



Faculteit Rechtsgeleerdheid
Universiteit Gent

Academiejaar 2013 – 2014

RECHTEN VAN KLIMAATVLUCHTELINGEN

Een analyse van de heersende hiaten en de voornaamste vluchtroutes

Masterproef van de opleiding
'Master in de rechten'

Ingediend door

Melanie Gavel

(studentennr. 008 018 83)

Promotor: Prof. Eva Brems
Commissaris: Yaiza Janssens

VOORWOORD

Het onderwerp van deze masterproef kwam in me op bij deelname aan de verkiezing voor de nieuwe vertegenwoordiger van de Vlaamse Jeugdraad bij de Verenigde Naties, een mandaat dat wel voor mij ontworpen bleek te zijn. Helaas moest ik het in de finale afleggen tegen een kandidate die volgens de jury meer geschikt bleek. In één van de wedstrijdrondes werd een *Model United Nations* georganiseerd waarin ik de stem van India mocht vertegenwoordigen omtrent de situatie van de klimaatvluchtelingen. Reeds 20 miljoen Bengalezen zouden zich illegaal in India gevestigd hebben, klimaatvluchtelingen onder de radar. Bangladesh kampt met een hoge bevolkingsdruk en is zeer laaggelegen. Weinig andere landen zullen zo zwaar getroffen worden door de gevolgen van de klimaatverandering. De Bengalezen steken over via de 2500 km lange grens, spanningen en conflicten tussen vluchtelingen en grensbewaarders vieren hoogtij. Ook in de relatie met buurlanden China en Pakistan broeden vele conflicten die vooral met watertoevoer te maken hebben¹.

We kregen slechts drie dagen om onze zaak voor te bereiden. Toch wekten de grote groepen mensen die hun landen, voornamelijk ontwikkelingslanden, zouden moeten ontvluchten omwille van oorzaken die voornamelijk aan de geïndustrialiseerde wereld te wijten zijn, mijn aandacht en interesse. Tot op het einde bleef de inhoud van deze masterproef me boeien en was ik enthousiast zodra er nieuwe papers of klimaatrapporten gepubliceerd werden.

Ik geloof dat klimaatvluchtelingen een juridische status en bijbehorende rechten verdienen en zullen krijgen. Indien het vandaag niet gebeurt, ben ik ervan overtuigd dat het een plaatsje zal krijgen in de agenda van morgen.

Melanie

¹ T. V. PAUL, "India" in D. MORAN (ed.), *Climate Change and National Security: a Country-level Analysis*, Washington, Georgetown University Press, 2011, 79-80.

INHOUDSTAFEL

VOORWOORD	3
INHOUDSTAFEL	5
INLEIDING.....	9
DEEL 1 HUIDIGE SITUATIE	15
Hoofdstuk I Feiten	15
Hoofdstuk II Analyse van het begrip ‘klimaatvluchteling’	19
1. Vluchteling	21
2. Klimaat	25
a) Klimaatverandering.....	26
b) Aansprakelijkheid van staten.....	33
3. Klimaatvluchteling	41
Hoofdstuk III Huidig wettelijk kader	44
1. Het Internationaal Verdrag betreffende de Status van Vluchtelingen uit 1951 en het bijbehorende Protocol uit 1967	45
2. Internally Displaced Persons	51
3. Internationaal humanitair recht	53
4. Staatloosheid	57
a) Analyse van ‘een staat’	58
b) Rechten verbonden aan staatloosheid of apatridie	63
c) Conclusie	65
5. Link met internationale mensenrechten	66
a) Het recht op leven (art. 2 EVRM, art. 3 UVRM, art. 6 ICCPR).....	68
b) Het verbod op foltering, onmenselijke of vernederende behandeling of bestrafing (art. 3 EVRM, art. 5 UVRM, art. 7 ICCPR)	73
c) Conclusie	77
6. Europese Richtlijn 2004/83/EG	77

a)	Hoofddoel van de richtlijn	78
b)	Subsidiaire-beschermingsstatus	78
c)	Vereiste van een ‘reëel risico op ernstige schade’	80
d)	Preambule	81
e)	Subsidiaire aard van de richtlijn.....	85
f)	Directe werking	86
g)	Conclusie.....	87
7.	Nationale initiatieven.....	87
DEEL 2 TOEKOMST		93
Hoofdstuk I Poging tot definiëring van een ‘klimaatvluchteling’		96
1.	Terminologie	97
2.	Definitie	100
a)	een persoon die zich gedwongen ziet	100
b)	zijn gewone verblijfplaats te verlaten.....	101
c)	al dan niet permanent.....	102
d)	met de vrees voor of de manifestatie van... ..	103
e)	de negatieve gevolgen van een klimatologisch fenomeen.....	104
f)	als determinerende oorzaak voor de vlucht.....	104
Hoofdstuk II Situaties waarin bescherming als klimaatvluchteling opportuun is.....		106
1.	Plotse rampen.....	107
2.	Degradatie en trage achteruitgang van het milieu, al dan niet ten gevolge van een ramp.....	109
3.	Kleine eilandstaten die ten prooi vallen aan stijgende zeeniveaus	111
4.	Preventieve maatregelen vanwege de overheid	112
5.	Onrust, geweld en gewapende conflicten naar aanleiding van de gevolgen van de klimaatverandering.....	113
Hoofdstuk III Wetgeving		114
1.	Actie op supranationaal of intergouvernementeel niveau	115
a)	Een ‘VN Klimaatvluchtelingenverdrag’	116
b)	‘Guiding Principles on Externally Displaced People’	120
c)	Institutionele aanpak	122

2. Actie op regionaal niveau	125
3. Actie op nationaal niveau	126
4. Conclusie.....	128
CONCLUSIE	131
BIBLIOGRAFIE	133

INLEIDING

“There are well-founded fears that the number of people fleeing untenable environmental conditions may grow exponentially as the world experiences the effects of climate change. This new category of ‘refugee’ needs to find a place in international agreements. We need to better anticipate support requirements, similar to those of people fleeing other unviable situations”².

1. Begin 2013 klopt Ioane Teitota aan bij de Nieuw-Zeelandse autoriteiten en vraagt erkenning als vluchteling. Hij emigreerde jaren geleden vanuit Kiribati, een staat bestaande uit een dertigtal eilanden in de Stille Oceaan waar zo’n 100.000 mensen een leven hebben opgebouwd. Het hoogst gelegen eiland is Tarawa, een strook van 35km land die grond biedt aan de hoofdstad, Zuid-Tarawa. In dit gebied leeft vandaag zowat de helft van de bevolking: de overige eilanden stromen één voor één onder water, de inwoners hebben geen andere optie dan verhuizen³. In het zuidelijkste punt van de atol Tarawa ligt Betio, een eilandje met een bevolkingsdichtheid die in 2010 anderhalf keer groter was dan die van Hong Kong (respectievelijk 9.434/km² tegenover 6.539,6/km²)⁴ maar waarop niet één wolkenkrabber te vinden is. Men verwacht dat de bevolking van Betio tegen 2030 zal aangroeien tot 27.942 personen⁵, bijna een verdubbeling.

Nauru is de kleinste eilandstaat ter wereld en zal tegen juli 2014 een grotere bevolkingsdichtheid hebben dan Nederland (respectievelijk 451,8/km² tegenover

² BOGARDI, J., *UN Day for Disaster Reduction 2005*, United Nations University Institute for Environmental and Human Security, 2005, <http://www.ehs.unu.edu/file/get/3916>.

³ DE STANDAARD ONLINE, (aa), ‘Wordt uitgeweken man Kiribati eerste klimaat-vluchteling?’ van 18 oktober 2013.

⁴ WIKIPEDIA, DIE FREIE ENZYKLOPÄDIE, *Betio*, <http://de.wikipedia.org/wiki/Betio>; CENSUS AND STATISTICS DEPARTMENT, *Hong Kong statistics: Population*, <http://www.censtatd.gov.hk/hkstat/sub/so20.jsp>; CENTRAL INTELLIGENCE AGENCY, *The World Factbook: Hong Kong*, <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/hk.html>.

⁵ NATIONAL STATISTICS OFFICE – MINISTRY OF FINANCE, *Report on the Kiribati 2010 census of Population and Housing*, Vol. 1.

406,3/km²)⁶. Op Tuvalu, een eiland met een bevolkingsdichtheid van 414,7/km²⁷, kan je vanop de ene kant van het eiland een steen in het water aan de andere kant van het eiland gooien. Vluchten voor een cycloon of orkaan is onmogelijk.

Eilanden als Kiribati en Tuvalu produceren minder dan 1% van de broeikasgassen maar zijn extreem vatbaar en weinig resistent voor de negatieve gevolgen van de klimaatverandering. Het zijn laaggelegen ontwikkelingslanden met een kleine oppervlakte die zeer sterk blootstaan aan natuurrampen en klimaatextremen maar slechts weinig aanpassingsmogelijkheden hebben⁸. Hun kwetsbaarheid is immens hoog.

2. Teitota is maar één van de naar schatting 200 miljoen tot 1 miljard⁹ mensen die tegen 2050 voor hetzelfde probleem zullen staan¹⁰: fysisch is het onmogelijk te blijven leven waar ze dat al jaren doen, juridisch is het onmogelijk op legale wijze elders te verblijven, tenzij via omwegen als tewerkstelling of huwelijk. Het klimaat en de klimaatverandering worden namelijk niet genoemd als één van de oorzaken op basis waarvan men als vluchteling gekwalificeerd kan worden. Enkel wie vlucht uit vrees voor vervolging op basis van ras, religie, nationaliteit, politieke opvattingen of omwille van het behoren tot een bepaalde sociale groep, kan bij een ander land aankloppen en toepassing van het Internationaal Verdrag betreffende de Status van Vluchtelingen¹¹ (hierna: het VN Vluchtelingenverdrag) vragen.

⁶ CENTRAL INTELLIGENCE AGENCY, *The World Factbook: Nauru*, <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/nr.html>; CENTRAL INTELLIGENCE AGENCY, *The World Factbook: Netherlands*, <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/nl.html>.

⁷ CENTRAL INTELLIGENCE AGENCY, *The World Factbook: Tuvalu*, <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/tv.html>.

⁸ J. MCADAM, *Climate Change, Forced Migration, and International Law*, New York, Oxford University Press, 2012, 19.

⁹ D. BLACK, *The plight of climate refugees: up to one billion people could be displaced over the next 50 years, but many states, including Canada, prefer not to deal with the issue*, s. l., UNHCR, 2013.

¹⁰ Omwille van de veelheid aan causale redenen op basis waarvan personen beslissen te vluchten, hebben VN-experten over het algemeen weinig vertrouwen in de kwantitatieve schattingen van de mobiliteitspatronen. Toch zijn dergelijke schattingen nuttig om een beeld te scheppen en de reikwijdte van het probleem aan te tonen.

¹¹ Internationaal verdrag betreffende de Status van Vluchtelingen van 28 juli 1951 (hierna VN Vluchtelingenverdrag van 1951), *United Nations Treaty Series*, vol. 189, 137.

Wie niet onder het toepassingsgebied van het VN Vluchtelingenverdrag valt, kan geen asiel aanvragen en heeft bijgevolg ook geen rechten in het andere land. Deze rechten omvatten hoofdzakelijk een gelijke behandeling als de onderdanen van het land waar asiel wordt aangevraagd, bijvoorbeeld met betrekking tot de vrijheid van religie, het recht op basisonderwijs en huisvesting, maar ook de verplichting tot *'non-refoulement'* zit in het verdrag begrepen. Deze verplichting impliceert dat het land waar asiel wordt aangevraagd, de aanvrager in kwestie niet mag terugsturen naar het land van herkomst. Wie niet onder het verdrag valt, kan met andere woorden wel worden teruggestuurd naar het land van oorsprong. In het geval van de eilanden zoals Kiribati die tegen het einde van de eeuw dreigen te verdwijnen, is deze regel problematisch. Niet alleen kan de vluchteling in kwestie niet terugkeren, hij zal op illegale wijze en dikwijls in precaire omstandigheden elders moeten proberen overleven.

Indien er geen actie wordt ondernomen zullen de klimaatvluchtelingen hoofdzakelijk in deze laatste categorie belanden.

3. Zoals de Dalai Lama het ooit stelde, is het onze individuele en collectieve verantwoordelijkheid om de zwakkeren in onze samenleving te beschermen:

"It is our collective and individual responsibility to protect and nurture the global family, to support its weaker members, and to preserve and tend to the environment in which we all live."¹²

De internationale gemeenschap creëerde hiertoe de fundamentele rechten van de mens, verankerd in verdragen als het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden (hierna: EVRM)¹³ en de Universele Verklaring voor de Rechten van de Mens (UVRM)¹⁴. Deze bevatten basisprincipes, mensenrechten waarop ook klimaatvluchtelingen recht hebben. Toch blijkt in het eerste deel van deze masterproef dat

¹² 14^e Dalai Lama.

¹³ Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden van 4 november 1950 (hierna: EVRM).

¹⁴ Universele Verklaring van de Rechten van de Mens (10 december 1948), *UN Doc. A/RES/217* (1948) (hierna: UVRM).

die rechten tot op vandaag niet gerealiseerd zijn in het kader van de klimaatvluchtelingen. Dit is niet onlogisch gezien zij nog niet internationaal werden erkend.

Het is in deze thesis de bedoeling om de problematiek van 'klimaatvluchtelingen' uiteen te zetten: wat is een klimaatvluchteling en waarom staat de internationale gemeenschap alsnog sceptisch ten opzichte van een erkenning? Welke problemen brengt de niet-erkenning met zich mee en wat zijn mogelijke oplossingen om aan dit universeel probleem tegemoet te komen?

4. In dit werk wordt dikwijls nadruk gelegd op de situatie van de overstromende eilandstaten in de Pacifische Oceaan. De dreiging voor eilanden(groepen) als Tuvalu, Kiribati en Micronesië is namelijk heel acuut. Waar de internationale gemeenschap nog in een ontwakingsfase zit, is het voor deze eilanden al vijf voor twaalf.

Kleine eilanden en laaggelegen kuststaten zijn extreem kwetsbaar voor de gevolgen van de klimaatverandering. De hele natie loopt een reëel risico op verplaatsing ten gevolge van bodemerosie, overstromingen, stijging van het zeeniveau, extreme temperaturen, stormvloed en krachtige cyclonen. Deze brengen telkens een ernstig risico voor het leven, de gezondheid en huisvesting met zich mee. Indirect wordt ook gevreesd voor het verlies van koraalriffen of de verzilting van bodems. Deze hebben op hun beurt gevolgen voor de voedselveiligheid en de ecosystemen waar de inwoners van afhankelijk zijn. Een variatie in regenpatronen bijvoorbeeld kan in de ene regio tot overstromingen leiden en in de andere tot droogte. Op termijn kunnen deze effecten, gecombineerd met reeds bestaande spanningsfactoren als overbevolking, lage kwaliteit van infrastructuur, luchtvervuiling, milieufragiliteit enz. de gebieden onbewoonbaar maken. In die zin is de klimaatverandering slechts een keerpunt. Een gebrek aan drinkbaar water zal bijvoorbeeld de primaire reden uitmaken waarom mensen niet op een bepaalde plaats kunnen blijven. Vermoedelijk zullen

deze bevolkingsgroepen hun land verlaten vooraleer de zee haar helemaal heeft opgeslorpt¹⁵.

Om deze reden wordt in internationale studies en publicaties voornamelijk deze groep van potentiële klimaatvluchtelingen belicht. In deze masterproef zal diezelfde houding gehanteerd worden omdat harde feiten die de urgentie illustreren nu eenmaal de beste *incentive* zijn voor internationale druk en actie.

Uiteraard dreigt de klimaatverandering ook elders in de wereld (zie *infra*). Deze landen zijn over het algemeen iets minder kwetsbaar dan de Zuid-Pacifische eilandengroepen. De meeste staten hebben een grotere oppervlakten waardoor klimaatvluchtelingen de ene streek voor de andere zullen kunnen inruilen. Ze hoeven de grens niet over te steken en zullen dan ook als zogenaamde *internally displaced people* (zie *infra*) gekwalificeerd worden. Bovendien maken deze staten dikwijls deel uit van een regionale groep die de klimaatvluchtelingen te hulp kan schieten, bijvoorbeeld door in opvangplaatsen te voorzien. Bij de *Small Island Development States* is deze kans veel minder groot gezien ze allemaal deel uitmaken van de meest kwetsbare groep en dan ook financieel en logistiek niet in staat zijn elkaar te helpen.

¹⁵ V. TÜRK, M.-A. OKIMBA, J. HOISAETER, A. MAYMAN, A. KLUG, M. AHOUNOU, A. PAINTER en C. INDER (eds.), *A compilation of Summary conclusions from UNHCR's expert meetings: Commemorating the Refugee and Statelessness Conventions 2010-2011*, Genève, UNHCR, 2012, 42.

Hoofdstuk I Feiten

5. In dit inleidend hoofdstuk wordt een overzicht gegeven van de gevolgen die de klimaatverandering met zich meebrengt. Zoals eerder vermeld, zal de focus in deze masterproef regelmatig liggen op de groep bij wie de dreiging als het meest acuut en ernstig kan worden beschouwd. Om toch niet de indruk te geven dat enkel die staten en hun inwoners nood hebben aan een beschermingsmechanisme, geeft dit inleidend hoofdstuk een bondig overzicht van de gevolgen die de verandering van het klimaat met zich meebrengt in alle delen van de wereld, van oost naar west en van noord naar zuid.

6. China kent reeds een langdurige droogte in het noorden, extreme weersomstandigheden en overstromingen in het zuiden, smeltende gletsjers in de Himalaya, verminderde oogsten en een stijgende zeespiegel langs de dichtbevolkte kustlijn¹⁶. Vietnam, dat reeds een decennium lang de hoogste economische groei ter wereld kent en onlangs de tweede grootste exporteur van rijst werd¹⁷, kampt met stijgende zeeniveaus, hogere temperaturen en een aanzienlijke toename van stormen aan de kust. Zout water dringt via de Mekong-delta door tot het binnenland dat meer en meer aan het verwoestijnen is¹⁸.

India staat reeds bloot aan een waaier van potentiële interne en externe conflicten die wel eens op de spits zouden kunnen worden gedreven door een watertekort. Dergelijke waterschaarste zou de vele landbouwgronden aantasten en leiden tot een voedseltekort voor de meer dan een miljard inwoners. De smeltende gletsjers uit de Himalaya ontregelen de invloed van het moessonseizoen. Daardoor verhoogt het risico op droogte gevolgd door stortvloeden. Ook gewelddadige conflicten veroorzaakte door spanning ten gevolge van de

¹⁶ J. I. LEWIS, "China" in D. MORAN (ed.), *Climate Change and National Security: a Country-level Analysis*, Washington, Georgetown University Press, 2011, 10.

¹⁷ C. A. THAYER, "Vietnam" in D. MORAN (ed.), *Climate Change and National Security: a Country-level Analysis*, Washington, Georgetown University Press, 2011, 27.

¹⁸ C. A. THAYER, "Vietnam" in D. MORAN (ed.), *Climate Change and National Security: a Country-level Analysis*, Washington, Georgetown University Press, 2011, 29.

effecten van de klimaatverandering lijken niet uitgesloten in een land met een dergelijke hoge bevolkingsdruk en een gebrek aan buurlanden met een hoger welvaartsniveau. China zou bijvoorbeeld plannen in Tibet een dam te bouwen die de watertoevoer naar de Indische Brahmaputra zou beperken ten voordele van de Chinese zijrivieren¹⁹. India rekent op het moesson-seizoen voor haar regenval, iets wat door de stijging van de globale temperatuur een onzekere gebeurtenis wordt. Een groot deel van Bangladesh ligt op slechts 5m boven het zeeniveau, wat in combinatie met de hoge bevolkingsdichtheid tot een hoge kwetsbaarheid leidt. Al meer dan 20 miljoen Bengalezen zijn illegaal naar India gevlucht (zie voorwoord). In Pakistan vormen een tekort aan vers water en een beschadigde kustlijn de grootste dreigementen, in combinatie met een reeds zwakke institutionele organisatie, een fragiele nationale economie, hardnekkige sociale spanningen, extreme demografische druk en langdurige regionale conflicten²⁰. Een gelijkaardige conclusie kan worden getrokken voor de Centraal-Aziatische landen: ook bij hen zijn vooral onderliggende politieke, economische en sociale factoren de meest dreigende²¹.

7. De Filipijnse archipel wordt gevormd door 7.150 eilanden met samen 36.289 km kustlijn. De stijging van het zeeniveau brengt een enorme dreiging voor de bevolking met zich mee aangezien meer dan de helft van de bevolking aan de kust woont en ook de meeste grootsteden aan de kust liggen. De Filipijnen komen op de derde plaats wat betreft het percentage van de bevolking dat op maximum één meter boven het zeeniveau leeft. Deze grens wordt gezien als de laaggelegen kustlijn die het meest direct gevaar loopt. In combinatie met de reeds aan de gang zijnde degradatie van het milieu ten gevolge van vervuiling, ontbossing, bevolkingsgroei (van 36,7 miljoen in 1970 naar 95 miljoen in 2011 en vermoedelijk tot 140 miljoen tegen 2040) en destructieve vismethoden, is de eilandengroep extreem kwetsbaar voor orkanen, stormen, aardbevingen en vulkaanuitbarstingen.

¹⁹ T. V. PAUL, "India" in D. MORAN (ed.), *Climate Change and National Security: a Country-level Analysis*, Washington, Georgetown University Press, 2011, 73-80.

²⁰ D. MARKEY, "Pakistan" in D. MORAN (ed.), *Climate Change and National Security: a Country-level Analysis*, Washington, Georgetown University Press, 2011, 85-88.

²¹ SCHATZ, E., "Central Asia" in D. MORAN (ed.), *Climate Change and National Security: a Country-level Analysis*, Washington, Georgetown University Press, 2011, 129-132.

De Filipijnen stoten weinig broeikasgassen uit maar zien een vermindering van de rijstvelden met 22% en een stijging van het zeeniveau met hoge snelheid op zich afkomen, dit ingevolge de stijgende gemiddelde temperatuur²². Indonesië kampte de voorbije jaren reeds met zware overstromingen, onstuimige regenval en extreem intensieve stormen. Ook hier vormen de verhoogde temperatuur, het stijgende zeeniveau en de zwaardere regenval de grootste dreiging²³.

8. Europa verwacht zich vooral aan lange periodes van droogte, overstromingen en acute temperatuurstijgingen in de zomer, een grotere variatie in seizoenen, een verhoogd risico op bosbranden en meer gezondheidsproblemen. In het mediterrane gebied zal een tekort aan vers water voelbaar zijn. De extremere seizoenen zullen zich vooral laten gelden in hoofdzakelijk agrarische economieën als Polen en Tsjechië. Landen met lange kustlijnen zullen dan weer het zeeniveau zien stijgen²⁴.

9. Turkije kent vele laaggelegen kustgebieden die de invloed van een stijgend zeeniveau zullen moeten ondergaan. Het grootste deel van het land is gevoelig voor verwoestijning, bodemerosie en achteruitgang van de kwaliteit van landbouwgronden. Ook bosbranden en droogte dreigen, net als waterschaarste²⁵. De Perzische Golf is één van de heetste en meest waternodlijdende regio's op aarde. Verhoging van de globale temperatuur en nog meer waterschaarste vormen een enorme bedreiging voor de golfstaten.

De regio voorziet een groot deel van de naburige landen van energie. Het vooruitzicht dat deze landen hun vraag naar energie zullen verminderen, is voor de Perzische Golf op dit moment de grootste nachtmerrie²⁶.

²² D. MORAN (ed.), *Climate Change and National Security: a Country-level Analysis*, Washington, Georgetown University Press, 2011, 44-46.

²³ S. M. MALLEY, "Indonesia" in D. MORAN (ed.), *Climate Change and National Security: a Country-level Analysis*, Washington, Georgetown University Press, 2011, 59-61.

²⁴ C. M. BRIGGS en S. D. VANDEVEER, "European Union" in D. MORAN (ed.), *Climate Change and National Security: a Country-level Analysis*, Washington, Georgetown University Press, 2011, 141-142.

²⁵ I. Al-Marashi, "Turkey" in D. Moran (ed.), *Climate Change and National Security: a Country-level Analysis*, Washington, Georgetown University Press, 2011, 155-156.

²⁶ J. A. RUSSEL, "The Persian Gulf" in D. MORAN (ed.), *Climate Change and National Security: a Country-level Analysis*, Washington, Georgetown University Press, 2011, 163-171.

10. Door de verwoestijning van de Sahara en het Arabische schiereiland, is de Egyptische Nijl-delta een essentiële pion geworden. De bevolking ziet haar landbouwgronden aan de oevers van de Nijl immers enkel door die rivier gevoed. Een stijging van het zeeniveau zou via de Nijl snel haar intrede doen in het binnenland. De landbouwgebieden zouden overstromen en de bodems verzilten²⁷.

De Maghreb-landen kampen met een fragiel ecologisch patrimonium dat nu geconfronteerd wordt met salinering van water, verwoestijning, droogte en stijgende zeeniveaus²⁸. In het Afrikaanse binnenland verdwijnt nu reeds jaarlijks 13 hectare bos door verwoestijning, een oppervlakte even groot als Portugal. In West-Afrikaanse landen als de Ivoorkust, Nigeria en Senegal dreigen voornamelijk een verminderde landbouwproductiviteit en waterschaarste. Ook de kustzones lopen stilaan gevaar²⁹. In Guinea, Liberia en Sierra Leone worden de gevolgen van de temperatuurstijgingen, variabele regenval, waterschaarste en stijging van het zeeniveau de belangrijkste *triggers* die de verhouding tussen de onderliggende politieke en sociale structuren kunnen doen ontsporen³⁰. De Zuid-Afrikaanse regio vreest vooral voor haar watervoorraden³¹.

11. Landen met een lange kustlijn als de Verenigde Staten lopen een hoog risico op toevloed van zout water dat de landbouwgronden indringt en onvruchtbaar maakt. Ze zullen bovendien meer te maken krijgen met krachtigere stormen en orkanen.

12. In de landen van de Noordelijke Andes zullen de grootste uitdagingen resulteren uit de verhoogde globale temperatuur. Bolivia's landbouwkundige kwetsbaarheid zal de hoogste ter wereld zijn tegen 2030. Ecuador zal dan weer de meeste gevolgen ondervinden van de

²⁷ E. FIGUET, "Climate Change and Forced Migration" (2008) in G. HUGO (ed.), *Migration and climate change*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing limited, 2013, 223-235.

²⁸ G. W. WHITE, "The Maghreb" in D. MORAN (ed.), *Climate Change and National Security: a Country-level Analysis*, Washington, Georgetown University Press, 2011, 193-194.

²⁹ L. J. BECK en E. M. PIRES, "West Africa I" in D. MORAN (ed.), *Climate Change and National Security: a Country-level Analysis*, Washington, Georgetown University Press, 2011, 207-208.

³⁰ D. GALVAN en B. GUY, "West Africa II" in D. MORAN (ed.), *Climate Change and National Security: a Country-level Analysis*, Washington, Georgetown University Press, 2011, 221.

³¹ N. MUNEMO, "Southern Africa" in D. MORAN (ed.), *Climate Change and National Security: a Country-level Analysis*, Washington, Georgetown University Press, 2011, 234-235.

stijgende zeespiegel. De regio zal, net zoals de rest van de wereld, meer extreme weersomstandigheden kennen maar is hier het minst op voorbereid wegens gebrek aan degelijke weersvoorspellingen. De smeltende gletsjers zullen bovendien zorgen voor een schaarste in de hooggelegen Boliviaanse steden waardoor migratie naar de lagergelegen gebieden niet ondenkbaar is³². Brazilië zal te maken krijgen met droogte in het arme, rurale noorden dat zal leiden tot migratie naar de reeds drukbevolkte stedelijke gebieden in het zuiden^{33, 34}.

13. Op het eerste zicht lijkt Rusland vooral voordelen te zullen genereren uit de klimaatverandering. De hogere temperaturen zullen spanningen en stress doen afnemen en een groter gebied bewoonbaar maken. Een verhoogde regenval en de meer toegankelijke noordelijke ijszeeën zullen meer handelsroutes openstellen. Het ontdooien van de bodems in het noorden zou bovendien toegang geven tot de gekende reserves van olie, natuurlijk gas en andere primaire bronnen die zich onder de Arctische Zee bevinden. Rusland maakt zich dus op voor een structureel handelsvoordeel dat ze echter enkel zal kunnen waarmaken indien ze haar nationale infrastructuur en onderwijs kan verbeteren³⁵ en haar internationale relaties op positieve wijze kan stabiliseren.

Hoofdstuk II Analyse van het begrip ‘klimaatvluchteling’

14. Op juridisch vlak bestaan ‘klimaatvluchtelingen’ niet. Niet alleen is er geen definitie van wat een klimaatvluchteling zou zijn, ook de term op zich is onbestaande. Deze non-existentie is problematisch. Een begripsomschrijving is immers de eerste stap naar de erkenning van de problematiek en vervolgens naar een tegemoetkoming in de vorm van afdwingbare rechten.

³² K. EATON, “The Northern Andes” in D. MORAN (ed.), *Climate Change and National Security: a Country-level Analysis*, Washington, Georgetown University Press, 2011, 248-249.

³³ J. CASON, “Brazil” in D. MORAN (ed.), *Climate Change and National Security: a Country-level Analysis*, Washington, Georgetown University Press, 2011, 264.

³⁴ N. MEYERS, “Environmental Refugees in a Globally Warmed World” (1993) in G. HUGO (ed.), *Migration and climate change*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing limited, 2013, 167-176.

³⁵ C. A. WALLANDER, “Russia” in MORAN, D. (ed.), *Climate Change and National Security: a Country-level Analysis*, Washington, Georgetown University Press, 2011, 115-116.

15. Dat het concept van een klimaatvluchteling binnen het internationaal recht (nog) niet bestaat, is niet geheel onlogisch. De vlucht van volkeren omwille van de veranderingen in het klimaat heeft steeds bestaan, hetzij omwille van natuurrampen, hetzij omwille van meer socio-economische effecten van de klimaatverandering (denk aan infrastructuur, onderdak, voedsel- en watervoorziening, leefomgeving en zo verder). Elk van deze fenomenen veroorzaakt een relocatie van mensen of groepen van mensen, zowel tijdelijk als permanent. Ook het verhuizen omwille van de gevolgen van lange termijnprocessen als droogte is een welgekende overlevingsstrategie, een levensstijl waar bijvoorbeeld nomaden bewust voor kiezen.

Het gaat dus niet om een nieuw fenomeen. De adaptatie wordt zelfs gezien als een rationele reactie op de verandering van het klimaat of op rampen en hun gevolgen. We kunnen in dit verband spreken van een fundamentele onderlinge afhankelijkheid tussen migratie en het milieu. Over het algemeen wordt migratie echter gezien als een falen in aanpassing aan verander(en)de omstandigheden. Volgens de VN-experten moet echter ook de klimaatgerelateerde vlucht aanzien worden als een rationele aanpassingsstrategie³⁶.

16. Vandaag liggen de kaarten namelijk anders. Voor het eerst gaat het om een immens groot aantal personen die aan deze veranderingen onderhevig zijn. Daarnaast nemen de frequentie en kracht van extreme weersomstandigheden, de verhoging van de gemiddelde temperatuur op aarde en de stijging van de zeeniveaus met een ongekeerde snelheid toe. De traditionele overlevingsstrategieën volstaan in de meeste gevallen niet meer.

Ook het IPCC stelde vast dat *'hoewel de fysische blootstelling de kwetsbaarheid van zowel bevolkingsgroepen als natuurlijke systemen gevoelig kan beïnvloeden, het gebrek aan de capaciteiten om zich aan te passen vaak de belangrijkste factor is die een 'hotspot' voor menselijke kwetsbaarheid creëert'*³⁷. Deze aanpassingscapaciteiten zijn op hun beurt een reflectie van het niveau van ontwikkeling van het land in kwestie. Middelen en technologie

³⁶ V. TÜRK, M.-A. OKIMBA, J. HOISAETER, A. MAYMAN, A. KLUG, M. AHOUNOU, A. PAINTER en C. INDER (eds.), *A compilation of Summary conclusions from UNHCR's expert meetings: Commemorating the Refugee and Statelessness Conventions 2010-2011*, Genève, UNHCR, 2012, 34.

³⁷ M. PARRY, O. CANZIANI, J. PALUTIKOF, P. VAN DER LINDEN en C. HANSON (eds.), *Climate Change 2007: Impacts, Adaptation and Vulnerability*, IPCC Working Group II Contribution to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change, Cambridge, Cambridge University Press, 2007, 317.

wakkeren de adaptatiemogelijkheden aan, armoede ondermijnt ze³⁸. Landen als België en Nederland beschikken over voldoende middelen om zich te beschermen tegen de vandaag gekende gevolgen van de klimaatverandering, bijvoorbeeld door het bouwen van stormmuren. Een groot deel van de landen die getroffen worden door de klimaatverandering zijn evenwel ontwikkelingslanden die niet over de nodige middelen beschikken.

17. Hoewel het juridische begrip ‘klimaatvluchteling’ nog onbestaande is, zal er in deze masterproef toch gebruik van worden gemaakt. Onder een ‘klimaatvluchteling’ mag men ‘een persoon die zich gedwongen ziet zijn gewone verblijfplaats al dan niet permanent te verlaten met de vrees voor of de manifestatie van de negatieve gevolgen van een klimatologisch fenomeen als determinerende oorzaak voor de vlucht’ begrijpen. Zowel de gekozen term als de omschrijving zijn volgens bepaalde bronnen misleidend (zie *infra*) maar laten toe een vlottere schrijfstijl te kunnen hanteren.

1. Vluchteling

18. De Verenigde Naties (hierna: de VN) geven in het Internationaal Verdrag betreffende de status van Vluchtelingen de internationaal erkende definitie van ‘een vluchteling’ :

“Een persoon die uit gegronde vrees voor vervolging wegens zijn ras, godsdienst, nationaliteit, het behoren tot een bepaalde sociale groep of zijn politieke overtuiging, zich bevindt buiten het land waarvan hij de nationaliteit bezit, en die de bescherming van dat land niet kan of, uit hoofde van bovenbedoelde vrees, niet wil inroepen, of die, indien hij geen nationaliteit bezit en verblijft buiten het land waar hij vroeger zijn gewone verblijfplaats had, daarheen niet kan of, uit hoofde van bovenbedoelde vrees, niet wil terugkeren. Indien een persoon meer dan één nationaliteit bezit, betekent de term "het land waarvan hij de nationaliteit bezit" elk van de landen waarvan hij de nationaliteit bezit. Een persoon wordt niet geacht van de bescherming van het land waarvan hij de nationaliteit bezit, verstoken te

³⁸ INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION, *Assessing the evidence: environment, climate change and migration in Bangladesh*, s.l., 2010, 8.

zijn, indien hij, zonder geldige redenen ingegeven door gegronde vrees, de bescherming van één van de landen waarvan hij de nationaliteit bezit, niet inroept³⁹”.

19. De definitie van een vluchteling bevat vier essentiële elementen: 1) de gegronde vrees, 2) de vervolging, 3) de reden van de vlucht en 4) de plaats waar het statuut van vluchteling wordt aangevraagd.

Opdat een klimaatvluchteling zou kunnen worden beschouwd als een ‘vluchteling’ zoals gedefinieerd in het VN Vluchtelingenverdrag, zal de situatie van de klimaatvluchteling moeten worden getoetst aan deze vier elementen.

1) Het begin van de definitie, ‘een gegronde vrees’, brengt niet meteen een probleem met zich mee. Dat potentieel toekomstige klimaatvluchtelingen grondig vrezen dat ze hun rijk zullen moeten verlaten, is niet onrealistisch gezien voor bepaalde eilandengroepen nu al wordt voorspeld dat ze aan het einde van deze eeuw helemaal onder water zullen gelopen zijn.

2) Een groot probleem bevindt zich bij het aspect ‘vervolging’. Vervolging impliceert per definitie een menselijke daad, een handeling die bedoeld is om een bepaald gevolg met zich mee te brengen. Hoewel de VN 95 tot 100% zeker zijn dat de klimaatverandering het gevolg is van menselijk handelen (zie *infra*), is dit nog helemaal niet hetzelfde als stellen dat de mens bewust het klimaat zou hebben veranderd om op die manier mensen te dwingen hun verblijfplaats te verlaten. Zelfs nu met relatieve zekerheid wordt aangenomen dat de mens de drijvende kracht achter de klimaatverandering is, is de potentieel daaropvolgende klimaatvlucht geen doel op zich, dan wel een indirect gevolg.

De grootste vervuilers op aarde of zelfs de internationale gemeenschap als ‘vervolger’ kwalificeren zou bovendien substantiële moeilijkheden creëren (zie *infra*). Men zou

³⁹ Art. 1 Internationaal Verdrag betreffende de Status van Vluchtelingen van 28 juli 1951, *United Nations Treaty Series*, vol. 189, 137 (hierna: VN Vluchtelingenverdrag van 1951).

namelijk de causaliteit tussen hun handelen of niet-handelen en de impact op het klimaat voor elk individueel geval moeten bepalen. Hoewel de VN 'extreem zeker' zijn dat de mens verantwoordelijk is voor de klimaatverandering (zie *infra*), is het nog niet mogelijk te bewijzen welke actie welk individueel gevolg heeft teweeggebracht⁴⁰.

3) Enkel wie deel uitmaakt van een bepaald ras of een bepaalde godsdienst, een bepaalde nationaliteit of politieke overtuiging heeft of lid is van een specifieke sociale groep en op gegronde wijze vreest dat hij om die reden vervolgd zal worden, kan als vluchteling worden gekwalificeerd.

De klimaatvluchteling valt sowieso niet onder het VN Vluchtelingenverdrag omdat er geen vervolgend aspect kan worden bewezen. Bovendien kunnen zij op het verdrag geen beroep doen omdat het klimaat of de negatieve gevolgen van de klimaatverandering niet als oorzaak van de vlucht worden erkend onder het verdrag. Hierop bestaat één uitzondering, namelijk voor de personen die naast klimatologische oorzaken ook vluchten uit de gegronde vrees voor vervolging wegens ras, godsdienst, nationaliteit, het behoren tot een bepaalde sociale groep of het hebben van een bepaalde politieke overtuiging. In dit geval zal men natuurlijk enkel omwille van die laatste redenen de status van vluchteling verkrijgen en staan we nog geen stap verder met de rechtspositie van de klimaatvluchteling.

Hoewel de klimaatvlucht meestal aan multipale redenen is onderworpen en de negatieve gevolgen van de verandering van het klimaat eerder de beslissende factor voor de vlucht uitmaken (zie *infra*), zullen de overige redenen die tot de klimaatvlucht aanzetten hoofdzakelijk een socio-economische aard hebben. Ook deze vallen niet onder de definitie van het VN Vluchtelingenverdrag dat eerder intrinsieke menselijke kenmerken aanduidt als oorzaak. Het gaat in het VN Vluchtelingenverdrag om kenmerken die eigen zijn aan de vluchteling in kwestie en niet zozeer aan zijn of haar oorspronkelijke omgeving.

⁴⁰ KÄLIN, W. en SCHREPFER, N., *Protecting People Crossing Borders in the Context of Climate Change – Normative Gaps and Possible Approaches*, s.l., UNHCR, PPLA/2012/01, 2012, 4-7.

Er bestaan ook realistische scenario's waarin het VN Vluchtelingenverdrag wel van toepassing kan zijn op een klimaatvluchteling. Het gaat bijvoorbeeld om de situatie waarin er binnen een bepaalde bevolking interne spanningen en conflicten ontstaan die op hun beurt gecreëerd worden door de breuk in de dynamiek van de gemeenschap ten gevolge van de negatieve veranderingen van het klimaat. Stel bijvoorbeeld dat twee inheemse Afrikaanse stammen elk reeds decennialang beschikken over een welbepaald territorium waarvan de grens door beide groepen gerespecteerd wordt. De klimaatverandering zorgt ervoor dat de waterbron van één van beide stammen verzilt en daardoor onbruikbaar wordt. Indien de ene stam nu in het gebied van de andere stam haar watervoorraden moet aanvullen, is de kans reëel dat dit resulteert in spanningen tussen beide groepen. Die spanningen zouden vervolgens kunnen leiden tot vervolgingen tussen de twee stammen waarbij de leden van de groepen oprecht zouden vrezen voor die vervolging en op de vlucht zouden kunnen slaan. In dit geval kunnen we spreken over een vluchteling die onder het toepassingsgebied van het VN Vluchtelingenverdrag valt omwille van de indirecte gevolgen van de klimaatverandering die zich uit in de gegronde vrees voor vervolging omwille van het behoren tot een bepaalde sociale groep. Een indirecte klimaatvluchteling, zeg maar.

