup> Friis, 'Looming shadows', 27.

voordelen van toetreding tot de Europese Unie gaan inzien. Toetreding werd gezien als de oplossing voor de slechte economische situatie van Noord-Cyprus en de afhankelijkheid van Turkije, en instemming met het Annan-plan bracht dit binnen handbereik.<sup>79</sup>

Dat de Grieks Cyprioten het plan zouden afwijzen, was ondenkbaar voor de Europese Unie. Toen het echter toch gebeurde (75% stemde tegen) voelden de lidstaten zich bedrogen door de Grieks Cyprioten. President Papadouloupos had voor het referendum een speech gehouden waarin hij de Grieks Cyprioten waarschuwde voor het plan, dat volgens hem noch eerlijk, noch functioneel was. Zijn volk volgde hem, en een overgrote meerderheid stemde tegen het Annan-plan. Vooral de regeling voor de Turkse kolonisten in Cyprus stond de Grieks Cyprioten niet aan. Een deel van deze kolonisten zou volgens het plan terug moeten keren naar Turkije, maar van de anderen was niet duidelijk hoe en wanneer ze zouden vertrekken. Daarnaast zou het Turkse leger zich slechts 'geleidelijk' terug hoeven trekken uit Cyprus en behield Turkije het recht op militaire interventie. En laatste punt was dat de Grieks Cyprioten zichzelf opgezadeld zagen met de economische last van de wederopbouw van Cyprus, aangezien Turks Cyprus hiervoor niet de financiële middelen had.<sup>80</sup>

### ***Toetredingsonderhandelingen met Cyprus voltooid***

Op 13 december 2002 werden de toetredingsonderhandelingen met het Griekse deel van Cyprus voltooid, en op 1 mei 2004 trad de Republiek Cyprus toe tot de Europese Unie. Hoewel de Grieks Cyprioten het Annan-plan in de laatste fase afgewezen hadden, was de toetreding van Grieks Cyprus door Griekenland al veilig gesteld. Het Zuidelijke deel van Cyprus werd zo toegelaten tot de Europese Unie, en de *green line*, waar soldaten van de Verenigde Naties de vrede bewaken tussen Noord- en Zuid-Cyprus, is er tot op de dag van vandaag.<sup>81</sup>

---

<sup>79</sup> ICG, 'The Cyprus Stalemate', 5.

<sup>80</sup> Ibidem, 6-7.

<sup>81</sup> Migdalovitz, *CRS Report*, 9-12.

# Conclusie

---

Op 1 mei 2004 werd Cyprus, tegelijk met een negental Midden- en Oost-Europese landen, toegelaten tot de Europese Unie. Hoewel Cyprus onderdeel was van een grote uitbreidingsronde, was de toetreding van Cyprus toch een heel andere zaak dan de toetreding van de Midden- en Oost-Europese landen. Cyprus werd gekenmerkt door conflicten tussen Griekenland en Turkije, en bleek niet te kunnen voldoen aan de eisen die toekomstige lidstaten werden gesteld.

Terugkomend op de vraag uit de inleiding van deze scriptie: *Hoe was het mogelijk dat Cyprus in 2004 toegelaten werd tot de Europese Unie?*

## ***De belangrijkste gebeurtenissen***

De kern van het probleem Cyprus lag in de verdeeldheid van het eiland sinds 1974. Deze verdeeldheid stelde de verhoudingen tussen Grieks Cyprus en Turks Cyprus, en tussen Griekenland en Turkije op scherp. Zowel Griekenland als Turkije voelden zich sterk verbonden met Cyprus, en zagen invloed op Cyprus als een zaak van nationale trots. Hoewel de toetreding van Griekenland niet het eerste moment was waarop contact gelegd werd tussen Europa en Cyprus (eerder was hier al sprake van met het associatielidmaatschap van Cyprus), is de toetreding van Griekenland wel van groot belang geweest voor de toetreding van Cyprus tot de Europese Unie. Met de toetreding van Griekenland koos de Europese Unie indirect partij in het Cypriotische conflict. Dit resulteerde in de eerste jaren voornamelijk in een, door de Griekse regering, bemoeilijkte samenwerking met Turkije, en later in actieve betrokkenheid op het probleem Cyprus door de lidmaatschapsaanvraag van Cyprus in 1990.

