

Het Europese project staat op een kruispunt. Onder andere het coronavirus, de onzekerheid van Brexit en de opkomst van autoritaire regimes hebben geleid tot ontwrichting in de Europese Unie – om nog maar te zwijgen van de geopolitieke spanningen en instabiliteit rondom de Unie. Wat kunnen we leren van de ideeën, beelden, voorstellen en verhalen voor de toekomst van Europese integratie uit het verleden? En voor welke voorstellen voor de huidige Europese Unie staan we nu?

Door Afke Groen

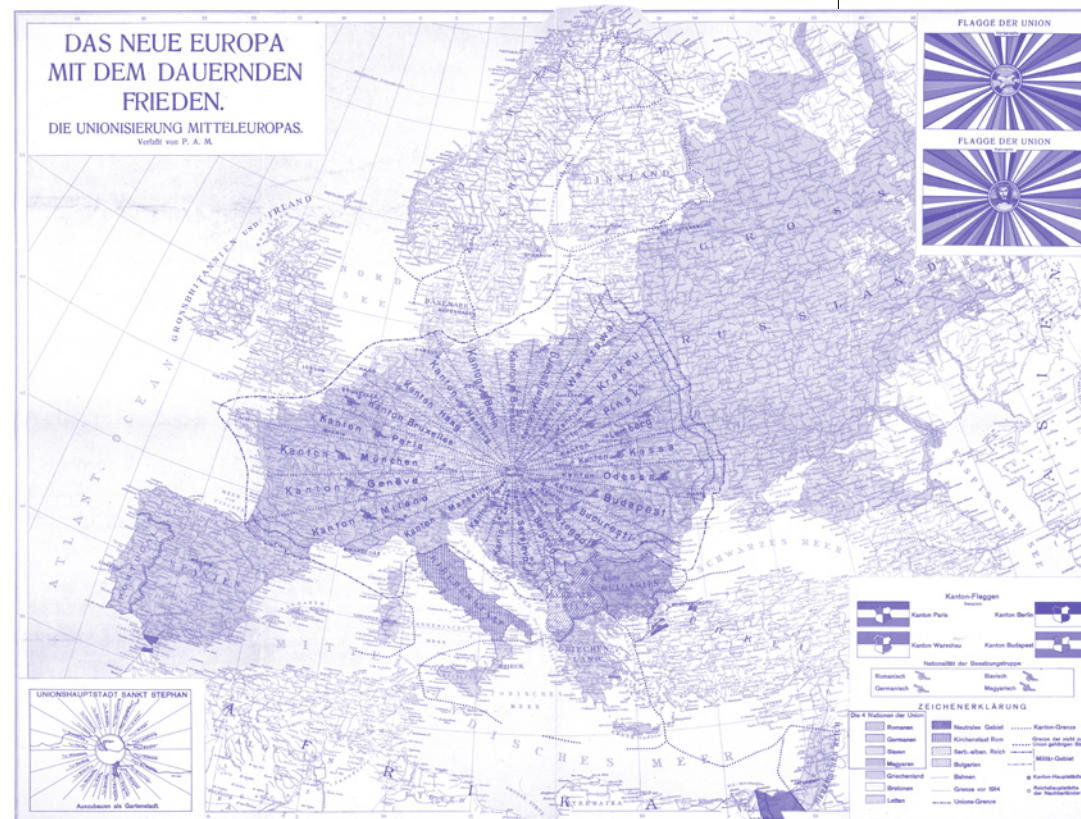
Europa op de tekentafel

Verbeelding van het verleden en de toekomst van Europese integratie

In 1920 publiceerde een auteur met de initialen P.A.M. een kaart met een voorstel voor een nieuwe unie in Centraal-Europa. Hij beeldde 24 kantons af rondom de nieuwe hoofdstad Sankt Stephan (in het huidige Wenen). In de digitale collecties van Cornell University identificeerde verzamelaar P.J. Mode de auteur als P.A. Maas, zoon van de Weense uitgever van de kaart. Maas schreef ook een pamflet met een ‘gids naar blijvende vrede’, omdat hij voorzag dat de oplossing die na de Eerste Wereldoorlog was gevonden – het Verdrag van Versailles – niet blijvend zou zijn.

