



ADVIES

Ontwerp van Belgisch Nationaal Adaptatieplan 2016-2020

16 februari 2017

Aanvrager	Minister Marie-Christine Marghem
Aanvraag ontvangen op	16 december 2016
Aanvraag behandeld door	Raad van bestuur en Commissie Leefmilieu
Aanvraag behandeld op	13 en 31 januari 2017
Advies uitgebracht door de Plenaire zitting op	16 februari 2017

Ontwerp van advies over het ontwerp van Belgisch Nationaal Adaptatieplan 2016-2020

1. Context

- [a] Minister van Energie, leefmilieu en duurzame ontwikkeling, mevrouw Marie Christine Marghem, heeft de FRDO en de gewestelijke overlegorganen¹ die waarnemend lid zijn van de Raad, om advies gevraagd over het ontwerp van Belgisch Nationaal Adaptatieplan 2016-2020. In de brief van 16 december 2016 wordt verzocht het advies binnen een termijn van twee maanden uit te brengen.
- [b] Dit ontwerpplan werd op 7 december 2016 goedgekeurd door de Nationale Klimaatcommissie. Het beschrijft in het kort de verwachte gevolgen van de klimaatverandering in België en de impact ervan op verschillende kwetsbare sectoren, het geeft een overzicht van de belangrijkste bestaande en lopende gewestelijke en federale initiatieven met betrekking tot de klimaatadaptatie. Het ontwerp identificeert ten slotte 11 gecoördineerde acties die op nationaal vlak moeten worden ondernomen om het adaptatiebeleid van de verschillende actoren efficiënter te maken.
- [c] Het ontwerp van Nationaal Adaptatieplan werd opgesteld door de werkgroep Adaptatie van de Nationale Klimaatcommissie om:
- duidelijke en beknopte informatie te verschaffen over het Belgische adaptatiebeleid en de uitvoering ervan;
 - maatregelen van nationale omvang te identificeren om de samenwerking te kunnen versterken en een synergie te kunnen ontwikkelen tussen de verschillende regeringen (federaal, Gewesten) op het vlak van adaptatie.

¹ ESRBH, RLBHG, CESW, CWEDD, Minaraad en SERV.

2. Advies

2.1. Inleidende opmerking

- [1] De Raden stellen het bijzonder op prijs dat zij gezamenlijk werden betrokken bij het uitwerkingsproces van het Belgisch Nationaal Adaptatieplan 2016-2020. Gelet op het belang van het onderwerp en het aantal betrokken adviesorganen hadden zij echter over een langere termijn willen beschikken om aan dit proces alle tijd en aandacht te kunnen geven die het verdient.

2.2. Algemene opmerkingen over het ontwerp van Nationaal Adaptatieplan in zijn geheel

- [2] Algemeen geldt dat de Raden:
- van mening zijn dat het plan onvoldoende heldere en synthetische informatie bevat over het federaal en regionaal adaptatiebeleid. Een dergelijk plan zou het geheel van het beleid en de genomen maatregelen moeten integreren;
 - van oordeel zijn dat de integrerende aard van de voorgestelde maatregelen niet uitdrukkelijk genoeg geformuleerd wordt en dat een samenhangende nationale visie lijkt te ontbreken;
 - vragen dat het proces dat tot het voorstel van de 11 maatregelen heeft geleid enerzijds gedetailleerd en anderzijds stevig gefundeerd wordt, om te garanderen dat de voorgestelde maatregelen efficiënt en afdoende zijn waar het gaat om het intensiveren van de samenwerking en het ontwikkelen van een synergie tussen de verschillende regeringen;
 - van mening zijn dat het van cruciaal belang is dat de Nationale Klimaatcommissie verifieert of de combinatie van de federale en regionale maatregelen voldoende is om rekening te houden met de uitdagingen voor alle sectoren. Als zou blijken dat dat onvoldoende is, moet afgesproken worden wie er extra maatregelen neemt, in lijn met de bevoegdheidsverdeling rond de beleidssector in kwestie.
- [3] De Raden vinden het belangrijk dat het Nationaal Adaptatieplan betrekking heeft op de weerbaarheid van ons land tegenover de klimaatverandering. Om die weerbaarheid te garanderen zullen de sociale zekerheid, de concurrentiekracht van onze ondernemingen en milieubescherming een fundamentele rol moeten spelen. Verder vinden de Raden dat het Plan daadkrachtiger en ambitieuzer zou kunnen zijn, omdat onze samenleving, ons leefmilieu en onze economie zich dringend en noodzakelijkerwijs moeten instellen op de klimaatveranderingen.
- Zo zou het wenselijk zijn een algemene analyse uit te voeren van de sociaaleconomische gevolgen van de klimaatveranderingen om te identificeren welke sectoren, ondernemingen en werknemerscategorieën het hardst zullen worden getroffen en hoe dit zal gebeuren. Dit met als doel dat zij erop kunnen anticiperen.
- [4] De Raden wensen dan ook dat deel 4 van het ontwerpplan (“Adaptatieplanning op gewestelijk en federaal niveau”) enerzijds zou worden uitgewerkt op een geïntegreerde manier om meer informatie (helder en synthetisch) over dit onderwerp ter beschikking te hebben, en anderzijds om rekening te kunnen houden met eventuele tekortkomingen.

