

Focali Brief: 2012:07

Susanne von Walter med örat mot rälsen i Doha - om REDD+ och andra markfrågor på COP18

Susanne von Walter, Focali och Sidans Helpdesk på SLU, delar här sina reflektioner efter att ha deltagit i UNFCCC-förhandlingarna COP18 i Doha 2012. Hon har som medlem i Sveriges förhandlingsdelegation löpande följt förhandlingarna med särskilt fokus på skogsbevarande insatser som REDD+ (Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation).

TONY LA VIÑA, som har arbetat som REDD+ facilitator i olika skepnader på klimatförhandlingarna under åren sammanfattade sin syn på REDD+ i ett anförande på Forest Day: *"The honey moon period for REDD+ is over, we are down to the nuts and bolts of the mechanism. The things that matter most on ground: verification, how payments will be made, the inclusion of non-carbon benefits, the implementation of safeguards etc. are still being discussed and not decided"*. Hans syn på REDD+ processen delas av många förhandlare och också av mig. Nu har processen kommit fram till de svåra besluten (the devil is in the details...). Man har tidigare varit överens när man talat om mekanismen i allmänna ordalag, men när det nu kommer till detaljerna upptäcker man att det har funnits olika förväntningar och att man kanske talat förbi varandra förut.

Finansieringsfrågan

Frågor som rör finansiering finns i alla undergrupper i förhandlingarna så också i REDD+. I inledningsanföranden i både SBSTA (Subsidiary Body for Scientific and Technical Advice) och LCA (Long-term Cooperative Action) och senare i undergrupper var det många olika utvecklingsländer samt grupper av utvecklingsländer som framhöll finansiering från nord som det avgörande. För hela klimatkonventionen har nord för perioden 2013 – 2020 lovat en summa på 100 miljarder USD

Om detta brief

Focali är ett forskningsnätverk som bidrar med kunskap till Svenska myndigheter och andra relevanta aktörer för att effektivt kunna använda skogsinsatser för att nå klimat- och fattigdomsmål. Läs fler Focali brief, rapporter och få mer information om Focalis verksamhet, forskare och event på: www.focali.se

per år. Dock har inte många konkreta utfästelser kring detta gjorts. Under snabbstartperioden som nu slutar anmäler nord att man har gjort det man utlovat. Världsbankens nyligen publicerade rapport "Turn Down the Heat – Why a 4°C Warmer World Must be Avoided" om att världen förmodas stå inför en fyra graders temperaturökning gavs inget utrymme i själva förhandlingarna. Rapporten diskuterades dock i möteskorridorer och på side-events.

Hela finansieringsfrågan är också genomsyrad av problematiken kring om finansieringen är "ny och additionell" eller inte. Länder i syd ber om besked om var pengarna kommer ifrån och i framtiden kommer att komma ifrån; är det så att nord lägger in det man ger i klimatstöd i målet om att allokera en procent av landets BNP till bistånd? Om så är fallet; hur kommer detta att påverka och förändra det "reguljära biståndet"? Överföringar i form av ODA (Official Development Assistance) är förvisso bistånd enligt nordens budgetlinjer men borde inte klimatbiståndet i så fall öka målsättningen utöver det enprocentmål man nu har, då klimatfinansieringen ska vara "New and Additional" utöver det som redan utlovats till bistånd? Mottagarna av medlen måste kunna uppvisa system för hur man använder pengarna, men många mottagarländer är inte i närheten av att kunna uppvisa system för att en REDD+ mekanism skall fungera vilket det vittnades om på flera side-event under mötet.

Hittills har finansieringen av REDD+ -aktiviteter till cirka 90 procent kommit från offentliga medel. Det finns dock redan exempel på marknadsbaserad finansiering exempelvis genom Community, Carbon and Biodiversity Alliance (CCBA) som eftersträvar att etablera projekt som uppnår resultat både gällande lokalbefolkningens försörjningsmöjligheter, biodiversitet och kollagring och matchar dessa projekt mot företag och andra finansiärer som söker just



Briefets författare Susanne von Walter

denna typ av projekt med flera nyttor. Vid ett antal tillfällen har exempelvis Merrill Lynch ansvarige för REDD+ sagt att företag gärna köper den "story" som REDD+ kan skapa med de mervärden som så kallade "co-benefits" (sidovinst) ger. Företag vill kunna berätta att man drar sitt strå till stacken genom att stödja REDD+ som ger kollagring men även en bredare förbättring för de som bor i eller omkring skog i utvecklingsländer. Den inverkan denna typ av initiativ i realiteten hittills har åstadkommit är dock marginell men intressant.

