

Naar een rechtvaardige transitie voor België

Beleidsmemorandum

Bea Cantillon en Marek Hudon
Vorzitters van het Hoog Comité voor
een Rechtvaardige Transitie



Inleiding

De klimaat- en milieucrisis is niet langer iets van de verre toekomst. In de hete zomer van 2022 observeerde Sciensano een oversterfte van 2291 mensen in België, het hoogste cijfer van de voorbije 20 jaar. In datzelfde jaar stierven er volgens cijfers van het Europees Milieuagentschap 5524 mensen in ons land aan de gevolgen van luchtvervuiling. De overstromingen in het zuiden van ons land hebben geleid tot de dood van 39 mensen. Meer dan 200 gemeenten werden getroffen, waarvan er 10 gedeeltelijk werden verwoest, 50.000 huizen beschadigd raakten, 11.000 auto's werden vernietigd en 160.000 ton puin moest worden verwijderd.

Wetenschappelijke modellen laten geen twijfel bestaan over de dringende noodzaak om de ecologische transitie te versnellen en te versterken. Volgens het laatste rapport van het IPCC leiden de huidige beleidsmaatregelen tot een wereldwijde temperatuurstijging van 2,2 tot 3,5 graden tegen 2100, waardoor huidige en toekomstige generaties worden blootgesteld aan ongekende risico's.

Om de opwarming van de aarde onder controle te houden, is een snelle, diepe en duurzame vermindering van de wereldwijde uitstoot van broeikasgassen nodig. Het IPCC schat dat tegen 2050 een wereldwijde klimaatneutraliteit of "netto nul-emissies" moet worden bereikt - een vermindering van de CO₂-emissies tot bijna nul in combinatie met een absorptie van de resterende uitstoot. Op langere termijn moet worden gestreefd naar netto negatieve emissies door meer CO₂ op te slaan dan uit te stoten.

Europa heeft zich verbonden om de uitstoot van broeikasgassen tegen 2030 met 55 procent te verminderen, en te evolueren naar klimaatneutraliteit tegen 2050. Voor België zijn deze doelstellingen niet overambitieuze: wij leveren een grotere bijdrage aan de uitstoot dan andere, armere landen in Europa en wereldwijd. In de komende jaren is, in alle sectoren, een zeer aanzienlijke versnelling nodig om de doelstellingen tijdig te halen.

De uitdagingen gaan niet alleen over klimaatverandering. Zoals blijkt uit de discussies rond de Europese wetgeving inzake natuurherstel, is de agenda om binnen de "planetaire grenzen" te blijven veel breder: verlies van biodiversiteit, veranderingen in landgebruik, stikstof- en fosforcycli, verzuring van oceanen, gebruik van zoet water, chemische vervuiling en luchtkwaliteit.

Opvallend is dat milieurisico's zeer ongelijk verdeeld zijn. Wat luchtvervuiling betreft, zijn kwetsbare groepen onze ouderen, kinderen en mensen met chronische aandoeningen. Wat overstromingen in de Vesdervallei betreft, waren de meeste slachtoffers ouder dan 65 jaar en behoorden ze niet tot de welgestelde groepen in het land. In onze steden wonen kansarme mensen en migrantengemeenschappen vaak in de dichtstbevolkte wijken.

Ook de verantwoordelijkheid voor milieuschade is ongelijk verdeeld, omdat armere individuen, groepen, landen en regio's over het algemeen een kleinere ecologische voetafdruk hebben dan hun meer welvarende tegenhangers. Individuen, landen en regio's met lagere inkomens hebben ook minder mogelijkheden om bij te dragen aan de vereiste inspanningen voor de reductie van broeikasgassen.

Om de samenleving als geheel te beschermen moeten we nu in een hogere versnelling gaan. Onze productie-, consumptie- en levenswijzen zullen op korte tijd drastisch moeten veranderen. Dit zal belangrijke economische en sociale gevolgen hebben. Niet alle gezinnen en bedrijven hebben de draagkracht om over te schakelen naar milieuvriendelijke productie en consumptie. **Het milieubeleid dreigt de ongelijkheden te doen toenemen.** Maar als we niets doen zullen de mobiliteits- en energiearmoede en de onzekerheid in het algemeen toenemen. In een recent rapport van France Stratégie (2023) over de financiering van de ecologische transitie wordt de omvang ervan vergeleken met de industriële revolutie.

1. Opdracht van het Hoog Comité voor een Rechtvaardige Transitie

Minister Zakia Khattabi stelde op 24 mei 2022 het Hoog Comité voor een Rechtvaardige Transitie in. Deze onafhankelijke commissie van academici kreeg de opdracht om na te denken over de vraag “hoe de rechtvaardige transitie in België kan georganiseerd en geïnstitutionaliseerd worden”. Dit memorandum van het co-voorzitterschap is gebaseerd op een jaar van consultaties en studies binnen het Hoog Comité¹ en op het wetenschappelijk rapport “*Just Transition in Belgium: Concepts, Issues at stake and Policy levers*” « geredigeerd onder de coördinatie van Aurore Fransolet en Josefine Vanhille.²

Wij hebben onze opdracht begrepen vanuit een dubbel perspectief:

- a) een diagnose voorstellen van de stand van zaken op het vlak van de ecologische en sociale doelstellingen waartoe België zich heeft verbonden en van hoe het bereiken van deze doelstellingen met elkaar verbonden is;
- b) een beleidskader en richtsnoeren aanreiken voor de versnelling, in het komende decennium, van een rechtvaardige transitie.

Dit is een rapport van experts. Experts kunnen zich niet in de plaats stellen van de actoren bij de politieke besluitvorming, in het sociaal overleg en in participatieve burgerinitiatieven. **Een systemische uitdaging moet systemisch beantwoord worden.** Beleidsingrediënten laten zich daarom niet samenvatten in een blauwdruk of een eenduidige lijst van concrete beleidsaanbevelingen. De rechtvaardige transitie gaat over een radicale transformatie van de economie, de sociale verzorgingsstaat en de samenleving als geheel in een tijdperk van vergrijzing, digitalisering en veranderende geopolitieke verhoudingen. **Het vergt een helder en gedeeld beleidskader, coördinatie in besluitvormingsprocessen en gevalideerde monitoringstrategieën.**

We zijn niet de eerste die ten behoeve van het beleid een rapport schrijven over de noodzaak om de rechtvaardige transitie dringend op de agenda te plaatsen. We verwijzen in het bijzonder naar het rapport “*Rechtvaardigheid in Klimaatbeleid: over de verdeling van klimaatkosten*”(2023) van de Nederlandse Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid en naar de rapporten «*Justice dans la politique climatique : sur la répartition des coûts climatiques*» (2023) en «*Les incidences économiques de l'action pour le climat*» (2023) van France Stratégie.

Dit Beleidsmemorandum gaat samen met het Wetenschappelijk Rapport: Fransolet, A. & Vanhille, J. (eds.) (2023) *Just Transition in Belgium: Concepts, Issues at Stake, and Policy Levers*. Scientific report on behalf of the High Committee for a Just Transition, Brussels: November 2023.

1 De leden van het Hoog Comité voor een Rechtvaardige Transitie waren Thierry Amougou, Chiara Armeni, Kris Bachus, Tom Bauler, Elise Dermine, Olivier De Schutter, Joost Dessen, Isabelle Ferreras, Tim Goedemé, Joannes Laveyne, Cathy Macharis, Soumaya Majdoub, Delphine Misonne, Stijn Oosterlynck, Adeline Otto, Charlotte Scheerens, Géraldine Thiry, David Van Reybrouck, Jean-Pascal van Ypersele, Pascale Vielle, onder co-voorzitterschap van Bea Cantillon en Marek Hudon. We danken allen voor de rijke gedachteswisselingen en geschreven input. We zijn in het bijzonder ook dank verschuldigd aan Thierry Amougou, Olivier De Schutter, Isabelle Ferreras, Eloi Laurent, Adeline Otto en Jean-Pascal van Ypersele voor commentaren op een eerdere versie van dit memorandum.

2 We zijn beiden, en ook Chiara Armeni, zeer erkentelijk voor het grote werk dat zij hebben geleverd. We danken ook in het bijzonder David Van Reybrouck voor de hulp bij de redactie van dit beleidsmemorandum.

2. De rechtvaardige transitie in België: het beleidskader

Het ecologisch vraagstuk is een inherent sociaal vraagstuk. Indien het beleid de sociale dimensie van de transitie niet tijdig of onvoldoende erkent, dreigt de transitie te vertragen en de ongelijkheid te vergroten.

Maar wat is een rechtvaardige transitie? Een studie van ULB³ gebaseerd op documentair onderzoek, verkennende interviews en een online enquête onder vertegenwoordigers van sociale organisaties, overheidsinstellingen en burgerbewegingen, heeft vier concurrerende visies geïdentificeerd: een holistische, werknemersgerichte, socio-ecologische staat en een realistisch economiegerichte visie. Zoals weergegeven hieronder weerspiegelen deze visies verschillende prioriteiten en belangen. Gemeenschappelijk in alle visies is de nadruk op inclusieve participatie.

Figuur 1: De vier opvattingen over rechtvaardige transitie in België

Vision 1: "Holistic" vision of a just transition	Vision 2: "Workers-centered" vision of a just transition	Vision3: "Social-ecological state" vision of a just transition	Vision 4: "Pragmatic business-centered" vision of a just transition
The just transition should simultaneously reduce environmental degradations and reduce existing inequalities, while guaranteeing access to fundamental rights for all	The just transition should first focus on workers-related issues and should aim at guaranteeing the perspectives of workers and their access to decent and quality jobs as part of the ecological transition.	The action of the state (taxation, investment and social security) is key in ensuring a just transition. The ecological crises and environmental degradation should be seen as social risks to be mutualized	The just transition should ensure a "level-playing field" for companies and should aim at guaranteeing the security of supply of energy and materials.
			

Bron: La Gioia et al. (2023)

Het Hoge Comité voor een Rechtvaardige Transitie ziet de rechtvaardige transitie als de overgang naar duurzaamheid met sociaal-ecologische rechtvaardigheid als leidend principe, waarbij sociale en participatieve rechten centraal staan in het milieubeleid.

Een rechtvaardige transitie omvat drie dimensies:

1. Het versterken en behalen van **ecologische doelstellingen** van lokaal tot mondiaal niveau om de huidige generaties, toekomstige generaties en de natuur te beschermen.
2. Het versterken van **sociale rechten**, met name voor de meest kwetsbaren; de sociaal rechtvaardige verdeling van de lasten en voordelen van de ecologische transitie, en de adequate bescherming van degenen die slachtoffer zullen worden van klimaatrampen⁴.
3. Het versterken van mechanismen voor **democratische participatie** in de besluitvorming op deze gebieden.

3 La Gioia, A., Fransolet, A., Hudon, M., & Meyer, S. (2023). "Just Transition" Visions: An Analysis of the Perception of the Belgian Actors.

4 In het wetenschappelijk rapport wordt deze dimensie onderverdeeld in een dimensie "Ensuring a fair distribution of the burdens and advantages associated with the sustainability transition" en een dimensie "Ensuring the resilience to natural and transition risks for all".

Deze opvatting van rechtvaardige transitie omvat niet alleen distributieve rechtvaardigheid (een eerlijke verdeling van lasten en voordelen van de transitie), maar ook erkenningsrechtvaardigheid (door de verscheidenheid aan behoeften, waarden en perspectieven te erkennen en speciale aandacht te schenken aan kwetsbare groepen), procedurele rechtvaardigheid (door toegang te waarborgen tot informatie, besluitvorming en rechtbanken) en internationale rechtvaardigheid (door rechtvaardigheid te waarborgen voorbij onze nationale grenzen).

Bij de vormgeving van de rechtvaardige transitie beginnen we niet vanaf een wit blad. Op Europees niveau hebben we een beleidskader bestaande uit:

- de **Europese klimaatwet en de Green Deal**;
- de **Europese Pijler voor Sociale Rechten** en
- het **Aarhus-verdrag over democratische participatie en informatie**.

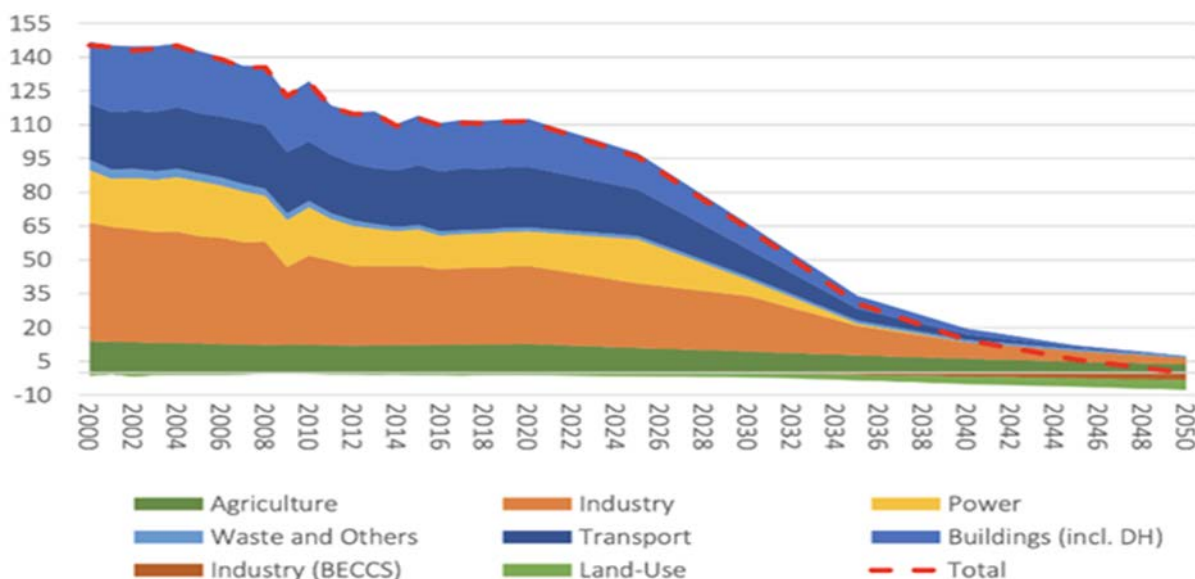
Hoewel niet perfect, nog onvoldoende geïntegreerd en gecoördineerd, bieden deze juridisch-normatieve bepalingen, samen genomen, een deels bindend beleidskader voor de versnelling van de rechtvaardige transitie in België. Hieraan zijn ook concrete doelen, instrumenten en monitoringssystemen gekoppeld voor klimaat, biodiversiteit, sociale rechten en deelname van burgers aan besluitvormingsprocessen.

a. De klimaatdoelstellingen

Om de doelstellingen van de Akkoorden van Parijs te bereiken legt de Europese Green Deal een juridisch, financieel en bestuurlijk kader vast om het klimaat, de natuur en de biodiversiteit te beschermen. Meest concreet is de doelstelling om tegen 2030 een vermindering van de uitstoot van broeikasgassen van 55% te bereiken t.o.v. hun niveau in 1990, en tegen 2050 de 'netto nul uitstoot' te bereiken. De Europese Klimaatwet maakt deze doelstelling wettelijk bindend. Als transversaal kader staat de Europese Green Deal in verbinding met de andere beleidsdomeinen, met name economische ontwikkeling, energie, landbouw en industrie. De verbinding met de sociale beleidsagenda is nog zwak maar de eerste stappen werden gezet. Het Sociaal Klimaatfonds, bijvoorbeeld, is bedoeld om kwetsbare huishoudens, kleine bedrijven en transportgebruikers te helpen die het meest getroffen zullen worden door de uitbreiding van het emissiehandelssysteem ETS en maakt daarbij expliciete referentie naar de Europese Pijler voor Sociale Rechten.

De Belgische regering heeft zich, binnen dit Europese kader, verbonden om de uitstoot van broeikasgassen tegen 2030 met 55 procent te verminderen, en te evolueren naar klimaatneutraliteit tegen 2050. De geschetste trajecten in de onderstaande figuur tonen dat de transitie is ingezet maar dat een zeer aanzienlijke versnelling nodig is in alle sectoren om de doelstellingen tijdig te halen. Door onvoldoende inspanningen is België één van de landen die bijdragen aan het niet bereiken van de bindende doelstellingen onder EU wetgeving.

Figuur 2: Trend en projecties van de Belgische uitstoot van broeikasgassen per sector in “CORE 95” scenario (een vermindering van de uitstoot met 95% tegen 2050 op basis van een evenwichtige aanpak tussen technologische en gedragsmatige hefboomen)



Bron : Federal Public Service Health - DG Environment - Climate Change Section (2021)

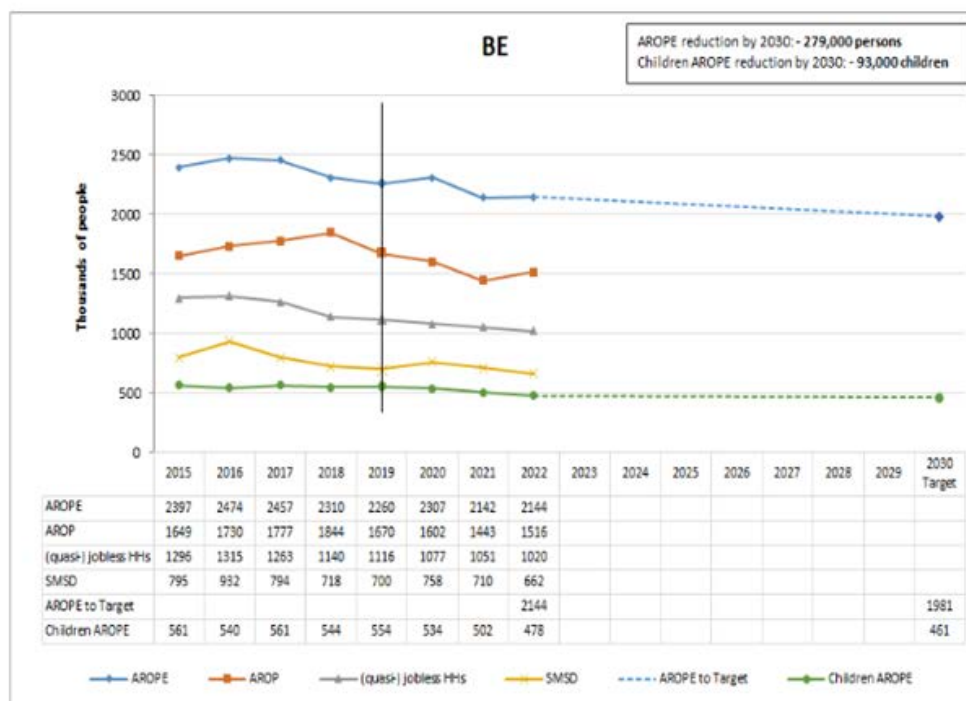
b. De sociale doelstellingen

De Europese Pijler voor Sociale Rechten omschrijft twintig fundamentele beginselen over gelijke kansen, kwaliteitsvolle arbeid, sociale bescherming en inclusie. Belangrijk in de context van de rechtvaardige transitie zijn in het bijzonder (maar zeker niet uitsluitend) de rechten op basisdiensten van goede kwaliteit zoals water, energie en transport. De beginselen worden vergezeld met een sociaal scorebord voor de monitoring van het beleid en kwantitatieve doelstellingen met betrekking tot werk, levenslang leren en de reductie van armoede en sociale uitsluiting.

Binnen dat kader stelde België de volgende doelstellingen voorop: tegen 2030 een werkgelegenheidsgraad van minstens 80%, minstens 60,9% van de volwassenen in een traject van levenslang leren en een vermindering van het aantal mensen in armoede of sociale uitsluiting met 279.000 (waarvan 93.000 kinderen). De onderstaande figuur laat zien dat België vooruitgang heeft geboekt op het vlak van armoede en sociale uitsluiting, onder meer dankzij de beleidsingrepen om de gezinnen te beschermen tijdens de pandemie en de inflatiecrisis: de AROPE indicator (bestaande uit het aandeel gezinnen met een gezinsinkomen lager dan 60% van het equivalente mediane inkomen, het aandeel werkarme gezinnen en het aandeel gezinnen die materieel gedepriveerd zijn) sedert 2017 een dalende trend vertoont. Om de sociale doelstellingen voor 2030 te bereiken moeten de inspanningen verder aangehouden worden. Volgens het jongste rapport van de FOD Sociale Zekerheid daalde het armoederisico onder werkenden, maar het steeg het onder de groepen met een traditioneel hoog armoederisico, waaronder werkarme gezinnen, eenoudergezinnen, laaggeschoolden en mensen met een migratieachtergrond.

Figuur 3: De evolutie van de Europese armoede en sociale exclusie risico indicator vergeleken met de doelstellingen waartoe België zich heeft verbonden: AROPE bestaande uit het relatieve armoederisico (AROP), zeer lage werkintensiteit (VLWI/QJH) en ernstige materiële deprivatie (SMSD), België, EU-SILC 2005-2022 (%)

PROGRESS TOWARDS THE 2030 NATIONAL TARGET FOR THE REDUCTION OF POVERTY AND SOCIAL EXCLUSION



Source: Eurostat (EU-SILC)

Notes:

i) Progress to the target is monitored on the basis of the EU-SILC data with a base year 2019 and target data year 2030; ii) AROPE - at-risk-of-poverty or social exclusion; AROP - at-risk-of-poverty; (quasi-)jobless HHs - share of population living in (quasi-)jobless households, i.e. very low work intensity (VLWI) households; SMSD - severe material or social deprivation; iii) For the at-risk-of-poverty rate (AROP), the income reference year is the calendar year prior to the survey year. Similarly, the share of (quasi-)jobless households or the very low work intensity rate (VLWI) refers to the reference year prior to the survey while for severe material or social deprivation (SMSD), the reference is the current year. (iv) 2021-2022 change not significant for AROPE, AROP, SMSD, (quasi-)jobless HHs and Children AROPE; 2019-2022 change not significant for AROPE, SMSD, (quasi-)jobless HHs and Children AROPE.

Bron: EU-SILC, Eurostat; Social Protection Committee (2023)

c. De participatieve doelstellingen

Het verdrag van Aarhus geldt als het belangrijkste internationale verdrag voor de participatieve doelstellingen van het milieubeleid. Het betreft (1) de toegang tot milieu-informatie, (2) de deelname aan milieubesluitvorming en (3) de toegang tot justitie in milieuaangelegenheden.

In België zijn zowel de gewesten als de federale overheid verantwoordelijk voor de implementatie van de drie pijlers van het Verdrag. De belangrijkste milieubevoegdheden liggen bij de gewesten (ruimtelijke ordening, milieubeleid, waterbeleid, landelijke herontwikkeling en natuurbescherming), terwijl op federaal niveau de rechten worden gewaarborgd. De federale en regionale overheden hebben milieugegevenssystemen opgezet (bv. het geoportaal in het kader van de INSPIRE-richtlijn), wettelijke termijnen gesteld voor publieke consultatie en de mogelijkheid gecreëerd voor openbare hoorzittingen. Niettemin heeft een evaluatie-oefening van de Europese Commissie in 2022 vastgesteld dat er in België 'meer inspanningen nodig zijn om gegevens breder toegankelijk te maken' en data bij te houden over publieke deelname in processen van milieueffectrapportage (EIA) en strategische milieubeoordeling (SEA). Sinds 2019 heeft België vooruitgang geboekt op het gebied

van de mogelijkheden tot participatie: op federaal niveau vormt de Federale Raad voor Duurzame Ontwikkeling een forum voor het middenveld ter beoordeling van nationale milieubeleidsvoorstellen. In Vlaanderen wordt dit gecombineerd met strategische adviesraden en andere adviesraden op provinciaal en gemeentelijk niveau.

Omdat België niet op schema zit om de milieudoelstellingen waartoe het zich internationaal verbonden heeft tijdig te bereiken, en omdat voortgezette inspanningen nodig zijn om de sociale en participatieve doelstellingen te halen moet het dringend een versnelling hoger schakelen.

3. De onrechtvaardige transitie: de verwevenheid tussen ecologische en sociale doelstellingen

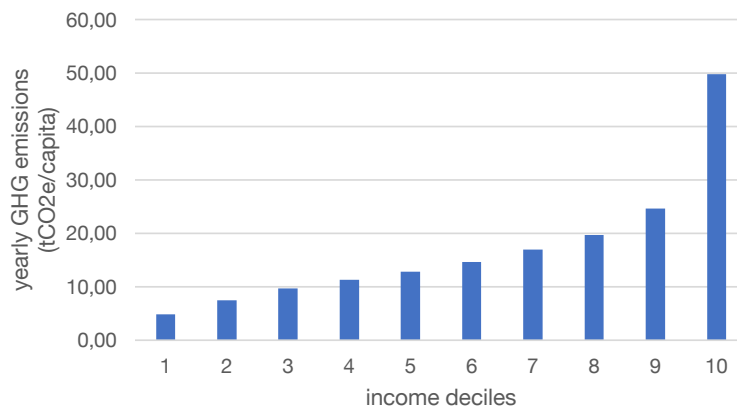
Het ecologische vraagstuk is inherent verbonden met het sociale vraagstuk. Op dit ogenblik, echter, verloopt de transitie uitgesproken onrechtvaardig. Er zijn grote “milieuongelijkheden”: wie minder welvarend is, draagt minder bij aan de klimaatverandering, is er meer kwetsbaar voor, heeft meer kans zijn job te verliezen, profiteert minder van milieubeleid, draagt zwaardere lasten, heeft minder toegang tot financiële steun en wordt minder gehoord bij de besluitvorming.

a. Niet iedereen draagt evenveel bij aan de ecologische verandering

Qua uitstoot van broeikasgassen zien we grote verschillen tussen gezinnen in België. Volgens schattingen gebaseerd op administratieve data stoten de 10 procent rijkste gezinnen meer dan 10 keer zoveel broeikasgassen uit als de 10 procent armste gezinnen⁵. Gelijkaardige scheve verdelingen zien we ook op vlak van vervuiling en grondstoffengebruik.

⁵ Er zijn verschillende methoden om de verdeling van de voetafdruk te berekenen, de cijfers die hier vermeld worden zijn gebaseerd op administratieve belasting gegevens (*World Inequality Database*) en volgt de methode die eerder gebruikt werd door Chancel, 2022 (verder uitgelegd in het wetenschappelijk rapport).

Figuur 4: CO2 emissies per capita per jaar (in t CO2e) van Belgische huishoudens, 2019

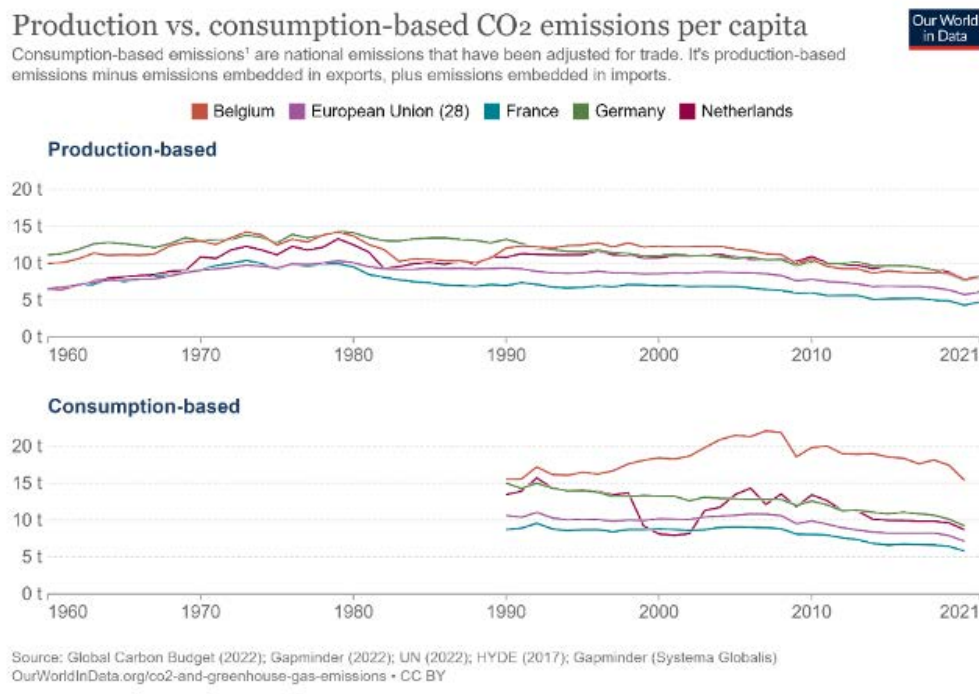


Bron: *World Inequality Database*. <http://wid.world/data>

Op Europees niveau overtreft de uitstoot in België het Europese gemiddelde. Rekening houdend met de in- en uitvoer, bedroeg de Belgische uitstoot 15 ton per inwoner in 2021, dubbel zoveel als het Europees gemiddelde van 7,5 ton⁶.

Wereldwijd vertonen rijkere landen een veel hogere uitstoot per hoofd van de bevolking dan hun minder welvarende tegenhangers. Landen in Noord-Amerika, Oceanië en Europa laten dalende trends zien, terwijl Azië, voornamelijk aangedreven door de economische groei van China, een toename kent. Maar zelfs met deze toename blijft de uitstoot van de gemiddelde Aziat ongeveer de helft van die van een gemiddelde Europeaan, en de koolstofvoetafdruk van een Afrikaan is minder dan een tiende van die van de gemiddelde Noord-Amerikaan.

Figuur 5: Evolutie van CO2-emissies per capita vanuit consumptieoptiek



Bron: Global Carbon Project database retrieved from Our World In Data (October 2023).

6 Gegevens van het Global Carbon Project, geraadpleegd via Our World in Data (oktober 2023).

b. Niet iedereen wordt even hard getroffen

Sociaal-economisch achtergestelde bevolkingsgroepen, ouderen, mensen met gezondheidsproblemen, kinderen en zwangere vrouwen worden het meest bedreigd door klimaatrisico's. Zij zijn kwetsbaarder omdat ze meer worden blootgesteld, grotere hinder ondervinden, minder mogelijkheden hebben om zich daarop voor te bereiden en om zich vervolgens te herstellen. De overstromingen in de Vesdervallei in juli 2021 zijn duidelijke voorbeelden van deze patronen.

Het is minder zichtbaar maar ook de risico's verbonden aan hittegolven zijn niet voor iedereen gelijk. De oversterfte bij hittepieken gebeurt in alle leeftijdsgroepen, maar vooral bij ouderen en mensen met gezondheidsproblemen. Kansarme groepen, in verstedelijkte gebieden met weinig groen worden geconfronteerd met hogere risico's op gezondheidsschade of sterfte als gevolg van hitte en/of luchtvervuiling.

Ook regionaal varieert de kwetsbaarheid. De risico's in Vlaanderen zijn relatief groter vanwege de nabijheid van de zee, de lage ligging en de hoge graad van verstedelijking. Ook de luchtvervuiling is groter in Vlaanderen, vanwege de bevolkingsdichtheid, de economische productie en het intensievere landbouw en veeteelt.

In Europa zijn de klimaatrisico's het grootst voor de Zuid-Europese landen, waar de voetafdruk relatief kleiner is en het armoederisico hoger. Landen als Griekenland, Spanje en Italië zullen naar verwachting te maken krijgen met de meest intense hitte, met droogte en met waterschaarste, en met de sociale en economische gevolgen hiervan, met extra druk op o.a. de gezondheidszorg en de landbouwsector.

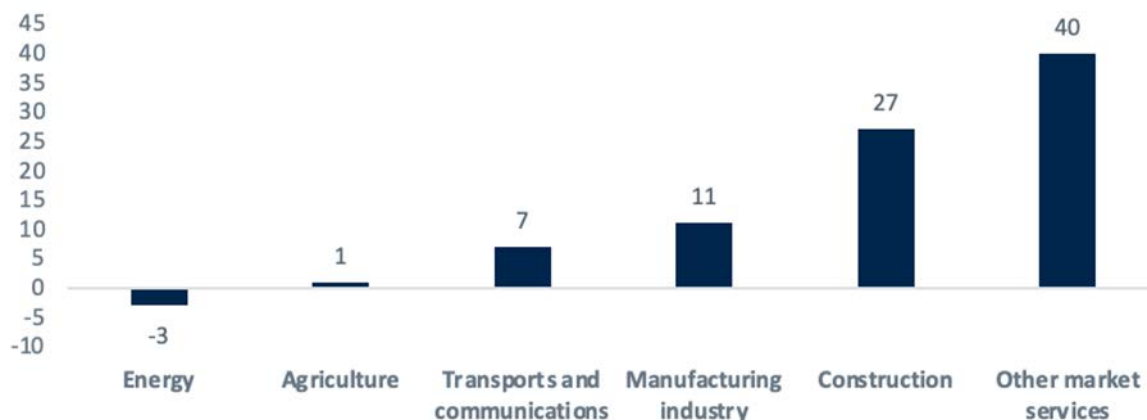
Op wereldschaal is het zeer duidelijk dat de arme landen die historisch het minst hebben bijgedragen tot de klimaatverandering onevenredig hard worden getroffen door de negatieve gevolgen ervan. De waargenomen effecten van klimaatverandering op de voedsel- en waterzekerheid zijn vooral uitgesproken in Afrika, Azië Centraal- en Zuid-Amerika, het Noordpoolgebied en kleine eilandstaten.

c. Niet alle beroepssectoren worden even hard geraakt

De diepgaande veranderingen in de productiewijze zullen een impact hebben op de arbeidsmarkt. Hoewel een kleine netto groei van banen verwacht mag worden, zullen de gevolgen voor de werkgelegenheid sterk verschillen van sector tot sector. In de sectoren bouw en marktdiensten gaat de jobcreatie erop vooruit, in de energiesector dreigt er jobverlies. Men verwacht dat de banencreatie op korte termijn meer ten goede zal komen van hoger opgeleide werknemers. Zonder flankerend beleid in de sfeer van onderwijs, vorming en activering kan dit tot arbeidsmarkttekorten leiden. Op de middellange termijn zou de transitie ook kunnen leiden tot meer jobs voor lager opgeleiden, met name qua energierenovatie van gebouwen, afvalbeheer en circulaire economie. Ook is er een potentieel voor creatie van jobs in circulaire sociale economie projecten.

De ecologische transitie biedt dus kansen om tegemoet te komen aan de problematisch lage tewerkstellingsgraad van laaggeschoolden en de daarmee verbonden armoedeproblemen. De transitie kijkt echter tegelijk aan tegen een groeiend tekort aan hoger en midden geschoolden. Proactief beleid zal dus nodig zijn.

Figuur 6: Jobcreatie per sector in 2030 in België (duizenden jobs, in vergelijking met BAU-scenario)



Bron: Lemerrier, T., Pestiaux, J., Vermeulen, P., Bréchet, T., Berger, L., Bossier, F., Kleiman, M., Hunter, S., & Livermore, S. (2016). Macroeconomic impacts of the low carbon transition in Belgium

d. Niet iedereen draagt dezelfde lasten van het klimaatbeleid

Klimaatbeleid heeft de neiging om meer voordelen toe te kennen aan de meer gegoeden en grotere lasten te leggen bij de lagere inkomens.

Ruim één derde van de gezinnen in België heeft weinig of geen marge om zelf te investeren in milieuvriendelijke alternatieven. Ongeveer 13% van de gezinnen heeft een inkomen lager dan de armoedegrens (gedefinieerd als 60% van het nationaal mediaan equivalent beschikbaar huishoudinkomen). Zij hebben uiteraard geen marge om de isolatie van het huis, een energiepomp, laat staan een elektrische auto te overwegen. Maar ook voor lagere middenklasse gezinnen wegen deze investeringen zwaar door in het gezinsbudget. Zo'n 18% van de Belgische gezinnen heeft een inkomen dat niet hoger is dan 80% van het mediaan equivalent inkomen. (Ongeveer 60% van de lager geschoolden en van de alleenstaande ouders bevindt zich in deze situatie.)⁷ Voor hen zou de renovatie van een gemiddelde woning, de installatie van een warmtepomp en de aanschaf van een kleine elektrische wagen jaarlijks 13% van het inkomen vergen. Op dat inkomensniveau is dat een hele uitdaging.

⁷ Deze cijfers zijn gebaseerd op de EU-SILC gegevens en betreffen beschikbare huishoudinkomens. Zie voor verdere informatie het wetenschappelijk rapport.

Tabel 1: Het hypothetisch aandeel van een selectie van groene investeringen in het beschikbare inkomen van de gezinnen in België.

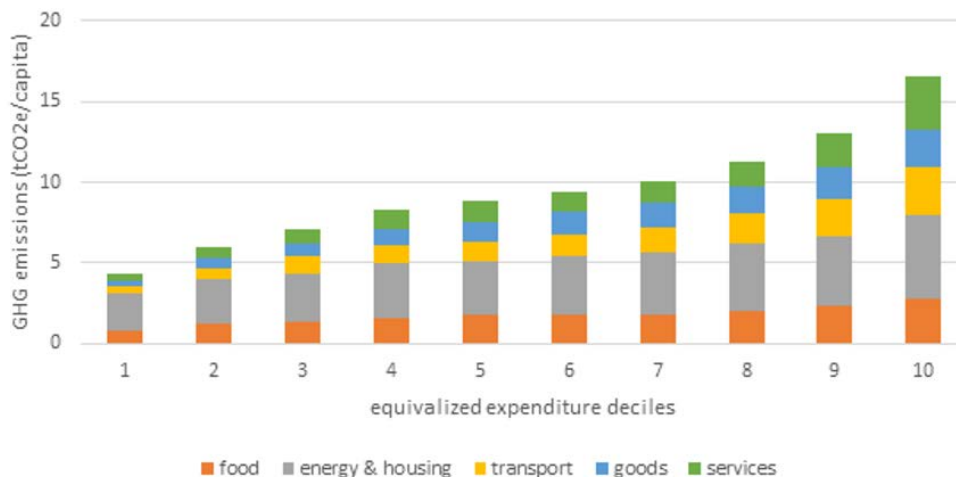
	Aandeel binnen totale bevolking	Energierenovatie van huis naar 2050 normen (investering van 50.000 euro of 1667 euro/jaar)	Installatie warmtepomp (investering van 10.000 euro of 400 euro/jaar)	Aankoop elektrische auto (investering van 34.000 euro of 2267 euro/jaar)	Totale cumulatieve kosten van groene alternatieven
Arm (60% van median equivalent inkomen (MEI))	13,2%	6,89%	1,65%	9,37%	17,91%
Lagere middenklasse (80% van MEI)	18,6%	5,06%	1,22%	6,89%	13,17%
Alleenstaande ouder	21,5%	5,65%	1,36%	7,68%	14,68%
Laaggeschoolden	21,7%	4,32%	1,04%	5,87%	11,22%

Bron: CSB, Universiteit Antwerpen, op basis van BE-SILC 2022. De armoedegrens is gedefinieerd als 60% van het nationaal mediaan equivalent huishoudinkomen (MEI). De kosten voor de groene alternatieven worden uitgedrukt als een percentage van het jaarlijkse beschikbare huishoudinkomen waarbij we uitgaan van een jaarlijkse aflossing, op basis van een afschrijffperiode specifiek aan de investering (30 jaar voor energierenovatie, 25 jaar voor een warmtepomp, en 15 jaar voor een elektrische auto). Voor de vereenvoudiging veronderstellen we een rentepercentage van 0%.

Gezinnen met een hoger inkomen daarentegen hebben meer capaciteit om te investeren in renovatie of groene energieproductie en kunnen zo meer gebruik maken van subsidieprogramma's. Kostprijs verlagende subsidies (bijvoorbeeld voor het plaatsen van zonnepanelen) zijn doeltreffend maar duur en ze komen vaak gezinnen met hogere inkomens ten goede. Ook het probleem van non-take up kan niet voldoende worden benadrukt. Dit versterkt de verschillen over de tijd heen: hogere inkomensgroepen maken meer gebruik van subsidies om te investeren in vergroening en zullen op termijn ook meer profiteren van de goedkopere prijs van koolstofarme energie en van een betere woonkwaliteit.

De onderstaande grafiek laat zien dat energie-en voedingsuitgaven relatief zwaarder wegen in het huishoudbudget van gezinnen met een laag inkomen door. Daardoor leggen prijsverhogingen (belastingen, heffingen en bijdragen) een zwaardere last op hen. Zonder compensaties heeft het prijsbeleid een regressief effect. Het beleid moet met deze factoren rekening houden en dat is geen eenvoudige oefening. Daarnaast zijn dwingende reguleringen met betrekking tot mobiliteit, voeding en consumptie vaak blind voor verschillen in aspiraties, waarden en normen van sommige bevolkingsgroepen.

Figuur 7: Per capita CO2-uitstoot van Belgische gezinnen naar bestedingsdecielen



Bron: Lévy, P. Z., Vanhille, J., Goedemé, T., & Verbist, G. (2021). The association between the carbon footprint and the socio-economic characteristics of Belgian households. *Ecological Economics*, 186, 107065.

e. De sociale impact van gedragsveranderingen is niet voor iedereen gelijk

Bepaalde types van milieuvriendelijke gedragingen kunnen bijdragen aan het versterken van statusonderscheid. Vergelijk bijvoorbeeld ‘duurzaam consumeren’ zoals seizoensgroenten eten of met een elektrische wagen rijden met ‘inperkingsgedrag’ zoals de thermostaat een graadje later plaatsen of minder vaak een douche nemen. Duurzaam consumeren is gedrag dat vaker gesteld wordt door mensen die hooggeschoold zijn en/of een hoger inkomen hebben, terwijl inperkingsgedrag meer voorkomt bij lagere inkomensgroepen. Duurzaam consumeren krijgt doorgaans meer maatschappelijke waardering en wordt in de media, publieke en beleidsdiscussies en overheidscommunicatie vaker voorgesteld als het milieuvriendelijk gedrag bij uitstek. Aangezien milieuvriendelijk gedrag de voorbije decennia stelselmatig aan maatschappelijk belang en dus waardering wint, betekent dit ook dat hogere inkomensgroepen en/of hooggeschoolden meer waardering en status ontleen aan hun gedrag dan andere groepen en dit zelfs bewust kunnen inzetten om zich van anderen te onderscheiden. Die statuscompetitie rond bepaalde types milieuvriendelijk gedrag ondermijnt het draagvlak voor het milieubeleid omdat het het beeld opwekt dat de ecologische transitie niet voor alle sociale groepen even toegankelijk is.

f. Niet iedereen wordt even goed gehoord in de besluitvorming

Groepen met lagere inkomens en lager opgeleiden worden zwaarder getroffen door milieuproblemen, maar ze zijn ondervertegenwoordigd in de formele en informele politieke participatie bij de besluitvorming over het milieubeleid. Dat belemmert de erkenning van specifieke behoeften in het beleid, en weegt op de legitimiteit ervan.

Er is een aanzienlijke onderwijsgradiënt in de mate waarin mensen deelnemen aan processen van beleidsvorming en uitvoering. Politieke wetenschappers hebben aangetoond dat, naast de ondervertegenwoordiging, de voorkeuren van de beter opgeleide en hogere inkomensgroepen systematisch de overhand hebben in de politieke besluitvorming. Dit onderwijsverschil geldt ook voor minder formele vormen van politieke betrokkenheid, zoals het bijwonen van een protest, het ondertekenen van een petitie of het geven van geld. Ook niet-geïnstitutionaliseerde vormen van betrokkenheid hebben de neiging om ongelijkheden op basis van opleiding te versterken.

De uitsluiting van sociaaleconomisch achtergestelde bevolkingsgroepen bij het opstellen en implementeren van milieubeleid draagt ertoe bij dat de specifieke behoeften en omstandigheden van deze bevolkingsgroepen onzichtbaar worden in beleidsvormingsprocessen. De mensen naar wie het meest geluisterd moet worden, komen het minst aan het woord.

4. De sociale dimensie in het hart van de ecologische transitie

Gezien de talrijke milieu gerelateerde ongelijkheden, is een versnelde, gelijktijdige en geïntegreerde nastreving van de ecologische en sociale doelstellingen waartoe België zich heeft verbonden noodzakelijk.

Sommige mensen vrezen de sociale gevolgen van de ecologische transitie: deze wordt niet gezien als noodzakelijk en de weg naar sociale vooruitgang, maar vooreerst als een bedreiging voor gezinnen met lage inkomens, werknemers in getroffen sectoren, boeren en kleine bedrijven. Beleidsmaatregelen gericht op het verminderen van klimaatverstoringen en het aanpassen aan onvermijdelijke veranderingen zullen echter in de eerste plaats ten goede komen aan de meest kwetsbare huishoudens. En hoewel milieubeleidsmaatregelen sociaal regressieve gevolgen kunnen hebben, kan dat vermeden worden als de bescherming en versterking van sociale rechten centraal staan in het ontwerp van de ecologische transitie.

Anderen vrezen daarentegen dat de ecologische transitie vertraagt als er een sociale dimensie aan wordt toegevoegd. Het omgekeerde is waar: de transitie zal alleen slagen als iedereen mee is. De langdurige en geweldadige straatprotesten van de gele hesjes naar aanleiding van een maatregel om CO₂-emissies aan banden te leggen en het protest van de Vlaamse boeren over het stikstofdossier hebben ons daarop gewezen.

De overgang naar een duurzame en rechtvaardige toekomst moet op een geïntegreerde manier gebeuren: milieukwesties en sociale kwesties moeten tegelijk worden aangepakt. **Daarom moet de sociale dimensie het hart vormen van de ecologische transitie en moet de sociale verzorgingsstaat omgebouwd worden tot een Sociaal-Ecologische verzorgingsstaat**⁸. De sociale pacten na de Tweede Wereldoorlog voegden sociale verantwoordelijkheden toe aan de economische en veiligheidsfuncties van de overheid. Nu moet de sociale verzorgingsstaat ook duurzaamheidsfuncties opnemen. Belangrijk: de term Sociaal-Ecologische verzorgingsstaat verwijst niet alleen naar de verantwoordelijkheid van 'de staat': de rechtvaardige transitie moet vorm krijgen door de inzet van de Europese, nationale, regionale en lokale overheden, samen met de bedrijven, de vele organisaties in het middenveld en lokale, plaatselijke burgerinitiatieven.

8 We danken Eloi Laurent voor de inzichten hierover.

5. Een hernieuwde sociale verzorgingsstaat

De sociale verzorgingsstaat die zich heeft ontwikkeld sinds het einde van de 19e eeuw is van onschatbare waarde om de nieuwe uitdagingen aan te kunnen. Hij ontstond in de schoot van de industrialisering en kwam traag op gang. Kruissnelheid werd pas bereikt na de economische depressie van de jaren 1930 en de Tweede Wereldoorlog. Meer recent begeleidde hij de postindustriële transitie, de emancipatie van de vrouw en was een sterke buffer tijdens de gezondheids- en inflatiecrisisen. Die verzorgingsstaat kwam er uit noodzaak, als antwoord op de sociale kwestie opgeroepen door de industrialisering. Hij fungeert niet alleen als vangnet voor mensen die getroffen zijn door onverwachte gebeurtenissen, maar tevens als stabilisator voor de economie en de samenleving als geheel en ook als facilitator van transformaties.

Vandaag moet een hernieuwde sociale verzorgingsstaat ruggensteun bieden aan de ecologische transitie om de sociale rechten te borgen en te versterken die voor de transitie noodzakelijk zijn. Verbouwing is echter nodig. Het beleidsinstrumentarium zal moeten worden aangevuld en ingezet om de transitie te faciliteren en te begeleiden.

Het omvangrijke onderzoek over de impact van de sociale verzorgingsstaat leert dat de investeringen die we nu al doen in de sociale zekerheid, onderwijs, sociale huisvesting, welzijnsvoorzieningen en de gezondheidszorg sterk bijdragen aan de veerkracht van de samenleving. Goed opgeleide en gezonde burgers zijn beter in staat om zich aan te passen aan veranderingen in de omgeving en economie. Welvaartsvoorzieningen zijn cruciaal in de versterking en de versnelling van de ecologische transitie.

Daarnaast beschikken we over een democratisch bestel, wetenschappelijke kennis en modellen om alternatieve toekomstscenario's te verkennen. Europa biedt een—weliswaar verder te verstevigen—samenwerkingsverband, die onmisbaar is om onze economie en onze samenleving, versneld doorheen de transitie te loodsen. Europa heeft ook al werk gemaakt van een geïntegreerd beleidskader voor de rechtvaardige transitie. Dat zijn belangrijke troeven.

Maar er zijn ook zwakheden: armoede blijft een onopgelost probleem, niet iedereen heeft gewaarborgde sociale rechten, niet ieders stem klinkt even luid en de verzorgingsstaat is niet goed uitgerust om te functioneren binnen planetaire grenzen en voldoende bescherming te bieden tegen toenemende ecologische risico's.

6. Richtsnoeren voor een sociaal-ecologische verzorgingsstaat

Om de transitie rechtvaardig te laten verlopen en de ecologische en sociale doelstellingen tijdig te halen moeten we het bestaande instrumentarium aanvullen en uitbreiden. Belangrijke principes daarbij zijn: gelijke kansen en toegang tot de arbeidsmarkt, billijke arbeidsvoorwaarden, betere collectieve goederen en diensten en meer adequate sociale bescherming. Om de ecologische en sociale agenda's te integreren reiken we acht richtsnoeren aan (de bijhorende beleidsmaatregelen worden enkel als illustratie meegegeven).

a. Geef voorrang aan instrumenten die samen milieu- en sociale doelstellingen dienen

Hybride beleidsmaatregelen die tegelijkertijd ecologische en sociale doelstellingen dienen verdienen prioriteit. Te denken valt aan:

- Het uitbreiden en vergroenen van de sociale huisvesting. Dit richt zich op het klimaatprobleem, het waarborgen van betaalbare huisvesting en op energiearmoede.
- Het investeren in opleiding, bijscholing en het bevorderen en waar nodig subsidiëren van kwalitatief hoogwaardige werkgelegenheid in sectoren die de ecologische transitie ondersteunen, zoals de bouw- en circulaire economie.
- Het creëren van kwaliteitsvolle jobs waar de ecologische transitie nood aan heeft (aanleg en onderhoud van groene zones in stedelijke gebieden, openbaar vervoersinfrastructuur, hernieuwbare energiebronnen, herbebossing, recycling). Dit verhoogt de arbeidsmarktintegratie van langdurig werklozen, met name van hen die hun baan verliezen door de transitie.
- Het investeren in betere mobiliteit: adequaat en betaalbaar openbaar vervoer, andere vormen van collectief transport (zoals deelwagens), fiets- en voetgangersinfrastructuur. Betere mobiliteit voor iedereen kan ook sociale verbeteringen genereren, met name op het vlak van gezondheid door een betere luchtkwaliteit en meer beweging.
- Het versterken van de preventie in de gezondheidszorgen: betere voeding kan, in combinatie met geleidelijke veranderingen in het landbouwmodel, zorgen voor aanzienlijke emissiereducties, betere gezondheid en grotere weerbaarheid tegen de negatieve effecten van de klimaatverandering.

b. Maak het milieubeleid sociaal

Sociale verdelings- en erkenningsvraagstukken moeten worden opgenomen in het ontwerp van milieubeleid. Dat is vandaag niet altijd het geval. Maatregelen voor minder fossiel en meer natuur zijn vaak, onbedoeld, sociaal regressief: kwetsbare groepen maken minder gebruik van subsidies, dragen relatief de zwaarste lasten van milieuheffingen en worden meer bedreigd door dwingende reguleringen. Op zulke averechtse effecten moet geanticipeerd worden, bijvoorbeeld door:

- Het rekening houden met de verdelende impact van beleidsinstrumenten. Reguleringen (zoals verplicht langere garantietermijnen voor consumentengoederen, energienormen voor huishoudelijke apparaten, emissienormen voor auto's of regelgeving rond gevaarlijke stoffen) kunnen producten duurzamer maar ook duurder maken. Lagere inkomens voelen dat meer, terwijl het verbieden van privéjets net de hoogste inkomens treft. Openbare diensten en infrastructuur kunnen de ecologische transitie faciliteren, maar het verdelingseffect hangt ook hier sterk af van de doelgroepen (denk aan oplaadstations voor elektrische voertuigen versus energie-efficiënte sociale woningen).
- Het herverdelen van de inkomsten uit CO₂-belastingen, het financieren van het milieubeleid door meer progressieve belastingen en het uitbreiden van programma's die getroffen groepen helpen om te schakelen naar een duurzamer consumptiemodel (actieve ondersteuning toegang tot duurzaam vervoer, renovatie van de woning, etc).
- Het gedetailleerd ontwerpen van milieubelastingen. Deze kunnen regressief zijn (dat is geval voor heffingen op basisgoederen zoals water of huishoudverwarming) of progressief (dat is het geval voor heffingen op luchtverkeer). De averechts herverdelende werking van een CO₂-taks kan gereduceerd worden door de inkomsten onder de vorm van een dividend terug te geven

aan de gezinnen. Door milieubelastingen kunnen prijzen prohibitief worden voor sommigen, minder of niet voor anderen. Als vliegtuigtickets duur worden zal dat de hogere inkomens niet verhinderen om verre vakanties te plannen, voor arme gezinnen kan dat betekenen dat vliegen geen optie meer is. Om aan dit probleem tegemoet te komen pleiten sommigen voor individuele koolstofrekeningen of individuele vliegtuigquota.

- Het ondersteunen van lokale gemeenschappen die in het bijzonder getroffen worden door milieumaatregelen (zoals het effect van een CO₂-heffing op de mobiliteit in afgelegen gebieden die moeilijk bediend worden met het openbaar vervoer).
- Het ter beschikking stellen van (elektrische) deelwagens en (elektrische) fietsen, het (re) collectiviseren van zonnepanelen, warmtenetten en districtsverwarming.
- Het erkennen en ondersteunen van een veelheid aan milieuvriendelijke gedragingen in plaats van uit te gaan van één soort 'standaardmodel'. Het beleid moet rekening houden met hoe mensen uit verschillende groepen in de samenleving hun ontplooiingskansen zien.
- Het verlies van jobs in bepaalde sectoren te anticiperen. Overheden moeten niet alleen de economische innovatie aansturen, maar ook de "exnovatie" begeleiden. Dat zal actieve begeleiding vergen van mensen die hun job verliezen. De stopzetting van milieuonvriendelijke productie- en consumptiewijzen vraagt om een gecontroleerde uitfasering, anders dreigen ecologische innovaties enkel pioniers en vroege adoptanten te bereiken. Die moeten ook de lagere inkomensgroepen ten goede komen.

Bij het bepalen van hoe het Europese sociaal klimaatfonds (SKF) zal worden aangewend zal België de alternatieven nauwkeurig moeten bestuderen, rekening houdend met het samenspel met bestaande instrumenten (zoals het sociaal energietarief).

c. Maak het sociaal beleid ecologischer

De bestaande sociale instrumenten en infrastructuur moeten versneld "vergroend" worden. Dat bestaat onder meer uit:

- Het versneld vergroenen van ziekenhuizen, woon- en zorgcentra, kinderdagverblijven, administraties enz.
- Het heroverwegen van sociale maatregelen die fossiele brandstoffen subsidiëren (BTW-tarieven, het sociaal energietarief). Hoewel energiesubsidies noodzakelijk zullen blijven om sociale bescherming te bieden, moet hun ecologische impact grondig bekeken worden.

Om averechtse verdelingseffecten te milderen moeten flankerende compensatiemaatregelen worden genomen, denk aan de sociale tarieven voor gas, elektriciteit of water, en de stookolievergoedingen. Maar selectieve correcties creëren ook averechtse effecten. De uitbreiding van het sociaal energietarief bracht niet alleen aanzienlijke budgettaire kosten met zich mee, het zorgde ook voor promotievallen hogerop in de inkomensverdeling (voor diegenen met een inkomen dicht tegen de grens werd het minder aantrekkelijk om meer uren te werken of om een hoger loon na te streven) en er was non-take up. Selectief compensatiebeleid stoot dus op grenzen: het is te gemakkelijk te denken dat alles kan opgelost worden door selectieve maatregelen om de lagere inkomens te ontzien. Daarom is het voor een rechtvaardige transitie belangrijk om aandacht te hebben voor de onderliggende verdeling, het terugdringen van de armoede en van sociale ongelijkheden.

De digitalisering van veel subsidieaanvragen in combinatie met het verdwijnen van bepaalde publieke diensten heeft nadelige sociale gevolgen en kan leiden tot het non-take up van subsidies of rechten. De situatie is vooral problematisch voor de meest achtergestelde groepen, die vaak minder toegang hebben tot digitale diensten of er minder kennis over hebben. In gevallen waarin problemen met niet-gebruik zijn vastgesteld of waarschijnlijk zijn, moet technologie gecombineerd worden met persoonlijke dienstverlening

d. Optimaliseer de sociale bescherming en de sociale investering

Om maatschappelijke stabiliteit te waarborgen in turbulente tijden en om de versnelling van de klimaattransitie effectief mogelijk te maken, moeten de sociale rechten worden versterkt. Daarvoor moet de kwaliteit van de sociale verzorgingsstaat als geheel verbeteren. Dat kan onder meer door:

- Het versterken van de minimumlonen, activering, betere sociale zekerheid en hogere sociale minima, onderwijs en levenslang leren, betaalbare huisvesting en sociale diensten.
- Maar ook door ingrepen in domeinen die niet onder het traditionele instrumentarium van de verzorgingsstaat behoren zoals ruimtelijke ordening en mobiliteit.
- Het versterken van de gezondheidszorgpreventie. Hittegolven, luchtvervuiling, overstromingen en zoonosen treffen vooral zij die al fysiek of mentaal kwetsbaar zijn. Een groeiend deel van de bevolking loopt gevaar op chronische ziekten, psychische problemen en multimorbiditeit. Investeren in de fysieke en mentale volksgezondheid is daarom een zeer relevante strategie om de sociale kwetsbaarheid voor milieurisico's te verminderen.

Om dit alles te kunnen verwezenlijken is een efficiëntere inzet van middelen nodig. De sociale overheidsuitgaven zijn vandaag zeer breed uitgesmeerd over de inkomensverdeling. Het herverdelend vermogen van de sociale overheidsuitgaven is dus beperkt. Als die stijgen (bovenop de vergrijzingskost), zal het nodig zijn om herverdeling centraal te stellen en voorrang te verlenen aan de meest kwetsbaren, zonder het universele karakter van onze verzorgingsstaat los te laten.

e. Verbreed de financieringsbasis

De ecologische transitie zal een belangrijke impact hebben op de overheidsuitgaven. Naast de preventieve investeringen, de directe schade aan infrastructuur door overstromingen en bosbranden, de schadeloosstelling van slachtoffers, het verlies aan economische activiteit en de impact op sterfte, ziekte en welzijn, zal ook het ecologisch beleid zelf aanzienlijke publieke middelen vereisen.

Precieze bedragen zijn moeilijk te bepalen. Het IPCC schat dat de geïndustrialiseerde landen tussen 2017 en 2050 2 tot 4% van hun gemiddelde BBP moeten investeren in de matiging van de klimaatverandering, wat voor België resulteert in een geschatte jaarlijkse investeringsbehoefte van ongeveer 11 tot 22 miljard euro (huidige prijzen). Subsidies voor fossiele brandstoffen, die vandaag worden verstrekt via begrotingsuitgaven of via belastingvrijstellingen, worden door de FOD Financiën en de FOD Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu geraamd op 13 miljard euro per jaar in 2020 (of 2,8% van het Belgische bbp). De uitfasering van fossiele brandstoffen kan dus interessante marge voor nieuwe investering brengen. Maar we moeten rekening houden met aanzienlijke meeruitgaven (die bovenop de vergrijzingskost komen).

Het uitstellen van de investeringen zal de overheidsinspanningen alleen maar verhogen. Dat zou betekenen dat toekomstige generaties zullen moeten *overinvesteren* om de opgelopen vertraging goed te maken. Hun budgettaire manoeuvreerruimte wordt dan kleiner. Daarnaast kan het uitstellen van noodzakelijke investeringen ook de geloofwaardigheid en aantrekkelijkheid van ons land aantasten, waardoor het moeilijker wordt om private investeringen te mobiliseren of de overheidsschuld te financieren.

Het is dus noodzakelijk om publieke uitgaven te heroriënteren naar sociaal-ecologische doelstellingen en de financieringsbasis te verruimen. Dit omhelst onder meer:

- Het evenredig belasten van inkomsten uit vermogen en arbeid, de uitfasering van de fossiele brandstofsubsidies, het verlagen van de lasten op arbeid (om tegemoet te komen aan de verwachte groeiende vraag van de arbeidsmarkt), het verhogen van de lasten op vervuiling, het diversifiëren van de BTW-tarieven en het verhogen van de progressiviteit van de belastingen.
- Het bepalen van welke actoren en sectoren welk types van steun en stimulansen nodig hebben om over te schakelen naar productie- en consumptiewijzen binnen planetaire grenzen. Deze oefening zou een recurrent onderdeel moeten worden van de budgetcyclus. (De Europese Commissie heeft daartoe “groene begroting”-instrumenten ontwikkeld.)

De Belgische overheid beschikt over meerdere instrumenten om **financiële instellingen** te laten anticiperen op en bijdragen aan de overgang naar een economie binnen planetaire grenzen: normen en regelgeving, monitoring en rapportering, maar ook het bieden van garanties op financiële return of het aanwenden van middelen in publieke investeringsmaatschappijen of -banken. Daarnaast is nodig:

- Een jaarlijks geactualiseerd beeld van de financieringsbehoeften van de overheid.
- Een nationale duurzame financieringsstrategie die toelaat prioriteiten te stellen en instrumenten te coördineren (het Nationaal Energie- en Klimaatplan, het Territoriaal Just Transition-plan en het Nationaal Sociaal Klimaatplan, allen in het kader van de Green Deal van de EU).
- Een integratie van maatschappelijke doelen. Omdat een substantieel aandeel van de vereiste investeringen rechtstreekse impact heeft op huishoudens (bv. in domeinen als huisvesting en energie), is het essentieel oog te hebben voor de sociale doelstellingen en verdelingseffecten.

Hoewel de hefboomen van **het monetaire beleid** zich op Europees niveau bevinden, kan België, zeker tijdens het voorzitterschap van de Europese Raad in de eerste helft van 2024, internationaal mee het belang benadrukken van de regels waarbinnen de Europese Centrale Bank haar beleid uitzet. De ontwikkeling van zowel een ‘groene’ als een ‘sociale’ taxonomie van investeringen die momenteel plaatsvindt op Europees niveau, moet in dit licht bekeken worden en vergt een blijvende politieke aandacht.

Ten slotte is het cruciaal om ook privékapitaal te heroriënteren naar de transitie. Volgens het Climate Finance Report 2021 (precieze cijfers voor België zijn niet beschikbaar) zijn overheidsinvesteringen momenteel goed voor ongeveer 40% van de klimaatfinanciering in Europa, terwijl privéactoren 60% van de investeringen dragen. Een klein deel (1,0 tot 2,5%) van het totale vermogen onder beheer van beleggingsfondsen bevindt zich in de niche van de “impactfinanciering”, die expliciet tot doel heeft om naast rentabiliteitsdoelen ook sociale, milieu- of bestuursdoelen te dienen (Instituut Impact Finance Belgium, 2022). Dit is onvoldoende.

Een succesvolle financiering van de verschillende behoeften vereist een nauwkeurige monitoring. Deze monitoring moet ook een analyse van de verdeling van de financiering tussen private en publieke actoren omvatten en zou ook aanbevelingen moeten geven over de beste financiële strategie.

f. Versterk de beschermingsmechanismen in geval van calamiteiten

De mechanismen die we momenteel gebruiken voor de schadeloosstelling van slachtoffers van natuurrampen zijn deels verplichte particuliere verzekeringen en natuurrampenfondsen. Met het toenemende aantal natuurrisico's zullen deze twee mechanismen onder druk komen te staan en zullen overheden meer moeten tussenkomen. Op Europees niveau zal het ook nodig zijn om de zwaarst getroffen armere landen te ‘herverzekeren’. Een evaluatie van de werking van de rampenfondsen is ook noodzakelijk, evenals het identificeren van gebieden die versterking behoeven.

g. Versterk de lokale werking

Klimaatopwarming is een globaal fenomeen met grote lokale verschillen. Achterstandswijken hebben te maken met hitte-eilanden, sommige streken zijn gevoeliger voor overstromingen of bosbranden. Sociaal beleid kan daarom niet nationaal of regionaal homogeen zijn. Lokale interventies zullen een grotere rol moeten spelen. Of het nu gaat om mitigatie, adaptatie, participatie of versterking van weerbaarheid, oplossingen zullen op maat gesneden moeten zijn. Dit brengt de uitdaging met zich mee van de financiering van lokale overheden, van het middenveld en van lokale initiatieven en de uitdaging om werkzame coördinatiestructuren en bestuursvormen te creëren.

h. Versterk de internationale solidariteit

Internationale en Europese solidariteit zijn essentiële voorwaarden voor een rechtvaardige transitie. De klimaatverandering heeft een grotere impact op de armere landen in het zuiden, wereldwijd en ook binnen Europa. De rijke landen dragen meer bij (en hebben historisch meer bijgedragen) aan de uitstoot van broeikasgassen en milieuschade. Ze hebben ook meer financiële en technologische mogelijkheden om de transitie te financieren. België zal binnen de Europese Unie solidair moeten zijn met de armere, meer getroffen landen. Dat kan door:

- Het Europese beleidskader te omarmen dat de prille band tussen ecologisch en sociaal beleid heeft gelegd. Met de invoering van het Just Transition Fund and het Social Climate Fund heeft de Europese Commissie eerste belangrijke stappen gezet. België moet opkomen voor een versterking van de solidariteit binnen deze en andere Europese beleidsinstrumenten zoals de Sociale Fondsen (ESF+).
- Een internationale voortrekkersrol te spelen. Het beginsel van “gemeenschappelijke maar gedifferentieerde verantwoordelijkheden en respectieve capaciteiten”, dat is vastgelegd in het Akkoord van Parijs, moet volledig worden nageleefd en uitgebreid naar alle andere milieuproblemen.
- Solidariteit met het globale zuiden te versterken. Dit omvat het ondersteunen van minder ontwikkelde landen in hun transitie-inspanningen, het delen van kennis en technologieën, en het bevorderen van internationale samenwerking om de ontvrachting van de mondiale ecosystemen, zoals door klimaatverandering, tegen te gaan.
- De mechanismen te verdedigen waaraan België steun verleent zoals het ‘Global Accelerator’ van de VN en de ILO met het voorstel om een nieuw financieringsmechanisme op te zetten ter ondersteuning van de uitbouw van de sociale bescherming in ontwikkelingslanden. We vermelden ook het door België gesteunde VN initiatief voor een *Global Fund for Social Protection*.

7. Bestuurlijke organisatie en beleidsvoorbereiding

a. Democratie

De overgang naar de sociaal-ecologische verzorgingsstaat vergt sterke democratische procedures en inclusieve besluitvormingsprocessen, zodat het beleid rechtvaardig, meer gedragen, beter geïnformeerd en dus effectiever is. Participatieve milieurechten, verankerd in het Aarhus-Verdrag en de bijbehorende EU- en Belgische wetgeving, bieden een direct inzetbaar instrument om de democratische besluitvorming rond de Rechtvaardige Transitie te verbeteren door een betere erkenning van wettelijke participatierechten en hun sterke verbinding met toegang tot informatie. Dit houdt in dat:

- Het sociaal overleg wordt versterkt en werknemers meer betrokken worden bij het milieubeleid van de bedrijven en om te zorgen dat strategische doelstellingen geheroriënteerd worden naar iets anders dan het maximaliseren van de winst voor de aandeelhouders. Op bedrijfsniveau moeten werknemers en hun vertegenwoordigers meer betrokken worden om beslissingen van bedrijven te beïnvloeden. Sterke democratische procedures en inclusieve besluitvormingsprocessen moeten worden versterkt op het niveau van economisch beheer en moeten zelfs worden ingevoerd op het niveau van bedrijfsgovernance.
- Middenveldorganisaties beter worden ondersteund, vooral de organisaties die opkomen voor de belangen van de meest kwetsbaren. (Rapporten zoals dat van het Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting en van de sector van de sociale economie tonen de aandacht, betrokkenheid en deskundigheid van zulke organisaties voor de rechtvaardige transitie).
- Democratische fora en raadplegingsprocedures worden gecreëerd die de deelname van alle betrokken actoren aan de besluitvorming mogelijk maken, in het bijzonder mensen in armoede. Er zijn verschillende, complementaire benaderingen mogelijk: burgerparticipatie, inspraakprocedures, online raadplegingen, referenda, etc.
- De ‘klassieke’ burgerlijke rechten niet worden ondermijnd, en waar mogelijk worden versterkt, in het bijzonder het recht op vrije meningsuiting, het recht om geweldloos te protesteren, de persvrijheid en de openbaarheid van bestuur.
- De informatiedoorstroming snel en transparant gebeurt, belangrijk in een periode van snelle veranderingen.

b. Coördinatie

De beleidsinstrumenten voor een rechtvaardige transitie zitten verspreid over vele domeinen (milieu, energie, mobiliteit, landbouw, sociale bescherming, werkgelegenheid, gezondheid en ontwikkelingssamenwerking) en vele niveaus (lokaal, regionaal, federaal, Europees). **Die sterk versnipperde en gelaagde structuur leidt onvermijdelijk tot grote coördinatieproblemen**, zoals bleek uit het onvermogen van de federale en regionale regeringen om een politiek akkoord te bereiken vóór de COP21 in Parijs of het bij herhaling niet bereiken van een gemeenschappelijke Belgische stem op Europees niveau.

