



UvA-DARE (Digital Academic Repository)

Optimisme getemperd : de milieusituatie in Midden- en Oost-Europa

Kolk, J.E.M.; van der Weij, E.

Published in:
Oost-Europa verkenningen

[Link to publication](#)

Citation for published version (APA):

Kolk, A., & van der Weij, E. (1995). Optimisme getemperd : de milieusituatie in Midden- en Oost-Europa. Oost-Europa verkenningen, 142, 7-15.

General rights

It is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), other than for strictly personal, individual use, unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

Disclaimer/Complaints regulations

If you believe that digital publication of certain material infringes any of your rights or (privacy) interests, please let the Library know, stating your reasons. In case of a legitimate complaint, the Library will make the material inaccessible and/or remove it from the website. Please Ask the Library: <http://uba.uva.nl/en/contact>, or a letter to: Library of the University of Amsterdam, Secretariat, Singel 425, 1012 WP Amsterdam, The Netherlands. You will be contacted as soon as possible.

In het artikel van Jos van der Schot komen de inspanningen aan de orde die Nederland verricht op het gebied van het Midden- en Oosteuropese milieu, waarbij de auteur ook ingaat op de spanning tussen milieuhulp en het streven naar een snelle economische ontwikkeling, die theoretisch ruimte maakt voor voldoende milieumaatregelen. Een praktische vertaling vindt de Nederlandse milieuhulp aan Midden- en Oost-Europa in een drietal projecten die in het artikel van Els Munter worden belicht.

André Brasser, Vladimir Dvoretzky, Claudia Smit en Eugeniusz Pudlis gaan in op een viertal concrete Oosteuropese milieuproblemen: de afvalproblematiek, het drinkwaterprobleem in Bulgarije, de energiesituatie in Oekraïne en de relatie gezondheid-milieu. Aan de oplossing van de problemen die in deze bijdragen worden aangesneden, kan men op verschillende niveaus werken. Een daarvan is het opbouwen van capaciteit bij de niet-gouvernementele organisaties (NGO's) in Midden- en Oost-Europa op milieugebied. Dit is van meet af aan al een van de succesvolle strategieën geweest van het Nederlandse milieuhulpbeleid aan Midden- en Oost-Europa. De ontwikkeling van de milieubeweging in Roemenië die in het artikel van Math Noortmann wordt beschreven, laat echter zien dat dit niet altijd even gemakkelijk is. Meer directe milieuhulp via ecologisch toerisme, lijkt wellicht een druppel op de gloeiende plaat, maar stimuleert niettemin een milieuverantwoorde economische ontwikkeling, zo blijkt uit de tweede bijdrage van Van der Schot.

Uiteraard draait een belangrijk deel van de ontwikkelingen om geld. Een niet onbelangrijk deel, ook interessant voor het bedrijfsleven, komt uit internationale ontwikkelingsfondsen. In hun tweede bijdrage geven Van der Weij en Kolk een schets van de ontwikkelingen van de westerse geldstromen voor een milieuverantwoord omschakelingsproces in Midden- en Oost-Europa.

Tot besluit komt de politieke toekomstverwachting aan de orde. Michiel van Kleef rapporteert over de pan-Europese milieuministersconferentie, die eind oktober 1995 in de Bulgaarse hoofdstad Sofia werd gehouden. Zijn artikel laat zien dat ook op politiek gebied de ambities en verwachtingen op milieugebied, zo die voor 'Sofia' nog bestonden, aanzienlijk bijgesteld dienen te worden. Niettemin, zo vonden de conferentiedeelnemers, kan niet vaak genoeg gehamerd worden op het belang van het milieu.

Deze laatste conclusie wilde de Afdeling Internationale Milieuzaken (IMZ) van het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) en het Bureau SME graag onderstrepen door dit gemeenschappelijke initiatief van *Oost-Europa Verkennigen* en *MilieuStrategie* financieel te ondersteunen. Stichting Milieukontakt Oost-Europa leverde een substantiële inhoudelijke bijdrage.