Vid sidan av finansiering så ligger frågor om teknologiöverföring och kapacitet-utveckling högt på dagordningen för utvecklingsländer. Teknologiöverföring problematiseras bl. a. av patent-rätter. Kina är speciellt aktiva förespråkare för ökad teknologiöverföring men detta stöds även av alla utvecklingsländer.



Foto över Doha, Qatar: Photograph courtesy of IISD/Earth Negotiations Bulletin

Om "governance"

Ett side-event som anordnades av UN-REDD Programme, Världsbankens FCPF-program (Forest Carbon Partnership Facility) och EUs REDD Facility vilken bl. a. är placerad på The European Forest Institute (med huvudkontor i Finland) presenterade en studie som involverade 22 av de länder som är del av det "REDD-readiness" program, dvs. förberedelseprogram som världsbanken och FN har startat.

I studien konstaterades att det länder som börjat sin färd mot REDD+ nu efterfrågar är hjälp med så kallad "governance". För några år sedan var det stöd till MRV-frågor (Measurement, Reporting and Verification) som efterfrågades. Dessa länder trodde eller ville först tro att man kunde lösa frågan tekniskt, genom att bara övervaka skogen och mäta kollagringen, utan några andra åtgärder. Under resans gång har man dock tydligen börjat fråga sig hur man egentligen skall kunna implementera systemen. Den hållning jag haft i förhandlingarna illustreras bäst av citatet nedan som är en lätt omskrivning av en förhandlingskollegas ståndpunkt: *"Stand strong on multiple benefits, not as a direct side-effect of carbon benefits (there can be trade-offs), nor as something that should be paid for, but as a critical way to increase the likelihood of reaching mitigation (and adaptation) objectives in forests*

and forests' margins. Pursuing social benefits (such as governance, tenure, extension services, better livelihoods and benefit sharing, including food security), is not a gadget, it is the key to securing acceptance, engagement and transformational changes by forest users, leading to lasting climate benefits. We are on track for a +4°C world in which these risks cannot be neglected. I would like to convey this notion and to enable due consideration of incentivizing multiple benefits as a mean to secure lasting mitigation through buffer and reversals, pertaining to safeguards."

I de flesta fall då safeguards (garantier) tas upp inom klimatförhandlingarna/EU-gruppen förs de fram som restriktioner. Diskussionerna som förs anser att safeguards är en konditionalitet (conditionality) inte ett medel (means) för att verkligen nå målen som citatet ovan illustrerar. Nyansskillnaden däremellan är fin men mycket viktig. I själva förhandlingarna finns "safeguards" med men mitt intryck är att texterna om dem har tunnats ut efter hand. Många talar nu istället om att man vill ha snabba resultat framförallt på kollagring.

Om MRV-frågor

Av många NGOs och av många parter från syd betraktas kraven på MRV (Measure-

ment, Reporting and Verification) som ett tecken på att nord vill vara säkra på att man såsmåningom skall kunna köpa kolkrediter från syd. Det tror också jag är fallet. Den massiva finansiering som REDD+ kräver om det skall fungera har ingen utsikt att klara sig utan marknadsfinansiering. Redan nu med den modesta finansiering som finns så anser ju många länder i nord att man har rätt att lägga in klimatfinansiering från biståndsbudgeten och således minska andra insatser som tidigare gått till t.ex. hälsovård och skola. En storskalig finansiering utöver ODA som inte kommer från marknadsfinansiering är därför osannolik.

