



Service de lutte contre la pauvreté,
la précarité et l'exclusion sociale

Steunpunt tot bestrijding van armoede,
bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting

Dienst zur Bekämpfung von Armut, prekären
Lebensumständen und sozialer Ausgrenzung



Federaal Instituut voor de
bescherming en de bevordering van
de Rechten van de Mens



Kinder
rechten
commissariaat
Geeft kinderen een stem



Advies

Rechtvaardige transitie en mensenrechten

Oktober 2023

Het Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting is een interfederale en onafhankelijke publieke instelling. Het heeft als taak de effectiviteit van de uitoefening van de grondrechten in situaties van armoede en bestaansonzekerheid te evalueren, samen met mensen in armoede en actoren in de strijd tegen armoede. Het Steunpunt tot bestrijding van armoede werd opgericht door een Samenwerkingsakkoord tussen de Federale Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten en kreeg een mandaat van bescherming van mensenrechten toevertrouwd. Armoede doet immers op een ernstige manier afbreuk aan de waardigheid en aan de gelijke en onvervreembare rechten voor alle personen.

Het Federaal Instituut voor de bescherming en de bevordering van de Rechten van de Mens (FIRM) is een onafhankelijke instelling die, in samenwerking met andere organisaties, waakt over het respect, de kennis en de bewustwording van de mensenrechten in België. Het FIRM werd opgericht bij de wet van 12 mei 2019. Het FIRM werd in maart 2023 door de *Global Alliance of National Human Rights Institutions* (GANHRI) geaccrediteerd als nationale mensenrechteninstelling (NHRI), met B-status, in overeenstemming met de Principes van Parijs. Het FIRM heeft momenteel een federale bevoegdheid en een residuair mandaat.

Unia is een interfederale onafhankelijke openbare instelling die discriminatie bestrijdt en gelijkheid in België bevordert. Unia werd tevens aangeduid als onafhankelijk opvolgingsmechanisme voor het bevorderen, beschermen en opvolgen van het VN-verdrag inzake de rechten van personen met een handicap in ons land en is internationaal erkend als nationale mensenrechteninstelling (NHRI met B-status). Unia verdedigt de gelijke en inclusieve participatie van alle mensen in alle sectoren van de samenleving en ziet erop toe dat de mensenrechten in België worden gerespecteerd. In dit kader helpt Unia mensen die zich gediscrimineerd voelen, door hen juridische ondersteuning te bieden en strijdt zij tegen discriminatie op grond van de beschermde kenmerken waarvoor zij bevoegd is.

Myria, het federaal Migratiecentrum, is een onafhankelijke overheidsinstelling, die waakt over de grondrechten van vreemdelingen, met een bijzondere aandacht voor vreemdelingen in detentie. Myria stimuleert de strijd tegen de mensenhandel en mensensmokkel, is onafhankelijk nationaal rapporteur mensenhandel en treedt op in rechte in zaken betreffende mensenhandel en mensensmokkel. Myria informeert overheden over de aard en de grootte van migratiestromen. Het komt op voor een overheidsbeleid dat steunt op kennis van feiten en respect voor mensenrechten.

Het **Kinderrechtencommissariaat (KRC)** is als onafhankelijke instelling opgericht door het Vlaams Parlement en waakt over de rechten van het kind in Vlaanderen. Het detecteert signalen van kinderen, jongeren, ouders en professionals. Het onderzoekt klachten over schendingen van de rechten van het kind en geeft, op basis van het Internationaal Verdrag inzake de rechten van het kind, advies aan het Vlaams Parlement en andere beleidsmakers.

De **Délégué général aux droits de l'enfant (DGDE)** is een onafhankelijke openbare instelling die bij decreet van 20 juni 2002 en bij besluit van 19 december 2002 in de Franse Gemeenschap is opgericht. Haar algemene opdracht is de rechten en belangen van kinderen te beschermen.

Inhoudsopgave

Inleiding	4
1. Klimaat- en milieuongelijkheden bedreigen de effectiviteit van mensenrechten	5
1.1 De ongelijke impact van klimaat- en milieuverandering.....	5
1.2 De ongelijke impact van klimaat- en milieubeleid	6
1.3 Klimaat en milieu zijn mensenrechtenkwesties	8
2. Mensenrechten als kader voor een rechtvaardige transitie	11
2.1 Wat is een rechtvaardige transitie?	11
2.2 Een mensenrechtenbenadering <i>to leave no one behind</i>	13
2.3 Internationale mensenrechtenverplichtingen voor een rechtvaardige transitie	14
3. Mensenrechtenprincipes voor een rechtvaardig transitiebeleid	16
3.1 Progressieve verwezenlijking en non-regressie	16
3.2 Gelijkheid en non-discriminatie	18
3.3 Participatie en empowerment	21
3.4 Transparantie en verantwoordingsplicht	23
4. Tot slot	25

Inleiding

Op 24 mei 2022 lanceerde federaal Minister van Klimaat, Leefmilieu, Duurzame Ontwikkeling en Green Deal van België, Zakia Khattabi, de Staten-Generaal voor Rechtvaardige Transitie¹. Het Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting² werd gevraagd om dit proces te ondersteunen, onder andere met een advies rond rechtvaardige transitie en mensenrechten. Het tweejaarlijks Verslag 'Duurzaamheid en armoede'³ vormt het vertrekpunt van zijn bijdragen. Dit Verslag benadrukt immers het versterkend verband tussen de sociaaleconomische ongelijkheden waarmee mensen in armoede dagelijks geconfronteerd worden en de ecologische uitdagingen⁴ waarvoor we vandaag staan. Het stelt daarnaast dat het streven naar duurzaamheid hand in hand moet gaan met armoedebestrijding om zowel de ecologische als sociale ongelijkheden in onze samenleving te overwinnen.

Mensen in armoede worden vaak als eerste en het hardst getroffen door de gevolgen van klimaat- en milieuveranderingen en door het gevoerde klimaat- en milieubeleid. Maar ook andere groepen zijn meer kwetsbaar voor deze veranderingen, zoals kinderen⁵, vrouwen⁶, personen met een handicap⁷... Daarom is het Steunpunt tot bestrijding van armoede een samenwerking aangegaan met verschillende mensenrechteninstellingen en is dit een gezamenlijk advies van het interfederaal Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting, het Federaal Instituut voor de Rechten van de Mens (FIRM), het interfederaal Gelijkekansencentrum (Unia), het Federaal

¹ Minister van Klimaat, Leefmilieu, Duurzame Ontwikkeling en Green Deal (2022). [Leave no one behind – voor een rechtvaardig transitiebeleid in België](#), Persbericht 24 mei 2022.

Belgische Kamer van volksvertegenwoordigers (2021). [Beleidsnota Klimaat, Leefmilieu, Duurzame ontwikkeling en Green Deal](#) (DOC 55 2294/023), 3 november 2021.

² Het Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting is een onafhankelijke, interfederale, publieke instelling, in 1999 opgericht via het [Samenwerkingsakkoord tussen de federale Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten betreffende de bestending van het armoedebeleid](#). Zijn missie bestaat uit de evaluatie van de effectiviteit van de uitoefening van rechten in situaties van armoede en bestaansonzekerheid. Het Steunpunt doet dit onder meer via de organisatie van diepgaand en structureel overleg met mensen in armoede, hun verenigingen en netwerken, en diverse andere stakeholders (terreinorganisaties, instellingen, administraties, wetenschappers...). De analyses en aanbevelingen uit dit overleg vormen de basis voor de tweejaarlijkse Verslagen van het Steunpunt tot bestrijding van armoede.

³ Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2019). [Duurzaamheid en armoede. Bijdrage aan politiek debat en politieke actie. Tweejaarlijks Verslag 2018-2019](#), Brussel, Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting.

⁴ Hieronder verstaan we zowel klimaatverandering, milieuvervuiling als verlies aan biodiversiteit, vaak aangeduid als de 'drievoudige planetaire crisis'. In deze tekst gebruiken we vooral klimaat- en/of milieuveranderingen. Zie: United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC) (2022). [What is the Triple Planetary Crisis?](#), 13 april 2022.

⁵ Kinderrechtencommissariaat (2023). [Advies: de klimaatcrisis vanuit kinderrechtenperspectief](#), Brussel, KRC. UNICEF (2021). [The Climate Crisis is a Child Rights Crisis: Introducing the Children's Climate Risk Index](#), New York, UNICEF.

Thiery, Wim et al. (2021). "[Intergenerational inequities in exposure to climate extremes. Young generations are severely threatened by climate change](#)", *Science*, 374 (n°6564), p. 158-160.

⁶ Federaal Instituut voor de bescherming en de bevordering van de Rechten van de Mens, het Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting en de Centrale Toezichtsraad voor het Gevangeniswezen (2022). [Parallel rapport voor het VN-comité voor de uitbanning van discriminatie van vrouwen](#), 83ste zitting, 8ste periodiek rapport van België + bijlage 1 + bijlage 2, 14 oktober 2022.

⁷ Unia (2021). [Parallel rapport voor het VN-Comité voor de rechten van personen met een handicap](#), Brussel, Unia.

Migratiecentrum (Myria), het Kinderrechtencommissariaat (KRC) en de *Délégué général aux droits de l'enfant* (DGDE).

De klimaat- en milieuproblematiek heeft uiteraard een uitgesproken internationale dimensie - met grote verschillen in verantwoordelijkheid, kwetsbaarheid en handelingsmogelijkheden tussen regio's en landen. Dit advies beperkt zich tot het nationale niveau. Het gaat niet specifiek in op de kwestie van klimaatmigratie, al is de toenemende groep intern ontheemden⁸ en vluchtelingen⁹ naar aanleiding van klimaat- en milieurampen een grote uitdaging¹⁰.

In punt 1 erkennen we klimaat en milieu als mensenrechtenkwesties. Niet alleen de klimaat- en milieuveranderingen zelf kunnen ongelijkheden bestendigen, versterken of creëren. Ook maatregelen om klimaatverandering en de achteruitgang van het milieu tegen te gaan (mitigatie) en om met deze veranderingen om te gaan (adaptatie) kunnen dit doen. Dit vormt een bedreiging voor de mensenrechten van verschillende groepen. **Om de mensenrechten van iedereen te beschermen, moeten klimaat- en milieumaatregelen genomen worden. Om te vermijden dat deze maatregelen op hun beurt ongelijkheden bestendigen, versterken en creëren, dient de klimaattransitie op een sociaal rechtvaardige manier te verlopen.** In punt 2 benadrukken we dat mensenrechten een kader bieden om de rechtvaardige transitie vorm te geven. We herinneren aan de internationale mensenrechtenverplichtingen van staten, ook inzake milieu en klimaat, om de grondrechten van iedereen te respecteren, beschermen en vervullen. In punt 3 bespreken we verschillende richtinggevendende principes van een mensenrechtenbenadering voor een rechtvaardig transitiebeleid.

1. Klimaat- en milieuongelijkheden bedreigen de effectiviteit van mensenrechten

Tijdens het overleg ter voorbereiding van het tweejaarlijks Verslag 'Duurzaamheid en armoede' van het Steunpunt tot bestrijding van armoede klaagden verschillende armoede-, sociale, natuur- en milieuorganisaties de ongelijke impact aan van klimaat- en milieuveranderingen en van klimaat- en milieubeleid op mensen in armoede¹¹. Punten 1.1 en 1.2 zijn hoofdzakelijk op deze vaststellingen en analyses gebaseerd.

1.1 De ongelijke impact van klimaat- en milieuverandering

Om te beginnen ondervinden mensen in armoede als eerste en in grotere mate de gevolgen van klimaat- en milieuveranderingen. Dit is des te onrechtvaardiger omdat ze minder verantwoordelijk zijn voor de opwarming van de aarde. Immers, hoe lager iemands inkomen, hoe lager diens consumptie en hoe kleiner diens ecologische voetafdruk. In België is vooral de ongelijke impact van vervuiling opvallend. Mensen onderaan de sociale ladder zijn meer blootgesteld aan vervuiling, zowel

⁸ Intern ontheemden zijn mensen die binnen de eigen landsgrenzen op de vlucht zijn. Zie: [Klimaatverandering en ontheemding \(unhcr.org\)](#).

