

Landsektoren i en ny internasjonal klimaavtale

Prinsipper for Naturvernforbundet og Regnskogfondet
21.05.2015

Paris-toppmøtet i desember 2015 skal forhandle fram en ny internasjonal klimaavtale som skal gjelde for alle land, og som skal tre i kraft fra 2020. Et viktig spørsmål i disse forhandlingene blir hvilken rolle skog, landbruk og annen arealbruk skal spille i det internasjonale klimaarbeidet.

Naturvernforbundet og Regnskogfondet mener følgende prinsipper må ligge til grunn for behandling av landsektoren i den nye klimaavtalen for perioden etter 2020:

Både på globalt og nasjonalt nivå må det settes to ambisiøse, adskilte og uavhengige mål; ett for landsektoren og ett for utslipp fra fossil og industriell sektor. I landsektoren må utslippsreduksjonene suppleres med en helhetlig arealplanlegging og full inkludering av berørte folkegrupper, noe som kan sikres via en rettighetsbasert tilnærming. De rike landene må i landsektoren som i andre sektorer påta seg en dobbel forpliktelse gjennom å 1) sette ambisiøse nasjonale mål og 2) forplikte seg til å bidra økonomisk til klimatiltak i utviklingsland.

Faktaboks: Hva menes med landsektoren?

Landsektoren omfatter skog og andre landarealer, enten det drives jordbruk/skogbruk eller ikke på dem. Utslipp fra landsektoren omfatter også de utslippene fra landbruksdriften som ikke er knyttet til bruk av fossil energi – for eksempel metanutslipp fra husdyrhold. Vi bruker altså «landsektoren» synonymt med hvordan FNs klimapanel bruker begrepet «Agriculture, Forests, and Other Land Use» (AFOLU).

Når vi i dette dokumentet snakker om de fossile eller industrielle sektorene, mener vi i praksis alle andre samfunnssektorer som skaper klimagassutslipp – transport, industri, energiproduksjon, avfallshåndtering og så videre.

1. Landsektoren må bidra til et høyt ambisjonsnivå

Den femte hovedrapporten fra FNs klimapanel viser at hvis vi skal unngå svært farlige klimaendringer, så må de samlede menneskelige klimagassutslippene i løpet av dette århundret trolig reduseres til null, samtidig som opptaket av CO₂ må økes slik at klimagasser fjernes fra atmosfæren. Det betyr at dagens store utslipp fra avskoging og degradering av skog må stoppes så raskt som mulig. Samtidig må vi bevare økosystemenes evne til å lagre karbon og legge til rette for økt opptak der dette er forsvarlig.

Tiltak i landsektoren vil ikke gi store nok utslippsreduksjoner alene til å unngå farlige klimaendringer. Full stopp i fossile CO₂-utslipp er helt nødvendig. En ny klimaavtale må derfor sikre klimatiltak i landsektoren på en måte som ikke fører til utsettelse eller reduksjon i ambisjonene for å kutte klimagassutslipp fra fossile kilder.

Landsektoren skiller seg fra andre utslippssektorer på flere viktige måter. Sektoren er ikke bare en utslippskilde – den kan også ta opp og lagre klimagasser. Samtidig forekommer det store naturlige variasjoner i utslipp og opptak, og det kan ofte være vanskelig å skille mellom menneskeskapte og naturlige effekter. Tiltak for å redusere utslipp eller lagre karbon er ikke i seg selv permanente – det vil si varige over tusenvis av år, på samme måte som utslipp fra fossile kilder er. Det er dessuten langt større usikkerhet i beregning av klimagassutslipp fra landsektoren enn for fossile utslippskilder. Samlet sett gjør disse forskjellene det umulig å sammenlikne klimatiltak i landsektoren direkte med klimatiltak i andre sektorer.

For å sikre et høyest mulig ambisjonsnivå for klimatiltak både i landsektoren og i reduksjon av fossile klimagassutslipp, mener Naturvernforbundet og Regnskogfondet at det må settes klare mål og forpliktelser for begge sektorer, og at disse målene må nedfelles uavhengig av hverandre i den nye klimaavtalen. Siden det ikke er mulig å sammenlikne utslipp fra fossil energi og tiltak i landsektoren direkte, kan ikke tiltak i landsektoren inngå i kvotehandel med fossile utslipp.