JACQUES NEEVEN (*Oost-Europa Verkennigen*)

JOS VAN DER SCHOT (*MilieuStrategie*)

DE MILIEUSITUATIE IN MIDDEN- EN OOST-EUROPA

Optimisme getemperd

ANS KOLK EN EWOUT VAN DER WEIJ

Na de omwenteling in Midden- en Oost-Europa' werd een begin gemaakt met het bestrijden van de grote milieuproblemen. Het aanvankelijke optimisme dat de democratie, de vrije markt en de westerse hulp tot snelle resultaten zouden leiden, is inmiddels wat weggeëbd. Evenals bij de economische hervormingen zijn de oplossingen op milieugebied complexer dan gedacht. De verbetering van de milieusituatie in Midden- en Oost-Europa zal een zaak van lange adem zijn. Alleen kleine stappen, zoals gerichte lokale projecten, versterking van de institutionele capaciteit en het verminderen van economische inefficiënties, kunnen een oplossing langzamerhand dichterbij brengen. Dit artikel schetst in algemene zin de omvang van de milieuproblematiek, de veranderingen die zich hebben voorgedaan, alsmede de dilemma's en de mogelijkheden.

De val van de muur in 1989 maakte ook de zeer omvangrijke milieuproblemen in Midden- en Oost-Europa zichtbaar. Anders dan in westerse landen stelde de overheid in Midden- en Oost-Europa niet zozeer grenzen aan de milieuschade, maar veroorzaakte de centrale planning verspilling en vervuiling. Het ontbreken van maatschappelijke druk, openheid en innovaties vanuit het bedrijfsleven maakte dat dit proces ongehinderd voortschreed. De bevolking leed in toenemende mate onder de ernstige bodem-, water- en luchtverontreiniging (dit komt overigens nog steeds voor). De milieuproblematiek vormde een mobilisatiepunt voor de oppositie, die de geringe democratische ruimte optimaal gebruikte. Met name in Polen, Tsjechoslowakije, Bulgarije en de Baltische staten Estland, Letland en Litouwen speelde de milieubeweging een belangrijke rol bij de omwenteling.

Hoewel er tussen de landen in de regio verschillen zijn, vormt de verontreiniging van lucht en water het grootste knelpunt. Hierin hebben zich na 1989 slechts incidenteel verbeteringen voorgedaan. In de voormalige Sovjet-Unie komen hier nog andere problemen bij, verbonden met de nucleaire industrie en de olie- en gaswinning. De grootschalige uitstoot van giftige stoffen door de gigantomane industriële activiteiten veroorzaakt een sterke lokale luchtvervuiling, met nadelige gezondheidseffecten. Met westerse steun is hieraan het nodige gedaan, vooral in de meest extreme gevallen (de beruchte 'zwarte driehoek' op de grens van Polen, de voormalige DDR en Tsjechoslowakije). Het (inefficiënte) gebruik van bruinkool van meestal lage kwaliteit voor industriële en hoogzwavelige steenkool in huishoudelijke toe-

passingen leidt in veel Midden- en Oosteuropese steden tot een sterke smogvorming. Hoogwaardige kolen, met een veel lager verzurend gehalte, werd veelal naar het Westen geëxporteerd. Inmiddels zijn er eerste aanzetten om over te schakelen op gas en olie. De spreekwoordelijke zure regen leidt tot een aantasting van de natuur; vooral de bossen hebben hieronder te lijden.

De kwaliteit van het drinkwater is slecht als gevolg van de lozing van afvalstoffen en zware metalen in de rivieren en het ontbreken van (onderhouden) zuiveringsinstallaties en riolering. In de landen waar slechts weinig water beschikbaar is, leiden de gebrekkige irrigatie en de slecht onderhouden drinkwatervoorzieningen tot grote problemen. Een bekend voorbeeld is het enorm geslonken Aralmeer, maar ook in onder andere Bulgarije en Albanië bestaan nijpende tekorten aan schoon drinkwater. Vanwege de benodigde investeringen lijkt de vervuiling van grond- en oppervlaktewater moeilijker te bestrijden dan de luchtverontreiniging, waar hogere energieprijzen en energiebesparing alsmede de sanering van de zware industrie direct resultaat opleveren. Veel westerse hulpprojecten zijn wel gericht op de verbetering van de watersituatie en hierin wordt langzaam maar zeker vooruitgang geboekt.