4) Een laatste aspect dat in dit verband kan worden vermeld, is de vereiste van de grensoverschrijdende vlucht: de vluchteling moet zich buiten het land bevinden waarvan hij de nationaliteit bezit. Het VN Vluchtelingenverdrag biedt met andere woorden geen bescherming voor vluchtelingen die binnen het eigen land willen blijven. Vermoedelijk gingen de ontwerpers ervan uit dat staten zelf in beschermingsregimes zouden voorzien voor deze 'interne vluchtelingen'.

Helaas is dit niet altijd het geval. Om aan dit soort situaties tegemoet te komen, ontwierp de *United Nations Economic and Social Council* (ECOSOC) in 1998 de zogenaamde *Guiding Principles on Internal Displacement*⁴¹. Het document omvat een

⁴¹ Guiding Principles on Internal Displacement van de UN Economic and Social Council (22 juli 1998), E/CN.4/1998/53/Add.2 (1998) (hierna: Guiding Principles on Internal Displacement van 1998).

set leidende principes voor het omgaan met *Internally Displaced Persons* (hierna: IDP's): personen die hun gewone verblijfplaats hebben moeten verlaten maar binnen hetzelfde land vertoeven. Deze principes zijn evenwel juridisch niet afdwingbaar (zie *infra*).

Hoewel van de klimaatvluchtelingen verwacht wordt dat het grootste deel als IDP zal kwalificeren⁴², zullen er in elk geval vele klimaatvluchtelingen zijn die wel een grens oversteken. Ze prefereren een verblijf in een andere staat of hebben gewoonweg geen andere keuze hebben dan hun eigen land te verlaten. Het lijkt opportuun om binnen het beschermingsregime van de klimaatvluchtelingen te voorzien in regels die zich zowel op de *internally* als de *externally displaced persons* richten.

2. Klimaat

20. Een tweede moeilijkheid met betrekking tot het omschrijven van een klimaatvluchteling is het aspect klimaat. Het klimaat is altijd al een dynamisch gegeven geweest. Een 'interne variabiliteit' is immers eigen aan de aarde⁴³. Zie in dit verband bijvoorbeeld de ijstijden of El Niño-Southern Oscillation die in de Pacifische Oceaan extreme fluctuaties veroorzaakt in de temperatuur van het zeewater.

Ook klimaatvluchtelingen bestaan al langer dan mensenheugenis, denk maar aan de vlucht omwille van bosbranden, orkanen, vloedgolven, vulkaanuitbarstingen, aardbevingen, droogte...

Vandaag worden ook mensen die niet kiezen voor dergelijke mobiliteit getroffen door omstandigheden die hen dwingen te verhuizen. Deze veranderende omstandigheden nemen bovendien toe in snelheid, in aantal en in omvang. Het gaat om overstromingen, bodemerosie, droogte, woestijnvorming, landdegradatie, ontbossing enz. Verder suggereren

⁴² V. TÜRK, M.-A. OKIMBA, J. HOISAETER, A. MAYMAN, A. KLUG, M. AHOUNOU, A. PAINTER en C. INDER (eds.), *A compilation of Summary conclusions from UNHCR's expert meetings: Commemorating the Refugee and Statelessness Conventions 2010-2011*, Genève, UNHCR, 2012, 35.

⁴³ T. F. STOCKER, D. QIN, G.-K. PLATTNER, M. M. B. TIGNOR, S. K. ALLEN, J. BOSCHUNG, A. NAUELS, Y. XIA, V. BEX en P. M. MIDGLEY (eds.), *Climate Change 2013: The Physical Science Basis*, IPCC Working Group I Contribution to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change, Cambridge, Cambridge University Press, 2013, 894.

klimaatwetenschappers en klimatologen dat orkanen en andere natuurfenomenen zullen toenemen in kracht.

21. In dit onderdeel worden eerst de oorzaken van klimaatverandering besproken. Nadien wordt, op basis van de VN-rapporten die een niet mis te verstane link leggen tussen het menselijke handelen en de huidige klimaatverandering, bekeken of deze causaliteit kan leiden tot aansprakelijkheid van staten.

a) Klimaatverandering

*“Climate change is a change of climate which is attributed directly or indirectly to human activity that alters the composition of the global atmosphere and which is in addition to natural climate variability observed over comparable time periods”.*⁴⁴

22. De klimaatverandering zal door de verhoogde zeeniveaus, de erosie van kusten en het verlies van landbouwproductiviteit op de lange termijn een significante impact hebben op migratiestromen. Vooral van de stijgende zeeniveaus wordt voorspeld dat ze zullen leiden tot permanente migratie gezien kustgebieden onbewoonbaar worden. Een stijging van het zeeniveau van 0,5m wordt geacht te leiden tot een verlies van 877 000 km². Dit zou overeenstemmen met 72 miljoen personen die zouden moet verhuizen. Indien overheden zouden investeren in specifieke aanpassingen als het bouwen van beschermende dijken, zou dit getal kunnen worden gereduceerd tot minder dan een half miljoen personen⁴⁵.

23. Binnen het internationaal milieurecht worden de atmosfeer en het klimaat als een ‘gemene bron’ beschouwd, van vitaal belang voor de mensheid. Staten hebben er zich collectief reeds meermaals toe verbonden om actie te ondernemen teneinde de uitstoot van broeikasgassen te verminderen en het klimaat te beschermen. Het bekendste voorbeeld is het Kyoto-protocol dat de uitvoering van het *United Nations Framework Convention on Climate Change*, het VN Klimaatverdrag, behelst. 192 landen tekenden dit verdrag in 1992,

⁴⁴ Art. 1 United Nations Framework Convention on Climate Change van 21 maart 1994 (hierna: VN Klimaatverdrag van 1994), *United Nations Treaty Series*, vol. 1771, 107.

⁴⁵ J. BARNETT, G. D. DABELKO, G. K. HOVELSRUD, M. LEVY, Ú. O. SPRING en C. VOGEL, *Climate Change 2013: Impacts, Adaptation, And Vulnerability – Chapter 12. Human Security*, s.l., http://ipcc-wg2.gov/AR5/images/uploads/WGIAR5-Chap12_FGDall.pdf, 14.

187 landen ratificeerden het Kyoto-Protocol. Het Kyoto-Protocol stelt waarden van broeikasgasconcentraties voorop waarvan de partijen zich ertoe verbinden die niet te overschrijden. Het voorkomen, reduceren en controleren van pollutie van de atmosfeer en de marine omgeving alsook het behoud van de biodiversiteit staan hoog op de universele ecologische programma's.

24. Onder het internationaal gewoonterecht heeft elke staat de verplichting zijn territorium niet met zijn medeweten te laten gebruiken voor feiten die ingaan tegen de rechten van andere staten⁴⁶. Deze 'feiten die ingaan tegen de rechten van andere staten' werden verder geconcretiseerd in een bekende casus waarbij de rechter bepaalde dat staten zich moeten onthouden van het veroorzaken van schade voorbij de eigen landsgrenzen door het gebruik van gassen:

"... no state has the right to use or permit the use of its territory in such a manner as to cause injury by fumes in or to the territory of another or the properties of persons therein, when the case is of serious consequence and the injury is established by clear and convincing evidence."⁴⁷

De Rio-Verklaring uit 1992 (zie infra) eist dat Staten verzekeren dat hun exploratie van grondstoffen geen schade toebrengt aan het milieu van andere staten of aan gebieden voorbij de grenzen van hun nationale rechtsbevoegdheid: *"States have, in accordance with the Charter of the United Nations and the principles of international law, the sovereign right to exploit their own resources pursuant to their own environmental and developmental policies, and the responsibility to ensure that activities within their jurisdiction or control do not cause damage to the environment of other States or of areas beyond the limits of national jurisdiction"*⁴⁸.

⁴⁶ IGH, *Corfu Channel* (The United Kingdom v. Albania), Judgment, *ICJ Reports* 1949, 22.

⁴⁷ *Trail Smelter Arbitration* (United States v. Canada) 16 april 1938 en 11 maart 1941, *RIAA* Vol. III, 1965.

⁴⁸ Principe 2 Report of the United Nations Conference on the Environment and Development in Rio de Janeiro van 3 tot 14 juni 1992 (12 augustus 1992) (hierna Rio-verklaring van 1992), *UN Doc. A/CONF.151/26* (Vol. I), (1992).

Verder nam ook de *International Law Commission* een tekst aan die staten verplicht hun uitstoot van broeikasgassen te reduceren opdat elkeen volop van zijn mensenrechten kan genieten: “... all states that are party to the ICESCR have a legal obligation through international cooperation to reduce emissions to levels consistent with the full enjoyment of human rights in all other countries, to fund adaptation measures in vulnerable countries, and to ensure that the international climate change agreement due to be penned at COP 15 in Copenhagen is consistent with those human rights obligations and, at the very least, does not adversely impact human rights”⁴⁹.

25. We kunnen stellen dat men reeds in de eerste helft van de twintigste eeuw heeft besloten dat staten door het gebruik van gassen geen schade mogen toebrengen aan andere staten. Waar het toen ging om gassen in het algemeen, is de internationale gemeenschap sinds 1992 overtuigd van de schadelijke aard van broeikasgassen. Quasi alle landen hebben er zich intussen toe verbonden de uitstoot van hun broeikasgassen te reduceren en het klimaat zo goed mogelijk te beschermen.

26. De Verenigde Naties gingen nog verder door een werkgroep op te richten die de evolutie van het klimaat moet opvolgen: het *Intergovernmental Panel on Climate Change* (hierna: het IPCC).

Het IPCC is een organisatie die onder de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties ressorteert. Sinds haar oprichting in 1988 (onder de Wereld Meteorologische Organisatie en het VN-milieuprogramma *United Nations Environment Programme*, hierna: UNEP) publiceert het IPCC op regelmatige basis rapporten waarin ze de risico's van de klimaatverandering evalueert. Tussen september 2013 en oktober 2014 maakt het IPCC haar inmiddels vijfde rapport bekend⁵⁰. Ze maakt hierbij de volgende opmerking:

⁴⁹ M. LIMON, “Human Rights and Climate Change: constructing a case for political action”, *Harvard Environmental Law Review*, 2009, 455.

⁵⁰ Bij het opstellen en indienen van deze masterproef waren de drie aparte delen reeds online gepubliceerd in semi-definitieve versie. Het volledige rapport wordt in oktober 2014 verwacht maar inhoudelijk kan men ervan uitgaan dat er geen wijzigingen zullen zijn ten opzichte van de reeds gepubliceerde onderdelen.

“It is extremely likely that human influence has been the dominant cause of the observed warming since the mid-20th century”⁵¹.

‘Extremely likely’ staat bij de VN gelijk aan een zekerheid van 95-100%⁵² : de waarschijnlijkheid van het tegendeel is *quasi nihil*. Bij het vierde rapport in 2007 was dit nog ‘very likely’ wat overeenkomt met zo’n 90% zekerheid⁵³. De experts zijn vandaag ‘extreem’ zeker dat de huidige klimaatverandering hoofdzakelijk door de mens werd veroorzaakt, dit in tegenstelling tot de klimaatveranderingen die onze planeet in voorbije millennia doorstond.

27. Dat het klimaat opwarmt, valt in elk geval niet meer te ontkennen. Veel van de waargenomen veranderingen sinds 1950 kennen geen precedentes. De atmosfeer en oceanen zijn warmer, de volumes sneeuw en ijs zijn verminderd, het zeeniveau en de concentratie van broeikasgassen zijn gestegen⁵⁴. Ten gevolge hiervan worden de kwantiteit en kwaliteit van waterbronnen aangetast die op hun beurt in waterschaarste zullen resulteren. Een verminderde productie van tarwe en maïs en in mindere mate van rijst en sojabonen zullen de voedingsketens ontregelen⁵⁵. Extreme weersomstandigheden zullen meer frequent en krachtiger voorkomen. De klimaatverandering beïnvloedt bovendien de

⁵¹ T. F. STOCKER, D. QIN, G.-K. PLATTNER, M. M. B. TIGNOR, S. K. ALLEN, J. BOSCHUNG, A. NAUELS, Y. XIA, V. BEX en P. M. MIDGLEY (eds.), *Climate Change 2013: The Physical Science Basis*, IPCC Working Group I Contribution to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change, Cambridge, Cambridge University Press, 2013, 17;

T. F. Stocker, D. Qin, G.-K. Plattner, M. M. B. Tignor, S. K. Allen, J. Boschung, A. Nauels, Y. Xia, V. Bex en P. M. Midgley (eds.), *Climate Change 2013: The Physical Science Basis. Summary for Policymakers*, IPCC Working Group I Contribution to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change, Cambridge, Cambridge University Press, 2013, 17.

⁵² T. F. Stocker, D. Qin, G.-K. Plattner, M. M. B. Tignor, S. K. Allen, J. Boschung, A. Nauels, Y. Xia, V. Bex en P. M. Midgley (eds.), *Climate Change 2013: The Physical Science Basis. Summary for Policymakers*, IPCC Working Group I Contribution to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change, Cambridge, Cambridge University Press, 2013, 4;

IPCC, *Climate Change 2014: Impacts, Adaptation, and Vulnerability. Summary for Policymakers*, s.l., 2014, http://ipcc-wg2.gov/AR5/images/uploads/IPCC_WG2AR5_SPM_Approved.pdf, 5.

⁵³ A. ALLALI, R. BOJARIU, S. DIAZ, I. ELGIZOUL, D. GRIGGS, D. HAWKINS, O. HOHMEYER, B. P. JALLOW, L. KAJFEZ-BOGATAJ, N. LEARY, H. LEE en D. WRATT (eds.), *Climate Change 2007: Synthesis Report*, s.l., IPCC, 2007, 6.

⁵⁴ T. F. STOCKER, D. QIN, G.-K. PLATTNER, M. M. B. TIGNOR, S. K. ALLEN, J. BOSCHUNG, A. NAUELS, Y. XIA, V. BEX en P. M. MIDGLEY (eds.), *Climate Change 2013: The Physical Science Basis*, IPCC Working Group I Contribution to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change, Cambridge, Cambridge University Press, 2013.

⁵⁵ IPCC, *Climate Change 2014: Impacts, Adaptation, and Vulnerability. Summary for Policymakers*, s.l., 2014, http://ipcc-wg2.gov/AR5/images/uploads/IPCC_WG2AR5_SPM_Approved.pdf, 5-8.

gezondheid van mensen, op directe wijze door hitte, droogte en zware regens maar ook op indirecte wijze in de vorm van ziektes die in water ontstaan, luchtvervuiling, ondervoeding en mentale stress⁵⁶.

Men moet ook rekening houden met de interactie van de klimaatverandering met andere actuele 'trends' als bevolkingsgroei, menselijke mobiliteit, verstedelijking en onzekerheden omtrent de voorraden voedsel, water en energie⁵⁷. In deze gevallen treedt de klimaatverandering telkens op als een vermenigvuldigende factor, niet in het minst omdat de situatie volgens de huidige stand van de techniek hopeloos lijkt. Met de vandaag beschikbare middelen en technologieën kan de mensheid er enkel in slagen de gevolgen voor de toekomst te verzachten. De klimaatverandering omkeren en de schadelijke handelingen van de mens reduceren zijn, lijkt uitgesloten.

28. Doorheen de 21^e eeuw verwachten de VN-experten dat de veranderende intensiteit van extreme weersomstandigheden op rechtstreekse wijze zullen leiden tot verhoogde niveaus van verplaatsing⁵⁸.

Het wordt echter steeds moeilijker om de 'verplaatste personen' te categoriseren omwille van de gecombineerde impact van conflict, milieu en economische druk. De vraag of men in een concrete situatie effectief kan stellen dat 'een groeiend aantal mensen verplaatst zijn als gevolg van de klimaatverandering' is dan ook niet eenvoudig te beantwoorden. Hiermee wordt niet bedoeld dat het fenomeen van de klimaatverandering-gerelateerde verplaatsing niet bestaat maar wel dat het een veel complexer concept is dan dikwijls wordt aangenomen⁵⁹.

⁵⁶ D. CAMPBELL-LENDRUM, D. CHADEE, Y. HONDA, Q. LIU, J. OLWOCH, B. REVICH en R. SAUERBORN, *Climate Change 2013: Impacts, Adaptation, And Vulnerability – Chapter 11. Human Health*, s.l., http://ipcc-wg2.gov/AR5/images/uploads/WGIIAR5-Chap11_FGDall.pdf, 6.

⁵⁷ V. TÜRK, M.-A. OKIMBA, J. HOISAETER, A. MAYMAN, A. KLUG, M. AHOUNOU, A. PAINTER en C. INDER (eds.), *A compilation of Summary conclusions from UNHCR's expert meetings: Commemorating the Refugee and Statelessness Conventions 2010-2011*, Genève, UNHCR, 2012, 34.

⁵⁸ J. BARNETT, G. D. DABELKO, G. K. HOVELSRUD, M. LEVY, Ú. O. SPRING en C. VOGEL, *Climate Change 2013: Impacts, Adaptation, And Vulnerability – Chapter 12. Human Security*, s.l., http://ipcc-wg2.gov/AR5/images/uploads/WGIIAR5-Chap12_FGDall.pdf, 12.

⁵⁹ J. MCADAM, *Climate Change, Forced Migration, and International Law*, New York, Oxford University Press, 2012, 15.

Hoewel het bewijs voor de bovenstaande stelling van VN-experten slechts matig overtuigend is, is de overeenstemming over de waarde ervan onder experts hoog⁶⁰. Wanneer gemeenschappen, zowel in rurale als in stedelijke omgevingen worden blootgesteld aan extreme weersomstandigheden, neemt het risico op verplaatsing toe. Dit geldt des te meer in gebieden met lage inkomens of in ontwikkelingslanden met een gebrek aan bronnen voor een geplande migratie. Indien deze gemeenschappen meer mogelijkheden zouden hebben om zich aan te passen, zouden ze hun kwetsbaarheid voor de veranderingen van het klimaat gevoelig kunnen reduceren.

29. In het geval dat de klimaatvluchtelingen enige vorm van erkenning zouden krijgen, is het de vraag welke vormen van klimaatverandering onder het toepassingsgebied van de definitie zouden vallen. Gaat het enkel om zuiver natuurlijke, geofysische fenomenen of ook om fenomenen die door de mens in gang werden gezet dan wel versterkt in impact, zoals ontbossing, het bouwen van stuwdammen en kernrampen? KOLMANNSSKOG en TREBBI vinden dat de focus niet zozeer moet liggen op de reden waarom iemand vlucht. Volgens hen zou men eerder moeten nagaan of de graduele achteruitgang een dermate kritiek punt heeft bereikt waarvan men redelijkerwijze niet kan verwachten dat de persoon nog terugkeert⁶¹. Nadruk moet met andere woorden worden gelegd op de aard van de potentiële schade, niet op de oorzaak ervan. De beoordeling van die aard moet volgens KÄLIN gebaseerd zijn op de toelaatbaarheid, feitelijke mogelijkheid en redelijkheid van de terugkeer⁶².

30. Het is bovendien inherent beladen om van klimaatverandering te spreken als dé oorzaak voor menselijke verplaatsing. Dit is ook het geval indien de impact van de klimaatverandering de reeds bestaande socio-economische of milieu-kwetsbaarheden op zodanige wijze aansterkt dat de combinatie van beide een kantelmoment genereert dat niet bereikt zou zijn zonder de negatieve gevolgen van de verandering van het klimaat. De aard van de menselijke verplaatsing zal inderdaad grotendeels afhangen van een reeks van

⁶⁰ IPCC, *Climate Change 2014: Impacts, Adaptation, and Vulnerability. Summary for Policymakers*, s.l., 2014, http://ipcc-wg2.gov/AR5/images/uploads/IPCC_WG2AR5_SPM_Approved.pdf, 20.

⁶¹ V. KOLMANNSSKOG en L. TREBBI, "Climate Change, Displacement and Protection: A Multi-Track Approach", *International Review of the Red Cross* 2010, 726.

⁶² W. KÄLIN, "Conceptualising Climate-Induced Displacement" (2010) in J. McADAM (ed.), *Climate Change and Displacement: Multidisciplinary Perspectives*, Oxford, Hart Publishing, 2010, 98.

context-specifieke variabelen die op verschillende manieren en op verschillende tijdstippen met elkaar interageren, alsook van de ruimtelijke en sociale differentiatie⁶³. Van de klimaatverandering wordt dan ook eerder verwacht dat ze een tussentijdse impact heeft die heersende problemen en dreigingen versterkt en met elkaar combineert.

Niet alle auteurs zijn het eens over het causaal verband tussen migratie en klimaatverandering. Ze zien geen verhoogde migratiecijfers in combinatie met milieugerelateerde stresssituaties⁶⁴. Een mooi voorbeeld van de bediscussieerbare causaliteit tussen verplaatsing en klimaatverandering vormt een studie over droogte in bepaalde delen van Afrika. De droogte leidde tot een vermindering in internationale en lange afstandsmigratie. Voedselschaarste en verhoogde voedselprijzen dwongen mensen namelijk tot het spenderen van hun tegoeden aan de basisbehoeften veeleer dan aan het verhuizen. Anderzijds nam de migratie op korte afstand toe doordat vrouwen en kinderen werk zochten om hun huishoudinkomen te verhogen. Bovendien oordelen de tegenstanders dat mensen niet steeds de keuze hebben om zich te verplaatsen bij gebrek aan geld, sociaal netwerk, gezondheid of de capaciteiten om te verhuizen⁶⁵.

31. Men verwacht dat het grootste deel van de menselijke verplaatsing zich binnen de grenzen van het rijk zal voordoen hoewel de precieze omvang, locatie en tijdsbepaling van dergelijke migratiestromen onzeker zijn. In elk geval zijn er meer en meer aanwijzingen dat deze menselijke mobiliteit in sterke mate zal toenemen⁶⁶.

⁶³ J. MCADAM, *Climate Change, Forced Migration, and International Law*, New York, Oxford University Press, 2012, 16-17.

⁶⁴ D. DODMAN, B. KARAPINAR, F. MEZA, M. G. RIVERA-FERRE, A. T. SARR en K. VINCENT, *Climate Change 2013: Impacts, Adaptation, And Vulnerability – Chapter 11. Human Health*, s.l., http://ipcc-wg2.gov/AR5/images/uploads/WGIIAR5-Chap11_FGDall.pdf, 12-13.

⁶⁵ J. MCADAM, *Climate Change, Forced Migration, and International Law*, New York, Oxford University Press, 2012, 20-21.

⁶⁶ V. TÜRK, M.-A. OKIMBA, J. HOISAETER, A. MAYMAN, A. KLUG, M. AHOUNOU, A. PAINTER en C. INDER (eds.), *A compilation of Summary conclusions from UNHCR's expert meetings: Commemorating the Refugee and Statelessness Conventions 2010-2011*, Genève, UNHCR, 2012, 35.

b) Aansprakelijkheid van staten

32. Binnen de context van het vluchtelingenrecht heeft een staat de primaire, hoewel niet-exclusieve, plicht en verantwoordelijkheid om haar bevolking te beschermen tegen relocatie om de schadelijke en negatieve gevolgen van die relocatie te reduceren, om in bescherming en humanitaire hulp te voorzien en om duurzame oplossingen te bedenken.

De context van de klimaatverandering brengt evenwel specifieke complicaties met zich mee, in het bijzonder met betrekking tot de vraag naar (gedeelde) staatsaansprakelijkheid en internationale samenwerking. Het is zo goed als bewezen is dat het menselijke handelen de dominante oorzaak uitmaakt van de klimaatverandering, een globaal fenomeen dat vele landen zal treffen door de eruit voortvloeiende menselijke verplaatsing. Een collaboratieve aanpak, partnerschappen gebaseerd op internationale coöperatie en gedeelde lasten zijn onontbeerlijk om tot een duurzame oplossing te komen⁶⁷.

33. Het IPCC erkent de verhoogde uitstoot van broeikasgassen in de 20^e eeuw door het geïndustrialiseerde noorden als hoofddrijfveer voor de klimaatverandering⁶⁸.

Voornamelijk de staten in het zuidelijk halfrond en de kleine eilandstaten vinden dan ook dat deze industrielanden hun wettelijke en morele verantwoordelijkheid moeten opnemen voor de negatieve gevolgen van de hoofdzakelijk door hen in gang gezette en versterkte klimaatverandering, inclusief de migratie ten gevolge daarvan. Ze baseren zich hiervoor op het 'de-vervuiler-betaalt'-principe. Tuvalu zou zelfs overwegen de Verenigde Staten en Australië voor het Internationaal Gerechtshof (IGH) te dagen voor de schade die zij ondervinden door de uitstoot van broeikasgassen⁶⁹. Hoewel Tuvalu nog niet tot indiening van een verzoekschrift is overgegaan, vermoedelijk onder meer omdat de bevoegdheid van

⁶⁷ V. TÜRK, M.-A. OKIMBA, J. HOISAETER, A. MAYMAN, A. KLUG, M. AHOUNOU, A. PAINTER en C. Inder (eds.), *A compilation of Summary conclusions from UNHCR's expert meetings: Commemorating the Refugee and Statelessness Conventions 2010-2011*, Genève, UNHCR, 2012, 45.

⁶⁸ A. ALLALI, R. BOJARIU, S. DIAZ, I. ELGIZOUL, D. GRIGGS, D. HAWKINS, O. HOHMEYER, B. P. JALLOW, L. KAJFEZ-BOGATAJ, N. LEARY, H. LEE en D. WRATT (eds.), *Climate Change 2007: Synthesis Report*, s.l., IPCC, 2007, 37-38.

⁶⁹ KÄLIN, W. en SCHREPFER, N., *Protecting People Crossing Borders in the Context of Climate Change – Normative Gaps and Possible Approaches*, s.l., UNHCR, PPLA/2012/01, 2012, 7.

het Internationaal Gerechtshof omtrent de zaak niet duidelijk is, zou deze actie een gevaarlijk precedent scheppen.

Echter, zelfs indien de zaak tot voor de rechters van het IGH wordt gebracht, lijkt een toepassing van de internationale rechtsregelen omtrent staatsaansprakelijkheid⁷⁰ niet evident.

34. In 2001 ontwierp de *International Law Commission* een set artikelen omtrent staatsaansprakelijkheid. Deze artikelen hebben geen verdragsrechtelijke waarde en zijn *in se* dan ook niet bindend ten aanzien van de staten. Toch worden ze binnen de internationale gemeenschap als waardevol aanzien. Ze werden ook reeds geciteerd door het Internationaal Gerechtshof⁷¹.

35. De artikelen stellen dat 'een staat aansprakelijk is voor de haar toerekenbare handelingen die een schending uitmaken van een internationale verplichting'⁷². Deze rechtsregel stelt twee eisen voorop opdat tot staatsaansprakelijkheid kan worden besloten: de toerekenbaarheid van de schadelijke handeling en de schending van een internationale verplichting. Beide van deze voorwaarden stellen een probleem in het kader van de aansprakelijkheid van staten omtrent de negatieve gevolgen van de klimaatverandering.

1) De eerste voorwaarde bestaat eruit dat een staat slechts aansprakelijk is indien de schadeverwekkende handeling haar toerekenbaar is. Dit betekent concreet dat er een drievoudige link moet zijn tussen staat, handeling en schade.

Het bepalen van de eerste link stelt geen groot probleem: men kan redelijk precies bepalen welke staat in welke mate schadelijke broeikasgassen heeft uitgestoten (zie *infra*). Het probleem situeert zich één stap verder, namelijk bij het vaststellen van het oorzakelijk verband tussen de handeling van de staat en de schade die eruit voortspuit.

⁷⁰ Draft Articles on the Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts in Report of the International Law Commission on the Work of its Fifty-Sixth Session (hierna ILC Draft Articles on the Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts van 2001), *UN Doc. A/56/10* (2001).

⁷¹ IGH, *Gabčíkovo-Nagyamaros Project* (Hungary v. Slovakia), Judgment, *ICJ Reports* 1997, 7.

⁷² Art. 2 ILC Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts van 2001.

Zoals hierboven uiteengezet werd, mag men er *anno* 2014 van uitgaan dat de mens de dominante oorzaak is van de klimaatverandering⁷³. De door de mens uitgestoten broeikasgassen hebben een zodanige omvang bereikt dat de natuur niet meer in staat is de schadelijke invloed van die gassen te reduceren, met alle gevolgen vandien. Op diezelfde wijze weet men vandaag ook dat de hoofdmoot van die uitgestoten broeikasgassen uit de geïndustrialiseerde wereld komt.

We weten dus wie de voornaamste veroorzaker is van de klimaatverandering maar dit is binnen het aansprakelijkheidsrecht niet voldoende om tot aansprakelijkheid over te gaan: een specifieke handeling moet met een specifieke schade in verband kunnen worden gebracht om van een juridische causaliteit te kunnen spreken. Dit is waar het schoentje wringt wanneer het de klimaatvluchtelingen betreft. Het is volgens de huidige stand van de wetenschap wegens de intrinsieke aard van gassen in combinatie met de dynamische aard van de natuur onmogelijk om aan te tonen wie wanneer en op welke wijze welke schade heeft aangebracht aan het klimaat door de uitstoot van broeikasgassen. Wanneer geen oorzakelijk verband tussen daad en schade kan worden bewezen, kan men redelijkerwijze niet concluderen dat de persoon die de daad stelde, de schade heeft veroorzaakt en kan de dader in kwestie niet aansprakelijk worden gesteld.

Het dient in dit verband te worden opgemerkt dat de experts wel kunnen berekenen welk land welke hoeveelheid broeikasgassen heeft uitgestoten in welk jaar⁷⁴.

We weten bijvoorbeeld dat tussen 1990 en 2005 de Verenigde Staten de grootste uitstoter waren, sinds 2006 spant China de kroon. Tijdens diezelfde periodes stonden voornamelijk ontwikkelingslanden als Niue, Lesotho en Kiribati onderaan hetzelfde lijstje. Aan de hand van deze statistieken weten we exact welk land hoeveel duizend ton

⁷³ T. F. STOCKER, D. QIN, G.-K. PLATTNER, M. M. B. TIGNOR, S. K. ALLEN, J. BOSCHUNG, A. NAUELS, Y. XIA, V. BEX en P. M. MIDGLEY (eds.), *Climate Change 2013: The Physical Science Basis. Summary for Policymakers*, IPCC Working Group I Contribution to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change, Cambridge, Cambridge University Press, 2013, 15.

⁷⁴ UN DATA, A WORLD OF INFORMATION, *Statistics on carbon dioxide emission (CO2) in thousand metric tons of CO2 (CDIAC)*, <http://data.un.org/Data.aspx?d=MDG&f=seriesRowID:749>.

broeikasgassen heeft uitgestoten. Het oorzakelijk verband ten opzichte van de schade ontbreekt echter nog steeds.

Amerikaanse studenten stelden in hun paper '*Providing new homes for climate change exiles*'⁷⁵ voor om in een aansprakelijkheidsmechanisme te voorzien dat aan de hand van de gegevens van de jaarlijkse CO₂-uitstoot een lijst opstelt, van hoogste naar laagste uitstoot, waarbij elk land proportioneel aansprakelijk zou worden gesteld voor zijn aandeel van de totale uitstoot in dat specifiek jaar. Vervolgens zou de staat voor datzelfde aandeel vluchtelingen moeten opvangen. Volgens hun berekeningen zouden de Verenigde Staten, bij het opstellen van hun paper nog de grootste vervuiler, 866.000 klimaatvluchtelingen moeten opvangen. Italië bekleedde de tiende plaats en zou 8.600 klimaatvluchtelingen moeten accepteren. SCHUCK ging nog verder door te stellen dat de landen vervolgens hun klimaatvluchtelingen zouden kunnen ruilen door andere staten te betalen voor de opvang ervan⁷⁶.

Het systeem van de jaarlijkse opvang van het aantal klimaatvluchtelingen dat proportioneel overeenkomt met je broeikasgasuitstoot lijkt aanvaardbaar omwille van de gedeelde aansprakelijkheid tussen alle broeikasgas-uitstotende landen. Het biedt echter nog steeds geen voldoende bewijs voor het oorzakelijk verband met de geleden schade en zijn staten hier in beginsel (*i.e.* indien ze hieromtrent geen bindende overeenkomsten sluiten – waartoe de kans bovendien vrij klein is, zie *infra*) niet toe gehouden.

2) De tweede voorwaarde voor staatsaansprakelijkheid volgens de *Draft Articles on the Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts*, is het schenden van een internationale verplichting. In het geval van aansprakelijkheid van 'vervuilende' staten ten opzicht van klimaatvluchtelingen, moet er met andere woorden een internationale verplichting bestaan die regels bevat omtrent de toegelaten hoeveelheid broeikasgassen die men mag uitstoten.

⁷⁵ S. BYRAVAN en S. C. RAJAN, "Providing New Homes for Climate Change Exiles", 6 *Climate Policy*, 2006, 247, 249.

⁷⁶ P. H. SCHUCK, "Refugee Burden-Sharing: A Modest Proposal", 22 *Yale Journal of International Law*, 1997, 248.

Het VN Klimaatverdrag van 1994⁷⁷ was het eerste grote verdrag dat zich toespitste op de klimaatverandering en werd inmiddels door 196 partijen ondertekend. Hoewel het verdrag in haar preambule erkent dat het leeuwendeel van de historische en huidige globale uitstoot van broeikasgassen haar oorsprong vindt in de ontwikkelde landen en hoewel het hele kader gebaseerd is op het principe van de *common but differentiated responsibilities*⁷⁸, bevat het VN Klimaatverdrag geen specifieke verplichting omtrent de uitstoot van broeikasgassen.

Inderdaad, die verplichting tot het verminderen van de uitstoot van broeikasgassen (of het niet overschrijden van een bepaalde hoeveelheid) is een statelijke plicht die enkel geconcretiseerd is in het Protocol van Kyoto bij het VN Klimaatverdrag⁷⁹ dat echter niet door alle partijen bij het VN Klimaatverdrag ondertekend werd. De Verenigde Staten, bij de grootste vervuilers ter wereld wat broeikasgassen betreft, vormen hier een mooi voorbeeld van. Ze ondertekenden het Kyoto-Protocol niet en zijn dan ook niet gehouden hun broeikasgasuitstoot te verminderen. We kunnen in dit verband niet spreken van een schending van een internationale verplichting. Bij de landen die het Kyoto-Protocol wel ondertekenden, speelt opnieuw de problematiek van het causaal verband tussen de foutieve handeling en de schade die het aansprakelijk stellen van een staat, belemmert.

⁷⁷ United Nations Framework Convention on Climate Change van 21 maart 1994, *United Nations Treaty Series*, vol. 1771, 107.

⁷⁸ Het principe van *common but differentiated responsibilities* is de kern van hoe de internationale gemeenschap omgaat met de klimaatverandering: men erkent het verschil in bijdrage van ontwikkelde en ontwikkelende landen aan de huidige klimaatproblemen alsook het verschil in de economische en technische capaciteiten om aan de problematiek tegemoet te komen en stelt dan ook dat elke staat een verantwoordelijkheid heeft om het milieu te beschermen maar dat die bescherming zich op gedifferentieerde wijze kan manifesteren. Het werd voor het eerst opgenomen in de tekst van de Rio-verklaring van 1992 als zevende principe: *'States shall cooperate in a spirit of global partnership to conserve, protect and restore the health and integrity of the Earth's ecosystem. In view of the different contributions to global environmental degradation, States have common but differentiated responsibilities. The developed countries acknowledge the responsibility that they bear in the international pursuit of sustainable development in view of the pressures their societies place on the global environment and of the technologies and financial resources they command'*.

⁷⁹ Art. 3 Kyoto-Protocol bij het United Nations Framework Convention on Climate Change van 11 december 1997, *United Nations Treaty Series*, vol. 2303, 148 (hierna Kyoto-Protocol van 1997).

Internationale verplichtingen uiten zich echter niet enkel in specifieke overeenkomsten, ook het internationaal gewoonterecht kan verplichtingen met zich meebrengen.

Eén van die internationale verplichtingen wordt uiteengezet door het Internationaal Gerechtshof in de *Corfu Channel*-zaak: “... and every State’s obligation not to knowingly allow its territory to be used for acts contrary to the rights of other States”⁸⁰. Een staat mag haar territorium niet bewust laten gebruiken voor activiteiten die de rechten van andere staten kunnen schenden.

Eenzijds vormt dit een verplichting tot zorgvuldigheid voor de staat. Ze moet immers nagaan of bepaalde handelingen schade kunnen toebrengen aan andere landen. Anderzijds betekent dit ook dat de staat aansprakelijk kan worden gesteld voor daden die ze niet zelf uitvoert op haar territorium maar waarvan ze wel weet dat die schadelijk kunnen zijn voor andere staten, bijvoorbeeld het toestaan van grote industriële bedrijven die in hoge mate broeikasgassen uitstoten. Er wordt met andere woorden toepassing gemaakt van het *due diligence*-principe of het beginsel van de gepaste zorgvuldigheid die zich uit in het opleggen van gepaste reglementering ten opzichte van de bedrijven die zich binnen haar territorium of bevoegdheidsgebied bevinden opdat die geen schadeverwekkende handelingen zouden stellen.

Het verbod wordt verder gepreciseerd in zowel de Stockholm- als de daarop voortbouwende Rio-verklaring uit respectievelijk 1972 en 1992 tot het toebrengen van schade aan het milieu: “States have [...] the responsibility to ensure that activities within their jurisdiction or control do not cause damage to the environment of other States or of areas beyond the limits of national jurisdiction”⁸¹. Uit bovenstaande bepalingen blijkt dat staten aansprakelijk zijn indien op hun territorium schadelijke handelingen worden gesteld waarbij de staat op de hoogte is van de schade die die handelingen zullen toebrengen aan het milieu.

⁸⁰IGH, *Corfu Channel* (United Kingdom v. Albania), Judgement, *ICJ Reports* 1949, 22.

⁸¹ Principe 21 Report of the United Nations Conference on the Human Environment in Stockholm van 5 tot 16 juni 1972, *UN Doc. A/CONF.48/14 Rev. 1*, (1973) (hierna: Stockholm-verklaring van 1972); Principe 2 Rio-verklaring van 1992.

Problematisch bij deze bepalingen is dat de staat op de hoogte moet zijn of dat men redelijkerwijze kan verwachten dat de staat op de hoogte is, van de schadelijke aard van de handelingen. Het intrinsieke kenmerk van broeikasgassen als schadeverwekkend voor het milieu is echter pas sinds het begin van de jaren negentig gekend (zie *infra*). Het VN Klimaatverdrag uit 1992 legt als eerste regels op voor de vermindering van de uitstoot van broeikasgassen. Het gaat bovendien om een vermindering van uitstoot, niet om een verbod.

In 1992 was de globale industrialisatie en bijbehorende uitstoot van broeikasgassen echter reeds decennia aan de gang. Dit betekent concreet dat men jarenlang niet op de hoogte was van de schadelijke gevolgen van broeikasgassen voor het milieu. Hierdoor kan de aansprakelijkheid van staten op grond van het internationaal gewoonterecht niet worden vastgesteld. Ze waren zich er namelijk niet van bewust dat deze handelingen dergelijke schade aan het milieu zouden toebrengen en konden zich hier redelijkerwijze ook niet bewust van zijn. Het strafrecht is wereldwijd bovendien gebaseerd op het principe van niet-retroactiviteit waardoor men achteraf niet kan bestraft worden voor een inmiddels schadelijke daad waarvan op het moment van het stellen van die daad niet geweten was, of redelijkerwijze niet kon vereist worden dat het geweten was, dat die schade met zich kon meebrengen.

De situatie is anders voor de broeikasgasuitstoot vanaf 1992: sinds deze periode zijn staten op de hoogte van de schade die aan het milieu wordt toegebracht. Men zou dan ook kunnen stellen dat staten vanaf dit moment het internationaal gewoonterecht schenden door op hun territorium handelingen toe te laten die schade toebrengen aan andere staten. Hier stelt zich echter opnieuw het probleem van het vereiste oorzakelijk verband tussen handelingen en schade. Enerzijds zou men zowel de uitstoot als de schade van vóór en ná 1992 moeten kunnen onderscheiden. Anderzijds zou men de veroorzaakte schade door het ene en door het andere land moeten kunnen onderscheiden. Beide zijn onmogelijk. De internationale gemeenschap zou al moeten uitgaan van een gedeelde aansprakelijkheid in hoofde van alle landen die broeikasgassen zouden hebben uitgestoten om aan dit probleem tegemoet te komen.

De mogelijkheid van gedeelde aansprakelijkheid werd expliciet voorzien in de ontwerpverdragen omtrent de aansprakelijkheid van Staten voor internationale onrechtmatige daden⁸². Hier stelt zich opnieuw het probleem met betrekking tot de schadelast: kan de gehele schadelast op één staat neervallen bij wijze van een hoofdelijke aansprakelijkheid waarbij elk van de schadeverwekkende staten voor het geheel van de schade kan worden aangesproken of moet die proportioneel verdeeld worden? Het eerste lijkt bijzonder onredelijk en onbillijk. Inderdaad, de Internationale Rechtencommissie van de Verenigde Naties beaamt dat het artikel in die zin moet begrepen worden dat elke staat (slechts) aansprakelijk is voor de schade die aan haar toerekenbaar is⁸³. Men kan niet zomaar alle vervuilende staten laten opdraaien voor alle erdoor veroorzaakte schade. Bovendien kan men opnieuw geen causaal verband tussen handeling en schade bewijzen.