Også på det globale nivået må det settes tydelige og ambisiøse mål for hver enkelt sektor uavhengig av hverandre. I stedet for et globalt mål om «netto null» menneskelige klimagassutslipp trengs det en todelt global visjon som tar sikte på

- Full dekarbonisering – altså praktisk talt ingen utslipp fra fossile kilder – så raskt som mulig, og seinest innen 2050
- Full stopp i avskoging på verdensbasis så raskt som mulig, med minimum en halvering innen 2020 slik Aichi-målene krever.

2. Skog og landbruk er mer enn utslippsreduksjoner

Klimatiltak i landsektoren vil ha stor innvirkning også på andre miljøhensyn som bevaring av naturmangfold, og på avgjørende sosiale faktorer som matproduksjon og leveområder. Alle klimatiltak i landsektoren må derfor være rettighetsbaserte, og bidra til å styrke både matsikkerhet, matsuverenitet og viktige miljømål på områder som naturmangfold og økosystemtjenester, i tillegg til målet om reduserte klimagassutslipp.

Det er ikke bare gjennom sitt bidrag til karbonsyklusen at landsektoren påvirker klimaet. Gjennom for eksempel regulering av regn og lokal temperatur har mange skogområder store klimaeffekter både regionalt og over lange avstander. Tiltak innenfor landsektoren må bidra til nødvendig klimatilpasning, og utformes slik at sektorens evne til å lagre karbon sikres også i lys av uunngåelige klimaendringer. Skog- og landarealer kan derfor ikke forvaltes utelukkende ut fra hensynet til utslipp og opptak av klimagasser. Det er nødvendig med en helhetlig arealplanlegging, med bevaring av naturmangfold og landskapets økosystemtjenester som sentrale mål.

Landsektoren er også avgjørende for leveområder og matproduksjon. Urfolk, skogavhengige folkegrupper og småbønder er marginalisert i mange lands politiske system. Klimatiltak i landsektoren kan være effektive på lang sikt bare dersom de folkegruppene som er direkte berørt blir fullt ut inkludert og hørt, og deres rettigheter ivarettatt. Erfaring fra bevaring av tropisk regnskog viser at skogen som regel er bedre bevart dersom de som bor i den får formelle kollektive rettigheter til deres tradisjonelle områder.

En rettighetsbasert tilnærming innebærer å ta utgangspunkt i de grunnleggende menneskerettighetene til urfolk og lokalsamfunn, slik disse er nedfelt blant annet i ILO-konvensjon 169 og FN-erklæringen om urfolks rettigheter (UNDRIP). Å styrke disse gruppenes rettigheter, inkludert retten til land og retten til fritt, informert forhåndssamtykke, er tiltak for å bedre forvaltningen av landsektoren. Den fremtidige klimaavtalen må også sikre at tiltak i landsektoren ikke svekker matsikkerheten og retten til mat.

Disse prinsippene for helhetlig arealplanlegging i landsektoren må nedfelles på et overordnet nivå i den nye klimaavtalen, og må gjelde for alle land. Konkretiserte krav til overholdelse av disse prinsippene (såkalte sikringsmekanismer) må ligge til grunn for all internasjonal finansiering av klimatiltak i landsektoren.

Faktaboks: Hvilke forpliktelser er relevante for tiltak i landsektoren?

Konvensjonen om biologisk mangfold (CBD) forplikter alle medlemsland til å bevare sitt naturmangfold. De såkalte Aichi-målene, som er framforhandlet under denne konvensjonen, forplikter medlemslandene blant annet til minimum å halvere tapet av naturlige habitater (inkludert skog) innen 2020. I tillegg er medlemslandene forpliktet til å forvalte arealer som benyttes til jordbruk, akvakultur og skogbruk bærekraftig for å sikre bevaring av biologisk mangfold. Urfolk og lokalsamfunn skal sikres reell deltakelse, og deres kunnskap og tradisjoner skal respekteres og verdsettes.

ILO-konvensjon nr. 169 forplikter alle medlemsland til å respektere den kulturelle og spirituelle betydningen landene og territoriene har for urfolkene; urfolkenes rett til landene som de tradisjonelt har disponert; og urfolkenes deltagerrett i bruken, kontrollen og bevaringen av ressursene i sitt territorium.

