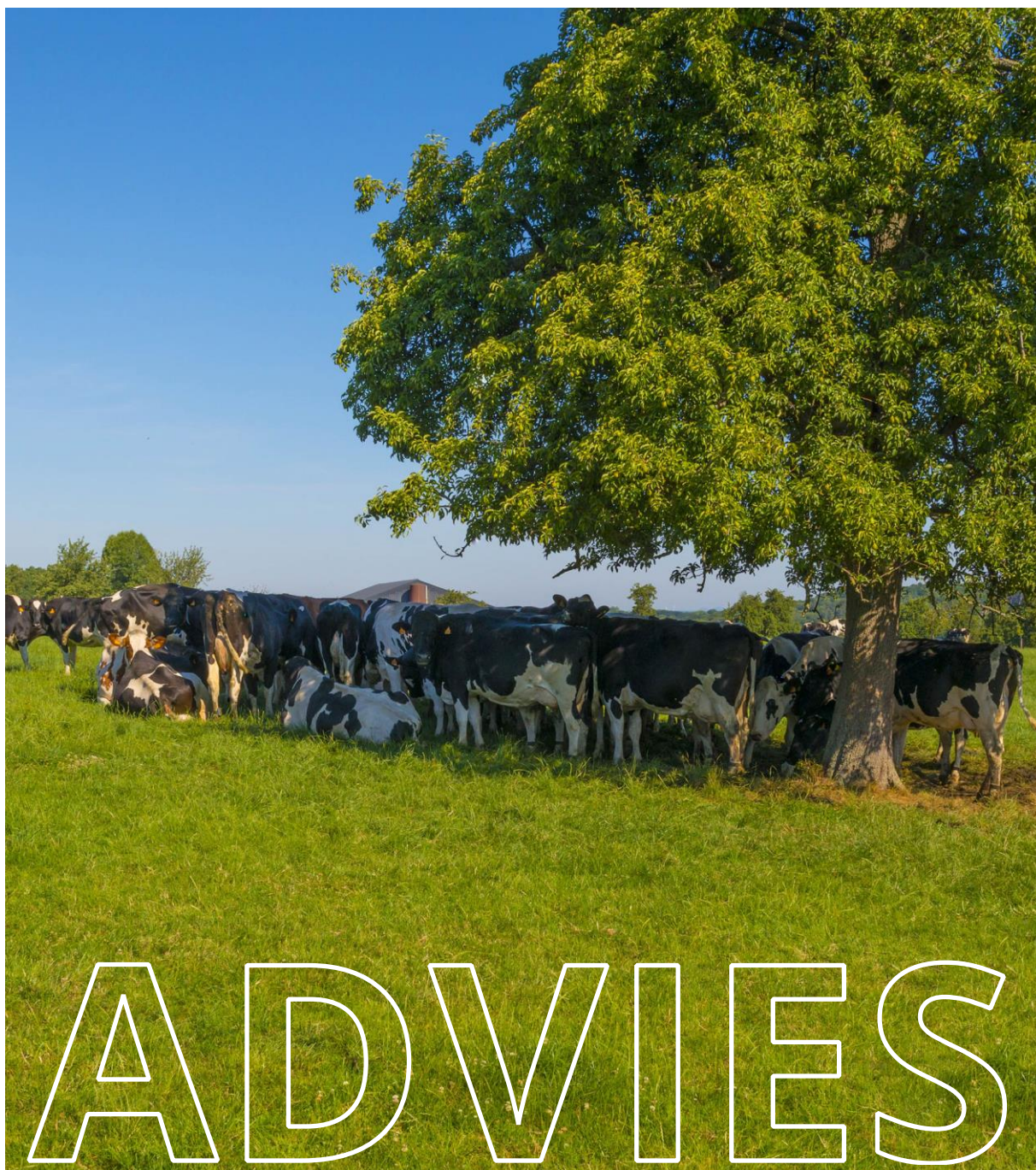




AANBEVELINGEN VOOR EEN MEER VOLGROEID
BELEIDSKADER VOOR KLIMAATAANPASSING IN
VLAANDEREN

Advies van de Strategische Adviesraad Landbouw en Visserij, Wetstraat 34-36, 1040 Brussel

W www.salv.be – T +32 2 209 01 11 – E info@salv.be

Advies op eigen initiatief

Advies gericht aan	Zuhal Demir - Vlaams minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme	
Wettelijke basis	Oprichtingsdecreet SALV 6 juli 2007	
Goedkeuring raad	2 juni 2023	
Kopie aan	Jo Brouns - Vlaams minister van Economie, Innovatie, Werk, Sociale economie en Landbouw; Hilde Crevits – Viceminister-president van de Vlaamse Regering en Vlaams minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin, bevoegd voor Zeevisserij; David Clarinval – federaal minister van Middenstand, Zelfstandigen, KMO's en Landbouw, Institutionele Hervormingen en Democratische Vernieuwing; Zakia Khattabi – federaal minister van Klimaat, Leefmilieu, Duurzame Ontwikkeling en Green Deal; Patricia De Clercq – secretaris-generaal van het Departement Landbouw en Visserij; Bart Dochy – voorzitter van de Commissie voor Landbouw, Visserij en Plattelandsbeleid van het Vlaams Parlement; Joris Relaes – administrateur-generaal van het Instituut voor Landbouw-, Visserij- en Voedingsonderzoek (ILVO); Filip Fontaine – algemeen directeur van het Vlaams Centrum voor Agro- en Visserijmarketing (VLAM).	
Adviesnummer	2023-10	
Dossierhouder	Wouter Vanacker	wvanacker@serv.be
Contactpersoon	Koen Carels	kcarels@serv.be