36. Los van de immense juridische, logistieke, bewijsmatige en financiële obstakels voor het aanduiden van een schuldige voor de negatieve gevolgen van de klimaatverandering, zou het aanklagen van een staat bij het Internationaal Gerechtshof geen staatsaansprakelijkheid met zich kunnen meebrengen op grond van de ontwerpverdragen omtrent de staatsaansprakelijkheid. Men kan geen schending van het internationaal recht bewijzen, noch een causaal verband tussen de gestelde handeling en de geleden schade.

37. JANE McADAM vindt het misplaatst om van de slachtoffers van de klimaatverandering te eisen dat ze bewijzen dat ze aan een bepaalde definitie voldoen wanneer de internationale gemeenschap erkent dat het voor een bepaalde groep niet langer mogelijk is op hun oorspronkelijke verblijfplaats te blijven leven. Ze verwijst hierbij naar voorbije crisissen als in Oost-Timor, Kosovo en China waarop landen of landengroepen als de Europese Unie, de Verenigde Staten en Australië reageerden met een *ad hoc*-regime voor visa-aanvragen. De

⁸² Art. 47 ILC Draft Articles on the Responsibility of States for Internationally Wrongful van 2001.

⁸³ ILC, Report of the International Law Commission on the Work of its Fifty-Sixth Session, *UN Doc. A/56/10* (2001), 314.

oorsprong uit een bepaald land volstond als een voldoende en objectief bewijs ter verantwoording van de vlucht⁸⁴.

Hoewel er zeker een duidelijke analogie met deze crisissen kan worden getrokken, ging het telkens om probleemsituaties van een relatief beperkte omvang en met een duidelijk omljnd crisisgebied. Dit is met de gevolgen van de klimaatverandering niet het geval (zie *supra*). Bij een volledige analoge toepassing volgens de *ratio* van McADAM zou men ofwel moeten besluiten tot dergelijke *ad hoc*-visa-regimes voor alle getroffen landen of streken, wat *de facto* zou resulteren in een massale groep mensen die recht hebben op de status van klimaatvluchteling. Ofwel zou men een aantal landen of streken moeten selecteren als meest noodlijdend of op meest dringende wijze hulpbehoevend. Deze laatste optie zou een tijdelijke oplossing kunnen bieden. Men zou bijvoorbeeld kunnen stellen dat op heden alle inwoners van eilanden die tegen het einde van de eeuw dreigen onder te gaan door de stijgende zeespiegel, op vereenvoudigde wijze een visum kunnen aanvragen zonder specifiek te moeten aantonen dat ze om die reden gevlucht zijn. De status als onderdaan van of het hebben van de permanente verblijfplaats op één van die eilanden zou volstaan om als vluchteling te worden erkend.

3. Klimaatvluchteling

38. Het VN Klimaatverdrag uit 1992 en het daaruit voortvloeiende Kyoto-Protocol waren als eerste internationale instrumenten ooit volledig gericht op de klimaatverandering van de 20^e-21^e eeuw: hoe kan de verandering worden gekeerd, hoe kunnen we ons eraan aanpassen, wie staat in voor de kosten? Het duurde tot de Cancún-akkoorden uit 2010 vooraleer ook de klimaatvluchtelingen expliciet een plaatsje kregen binnen het klimaatveranderingsverhaal. In Cancún erkende de internationale gemeenschap immers voor het eerst de humanitaire gevolgen van de klimaatgerelateerde volksbeweging als een uitdaging voor de bestaande adaptatiemechanismen⁸⁵. Migratie wordt in deze context als een effectieve aanpassingsstrategie beschouwd. De Cancun-akkoorden nodigden de

⁸⁴ J. McADAM, *Climate Change, Forced Migration, and International Law*, New York, Oxford University Press, 2012, 87.

⁸⁵ KÄLIN, W. en SCHREPFER, N., *Protecting People Crossing Borders in the Context of Climate Change – Normative Gaps and Possible Approaches*, s.l., UNHCR, PPLA/2012/01, 2012, 50.

partners dan ook uit om actie te ondernemen omtrent aanpassing, inclusief 'maatregelen om het begrijpen, de coördinatie en samenwerking gerelateerd aan nationale, regionale en internationale door de klimaatverandering in gang gezette verplaatsing, migratie en geplande relocatie te versterken'⁸⁶.

De Cancún-akkoorden spreken over 'door de klimaatverandering in gang gezette verplaatsing'. Een algemeen aanvaarde term en bijbehorende omschrijving zijn er namelijk nog steeds niet. Nochtans werden hiertoe al ettelijke pogingen ondernomen. In dit onderdeelje worden enkele van die pogingen opgesomd alsook de kritiek die door andere schrijvers werd geuit. Een eigen poging tot omschrijving is te vinden onder deel 2.

39. De term milieuvluchteling werd voor het eerst gebruikt in 1985. EL-HINNAWI van het *United Nations Environment Programme* (UNEP) gebruikte het begrip om mensen te omschrijven die "gedwongen waren hun traditionele leefomgeving te verlaten, tijdelijk of permanent, omwille van een ernstige verandering in het milieu (natuurlijk en of door mensen veroorzaakt) die serieuze risico's voor hun bestaan met zich meebrengt en/of hun levenskwaliteit op ernstige wijze verstoort"⁸⁷. Met die omschrijving probeerde hij nadruk te leggen op de verwoestende effecten van de antropogene klimaatverandering op menselijke nederzettingen, veeleer dan om te pleiten voor de uitbreiding van het internationale beschermingsregime voor de mensen die eronder vallen⁸⁸. Het ging dus eerder om een bewustmaking dan om een vraag tot actie.

De VN Hoge Commissaris voor de Vluchtelingen twijfelt aan deze omschrijving van zijn collega. Gezien het concept 'milieu-' of 'klimaatvluchteling' geen basis heeft in het internationaal vluchtelingenrecht vreest de Hoge Commissaris dat het dit laatste kan ondermijnen. Ook stelt hij dat de meerderheid van de door EL-HINNAWI genoemde milieuvluchtelingen geen grenzen zullen overschrijden. Dit zou tot verwarring zou kunnen

⁸⁶ 14 (f) United Nations Framework Convention on Climate Change – Report of the Conference of the Parties on its sixteenth session, held in Cancun from 29 November to 10 December 2010 – Addendum Part Two: Action taken by the Conference of the Parties, FCCC/CP/2010/7/Add.1 (hierna: Cancún-akkoorden van 2010).

⁸⁷ E. EL-HINNAWI, *Environmental refugees*, Nairobi, United Nations Environment Programme, 1985, 4.

⁸⁸ J. McADAM, *Climate Change, Forced Migration, and International Law*, New York, Oxford University Press, 2012, 3.

leiden met betrekking tot het verband tussen de klimaatverandering, de achteruitgang van het milieu en migratie⁸⁹. Anderen onderstreepten dat milieufactoren dikwijls slechts één aspect zijn van de redenen waarom mensen vluchten, naast economische, sociale en culturele factors. Ze zien de definitie niet als voldoende inclusief⁹⁰.

40. In 2007 refereerde de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM) naar ‘*environmental migrants*’ als naar “personen of groepen van personen die, om dwingende redenen van plotse of progressieve veranderingen in de omgeving die op negatieve wijze hun leven en levensomstandigheden beïnvloeden, verplicht zijn hun huizen te verlaten of hiervoor kiezen, zowel tijdelijk als permanent, en die ofwel binnenlands ofwel grensoverschrijdend verhuizen”⁹¹.

KÄLIN en SCHREPPER vinden deze omschrijving nog problematischer. Ze riskeert namelijk de bestaande beschermingsnetwerken te ondermijnen – zeker wat IDP’s betreft – omdat ze het onderscheid tussen de nationale en grensoverschrijdende relocatie van personen niet maakt. Daarnaast wordt ook de grens tussen de vrijwillige en gedwongen klimaatvlucht overschaduwd, een aspect dat vanuit juridisch oogpunt toch wel vrij belangrijk is. Immers, de term migrant wordt eerder gebruikt voor iemand die vrijwillig zijn woonplaats verlaat waar ‘*displaced person*’ en ‘*refugee*’ voornamelijk verwijzen naar iemand die zich hiertoe gedwongen ziet⁹².

De multicausaliteit die in de omschrijving door EL-HINNAWI ontbrak, komt in de definitie van de IOM niet expliciet aan bod maar zou kunnen worden afgeleid uit de ‘dwingende’ redenen die geïnterpreteerd kunnen worden als het beslissende element in de keuze om te vluchten.

⁸⁹ UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES (UNHCR), *Climate Change, Natural Disasters and Human Displacement: A UNHCR Perspective*, s.l., UNHCR, 2008, 7.

⁹⁰ KÄLIN, W. en SCHREPPER, N., *Protecting People Crossing Borders in the Context of Climate Change – Normative Gaps and Possible Approaches*, s.l., UNHCR, PPLA/2012/01, 2012, 28.

⁹¹ INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION, *Discussion Note: Migration and the Environment* van 1 november 2007, s. l. IOM, MC/INF/288, 6.

⁹² KÄLIN, W. en SCHREPPER, N., *Protecting People Crossing Borders in the Context of Climate Change – Normative Gaps and Possible Approaches*, s.l., UNHCR, PPLA/2012/01, 2012.

41. De *Geneva Academy of International Humanitarian Law and Human Rights* deed in 2008 onderzoek naar de juiste definitie voor een klimaatvluchteling. “*Involuntary international environmental migrants are: ‘citizens or people having their habitual residence in the State of origin who were forced to permanently or temporarily leave their State of origin due to a severe threat to their lives or livelihoods, which is the result mainly of sudden or gradual environmental degradation, natural or man-made’*”⁹³. De groep kwam tot dit resultaat door het opsplitsen van de basisvraag in drie deelvragen: Wie moet beschermd worden? Om welk soort migratie gaat het? Welke redenen voor migratie moeten in de definitie worden opgenomen? Ze hield daarbij enkel rekening met de grensoverschrijdende migratie omdat hun onderzoek zich toespitste op de plicht van derde staten, de gastlanden. Er werd ook enkel uitgegaan van de onvrijwillige migratie waarbij het determinerende verschil tussen vrijwillige en gedwongen migratie de ‘ernstige dreiging van het leven of de leefomgeving’ is.

Hoofdstuk III Huidig wettelijk kader

42. Het feit dat er geen vaststaande terminologie noch een definitie bestaat van een klimaatvluchteling, leidt tot twee problemen. Enerzijds is er geen algemeen aanvaarde omschrijving om te weten of iemand al dan niet een klimaatvluchteling is. Anderzijds bestaan er door deze niet-existentie voor de ‘aspirant-klimaatvluchtelingen’ geen specifieke rechtsregelen waarop ze zich kunnen beroepen. Vandaag bescherming vinden als klimaatvluchteling is dan ook enkel mogelijk indien men onder het toepassingsgebied van een ander rechtsinstrument valt.

Dit hoofdstuk onderzoekt achtereenvolgens het VN Vluchtelingenverdrag, de *Guiding Principles on Internal Displacement*, de regels van het internationaal humanitair recht, het VN Verdrag betreffende de Status van Staatlozen, de internationale mensenrechten alsook enkele regionale en nationale initiatieven.

⁹³ GENEVA ACADEMY OF INTERNATIONAL HUMANITARIAN LAW AND HUMAN RIGHTS, *Presentation of Research project: Climate Change and Human Rights: The status of ‘Climate Refugees’ in Europe*, Ludwig Boltzmann Institute of Human Rights, 2008, 10.

1. Het Internationaal Verdrag betreffende de Status van Vluchtelingen uit 1951 en het bijbehorende Protocol uit 1967

43. De wreedheden uit de Tweede Wereldoorlog legden de basis voor het Universeel Verdrag voor de Rechten van de Mens dat onder meer een ‘recht op asiel’ bevat: rechtssubjecten hebben het recht in een ander land asiel te zoeken. De complementaire tegenhanger van dit asielrecht vond haar oorsprong in de massale vluchtelingenstromen die de Tweede Wereldoorlog op gang had gebracht. De Verenigde Naties erkenden dat deze nieuwe juridische categorie van personen beschermd moest worden. Ze besloten in 1951 tot de creatie van een Internationaal Verdrag betreffende de Status van Vluchtelingen, het VN Vluchtelingenverdrag. Dit verdrag verankert de plicht voor staten om asielaanvragen te behandelen.

Een Protocol uit 1967 verbreedde het toepassingsgebied van het verdrag in die zin dat ze de geografische beperkingen uit het oorspronkelijke VN Vluchtelingenverdrag elimineerden.

44. Het verdrag bevat ook de definitie van een vluchteling (zie *supra*)⁹⁴.

Definities hebben een instrumenteel doel. Het zijn bureaucratische labels, een reeks criteria die rechten en plichten afbakenen en een bepaalde ethische claim op bescherming of hulp kunnen omvatten⁹⁵. Het ontwerpen van een definitie leidt onvermijdelijk tot het vastleggen van de grenzen van de bescherming die men wil bieden. Men creëert eigenlijk parameters op basis waarvan men kan re-evalueren en het doel van de definitie herdefiniëren. De definitie op zichzelf zorgt voor een startpunt op basis waarvan een staat kan beslissen of ze die omschrijving aanvaardt. Het onderschrijven van een definitie, impliceert dat de aanvaardende staat er juridisch door gebonden is en brengt in een verdragsrechtelijke context bepaalde verplichtingen met zich mee. Een dergelijke definitie kan dan ook niet gewijzigd worden zonder het akkoord van alle staten die erdoor gebonden zijn.

⁹⁴ Art. 1 VN Vluchtelingenverdrag van 1951.

⁹⁵ J. McADAM, *Climate Change, Forced Migration, and International Law*, New York, Oxford University Press, 2012, 42.

45. Het VN Vluchtelingenverdrag bevat een heel aantal obstakels die het moeilijk maken om personen op de vlucht voor de impact van de verandering van het klimaat te kwalificeren als vluchtelingen⁹⁶. Een logische en relatief eenvoudige oplossing zou zijn om het toepassingsgebied van het verdrag uit te breiden. Dit blijkt echter niet evident te zijn.

Ten eerste is de definitie van een vluchteling volgens het VN Vluchtelingenverdrag enkel toepasbaar op mensen die een internationaal erkende grens oversteken. Men verwacht echter dat een groot deel van de 'klimaatvluchtelingen' binnen de landsgrenzen zal blijven. Zij voldoen niet aan deze preliminaire vereiste. Een eventuele uitbreiding van het VN Vluchtelingenverdrag tot klimaatvluchtelingen, of het nu via een wijziging van het verdrag dan wel via een protocol gebeurt, zal hieraan niet kunnen verhelpen⁹⁷.

Om van vervolging te kunnen spreken, moet men een vervolger kunnen aanduiden. In het geval van de klimaatverandering kan die niet gezocht worden in de eigen regering die er niet in slaagt de negatieve effecten van de klimaatverandering tegen te houden of om te keren. Voorstanders van een juridisering van de 'klimaatvluchteling' zoeken de boosdoener in de internationale gemeenschap en vooral in de geïndustrialiseerde landen die er niet of te laat in slagen hun de uitstoot van broeikasgassen tot een lager niveau te brengen. Ironisch genoeg, en in tegenstelling tot de andere vormen van gedwongen migratie waarbij men de eigen regering ontvlucht, zijn dit net de landen waarin de klimaatvluchtelingen hun toevlucht zullen zoeken.

46. Een casus die de problematische toepassing van het VN Vluchtelingenverdrag ten aanzien van klimaatvluchtelingen mooi illustreert, is die van een I-Kiribati (een onderdaan van Kiribati) die zijn aanvraag tot erkenning als vluchteling bij het Australische Ministerie voor Immigratie en Burgerschap geweigerd zag en tegen deze beslissing beroep aantekende bij het *Australian Refugee Review Tribunal*⁹⁸.

⁹⁶ J. McADAM, *Climate Change, Forced Migration, and International Law*, New York, Oxford University Press, 2012, 43.

⁹⁷ J. McADAM, *Climate Change, Forced Migration, and International Law*, New York, Oxford University Press, 2012, 43.

⁹⁸ Refugee Review Tribunal of Australia (RRTA 1168) 10 december 2009, nr. 0907346, <http://www.austlii.edu.au/au/cases/cth/RRTA/>.

De man was Kiribati ontvlucht en zocht heil en onderdak in Australië. Hij claimde onder het toepassingsgebied van het VN Vluchtelingenverdrag te vallen.

De I-Kiribati beweerde een 'ernstige vrees' te hebben voor vervolging door het stijgende zeewater en bewees dit aan de hand van een reeks boeken en artikelen die de situatie van klimaatvluchtelingen bestudeerden. Hij gaf ook aan dat zijn vrees voor vervolging niet op politieke of sociale motieven was gestoeld maar eerder op de angst voor de gevolgen van de klimaatverandering, zoals het gebrek aan vers drinkwater en geruïneerde vruchten. Als reden voor vervolging stelde de man dat hij deel uitmaakt van een 'bepaalde sociale groep', namelijk de bevolking van Kiribati die niet langer de mogelijkheid heeft in haar levensonderhoud te voorzien ten gevolge van de klimaatverandering. Gezien Australië het VN Vluchtelingenverdrag heeft ondertekend en geratificeerd, vond de man de beslissing van het ministerie om hem de status van vluchteling niet te verlenen, onterecht.

In haar uitspraak geeft het *Australian Refugee Review Tribunal* de bodemrechter gelijk. Het tribunaal stelt dat klimaatvluchtelingen niet onder het VN Vluchtelingenverdrag vallen (ook al voerde de eiser aan dat Zweden het toepassingsgebied wel heeft uitgebreid tot klimaatvluchtelingen):

"In this case, the Tribunal does not believe that the element of an attitude or motivation can be identified, such that the conduct feared can be properly considered persecution for reasons of a Convention characteristic as required. It has been submitted that the continued production of carbon emissions from Australia, or indeed other high emitting countries, in the face of evidence of the harm that it brings about, is sufficient to meet this requirement."

De Australische rechtbank oordeelde in dit geval dat de vrees voor vervolging door het behoren tot een bepaalde sociale groep niet volstond. Het VN Vluchtelingenverdrag vereist immers een discriminatoir element. De vervolging waarvan sprake moet een systematisch discriminerend gedrag reflecteren. De gevolgen van de klimaatverandering zijn echter niet gericht op of gebonden aan de specifieke politieke, etnische, sociale-culturele of religieuze achtergrond van een welbepaald individu. Hoewel sommige landen op meer schadelijke wijze geraakt zullen worden dan andere omwille van hun geografische ligging en beschikbare

bronnen, kan de oorzaak van dit feit niet gelinkt worden aan een discriminatoire handeling ten opzichte van een bepaalde nationaliteit of ras van de inwoners. Dat de man in kwestie meer dan de gemiddelde persoon op aarde de schadelijke gevolgen van de klimaatverandering moet ondergaan, heeft te maken met puur geofysische factoren en deels ook met het ontwikkelingsniveau van het land in kwestie. Van discriminatie is geen sprake.

De Australische rechtbank erkende dat de man effectief deel uitmaakt van een bepaalde sociale groep, en waarschijnlijk zelfs van meerdere sociale groepen. Wat de rechtbank echter niet aanvaardde, was het argument dat de personen die de negatieve gevolgen van de klimaatverandering ondervinden op zich een bepaalde sociale groep vormen zoals die in het VN Vluchtelingenverdrag worden begrepen. Volgens GOODWIN-GILL en McADAM valt dit argument moeilijk te ondersteunen omdat het vluchtelingenrecht vereist dat de sociale groep verbonden moet zijn door een fundamenteel, onveranderlijk kenmerk dat niet gelijk is aan het risico van vervolging zelf⁹⁹. Hoewel een gedeelde vrees kan helpen om een groep te definiëren, maakt dit van hen op zich geen bepaalde sociale groep. Daarvoor moet er sprake zijn van een specifiek attribuut dat hen wordt toegeschreven en dat losstaat van de vervolgende handeling, *in casu* de klimaatvlucht.

De *Australian Refugee Review Tribunal* verwierp meteen ook het argument dat de geïndustrialiseerde wereld als vervolger kan worden beschouwd onder het VN Vluchtelingenverdrag:

“There is simply no basis for concluding that countries which can be said to have been historically high emitters of carbon dioxide or other greenhouse gases, have any element of motivation to have any impact on residents of low lying countries such as Kiribati, either for their race, religion, nationality, membership of any particular social group or political opinion. Those who continue to contribute to global warming may be accused of having an indifference to the plight of those affected by it once the consequences of their actions are known, but this does not

⁹⁹ G. S. GOODWIN-GILL en J. McADAM, *The Refugee in International Law*, Oxford, Oxford University Press, 2007, 79-80.

overcome the problem that there exists no evidence that any harms which flow are motivated by one or more of the Convention grounds.”

De rechtbank stelde duidelijk dat de broeikasgas-uitstotende overheden niet kunnen worden gezien als ‘vervolger’ in de zin van het VN Vluchtelingenverdrag bij gebrek aan de intentie om een impact te hebben op voor de klimaatverandering kwetsbare landen. Ook in die zin faalde de eis van de man om als vluchteling erkend te worden.

47. Over heel de wereld hebben hoogstaande rechtbanken uitgelegd dat het VN Vluchtelingenverdrag niet bedoeld is voor mensen die naar betere levensomstandigheden zoeken of voor slachtoffers van natuurrampen, zelfs al lijken beide omstandigheden internationale toevluchtsoorden te verdienen en zelfs al is de eigen regering niet in staat om hulp te bieden. Het *High Court of Australia* stelt dat de vereiste van ‘vervolging’ het humanitaire toepassingsgebied van het verdrag beperkt en geen universele bescherming toekent aan asielzoekers. Ook het Britse *House of Lords* stelt dat het verdrag niet voor alle situaties in bescherming voorziet:

“The applicant may have a well-founded fear of threats to his life due to famine or civil war or of isolated acts of violence or ill-treatment for a Convention reason which may be perpetrated against him. But the risk, however severe, and the fear, however well-founded, do not entitle him to the status of a refugee. The Convention has a more limited objective, the limits of which are identified by the list of Convention reasons and by the principle of surrogacy¹⁰⁰.”

Hoe verwoestend de epidemie, natuurramp of hongersnood ook mag zijn, de persoon die ervoor vlucht, is geen vluchteling in de zin van het VN Vluchtelingenverdrag. Mensen die vluchten voor natuurrampen en slechte economische omstandigheden vallen dan ook buiten haar toepassingsgebied¹⁰¹.

¹⁰⁰ House of Lords 6 juli 2000, Horvath/Secretary of State for the Home Department, beslissing van Lord Hope of Craighead.

¹⁰¹ J. McADAM, *Climate Change, Forced Migration, and International Law*, New York, Oxford University Press, 2012, 46-47.

48. Zowel Australië als Nieuw-Zeeland worden omwille van hun hoge welvaartsniveau en hun geografische ligging nabij vele kwetsbare eilanden(groepen) regelmatig geconfronteerd met de problematiek. Voorlopig hebben deze landen nog geen aanvragen voor de toepassing van het VN Vluchtelingenverdrag op klimaatvluchtelingen ingewilligd¹⁰².

49. Om dit onderdeel af te sluiten, is het belangrijk erop te wijzen dat er twee situaties zijn waarin klimaatvluchtelingen toch een beroep kunnen doen op het VN Vluchtelingenverdrag.

1) De eerste situatie is de meest voor de hand liggende, namelijk die van personen die naast klimaatvluchteling, en los van die status, ook als 'gewone' vluchteling onder het VN Vluchtelingenverdrag kunnen worden beschouwd. Het zou bijvoorbeeld kunnen gaan om een Syrische vluchteling die zijn woonplaats verlaat omwille van de aanhoudende droogte maar die tegelijkertijd ook vlucht omwille van de vrees voor vervolging op grond van zijn politieke/religieuze achtergrond. In dit geval zou hij als vluchteling kunnen worden erkend in één van de landen die het VN Vluchtelingenverdrag ratificeerden. De toekenning van die status zou dan puur op het huidige Syrische conflict gebaseerd zijn en niets te maken hebben met de invloed van de droogte op de levensomstandigheden van de aanvrager.

2) De tweede situatie is die waarin de status als klimaatvluchteling wel een rol speelt, namelijk in die zin dat ze gepaard gaat met of gevolgd wordt door een bepaalde handeling die als discriminerend kan worden beschouwd ten opzichte van een bepaalde persoon omwille van zijn ras, godsdienst, nationaliteit, lidmaatschap van een bepaalde groep of politieke overtuiging. Het kan bijvoorbeeld gaan om de slachtoffers van natuurrampen die vluchten omdat hun overheid bewust naliet adequate maatregelen te nemen en externe hulp weerhield of belemmerde om de groep te straffen of te marginaliseren omwille van één van de gronden die in het VN Vluchtelingenverdrag

¹⁰² J. McADAM, *Climate Change, Forced Migration, and International Law*, New York, Oxford University Press, 2012, 47.

worden vermeld¹⁰³. Deze personen kan men dus niet alleen kwalificeren als klimaatvluchtelingen maar ook als onder het VN Vluchtelingenverdrag erkende vluchtelingen.

Het gaat echter om heel specifieke gevallen. De kans dat een klimaatvluchteling zich op grond van gelijkaardige gevallen zal kunnen beroepen op het VN Vluchtelingenverdrag, is bijzonder klein.

2. Internally Displaced Persons

50. Een vluchteling die in eigen land verblijft, kan worden beschouwd als een *'internally displaced person'*. De VN omschrijven deze zogenaamde IDP's als:

*"Persons or groups of persons who have been forced or obliged to flee or leave their homes or places of habitual residence, in particular as a result of or in order to avoid the effects of [...] natural or human-made disasters, and who have not crossed an internationally recognized State border."*¹⁰⁴

Onder deze noemer vallen deze vluchtelingen binnen het toepassingsgebied van de *UN Guiding Principles on Internal Displacement* (hierna: GP-IDP). Deze tekst geeft richtlijnen aan staten over mogelijke acties voor, tijdens en na de 'verplaatsing'.

51. Hier bestaat een opening voor klimaatvluchtelingen die zich kunnen redden door een nieuwe verblijfplaats te vinden binnen het eigen land. De tweede alinea van de preambule verduidelijkt immers dat de bedoelde IDP's zij zijn 'die werden gedwongen te vluchten of hun huizen of woonplaats te verlaten, specifiek als resultaat van of om de effecten te vermijden van gewapende conflicten, situaties van algemeen geweld, schendingen van mensenrechten of natuurlijke of menselijke rampen, en die een internationaal erkende grens niet hebben overgestoken'. Het lijkt duidelijk dat het doel van de GP-IDP erin bestaat om die groep mensen te beschermen die niet onder het VN Vluchtelingenverdrag vallen. De

¹⁰³ V. TÜRK, M.-A. OKIMBA, J. HOISAETER, A. MAYMAN, A. KLUG, M. AHOUNOU, A. PAINTER en C. INDER (eds.), *A compilation of Summary conclusions from UNHCR's expert meetings: Commemorating the Refugee and Statelessness Conventions 2010-2011*, Genève, UNHCR, 2012, 37.

¹⁰⁴ Introductie Guiding Principles on Internal Displacement van 1998.

vermelding van ‘het vermijden van de gevolgen van natuurlijke of door de mens gemaakte rampen’ is bovendien een correcte beschrijving van wat de klimaatvluchtelingen ertoe aanzet te vluchten.

52. Het eerste onderdeel van de GP-IPD omschrijft enkele algemene principes die dienst doen als fundering van het document. Het gaat om klassieke basisbeginselen als gelijkheid, non-discriminatie en het recht op bescherming en humanitaire hulp. Inhoudelijk voorzien de GP-IPD in het recht op communicatie en informatie jegens de bevolking in de fase vóór de effectieve verplaatsing, tenzij bij noodgevallen als gewapende conflicten en rampen¹⁰⁵. Een derde sectie beschrijft de rechten tijdens de verplaatsing: het recht op leven, het recht op waardigheid en integriteit, het recht op vrijheid en veiligheid, de vrijheid van beweging, het recht op een gepaste levensstandaard, het recht op medische zorg, het recht op onderwijs, het recht op juridische erkenning, het recht op respect voor de familie en het recht om niet op arbitraire wijze van zijn eigendommen en bezittingen te worden beroofd¹⁰⁶. Ook omtrent de humanitaire hulp bevat het document begeleidende principes, waaronder een herhaling van het non-discriminatiebeginsel en de bescherming van de fundamentele mensenrechten. Tevens wordt de primaire verantwoordelijkheid voor humanitaire hulp bij de nationale autoriteiten gelegd en wordt voorzien in een bescherming van de humanitaire hulpverleners¹⁰⁷. De laatste drie artikelen omvatten principes die zich richten op de terugkeer en re-integratie van de verplaatste personen, zoals de mogelijkheid van vrijwillige terugkeer en de plicht van de overheid om erover te waken dat de teruggekeerden niet gediscrimineerd worden, onder meer door de aanwezigheid van internationale humanitaire organisaties die zich in de re-integratie specialiseren¹⁰⁸. Dit laatste onderdeel is in de meeste gevallen van klimaatvluchtelingen echter weinig relevant gezien de eerder geringe kans op terugkeer.

53. Evenwel, deze GP-IPD zijn slechts ‘soft law’ en bieden dus ook geen soelaas daar de uitvoering ervan niet afgedwongen kan worden door de geadresseerden. Indien de eigen

¹⁰⁵ Principe 7, 3 Guiding Principles on Internal Displacement van 1998.

¹⁰⁶ Principles 10-12, 14, 17-21, 23 Guiding Principles on Internal Displacement van 1998.

¹⁰⁷ Principles 24-27 Guiding Principles on Internal Displacement van 1998.

¹⁰⁸ Principles 28-30 Guiding Principles on Internal Displacement van 1998.

staat niet beslist actie te ondernemen, blijft de 'intern verplaatste' nog steeds aan zijn lot overgelaten. Bovendien gaat men er in de GP-IDP vanuit dat een staat voldoende financiële bronnen heeft om een beschermend netwerk voor de IDP's uit te werken, *quod non* voor vele van de getroffen landen. Veelal gaat het om ontwikkelende, agrarische samenlevingen die op vele vlakken afhankelijk zijn van de natuur. Ze zijn door hun natuurlijke ligging ook kwetsbaar voor andere aspecten van het klimaat en de klimaatverandering, bijvoorbeeld voor oogsten. Zoals eerder vermeld gaat het om (ei)landen als de Filipijnen, Bangladesh, Tuvalu en Kiribati maar in feite lopen alle kustgebieden gevaar. Zelfs onze Belgische zeespiegel zal stijgen. In tegenstelling tot de hierboven genoemde landen bezit België evenwel voldoende middelen bezit om zich beter te beschermen, zie bijvoorbeeld de stormmuren die werden opgebouwd in Oostende ter voorbereiding op de 'Sinterklaasstorm' Xaver die begin december 2013 over Europa trok¹⁰⁹.

Dat de GP-IDP's niet juridisch afdwingbaar zijn, is uiteraard een spijtige zaak voor de klimaatvluchtelingen waarvan men verwacht dat het grootste deel geen internationale grenzen zal oversteken en dus effectief als IDP gekwalificeerd zal worden. Toch mag de waarde van dit instrument niet onderschat worden. Hoewel klimaatvluchtelingen niet expliciet onder die noemer onder de GP-IDP vallen, is het toch een goede eerste stap naar de erkenning van deze hulpbehoevende personen. Wie weet doet het ook dienst als basisdocument voor een later juridisch bindend instrument.

3. Internationaal humanitair recht

54. Humanitair recht is een concept dat vooral op nationaal niveau inhoud krijgt. Er bestaat geen universeel erkende definitie. Bovendien bestaat er geen internationale regelgeving met betrekking tot de te nemen maatregelen. Humanitaire hulp ontstaat meestal naar aanleiding van een plotse gebeurtenis dat geen lange overlegperiode toelaat. Het is dan ook eigen aan het concept dat de beslissingen omtrent de te stellen handelingen genomen worden op een *ad hoc*-basis op relatief laag niveau. Wanneer de echte crisistijd voorbij is, kunnen de

¹⁰⁹ DE STANDAARD ONLINE, X, 'Kustbewoners trotseren de storm', 6 december 2013.

verschillende partners verder overleggen en samen beslissen hoe men nu verder zal handelen.

55. De *International Law Commission* nam in 2007 het onderwerp 'Bescherming van Personen in het Geval van Rampen' aan voor een actieplan op lange termijn. Volgens de VN Hoge Commissaris voor de Vluchtelingen zouden een aantal aspecten van dit werk wel eens nuttig kunnen zijn in het kader van de klimaatvluchtelingen. In de laatste update van het werk dat een aantal ontwerp-artikelen bevat¹¹⁰, wordt een ramp omschreven als "een rampzalige gebeurtenis of een reeks van gebeurtenissen die resulteert in een wijdverspreid verlies van leven, zwaar menselijk lijden en spanning, of materiële of milieuschade op grote schaal die het functioneren van de maatschappij ernstig verstoort/verstoren". Deze omschrijving is gelijkaardig aan bepaalde regionale overeenkomsten die binnen hun definitie van een vluchteling een ernstig verstoorde maatschappij opnemen als reden voor vlucht.

De ontwerp-artikelen waken de gevallen die onder het internationaal humanitair recht vallen uit hun toepassingsgebied maar bepalen anderzijds wel dat ingeval van natuurrampen moet worden gereageerd overeenkomstig de principes van het internationaal humanitair recht (en van de internationale mensenrechten). Het gaat om het ondernemen van actie op een neutrale, onpartijdige en niet-discriminatoire wijze die toch de speciale noden van kwetsbare bevolkingsgroepen in acht neemt. De artikelen omvatten verder een plicht tot samenwerking, een omschrijving van de mogelijke vormen van samenwerking en de rol van de getroffen staat.

56. Zelfs bij gebrek aan specifieke (juridisch bindende) wetgeving omtrent hulp aan individuen die natuurrampen ontvluchten, voorziet een groot aantal landen in *ad hoc*-wetgeving onder de noemer humanitaire hulp. Vele staten prefereren deze vorm van hulp omdat dit hen toelaat geval per geval te bepalen of humanitaire hulp noodzakelijk en/of gepast is en in welke mate en vorm. Internationale humanitaire hulp kan zich uiten in een veelheid aan maatregelen: evacuatie, medische zorg, tijdelijke opvang, hulp bij heropbouw...

¹¹⁰ Report of the Sixty-fifth session of the International Law Commission (2013), A/68/10 (2013).

Er zijn geen specifieke lijsten of acties vastgelegd. Het regime is veelal *ad hoc*: de te nemen maatregelen worden vastgesteld op basis van de actuele noden. Meestal gaat het om noodhulp vlak na of vlak vóór een bepaalde ramp. De kans dat men de maatregelen preventief zal toepassen teneinde het hoofd te bieden aan negatieve effecten van de klimaatverandering op lange termijn, is klein. Als beschermingsmechanisme is het internationaal humanitair recht dan ook weinig voorspelbaar in het kader van hulp aan klimaatvluchtelingen. Om die reden wordt hieronder enkel een niet-exhaustieve opsomming gegeven van situaties waarin humanitaire hulp werd geboden. Tevens wordt verduidelijkt op welke manier dit gebeurde.

57. Soms is een ramp van een danige omvang dat de hele wereld te hulp schiet, bijvoorbeeld bij de tsunami in Zuid-Oost-Azië van 26 december 2004 en de aardbeving op Haïti van 12 januari 2010. Daarbij stelden onder meer Canada en Australië door het vereenvoudigen van de aanvraagprocedures hun landsgrenzen open bij wijze van tijdelijk asiel voor de slachtoffers. Hoewel de actieplannen een internationale of universele dimensie lijken te hebben, blijft dit steeds een nationale aangelegenheid. De Canadese regelgeving luidt bijvoorbeeld als volgt:

“The Minister may impose a stay on removal orders with respect to a country or a place if the circumstances in that country or place pose a generalized risk to the entire civilian population as a result of [...] (b) an environmental disaster resulting in a substantial temporary disruption of living conditions.”¹¹¹

Denemarken stuurde tussen 2001 en 2006 jonge Afghaanse kinderen – en later ook daklozen – niet terug naar Afghanistan omwille van de aldaar heersende droogte in combinatie met een gebrek aan voedsel. Nadien voerde het Deense beleid een humanitair asiel in voor alleenstaande vrouwen en families met jonge kinderen die het risico liepen te worden teruggestuurd naar omgevingen waar de levensomstandigheden zeer slecht waren, zoals gebieden met hongersnood alsook voor niet-begeleide minderjarigen die bij terugkeer in

¹¹¹ Art. 230 (1) (b) Immigration and Refugee Protection Regulations, SOR/2002-227 (Canada).

noodsituaties zouden verkeren¹¹². Hoewel deze maatregelen slechts voor een beperkte duur en voor beperkte categorie van personen gelden, tonen ze in elk geval de erkenning van de nood aan hulp bij langdurige klimaatproblemen aan.

In Oostenrijk kan op grond van humanitaire redenen een tijdelijke verblijfsvergunning worden toegekend. Een permanente verblijfsvergunning zal slechts worden afgeleverd indien de vluchteling in kwestie reeds begonnen is met zijn of haar integratie in de maatschappij. Ook België, Zweden, Finland, Duitsland, Zwitserland, Ierland, Zuid-Afrika, Nieuw-Zeeland en Canada hebben speciale regelgeving gelijkaardig aan de Oostenrijkse¹¹³.

58. Deze nationale initiatieven ontstonden steeds op vrijwillige basis. Meer en meer worden echter instrumenten gecreëerd op regionaal niveau die de landen binnen de regio ertoe verplichten actie te ondernemen wanneer één van de andere landen uit de regio nood heeft aan hulp. Dit gebeurde reeds algemeen zoals in het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie¹¹⁴ alsook specifiek in regionale vluchtelingenovereenkomsten. Onder meer de *Organisation of African Unity's Convention Governing Specific Aspects of Refugee Problems in Africa* van 1969¹¹⁵ en de Cartagena-Verklaring omtrent Vluchtelingen uit 1984¹¹⁶ breidden de definitie van een vluchteling uit tot personen die vluchten omwille van 'evenementen die de publieke orde ernstig verstoren'. De piste van een ernstige verstoring van de publieke orde als geldige oorzaak voor een vlucht, is er één die volgens de VN-delegaties in Bellagio nog uitgetoet moet worden¹¹⁷. Evenwel is het in bepaalde regio's een gewoonte geworden om tijdelijke bescherming te bieden aan personen die een

¹¹² J. MCADAM, *Climate Change, Forced Migration, and International Law*, New York, Oxford University Press, 2012, 110.

¹¹³ J. MCADAM, *Climate Change, Forced Migration, and International Law*, New York, Oxford University Press, 2012, 112-114.

¹¹⁴ Art. 222 van het Verdrag Betreffende de Werking van de Europese Unie.

¹¹⁵ Organization of African Unity's Convention Governing the Specific Aspects of Refugee Problems in Africa van 10 september 1969, *United Nations Treaty Series*, vol. 1001, 45.

¹¹⁶ Declaración de Cartagena sobre los Refugiados adoptada por el Coloquio sobre la Protección Internacional de los Refugiados en América Central, México y Panamá van 22 november 1984, <http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=50ac93722>.

¹¹⁷ TÜRK, V., OKIMBA, M.-A., HOISAETER, J., MAYMAN, A., KLUG, A., AHOUNOU, M., PAINTER, A. en INDER, C. (eds.), *A compilation of Summary conclusions from UNHCR's expert meetings: Commemorating the Refugee and Statelessness Conventions 2010-2011*, Genève, UNHCR, 2012, 37.

internationale grens oversteken om te ontsnappen aan de gevolgen van natuurrampen¹¹⁸. Ook Zweden ondernam een gelijkaardige actie door op nationaal niveau een extra grond tot vrees voor vervolging op te nemen, waardoor klimaatvluchtelingen daar wel erkend worden.

59. Het internationaal humanitair recht, dat overigens géén verplichting uitmaakt voor staten, toont aan dat er op nationaal niveau evenwel trends bestaan om personen die hun land ontvluchten te helpen op individuele basis¹¹⁹. Ook bestaan er regionale overeenkomsten die vastleggen dat de partijen bij die overeenkomst elkaar zullen helpen in geval van nood, zonder concreet te stellen over welke vorm van hulp het gaat.