Op een aantal plaatsen is de bodem sterk vervuild door het storten van (chemisch) afval, waaraan vanuit westerse landen soms ook is meegewerkt. Voor wat betreft Nederland is er het bekende voorbeeld van de ijverig ingezamelde batterijen, die enkele jaren geleden op de Oostduitse stortplaats Schönberg bleken te belanden. De Russische militairen lieten na vertrek uit Midden- en Oost-Europa zwaar verontreinigde bases achter. Hoewel deze vorm van vervuiling inmiddels is gestopt met het einde van de Koude Oorlog, is er onvoldoende geld beschikbaar om de omvangrijke saneringskosten te betalen. De hoge kosten die met het opruimen van verontreinigde terreinen gemoeid zijn, zijn ook in Nederland maar al te bekend.

De planmatige landbouw richtte ook veel schade aan; problemen die vooral te maken hadden met de centraal gestuurde wijze van bemesten en gewasbeschermen en het telen van gewassen in monoculturen. De privatisering heeft dit systeem geheel veranderd: er wordt nu op lokaal niveau beslist. Deze reorganisatie heeft echter wel geleid tot een tijdelijke teruggang van de produktie met navenante inkomensgevolgen. Hierdoor is er tevens onvoldoende geld voorradig om pesticiden en kunstmest te betalen, wat vanuit milieuoogpunt gunstig is en zelfs perspectieven biedt voor biologische landbouw. Deze situatie kan echter weer veranderen als het economisch wat beter gaat.

Tijdbommen

Daarnaast vormen sommige kerncentrales ware tijdbommen, een gevaar dat na het ongeluk in Tsjernobyl geen nadere uitleg behoeft. In de voormalige Sovjet-Unie wordt, ondanks de politiek van *glasnost* vanaf 1989, eigenlijk pas de laatste jaren duidelijk hoe omvangrijk de nucleaire erfenis van de grootmacht is. In de Noordelijke IJszee zijn hele nucleaire installaties, vaten met radioactief afval en zelfs een atoomonderzeeër gedumpt. De eindeloze rij doodgezwegen nucleaire ongevallen en

experimenten in de diverse onderzoeksinstituten en testgebieden, in de veelal gesloten en ondergrondse steden en gebieden, heeft tot mensonterende situaties geleid.² Water, grond en gebouwen zijn in hoge mate besmet. Dit heeft er mede toe geleid dat de Russische regering deze gebieden tot ecologisch rampgebied heeft uitgeroepen.

De winning van olie en gas in de onmetelijke winningsgebieden, met vaak zeer kwetsbare arctische ecosystemen, is onlangs uitgebreid in het nieuws geweest door een enorme olie lekkage op het Komi-schiereiland. Het uitgestelde onderhoud, de wanorganisatie en de wens snel tot grote winsten te komen met de export, hebben geleid tot een enorme schade. Met de Nederlandse normen voor bodem- en (drink)watervervuiling zouden de reinigingskosten vele miljarden bedragen.

Ten slotte brengt de meer westerse levensstijl al nieuwe problemen met zich mee. De sterke toename van het autogebruik heeft vele gevolgen voor het milieu, die wij ook in Nederland kennen. Een positieve erfenis van de communistische periode, het goed ontwikkelde openbaar vervoer, krijgt hierdoor minder aandacht. Op zichzelf zijn westerse auto's minder vervuilend dan bijvoorbeeld de Trabant, en er wordt inmiddels ook gewerkt aan de introductie van loodvrije benzine. De hoeveelheid consumptief afval stijgt gestaag door de import van westerse consumptiegoederen en de hogere eisen die gesteld worden aan verpakkingen. De bestaande afvalverwerkingscapaciteit kan de sterk gegroeide hoeveelheid verpakkingsafval nog niet aan. Het vroeger ontwikkelde systeem voor de inzameling en verwerking van de veelgebruikte glasverpakkingen is ook ten dele in onbruik geraakt.

