

## 9 Borging en governance

Een belangrijke vraag die in de voorstellen nog niet aan de orde is gekomen is de vraag welke aard en status de afspraken die uiteindelijk gemaakt worden zullen en kunnen hebben. De opgave aan de tafels betekent dat de manier waarop energie in Nederland verbruikt en geproduceerd wordt het komende decennium flink zal moeten veranderen, een verandering die in de decennia daarna door moet zetten om in 2050 de Parijs-doelen te kunnen halen. Op dit moment is nog veel onzeker met betrekking tot de manier waarop de toekomstige energievoorziening er werkelijk uit zal (kunnen) zien. Zelfs over de mogelijkheden tot 2030 is nog de nodige onzekerheid. In 2030 zullen sommige onderdelen van het toekomstig systeem echter al duidelijk vorm moeten krijgen, en het zicht op andere scherper worden. De afspraken van het klimaatakkoord zouden dat moeten bewerkstelligen.

De voorstellen die nu met deze oogmerken worden opgesteld, moeten zich rekenschap geven van de onzekerheden ten aanzien van toekomstige ontwikkelingen. Het is onvermijdelijk dat gedurende de periode van 11 jaar die het akkoord zal lopen sommige van de huidige veronderstellingen over toekomstige ontwikkelingen niet volledig juist zullen blijken. Ontwikkelingen in binnen- en buitenland zullen anders lopen dan op dit moment bedacht, waardoor doelen minder makkelijk of juist makkelijker kunnen worden bereikt. Effecten van maatregelen of kosten ervan kunnen mee- of tegenvallen, of er kunnen neveneffecten optreden waarvan nu nog niet gedacht, die meer of minder inzet op bepaalde ontwikkelingen wenselijk maken. Ook kunnen aanpalende beleidskwesties, onverwachte gebeurtenissen, of anderszins onverwachte ontwikkelingen optreden, waardoor de nu afgesproken koers niet langer als optimale wordt beschouwd.

Het ligt voor de hand dat partijen in principe gehouden worden aan de gemaakte afspraken. Echter, stug volharden in de afspraken in de wetenschap dat de feiten een andere koers ondersteunen kan negatieve gevolgen hebben voor het draagvlak voor het akkoord. Ook zullen er ervaringen zijn waar lering uit getrokken kan worden. Het lijkt daarmee verstandig in het akkoord de mogelijkheid open te houden om, als de omstandigheden daar aanleiding toe geven, de afspraken aan te passen. Zowel veranderingen in het streefbeeld, als veranderingen in de instrumenten die worden overeengekomen om dat streefbeeld te realiseren zouden in principe moeten kunnen worden doorgevoerd. Ook zouden afspraken nu al gemaakt kunnen worden via 'als-dan, en als niet-dan' constructies, wanneer nu nog teveel onzekerheden bestaan om zich op een bepaalde koers vast te leggen. Echter, duidelijk is dat afspraken niet zomaar of eenzijdig aangepast moeten kunnen worden. Voor het behoud van commitment van de deelnemende partijen, het maatschappelijk draagvlak voor de afspraken en investeringszekerheid is het van belang dat van tevoren duidelijk is in welke omstandigheden, onder welke voorwaarden en met welk oogmerk eventuele aanpassingen kunnen plaatsvinden, en in welke gevallen aanpassingen binnen de sector dienen te worden gevonden of in het akkoord als geheel dienen te worden 'opgelost'. Het is dus, gegeven de grote kans op 'onvoorziene' ontwikkelingen gedurende de 11 jaar looptijd van het akkoord, raadzaam om ook af te spreken wat er gebeurt wanneer bepaalde specifieke of generieke 'onvoorziene omstandigheden' optreden. Flexibiliteit in de vorm, kan zo robuustheid over de koers verschaffen ondanks onzekerheid over de toekomst, en biedt zo wellicht juist meer garantie over uiteindelijk doelbereik. Een reservepakket voor de inzet van maatregelen die aan bod komen wanneer het akkoord desondanks ontoereikend blijkt voor het bereiken van de maximaal resterende emissies die passen bij 49% emissiereductie kan verdere robuustheid verzorgen.

Deze afspraken zouden deel uit kunnen maken van een borgingsmechanisme dat erop toe zou moeten zien dat de afspraken worden nageleefd en de doelstelling(en) bereikt worden.