De kans dat de internationale gemeenschap in de context van klimaatvluchtelingen iets op papier zet, is klein. De grootste angst van beleidsmakers lijkt te zijn dat de situatie van klimaatvluchtelingen geen tijdelijke situatie is, in tegenstelling tot situaties van economische crisis, oorlog of racisme die (op termijn) gestabiliseerd en/of gereduceerd kunnen worden. Het is dan ook niet onlogisch dat staten zich hoeden voor de juridische verplichting van het op lange termijn openstellen van hun grenzen voor klimaatvluchtelingen.

4. Staatloosheid

60. Over de kleine eilandstaten wordt vandaag reeds voorspeld dat sommige onder hen binnen x aantal jaren volledig overstroomd zullen zijn¹²⁰ (het gebruik van de woorden ‘verdwijnen’ en ‘zinken’ wordt afgeraden in de context van kleine eilandstaten¹²¹). Los van

¹¹⁸ V. TÜRK, M.-A. OKIMBA, J. HOISAETER, A. MAYMAN, A. KLUG, M. AHOUNOU, A. PAINTER en C. INDER (eds.), *A compilation of Summary conclusions from UNHCR's expert meetings: Commemorating the Refugee and Statelessness Conventions 2010-2011*, Genève, UNHCR, 2012, 37.

¹¹⁹ V. TÜRK, M.-A. OKIMBA, J. HOISAETER, A. MAYMAN, A. KLUG, M. AHOUNOU, A. PAINTER en C. INDER (eds.), *A compilation of Summary conclusions from UNHCR's expert meetings: Commemorating the Refugee and Statelessness Conventions 2010-2011*, Genève, UNHCR, 2012, 37.

¹²⁰ UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES (UNHCR), *Climate Change and Statelessness: an overview*, UNHCR to the 6th session of the Ad Hoc Working Group on Long-Term Cooperative Action under the UNFCCC, s.l., 2009, <http://www.refworld.org/docid/4a2d189d3.html>, 1.

¹²¹ “It is the seas that are rising, not the islands that are sinking”, uitspraak van president van de Marshall-eilanden C. LOEAK op de 68^e Algemene Vergadering van de VN, 26 september 2013, <http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=46049&Cr=general+debate&Cr1#.U1-ZixaIXgl>;

de vraag over waar de inwoners naartoe moeten, stelt zich ook een existentieel probleem: is een staat nog een staat wanneer ze geen territorium meer heeft? Is een staat nog een staat wanneer al haar inwoners het grondgebied dreigen te verlaten? Dit hoofdstuk biedt een antwoord op bovenstaande vragen en zal zich voornamelijk toespitsen op het lot van de overstromende eilandstaten gezien zij het grootste en meest dreigende gevaar lopen op ondergang. Eerst komt een analyse van het juridische begrip 'staat', vervolgens worden de gevolgen van de staatloosheid in relatie met de klimaatvluchtelingen besproken.

a) Analyse van 'een staat'

61. Voor het definiëren van een staat baseert het internationaal gewoonterecht zich op het Montevideo-verdrag over de rechten en plichten van staten uit 1933¹²². Dit verdrag ontstond binnen de Organisatie van Amerikaanse Staten. Het eerste artikel geeft de definitie van een staat: *'The State as a person of international law should possess the following qualifications: a permanent population, a defined territory, a government and capacity to enter into relations with the other states'*¹²³. Om te kunnen spreken van een staat als internationaal rechtssubject moet aan vier vereisten worden voldaan: een permanente bevolking, een afgebakend territorium, een overheid en de capaciteit om betrekkingen met andere staten aan te gaan.

Net zoals er geen minimumgrootte is waaraan een staat moet voldoen om als zodanig erkend te worden, is er ook geen minimum bevolkingsaantal. Wat in het geval van de klimaatvluchtelingen en overstromende eilandstaten evenwel relevant is, is of ze nog een staat zijn wanneer een groot deel van het eiland fysisch verdwenen is of een groot deel van de bevolking er niet meer ressorteert.

62. Alvorens in te gaan op de details, moeten twee zaken worden opgemerkt.

V. TÜRK, M.-A. OKIMBA, J. HOISAETER, A. MAYMAN, A. KLUG, M. AHOUNOU, A. PAINTER en C. Inder (eds.), *A compilation of Summary conclusions from UNHCR's expert meetings: Commemorating the Refugee and Statelessness Conventions 2010-2011*, Genève, UNHCR, 2012, 34, 42.

¹²² M. COGEN, *The comprehensive guide to international law*, Brugge, die Keure, 2008, 79.

¹²³ Art. 1 Montevideo Convention on the Rights and Duties of States van 26 december 1933 (hierna Montevideo-Conventionie van 1933).

Ten eerste hebben de Pacifische eilanden reeds een groot deel van hun bevolking zien emigreren. Deze evolutie, die de basisvereiste van een permanente bevolking doet wankelen, heeft echter hun status als staat als zodanig nog nooit in het gedrang gebracht¹²⁴. De vraag stelt zich of hetzelfde kan worden gezegd indien het gaat om een combinatie van het grondgebied dat verdwijnt en een bevolking die om die reden het land permanent uitvlucht.

Ten tweede is het zo dat de heersende algemene opvatting uitgaat van een continuïteit van een staat en haar internationale rechtspersoonlijkheid onder internationaal recht. Men kan er niet zomaar van uitgaan dat een staat bij verlies van haar territorium meteen ook haar status als staat verliest.

63. Op het eerste zicht lijkt het vrij eenvoudig om te stellen dat, indien de bevolking van een land *en masse* en op permanente wijze vlucht omwille van het feit dat het grondgebied van de staat onder water loopt en aldus verdwijnt, deze staat niet meer als juridische staat kan worden gekwalificeerd. In dit geval beschikt het land immers niet meer over twee van de basisvereisten voor het juridische bestaan van een staat, namelijk het hebben van een permanente bevolking en een afgebakend grondgebied. Volgens deze conclusie zouden de klimaatvluchtelingen in bovenstaand geval zich kunnen beroepen op de staatloosheid om een minimum aan rechten op te eisen.

Het is evenwel onvoorzichtig om te stellen dat het niet meer voldoen aan de voorwaarden om als staat erkend te worden, gelijk staat aan het niet meer bestaan van de staat op zich wanneer één of meer van de voorwaarden niet vervuld zijn¹²⁵. Deze veronderstelling zou een drogreden uitmaken: er moet een onderscheid worden gemaakt tussen de juridische vereisten voor de erkenning van een staat en het feitelijk bestaan van een staat. Een land dat gedurende een bepaalde periode niet over een uitvoerende macht beschikt en op dat moment dan ook geen betrekkingen kan aangaan met andere staten, zal gedurende die

¹²⁴ J. McADAM, *Climate Change, Forced Migration, and International Law*, New York, Oxford University Press, 2012, 131-132.

¹²⁵ J. McADAM, *Climate Change, Forced Migration, and International Law*, New York, Oxford University Press, 2012, 127.

periode haar status als staat niet verliezen. Op diezelfde wijze kunnen we er niet zomaar van uitgaan dat een staat zonder permanente bevolking en permanent grondgebied geen staat meer is. Een meer diepgaande analyse dringt zich op.

64. Binnen het relatief lage aantal ‘uitgestorven’ staten die zich sinds de creatie van het VN Handvest in 1945 hebben gemanifesteerd, is er geen enkel geval bekend waarbij het hele territorium verloren gaat of de hele bevolking het land permanent verlaat¹²⁶. *Grosso modo* zijn er vijf situaties waarin een staat vergaat: 1) een verbrokkeling waarbij één staat verbrokkelt in twee of meer nieuwe staten, zoals het de Sovjet-Unie en, meer recent, Soedan verging; 2) een fusie waarbij twee of meer staten samen één nieuwe staat vormen, zoals Tanzania dat is samengesteld uit Tanganyika en Zanzibar; 3) een annexatie waarbij een staat wordt gedwongen zich bij een andere staat te voegen zoals de Oostkantons die na de Eerste Wereldoorlog aan België werden toegevoegd; 4) een *debellatio* waarbij de staatsorganen niet meer functioneren ten gevolge van een gewapend conflict, wat volgens sommige auteurs gebeurde met het Derde Rijk aan het einde van de Tweede Wereldoorlog; en 5) een incorporatie wanneer een staat zich vrijwillig bij een andere staat voegt, zoals de Duitse Democratische Republiek zich op 3 oktober 1990 aansloot bij de Bondsrepubliek Duitsland¹²⁷.

Het gaat in elk geval telkens om staten die zich ofwel vrijwillig ofwel gedwongen aansluiten bij een andere staat of die ontbinden om in één of meer verschillende nieuwe staten te resulteren. Het juridisch verdwijnen van een staat gebeurde met andere woorden steeds in het licht van opvolging door één of meerdere andere staten. In het geval van de overstromende eilandstaten is evenwel geen opvolging voorzien. Dat er geen nieuwe staat in de plaats komt, is een ongekend fenomeen.

65. Wat het territorium als voorwaarde voor een staat betreft, bepaalt de Montevideo-conventie dat die vaststaande grenzen moet hebben.

¹²⁶ UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES (UNHCR), *Climate Change and Statelessness: an overview*, UNHCR to the 6th session of the Ad Hoc Working Group on Long-Term Cooperative Action under the UNFCCC, s.l., 2009, <http://www.refworld.org/docid/4a2d189d3.html>, 1.

¹²⁷ M. COGEN, *The comprehensive guide to international law*, Brugge, die Keure, 2008, 102-103.

Dat bepaalde grenzen betwist worden, betekent op zich niet dat er geen afgebakend territorium is in hoofde van die ene staat¹²⁸. Het heeft enkel die bijkomende complicatie dat ook een andere staat zich heerser waant van dat bepaald stuk grond. In het geval van de eilandstaten is er geen sprake van een andere staat die een bepaald gebied opeist: de grenzen worden niet betwist. Wel is het zo dat de grenzen ten gevolge van de stijging van de zeespiegel dynamisch zijn geworden en dus verschuiven richting binnenland. Bij gebrek aan precedentes binnen het internationaal recht is niet duidelijk of deze veranderlijkheid van de grenzen al dan niet als een afgebakend territorium kan worden gezien. Een abstracte interpretatie van het woord 'afbakening' zou doelen op de algemene erkenning van een bepaald gebied als het territorium van die bepaalde staat, terwijl een concrete interpretatie een letterlijke afbakening zou uitmaken. In het eerste geval zouden eilandstaten nog steeds geacht worden een afgebakend territorium te hebben, in het tweede geval eerder niet.

Zeker is wel dat wanneer het hele territorium van een staat op permanente wijze verdwijnt, er onmogelijk nog een permanente bevolking kan bestaan of een overheid die haar controleert¹²⁹. Hoewel er tot op heden nog geen enkel eiland volledig overstroomd is, zou het erg onverstandig zijn te wachten tot dit gebeurt om actie te ondernemen. De kans dat laaggelegen eilanden onbewoonbaar worden lang voor ze volledig overstromen, is groot¹³⁰. De kans dat de bevolking wegtrekt nog voor de eilanden volledig overstromen, is groter. Een bevolking is namelijk afhankelijk van zaken als drinkbaar water en voedselvoorzieningen voor haar bestaan. Die voedselvoorziening hangt dan weer af van oogsten die op hun beurt grote invloed kunnen ondervinden van waterovervloed die de bodems te zout en aldus onproductief maakt. De hele landbouw gaat er op deze manier beetje bij beetje onderdoor.

¹²⁸ M. COGEN, *The comprehensive guide to international law*, Brugge, die Keure, 2008, 79.

¹²⁹ UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES (UNHCR), *Climate Change and Statelessness: an overview*, UNHCR to the 6th session of the Ad Hoc Working Group on Long-Term Cooperative Action under the UNFCCC, s.l., 2009, <http://www.refworld.org/docid/4a2d189d3.html>, 2.

¹³⁰ UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES (UNHCR), *Climate Change and Statelessness: an overview*, UNHCR to the 6th session of the Ad Hoc Working Group on Long-Term Cooperative Action under the UNFCCC, s.l., 2009, <http://www.refworld.org/docid/4a2d189d3.html>, 1.

In 2011 riep Tuvalu al eens de noodtoestand uit omwille van een ernstig watertekort tijdens een regenloos regenseizoen¹³¹.

66. Zoals eerder vermeld, zijn nog geen gevallen bekend waarin een volledige bevolking permanent verhuist of het totale grondgebied verdwijnt¹³², bijvoorbeeld door overstroming. Het valt dan ook niet te voorspellen welke gevolgen deze feiten met zich mee zullen brengen. Wel kunnen hypothesen gemaakt worden. Indien de internationale gemeenschap beslist dat een staat bij permanent verdwijnen van het grondgebied en de bevolking niet meer als een staat kan worden aanzien, worden de inwoners per definitie staatloos. Ze kunnen in dit geval beroep doen op het VN Verdrag betreffende de Status van Staatlozen (zie *infra*). Indien de internationale gemeenschap beslist dat in dergelijke gevallen de getroffen staten nog steeds als staten moeten worden beschouwd, zijn haar onderdanen niet staatloos. Toch bevinden de inwoners/vluchtelingen zich in een gelijkaardige situatie als wanneer ze als staatloos zouden worden erkend. Er ontstaat in dit geval namelijk een *de facto* staatloosheid.

De *de facto* staatloosheid werd op de expertenvergadering van mei 2010 omtrent 'Het concept van staatloze personen onder internationaal recht' omschreven als "de staat van personen die buiten het land waarvan ze de nationaliteit hebben, zich niet kunnen of niet willen, met gegronde redenen, behelpen met de bescherming van dat land"¹³³. Voor de personen die onder deze *de facto* staatloosheid vallen, bestaat geen specifiek regime. Zij kunnen zich enkel op de internationale mensenrechten en enkele niet-bindende aanbevelingen beroepen, zoals de *Recommendation on the Nationality of Children* die in 2009 door de Raad van Europa werd aangenomen¹³⁴. In deze laatste wordt onder meer gesteld dat de *de facto* staatloze kinderen zoveel mogelijk als *de iure* staatloze kinderen

¹³¹ THE SYDNEY MORNING HERALD, X, 'Australia helps as Tuvalu runs dry', 7 oktober 2011.

¹³² UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES (UNHCR), *Climate Change and Statelessness: an overview*, UNHCR to the 6th session of the Ad Hoc Working Group on Long-Term Cooperative Action under the UNFCCC, s.l., 2009, <http://www.refworld.org/docid/4a2d189d3.html>, 2.

¹³³ V. TÜRK, M.-A. OKIMBA, J. HOISAETER, A. MAYMAN, A. KLUG, M. AHOUNOU, A. PAINTER en C. INDER (eds.), *A compilation of Summary conclusions from UNHCR's expert meetings: Commemorating the Refugee and Statelessness Conventions 2010-2011*, Genève, UNHCR, 2012, 18.

¹³⁴ Aanbeveling van het Comité van Ministers en de Raad van Europa CM/Rec(2009)13, 9 december 2009 omtrent de Nationaliteit van Kinderen op de 1073^e vergadering van de afgevaardigden van de ministers.

moeten worden aanzien. Een gelijkaardige behandeling van de *de facto* staatlozen ten gevolge van klimaatverandering lijkt wenselijk. Immers, de staatloosheid van een individu is een feit. Erkenning van de staatloosheid van een individu is niet meer dan een declaratoire handeling ten aanzien van dat feit.

67. Aangezien de *de facto* staatloosheid in het geval van bepaalde klimaatvluchtelingen voorzienbaar is, lijkt het verstandig preventief actie te ondernemen. De VN Hoge Commissaris voor de Vluchtelingen raadt in dit verband aan om in het VN Klimaatverdrag op te nemen dat een externe verplaatsing onvermijdelijk is en dat staatloosheid kan optreden als gevolg van de klimaatverandering. De laaggelegen eilandstaten in het bijzonder lopen hiertoe een groot risico¹³⁵.

b) Rechten verbonden aan staatloosheid of apatridie

68. Wanneer een staat niet meer bestaat, wordt haar bevolking staatloos, of apatride¹³⁶.

Artikel 15 van de Universele Verklaring voor de Rechten van de Mens stelt dat eenieder recht heeft op een nationaliteit hoewel hieraan geen rechtstreekse verplichting voor staten is verbonden. Om aan dit gebrek tegemoet te komen, werd in 1954 het VN Verdrag betreffende de status van staatlozen¹³⁷ opgericht, gevolgd door de Conventie van 1961 omtrent de reductie van staatloosheid. Dit laatste bevat onder meer de bepaling dat een staat op wiens grondgebied een persoon wordt geboren die, zonder de toekenning van de status van onderdaan van het land waar het is geboren, apatride zou zijn, hem of haar die status moet toekennen¹³⁸. Geen van beide verdragen voorziet echter de hypothese van een letterlijke, fysische staatloosheid.

¹³⁵ UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES (UNHCR), *Climate Change and Statelessness: an overview*, UNHCR to the 6th session of the Ad Hoc Working Group on Long-Term Cooperative Action under the UNFCCC, onuitg., 2009, <http://www.refworld.org/docid/4a2d189d3.html>, 3.

¹³⁶ UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES (UNHCR), *Climate Change and Statelessness: an overview*, UNHCR to the 6th session of the Ad Hoc Working Group on Long-Term Cooperative Action under the UNFCCC, onuitg., 2009, <http://www.refworld.org/docid/4a2d189d3.html>, 1.

¹³⁷ Convention relating to the Status of Stateless Persons van 28 september 1954 (hierna: VN Verdrag betreffende de Status van Staatlozen van 1954), *United Nations Treaty Series*, vol. 360, 117.

¹³⁸ Art. 1 Convention on the Reduction of Statelessness van 30 augustus 1961 (hierna: VN Verdrag betreffende de Reductie van Staatloosheid van 1961), *United Nations Treaty Series*, vol. 989, 175.

Artikel 1 van het VN Verdrag betreffende de Status van Staatlozen definieert een staatloze persoon als “een persoon die door geen enkele staat, krachtens diens wetgeving, als onderdaan wordt beschouwd”¹³⁹. Het VN-verdrag voorziet ten aanzien van apatriden in non-discriminatie¹⁴⁰, vrijheid van religie¹⁴¹, auteurs- en industriële eigendomsrechten¹⁴², vrijheid van vereniging¹⁴³, toegang tot rechtbanken¹⁴⁴, een minstens gelijke behandeling als de eigen onderdanen omtrent toegang tot de arbeidsmarkt¹⁴⁵ en huisvesting¹⁴⁶, een gelijke behandeling aan die van de eigen onderdanen in geval van nationaal voedseltekort¹⁴⁷, op vlak van staatsonderwijs¹⁴⁸ en arbeidswetgeving en sociale zekerheid¹⁴⁹. De apatriden krijgen vrijheid van beweging in de gaststaat¹⁵⁰ en hebben recht op identiteitsformulieren¹⁵¹. De fiscale wetgeving moet op hen op dezelfde wijze worden toegepast als op eigen onderdanen in dezelfde omstandigheden¹⁵².

Essentieel is artikel 31 dat een uitwijzing op grond van nationale veiligheid of publieke orde verbiedt, tenzij op grond van een rechterlijke beslissing na een eerlijk proces. Ten laatste moet de gaststaat de naturalisatieprocedures voor staatlozen vergemakkelijken¹⁵³.

69. Volgens KÄLIN voorziet de wetgeving die zich richt op staatlozen evenwel niet in voldoende bescherming om aan de specifieke noden van deze groep tegemoet te komen¹⁵⁴. Dat staatlozen zich op het VN Verdrag betreffende de Status van Staatlozen kunnen

¹³⁹ Art. 1 VN Verdrag betreffende de Status van Staatlozen van 1954.

¹⁴⁰ Art. 3 VN Verdrag betreffende de Status van Staatlozen van 1954.

¹⁴¹ Art. 4 VN Verdrag betreffende de Status van Staatlozen van 1954.

¹⁴² Art. 14 VN Verdrag betreffende de Status van Staatlozen van 1954.

¹⁴³ Art. 15 VN Verdrag betreffende de Status van Staatlozen van 1954.

¹⁴⁴ Art. 16 VN Verdrag betreffende de Status van Staatlozen van 1954.

¹⁴⁵ Art. 17-19 VN Verdrag betreffende de Status van Staatlozen van 1954.

¹⁴⁶ Art. 21 VN Verdrag betreffende de Status van Staatlozen van 1954.

¹⁴⁷ Art. 20 VN Verdrag betreffende de Status van Staatlozen van 1954.

¹⁴⁸ Art. 22 VN Verdrag betreffende de Status van Staatlozen van 1954.

¹⁴⁹ Art. 24 VN Verdrag betreffende de Status van Staatlozen van 1954.

¹⁵⁰ Art. 26 VN Verdrag betreffende de Status van Staatlozen van 1954.

¹⁵¹ Art. 28 VN Verdrag betreffende de Status van Staatlozen van 1954.

¹⁵² Art. 29 VN Verdrag betreffende de Status van Staatlozen van 1954.

¹⁵³ Art. 32 VN Verdrag betreffende de Status van Staatlozen van 1954.

¹⁵⁴ KÄLIN, W., *The Climate-Change Displacement Nexus*, Toespraak op het ECOSOC panel on Disaster Risk Reduction and Preparedness: Addressing the Humanitarian Consequences of Natural Disasters, s.l., 16 juli 2008.

beroepen, brengt hen niet in een luxepositie, integendeel. Het verdrag brengt rechten met zich mee waarop ze, indien ze niet onder het verdrag ressorteren, geen toepassing van zouden kunnen maken maar een erkenning als onderdaan door een staat biedt nog steeds de hoogste garantie op een leven in welzijn. Om die reden werd dan ook het VN Verdrag omtrent de Reductie van Staatloosheid in het leven geroepen: het algemene doel moet zijn om het aantal staatlozen ten alle tijde te beperken.

Landen worden er in de Conventie dan wel toe aangezet om personen de nationaliteit van hun staat toe te kennen, ze mogen dit doen onder hun eigen voorwaarden¹⁵⁵. Eén van de voorwaarden die staten facultatief aan de erkenning mogen verbinden, is de eis dat de aanvrager in kwestie altijd al staatloos is geweest¹⁵⁶. In de landen die deze vereiste opnemen, maken enkel kinderen die geboren worden ná het verdwijnen van de staat (waar opnieuw de discussie tussen een *de iure* en *de facto* staatloosheid kan worden gevoerd) kans op een erkenning als onderdaan van die lidstaat.

c) Conclusie

70. Er valt momenteel nog niet te voorspellen of de inwoners van de overstromende eilandstaten als apatride zullen worden erkend door de internationale gemeenschap wanneer niet meer voldaan is aan de vereisten van een permanente bevolking en/of een afgebakend grondgebied. Indien ze wel als staatloos worden gekwalificeerd, kunnen deze apatride klimaatvluchtelingen zich op het grondgebied van de partijen van het Verdrag betreffende de Status van Staatlozen op de regels in dit verdrag beroepen en de daarin voorziene rechten opeisen. De vraag stelt zich of deze voldoende zullen zijn. In elk geval moet het einddoel van de internationale gemeenschap zijn dat elke persoon een nationaliteit heeft. De toepassing van het VN Verdrag betreffende de Status van Staatlozen mag daarbij enkel als een noodzakelijke tussenstap worden gezien.

¹⁵⁵ Art. 1, laatste lid VN Verdrag betreffende de Reductie van Staatloosheid van 1961.

¹⁵⁶ Art. 1, 2. (d) VN Verdrag betreffende de Reductie van Staatloosheid van 1961.

5. Link met internationale mensenrechten

“On s’est si bien accoutumé à ne plus prononcer ce mot ‘liberté’ sans se ressouvenir de toutes les difficultés qui marchent à sa suite, qu’on ne s’entend presque plus à présent quand on demande si l’homme est libre.”¹⁵⁷

71. De gevolgen van de klimaatverandering bedreigen verschillende fundamentele mensenrechten. Het gaat onder meer om het recht op leven, het recht op voeding, het recht op drinkbaar water, het recht op de hoogst beschikbare gezondheidsstandaard, het recht op degelijke huisvesting, het recht om deel te nemen aan het culturele leven van een gemeenschap, het recht op basismiddelen en in extreme gevallen het recht op zelfbeschikking¹⁵⁸.

72. Met betrekking tot het vluchtelingenrecht bevatten de mensenrechten in hoofdzaak drie componenten. Een eerste component is de juridische basis waarop de partijen zich kunnen beroepen. Vervolgens is er de actieve component die aan een staat een set van minimumregels oplegt met betrekking tot de behandeling van de personen die onder haar rechtsmacht residueren. De tegenhanger is de passieve component, meer bepaald de minimumstandaard van de behandeling waarop de rechtsonderhorige recht heeft, zowel in het land van oorsprong als het gastland¹⁵⁹.

De inhoud van het VN Vluchtelingenverdrag uit 1951 is complementair met deze regels maar slechts enkele monden uit in een verplichting tot ‘*non-refoulement*’¹⁶⁰. Het *non-refoulement*-beginsel betekent dat men een slachtoffer van een mensenrechtenschending niet mag overleveren aan de dader van die schending¹⁶¹. Binnen het vluchtelingenrecht is deze regel

¹⁵⁷ VOLTAIRE.

¹⁵⁸ UNITED NATIONS HUMAN RIGHTS COUNCIL, *Annual Report of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights on the relationship between climate change and human rights – Annex A/HRC/10/61*, s.l., 2009, <http://www.refworld.org/docid/498811532.html>, 31-32.

¹⁵⁹ J. MCADAM, *Climate Change, Forced Migration, and International Law*, New York, Oxford University Press, 2012, 52.

¹⁶⁰ V. TÜRK, M.-A. OKIMBA, J. HOISAETER, A. MAYMAN, A. KLUG, M. AHOUNOU, A. PAINTER en C. INDER (eds.), *A compilation of Summary conclusions from UNHCR’s expert meetings: Commemorating the Refugee and Statelessness Conventions 2010-2011*, Genève, UNHCR, 2012, 38

¹⁶¹ Art. 33 VN Vluchtelingenverdrag van 1951.

van toepassing op het recht op leven en het verbod op een onmenselijke of vernederende behandeling. Concreet betekent dit voor klimaatvluchtelingen dat ze bij het reëel risico op een schending van het recht op leven of op het verbod van onmenselijke of vernederende behandeling in hun land van oorsprong door het gastland niet mogen worden teruggestuurd naar dat land van oorsprong. Het principe van de *non-refoulement* wordt door de VN-delegaties op de samenkomst in Bellagio aanzien als een beginsel van internationaal gewoonterecht: zelfs al is het nergens neergeschreven, het wordt door de internationale gemeenschap erkend en toegepast¹⁶².

Over het algemeen is het echter slechts uitzonderlijk dat men succesvol beroep kan doen op dit principe¹⁶³. Met uitzondering van de absolute rechten waaraan in geen geval afbreuk kan worden gedaan, waaronder het recht op leven en het verbod op een onmenselijke of vernederende behandeling, moet men namelijk steeds een afweging maken tussen de belangen van het individu en de belangen van de staat.

73. Het valt af te wachten of de gevolgen van de klimaatverandering toepassing zullen vinden binnen het kader van het recht op leven of het verbod op een onmenselijke of vernederende behandeling. Hieronder wordt meer in detail uiteengezet welke plaats het recht op leven en het verbod op een onmenselijke of vernederende behandeling krijgen binnen de context van de klimaatvluchtelingen. Natuurlijk zal de situatie niet bij elke klimaatvluchteling van die extreme aard zijn dat ze potentieel het leven bedreigt of een onmenselijke behandeling inhoudt. Bij dit onderdeel wordt enkel bestudeerd op welke rechtsregels de klimaatvluchtelingen die zich wél in deze situatie bevinden, zich kunnen beroepen. Men dient deze hypothese dan ook in het achterhoofd te houden bij het lezen van dit onderdeel.

¹⁶² V. TÜRK, M.-A. OKIMBA, J. HOISAETER, A. MAYMAN, A. KLUG, M. AHOUNOU, A. PAINTER en C. INDER (eds.), *A compilation of Summary conclusions from UNHCR's expert meetings: Commemorating the Refugee and Statelessness Conventions 2010-2011*, Genève, UNHCR, 2012, 38.

¹⁶³ J. MCADAM, *Climate Change, Forced Migration, and International Law*, New York, Oxford University Press, 2012, 53.

a) *Het recht op leven (art. 2 EVRM, art. 3 UVRM, art. 6 ICCPR)*

74. Het recht op leven omvat een positieve verplichting voor staten om maatregelen te nemen ter bescherming van het leven van de personen die zich onder haar rechtsmacht bevinden.

Mensenrechten houden voor staten dus niet enkel de verplichting in zich te onthouden van handelingen die de mensenrechten kunnen schenden maar ook om gepaste maatregelen te nemen die voorkomen dat andere individuen of gebeurtenissen een inbreuk maken op de mensenrechten.

Hoewel men dit letterlijk kan interpreteren en eruit kan afleiden dat staten een verplichting hebben jegens hun bevolking omtrent bescherming tegen de impact van natuurrampen en andere natuurlijke gebeurtenissen, gaat het meer om een principe van '*due diligence*', een gepaste zorgvuldigheid in het licht van de heersende omstandigheden¹⁶⁴. Specifiek met betrekking tot natuurrampen en een trage achteruitgang van het milieu, is het niet altijd eenvoudig om van staten te eisen dat ze preventieve maatregelen nemen om verdere achteruitgang te voorkomen. De meeste gevolgen van de klimaatverandering zijn immers niet meer terug te draaien. Bovendien zijn vermoedelijk nog niet alle gevolgen van de klimaatverandering gekend. Wetenschappers staan voor een volledig nieuwe klimaatdynamiek waarbij ze volgens hun huidige kennis niet kunnen bepalen welke broeikasgasuitstoot welke gevolgen met zich heeft meegebracht (zie *supra*). De klimaatverandering zoals die zich in de voorbije twintig jaar heeft gemanifesteerd, is misschien enkel het gevolg van de uitstoot van broeikasgassen in de jaren '70 en '80 in het westen. Nieuwe uitstoten van de voorbije decennia in nieuw opkomende economieën zoals de BRIC-landen (Brazilië, Rusland, India en China) zijn misschien helemaal nog niet in de fase waarin de gevolgen voor het klimaat zich op zichtbare wijze verwezenlijken.

Preventieve maatregelen vanwege de overheid zouden eerder waarschuwings- en evacuatiemechanismen inhouden, op voorwaarde dat de staat in kwestie hiervoor de nodige middelen heeft. De landen in de Andes bijvoorbeeld hebben bijzonder weinig

¹⁶⁴ A. EPINEY, "'Environmental Refugees': aspects of international state responsibility" in E. PIGUET, A. PÉCOUD en P. DE GUCHTENEIRE (eds.), *Migration and Climate Change*, New York, Cambridge University Press, 2011, 396.

waarschuwingssystemen voor natuurrampen en meteorologische abnormaliteiten, hoewel deze regio met haar hoge bergen, gletsjers, oerwouden, laagvlakten en moerassen heel kwetsbaar is voor de negatieve gevolgen van natuurlijke gebeurtenissen¹⁶⁵.

75. Hoewel ze hier de plicht toe heeft, is het voor een staat niet evident haar bevolking helemaal weerbaar te maken tegen alle mogelijke mensenrechtenschendingen. Onderstaande rechtspraak toont aan hoe de interpretatie van de verplichting tot het nemen van preventieve maatregelen voor het beschermen van haar rechtsonderhorigen tegen mensenrechtenschendingen sterk afhankelijk is van de specifieke omstandigheden van een zaak.

D. is een drugskoerier uit Saint Kitts die, na besmet te worden door HIV, een gevangenisstraf moest uitzitten in het Verenigd Koninkrijk alwaar hij medicatie kreeg voor zijn terminale ziekte. D. verbleef illegaal in het Verenigd Koninkrijk en zou na het uitzitten van zijn straf worden uitgewezen naar Saint Kitts. De man diende echter een klacht in op grond van schending van artikel 2 (en artikel 3, zie *infra*) EVRM¹⁶⁶. Hij stelde dat de Britse overheid, door hem terug te sturen naar een land waar noodzakelijke medicatie en verzorging voor zijn ziekte onbestaande of onbetaalbaar zijn, een schending uitmaken van het recht op leven dat voor de overheid een positieve plicht tot bescherming inhoudt.

Het EHRM oordeelde dat er geen sprake was van een schending van het recht op leven. Ze stelde dat artikel 2 EVRM geen bescherming biedt voor het dalen van de levensverwachting¹⁶⁷. Naar analogie met deze uitspraak lijkt het weinig waarschijnlijk dat een klimaatvluchteling het land waar hij asiel aanvraagt en dat hem terug wil uitwijzen naar zijn land van oorsprong kan aanklagen voor een schending van zijn recht op leven omwille van het feit dat bij uitwijzing zijn levensverwachting zal dalen. Het IPCC erkent namelijk dat de klimaatverandering vermoedelijk de gezondheidstoestand van miljoenen zal aantasten,

¹⁶⁵ K. EATON, "The Northern Andes" in D. MORAN (ed.), *Climate Change and National Security: a Country-level Analysis*, Washington, Georgetown University Press, 2011, 249.

¹⁶⁶ EHRM, *D. v. United Kingdom*, 1997.

¹⁶⁷ J. VANDE LANOTTE en Y. HAECK, (eds.), *Handboek EVRM – Deel 2 Artikelsgewijze commentaar*, Volume I, Antwerpen, Intersentia, 2004, 59.

door onder meer waterschaarste, ondervoeding en epidemieën ten gevolge van de verhoogde algemene temperatuur.

76. Het IGH oordeelde dat het realiseren van bepaalde mensenrechten sterk afhankelijk is van de kwaliteit van de omgeving. Toch bestaat er in het internationaal recht vooralsnog geen individueel of collectief recht op een gezonde leefomgeving¹⁶⁸. Anderzijds neemt men wel aan dat de verplichting tot het beschermen van het leven, een verplichting tot het beschermen tegen milieuschade kan inhouden¹⁶⁹. In de zaak *Budayeva* tegen Rusland bijvoorbeeld achtte het EHRM Rusland aansprakelijk voor het niet beschermen van het recht op leven van de bevolking in het kader van een modderstroom waarvan het risico dagen op voorhand gekend was¹⁷⁰. Uit deze uitspraak valt te concluderen dat een staat de plicht heeft haar bevolking te beschermen tegen natuurrampen waarvan het risico gekend is.

77. Van belang is ook het standpunt dat het VN Mensenrechtencomité innam ten aanzien van de bedreiging van het leven door het gebruik van nucleaire wapens. Nucleaire wapens kunnen zowel directe als indirecte schade veroorzaken en worden als levensbedreigend beschouwd. McADAM analyseerde hoe het VN Mensenrechtencomité reageerde op individuele klachten omtrent het recht op leven in de relatie met nucleaire wapens en kwam tot de conclusie dat milieuverontreiniging, waarvan de lange termijneffecten op de gezondheid zijn bewezen, een voldoende dreiging van het leven kan uitmaken. Er moet evenwel voldoende bewijs zijn dat schadelijke hoeveelheden zijn bereikt of de menselijke omgeving zullen bereiken¹⁷¹.

In bestaande rechtspraak omtrent het recht op leven inzake het potentieel gebruik van nucleaire wapens¹⁷², stelde het VN Mensenrechtencomité dat een persoon, om als

¹⁶⁸ J. McADAM, *Climate Change, Forced Migration, and International Law*, New York, Oxford University Press, 2012, 59.

¹⁶⁹ EHRM, *Öneryildiz v. Turkey*, 2005, § 71-72.

¹⁷⁰ EHRM, *Budayeva v. Russia*, 2008.

¹⁷¹ J. McADAM, *Climate Change, Forced Migration, and International Law*, New York, Oxford University Press, 2012, 57.

¹⁷² United Nations Human Rights Committee, *Aalbersberg v. The Netherlands*, Communication No 1440/2005 (12 juli 2006), *UN Doc CCPR/C/87/D/1440/2005* (2006), § 6.3.

slachtoffer van een schending van artikel 6 ICCPR¹⁷³ te worden beschouwd, moet aantonen dat een daad of handeling door een staat reeds een negatieve impact heeft gehad op dit recht, of dat een dergelijk effect dreigt. Het Comité maakt met andere woorden een onderscheid tussen de potentiële dreiging, de dreiging en de daad zelf.

Met betrekking tot nucleaire wapens kan het bestaan ervan enkel gezien worden als een potentiële dreiging gezien het bestaan op zich geen directe risico's met zich meebrengt. Het VN Mensenrechtencomité weigert dan ook de ontvankelijkheid van een eis op basis van de potentiële dreiging van het recht op leven door de pure existentie van nucleaire wapens, ondanks de erkenning van de zeer ernstige dreiging die er eigen aan is. In het kader van de trage achteruitgang van het milieu en naar analogie met bovenstaande uitspraak, zal het ervan afhangen of dit als een potentiële dreiging dan wel als een dreiging *in se* wordt aanzien om een schending van het recht op leven hard te maken.

Een zeldzame zaak waarin het VN Mensenrechtencomité anders oordeelde (hoewel de zaak uiteindelijk als niet-ontvankelijk werd beschouwd wegens het niet uitputten van alle nationale rechtsmiddelen), betrof een casus waarin een staat nucleair afval dumpte. Voor het VN Mensenrechtencomité gaf dit aanleiding tot ernstige bezorgdheid omtrent de verplichting voor staten om het recht op leven te beschermen¹⁷⁴.

78. De Europese Commissie voor de Rechten van de Mens¹⁷⁵ vereist de nabijheid en directheid van een dreiging. In een beslissing van 1998 eiste de Commissie dat de eisers op een verdedigbare en gedetailleerde wijze aantoonde dat de graad van waarschijnlijkheid van de potentiële schade die hen rechtstreeks zou raken, dermate hoog is dat ze als een

¹⁷³ International Covenant on Civil and Political Rights van 16 december 1966, *United Nations Treaty Series*, vol. 999, 171 (hierna: ICCPR).

¹⁷⁴ United Nations Human Rights Committee, *E.H.P. v. Canada*, Communication No 67/1980 (27 oktober 1982), *UN Doc CCPR/C/OP/1* (1984) 20.

¹⁷⁵ Niet te verwarren met het Europese Hof voor de Rechten van de Mens. De Europese Commissie voor de Rechten van de Mens was een bijzonder tribunaal dat, net zoals het Hof, werd gecreëerd door de Raad van Europa. Het functioneerde in de periode dat individuen geen rechtstreekse toegang hadden tot het Europese Hof voor de Rechten van de Mens, namelijk tussen het ontstaan in 1959 tot Protocol nr. 11 in 1998. Individuele aanklagers moesten in die periode hun zaak indienen bij de Commissie. Indien de Commissie van oordeel was dat de zaak voldoende gegrond was, zou ze die zelf in naam van het individu voor het Europese Hof brengen.

schending kan worden beschouwd. Een toekomstig risico wordt niet als voldoende aanzien¹⁷⁶. In een zaak betreffende nucleaire testen van Frankrijk in het Pacifisch gebied oordeelde de Europese Commissie voor de Rechten van de Mens dat deze testen op zich geen rechtstreekse dreiging inhouden voor een schending van het recht op leven, het recht op een privéleven en het recht op eigendom¹⁷⁷.

79. Ook de gevolgen van de klimaatverandering kunnen op directe en indirecte wijze een bedreiging van het leven van de mens uitmaken: men kan rechtstreeks getroffen worden door een ramp die door de klimaatverandering is veroorzaakt of in kracht is toegenomen maar men kan ook het slachtoffer zijn van ondervoeding ten gevolge van slechte oogsten die op hun beurt worden veroorzaakt door de verandering van het klimaat, net zoals een kernbom bij de ontploffing slachtoffers kan veroorzaken en achteraf jarenlang mensen vergiftigen door het vrijgekomen radioactief materiaal. Redelijkerwijze kan verwacht worden dat de rechtspraak met betrekking tot de klimaatvluchtelingen die de bescherming van hun recht op leven betwisten, op eenzelfde wijze als ten aanzien van nucleair materiaal zal geargumenteed zijn. De schaal waarbinnen de gevolgen van de klimaatverandering het ergste zullen zijn, is namelijk onzeker en de situatie omtrent menselijke aanpassing en weerstand evolueert continu.

De bewijsstandaard uit het huidige vluchtelingenrecht kan echter een oplossing bieden. Het UNHCR Handboek voor Vluchtelingen bepaalt namelijk dat *'In general, the applicant's fear should be considered well-founded if he can establish, to a reasonable degree, that his continued stay in his country of origin has become intolerable to him for the reasons stated in the definition, or would for the same reasons be intolerable if he returned here'*¹⁷⁸. In twee zaken uit 1987¹⁷⁹ en 1989¹⁸⁰ oordeelden respectievelijk zowel het Amerikaanse *Supreme*

¹⁷⁶ ECRM, *Gounardis and others v. Greece*, 1998.

¹⁷⁷ ECRM, *Tauira and others v. France*, 1995.

¹⁷⁸ UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES (UNHCR), *Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees*, Genève, UNHCR, 1992, § 42.

