



**ADVIES**  
**VAN 27 MAART 2013**  
**OVER HET VLAAMS KLIMAATBELEIDSPLAN 2013-2020**

## INHOUD

|      |                                                                              |   |
|------|------------------------------------------------------------------------------|---|
| I.   | SITUERING .....                                                              | 2 |
| II.  | ALGEMENE BEOORDELING .....                                                   | 2 |
| III. | AFSTEMMING TUSSEN COHERENTE BELEIDSPLANNEN & VERANKERING KLIMAATREFLEX ..... | 3 |
| IV.  | ADAPTATIEPLAN EN RUIMTELIJKE MAATREGELEN .....                               | 3 |
| V.   | MITIGATIEPLAN EN RUIMTELIJKE MAATREGELEN .....                               | 5 |
| VI.  | ROL VAN HET BELEIDSPLAN RUIMTE VLAANDEREN .....                              | 5 |

### I. SITUERING

1. SARO ontving op 5 februari 2013 een adviesvraag van Joke Schauvliege, Vlaams minister van Leefmilieu, Natuur en Cultuur over de conceptnota betreffende het Vlaams Klimaatbeleidsplan (VKP) 2013-2020. Op vraag van de raad werd de termijn verlengd tot eind maart 2013. Met voorliggend advies, goedgekeurd op de raadszitting van 27 maart 2013, komt de raad tegemoet aan deze adviestermin.
2. De conceptnota tekent de krijtlijnen uit van het VKP 2013-2020.<sup>1</sup> Dit derde VKP is opgebouwd uit twee delen: het Vlaams Mitigatieplan en het Vlaams Adaptatieplan. Deze opdeling is nieuw en wil een gelijkwaardige behandeling van mitigatie en adaptatie bewerkstelligen. Terwijl het hoofdstuk adaptatie in het VKP 2006-2012 nog zeer beknopt was, tracht men het in het VKP 2013-2020 volwaardig te behandelen.

Het eerste deel, het Vlaams Mitigatieplan, gaat in op het terugdringen van de broeikasgassen door gebouwen, verkeer en landbouw. Die moeten tegen 2020 15% lager zijn dan in 2005. De energie-intensieve bedrijven vallen hier niet onder, want deze participeren in het Europees systeem voor emissiehandel. De broeikasgasreductie omvat drie luiken. De bestaande maatregelen die hun effect bewezen, zoals steun voor energiezuinig bouwen of energierecuperatie bij afvalverbranding, worden verdergezet. Daarnaast komt er een reeks (al besliste) nieuwe maatregelen, zoals het optrekken van eisen rond het energiepeil voor nieuwbouw. Een derde groep van 33 maatregelen is nog in voorbereiding, maar zal worden gefinancierd uit het Vlaams Klimaatfonds. Dat fonds wordt de komende twee jaar gevuld met opbrengsten van de veiling van emissierechten.

Het tweede deel, het Vlaams Adaptatieplan, moet de gevolgen van klimaatverandering helpen opvangen. Het schetst een beeld van hoe kwetsbaar Vlaanderen is voor de klimaatverandering en kondigt vervolgens maatregelen aan om de weerbaarheid van Vlaanderen tegen klimaatverandering te verhogen. Het gaat om 74 maatregelen omtrent waterbeheer, leefmilieu, natuur, industrie en diensten, mobiliteit, landbouw, visserij, bebouwde omgeving, gezondheid en doorwerking.

### II. ALGEMENE BEOORDELING

3. SARO verwelkomt de opmaak van het VKP voor de periode 2013- 2020. De raad merkt op dat het de eerste maal is dat SARO om advies wordt gevraagd over het klimaatbeleidsplan. De raad focust in voorliggend advies op enkele aandachtspunten vanuit het ruimtelijk beleid.

