

Discussiestuk REDD

Hoe maken we de aanpak kansrijk en succesvol?

IUCN NL 30 September 2008

Wat volgt is een discussiestuk opgesteld door IUCN NL met bijdragen en instemming van Stichting Natuur en Milieu, Wereld Natuur Fonds, Both ENDS en Vogelbescherming. Dit document dient ter ondersteuning van de discussie over het onderwerp REDD, en kan niet worden gezien als het standpunt over REDD van IUCN NL en haar lidorganisaties.

0. Doel van dit paper

Verschillen van inzicht en de complexe aard van de materie – klimaatverandering en te nemen maatregelen – maken het zowel voor beleidsmakers als voor NGOs en individuele burgers lastig door de bomen het bos te blijven zien. De komende maanden en jaren zijn echter cruciaal in de besluitvorming. Het is daarom van groot belang vanuit de NGO gemeenschap te investeren in het verkrijgen van een goed overzicht over de gewenste richting van het klimaatbeleid en de plek van REDD (*Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation in Developing Countries*) daarbinnen. Dit om de Nederlandse en Europese onderhandelaars en politici die betrokken zijn bij het klimaatbeleid gericht te ondersteunen.

Deze notitie beoogt daartoe een aanzet te geven. De notitie bespreekt de belangrijkste issues, geeft aan hoe deze kansrijk en succesvol op te pakken bij het verdere ontwikkelen van REDD mechanisme(n), welke regels en voorwaarden gesteld moeten worden, en welke rol een fonds en of marktbenadering daarbij kan bieden. De notitie borduurt voort op een eerder document dat IUCN NL mede namens haar leden naar buiten heeft gebracht in oktober 2007 over *‘Avoided Deforestation’*.

IUCN Nederlands Comité
Plantage Middenlaan 2K

1018 DD Amsterdam
tel +31-20-6261732
fax +31-20-6279349

mail@iucn.nl
www.iucn.nl
postbank: 5370215

I. Wat is REDD?

REDD staat voor *Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation in Developing Countries*. Het is een nieuw instrument om de uitstoot van CO₂ terug te dringen door ontbossing en bosdegradatie in tropische landen tegen te gaan. Het principe is landen te belonen cq betalen voor de reductie in CO₂ uitstoot die hierdoor plaatsvindt. Het wordt ontwikkeld in het kader van het VN klimaatverdrag (*United Nations Framework Convention on Climate Change*, UNFCCC), en maakt onderdeel uit van het pakket over afspraken dat voorbereid wordt voor de Klimaattop in december 2009 in Kopenhagen. Dat is afgesproken op de Klimaattop in Bali, december 2007. In Kopenhagen gaat het vooral over het vervolg op emissieverplichtingen van industrielanden in het Kyoto Protocol na 2012 (VS zijn hier geen partij bij) en mondiale actie voor zowel Annex I landen (industrielanden) als niet-Annex I landen (ontwikkelingslanden) volgens het Bali Action Plan.

Waarom is REDD belangrijk?

Ontbossing in de tropen is verantwoordelijk voor ca 20%¹ van de mondiale uitstoot van broeikasgassen. Alleen de energiesector en de transportsector kennen een grotere CO₂-uitstoot. Bosverlies en bosdegradatie in de tropen zorgen niet alleen voor een enorme uitstoot aan broeikasgassen, maar ook voor een groot verlies aan plant- en diersoorten (biodiversiteit) en zorgen voor een toename van de erosie en van overstromingen. Meer dan de helft van alle soorten op aarde leven in tropische (oer)bossen. Bovendien zijn honderden miljoenen mensen voor hun levensonderhoud afhankelijk van tropische bossen.

Natuurbeschermers en ontwikkelingswerkers pleiten daarom al jaren voor het behoud van tropische bossen, maar tot nu toe zonder veel succes. De drijvende krachten achter ontbossing zijn eenvoudigweg te sterk en de economische krachten zijn te groot. Bos kappen is momenteel op veel plaatsen lucratiever dan bos laten staan, zeker nu de voedselprijzen stijgen en ook de vraag naar biomassa. De hoop is dat REDD daar verandering in gaat brengen en kan dienen om klimaatverandering, biodiversiteitsverlies en armoedebestrijding in onderlinge samenhang aan te pakken.

Degradatie van venen

Additioneel is nog de uitstoot van broeikasgassen door degradatie van venen welke 9–15% van globale broeikasgasemissies (inclusief methaan en CO₂) betreft. Deze emissies zijn momenteel geen onderdeel van emissie reductietellingen en beleid ² van Annex I landen. De reducties vallen in de praktijk niet onder CDM (*Clean Development Mechanism*). Ook bij de huidige REDD discussie worden ze nog niet meegenomen. In deel IV.7 gaan we in detail in op onze positie ten aanzien van veendegradatie onder REDD.