¹⁷⁹ U.S. Supreme Court 9 maart 1987, nr. 85-782, *Immigration and Naturalization Service/Cardoza-Fonseca*, § 431.

¹⁸⁰ High Court of Australia 9 december 1989, 169 CLR 379, *Chan/Minister for Immigration and Ethnic Affairs*, § 12.

Court en het Australische *High Court* op basis van bovenstaande paragraaf dat een vijftig procent kans op schade als een voldoende gegronde vrees voor vervolging kan worden beschouwd.

80. Toepassing van bovenstaande rechtspraak en rechtsleer zou er voor de klimaatvluchtelingen concreet op neerkomen dat zij, om een schending van het recht op leven te bewijzen, moeten aantonen dat de klimaatverandering schadelijke proporties heeft aangenomen of dat voldoende schadelijke proporties de menselijke omgevingen zullen bereiken en dat de vrees die zij hebben dat dit zal gebeuren een vijftig procent kans van waarschijnlijkheid telt.

b) *Het verbod op foltering, onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing (art. 3 EVRM, art. 5 UVRM, art. 7 ICCPR)*

81. In zowat alle bestaande mensenrechtenverdragen is een verbod op foltering of onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing opgenomen als een absoluut recht: er kan onder geen enkele omstandigheid afbreuk aan worden gedaan. Meer en meer wordt artikel 3 EVRM ingeroepen in het kader van uitzettings- en uitleveringszaken waarbij men vreest voor toekomstige schendingen. Om deze vrees te staven, zijn ernstige bewijsmiddelen nodig om aan te geven dat men bij terugkeer naar het land van oorsprong een ernstig en reëel risico loopt op foltering, een onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing. De bewijslast ligt bij de klager.

82. In dit onderdeel wordt onderzocht of de situatie van klimaatvluchtelingen grond kan bieden voor een schending van artikel 3 EVRM. Is het redelijk om van een kustbewoner, wiens eigendom onbewoonbaar wordt door de stijgende zeespiegel, te eisen dat hij vlucht naar het binnenland waarvan het *'extremely likely'* is dat ook dit binnenland binnen een relatief korte periode onbewoonbaar zal worden? Maakt de beslissing hiertoe, in gang gezet door de weigering van een erkenning als vluchteling, een onmenselijke behandeling uit in hoofde van de klimaatvluchteling?

83. Een onmenselijke behandeling moet een minimumniveau van ernst en effectieve lichamelijke schade of intens psychisch of mentaal lijden omvatten¹⁸¹. In elk geval moet steeds rekening worden gehouden met alle omstandigheden van de zaak, zoals de duur van de behandeling, de fysieke en mentale effecten en, in sommige gevallen, het geslacht, de leeftijd en de gezondheidstoestand van het slachtoffer¹⁸². In het geval van de klimaatvluchtelingen zijn de fysieke en mentale effecten allerm minst te onderschatten. Ook de duur van de ‘behandeling’ zou zwaar kunnen doorwegen gezien men op dit moment niet in staat is de gevolgen van de klimaatverandering om te keren.

84. Tot nu toe is er slechts één persoon die de niet-erkenning als (klimaat)vluchteling voor een rechtbank heeft gebracht (zie inleiding). Twee zaken die voor het EHRM werden gevoerd, kunnen een voor de klimaatvluchtelingen voordelig precedent vormen: de hierboven besproken ‘D. v. United Kingdom’¹⁸³ en de daarop verderbouwende zaak ‘N. v. United Kingdom’¹⁸⁴.

Beide zaken betroffen een niet-onderdaan die in het Verenigd Koninkrijk een gevangenisstraf uitzat en ter plaatse verzorging en medicatie kreeg voor een levensbedreigende ziekte. Bij het beëindigen van hun straf beoogde het Verenigd Koninkrijk respectievelijk D. en N. terug naar hun land van oorsprong te sturen, beide ontwikkelingslanden. De twee ex-gedetineerden vochten deze beslissing aan op grond van, onder meer, artikel 3 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens dat een onmenselijke behandeling verbiedt. De eisers stelden dat ze bij terugkeer geen toegang meer zouden hebben tot evenwaardige verzorging en dat de verplichte terugkeer dan ook een vorm van onmenselijke behandeling zou uitmaken. D. kreeg uitzonderlijk gelijk van het Hof omdat zijn dodelijke ziekte reeds in een ver gevorderd stadium zat in combinatie met het feit dat hij in zijn thuisland geen sociaal netwerk meer had dat hem zou kunnen opvangen of verzorgen. Bij N. oordeelde het Hof negatief omdat N. nog niet in een

¹⁸¹ EHRM, *Pretty v. United Kingdom*, 1996, § 52; EHRM, *Ireland v. UK*, 1978, § 167.

¹⁸² EHRM, *N. v. United Kingdom* 2002, § 29.

¹⁸³ EHRM, *D. v. United Kingdom*, 1997.

¹⁸⁴ EHRM, *N. v. United Kingdom*, 2002.

uitzichtloze fase van haar ziekte was beland en bovendien nog op hulp en steun van haar familie kon rekenen.

Met betrekking tot de klimaatvluchtelingen zou deze rechtspraak soelaas kunnen bieden. Immers, om onder de voorwaarden van een onmenselijke behandeling te vallen, moet er vooreerst een minimum aan lijden bepaald worden. Van secundair belang is of de onmenselijke behandeling met opzet werd gecreëerd¹⁸⁵. De situatie van een klimaatvluchteling kan als even uitzichtloos als die van D. worden beschouwd gezien de noodzakelijke maatregelen om aan de situatie een einde te maken of het lijden sterk te reduceren, niet aanwezig zijn in het land van oorsprong. De vereiste van opzet vindt hier ook toepassing gezien de uitwijzing een bewuste keuze uitmaakt die alle omstandigheden van de aanvrager in acht neemt.

85. De vraag die zich in feite stelt, is of slechte socio-economische omstandigheden in het land van oorsprong op zichzelf als een onmenselijke of vernederende behandeling kunnen worden gekwalificeerd. LORD JUSTICE LAWS van het Engelse Hof van Beroep verklaart in de zaak van N.: *“I would hold that the application of Article 3 [ECHR] [...] is only justified where the humanitarian appeal of the case is so powerful that it could not in reason be resisted by the authorities of a civilised state. That does not, I acknowledge, amount to a sharp legal test... an Article 3 case of this kind must be based on facts which are not only exceptional, but extreme; extreme, that is, judged in the context of cases all or many of which demand one’s sympathy on pressing grounds”*¹⁸⁶. LORD JUSTICE LAWS gaat in deze uitspraak wel heel ver en laat bovendien heel wat deuren open, want wie zal bepalen wanneer het humanitaire aspect van de zaak dermate sterk staat dat het door een ander land niet op redelijke wijze kan worden genegeerd? Wie zal bepalen wanneer de feiten dermate extreem zijn dat het uitdrukkelijk iemands sympathie eist? Toch lijkt het aannemelijk dat de situatie van klimaatvluchtelingen op een bepaald punt – en in zoverre ze dat nu al niet is – enorme humanitaire proporties zal krijgen en het schuldgevoel van de geïndustrialiseerde wereld op

¹⁸⁵ J. VANDE LANOTTE en Y. HAECK, (eds.), *Handboek EVRM – Deel 2 Artikelsgewijze commentaar*, Volume I, Antwerpen, Intersentia, 2004, 138.

¹⁸⁶ EHRM, *N. v. United Kingdom*, 2002, § 16.

zodanige wijze zal aanspreken dat die niet anders zal kunnen dan sympathie te tonen voor de slachtoffers.

86. Ook een Belgisch-Griekse zaak¹⁸⁷ is relevant in het kader van de klimaatvluchtelingen.

Een Afghaanse asielzoeker kwam na vele omwegen terecht in België waar hij asiel aanvraagde. De Belgische overheid weigerde hem die toe te kennen en stuurde hem terug naar Griekenland. De Europese regelgeving bepaalt immers dat asiel moet worden aangevraagd in het land waar men de Europese Unie voor het eerst binnenkomt. In Griekenland werd hem verboden het land te verlaten alsook werk te zoeken, hij kreeg bovendien geen dak boven zijn hoofd en moest in bijzonder slechte hygiënische omstandigheden overleven. Later klaagde hij zowel de Belgische als de Griekse staat aan op grond van artikel 3 EVRM. Griekenland omwille van de onmenselijke behandeling, België achtte hij schuldig omdat het zou moeten geweten hebben dat hij in Griekenland geen menswaardige behandeling zou krijgen.

Het Hof oordeelde dat artikel 3 EVRM niet kan worden geïnterpreteerd in die zin dat een staat de plicht zou hebben iedereen van een thuis en financiële hulp te voorzien. Evenwel zijn in de EU-lidstaten minimumstandaarden vereist voor het ontvangen van asielzoekers, die volgens het Hof “leden zijn van een specifiek ondergeprivilegieerde en kwetsbare bevolkingsgroep die nood hebben aan speciale bescherming”¹⁸⁸. Van groter belang voor aspirant-asielzoekers is de uitspraak dat “dergelijke levensomstandigheden, gecombineerd met de langdurige onzekerheid waarin hij [de Afghaanse asielzoeker] is verbleven en het totale gebrek aan vooruitzichten van een verbeterende situatie, het niveau van ernst hebben bereikt om te vallen binnen het toepassingsgebied van artikel 3 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens”¹⁸⁹. Met ‘dergelijke omstandigheden’ bedoelt het Hof dat de aanvrager in een toestand van extreme armoede leefde en in de onmogelijkheid verkeerde in de meeste essentiële noden te voorzien, namelijk voedsel, hygiëne en een

¹⁸⁷ EHRM, *MSS v. Belgium and Greece*, 2011.

¹⁸⁸ EHRM, *MSS v. Belgium and Greece*, 2011, § 251.

¹⁸⁹ EHRM, *MSS v. Belgium and Greece*, 2011, § 263.

plaats om te leven¹⁹⁰. Men verbood hem naar werk te zoeken hoewel een betaalde tewerkstelling hem op korte en langere termijn toegang zou bieden tot de meest essentiële basisbehoeften. Dit verbod creëert een uitzichtloze situatie en maakt hem helemaal afhankelijk van de gunsten van het gastland.

Wie bovenstaande redenering verder doortrekt naar de levensomstandigheden van de klimaatvluchteling, kan besluiten dat ook hij geconfronteerd wordt met een langdurige onzekerheid en een gebrek aan vooruitzichten van een verbeterende situatie. Men kan stellen dat ze van een dergelijk niveau zijn dat ze onder het toepassingsgebied van artikel 3 vallen, namelijk de onmenselijke behandeling door de (Raad van Europa-)lidstaat die de bewuste klimaatvluchtende asielzoeker geen asiel verleent. Of het ook effectief zover zal komen, zal de toekomst moeten uitwijzen. Bovenstaande uitspraak is in elk geval bemoedigend.

c) Conclusie

87. Na een analyse van de huidige potentiële beschermingsmechanismen voor klimaatvluchtelingen, lijkt het erop dat artikel 2 en 3 van het EVRM (alsook de artikelen 3 en 4 van het UVRM en de artikelen 6 en 7 van het ICCPR) de meest nuttige bronnen zijn voor de bescherming van klimaatveranderingsgerelateerde eisen¹⁹¹, of toch voor die klimaatvluchtelingen die een ernstig en reëel risico lopen op schending van het recht op leven of op een onmenselijke behandeling bij uitwijzing naar hun staat van oorsprong.

6. Europese Richtlijn 2004/83/EG

88. In april 2004 nam de Europese Ministerraad een richtlijn aan inzake minimumnormen voor de erkenning van onderdanen van derde landen en staatlozen als vluchteling of als persoon die anderszins internationale bescherming behoeft en de inhoud van de verleende bescherming¹⁹². De richtlijn werd in 2011 herschikt¹⁹³ maar deze herschikking brengt geen

¹⁹⁰ EHRM, *MSS v. Belgium and Greece*, 2011, § 254.

¹⁹¹ J. McADAM, *Climate Change, Forced Migration, and International Law*, New York, Oxford University Press, 2012, 98.

¹⁹² Richtlijn 2004/83/EG van de Raad van 29 april 2004 inzake minimumnormen voor de erkenning van onderdanen van derde landen en staatlozen als vluchteling of als persoon die anderszins internationale

relevante gevolgen met zich mee in het kader van het onderzoek naar de rechten van klimaatvluchtelingen. Ze zal dan ook niet verder vermeld worden.

a) Hoofddoel van de richtlijn

89. De preambule van de richtlijn verklaart dat het hoofddoel van de richtlijn is “te verzekeren dat er in alle lidstaten een minimaal niveau aan bescherming wordt geboden aan personen die werkelijk bescherming behoeven omdat zij er redelijkerwijs niet op kunnen vertrouwen dat hun land van herkomst of het land van de gewone verblijfplaats deze bescherming verstrekt”. Niet alle klimaatvluchtelingen zullen onder deze omschrijving vallen maar op termijn lijkt het toch meer dan plausibel dat bepaalde staten geen hulp meer zullen kunnen bieden aan hun onderdanen. Enerzijds zullen landen op zich in sommige gevallen volledig verdwijnen. Anderzijds zullen delen van de bevolking zich moeten verplaatsen. Hierdoor vergroot de kans op een in elkaar stortende economie en eventuele faillissementen. Als gevolg daarvan zal de overheid middelen tekort komen om haar onderdanen bescherming te bieden – in zoverre de overheden van de landen die het zwaarst door de klimaatverandering getroffen worden sowieso al niet tekortschieten.

b) Subsidiaire-beschermingsstatus

90. In essentie is de definitie van een vluchteling volgens de Europese richtlijn gelijk aan die uit het VN Vluchtelingenverdrag¹⁹⁴. De Europese richtlijn laat echter een brug open door het introduceren van de subsidiaire-beschermingsstatus. De VN Hoge Commissaris voor de Vluchtelingen vindt het essentieel om de richtlijn zodanig te interpreteren dat bij elke aanvraag tot asiel in eerste instantie de definitie en toepasbaarheid onder het VN Vluchtelingenverdrag worden geanalyseerd. Hij ziet de in de richtlijn vooropgestelde subsidiaire bescherming immers als complementair en aanvullend¹⁹⁵. De subsidiaire

bescherming behoeft ,en de inhoud van de verleende bescherming (hierna: Richtlijn 2004/83/EG inzake de erkenning van vluchtelingen).

¹⁹³ Richtlijn 2011/95/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 inzake normen voor de erkenning van onderdanen van derde landen of staatlozen als personen die internationale bescherming genieten, voor een uniforme status voor vluchtelingen of voor personen die in aanmerking komen voor subsidiaire bescherming, en voor de inhoud van de verleende bescherming (herschikking), *Pb. L.* 20 augustus 2011, afl. 337, 9.

¹⁹⁴ Art. 2, c) Richtlijn 2004/83/EG inzake de erkenning van vluchtelingen.

¹⁹⁵ UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES (UNHCR), *Annotated Comments on the EC Council Directive*

beschermingsstatus is dus enkel van toepassing op die klimaatvluchteling die door het VN Vluchtelingenverdrag niet als vluchteling wordt beschouwd (zie *supra*) .

91. Artikel 2, e) geeft de definitie weer van een persoon die voor de subsidiaire-beschermingsstatus in aanmerking komt:

“Een onderdaan van een derde land of een staatloze die niet voor de vluchtelingenstatus in aanmerking komt, doch ten aanzien van wie er zwaarwegende gronden bestaan om aan te nemen dat, wanneer hij naar zijn land van herkomst, of in het geval van een staatloze, naar het land waar hij vroeger gewoonlijk verbleef, terugkeert, een reëel risico zou lopen op ernstige schade als omschreven in artikel 15, en op wie artikel 17, leden 1 en 2, niet van toepassing zijn, en die zich niet onder de bescherming van dat land kan of, wegens dat risico, wil stellen”.

Wie met andere woorden kan aantonen dat hij of zij een reëel risico loopt op ernstige schade zoals omschreven in artikel 15 van de richtlijn (zie *infra*) wanneer hij terugkeert naar zijn land van oorsprong, komt op grond van de richtlijn in aanmerking voor een erkenning als persoon met subsidiaire-beschermingsstatus.

Artikel 5 van de richtlijn bepaalt bovendien dat “[...] een reëel risico op schade kan gegrond zijn op gebeurtenissen die hebben plaatsgevonden nadat de verzoeker het land van herkomst heeft verlaten”. Dit artikel spreekt in het voordeel van de vele klimaatvluchtelingen bij wie de schade op basis waarvan men besluit dat de oorspronkelijke verblijfplaats onbewoonbaar wordt, zich nog niet heeft gemanifesteerd maar wel dreigt.

2004/83/EC of 29 April 2004 on Minimum Standards for the Qualification and Status of Third Country Nationals or Stateless Persons as Refugees or as Persons Who Otherwise Need International Protection and the Content of the Protection Granted (hierna: Geannoteerde Commentaar bij Richtlijn 2004/83/EG), s.l., 2005, <http://www.refworld.org/docid/4200d8354.html>, 11.

c) Vereiste van een 'reëel risico op ernstige schade'

92. Vervolgens is het essentieel dat de 'aspirant-persoon met een subsidiaire beschermingsstatus' een reëel risico loopt op ernstige schade zoals omschreven in artikel 15 van de richtlijn. Die 'ernstige schade' kan onder meer bestaan uit foltering of onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing van een verzoeker in zijn land van herkomst¹⁹⁶. Het komt er dan ook op aan te bewijzen dat het een onmenselijke behandeling uitmaakt van de klimaatvluchteling te verwachten dat hij op zijn oorspronkelijke woonplaats blijft wonen. Hij kan immers op grond van onder meer VN-studies met zekerheid stellen dat zijn woonplaats verder zal evolueren tot een onbewoonbaar gebied. Hoewel nog geen enkele rechter het met zoveel woorden heeft gezegd, bestaat er dus een mogelijkheid dat de klimaatvluchteling rechten kan doen ontstaan op grond van de onmenselijke behandeling die de beslissing dat hij naar zijn land van oorsprong moet terugkeren, uitmaakt (zie *supra*).

93. Een kleine kanttekening moet hierbij gemaakt worden.

In het onderdeel over de link tussen klimaatvluchtelingen en mensenrechtenbescherming werd uiteengezet dat er een mogelijkheid bestaat voor de klimaatvluchteling om een overheid aansprakelijk te stellen voor een onmenselijke behandeling zoals die geformuleerd wordt in artikel 3 EVRM. De onmenselijke behandeling situeert zich in dit geval bij de overheid die de vluchteling in kwestie zou terugsturen naar het eigen land, zie bijvoorbeeld de casussen van D. en N. tegen het Verenigd Koninkrijk. De onmenselijke behandeling waarvan sprake in het kader van de richtlijn 2004/83/EG inzake de erkenning van de vluchteling, manifesteert zich wanneer de aspirant-persoon met een subsidiaire beschermingsstatus zich terug in zijn oorspronkelijke woonplaats bevindt.

Kort gezegd: bij de eerste toepassing vindt de onmenselijke behandeling plaats in het land van uitwijzing, bij de tweede toepassing gaat het om een onmenselijke behandeling in het land van oorsprong. Het eerste betreft een aansprakelijkheidsregime waarin de uitwijzende overheid aansprakelijk kan worden gesteld, het tweede betreft een voorwaarde voor de erkenning als persoon met een subsidiaire beschermingsstatus.

¹⁹⁶ Art. 15 b) Richtlijn 2004/83/EG inzake de erkenning van vluchtelingen.

Hoewel beide toepassingen van de onmenselijke behandeling een verschillend doel hebben en zich richten tot verschillende daders van die onmenselijke behandeling, gaat het in de kern om dezelfde situatie. Indien een uitwijzing geen (dreiging van een) onmenselijke behandeling in het land van oorsprong tot gevolg zou hebben, zou de uitwijzing op zichzelf moeilijk als onmenselijk kunnen worden beschouwd en dan ook geen schending van artikel 3 EVRM uitmaken. Zie in dit verband bijvoorbeeld de zaak van de Afghaanse asielzoeker tegen België en Griekenland¹⁹⁷ (zie *supra*). De man klaagde België aan omwille van de uitwijzing naar een land waar hij onmenselijk behandeld zou worden. Hij klaagde Griekenland aan omwille van de onmenselijke behandeling op zich. Beide landen werden aansprakelijk gesteld. *Mutatis mutandis* kan men stellen dat de uiteenzetting omtrent de toepassing van artikel 3 EVRM in Deel 1, hoofdstuk III, 5 evenzeer van toepassing is op de onmenselijke behandeling als voorwaarde voor de erkenning als persoon met een subsidiaire beschermingsstatus zoals die in dit onderdeel uiteen wordt gezet.

94. Wie kan bewijzen dat hij onmenselijk wordt behandeld, kan de hoedanigheid als persoon met een subsidiaire beschermingsstatus verwerven volgens de Europese richtlijn. Deze richtlijn kent de vluchteling, na de formulering van het principe van *non-refoulement*¹⁹⁸, de volgende rechten toe: het recht op instandhouding van het gezin, verblijfstitels, reisdocumenten, de toegang tot werk, de toegang tot onderwijs, sociale voorzieningen, gezondheidszorg, toegang tot huisvesting, vrij verkeer binnen de lidstaat en toegang tot integratievoorzieningen¹⁹⁹. De richtlijn voorziet ten slotte in maatregelen ten voordele van niet-begeleide minderjarigen²⁰⁰.

d) Preamble

95. Tot hier toe lijkt de richtlijn voordelig ten aanzien van de klimaatvluchtelingen. Het is vooral de preambule die moeilijkheden met zich meebrengt, zowel in de negende als in de zesentwintigste bepaling.

¹⁹⁷ EHRM, *MSS v. Belgium and Greece*, 2011.

¹⁹⁸ Art. 21 Richtlijn 2004/83/EG inzake de erkenning van vluchtelingen.

¹⁹⁹ Respectievelijk de artikelen 15, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 31, 32, 33 Richtlijn 2004/83/EG inzake de erkenning van vluchtelingen.

²⁰⁰ Art. 30 Richtlijn 2004/83/EG inzake de erkenning van vluchtelingen.

96. Het negende onderdeel van de preambule werd toegevoegd tijdens de behandeling van het voorstel van de Commissie door de Raad van de Europese Unie²⁰¹. Ze stelt dat “onderdanen van derde landen of staatlozen die op het grondgebied van de lidstaten mogen blijven om redenen die geen verband houden met een behoefte aan internationale bescherming, maar, op discretionaire basis, uit mededogen of op humanitaire gronden, niet onder deze richtlijn vallen”. Wie met andere woorden opvang krijgt uit humanitaire overwegingen, kan zich niet op de richtlijn beroepen.

Er zijn enkele redenen waarom deze bepaling niet meteen dramatisch is in de context van de klimaatvluchtelingen.

1) Het is niet duidelijk wat men precies bedoelt met ‘humanitaire gronden’, er bestaat immers geen universele definitie van humanitaire hulp. Dit is vrij logisch in die zin dat humanitaire hulp meestal op een *ad hoc*-basis wordt opgericht en door elk land een aparte invulling krijgt (zie *supra*). Uit feiten valt wel het door de internationale gemeenschap erkende achterliggende doel van humanitaire hulp te achterhalen. Humanitaire hulp is hulp die in eerste instantie is gericht op het redden van levens, het verzachten van lijden en het in stand houden van menselijke waardigheid. Ze heeft vooral een doel op korte termijn, in tegenstelling tot ontwikkelingshulp die eerder gericht is op het langdurig ondersteunen van een land in haar socio-economische ontwikkeling.

Los van deze omschrijving van het achterliggende idee, is het aspect ‘op humanitaire gronden’ voor enige discussie vatbaar, niet in het minst in de context van asiel- en migratierecht. De concrete invulling en discretionaire beoordeling ervan zal afhangen van het land waarin men bescherming zoekt.

²⁰¹ Raad van de Europese Unie, Voorstel voor een richtlijn van de Raad betreffende minimumnormen voor de erkenning en de status van onderdanen van derde landen en staatlozen als vluchteling of als persoon die anderszins internationale bescherming behoeft (hierna: Voorstel voor richtlijn 2004/83/EG), 9 oktober 2002, nr. 12619/02.

De klimaatvluchtelingen zelf kunnen bovendien worden onderverdeeld in enkele categorieën (zie *infra*), afhankelijk van de oorzaak van de vlucht. Grotendeels kan men een onderscheid maken tussen zij die vluchten omwille van een acuut gevaar en zij bij wie het gevaar zich eerder op lange termijn manifesteert.

De eerste groep zal waarschijnlijk onder de noemer humanitaire hulp vallen zoals die reeds decennia wordt toegepast naar aanleiding van overstromingen, orkanen en dergelijke meer. Indien de vlucht van deze categorie slechts tijdelijk is, is het plausibel dat zij voldoende ondersteuning zullen krijgen vanuit humanitaire organisaties. Indien ze voor lange of zelfs permanente tijd hun woonplaats moeten verlaten, valt het aspect korte termijn weg en zullen zij vermoedelijk geen beroep meer kunnen doen op de humanitaire hulp waardoor ze wel onder de richtlijn vallen.

Bij de tweede categorie lijkt het aannemelijk dat zij meteen onder het toepassingsgebied van de richtlijn zullen vallen.

2) Vervolgens is het zo dat een preambule geen bindende waarde heeft. Een preambule heeft als doel de geest van de wet uit te leggen, de motivatie ervan. Het is aan de lidstaten om te beslissen of ze de preambule mee overneemt in haar nationale wetgeving en indien dit zo is, of de bepaling dan een bindende waarde krijgt. Uit het verslag van de Europese Commissie omtrent de toepassing van de richtlijn blijkt dat Finland deze uitsluiting heeft weggelaten²⁰² wat erop neerkomt dat ook personen die behoefte hebben aan internationale bescherming op grond van humanitaire redenen in Finland onder de richtlijn vallen.

3) Ten laatste moet ook worden opgemerkt dat de richtlijn enkel minimumnormen bepaalt. Lidstaten mogen de inhoud van de richtlijn in hun nationale wetgeving uitbreiden, zij het enkel in het voordeel van de vluchtelingen²⁰³.

97. Het tweede potentiële probleem stelt zich bij het zesentwintigste onderdeel van de preambule. Dit lid bepaalt het volgende: “gevaren waaraan de bevolking van een land of een

²⁰² COM(2010)314def.

²⁰³ Art. 3 Richtlijn 2004/83/EG inzake de erkenning van vluchtelingen.

deel van de bevolking in het algemeen is blootgesteld, vormen normaliter op zich geen individuele bedreiging die als ernstige schade kan worden aangemerkt". Essentieel in dit onderdeel van de preambule is wat volgens de Europese Commissie als gevaar wordt beschouwd dat *normaliter* geen individuele bedreiging inhoudt. De klimaatverandering heeft namelijk een evolutieve aard. Men schat dat het aantal klimaatvluchtelingen op exponentiële wijze zal toenemen waardoor hun situatie misschien wel als een 'normaal gevaar waaraan de bevolking wordt blootgesteld' wordt gezien.

98. Het is *in casu* nuttig om de voorbereidende documenten van deze wet uit te pluizen om te begrijpen wat nu de 'geest van de wet' is: welke omstandigheden hadden de Europese wetgevers voor ogen wanneer ze schreven dat de gevaren waaraan de bevolking van een land of een deel van de bevolking in het algemeen is blootgesteld, op zich *normaliter* geen individuele bedreiging vormen die als ernstige schade kan worden aangemerkt?

Noch in de voorbereidende werken door de Raad van de Europese Unie²⁰⁴, noch in de adviezen van het Europees Economisch en Sociaal Comité²⁰⁵, het Comité van de Regio's²⁰⁶ en het Europees Parlement²⁰⁷ noch in de rechtspraak van het Europese Hof van Justitie wordt uitleg gegeven of bezwaar geuit ten opzichte van deze bepaling. Het is voorlopig dan ook niet duidelijk in welke zin ze moet worden geïnterpreteerd. Vermoedelijk zal toekomstige rechtspraak hier een oordeel of advies over vellen.

De VN Hoge Commissaris voor de Vluchtelingen daarentegen merkte dit artikel op en stelt dat het geïnterpreteerd moet worden in het licht van het doel van de auteurs om in bescherming te voorzien die artikel 1 van het VN Vluchtelingenverdrag uit 1951

²⁰⁴ Voorstel voor richtlijn 2004/83/EG van de Raad van de Europese Unie, nr. 7882/02, 90/38/02, 10596/02, 11356/02, 12619/02, 13354/02, 5293/03, 6566/03, 8431/03, 8858/03, 9945/03, 5926/04, 8725/04, 8043/04, 8729/04, 7944/04, 7728/04 en 9406/04.

²⁰⁵ Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het 'Voorstel voor richtlijn 2004/83/EG', *Pb.L.* 17 september 2002, C 221/43.

²⁰⁶ Advies van het Comité van de Regio's over het 'Voorstel voor richtlijn 2004/83/EG', *Pb.L.* 14 november 2002, C/278/44.

²⁰⁷ Advies van het Europees Parlement bij het 'Voorstel voor richtlijn 2004/83/EG', *Pb.L.* 11 december 2003, C 300 E/314.

overschrijdt²⁰⁸. Hij maakt ook de link naar artikel 15, c) van de richtlijn die de juridische basis vormt waarop individuen die ernstige schade lijden ten gevolge van 'ernstige en individuele bedreiging van het leven of de persoon van een burger als gevolg van willekeurig geweld in het kader van een internationaal of binnenlands gewapend conflict' zich kunnen beroepen. De VN Hoge Commissaris vindt dat een interpretatie van het zesentwintigste lid van de preambule van richtlijn 2004/83/EG die de bescherming niet uitbreidt tot personen in gevaar van ernstige en individuele bedreigingen indien zij deel uitmaken van een groter segment van de bevolking die aan dezelfde risico's onderworpen is, strijdig zou zijn zowel met de letterlijke bewoording als met de geestelijke achtergrond van artikel 15, c) van de richtlijn. Sterker nog, dergelijke interpretatie zou resulteren in een onaanvaardbare leemte in de bescherming die afwijkt van het internationaal vluchtelingenrecht en de mensenrechten²⁰⁹. Hoewel de VN Hoge Commissaris in dit verband enkel spreekt over artikel 15, c) van de richtlijn, lijkt het plausibel dat hij omtrent de situatie van klimaatvluchtelingen, de onmenselijke behandeling uit artikel 15, b) van de richtlijn, eenzelfde standpunt zou innemen.

Ook voor dit lid geldt de opmerking dat een preambule enerzijds niet geacht wordt een juridisch bindende waarde te hebben en anderzijds dat de lidstaten vrij zijn een bepaling op te nemen die gunstiger is voor de personen op wie de wetgeving van toepassing is.

e) *Subsidiaire aard van de richtlijn*

99. Artikel 8 manifesteert de subsidiaire aard van de toepassing van de richtlijn. Men kan er namelijk geen toepassing van maken indien van de verzoeker redelijkerwijs kan worden verwacht dat hij in een deel van het land blijft waar hij géén risico loopt op ernstige schade. Dit vormt een obstakel voor de klimaatvluchtelingen bij wie de negatieve gevolgen van de klimaatverandering slechts een bepaald deel van het rijk hebben aangetast. In dit geval kunnen ze zich evenwel beroepen op de *Guiding Principles on Internally Displaced People*

²⁰⁸ UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES (UNHCR), *Geannoteerde Commentaar bij Richtlijn 2004/83/EG*, s.l., 2005, <http://www.refworld.org/docid/4200d8354.html> (Geannoteerde Commentaar bij Richtlijn 2004/83/EG) 11.

²⁰⁹ Geannoteerde Commentaar bij Richtlijn 2004/83/EG.

(zie *supra*). Ook te opzichte van de beschermingsmechanismen vanuit de Verenigde Naties is de Europese vluchtelingenstatus subsidiair (artikel 12).

f) Directe werking

100. Een laatste obstakel vormt het feit dat de tekst van de Europese richtlijn geen directe werking heeft. Dit betekent dat een rechtsonderhorige er zich niet zomaar op kan beroepen. Evenwel is het inherent aan de juridische aard van een Europese richtlijn, dat die door de lidstaten binnen een bepaalde termijn moet worden omgezet in nationale wetgeving. *In casu* tegen eind oktober 2006. De lidstaten mogen zelf bepalen hoe ze ervoor zorgen dat de in de richtlijn opgelegde minimumvoorwaarden in hun nationale wetgeving worden opgenomen. De enige verplichting is dat het tegen eind oktober 2006 moet gebeuren.

In dit juridisch-technisch feit zou nog een schoentje kunnen wringen voor de aspirant-klimaatvluchteling. Om kans te maken op toepassing van de wetgeving zoals die in de richtlijn wordt uiteengezet, moeten namelijk alle noodzakelijke aspecten minimum op de wijze die in de richtlijn wordt omschreven, worden omgezet in nationale wetgeving. Dat de lidstaten verplicht zijn deze minimumnormen tegen een bepaalde termijn in hun nationale rechtsorde te introduceren, betekent evenwel niet dat dit steeds gebeurt. Enerzijds lopen lidstaten regelmatig vertraging op bij de omzetting van richtlijnen, anderzijds is de interpretatie van de regels niet steeds in alle lidstaten gelijken. Soms voldoet de nationale wet gewoonweg niet aan de minimumnormen. De Europese Commissie gaat op geregelde tijdstippen na hoever de lidstaten staan met hun omzetting in nationale wetgeving en of ze dit wel op een inhoudelijke correcte, volledige manier doen. Indien dit niet zo is, worden ze door de Europese Commissie op de vingers getikt maar dit is op zich geen garantie voor een snellere of juistere uitvoering van de richtlijn. Zolang de wetgeving op nationaal niveau niet wordt toegepast zoals bedoeld in de richtlijn, kan de vluchteling er zich ook niet op beroepen.

Onderzoek van het verslag van de Europese Commissie over de toepassing van richtlijn 2004/83/EG²¹⁰ leert evenwel dat, hoewel de omzettingsproblemen hierboven beschreven

²¹⁰ COM(2010)314def.

wel degelijk aanwezig zijn, deze geen betrekking hebben op de in deze masterproef behandelde en voor de klimaatvluchteling relevante artikelen. Hetzelfde geldt voor de rechtszaken en prejudiciële vragen die bij het Europese Hof van Justitie aanhangig zijn gemaakt omtrent de toepassing van de richtlijn: de uitspraken hadden nooit betrekking op de voor deze onderafdeling relevante artikelen, namelijk art. 2 c), 5, 1^e lid en art. 15 b).

g) Conclusie

101. Ter conclusie kunnen we stellen dat er voor de klimaatvluchteling die erin slaagt zich tot aan de EU-grenzen te begeven, een voorzichtig lichtpuntje in de duisternis zichtbaar is. Hij heeft namelijk op grond van de richtlijn inzake de erkenning van vluchtelingen, de mogelijkheid erkend te worden als persoon met een subsidiaire-beschermingsstatus – aan wie dezelfde rechten als een vluchteling uit de richtlijn wordt toegekend. Als voorwaarde geldt dat hij moet kunnen bewijzen dat hij bij terugkeer naar het land van oorsprong een ernstig en reëel risico op ernstige schade loopt. Deze schade mag zich eventueel manifesteren na aankomst in het land van de asielaanvraag. Om aan de vereiste van ‘ernstige schade’ te voldoen, moet de klimaatvluchteling aantonen dat hij bij terugkeer aan een onmenselijke behandeling wordt blootgesteld. Vervolgens is de aanvrager afhankelijk van wat de rechter, of de voorgaande rechtspraak, als een ‘normaal’ gevaar beschouwt waaraan de bevolking van een land in het algemeen is blootgesteld. Hetzelfde geldt voor de interpretatie van ‘humanitaire gronden’. Ten laatste moet de aspirant-klimaatvluchteling zich in een EU-land bevinden waar de relevante bepalingen uit de Europese richtlijn volledig en correct zijn doorgevoerd en in werking getreden. Slaagt de klimaatvluchteling in alle bovenstaande stappen, dan is het Europees beschermingsregime voor vluchtelingen op grond van de bewuste richtlijn ook op hem van toepassing.

7. Nationale initiatieven

102. Ten slotte worden in dit hoofdstuk ook enkele nationale initiatieven vernoemd die specifiek betrekking hebben op de klimaatvluchtelingen. Een voortrekkersrol is hierin vooral weggelegd voor Australië en Nieuw-Zeeland.

103. In België werd in 2006 door de Franstalige socialistische partij een voorstel van resolutie ingediend ter bevordering van de erkenning van het statuut als internationale milieuvluchteling²¹¹. Het oorspronkelijke voorstel was gericht op het erkennen van het statuut maar later wijzigde de indienende partij de titel naar ‘Voorstel van resolutie om de erkenning van het statuut van milieuvluchteling in de internationale verdragen te bevorderen’. Met deze wijziging volgt ze de mening van de directeur van de *United Nations University Institute for Environment and Human Security*²¹².

De regering vraagt in het voorstel drie zaken: 1) de erkenning van het statuut van milieuvluchteling bij de Verenigde Naties te bevorderen en te steunen, opdat het probleem van die vluchtelingen een juridische oplossing krijgt, en wel in het raam van het Verdrag van Genève over de vluchtelingen; 2) erop toe te zien dat dit probleem op de agenda komt van de volgende Raad van de Ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken van de Europese Unie; en 3) het probleem aan te kaarten in de Raad voor duurzame ontwikkeling. Het voorstel van resolutie stootte op weinig technisch en politiek verzet²¹³ en werd dan ook in haar geheel aangenomen door de Commissie voor de Buitenlandse Betrekkingen en Landsverdediging, inclusief de gewijzigde titel²¹⁴.

Een kort onderzoek van de evolutie van het voorstel, leert het volgende:

- 1) De beleidslijnen van de Permanente Vertegenwoordiging van België bij de VN tonen tot op heden veel aandacht voor mensenrechten, milieu en migratie²¹⁵ maar vermelden nergens de problematiek die de gemene deler van deze drie aandachtspunten uitmaakt: de klimaatvluchtelingen;

²¹¹ Voorstel van resolutie om het statuut van milieuvluchteling in de internationale verdragen te erkennen, *Parl.St.* Senaat 2005-06, nr. 3-1556/1.

²¹² BOGARDI, J., *UN Day for Disaster Reduction 2005*, United Nations University Institute for Environmental and Human Security, s.l., 2005, <http://www.ehs.unu.edu/file/get/3916>.

²¹³ Voorstel van resolutie om het statuut van milieuvluchteling in de internationale verdragen te erkennen, *Parl.St.* Senaat 2005-06, nr. 3-1556/2.

²¹⁴ Voorstel van resolutie om de erkenning van het statuut van milieuvluchteling in de internationale verdragen te bevorderen, *Parl.St.* Senaat 2005-06, nr. 3-1556/3.

²¹⁵ Belgian priorities, website Permanent Representation of Belgium to the United Nations, http://countries.diplomatie.belgium.be/en/newyorkun/belgiumatun/belgian_priorities/.

2) Het Stockholm-programma van de Europese Unie uit 2010 (dat het beleidsplan voor de periode 2010 – 2014 met betrekking tot Justitie en Binnenlandse Zaken in de EU uiteenzet) wijdt wel aandacht aan de klimaatvluchtelingen, zij het niet met gebruik van de betwiste terminologie en nog steeds in een beginnende onderzoeksfase: “Het verband tussen klimaatverandering, migratie en ontwikkeling moet verder worden onderzocht, en de Europese Raad verzoekt derhalve de Commissie een analyse voor te leggen van de gevolgen van de klimaatverandering voor internationale migratie, inclusief de mogelijke gevolgen ervan voor de immigratie naar de Unie”²¹⁶. Positief is in elk geval dat natuurrampen en een algemene verslechtering van het milieu erkend worden als oorzaken van internationale migratie;

3) Het derde voorstel betreft een bewustmaking binnen de Federale Raad van Duurzame Ontwikkeling (hierna: FRDO), een adviesorgaan van de Belgische federale overheid. De werkgroep Energie en Klimaat van de FRDO betreurt in een advies dat eind april 2014 werd gepubliceerd²¹⁷ dat het aspect van milieu-migratie die door de klimaatverandering wordt veroorzaakt, niet wordt opgenomen in het ‘Federaal Plan *Adaptatie aan klimaatverandering*’ dat begin 2014 werd opgesteld door de Federale Overheidsdienst Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu.

De actie uit 2006 heeft tot nu toe weinig vruchten afgeworpen. We hadden al veel verder moeten staan dan het opstarten van onderzoeksgroepen. Toch valt niet te ontkennen dat we op het goede spoor zitten en dat op Belgisch en Europees niveau de klimaatvluchtelingen hier en daar aandacht beginnen te krijgen.