I diskussionerna kring MRV har Norge tagit en huvudroll. Norge (m.fl. utvecklade länder men inte lika uttalat) kräver att det skall finnas en mekanism som sköter en oberoende (extern) verifiering av hur mottagarlandet räknat ut sina utsläppsminskningar. Brasilien emotsätter sig detta då man anser att detta är en nationell fråga och man anser inte att någon utifrån skall ha rätt att kontrollera detta. Norge har för övrigt visat ett lite annorlunda ansikte i denna förhandlingsrunda jämfört med tidigare omgångar. Norge vill ha resultat av REDD+ och detta omgående. Norge anförde också vid SBSTAs öppnande att det krävs finansiering nu, ordvalet "nu" kan tolkas som en viss kritik mot andra givarländer. EU har försökt införa begreppet "Incentive Level". Incentive Level

skulle vara den nivå i förändringar i REDD+ som länderna själva med egna medel skulle kunna åstadkomma. Först efter det skall man få medel för REDD+ utifrån. Begreppet förstås inte ännu så bra av många parter. En del utvecklingsländer har uttalat sig negativt och anser att det inte finns utrymme hos något land att arbeta med detta med egna medel. MRV diskussionen blev inte avslutad vid detta möte utan kommer att fortsätta på nästa COP. En text med mycket hakparenteser (visar text som man inte är överens om) finns som annex till beslutet från Doha.

Om naturskog

I diskussionerna om hur REDD+ aktiviteter och målpuppfyllelse skall redovisas så har den krävda särredovisningen (Cancun 1. CP.16) av eventuell konvertering av naturskog varit en knäckfråga. Brasilien m.fl. anser att det är mycket svårt att särredovisa detta. Kravet om "No conversion of natural forests" finns i Cancun-beslutet men kan tolkas olika. Från nord trodde man nog att termen var ganska vattentät men så har inte visat sig vara fallet. Man har också problem med att definiera vad "natural forest" är... (återigen the devil is in the details...).

Om mekanismer och länder

Papua Nya Guinea och "Coalition of Rainforest Nations" men också med visst stöd från LDC länder (Least Developed Countries) vill upprätta en speciell REDD+ institution under UNFCCC som skall hantera hela REDD+ mekanismen. De flesta av de utvecklade länderna vill dock inte ha någon ny mekanism för detta. De anser att REDD+ kan skötas under de mekanismer som finns.

Det står alltmörklert att fokus för REDD+ program främst kommer att vara på de länder som har mycket skog och tropisk skog. Länder med torrskog och med ökenliknande förhållanden kommer förmodligen inte att kunna få större betalningar för REDD+. Det är de stora skogsländerna i syd som är mest aktiva i förhandlingarna t.ex. Brasilien, länder i Kongobäckenet, Papua Nya Guinea, Guyana, Bolivia, vissa länder i Sydostasien, Indien m.fl.

Av dessa länder där REDD+ potentiellt kommer att bli viktigt så är det främst Bolivia som Sverige har ett nära skogssamarbete med genom det bilaterala biståndet. Det finns dock andra länder där Sverige är aktiva genom regionala samarbeten. Många mindre bördiga länder, exempelvis Burkina Faso, håller dock också på att inrätta aktiviteter för att förbereda för REDD+. Resultatet av detta kommer förhoppningsvis att bli bättre förvaltning av skogsresurser (forest-governance) och på så sätt förbättra möjligheterna till uthålligt brukande av resurserna. Om dessa initiativ kommer att resultera i att länderna

kan få REDD+ inkomster återstår dock att se.

Bolivia har haft en avvikande inställning till REDD+, jämfört med egentligen alla andra länder, under de senaste åren. Bolivias regering vill egentligen inte ha REDD+ på det sätt som det utformas inom UNFCCC-förhandlingarna. Landet vill istället se en mer holistisk syn där både frågor som rör anpassning, mitigation och hållbar utveckling inkluderas. Bolivia vill heller inte att en marknadslösning väljs utan vill istället att finansiering skall komma från offentliga medel från nord till syd. Läs mer om Bolivias inställning till REDD+ i Focalis Brief 2012:04 "Conflict and Rhetoric in Bolivian Forest Protection".