Het is niet alleen kommer en kwel. Midden- en Oost-Europa kent, naast milieu-problemen, ook nog veel natuurschoon, met een rijkdom die in West-Europa in die omvang grotendeels verdwenen is. In de regio zijn er uitgestrekte en vrijwel onge-repte natuurgebieden. Soms bevinden deze zich in de grensgebieden met het Westen, die vroeger niet of nauwelijks toegankelijk waren. De natuurschoon biedt mogelijkheden voor milieutoerisme.

De omwenteling veroorzaakte een algeheel optimisme, dat zich ook vertaalde in een positieve kijk op de oplossing van de milieuproblemen. Dit werd in de eerste plaats veroorzaakt door het wegvallen van de overheid als motor achter de vervuiling, waartegen de vaak dissidente milieubeweging zo hard had gestreden. Bovendien heersten er hooggespannen verwachtingen over de zegeningen van de markteconomie, de democratisering die politieke openheid teweegbracht, en de westerse investeringen en hulpfondsen. Dit vooruitgangsgeloof kwam voort uit de verwachte hogere welvaart en de betere levensomstandigheden alsmede de beperkingen gesteld aan de meest vervuilende industrieën in de Westeuropese landen. De waarschuwingen van veel milieuoactivisten dat de stijgende welvaart ook andere, nieuwe milieuproblemen met zich mee zou brengen, vonden nauwelijks gehoor. De meeste Oost-Europeanen gingen ervan uit dat door de omschakeling naar produktie voor de markt de steun voor milieuprojecten en de overdracht van (milieu)technologie de situatie in hun land snel zou verbeteren. Dat de bestaande milieuproblemen in

Midden- en Oost-Europa veel overeenkomsten vertoonden met de vervuiling die westerse landen in de jaren zestig kenden, en waaraan in de navolgende 20 jaar het een en ander was gedaan, was daarbij een positieve factor. De praktijk is echter weerbarstiger gebleken. Vooral de sociaal-economische problemen en de moeilijke positie van de overheid en maatschappelijke organisaties spelen hierbij een rol.

Economische bedrijvigheid

Hoewel het moeilijk is de landen in de regio over een kam te scheren, kan worden gesteld dat veel Midden- en Oosteuropese landen in een instabiele economische situatie verkeren. Voor de voormalige Sovjet-Unie geldt dat in nog sterkere mate, en de veranderingen gaan er minder snel. De sociaal-economische veranderingen creëren overgangsproblemen, maar bieden ook kansen op milieugebied. Een voorbeeld hiervan is de toetreding tot de Europese Unie (EU). Voor wat betreft het milieubeleid kan van de aansluiting bij de EU zeker een positieve uitwerking worden verwacht, omdat de Middeneuropese landen zich aan de Westeuropese afspraken moeten en willen conformeren.

Regeringen hebben echter een beperkte manoeuvreerruimte op financieel-economisch gebied omdat het toetreden eisen met zich meebrengt ten aanzien van onder meer het financieringstekort en de staatsschuld. Ze kampen met een chronisch geldtekort omdat de capaciteit om belastingen op te leggen en vervolgens te innen nog vaak onvoldoende is. De toename van de economische groei en de westerse investeringen in met name de Middeneuropese landen en de Baltische staten brengen hierin geleidelijk verandering. Hierdoor is er slechts beperkte financiële ruimte voor het voeren van een milieubeleid, ook al omdat milieu zeker niet de hoogste prioriteit heeft.

Als zodanig betekende het wegvallen van de centrale sturing en de sterke daling van de industriële productie een vermindering van de druk op het milieu. De nieuw ontstane markteconomieën ondernemen stappen om de inefficiënte produktiemethoden te veranderen door zuiniger om te gaan met grondstoffen en energiebronnen, waarvoor nu marktprijzen moeten worden betaald. Het aantal kleine bedrijven neemt zeer sterk toe, vooral in de dienstensector. Deze bedrijvigheid kent over het algemeen een kleine milieubelasting. Een keerzijde van de explosieve groei van het aantal bedrijven in een nog tamelijk onoverzichtelijke situatie is dat het verlenen van vergunningen en de controle een zware taak is. In deze overgangstoestand slaagt een aantal handige 'ondernemers' erin om op korte termijn zoveel mogelijk profijt te behalen, zonder zich daarbij om de milieugevolgen te bekommeren.

Na de omwenteling namen de westerse investeringen sterk toe, vooral in de Middeneuropese landen Tsjechië, Polen en Hongarije, en de Baltische staten. Vanwege de meer chaotische en onzekere situatie in de andere landen blijven de investeringen daar achter. De eerste investeringen betroffen de consumptieve sector, waar weinig milieuwinst te behalen was. De meeste andere investeringen zijn niet direct op het milieu gericht, de prioriteit ligt zeker niet op dit terrein. Er is wel een begin gemaakt

met de overdracht van milieutechnologie, mede dankzij diverse hulpprojecten. De totale omvang van de milieumarkt is slechts ten dele bekend, wel duidelijk is dat investeerders de mogelijkheden nog niet ten volle benutten. De bestaande milieuproblemen bemoeilijken sommige investeringen, waarbij vooral de onzekerheid over de juridische aansprakelijkheid voor vervuilde gronden overheerst. De westerse investeringen brengen over het algemeen minder milieuvervuiling met zich mee, omdat bedrijven de normen en technieken vanuit de landen van herkomst ook in Midden- en Oost-Europa toepassen.

De positie van de overheid

De overgang naar een markteconomie eist veel aanpassingen op het gebied van onder meer wet- en regelgeving. De regeringen in de regio steken bijvoorbeeld veel energie in het privatiseringsproces en het ontwarren van de 'restitutie'-kluwen: het afhandelen van de claims op huizen, grond en ander eigendom van de eigenaren uit de pre-communistische periode. Er worden ook vele pogingen gedaan om de oude milieuwetten op een nieuwe leest te schoeien. Dit is ten dele gelukt. Een belangrijk probleem is echter dat veel voorbereide milieuwetgeving al geruime tijd wacht op indiening door de (nieuwe) regeringen en/of goedkeuring door de nationale parlementen. Een spoedige behandeling lijkt niet in zicht, gezien de hausse aan andere noodzakelijke nieuwe wetten, de afnemende prioriteit voor het milieu bij de veelal weer door voormalige communistische partijen gedomineerde parlementen, en de instabiele regeringscoalities.

In deze overgangsperiode is krachtig milieuoptreden van de overheid begrijpelijkerwijs geen eenvoudige opgave. Dit wordt bemoeilijkt door het feit dat de overheid nog een belangrijke rol in de economie speelt. Zo is een aantal zeer vervuilende industrieën nog in handen van de overheid; het probleem uit de communistische periode dat de staat zowel controleur als producent is, bestaat derhalve nog steeds. In veel gevallen zijn de grote geprivatiseerde industrieën nog monopolist, met de bijbehorende invloed om milieumaatregelen af te wenden. De vroegere staatsondernemingen en ook een aantal nieuw opgerichte, meestal kleine, productiebedrijven houden zich niet altijd aan de milieuregels, als die al zijn toegesneden op een markteconomie. Hierbij is het overigens ook zeer de vraag of de overheid wel de middelen heeft om de vele ondernemingen te controleren; voor de omwenteling was de politieke wil daarentegen het knelpunt.

Een onvolkomen rechtsstelsel, wetten die niet op een markteconomie zijn afgestemd en de gebrekkige handhaving van de bestaande regels maken dat de voorwaardenscheppende rol van de overheid niet helemaal uit de verf komt. Terwijl het aantal 'nieuwe rijken' toeneemt, heeft de overheid geen geld voor sociale voorzieningen. Deze situatie vormt de achtergrond van de terugkeer van de vroegere communistische partijen in veel landen, die in ieder geval op bestuurlijke ervaring kunnen bogen. Deze verandering heeft een remmende werking op de economische hervormingen en de totstandkoming van een samenhangend milieubeleid. De vroegere

communistische bestuurders hebben traditiegetrouw weinig belangstelling voor en kennis van milieuvraagstukken.

De zwakke positie van de overheid wordt verder bemoeilijkt door de veelal wantrouwende houding van de bevolking tegenover de staat, die vaak gebaseerd is op de ervaringen uit het verleden, maar ook op de huidige voor velen onoverzichtelijke situatie. Vanwege deze afkeer en uit geldgebrek verlaten overheidsfunctionarissen hun kantoren om elders, in de marktsector, een (hoger) inkomen te verdienen.