¹ IPCC Assessment Report, 2007

² Mandar R. Trivedi, a Marcel Silvius, b Sandra Dobmeier, b Susanna Tolb, a Global Canopy Programme, b Wetlands International

Geschiedenis

Het voorkomen van ontbossing was geen onderdeel van het Kyoto Protocol uit 1997; Brazilië verzette zich tegen het opnemen van het voorkomen van ontbossing in de zgn flexibiliteitsmechanismen van het Kyoto Protocol. Ook de meeste milieuorganisaties waren tegen opnemen van maatregelen t.a.v. natuurlijk staand bos in het Kyoto-protocol. De rol van bos in het internationale klimaatbeleid is helaas altijd lastig geweest. De Klimaattop in Nederland (!) strandde daar op in 2001; de VS wilde m.n. wel bos meerekenen, de EU, getrokken door toenmalige Duitse Groenen milieuminister Trittin, was daartegen.

De situatie is nu anders. Brazilië werkt meer mee, er is een coalitie van tropische boslanden, *Coalition for Rainforest Nations*³, die een regeling voor ontbossing wensen en ook de EU stelt dat het voorkomen van ontbossing onmisbaar is om de 2 graden doelstelling te halen. Ook een groot deel van de milieu- en ontwikkelingsorganisaties bepleit nu zo'n regeling.

REDD, onmisbare bouwsteen voor integraal, mondiaal klimaatakkoord

Het klimaatprobleem is een mondiaal probleem dat alleen opgelost kan worden als voldoende landen meedoen en alle bronnen van CO₂ emissie in beschouwing worden genomen. De besluiten in Bali geven aan dat dit ook internationaal erkend wordt en dat REDD beschouwd wordt als een belangrijke bouwsteen voor het post-Kyoto klimaatakkoord. Diverse uitingen hierover:

- Lester Brown van het World Watch Institute heeft een samenhangend pakket aan maatregelen uitgewerkt om jaarlijks 7,5 Gt CO₂ te reduceren. Een vijfde daarvan komt dan voor rekening van het voorkomen van ontbossing, 1,5 Gt CO₂ ⁴.
- Voormalig economisch adviseur van Blair, Stern wijst er in zijn rapporten uit 2006 en 2008 ⁵ op dat het terugdringen van ontbossing een van de meest kosteneffectieve maatregelen is om de opwarming van de aarde tegen te gaan, dat het een maatregel is die onmiddellijk rendement oplevert en dat het een maatregel is die met bestaande technieken kan worden aangepakt. Met als belangrijk neveneffect het behoud van biodiversiteit en het behoud van leefgebied van bosbewoners.
- Consultancy Bureau McKinsey heeft een mondiale kostenreductiecurve gemaakt en heeft berekend dat om binnen de 2 graden opwarming t.o.v. pre-industrieel niveau te blijven, er in 2030 jaarlijks 26 Gton emissies gereduceerd moet worden, 45% minder

³ Zie: <http://www.rainforestcoalition.org/eng/>, leden zijn: Bangladesh, Belize, Bolivia, Central African Republic, Cameroon, Congo, Colombia, Costa Rica, DR Congo, Dominican Republic, Ecuador, Equatorial Guinea, El Salvador, Fiji, Gabon, Ghana, Guatemala, Guyana, Honduras, Indonesia, Kenya, Lesotho, Liberia, Madagascar, Malaysia, Nicaragua, Nigeria, Pakistan, Panama, Papua New Guinea, Paraguay, Peru, Samoa, Sierra Leone, Solomon Islands, Suriname, Thailand, Uruguay, Uganda, Vanuatu and Viet Nam

⁴ Brown, L.R. 2008, Plan B 3.0, Mobilizing to save civilization.

⁵ Stern, N., 2006: Review on the Economics of Climate Change. HMG, UK.

UNFCCC Decision-/CP.13, 2008: Reducing emissions from deforestation in developing countries: approaches to stimulate action.

Discussiestuk REDD, 30 september 2008

uitstoot dan nu, met als kosten maximaal € 40 per ton; het grotendeels terugdringen van ontbossing zit daarbij ⁶.

- De Europese Raad heeft in maart 2007 aangegeven dat wat hen betreft het voorkomen van ontbossing onmisbaar is om mondiaal de gemiddelde temperatuurstijging onder de 2 graden Celsius te houden, wat het doel is van het Europese lange termijn klimaatbeleid.

Naast het inhoudelijke argument om REDD te beschouwen als cruciaal en integraal onderdeel van een mondiaal klimaatpakket, is er het politieke feit dat de *Coalition for Rainforest Nations* zich er sterk voor maakt. Een REDD akkoord kan een geldstroom van de geïndustrialiseerde landen naar ontwikkelingslanden op gang brengen van in potentie vele miljarden Euro's. Het is dan ook te verwachten dat een akkoord over REDD het draagvlak in ontwikkelingslanden voor een klimaatakkoord aanzienlijk zal vergroten. Daarmee kan REDD niet alleen als smeeroilie fungeren in de onderhandelingen op weg naar Kopenhagen 2009, maar ook de druk verhogen op weifelachtige industrielanden.

Hoe gaat REDD werken?

Er zijn allerlei voorstellen die verder uitgewerkt en besproken moeten worden. Variërend van vrijwillig tot verplichte afspraken en van financiering via fondsen tot koppeling aan de emissiemarkt. Gemeenschappelijk in de voorstellen is dat de geïndustrialiseerde landen als belangrijkste probleemveroorzakers gaan betalen voor vermeden ontbossing en bosdegradatie in de tropen.