Mevrouw Zuhel DEMIR

Vlaams minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme

Koning Albert II-Laan 7

B-1210 Sint-Joost-ten-Node

Advies Klimaatadaptatieplan 2030 (deel 1): aanbevelingen voor een meer volgroeid beleidskader voor klimaataanpassing in Vlaanderen

Mevrouw de minister

In het najaar van 2022 keurde de Vlaamse Regering het Vlaams Klimaatadaptatieplan goed. De planmatige vooruitgang is een goede zaak. De raad stelt echter vast dat aan de goedkeuring van het plan geen adviesprocedure bij de adviesraden is voorafgegaan. Gelet op het grote belang van klimaataanpassing voor de landbouwsector en de bredere samenleving, acht de SALV het opportuun om over de inhoud van het plan op eigen initiatief aanbevelingen te formuleren. De adviesraad gaat hierbij in twee stappen te werk:

- onderhavig advies gaat als eerste luik dieper in op de algemene bestuurlijke aanpak en bredere strategische aspecten van het Vlaams Klimaatadaptatieplan in zijn geheel.
- een toekomstig advies zal als tweede luik proactief aanbevelingen omvatten ten aanzien van het Actieprogramma Klimaatslimme Landbouw, dat het Departement Landbouw en Visserij zal opmaken.

Over enkele specifieke beleidsvoornemens uit het Vlaams Klimaatadaptatieplan heeft de SALV op uw vraag reeds advies verleend.¹

Hoogachtend

Hendrik Vandamme
voorzitter

Koen Carels
secretaris

¹ SALV, SERV, Minaraad, 6 februari 2023, [Advies Peilbeheer op onbevaarbare waterlopen en grachten](#); SALV, SERV, Minaraad, 20 maart 2023, [Advies Grondwatertrein](#); SALV, SERV, Minaraad, 16 mei 2023, [Advies BVR Hergebruik afvalwater](#).

Inhoud

Krachtlijnen	5
Beleidskaders	6
1. VN	6
1.1 Klimaatadaptatie, van Rio tot Parijs	6
1.2 Agenda 2030	7
2. Green Deal en de Europese Adaptatiestrategie	8
3. Nationaal Klimaatadaptatieplan	9
4. Vlaams Klimaatadaptatieplan 2030	10
Advies	11
Klimaatadaptatie in de visserijsector	17
Lijst met figuren en tabellen	18
Eerdere adviezen van de SALV	19

Krachtlijnen

- De planmatige vooruitgang is een goede zaak. De raad stelt echter vast dat aan de goedkeuring van het plan geen adviesprocedure bij de adviesraden is voorafgegaan.
- **Maak een uitgekiende overkoepelende strategie op**, die de doelmatigheid, leidende principes, en samenhang van het adaptatiebeleid op strategisch niveau verduidelijkt.
- **Verbreed de scope van het klimaatadaptatiebeleid vanuit het perspectief van de verschillende resultaatsgebieden van duurzame ontwikkeling.** Die verbreding moet leiden tot een performanter, meer omvattend adaptatieplan.
- **Onderwerp alle relevante planmaatregelen aan een economische “fitness-check”** vanuit het perspectief van de agrovoedingsketen en de consument, met als doel de economische impact en implementeerbaarheid alsook de tekorten, noden en behoeften op het vlak van adaptatiecapaciteit in de sector in kaart te brengen.
- Verbeter dringend het inzicht in **sociale en economische kwetsbaarheden en ongelijkheid in de context van klimaatrisico's**.
- Zet onderbouwd in op **meer sporen van klimaataanpassing** dan het plan nu vooropstelt.
- **Erken het verband tussen adaptatie en mitigatie.** Ondoeltreffend mitigatiebeleid zal de uitdaging op het vlak van klimaataanpassing (sterk) verhogen. Omgekeerd zal een ondoeltreffend adaptatiebeleid de klimaatmitigatiebehoefte doen toenemen.
- **Verbeter dringend de integrale aanpak van klimaatadaptatie als transversaal thema binnen de Vlaamse overheid.**

Beleidskaders

1. VN

1.1 Klimaatadaptatie, van Rio tot Parijs

In juni 1992 werd in Rio de Janeiro het Klimaatverdrag afgesloten, tijdens de Conferentie van de Verenigde Naties over Milieu en Ontwikkeling. Dit “Raamverdrag van de Verenigde Naties inzake Klimaatverandering” bindt de strijd aan tegen de klimaatverandering, die wordt veroorzaakt door het door de mens versterkte broeikaseffect. Adaptatie van het voedselproductiesysteem en de bredere ecosystemen waarin zij zijn ingebed, wordt expliciet gevat in de hoofddoelstelling van het Klimaatverdrag.² Sinds adaptatie in 2007 in Bali werd geïdentificeerd als één van de 5 sleutелеlementen of bouwstenen van een toekomstige klimaatdeal, is dit thema uitgegroeid tot een van de twee pijlers van het internationale klimaatbeleid, naast mitigatie. De onderhandelingen leidden tot de aanname van het [Cancún Adaptation Framework](#) (CAF) in 2010, als onderdeel van de zogenaamde Akkoorden van Cancún. Het CAF moet zorgen voor een gecoördineerd en internationaal coherent klimaatbeleid en bevat 5 actiedomeinen, waaronder implementatie, ondersteuning, instellingen alsook:

- een aantal **leidende principes**, zoals de erkenning dat adaptatieprioriteiten op nationaal niveau (en niet op internationaal niveau) worden bepaald, het belang van gendergelijkheid, de bescherming van kwetsbare groepen, het belang om adaptatie te integreren in andere beleidsdomeinen, het gebruik van wetenschappelijke informatie en inheemse kennis, enz.
- de betrokkenheid van **stakeholders**.

Het Verdrag van Parijs (COP21) nam adaptatie op als een specifieke doelstelling. Art. 7 van het Verdrag vormde in feite een doorwerking op de vijf actiedomeinen van het CAF. Dat was vooral voor de ontwikkelingslanden belangrijk, daar die door hun ligging en hun beperkte capaciteit immers het meest gevoelig zijn voor de gevolgen van klimaatverandering. Het akkoord versterkte de internationale samenwerking om de weerbaarheid ten opzichte van klimaatverandering te versterken en de kwetsbaarheid te verminderen.³ Het belang van een aantal uitvoeringsprincipes uit het CAF werden daarbij (her)bevestigd, en er kwam een rapporteringsverplichting.⁴

² UNFCCC 1992, Art. 2: <https://unfccc.int/resource/docs/convkp/conveng.pdf>

³ VN, Verdrag van Parijs, Art. 7 §7 en §9-10. https://www.klimaat.be/files/3814/9630/6846/Overeenkomst_van_Parijs.pdf.

⁴ VN, Verdrag van Parijs, Art. 7 §5: https://www.klimaat.be/files/3814/9630/6846/Overeenkomst_van_Parijs.pdf.

1.2 Agenda 2030

Van 25 tot 27 september 2015 vond de Duurzame Ontwikkelingstop plaats in New York. Staatshoofden, overheids- en topvertegenwoordigers bespraken er de nieuwe Duurzame Ontwikkelingsdoelstellingen (SDG's) die tegen 2030 bereikt moeten worden (Agenda 2030).⁵ Ze zijn op 1 januari 2016 in werking getreden. De SDG's zijn een oproep tot actie voor alle landen om welvaart te bevorderen en tegelijkertijd de planeet te beschermen tegen klimaatverandering. Ze leggen volgens de VN de grondslag voor het beëindigen van armoede, met strategieën die zowel economische groei ontwikkelen als een reeks sociale behoeften aanpakken, zoals onderwijs, gezondheid, sociale bescherming en werkgelegenheid. SDG 13 schrijft dringende actie voor om klimaatverandering en haar impact te bestrijden:

- SDG 13: Neem dringend actie om klimaatverandering en haar impact te bestrijden

Daarnaast houden ook andere duurzame ontwikkelingsdoelstellingen verband met de uitdagingen die klimaatverandering met zich meebrengt om de gezondheid van gewassen te beschermen, de oogsten en de voedselzekerheid te garanderen, en de inkomens van de primaire producenten te waarborgen:

- SDG 1: Beëindig armoede overal en in al haar vormen
- SDG 2: Beëindig honger, bereik voedselzekerheid en verbeterde voeding en promoot duurzame landbouw

Subdoelstelling 2.4.: 2.4 "Tegen 2030 duurzame voedselproductiesystemen garanderen en veerkrachtige landbouwpraktijken implementeren die de productiviteit en de productie kunnen verhogen, die helpen bij het in stand houden van ecosystemen, die de aanpassingscapaciteit verhogen in de strijd tegen klimaatverandering, extreme weersomstandigheden, droogte, overstromingen en andere rampen en die op een progressieve manier de kwaliteit van het land en de bodem verbeteren"

Ten slotte houdt de beleidsuitdaging ook verband met welzijn, welvaart, verduurzaming en de bescherming van onze natuur:

- SDG 3: Verzeker een goede gezondheid en promoot welzijn voor alle leeftijden
- SDG 8: Bevorder aanhoudende, inclusieve en duurzame economische groei, volledige en productieve tewerkstelling en waardig werk voor iedereen
- SDG 12: Verzeker duurzame productie- en consumptiepatronen

⁵ VN, 21 oktober 2015, Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development, Resolutie goedgekeurd door de Algemene Vergadering, <https://daccess-ods.un.org/access.nsf/Get?OpenAgent&DS=A/RES/70/1&Lang=E>

- SDG 15: Bescherm, herstel en bevorder duurzaam gebruik van ecosystemen op het vasteland, beheer bossen en wouden duurzaam, bestrijd woestijnvorming, stop landdegradatie en het verlies aan biodiversiteit



2. Green Deal en de Europese Adaptatiestrategie

Binnen de Europese Unie⁶ richtte men zich in eerste instantie op het vermijden van de klimaatverandering. Sedert 2007 is ook het adaptatiebeleid zichtbaar geworden met de publicatie van het groenboek 'Aanpassing aan klimaatverandering in Europa - mogelijkheden voor EU-actie'. Twee jaar later volgde een witboek 'Aanpassing aan de klimaatverandering: naar een Europees actiekader'. Het witboek beschreef een opstartfase tot 2013 en een vervolgfase. Een concrete actie van dit witboek was het opstellen van een Europese Adaptatiestrategie in 2013. De strategie focuste op het aanzetten van lidstaten om actie te ondernemen, het integreren van adaptatie in het beleid, de strategieën en de programma's van de Europese Unie (*climate proofing*) en het versterken van kennisuitwisseling.