SARO vindt het positief dat het VKP erkent dat er nood is aan een doortastend klimaatbeleid en dat samenwerking tussen beleidsdomeinen en verschillende overheden hiertoe belangrijk is. Niettemin blijft het gebrek aan coördinatie en integratie tussen de verschillende beleidsplannen en beleidsniveaus een fundamenteel probleem. De raad wijst op de nood aan afstemming en

---

<sup>1</sup> De conceptnota kwam tot stand na het bevragen van verschillende betrokken partijen (o.a. Vlaamse klimaatconferenties).

vraagt sterkere waarborgen voor het verankeren van de klimaatreflex in de verschillende beleidsdomeinen (cf. hoofdstuk III). De raad vraagt om ook vanuit het mitigatieplan in te zetten op ruimtelijke doorwerking (cf. hoofdstuk V); nu wordt vanuit het adaptatieplan vooral aandacht besteed aan ruimtelijke maatregelen (cf. hoofdstuk VI). SARO dringt ten slotte aan op een optimale verankering van de adaptatie- én mitigatiemogelijkheden in het beleidsplan ruimte Vlaanderen (BRV) (cf. hoofdstuk VI).

### III. AFSTEMMING TUSSEN COHERENTE BELEIDSPLANNEN & VERANKERING KLIMAATREFLEX

4. Het klimaatbeleid is bij uitstek een beleid dat moet afgestemd zijn met alle beleidsdomeinen. Om tot dergelijke doorwerking en wederzijdse versterking tussen de verschillende (in opmaak zijnde) beleidsplannen te komen, is er nood aan een consistente, geïntegreerde aanpak. De raad uitte reeds herhaaldelijk zijn bezorgdheid over de manier waarop de Vlaamse overheid plannen opstelt. Er is een duidelijk gebrek aan coherentie en een fundamenteel hiaat in de coördinatie en integratie van plannen. Er is nood aan een meer geïnstitutionaliseerd kader voor de afstemming en stroomlijning van de verschillende Vlaamse beleidsplannen.<sup>2</sup> Dergelijk gebrek aan coherentie en coördinatie ondermijnt ook de realisatie van klimaatdoelstellingen in Vlaanderen. Het feit dat er verschillende plannen (bv. mobiliteitsplan, woonbeleidsplan, BRV, plattelandsbeleidsplan) momenteel gelijktijdig in opmaak zijn, vormt een unieke kans tot volwaardige afstemming van de verschillende beleidsplannen.
5. Het is positief dat voorliggend klimaatbeleidsplan verschillende aanzetten geeft tot een betere afstemming van het plan met andere plannen. Voorbeelden zijn onder meer het gezamenlijk opstellen van het Adaptatieplan door diverse betrokken beleidsdomeinen en het luik 'doorwerking' in het Adaptatieplan. Niettemin stelt de raad vast dat de horizontale en verticale beleidscoördinatie nog onvoldoende verzekerd is met voorliggend plan.
6. Het adaptatieplan stelt dat voor alle Vlaamse beleids- en beheersplannen een klimaatreflex aanwezig moet zijn, waardoor klimaatveranderingen en adaptatieopgaven expliciet en op geïntegreerde wijze worden meegenomen bij de opmaak van een plan. Zo wordt er nagegaan of het plan gevolgen heeft voor de verre toekomst, en zo ja, of de afwegingen, die ten grondslag liggen aan de strategieën en maatregelen, overeind blijven in een veranderend klimaat.<sup>3</sup> SARO ondersteunt het inbouwen van een klimaatreflex. SARO vraagt te onderzoeken in hoeverre de klimaatreflex verder kan meegenomen worden bij de opmaak van ruimtelijke uitvoeringsplannen.

### IV. ADAPTATIEPLAN EN RUIMTELIJKE MAATREGELEN

7. Het adaptatieplan is opgebouwd uit 4 delen. Het eerste deel beschrijft de uitgangspunten. Zo moet adaptatie structureel geïntegreerd zijn in het beleid en in de werking van de verschillende beleidsdomeinen, die een grote verwevenheid tonen. De raad verwelkomt dat het adaptatieplan door de betrokken beleidsdomeinen gezamenlijk werd opgesteld - klimaatverandering beïnvloedt immers alle aspecten van het Vlaamse beleid.<sup>4</sup> Zoals reeds eerder gesteld (par. 4) is

<sup>2</sup> Zie o.a. het Advies van negen strategische adviesraden over het Groenboek Beleidsplan Ruimte Vlaanderen (oktober 2012), het SARO advies over het Vlaams plattelandsbeleidsplan (januari 2013) en het SARO advies over het Woonbeleidsplan (februari 2013), te raadplegen via [www.sarovaanderen.be](http://www.sarovaanderen.be).