104. Australië en Nieuw-Zeeland daarentegen zijn reeds jaren bijzonder actief bij het bieden van steun aan de noodlijdende Pacifische eilandjes. Dit is niet onlogisch gezien ze enerzijds

²¹⁶ Het Programma van Stockholm – Een open en veilig Europa ten dienste en bescherming van de burger, Raad van de Europese Unie 5731/10, 3 maart 2010, 103.

²¹⁷ Advies over het ontwerp van Federaal Plan Adaptatie aan klimaatverandering, Federale Raad voor Duurzame Ontwikkeling (FRDO), 23 april 2014, <http://www.frdo-cfdd.be/nl/publicaties/advices/advies-over-het-ontwerp-van-federaal-plan-adaptatie-aan-klimaatverandering>, § 17.

geografisch het dichtste in de buurt liggen van de Oceanische eilanden (Australië zelf spreekt van de Zuid-Pacifische regio als haar *Near abroad*: het nabije buitenland), anderzijds kennen deze naties als welvarende staten met een grote bewoonbare oppervlakte al langer een migratiegeschiedenis ten opzichte van de Pacifische eilanden.

De *Australian Labor Party* (ALP) stelde in 2006 voor om klimaatvluchtelingen als zodanig te erkennen. Ze lobbyde bij de Verenigde Naties om een gepaste erkenning van de klimaatvluchtelingen, hetzij door de wijziging van bestaande overeenkomsten hetzij door de creatie van een nieuw verdrag²¹⁸. De groene Australische partij reageerde met het voorstel om de beschermingsvisa uit te breiden tot klimaatvluchtelingen, een voorstel dat door de ALP werd bekritiseerd omwille van het gebrek aan een internationaal draagvlak. Het opnemen van een dergelijke verplichting zonder internationale collaboratie zou een unilaterale daad uitmaken en inconsistent zijn met het principe van internationale actie²¹⁹. Hoewel een dergelijke actie een oplossing zou kunnen betekenen voor de huidige, eerste klimaatvluchtelingen in afwachting van een internationale respons op de problematiek, lijkt het op lange termijn een plan dat moeilijk vol te houden is. Bovendien loopt men ook het risico dat de internationale druk vermindert en dat acties op de lange baan geschoven worden gezien er voor de groep die momenteel het meest acuut nood heeft aan hulp, reeds een oplossing bestaat.

In 2008 meldde Australië op het *Pacific Islands Forum* dat het een programma zou uitwerken ter waarde van 150 miljoen Australische dollar, een programma dat zich toespitst op de aanpassing aan het klimaat, specifiek met betrekking tot het Pacifisch gebied²²⁰.

105. Ook Nieuw-Zeeland is met de problematiek begaan.

Naast het bieden van financiële hulp²²¹ ontwikkelde de Nieuw-Zeelandse overheid in 2002 de '*New Zealand's Pacific Access Category*' (PAC), een soort geprivilegieerde visa-

²¹⁸ 'Labor calls for international coalition to accept climate change refugees', Anthony Albanese MP, 9 oktober 2006, <http://anthonyalbanese.com.au/labor-calls-for-international-coalition-to-accept-climate-change-refugees>.

²¹⁹ J. McADAM, *Climate Change, Forced Migration, and International Law*, New York, Oxford University Press, 2012, 198-199.

²²⁰ 'Forum communiqué' van het 39^e Pacific Islands Forum van 19 tot 20 augustus 2008 in Alofi, Niue.

overeenkomst met Tuvalu, Kiribati en Tonga. Zowel binnen de media als binnen academische cirkels werd de overeenkomst verkeerdelijk opgevat als een beschermingsmechanisme voor de mensen die het risico lopen op een vlucht die aan de klimaatverandering is gerelateerd. Om van de overeenkomst gebruik te kunnen maken, moet de asielzoeker namelijk tussen 18 en 45 jaar oud zijn, een werkvoorstel hebben in Nieuw-Zeeland, over een minimuminkomen beschikken en een basisniveau van de Engelse taal beheersen. De aanvraag wordt gevolgd door een stemming die uitmaakt aan wie de status wordt toegekend en wie niet. Jaarlijks worden op deze manier 75 inwoners van respectievelijk Tuvalu en Kiribati en 250 inwoners van Tonga gelukkig gemaakt. Onze vriend Teitota (zie *supra*) was bij zijn stemming één van de ongelukkigen.

Enkele jaren later kreeg de Nieuw-Zeelandse overheid echter meer en meer aanvragen van milieu-migranten uit de Pacifische landen. Een meer proactief beleid werd op poten gezet: Nieuw-Zeeland *“a) erkent de bezorgdheid van de Pacifische eilanden omtrent deze problematiek [i.e. de aanpassingen aan de verandering van het klimaat]; b) benadrukt dat de huidige inzet in het Pacifisch gebied omtrent de huidige klimaatverandering moet blijven focussen op aanpassing en moet onderbouwd zijn door de wens van de Pacifische bevolking om in hun eigen landen te blijven leven; en c) bevestigt dat Nieuw-Zeeland een bewezen geschiedenis heeft van het toekennen van hulp waar nodig in het Pacifisch gebied en dat onze aanpak ten opzichte van milieuvluchtelingen hiermee consistent zou moeten zijn”*.

106. In Australië en Nieuw-Zeeland is het al lang geen vijf voor twaalf meer. Toch moeten deze Oceanische ontwikkelde landen opletten. Gebieden die een groot aantal migranten ontvangen, kunnen immers een excessieve demografische groei kennen die de druk omtrent schaarse goederen gevoelig doet toenemen²²². Hulp vanuit de internationale gemeenschap is in de regio meer dan welkom.

²²¹ 'Forum communiqué' van het 39^e Pacific Islands 'Forum van 19 tot 20 augustus 2008 in Alofi, Niue.

²²² D. DODMAN, B. KARAPINAR, F. MEZA, M. G. RIVERA-FERRE, A. T. SARR en K. VINCENT, *Climate Change 2013: Impacts, Adaptation, And Vulnerability – Chapter 11. Human Health*, s.l., http://ipcc-wg2.gov/AR5/images/uploads/WGIAR5-Chap11_FGDall.pdf, 21.

107. Het Noorse *Refugee Council's Internal Displacement Monitoring Centre* houdt statistieken bij over het aantal intern verplaatste personen per jaar en per gebeurtenis, hierin gesteund door het *UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs* (OCHA). Ze berekenden dat in 2010 meer dan 38 miljoen personen zich moesten verplaatsen omwille van rampen die aan het klimaat konden worden gerelateerd zoals overstromingen, stormen, extreme temperaturen en bosbranden. Daarnaast moesten in datzelfde jaar meer dan 4 miljoen mensen zich verplaatsen omwille van geofysische rampen als vulkaanuitbarstingen, aardbevingen en tsunami's. Tussen 2008 en 2010 vonden achttien rampen plaats waarbij telkens tussen één en vijftien miljoen mensen moesten vluchten²²³.

108. Dat er nood is aan een rechtskader voor de klimaatvluchtelingen, staat buiten kijf. Dat klimaatvluchtelingen rechten hebben, of zouden moeten hebben, valt af te leiden uit de Universele Verklaring voor de Rechten van de Mens uit 1948. Artikel 25 §1 stelt:

“Een ieder heeft recht op een levensstandaard, die hoog genoeg is voor de gezondheid en het welzijn van zichzelf en zijn gezin, waaronder inbegrepen voeding, kleding, huisvesting en geneeskundige verzorging en de noodzakelijke sociale diensten, alsmede het recht op voorziening in geval van werkloosheid, ziekte, invaliditeit, overlijden van de echtgenoot, ouderdom of een ander gemis aan bestaansmiddelen, ontstaan ten gevolge van omstandigheden onafhankelijk van zijn wil”.

Artikel 28 UVRM vormt vervolgens de basis voor de effectieve uitvoering van bovenstaand artikel en richt zich op de beleidsmakers: *“Een ieder heeft recht op het bestaan van een zodanige maatschappelijke en internationale orde, dat de rechten en vrijheden, in deze Verklaring genoemd, daarin ten volle kunnen worden verwezenlijkt”.*

²²³ NORWEGIAN REFUGEE COUNCIL en INTERNAL DISPLACEMENT MONITORING CENTRE, *Displacement due to natural hazard-induced disasters – Global estimates for 2009 and 2010*, s.l., 2011, 4-5.

109. De klimaatverandering is een zeer complex en ongekend fenomeen dat onderhevig is aan de plaats en de context van de locatie waar ze zich manifesteert. Deze diversiteit moet gereflecteerd worden in de aanpassingsmechanismen en actieplannen voor het verminderen van de risico's: *one size will not fit all*. Maximale efficiëntie bij het opmaken en uitschrijven van adaptatiestrategieën kan enkel bereikt worden door het voeren van complementaire acties door alle actoren, elk met een eigen functie en kennis: individuen en overheden, ngo's en bedrijven en dit op nationaal, regionaal en internationaal niveau. Ook inheemse, lokale en traditionele praktijken en *know-how* bieden een enorme bron aan informatie voor het doelbewust verzachten van de negatieve gevolgen van de klimaatverandering. Essentieel is dat men zich hierbij laat leiden door de geldende universele basisprincipes²²⁴, zoals ook naar voren kwam in de Nansen Conferentie van 2011:

*“National and international policies and responses, including planned relocation, need to be implemented on the basis of non-discrimination, consent, empowerment, participation and partnerships with those directly affected, with due sensitivity to age, gender and diversity aspects. The voices of the displaced or those threatened with displacement, loss of home or livelihood must be heard and taken into account, without neglecting those who may choose to remain.”*²²⁵

110. Er bestaat reeds een brede waaier aan internationale en regionale instrumenten die van belang kunnen zijn bij het zoeken naar een oplossing voor de grensoverschrijdende verplaatsing gerelateerd aan de klimaatverandering. Ze beschermen echter slechts een beperkt deel van de slachtoffers hiervan. Meestal zijn ze niet toepasselijk op personen die zich gedwongen zien een internationale grens over te steken omwille van natuurrampen, of personen die niet kunnen terugkeren ten gevolge van die rampen, zowel tijdelijk als permanent²²⁶ (zie *supra*). Inderdaad, het huidige vluchtelingenrecht *sensu latu* gaat er

²²⁴ V. TÜRK, M.-A. OKIMBA, J. HOISAETER, A. MAYMAN, A. KLUG, M. AHOUNOU, A. PAINTER en C. INDER (eds.), *A compilation of Summary conclusions from UNHCR's expert meetings: Commemorating the Refugee and Statelessness Conventions 2010-2011*, Genève, UNHCR, 2012, 34.

²²⁵ Principe X, Nansen principles van The Nansen Conference – Climate Change and Displacement in the 21st Century, 5 tot 7 juni 2011 (hierna: Nansen principles van 2011), <http://www.nanseninitiative.org/nansen-initiative-background>.

²²⁶ V. TÜRK, M.-A. OKIMBA, J. HOISAETER, A. MAYMAN, A. KLUG, M. AHOUNOU, A. PAINTER en C. INDER (eds.), *A compilation of Summary conclusions from UNHCR's expert meetings: Commemorating the Refugee and Statelessness Conventions 2010-2011*, Genève, UNHCR, 2012, 37.

grotendeels vanuit dat vluchtelingen op een bepaald moment kunnen terugkeren naar hun oorspronkelijke woonplaats en dat ze dit ook zullen doen zodra die mogelijkheid er is. Vooral dit aspect is een obstakel: staten die hun grenzen voor klimaatvluchtelingen openstellen kunnen de volledige draagwijdte van een dergelijke maatregel nog niet inschatten gezien de totale gevolgen van de klimaatverandering (nog) niet voorspeld kunnen worden. Om die reden erkent de VN Hoge Commissaris voor de Vluchtelingen de nood voor de ontwikkeling van een globaal leidend kader of instrument dat van toepassing is op de verplaatsing die niet onder het VN Vluchtelingenverdrag valt, specifiek voor de verplaatsing die resulteert uit plotse rampen²²⁷. De *International Law Commission* (ILC) is reeds bezig met het opstellen van bepalingen omtrent de bescherming van personen ten tijde van rampen die mogelijk nuttig en relevant kunnen zijn in de context van de klimaatverandering²²⁸.

111. Eén ding is zeker: de huidige wetgeving in de meest brede zin van het woord volstaat niet. De creatie van een document op basis waarvan aan klimaatvluchtelingen een minimum aan rechten wordt toegekend, dringt zich op. In dit deel wordt eerst een poging gedaan tot het definiëren van de ‘klimaatvluchteling’. Vervolgens wordt besproken in welke situaties een bescherming als klimaatvluchteling wenselijk is om ten slotte een overzicht te geven van de mogelijk acties die op verschillende niveaus en in verschillende sectoren kunnen worden ondernomen.

112. Gezien deze masterproef kadert binnen de opleiding rechten zal er niet verder worden ingegaan op de mogelijkheid van artificiële maatregelen om aan de negatieve gevolgen van de klimaatverandering tegemoet te komen.

De eerste projecten van artificiële eilanden, eilanden die op kurk drijven en aldus het zeeniveau volgen en het artificieel omhoog stuwen van bestaande eilanden zijn reeds enkele jaren geleden van start gegaan en bieden op zich een mooi vooruitzicht (los van de financiële implicaties die het onderzoek, de technologische ontwikkeling en uitvoering met zich

²²⁷ V. TÜRK, M.-A. OKIMBA, J. HOISAETER, A. MAYMAN, A. KLUG, M. AHOUNOU, A. PAINTER en C. INDER (eds.), *A compilation of Summary conclusions from UNHCR's expert meetings: Commemorating the Refugee and Statelessness Conventions 2010-2011*, Genève, UNHCR, 2012, 34.

²²⁸ V. TÜRK, M.-A. OKIMBA, J. HOISAETER, A. MAYMAN, A. KLUG, M. AHOUNOU, A. PAINTER en C. INDER (eds.), *A compilation of Summary conclusions from UNHCR's expert meetings: Commemorating the Refugee and Statelessness Conventions 2010-2011*, Genève, UNHCR, 2012, 36.

meedragen). De vraag stelt zich echter of deze installaties houdbaar zijn op lange termijn, een vraag die beter kan worden opgelost door een wetenschapper dan een rechtenstudente.

Hoofdstuk I Poging tot definiëring van een 'klimaatvluchteling'

113. Klimaatvluchteling, klimaatveranderingsvluchteling, rampvluchteling, milieuvluchteling, ecologische vluchteling, aan de klimaatverandering-gerelateerde vluchteling, milieumigrant, gedwongen milieumigrant, vluchteling van de opwarming van de aarde, eco-vluchteling, eco-migrant, milieu-verplaatste, ecologisch verplaatste, milieuvluchteling in spe, klimaat-geëvacueerden...²²⁹. De VN Hoge Commissaris voor de Vluchtelingen en de Internationale Organisatie voor Migratie prefereren beiden de term *environmentally displaced person*. Binnen UNEP & Agenda 21 wordt eerder de term *environmental refugee* als passend gezien. De Australische *Labor Party* en auteurs BIERMANN en BOAS vinden *climate refugee* dan weer een betere term. Het zijn allemaal beschrijvende – en niet altijd eenvoudig vertaalbare – termen die van tijd tot tijd de revue passeren.

114. Het gebrek aan een universeel aanvaarde, bindende terminologie en de discussie erover tussen humanitaire, migratie- en ontwikkelingsactoren zorgt voor vele problemen, zowel voor de migranten zelf als voor de instellingen en instituties die geen consensus bereiken op basis waarvan ze actie kunnen ondernemen.

Volgens McADAM zullen de potentiële beleidsmatige en juridische antwoorden stoelen op de volgende drie factoren: of de relocatie vrijwillig dan wel gedwongen is, of ze tijdelijk of permanent is en of er al dan niet sprake is van grensoverschrijding²³⁰. Vooral het eerste is een complex aspect: de menselijke relocatie moet gezien worden als een soort continuüm.

²²⁹ C. BOANO, R. ZETTER en T. MORRIS, "Environmentally Displaced People: Understanding the Linkages between Environmental Change, Livelihoods and Forced Migration" (2008) in G. HUGO (ed.), *Migration and climate change*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing limited, 2013, 265-294; C. COURNIL, "The protection of 'environmental refugees' in international law" in E. PIGUET, A. PÉCOUD en P. DE GUCHTENEIRE (eds.), *Migration and Climate Change*, New York, Cambridge University Press, 2011, 359.

²³⁰ J. McADAM, *Climate Change, Forced Migration, and International Law*, New York, Oxford University Press, 2012, 5-6.

Gedwongen migratie vormt het ene uiterste ervan, vrijwillige verhuizing het andere. Waar een specifiek geval van migratie thuishoort, hangt af van de graad van dwang of keuze van de individuele en huishoudelijke omstandigheden die motiveren om al dan niet te verhuizen.

115. Men kan zich ook de vraag stellen of het überhaupt noodzakelijk is een concrete term en bijbehorende definitie te hebben alvorens men kan starten met het bedenken van oplossingen en remedies. Sommige auteurs vinden een voorspelling reeds voldoende indien die bij benadering de meest kwetsbare regio's aanwijst. Uit een dergelijke schatting van het aantal mensen die gedwongen kunnen worden te vluchten, denken ze met concrete antwoorden te komen en een positief globaal bewustzijn te creëren. In de tussentijd zou men de nodige professionalisering van de belangrijkste functies van veldwerk en statistische methodes verzekeren²³¹.

Deze gedachtegang werd neergeschreven in 2008 maar hoort eigenlijk een twintigtal jaar vroeger te zijn geuit. Vandaag zijn we de 'brainstormfase' voorbij. Vandaag is het tijd om in een juridisch instrument te voorzien, een kader waarop de klimaatvluchtelingen zich kunnen baseren om hun verdere levensbestaan en -kwaliteit te garanderen. De enige wijze waarop dit efficiënt kan gebeuren, is door het voorzien in een begrip en een begripsomschrijving zodat iedereen, slachtoffer en overheid, weet waar hij aan toe is en de gepaste stappen kan ondernemen.

1. Terminologie

116. Tot op vandaag is er nog steeds geen duidelijke overeenstemming over de te gebruiken term op zich. Oorzaken van dit gebrek aan een universeel aanvaarde beschrijving en concept zijn onder meer de emotionele en politieke beladenheid alsook de rechten en plichten die dergelijke erkenning met zich mee zou brengen. Het grootste probleem met de termen uit de inleiding lijkt echter te zijn dat ze een monocausaliteit insinueren. De internationale gemeenschap en de *civil society* zijn het er vandaag echter over eens dat de

²³¹ C. BOANO, R. ZETTER en T. MORRIS, "Environmentally Displaced People: Understanding the Linkages between Environmental Change, Livelihoods and Forced Migration" (2008) in G. Hugo (ed.), *Migration and climate change*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing limited, 2013, 265-294.

klimaatverandering slechts een ‘push-factor’ is²³², een druppel die de emmer vol reeds bestaande politieke of socio-economische problemen en spanningen doet overlopen²³³.

Om aan die vermelding of implicatie van multicausaliteit tegemoet te komen, worden ook begrippen als ‘door het milieu gemotiveerde migrant’ of ‘door het milieu veroorzaakte volksverhuizing’ geopperd²³⁴. Deze termen tonen duidelijker aan dat het milieu of de gevolgen van de klimaatverandering enkel het decisieve element van de verplaatsing uitmaakt en mogelijk aan een reeks andere factoren onderliggend is.

117. Enkele auteurs zien er het nut van in om de volgende drie categorieën te onderscheiden: migranten die door het milieu gemotiveerd zijn te verhuizen, migranten die door het milieu gedwongen worden te verhuizen (maar nog over een keuze op vlak van timing beschikken) en de milieuvluchtelingen (die onmiddellijk moeten vluchten)²³⁵. Dit onderscheid toont heel goed aan dat niet alle situaties even dringend/dwingend zijn maar wel enige vorm van erkenning en/of bescherming verdienen. De eerst categorie lijkt, in die omschrijving, eerder onschuldig. Het zou bijvoorbeeld ook kunnen gaan om stadsbewoners die het groene platteland verkiezen, of personen die prefereren te overwinteren in warmere oorden. Of dit ook effectief de bedoeling was van de schrijvers, valt niet meteen uit de tekst te achterhalen.

118. BARNETT en anderen concluderen uit hun onderzoek dat er over het algemeen drie redenen zijn waarom de term ‘klimaatvluchteling’ als problematisch wordt gezien, zowel op juridisch als op wetenschappelijk vlak.

²³² R. A. MCLEMAN en L. M. HUNTER, “Migration in the Context of Vulnerability and Adaptation to Climate Change: Insights from Analogues” (2010) in G. HUGO (ed.), *Migration and climate change*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing limited, 2013, 478-489.

²³³ E. PIGUET, “Climate Change and Forced Migration” (2008) in G. HUGO (ed.), *Migration and climate change*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing limited, 2013, 223-235.

²³⁴ E. PIGUET, “Climate Change and Forced Migration” (2008) in G. HUGO (ed.), *Migration and climate change*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing limited, 2013, 223-235.

²³⁵ F. RENAUD, J. J. BOGARDI, O. DUN en K. WARNER, *Control, Adapt or Flee. How to face Environmental Migration?*, Paffenholz, InTerSections, 2007, no. 5/2007.

Ten eerste kan de causaliteit tussen klimaatverandering en vlucht niet bewezen worden volgens de huidige stand van de wetenschap. Het klimaat wordt meestal als een ‘trigger’ gezien, veeleer dan als de echte oorzaak. Het gebruik van de term klimaatvluchteling is in die zin verwarrend. Een tweede argument is dat vele studies focussen op de negatieve geopolitieke implicaties indien ‘klimaatvluchtelingen’ zouden worden opgenomen in het VN Vluchtelingenverdrag. Men doelt met deze stelling op de rechten en vooral plichten die aan een dergelijke opname verbonden zouden zijn. Die gedachte is op zich niet fout ware het niet dat er meerdere mogelijkheden zijn om een beschermend kader voor de klimaatvluchtelingen te creëren (zie *infra*). Een toevoeging aan het bestaande VN Vluchtelingenverdrag is slechts één ervan. Als derde reden stelt men dat vele kleine eilandstaten weigerig staan tegenover het idee om hun internationale migranten te zien omschreven worden als klimaatvluchtelingen²³⁶.

119. Zelf heb ik een voorkeur voor het gebruik van een ‘klimaatvluchteling’. De term toont exact aan waar het in essentie om draait: een persoon die vlucht omwille van het klimaat.

Net zoals BIERMANN en BOAS²³⁷ vind ik dat de term ‘vluchteling’ aan het concept de nodige kracht, legitimiteit en urgentie geeft. Dezelfde kracht, legitimiteit en urgentie die de vluchtelingen uit het VN Vluchtelingenverdrag verdienden na de Tweede Wereldoorlog. Bovendien wijst het aspect vluchteling op de dwingende aard van de verplaatsing. Dwingend is in die zin niet per se gelijk aan ‘dringend’ maar laat wel de deur open voor beide categorieën van klimaatvluchtelingen: zij die plots moeten vluchten alsook zij die willen anticiperen op een reeds dreigende situatie. Het sluit meteen ook de categorie personen uit die, zonder enige dreiging, bewust en vrijwillig kiezen te verhuizen naar een warmer, kouder, natter, droger, zonniger of groener klimaat.

²³⁶ J. BARNETT, G. D. DABELKO, G. K. HOVELSRUD, M. LEVY, Ú. O. SPRING en C. VOGEL, *Climate Change 2013: Impacts, Adaptation, And Vulnerability – Chapter 12. Human Security*, s.l., http://ipcc-wg2.gov/AR5/images/uploads/WGIAR5-Chap12_FGDall.pdf, 15.

²³⁷ F. BIERMANN en I. BOAS, “Preparing for a Warmer World: Towards a Global Governance System to Protect Climate Refugees” (2010) in G. HUGO (ed.), *Migration and climate change*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing limited, 2013, 891-919.

Het onderdeel 'klimaat' lijkt mij gepast in die zin dat er ook personen zijn die vluchten omwille van klimaatomstandigheden die niet direct met de klimaatverandering te maken hebben. Enerzijds heeft de dynamiek van de aarde al sinds haar bestaan natuurlijke situaties gecreëerd die ervoor zorgden dat mensen moesten verhuizen, deze personen verdienen evenzeer erkenning. Anderzijds omzeilt het gebruik van 'klimaat' in de plaats van 'klimaatverandering' meteen het probleem van de bewijsvoering: een aspirant-klimaatvluchteling zou niet moeten bewijzen dat hij het slachtoffer is van de klimaatverandering. Hij zou enkel moeten kunnen aantonen dat hij ten gevolge van eender welke klimatologische gebeurtenis is moeten vluchten.

Bovendien zou het op zich ook niet mogen uitmaken of het natuurlijk fenomeen dat de vlucht in gang zet, een puur geofysisch verschijnsel is dan wel door de klimaatverandering veroorzaakt wordt. Voor de slachtoffers is het leed en de nood aan bescherming niet anders. Vanuit mensenrechtelijk standpunt bekeken – in tegenstelling tot een politiek standpunt – is het bovendien interessant om de terminologie en definitie zo breed mogelijk te laten opdat zoveel mogelijk personen er rechten aan zouden kunnen ontleen.

2. Definitie

120. Als definitie voor een klimaatvluchteling opteer ik voor 'een persoon die zich gedwongen ziet zijn gewone verblijfplaats al dan niet permanent te verlaten met de vrees voor of de manifestatie van de negatieve gevolgen van een klimatologisch fenomeen als determinerende oorzaak voor de vlucht'.

a) *een persoon die zich gedwongen ziet ...*

121. De bewoording 'die zich gedwongen ziet' is inherent aan de gekozen term 'vluchteling' omdat beide concepten impliceren dat er een vorm van externe dwang is. Het toont aan dat de persoon geen andere optie meer ziet dan zich te verplaatsen zodat de definitie geen soelaas biedt voor personen die door het milieu slechts 'gemotiveerd' zijn te verhuizen²³⁸. Andere auteurs opteren voor 'personen die gedwongen waren' of 'personen die om

²³⁸ F. RENAUD, J. J. BOGARDI, O. DUN en K. WARNER, *Control, Adapt or Flee. How to face Environmental Migration?*, Paffenholz, InTerSections, 2007, no. 5/2007.

dwingende redenen'. Door 'die zich gedwongen ziet' te gebruiken wordt meer de nadruk gelegd op de personen bij wie er op zich nog geen acute nood aan een vertrek is maar die toch de bewuste keuze maakt om zich te verplaatsen. Een persoonlijk waardeoordeel wordt toegestaan.

b) *zijn gewone verblijfplaats te verlaten*

122. Sommige auteurs spreken over het verlaten van het land van oorsprong. Dit begrip kan echter tot verwarring leiden: gaat het om de oorsprong van de vluchteling, namelijk het geboorteland, of om de oorsprong van de vlucht, namelijk het land waar de vluchteling wegtrekt?

De 'gewone verblijfplaats' lijkt een term die voor minder interpretatie vatbaar is en waaruit men ook geen schuldaspect uit kan afleiden. Het 'land van oorsprong' zou namelijk nogal gauw de perceptie van schuldige kunnen krijgen, de bewoording lijkt impliciet te stellen dat dat land niet meer in staat is de persoon te helpen. Dit is natuurlijk ook tot op bepaalde hoogte waar maar mag niet de indruk wekken dat het land zelf ook mee de oorzaak vormt van de vlucht. In tegenstelling tot een politieke of economische vluchteling, wil een klimaatvluchteling geen land maar een bepaalde plaats ontvluchten.

123. De gekozen woorden beperken de omschrijving niet tot de extern verplaatsten, de klimaatvluchtelingen die een grens oversteken. Naar mijn mening mogen de *internally displaced climate refugees* zeker niet uit het rechtskader worden uitgesloten. Zoals reeds uiteengezet, zijn de GP-IDP niet bindend wat de toepassing ervan niet garandeert, zeker niet in een land waar men met klimaatvluchtelingen te maken heeft. Een staat voelt de gevolgen van het vertrek van haar bevolking. Zelfs al blijven die binnen de rijksgrenzen, dan nog creëert zich een algemene instabiliteit doordat sommige personen niet meer zullen kunnen gaan werken, oogsten zullen niet meer geoogst worden, openbare diensten kunnen niet meer functioneren. Op relatief korte termijn kan een grote groep interne vluchtelingen een hele economie destabiliseren. Het is een utopie om ervan uit te gaan dat de GP-IDP zullen volstaan om de levenskwaliteit van de klimaatvluchtelingen te behouden.

Dit gezegd zijnde is er natuurlijk een verschil tussen intern en extern verplaatsten. De intern verplaatsten bevinden zich nog steeds op legale wijze onder de rechtsmacht van een

bepaalde staat en kunnen bij haar bepaalde rechten afdwingen. Los van de succesratio van het afdwingen van dergelijke rechten in een ontwricht land, is dit nog steeds méér dan de klimaatvluchtelingen die de grenzen van het rijk wel oversteken. Zij worden tot nog toe niet erkend en hebben dus ook geen rechten in het buitenland.

124. Beide categorieën zijn de naam ‘klimaatvluchteling’ evenzeer waardig. Het lijkt me dan ook niet opportuun in de definitie een onderscheid te maken. Wel moet men zich bewust zijn van de verschillende primaire noden. Dit onderscheid zou zich idealiter manifesteren in de inhoud van het rechtsinstrument dat zal worden gecreëerd, bijvoorbeeld door een algemeen deel te hebben en vervolgens twee delen die zich respectievelijk op de intern en extern verplaatsten richten.

c) al dan niet permanent

125. Het bewijs dat vandaag bestaat met betrekking tot de klimaatgerelateerde migratie toont aan dat de grootste groep vluchtelingen zo snel mogelijk poogt terug te keren naar hun oorspronkelijke verblijfplaats. Dit heeft dikwijls te maken met het feit dat minder welvarende personen over het algemeen ook de minste mogelijkheden hebben om te migreren of zich elders te vestigen. Ze verplaatsen zich pas als een ultieme poging om aan hun lot te ontkomen en creëren op die manier situaties met hogere schulden en een verhoogde kwetsbaarheid, veeleer dan ze aan die situaties ontsnappen. Ze komen namelijk dikwijls terecht in gemeenschappen waar de kans op sociale uitsluiting relatief hoog is met als gevolg dat ze weinig op de hoogte zijn van de lokale gevaren en aanpassingsstrategieën indien ook daar bedreigende klimatologische fenomenen bestaan²³⁹.

Bij de klimaatvluchtelingen zal dit niet anders zijn indien ze ook daadwerkelijk de mogelijkheid hebben terug te keren. Voor sommigen is nu al duidelijk dat deze gelegenheid zich nooit zal voordoen, men moet dan voornamelijk de overstromende eilanden voor ogen houden. Bij anderen die zich genoodzaakt zien te vluchten omwille van droogte, verzilting van bodems of een verandering in temperatuur is de kans groter dat de wetenschap op een

²³⁹ J. BARNETT, G. D. DABELKO, G. K. HOVELSRUD, M. LEVY, Ú. O. SPRING en C. VOGEL, *Climate Change 2013: Impacts, Adaptation, And Vulnerability – Chapter 12. Human Security*, s.l., http://ipcc-wg2.gov/AR5/images/uploads/WGIAR5-Chap12_FGDall.pdf, 11-12.

bepaald moment de nodige mechanismen ontwikkelt om zich aan deze veranderde levensomgeving aan te passen. Indien men in hoofdzaak vlucht voor een plotse ramp dan zal de terugkeer zelfs reëel zijn. Zodra huizen weer zijn opgebouwd en markten weer opengegaan, kan men het voorgaande leven terug opnemen.

126. Elk proces van toekenning van de hoedanigheid als vluchteling zal noodzakelijkwijze een oefening in hypothese zijn. Het rechtskader dat zich op klimaatvluchtelingen richt, moet aan elk van deze hypothesen een antwoord bieden. Beleidsmakers zullen deze inclusie misschien niet graag opnemen maar een inclusieve definitie betekent niet per se dat ook de plichten van de overheid inclusief zijn. Indien de kans groot is dat de klimaatvluchteling binnen relatief korte tijd zal kunnen terugkeren, kan men de toekenning van de status als klimaatvluchteling beperken in de tijd. Men kan de erkenning ook afhankelijk maken van het afwezig zijn van humanitaire hulp. Wat essentieel is, is dat de klimaatvluchtelingen hulp krijgen. Eerst op korte en later op lange termijn. Hoe en van wie die hulp komt, is op zich van weinig belang. Het is echter de plicht van de volledige internationale gemeenschap ervoor te zorgen dat niemand in de kou blijft staan.

d) met de vrees voor of de manifestatie van...

127. Waar de momenteel juridisch erkende vluchteling zijn leefomgeving verlaat uit vrees voor een welbepaalde vervolging, lijkt het essentieel om ook bij de klimaatvluchteling dit anticipatieve aspect van de vlucht te erkennen. Wachten tot wanneer de gevolgen van de klimaatverandering een bepaalde locatie onbewoonbaar maken, is even nutteloos als wachten tot de vrees voor vervolging werkelijkheid wordt. Uiteraard is het noodzakelijk deze vrees voor onbewoonbaarheid te limiteren in termen van waarschijnlijkheid en redelijkheid²⁴⁰. Men moet berekenen hoe groot de kans is dat een bepaald klimatologisch fenomeen zich manifesteert. Dit gegeven moet vervolgens worden afgewogen aan de redelijkheid omtrent de verwachting die de internationale gemeenschap aan de klimaatvluchteling kan stellen: tot wanneer is het redelijk van een persoon te verwachten

²⁴⁰ J. McADAM, *Climate Change, Forced Migration, and International Law*, New York, Oxford University Press, 2012, 50.

dat hij blijft leven in een omgeving die zodanig wordt aangetast dat de levensomstandigheden degraderen tot levensbedreigende proporties²⁴¹?

Of de schade zich reeds heeft gemanifesteerd of niet, zou niet mogen uitmaken indien de waarschijnlijkheid van een veruiterlijking van de dreiging hoog genoeg is.

e) de negatieve gevolgen van een klimatologisch fenomeen

128. Net zoals in de terminologie geopteerd werd voor het gebruik van ‘klimaat’, prefereer ik in de definitie niet per se naar de klimaatverandering te verwijzen maar wel naar alle klimatologische fenomenen die een ernstige impact kunnen hebben. Ook het idee hierachter is gelijk: enerzijds is het momenteel onmogelijk om aan te tonen of een bepaald fenomeen al dan niet door de klimaatverandering is veroorzaakt of in kracht is toegenomen. Het is dus ook volstrekt onnodig dit onderscheid in de definitie te maken, immers: niemand zal er zich op kunnen beroepen. Anderzijds zou het er ook niet toe mogen doen of de gebeurtenis natuurlijk dan wel menselijk is veroorzaakt. Deze vraag zou eventueel een rol kunnen spelen indien ooit tot staatsaansprakelijkheid wordt beslist in het kader van het bijdragen aan de verandering van het klimaat maar dat is vandaag nog niet aan de orde.

f) als determinerende oorzaak voor de vlucht

129. De echte impact van een ramp hangt volgens KÄLIN en SCHREPFER af van de combinatie van de volgende drie factoren: de intensiteit, omvang en frequentie van het klimaatgerelateerde risico, vervolgens de kwetsbaarheid van de getroffen personen ten opzichte van een dergelijke gebeurtenis en ten derde de capaciteiten van die getroffen personen om ermee om te gaan²⁴². Ter illustratie gebruiken ze een wiskundige formule die het volgende stelt: $\text{impact ramp} = (\text{risico} + \text{kwetsbaarheid}) / \text{aanpassingsvermogen}$. Deze breuk leidt ertoe dat de ramp een grotere impact zal hebben indien de getroffen personen kwetsbaarder zijn in combinatie met lage aanpassingsmogelijkheden.

²⁴¹ J. MCADAM, *Climate Change, Forced Migration, and International Law*, New York, Oxford University Press, 2012, 84.

²⁴² KÄLIN, W. en SCHREPFER, N., *Protecting People Crossing Borders in the Context of Climate Change – Normative Gaps and Possible Approaches*, s.l., UNHCR, PPLA/2012/01, 2012, 6.

130. Klimaatverandering is eerder een vermenigvuldiger van de impact van een ramp en een versneller van andere aanzetten tot menselijke mobiliteit dan de effectieve oorzaak ervan²⁴³. Om die reden zien vele auteurs het als essentieel om de multicausaliteit van de vlucht in acht te nemen. Slechts zelden zullen personen vluchten enkel en alleen omwille van de klimatologische omstandigheden die schade veroorzaken. In de meeste gevallen zal de vlucht gebaseerd zijn op een combinatie van een onmogelijkheid om zich aan te passen aan die klimatologische problemen met socio-economische, politieke en/of financiële overwegingen.

Men zou kunnen opereren dat er in een staat die er niet in slaagt haar bevolking te beschermen tegen de natuur, sowieso onderliggende problemen zijn waardoor die staat er niet in slaagt dijken te bouwen of opvang te voorzien of haar bevolking te stimuleren stevigere woningen te bouwen. Deze redenering lijkt nogal kort door de bocht. Het is een feit dat de landen die het zwaarst getroffen zullen worden voornamelijk ontwikkelingslanden zijn. Dit kan te maken hebben met een gebrek aan aanpassingscapaciteit zoals hierboven beschreven. Anderzijds zijn vele ontwikkelingslanden gelegen in regio's waar het klimaat sowieso al nefast is voor de socio-economische ontwikkeling en bijgevolg ook voor de politieke stabiliteit en efficiëntie. De ontwikkelde landen situeren zich niet voor niets hoofdzakelijk buiten de tropen. Worden de ontwikkelingslanden extra getroffen omdat ze ontwikkelingslanden zijn of omdat ze gelokaliseerd zijn in een gebied waar het klimaat de ontwikkeling sowieso reeds vertraagt en bemoeilijkt?

Wat het antwoord ook zij, het is weinig zinvol om in een mensenrechtelijke definitie te focussen op de exacte oorzaak van de klimaatvlucht. Elk individu heeft recht op leven, of dat individu nu op natuurlijke of artificiële wijze is verwekt. Elk individu heeft recht op een eerlijk proces, of hij nu deelneemt als slachtoffer of als verdachte. Binnen het VN Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap uit 2006 wordt geen onderscheid gemaakt tussen personen die met een beperking geboren worden of in die situatie verkeren

²⁴³ §5 Chairperson's Summary op The Nansen Conference – Climate Change and Displacement in the 21st Century, 5 tot 7 juni 2011, <http://www.nanseninitiative.org/nansen-initiative-background>.

zoals Tsjernobyl²⁴⁵. Het verschil met onderstaande gebeurtenissen is dat hier de rechtstreekse causaliteit wel degelijk aan te tonen is en dat er in dit geval andere compensatie- of schadevergoedingsmechanismen bestaan die de vluchtelingen in elk geval reeds verder op weg zullen helpen dan de klimaatvluchtelingen waarover deze masterproef in hoofdzaak gaat.

1. Plotse rampen

134. De impact van plotse rampen als orkanen, overstromingen of modderstromen op de verplaatsing van bevolkingen is het eenvoudigste vast te stellen omdat ze zich op brutale en directe wijze manifesteert²⁴⁶. In deze gevallen is het duidelijk dat de getroffen bewoners geen andere optie hebben dan hun huizen te verlaten, hoewel men dikwijls relatief dichtbij de oorspronkelijke woonplaats zal kunnen blijven. Toch kunnen deze vluchtelingen als klimaatvluchtelingen beschouwd worden – althans volgens de in deze masterproef gehanteerde definitie.

135. Met betrekking tot dergelijke rampen moet het verband worden gelegd met het internationaal humanitair recht dat op een *ad hoc*-basis kan beslissen om hulp te verlenen aan de slachtoffers van rampen. De gekendste vormen van humanitaire hulp zijn het evacueren van slachtoffers uit noodgebieden, het zoeken naar overlevenden, het bouwen en bemannen van veldhospitelen, het voorzien in voedsel en medicatie, het helpen bij de heropbouw van huizen of het creëren van vluchtelingenkampen. Sommige landen nemen ook initiatieven die niet zozeer gericht zijn op de hulp ter plaatse. Zowel de Verenigde Staten als de Europese Unie ontwikkelden systemen waarbij tijdelijke bescherming wordt geboden aan personen die zich moeten verplaatsen omwille van plotse rampen zoals de aardbeving op Haïti in 2010.

²⁴⁵ E. PIGUET, "Climate Change and Forced Migration" (2008) in G. HUGO (ed.), *Migration and climate change*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing limited, 2013, 223-235.

²⁴⁶ E. PIGUET, "Climate Change and Forced Migration" (2008) in G. HUGO (ed.), *Migration and climate change*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing limited, 2013, 223-235.

136. De *Temporary Protected Status* (TPS) van de Verenigde Staten²⁴⁷ is enkel van toepassing op mensen die zich reeds op Amerikaans grondgebied bevinden, wat meteen het gros van de klimaatvluchtelingen uitsluit. Toepassing kan bovendien slechts plaatsvinden na een uitvoerbare (algemene) beslissing van de Advocaat-Generaal.