De Europese Commissie kondigde in december 2019 de ontwikkeling van een nieuwe Europese adaptatiestrategie⁷ aan, als onderdeel van de Green Deal.⁸ De Europese Unie moet volgens die

⁶ Gebaseerd op: https://ec.europa.eu/clima/policies/adaptation/what_en en <https://www.klimaat.be/nl-be/klimaatbeleid/europees-beleid/europese-adaptatiestrategie>.

⁷ EC, 24 februari 2021, Forging a climate-resilient Europe - the new EU Strategy on Adaptation to Climate Change, COM(2021)82 final.

nieuwe strategie van de Europese Commissie tegen 2050 een klimaatbestendige samenleving vormen, die is aangepast aan de onvermijdbare effecten van de klimaatverandering. De strategie omvat vier algemene doelstellingen: (1), de onderbouwing verbeteren, (2) de doorwerking in alle beleidsdomeinen en sectoren versterken, (3) de klimaataanpassing versnellen, en (4) meer internationale samenwerking. Met het oog op de verbetering van de onderbouwing van het adaptatiebeleid onderscheidt de Europese Commissie onder meer de volgende behoeften en kansen:

- Er is behoefte aan meer en betere data inzake klimaatrisico's en schade voor het publieke beleid en private investeringen.
- Er is nood aan een beter inzicht in sociaal-economische kwetsbaarheden en ongelijkheid in de context van klimaatrisico's.
- De kansen van de digitale transitie moeten verkend en gegrepen worden.
- De bescherming en benutting van ecosystemen (o.a. voor voedselvoorziening, klimaatmitigatie, biodiversiteit, waterzuivering) vereisen een betere kennis van de wederzijdse afhankelijkheid.

De Europese Commissie en het Europese Milieuagentschap (EEA) hebben in het verleden een aantal instrumenten en richtsnoeren aangereikt om het adaptatiebeleid in de lidstaten vorm te geven. Daarbij worden een aantal principes voor een performant adaptatiebeleid opgesomd.⁹

3. Nationaal Klimaatadaptatieplan

In december 2010 keurde de [Nationale Klimaatcommissie](#) de '[Nationale Adaptatie Strategie](#)' goed. Deze strategie vat de verwachte effecten van de klimaatverandering in België samen en voorziet o.a. in de uitwerking van een nationaal aanpassingsplan. Een [tussentijdse evaluatie van de implementatie van de federale bijdrage aan het Nationale Adaptatieplan](#) werd uitgevoerd voor de periode 2016-2018 en gaf aan dat een overgrote meerderheid van de maatregelen reeds in uitvoering waren. Daaropvolgend werd het plan eind 2020 aan de [finale evaluatie](#) onderworpen. Met haar beslissing van 2 april 2021 over de opvolging van de invoering van federale klimaatbeleidslijnen en maatregelen 2021-2030, heeft de federale ministerraad zich ertoe verbonden om zo snel mogelijk een coherente reeks maatregelen inzake adaptatie en veer-

⁸ In de Green Deal zet de Europese Commissie uiteen hoe Europa tegen 2050 het eerste klimaatneutrale continent moet worden, als uitkomst van een nieuwe strategie voor duurzame en inclusieve groei. EC, 20 mei 2020, [A Farm to Fork Strategy for a fair, healthy and environmentally-friendly food system](#).

⁹ EEA, 2016, *Adaptation Support Tool*: <https://climate-adapt.eea.europa.eu/knowledge/tools/adaptation-support-tool/key-principles>. van Oostrom, N. et al., 2011, *Adaptation toolkit for the North Sea Region in a changing climate*, CPA Work Package 4, p. 22.

kracht ten opzichte van de klimaatverandering uit te werken. In het kader van het opstellen van deze federale adaptatiemaatregelen werden 8 actiedomeinen geïdentificeerd (onderzoek, biodiversiteit, infrastructuur, natuurlijke hulpbronnen, gezondheid, risico-en crisisbeheer, internationale samenwerking en bewustmaking).

4. Vlaams Klimaatadaptatieplan 2030

Op 7 oktober 2022 bereikte de Vlaamse Regering een akkoord over het toekomstig klimaatadaptatiebeleid, als een non-paper geagendeerd.¹⁰ Het Vlaams klimaatadaptatieplan moet Vlaanderen verder voorbereiden op de effecten van de klimaatverandering en dit zowel op korte termijn, tegen 2030, alsook op langere termijn, tegen 2050.

Elk van de zes strategieën uit het Vlaams klimaatadaptatieplan bestaat uit verschillende actiepunten met concrete maatregelen die de uitwerking en uitvoering van het plan moeten ondersteunen en faciliteren:

1. Vlaanderen bouwt en verbindt groenblauwe infrastructuur, altijd en overal
2. Waterbeschikbaarheid en watergebruik
3. Ruimte voor water in functie van waterveiligheid en droogtepreventie
4. Herstel en klimaatslim beheer van natuur, bos, en open ruimte
5. Klimaatadaptief gezondheidsbeleid
6. Samenwerken en coördineren

Het actieprogramma Klimaatslimme Landbouw 2030 (A9) vormt een onderdeel van de vierde strategie.

Aan het huidige Vlaamse klimaatadaptatieplan ging in 2018 een Europese evaluatie vooraf. De Europese Commissie identificeerde diverse werkpunten binnen de toenmalige gewestelijke en federale beleidskader.¹¹

Het Vlaams Klimaatadaptatieplan 2030 werd op hoofdlijnen in het Vlaams Energie- en Beleidsplan 2030 ingevoegd.¹²

¹⁰ VR, 7 oktober, 2022, [Vlaams Klimaatadaptatieplan 2030](#), non-paper.