⁹ Vluchtelingen zijn mensen die het land waarvan ze de nationaliteit bezitten ontvluchten. Zie: [Klimaatverandering en ontheemding \(unhcr.org\)](#).

¹⁰ Klimaat.be, De Belgische federale site voor betrouwbare informatie over klimaatverandering, [Klimaatmigratie](#).

Zie ook: European Parliamentary Research Service (EPRS) (2019). [The concept of 'climate refugee' Towards a possible definition](#).

¹¹ Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2019). [Duurzaamheid en armoede. Bijdrage aan politiek debat en politieke actie. Tweejaarlijks Verslag 2018-2019](#), Brussel, Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting.

binnenshuis (bijvoorbeeld slechte luchtkwaliteit door gebrek aan ventilatiemogelijkheden) als buitenshuis (bijvoorbeeld nabijheid van industrie of drukke verkeersas, afstand tot groen en natuur). Ze zijn ook extra kwetsbaar voor vervuiling. Omwille van hun precare leefomstandigheden verkeren ze vaak reeds in slechtere gezondheid. Kinderen en jongeren zijn fysiek meer kwetsbaar omdat ze in volle ontwikkeling zijn. Bovendien gaan ze in hun leven meer geconfronteerd worden met de gevolgen van de klimaatveranderingen dan de volwassenen van nu¹². Vele mensen in armoede kunnen zich ook onvoldoende (laten) verzorgen omdat ze moeilijkheden ondervinden om naar de dokter of het ziekenhuis te gaan, om zorg of medicijnen te betalen... Ook natuurrampen, zoals de overstromingen van de zomer van 2021, illustreren hoe bestaande sociale ongelijkheden worden versterkt. De plaatsen die het ergst getroffen werden, dichtbij de rivieroever, zijn de eerder armere buurten en campings met permanente bewoning. Op zoek naar een betaalbare plek om te wonen, zochten mensen daar hun toevlucht. In de nasleep van de overstromingen werden velen van hen opnieuw geconfronteerd met het grote tekort aan betaalbare en kwalitatieve woningen¹³.

Verder kunnen mensen in armoede zich minder goed beschermen tegen de gevolgen van klimaat- en milieuveranderingen¹⁴. Ze hebben het moeilijker om er terug bovenop te komen na een eventuele ramp omwille van de kwetsbare socio-economische situatie waarin ze zich bevinden. Velen hebben bijvoorbeeld geen werk, terwijl anderen een tijdelijke, interim of laagbetaalde job hebben. Daarnaast kampen mensen in armoede ook vaker met een slechte gezondheid en met een precare woonsituatie. Meerdere van hun grondrechten zijn dus nog nooit effectief geweest.

Ten slotte hebben mensen in armoede minder mogelijkheden om duurzame keuzes te maken. Ze houden er wel een zuinige levensstijl op na en gaan spaarzaam om met water en energie, maar ze hebben onvoldoende financiële middelen en handelingsruimte om zich duurzaam te voeden, kleden, verplaatsen, verwarmen... Zo is biologische en eerlijke voeding duurder, zijn slecht geïsoleerde (huur-)woningen moeilijk te verwarmen, is het openbaar vervoer niet overal voor iedereen beschikbaar en toegankelijk waardoor sommigen aangewezen zijn op een oude vervuilende wagen...

1.2 De ongelijke impact van klimaat- en milieubeleid

Niet alleen klimaat- en milieuveranderingen kunnen ongelijkheden bestendigen, versterken of creëren. Ook beleidsmaatregelen om de oorzaken van klimaatverandering aan te pakken en zo de omvang ervan te beperken (mitigatie) of om mensen te beschermen tegen de gevolgen van klimaatverandering en om hen ermee te leren omgaan (adaptatie) hebben verdelingseffecten. Dit wil zeggen dat de kosten en baten van deze maatregelen vaak ongelijk verdeeld zijn over verschillende bevolkingsgroepen¹⁵.

¹² Kinderrechtencommissariaat (2023). [Advies: de klimaatcrisis vanuit kinderrechtenperspectief](#), Brussel, KRC.

¹³ Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2021). [Solidariteit en armoede. Bijdrage aan politiek debat en politieke actie. Tweejaarlijks Verslag 2020-2021](#), Brussel, Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting.

¹⁴ "Kwetsbaarheid voor milieuschade weerspiegelt het 'raakvlak tussen blootstelling aan fysieke bedreigingen voor het menselijk welzijn en het vermogen van mensen en gemeenschappen om met die bedreigingen om te gaan'". (Eigen vertaling) Knox, John H. (2018). [Framework Principles on Human Rights and the Environment](#), principle 14, United Nations Human Rights Special Procedures, p. 20. ([UN Doc. A/HRC/37/59](#)).

¹⁵ "Beleid om klimaatverandering tegen te gaan is ook niet altijd sociaal neutraal. ... Dit betekent dat sociaal kwetsbare groepen op meer dan één manier kunnen getroffen worden door klimaatverandering: de impact kan direct zijn, als gevolg van de fysieke gevolgen, maar ook indirect, als gevolg van het beleid dat wordt geïmplementeerd om klimaatverandering tegen te gaan. Merk op dat inkomen slechts één discriminerende

Vooreerst komen vele beleidsmaatregelen die duurzaam gedrag aanmoedigen meer ten goede aan de meer gegoede burgers. Zo leveren premies voor isolatie, subsidies voor zonnepanelen, fiscale voordelen voor elektrische wagens... uitsluitend iets op voor burgers die de financiële middelen hebben om de investering te maken en een deel ervan voor te schieten. Voor mensen in armoede zijn deze maatregelen financieel niet haalbaar of zelfs niet van toepassing omdat ze bijvoorbeeld geen eigenaar zijn van hun woning. Deze Mattheuseffecten¹⁶ dienen voorkomen en bestreden te worden.

Tegelijk treffen maatregelen die vervuילend of energieverblindend gedrag ontraden kwetsbare groepen harder. Een voorbeeld is de invoering van lage emissiezones (LEZ) in sommige steden. Hoewel vele mensen in armoede geen wagen bezitten, voldoet de auto van degenen die er wel één hebben meestal niet aan de nieuwe uitstootnormen. Bovendien hebben ze niet de middelen om een nieuwe, minder vervuïlende auto te kopen. Voor personen met een handicap die met een vervuïlend, niet-toegelaten voertuig rijden, maar houder zijn van een blauwe parkeerkaart en verhoogde tegemoetkoming genieten, bestaan er doorrijvergunningen voor de LEZ. Toch is deze maatregel niet voldoende om tegemoet te komen aan de noden van personen met een handicap. Het openbaar vervoer is immers weinig toegankelijk voor hen¹⁷. Een LEZ kan ook verhinderen dat mantelzorgers en professionele zorgverstrekkers, die met een vervuïlende wagen rijden, zich naar hun patiënten kunnen begeven. Het is essentieel een betaalbaar, breed toegankelijk (dus collectief) en duurzaam alternatief te voorzien voor het niet-duurzaam gedrag dat ontmoedigd wordt.

Kwetsbare groepen worden daarenboven meestal niet gehoord door beleidsmakers. Daarom waren de verenigingen waar armen het woord nemen vragende partij om het over duurzaamheid te hebben in het overleg binnen het Steunpunt tot bestrijding van armoede. Mensen in armoede worden immers **nauwelijks betrokken in de verschillende gesprekken, platformen en initiatieven rond de toekomst van onze planeet.** Men gaat ervan uit dat ze niet wakker liggen van de ecologische uitdagingen en alleen bezig zijn met overleven. Maar ondanks hun moeilijke situatie willen ze mee denken en praten over de toekomst¹⁸. Juist omdat hun toekomst vandaag reeds onder druk staat. *“Door beslissingen te nemen zonder diegenen te raadplegen die toch al de meeste moeilijkheden ondervinden bij de toegang tot basisrechten, loopt een heel deel van de bevolking het risico gestraft te worden, zelfs door de best*

factor is; aspecten zoals geslacht, nationaliteit, etniciteit en opleidingsniveau (die vaak tot op zekere hoogte gecorreleerd zijn) kunnen ook een rol spelen”. (Eigen vertaling) De Ridder, Koen et al. (2020). [Evaluation of the socio-economic impact of climate change in Belgium](#), VITO, KENTER, ECORES, p. 201.

¹⁶ Mattheuseffecten zijn regressieve verdelingseffecten. Ze zijn van toepassing op beleidsmaatregelen waarvan systematisch meer gebruik wordt gemaakt door de meer welgestelde bevolkingsgroepen, terwijl ze minder – of helemaal niet – gebruikt worden door mensen in armoede. Zie ook hoofdstuk III ‘Solidariteit en fiscaliteit’ (p. 55-73) in Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2021). [Solidariteit en armoede. Bijdrage aan politiek debat en politieke actie. Tweejaarlijks Verslag 2020-2021](#), Brussel, Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting.

¹⁷ De Brusselse regering keurde daarom drie nieuwe sociale maatregelen goed om alle inwoners te helpen andere koolstofarme verplaatsingsgewoonten aan te nemen. Zie: [Nieuwe sociale maatregelen voor koolstofarme mobiliteit in Brussel](#), Persbericht 16 juni 2023.

¹⁸ Zie ook: SAAMO (2022). [Klimaatstem van MIA](#).

Koning Boudewijn Stichting (KBS) (2022). [Fair energy transition for all. What vulnerable people have to say](#).

bedoelde maatregelen”¹⁹. Ook vrouwen²⁰, personen met een handicap²¹ en kinderen en jongeren²² - de enige groep die niet democratisch vertegenwoordigd is in de parlementen - vragen om meer betrokken en gehoord te worden door het beleid.

Wetenschappelijke evidentie ondersteunt deze bevindingen van armoedeverenigingen en andere terreinorganisaties. Zo stelt het *International Panel on Climate Change* (IPCC) dat mensen die sociaal, economisch, politiek, institutioneel of op een andere manier worden uitgesloten bijzonder kwetsbaar zijn voor klimaatverandering en voor sommige mitigatie- of adaptatiemaatregelen²³. Ook onderzoek in België bevestigt de negatieve verdelingseffecten van klimaat- en milieuveranderingen en -beleid²⁴.

1.3 Klimaat en milieu zijn mensenrechtenkwesties

De drievoudige planetaire crisis is een mensenrechtenkwestie²⁵. Beschadiging van het milieu, verlies van biodiversiteit en opwarming van de aarde kunnen een enorme impact hebben op de effectiviteit van verschillende mensenrechten, zoals het recht op leven²⁶, huisvesting²⁷, en gezondheid²⁸.

De eerste **erkenning van het nauwe verband tussen mensenrechten, klimaat en milieu** dateert van de Conferentie van Stockholm over het menselijk milieu in 1972, georganiseerd door de Verenigde naties (VN). *“De mens heeft het fundamentele recht op vrijheid, gelijkheid en adequate levensomstandigheden, in een omgeving van een kwaliteit die een leven van waardigheid en welzijn mogelijk maakt, en hij draagt de plechtige verantwoordelijkheid om het milieu te beschermen en te verbeteren voor de huidige en toekomstige generaties. In dit opzicht moet beleid dat apartheid, rassenscheiding, discriminatie, koloniale en andere vormen van onderdrukking en buitenlandse*

¹⁹ Van Breen, Herman (2021). [Op weg naar klimaatapartheid of naar een rechtvaardige transitie?](#)

²⁰ Federaal Instituut voor de bescherming en de bevordering van de Rechten van de Mens, het Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting en de Centrale Toezichtsraad voor het Gevangeniswezen (2022). [Parallel rapport voor het VN-comité voor de uitbanning van discriminatie van vrouwen, 83ste zitting, 8ste periodiek rapport van België + bijlage 1 + bijlage 2](#), 14 oktober 2022.