In dit licht vragen de Raden dat de Nationale Klimaatcommissie een inventaris maakt van federale en regionale maatregelen in alle sectoren, en op die basis mogelijke lacunes identificeert en aanvullende maatregelen op regionaal of federaal niveau voorstelt in bepaalde domeinen (*cf* paragraaf [7] *infra*).

- [5] Bij de voorstelling van de maatregelen dient de bekommernis duidelijker gesteld te worden om de stakeholders vroeger te betrekken. De Raden stellen vast dat verschillende acties ondernomen worden door administraties en de wetenschappelijke wereld, maar het is wenselijk om op een systematische manier alle stakeholders te betrekken.
- [6] Tot slot zijn de Raden van mening dat:
- een nauwkeuriger en geüpdatet tijdschema voor de toepassing van het plan wenselijk zou zijn, met bijvoorbeeld een gefaseerde planning van de maatregelen;
 - het wenselijk zou zijn om meer duidelijkheid te hebben over de budgetten die aan de verschillende maatregelen zullen worden toegekend;
 - idealiter een prioritering van de maatregelen zou moeten worden opgesteld;
 - het plan, naast de 11 maatregelen die voorliggen, ook zou moeten beschrijven hoe de Regio's en het federale niveau zullen overleggen en structureel en constructief samenwerken;
 - de wettelijke besluiten die de uitvoering van het Plan (en van de federale en gewestelijke bijdragen in hun respectieve plannen) bekrachtigen er uitdrukkelijk zouden moeten in voorzien dat de maatregelen vervat in dat Plan van toepassing zullen blijven zolang er geen nieuw plan of een update van het Plan is goedgekeurd, en dit om de bestending van het adaptatiebeleid na 2020 te verzekeren.

2.3. Elementen die in het ontwerpplan ontbreken

- [7] Op basis van de opsomming vermeld in paragraaf [4] *supra* zijn de Raden van mening dat de Nationale Klimaatcommissie het Nationaal Adaptatieplan zou kunnen aanvullen door er met name elementen in op te nemen uit de volgende domeinen (waarin de Gewesten en de federale staat zouden kunnen samenwerken):
- een meer op synergie gerichte ontwikkelingssamenwerking ;
 - de gevolgen van de klimaatverandering op de industrie en de dienstensector;
 - de gevolgen van de klimaatverandering op de werknemers (o.a. wat betreft hun gezondheid) en op andere impactgevoelige groepen in onze samenleving (kinderen, gepensioneerden, bepaalde kwetsbare personen), en in het algemeen de gevolgen van de klimaatverandering voor het behoud van een voor ieder performant gezondheidsstelsel;
 - mobiliteit;
 - het energiebeleid (aan vraag- en aanbodzijde);
 - het fiscale beleid en zijn band met andere vormen van adaptatiebeleid, ook op andere beleidsniveaus (bv. de verbanden tussen de federale fiscaliteit en de regionale ruimtelijke ordening);
 - een maatregel inzake de telecommunicatie- en ICT-infrastructuur die schade kan lijden door de klimaatverandering.
- [8] De Raden betreuren dat in de federale bijdrage een groot aantal maatregelen is verdwenen en heel wat hoofdstukken (gezondheid, economie, energie, onderzoek, ontwikkelingssamenwerking, internationale veiligheid, marien milieu en landbouw) volledig zijn geschrapt. Zij vinden dat hiermee rekening moet worden gehouden in de lopende werkzaamheden.