Hoewel de huidige overgangssituatie vele problemen kent en het vinden van oplossingen ingewikkeld is, wordt daar wel hard aan gewerkt. De belangstelling voor het milieu na de omwenteling heeft geresulteerd in de vorming van milieuministeries, die op zichzelf een belangrijke impuls vormen voor betere milieuzorg. Het zal echter nog enige tijd in beslag nemen voordat een en ander vruchten zal afwerpen. Westerse landen en internationale organisaties verlenen technische assistentie en geven beleidsadviezen. De hulp is niet alleen gericht op het versterken van de overheid, maar ook op maatschappelijke organisaties, zoals de milieubeweging.

De milieubeweging

De milieubeweging heeft bij de omwenteling een grote rol gespeeld. Milieuorganisaties vervullen in veel landen een zekere voortrekkersrol en hebben vaak een voorbeeldfunctie voor andere niet-gouvernementele organisaties (NGO's). De versterking van de zogenaamde 'onafhankelijke sector' is van essentieel belang voor het democratiseringsproces. Ook het oorspronkelijke optimisme in deze dient echter iets getemperd te worden. Het is voor de milieubeweging moeilijk in de huidige omstandigheden een bijdrage te leveren. De steun die de milieubeweging voor de omwenteling had kalfde namelijk snel af, omdat de democratische ruimte toenam: er kwamen meer mogelijkheden om politiek actief te zijn dan alleen via de milieubeweging. Bovendien bleken de veelal uit wetenschappelijke kring afkomstige milieuactivisten van toen niet de broodnodige (milieu)bestuurders. NGO's zijn in het algemeen beperkt in aantal en omvang, en hun aanhang is klein; dit geldt ook voor milieuorganisaties. Vrijwilligerswerk wordt steeds ongebruikelijker, nu vele mensen verschillende banen hebben om in hun onderhoud te kunnen voorzien. Het principe van donateurschap of privé-giften bestaat nog nauwelijks - niet verbazingwekkend gezien de vaak lage inkomens en de negatieve associatie met de verplichte afdrachten aan officiële 'maatschappelijke organisaties' in het verleden.

De milieuorganisaties die er zijn richten zich allereerst op natuurbescherming, milieu-educatie en het bestrijden van lokale milieuverontreiniging door met name fabrieken, kerncentrales en grootschalige (water)projecten. Voor het zelf uitvoeren van milieuprojecten en het bijdragen aan concrete beleidsmaatregelen zijn de meeste organisaties nog niet echt toegerust. Ook structurele politieke beleidsbeïnvloeding en intensieve publieksgerichte acties ontbreken in het algemeen nog. Aangezien dit soort activiteiten in het verleden verboden was en recente ervaring vaak ontbreekt, kan vanuit het Westen een zeer nuttige bijdrage worden geleverd.

Energie als voorbeeld

De hedendaagse dilemma's komen duidelijk naar voren bij een van de moeilijkste problemen die de meeste landen in de regio kennen: het energievraagstuk. Het verhogen van de ver onder de wereldmarktprijzen liggende energieprijzen, een voor de hand liggende oplossing om het gebruik terug te dringen, vindt nu geleidelijk plaats. Een drastische verhoging is echter moeilijk vanwege de sociale gevolgen: het individuele gebruik kan niet worden gemeten, waardoor iedereen evenveel betaalt ongeacht het verbruik en het inkomen. Voor pensioengerechtigden en werklozen ligt dit uiteraard anders dan voor een van de nieuwe rijken. Het is gecompliceerd hiervoor een bepaalde regeling te vinden. De andere optie, energiebesparing, wordt nog weinig besproken, ook al omdat hier de nodige praktische problemen aan kleven. Zo zijn verwarmingen nog maar mondjesmaat voorzien van individuele temperatuurregeling; het openen en sluiten van ramen is de enige mogelijkheid om de temperatuur te bepalen. Het installeren van meet- en regelsystemen vergt zeer veel (arbeids)tijd, organisatievermogen en kennis. Individueel besparend gedrag is nooit gestimuleerd en vraagt dan ook veel geduld en goede voorlichting.

