

Focali Brief: 2010:05

Beslut fattat kring REDD+ inom klimatförhandlingarna

Efter tre års intensiva förhandlingar och en dramatisk avslutning vid klimatmötet i Cancún fattades ett beslut rörande REDD+. Beslutet innehåller många komponenter som man stridit för från svenskt biståndshåll gällande exempelvis ursprungsbefolkningars rättigheter och bevarande av biologisk mångfald, men fortfarande finns många svåra och utmanande frågor att lösa.

Ett beslut är nu fattat rörande REDD+ (Reduced Emissions from Deforestation and Forest Degradation) inom United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC). Förhandlingarna var i slutet mycket dramatiska och det slutliga beslutet fattades utan bifall från Bolivia. Den mexikanska ordföranden valde att tolka begreppet konsensus så att inte samtliga parter måste vara eniga eftersom hon ansåg det som orimligt att en enda part skall kunna blockera ett beslut som de övriga 192 parterna är eniga om. Bolivia har naturligtvis reserverat sig och protesterat mot beslutet.

Beslutet innehåller de flesta komponenter (ofta kallade "safeguards" i beslutstexten) som man från svenskt biståndshåll stridit för under förhandlingarna. Dessa är:

- Respekt för ursprungsbefolkningars rättigheter
- Involvering av lokalbefolkning och andra intressenter
- Bevarande av biologisk mångfald
- Aktiviteter skall främja uthålligt skogsbruk och ej leda till konvertering av naturskog
- Mekanismen skall vara transparent och skötas på ett effektivt och rättvist sätt ("good governance")
- Mekanismen skall ta hänsyn till skogens andra nyttigheter (andra än kollagring, t.ex. ekosystemtjänster)

Även om beslutet innehåller alla de komponenter man från biståndshåll önskat sig så är



I Cancún pågick intensiva förhandlingar som tillslut ledde fram till ett beslut kring REDD+.

Foto: Michael Oke, World Resources Institute

skrivningarna ofta inte så starka som en del parter eftersträvat. Exempel på komponenter som är otydliga eller inte berörs är:

- instruktioner till parterna om att utforska synergieffekter mellan minskad avskogning och biodiversitet (resiliens)
- skrivningar kring "good governance"
- vaga instruktioner för hur parterna skall redovisa hur de olika "safeguards" införlivas i aktiviteterna.

Påverkan på skrivningarna

Generellt kan sägas att texten har, under de tre år den förhandlats, utvecklats i en positiv riktning sett ur ett PGU-perspektiv (Politik för global utveckling). I de inledande stadierna fanns mycket få skrivningar rörande biståndets hjärtepunkter. Det breda engagemanget kring REDD+ från civilsamhället har under dessa år påverkat textutvecklingen, liksom de samberedningar som kan förmodats ha skett i de olika parternas regeringar. Det framgångsrika beslutet fattat i Nagoya i höstas inom Konventionen om biologisk mångfald (CBD) har påverkat skrivningar om bevarande av biodiversitet. Före Nagoya var en del parter tveksamma till dessa skrivningar, men efter Nagoya kunde man skönja stark influens från CBD-beslutet.

Jordbruket påverkar

Många anser att jordbruket bör inkorporeras i klimatkonventionen dels för att stimulera ett jordbruk som släpper ut mindre eller inga växthusgaser, och dels för att skogs- och jordbruksfrågor hänger ihop. Mycket av den avskogning man nu vill försöka hindra beror ju på expansion av jordbruksmark både för småbrukare och för industriellt exportorienterat jordbruk. Parterna var mycket nära ett beslut om att ha ett "Program of Work on Agriculture" under klimatkonventionen, men vissa formuleringar om handel och handelshinder kunde inte lösas. Diskussionen om jordbruk fördes dock aktivt på vid sidan av förhandlingarna.

Finansiering

Finansieringsfrågan är långt ifrån löst. I själva verket är diskussionen bara påbörjad. Parterna uppmanas att utforska finansieringsalternativ och rapportera dessa vid nästa förhandlingsmöte (COP17) i Sydafrika 2011. Skrivningar om ett ev. marknadsinstrument för att finansiera REDD+ finns inte i den beslutade texten, vilket är en eftergift till bl.a. Bolivia som är starkt emot alla marknadslösningar.

Om detta brief

Focali bidrar med kunskap till Svenska myndigheter och andra relevanta aktörer för att effektivt kunna använda skogsinsatser för att nå klimat- och fattigdomsmål.

Detta brief sammanfattar huvuddragen inom det REDD+ beslut som fattades inom klimatförhandlingarna COP16 i Cancún. Det belyser även frågor och utmaningar för de fortsatta förhandlingsarbetet.