De integratie van een maatregel met betrekking tot het mariene milieu zou bijzonder relevant zijn, aangezien niet enkel de kustwateren getroffen zullen worden door de klimaatverandering en gezien het belang van de kwaliteit van het mariene milieu van de Noordzee.

2.4. Opmerkingen over de indiening van het ontwerp van Nationaal Adaptatieplan

[9] De Raden stellen voor om de mogelijke niveaus van de opwarming op wereldschaal uitdrukkelijker te formuleren door de volgende paragraaf op te nemen in de inleiding van het nationaal adaptatieplan:

Het volledig naleven van de onvoorwaardelijke nationaal bepaalde bijdragen (NDC) is in lijn met een beperking van de temperatuurstijging tot minder dan 3,2°C [...] ten opzichte van pre-industriële niveaus, en dit met een waarschijnlijkheid van meer dan 66%. Dit ligt lager dan voorzien in het huidige beleid, dat inhoudt dat we beneden een opwarming van 3,6°C [...] blijven tegen 2100 met een waarschijnlijkheid van meer dan 66%.

Het volledig uitvoeren van de voorwaardelijke nationaal bepaalde bijdragen zou de temperatuurvoorspellingen met 0,2°C doen dalen ten opzicht van de onvoorwaardelijke nationaal bepaalde bijdragen.²

[10] Op basis van deze vaststellingen komen de Raden tot volgende aanbevelingen :

- het nationaal adaptatieplan (en de federale en gewestelijke delen ervan) zou moeten proberen de belangrijkste risico's voor België bij verschillende opwarmingsniveaus te bepalen. Die risico's houden niet alleen verband met de fysische gevolgen op het Belgische grondgebied, maar ook met de indirecte impact op België als gevolg van ingrijpende veranderingen in andere gebieden van de wereld die verband houden met de klimaatverandering. Volgens de OESO³ vormt de klimaatverandering meer bepaald een "systeemrisico" voor de wereldeconomie omdat ze grootschalige migraties kan veroorzaken en het risico op conflicten kan vergroten;
- deze indirecte risico's zouden grondiger bestudeerd moeten worden om de adaptatie op Belgisch en Europees niveau oordeelkundig te sturen. De raden herinneren in het bijzonder aan de aanbeveling van de FRDO in zijn advies uit 2014 over het ontwerp van Federaal Plan Adaptatie aan klimaatverandering: *"De FRDO stelt overigens vast dat in het plan geenszins rekening wordt gehouden met de problematiek van de milieumigratie die door de klimaatverandering wordt veroorzaakt, en vraagt dat dit aspect zou worden onderzocht"*⁴.

2.5. Opmerkingen over de voorgestelde maatregelen

Maatregel 1: Uitwerking van hogeresolutieklimaatscenario's voor België

[11] De Raden beklemtonen dat het belangrijk is over hoogwaardige gegevens te beschikken om valabele scenario's te kunnen uitwerken door meer bepaald te zorgen voor coherente databanken voor het hele grondgebied. Zij stellen een gebrek aan gegevens vast in bepaalde sectoren (met name in de landbouwsector in het Waalse Gewest).

[12] De Raden willen bovendien dat de scenario's die in voorbereiding zijn, rekening houden met de nieuwe scenario's uit het vijfde evaluatieverslag van het IPCC⁵ en dat er een regelmatige update gebeurt afhankelijk van de resultaten van de volgende verslagen van het IPCC. Er moet

² UNEP, The Emission Gap Report 2016 – Executive Summary p XVIII (vertaling door het FRDO-secretariaat).

³ Zie : De economische gevolgen van de klimaatverandering, OESO 2016. <http://www.oecd.org/fr/env/cc/les-consequences-economiques-du-changement-climatique-9789264261082-fr.htm>

⁴ Advies 2014a03 over het ontwerp van Federaal Plan *Adaptatie aan klimaatverandering*, § [17].