In elk van de ‘schijven’ op de kaart wonen ten minste twee van de vier naties die de nieuwe unie bij elkaar brengt: Romeinen, Duitsers, Slaven en Magyaren. Inwoners begrijpen elkaar, want iedereen spreekt Esperanto. En behalve getrouwde vrouwen mogen alle burgers stemmen op een president van de Unie. Uiteindelijk – was de hoop van Maas – zou ‘ras-senhaat’ niet langer de overhand hebben en zou Europa een ‘eenheidsstaat’ zijn, gebaseerd op ‘de liefde van de mensen’.

Inwoners begrijpen elkaar, want iedereen spreekt Esperanto. En behalve getrouwde vrouwen mogen alle burgers stemmen op een president



Obscure en dominante verhalen

De fraaie kaart is slechts één van de vele bijzondere plannen voor een vreedzaam Europa. Vooral na de Tweede Wereldoorlog ontstonden veel nieuwe ideeën, die vaak ook weer verdwenen. Sommige ideeën bleven obscuur, zoals het voorstel van Freddy Heineken – ja, de biermagnaat – voor een ‘Eurotopia’ dat zou bestaan uit niet minder dan 75 Europese staten, waaronder Schotland en Catalonië. Tegelijkertijd werden sommige ideeën of verhalen over Europese integratie relatief dominant, zoals het idee van een federale unie, van een intergouvernementele unie en – meer recentelijk – van desintegratie.

Het Europese project staat momenteel op een kruispunt. Onder andere het coronavirus, de onzekerheid van Brexit en de opkomst van autoritaire regimes hebben geleid tot ontwrichting in de Europese Unie – om nog maar te zwijgen van de geopolitieke spanningen en instabiliteit rondom de Unie. Tegen deze achtergrond rijst de vraag: wat kunnen we leren van de ideeën, beelden, voorstellen en verhalen voor de toekomst van Europese integratie uit het verleden? En voor welke grotere en kleinere voorstellen voor de huidige Europese Unie staan we nu?

Das Neue Europa Mit Dem Dauernden Frieden Die Unionisierung Mitteleuropas

P.A. Maas, 1920. Collectie: Persuasive Maps: PJ Mode Collection, Cornell University

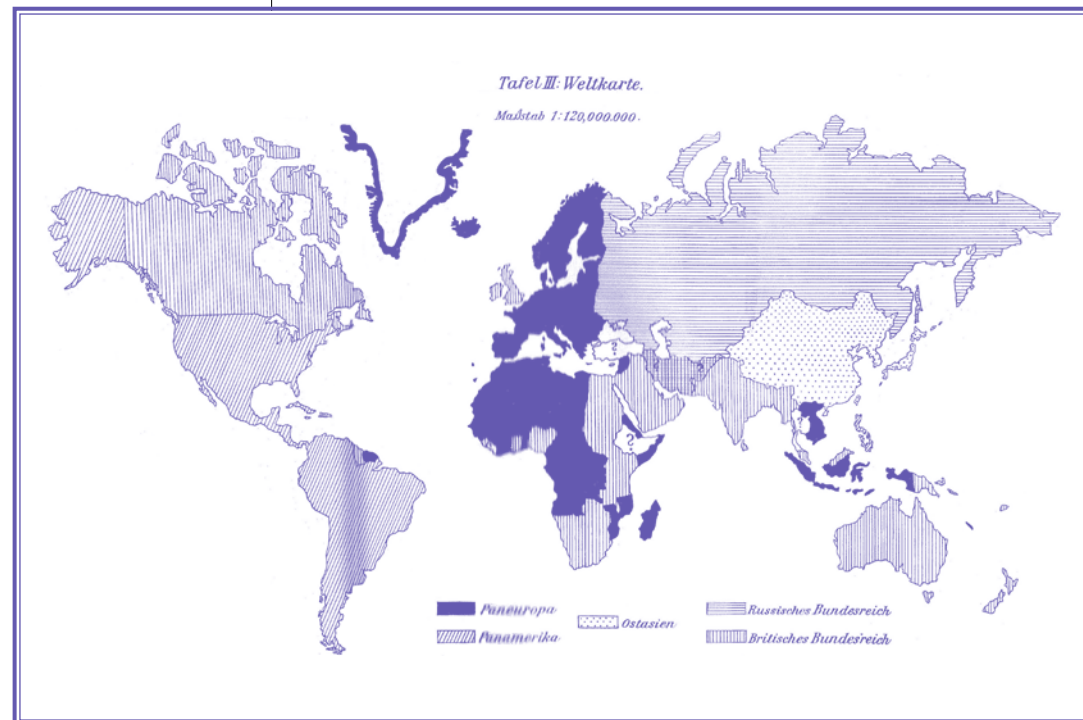
Ook in de geschiedenis van Europese integratie zijn momenten van ontwrichting een belangrijke bron geweest voor grote voorstellen voor de toekomst

Het is misschien een cliché, maar ook in de geschiedenis van Europese integratie zijn momenten van ontwrichting een belangrijke bron geweest voor grote voorstellen voor de toekomst. De meeste waarnemers van de Europese Unie zijn bekend met de grote ambities van de Franse minister van Buitenlandse Zaken Robert Schuman en kabinetschef Jean Monnet voor blijvende vrede en economische groei in West-Europa na de Tweede Wereldoorlog. In 1985 besloot de Europese Raad dan ook dat de Europese Gemeenschap elk jaar een 'Europadag' zou organiseren op 9 mei, de verjaardag van de 'Schuman-verklaring' uit 1950, om het project van de Europese Gemeenschappen te vieren als één van eenheid en vrede.

Pan-Europese Unie

Desalniettemin bestonden ideeën over Europese eenwording ook al voor de Tweede Wereldoorlog. Vooral tijdens het interbellum circuleerden voorstellen voor de 'unificering' van Europa in sommige transnationale circuits van elites. Eén van de meer invloedrijke ideeën kwam van Richard Coudenhove-Kalergi, die in de vroeg jaren twintig de oprichting van 'Pan-Europa' voorstelde. Zijn Pan-Europese Unie zou bestaan uit 26 natiestaten in continentaal Europa, alsook uit hun koloniën in Afrika. Het idee was een antwoord op de zwakke positie waarin Europese staten zich bevonden na de Eerste Wereldoorlog. Voor Coudenhove-Kalergi kon alleen een Pan-Europa tegenwicht vormen tegen de opkomende wereldhegemonieën van de Verenigde Staten en de Sovjet-Unie.

Kaart uit:
Paneuropa (1923). Richard
N. Coudenhove-Kalergi.
Wien: Pan-Europa-Verlag



Ook na 1945 was het Schumanplan voor een Europese Gemeenschap van Kolen en Staal (EGKS) zeker niet de enige poging om blijvende vrede in West-Europa te creëren, zoals historicus Kiran Patel beschrijft in *Project Europe* (2020). Integendeel, de Europese Gemeenschappen waren omgeven met andere projecten en zelfs alternatieven voor samenwerking. Eén daarvan was de Raad van Europa, opgericht in 1949 door tien West-Europese staten om samen te werken op het gebied van democratie, mensenrechten en de rechtsstaat. Voor verschillende politici was de Raad van Europa aanvankelijk hun beste hoop op een Europese federatie.

In vergelijking met andere internationale organisaties verschenen de Europese Gemeenschappen in 1957 bovendien relatief laat ten tonele. De organisatie was daarnaast betrekkelijk klein, ondervond verschillende crises en twisten en zelfs directe competitie van de Europese Vrijhandelsassociatie (EFTA), die in 1960 werd opgericht op initiatief van de Britse regering. Zoals Patel concludeert: 'het was geenszins onvermijdelijk dat de Europese Gemeenschap het meest dominante forum voor samenwerking en integratie in het West-Europa van de Koude Oorlog zou worden.'

Toch werden de vlag en het volkslied – die laatste oorspronkelijk voorgesteld door Coudenhove-Kalergi – die de Raad van Europa respectievelijk in 1955 en 1971 had aangenomen in 1985 de officiële symbolen van de Europese Gemeenschappen – en later van de Europese Unie. In de loop van de jaren zeventig en tachtig werd de EG dan ook het belangrijkste forum voor samenwerking in West-Europa. Volgens Patel was dit het gevolg van drie factoren: de economische logica van de gemeenschappelijke markt, het bindend karakter van de wetgeving en de relatief grote financiële middelen.

Geen eenrichtingsstraat

Dat proces was niet het resultaat van een uitgekiend masterplan, maar van 'diverse historische processen, met de typische onverwachte wendingen, leerprocessen, doodlopende wegen en weer een nieuw begin.' Daar hoorden ook momenten van disfunctioneren bij, zoals toen Frankrijk onder president Charles de Gaulle in 1965 maandenlang de EG lamlegde door uit protest en onvrede afwezig te blijven in de Raad van Ministers. Het voorval resulteerde in een belangrijk keerpunt: tegen de voorziene supranationale logica in, bleven – in het compromis met Frankrijk – nationale veto's voor kwesties van 'vitaal nationaal belang' bestaan. Kortom, hoewel Heineken, Maas, Coudenhove-Kalergi en vele anderen zich blauwdrukken voor een Europese staat hadden voorgesteld, was Europese integratie geen eenrichtingsstraat.

Tegenwoordig is de Europese Unie cruciaal voor beleid en bestuur in Europa in veel, zo niet de meeste domeinen. Misschien is dat ook wel de reden dat de huidige ontwrichting zo fundamenteel en ongekend lijkt. De crisis is koren op de molen van zowel Eurosceptici als Eurofielen, als een kans om te pleiten voor een specifieke richting of blauwdruk van Europese (des)integratie. 'Meer Europa' tegenover 'minder Europa'. Maar zoals de geschiedenis van het Europese project laat zien, is het niet vol-

De crisis is koren op de molen van zowel Eurosceptici als Eurofielen, als een kans om te pleiten voor een specifieke richting of blauwdruk van Europese (des)integratie

doende om oplossingen te zoeken langs de lijnen van enkele vastgelegde institutionele richtingen. In plaats daarvan hebben we veel verschillende – grotere en kleinere – creatieve voorstellen nodig.

Natuurlijk komen veel ideeën uit de koker van de Europese instellingen. De Europese Commissie van Ursula von der Leyen heeft zelfs een Eurocommissaris aangesteld voor zogeheten 'strategische prognoses' om 'toekomstbestendig beleid en toekomstbestendige wetgeving [uit te stipelen], als antwoord op de huidige behoeften en de verwachtingen op langere termijn van de Europese burgers'. Hoe bewonderenswaardig de sociaaleconomische, geopolitieke, groene en digitale ambities ook zijn; de inspanningen van de nieuwe Eurocommissaris zijn wel een tamelijk technocratische manier om ons te toekomst van de Europese Unie te verbeelden. Het project zal bijvoorbeeld bestaan uit het 'mainstreamen van prognoses' in alle aspecten van EU-beleid, 'dashboards om de veerkracht in het oog te houden', en 'referentiescenario's voor prognoses'.

Nucleaire variant

Een politiek explosiever idee kwam van premier Mark Rutte, toevalligerwijs op dezelfde dag als de Europese Commissie haar eerste strategisch prognoseverslag publiceerde. In een Kamerdebat leek Rutte een nieuwe kaart voor de Europese Unie uit zijn mouw te schudden. 'Kun je nu een Europese Unie oprichten zonder Hongarije en Polen?', vroeg hij zich hardop af. Dat voorstel zou de impasse rond het wettelijke mechanisme voor sancties weliswaar doorbreken, maar ook ontegenzeggelijk met hoge kosten komen voor de democratie en voor het leven van veel Polen en Hongaren – zoals politicoloog Tom Theuns later schreef in *EUobserver*. Rutte sprak dan ook van een 'nucleaire variant'.

Uiteindelijk hebben we een breder gesprek nodig over hoe de Europese Unie waarin we willen leven er in de toekomst uitziet. Hoewel de langverwachte Conferentie over de Toekomst van Europa vaak op scepsis stuitte, is het ook een kans om burgers te betrekken bij dat gesprek. En belangrijker nog, een kans om de input van burgers serieus te nemen – misschien wel niet alleen via directe deelname van burgers in deze conferentie, maar ook via nationale platformen tussen burgers en Kamerleden. Om richting te geven in de Nederlandse discussies over de EU kan het bovendien helpen om de positie van staatssecretaris voor Europese Zaken opnieuw in te stellen.

Twee reflecties

Voor de komende gesprekken heb ik nog twee bescheiden reflecties. Geen van beiden is nieuw. Ten eerste is het belangrijk om te bedenken dat het Europese project meer flexibiliteit nodig heeft om vooruit te komen. Met andere woorden, er zijn verschillende paden of 'plaatjes' nodig waar lidstaten en burgers een keuze uit en voor kunnen maken. Zoals Kalypso Nicolaïdis, professor in de internationale betrekkingen, betoogt in *Brexit and Beyond* (2018) 'lijdt het weinig twijfel dat de EU alleen kan overleven als ze het soort flexibiliteit omarmt dat vereist is door het zeer heterogene karakter van haar economieën, en breed scala aan sociale,

Om richting te geven in de Nederlandse discussies over de EU kan het bovendien helpen om de positie van staatssecretaris voor Europese Zaken opnieuw in te stellen



Foto: Herman Wouters

juridische en politieke systemen'. Natuurlijk brengt zulke flexibiliteit grote vragen met zich mee. Zo zou het niet wenselijk zijn om *insiders* en *outsiders* – of een kern en een periferie – te creëren, noch om fundamentele waarden van de EU flexibel te maken. Maar we moeten nieuwe vormen en gebieden van nauwere samenwerking overwegen, misschien met *opt-in* en *opt-out* mogelijkheden, en met verdere variaties binnen gedeelde normen en kaders.

En ten tweede moeten we bedenken dat een sterke democratie in de EU ook een sterkere betrokkenheid van nationale parlementen bij Europese zaken vereist, naast een sterker Europees Parlement. In deze context is het niet voldoende om de rol van nationale parlementen alleen te bezien in termen van controle op de acties van nationale regeringen in Brussel. We moeten ook nieuwe manieren overwegen waarop parlementen hun stem kunnen laten horen op Europees niveau, in overleg met elkaar. Dit vereist bijvoorbeeld sterkere platforms en procedures voor samenwerking tussen parlementen. Maar het kan ook een ander instrument vergen, zoals dat van een 'groene kaart', waarmee een groep parlementen nieuwe wetgeving kan voorstellen aan de Europese Commissie.

Of de Europese Unie gebaat is bij het opnieuw inrichten van het continent vanaf een kaart op een tekentafel, zoals P.A.M. Maas dat deed in 1920, valt te betwijfelen. Maar dat de open blik op de toekomst harder nodig is dan ooit, is zeker. ●

We moeten nieuwe vormen en gebieden van nauwere samenwerking overwegen, misschien met *opt-in* en *opt-out* mogelijkheden



Afke Groen is wetenschappelijk medewerker bij de Mr. Hans van Mierlo Stichting.