FNs erklæring om urfolks rettigheter (UNDRIP) fastsetter at urfolk har rett til de landområder, territorier og ressurser de tradisjonelt har eid eller befolket og at de har rett til å eie og ha kontroll over territorier og ressurser de besitter som følge av tradisjonelt eierskap. I tillegg fastsetter UNDRIP at statene skal i god tro konsultere og samarbeide med urfolk gjennom deres egne representative institusjoner for å oppnå deres frie og informerte forhåndssamtykke før det eventuelt gis tillatelse til prosjekter som berører deres landområder og andre ressurser.

3. Rike land har fortsatt hovedansvaret

Den nye klimaavtalen for perioden etter 2020 vil inneholde mål og forpliktelser – såkalt «Intended Nationally Determined Contributions» (INDCs) – både for industriland og utviklingsland. Denne videreutviklingen av det internasjonale klimasamarbeidet gjør det viktigere enn noen gang å sikre at rike land, med sitt historiske ansvar og sin økonomiske kapasitet, tar den lederrollen i klimaarbeidet som FNs klimakonvensjon pålegger dem.

I landsektoren, som i andre sektorer, må rike land derfor påta seg en dobbel forpliktelse: Man må både sette klare mål for klimatiltak i egen landsektor, og forplikte seg til konkrete bidrag til klimatiltak i landsektoren i fattigere land. Utviklingsland må ha anledning til å sette mål for landsektoren som reflekterer deres kapasitet og som er mest mulig effektive for å bidra til en langsiktig omlegging av arealforvaltningen i bærekraftig retning. Dette er ikke nødvendigvis begrenset til kvantitative mål for karbonutslipp eller -opptak, men kan også innebære kvalitative mål, «policies and measures» (PAMs), eller mål basert på indikatorer som for eksempel skogdekke.

Til nå har utviklingslandenes klimatiltak i landsektoren i stor grad vært samlet under overskriften «REDD+». I en ny klimaavtale bør mål og tiltak under denne overskriften falle inn under utviklingslandenes INDCs for landsektoren. Rike land må fortsette å bidra til (og oppskalere sin finansiering av) slike tiltak, slik at målet om å stoppe avskoging på globalt nivå kan nås.

Tiltak som finansieres på denne måten vil da regnes som en del av utviklingslandenes måloppnåelse for klimagassutslipp, og rike lands måloppnåelse for separat finansiering av klimatiltak. For alle klimatiltak i utviklingslandenes landsektor som finansieres av industriland må sikringsmekanismene som er etablert for REDD+ følges. Sikringsmekanismene må videreutvikles i tråd med de overordnede prinsippene for helhetlig og bærekraftig arealplanlegging, og må også ligge til grunn for finansieringsmekanismer som etableres for eksempel gjennom Green Climate Fund.

Oppsummering: Hva trengs i en ny internasjonal klimaavtale?

- Et todelt globalt mål som sikrer både full dekarbonisering (det vil si tilnærmet null utslipp fra fossile kilder) seinest innen 2050, og full stans i avskoging på verdensbasis, med minimum en halvering innen 2020.
- Ambisiøse, todelte mål for nasjonale utslippsreduksjoner, slik at ett mål for landsektoren og ett mål for øvrige (fossile) sektorer nedfelles uavhengig av hverandre for flest mulig land i den nye avtalen.
- Ingen kvotehandling mellom landsektoren og de fossile sektorene.
- Klare, eksplisitte prinsipper for helhetlig, bærekraftig arealforvaltning må ligge til grunn for alle klimatiltak i landsektoren. Dette innebærer blant annet at tiltak må bidra til bevaring av naturmangfold og økosystemtjenester, være rettighetsbaserte og bidra til matsikkerhet, retten til mat og matsuverenitet.
- Rike land må forplikte seg til en betydelig opptrapping i sin finansiering av klimatiltak i landsektoren i utviklingsland. Slike tiltak vil være en del av utviklingslandenes måloppnåelse i en ny avtale, men finansieringen vil inngå i rike lands separate forpliktelse for finansiering av klimatiltak i utviklingsland.
- Tiltak i landsektoren som finansieres internasjonalt må følge styrkede sikringsmekanismer som ivaretar prinsippene for helhetlig, bærekraftig

arealforvaltning – blant annet når det gjelder naturmangfold og menneskerettigheter