<sup>3</sup> Adaptatieplan, pag. 92.

<sup>4</sup> Adaptatieplan, pag. 4. In de coördinerende taskforce adaptatie zitten medewerkers van volgende beleidsdomeinen: Bestuurszaken; Economie, Wetenschap en Innovatie; Financiën en Begroting; Internationaal Vlaanderen; Landbouw en Visserij; Leefmilieu, Natuur en Energie; Mobiliteit en Openbare Werken; Onderwijs en Vorming; Ruimtelijke Ordening, Woonbeleid en Onroerend Erfgoed; Welzijn, Volksgezondheid en Gezin. Ook het secretariaat van de Coördinatiecommissie Integraal Waterbeheer zit in de taskforce.

dit evenwel niet voldoende om volwaardige afstemming tussen de verschillende beleidsplannen te garanderen.

Het tweede deel inventariseert de mogelijkheden tot adaptatie. Waar de raad deze inventarisatie over het algemeen sterk vindt, is de raad van mening dat de mogelijkheden niet altijd voldoende geconcretiseerd worden in het derde deel, 'concretisering'. Dit deel wil de adaptatie binnen de verschillende sectoren verder concretiseren door aan te geven welke maatregelen genomen zullen worden om Vlaanderen voldoende te adapteren in de periode 2013-2020.<sup>5</sup> Het betreft een niet-limitatieve lijst.

Inzake het ruimtelijk beleid vermeldt de lijst volgende maatregelen voor het departement Ruimte Vlaanderen (soms gedeeld met andere beleidsvelden): (a) natuurgebieden met elkaar verbinden, vergroten en robuuster maken,<sup>6</sup> (b) natuur verweven binnen andere functies, om daarmee een ecologische basisstructuur te realiseren,<sup>7</sup> (c) onderzoek naar de gevolgen van de Vlaamse ruimtelijke structuur voor het klimaatbeleid.<sup>8</sup> De raad verwelkomt deze maatregelenlijst maar stelt vast dat veel van de voorgestelde adaptatiemaatregelen een ruimtelijke doorwerking hebben. Deze ruimteclaims moeten goed op elkaar en op andere ruimtevragen worden afgestemd. Zo stelt het klimaatbeleidsplan dat gelet op de beperkte beschikbare ruimte in Vlaanderen een inrichting van de ruimte gericht op een multifunctioneel gebruik cruciaal is. Door te zoeken naar win-win met andere sectoren kan men ervoor zorgen dat men voldoet aan een algemeen uitgangspunt van het plan nl. dat de kosten van adaptatie lager zijn dan de voorziene schade die voorkomen wordt.

8. De raad verwelkomt het vierde deel 'Doorwerking' van het Adaptatieplan.<sup>9</sup> Dit deel gaat in op de klimaatreflex, de ruimtelijke doorwerking en de aanpalende plannen.<sup>10</sup> De raad vindt het zeer goed dat het adaptatieplan erkent dat zowel de effecten van de klimaatverandering als de maatregelen daartegen een belangrijke ruimtelijke dimensie hebben. Het plan stelt verder dat als gevolg van deze ruimtelijke dimensie er een grote interactie is tussen het adaptatiebeleid en het ruimtelijk beleid. Niet alleen zullen veel maatregelen een ruimtelijke doorwerking hebben, ook de ruimtelijke ordening zelf kan de effecten van de klimaatverandering milderen. Adaptatie aan de klimaatverandering zou verankerd moeten worden als een integraal onderdeel van duurzame ruimtelijke ontwikkeling.<sup>11</sup>
9. De raad verwelkomt de opname van het IWT-SBO- onderzoek 'CcASPAR' in het adaptatieplan. In het kader van dit onderzoek is de afgelopen vier jaar uitgebreid onderzoek gedaan naar de ruimtelijke doorwerking van klimaatverandering in Vlaanderen. Het adaptatieplan geeft de zeven aanbevelingen of sleutelkwesties mee die uit dit onderzoek voortkwamen en die voornamelijk zijn toegespitst op de ruimtelijke doorwerking: (a) klimaatadaptatie is gebiedsgericht maatwerk, (b) klimaatadaptatie als herinrichtingsopgave, (c) het ruimtelijk gezag van de fysische structuur, (d) de kracht van groenstructuren, (e) meer zuurstof in de stad, (f) socio-economische transitie en nieuwe collectieve adaptatiestrategieën, (g) klimaatverandering, beleidsverandering, waarin wordt aangegeven dat het adaptatiebeleid beter niet (enkel) van bovenaf geregeld wordt, maar dat lokale initiatieven vaak waardevol zullen blijken.