II. REDD op de internationale agenda

In december 2007 is door de *Conference of Parties* (CoP) van het UNFCCC het Bali Actieplan opgesteld. Dit actieplan geeft de route aan om te komen tot een nieuwe overeenkomst. Om ervoor te zorgen dat nieuwe afspraken in 2012 ook echt in werking kunnen treden, is afgesproken dat de verdragsonderhandelingen eind 2009 op de CoP in Kopenhagen moeten worden afgerond.

Het Bali Actieplan geeft ten aanzien van REDD aan dat:

It was decided to "Launch a comprehensive process to enable the full, effective and sustained implementation of the Convention through long-term cooperative action by addressing, inter alia: (iii) policy approaches and positive incentives on issues relating to reducing emissions from deforestation and forest degradation in developing countries; and the role of conservation, sustainable management of forests and enhancement of forest carbon stocks in developing countries"

⁶ Cost curve for greenhouse gas reductions, McKinsey Quarterly 2007-1

Discussiestuk REDD, 30 september 2008

Van belang is ook dat in het Bali Action Plan gewag maakt van ‘*action up to and beyond 2012*’, dus niet alleen erna, en van *sectoral approaches*, m.n. voor ondersteuning van ontwikkelingslanden, en het gebruik maken van *market instruments*.

Daarnaast is ook een specifiek besluit genomen door het wetenschappelijk- technisch orgaan van het Klimaatverdrag, SBSTA, over REDD⁷. Daarin staat dat een nationale aanpak van ontbossing de voorkeur heeft boven projecten in een land en dat landen wel van projecten gebruik mogen maken als oefening van een nationale benadering. Ook wordt landen gevraagd demonstratieprojecten uit te voeren en daarover te rapporteren.

Vrijwel alle eisen en voorwaarden die door milieu- en ontwikkelingsorganisaties voorafgaand aan Bali waren bepleit, zijn in dit besluit terug te vinden, maar het betekent nog niet dat het daarmee ook direct door landen uitvoerbaar is. Het komt er nu op aan een en ander om te zetten in feitelijke afspraken.

De eerste stap in dit proces was dat de verdragspartijen is gevraagd hun visie te geven op een aantal technische kwesties, zoals over de wijze waarop de monitoring van ontbossing zou moeten plaatsvinden. De EU heeft hierover haar zienswijze uitgebracht. Nadere bespreking over deze technische aspecten kwam aan de orde tijdens de bijeenkomst van de SBSTA in Bonn (begin juni) en de SBSTA – workshop in Japan (eind juni 2008). Op deze workshop was opvallend dat, ofschoon er nog werk te doen is aan methodologieën, men vond dat er op het punt van de inventarisatie van ontbossing en monitoring zo veel technische vooruitgang is geboekt dat het goed is nu al over *incentives* te praten. Men vond dat met name de IPCC Guidelines voor Nationale Emissie-inventarisatie een goede basis bieden voor het meten en monitoren van REDD. Wel vond men dat er meer kennisoverdracht plaats moet vinden. Voor CoP Poznan zal er een speciale workshop over *degradation* plaatsvinden.

Van 21 tot 27 augustus (Accra, Ghana) dit jaar werd in de UNFCCC *Working Group Long-term Cooperation Action (AWG-LCA)*, zeg maar het *Bali Action Plan*, voor het eerst gesproken over beleidsmatige en financiële aspecten van REDD. Duidelijk werd dat de meeste partijen niet tegen een fonds of tegen een markt als financier van maatregelen voor het voorkomen van ontbossing zijn, en vinden dat er voor beide methodes een rol weggelegd kan zijn⁸. Ook Brazilië lijkt nu open te staan voor beiden, maar was daar niet expliciet over. Brazilië is bereid belang te hechten aan ‘*conservation*’, toen India aangaf hoe ze ook in de toekomst ontbossing verder voorkomt. Alleen Tuvalu maakte expliciet bezwaar tegen koppeling van REDD aan de markt.

⁷ Slovenian Presidency of the EU, 17 March 2008. Reducing emission from deforestation in developing countries: approaches to stimulate action and views on how to address outstanding methodological issues

⁸ FCCC/AWGLCA/2008/CRP.5, Summary of the Chair, report of the workshop on policy approaches and policy incentives on issues

Discussiestuk REDD, 30 september 2008

In december 2008 zullen in Poznan tijdens CoP 14 waarschijnlijk de eerste besluiten genomen worden over de methodologische kwesties, de rest van het besluitvormingsproces zal plaatsvinden tijdens een vier tot zestal formele UNFCCC bijeenkomsten in 2009, met als afsluiting CoP 15 in Kopenhagen eind van dat jaar.

De snelheid van ontbossing en bosdegradatie vraagt om onmiddellijke actie. De EU en Nederland dienen zich actief op te stellen om de invulling van de bossencomponent in de klimaatverdragen verder vorm te geven en dient daartoe actieve groene diplomatie te bedrijven, onder andere in de bosrijke ontwikkelingslanden die zich sterk maken voor het terugdringen van ontbossing en bosdegradatie, alsmede de belangrijkste industrielanden, de landen in transitie (China, India) en internationale instellingen als de Wereldbank.