Toen in 1993 de criteria van Kopenhagen werden geformuleerd, werd ook Cyprus aan een onderzoek onderworpen. Door de deling van Cyprus bleek het eiland niet te kunnen voldoen aan de criteria van Kopenhagen. Duitsland, Frankrijk, Italië en Nederland kwamen dan ook overeen dat Cyprus alleen mocht toetreden als de verdeling van het eiland opgeheven zou worden, en Cyprus zou voldoen aan de criteria van Kopenhagen. De Europese Unie vestigde hierin alle hoop op de inspanningen van secretaris-generaal van de Verenigde Naties, Kofi Annan, wiens 'Annan-plan' de problemen van Cyprus op moest lossen.

Griekenland ging tegen de wensen van de andere lidstaten in toen ze alles op alles zette om de toetreding van Cyprus toch door te zetten. In Corfu (1994) uitte Griekenland het eerste dreigement dat de toetreding van Cyprus veilig moest stellen. Als toetredingsonderhandelingen met Cyprus niet geopend zouden worden, zou Griekenland haar blokkade over de Turkse douane-unie niet opheffen. De economische lasten die verbonden waren met het in gebreke

blijven van de Unie ten opzichte van Turkije, zetten de lidstaten ertoe aan de Griekse dreigementen positief te beantwoorden met de belofte de toetredingsonderhandelingen met Cyprus te openen. De houding van de lidstaten bleef hierin echter afwachtend; onderhandelingen zouden niet per definitie tot de toetreding van Cyprus leiden.

In 1999, tijdens de bijeenkomst van de Europese Raad in Helsinki, bleek dat Griekenland nog verder wilde gaan om ervoor te zorgen dat Cyprus lid zou worden van de Europese Unie. Er zouden toetredingsonderhandelingen geopend worden met negen Midden- en Oost-Europese landen, en Griekenland dreigde deze onderhandelingen te blokkeren met een veto. De lidstaten wilden de economische en politieke belangen van de vijfde uitbreidingsronde niet op het spel zetten, en namen de Griekse dreigementen serieus. In Helsinki werd besloten dat Cyprus opgenomen zou worden in de vijfde uitbreidingsronde van de Europese Unie, ongeacht een oplossing voor het conflict.

De samenwerking tussen de Europese Unie en Turkije verslechterde ondertussen, hoewel de brief van Lipponen anders had doen vermoeden. Turkije werd aan de kant geschoven, de TRNC werd uitgesloten van verdere onderhandelingen, en de Europese Unie onderhandelde verder met Griekenland en de Grieks Cyprioten. Hieruit bleek wel hoeveel waarde de lidstaten hechtten aan de dreigementen van Griekenland. De Grieks Cyprioten voelden zich sterk, en durfden harde eisen te stellen. In het referendum over het Annan-plan uit 2004 bleek dit uit het feit dat een ruime meerderheid Grieks Cyprioten tegen de invoering van het plan stemde.

### ***Concluderend***

Met betrekking tot de toetreding van Cyprus tot de Europese Unie, zijn er door de EU-lidstaten veel verkeerde inschattingen gemaakt. Dit begon eigenlijk al in de jaren '60 met de associatieaanvraag van Cyprus, waarbij de spanningen tussen de Cyprioten ondergeschikt werden geacht aan de voordelen die de associatie zou brengen met betrekking tot de uitbreiding van de Europese invloedssfeer. De politieke spanningen op Cyprus schoven het land voorlopig echter van de Europese agenda. In de jaren '80, tijdens de aanloop naar de toetreding van Griekenland, werd er opnieuw over de problemen op Cyprus gesproken, maar Cyprus werd niet erkend als serieus obstakel voor Grieks lidmaatschap. Griekenland plaatste Cyprus vervolgens met succes terug op de Europese agenda, en slaagde er tweemaal (tijdens de bijeenkomst van de Europese Raad op Corfu in 1994, en tijdens de bijeenkomst van de Europese Raad in Helsinki in 1999) in, de lidstaten te chanteren met haar vetorecht, om de toetreding van Cyprus door te zetten.