In de westerse hulpprogramma's krijgt de vraagzijde van de energieproblematiek pas de laatste tijd meer aandacht. Nog steeds gaat de meeste belangstelling uit naar grootschalige, arbeidsextensieve verbeteringen aan de aanbodkant. Het oplappen van de archaische kerncentrales is hiervan een duidelijk voorbeeld. Onlangs leidde een lening van enkele honderden miljoenen gulden van de Oost-Europabank voor het voltooiën van de Slowaakse kerncentrale Mochovce tot heftige nationale en internationale protesten. Door deze controversie is het besluit voorlopig uitgesteld. Een van de punten van discussie betreft de vraag of het niet beter is de energievraag te verminderen dan het aanbod nog verder te vergroten. Hierbij dient nog opgemerkt te worden dat het de bedoeling was om een deel van de geproduceerde energie naar het Westen te exporteren. De mogelijkheden voor energiebesparing zijn nog schier onuitputtelijk in Midden- en Oost-Europa. Een studie in Polen heeft onlangs aangetoond dat de huidige vraag naar energie in tien jaar met 40 procent gereduceerd zou kunnen worden.³

Het voorbeeld van de energie toont niet alleen de sociaal-economische consequenties van bepaalde maatregelen aan, maar ook de beperkingen die aan het invoeren van marktprijzen kleven. Alleen door middel van doordachte, kleine stappen kan zo'n probleem op de wat langere termijn worden aangepakt, desgewenst met westerse ondersteuning.

Het Milieuactieprogramma

In veel westerse landen nam de bezorgdheid over de problematische omstandigheden na de omwenteling sterk toe, temeer daar veel vervuiling een (potentieel) grensoverschrijdend karakter heeft en derhalve een directe bedreiging vormt voor het Westeuropese milieu. Tegelijkertijd bracht het einde van de Koude Oorlog een optimisme teweeg, hetgeen resulteerde in een gezamenlijke aanpak van de bestaande

problemen. Op beleidsmatig terrein uitte dit zich in overleg tussen de Europese milieuministers onder het motto *Environment for Europe*, waarvan de eerste bijeenkomst in juni 1991 plaatsvond. Tijdens de tweede conferentie, in april 1993 in Luzern, werd het Milieuactieprogramma voor Midden- en Oost-Europa gepresenteerd, dat het resultaat vormde van uitgebreide discussies en studies in de tussenliggende periode. Naast vertegenwoordigers van de Europese landen speelden de Wereldbank, de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OECD) en de Europese Commissie een belangrijke rol bij de totstandkoming van het Programma. Op de vervolgconferentie in Sofia in oktober 1995 is het Milieuactieprogramma en de westerse hulp aan de regio geëvalueerd.

Naast een uitgebreide inventarisatie van de bestaande milieuproblematiek bevat het Milieuactieprogramma een lijst van aanbevelingen.⁴ De 'win-win'-maatregelen, die zowel voor het milieu als de economie gunstig zijn, staan hierbij centraal. In de Midden- en Oosteuropese context betekent dit met name de afschaffing van subsidies die overmatig gebruik en verspilling van brandstoffen en water in de hand werken. Daarnaast wordt het bestrijden van lokale milieuverontreiniging aangeraden, mede met het oog op de grote gezondheidsproblemen. Marktconforme maatregelen om vervuiling te verminderen en een versterking van wetgeving, regulering en de toepassing van realistische milieunormen zijn andere elementen van het actieprogramma. Hierbij richt men zich vooral op die activiteiten die relatief weinig geld kosten dan wel met een vergroting van de economische efficiëntie kunnen samengaan. Bovendien onderstreept het programma de noodzaak tot overdracht van kennis en technologie, en financiële steun uit het Westen.

Ondanks de realistische benadering vordert de invoering van het Milieuactieprogramma langzaam; de al genoemde complicaties van het overgangproces zijn hierbij belangrijke factoren. De financiën vormen ook een knelpunt: de westerse hulp blijft achter bij de hooggespannen verwachtingen die men daarover in Midden- en Oost-Europa aanvankelijk had. De belangrijkste reden hiervoor lijkt de internationaal sterk verminderde aandacht voor het milieu na de Rio-conferentie in juni 1992. Deze algemene terugval geldt ook voor de hulp aan Midden- en Oost-Europa, zo bleek tijdens de Luzern-conferentie.⁵ Het is inmiddels algemeen aanvaard dat de westerse hulp slechts een katalyserende rol kan spelen en dat het overgrote deel van de fondsen in de landen zelf moet worden gevonden.