²¹ Unia (2021). [Parallel rapport voor het VN-Comité voor de rechten van personen met een handicap](#), Brussel, Unia.

²² Kinderrechtencommissariaat (2023). [Advies: de klimaatcrisis vanuit kinderrechtenperspectief](#), Brussel, KRC.

²³ IPCC (2014). [Climate Change 2014: Impacts, Adaptation, and Vulnerability, 13 — Livelihoods and Poverty](#).

Ismal S. Nazrul & John Winkel (2017). [Climate change and social inequality](#).

²⁴ Vanhille, Josefine et al. (2019). [“Sociale ongelijkheid in het klimaatvraagstuk”](#) in Sacha Dierickx (red.), *Klimaat en sociale rechtvaardigheid*, Antwerpen, Gompel & Svacina bvba, p. 61-84.

Vanhille, Josefine (2023). [Climate change and social inequality : essays on the distributional dimension of environmental policy in the Belgian welfare state](#), UAntwerpen.

Lévy, Petra Zsuzsa et al. (2019). [“De sociale verdeling van broeikasgassen in België”](#), CSB-bericht, Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck – Universiteit Antwerpen.

Voor een overzicht van betrouwbare informatie over klimaatverandering zie: [Klimaat.be](#).

²⁵ Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR) (2021). [Frequently Asked Questions on Human Rights and Climate Change](#), Factsheet nr. 38.

²⁶ Human Rights Committee (HRC) (2019). *General Comment No. 36 on Article 6 of the International Covenant on Civil and Political Rights, on the Right to Life*, 2 september 2019, par. 62. ([UN Doc. CCPR/C/GC/36](#)).

²⁷ Balakrishnan, Rajagopal (2022). *Towards a just transformation: climate crisis and the right to housing. Report of the Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, and on the right to non-discrimination in this context*, 23 december 2022 ([A/HRC/52/28](#)).

²⁸ Human Rights Council (HRC) (2016). *Report of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, Analytical study on the relationship between climate change and the human right of everyone to the enjoyment of the highest attainable standard of physical and mental health*, 6 mei 2016. ([A/HRC/32/23](#)).

overheersing bevordert of bestendigt, worden veroordeeld en uitgebannen”²⁹. De definitie van duurzame ontwikkeling – “een ontwikkeling die tegemoetkomt aan de noden van het heden zonder de behoeftevoorziening van de toekomstige generaties in het gedrang te brengen”³⁰, geformuleerd door de VN-Brundtland-Commissie, bouwt hierop verder en zet de problematiek op de maatschappelijke en politieke agenda³¹.

Sindsdien hebben mondiale en regionale mensenrechteninstellingen relevante beleidsdocumenten en *soft law*³² onderschreven waarin deze onderlinge afhankelijkheid wordt benadrukt. Ook de mensenrechtenrechtspraak heeft zich de voorbije decennia uitgesproken over het verband tussen milieu en mensenrechten³³. In de jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) wordt geoordeeld dat schade aan het milieu en blootstelling aan milieurisico’s de uitoefening van bepaalde rechten kan ondermijnen³⁴. Het EHRM baseerde zich vooral op het recht op eerbiediging van privé- en gezinsleven - artikel 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM). Dit recht wordt aangetast wanneer milieuvervuiling een zodanig ernstige impact heeft dat de levenskwaliteit of het welzijn van de betrokken personen vermindert of kan verminderen. Wanneer de milieu-impact ook levensbedreigend is voor de mens, is ook het recht op leven, artikel 2 van het EVRM, van toepassing. Dit was het geval in de zaak *Öneryıldiz v. Turkey*, waarbij het EHRM niet alleen een uitspraak deed over een individueel geval, maar ook stelde dat staten een vergaande verantwoordelijkheid dragen hebben om kwetsbare mensen te beschermen tegen de vernietiging van het milieu³⁵. Binnenkort zal het EHRM zich voor het eerst moeten uitspreken over drie klimaatzaken³⁶. De meeste nationale klimaatzaken waarin staten of bedrijven werden veroordeeld werden gewonnen op basis van een schending van artikelen 2 en 8 van het EVRM, zoals de Nederlandse klimaatzaak *Urgenda*³⁷ en de Belgische klimaatzaak³⁸.

Vandaag is de VN-Agenda 2030³⁹ het meest omvattende politieke instrument om de uitdagingen voor een duurzame toekomst aan te pakken. De Duurzame Ontwikkelingsdoelstellingen⁴⁰ beogen om “de mensenrechten van iedereen te realiseren”. Elk van de (sub)doelstellingen verwijst naar één of meer

²⁹ (Eigen vertaling) United Nations (1973). [Report of the United Nations Conference on Human Development](#), Stockholm, 5-16 Juni, p. 4.

³⁰ UN World Commission on Environment and Development (1987). [Our common future](#), p. 16.

³¹ [Verenigde Naties | FIDO \(duurzameontwikkeling.be\)](#).

³² Zie bijvoorbeeld: Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR) (2014). [A new climate change agreement must include human rights protections for all](#), 17 oktober 2014.

³³ ENNHRI (2020). [Climate change and human rights in the European context](#).

³⁴ European Court of Human Rights (2023). [Factsheet - Environment and the European Convention on Human Rights](#). Voor een analyse van die rechtspraak zie: Laurens Lavrysen (2023). “De toegevoegde waarde van het recht op een schoon, gezond en duurzaam leefmilieu als mensenrecht”, *Tijdschrift Voor Milieurecht*, nr. 3, 240-253.

³⁵ European Court of Human Rights (2004). [Grand Chamber judgment in the case of Öneryıldiz v. Turkey](#), 30 november 2004.

Dewulf, Noor (2023). *Intragenerational equity in the context of climate justice*. Ongepubliceerde MEMO.

³⁶ European Court of Human Rights (2023). [Factsheet - Climate change](#).

³⁷ [Klimaatzaak - Urgenda](#).

³⁸ [De rechtszaak waarbij iedereen wint | Klimaatzaak](#).

³⁹ United Nations (2015). [Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development, Resolution adopted by the General Assembly on 25 September 2015. \(A/RES/70/1\)](#).

⁴⁰ *Sustainable Development Goals (SDGs)*.

grondrechten die in internationale of Europese teksten werden vastgelegd⁴¹. De sociale dimensie van duurzaamheid wordt in verschillende doelstellingen geëxpliciteerd, waarbij intragenerationele solidariteit (binnen generaties, tussen verschillende bevolkingsgroepen) aandacht krijgt naast intergenerationele solidariteit (tussen generaties)⁴². In de aanhef van de Overeenkomst van Parijs⁴³ worden de achteruitgang van het milieu en de klimaatverandering eveneens beschouwd als met elkaar verbonden mensenrechtencrisissen.

Meer en meer wordt ook geëxpliciteerd dat **de gevolgen van deze crisissen en van de maatregelen die als reactie daarop worden genomen, zwaarder wegen op kwetsbare groepen**⁴⁴. *“Armoede, historische en structurele ongelijkheid en discriminatie, maar ook geografische situering beïnvloeden de blootstelling van mensen aan de negatieve gevolgen van klimaatverandering. Intersectionele discriminatie maakt de oneerlijke last van klimaatschade nog zwaarder”*⁴⁵.

Na een lang voortraject nam de Algemene Vergadering van de VN op 28 juli 2022 een resolutie⁴⁶ aan die het recht op een schoon, gezond en duurzaam leefmilieu erkent als een universeel mensenrecht⁴⁷. De gevolgen van klimaatverandering, het niet-duurzaam beheer en gebruik van natuurlijke hulpbronnen, de vervuiling van lucht, land en water, het verlies van biodiversiteit, enzovoort worden uitdrukkelijk beschouwd als bedreigingen van dit recht en alle andere mensenrechten. Daarnaast is de term ‘duurzaam’ belangrijk. De sociale dimensie van duurzame ontwikkeling vereist namelijk dat een gezond leefmilieu wordt nagestreefd op een manier die rekening houdt met de noodzakelijke solidariteit tussen en binnen generaties, en in het bijzonder met groepen die zich reeds in een

⁴¹ Het Deense Mensenrechteninstituut heeft een 'Leidraad voor de Mensenrechten in de Duurzame Ontwikkelingsdoelstellingen' ontwikkeld, waarin voor elke doelstelling het overeenkomstige mensenrecht wordt aangegeven. Zie: The Danish Institute for Human Rights: [The Human Rights Guide to the Sustainable Development Goals](#).

⁴² [SDGs | sdgs](#): 1 Geen armoede, 2 geen honger, 5 gendergelijkheid, 10 ongelijkheid verminderen, maar ook in andere doelstellingen wordt expliciet vermeld om ze voor iedereen te realiseren, 4 kwaliteitsonderwijs, 3 goede gezondheid en welzijn.

⁴³ [Overeenkomst van Parijs](#), VN-akkoord over klimaatverandering, Publicatieblad van de Europese Unie, 19/10/2016. (L.282/4).

“Beseffende dat klimaatverandering een gemeenschappelijke zorg voor de mensheid is, en dat de Partijen bij hun optreden om klimaatverandering tegen te gaan hun respectieve verplichtingen betreffende mensenrechten, het recht op gezondheid, de rechten van inheemse volken, lokale gemeenschappen, migranten, kinderen, personen met een handicap en mensen in kwetsbare situaties, en het recht op ontwikkeling, alsmede de gendergelijkheid, de empowerment van vrouwen en de intergenerationele solidariteit dienen te eerbiedigen, te bevorderen en in aanmerking te nemen”, p. 1.

“De wereldwijde reactie op de dreiging van klimaatverandering te versterken in de context van duurzame ontwikkeling en inspanningen om armoede uit te bannen”, p. 2.

⁴⁴ Boyd, David R. (2019). [Human rights obligations relating to the enjoyment of a safe, clean, healthy and sustainable environment](#), report of the Special Rapporteur on the issue of human rights obligations relating to the enjoyment of a safe, clean, healthy and sustainable environment, United Nations General Assembly, 15 juli 2019. (A/74/161).

Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (2012). [Guiding Principles on Extreme Poverty and Human Rights](#). (A/HRC/21/39).

⁴⁵ (Eigen vertaling) UN Secretary-General (2022). [The impacts of climate change on the human rights of people in vulnerable situations](#), United Nations General Assembly, 6 mei 2022, p. 14. (A/HRC/50/57).

⁴⁶ UN (2022). [The human right to a clean, healthy and sustainable environment](#), Resolution adopted by the General Assembly on 28 July 2022, 1 augustus 2022. (A/RES/76/300).

⁴⁷ [Het recht op een schoon, gezond en duurzaam leefmilieu als mensenrecht | FIRM-IFDH \(federaalinstituutmensenrechten.be\)](#).

maatschappelijk kwetsbare positie bevinden⁴⁸. Zij waren immers van dit recht verstoken, reeds voordat er sprake was van een klimaat- en milieucrisis. **Een mensenrecht op een schoon, gezond en duurzaam leefmilieu is dus tegelijk een oproep voor klimaat- en milieurechtvaardigheid. Alleen wanneer het recht voor iedereen is vervuld, kan het ook daadwerkelijk een ‘universeel’ mensenrecht zijn**⁴⁹.

2. Mensenrechten als kader voor een rechtvaardige transitie

2.1 Wat is een rechtvaardige transitie?

De bezorgdheid over de ongelijke impact van klimaat- en milieuveranderingen en -beleid groeit. Er worden vandaag verschillende termen gebruikt die zowel de bekommernis om sociale en ecologische ongelijkheden weergeven als de intentie om er komaf mee te maken: klimaat- of milieurechtvaardigheid, eco-sociaal beleid, sociaal rechtvaardig klimaat- of milieubeleid, rechtvaardige transitie, sociale duurzaamheid⁵⁰. De tegenstelling tussen sociaal beleid en klimaat- en milieubeleid is vals⁵¹. Welke maatregelen genomen worden en de manier waarop dat gebeurt, zijn immers politieke beslissingen. En die kunnen sociaal zijn of niet.

Toch blijkt onder andere uit het analyserapport⁵² van het Forum voor een rechtvaardige transitie⁵³ dat de respondenten op de survey verschillende accenten leggen in hun definitie van rechtvaardige transitie, meer economisch of meer sociaal. Op basis van zijn tweejaarlijks Verslag ‘Duurzaamheid en armoede’ schuift het Steunpunt tot bestrijding van armoede het principe *to leave no one behind* naar voren⁵⁴. Dit is het motto van de VN-Agenda 2030 voor Duurzame Ontwikkeling. ‘Niemand achterlaten’ was één van de aanbevelingen van de internationale beweging ATD Vierde Wereld bij de voorbereiding van deze Agenda. *“Dit wil zeggen dat er geen enkele moeite gespaard mag worden om de meest kwetsbare bevolkingsgroepen te bereiken. Het vereist ook dat de duurzame ontwikkelingsdoelen en hun uitvoering in overeenstemming worden gebracht met de mensenrechtennormen”*⁵⁵.

Het is dus essentieel dat iedereen, ook de meest kwetsbaren, betrokken worden bij de transitie. Ze moeten ertoe kunnen bijdragen, er baat bij hebben én erop vooruit kunnen gaan. Naast de

⁴⁸ Laurens Lavrysen (2023). “De toegevoegde waarde van het recht op een schoon, gezond en duurzaam leefmilieu als mensenrecht”, *Tijdschrift Voor Milieurecht*, nr. 3, 240-253.

⁴⁹ De Smedt, Peter (2023). “[Cursiefje: Het recht op een schoon en gezond leefmilieu erkend als universeel mensenrecht. Ook een kwestie van armoedebestrijding?](#)”, *Tijdschrift Grondrechten en armoede*, 1/2023, p. 1-6.

⁵⁰ Reset.Vlaanderen (2023). [Sociale rechtvaardigheid in het Vlaams klimaatadaptatieplan](#), presentatie op 30/03/2023 in de Commissie Vlaams Energie-en Klimaatplan, Vlaams Parlement.

Juhola, Sirkku (2022). “[Connecting climate justice and adaptation planning: an adaptation justice index](#)”, *Environmental Science & Policy*, 136, p. 609-619.

Vanhille, Josefine et al. (2019). “[Sociale ongelijkheid in het klimaatvraagstuk](#)” in Sacha Dierickx (red.), *Klimaat en sociale rechtvaardigheid*, Antwerpen, Gompel & Svacina bvba, p. 61-84.

⁵¹ Van de Heyning, Catherine (2019). “Klimaat-en mensenrechtenbewegingen hebben elkaar nodig”, *Tijdschrift voor Mensenrechten*, 3, p. 29-32.

⁵² Federaal Instituut voor Duurzame Ontwikkeling (2023). [Staten-Generaal van de Rechtvaardige Transitie, bijdrage van het georganiseerd maatschappelijk middenveld](#).

⁵³ [Het forum | Just Transition](#).

⁵⁴ Naast het Steunpunt tot bestrijding van armoede, beantwoordden ook Unia en het FIRM de survey.

⁵⁵ (Eigen vertaling) ATD Quart Monde (2014). [Pour un développement durable qui ne laisse personne de côté : le défi de l'après 2015](#), p. 16.

ATD Fourth World (2015). [Taking seriously the commitment to “leave no one behind” in the SDGs and the fight against climate disruption](#).

bescherming van werkenden tegen de impact van ecologische veranderingen op bepaalde arbeidsmarktsectoren⁵⁶, is het bijgevolg noodzakelijk om nieuwe mogelijkheden te creëren voor kwetsbare groepen en om hun grondrechten te versterken. Daarom pleit de Speciale VN-Rapporteur rond extreme armoede en mensenrechten voor acties die tegelijkertijd bijdragen tot de transitie naar koolstofarme en biodiverse samenlevingen, werkgelegenheid creëren voor mensen in armoede én hun toegang verbeteren tot goederen en diensten die essentieel zijn voor het genot van de mensenrechten⁵⁷. *“Klimaatverandering is zowel een milieucrisis als een crisis van sociale rechtvaardigheid die tegelijkertijd oproept tot klimaatactie en sociale gelijkheid”*⁵⁸.

Het idee dat de klimaattransitie sociaal rechtvaardig moet zijn, wordt op verschillende beleidsniveaus naar voren geschoven. Op Europees niveau stelt de Green Deal dat de transitie slechts kan slagen als ze fair en inclusief verloopt. *“Afhankelijk van hun sociale en geografische situatie, zullen burgers op verschillende manieren worden geraakt door de transitie. Niet alle lidstaten, regio’s en steden hebben dezelfde uitgangspunt nog hetzelfde vermogen om met de transitie om te gaan. Deze uitdagingen vereisen krachtige beleidsmaatregelen op alle niveaus”*⁵⁹. De Green Deal is een pakket van maatregelen waaronder ook de Klimaatwet - die juridisch vastlegt dat Europa klimaatneutraal zal zijn tegen 2050 en aan de langetermijndoelstellingen voldoet - en het *Just Transition Mechanism* om de sociale ongelijkheid op financieel vlak aan te pakken⁶⁰. Ook binnen het Belgisch klimaatbeleid, verdeeld tussen de gewesten en de federale staat, is er aandacht voor sociale aspecten van de transitie in verschillende plannen en beleidsdocumenten⁶¹. Het recent opgerichte Belgische Klimaatcentrum heeft als *“centrale missie om de wetenschap te leveren die de transitie naar een klimaatneutraal en veerkrachtig België zo snel en sociaal rechtvaardig mogelijk laat verlopen”*⁶². En het Coördinatiecentrum voor complexe risicoanalyses in de context van klimaatverandering (CCCRA-CC)⁶³ wordt opgericht opdat België op elk ogenblik - wat de klimaatverandering betreft - kan beschikken over een passende en actuele risicoanalyse op basis van een beoordeling van klimaatgevaren, blootstelling en kwetsbaarheden.

Tegelijk is niet steeds duidelijk wat juist bedoeld wordt met rechtvaardige transitie en wordt het een vlag die vele ladingen kan dekken. Dit advies beoogt beleidsmakers richtlijnen te geven om de sociaal rechtvaardige transitie betekenis te geven vanuit een mensenrechtenperspectief.

⁵⁶ De Internationale Arbeidsorganisatie stelt de volgende leidende principes voorop: het recht op waardig werk, behoorlijke lonen en arbeidsvoorwaarden in alle sectoren. ILO (2015). [Guidelines for a just transition towards environmentally sustainable economies and societies for all](#), Genève, ILO.

⁵⁷ De Schutter, Olivier (2020). [Extreme poverty and human rights](#), report of the Special Rapporteur on extreme poverty and human rights, United Nations General Assembly. (A/75/181).

⁵⁸ (Eigen vertaling) UN Secretary-General (2022). [The impacts of climate change on the human rights of people in vulnerable situations](#), United Nations General Assembly, 6 mei 2022, p. 3. (A/HRC/50/57).

⁵⁹ Europese Commissie (2019). [De Europese Green Deal](#), COM(2019) 640 final, p. 19.

⁶⁰ [Europees klimaatbeleid](#).

⁶¹ [Nationaal beleid \(klimaat.be\)](#).

⁶² [KMI \(climatecentre.be\)](#).

⁶³ FOD Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu DG Leefmilieu - Dienst Klimaatverandering (2022). [Naar een klimaatbestendige samenleving in 2050, federale adaptatiemaatregelen 2023-2026](#), p. 11 en 21.

2.2 Een mensenrechtenbenadering *to leave no one behind*

Een mensenrechtenbenadering⁶⁴ van klimaat- en milieubeleid is de enige manier om te garanderen dat niemand wordt achtergelaten én dat zij die het verst achterop zijn eerst bereikt worden⁶⁵. “Een mensenrechtenbenadering geeft een menselijk gezicht aan de drievoudige milieucrisis, geeft voorrang aan de verbetering van de leefomstandigheden van de armsten en meest kwetsbaren, benadrukt de nood aan vorming (zowel van de rechthebbenden als de plichtdraggers), stimuleert ambitieuze acties, verhoogt verantwoording en versterkt mensen, in het bijzonder van achtergestelde gemeenschappen, om betrokken te zijn bij het ontwerpen en toepassen van oplossingen”⁶⁶. In zijn laatste rapport pleit ook het IPCC voor een rechtenbenadering. Dit wil zeggen dat het beleid gericht moet zijn op de noden en rechten van de meest kwetsbaren (inkomen, gender, etniciteit, handicap, leeftijd, plaats) zodat hun structurele kwetsbaarheden en ongelijkheden ten aanzien van klimaatveranderingen worden weggewerkt⁶⁷. Wanneer maatregelen goed zijn voor hen, zijn ze goed voor iedereen. Ze moeten dus kindgevoelig⁶⁸, genderresponsief en -transformatief⁶⁹, inclusief... zijn.

Het volstaat niet om kwetsbare groepen te compenseren voor de ongelijke impact van klimaatveranderingen en -maatregelen die ze te verduren krijgen. Het is fundamenteel om de structurele oorzaken van sociaaleconomische en andere ongelijkheden aan te pakken en ieders grondrechten daadwerkelijk te vervullen (onderwijs, werkgelegenheid, huisvesting, gezondheid...)⁷⁰.

⁶⁴ “Een mensenrechtenbenadering is een conceptueel kader voor het proces van menselijke ontwikkeling dat normatief gebaseerd is op internationale mensenrechtennormen en operationeel gericht is op het bevorderen en beschermen van mensenrechten. Het probeert ongelijkheden te analyseren die de kern vormen van ontwikkelingsproblemen en discriminerende praktijken en onrechtvaardige machtsverdelingen te corrigeren die de voortgang van ontwikkeling belemmeren”. (Eigen vertaling) ([What is a human rights-based approach? - HRBA Portal](#)).

⁶⁵ “Terwijl we aan deze grote collectieve reis beginnen, beloven we dat niemand achter zal blijven. We erkennen dat de waardigheid van de mens fundamenteel is en willen dat de doelen en doelstellingen voor alle naties en volkeren en voor alle segmenten van de samenleving worden bereikt. En we zullen ons inspannen om degenen die het verst achterblijven het eerst te bereiken”. (Eigen vertaling) United Nations (2015). [Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development, Resolution adopted by the General Assembly on 25 September 2015](#), artikel 4 inleiding. (A/RES/70/1).

⁶⁶ (Eigen vertaling) Boyd, David R. (2022). [Human rights obligations relating to the enjoyment of a safe, clean, healthy and sustainable environment](#), report of the Special Rapporteur on the issue of human rights obligations relating to the enjoyment of a safe, clean, healthy and sustainable environment, United Nations General Assembly, 10 augustus 2022, p. 10. (A/77/284).

⁶⁷ IPCC (2022). [Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability](#).

⁶⁸ Kinderrechtencommissariaat (2023). [Advies: de klimaatcrisis vanuit kinderrechtenperspectief](#), Brussel, KRC.

⁶⁹ Voor definities, zie [Gender- als prefix | RoSa vzw](#): Bij een genderresponsieve aanpak worden ongelijkheden en discriminatie niet alleen erkend en herkend. Er wordt bewust en actief ingezet op het tegengaan en corrigeren van genderstereotypen, vooroordelen en discriminatie. Bij een gendertransformatieve aanpak is er daarbovenop aandacht voor het transformeren van machtsdynamieken en structuren.