Cyprus kon als gedeelde staat toegelaten worden tot de Europese Unie, als gevolg van Griekse chantage en verkeerde inschattingen van de EU-lidstaten. De lidstaten waren zich

bewust van de politieke onmogelijkheid van lidmaatschap van Cyprus, en zagen de gevaren die het importeren van een dergelijk conflict met zich mee kon brengen. Er werd echter voorbijgegaan aan de criteria van Kopenhagen, aan zorgelijke uitspraken van politieke leiders en aan het advies van nationale adviseurs. Toen de nationaal economische belangen van de lidstaten in gevaar werden gebracht door het dreigement van Griekenland om de samenwerking met Turkije en de toetreding van Midden- en Oost-Europese landen te blokkeren, gaven de lidstaten hun verzet op en lieten Cyprus toe tot de Europese Unie.

Uit de casus van Cyprus blijkt hoezeer de nationale belangen van de EU-lidstaten een rol spelen in de Europese besluitvorming. Het waren nationale belangen die Cyprus op de Europese agenda plaatsten, en nationale belangen die de lidstaten deed besluiten in te gaan op de dreigementen van de Griekse regering. En uiteindelijk was het Griekse nationale belang de motor achter de toenemende samenwerking met de Grieks Cyprioten en het lidmaatschap van de Republiek Cyprus.

## Literatuurlijst

---

- Azgin, Bekir, 'Comment II: The Cyprus Conflict – A case study for the EU or a headache?', in: Thomas Giegerich (ed.), *The EU Accession of Cyprus – Key to the Political and Legal Solution of an "Insoluble" Ethnic Conflict?* (Baden-Baden 2006)199-203.
- Brewin, Christopher, 'European Union perspectives on Cyprus accession', in: *Middle Eastern Studies* 36 no.1 (2000)21-36.
- Diez, Thomas, 'Conclusion. Cyprus and the European Union – an opening', in: Thomas Diez (ed.), *The European Union and the Cyprus conflict: Modern conflict, postmodern union* (Manchester 2002)210-238.
- Diez, Thomas, 'The European Union and the transformation of conflictual constitutional systems: the case of Cyprus', In: Thomas Giegerich (ed.), *The EU Accession of Cyprus – Key to the Political and Legal Solution of an "Insoluble" Ethnic Conflict?* (Baden-Baden 2006)219-232.
- Friis, Lykke, 'Looming shadows. The European Union's eastern enlargement and Cyprus', in: Thomas Diez (ed.), *The European Union and the Cyprus conflict: Modern conflict, postmodern union* (Manchester 2002)17-33.
- International Crises Group (ICG), 'The Cyprus Stalemate: What Next?', *Europe Report* no. 171 (2006).
- John, 'Cyprus, Malta and the European Community: Accession, association or partnership?', *European Union Studies Association (EUSA) biannual conference* (Washington 1993).
- Kochenov, Dimitry, 'Behind the Copenhagen facade. The meaning and the structure of the Copenhagen political criterion of democracy and the rule of law', *European Integration online Papers (EIoP)* 8 no. 10 (2004).
- Kochenov, Dimitry, 'EU enlargement law: history and recent developments: Treaty – Custom concubinage?', *European Integration online Papers (EIoP)* 9 no. 6 (2005).
- Kok, Wim, *Enlarging the European Union. Achievements and Challenges*, Report of Wim Kok to the European Commission. (2003)
- Ludlow, Peter, *The making of the New Europe. The European Councils in Brussels and Copenhagen 2002*. (Brussel 2004).
- Migdalovitz, Carol, 'Cyprus: Status of U.N. Negotiations and Related Issues', *Congressional Research Service (CRS) Report* (Washington 2006).
- Müftüler-Bac, Meltem, 'The Cyprus debacle: what the future holds' *Futures* 31 (1999) 559-575.
- Müftüler-Bac, Meltem, Aylin Güney, 'The European Union and the Cyprus problem 1961-2003', in: *Middle Eastern Studies* 41 no. 2 (2005) 281-293.



Princen, Sebastiaan, 'Europese Besluitvorming', in: Anna van der Vleuten (red.) *De bestuurlijke kaart van de Europese Unie* (Bussum 2007) 71-86.

Redmond, John, 'Cyprus, Malta and the European Community: Accession, association or partnership?', *European Union Studies Association (EUSA) biannual conference* (Washington 1993)

Tocci, Nathalie en Tamara Kovziridze, 'Cyprus' in: Bruno Coppieters et al., *Europeanisering en conflictoplossing, casestudies uit de Europese periferie*. (Gent 2004) 61-106.