III. Belangrijke Randvoorwaarden voor REDD

Hierboven is aangegeven dat het Bali-besluit al een aantal belangrijke voorwaarden voor REDD omvat. In Accra heeft *Climate Action Network (CAN)* – een wereldwijd netwerk van NGOs – een aantal principes voor REDD verspreid met de bedoeling dat landen die in gedachten houden bij de verdere ontwikkeling en toepassing van het REDD mechanisme.⁹ We verwijzen hier kortheidshalve naar. Het zijn met name:

- REDD moet consistent zijn aan de 2 graden doelstelling
- Capacity building is een prioriteit;
- Significante geldstromen zijn nodig; additioneel aan ODA;
- REDD moet additioneel zijn aan scherpe nationale, eigen emissiereducties voor Annex I en mag niet een stimulering zijn af te wijken van transitie naar een koolstofarme economie;
- Internationale *leakage* voorkomen of minimaliseren;
- Recht doen aan rechten van lokale en inheemse bevolking en de betreffende VN-verklaringen ratificeren en nakomen (*benefit sharing* is daarbij een belangrijk aandachtspunt);
- Lokale en inheemse bevolking betrekken bij REDD zoals het UNPFII bij Biodiversiteits Verdrag;
- ook stimulansen bevatten voor landen met lage ontbossinggraad;
- Het uitbreiden van bos moet buiten het REDD;
- REDD mag geen deel zijn van het *projectbased* CDM
- Voorkeur voor nationale REDD; sommige NGOs willen subnationaal mogelijk houden
- Voor controle: aardobservatie aanvullen met controle terplekke
- REDD methodologie moet emissie van bodemdegradatie en veenbossen meenemen.

⁹ Principles for Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation in developing Countries, CAN International, August 27.

IV. Bespreking van issues rond effectivering van REDD randvoorwaarden

Van een aantal van bovengenoemde voorwaarden bespreken we hoe hieraan voldaan kan worden bij de verdere uitwerking van een REDD mechanisme.

1. Nationale benadering, niet projectmatig, credits achteraf

Omdat nog niet duidelijk is hoe het REDD mechanisme er uit zal zien, weten we niet hoe de *credits* eruit zien. Maar duidelijk is dat het uiteindelijk om nationale vermindering moet gaan en dat de boslanden zelfstandig emissiedoelen zullen overeenkomen beneden *business as usual*. Daarmee is het duidelijk dat REDD niet als CDM en dus niet louter als *offset* zal werken, waarbij de emissieruimte direct door het westen wordt ingevuld. Het gaat dus niet over projectmatige CDM, maar over nationale doelstellingen, waarbij de boslanden pas *credits* of emissierechten overhouden, als achteraf wordt geleverd dat de ontbossing inderdaad onder de afgesproken emissies is gebleven. Door zo'n benadering levert REDD een bijdrage aan de mondiale reducties.

→ we ondersteunen de CAN-benadering dat REDD niet in het CDM moet en hebben een voorkeur voor nationale invulling van REDD, tenzij in een individueel geval een land daar nog niet direct aan kan voldoen.

2. 'Leakage': verplaatsen van emissies moet voorkomen worden

De hierboven genoemde voorwaarde van een nationale aanpak, voorkomt dat er in landen *leakage* optreedt, d.w.z. dat aan de ene kant bos wordt beschermd (en *credits* worden geclaimd), terwijl er elders in het land, bos juist verdwijnt; dan verschuift het probleem. Een ander probleem is de internationale *carbon leakage*, d.w.z. dat ontbossing verschuift van het ene naar het andere land. CAN omschrijft dat dit zoveel mogelijk voorkomen moet worden. We kunnen dan denken aan acties om gebruik van tropisch hout te verminderen of regionale programma's starten. Er is altijd het risico dat een houtbedrijf zijn import van het ene land verschuift naar een ander land dat (nog) niet aan REDD meedoet of dat soja elders geproduceerd wordt. Dat kan niet 100% voorkomen worden, omdat het ook niet wenselijk is te wachten totdat alle tropisch boslanden meedoen. Dat is ook niet als Bali-besluit afgesproken. Overigens was het voorkomen van internationale *leakage* ook niet als eis voor Annex I landen gesteld, terwijl het daar ook kan voorkomen. Het gaat er bij REDD om met een zo groot mogelijke groep te beginnen en zo veel mogelijk uit te breiden.

→ Internationale 'leakage' (verplaatsen emissies) moet zoveel mogelijk voorkomen worden; met een zo groot mogelijke groep moet wel een start met REDD gemaakt worden.