Utvecklingsländer och industriländer står mycket långt ifrån varandra i bedömningen av den finansiering som behövs för en väl fungerande mekanism. En klimatfond har skapats (Green Climate Fund), men vad den ska finansiera är inte riktigt klart. Förhandlingar om långsiktig finansiering kommer att äga rum inom den fortsatta AWG-LCA-processen med mål att avrapportera resultat 2012 (Ad Hoc Working Group on Long-term Cooperative Action under the Convention).

Utmaningar för framtiden

• Förhandlingarna om mätmetoder, referensbanor, ingångsvärden etc. som nu kommer att ske i SBSTA (Subsidiary Body for Scientific and Technological Advice) kan förväntas bli mycket svåra och att kräva hög teknisk kompetens från parterna. Målet är att avrapportera resultat till 2011 och 2012. Hur dessa värden bestäms och hur de kommer att övervakas har en mycket stor betydelse för möjligheterna för samar-

betsländer att utveckla en rättvis och väl fungerande REDD+ mekanism.

- Genomförandet av REDD+ på nationell nivå (eller subnationell) kommer att kräva omfattande reformer inom skogssektorn och kommer att få konsekvenser även på bredare front inom hela govenance-systemet inom mottagarländerna. För ett väl fungerande system krävs stabila och demokratiska strukturer och på många håll reformer inom t.ex. ägande- och nyttjanderättssystem.
- De "safeguards" som beskrivs i beslutet verkade vara angelägna för de flesta parter att få med, men det finns ändå risk att man prioriterar de aktiviteter som på kort sikt ökar kollagring och prioriterar ned andra aspekter. Ur ett utvecklingsperspektiv och speciellt på lång sikt skulle detta vara olyckligt eftersom systemet inte kommer att vara uthålligt om man inte har en bredare ansats.
- Under de tre år som REDD+ förhandlats på allvar så har diskussionerna om jordbrukets roll i relation till utsläppen av växthusgaser ständigt ökat. Dels står jordbruket för en

relativt stor del av de globala utsläppen, och dels är expansionen av jordbruksmark en stor orsak till avskogning. Expansionen av jordbruksmark sker både i mindre skala för småjordbrukare och i stor skala för industriellt jordbruk för spannmål, energi, kött och fiberproduktion. Under de senaste förhandlingstillfällena så har devisen "Sustainable Intensification of Agriculture" hörts från många parter. Man har också i ökande grad diskuterat att en bättre analys av drivkrafterna bakom avskogning behövs för att rätt kunna angripa problemet. Detta är speciellt viktigt eftersom man måste vara redo med en analys när väl ett beslut fattas om ett Working Program On Agriculture i konventionen.

Om författaren

Susanne von Walter är jägmästare och arbetar på Swedbio där hon jobbar med stöd till Sida i frågor som rör biologisk mångfald och utvecklingsfrågor. Hon är med i den svenska förhandlingsdelegationen och också med i Focalis nätverk.

Susanne.von.Walter@cbm.slu.se

REDD+ beslutet i korthet

REDD+ innefattar:

- Reducing emissions from deforestation (avskogning)
- Reducing emissions from forest degradation (utarmning)
- Conservation of forest carbon stocks (bevarande)
- Sustainable management of forest (skötsel)
- Enhancement of forest carbon stocks (ökning)

Åtgärder:

För att utföra dessa åtgärder skall utvecklingsländer utveckla:

- En nationell strategi eller handlingsplan
- Referensnivåer för skogstäck och/eller utsläpp från skog, vilken bör vara nationell men tillåts vara på subnationell nivå under en övergångsperiod beroende på varje lands förutsättningar. Nationella system föredras eftersom det kommer att finnas långsiktiga behov att bokföra utsläpp för hela landet för att undvika läckage.
- Ett robust och transparent system för att övervaka och rapportera de åtgärder som vidtagits.

"Safeguards":

När utvecklingsländer tar fram och implementerar sina strategier uppmanas de att ta hänsyn till sociala och miljömässiga säkringar, såsom:

- Underliggande orsaker (drivers) till avskogning
- Markägar- och rättighetsförhållanden (Land tenure issues)
- Gender aspekter
- Deltagande av relevanta intressenter (ex. ursprungsbefolkningar)
- Bevarande av biologisk mångfald
- Aktiviteter skall främja uthålligt skogsbruk och ej leda till konvertering av naturskog
- Mekanismen skall vara transparent och skötas på ett effektivt och rättvist sätt
- Mekanismen skall ta hänsyn till skogens andra nyttigheter (andra än kollagring, t.ex. ekosystemtjänster)

Focali består av representanter från:

Göteborgs Universitet

Geovetenskaper, Kulturgeografi och ekonomisk geografi, Växt- och miljövetenskaper, Nationalekonomi och Globala studier.

Chalmers Tekniska Högskola

Avdelningen för fysisk resursteori

Linköpings Universitet

Centre for Climate Science and Policy Research

Sveriges Lantbruksuniversitet

Skogens ekologi och skötsel

Stockholms Universitet

SwedBio (within Stockholm Resilience Centre)

Focali är en del av Skogsinitiativet:

