Op zoek naar een nieuw verleden : Europese integratie in historisch perspectief = In Search of a New Past: European Integration in a Historical Perspective

Citation for published version (APA):

Patel, K. K. (2012). *Op zoek naar een nieuw verleden : Europese integratie in historisch perspectief = In Search of a New Past: European Integration in a Historical Perspective*. Kiran Patel.
<https://doi.org/10.26481/spe.20120920kp>

Document status and date:

Published: 20/09/2012

DOI:

[10.26481/spe.20120920kp](https://doi.org/10.26481/spe.20120920kp)

Document Version:

Publisher's PDF, also known as Version of record

Please check the document version of this publication:

- A submitted manuscript is the version of the article upon submission and before peer-review. There can be important differences between the submitted version and the official published version of record. People interested in the research are advised to contact the author for the final version of the publication, or visit the DOI to the publisher's website.
- The final author version and the galley proof are versions of the publication after peer review.
- The final published version features the final layout of the paper including the volume, issue and page numbers.

[Link to publication](#)

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal.

If the publication is distributed under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license above, please follow below link for the End User Agreement:

www.umlib.nl/taverne-license

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us at:

repository@maastrichtuniversity.nl

providing details and we will investigate your claim.

Download date: 26 Apr. 2023

Prof. Dr. Kiran Klaus Patel

Faculty of Arts and Social Sciences

Op zoek naar een nieuw verleden

Europese integratie in historisch perspectief

Op zoek naar een nieuw verleden

Europese integratie in historisch perspectief

Colophon

Design & print: Océ Business Services, Maastricht OBS 9161

De auteur bedankt Ton Brouwers, Vincent Lagendijk en Bart Luttkhuis voor hun vertaling van deze oratie, die oorspronkelijk in het Engels werd uitgesproken.

ISBN: 9789.0568.1140.45

NUR: 741

All rights reserved. No part of this publication may be reproduced, modified, stored in a retrieval system or made public without the prior written permission of the author or publisher.

Op zoek naar een nieuw verleden

Europese integratie in historisch perspectief

Oratie

Maastricht, 20 september 2012

Prof. Dr. Kiran Klaus Patel

Mijnheer de Decaan, beste collega's, kennissen en geïnteresseerden, lieve familie en vrienden,

Museum voor Communicatie, Den Haag

Precies dertig jaar geleden, in 1982, vierden de lidstaten van de Europese Gemeenschappen het 25-jarig bestaan van de Verdragen van Rome. Ter gelegenheid van de festiviteiten gaven verschillende lidstaten postzegels uit over een Europees thema. De jaren tachtig staan uiteraard niet bekend als een hoogtepunt van smaak – u herinnert zich vast *soaps* als *Dallas* en de vele slechte muziek – en veel mensen beschouwen de Europese integratie louter als een saai en technisch proces, maar deze postzegels zien er best aardig uit. Wie goed naar deze postzegels kijkt, ziet echter meteen dat er op dat moment nog geen symbolische of iconografische taal voor een verenigd Europa of de bijzondere band tussen de lidstaten bestond. En wie nog iets langer kijkt zal opmerken dat deze zegels toch iets met elkaar delen: ze bevatten namelijk allemaal hetzelfde vreemde symbooltje. Zelfs Europese integratie-experts valt niets te verwijten als ze het niet meteen herkennen, want het gaat om het symbool van het ‘Europees overleg van organisaties van posten en telecommunicatie’ (*Conférence européenne des administrations des postes et des télécommunications, CEPT*). Wat is de CEPT in hemelsnaam?

**European Conference of Postal
and Telecommunications Administrations**
- 48 European countries cooperating to regulate posts, radio
spectrum and communications networks

In de negentiende eeuw bestonden er in Europa al plannen voor meer samenwerking in de postsector en deze namen meer concrete vormen aan tegen het eind van de jaren veertig van de twintigste eeuw. In het rapport van de commissie Spaak uit 1956, een cruciale stap op weg naar de Verdragen van Rome, werden de post- en telecommunicatiediensten omschreven als ‘sectoren waarin snel actie geboden was’. De zes landen die meededen aan de onderhandelingen werden het echter niet eens

over een gezamenlijk beleid. In plaats hiervan werd de CEPT in het leven geroepen als een onafhankelijke non-gouvernementele organisatie, die aanvankelijk uit negentien landen uit West-Europa bestond en tegenwoordig uit ruim veertig landen.

Onze postzegels, deze kleine stukjes historisch materiaal, bevatten nogal wat informatie. Net als de EU vandaag was de Europese Gemeenschap (EG) in 1982 niet bevoegd om postzegels uit te geven, want dat recht bleef voorbehouden aan de lidstaten. Op aangeven van de CEPT gaven al haar leden gedurende dat jaar postzegels uit met als thema 'een gebeurtenis van historisch belang'. Omdat de CEPT meer lidstaten had

dan de EG, werd niet verwacht dat alle lidstaten aandacht zouden schenken aan de Verdragen van Rome uit 1957. Zo besloot België, toch een van de oorspronkelijke EEG-landen, om dat niet te doen – laat staan dat nieuwe lidstaten zoals Ierland of niet-lidstaten zoals Turkije de Verdragen van Rome met een zegel zouden herdenken. Dit gebrek aan eenheid verklaart bovendien waarom de vormgeving van de Italiaanse, Nederlandse of Franse postzegels zo verschillend is.

In institutioneel opzicht zit er een ironische kant aan het hele proces: de CEPT, een organisatie die het gevolg was van mislukte samenwerking tussen de zes oorspronkelijke EG-lidstaten, was nodig om het grootste succes ervan tot dan toe te vieren. Inhoudelijk gezien is het resultaat evenmin vrij van ironie: de landen die 1957 op een postzegel wilden herdenken, kwamen erachter dat er geen algemeen geaccepteerd symbool voor de Europese Gemeenschappen bestond. De huidige EU-vlag had in 1982 geen formele status. Het enige gemeenschappelijke symbool was dan ook het kleine CEPT-symbool, maar dat had verder weinig om het lijf.

Wat kunnen we hier uit leren? De kwestie maakt eens te meer duidelijk hoe fragmentarisch en kwetsbaar Europese integratie is geweest gedurende het grootste gedeelte van haar geschiedenis. De zoektocht naar een nieuw verleden, de herdenking van een mijlpaal in de geschiedenis van het naoorlogse Europa, bleek lastiger dan men zou verwachten. De EEG van begin jaren tachtig – van vóór de Europese Akte en het Verdrag van Maastricht – was een organisatie met beperkte

bevoegdheden, en een heel ander orgaan dan de huidige EU.

Belangrijker nog, de anecdote over de postzegels nodigt uit om de manier waarop we Europese integratiegeschiedenis schrijven ter discussie te stellen. In veel gevallen is het niet voldoende om enkel de interne institutionele mechanismen van de EG en hun wisselwerking met de lidstaten en met externe partners, zoals kandidaat-landen of de Verenigde Staten, te bestuderen. Men moet ook aandacht schenken aan de vele onderlinge banden met andere internationale organisaties, die de activiteiten van de EG hebben geïnspireerd, aangevuld of juist tegengewerkt. Door een dergelijke benadering wordt het streven van de EG in een ruimere geschiedenis van Europese, transatlantische en mondiale samenwerking geplaatst, en ook in een langere tijdsspanne. Daarom moeten we niet alleen een 'intrinsiek' perspectief gebruiken. Veel kenmerken van de EG/EU kunnen alleen begrepen worden indien geplaatst in een ruimer historisch perspectief en tegen de achtergrond van deze andere ontwikkelingen.

Tot op heden, zo wil ik hier betogen, zijn de geschiedschrijving en de belangrijkste onderdelen van het interdisciplinaire onderzoek over Europese integratie te EU-centrisch gebleven. Volgens deze lezing kwam het integratieproces, na diverse valse starts zoals in het geval van de Raad van Europa (CoE), pas echt op gang door de vorming van de Europese Gemeenschap van Kolen en Staal (EGKS) en de EG. In veel studies van historici wordt impliciet aangenomen dat het internationale toneel vrij leeg was toen de Europese integratie nog in de kinderschoenen stond. Bovendien gaat men er veelal van uit dat de voornaamste keuze die het verdere traject van de EG zou bepalen, betrekking hield op het behoud van soevereiniteit op het nationale niveau, dan wel de overheveling ervan naar het niveau van de Europese Gemeenschappen. Ik wil u echter laten zien dat de geschiedenis van de EG beter dient te worden ingebed in een breder kader van internationale organisaties. Diverse aspecten van de EG waren ook minder innovatief en minder scherpomlijnd dan in traditioneel onderzoek naar voren komt, en dit wordt eveneens alleen zichtbaar als we onze blik op het aantal actoren en plaatsen van handeling verbreden.

Dit wil ik vandaag graag nader uitwerken door eerst in te gaan op de verschillende manieren waarop de pogingen tot integratie binnen de EG waren ingebed in en verbonden met andere fora op het internationale

toneel. In het tweede gedeelte beoordeel ik het vermeende *sui generis* karakter van de EC in het licht van dit ruimere perspectief. Tot besluit wil ik een en ander kort samenvatten, gevolgd door een paar woorden van dank, waarna het tijd is voor de borrel.

I. Het inbedden van de Europese integratie

Dit brengt mij tot het eerste gedeelte, te omschrijven als 'Het inbedden van de Europese integratie'. Andere organisaties ontwikkelden reeds vormen van samenwerking over talloze kwesties, ruim voordat de EG in het leven werd geroepen. In de jaren vijftig bereikten internationalisering en mondialisering al een zodanige omvang dat West-Europese natiestaten allesbehalve in zichzelf besloten entiteiten waren. In veel gevallen moesten de actoren zelfs kiezen welke van de diverse Europese of internationale oplossingen hen het meeste voordeel zou bieden. Het is in dit verband veelzeggend dat tussen 1951 en 1960 het aantal internationale organisaties groeide van 832 naar 1255. De voornaamste geografische oriëntatie van deze organisaties was het Noord-Atlantische gebied, waardoor vooral West-Europa een regio werd met een grote dichtheid aan internationale fora. Vanaf hun ontstaan waren de Europese Gemeenschappen dan ook ingebed in een divers en fijnmazig netwerk, dat de verschillende West-Europese landen zowel met elkaar als met hun goedgezinde hegemoon, de Verenigde Staten, verbond.

Deze context wordt zeker onderkend, maar meestal vooral als een statische en structurele factor die het Europese integratieproces faciliteert. De inbedding van de EG in een breed scala aan andere organisaties heeft echter wel degelijk geleid tot verschillende vormen van contact en communicatie, die ik nu nader wil duiden.

De Europese Gemeenschappen waren relatief kwetsbare laatkomers in een reeds hecht verweven regio en dit feit verklaart deels waarom zij bepaalde taken en bevoegdheden niet op zich namen. De transportsector is een goed voorbeeld van wat ik een '*playoff* situatie' zou willen noemen (een situatie waarin er maar één speler als winnaar uit de bus kan komen). Hoewel de ontwikkeling van een Gemeenschappelijk Transportbeleid in het EEG-verdrag was vastgelegd, werd het project tot de jaren negentig in de ijskast gezet. Om deze reden wordt het vaak

Rails at Wien Westbahnhof, photo by Vincent Lagendijk

gezien als een mislukking van de Europese integratie in de periode vóór Maastricht. Deze interpretatie is echter problematisch. De Economische Commissie voor Europa van de VN, de OESO en de Raad van Europa namen immers al jaren vóór de onderhandelingen over de Verdragen van Rome het initiatief tot overleg over samenwerking in Europa op transportgebied. Dit leidde in 1953 tot de oprichting van het Europese Overleg van Ministers van Transport (European Conference of Ministers of Transport, ECMT) door zestien West-Europese landen. De ECMT had geen supranationale ambities en bleef een intergouvernementeel en hoofdzakelijk technisch orgaan bemand door experts uit de sector. Toen in de EEG begin jaren zestig de onderhandelingen over een Gemeenschappelijk Transportbeleid gebaseerd op de Verdragen van Rome steeds serieuzer werden, verklaarde de ECMT herhaaldelijk dat hun platform voldoende ruimte bood als kader voor de te bespreken kwesties. De Europese Commissie toonde echter weinig initiatief om deze concurrent tegemoet te treden, dan wel met succes uit te dagen, en het zou uiteindelijk tot de jaren negentig duren voordat het Gemeenschappelijk Transportbeleid gestalte begon te krijgen.

Typologie van de verhouding van de EC/EU tot andere internationale organisaties

Beginpunt (bevoegdheden of aspiraties)	Wijze van interactie	Mogelijke institutionele uitkomst(en)	Voorbeelden
(Potentiële) overlap met alternatieve fora	Playoff	Marginalisering of groei van competenties en legitimiteit	Transport (ECMT)
	Concurrentie	Taakverdeling	Handel (EFTA)
Relatief ontbreken van alternatieven	Weinig interactie	Sterke EC/EU-competentie	Landbouw (CAP)
Onderscheidenheid, rolmodel	Aanpassing en bevordering	Gedeeltelijk samengaan	Cultuur (CoE)
		Samenwerking	Milieu (UNESCO, CoE)
Inbedding in een grotere organisatie	Opname	Bijdrage	Handel (GATT), Veiligheid (CSCE)

Deze typologie doet uiteraard niet helemaal recht aan de werkelijkheid. Transportintegratie ging ook gepaard met andere kenmerken, vooral als men kijkt naar de meer recente periode. De typologie dient hier dan ook slechts als oriëntatiepunt.

Hoewel een beleidsdomein als transport binnen het integratieproces marginaal is gebleven, niet in het minst vanwege het bestaan van werkbare alternatieven, was er ook sprake van openlijke concurrentie tussen organen. Het bekendste voorbeeld is de Europese Vrijhandelsassociatie (EFTA), een samenwerkingsverband van zeven West-Europese landen als alternatief voor de EEG. Hoewel de EFTA door de EG zou worden overvleugeld, is er ook vandaag nog altijd een overblijfsel van de oorspronkelijke EFTA actief parallel aan maar ook verbonden met de EU. In de loop der tijd is daarom ten aanzien van transport als beleidsdomein het ideaalmodel van concurrentie geleidelijk naar een *playoff*-situatie verschoven.

Door zulke ontwikkelingen komen beleidsdomeinen waarin de EG een belangrijke rol wist te verwerven eveneens in een nieuw licht te

staan, zoals bijvoorbeeld bij landbouw (CAP). Na te zijn opgenomen in het EEG-verdrag van 1957, begon landbouwintegratie onder vrijwel dezelfde omstandigheden als transport, met structurele spanningen en bestaande nationale wetgevingen als knelpunten. Hoewel net als bij transport serieuze en nauwgezette onderhandelingen tussen de zes lidstaten pas werden geïnitieerd nadat het verdrag was geformuleerd, zou het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid in de daaropvolgende tien jaar uitgroeien tot de belangrijkste pijler van de EEG. Voor landbouw bestond er geen levensvatbaar alternatief voor een EG-oplossing, zoals met de ECMT wel het geval was in de transportsector.

© Peipen, Dreamstime.com

In al deze gevallen leidde de veelheid aan organisaties uiteindelijk tot een zekere taakverdeling tussen de Europese Gemeenschappen en andere internationale organisaties. Dit was veelal niet het gevolg van rationele keuzes, maar van ingewikkelde onderhandelingen tussen nationale, transnationale en internationale actoren.

De EG heeft echter in andere constellaties rechtstreeks baat gehad bij ontwikkelingen in andere internationale contexten, en kon haar positie er door versterken. Het huidige symbool van de EU, de vlag, heb ik al genoemd. Het is interessant dat die

vlag eerst werd ontwikkeld voor de Raad van Europa, die de vlag in zijn huidige vorm in 1955 aannam. Zo'n dertig jaar later, in 1986, hebben alle EG-instituten dit symbool overgenomen. Hoewel dit feit vaak terloops wordt gememoreerd, is het bijzonder opmerkelijk. Dat een moderne organisatie het herkenningsteken van een andere instelling overneemt,

komt nauwelijks voor. Tegenwoordig wordt de vlag, bijna zestig jaar na de creatie ervan en bijna dertig jaar na het overnemen ervan door de EG, vaker geassocieerd met de EU dan met de Raad van Europa, vermoedelijk omdat de EU gewoon van groter belang is geworden en het embleem vaker gebruikt.

Afgezien van het 'lenen' van symbolen zijn synergie en selectieve aanpassing in het bijzonder van belang op gebieden waarop de EG in toenemende mate een rol heeft verworven, veelal zonder een formele verdragsbasis. Blijven we bij de relatie van de EG tot de Raad van Europa, dan is cultuurbeleid een goed voorbeeld. In diverse gevallen heeft de EG de ervaring van de Raad van Europa gebruikt als referentiepunt en inspiratie voor de eigen programma's, met name op het gebied van erfgoed. Het concept van Europees cultureel erfgoed zoals ontwikkeld door de Raad van Europa werd verder uitgewerkt door de EG en gebruikt als rechtvaardiging van haar eerste stappen op cultureel gebied tijdens de jaren zeventig. De twee instellingen werken tegenwoordig vaak samen, waarbij de Raad van Europa het voortouw neemt op inhoudelijk gebied. Omdat cultuurbeleid een ondergeschikt aspect van EU-integratie is gebleven, is een dergelijke synergie cruciaal voor de activiteiten van de EU.

Iets vergelijkbaars geldt voor andere beleidsdomeinen, zoals het geleidelijke ontstaan van het EG-milieubeleid tijdens de jaren zeventig, of voor de EU-activiteiten op het gebied van de gezondheidszorg, vooral sinds de jaren negentig.

De formele EG-deelname in bredere internationale organisaties verdient bijzondere aandacht, zoals de economische discussies in het kader van GATT en de onderhandelingen over veiligheid en mensenrechten in het 'Conferentie over Veiligheid en Samenwerking in Europa' (Conference on Security and Cooperation in Europe, CSCE). In beide gevallen bracht de EG in de jaren zestig en zeventig een helder standpunt naar buiten, op grond van geëigende EG-mechanismen dan wel van de Europese Politieke Samenwerking als instrument van buitenlands beleid van de EG-lidstaten. Dit laatste was in 1970 gecreëerd, maar werd pas veel later formeel binnen het EG-kader opgenomen.

Al deze aspecten verwijzen naar het belang van een nadere contextualisering van de Europese integratie. De aanzet tot discussies

werd vaak gegeven in een hele reeks fora, zoals in de VN, de OESO, de Raad van Europa en zelfs de NAVO, maar ook in meer gespecialiseerde onderorganisaties of onafhankelijke organen. Steeds opnieuw was de EG een laatkomer en geen pionier, en slechts in bepaalde gevallen trok zij dan het initiatief naar zich toe. Haar agenda en ontwikkeling volgden aldus niet alleen uit onderhandelingen tussen haar lidstaten, maar ook uit haar contacten en communicatie met andere internationale organisaties.

De precieze rol van de EG varieert uiteraard van geval tot geval. Zij moest vaak wedijveren met rivaliserende claims om ruimte voor zichzelf te scheppen, wat heeft geleid tot de marginalisering van een bepaalde groep actoren of tot een verdeling van taken. Een gebrek aan organisatorische alternatieven op het internationale niveau leidde daarentegen soms tot krachtige EG-bevoegdheden. In een derde scenario werd een andere, specifieke organisatie als rolmodel beschouwd, resulterend in selectieve aanpassing of zelfs gedeeltelijke samenvoeging, en soms ook samenwerking. Ten slotte onderkende de EG het belang van het leveren van een bijdrage aan grotere organisatorische kaders zoals GATT. Door zo'n bijdrage kreeg zij meer slagkracht en won zij gaandeweg aan geloofwaardigheid en legitimiteit.

Jean Monnet, Credit © European Union, 2012

Transnationale actoren, ofwel andere actoren dan landen zoals ngo's of nog minder formele netwerken die naast formele internationale organisaties in overvloed op het internationale toneel te vinden zijn, hebben vaak cruciale bijdragen geleverd aan de gedachtewisseling tussen de EU en andere internationale organisaties. Zij fungeerden niet slechts als liaison tussen lidstaten en de EG zoals in veel van het bestaande onderzoek wordt aangegeven, maar ook als smeermiddel of juist als blokkade van onderlinge contacten tussen internationale organisaties. Zo zijn netwerken als Jean Monnets Actiecomité voor de Verenigde Staten van Europa, de Bilderberggroep of transnationale partijsamenwerking van invloed geweest op de Europese samenwerking, zowel binnen de EG-context als daarbuiten. Over het

algemeen hebben zulke netwerken een driedelige rol vervuld. Ten eerste hebben zij steeds opnieuw politieke samenwerking en integratie mogelijk gemaakt en gestimuleerd door het delen van informatie en het opbouwen van onderling vertrouwen – niet alleen tussen leden binnen institutionele settings, maar ook tussen Europese en mondiale organisaties, want de meeste van deze politieke netwerken waren niet EU-centrisch. Ten tweede hebben zulke netwerken bijgedragen aan de socialisering van nieuwe leden in de Europese of internationale politiek, hetzij na generatieverschuivingen of door uitbreidingsrondes. Ten derde hebben transnationale fora bijgedragen aan de formulering van gemeenschappelijke beleidsdoeleinden.

Op deze wijze hebben transnationale actoren niet alleen het contact tussen de EG en andere internationale arena's geïnitieerd en verstevigd, maar ook bijgedragen aan verschillende vormen van onderlinge interactie tussen instituties, zoals beschreven in bovenstaande typologie. Tegelijkertijd hebben deze actoren zich opengesteld voor verandering door hun inbedding in een grotere, internationaal georiënteerde wereld. Landbouw is opnieuw een goed voorbeeld. Al was er in de jaren vijftig geen internationale organisatie die de EG en haar ambitie om de sector te integreren naar de kroon kon steken, er bestond een

Sicco Mansholt, Credit © European Union, 2012

dicht netwerk van transnationale boerenorganisaties, vooral lobbies van producenten. Na 1957, toen het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid vorm kreeg, hebben de Commissie en vooral de Commissaris voor landbouw, Sicco Mansholt, de sector aangemoedigd om een specifiek op de omvang van de zes EEG-lidstaten gerichte lobby op te zetten. Dat zou immers de onderhandelingen met belanghebbenden vergemakkelijken.

In dit verband werd in 1958 het Comité des organisations professionnelles agricoles (COPA) opgericht, dat zou uitgroeien tot een belangrijke speler, terwijl de Confédération Européenne de l'Agriculture (CEA) met haar veel grotere geografisch bereik aan relatief belang zou inboeten.

Naast zulke vormen van hergroepering heeft Europese integratie ook geleid tot vormen van gelijktijdige wederzijdse ontwikkeling ('co-constructie') tussen internationale en transnationale actoren. Het Europese recht is een goed voorbeeld van deze subtiële dynamiek. Zo reiken de bevoegdheden van het Europese Gerechtshof (European Court of Justice, ECJ) veel verder dan die van de juridische tak van een doorsnee internationale organisatie, en men dient het ECJ dan ook te beschouwen als de voornaamste verdediger van supranationale constitutionaliteit. Deze rol werd echter allerm minst vooraf bepaald. In de Verdragen van Rome werd de creatie van een constitutionele orde eerder afgehouden, en men opteerde in plaats daarvan voor een model dat was gebaseerd op klassieke internationale overeenkomsten. Pas vanaf eind jaren vijftig begon de juridische dienst van de Europese uitvoerende macht het idee van meer omvattende competenties voor het ECJ te bevorderen. Recent onderzoek over deze kwestie heeft aangetoond dat de juridische dienst heeft bijgedragen aan de vestiging van maatschappen van Europees recht in verschillende landen in het begin van de jaren zestig en aan de oprichting van een transnationale koepelorganisatie, de *Fédération internationale pour le droit européen* (FIDE). Het was ook de juridische dienst die specifieke onderwerpen voor FIDE-congressen aandroeg, en aldus werd zorgvuldig de basis gelegd voor de strijd om de verruiming van de juridische bevoegdheden van de EEG. Dit was de achtergrond voor de eerste grote uitspraak van het ECJ, *Van Gend en Loos* uit 1963. De details van deze juridische strijd rond het Nederlandse distributiebedrijf zijn hier verder niet van belang. Het gevolg van de uitspraak van het Europese Hof was echter het beginsel van het directe effect van zijn uitspraken. Een netwerk van experts was nu bereid steun en legitimiteit te verlenen aan deze baanbrekende uitspraak, en zonder die steun was de zaak *Van Gend en Loos* niet het succes van het ECJ geworden dat het zou blijken te zijn.

Samen laten deze voorbeelden zien dat transnationale actoren moeten worden toegevoegd aan de wereld van het internationalisme waarin de EG was ingebed. Zij hebben niet alleen de verbanden tussen de Gemeenschappen en hun lidstaten verstevigd, zoals wordt benadrukt in het bestaande onderzoek. Zij hebben ook connecties tussen diverse internationale organisaties op actieve wijze mogelijk gemaakt en versterkt, wat op zijn beurt heeft bijgedragen aan nieuwe hergroeperingen en processen van 'co-constructie' onder deze actoren.

Op grond van dit eerste deel van mijn rede kan samenvattend worden gesteld dat ik hier geen algemene theorie naar voren wil schuiven die kan aangeven onder welke omstandigheden en in welke constellaties de EG of de EU nieuwe bevoegdheden heeft verworven of zal verwerven. Daarvoor is meer onderzoek nodig en het is vermoedelijk geen verrassing als ik u vertel dat ik me daaraan in de komende jaren wil gaan wijden. Hoewel er nog veel onduidelijk is, wil ik vandaag al wel betogen dat met het oog op het verleden een bepaald resultaat niet slechts werd bepaald door nationale belangen of de rol van EU-organen in de onderhandelingsprocessen. Ook de beschikbaarheid van alternatieven op het niveau van internationale en transnationale organisaties was van belang, zoals evenzeer geldt voor activiteiten die mogelijk werden door synergie of juist door onderlinge concurrentie.

II. *Sui generis* of synecdoche? Historisering van de Europese Gemeenschappen

Dit brengt mij tot het tweede deel van mijn betoog. Inbedding van de geschiedenis van de EG in een ruimer landschap van internationale en transnationale organisaties roept de volgende vraag op: is de EG een geval apart? Tegenwoordig is de EU uiteraard een sterke en erkende machtsfactor. Maar voor de eerste decennia is het beeld minder duidelijk, want de competenties van de gemeenschap bleven beperkt en waren hoofdzakelijk gericht op de economie. De EG was alleen in bepaalde details anders dan andere technische organisaties zoals de Raad van Europa, de OESO of de Economische Commissie voor Europa van de VN (UNECE). De EG had minder lidstaten dan die andere organen en de reikwijdte van haar beleidsdomeinen was beperkter dan die van bijvoorbeeld de Raad van Europa. Wie echter de balans van de Europese Gemeenschappen zou opmaken, krijgt een wisselend beeld te zien. Zo hadden slechts weinig beleidsmaatregelen van de EGKS aantoonbaar effect. En niet lang na haar oprichting bleek ook Euratom, het project dat in eerste instantie belangrijker werd geacht dan de Gemeenschappelijke Markt, haar ambitieuzere doelstellingen te moeten opgeven. Waardoor waren de Europese Gemeenschappen dan een geval apart?

Veel experts zullen beweren dat de EG altijd anders is geweest dan andere regionale organisaties vanwege de supranationale elementen die haar tot een creatie *sui generis* hebben gemaakt. Op dit punt leidt nadere

analyse evenwel tot een ander beeld. De EGKS was feitelijk slechts deels supranationaal, en binnen EG-verband raakten supranationale elementen zelfs meer vermengd met intergouvernementele componenten. Met andere woorden, de EU is tot op heden een hybride creatie.

Waren de EGKS en de Europese Gemeenschappen wel de eerste instituties met supranationale elementen? Want dat is het standaardverhaal dat we gewoonlijk te horen krijgen. In de meest recente literatuur wordt gewezen op eerdere instituties met supranationale juridische componenten: de Brusselse Suikervereenkomst van 1902 en, nog veel eerder, het Frans-Duitse Octrooiverdrag van 1804 voor regeling van de Rijnscheepvaart. Deze voorbeelden laten zien dat men in de negentiende eeuw al processen van Europese integratie met een supranationale dimensie tegenkomt.

In de discussies van de jaren vijftig en zestig werd niet naar deze antecedenten verwezen. In plaats daarvan beklemtoonden vooral de actoren van de nieuwe instituties met supranationale ambities

Walter Hallstein

de absolute nieuwheid van de situatie. Jean Monnet, bijvoorbeeld, legde nadruk op de 'caractère sans précédent de cette institution' met betrekking tot de Hoge Autoriteit van de EGKS, en Walter Hallstein, de eerste voorzitter van de Europese Commissie, beschreef de EEG als een creatie 'sui generis, een nieuwe soort

politiek dier', dat hij strikt onderscheidde van alle bestaande vormen van samenwerking in Europa en daarbuiten. In dit geval impliceerde de zoektocht naar een nieuw verleden het doorsnijden van de band met eerdere organisaties op grond waarvan men het uitzonderlijke en unieke karakter van de EG zou kunnen betwijfelen.

Tegen deze achtergrond zou ik willen betogen dat de EG niet zozeer een geval apart was vanwege haar feitelijke bevoegdheden of institutionele uniekheid. Van groter belang was de manier waarop de EG zichzelf heeft gestileerd, deels door hoge verwachtingen te scheppen. Kort samengevat hebben de Gemeenschappen sinds de tijd van de EGKS veel nadruk gelegd op hun expliciet verwoorde wil om anders te zijn dan alle andere internationale en transnationale organisaties, om zich te onderscheiden door een nieuw perspectief op Europa. In plaats van

zich bezig te houden met technische details betreffende zachte kolen en harde tarwe, claimden de Gemeenschappen dat zij *de* Europese oplossing waren voor de meest urgente problemen van die tijd. Door de EG gelijk te stellen aan 'Europa', werd voor het gemak de inbedding ervan in grotere Europese en Noord-Atlantische beleidsstructuren over het hoofd gezien, zoals ook geldt voor de eruit voortvloeiende synergie.

Laat me een paar voorbeelden geven. Tijdens de openingsbijeenkomst van de Gemeenschappelijke Vergadering van de EGKS in september 1952 was het Italiaanse lid Antonio Boggiano-Pico de eerste spreker. In een vrij lange toespraak verwees hij nauwelijks naar staal of steenkool, maar wel beklemtoonde hij het belang van de gelegenheid voor de opbouw van een verenigd Europa. Toen *Time Magazine* in 1962 Jean Monnet op de cover plaatste – een privilege dat doorgaans alleen voor de absolute top van de wereldpolitiek is weggelegd – had dit weinig te maken met zijn formele rol: op dat moment bekleedde hij geen enkele functie van belang. Hij had de eer voor een deel te danken aan zijn eerdere prestaties, maar vooral aan de enorme hoop en verwachting die met zijn projecten werden geassocieerd. De vereenzelviging van de EEG met Europa als

geheel klinkt zelfs op uit Turkse bronnen uit de jaren zestig, toen het land een associatieovereenkomst met de EEG sloot. In 1963 beweerde de Minister van Buitenlandse Zaken, Feridun Cemal Erkin, dat de overeenkomst een belichaming was van 'de doelstelling van de Turkse Republiek om zich te voegen bij Europa en de standaard van beschaving die zij vertegenwoordigt'. Het Turkse begrip van de NAVO, de OESO of de Raad van Europa was echter allerm minst op een dergelijke beschavingslogica geïnspireerd.

Over het algemeen waren de federalisten erop uit om de vroege Gemeenschappen te zien als een springplank naar een Verenigde Staten van Europa. Gaullisten waren daarvoor juist bang – maar in hun ogen vielen de gemeenschappen eveneens volledig samen met 'Europa'. De Gaulle zelf legitimeerde in 1963 zijn veto tegen Britse toetreding met verwijzing naar Frankrijks belang om de EG 'une construction proprement européenne' te laten blijven. Het is duidelijk dat de aard

en toekomst van de EG uiterst controversieel bleven, terwijl de concrete verwachtingen sterk uiteenliepen. Nochtans waren velen het erover eens dat het om een uniek en visionair project ging – ten goede of ten slechte.

Tegen deze achtergrond werd de EG in toenemende mate geïdentificeerd met twee *grand récits*: vrede en welvaart. De EG heeft zonder twijfel aan beide bijgedragen, maar de details zijn veelzeggend. Zij veronderstelde vrede in West-Europa maar genereerde deze evenzeer. Tegelijkertijd was de EG een product van en deelnemer aan de confrontaties van de Koude Oorlog. Als de Cubaanse raketcrisis van 1962 tot de Derde Wereldoorlog had geleid en als er daarna nog geschiedschrijving zou hebben bestaan, dan zou de West-Europese integratie daarin zeker fungeren als een (geringe) factor in de verklaring van de oorzaken van de oorlog. Wat betreft welvaart is verrassend weinig goed economisch onderzoek verricht ten aanzien van de effecten van de EEG. Bovendien zijn geleerden het er niet over eens of deze institutie de economische groei van afzonderlijke lidstaten, de institutie als geheel of de wereldeconomie heeft mogelijk gemaakt of juist heeft vertraagd. In dit verband was de EG eerder een symbool van vrede en welvaart dan dat zij kon claimen daarvan de voornaamste oorzaak te zijn.

Dit is wat ik het 'synecdochisch' karakter van het EG-integratieproces zou willen noemen. Een synecdoche is een stijlfiguur waarbij een bepaald woord wordt gebruikt om naar een grotere entiteit te verwijzen; men verwijst bijvoorbeeld naar twintig zeilen en men bedoelt twintig schepen, of naar Coke als aanduiding voor alle soorten cola. In deze zin kreeg een verwijzing naar de Gemeenschappen steeds vaker Europa als betekenis, een veel grotere en meer veelzijdige entiteit.

Pas aan het eind van de jaren zestig of begin jaren zeventig begon de politieke realiteit meer aan te sluiten bij een aantal van deze verlangens naar grandeur. Na de eerste uitbreidingsronde, de creatie van de Europese Raad, het gaandeweg verkrijgen van nieuwe bevoegdheden, en de turbulentie en aardverschuivingen in de transatlantische wereld werd duidelijk dat de Europese Gemeenschappen zich hadden gevestigd als het voornaamste forum van Europese samenwerking. Volgens het zelfbegrip van de Gemeenschappen was de status-quo van het *acquis* eenvoudig niet voldoende; om Europa volledig te vertegenwoordigen waren er steeds verdere stappen nodig.

De Gemeenschappen zijn ongetwijfeld het resultaat van zakelijke

onderhandelingen tussen de lidstaten. Maar zij werden ook een projectiescherm voor hoop en grotere ambities. Hoewel overdrijving en verheerlijking vaste onderdelen van de politiek zijn, was de kloof tussen politieke bevoegdheden en effecten aan de ene kant en zelfstilering (*self-fashioning*) aan de andere kant vooral aanzienlijk in het geval van de Gemeenschappen. Dit is al evident in de Schuman-verklaring uit 1950. Daarin wordt beklemtoond dat 'Europa' niet in één keer zal worden gerealiseerd, en de geplande EGKS was zonder twijfel bedoeld als een eerste en cruciale stap in die richting. Voortbouwend op zulke discursieve strategieën is de EG er gaandeweg in geslaagd om de idee van Europa te monopoliseren tegenover organisaties als de OESO of de Raad van Europa, waarmee op alledaags niveau zoveel werd gedeeld. Het zou echter decennia duren voordat de EG door zowel voorstanders als critici als de voornaamste, zo niet de enige, politieke vertegenwoordiging van Europa werd gezien. Het is tegen deze achtergrond dat politieke actoren, de media en de burgers de EU meer en meer zijn gaan associëren met Europa als geheel.

III. Conclusie

Uit het bovenstaande concludeer ik dat de verruiming van het blikveld van onze analyse naar een meer omvattend of zelfs een mondiaal perspectief op Europese integratie verschillende implicaties heeft. In de eerste plaats moet men de uitdagingen en moeilijkheden daarvan niet onderschatten. De leidende school van diplomatieke geschiedenis – nadruk leggen op onderhandelingsprocessen tussen lidstaten en de nieuwe EG-instituties – had goede redenen om dat thema te kiezen. Archiefonderzoek op diverse locaties in meer dan één land is ingewikkeld en tijdrovend, en het erbij betrekken van andere vormen van internationale samenwerking vergt bovendien meerdere analyseniveaus. Anderzijds biedt het feit dat veel EG-centrisch onderzoek reeds is verricht mogelijkheden om onze aandacht op het grotere plaatje te richten. Voor een eerste aanzet daartoe kan men denken aan ontginning van de nog weinig gebruikte archieven van organisaties als de Raad van Europa of de OESO. Het is niet mijn intentie om uit te gaan van één concept of een bepaalde methodologie als basis voor mijn onderzoeksmatige overwegingen. Systematische vergelijking zal bijdragen aan de analyse van overeenkomsten en verschillen tussen diverse instituties. Transnationaal onderzoek, met zijn aandacht voor overdracht van competenties en

de daaraan gerelateerde obstakels, kan bijdragen aan ons inzicht in productieve aanpassingsprocessen van de ene institutionele setting naar de andere. Dit onderzoek draagt eveneens bij aan het voorkomen van een simplistisch begrip van overname- of diffusieprocessen. In veel gevallen zal het van belang zijn om in te zoomen op de bemiddelaars tussen de verschillende organisaties. Dat zijn soms ambtenaren, maar vaak zullen experts en transnationale fora meer aandacht verdienen vanwege hun rol als liaison tussen diverse organen en vanwege de legitimiteit die hun werk heeft toegevoegd aan officiële instituties en hun keuzes.

In de tweede plaats impliceert dit een wending naar meer zelfreflectie in Europese Studies, en bijgevolg meer bewustzijn van het feit dat wetenschappers geen neutrale waarnemers zijn van de politieke processen die zich voor hun ogen voltrekken. Onze zoektocht naar een nieuw verleden moet worden gecomplementeerd door meer aandacht te besteden aan de verhalen en processen rond de zelfstiling en legitimatie van Europese vereniging, zonder slechts interpretatieve patronen uit het verleden te imiteren.

Tegen deze achtergrond vraagt een wending naar meer zelfreflectie om interdisciplinaire samenwerking tussen de verschillende disciplines die zich met Europese integratie bezighouden. Omdat politicologen en anderen ook kritischer zijn geworden over de *sui generis* karakterisering van de EU en haar nu soms omschrijven als slechts een vorm van bestuur op meerdere niveaus (*multi-level governance*), is zulke samenwerking eenvoudig te realiseren. Dit kan door aan te haken bij het mainstream onderzoek over de 'wending naar *governance*', bij de tak die Europese integratie als een vorm van gouvernementaliteit in Foucaultiaanse zin interpreteert, of bij de recente belangstelling voor diffusieprocessen die zich uitstrekken tot buiten de EU. Geschiedenis kan daarbij een belangrijke rol vervullen omdat men in deze discipline in het bijzonder gevoelig is voor het aanbrengen van kritische afstand tussen enerzijds de interpretatieve patronen en wereldbeschouwingen van de onderzochte actoren en anderzijds de eigen onderzoeksambities.

In de derde plaats is het synecdochisch karakter van het integratieproces dat ik in mijn lezing heb geschetst van grote relevantie voor de crisis waarin we ons vandaag bevinden. Ondanks al het gekibbel over nationale belangen heeft het integratieproces de neiging geschraagd om aan

inhoud gerelateerde zaken, vooral op economisch gebied, als secundair te beschouwen zolang zij het overkoepelende doel van de opbouw van Europa dienen. Er zijn hier talloze voorbeelden te geven. Men kan denken aan de creatie van de euro als de directe voorgeschiedenis van onze crisis. Het temmen van het verenigde Duitsland vormde een drijvende kracht achter Economische en Monetaire Unie – overigens niet alleen voor de partners van Bonn en Berlijn, maar ook binnen de eigen politieke elite van het land. Een ander voorbeeld is de Duitse steun aan de roep van Italië om deel te nemen aan de eurogroep tijdens de cruciale onderhandelingen van 1998. Die steun werd veeleer bepaald door Kohls pro-integratie credo dan door economische data. Een dergelijke veronachtzaming van de concrete inhoud ten gunste van algemene hoop en verwachting was misschien uiterst productief zolang de bevoegdheden van de Gemeenschap gericht bleven op kwesties van secundair belang. Dit was het geval in de jaren zestig, toen de EEG neerkwam op de Gemeenschappelijke Markt, het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid, en een ego dat heen en weer werd geslingerd tussen onrealistische aspiraties en pijnlijke nederlagen. Gezien de bepalende rol die de EU tegenwoordig voor het economische lot van haar lidstaten, Europa en de wereldeconomie op zich heeft genomen, zal zo'n perspectief niet meer volstaan.

In de vierde plaats, ten slotte, moeten we het decentreren van de EG niet zien als een geval van het kind met het badwater weggooien. Ondanks het pleidooi voor een drukker bevolkt toneel bij de transnationale en internationale platforms, zal de EG onze bijzondere aandacht blijven opeisen. De reden hiervoor is niet zozeer haar *sui generis* karakter op zich, maar de manier waarop haar brede ambities in de loop der tijd zijn onderhandeld en veranderd. In plaats van onze verhalen te laten bepalen door akkoorden tussen lidstaten of het aanhoudende streven een oorspronkelijk program te verwezenlijken, moeten we ons richten op de fascinerende geschiedenis van hoe een bijzonder kwetsbare laatkomer op het toneel van de internationale politiek niet alleen steeds meer bevoegdheden wist te verwerven, maar ook interne legitimiteit, externe erkenning en de macht om discussies en activiteiten te entameren – als de meest bepalende criteria van haar actor-status. Tegelijk moet duidelijk zijn dat ook een ruime blik hoofdzakelijk slechts gericht kan zijn op een vrij kleine politieke en economische elite, die zich veelal afstandelijk opstelt tegenover de alledaagse zorgen van gewone mensen. De synecdochische verleiding van de EG kreeg ook vooral

gestalte in zulke exclusieve kringen, terwijl veel anderen de Europese integratie als afstandelijk en technocratisch waarnamen, en haar vaak gewoon besloten te negeren. Door de aanhoudende crisis in de Eurozone is duidelijk geworden dat op dit moment niemand zich die luxe meer kan veroorloven. De EU is er met andere woorden eindelijk in geslaagd – ten goede of ten slechte – de aandacht op te eisen die haar voorgangers zo graag wilden krijgen.

IV. Dankwoord

Het dankwoord dat aan het eind van Nederlandse inaugurele redes altijd zo prominent aanwezig is. Het is een van de vele tradities die dit land zo aantrekkelijk maken.

Het College van Bestuur van de Universiteit Maastricht en het bestuur van de Faculteit der Cultuur- en Maatschappijwetenschappen ben ik zeer erkentelijk voor het in mij gestelde vertrouwen, blijkend uit mijn benoeming op deze leerstoel.

Collega's van binnen en buiten de faculteit, het is een groot genoegen voor mij om met jullie te mogen werken. Vooral ben ik veel dank verschuldigd aan mijn nieuwe collega's voor de vriendelijke ontvangst hier in Maastricht; in het afgelopen jaar hebben zij mijn overgang naar deze faculteit tot een bijzonder aangename en inspirerende ervaring gemaakt. Rein, hartelijk dank en, niet te vergeten, gefeliciteerd met je verjaardag! Veel dank ook aan alle andere collega's in de faculteit, van zowel de academische als de ondersteunende staf, maar ook aan de studenten van deze universiteit. De lijst met docenten en vrienden die mij op de lange weg naar Maastricht hebben geholpen, is bijna even lang als de tekst van het Verdrag van Maastricht – en ook die zal ik hier niet woord voor woord gaan oplezen. Niettemin wil ik graag mijn promotor noemen, Heinrich August Winkler van de Humboldt Universität in Berlijn; ook al is hij vandaag verhinderd – *herzlichen Dank*. Ik zal hier niet alle andere collega's noemen uit mijn tijd in Berlijn, mijn jaar aan Harvard of mijn jaren aan het European University Institute in Florence, maar ik maak een uitzondering voor mijn collega's van de Groupe de Liaison des Historiens après de la Commission Européenne, geleid door Wilfried Loth. Menigeen van hen heeft tijd vrijgemaakt om vandaag hier te zijn, en omdat de naam van de groep nog altijd in het Frans is:

een *grand merci*. Speciale dank ook aan Johan Schot, met wie ik voor het eerst het idee heb ontwikkeld om de integratie van de transportsector te vergelijken met die van de landbouwsector, een idee dat aan de basis van deze rede lag. Degenen onder u die mij kennen zullen zich erover verwonderen hoe het überhaupt mogelijk is dat ik een presentatie als deze heb kunnen geven. Voor zijn hulp met Prezi wil ik Vincent Lagendijk bedanken – zonder hem zou mij dit zoveel tijd hebben gekost dat ik nu wel toe zou zijn aan mijn afscheidsrede.

Tot slot moet ik misschien toevoegen dat er ooit, aan het eind van 1981, een jongen van tien jaar was die het besluit nam om voor de menens postzegels te gaan verzamelen. Al vrij snel had ik het stadium bereikt waarin de Duitse Bundespost mij informatie vooraf ging toesturen over nieuw uit te brengen postzegels. De eerste catalogus die ik ontving, was die met de aankondiging voor mei 1982 van de Duitse uitgave van de zegels waarnaar ik aan het begin verwees. Juist in die periode begon ik Latijn te leren en ik raakte gefascineerd door het oude Rome. Toen ik las over een postzegel over de *Römische Verträge*, was ik dan ook meteen opgewonden – en diep teleurgesteld toen ik ontdekte dat die zegel niets te maken had met de Romeinse Republiek maar met een recente politieke uitvinding waar ik amper iets over gehoord had. Mijn ouders wil ik bedanken, mijn broer Martin en mijn hele familie; zij hebben voor een thuis gezorgd waar het niet moeilijk was om zulke teleurstellingen te boven te komen. Zij hebben mijn nieuwsgierigheid altijd gevoed, waardoor ik steeds ben blijven terugkeren naar kwesties van Europese integratie als onderzoeksonderwerp, ook al was mijn belangstelling voor postzegels toen allang weggeëbd. *Shukriya und vielen, lieben Dank für alles*. Christina, mijn geliefde vrouw, heb ik je ooit mijn postzegelverzameling laten zien? Ik geloof van niet, en toch zijn we nu alweer precies tien jaar getrouwd; het is onmogelijk om die periode en wat je voor me betekent in één zin samen te vatten. Ik ben heel blij dat ook mijn schoonouders en onze kinderen Nina, Emma en Ben er vandaag bij zijn. Het spijt me voor Ben, als jongste in het publiek, dat ik geen

tractors of andere machines met grote motoren heb kunnen laten zien. Dit is zijn eerste kennismaking met de universiteit, en ik hoop dat hij er geen al te slechte herinneringen aan overhoudt – zó, laat me hier als een goede vader maar meteen mijn tekortschieten compenseren...

Foto Philipp Dann

Tegelijkertijd ben ik uiterst benieuwd om te zien tot welke verledens de jongste generatie zich zal verhouden in de toekomst, welke toekomst zij vervolgens zullen opbouwen en welke geschiedenissen over Europese integratie mensen in Europa en daarbuiten dan aan elkaar vertellen. Maar dat is allemaal voor later. Nu is het hoog tijd voor de borrel!

Ik heb gezegd.