Zie ook: Federaal Instituut voor de bescherming en de bevordering van de Rechten van de Mens, het Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting en de Centrale Toezichtsraad voor het Gevangeniswezen (2022). [Parallel rapport voor het VN-comité voor de uitbanning van discriminatie van vrouwen, 83ste zitting, 8ste periodiek rapport van België + bijlage 1 + bijlage 2](#), 14 oktober 2022.

⁷⁰ De Schutter, Olivier (2023). *Governing the just transition*, note to the High Committee on the Just Transition.

Zo niet dreigt “klimatapartheid, waarbij de welgestelden kunnen betalen om te ontsnappen aan oververhitting, honger en conflicten, terwijl de rest van de wereld verder zal afzien”⁷¹.

2.3 Internationale mensenrechtenverplichtingen voor een rechtvaardige transitie

Een mensenrechtenbenadering staat garant voor een rechtvaardige transitie. Het verband tussen mensenrechten en de strijd tegen klimaatverandering is steeds meer aanwezig in de internationale instrumenten die de Belgische Staat heeft ondertekend, zoals de VN-Agenda 2030⁷², de Klimaatovereenkomst van Parijs⁷³, het Klimaatpact van Glasgow⁷⁴, en de VN-Resolutie over het recht op een schoon, gezond en duurzaam leefmilieu⁷⁵.

De internationale en Europese mensenrechtenverplichtingen, zoals vastgelegd in de reeds lang bestaande bindende verdragen en conventies, zoals het EVRM, het Internationaal Verdrag inzake Burgerlijke en Politieke Rechten (IVBPR), het Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten (IVESCR), het VN-verdrag inzake rechten van personen met een handicap (IVRPH) en het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind (IVRK) vormen een noodzakelijke component in de ontwikkeling van een rechtvaardig transitiebeleid. Het VN-Kinderrechtencomité voegde op 28 augustus 2023 bovendien een Algemeen Commentaar n°26⁷⁶ inzake kinderrechten en leefomgeving met speciale aandacht voor klimaatverandering toe aan het IVRK. Het bevat de officiële richtlijnen over wat de lidstaten van de VN moeten ondernemen om kinderrechten te blijven respecteren in de context van de klimaatcrisis. Het VN-comité voor de rechten van het kind roept staten op om dringend actie te ondernemen om de klimaatverandering aan te pakken. Het benadrukt het recht van kinderen op informatie, inspraak en toegang tot de rechter om ervoor te zorgen dat ze worden beschermd tegen en oplossingen krijgen voor de schade die wordt veroorzaakt door de achteruitgang van het milieu en de klimaatverandering.

Ook de VN-Resolutie over het recht op een schoon, gezond en duurzaam leefmilieu – die geen juridisch bindende verplichtingen omvat, maar wel een grote symbolische en politieke waarde heeft⁷⁷ - kan staten ertoe aanzetten om het recht te verankeren in nationale grondwetten en regionale verdragen. Op niveau van de Raad van Europa beveelt het Comité van Ministers de lidstaten aan om werk te maken van het recht op een schoon, gezond en duurzaam leefmilieu⁷⁸. De staatshoofden en regeringsleiders verbinden zich er in de Reykjavik Verklaring toe om hun werkzaamheden rond de

⁷¹ (Eigen vertaling) Alston, Philip (2019). [Climate change and poverty](#), report of the Special Rapporteur on extreme poverty and human rights, United Nations General Assembly, 17 juli 2019, p. 12. ([A/HRC/41/39](#)). Zie ook bijdrage van Herman Van Breen in naam van ATD aan het [colloquium ‘Armoede en rechtvaardige transitie’](#), georganiseerd door het Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting op 22 juni 2023.

⁷² United Nations (2015). [Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development, Resolution adopted by the General Assembly on 25 September 2015](#). ([A/RES/70/1](#)).

⁷³ [Overeenkomst van Parijs](#), VN-akkoord over klimaatverandering, Publicatieblad van de Europese Unie, 19/10/2016. (L.282/4).

⁷⁴ United Nations (2021). [Glasgow climate pact. \(FCCC/PA/CMA/2021/L.16\)](#).

⁷⁵ UN (2022). [The human right to a clean, healthy and sustainable environment](#), Resolution adopted by the General Assembly on 28 July 2022, 1 augustus 2022. ([A/RES/76/300](#)).

⁷⁶ Committee on the rights of the child (2023). [General comment No. 26 \(2023\) on children’s rights and the environment, with a special focus on climate change, CRC/C/GC/26](#), 22 augustus 2023.

⁷⁷ Laurens Lavrysen (2023). “De toegevoegde waarde van het recht op een schoon, gezond en duurzaam leefmilieu als mensenrecht”, *Tijdschrift Voor Milieurecht*, nr. 3, 240-253.

⁷⁸ Council of Europe (2022). [Committee of Ministers calls on member states to recognise the right to a clean, healthy and sustainable environment as a human right](#), 27 september 2022.

mensenrechtenaspecten van klimaat en milieu te versterken⁷⁹. Mensenrechtenorganisaties willen nog een stap verder gaan en dit recht een juridische grondslag geven, via een aanvullend protocol bij het EVRM of het Europees Sociaal Handvest⁸⁰.

België kent sinds 1994 het recht op de bescherming van een gezond leefmilieu in artikel 23 van de Grondwet (GW)⁸¹. Dit artikel stelt dat iedereen het recht heeft een menswaardig leven te leiden. Deze grondwetsbepaling is programmatorisch van aard. Dit wil zeggen dat ze beoogt richting te geven aan het overheidsbeleid en de verschillende wetgevers in dit land aan te zetten om dit recht via wetgeving te beschermen. Dit recht geeft ook aanleiding tot een *standstill*-verplichting. Het beschermingsniveau van de bestaande wetgeving mag bijgevolg niet in aanzienlijke mate verminderd worden, tenzij dit verantwoord kan worden in functie van het algemeen belang⁸². Artikel 7bis van de GW stelt daarenboven dat de federale Staat, de gemeenschappen en de gewesten in de uitoefening van hun bevoegdheden een duurzame ontwikkeling moeten nastreven in haar sociale, economische en milieugebonden aspecten, rekening houdend met de solidariteit tussen de generaties.

Al deze instrumenten wijzen overheden op hun verplichtingen alle mensenrechten te eerbiedigen, te beschermen en te bevorderen voor iedereen, zonder discriminatie. Het niet nemen van maatregelen om schade aan de mensenrechten door klimaatverandering te voorkomen, ook voorzienbare schade op lange termijn, schendt deze verplichting⁸³. Als klimaatmitigatie moeten overheden dus maatregelen nemen om de door mensen veroorzaakte broeikasgasemissies te beperken. Als klimaatadaptatie moeten ze ervoor zorgen dat iedereen de nodige mogelijkheden en middelen heeft om zich aan te passen aan een veranderend klimaat en de gevolgen daarvan. **Deze mitigatie- en adaptatiemaatregelen moeten passend zijn opdat de rechten van iedereen worden beschermd en verwezenlijkt, in het bijzonder die van de meest kwetsbaren**⁸⁴.

De politieke wil en de nodige maatregelen om een duurzame wereld tot stand te brengen, confronteren overheden met hun verplichtingen om de mensenrechten te vervullen⁸⁵. Ze moeten dus

⁷⁹ Council of Europe (2023). [United around our values](#), Reykjavík Summit 16-17 May 2023 of Heads of State and Government of the Council of Europe.

⁸⁰ [New Council of Europe recommendation on human rights and protection of the environment - ENNHRI](#).

⁸¹ [Belgische Grondwet](#).

⁸² Laurens Lavrysen (2023). "De toegevoegde waarde van het recht op een schoon, gezond en duurzaam leefmilieu als mensenrecht", *Tijdschrift Voor Milieurecht*, nr. 3, 240-253.

⁸³ United Nations Committee on Economic, Social and Cultural Rights (2018), *Climate change and the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, statement adopted by the Committee at its 64th session, 24 Sept.-12 Oct. 2018, §5-6. ([E/C.12/2018/1](#)).

⁸⁴ Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR) (2021). [Frequently Asked Questions on Human Rights and Climate Change](#), Factsheet nr. 38, p.31-32.

Zie bijvoorbeeld ook: [Australia violated Torres Strait Islanders' rights to enjoy culture and family life, UN Committee finds | OHCHR](#): "Het Comité is van mening dat de informatie die aan het Comité ter beschikking is gesteld, erop wijst dat het feit dat de Staat die partij is niet tijdig adequate aanpassingsmaatregelen heeft genomen ter bescherming van het collectieve vermogen van de auteurs om hun traditionele manier van leven te handhaven, om hun cultuur en tradities en het gebruik van land- en zeebronnen over te dragen aan hun kinderen en toekomstige generaties, wijst op een schending van de positieve verplichting van de Staat die partij is om het recht van de auteurs om te genieten van hun minderheidscultuur te beschermen. Dienovereenkomstig is het Comité van mening dat de voorliggende feiten een schending inhouden van de rechten van de auteurs onder artikel 27 van de *Convenant*". (Eigen vertaling)

⁸⁵ Didi, Romain (2023). [Using human rights as a weapon to hold governments and corporations accountable on climate change](#). Climate Action Network (CAN) Europe.

werk maken van een duidelijk kader voor een rechtvaardige transitie, in overeenstemming met het respect voor, en de bescherming en de bevordering van, mensenrechten.

3. Mensenrechtenprincipes voor een rechtvaardig transitiebeleid

Een mensenrechtenbenadering schuift verschillende, onderling nauw met elkaar verbonden, principes naar voren⁸⁶. We werken de volgende principes uit:

- Progressieve verwezenlijking en non-regressie
- Gelijkheid en non-discriminatie
- Participatie en empowerment
- Transparantie en verantwoordingsplicht

Bij elk principe formuleren we enkele aanbevelingen, gebaseerd op deze nota maar ook op inzichten en documenten van de ondertekenende instellingen. De aanbevelingen zijn complementair aan elkaar en kunnen soms bij meerdere principes geplaatst worden.

3.1 Progressieve verwezenlijking en non-regressie

Staten hebben de verantwoordelijkheid en de verplichting om mensenrechten te respecteren, beschermen en vervullen. Net zoals de economische, sociale en culturele rechten, kan het recht op een schoon, gezond en duurzaam leefmilieu moeilijk onmiddellijk gerealiseerd worden. Het kan alleen doorheen de tijd voortdurend verbeterd en uiteindelijk verwezenlijkt worden (progressieve verwezenlijking).

Het principe van progressieve verwezenlijking verplicht staten evenwel om weloverwogen, concrete en gerichte stappen te nemen om het volledige en daadwerkelijke genot van rechten voor iedereen te bereiken⁸⁷. Daartoe moeten ze **strategieën, plannen en beleid uitstippelen; indicatoren en criteria ontwikkelen om de geboekte vooruitgang te monitoren en zoveel mogelijk beschikbare financiële,**

⁸⁶ Veelal wordt gesproken van de PANEL-principes, die naargelang de uitdaging anders geïnterpreteerd of ingevuld worden. Zie onder andere:

ENNHRI, [Human Rights-Based Approach - ENNHRI](#).

Sida (2015). [A Human Rights Based Approach to Environment and climate change](#).

Boyd, David R. (2022). [Human rights obligations relating to the enjoyment of a safe, clean, healthy and sustainable environment](#), report of the Special Rapporteur on the issue of human rights obligations relating to the enjoyment of a safe, clean, healthy and sustainable environment, United Nations General Assembly, 10 augustus 2022. ([A/77/284](#)).

Knox, John H. (2018). [Framework Principles on Human Rights and the Environment](#), United Nations Human Rights Special Procedures. ([UN Doc. A/HRC/37/59](#)).

ENNHRI (2019). [Applying a Human Rights-Based Approach to Poverty-Reduction and Measurement - A Guide for NHRIs](#).