---

<sup>5</sup> Adaptatieplan, pag. 72.

<sup>6</sup> Adaptatieplan, pag. 79.

<sup>7</sup> Adaptatieplan, pag. 79.

<sup>8</sup> Adaptatieplan, pag. 85.

<sup>9</sup> Adaptatieplan, pag. 87 e.v.

<sup>10</sup> Beleidsplan Ruimte Vlaanderen, Stroomgebiedbeheersplannen, Mobiliteitsplan, Milieubeleidsplan, plattelandsbeleidsplan, Vlaamse strategie duurzame ontwikkeling, Vlaams programmadecreet voor plattelandsontwikkeling.

<sup>11</sup> Adaptatieplan, pag. 8 en 90.

## V. MITIGATIEPLAN EN RUIMTELIJKE MAATREGELEN

10. Het valt de raad op dat het VKP de ruimtelijke doorwerking vooral via het luik adaptatie meeneemt. Daar waar de raad het hoofdstuk 'doorwerking' in het adaptatieplan verwelkomt (cf. par.8), vindt hij het een gemiste kans dat de nood aan ruimtelijke doorwerking niet in het mitigatieplan wordt erkend en doorvertaald. Het voorliggend VKP lijkt er al te veel van uit te gaan of te aanvaarden dat mitigatie via ruimtelijke doorwerking reeds een verloren zaak is. Het tegendeel is waar.
11. Mitigatie is strikt genomen de term die wordt gebruikt in het klimaatbeleid voor maatregelen die beogen emissies van de broeikasgassen kooldioxide (CO<sub>2</sub>), methaan, lachgas, en een aantal fluorverbindingen te verminderen. Mitigatie heeft dus in wezen betrekking op het nemen van maatregelen die compenseren voor- of minimaliseren van het verlies aan milieukwaliteiten en hulpbronnen als gevolg van ontwikkelingen.

Op dat vlak moet de ruimtelijke ordening ook een effectieve rol spelen. Op het niveau van de ruimtelijke beleidsplanning, kan worden vastgesteld dat het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen van 1997 - dat nog zeker in de beginperiode van het Vlaams klimaatbeleidsplan 2013-2020, het referentiekader zal blijven - reeds een belangrijke invulling heeft pogen te geven aan een duurzaam ruimtelijk beleid en in die zin ook als een faciliterende factor kan worden aangemerkt voor het bevorderen van mitigatie via ruimtelijke ordening. SARO denkt hierbij in eerste instantie aan het principe van gedeconcentreerde bundeling en de ermee gepaarde gaande inzet op kernversterking, maar ook aan de nood aan bijkomende (her)bebossing. Dit laatste is essentieel in het kader van mitigatie op niveau van een Vlaams klimaatbeleidsplan. In die zin vindt de raad het een positief uitgangspunt om in het kader van de afbakening van stedelijke gebieden in te zetten op de realisatie van stads(rand)bossen.

12. Met de overgang van het RSV naar het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen (BRV) 2020-2050, heeft Vlaanderen alvast een uitgesproken opportuniteit om extra in te zetten op mitigatie in het ruimtelijk beleid. Dit zal zeker noodzakelijk zijn indien men een metropolitane visie voor Vlaanderen zou vooropstellen, zoals thans wordt gesuggereerd in het Groenboek BRV. In die optiek zal het alvast niet voldoende zijn maatregelen te bedenken om een voldoende veerkrachtige ruimte te garanderen, maar zullen ook doordachte mitigerende beleidsmaatregelen noodzakelijk zijn, door o.a., verder in te zetten op een kernenbeleid, gekoppeld aan het vrijwaren van open ruimte, het tegengaan van verdere verlinting, en door bovenal, meer dan in het RSV het geval is, extra in te zetten op stedelijke reconversieprojecten, het voorzien in kwalitatief stedelijk groen en het prioritair wegwerken van stadskankers om aldus nieuwe longen aan onze kernen te geven, zodat de leefbaarheid ervan gegarandeerd wordt voor de toekomstige generaties.
13. Bovendien lijkt het belangrijk om zowel op plan- als op projectniveau mitigerende technieken - en vooral de noodzakelijke infrastructuur om deze te operationaliseren - te promoten. SARO denkt hierbij o.a. aan de aanleg van smart grids om het gebruik en de verdeling van hernieuwbare energie te faciliteren

## VI. ROL VAN HET BELEIDSPLAN RUIMTE VLAANDEREN

14. SARO dringt ten slotte aan op een optimale verankering van de adaptatie- én mitigatiemogelijkheden in het BRV. De raad wijst er op dat het Groenboek BRV<sup>12</sup> reeds een aantal kapstokken voorziet voor deze verankering.

Zo erkent het Groenboek BRV 'het werken met klimaat' als één van de uitdagingen en stelt dat

---

<sup>12</sup> Voor een stand van zaken: <http://www.ruimtelijkeordening.be/NL/Beleid/BeleidsplanRuimte/tabid/14943/Default.aspx>.

Vlaanderen zich tijdig ruimtelijk moet aanpassen aan klimaatverandering.

In de ruimtelijke visie 2050 stelt het Groenboek het vergroten van de ruimtelijke veerkracht<sup>13</sup> van Vlaanderen voorop. Doelstelling is om Vlaanderen minder kwetsbaar te maken voor de gevolgen van klimaatverandering. Hiertoe heeft de Metropool Vlaanderen in 2050 een robuuste open ruimte ondersteund door een netwerk van groene verbindingen en waterlopen dat overtollig regenwater kan opvangen en de biodiversiteit verbetert.<sup>14</sup> Het groenblauwe netwerk overspant zowel de open als de stedelijke omgevingen en staat samen met de robuuste open ruimte in voor ecosystemendiensten zoals de zuivering van water en lucht en de productie van voedsel, natuurlijke materialen en grondstoffen. SARO bracht in oktober 2012 (samen met 8 andere strategische adviesraden) een advies uit over het Groenboek BRV<sup>15</sup>. In het advies benadrukken de adviesraden het belang van het maximaal inzetten op ruimtelijke veerkracht.

Verdere kapstokken kunnen teruggevonden worden waar het Groenboek BRV de visie 2050 concretiseert in 13 strategische thema's, zoals 'schokken opvangen', 'spons voor klimaatverandering', 'groenblauwe dooradering garanderen' en 'ruimte bieden aan energietransitie'. Zo fungeert de ruimte tegen 2050 als spons voor klimaatverandering, zowel voor het bergen van water als om in te zetten in warme of droge periodes. Het terugdringen van de verhardingsgraad is hierbij belangrijk om zoveel mogelijk water in de bodem te laten infiltreren. Ook krijgen ecosystemen de ruimte die ze nodig hebben om de effecten van klimaatverandering te temperen en de biodiversiteit in stand te houden.<sup>16</sup>

15. Het is positief dat het Groenboek BRV aldus verschillende kapstokken aanreikt om tot een betere verankering van adaptatie- en mitigatiemogelijkheden in het ruimtelijk beleid te komen. De raad wenst nog verder in te gaan op enkele aandachtspunten.