Om jordbruk

Under flera år har det förts diskussioner om huruvida man skall starta ett "Program of Work" under SBSTA (Subsidiary Body for Scientific and Technical Advice) om jordbruk. Diskussionerna handlade inledande om hur jordbrukssektorn i högre grad skulle kunna minska sina utsläpp samt i högre grad öka inbindningen av markkol.

Under de senaste mötena har utvecklingsländer med enfaset framfört att frågor kring jordbrukets anpassning till ett förändrat klimat måste vara prioriterat om ett program om jordbruk ska starta. Vissa länder har även hävdats att anpassningsfrågorna ska vara det enda målet i ett jordbruksprogram.

Gruppen av utvecklade länder håller med om skrivningar som belyser vikten av livsmedelssäkerhet men många är tveksamma till resten. På grund av att det finns så stora meningsskiljaktigheter mellan olika grupper kring frågor om jordbruket så nåddes inga som helst framsteg under denna förhandlingsomgång i den frågan. Det enda som grupperna har kommit överens om är att man skall fortsätta förhandla frågorna men man har inte ens skickat en text vidare för kommande förhandling.

Forest day:

Många REDD+ förhandlare och många andra mycket kunniga i REDD+ - frågor samlades på Forest Day på söndagen mitt i förhandlingarna som vanligt. Peter Holmgren (nyttillsatt svensk generaldirektör för CIFOR) meddelade redan från början att detta var den sjätte och sista Forest Day i samband med UNFCCC COP. I fortsättningen kommer man att anordna en "Landscape Day". Man kommer således att "join forces" med jordbruk och annan markanvändning. Detta välkomnades av de flesta men en del uttryckte oro över att kommande möten då skulle bli för allmänna. Många som arbetar med skog kommer kanske inte att kunna motivera sitt deltagande. Forest Day kommer samtidigt att finnas kvar. Man kommer att anordna dessa möten i utvecklingsländer och försöka att få dem i anslutning till andra internationella möten. Man diskuterade också hur den nya utformningen av detta forum och av hela approachen passar in men det institutionella landskapet hos givarsidan, då givare ofta är uppdelade i olika ansvarsområden som kanske inte svarar mot begreppet landscape. Peter Holmgren har även tidigare förklarat vikten av att ha ett mer holistiskt synsätt på interaktioner på en landskapsnivå då inga skarpa gränser finns mellan exempelvis jordbruk och skog. Den 21 november 2012 skrev Holmgren om att "Forest Day" byter namn till "Landscape Day" på CIFORS blogg: "I have said earlier that it is time for forestry to come out of the forest. Moving on from Forest Day to a Landscape Day is an excellent example of what needs to happen. There are no sharp boundaries between forests and the wider landscape. Not geographically, not economically, and not for sustainable development."

Om förhandlingarna framöver

Jag är inte helt insatt i alla beslut ännu men klart är att arbetsströmmen LCA- Long Term Cooperative Action som skapades i Bali för att förbereda ett helt nytt avtal under konventionen nu har stängts. Det är många frågor som behandlats i LCA som inte är färdigförhandlade. De frågorna har i de flesta fall beretts ett "hem" i andra arbets-strömmar i konventionen (SBSTA, COP, eller SBI).

REDD+ frågorna behandlas främst i SBSTA och där kommer man att fortsätta. Inga genombrytande nya beslut fattades. I den slutliga beslutstexten uppmanar ordförande parterna att komma in med submissions rörande "technical assessments" och "co-benefits". SBSTA skall också ha workshops om resultatbaserad finansiering där sätt att skapa incitament för icke-kolbaserade fördelar inkluderas. Inlagorna (submissions) skall sammanställas och i vissa fall analyseras av sekretariatet. Alla dessa inlagor kommer naturligtvis att diskuteras inom EU-gruppen och EU gör en gemensam inlägga.

Sammanfattningsvis

Knäckfrågorna för REDD+ är många. Oberoende verifiering av minskade utsläpp från REDD+, hur man skall beräkna ingångsvärden och hur man skall redovisa hur man behandlar "safeguards" är några.