⁸⁷ De verplichting om stappen te ondernemen om het recht te bevorderen, en daarbij non-discriminatie en non-regressie in acht nemen, is een verplichting van onmiddellijke uitvoerbaarheid. Het effectief realiseren van het recht is een resultaatverplichting die gestuurd wordt door geleidelijke, progressieve en voortdurende verbetering.

Boyd, David R. (2022). [Human rights obligations relating to the enjoyment of a safe, clean, healthy and sustainable environment](#), report of the Special Rapporteur on the issue of human rights obligations relating to the enjoyment of a safe, clean, healthy and sustainable environment, United Nations General Assembly, 10 augustus 2022. ([A/77/284](#)).

natuurlijke, menselijke, technologische, institutionele en informatieve middelen inzetten. Mensenrechten geven bovendien ook richting aan de toewijzing van deze middelen. Zo vereist het recht op ontwikkeling dat middelen zodanig worden toegewezen dat zij ten goede komen aan de meest kwetsbaren in de samenleving⁸⁸. Dit draagt ertoe bij dat degenen die het verst achterblijven eerst worden bereikt en dat niemand wordt achtergelaten.

Regressieve maatregelen zijn maatregelen die afbreuk doen aan het bestaande beschermingsniveau dat rechten bieden. Ze zijn in strijd met het beginsel van progressieve verwezenlijking, tenzij ze voldoende gerechtvaardigd worden. Het principe van non-regressie houdt in dat **staten de bescherming van regelgeving niet kunnen verminderen zonder dwingende redenen**. Het Grondwettelijk Hof (GW) en de Raad van State (RvS) oordelen dat het recht op de bescherming van een schoon, gezond en duurzaam leefmilieu aanleiding geeft tot de *standstill*-verplichting⁸⁹.

Terwijl het principe van progressieve verwezenlijking wijst op de verplichting om vooruitgang te boeken, zowel op ecologisch als sociaal vlak, vormt het principe van non-regressie een bescherming tegen maatregelen die een achteruitgang zouden kunnen betekenen. Beide principes versterken elkaar in het streven naar een rechtvaardige transitie.

Aanbevelingen

- Ontwikkel concrete doelgerichte strategieën, plannen en acties om een rechtvaardige transitie te realiseren. Voer daartoe de internationale overeenkomsten rond klimaat en milieu uit (de VN-Agenda 2030 voor Duurzame Ontwikkeling, de Klimaatovereenkomst van Parijs, het Klimaatpact van Glasgow, de VN-resolutie over een schoon, gezond en duurzaam leefmilieu,...) die expliciet ook de strijd tegen armoede voorop stellen.
- Organiseer doelgerichte samenwerking tussen verschillende beleidsdomeinen en -niveaus om gecoördineerde maatregelen te nemen, die zowel ecologisch als sociaal rechtvaardig zijn. Maak maximaal gebruik van de bestaande interdepartementale en intergouvernementele samenwerkingsplatformen en -akkoorden (bijvoorbeeld interministeriële conferenties, nationale plannen...).
- Maak gebruik van de mogelijkheden die Europese instrumenten – zoals de Europese Green Deal⁹⁰ met daaronder de Europese Klimaatwet⁹¹ en het *Just Transition Mechanism*⁹² – bieden opdat ook personen in een kwetsbare maatschappelijke positie erop vooruit gaan dankzij mitigatie- en adaptatiemaatregelen.

⁸⁸ Knox, John H. (2018). *Framework Principles on Human Rights and the Environment*, principle 14, United Nations Human Rights Special Procedures, p. 20. ([UN Doc. A/HRC/37/59](https://www.unhcr.org/refugees/37/59)).

⁸⁹ Van de Heyning, C. (2021). “Een procedurele benadering van fundamentele rechten in leefmilieu- en klimaatzaken”, *Tijdschrift Voor Milieurecht*, 86-88 (met verwijzing naar o.a. GwH, 14 september 2006, nr. 137/2006; en RvS, 27 januari 2009, 189.820).

Zie ook een arrest van het Grondwettelijk Hof over de schending van het *standstill*-beginsel in het kader van de juridische tweedelijnsbijstand: <https://www.armoedebestrijding.be/mensenrechten-en-armoede/samenvattingen/toegang-tot-de-rechtbank/grondwettelijk-hof-21-juni-2018-nr-6596-en-6598/>.

⁹⁰ [Europese Commissie \(2019\). De Europese Green Deal, COM\(2019\) 640 final.](https://ec.europa.eu/eip/eip_en)

⁹¹ [Europese Klimaatwet \(europa.eu\)](https://european-council.europa.eu/media/eip/eip_en) + [Klimaatwet](https://www.klimaat.be/) (klimaat.be).

⁹² [Launching the Just Transition Mechanism - for a green transition based on solidarity and fairness \(europa.eu\).](https://ec.europa.eu/eip/eip_en)

- Ontwikkel indicatoren en criteria om de voortgang en effectiviteit van het beleid, zowel ecologisch als sociaal, te monitoren en evalueren. Verzamel hiertoe gedetailleerde, uitgesplitste en intersectionele data.
- Voer een *ex-ante* (vóór de invoering van een maatregel) en *ex-post* (enige tijd na de uitvoering van een maatregel) evaluatie van mitigatie- en adaptatiemaatregelen uit om de impact ervan te meten voor verschillende kwetsbare groepen. Voorzie in de nodige sociaal rechtvaardige maatregelen en bijhorende budgetten om eventuele negatieve gevolgen van deze maatregelen te vermijden of compenseren.
- Evalueer de effectieve uitoefening van rechten door de take-up en non-take-up van maatregelen en diensten systematisch op te volgen en analyseren.
- Bestrijd non-take-up via vereenvoudiging van de regelgeving, automatische toekenning van rechten, kwalitatieve en toegankelijke informatie, persoonlijke begeleiding en toegankelijke beroepsmogelijkheden...
- Zet het maximaal beschikbaar budget in ten voordele van de meest kwetsbaren. Vermijd maatregelen waarbij de inzet van middelen ongelijkheden bestendigen, versterken of creëren.
- Maak gebruik van de Europese Investeringsbank⁹³ en het Sociaal Klimaatfonds⁹⁴ om het structureel sociaal beleid dat samen met het klimaatbeleid moet worden gevoerd te financieren.
- Gebruik middelen afkomstig van de koolstofprijs of uit het Sociaal Klimaatfonds om de meest kwetsbare groepen rechtstreeks te ondersteunen om zich te beschermen tegen en aan te passen aan de klimaatverandering (bijvoorbeeld op het vlak van mobiliteit en wonen).

3.2 Gelijkheid en non-discriminatie

Het discriminatieverbod en het gelijkheidsbeginsel⁹⁵ zijn verankerd in onder meer art. 10 en 11 van de GW, art. 14 van het EVRM en art. 2 en 26 van het IVBPR, art. 21 van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie en verschillende artikels in het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie. Ze werden op het nationale en op de gefedereerde niveaus van ons land gespecificeerd in de antidiscriminatiewetgeving⁹⁶.

⁹³ [Europese Investeringsbank – EIB | Europese Unie \(europa.eu\)](https://european-council.europa.eu/media/e3004c0d-1709-4b43-996d-354a427123e8/attachment_data/file/43246).

⁹⁴ [Fit for 55: een fonds ter ondersteuning van de meest getroffen burgers en bedrijven - Consilium \(europa.eu\)](https://european-council.europa.eu/media/e3004c0d-1709-4b43-996d-354a427123e8/attachment_data/file/43246).

⁹⁵ Van Heuven, D. (1990). “[Enkele beschouwingen over het gelijkheidsbeginsel](#)”, *Rechtskundig weekblad*, p. 585-596.

⁹⁶ Zie onder andere:

[Wet van 10 mei 2007 ter bestrijding van bepaalde vormen van discriminatie](#), *Belgisch Staatsblad*, 30/05/2007.

[Ordonnantie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest van 5 oktober 2017 ter bestrijding van bepaalde vormen van discriminatie en ter bevordering van gelijke behandeling](#), *Belgisch Staatsblad*, 19/10/2007.

[Decreet van de Duitstalige Gemeenschap van 19 maart 2012 betreffende de bestrijding van sommige vormen van discriminatie](#), *Belgisch Staatsblad*, 05/06/12.

[Decreet van de Franse Gemeenschap van 12 december 2008 betreffende de bestrijding van sommige vormen van discriminatie](#), *Belgisch Staatsblad*, 13/01/2009.

[Decreet van de Vlaamse Gemeenschap van 10 juli 2008 houdende een kader voor het Vlaamse gelijkekansen- en gelijkebehandelingsbeleid](#), *Belgisch Staatsblad*, 23/09/2008.

Dit principe gaat zowel over het verbod op een verschillende behandeling van mensen in een vergelijkbare situatie als over het verbod op indirecte discriminatie⁹⁷. Er is sprake van directe discriminatie wanneer bijvoorbeeld niet voor iedereen eenzelfde toegang gegarandeerd wordt tot adaptatiemaatregelen, tot informatie over klimaat en milieu of tot participatiemogelijkheden en wanneer dit verschil in behandeling niet objectief en redelijk kan worden verantwoord. Indirecte discriminatie wil bijvoorbeeld zeggen dat algemene klimaat- en milieumaatregelen disproportionele negatieve gevolgen kunnen hebben voor het bestaan en de rechten van mensen in armoede en andere kwetsbare groepen⁹⁸. **Het verbod op discriminatie en het gelijkheidsbeginsel verplicht staten om na te gaan of klimaat- en milieumaatregelen geen buitensporige impact hebben op bepaalde groepen die reeds kwetsbaar zijn door hun sociale situatie, gender, leeftijd, nationale of etnische afstamming of handicap...** Deze groepen kunnen zich bovendien op een kruispunt van discriminatiegronden bevinden (intersectionele discriminatie). Hierdoor wordt hun marginalisering in de hand gewerkt en hun kwetsbaarheid voor de gevolgen van klimaat- en milieuveranderingen vergroot⁹⁹. Bovendien kunnen situaties van kwetsbaarheid veranderen en toenemen, zeker in tijden van crisis¹⁰⁰.

Meer en meer klimaatclaims worden geformuleerd als schendingen van het gelijkheids- en non-discriminatiebeginsel. Zo brachten zes jongeren in 2020 een zaak voor het EHRM die onder meer was gebaseerd op discriminatie op grond van leeftijd¹⁰¹. Een gelijkaardige redenering ligt ten grondslag aan de meer recente zaak *Soubeste*. Jongeren daagden Oostenrijk voor het EHRM om het land aan te sporen directe maatregelen te nemen in het kader van artikel 2 van de Klimaatovereenkomst van Parijs¹⁰². Ook bij het Grondwettelijk Hof bestaat hier rechtspraak over, naar aanleiding van een beroep tegen de invoering van een lage-emissiezone in Brussel (LEZ). De klager meende dat deze zones personen met beperkte financiële middelen disproportioneel zouden beperken in hun verplaatsingsmogelijkheden. Hoewel het Hof geen schending van art. 10 en 11 van de GW vaststelde, had het wel oog voor de sociaaleconomische impact van de LEZ op bepaalde groepen. Het Hof besloot immers dat de regering maatregelen kan nemen die *“beogen de sociaaleconomische impact van de lage-emissiezone te verlichten”*¹⁰³.

Mensen in armoede, die oververtegenwoordigd zijn in groepen met een verhoogd risico op klimaatschade, verdienen bijzondere aandacht¹⁰⁴. Het tegengaan van klimaat- en milieuveranderingen moet hand in hand gaan met bestrijding van armoede en ongelijkheden. De interpretatie van het

[Decreet van het Waals Gewest van 6 november 2008 ter bestrijding van bepaalde vormen van discriminatie, met inbegrip van discriminatie tussen vrouwen en mannen inzake economie, tewerkstelling en beroepsopleiding](#), *Belgisch Staatsblad*, 19/12/2008.

⁹⁷ Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten en Raad van Europa (2018). [Handboek over het Europese non-discriminatierecht. Editie 2018](#).

⁹⁸ Knox, John H. (2018). [Framework Principles on Human Rights and the Environment](#), principle 3, United Nations Human Rights Special Procedures, p. 7. ([UN Doc. A/HRC/37/59](#)).

⁹⁹ IPCC (2014). [Climate Change 2014: Impacts, Adaptation, and Vulnerability, 13 — Livelihoods and Poverty](#), p. 796.

¹⁰⁰ Unia (2022). *Bijdrage aan de survey voor het FORUM in het kader van de Staten-Generaal voor Rechtvaardige Transitie*.

¹⁰¹ European Court of Human Rights (2020). [Duarte Agostinho and others vs Portugal and Others](#).

¹⁰² [Soubeste and Others v. Austria and 11 Other States](#).

¹⁰³ Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2019). Samenvatting van de uitspraak van het [Grondwettelijk Hof 28 februari 2019, nr. 37/2019](#).

¹⁰⁴ [Understanding Human Rights and Climate Change](#), Submission of the Office of the High Commissioner for Human Rights to the 21st Conference of the Parties to the United Nations Framework Convention on Climate Change.

concept gelijkheid als het louter voorkomen van onevenredige nadelige effecten voor bepaalde kwetsbare groepen is onvoldoende¹⁰⁵. **Een transitiebeleid kan en mag zich niet beperken tot het louter compenseren van de ongelijke impact van klimaatveranderingen en -maatregelen die kwetsbare groepen te verduren krijgen. Het moet gericht zijn op het bestrijden van de structurele ongelijkheden die aan de oorsprong liggen van hun verhoogde kwetsbaarheid door hun grondrechten te realiseren.**

Het idee van progressief of proportioneel universalisme biedt een houvast om rechtvaardig beleid en billijke maatregelen en acties te ontwikkelen. Universele maatregelen of acties zijn in principe voor iedereen gelijk, maar niet steeds in praktijk. Sommigen groepen hebben meer of aangepaste ondersteuning nodig om van de maatregelen gebruik te kunnen maken of om deel te nemen aan de acties. De toepassing van de universele maatregel varieert dus best in schaal en intensiteit naarmate doelgroepen kwetsbaarder zijn en meer obstakels moeten overwinnen (proportioneel)¹⁰⁶.

Aanbevelingen

- Pak – samen met de milieu- en klimaatverandering – de structurele oorzaken van sociaaleconomische en andere ongelijkheden aan door de grondrechten van mensen te realiseren (onderwijs, werkgelegenheid, huisvesting, gezondheid...).
- Geef voorrang aan het vervullen van de rechten van diegenen die het sterkst worden getroffen door ecologische, sociale en economische ongelijkheden en van diegenen die te maken hebben met (meervoudige en intersectionele vormen van) discriminatie.
- Besteed beschikbare budgetten prioritair aan het beschermen en vervullen van de rechten van de meest kwetsbaren.
- Verzamel uitgesplitste en intersectionele gegevens om te identificeren wie een verhoogd risico loopt op klimaat- en milieuschade en wie negatieve gevolgen ondervindt van klimaat- en milieubeleid.
- Ontwikkel indicatoren om de aandacht voor kwetsbare groepen te integreren in de ontwikkeling, uitvoering, monitoring, evaluatie en rapportage van het klimaat- en milieubeleid.
- Voer een *ex-ante* (vooraf) en *ex-post* (achteraf) analyse bij het uitwerken en toepassen van beleidsmaatregelen om de invloed ervan op kwetsbare groepen in kaart te brengen, ongelijkheden te vermijden en discriminatie tegen te gaan.
- Voorzie op basis van deze evaluaties, in overgangs-, compenserende of corrigerende maatregelen voor kwetsbare groepen. Zorg voor voldoende efficiënte, toegankelijke en betaalbare alternatieven, vertrekkende van hun noden, risico's en vaardigheden.

¹⁰⁵ Ribot, Jesse (2010). [Vulnerability does not fall from the sky: toward multiscale, pro-poor climate policy](#).

¹⁰⁶ Het progressief of proportioneel universalisme is een principe binnen het sociaal, welzijns- en gezondheidsbeleid om op een sociaal rechtvaardige manier met ongelijkheden om te gaan. Zie *proportionate universalism* in [Fair society, healthy lives. The Marmot review](#) (2010). Vele beleidsaanbevelingen van het Steunpunt tot bestrijding van armoede zijn hierop gebaseerd. Zie bijvoorbeeld: Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2021). [Solidariteit en armoede. Bijdrage aan politiek debat en politieke actie. Tweejaarlijks Verslag 2020-2021](#), Brussel, Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting.

- Pas het principe van proportioneel universalisme maximaal toe, om op die manier burgers in verschillende situaties op maat te kunnen ondersteunen.

3.3 Participatie en empowerment

Aangezien klimaat- en milieubeleid verregaande gevolgen hebben voor het alledaagse leven van mensen, moeten klimaat- en milieumaatregelen en het crisisbeheer bij natuurrampen rekening houden met de noden, belangen en situaties van verschillende groepen, in het bijzonder de meest kwetsbare. Het is daartoe fundamenteel om hen bij het nemen van maatregelen te betrekken¹⁰⁷.

Een brede participatie vanuit alle lagen van de samenleving is niet enkel noodzakelijk om de kwaliteit en het draagvlak van het beleid te waarborgen¹⁰⁸. Het is ook een juridische verplichting die is opgenomen in talloze internationale (mensenrechten-)instrumenten¹⁰⁹. **Het recht op participatie¹¹⁰ stelt dat alle belanghebbenden, ook kwetsbare groepen, een stem moeten hebben in besluitvormingsprocessen en voor hun noden moeten kunnen opkomen.** Toegang tot nauwkeurige en tijdige informatie over de gevolgen van klimaatverandering en de doeltreffendheid van maatregelen is hierbij cruciaal¹¹¹.

Wat milieu betreft, is het Verdrag van Aarhus¹¹² fundamenteel: het geeft individuen het recht op toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming over milieuaangelegenheden en mogelijkheid tot verhaal indien deze rechten niet worden gerespecteerd. Zo biedt het Verdrag iedereen de mogelijkheid om diens stem te laten horen en verleent het overheidsbeslissingen transparantie¹¹³. Artikel 6 stelt bovendien bepaalde voorwaarden aan participatie. Vooreerst moet iedereen kosteloos en zonder verantwoording toegang krijgen tot alle informatie die relevant is voor de besluitvorming. Verder moet het gaan om vroegtijdige en doeltreffende inspraak, wanneer alle opties nog open zijn. **Burgers moeten daarenboven niet alleen een stem krijgen. Ze moeten ook daadwerkelijk worden gehoord en er moet met hun inbreng rekening worden gehouden.** Zo niet, moet de overheid zich verantwoorden. Te vaak worden participatieprocessen immers als ‘dekmantel’ gebruikt om reeds genomen beslissingen te legitimeren en bestaande machtsverhoudingen te reproduceren¹¹⁴. *“Wil participatie ‘zinnig en doeltreffend’ zijn, dan mag zij niet louter formeel of symbolisch zijn; zij moet*

¹⁰⁷ [Right to participation matters more than ever: UN Secretary-General | OHCHR.](#)

¹⁰⁸ Armeni Chiara en M. Lee (2021). [‘Participation in a Time of Climate Crisis’](#), *Journal of Law and Society*, p. 1-24.

¹⁰⁹ Zie art. 21 en 27 Universele Verklaring van de Rechten van de Mens, art. 25 ICCPR en art. 13.1 en 15.1 IVESCR.

¹¹⁰ Zie bijvoorbeeld: EHRM, 2 november 2006, *Giacomelli t. Italië*, nr. 59909/00, para. 94.

¹¹¹ Zie bijvoorbeeld: EHRM, 19 februari 1998, *Guerra e.a. t. Italië*, nr. 14967/89, para. 60.

¹¹² Het Verdrag van Aarhus werd op 25 juni 1998 aangenomen binnen de Europese economische commissie van de Verenigde Naties (UNECE). Het verdrag trad in werking op 30 oktober 2001. Per november 2009 hebben 40 partijen de conventie ondertekend, waaronder de Europese Unie, die zich engageert om de bepalingen van de conventie ook op de Europese instellingen toe te passen. België heeft de conventie geratificeerd op 21 januari 2003. Zie: [Toegang tot informatie, inspraak van de bevolking en toegang tot de rechter in milieuzaken \(Verdrag van Aarhus\)](#) (1998).

¹¹³ FOD Volksgezondheid (2016). [De inspraak van de burger bij besluitvormingsprocessen.](#)

¹¹⁴ Van Hoetegem, Henk et al. (2021). “De strijd tegen armoede blijft een kwestie van participatie, mensenrechten en samenwerking” in Jill Coene et al. (red.), [Armoede en Sociale Uitsluiting, Jaarboek 2021](#), Antwerpen, USAB, p. 379-394.

daadwerkelijk gevolgen hebben voor de besluiten, en tijdig en duurzaam zijn. En, van cruciaal belang, participatie moet inclusief zijn, met name voor gemarginaliseerde en kwetsbare groepen”¹¹⁵.

Staten dienen maatregelen te nemen om de deelname van kwetsbare groepen aan besluitvormingsprocessen op elk niveau te faciliteren¹¹⁶. Ook binnen deze groepen bestaat echter heterogeniteit en kunnen meningen en noden verschillen. Participatiestructuren moeten toegankelijk en inclusief zijn voor iedereen die kwetsbaar is voor discriminatie en uitsluiting. Deelname aan besluitvorming is immers evidenter voor hen die beschikken over meer geld, tijd of andere middelen¹¹⁷. Staten hebben de positieve verplichting om obstakels voor participatie te identificeren en weg te werken opdat ook kwetsbare groepen volwaardig kunnen participeren aan een rechtvaardige transitie. Participatie vergroot immers niet alleen de doeltreffendheid en duurzaamheid van interventies. Het stelt burgers, ook kwetsbare groepen, in staat om te handelen en verandering te bewerkstelligen. Verenigingen, opbouwwerk en sociale bewegingen spelen hierbij een belangrijke rol¹¹⁸.

Aanbevelingen

- Vertrek van de noden en rechten van de mensen die het eerst en sterkst worden getroffen door klimaatverandering bij de ontwikkeling van klimaat- en milieubeleid. Betrek hen als belanghebbenden en partners om te garanderen dat genomen maatregelen inclusief zijn.
- Investeer de nodige tijd, energie en middelen in dialoog en participatie van kwetsbare groepen, in alle fasen van het beleids- en beslissingsproces rond een rechtvaardige transitie (uitdenken, ontwikkelen, uitvoering, monitoring, *ex-ante* en *ex-post* evaluatie en bijsturing).
- Stimuleer initiatieven op het vlak van participatieve democratie (bijvoorbeeld de *commissions délibératives* binnen de COCOF, de AGORA binnen de Staten-Generaal Rechtvaardige Transitie, de Burgerraad binnen de Duitstalige Gemeenschap...), en schenk hierbij in het bijzonder aandacht aan hun toegankelijkheid voor kwetsbare groepen en groepen die doorgaans minder worden bereikt.
- Hou rekening met de resultaten van participatieve processen bij het nemen van beleidsbeslissingen. Motiveer de beslissingen, maak ze openbaar, zorg voor feedback naar de betrokkenen.
- Voorzie informatie over de oorzaken en gevolgen van klimaat- en milieuveranderingen, over klimaat- en milieubeleid en over de mogelijkheden om ongelijkheden aan te klagen en rechten op te eisen. Garandeer dat deze informatie toegankelijk, betaalbaar en begrijpelijk is voor kwetsbare

¹¹⁵ (Eigen vertaling) UN High Commissioner for Human Rights (2020). [Right to participation matters more than ever: UN Secretary-General](#).

¹¹⁶ Committee of Ministers, Council of Europe (2017). [Guidelines for civil participation in political decision making](#).

Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR). [Guidelines for States on the effective implementation of the right to participate in public affairs](#).

¹¹⁷ Magdalena Sepúlveda Carmona (2013). [Report of the Special Rapporteur on extreme poverty and human rights](#), United Nations General Assembly, 11 maart 2013. (A/HRC/23/36).

¹¹⁸ Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (2012). [Guiding Principles on Extreme Poverty and Human Rights](#). (A/HRC/21/39).

groepen door gebruik te maken van verschillende boodschappers, diverse communicatiekanalen en -vormen en aangepaste ondersteuning.

- Versterk, erken en ondersteun de democratische en empowerende meerwaarde van verenigingen en middenveldorganisaties die verschillende groepen burgers, waaronder de meest kwetsbaren, bijeenbrengen en ondersteunen.

3.4 Transparantie en verantwoordingsplicht

België heeft internationale verdragen en overeenkomsten rond klimaat en milieu geratificeerd en de daarmee verbonden mensenrechtenverplichtingen aangegaan. Mensenrechten bieden niet alleen een kader voor een rechtvaardige transitie, maar ook voor de transparantie en verantwoording ervan.

Staten moeten vooreerst alle burgers informeren over hun beleid en de uitvoering ervan. Verder moeten ze garanderen dat hun wettelijke en institutionele kaders voor klimaatmitigatie en -adaptatie personen en groepen in kwetsbare situaties effectief beschermen¹¹⁹. Daartoe moet de impact op **de effectiviteit van hun mensenrechten voortdurend gemonitord en bijgestuurd worden, aan de hand van geschikte indicatoren en benchmarks**. Dit veronderstelt dat deze groepen betrokken worden bij de ontwikkeling, uitvoering en evaluatie van deze maatregelen en indicatoren.

Wanneer beleidsmaatregelen om nadelige gevolgen van klimaat- en milieuveranderingen te vermijden of te beperken ondoeltreffend zijn, moeten staten voorzien in **toegang tot gerechtelijke en andere procedures om de schendingen van de mensenrechten recht te zetten**. Deze dienen onpartijdig, onafhankelijk, betaalbaar, transparant en eerlijk te zijn; snel tussen te komen; te beschikken over de nodige deskundigheid en middelen; het recht van beroep bij een hogere instantie te omvatten en bindende beslissingen te nemen, ook voor voorlopige maatregelen, compensatie, restitutie en herstel¹²⁰. Beslissingen moeten openbaar worden gemaakt en snel en effectief worden uitgevoerd.

Zowel in binnen¹²¹- als buitenland¹²² werden al klimaatzaken aanhangig gemaakt voor de rechter waarin de ontoereikendheid van de klimaatdoelstellingen van nationale overheden worden aangevochten. Mensenrechtenargumenten en -instrumenten worden daarbij vandaag meer en meer gebruikt¹²³. Binnenkort zal het EHRM zich voor het eerst moeten uitspreken over drie klimaatzaken. In één van de drie zaken halen de verzoekers, zes Portugese kinderen en jongeren, ook het verbod op

¹¹⁹ Knox, John H. (2018). [Framework Principles on Human Rights and the Environment](#), principle 10, United Nations Human Rights Special Procedures, p. 15. ([UN Doc. A/HRC/37/59](#)).

¹²⁰ Knox, John H. (2018). [Framework Principles on Human Rights and the Environment](#), principle 14, United Nations Human Rights Special Procedures, p. 20-21. ([UN Doc. A/HRC/37/59](#)).

¹²¹ Zie: de Klimaatzaak: In juni 2021 veroordeelde de Brusselse Rechtbank van Eerste Aanleg de Belgische overheden voor het ontoereikend karakter van het Belgische klimaatbeleid, maar zonder hen concrete reductiedoelstellingen op te leggen. In november 2021 ging de vzw Klimaatzaak in hoger beroep om toch concrete reductiedoelstellingen in de wacht te kunnen slepen.

¹²² Een belangrijke zaak was de [Urgenda-zaak](#) in Nederland, waarin de Nederlandse Hoge Raad in 2019 de Nederlandse overheid verplichtte om verdergaande maatregelen te nemen om de uitstoot van broeikasgassen te verminderen, om zo het recht op leven (artikel 2 EVRM) en het recht op eerbiediging van het privéleven (artikel 8 EVRM) te beschermen.

¹²³ Council of Europe. [Protecting the environment using human rights law - Portal \(coe.int\)](#).

Climate Action Network CAN Europe (2023). [Using human rights as a weapon to hold governments and corporations accountable on climate change. Thematic report: the use of human rights in climate change litigation in Europe.](#)

discriminatie aan (zie ook 3.2. Gelijkheid en non-discriminatie). Ze zullen gezien hun jonge leeftijd immers meer impact ondervinden van klimaatverandering op hun leven¹²⁴.

Voor kwetsbare groepen is het echter niet evident om gerechtelijke stappen te zetten. Ze zijn zich niet steeds bewust van de rechten die ze hebben, ze kennen de verschillende mogelijkheden om hun rechten op te eisen niet, ze hebben onvoldoende middelen om procedures op te starten...¹²⁵ Tegelijk lopen zij des te meer kans op schendingen van hun grondrechten. Ze worden immers in het bijzonder getroffen door milieu- en klimaatverandering en door regressieve effecten van beleidsmaatregelen. **Het is van essentieel belang dat effectieve toegang tot de rechter voor iedereen wordt gewaarborgd.** Via een collectieve vordering (zoals bedoeld in art. 17, lid 2 Gerechtelijk Wetboek) kunnen verenigingen onderbelichte zaken voor de rechter brengen en meer zichtbaarheid geven aan de uitkomst ervan. Obstakels voor kwetsbare groepen – zoals taal, laaggeletterdheid, kosten en afstand – moeten weggenomen worden. Mensenrechten- en gelijke kanseninstellingen kunnen hierin een rol spelen.

Aanbevelingen

- Valoriseer de bestaande opvolgings- en controlemechanismen voor de evaluatie van de uitvoering van de mensenrechtenverdragen en internationale klimaatovereenkomsten.
- Voer de geformuleerde aanbevelingen voor een rechtvaardige transitie door de bevoegde internationale mensenrechteninstanties uit. Het VN Comité voor Kinderrechten¹²⁶, het VN Comité voor de afschaffing van discriminatie van vrouwen¹²⁷ en het VN Comité voor de economische, sociale en culturele rechten¹²⁸ formuleerden slotbeschouwingen rond klimaat(verandering).
- Gebruik de mensenrechtennormen en standaarden als leidraad om de nationale en regionale beleidsplannen en wetgeving rond klimaat- en milieu (duurzame ontwikkeling, klimaat, energie, milieurecht....) vorm te geven en uit te voeren met het oog op een rechtvaardige transitie.
- Ontwikkel indicatoren en criteria om de voortgang van het transitiebeleid, zowel ecologisch als sociaal, te monitoren en evalueren.
- Voer een *ex-ante* (vooraf) en *ex-post* (achteraf) evaluatie van mitigatie- en adaptatiemaatregelen uit om de impact ervan op de effectiviteit van de rechten van verschillende kwetsbare groepen te meten.
- Verbeter de toegankelijkheid van justitie voor burgers en verenigingen om eventuele ongelijkheden, discriminaties of mensenrechteninbreuken als gevolg van het gevoerde klimaatbeleid aan te klagen.

¹²⁴ [Eerste klimaatzaken voor Europees Hof voor de Rechten van de Mens | FIRM-IFDH \(federaalinstituutmensenrechten.be\)](#).

¹²⁵ Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2015). [Publieke diensten en armoede](#), Brussel, Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting.

¹²⁶ Committee on the Rights of the Child (2019). [Concluding observations on the combined fifth and sixth periodic reports of Belgium](#), 28 februari 2019. (CRC/C/BL/CO/5-6).

¹²⁷ Committee on the Elimination of Discrimination against Women (2022). [Concluding observations on the eighth periodic report of Belgium](#), 1 november 2022. (CEDAW/C/BEL/CO/8).

¹²⁸ Committee on Economic, Social and Cultural Rights (2020). [Concluding observations on the fifth periodic report of Belgium](#), 26 maart 2020, (E/C.12/BEL/CO/5).

- Informeer verenigingen over het bestaan van het instrument van collectieve vorderingen en stimuleer de toepassing ervan (zoals bedoeld in art. 17, lid 2 Gerechtelijk Wetboek).

4. Tot slot

Klimaat- en milieuveranderingen dwingen ons stil te staan bij de effectiviteit van mensenrechten. Het genot van mensenrechten wordt niet alleen bedreigd door deze veranderingen op zich, maar ook door de klimaatmitigatie – en adaptatiemaatregelen. Kwetsbare groepen worden immers zowel onevenredig getroffen door klimaat- en milieuveranderingen als geconfronteerd met negatieve verdelingseffecten van beleid. Vanuit een mensenrechtenbenadering dwingt de klimaatcrisis ons om sociaal rechtvaardige maatregelen te nemen in de transitie naar een meer duurzame wereld. Onder punt 3 somden we verschillende aanbevelingen op. Bij wijze van conclusie herhalen we hier enkele sleutelaanbevelingen:

- Neem de situaties, noden en visies van kwetsbare groepen als uitgangspunt voor het transitiebeleid: wat goed is voor de meest kwetsbaren is goed voor iedereen. Bescherm en bevorder hun mensenrechten op een duurzame manier (klimaatneutraal en fundamenteel) en werk structurele sociaaleconomische en andere ongelijkheden weg.
- Garandeer de participatie van kwetsbare groepen in alle fasen van het beleids- en beslissingsproces rond een rechtvaardige transitie (uitdenken, ontwikkelen, uitvoering, monitoring, evaluatie en bijsturing) en hou rekening met hun inbreng.
- Maak het beleid voor een rechtvaardige transitie effectief: ontwikkel doelgerichte strategieën, plannen en acties en de bijhorende indicatoren en criteria om de voortgang (ecologisch en sociaal) op te volgen. Zet het maximaal beschikbare budget in ten voordele van de meest kwetsbare groepen.
- Verzamel uitgesplitste en intersectionele gegevens om te identificeren wie een verhoogd risico loopt op klimaat- en milieuschade en wie negatieve gevolgen ondervindt van klimaat- en milieubeleid.
- Voer *ex-ante* (vóór de invoering) en *ex-post* (na de uitvoering) evaluaties uit om de impact van klimaatmitigatie- en adaptatiemaatregelen op verschillende groepen te meten, met betrokkenheid van deze groepen en het middenveld.
- Pas het principe van proportioneel universalisme toe en voorzie waar nodig in overgangs-, compenserende of corrigerende maatregelen voor kwetsbare groepen.
- Verbeter de toegankelijkheid van justitie voor burgers en verenigingen om eventuele ongelijkheden, discriminaties of mensenrechteninbreuken als gevolg van het gevoerde klimaatbeleid aan te klagen.

Dit advies is een gezamenlijke publicatie van:

- Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting
- Federaal Instituut voor de bescherming en de bevordering van de Rechten van de Mens (FIRM)
- Unia
- Myria – Federaal Migratiecentrum
- Kinderrechtencommissariaat (KRC)
- Délégué général aux droits de l'enfant (DGDE)

Gelieve op volgende wijze naar deze publicatie te verwijzen:

Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting, FIRM, Unia, Myria, Kinderrechtencommissariaat en Délégué général aux droits de l'enfant (2023). *Advies 'Rechtvaardige transitie en mensenrechten'*, Brussel, oktober 2023.

Cet avis est également disponible en français.

This position paper is also available in English.