¹¹ EC, 12 november 2018, Adaptation preparedness scoreboard. Country fiches accompanying the document REPORT FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL on the implementation of the EU Strategy on adaptation to climate change (SWD/2018/460 final), p. 27-51: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=SWD:2018:460:FIN>.

¹² VR, 12 mei 2023, [Ontwerp-Vlaams Energie- en Klimaatbeleidsplan 2030](#), p. 168f.

Advies

In dit advies reikt de SALV aanbevelingen aan die betrekking hebben op de algemene bestuurlijke aanpak en brede strategische aspecten van het Vlaams beleidskader inzake klimaatadaptatie.¹³

- [1] **Het is een goede zaak dat met de opmaak van een adaptatieplan de beleidsontwikkeling met betrekking tot klimaataanpassing op Vlaams niveau planmatig vooruitgang vertoont. De raad stelt evenwel vast dat aan de goedkeuring van het huidige plan geen adviesprocedure bij de adviesraden is voorafgegaan.** Gelet op het grote sectorale en maatschappelijke belang van klimaatadaptatie als beleidsthema is het essentieel dat het ontwerp en de uitwerking van het adaptatiebeleid gedragen wordt door alle relevante belanghebbenden. **Die gedragenheid vereist een actieve betrokkenheid van alle relevante belanghebbenden in alle fasen van de beleidsontwikkeling en uitvoering.** Op basis van de vaststelling dat het huidige adaptatieplan belangrijke aanvullingen behoeft, acht de SALV het opportuun om op eigen initiatief te reageren. **De adviesraad verwacht dat het plan op basis van de aanbevelingen wordt aangevuld en dat vooraleer het bij de Europese Commissie wordt ingediend.**
- [2] **Maak een uitgekende overkoepelende strategie op, die de doelmatigheid, leidende principes, en samenhang van het adaptatiebeleid op strategisch niveau verduidelijkt.** Als een compilatie van allerlei lopende en vooropgestelde beleidsprogramma's en -paden vormt het huidige plan het product van een onvolgroeid beleidskader met een beperkte, eenzijdige strategische onderbouw. De SALV doet de volgende verbetervoorstellen:
- a. **Op algemeen niveau moet het adaptatiebeleid erop gericht zijn de negatieve gevolgen van de klimaatverandering voor de verschillende resultaatgebieden van duurzame ontwikkeling evenwichtig, coherent en effectief in te dijen.** Deze maatschappelijk brede doelstelling kent aan klimaataanpassing als beleidsthema een transversaal karakter toe en maakt een brede inhoudelijke scope evident – breder dan in het voorliggend plan wordt gehanteerd (cf. infra). Deze integrale invalshoek impliceert dat beleidskeuzes en -maatregelen in het kader van adaptatie sectoren dringend dienen te ondersteunen in het verminderen van klimaatkwetsbaarheid, volgens meerdere sporen (cf. Figuur 1), **zonder daarbij nieuwe kwetsbaarheden te genereren op vlak van welvaart en inkomen, welzijn, milieu, biodiversiteit, en klimaat. Erken daarbij het verband tussen adaptatie en mitigatie:** realiseer de ambitie op het vlak van klimaatneutraliteit en voer een up-to-date adaptatiebeleid dat maladaptatie¹⁴ vermijdt.¹⁵ Een doortastend adaptatiebeleid ontslaat de

¹³ VR, 7 oktober, 2022, [Vlaams Klimaatadaptatieplan 2030](#), non-paper.

¹⁴ Maladaptatie, cf. IPCC, 2018, Global Warming of 1.5°C, Special Report, Glossary, p. 35.

overheid en de maatschappelijke actoren niet van de verantwoordelijkheid om de nodige inspanningen te leveren om tijdig te komen tot een klimaatneutrale samenleving. **Ondoeltreffend mitigatiebeleid zal de uitdaging op het vlak van klimaataanpassing (sterk) verhogen.** Een uitgebreid en doortastend klimaatadaptatiebeleid zal des te meer middelen vergen naarmate men minder inzet op mitigatie. Vanuit die bekommernis zal de SALV in een toekomstig advies aanbevelingen uitbrengen ter verbetering van het aangescherpte Vlaams Energie- en Klimaatbeleidsplan 2030. Het adaptatie- en mitigatiebeleid moeten elkaar versterken. Dat betekent ook dat maatregelen op het vlak van klimaataanpassing niet contra-productief mogen zijn ten opzichte van mitigatiedoelstellingen.

b. De strategische onderbouwing moet beter inzicht bieden in de leidende principes die bij de uitwerking en implementatie van het klimaatadaptatiebeleid zullen gehanteerd worden.¹⁶ Essentiële strategische vraagstukken blijven in het voorliggend plan onbeantwoord, waaronder:

- welke uitdagingen worden prioritair aangepakt en waarom? Welke maatregelen geven het grootste impact, en wat zijn trade-offs, en hoe worden die tegenover de baten afgewogen?
- welke afwegingen structureren de budgettering? Deze vraag is nog pertinenter dan voorheen, nu er in tegenstelling tot het verleden uitgebreide budgetten specifiek voor adaptatie worden opgemaakt.
- hoe kijkt de Vlaamse overheid aan tegen de maatschappelijk billijke verdeling van klimaatrisico's en -schade?
- in welke domeinen en op basis van welke afweging neemt de overheid een actievere rol op, waar gaat ze eerder uit van autonome adaptatie?
- hoe wordt de betrokkenheid van de belanghebbenden structureel verzekerd?
- hoe gaat de overheid om met onzekerheid ten aanzien van klimaatscenario's?
- in welke mate geeft het plan invulling aan een sociaal en rechtvaardig klimaatadaptatiebeleid?

¹⁵ In de Green Deal zet de Europese Commissie uiteen hoe Europa tegen 2050 het eerste klimaatneutrale continent moet worden, als uitkomst van een nieuwe strategie voor duurzame en inclusieve groei. EC, 20 mei 2020, [A Farm to Fork Strategy for a fair, healthy and environmentally-friendly food system](#). Zie de wettelijke vertaalslag in VERORDENING (EU) 2021/1119 VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD van 30 juni 2021 tot vaststelling van een kader voor de verwezenlijking van klimaatneutraliteit, en tot wijziging van Verordening (EG) nr. 401/2009 en Verordening (EU) 2018/1999, art. 2.

¹⁶ Zie ook: EEA, 2016, *Adaptation Support Tool*: <https://climate-adapt.eea.europa.eu/knowledge/tools/adaptation-support-tool/step-5>.

c. **Schep klaarheid over de samenhang tussen de verschillende invalshoeken en instrumenten van het klimaatadaptatiebeleid.** In zijn advies Rampenschade van 2020 gaf de SALV aan dat het Vlaams klimaatadaptatieplan moet kunnen aantonen dat de ondernomen en vooropgestelde beleidsstappen binnen de verschillende beleidsdomeinen én overheden coherent en effectief zullen bijdragen aan een meer klimaatbestendige landbouw in Vlaanderen.¹⁷ Het welslagen van het adaptatiebeleid hangt af van de goede samenhang tussen uiteenlopende maatregelen die vanuit verschillende beleidsdomeinen (Landbouw en Visserij, Omgeving, Kanselarij en Bestuur,...) (zullen) worden genomen, en die samen de klimaatbestendigheid van de landbouwsector (en de bredere samenleving) op uiteenlopende manier beïnvloeden.

[3] **Verduidelijk het verband met de Europese adaptatiestrategie.**¹⁸ Het verband met de Europese adaptatiestrategie wordt in het plan onvoldoende verduidelijkt. Diverse elementen in de Europese strategie kunnen nochtans de Vlaamse aanpak verrijken, waaronder de nood aan verbeterd inzicht in de socio-economische kwetsbaarheid en ongelijkheid (cf. [8]), en het belang van structurele interactie met belanghebbenden (zie [1]).

[4] **Verbreed de scope van het klimaatadaptatiebeleid vanuit het perspectief van de verschillende resultaatsgebieden van duurzame ontwikkeling. Die verbreding moet leiden tot een performanter, meer omvattend adaptatieplan.** In het voorliggend plan wordt de brede maatschappelijke problematiek van klimaataanpassing uitgebreid benaderd met het oog op en vanuit de actuele normen, doelstellingen en instrumenten van het huidige natuur- en omgevingsbeleid. Anderzijds worden zowel specifieke sectorale uitdagingen (bv. plantengezondheid ten aanzien van nieuwe ziekten en plagen) als bredere maatschappelijke invalshoeken (welzijn, waaronder van sociaal en economisch kwetsbare groepen, mobiliteit,...) niet of beperkt behandeld. Een ander gevolg van deze beperkte focus is dat de Vlaamse Regering zich met het plan in hoofdzaak richt op het milderen van directe effecten van klimaatverandering. Indirecte effecten van klimaatverandering laat het plan veeleer buiten beschouwing. Nochtans kunnen dergelijke indirecte effecten ook een significante impact hebben. Vanuit het perspectief van het agrovoedingssysteem betreffen die indirecte gevolgen bijvoorbeeld de effecten op de samenstelling en de effectiviteit van het risicobeheersinstrumentarium (verzekeringen, Rampenfonds, enz.), op de strategische bevoorrading van essentiële grondstoffen. De energiecrisis toont aan dat dergelijke strategische bekommernissen niet zomaar aan de vrije markt kunnen worden overgelaten.¹⁹

¹⁷ SALV, 26 juni 2020, [Advies Rampenschade](#), p. 10, par. 3.

¹⁸ EC, 24 februari 2021, Forging a climate-resilient Europe - the new EU Strategy on Adaptation to Climate Change, COM(2021)82 final.

¹⁹ Zie ook SALV, 20 november 2019, [Advies Beleidswenken voor een klimaatbestendige landbouwsector](#), p. 6.

- [5] **Verbeter dringend de integrale aanpak van klimaatadaptatie als transversaal thema binnen de Vlaamse overheid.** De aanpak van de effecten van klimaatverandering vereist de actieve participatie van alle relevante beleidsdomeinen en betrokken stakeholders. Naar analogie met het klimaatmitigatie- en energiebeleid is er nood aan een verbeterde integrale aanpak van klimaataanpassing als beleidsthema. Een betere centrale coördinatie moet beter waarborgen dat klimaatadaptatie als brede maatschappelijke uitdaging in al zijn dimensies volwaardig wordt opgenomen, en dat alle uitdagingen en vraagstukken volwaardig worden belicht. De verbeterde coördinatie moet de actieve participatie van de betrokken beleidsdomeinen verzekeren, en moet duidelijkheid verschaffen over de samenhang van de beleidsontwikkeling in de relevante beleidsdomeinen. De centralisering moet meer structuur en transparantie brengen in de beleidscyclus, dit onder meer via georganiseerde betrokkenheid van adviesraden en andere actoren in sectorale en transversale stroomgroepen. Ten slotte dient de centrale coördinatie ook de beleidsuitvoering opvolgen en aansturen op bijsturing indien nodig.
- [6] **Versterk de kennisoverdracht binnen en tussen de overheden.** Aan het huidige Vlaamse klimaatadaptatieplan ging in 2018 een Europese evaluatie vooraf.²⁰ De Europese Commissie identificeerde de beperkte afstemming tussen beleid en expertise inzake klimaatverandering en -adaptatie als een van de belangrijkste werkpunten binnen de toenmalige gewestelijke en federale beleidskaders. Onder meer het gebrek aan aandacht voor de effecten van en voorspellingen inzake klimaatverandering in het rampenrisicobeheer springen daarbij in het oog, alsook beperkingen inzake verticale beleidssamenwerking.
- [7] **Blijf investeren in kennisontwikkeling.** Het is een goede zaak dat onder meer onder impuls van de Vlaamse overheid (en de veranderende klimatologische omstandigheden) de bewustwording én kennisopbouw van de problematiek van klimaatverandering, -mitigatie en -aanpassing in Vlaanderen sterk is toegenomen. **Deze kennis is nodig om onderbouwde beleidsbeslissingen te kunnen nemen en om goede risicobeperkingsanalyses te kunnen maken.** De overheid moet blijven investeren in kennisontwikkeling op het vlak van klimaatverandering en klimaatadaptatie in de verschillende (landbouw)onderzoeksinstellingen. Bijzondere aandacht moet daarbij uitgaan naar hydrologisch onderzoek en de ontwikkeling van gedegen kwantitatieve gegevens omtrent de (agronomische) effecten van adaptatiemaatregelen. Faciliteer kennisuitwisseling rond specifieke uitdagingen met actoren in relevante klimaatzones voorbij de landsgrenzen, met als doel kansen, goede voorbeelden en beleidslessen in kaart brengen.
- [8] **Verbeter dringend het inzicht in sociale en economische kwetsbaarheden en ongelijkheid in de context van klimaatrisico's.** Breng kwetsbaarheden integraal in kaart voor het ganse voedselsysteem, van boer tot bord. Een verbeterd wetenschappelijk inzicht in deze materie moet aanleiding geven tot beter onderbouwde adaptatiebeleidsmaatregelen

²⁰ EC, 12 november 2018, [Adaptation preparedness scoreboard. Country fiches accompanying the document](#), Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the implementation of the EU Strategy on adaptation to climate change (SWD/2018/460 final), p. 27-51.

en kan tegelijk ook het draagvlak voor die adaptatiemaatregelen vergroten. Deze aanbeveling sluit aan bij de nieuwe Europese adaptatiestrategie, die dit werkpunt benadrukt.²¹

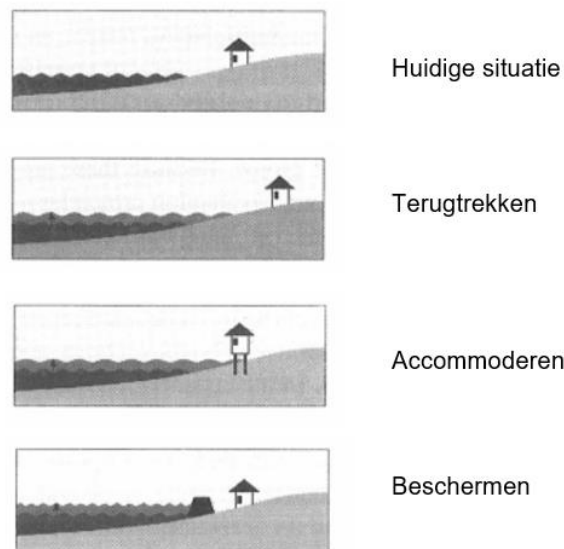
- [9] **Onderwerp alle relevante planmaatregelen aan een economische “fitness-check” vanuit het perspectief van de agrovoedingsketen en de consument, met als doel de economische impact en implementeerbaarheid alsook de tekorten, noden en behoeften op het vlak van adaptatiecapaciteit in de sector in kaart te brengen.** Er is nood aan een betere onderbouwing van de adaptatiestrategie voor landbouw, die preciezer aantoont hoe de maatregelen tegelijk de klimaatbestendigheid van de sector en het onderliggend ecosysteem vergroten, wat daarbij de sociale en economische trade-offs zijn en hoe het beleid onwenselijke trade-offs vermijdt^P. Vanuit het perspectief van duurzame landbouw en agrovoeding is de volgende probleemstelling fundamenteel: “in welke mate zijn de voorgestelde adaptatiestrategieën en onderliggende maatregelen afdoende in hun geheel (kwantitatief aantoonbaar) effectief om aan alle klimaatuitdagingen in de landbouw tegemoet te komen, overeenkomstig de benadering van klimaatslimme landbouw?”. **De ontwikkeling van een klimaatslimme landbouw, zo stelt ook de FAO²², is slechts succesvol als sociale en economische disrupties (trade-offs) worden vermeden.** Adaptatiemaatregelen moeten dan ook haalbaar en implementeerbaar zijn op diverse schaalniveaus: op gewas- en perceelsniveau, op bedrijfsniveau, en op niveau van het agrovoedingsketen. De economische fitness check moet bovendien antwoorden formuleren op de vraag of beoogde maatregelen zich op correcte en aanvaardbare wijze verhouden tot de adaptatiecapaciteit (kennis, technieken, middelen) in de sector. Voer die toetsing niet alleen op systeemniveau uit, maar ook op het niveau van de verschillende subsectoren, voor specifieke doelgroepen (bv. jonge landbouwers en andere starters), en voor specifieke verdienmodellen.²³ Zet in het geval van een negatieve uitkomst van die toetsing in de eerste plaats in op het versneld vergroten van die adaptatiecapaciteit, door middel van onderzoek, kennisdeling, en ondersteuning (op maat).
- [10] **Zet onderbouwd in op meer sporen van klimaatadaptatie dan het plan nu vooropstelt.** Grosso modo laten aanpassingsstrategieën zich in drie categorieën opdelen: terugtrekken (verwijderen van activiteiten), accommoderen (aanpassen van bestaande praktijken of nieuwe praktijken) en beschermen (behoud van bestaande praktijken) (cf. Figuur 1). Met het voorliggend plan ambieert de Vlaamse Regering de bescherming van actuele ecosystemen en onderliggende (klimaatkwetsbare) natuurwaarden, die geënt zijn op het klimaatmodel dat onder druk staat, onder meer door ze kwantitatief en kwalitatief verder uit te breiden. Volgens de SALV kan deze beleidsstrategie tot in zekere mate samensporen met de ontwikkeling van landbouwvormen met meer verweving met natuur, mits die op