⁵ Vlaanderen heeft bijvoorbeeld wel reeds scenario's die al met het 5^e evaluatierapport rekening houden.

zoveel mogelijk samengewerkt worden tussen federale en regionale overheden, om een synergie te creëren en dubbel werk te vermijden.

- [13] Wat de betrokken actoren betreft, dringen de Raden er op aan dat andere stakeholders dan de vermelde sectoren betrokken worden bij de uitwerking van de scenario's, in functie van de toegevoegde waarde die ze kunnen aanbrengen.

Maatregel 2: Ontwikkeling van een stappenplan voor een Belgisch Excellentiecentrum voor het Klimaat

- [14] De Raden staan positief tegenover het bevorderen van een structurele samenwerking tussen de verschillende onderzoeksinstellingen, maar vragen zich af welke budgetten daaraan in het kader van het Nationaal Adaptatieplan zullen worden toegekend en welke timing de voortzetting van dit proces zal krijgen.
- [15] Bovendien vragen de Raden zich af of er een nieuwe entiteit zal worden opgericht of dat het de bedoeling zal zijn een netwerk in te voeren om alles wat al bestaat te bundelen. Zij stellen voor om eerst de bestaande structuren te coördineren en te vervolledigen vooraleer de oprichting van een nieuwe structuur in overweging te nemen. Daartoe dient de bestaande expertise in België te worden geïdentificeerd en dient een beroep te worden gedaan op dat centrum om die expertise aan te moedigen, te benutten en samenwerkingsverbanden uit te bouwen.
- [16] Wat tot slot de "dienstverlenende" taak van het Expertisecentrum voor het klimaat betreft, stellen de Raden voor om ook hier een ruimer begrip van stakeholders te hanteren (*cf.* § [13] *supra*).

Maatregel 3: Opzetten van een nationaal onlineplatform voor klimaatadaptatie

- [17] De Raden vinden dat initiatief positief indien het zich richt tot een meer geïnformeerd publiek en het de aspecten die eigen zijn aan de klimaatverandering op de websites van de deelstaten onder de aandacht brengt. Zo zou het bijvoorbeeld interessant zijn om er de bestaande informatie te verzamelen over de effectenbeoordelingen van de adaptatiemaatregelen (en als die beoordelingen ontbreken, moeten ze op het passende niveau worden uitgevoerd).
- [18] De Raden wensen dat dit platform een meerwaarde biedt en geen doorslag wordt van wat reeds bestaat. Idealiter komt er één informatieplatform waaraan de federale overheid en de drie regio's meewerken.

Maatregel 4: Versterking van de sectorale coördinatie op nationaal niveau

- [19] De Raden menen dat één colloquium per jaar organiseren geen gepaste maatregel is om het nagestreefde doel te bereiken. Gelet op het aantal thema's dat verband houdt met de adaptatie, zou het organiseren van specifieke rondetafels beter aan de doelstelling beantwoorden, meer bepaald door een versterkte dialoog tussen de stakeholders. De Raden vinden daarnaast dat een meer structurele maatregel zou moeten worden overwogen, om overall waar dat relevant blijkt te zijn de coördinatie te bevorderen.

Maatregel 5: Rekening houden met klimaatverandering bij de risicoanalyse voor invasieve uitheemse soorten

- [20] De Raden vinden dat het toepassingsgebied van deze maatregel zou kunnen worden uitgebreid tot soorten die niet uitheems zijn, maar in onze streken terechtkomen als gevolg van de klimaatverandering. Sommige van die soorten kunnen een grote impact hebben, met name in de sectoren van de land- en bosbouw en de biodiversiteit. Tevens is het wenselijk de introductie van nieuwe soorten en rassen in de analyse op te nemen.
- [21] De Raden zijn van oordeel dat ook het FAVV uitdrukkelijk zou moeten worden vermeld in de lijst van de betrokken actoren en ze vragen zich af welk budget aan deze maatregel zal worden toegekend.

Maatregel 6: De veiligheid van de energietoevoer op lange termijn verzekeren in het licht van de klimaatverandering

- [22] Hoewel de Raden zelf opnieuw wijzen op het belang van de energiebevoorradingzekerheid op lange termijn, zijn zij van mening dat de verwoording van deze maatregel zou moeten worden aangepast, want het gaat veeleer over een maatregel om *de kennis te ontwikkelen* en *te sensibiliseren* dan om de energiebevoorradingzekerheid concreet te verzekeren. Het zou dus aangewezen zijn deze titel te herschrijven als “De impact van de klimaatverandering evalueren op de energiebevoorradingzekerheid en op de transport- en distributie-infrastructuren voor energie”.

Maatregel 8: Rekening houden met de impact van klimaatverandering en de adaptatiebehoeften in het kader van het toekomstige Nationaal Actieplan voor Milieu en Gezondheid

- [23] De Raden vragen om deze maatregel grondiger te beschrijven en willen dat de gezondheid van kwetsbare groepen (werknemers, kinderen, oudere mensen, ...) wordt aangekaart.
- [24] De Raden herinneren er bovendien aan dat men op het niveau van de Europese Commissie ook rekening houdt met de gezondheid van dieren en planten, en dat dit ook op Belgisch niveau dient ontwikkeld te worden (maar niet in het kader van het NEHAP). Hier kan een samenwerking met het FAVV overwogen worden.

Maatregel 9: Gezondheidsprofessionals bewustmaken van de gevolgen van de klimaatverandering en hen vormen

- [25] De Raden stellen voor om deze maatregel grondiger te beschrijven en om in de eerste paragraaf van de beschrijving te verduidelijken dat de vermelde sterftcijfers betrekking hebben op de mondiale situatie.
- [26] Wat de betrokken actoren betreft, stellen de Raden voor om het hoger onderwijs in het algemeen te vermelden, zodat ook de hogescholen zijn meegerekend. Wat de timing betreft, stellen ze voor dat de sensibilisering van gezondheidswerkers recurrent zou zijn, en niet enkel toegespitst op het jaar 2017.
- [27] Bovendien denken de Raden dat vormings- en sensibiliseringsacties moeten worden opgezet voor andere beroepen die vandaag reeds te maken krijgen met de gevolgen van de klimaatverandering (zoals bijvoorbeeld de bouw-, mobiliteits- en bosbouwsector, waar de beslissingen die vandaag worden genomen een impact op zeer lange termijn kunnen hebben).

Maatregel 10: Transnationale samenwerking op het vlak van adaptatie bevorderen

- [28] Aangezien een partnerschap binnen het kader van de Benelux wordt overwogen, vragen de Raden om de mogelijke initiatieven met Frankrijk en Duitsland niet te vergeten. De Raden wensen verder dat die maatregel concreter wordt.

Maatregel 11: Coördinatie van preventieve, planologische en beheersmaatregelen in geval van noodsituaties die betrekking hebben op klimaatverandering

- [29] Omdat het niet altijd gemakkelijk is om te evalueren welke invloed de klimaatverandering uitoefent wanneer zich een ramp voordoet, vragen de Raden om een zo volledig mogelijke lijst op te stellen van incidenten, ziektes en natuurrampen die mogelijk verband houden met de klimaatverandering.

2.6. Voorstellen om de Nederlandse versie van het ontwerp van Nationaal Adaptatieplan te verbeteren

- [30] Om de kwaliteit van de Nederlandse versie van het Nationaal Adaptatieplan te verbeteren, stellen de Raden voor het volgende te vertalen:

- « un Centre d'excellence belge » door « een Belgisch kenniscentrum » of « een Belgisch expertisecentrum »;
- « professionnels de la santé » door « gezondheidswerkers » of « specialisten op het gebied van de gezondheidszorg »;
- « sécurité de l'approvisionnement énergétique » door « energiebevoorradingszekerheid ».

Bijlage 1. Stemgerechtigde leden van de Algemene Vergadering die hebben deelgenomen aan de stemming voor dit advies

Bijlage 2. Vergaderingen voor de voorbereiding van dit advies

Bijlage 3. Personen die meewerkten aan de voorbereiding van dit advies.

- Prof. Jean-Pascal VAN YPERSELE (UCL, voorzitter van de werkgroep)

Leden en hun vertegenwoordigers

- M.

Secretariaat

- Dhr. Marc DEPOORTERE
- Dhr. Alexis DALL'ASTA