3. Relatie met CO₂-doel: additionaliteit en timing van reducties

Hierboven werd al aangegeven dat we tegen het gebruik van REDD *credits* als CDM-project zijn, maar bovendien willen we dat REDD *credits* ook nationaal additioneel zijn. Dat kan als volgt:

Hoe REDD kan leiden tot een netto reductie van CO₂-emissies en niet alleen tot een offset. Een illustratief voorbeeld:

Een tropisch bosland wil deelnemen aan REDD. Allereerst wordt een Besluit in het kader van het Klimaatverdrag genomen, waarin de historische ontbossingsbaseline en ontbossingsprognose van dat land wordt vastgesteld. Dit moet op conservatieve wijze gebeuren en rekening houdend met allerlei natuurlijke fluctuaties. Dan spreekt het REDD-land (vrijwillig) af zijn jaarlijkse ontbossing, als dat bijvoorbeeld 8% is, terug te brengen naar 6% bijvoorbeeld. Dat moet een realistisch doel zijn. Dat land mag dan pas REDD-*credits* of -rechten verkopen op de markt of fonds, als hij de ontbossing meer dan 6% terugbrengt bijvoorbeeld naar 4%. Je kunt je voorstellen dat dat land een emissiebudget voor 6% ontbossing had; door de verminderde ontbossing houdt men rechten of *credits* over.

Als REDD op zo'n manier werkt, betekent het een extra mondiale emissiereductie en geen *zero-sum-game*. Want alleen de 2% bovenop de afgesproken 6%-doelstelling kan als *credits* of in een fonds voor verkoop terecht komen.

Zo brengt REDD geld op voor landen en hun projecten en brengt REDD de 2 graden Celsius doelstelling juist dichterbij. Natuurlijk moeten de baselines scherp worden gesteld en moeten er buffers worden gehanteerd, maar het geeft aan hoe REDD een positief effect zou kunnen hebben.

Het aspect van de juiste timing en doelstellingen is essentieel. Het is nu eenmaal zo, dat we vanaf nu de komende 10 jaar een groot potentieel hebben aan REDD reducties (de ontbossing vindt elke dag plaats) maar ook aan reducties door energiebesparing, efficiëntie en omschakeling naar duurzame energiebronnen.

Ook ziet het er naar uit dat er de komende 10 jaar emissiereducties worden afgesproken rond 20-40%. Daarna zal het voor 2020-2050 richting 80% moeten gaan. We kunnen het ons niet veroorloven ontbossing te laten voortduren en pas later in actie te komen. Dus dan zijn er in principe de volgende mogelijkheden:

- Scherpere reductieafspraken voor de korte termijn (vb. 50% in 2020): matige afspraken voor de langere termijn (vb. 40% voor 2020 - 2050), dit ligt niet zo voor de hand;

Discussiestuk REDD, 30 september 2008

- Een REDD doelstelling bovenop de al afgesproken CO₂-doelstelling: dus bovenop de 30% voor de EU en bovenop de 25–40% van Annex I. Dat betekent een verzwaring van de inspanningen van landen en van de maatschappelijke lasten;
- REDD *credits* beperkt toelaten op de CO₂-markt. Dat betekent in elk geval dat *banking* toegepast kan worden en dat investeringen in REDD vroegtijdig kunnen worden gedaan;
- REDD *credits* op de markt toelaten bij een CO₂ prijs van, zeg, € 50 maar dat betekent dat bos*credits* de eerste jaren nauwelijks aan de orde zullen zijn, maar dat er wel door speculanten en optiehandelaren wordt geïnvesteerd.

Het is lastig nu al voor een van de opties, (of combinatie van opties) te kiezen en te kwantificeren, alvorens bekend is hoe het volledig akkoord, inclusief lange termijn doelen, er uit ziet. We zijn in principe voor het open houden van de mogelijkheid om de handel in bos*credits* onder het EU Emission Trading System (ETS) toe te staan. Dat pleidooi deed het WWF ook in Brussel bij de beraadslagingen omtrent de amendementen voor EU emissiehandel na 2012¹⁰. Het hoeft immers niet te betekenen dat de druk op de industrielanden om zelf maatregelen te nemen afneemt. Daar kunnen afspraken over gemaakt worden in het nieuwe klimaatverdrag.

→ We zijn ervoor na Kopenhagen te bezien welke rol REDD t.o.v. Annex I landen reductiedoelstellingen speelt; in principe moet REDD gepaard gaan met scherpere Annex I landen doelen.

→ Wij stellen voor dat de EU voor 30% reductie gaat, en er daarbovenop een REDD-doelstelling komt, of het nu door een fonds, markt of anders wordt gestimuleerd.

→ Als fall-back positie stellen we voor dat de EU voor 30% reductie gaat en daarvan in eerste instantie een beperkt gedeelte van de emissies met REDD credits af mag dekken. De REDD-credits moeten wel additioneel zijn d.w.z. emissie-reducties die anders niet hadden plaatsgevonden. Dit gelet op het belang van REDD als onderdeel van een mondiaal post 2012 Klimaatverdrag, de noodzaak om kosteneffectief te werken, de noodzaak om extra reductie inspanningen te plegen en de noodzaak een helder signaal af te geven.

4. Voordeel brengen aan lokale en inheemse bevolking

Zie het Bali-besluit op dit punt: *Bali decision on REDD ‘Recognizes that the needs of local and indigenous communities should be addressed when action is taken to reduce emissions from deforestation and forest degradation in developing countries’.*

Centrale en lokale overheden en de lokale bevolking hebben *incentives* nodig om af te zien van de omzetting van bos in landbouwgrond (*‘opportunity costs’*) en dienen daarom te profiteren van de gelden die in het kader van verminderde ontbossing en bosdegradatie

¹⁰ WWF, MEP Briefing, WWF views on forest, agriculture and the EU Emissions Trading Scheme, July 2008

Discussiestuk REDD, 30 september 2008

beschikbaar komen. We zijn er voor om de stijgende marktprijzen van met name biobrandstof, en daardoor de prijsstijging van grond etc. in de *opportunity costs* mee te nemen. REDD dient de positie van de allerarmsten te versterken, de landrechten van lokale en inheemse bevolking te respecteren en dient uit te gaan van '*community-based approaches*'.

In dit verband is het belangrijk om niet alleen betalingsmechanismen te ontwikkelen die zich richten op het nationale niveau, maar in aanvulling daarop en in samenhang daarmee ook mechanismen voor betaling op regionaal en lokaal niveau. In ieder geval mag betaling voor verminderde ontbossing op geen enkele manier leiden tot de financiering van de vervanging van bestaande bossen door nieuwe aanplant. Het ontwikkelen van betalingsmechanismen op lokaal en regionaal niveau is ook van belang voor het betrekken van de private sector bij de verdere ontwikkeling van REDD. Het Duitse Instituut voor Ontwikkelingsbeleid (DIE) pleit ervoor om onder het Klimaatverdrag een Commissie in te stellen die inventariseert wie er behoefte aan financiering hebben en die op de betaling toeziet¹¹.

Bij een **fonds** zullen de inleggers proberen te bepalen dat gelden de lokale bevolking ten goede komt. Om ontvangende landen in staat te stellen de ontvangen gelden voor vermeden ontbossing en bosdegradatie op een goede en rechtvaardige wijze te benutten, dient gebruik te worden gemaakt van ervaringen met financieringsmechanismen ten behoeve van armoedebestrijding (zoals *Biorights*) en ecosysteembeheer (zoals *Conservation Trust Funds*). Het draagvlak voor bosbehoud kan zo zowel onder de lokale bevolking als onder lokale overheden en bosbeheerinstanties worden vergroot.

Nederland zou aan zijn bijdrage aan de *Forest Carbon Partnership Facility* van de Wereldbank de voorwaarde moeten verbinden dat een zodanig REDD mechanisme wordt ontwikkeld dat negatieve sociale effecten worden vermeden en kansen voor biodiversiteitsbehoud en duurzame ontwikkeling zo goed mogelijk worden benut. Nederland dient zich daarbij niet volledig afhankelijk te maken van de Wereldbank, maar zich ook aan te sluiten bij andere multilaterale initiatieven en dient daarnaast ook bilaterale *pilots* op te zetten om op vrijwillige basis het REDD mechanisme in samenwerking met NGOs en de private sector in praktijk te brengen.

Bij een **marktbenadering** zijn er ook manieren om dat te doen, bijvoorbeeld: tender procedures, premiereregeling en zgn *Green Investment Scheme*, waarbij de overheid pas geld krijgt als er binnenlandse projecten zijn geïdentificeerd die ontbossing hebben voorkomen. Vandaar onze aanbeveling dat het land een vergoeding krijgt, als er *nationaal* minder is ontbost EN er binnenlands projecten zijn aan te wijzen.

¹¹ Deutsches Institut fuer Entwicklungspolitik (DIE), Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation in Developing Countries: Meeting the Challenges ahead, Augustus, 2008

Zowel bij een fonds als markt benadering kan het aanwijzen van bos als beschermd gebied helpen. Uit onderzoek blijkt dat ontbossing minder is in gebieden die beschermd zijn en dat bewoners er voordeel aan kunnen ontleen (landrechten, duurzaam bosgebruik). In Brazilië valt de helft van het tropisch bos hieronder en is 4,6 miljard ton CO₂ bespaard door 61 beschermde gebieden¹².

→ We vinden het een harde voorwaarde dat REDD opbrengsten, zowel bij een fonds als marktmechanisme, ten goede komen aan de lokale en inheemse bevolking.

5. Rol van landen met nog weinig ontbossing

Vermeden moet worden dat bosrijke landen met een lage graad van ontbossing buiten de boot vallen en in de verleiding komen te gaan ontbossen (om later alsnog voor vergoeding in aanmerking te komen als het tempo van ontbossing weer afneemt). Een methode zou kunnen zijn om de betalingen te koppelen aan de opgeslagen hoeveelheid CO₂ in bossen van een land, onafhankelijk van de mate van bedreiging. Een dergelijke benadering lijkt echter vooralsnog niet haalbaar omdat er dan geen enkele relatie is met bedreigingen en met inspanningen die geleverd moeten worden om die bedreigingen af te wenden. Een alternatief is om een referentieniveau van ontbossing te kiezen dat gebaseerd is op de snelheid van ontbossing in landen met vergelijkbare fysieke omstandigheden maar een andere ontwikkelingsgeschiedenis.

Zeg dat de actuele ontbossingsnelheid 0,5% is en de referentiewaarde 4%, dan mag het land de hoeveelheid emissierechten verkopen die overeenstemt met de hoeveelheid CO₂ die ligt opgeslagen in 3,5% van het bosareaal. Een land wordt dan beloond voor het feit dat er in het verleden (om wat voor reden dan ook) geen massale houtkap heeft plaatsgevonden. Er zullen in dit model natuurlijk wel voorzieningen moeten worden ingebouwd om te vermijden dat men niet alsnog gaat ontbossen. Dat zou bijvoorbeeld kunnen door de mogelijkheden voor verkoop te faseren en te koppelen aan het handhaven van de lage ontbossinggraad.

→ We steunen het beroep van CAN om tropische boslanden met weinig/geen ontbossing via REDD te compenseren.

6. REDD Monitoringsysteem

Optimaal gebruik van (radar) satelliettechnologie en een goede boekhouding zijn nodig voor een goed werkend REDD mechanisme. Hoewel de primaire verantwoordelijkheid bij de landen zelf ligt, is een transparant systeem van verslaglegging onontbeerlijk. In haar positie over methodische kwesties, geeft de EU aan dat zij gelooft dat voor alle

¹² WWF-Brazil, WWF-US, IPAM, Reduction of carbon emissions associated with deforestation in Brazil: de role of the Amazon Region Protected Areas Program (ARPA), mei 2008

Discussiestuk REDD, 30 september 2008

openstaande kwesties rond REDD zoals die in Bali zijn geïdentificeerd, een afdoende oplossing te vinden is. De EU beveelt aan om de IPCC Guidelines te gebruiken voor het vaststellen van veranderingen in bosbedekking en de daarmee samenhangende veranderingen in CO₂ voorraden. Zij acht op enkele punten uitbreiding en aanvulling van bestaande tabellen nodig (met name ook op het punt van bosdegradatie) en beveelt aan aanvullende veldwaarnemingen te doen.

De *Forest Stewardship Council (FSC)* pleit er voor dat de REDD-monitoring de FSC standaarden en certificeringssysteem hanteert of overneemt om de sociale en milieuvoordelen te garanderen¹³. Men gaat er van uit dat koolstofmanagement van bos niet losgezien kan worden van ecosysteemdiensten van het bos en dat het FSC de context biedt waarbinnen CO₂-voordeelen geïntegreerd kunnen worden bij de andere voordelen.

De EU geeft daarnaast aan dat in geval van ontbreken van voldoende gegevens over bijvoorbeeld de hoeveelheid CO₂ in de bosbodem, een conservatieve benadering kan worden gekozen, namelijk door deze buiten beschouwing te laten bij het berekenen van de hoeveelheid CO₂ in het areaal niet gekapt bos. Ten aanzien van het referentieniveau waartegen verminderde ontbossing wordt afgezet, stelt de EU voor een referentie te kiezen die gebaseerd is op historische gegevens, aangevuld met sociaal economische informatie die verband houdt met de drijvende krachten achter de ontbossing. Het referentieniveau zou minimaal vijf jaar geldig moeten zijn om jaarlijkse schommelingen in ontbossingssnelheid uit te sluiten en zou in de loop der tijd moeten afnemen. Hoewel wij de EU steunen in haar benadering, is een meer actieve aanpak van de methodologische kwesties noodzakelijk¹⁴.

→ We menen dat de technieken van bosmonitoring – (radar) satelliettechnologie gecombineerd met veldmetingen – gebruikt kunnen worden voor een succesvolle implementatie van REDD. In het monitoringsysteem moeten regels komen voor bepalen van conservatieve baselines, het meenemen van trends en mogelijke tegenvallers door ziektes en branden en daarvoor buffers aanhouden. De regels moeten opgenomen worden in en aansluiten bij de al bestaande IPCC/UNFCCC regels. De verificatie dient onafhankelijk en transparant te zijn

→ Als alternatief, indien de VN regels niet aan voornoemde voorwaarden voldoen stellen we voor bedrijven en overheden alleen zgn “Gold Standard” REDD credits kopen, die voldoen wel aan de hoogste, duurzaamste standaarden.

¹³ FSC Statement in Accra, August, Forests and climate change

¹⁴ Tollefsen (5) spreekt over een foutenmarge van 0,5 to 10%. In een recent document van FERN (10) worden onderzoeken aangehaald die uitkomen op foutenmarges van 50% en meer.

7. Rol van herstel van gedegradeerde ecosystemen

In het Bali actieplan en het Bali besluit over ontbossing wordt expliciet gesproken over *Reducing Emissions from Deforestation and forest Degradation* (REDD). Dat bosdegradatie nu wordt meegenomen is een zeer belangrijk pluspunt. Het is belangrijk dat REDD mechanismen worden ingezet waar ze voor bedoeld zijn, namelijk het terugdringen van ontbossing en het tegengaan van bosdegradatie. Dit met het oog op het in stand houden en vergroten van de opslag van CO₂ in natuurlijk bos en in de bosbodem¹⁵. Dit vergt een goede afbakening van hetgeen onder REDD valt; wel in stand houden en regeneratie van natuurlijk bos, maar niet de aanplant van bos. Dat laatste vormt onderdeel van het CDM en dient qua inzet van instrumenten gescheiden te worden gehouden van REDD.