Turkes, Mustafa, 'Cycles of transformation of the Cyprus Question', in: Nursin Atesoglu Güney (ed.), *Contentious issues of security and the future of Turkey* (Hampshire 2007) 159-172.

Yannis, A. Stivachtis, 'Greece and the Eastern Mediterranean region. Security considerations, the Cyprus imperative and the EU option', in: Thomas Diez (ed.), *The European Union and the Cyprus conflict: Modern conflict, postmodern union* (Manchester 2002) 34-53.

#### **Primaire bronnen:**

Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV), *De opstelling van de Europese Unie ten aanzien van Turkije 1959 – heden*, addendum bij advies no. 9 (1999).

Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV), *Naar rustiger vaarwater. Een advies over betrekkingen tussen Turkije en de Europese Unie*, no. 9 (Den Haag 1999).

Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV), *Turkije. De weg naar het lidmaatschap van de Europese Unie*, no. 37 (Den Haag 2004).

Council of the European Union, *Regulation on the conclusion of an agreement establishing an association between the European Economic Community and the Republic of Cyprus* no. 1246/73 (1973)

European Commission, *Composite Paper. Reports on progress towards accession by each of the candidate countries* (1998)

European Commission, *Composite Paper. Reports on progress towards accession by each of the candidate countries* (1999).

European Commission, *Strategy Paper* (2000).

European Commission, *Strategy Paper* (2001).

European Commission, *Strategy Paper* (2002).

European Commission, *The challenge of enlargement. Commission opinion on the application by the republic of Cyprus for membership* (Brussel 1993).

European Council Copenhagen, *Conclusions of the presidency 12 and 13 December 2002* (Kopenhagen 2002).

European Council Corfu, *Presidency Conclusions 25-25 June 1994* (Corfu 1994)

European Council Helsinki, *Presidency Conclusions 10-11 December 1999* (Helsinki 1999)

European Union, *Consolidated treaty on the European Union, as amended by the Treaty of Amsterdam* (2002).

European Union, *Treaty establishing the European Economic Community* (Rome 1957).

European Union, *Treaty on the European Union* (Maastricht 1992).

Secretary-General of the United Nations, *The comprehensive settlement of the Cyprus problem* (2004)

United Nations Security Council, *Resolution 774* (1992)

United Nations, *Treaty of Alliance between the Kingdom of Greece, the Republic of Turkey and the Republic of Cyprus*, United Nations Treaty Series 397 no. 5712 (1961).

United Nations, *Treaty of Guarantee*, United Nations Treaty Series 382 no. 5475 (1960).

### Overige bronnen:

Aartsen, J.J. van, Brief van de minister van Buitenlandse Zaken aan de voorzitter van de AIV prof. drs. R.F.M. Lubbers over het advies van de AIV uit 1999 (1999) [http://www.aiv-advies.nl/ContentSuite/template/aiv/adv/collection\\_single.asp?id=1942&adv\\_id=142&page=regeringsreacties&language=NL](http://www.aiv-advies.nl/ContentSuite/template/aiv/adv/collection_single.asp?id=1942&adv_id=142&page=regeringsreacties&language=NL).

Deschamps, Etienne, 'The accession of Greece', [http://www.ena.lu/accession\\_greece-2-6516](http://www.ena.lu/accession_greece-2-6516) (14 november 2009).

Ecevit's reply on the Lipponen Letter, in: Turkes, Mustafa, 'Cycles of transformation of the Cyprus question', in: Nursin Atesoglu Güney (ed.), *Contentious issues of security and the future of Turkey* Appendix 11.2 (Hampshire 2007)174.

The Lipponen Letter in: Turkes, Mustafa, 'Cycles of transformation of the Cyprus question' in: Nursin Atesoglu Güney (ed.), *Contentious issues of security and the future of Turkey* Appendix 11.1 (Hampshire 2007) 173.

United Nations Information Service 'Unique and historic chance to resolve Cyprus problem missed' (26 april 2004) <http://www.unis.unvienna.org/unis/pressrels/2004/sgsm9269.html>, (22 december 2009).

*Deze scriptie telt 11.635 woorden, exclusief voetnoten.*