De westerse fondsen voor het milieu in Midden- en Oost-Europa, die na 1989 in omvang toenamen, mikken op het helpen opruimen van de ontstane vervuiling, het toepassen van technologieën om de uitstoot en vervuiling te verminderen, alsmede het bijdragen aan een verandering van de produktiemethoden die tot de milieuaantasting leiden. Voor de wat langere termijn wordt veel waarde gehecht aan milieueducatie en de uitstraling die van een aantal voorbeeldprojecten moet uitgaan. Het geld komt via multilaterale kanalen als de Europese Unie, de Wereldbank en de Oost-Europabank, uit bilaterale hulpprogramma's en soms via westerse milieuorganisaties. Vanuit Nederland wordt ook een bijdrage geleverd, zowel door de regering,

semi-overheidsinstanties als onderzoeksinstituten. In Polen heeft de schuldenaflossing, de zogenaamde 'debt for environment', voor een aanzienlijk milieufonds gezorgd. Een dergelijke constructie staat ook voor Bulgarije ter discussie. Vanuit Nederland blokkeert het ministerie van Financiën overigens dergelijke constructies voor landen die bij ons schulden hebben.

De hulp en de in meerderheid door Midden- en Oosteuropese regeringen zelf gefinancierde activiteiten hebben zeker een positieve invloed, vooral op lokaal niveau doen zich aanzienlijke verbeteringen voor. De al eerder genoemde versterking van de institutionele capaciteit (van overheid en maatschappelijke organisaties) kan in dit verband een belangrijke bijdrage leveren. Gezien de grote problemen waarmee de Midden- en Oosteuropese regeringen kampen, is vergroting van de expertise en steun bij wetgeving en uitvoering van milieuregels essentieel. Dit geldt niet in de laatste plaats op lokaal en provinciaal niveau. Door de totstandkoming van lokale milieuorganisaties te stimuleren en de bestaande te versterken kan op de korte termijn de uitvoering en controle van projecten worden vergemakkelijkt. Op de wat langere termijn kunnen NGO's wellicht ook een grotere maatschappelijke rol gaan spelen, als tegenwicht en/of partner van overheid en bedrijfsleven.

Een zaak van lange adem

De ervaringen op milieugebied in de afgelopen vijf jaar hebben tot een duidelijke matiging van de hoge verwachtingen geleid. Het effect van de westerse hulp is beperkt gebleven en de opruiming van de ontstane milieuproblemen gaat slechts geleidelijk. De soms chaotische politieke en economische situatie, en de zwakke positie van overheid en NGO's maken spoedige, grootschalige veranderingen onwaarschijnlijk. De vormgeving en invoering van milieubeleid blijkt een langdurig proces, met name vanwege de benodigde randvoorwaarden en de ingrijpende invloed van milieumaatregelen op de economische ontwikkeling. De verbetering van de milieusituatie in Midden- en Oost-Europa zal derhalve een zaak van lange adem zijn. Het elimineren van de inefficiënties van de planeconomie, de versterking van de institutionele capaciteit en het uitvoeren van kleine gerichte projecten zijn stappen in de goede richting. ■

Noten

1. Dit artikel gaat niet in op de specifieke situatie in de landen in het voormalige Joegoslavië.
2. Zie ook R. Tromp, 'Van Semipalatinsk tot Nova Zembla', *Oost-Europa Verkenningen*, nr. 125, 1993, pp. 43-51.
3. S. Boyle, 'The need for energy efficiency', *Acid News*, juni 1995, pp. 9-11.
4. *Environmental Action Programme for Central and Eastern Europe*, 31 maart 1994, pp. 77-83.
5. B. Baumgartl, 'West provides no new aid to clean up Eastern Europe', *RFE/RL Research Report*, 16 juli 1993, pp. 41-47.