Daartoe is het noodzakelijk een monitoringssysteem op te zetten dat toeziet op de ontwikkeling van de omstandigheden, naast de monitoring van de voortgang van de afspraken zelf. Over het borgingsmechanisme is in het VHKA nog weinig afgesproken. Een dergelijk mechanisme is essentieel om tijdig te kunnen bijsturen en de doelen te realiseren.

Ten aanzien van borging van afspraken kan uiteraard geput worden uit een verscheidenheid aan ervaringen op allerlei beleidsterreinen. Op het gebied van energie en klimaat hebben we in Nederland recente ervaringen met de borging van het Energieakkoord. Daarnaast ligt er in het voorstel voor een Klimaatwet een parlementair breed gedragen voornemen voor rapportage over, analyse van en aanpassing van het klimaatbeleid. Ook internationale klimaatafspraken bieden zinvolle beginselen ter borging van de afgesproken resultaten. Onderstaande opsomming biedt voorbeelden van elementen die bij het samenstellen van het borgingsmechanisme overwogen kunnen worden.

- Een Borgingscommissie Klimaatakkoord, die globaal werkt volgens de aanpak van de Borgingscommissie Energieakkoord. Partijen zijn daarin zelf verantwoordelijk voor de voortgang; een secretariaat faciliteert monitoring, communicatie en bijsturing;
- Frequente, bijvoorbeeld jaarlijkse, monitoring van de voortgang, zowel op afspraakniveau als op overall resultaatsniveau bijvoorbeeld door aan te sluiten bij
- De in het wetsvoorstel voor een klimaatwet gesuggereerde, openbare, Klimaat- en Energieverkenning (KEV), zoals nu de Nationale Energieverkenning over de voortgang van het Energieakkoord rapporteert. Gegeven de vele interacties met reeds bestaand beleid en autonome ontwikkelingen, die het effect van afspraken kunnen beïnvloeden, ligt het voor de hand dat enerzijds wordt gestuurd op het nakomen van de concreet gemaakte afspraken en dat op overall resultaatsniveau gestuurd wordt op de verwachte resterende emissies.
- Een vast moment waarin de Kamer de voortgang van het Klimaatakkoord kan bespreken en het kabinet ter verantwoording kan roepen, parallel aan het Voorstel voor een Klimaatwet de Tweede Kamer waarin een vast moment heeft waarin ten principale met het kabinet over het klimaatbeleid wordt gesproken, ook.
- Bijsturing van de voortgang van afspraken met gepaste frequentie aan de hand van mediane verwachtingswaarden. Aanvullen van de afspraken bij tekortschieten van de resultaatverwachting kan wellicht bijvoorbeeld in een tweejaarlijkse cyclus plaatsvinden, omdat er zoveel verschillende factoren de voorziene uitkomst voor 2030 bepalen.
- Gepaste intervallen, bijvoorbeeld eenmaal per vijf jaar, waarop de voortgang ten principale wordt geëvalueerd, nieuwe ontwikkelingen in ogenschouw genomen en het akkoord wordt verlengd zodat de looptijd steeds voldoende ver vooruit kijkt.
- Partijen van het akkoord leggen zo goed mogelijk vooraf vast bij welk type onvoorziene omstandigheden andere aanpassingen nodig kunnen zijn. Deze lijst kan niet exclusief zijn;
- Een afspraak dat bij evaluatie en aanpassingen een aanscherping van de doelen is te overwegen, een terugval niet, zoals internationaal afgesproken in het klimaatakkoord van Parijs;
- Aansluiting bij de periodiciteit van het Voorstel tot een Klimaatwet, met vijfjaarlijkse klimaatplannen van de regering;
- Adequate monitoring van de voortgang van de Regionale Energiestrategieën (RES), volgens een format dat optelling van de regionale prestaties tot de bijdrage aan nationale doelen mogelijk maakt.

Er zijn uiteraard varianten op deze mogelijkheid denkbaar. De kern is dat het zinvol is de borging van het mogelijke akkoord, verslaglegging over de voortgang, voorwaarden van aanpassing en betrokkenheid van maatschappelijke partijen en de Tweede Kamer goed af te spreken en na te denken welk type debat het best jaarlijks, tweejaarlijks of vijfjaarlijks kan plaatsvinden en welke informatie daarvoor nodig is.