²¹ EC, 24 februari 2021, [Forging a climate-resilient Europe - the new EU Strategy on Adaptation to Climate Change](#), COM(2021)82 final.

²² Lipper et al., 2014, [Climate-smart agriculture for food security](#), FAO.

²³ SALV, 26 juni 2020, [Advies Rampenschade](#), p. 10, par. 4. De micro-economische toetsing op het niveau van verdienmodellen kan bijvoorbeeld rekening houden met de kwetsbaarheid van specifieke verdienmodellen ten overstaan van prijsmechanismen op de specifieke markten waarvoor zij opereren (van lokaal tot mondiaal).

doordachte wijze gebeurt – i.e. rekening houdend met de landbouwkundige en natuurkundige context en gekoppeld aan een aantrekkelijk verdienmodel. Eerder wees de SALV op het belang van het beredeneerd inzetten op meerdere sporen van klimaataanpassing.²⁴ Een verstarde benadering van elk van deze generieke adaptatierichtingen is onwenselijk, onder meer omwille van de onzekerheden die de precieze intensiteit van de effecten van klimaatverandering omgeven, de lokale en regionale ruimtelijke (en landbouwkundige) diversiteit, de uitgebreide instrumentenkoffer, en (last but not least) de brede doelmatigheid die het adaptatiebeleid moet nastreven ten aanzien van alle resultaatgebieden van duurzame ontwikkeling. **Baseer strategieën, maatregelen en instrumenten op basis van wetenschappelijk onderbouwde inzichten op het vlak van effectiviteit.**



Figuur 1 Drie generieke adaptatierichtingen volgens responstype, naar Bijlsma et al. 1996

- [11] **Geef vorm aan een monitoringssysteem dat toelaat de aanpassing aan de klimaatverandering en het adaptatiebeleid zelf op te volgen vanuit diverse invalshoeken – niet alleen vanuit ecologisch perspectief maar ook vanuit het perspectief van (landbouw)economische impact, welvaart, welzijn, sociale inclusie en begroting.**²⁵ Zorg ervoor dat dit monitoringssysteem voor wat betreft agrovoeding gefundeerd is op (landbouw)wetenschappelijke expertise en (landbouw)praktijkkennis. Dit monitoringssysteem moet toelaten de impact van adaptatiemaatregelen op basis van goede, kwantitatieve indicatoren te meten. Veranker de interpretatie en doorwerking van deze monitoring naar beleid en instrumenten in de formele opvolgingsrapporten van het adaptatieplan.

²⁴ SALV, 29 november 2019, [Advies Beleidswenken voor een klimaatbestendige landbouwsector](#), par. 3.

²⁵ SALV, 26 juni 2020, [Advies Rampenschade](#), p. 10, par. 3.

Klimaatadaptatie in de visserijsector

- [12] De SALV stelt vast dat de thematiek van klimaataanpassing in de visserijsector niet door het Vlaams beleid inzake klimaatadaptatie gevat wordt.²⁶ Eerder wezen belanghebbenden en experts tijdens een verkenning in de schoot van de Technische Werkcommissie Visserij van de SALV nochtans diverse uitdagingen en kansen aan.²⁷ **Het strekt tot aanbeveling om deze kansen en uitdagingen binnen de geijkte beleidskaders voor visserij tegemoet te treden.**

²⁶ Eerder gaf de SALV een aantal beleidswenken ter ondersteuning van het adaptatiebeleid voor de visserijsector. Zie: SALV, 12 december 2019, [Advies navigeren naar een klimaatbestendige visserijsector | SALV](#)

²⁷ SALV, 23 oktober 2019, [Workshop 'Aanpassing van de Vlaamse visserijsector aan de klimaatverandering'](#).

Lijst met figuren en tabellen

Figuren

Figuur 1 Drie generieke adaptatierichtingen volgens responstype, naar Bijlsma et al. 1996.....	16
--	----

Eerdere adviezen van de SALV

- [Advies Beleidswenken voor een klimaatbestendige landbouwsector](#)
- [Advies Rampenschade & Advies Programmadecreet 2019](#)
- [Advies Programmadecreet BO 2021](#)
- [Advies Navigeren naar een klimaatbestendige visserijsector](#)
- [Advies Plantengezondheid in de context van klimaatverandering](#)
- [Advies Derde Stroomgebiedbeheerplannen 2022-2027](#)