Het is van groot belang om de samenwerking tussen de verschillende deeltiteiten en beleidsdomeinen te versterken. Dat kan onder meer door:

- De overlegstructuur te evalueren (en zo nodig bij te sturen) die de Raad van Ministers in 2021 heeft opgezet om alle federale ministers en administraties die betrokken zijn bij het klimaatbeleid te mobiliseren.
- Te streven naar een intergouvernementele overeenkomst die de federale en regionale overheden verenigt rond een gemeenschappelijk kompas en basisafspraken vastlegt in overeenstemming met het Europese beleidskader en de doelstellingen daaraan verbonden.
- In het kader van het Europees voorzitterschap in de eerste helft van 2024 het initiatief te nemen om de goed ontwikkelde sociale monitoring van de Europese Pijler voor Sociale Rechten te laten aansluiten bij de ecologische monitoring (onder meer om betere indicatoren van energiearmoede en mobiliteit te ontwikkelen) en om sociale investeringen te erkennen als motor voor economisch en sociaal veerkrachtige samenlevingen: het Stabiliteits- en Groeipact en de mechanismen van het Europese semester die zijn opgezet om budgettaire discipline op te leggen aan de lidstaten van de EU dient herzien te worden, zodanig dat investeringen in sociale vooruitgang en ecologische transformatie (met name in hernieuwbare energiebronnen en de isolatie van gebouwen) bij de berekening van toegestane jaarlijkse tekorten en de duurzaamheid van de overheidsschuld worden meegenomen.

c. Beleidsvoorbereiding en -evaluatie

Het is nodig is om fors meer te investeren in dataverzameling, beleidsvoorbereidend onderzoek en monitoring. We hebben cijfers nodig. Om één enkel voorbeeld te noemen: Hoeveel kost het om alle bestaande en toekomstige sociale woningen onafhankelijk te maken van fossiele brandstoffen? Hoe monitoren en evalueren we de vooruitgang? En hoe doen we dat voor tal van andere dossiers?

Het beleid moet verbeterd worden door:

- Inzetten op dataverzameling en het doorrekenen en monitoren van beleidsresultaten middels simulatiemodellen. Die indicatoren moeten openbaar gemaakt worden in officiële voortgangsrapporten en nationale plannen voor de rechtvaardige transitie.
- Kennis en informatie groeperen. De duurzame ontwikkelingsafdeling van het Federaal Planbureau, Sciensano en de FODSZ moeten worden versterkt. Ook samenwerking met de regionale statistische en beleidsvoorbereidende diensten is noodzakelijk. De opmaak van het Belgische Nationaal Actieplan voor de uitbreiding van de Europese emissiehandel in het kader van het Sociaal Klimaatfonds is een belangrijke gelegenheid om een gekwantificeerd geïntegreerd beleidskader te ontwikkelen.
- De beschikbare expertise ook beter bundelen. Een Kenniscentrum voor Rechtvaardige Transitie moet overwogen worden.
- Naar het voorbeeld van Nederland (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid) en Frankrijk (France Stratégie) werk maken van toekomst verkennende analyse. Deze aanpak is erop gericht om mogelijke en wenselijke toekomstscenario's te verkennen.

8. Toekomstig onderzoek

In België staat het interdisciplinair, beleidsvoorbereidend onderzoek naar de rechtvaardige transitie in de kinderschoenen. Het Hoge Comité voor een rechtvaardige Transitie stond voor een moeilijke opdracht, niet alleen vanwege de relatieve noviteit, de grote complexiteit en de maatschappelijke zwaarwichtigheid van het onderwerp maar ook omwille van verschillen in semantiek, benaderingswijze en paradigma's. Welke lessen kunnen we hieruit trekken?

Ten eerste, beleidsvoorbereidend onderzoek en rapportering moeten de vertaalslag maken naar de landstalen. In de academische wereld is Engels de voertaal: de communicatie over wetenschappelijke onderzoeksresultaten gebeurt binnen elke discipline volgens gedeelde sjablonen en eigen taal repertoires. Het wordt moeilijker wanneer gecommuniceerd wordt over maatschappelijke en politieke kwesties, over disciplines heen. Semantiek is sterk verbonden met cultuur, instituties en disciplines. Woorden hebben een andere betekenis in andere contexten. Het begrijpen van deze verschillen is essentieel voor effectieve communicatie in een andere taal. Dat is zeker het geval wanneer onderzoekers zich richten tot mensen die in verschillende hoedanigheden betrokken zijn bij de beleidsvoorbereiding en -uitvoering, federaal, in de Vlaamse, Franse en Duistalige Gemeenschappen.

De auteurs van het wetenschappelijk rapport stootten, bijvoorbeeld, op de betekenis van het woord 'welfare state', de term die in de internationale literatuur wordt gebruikt om de economische en sociale samenlevingsordening te typeren in de geïndustrialiseerde wereld. In het wetenschappelijk rapport wordt het begrip niet gebruikt. De auteurs spreken over de 'Social State', een vertaling van het Franse 'État Social' en van het Duitse 'Sozialstaat'. Zij maakten deze keuze om de nadruk minder op welvaart en meer op het sociale te leggen. Het Hoge Comité voor een rechtvaardige Transitie heeft de termen 'Social Ecological State', 'Sociaal Ecologische Verzorgingsstaat' en 'État Social Écologique' omarmd om de noodzaak van een nauwere integratie van milieu gerelateerde en sociale overheidsfuncties, gericht op de dubbele doelstelling van rechtvaardigheid en duurzaamheid te benadrukken.

Ten tweede, interdisciplinair onderzoek is noodzakelijk maar brengt grote uitdagingen met zich mee. Het is tijdsintensief, het vergt diepe kennis en dus de nodige middelen. Onderzoekers uit onderscheiden disciplines hebben verschillende benaderingswijzen met eigen terminologieën, methodologieën en conceptuele kaders. Dit leidt soms tot tegengestelde bevindingen en moeilijkheden bij het begrijpen van elkaars inzichten. Om contradictoire informatie om te zetten in waardevolle inzichten, zijn grondige expertise, openheid en creativiteit essentieel. Het idee, bijvoorbeeld, dat ecologische en sociale vooruitgang elkaar altijd versterken, is aantrekkelijk en wordt vaak, te gemakkelijk, geassocieerd met duurzame ontwikkeling. Politicologen leggen verbanden tussen ongelijkheid enerzijds en het draagvlak voor milieubeleid anderzijds (met de gele hesjes als emblematisch voorbeeld). Maar onderzoek in de economische, sociale beleids- en managementwetenschappen, wijzen ook op afwegingen tussen de verschillende functies van bedrijven en overheden, en dus potentieel tussen sociale en milieudoelstellingen. De meerwaarde van sterk interdisciplinair onderzoek ligt in het kritisch identificeren en benoemen van synergieën, tegenstellingen en trade-offs om van daaruit na te denken over mogelijke beleidsaanbevelingen.

Ten derde, verschillende paradigmatische uitgangspunten moeten geëxpliciteerd en met elkaar geconfronteerd worden. Sommige onderzoekers vertrekken van bestaande doelstellingen en beleidskaders, analyseren de impact ervan en zoeken naar mogelijkheden om deze te verbeteren. Anderen vertrekken van toekomstvisies van wat op lange termijn, op een systemisch niveau, moet worden bereikt en leiden strategieën af om daartoe te komen. Dergelijke strategieën zijn niet noodzakelijk compatibel met de strategieën die op korte termijn nodig of haalbaar zijn om de transitie te versnellen. In de kritische confrontatie van onderzoeksresultaten die voortkomen uit verschillende paradigmatische uitgangspunten ligt de kiem van innovatief onderzoek en nieuwe kennis.

Er is nood aan verder interdisciplinair onderzoek over de vele kwesties die verbonden zijn aan de rechtvaardige transitie. Het Hoge Comité heeft ervaren dat het nodig is om fors meer te investeren in beleidsvoorbereidend onderzoek. Niet alleen moet meer geïnvesteerd worden in de statistische capaciteit; de beschikbare expertise moet ook beter gebundeld worden. De Commissie stelt daarom voor om niet alleen de betrokken diensten van de overheid en het wetenschappelijk onderzoek te versterken, maar tevens een **Kenniscentrum voor Rechtvaardige Transitie** op te richten.

Conclusie

Of het nu gaat om gezondheid, werkzekerheid, huisvesting of economische kansen, beschikbaar wetenschappelijk onderzoek toont aan dat zonder doortastende collectieve actie niet alleen de milieuschade maar ook het milieubeleid zelf de bestaande sociale ongelijkheden kan verergeren. We zouden dus onze samenleving in gevaar kunnen brengen door armoede te vergroten, sociale rechtvaardigheid te verminderen en meer sociale instabiliteit te veroorzaken, niet alleen voor degenen die het nu al moeilijk hebben, maar ook voor degenen die nu nog in welvaart leven maar in de nabije toekomst gevaar kunnen lopen.

Om de ecologische, sociale en participatieve doelstellingen te bereiken waartoe België zich heeft verbonden, moet de sociale dimensie het hart vormen van de ecologische transitie. De sociale verzorgingsstaat moet nu naast economische en sociale functies ook ecologische functies opnemen. Gezien de talrijke milieu gerelateerde ongelijkheden, is de versnelde en gelijktijdige nastreving van ecologische en sociale doelstellingen een plicht (we moeten de ecologische en sociale doelstellingen halen waartoe wij ons hebben verbonden), een noodzaak (om deze doelstellingen te bereiken moeten ze gezamenlijk worden nagestreefd) en dus een maatschappelijke missie die in tal van domeinen moet worden gerealiseerd.

Het wordt moeilijk en complex. Nooit in de geschiedenis heeft een maatschappelijke transformatie van deze omvang, op zulke korte tijd, plaats gevonden. Het wordt een proces met vele onbekenden en onzekerheden.

Een versterkt Europese beleidskader stelt ons in staat om een brede en sterke coalitie van alle betrokken actoren te vormen. Dit moet gebeuren als we het ergste willen vermijden, zowel op milieugebied als op sociaal en economisch vlak en België zou daarbij een inspirerende als leidende rol moeten opnemen. De rechtvaardige transitie moet nu dringend worden versneld, we hebben geen tijd te verliezen.