137. In 2001 creëerde de Europese Unie de Richtlijn Tijdelijke Bescherming²⁴⁸ om tegemoet te komen aan de massale toevloed van ontheemden, bijvoorbeeld op grond van gewapende conflicten of algemene mensenrechtenschendingen. Het toepassingsgebied van artikel 2(c) van de richtlijn is niet exhaustief en kan dus potentieel gebruikt worden voor een plotse toevloed van personen omwille van de impact van het milieu of de klimaatverandering:

“Ontheemden: onderdanen van derde landen of staatlozen die hun land of regio van oorsprong hebben moeten verlaten of geëvacueerd zijn, met name ingevolge een verzoek van internationale organisaties, en wier terugkeer onder veilige en duurzame omstandigheden onmogelijk is gezien de situatie in dat land en die eventueel kunnen vallen onder de toepassing van artikel 1 A van het Verdrag van Genève [het VN Vluchtelingenverdrag] of andere internationale of nationale instrumenten van internationale bescherming, in het bijzonder:

i) personen die uit door een gewapend conflict of inheems geweld getroffen gebieden hebben moeten vluchten;

ii) personen die ernstig gevaar lopen op dan wel slachtoffer zijn geweest van systematische of algemene schending van de mensenrechten.”

Bij het nakijken van de voorbereidingen voor de richtlijn²⁴⁹ blijkt dat Finland in de definitie van ontheemden ‘personen die hebben moeten vluchten omwille van natuurrampen’ wou

²⁴⁷ Act 244 Immigration and Nationality Act; Titel 8, § 1254 a) United States Code.

²⁴⁸ Art. 2(a) Richtlijn van de Raad 2001/55, 20 juli 2001 betreffende minimumnormen voor het verlenen van tijdelijke bescherming in geval van massale toestroom van ontheemden en maatregelen ter bevordering van een evenwicht tussen de inspanning van de lidstaten voor de opvang en het dragen van de consequenties van de opvang van deze personen, Europese Commissie, *Pb. L.* 7 augustus 2001, afl. 212, 12.

²⁴⁹ Voorstel voor een richtlijn van de Raad betreffende minimumnormen voor het verlenen van tijdelijke bescherming in geval van massale toestroom van ontheemden en maatregelen ter bevordering van een

opnemen, een voorstel dat door België en Spanje geweigerd werd omdat 'dergelijke situaties in geen enkel ander internationaal juridisch vluchtelingeninstrument worden vermeld'. Dit argument is vrij zwak en zou net wel moeten leiden tot de opname van personen die vluchten omwille van natuurrampen in het toepassingsgebied van de richtlijn.

Enkele jaren later wijzigde de Belgische Senaat haar standpunt door het voorstel van resolutie voor de erkenning van het statuut van milieuvluchteling in internationale verdragen, aan te nemen²⁵⁰ (zie *supra*).

138. Het Verdrag van Lissabon biedt op haar beurt een solidariteitsclausule die evenwel enkel van toepassing is op de eigen lidstaten: *'de Unie en de lidstaten treden uit solidariteit gezamenlijk op indien een lidstaat getroffen wordt door [...] een natuurramp of een door de mens veroorzaakte ramp.'*²⁵¹. Anders dan de Amerikaanse *Temporary Protected Status* die afhankelijk is van waar de aanvrager zich bevindt, hangt de toepassing van de Europese solidariteitsclausule af van de plaats waar de ramp zich voordoet. In beide gevallen moet de uitwerking voorafgegaan worden door een uitvoerbaar besluit, vergelijkbaar met het Belgische aspect van het 'afkondigen van een noodtoestand' op basis waarvan bepaalde mechanismen in werking treden. In tegenstelling tot de Verenigde Staten maakt de Europese richtlijn geen melding van een tijdsbeperking. De kans lijkt evenwel reëel dat dergelijke tijdsbepalingen worden opgenomen in het uitvoerbaar besluit of door middel van evaluatiemechanismen in de nasleep van de ramp.

2. Degradering en trage achteruitgang van het milieu, al dan niet ten gevolge van een ramp

139. Met degradatie en trage achteruitgang van het milieu bedoelt men bijvoorbeeld een verminderde toegang tot drinkbaar water, verwoestijning, terugkerende overstromingen en verhoogde zoutgehaltes in kustgebieden. De vluchteling zal in deze gevallen meestal

evenwicht tussen de inspanning van de lidstaten voor de opvang en het dragen van de consequenties van de opvang van deze personen van 16 februari 2001, 6128/01 ASILE 15, 4.

²⁵⁰ Voorstel van resolutie om het statuut van milieuvluchteling in de internationale verdragen te erkennen, *Parl.St.* Senaat 2005-06, nr. 3-1556/1.

²⁵¹ Art. 222 van het Verdrag Betreffende de Werking van de Europese Unie.

vrijwillig zijn verblijfplaats verlaten om zich aan te passen aan de veranderende natuur. Toch is het mogelijk dat deze verandering zodanige proporties aanneemt dat er voor de bewoners geen keuze meer is en dat blijven hoe dan ook onhoudbaar wordt. Ook dit is een vorm van gedwongen migratie die de slachtoffers het statuut van klimaatvluchteling verleent zoals het in deze masterproef wordt omschreven.

140. Het bestaande vluchtelingenrecht en de complementaire kaders leveren niet voldoende slagkracht voor de tijdsdimensie die met deze fenomenen gepaard gaat. De impact van de processen van zogenaamde ‘*slow-onset disasters*’ heeft enige tijd nodig om voldoende ernstige schade te manifesteren. De timing van het zoeken naar bescherming is dan ook cruciaal. De ernst van de schade en de tijdsbepaling van de nood aan bescherming zijn noodzakelijkerwijze met elkaar verbonden. Dit aspect wordt in het bestaande vluchtelingenrecht niet behandeld maar moet in elk geval een plaats krijgen in het toekomstige klimaatvluchtelingenrecht²⁵². Hoewel deze vorm van klimaatverandering minder urgent lijkt te zijn, is het essentieel dat beleidsmakers voor ogen houden dat ook hier reeds actie vereist is²⁵³ en toepassing maken van het *Precautionary Principle* uit de Rio-verklaring van 1992:

“In order to protect the environment, the precautionary approach shall be widely applied by States according to their capabilities. Where there are threats of serious or irreversible damage, lack of full scientific certainty shall not be used as a reason for postponing cost-effective measures to prevent environmental degradation.”²⁵⁴

De Rio-verklaring stelt duidelijk dat het gebrek aan wetenschappelijke zekerheid geen reden mag vormen om maatregelen die de achteruitgang van het milieu proberen te voorkomen, uit te stellen. De inhoud van het artikel, dat staten ertoe verplicht de nodige voorzorgen te nemen om een verdere achteruitgang van het milieu tegen te gaan, zou verder kunnen worden doorgetrokken naar een plicht van staten om ook de nodige voorzorgen te nemen

²⁵² J. McADAM, *Climate Change, Forced Migration, and International Law*, New York, Oxford University Press, 2012, 84.

²⁵³ G. HUGO, “Lessons from past forced resettlement for climate change migration” in E. PIGUET, A. PÉCOUD en P. DE GUCHTENEIRE (eds.), *Migration and Climate Change*, New York, Cambridge University Press, 2011, 262.

²⁵⁴ Principe 15 Rio-verklaring van 1992.

om haar bevolking te beschermen tegen een achteruitgang van het milieu. Hieruit zou de creatie van een beschermend kader kunnen worden afgeleid.

3. Kleine eilandstaten die ten prooi vallen aan stijgende zeeniveaus

141. De verwachtingen zijn dat de zeespiegel tegen 2100 met één meter zal stijgen. Voor de gebieden en vooral eilanden die laaggelegen zijn (de grens voor de kwalificatie als laaggelegen is één meter boven de zeespiegel²⁵⁵), is dit dramatisch nieuws. De eilanden zullen meer en meer worden opgeslorpt door het zeewater en worden op een bepaald moment onbewoonbaar. Ze zullen onbewoonbaar worden nog voor ze volledig onder water liggen. Immers, landbouwbodems zullen verzilten, oogsten zullen mislukken en er zal geen vers water meer zijn. De hele bevolking zal zich naar de hoogstgelegen gebieden begeven waardoor de bevolkingsdruk onhoudbaar wordt. Tuvalu zit nu reeds in de fase waar de bevolkingsdichtheid van de hoogst gelegen stad anderhalf keer hoger is dan die van Hong Kong (zie inleiding).

142. Deze categorie van toekomstige klimaatvluchtelingen (toekomstige omdat ze nog niet als zodanig erkend worden) is zonder twijfel de meest hulpbehoevende. De kans op *internal displacement* is bijzonder klein (toch op de lange termijn) waardoor de inwoners *de facto* allemaal nood zullen hebben aan opvang voorbij de grenzen. De feitelijke omstandigheid dat ze volledig door water omringd zijn, helpt niet om vlot naar een andere staat te kunnen vluchten. De groep van bedreigde eilanden liggen bovendien hoofdzakelijk in dezelfde regio, namelijk de Pacifische Oceaan, waardoor de kans dat ze bij hun buurlanden opvang vinden, minimaal is.

Indien deze klimaatvluchtelingen er vandaag in slagen een potentieel gastland te bereiken, zijn de kansen op erkenning als staatloze²⁵⁶ of klimaatvluchteling slechts gering. Ook een eis

²⁵⁵ E. PIGUET, "Climate Change and Forced Migration" (2008) in G. HUGO (ed.), *Migration and climate change*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing limited, 2013, 223-235.

²⁵⁶ UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES (UNHCR), *Climate Change and Statelessness: an overview*, UNHCR to the 6th session of the Ad Hoc Working Group on Long-Term Cooperative Action under the UNFCCC, s.l., 2009, <http://www.refworld.org/docid/4a2d189d3.html>, 1.

op grond van de schending van het recht op leven of een onmenselijke behandeling geeft geen garantie op een oplossing.

4. Preventieve maatregelen vanwege de overheid

143. Reeds enkele keren werd de plicht van staten om voorzorgsmaatregelen te nemen aangehaald, meestal onder de veronderstelling dat de staat in kwestie zou tekort schieten en dat dit aanleiding zou kunnen geven tot staatsaansprakelijkheid. Men moet er echter in eerste instantie van uitgaan dat staten effectief preventieve maatregelen nemen ter bescherming van de bevolking.

144. *Anno* 2014 wordt de wetenschap steeds beter in het creëren van efficiënte en doeltreffende ‘glazen-bol-technieken’. Meer en meer kunnen rampen voorspeld worden, meestal met aanduiding van de marge van impact of kracht waarmee de ramp zal toeslaan. Dit geeft overheden de mogelijkheid op gepaste wijze te reageren, bijvoorbeeld door het evacueren van bewoners in risicogebieden. Deze maatregel kan tijdelijk zijn, bijvoorbeeld in het kader van een aankomende storm of cycloon waarbij men opvangplaatsen voorziet in scholen of sportcentra. In dit soort situaties zal er meestal sprake zijn van een binnenlandse verplaatsing waarbij de GP-IDP van toepassing zijn.

145. Het is echter niet ondenkbaar dat overheden binnen de context van de klimaatverandering bepaalde regio’s voorgoed onbewoonbaar verklaren. Ook in dit geval zijn de GP-IDP toepasbaar. Specifiek voor de verplaatsing in andere situaties dan de noodfases bij gewapende conflicten en rampen, voorzien ze in onder meer een recht op informatie omtrent de redenen van de evacuatie en eventueel een recht op compensatie. Een relocatie van individuen of gemeenschappen zal immers maar succesvol zijn als de bevolking actief meewerkt. Beslissingen over waar, wanneer en hoe de verplaatsing zal gebeuren, moeten culturele en etnische karakteristieken in acht nemen om spanning en conflict te vermijden. Veiligheid moet worden gegarandeerd en de speciale noden van kwetsbare groepen moeten in elk fase in acht worden genomen. Gelijkheid, respect en diversiteit moeten de basisnormen uitmaken van elke beslissing. De verplaatsten hebben een recht op informatie en participatie in het plannen en organiseren van de verhuizing en

moeten hun recht op leven, waardigheid, vrijheid, veiligheid en zelfbeschikking kunnen toepassen. Diezelfde rechten moeten evenwel in acht worden genomen omtrent de noden en tradities van de gastgemeenschappen. Een evenwichtsoefening tussen de belangen van beide gemeenschappen is essentieel²⁵⁷.

146. In het geval waarin een overheid verbiedt om in een bepaalde regio te leven en niet voorziet of kan voorzien in een opvangplaats binnen de grenzen van het eigen rijk, kan de bevolking enkel hopen dat de overheid of humanitaire of supranationale organisaties relocatie in een andere staat mogelijk maken. In het kader van gewapende conflicten worden bijvoorbeeld nu reeds regelmatig vluchtelingenkampen opgebouwd. Hoewel ze soms gedurende jaren gebruikt worden, blijft het uiteindelijke doel dat deze vluchtelingen terug naar huis gaan wanneer het conflict is opgelost. Bij de klimaatvluchtelingen zal eerder nood zijn aan een meer permanente oplossing.

5. Onrust, geweld en gewapende conflicten naar aanleiding van de gevolgen van de klimaatverandering

147. Aan de laatste categorie van klimaatvluchtelingen wordt dikwijls minder spontaan gedacht. Experts achten het meer dan waarschijnlijk dat de gevolgen van de klimaatverandering tot interne conflicten en zelfs burgeroorlogen kunnen leiden. Meestal zullen andere factoren als armoede, politieke, religieuze of socio-economische spanningen aan de basis liggen. Wanneer deze welgekende drijvers van conflicten gecombineerd worden met een schaarste van primaire bronnen is onrust niet veraf. De VN-experten geloven verder dat de impact van de klimaatverandering op de essentiële infrastructuur en de territoriale integriteit van vele staten het nationaal veiligheidsbeleid zal beïnvloeden²⁵⁸. Dit creëert een situatie waarin het voor overheden moeilijker wordt adequate maatregelen te nemen.

²⁵⁷ V. TÜRK, M.-A. OKIMBA, J. HOISAETER, A. MAYMAN, A. KLUG, M. AHOUNOU, A. PAINTER en C. INDER (eds.), *A compilation of Summary conclusions from UNHCR's expert meetings: Commemorating the Refugee and Statelessness Conventions 2010-2011*, Genève, UNHCR, 2012, 43.

²⁵⁸ IPCC, *Climate Change 2014: Impacts, Adaptation, and Vulnerability. Summary for Policymakers*, s.l., 2014, http://ipcc-wg2.gov/AR5/images/uploads/IPCC_WG2AR5_SPM_Approved.pdf, 20.

Hoewel de humanitaire gemeenschap getraind is in het omgaan met conflictsituaties, kunnen conflicten gebaseerd op een tekort aan bronnen bijzonder uitdagend zijn op operationeel niveau. Wanneer de schaarste niet kan worden opgelost, is het extreem moeilijk om vredesovereenkomsten op te stellen die voor een billijke oplossing in hoofde van alle partijen zorgen. Meestal ontaarden deze situaties in sociale conflicten. Deze kunnen op hun beurt resulteren in discriminatie of gewapende conflicten waardoor de slachtoffers eventueel beroep kunnen doen op het VN Vluchtelingenverdrag²⁵⁹.

Hoofdstuk III Wetgeving

148. COUNIL stelde in 2011 een interessante tabel op met de voornaamste beschermingsmogelijkheden voor klimaatvluchtelingen. De tabel vermeldt tevens wie deze maatregelen voorstelt, wie ze ontwerpt, welk geografisch toepassingsgebied men voor ogen houdt, welke actie de specifieke bescherming vereist en welk soort recht ermee wordt bereikt²⁶⁰. De voorstellen variëren van een herinterpretatie van artikel 1 van het addendum bij het VN Vluchtelingenverdrag over een uitbreiding van de GP-IDP's en een internationaal verdrag voor 'klimaatverplaatsing' tot een specifiek visumprogramma voor klimaatvluchtelingen, een protocol bij het VN Klimaatverdrag, een uitbreiding van *The Pacific Access Category* voor klimaatvluchtelingen en een ontvangstmecanisme op basis van de hoeveelheden uitgestoten broeikasgassen. Het gaat om zowel *hard law* als *soft law*, om zowel nationale, regionale als internationale toepassingen opgesteld door experts, academici, politici of wetenschappers en doelend op bescherming, aansprakelijkheid en/of een verdeelmecanisme. In sommige gevallen wil men nieuw recht creëren, in andere het bestaande recht uitbreiden, herinterpreteren of amenderen.

149. Na een definitie te hebben opgesteld en te hebben bepaald in welke situaties men als klimaatvluchteling nood heeft aan hulp, volgt hieronder een overzicht van hoe die hulp zich kan concretiseren en hoe de fundamentele mensenrechten van klimaatvluchtelingen kunnen

²⁵⁹ KÄLIN, W. en SCHREPFER, N., *Protecting People Crossing Borders in the Context of Climate Change – Normative Gaps and Possible Approaches*, s.l., UNHCR, PPLA/2012/01, 2012.

²⁶⁰ C. COUNIL, "The protection of 'environmental refugees' in international law" in E. PIGUET, A. PÉCOUD en P. DE GUCHTENEIRE (eds.), *Migration and Climate Change*, New York, Cambridge University Press, 2011, 361-363.

worden gerealiseerd aan de hand van een juridisch of institutioneel kader op supranationaal, Europees en nationaal niveau.

1. Actie op supranationaal of intergouvernamenteel niveau

150. Op internationaal en multilateraal vlak werd in 2010 een doorbraak bereikt toen de internationale gemeenschap in het kader van het VN Klimaatverdrag samenkwam in Cancún. Voor het eerst werden de humanitaire gevolgen van een klimaatverandering-gerelateerde volksverhuizing erkend als een uitdaging²⁶¹. Gelijkaardige doorbraken werden bereikt binnen de VN Algemene Vergadering en de VN Veiligheidsraad, net als in de Mensenrechtenraad, de Commissie voor Internationaal Recht en andere internationale organen en instellingen.

151. De verwoestende aard van de klimaatverandering is gekend. De bindende – hoewel men zich vragen kan stellen in welke mate de uitvoering ervan effectief kan worden afgedwongen – verplichting voor staten tot het reduceren van de uitstoot van broeikasgassen en tot het beschermen van het milieu hebben vorm gekregen. De humanitaire uitdaging die uit de klimaatverandering volgt, is erkend. De logische, volgende stap die de internationale gemeenschap moet ondernemen, is het creëren van een kader waaruit de klimaatvluchtelingen rechten kunnen putten. Daarbij zullen grote knopen moeten worden doorgehakt. De discussie over de term en definitie van de klimaatvluchteling zal hoog opslaan. Staten zullen bovendien een consensus moeten vinden over de rechten die de verdragsluitende partij aan de klimaatvluchteling moet toekennen. De kans is groot dat naast politieke ook budgettaire bezorgdheden en tegenstellingen de onderhandelingen zullen vertragen. Doemdenkers geloven dan ook niet dat men tot de creatie van een instrument zal komen, of het nu een nieuw instrument is of een bestaand instrument amendeert of aanvult. Dat het zoeken naar overeenstemming niet van een leien dakje zal lopen, is vanzelfsprekend. Maar is het dat niet voor elk instrument waarbij men idealiter een kleine 200 staten betreft?

²⁶¹ Art. 14(f) Cancún-akkoorden van 2010.

152. Hieronder worden de drie meest courante oplossingen voor de problematiek omtrent klimaatvluchtelingen op internationaal niveau besproken: een nieuw verdrag (inclusief de voor- en nadelen van een wijziging van het huidige VN Vluchtelingenverdrag), een nieuwe set leidende principes en een nieuw institutioneel orgaan.

a) Een 'VN Klimaatvluchtelingenverdrag'

153. Een verdrag heeft als voordeel dat er juridisch bindende regels worden gecreëerd die onder bepaalde voorwaarden afdwingbaar zijn. Deze regels zijn volgens KÄLIN en SCHREPFER vooral nuttig in het geval van normatieve hiaten, wanneer het bestaande internationale recht geen rechtsregels heeft die een antwoord bieden. Dit hiaat vormt evenwel tegelijkertijd ook een obstakel in gevallen waar de internationale gemeenschap het moeilijk heeft om tot consensus te komen. Dit laatste uit zich meestal in een gebrek aan voldoende ratificatie en bijgevolg een juridisch vacuüm voor de getroffen personen²⁶². De doeltreffendheid van een verdrag is inderdaad afhankelijk van een wereldwijde ratificatie en uitvoering. In de huidige context lijkt het weinig haalbaar een nieuw verdrag te kunnen creëren. Dit heeft vooral te maken met de ver uiteen liggende belangen van de beleidsmakers van de landen van oorsprong en van de potentiële gastlanden. De eersten zullen streven naar een maximalisatie van rechten omtrent de toelating en status van hun bevolking terwijl de laatsten vermoedelijk niet meer dan het minimum aan verplichtingen op zich zullen nemen. Ook de eventuele vraag naar een vorm van aansprakelijkheid ten aanzien van de geïndustrialiseerde landen kan het onderhandelen sterk bemoeilijken²⁶³.

154. JANE McADAM is in haar boek vrij sceptisch omtrent de creatie van een verdrag dat zich richt op de klimaatverandering-gerelateerde vlucht, een mening waarin ze gesteund wordt door KÄLIN EN SCHREPFER²⁶⁴.

²⁶² KÄLIN, W. en SCHREPFER, N., *Protecting People Crossing Borders in the Context of Climate Change – Normative Gaps and Possible Approaches*, s.l., UNHCR, PPLA/2012/01, 2012, 70.

²⁶³ KÄLIN, W. en SCHREPFER, N., *Protecting People Crossing Borders in the Context of Climate Change – Normative Gaps and Possible Approaches*, s.l., UNHCR, PPLA/2012/01, 2012, 70.

²⁶⁴ KÄLIN, W. en SCHREPFER, N., *Protecting People Crossing Borders in the Context of Climate Change – Normative Gaps and Possible Approaches*, s.l., UNHCR, PPLA/2012/01, 2012, 71.

1) Een eerste reden voor haar scepticisme is dat het moeilijk is om klimaatverandering te isoleren van de andere factoren die tot vlucht leiden. Dit zal volgens haar zorgen voor moeilijkheden bij het definiëren van het toepassingsgebied en het uitvoeren van het verdrag. Men moet ervoor zorgen dat het verdrag van toepassing is op en uitwerking heeft ten opzichte van die personen voor wie het verdrag bedoeld is²⁶⁵. Dit lijkt een valabele argumentatie. Het probleem kan evenwel eenvoudig worden opgelost door te voorzien in een definitie die veelvoudige oorzaken van de vlucht niet uitsluit. In de definitie die in deze masterproef wordt voorgesteld, wordt bijvoorbeeld enkel vereist dat het klimaat de beslissende factor van de vlucht uitmaakt.

2) Ten tweede stelt McADAM dat een apart verdrag voor klimaatvluchtelingen een geprivilegieerde behandeling met zich mee zal brengen. Zonder het verschil tussen beide groepen duidelijk te verantwoorden zouden de klimaatvluchtelingen immers onderscheiden worden van de vluchtelingen die onder het toepassingsgebied van het huidige VN Vluchtelingenverdrag vallen²⁶⁶. Ze ziet hierin een bevoordeling van de klimaatvluchtelingen ten opzichte van de 'gewone' vluchtelingen.

Dit argument houdt op zich weinig stand. In het geval van klimaatvluchtelingen is er geen sprake van een vervolging en dus horen ze per definitie ook niet thuis in het VN Vluchtelingenverdrag zoals dat vandaag bestaat. Wetgeving, in de meest brede zin van het woord, wordt nu eenmaal gemaakt op grond van de noodwendigheden op het moment van de creatie ervan. Dat er een apart VN Klimaatvluchtelingenverdrag zou komen, betekent enkel dat de internationale gemeenschap op een later moment de noodzaak ervan erkende of de modaliteiten ervan kon overeenkomen. Het heeft in geen geval te maken met een al dan niet geprivilegieerde toestand van de eerst of laatst geadresseerde groep. Bovendien betekent een verschil in definitie en een andere juridische basis niet dat er een verschil is of moet zijn in toegekende rechten.

²⁶⁵ J. McADAM, *Climate Change, Forced Migration, and International Law*, New York, Oxford University Press, 2012, 187.

²⁶⁶ J. McADAM, *Climate Change, Forced Migration, and International Law*, New York, Oxford University Press, 2012, 187.

Verder is het realistisch dat er zich in de toekomst nog 'nieuwe' vluchtelingen zullen manifesteren zoals niet-gediscrimineerde slachtoffers van algemeen geweld, van socio-economische deprivatie of van personen met ernstige humanitaire zorgen binnen de context van migratiestromen²⁶⁷. De redenering van McADAM sluit de deur tot een nieuw rechtsinstrument voor elke toekomstige vluchteling die niet onder het toepassingsgebied van het VN Vluchtelingenverdrag past.

3) Het derde argument stelt dat een VN Klimaatvluchtelingenverdrag enkel gericht zou zijn op een erkenning op individueel niveau en bijgevolg tekort zou schieten in geval van een collectieve klimaatvlucht²⁶⁸. De inhoud, en zelfs het bestaan, van een dergelijk verdrag staat niet vast. Het is dus perfect mogelijk om in het verdrag zowel de individuele als de collectieve vorm van klimaatvlucht aan te pakken.

Bovendien lijkt een verschillende toekenning van rechten wenselijk afhankelijk of het om een individuele dan wel collectieve relocatie gaat. Bij een individuele verplaatsing en een aansluitende aanvraag tot erkenning als vluchteling, is er sprake van een vraag om zich in een bepaald land te mogen vestigen zonder daardoor de interne dynamiek van dat land te wijzigen. De invloed van één klimaatvluchteling zal niet verschillen van de invloed van één huidig erkende vluchteling in een gastland. Een relocatie door een gehele gemeenschap daarentegen zal ontegensprekelijk gevolgen met zich meebrengen voor de hele natie en haar instellingen.

We zien vandaag dat racisme in steden met een groter aantal immigranten toeneemt omdat de bevolking zonder migratie-achtergrond het gevoel heeft dat haar eigen normen, waarden en tradities in het gedrang komen door de toevloed aan vluchtelingen en inwijkelingen en dat overheden meer en meer hun asiel- en migratiebeleid aanpassen aan deze trend. Het lijkt aannemelijk dat hetzelfde gevoel van ontevredenheid zich kan manifesteren wanneer een volledige gemeenschap zich in één

²⁶⁷ Closing Remarks van de United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) tijdens de Dialogue on Protection Gaps and Responses van 9 december 2010, s.l., www.unhcr.org/4d0732389.html.

²⁶⁸ J. McADAM, *Climate Change, Forced Migration, and International Law*, New York, Oxford University Press, 2012, 188.

beweging op een andere locatie vestigt (zie *infra* wat er gebeurde in Nauru). Het is dan ook belangrijk dat dit verschil door beleidsmakers voor ogen wordt gehouden.

4) McADAMS vierde argument haalt nogmaals aan dat de moeilijkheden met betrekking tot de definiëring van een klimaatvluchteling bepaalde mensen zou kunnen uitsluiten van het toepassingsgebied²⁶⁹. Hoewel het opstellen van dé definitie van een klimaatvluchteling inderdaad een reële complicatie vormt, zal ze niet meer of minder debat opleveren dan de creatie van elke andere internationaal- of nationaalrechtelijke definitie. Dat een definitie niet eenvoudig samen te stellen is, zou bovendien geen belemmering mogen vormen voor een zo inclusief mogelijke toekenning van rechten aan klimaatvluchtelingen. Daarnaast zal voor eender welk instrument dat ten voordele van de rechten van klimaatvluchtelingen wordt gecreëerd, een definitie op poten moeten worden gezet. Een goede wet- of regelgeving valt of staat met een duidelijke afbakening van toepassingsgebied, zowel *ratione loci* als *ratione tempore*, *ratione materiae* en in dit geval vooral *ratione personae*.

5) Het laatste en meest significante argument is het gebrek aan politieke wil voor het creëren van een VN Klimaatvluchtelingenverdrag²⁷⁰. Deze stelling kan op dit moment niet tegengesproken of ontkracht worden maar lijkt ook slechts een kwestie van tijd. Toegegeven, tijd die er zeker niet teveel is. Het is echter naïef te denken dat op dergelijk hoog, supranationaal niveau een verdrag omtrent een voorlopig niet-erkend concept snel zou kunnen worden gerealiseerd. Volgens McADAM manifesteert het gebrek aan politieke wil zich deels “omwille van in grote mate incompatibele interesses van potentiële landen van origine en landen van bestemming van dergelijke bewegingen. Waar de eerste groep waarschijnlijk een maximum aan rechten omtrent toelating en status zou willen realiseren, houdt de laatste groep haar restrictieve houding ten aanzien van vluchtelingen en asiel vast en zal dan ook niet geneigd zijn meer dan het minimum te aanvaarden”.

²⁶⁹ J. McADAM, *Climate Change, Forced Migration, and International Law*, New York, Oxford University Press, 2012, 188.

²⁷⁰ J. McADAM, *Climate Change, Forced Migration, and International Law*, New York, Oxford University Press, 2012, 188.

Anderzijds is het gebrek aan politieke wil evenzeer een obstakel voor elk andere juridisch kader waarin men een beschermingsregime voor klimaatvluchtelingen zou willen creëren.

Uiteraard is het ontwikkelen van een VN Klimaatvluchtelingenverdrag een werk van lange adem, van veel compromissen, van extensieve onderzoeken naar financiële implicaties voor het land van oorsprong en het gastland alsook van een zoektocht naar politieke wil voor de ratificatie en effectieve uitvoering van het verdrag. Evenwel is het op dit punt moeilijk in te zien wat dit verdrag zo verschillend maakt van het bestaande VN Vluchtelingenverdrag of andere verdragen. Verdragen op dergelijk hoog niveau zijn altijd een huzarenstuk. Er bestaat altijd een risico van onvoldoende overeenstemming, weigering van ratificatie of niet-effectieve uitvoering van het verdrag zeker indien het gaat om een vraag naar solidariteit, een vraag naar hulp van alle landen om klimaatvluchtelingen op te vangen.

155. In elk geval lijkt het bewustwordingsproces nog te sterk in de maak om grote kans te hebben op succesvolle onderhandelingen voor een internationaal erkend verdrag. Men moet er immers voor zorgen dat verdragen niet alleen onderhandeld en ondertekend worden maar ook, en vooral, geratificeerd opdat ze uitwerking zouden hebben ten voordele van de rechtsonderhorigen. Op dit moment lijkt het dan ook meer wenselijk een instrument van *soft law* te ontwikkelen, uiteraard met op langere termijn het vooruitzicht van een juridisch bindend kader.

b) *‘Guiding Principles on Externally Displaced People’*

156. Op de Nansen conferentie in 2006 werd gesuggereerd om op z’n minst, in afwachting van een bindend instrument, reeds een globaal leidend kader te ontwikkelen voor situaties van grensoverschrijdende verplaatsing ten gevolge van klimaatverandering en natuurrampen²⁷¹, een voorstel dat ook bijval kreeg van de VN Hoge Commissaris voor de Vluchtelingen.

²⁷¹ Toespraak van António Guterres, VN Hoge Commissaris voor de Vluchtelingen op de Nansen Conferentie omtrent klimaatverandering en verplaatsing in de 21^e eeuw in Oslo op 6 juni 2011; The Nansen Conference – 120

Een globaal kader zoals dat voor de IDP's (zie supra) houdt voornamelijk politieke en morele verplichtingen in. Het voordeel van een dergelijk *soft law*-instrument is dat het flexibel is. Het laat staten toe te experimenteren en een afweging te maken tussen het in stand houden van hun soevereiniteit en het volgen van internationaalrechtelijke verplichtingen. Ze behouden bovendien relatief veel vrijheid in de visie en uitvoering van de leidende regels zodat het voordeel van een regionale of cultureel-gebaseerde aanpak behouden blijft. Ook het Universeel Verdrag voor de Rechten van de Mens had bij haar creatie slechts de bindende kracht van een leidend instrument. Een dergelijke leidraad kan een interessante basis vormen voor latere juridisch bindende normen en een goede indicatie geven van bepaalde interpretatie- en uitvoeringsmoeilijkheden. De doeltreffendheid van *soft law*-instrumenten blijft namelijk een groot vraagteken indien een dergelijk instrument niet vergezeld wordt van een bindend kader.

Een ander voordeel is dat dergelijke *guiding principles* kunnen ontworpen worden door experts die, per definitie, losstaan van politieke en diplomatieke missies en kunnen focussen op de concrete details van een dergelijk kader.

157. In elk geval lijkt het nuttig om eventuele *Guiding Principles on Externally Displaced Persons* (hierna: GP-EDP) te structureren op een wijze vergelijkbaar met de *Guiding Principles on Internally Displaced Persons*, namelijk het opsplitsen in drie fases: de fase vóór de verplaatsing, de fase tijdens de verplaatsing en een fase waarin terugkeer en re-integratie worden voorzien.

De toegekende rechten moeten op zich niet echt verschillen van de GP-IDP. Voor de vluchteling of verplaatste zelf maakt het weinig uit of hij zich in binnen-of buitenland bevindt na de vlucht: hij heeft nog steeds dezelfde noden als voedsel, drinkbaar water, medische zorg, veiligheid enz. De praktische toepassing kan evenwel bemoeilijkt worden bij het oversteken van de grens en bij dreiging van uitwijzing door het gastland.

Ook het feit dat de kans op permanente verplaatsing groot is, moet in GP-EPD een plaatsje krijgen.

Bij het opstellen wordt best rekening gehouden met zowel de internationale mensenrechten, het internationaal vluchtelingenrecht als het internationaal humanitair recht. Het non-discriminatieprincipe moet gehanteerd worden en de lokale cultuur en het zelfbeschikkingsrecht van de verplaatste gemeenschappen moeten gerespecteerd worden. Verder is het interessant om elke vraag tot afwijking van de GP-EDP te laten afhangen van complementariteit met de mensenrechten²⁷².

158. Hoewel ze niet-bindend zijn, zijn er vele voordelen verbonden aan een reeks leidende principes. Ze creëren een platform voor bewustmaking en kunnen worden aangepast aan de ervaringen van staten die ze toepassen. Ze vormen de perfecte leerstoel om in een latere fase een juridisch bindend instrument te creëren dat aan uitvoerings- en interpretatiemoeilijkheden ontsnapt.

c) Institutionele aanpak

159. Volgens KÄLIN en SCHREPFER is een sterk leiderschap bij een internationale organisatie één van de sleutelingrediënten voor een succesvol onderhandelingsproces²⁷³. Ze hebben hierbij de creatie van een forum voor ogen waar de vele betrokken domeinen die klimaatvluchtelingen betreffen aan elkaar gelinkt kunnen worden.

160. Het probleem van klimaatvluchtelingen kan op verschillende wijzen gecategoriseerd worden. Men kan het zien als een kwestie van bescherming, een kwestie van migratie, een kwestie van rampenbeleid, een milieukwestie, een veiligheidskwestie, een ontwikkelingskwestie, een mensenrechtenkwestie... Het aanpakken van het probleem geeft binnen elk van deze takken een verschillende kijk en bijgevolg een verschillend resultaat.

²⁷² J. MCADAM, *Climate Change, Forced Migration, and International Law*, New York, Oxford University Press, 2012, 254-256.

²⁷³ KÄLIN, W. en SCHREPFER, N., *Protecting People Crossing Borders in the Context of Climate Change – Normative Gaps and Possible Approaches*, s.l., UNHCR, PPLA/2012/01, 2012, 68-69.

De problematiek omtrent de klimaatvluchtelingen in één hokje passen is niet alleen moeilijk – welk aspect weegt zwaarder door dan andere? Het mensenrechtelijk probleem? Het algemene veiligheidsprobleem? – maar zal vermoedelijk ook geen alomvattende oplossing bieden. Het probleem van de klimaatvluchtelingen is een zogenaamd *cross-cutting issue*: het beslaat meerdere domeinen tegelijkertijd. Een eenzijdige visie kan niet in een antwoord voorzien dat alle aspecten van het probleem op bevredigende wijze aanpakt²⁷⁴. Beter is het uit te gaan van een holistische aanpak, gestoeld op informatie en coördinatie vanuit de verschillende domeinen en daarbij rekening te houden met de lokale kennis omtrent aanpassing en weerstand alsook met de culturele en socio-economische eigenschappen van de getroffen gemeenschappen.

161. De structuur van UNAIDS, het *Joint United Nations Programme on HIV/AIDS*, biedt een mooi voorbeeld van hoe multidisciplinariteit kan worden omgezet in een functionele organisatie. De Coördinerende Raad van het Programma wordt gevormd door 1) vertegenwoordigers uit tweeëntwintig VN-lidstaten volgens een billijke geografische verdeling en met een jaarlijkse hernieuwing van 1/3 van de vertegenwoordigde lidstaten; 2) drie ngo's uit ontwikkelingslanden; en 3) twee ngo's uit ontwikkelde landen of landen in transitie. De Raad wordt bijgestaan door het Comité van co-sponsorende organisaties die de programma's en technische en financiële voorstellen nazien, adviezen geven omtrent beleidskwesties enz.²⁷⁵. Het Comité van co-sponsors bestaat uit vertegenwoordigers van de UNHCR, UNICEF, WFP, UNDP, UNFPA, UNODC, UN Women, ILO, UNESCO, WHO en de World Bank²⁷⁶.

²⁷⁴ J. McADAM, *Climate Change, Forced Migration, and International Law*, New York, Oxford University Press, 2012, 214-215.

²⁷⁵ Modus operandi of the Programme Coordinating Board of the Joint United Nations Programme on HIV/AIDS (UNAIDS), bijgewerkt tot december 2011, s.l., http://www.unaids.org/en/media/unaids/contentassets/documents/pcb/2014/20120301_Revised_Modus_operandi_dec2011_en.pdf.

²⁷⁶ Respectievelijk de United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), United Nations Children's Fund (UNICEF), World Food Programme (WFP), United Nations Development Programme (UNDP), United Nations Population Fund (UNFPA), United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), United Nations Entity for Gender Equality and the Empowerment of Women (UN Women), International Labour Organization (ILO), United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO) en World Health Organization (WHO), <http://www.unaids.org/en/aboutunaids/unaidscosponsors/>.

162. In het kader van de klimaatvluchtelingen zou men een VN-orgaan kunnen ontwikkelen dat zich specifiek richt op de klimaatvluchtelingen en waarbij de organisatorische structuur in haar geheel bestaat uit:

- 1) vertegenwoordigers uit 'slachtofferlanden' en 'niet-slachtofferlanden';
- 2) vertegenwoordigers van ngo's die zich op lokaal of regionaal niveau bezighouden met de klimaatvluchtelingen;
- 3) een groep vertegenwoordigers bestaande uit afgevaardigden van, bijvoorbeeld, UNHCR, UNEP, UNFCCC, UNDP, UN-HABITAT, UNRISD, UNISDR, FAO, OCHA, OHCHR, UN-OHRLS, *United Nations Security Council Functional Commission on Population and Development*, *United Nations Security Council Functional Commission on Sustainable Development*²⁷⁷; en
- 4) vertegenwoordigers uit de regionale commissies.

Uiteraard is het weinig productief om vertegenwoordigers uit elk van deze organen permanent te laten zetelen in een bestuursorgaan. Met bovenstaande opsomming wordt enkel aangetoond op welke kennis en *knowhow* een beroep kan worden gedaan.

De focus van een nieuw orgaan zal moeten liggen op het bewustmaken van de internationale gemeenschap omtrent de realiteit, het coördineren van de multi- en unilaterale humanitaire inspanningen om bij de verplaatsing en eventuele terugkeer te assisteren en het ontwikkelen van een plan op lange termijn voor relocatie in geval van traag ontwikkelende rampen²⁷⁸.

²⁷⁷ Respectievelijk de United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), United Nations Environment Programme (UNEP), VN Klimaatverdrag, United Nations Development Programme (UNDP), United Nations Human Settlements Programme (UN-HABITAT), United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD), United Nations International Strategy for Disaster Reduction (UNISDR), Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO), Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA), Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR) en Office of the High Representative for the Least Developed Countries, Landlocked Developing Countries and Small Island Developing States (UN-OHRLS), organigram van de Verenigde Naties op http://www.un.org/en/aboutun/structure/pdfs/UN%20system%20chart_lettercolor_2013.pdf.

²⁷⁸ TÜRK, V., OKIMBA, M.-A., HOISAETER, J., MAYMAN, A., KLUG, A., AHOUNOU, M., PAINTER, A. en INDER, C. (eds.), *A compilation of Summary conclusions from UNHCR's expert meetings: Commemorating the Refugee and Statelessness Conventions 2010-2011*, Genève, UNHCR, 2012, § 38.

163. Het idee van een institutionele oplossing komt aan vele vragen en problemen tegemoet. De multicausaliteit wordt in acht genomen alsook de hoeveelheid aan actoren die rechtstreeks met de problematiek in aanraking komen. Men creëert bovendien een quasi onuitputtelijke bron aan kennis en ervaring die de basis kan leggen voor het ontwerp van een specifiek instrument.

2. Actie op regionaal niveau

164. Een regionale aanpak biedt voordelen ten opzichte van een universele aanpak. Op regionaal niveau kan men bijvoorbeeld meer rekening houden met de politieke, sociaal-economische, geografische, demografische en culturele waarden, normen en tradities die ze vermoedelijk ook beter zal begrijpen en kunnen handhaven dan een universeel en alomvattend antwoord op elke mogelijke oorzaak van klimaatvlucht.

165. De Raad van Europa nam in 2009 een aanbeveling²⁷⁹ en een resolutie²⁸⁰ aan over *environmental migration and displacement*. Ze vroeg de lidstaten hierin hoofdzakelijk om meer te aandacht te hebben voor het thema en meer onderzoek te voeren. Bovenal stimuleerde ze de Verenigde Naties en andere relevante partners om manieren te zoeken om de GP-IDP's uit te breiden naar mensen die zich verplaatsen omwille van een graduele milieudegradatie en om te voorzien in gelijkaardige richtlijnen waarin de rechten worden beschreven van personen die internationale grenzen oversteken omwille van dwingende milieu-gerelateerde redenen. De Raad van Ministers maakte in haar reactie duidelijk dat ze prefereert om de ontwikkelingen op het vlak van klimaatvluchtelingen op te volgen in plaats van zelf initiatieven te nemen²⁸¹.

²⁷⁹ Aanbeveling 1862 van de Raad van Europa over Environmentally induced migration and displacement: a 21st century challenge (30 januari 2009), *Doc. 11785* (2009).

²⁸⁰ Resolutie 1655 van de Raad van Europa over Environmentally induced migration and displacement: a 21st century challenge (30 januari 2009), *Doc. 11785* (2009).

²⁸¹ Parlementaire Aanbeveling 1862 van het Comité van Ministers van de Raad van Europa over Environmentally Induced migration and displacement: a 21st century challenge (8 juli 2009), *Doc. CM/AS(2009)Rec1862 final* (2009), § 1, 9.

Ook uit de *Declaration by the Pacific Islands Forum States and The European Union on Climate Change* blijkt dat de Europese Unie tot nog toe vooral wil helpen door het verminderen van de uitstoot van broeikasgassen. De klimaatvluchtelingen staan nog niet op de agenda.

166. In Azië, Amerika en Afrika werden gelijkaardige initiatieven ondernomen, vooralsnog met een onbevredigend resultaat. De redenen hiervoor zijn opnieuw grotendeels de angst voor staten om zich te binden aan regels omtrent het opvangen van vluchtelingen in het kader van een realiteit waarvan de exacte draagwijdte nog niet duidelijk is.

3. Actie op nationaal niveau

167. Onder meer de Verenigde Staten van Amerika, Australië, Nieuw-Zeeland, Zweden en Canada hebben reeds wetsbepalingen ontworpen om hulp en bescherming te bieden aan personen die in hun land schade ondervinden door natuurlijke rampen, inclusief voor IDP's²⁸² (zie *supra*). Ten opzichte van grensoverschrijdende verplaatsing bestaan enkel geruchten over staten die 'klimaatvluchtelingen' hebben toegestaan en opgevangen bij wijze van tijdelijke maatregel, bijvoorbeeld in het geval van een overstroming²⁸³. Deze handelingen maakten echter eerder het voorbeeld uit van humanitaire hulp dan van een wettelijke verplichting.

168. De verscheidene acties die landen kunnen ondernemen, zijn doorheen deze masterproef uiteengezet. Wat nog niet aan bod kwam, zijn de 'slachtofferlanden' die ook zelf actie kunnen ondernemen.

Op de klimaatconferentie van 2000 in Den Haag deelde de Eerste Minister van Tuvalu mee dat de potentiële impact van de klimaatverandering op zijn inwoners zo ernstig is, dat de regering de mogelijkheid onderzoekt grond te kopen in een nabijgelegen land voor het geval

²⁸² KÄLIN, W. en SCHREPFER, N., *Protecting People Crossing Borders in the Context of Climate Change – Normative Gaps and Possible Approaches*, s.l., UNHCR, PPLA/2012/01, 2012.

²⁸³ V., KOLMANNSSKOG, *Climate change, disaster, displacement and migration: initial evidence from Africa*, s.l., Norwegian Refugee Council, 2009, 15.

ze vluchtelingen worden ten gevolge van de veranderingen in het klimaat²⁸⁴. Ook de Maldiven hebben reeds te kennen gegeven deze optie te overwegen²⁸⁵. Juridisch gezien is dit perfect mogelijk, politiek is de kans echter reëel dat het enthousiasme minder groot is. Eén van beide partijen zal immers (een deel van) haar soevereiniteit moeten opgeven. Dat één van hen alle soevereiniteit overdraagt aan de andere partij zou juridisch en praktisch de meest voor de hand liggende oplossing zijn maar lijkt weinig plausibel. Vooral met betrekking tot aspecten als identiteit, cultuur en sociale en religieuze tradities is de kans klein dat een staat zich volledig zal overleveren aan een andere staat. Nauru is hieromtrent een mooi voorbeeld.

Nauru wordt sinds de Eerste Wereldoorlog gezamenlijk bestuurd door het Verenigd Koninkrijk, Australië en Nieuw-Zeeland. De bevolking van Nauru is sterk afhankelijk van de fosformijnen op het eiland wat heeft geleid tot milieurampen die nog steeds een zware impact hebben op de bewoonbaarheid van het eiland. In 1953 stelde de VN dan ook dat een hervestiging op een andere locatie de enige permanente en definitieve oplossing kon zijn. Voor deze hervestiging werd rekening gehouden met drie noodzakelijke vereisten: ten eerste tewerkstellingsmogelijkheden die de Nauruanen toestaan eenzelfde levensstandaard te behouden, ten tweede een gemeenschap die de Nauruanen zal aanvaarden en ten slotte een uiting van wil en 'klaar zijn' van de Nauruanen om zich te vermengen met de bestaande bewoners op hun nieuwe locatie. Australië deed over de jaren heen meerdere voorstellen maar de relocatie heeft uiteindelijk nooit plaatsgevonden om verschillende redenen: de Nauruaanse bevolking prefereerde op een nieuw eiland te gaan wonen eerder dan zich in te mengen in andere gemeenschappen of de politieke overeenkomsten boden hen niet voldoende autonomie of waarborgen ten aanzien van het behoud van identiteit en cultuur²⁸⁶.

²⁸⁴ UNFCCC, *Climate change: Small Island Developing States*, Bonn, Climate Change Secretariat, 2005, http://unfccc.int/resource/docs/publications/cc_sids.pdf, 13.

²⁸⁵ J. McADAM, *Climate Change, Forced Migration, and International Law*, New York, Oxford University Press, 2012, 146.

²⁸⁶ J. McADAM, *Climate Change, Forced Migration, and International Law*, New York, Oxford University Press, 2012, 150-153.

Over het algemeen is er dan ook weinig enthousiasme voor dit voorstel. In de Niue Verklaring betreffende de klimaatverandering die in 2008 werd aangenomen door de Pacifische eilanden, wordt uitdrukkelijk gesteld dat het de wens is van de Pacifische inwoners om op hun eigen grondgebied te blijven wonen, waar mogelijk²⁸⁷. De inwoners en regeringsleiders zien met andere woorden relocatie van de volledige gemeenschap zelf als een *ultimum remedium*.

Een kleine gemeenschap op Alaska kreeg daarentegen wel steun van haar bevolking voor een 'verhuizing *en masse*'. De groep vond reeds eind de jaren negentig een nieuwe site waar ze zich zou kunnen vestigen. Het plan werd bij gebrek aan coördinatie en middelen nog niet verwezenlijkt. Het toont echter wel aan dat wat voor één gemeenschap als allerlaatste mogelijkheid wordt beschouwd, bij de andere zeer veel bijval en steun krijgt van de bevolking.

4. Conclusie

169. Er bestaan ettelijke manieren om aan de problematiek van de klimaatverandering tegemoet te komen, elk met zijn voor- en nadelen. Wie de huidige opinies van rechtsgeleerden, experts en beleidsmakers naast elkaar legt, komt al gauw tot de conclusie dat het te vroeg is om te beginnen met de creatie van een juridisch bindend instrument. Hoewel een dergelijk verdrag het uiteindelijke doel zou moeten zijn, is het onwaarschijnlijk dat zij op korte termijn tot stand zal komen, gelet op de meningsverschillen tussen de betrokken actoren.

170. Naar mijn mening moet vandaag een stappenplan worden uitgewerkt. In een eerste fase wordt, onder de hoede van de Verenigde Naties, een specifiek orgaan opgericht dat wetenschappelijke, mensenrechtelijke, humanitaire, socio-economische en logistieke kennis en ervaring samenbrengt. Dit orgaan moet de drijvende factor worden voor de verdediging van de rechten van klimaatvluchtelingen. Het moet starten met de bewustmaking van politieke leiders en ervoor zorgen dat klimaatvluchtelingen worden besproken in de

²⁸⁷ Annex B bij het 'Forum communiqué' van het 39^e Pacific Islands Forum van 19 tot 20 augustus 2008 in Alofi, Niue.

wandelgangen van de Verenigde Naties en niet enkel bij auteurs, rechtsgeleerden en wetenschappers. Op die manier moeten ze een basis creëren voor het ontwerpen van niet-bindende leidende principes. De flexibiliteit die met dit systeem gepaard gaat, zal gauw de complicaties in uitvoering en interpretatie aantonen. Deze fase is noodzakelijk bij wijze van testfase om nadien een juridisch bindend verdrag te kunnen creëren waarin interpretatiemoeilijkheden worden vermeden en waarin men bij het onderhandelen rekening kan houden met de ervaringen van landen. Deze ervaringen kunnen de onderhandelingen vertragen omdat men zich heel bewust is van de implicaties van een dergelijk instrument. Indien de onderhandelingen echter slagen, zal dit resulteren in een krachtig document waarin het merendeel van de partijen zich kan vinden. Dit verhoogt de kans op degelijke ratificatie en uitvoering – de twee cruciale handelingen die het lot van de klimaatvluchteling bepalen.

CONCLUSIE

171. Als de meest dramatische voorspellingen uitkomen, is binnen vijfendertig jaar één op zeven personen een klimaatvluchteling. Anders dan personen die vluchten omwille van oorlog, conflict of een waargenomen discriminatie en vrees voor vervolging op grond van ras of geloof, kunnen de negatieve gevolgen van de klimaatverandering niet tot nul herleid worden. We kunnen de verandering die gaande is wel proberen temperen met betrekking tot de toekomst, maar het proces helemaal terugdraaien is vandaag niet meer mogelijk.

Momenteel zijn de gevolgen van de klimaatverandering het meest zichtbaar bij landen en staten die over het algemeen reeds tot de meest kwetsbare horen. De westerse wereld – die grotendeels verantwoordelijk wordt geacht voor de klimaatverandering – moet echter niet in haar handen wrijven. Ook zij zal immers op termijn de gevolgen ervan ondervinden en zich moeten aanpassen aan deze nieuwe realiteit.

172. Om te antwoorden op de vraag waar die één miljard mensen heen moeten, is het nog te vroeg. Maar de huidige wetenschappelijke kennis laat ons toe op z'n minst proactief te zijn en niet te moeten wachten tot het noodlot in alle hevigheid toeslaat. We moeten op universeel niveau erkennen dat er personen zijn die nu reeds hun huizen moeten verlaten en dat er nog veel meer zullen volgen. We moeten erkennen dat zij slachtoffer zijn van een proces dat de mensheid in impact heeft versterkt. We moeten erkennen dat zij net als andere vluchtelingen recht hebben op recht. We moeten erkennen dat we, door hen niet te erkennen, hun mensenrechten schenden.

Er staat de internationale gemeenschap een huzarenwerk te wachten. Beleidsmakers zullen zich moeten verheffen boven hun politieke belangen. Ze zullen moeten inzien dat ze hun steentje moeten bijdragen. Het reduceren van de oorzaken van de klimaatverandering door minder broeikasgassen uit te stoten, zal niet voldoende zijn. Politici moeten daarnaast ook hun verantwoordelijkheid opnemen ten opzichte van de huidige slachtoffers en zich ten volle inspannen om niet nog meer slachtoffers te maken. Het einddoel moet zijn een juridisch bindend instrument te creëren dat voor alle klimaatvluchtelingen een oplossing

biedt en rekening houdt met de verschillende noden van zowel de klimaatvluchtelingen als het gastland.

Om maximale efficiëntie en doeltreffendheid van een dergelijk instrument te garanderen, is de creatie van een nieuw orgaan, dat actoren uit elk van de betrokken beleidsniveaus en disciplines samenbrengt, wenselijk. Intussen is het aan nationale overheden en regionale groepen, die sneller wetgevende beslissingen kunnen nemen, om concrete handelingen te stellen die de klimaatvluchteling op rechtstreekse wijze helpt.

173. Dat Teitota bot heeft gevangen bij het Nieuw-Zeelandse Hof van Beroep, is heel jammer maar was niet onvoorspelbaar. En toch is een proces ontkiemd. Kranten en websites kopten over de hele wereld: 'Wordt man uit Kiribati de eerste klimaatvluchteling?', *'Kiribatian man may be the world's first climate change refugee in New Zealand'*, *'New Zealand High Court rejects Kiribati climate refugee appeal'*... Neen, Teitota wordt voorlopig niet de eerste erkende klimaatvluchteling. Hij wordt wel de eerste man die wereldwijd de kranten heeft gehaald als aspirant-klimaatvluchteling. En is het bereiken van de media *anno* 2014 niet de eerste stap naar erkenning?

BIBLIOGRAFIE

1. Wetgeving sensu latu

- Aanbeveling 1862 van de Raad van Europa over Environmentally induced migration and displacement: a 21st century challenge (30 januari 2009), *Doc.* 11785 (2009).
- Advies van het Comité van de Regio's over het 'Voorstel voor richtlijn 2004/83/EG', *Pb.L.* 14 november 2002, C/278/44.
- Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het 'Voorstel voor richtlijn 2004/83/EG', *Pb.L.* 17 september 2002, C 221/43.
- Advies van het Europees Parlement bij het 'Voorstel voor richtlijn 2004/83/EG', *Pb.L.* 11 december 2003, C 300 E/314.
- COM(2010)314def.
- Convention on the Reduction of Statelessness van 30 augustus 1961, *United Nations Treaty Series*, vol. 989, 175.
- Convention relating to the Status of Stateless Persons van 28 september 1954, *United Nations Treaty Series*, vol. 360, 117.
- Declaración de Cartagena sobre los Refugiados adoptada por el Coloquio sobre la Protección Internacional de los Refugiados en América Central, México y Panamá van 22 november 1984, <http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=50ac93722>.
- Draft Articles on the Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts in Report of the International Law Commission on the Work of its Fifty-Sixth Session, *UN Doc. A/56/10* (2001).
- Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden van 4 november 1950.
- Guiding Principles on Internal Displacement van de UN Economic and Social Council (22 juli 1998), E/CN.4/1998/53/Add.2 (1998).
- Immigration and Nationality Act van 1952 (Verenigde Staten), <http://www.uscis.gov/iframe/ilink/docView/SLB/HTML/SLB/act.html>.

- Internationaal Verdrag betreffende de Status van Vluchtelingen van 28 juli 1951, *United Nations Treaty Series*, vol. 189, 137.
- International Covenant on Civil and Political Rights van 16 december 1966, *United Nations Treaty Series*, vol. 999, 171.
- Kyoto-Protocol bij het United Nations Framework Convention on Climate Change van 11 december 1997, *United Nations Treaty Series*, vol. 2303, 148.
- Nansen principles van The Nansen Conference – Climate Change and Displacement in the 21st Century, 5 tot 7 juni 2011, 20 p., <http://www.nanseninitiative.org/nansen-initiative-background>.
- Organization of African Unity's Convention Governing the Specific Aspects of Refugee Problems in Africa van 10 september 1969, *United Nations Treaty Series*, vol. 1001, 45.
- Parlementaire Aanbeveling 1862 van het Comité van Ministers van de Raad van Europa over Environmentally Induced migration and displacement: a 21st century challenge (8 juli 2009), *Doc. CM/AS(2009)Rec1862 final (2009)*, § 1, 9.
- Protocol betreffende de Status van Vluchtelingen van 31 januari 1967, *United Nations Treaty Series*, vol. 606, 267.
- Resolutie 1655 van de Raad van Europa over Environmentally induced migration and displacement: a 21st century challenge (30 januari 2009), *Doc. 11785 (2009)*.
- Richtlijn 2011/95/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 inzake normen voor de erkenning van onderdanen van derde landen of staatlozen als personen die internationale bescherming genieten, voor een uniforme status voor vluchtelingen of voor personen die in aanmerking komen voor subsidiaire bescherming, en voor de inhoud van de verleende bescherming (herschikking), *Pb. L.* 20 augustus 2011, afl. 337, 9.
- Richtlijn van de Raad 2001/55, 20 juli 2001 betreffende minimumnormen voor het verlenen van tijdelijke bescherming in geval van massale toestroom van ontheemden en maatregelen ter bevordering van een evenwicht tussen de inspanning van de lidstaten voor de opvang en het dragen van de consequenties van de opvang van deze personen, Europese Commissie, *Pb. L.* 7 augustus 2001, afl. 212, 12.
- Richtlijn van de Raad 2001/55, 20 juli 2001 betreffende minimumnormen voor het verlenen van tijdelijke bescherming in geval van massale toestroom van ontheemden en

maatregelen ter bevordering van een evenwicht tussen de inspanning van de lidstaten voor de opvang en het dragen van de consequenties van de opvang van deze personen, Europese Commissie, *Pb. L.* 7 augustus 2001, afl. 212, 12.

- The Montevideo Convention on the Rights and Duties of States van 26 december 1933, *United Nations League of Nations Treaty Series*, vol. 165, 19.
- United Nations Framework Convention on Climate Change – Report of the Conference of the Parties on its sixteenth session, held in Cancun from 29 November to 10 December 2010 – Addendum Part Two: Action taken by the Conference of the Parties, FCCC/CP/2010/7/Add.1, 31 p.
- United Nations Framework Convention on Climate Change van 21 maart 1994, *United Nations Treaty Series*, vol. 1771, 107.
- United States Code van 1926, www.gpo.gov.
- Universele Verklaring van de Rechten van de Mens (10 december 1948), *UN Doc. A/RES/217* (1948).
- Verdrag Betreffende de Werking van de Europese Unie.
- Voorstel van resolutie om de erkenning van het statuut van milieuvluchteling in de internationale verdragen te bevorderen, *Parl.St.* Senaat 2005-06, nr. 3-1556/3.
- Voorstel van resolutie om het statuut van milieuvluchteling in de internationale verdragen te erkennen, *Parl.St.* Senaat 2005-06, nr. 3-1556/1.
- Voorstel van resolutie om het statuut van milieuvluchteling in de internationale verdragen te erkennen, *Parl.St.* Senaat 2005-06, nr. 3-1556/1.
- Voorstel van resolutie om het statuut van milieuvluchteling in de internationale verdragen te erkennen, *Parl.St.* Senaat 2005-06, nr. 3-1556/2.
- Voorstel voor een richtlijn van de Raad betreffende minimumnormen voor het verlenen van tijdelijke bescherming in geval van massale toestroom van ontheemden en maatregelen ter bevordering van een evenwicht tussen de inspanning van de lidstaten voor de opvang en het dragen van de consequenties van de opvang van deze personen van 16 februari 2001, 6128/01 ASILE 15, 4.
- Voorstel voor een richtlijn van de Raad betreffende minimumnormen voor het verlenen van tijdelijke bescherming in geval van massale toestroom van ontheemden en maatregelen ter bevordering van een evenwicht tussen de inspanning van de lidstaten

voor de opvang en het dragen van de consequenties van de opvang van deze personen van 16 februari 2001, 6128/01 ASILE 15.

2. Rechtspraak

- ECRM, *Gounardis and others v. Greece*, 1998.
- ECRM, *Taura and others v. France*, 1995.
- EHRM, *Budayeva and others v. Russia*, 2008.
- EHRM, *D v. the United Kingdom*, 1997.
- EHRM, *Ireland v. the United Kingdom*, 1978.
- EHRM, *MSS v. Belgium and Greece*, 2011.
- EHRM, *N v. the United Kingdom*, 2008.
- EHRM, *Öneryildiz v. Turkey*, 2004.
- EHRM, *Pretty v. the United Kingdom*, 2002.
- High Court of Australia 9 december 1989, 169 CLR 379, Chan/Minister for Immigration and Ethnic Affairs.
- House of Lords 6 juli 2000, Horvath/Secretary of State for the Home Department, beslissing van Lord Hope of Craighead.
- IGH, *Corfu Channel* (The United Kingdom v. Albania), Judgment, *ICJ Reports* 1949, 4.
- IGH, *Gabčíkovo-Nagyamaros Project* (Hungary v. Slovakia), Judgment, *ICJ Reports* 1997, 7.
- Refugee Review Tribunal of Australia (RRTA 1168) 10 december 2009, nr. 0907346, <http://www.austlii.edu.au/au/cases/cth/RRTA/>.
- *Trail Smelter Arbitration* (United States v. Canada) 16 april 1938 en 11 maart 1941, *RIAA* Vol. III, 1905.
- U.S. Supreme Court 9 maart 1987, nr. 85-782, Immigration and Naturalization Service/Cardoza-Fonseca.

3. Rechtsleer

- BROOME, J., *Climate matters – ethics in a warming world*, New York, W. W. Norton & Company Ltd., 2012, 210 p.
- COGEN, M., *The comprehensive guide to international law*, Brugge, die Keure, 2008, 534 p.
- EL-HINNAWI, E., *Environmental refugees*, Nairobi, United Nations Environment Programme, 1985, 41 p.
- GOODWIN-GILL, G. S. en McADAM J., *The Refugee in International Law*, Oxford, Oxford University Press, 2007, 786 p.
- HUGO, G. (ed.), *Migration and climate change*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing limited, 2013, xlii + 931 p.
- LIMON, M., “Human Rights and Climate Change: constructing a case for political action”, *Harvard Environmental Law Review*, 2009, 439-476.
- McADAM, J., *Climate Change, Forced Migration, and International Law*, New York, Oxford University Press, 2012, xviii + 319 p.
- MORAN, D. (ed.), *Climate Change and National Security: a Country-level Analysis*, Washington, Georgetown University Press, 2011, ix + 310 p.
- PIGUET, E., PÉCOUD, A. en DE GUCHTENEIRE, P. (eds.), *Migration and Climate Change*, New York, Cambridge University Press, 2011, xix + 442 p.
- VANDE LANOTTE, J. en HAECK, Y. (eds.), *Handboek EVRM – Deel 2 Artikelsgewijze commentaar*, Volume I, Antwerpen, Intersentia, 2004, xii + 1066 p.

4. Publicaties vanuit de Verenigde Naties

- BARNETT, G. D. DABELKO, G. K. HOVELSRUD, M. LEVY, Ú. O. SPRING en C. VOGEL, *Climate Change 2013: Impacts, Adaptation, And Vulnerability – Chapter 12. Human Security*, s.l., http://ipcc-wg2.gov/AR5/images/uploads/WGIIAR5-Chap12_FGDall.pdf, 63 p.
- CAMPBELL-LENDRUM, D., CHADEE, D., HONDA, Y., LIU, Q., J. OLWOCH, REVICH B. en SAUERBORN, R., *Climate Change 2013: Impacts, Adaptation, And Vulnerability – Chapter 11. Human Health*, s.l., http://ipcc-wg2.gov/AR5/images/uploads/WGIIAR5-Chap11_FGDall.pdf, 69 p.

- IPCC, *Climate Change 2014: Impacts, Adaptation, and Vulnerability. Summary for Policymakers*, s.l., 2014, 44 p., http://ipcc-wg2.gov/AR5/images/uploads/IPCC_WG2AR5_SPM_Approved.pdf.
- IPCC, *Climate Change 2014: Mitigation of Climate Change. Summary for Policymakers*, s.l., 2014, 33 p., <http://mitigation2014.org/report/summary-for-policy-makers>.
- KÄLIN, W. en SCHREPFER, N., *Protecting People Crossing Borders in the Context of Climate Change – Normative Gaps and Possible Approaches*, s. l., UNHCR, PPLA/2012/01, 2012, 80 p.
- KÄLIN, W., *The Climate-Change Displacement Nexus*, Toespraak op het ECOSOC panel on Disaster Risk Reduction and Preparedness: Addressing the Humanitarian Consequences of Natural Disasters, s.l., 16 juli 2008.
- PARRY, M., CANZIANI, O., PALUTIKOF J., VAN DER LINDEN, P. en HANSON C. (eds.), *Climate Change 2007: Impacts, Adaptation and Vulnerability*, IPCC Working Group II Contribution to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change, Cambridge, Cambridge University Press, 2007, 976 p.
- Report of the Sixty-fifth session of the International Law Commission (2013), A/68/10.
- Report of the United Nations Conference on the Environment and Development in Rio de Janeiro van 3 tot 14 juni 1992 (12 augustus 1992), *UN Doc. A/CONF.151/26 (Vol. I)*, (1992).
- Report of the United Nations Conference on the Human Environment in Stockholm van 5 tot 16 juni 1972, *UN Doc. A/CONF.48/14 Rev. 1*, (1973).
- STOCKER, T. F., QIN, D., PLATTNER, G.-K., TIGNOR, M. M. B., ALLEN, S. K., BOSCHUNG, J., NAUELS, A., XIA, Y., BEX, V. en MIDGLEY, P. M. (eds.), *Climate Change 2013: The Physical Science Basis*, IPCC Working Group I Contribution to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change, Cambridge, Cambridge University Press, 2013, 1535 p.
- STOCKER, T. F., QIN, D., PLATTNER, G.-K., TIGNOR, M. M. B., ALLEN, S. K., BOSCHUNG, J., NAUELS, A., XIA, Y., BEX, V. en MIDGLEY, P. M. (eds.), *Climate Change 2013: The Physical Science Basis. Summary for Policymakers*, IPCC Working Group I Contribution to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change, Cambridge, Cambridge University Press, 2013, 29 p.

- TÜRK, V., OKIMBA, M.-A., HOISAETER, J., MAYMAN, A., KLUG, A., AHOUNOU, M., PAINTER, A. en INDER, C. (eds.), *A compilation of Summary conclusions from UNHCR's expert meetings: Commemorating the Refugee and Statelessness Conventions 2010-2011*, Genève, UNHCR, 2012, 124 p.
- UNFCCC, *Climate change: Small Island Developing States*, Bonn, Climate Change Secretariat, 2005, 29 p., http://unfccc.int/resource/docs/publications/cc_sids.pdf.
- UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES (UNHCR), *Annotated Comments on the EC Council Directive 2004/83/EC of 29 April 2004 on Minimum Standards for the Qualification and Status of Third Country Nationals or Stateless Persons as Refugees or as Persons Who Otherwise Need International Protection and the Content of the Protection Granted*, s.l., 2005, 49 p., <http://www.refworld.org/docid/4200d8354.html>.
- UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES (UNHCR), *Climate Change and Statelessness: an overview*, UNHCR to the 6th session of the Ad Hoc Working Group on Long-Term Cooperative Action under the UNFCCC, s.l., 2009, 4 p., <http://www.refworld.org/docid/4a2d189d3.html>.
- UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES (UNHCR), *Climate Change, Natural Disasters and Human Displacement: A UNHCR Perspective*, s.l., UNHCR, 2008, 7.
- UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES (UNHCR), *Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees*, Genève, s.l., UNHCR, 1992.
- United Nations Human Rights Committee, *E.H.P. v. Canada*, Communication No 67/1980 (27 oktober 1982), *UN Doc CCPR/C/OP/1* (1984).
- United Nations Human Rights Committee, *Aalbersberg v. The Netherlands*, Communication No 1440/2005 (12 juli 2006), *UN Doc CCPR/C/87/D/1440/2005* (2006).
- UNITED NATIONS HUMAN RIGHTS COUNCIL, *Annual Report of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights on the relationship between climate change and human rights – Annex A/HRC/10/61*, s.l., 2009, 32 p., <http://www.refworld.org/docid/498811532.html>.

5. Andere publicaties

- AL-MARASHI, I., "Turkey" in D. MORAN (ed.), *Climate Change and National Security: a Country-level Analysis*, Washington, Georgetown University Press, 2011, 155-162.
- BECK, L. J. en PIRES, E. M., "West Africa I" in D. MORAN (ed.), *Climate Change and National Security: a Country-level Analysis*, Washington, Georgetown University Press, 2011, 202-220.
- BIERMANN, F. en BOAS, I., "Preparing for a Warmer World: Towards a Global Governance System to Protect Climate Refugees" (2010) in G. HUGO (ed.), *Migration and climate change*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing limited, 2013, 891-919.
- BLACK, D., *The plight of climate refugees: up to one billion people could be displaced over the next 50 years, but many states, including Canada, prefer not to deal with the issue*, s.l., UNHCR, 2013.
- BOANO, C., ZETTER, R. en MORRIS, T., "Environmentally Displaced People: Understanding the Linkages between Environmental Change, Livelihoods and Forced Migration" (2008) in G. HUGO (ed.), *Migration and climate change*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing limited, 2013, 265-294.
- BRIGGS, C. M. en VANDEVEER, S. D., "European Union" in D. MORAN (ed.), *Climate Change and National Security: a Country-level Analysis*, Washington, Georgetown University Press, 2011, 141-152.
- BYRAVAN, S. en RAJAN, S.C., "Providing New Homes for Climate Change Exiles", 6 *Climate Policy*, 2006, 247-252.
- CASON, J., "Brazil" in D. MORAN (ed.), *Climate Change and National Security: a Country-level Analysis*, Washington, Georgetown University Press, 2011, 259-268.
- COUNIL, C., "The protection of 'environmental refugees' in international law" in E. PIGUET, A. PÉCOUD en P. DE GUCHTENEIRE (eds.), *Migration and Climate Change*, New York, Cambridge University Press, 2011, 359-387.
- EATON, K., "The Northern Andes" in D. MORAN (ed.), *Climate Change and National Security: a Country-level Analysis*, Washington, Georgetown University Press, 2011, 247-258.

- EPINEY, A., “‘Environmental Refugees’: aspects of international state responsibility” ” in E. PIGUET, A. PÉCOUD en P. DE GUCHTENEIRE (eds.), *Migration and Climate Change*, New York, Cambridge University Press, 2011, 388-414.
- GALVAN, D. en GUY, B., “West Africa II” in D. MORAN (ed.), *Climate Change and National Security: a Country-level Analysis*, Washington, Georgetown University Press, 2011, 221-231.
- GENEVA ACADEMY OF INTERNATIONAL HUMANITARIAN LAW AND HUMAN RIGHTS, *Presentation of Research project: Climate Change and Human Rights: The status of ‘Climate Refugees’ in Europe*, s.l., Ludwig Boltzmann Institute of Human Rights, 2008, 10.
- HUGO, G., “Lessons from past forced resettlement for climate change migration” in E. PIGUET, A. PÉCOUD en P. DE GUCHTENEIRE (eds.), *Migration and Climate Change*, New York, Cambridge University Press, 2011, 260-288.
- HUMPRHEYS, S. (ed.), *Human rights and climate change*, Cambridge, Cambridge University Press, 2010, xx + 348.
- HUNT, P. en KHOSLA, R., “Climate change and the right to the highest attainable standard of health” in S. HUMPRHEYS (ed.), *Human rights and climate change*, Cambridge, Cambridge University Press, 2010, 238-256.
- HUTCHCROFT, P. D., “Philippines” in D. MORAN (ed.), *Climate Change and National Security: a Country-level Analysis*, Washington, Georgetown University Press, 2011, 43-57.
- INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION, *Assessing the evidence: environment, climate change and migration in Bangladesh*, s.l., 2010, 70 p.
- INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION, *Discussion Note: Migration and the Environment* van 1 november 2007, IOM, MC/INF/288, 8 p.
- KÄLIN, W., “Conceptualising Climate-Induced Displacement” (2010) in J. McADAM (ed.), *Climate Change and Displacement: Multidisciplinary Perspectives*, Oxford, Hart Publishing, 2010, 81-103.
- KOLMANSKOG, V. en TREBBI, L., “Climate Change, Displacement and Protection: A Multi-Track Approach”, *International Review of the Red Cross* 2010, 713-730.
- KOLMANSKOG, V., *Climate change, disaster, displacement and migration: initial evidence from Africa*, s.l., Norwegian Refugee Council, 2009, 16 p.

- LEWIS, J. I., "China" in D. MORAN (ed.), *Climate Change and National Security: a Country-level Analysis*, Washington, Georgetown University Press, 2011, 9-26.
- MALLEY, S. M., "Indonesia" in D. MORAN (ed.), *Climate Change and National Security: a Country-level Analysis*, Washington, Georgetown University Press, 2011, 59-72.
- MARKEY, D., "Pakistan" in D. MORAN (ed.), *Climate Change and National Security: a Country-level Analysis*, Washington, Georgetown University Press, 2011, 85-101.
- MCLEMAN, R. A. en HUNTER, L. M., "Migration in the Context of Vulnerability and Adaptation to Climate Change: Insights from Analogues" (2010) in G. HUGO (ed.), *Migration and climate change*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing limited, 2013, 478-489.
- MEYERS, N. "Environmental Refugees in a Globally Warmed World" (1993) in G. HUGO (ed.), *Migration and climate change*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing limited, 2013, 167-176.
- MUNEMO, N., "Southern Africa" in D. MORAN (ed.), *Climate Change and National Security: a Country-level Analysis*, Washington, Georgetown University Press, 2011, 233-245.
- NORWEGIAN REFUGEE COUNCIL en INTERNAL DISPLACEMENT MONITORING CENTRE, *Displacement due to natural hazard-induced disasters – Global estimates for 2009 and 2010*, s.l, 2011, 28 p.
- PAUL, T. V., "India" in D. MORAN (ed.), *Climate Change and National Security: a Country-level Analysis*, Washington, Georgetown University Press, 2011, 73-84.
- PIGUET, E., "Climate Change and Forced Migration" (2008) in G. HUGO (ed.), *Migration and climate change*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing limited, 2013, 223-235.
- RENAUD, F. , BOGARDI, J. J., DUN O. en WARNER K., *Control, Adapt or Flee. How to face Environmental Migration?*, Paffenholz, InTerSections, 2007, no. 5/2007, 45 p.
- REUVENY, R. "Ecomigration and Violent Conflict: Case Studies and Public Policy Implications" (2008) in G. HUGO (ed.), *Migration and climate change*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing limited, 2013, 740-752.
- RUSSEL, J. A., "The Persian Gulf" in D. MORAN (ed.), *Climate Change and National Security: a Country-level Analysis*, Washington, Georgetown University Press, 2011, 163-175.
- SCHATZ, E., "Central Asia" in D. MORAN (ed.), *Climate Change and National Security: a Country-level Analysis*, Washington, Georgetown University Press, 2011, 129-139.
- THAYER, C. A., "Vietnam" in D. MORAN (ed.), *Climate Change and National Security: a Country-level Analysis*, Washington, Georgetown University Press, 2011, 27-41.

- WALLANDER, C. A., "Russia" in D. MORAN (ed.), *Climate Change and National Security: a Country-level Analysis*, Washington, Georgetown University Press, 2011, 115-127.
- WHITE, G. W., "The Maghreb" in D. MORAN (ed.), *Climate Change and National Security: a Country-level Analysis*, Washington, Georgetown University Press, 2011, 189-201.

6. Overige bronnen (krantenartikelen, beleidsdocumenten...)

- 'Labor calls for international coalition to accept climate change refugees', Anthony Albanese MP, 9 oktober 2006, <http://anthonyalbanese.com.au/labor-calls-for-international-coalition-to-accept-climate-change-refugees>.
- Aanbeveling van het Comité van Ministers en de Raad van Europa CM/Rec(2009)13, 9 december 2009 omtrent de Nationaliteit van Kinderen op de 1073^e vergadering van de afgevaardigden van de ministers.
- Advies over het ontwerp van Federaal Plan Adaptatie aan klimaatverandering, Federale Raad voor Duurzame Ontwikkeling (FRDO), 23 april 2014, 4 p. <http://www.frdo-cfdd.be/nl/publicaties/advices/advies-over-het-ontwerp-van-federaal-plan-adaptatie-aan-klimaatverandering>.
- ALLALI, A., BOJARIU, R., DIAZ, S., ELGIZOUL, I., GRIGGS, D., HAWKINS, D., HOHMEYER, O., JALLOW, B. P., KAJFEZ-BOGATAJ, L., LEARY, N., LEE, H. en WRATT, D. (eds.), *Climate Change 2007: Synthesis Report*, s.l., IPCC, 2007, 73 p.
- BARNETT, J., DABELKO, G. D., HOVELSRUD, G. K., LEVY, M., SPRING, Ú. O. en VOGEL, C., *Climate Change 2013: Impacts, Adaptation, And Vulnerability – Chapter 12. Human Security*, s.l., 63 p., http://ipcc-wg2.gov/AR5/images/uploads/WGIIAR5-Chap12_FGDall.pdf.
- Belgian priorities, website Permanent Representation of Belgium to the United Nations, http://countries.diplomatie.belgium.be/en/newyorkun/belgiumatun/belgian_priorities/.
- BOGARDI, J., *UN Day for Disaster Reduction 2005*, United Nations University Institute for Environmental and Human Security, 2005, 4 p. <http://www.ehs.unu.edu/file/get/3916>.
- CAMPBELL-LENDRUM, D., CHADEE, D., HONDA, Y., LIU, Q., OLWOCH, J., REVICH, B. en SAUERBORN R., *Climate Change 2013: Impacts, Adaptation, And Vulnerability – Chapter 11. Human Health*, s.l., 69 p., http://ipcc-wg2.gov/AR5/images/uploads/WGIIAR5-Chap11_FGDall.pdf.

- CENSUS AND STATISTICS DEPARTMENT, *Hong Kong statistics: Population*, <http://www.censtatd.gov.hk/hkstat/sub/so20.jsp>.
- CENTRAL INTELLIGENCE AGENCY, *The World Factbook: Hong Kong*, <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/hk.html>.
- CENTRAL INTELLIGENCE AGENCY, *The World Factbook: Nauru*, <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/nr.html>.
- CENTRAL INTELLIGENCE AGENCY, *The World Factbook: Netherlands*, <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/nl.html>.
- CENTRAL INTELLIGENCE AGENCY, *The World Factbook: Tuvalu*, <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/tv.html>.
- Closing Remarks van de United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) tijdens de Dialogue on Protection Gaps and Responses van 9 december 2010, s.l., www.unhcr.org/4d0732389.html.
- DE STANDAARD ONLINE, (aa), 'Wordt uitgeweken man Kiribati eerste klimaat-vluchteling?' van 18 oktober 2013.
- DE STANDAARD ONLINE, X, 'Kustbewoners trotseren de storm' van 6 december 2013.
- DODMAN, D., KARAPINAR, B., MEZA, F., RIVERA-FERRE, M. G., SARR, A. T. en VINCENT, K., *Climate Change 2013: Impacts, Adaptation, And Vulnerability – Chapter 9. Rural areas*, s.l., 74 p., http://ipcc-wg2.gov/AR5/images/uploads/WGIIAR5-Chap9_FGDall.pdf.
- Het Programma van Stockholm – Een open en veilig Europa ten dienste en bescherming van de burger, Raad van de Europese Unie 5731/10, 3 maart 2010.
- Modus operandi of the Programme Coordinating Board of the Joint United Nations Programme on HIV/AIDS (UNAIDS), bijgewerkt tot december 2011, s.l., http://www.unaids.org/en/media/unaids/contentassets/documents/pcb/2014/20120301_Revised_Modus_operandi_dec2011_en.pdf.
- NATIONAL STATISTICS OFFICE – MINISTRY OF FINANCE, *Report on the Kiribati 2010 census of Population and Housing*, Vol. 1.
- THE SYDNEY MORNING HERALD, X, 'Australia helps as Tuvalu runs dry', 7 oktober 2011.
- Toespraak van António Guterres, VN Hoge Commissaris voor de Vluchtelingen op de Nansen Conferentie omtrent klimaatverandering en verplaatsing in de 21^e eeuw in Oslo op 6 juni 2011.

- UN DATA, A WORLD OF INFORMATION, *Statistics on carbon dioxide emission (CO2) in thousand metric tons of CO2 (CDIAC)*, <http://data.un.org/Data.aspx?d=MDG&f=seriesRowID:749>.
- WIKIPEDIA, DIE FREIE ENZYKLOPÄDIE, *Betio*, <http://de.wikipedia.org/wiki/Betio>.