UNFCCC i Doha 2012 gav trots allt att vi får en andra åttatandeperiod för Kyoto-protokollet. När det gäller REDD+ så fortsätter fokus på "forest governance" och det är bra. Kanske kan man genom den resursöverföring som sker nu under första fasen få tillstånd bättre nyttjande av skog både ur ekonomiskt, socialt och ekologiskt perspektiv. Processen är dynamisk och jag tror framförallt på att "underliggande orsaker till avskogning" som kommer att behandlas mer framöver kommer att ge en skjuts till förhandlingarna.

REDD+ Partnership möte:

Kort bakgrund

Partnerskapet bildades i direkt anslutning till mötet i Oslo som anordnades av Frankrike och Norge 2010. REDD+ P bildades som ett interim forum för dialog och lärande utanför själva konventionen. Meningen var att de som är inblandade i förhandlingarna och andra intresserade skulle få möjligheter till kunskapsuppbyggnad och diskussion av för REDD+ viktiga frågor utan att vara i "negotiating mood" dvs. att inte vara begränsad av nationell instruktion och andra politiska parametrar. Man ville ge REDD+ en snabbare start än vad som var möjligt inom själva konventionen. Partnerskapet skulle på inget sätt föregå eller störa själva förhandlingarna. Målet för REDD+ P var förutom dialog, kunskapsuppbyggnad och koordinering att främja insatser som stödjer "scaling up" av REDD+ aktiviteter och finansiering.

Mål för partnerskapet

"The core objective of the Partnership is to contribute to the global battle against climate change by serving as an interim platform for the Partners to scale up REDD+ actions and finance, and to that end to take immediate action, including improving the effectiveness, efficiency, transparency and coordination of REDD+ initiatives and financial instruments, to facilitate among other things knowledge transfer, capacity enhancement, mitigation actions and technology development and transfer".

Efter sin tillkomst har REDD+P haft ca 20 möten och workshops om frågor som är direkt knutna till det som diskuteras i förhandlingarna:

- Analys av gapet mellan vad utvecklade länder utlovat i form av finansiering och vad utvecklingsländerna anser att de fått
- Monitoring, reporting and verification
- Finansiering (flera stycken)
- Drivers of deforestation
- Reference levels
- Safeguards
- Benefit sharing
- Stakeholder consultation
- Analys av multilaterala REDD+ agreements (FCPF och UN-REDD)

Partnerskapsmötet i Doha

Mötet i Doha söndagen den 25 november var det sista i en serie konsultationer om hurvida partnerskapet skall fortsätta. De flesta parter är överens om en fortsättning. Utkomsten av mötet var det dokument om fortsättning som ministrarna följande onsdag skulle ta ställning till. Många detaljer diskuterades. Frågor av mera allmänt intresse var dock att utvecklingsländerna ville ha en begränsad fortsättning, endast till och med 2014 medan de utvecklade länderna ville ha till och med 2015 eller inte ange slut (med motiveringen att det ju är ett Interim Agreement och därför kan fortsätta till UNFCCC har levererat mekanism). Utvecklingsländerna vill skynda på saker och menar att om vi begränsar oss till 2014 så måste vi göra det vi har kvar på vår lista under kortare tidsrymd.

Detta brief citeras såhär: von Walter, S., 2012. Susanne von Walter med örat mot rälsen i Doha - om REDD+ och andra markfrågor på COP18, Focali Brief No 2012:07, Gothenburg



Bild ifrån agroforestry systemet "parklands" i byn Bonogo, Burkina Faso. Vissa träd ökar skörden på de intilliggande åkrarna och trädresurser såsom sheasmör, frukter och löv används i hushållen eller säljs på marknaden och är viktiga för både hushållsekonomi och livsmedelssäkerhet, Foto: Maria Ölund. Bilder ifrån Doha, Foto: Susanne von Walter.

Focali (Forest, Climate, and Livelihood research network) är ett tvärdisciplinärt svenskt forskarnätverk med fokus på skog / bioenergi, klimat och fattigdom. Flera svenska universitet och institutioner är representerade i nätverket. Focali har ett sekretariat som är placerat vid Göteborgs Miljövetenskapliga centrum (GMV) som är Chalmers och Göteborgs universitets gemensamma organisation för att främja forskning, utbildning och samverkan inom miljö och hållbar utveckling.