Zowel het adaptatieplan als het Groenboek BRV zetten in op de ontwikkeling van grotere en meer robuuste natuurgebieden (door bijvoorbeeld ontsnippering, groene infrastructuur, natuur als nevenfunctie)<sup>17</sup> en het creëren van structurerende groene en blauwe netwerken. Robuuste natuurgebieden en effectieve groenblauwe verbindingen spelen een essentiële rol bij het scheppen van een tegen klimaatsverandering bestaande omgeving.<sup>18</sup>

Het ruimtelijk beleid zal meer en meer aandacht schenken aan ruimte voor water.<sup>19</sup> In het adaptatieplan wordt met betrekking tot het waterbeheer onder andere het voorzien van ruimte voor water, het verhogen van de veerkracht van watersystemen, de aanpak aan de bron en de drietrapsstrategie vasthouden-bergen-afvoeren naar voor geschoven als mogelijkheden tot adaptatie.<sup>20</sup> Zoals terecht gesteld in het VKP zal het ruimtelijke ordeningsbeleid doorslaggevend zijn voor het resultaat met betrekking tot deze maatregelen.<sup>21</sup> De raad wijst ook naar het in opmaak zijnde gemeenschappelijk Europees kader voor maritieme ruimtelijke ordening en geïntegreerd kustbeheer in de lidstaten dat moet zorgen voor een duurzame groei van maritieme en kustactiviteiten en een duurzaam gebruik van de natuurlijke rijkdommen van

---

<sup>13</sup> Met veerkracht bedoelt het Groenboek dat de ruimte zich voorbereidt op veranderende omstandigheden, pag. 51.

<sup>14</sup> Groenboek BRV, pag. 33.

<sup>15</sup> [www.sarovlaanderen.be](http://www.sarovlaanderen.be).

<sup>16</sup> Groenboek BRV, pag. 51-53.

<sup>17</sup> Adaptatieplan, pag. 42.

<sup>18</sup> De raad verwijst naar het GRaBS-project (Green and Blue Space Adaptation for Urban Areas and Eco-towns), een INTERREG IVC-project dat 14 partners uit 8 EU-lidstaten samenbrengt om middelen en kennis samen te brengen om bestaande en nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen in Europa aan te passen aan de invloeden van klimaatverandering. Het voornaamste doel is de capaciteit en vaardigheden in het gebruik van groene en blauwe infrastructuur te verbeteren. [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/projects/stories/details\\_new.cfm?pay=IT&the=96&sto=2402&lan=15&region=ALL&obj=ALL&per=2&defL=EN](http://ec.europa.eu/regional_policy/projects/stories/details_new.cfm?pay=IT&the=96&sto=2402&lan=15&region=ALL&obj=ALL&per=2&defL=EN).

<sup>19</sup> Dit wordt ook erkend in de beleidsnota ruimtelijke ordening 2009-2014, pag. 18.

<sup>20</sup> Adaptatieplan, pag. 33-35.

<sup>21</sup> Adaptatieplan, pag. 36.

kusten en zeeën.<sup>22</sup>

De raad vindt het positief dat het VKP uitgaat van de ecosysteemdienstenbenadering.<sup>23</sup> Ook het Groenboek BRV erkent het belang van de ecosysteemdienstenbenadering. Meer en meer wordt er van uitgegaan dat het ecosysteemdiensten concept<sup>24</sup> een belangrijk nieuw paradigma kan zijn voor de ruimtelijke planning.

Andere aandachtspunten betreffen de zorg voor natuur in de stad (bv. stadsbossen, groene en blauwe assen door het stedelijk weefsel, geveltuinen en groendaken) en de doorvertaling van de resultaten uit het CcASPAR onderzoek naar het BRV (cf. par.9).

---

<sup>22</sup> Cf. Een recent persbericht omtrent de stand van zaken [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-13-222\\_nl.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-222_nl.htm).

<sup>23</sup> Adaptatieplan, pag. 42.

<sup>24</sup> Zie o.a. prof. P. Meire, *'Ecosysteemdiensten, de toekomst voor ruimtelijke planning?!'*, presentatie op het Midtermevent van 28 februari 2013 (beschikbaar via [www.steunpuntruimte.be](http://www.steunpuntruimte.be)); *'Reasons and options for integrating ecosystem services in strategic environmental assessment of spatial planning'*, International Journal of Biodiversity Science, Ecosystem Services & Management, Vol. 7, Issue 3, 2011; *'Biodiversiteit als basis voor ecosysteemdiensten in Vlaanderen'*, INBO 2012, pag. 14 'De ecosysteemdiensten-ESD matrix is vooral nuttig voor het karteren en ruimtelijk plannen van ecosysteemdiensten'.