Er zijn in Bali geen concrete afspraken gemaakt over emissies vanuit andere vormen van landgebruik dan bos. Met name de categorie recent ontwaterde venen die getransformeerd zijn tot *wasteland* of marginale landbouwgrond vergt bijzondere aandacht. De drainage van deze venen leidt ertoe dat de grote hoeveelheden koolstof die opgeslagen ligt in deze venen omgezet wordt in CO₂ emissies. Veengebieden beslaan slechts 3% van het totale globale landareaal, maar bevatten wereldwijd 528,000 Megaton koolstof. Dit is zelfs tweemaal zoveel als is opgeslagen in alle biomassa van bossen. De emissies die gepaard gaan met veendeградatie zijn bijna van dezelfde omvang als die van ander tropisch bos. De veenemissies zijn additioneel aan de gerapporteerde mondiale emissies van tropische bossen en bedragen 9–15% van de mondiale uitstoot van broeikasgassen¹⁶. De meeste veengebieden liggen in Annex I landen, echter de meeste emissies – 2000 megaton CO₂ van de totale 3000 megaton – komen momenteel uit ontboste en gedraineerde tropische veenbossen in Zuid-Oost Azië.

De degradatie van deze tropische veenbossen in Azië (12 mln ha, <0,1 % van het wereldwijde grondoppervlak) is verantwoordelijk voor 8% van de mondiale CO₂ emissies. Juist daar kan met weinig geld gericht ecosysteemherstel worden gerealiseerd met enorme CO₂ emissie reducties als gevolg. Mede vanwege de hoge concentratie van het probleem hebben deze maatregelen een bij uitstek hoge potentiële kosteneffectiviteit. Met het beschermen van een intact veengebied of het herstellen van een gedraineerd veengebied, worden enorme emissies voorkomen.

Ten allen tijde dient te worden benadrukt dat juist deze categorie geadresseerd zou moeten worden onder een REDD en/of het CDM regime. Wij pleiten er daarom voor dat herstel van natuurlijk bos op – bijvoorbeeld na 1990, ontboste gronden (met namen op ontboste venen waar zowel het bodemwaterpeil als de vegetatie hersteld dient te worden)

¹⁵ Een belangrijk deel van de CO₂ voorraad in bossen is opgeslagen in de bodem. Dit geldt met name voor tropische veenbossen.

Degradatie van tropische veenbossen in Azië (12 mln ha, <0,1% van het wereldwijde grondoppervlak) is verantwoordelijk voor 8% van de mondiale CO₂ emissies)

¹⁶ Mandar R. Trivedi, a Marcel Silviu, b Sandra Dobmeier, b Susanna Tol b, a Global Canopy Programme, b Wetlands International

Discussiestuk REDD, 30 september 2008

in REDD wordt meegenomen en dat ontbost veen als ‘*forest carbon stock*’ wordt erkend in lijn met de IPCC definitie van bos die ook ‘tijdelijk ontboste gebieden’ en ‘gebieden met 10–30% bosbedekking of met potentiële bosbedekking’. Daarnaast dient wetland restauratie, waaronder veenherstel wereldwijd als adaptatiemaatregel aangemerkt te worden. In bredere zin pleiten we er overigens voor om in alle landen alle vormen van (veranderend) landgebruik in toekomstige klimaatregimes onder te brengen.

→ het voorkomen van bosdegradatie en veenbos emissies horen bij het REDD mechanisme ondergebracht te worden

V. Bespreking van issues rond mogelijke uitvoering van REDD

Het belang van het terugdringen van ontbossing wordt alom erkend en onmisbaar geacht voor het halen van het 2 graden doel. Over de manier waarop REDD zou moeten worden ingericht en met name over de manier waarop de financiering geregeld zou moeten worden, zijn de meningen echter nog verdeeld. Daarom hadden de samenwerkende milieu- en ontwikkelingsorganisaties, verenigd in het *Climate Action Network (CAN)* in hun positie voor de CoP in Bali een keuze voor een fonds en/of marktbenadering voor een REDD mechanisme open gehouden; CAN heeft daar ook nu nog geen positie over ingenomen, maar wel een aantal randvoorwaarden aangegeven.

1. Fasering van de ontwikkeling van REDD

Stern voorziet een aanpak van REDD in fases. Allereerst stelt hij dat op korte termijn substantiële publieke fondsen nodig zijn voor het opbouwen van capaciteit voor duurzaam bosbeheer en op de middenlange tot lange termijn bossen onderdeel zouden kunnen zijn van een mondiaal emissiehandelssysteem. De gedachtegang van Stern is dat een fondsgerichte benadering nodig is om duurzaam bosbeheer in tropenboslanden snel van de grond te krijgen en om landen voor te bereiden op een REDD mechanisme. In aanvulling op fondsvorming is in de zienswijze van Stern, dat naast het betalen voor biodiversiteitsdiensten, schuldsanering ook handel in *boscredits* noodzakelijk is om de druk te verleggen van publieke fondsen naar de private sector en om voldoende middelen te genereren om de ontbossing verder terug te dringen.

Die fasering zien we terug in het ‘*Readiness*’ project van de Wereldbank om tropische boslanden in staat te stellen met het REDD mechanisme mee te doen, en baselines voor nationale ontbossing vast te stellen.

We zijn er voorstander van dat REDD verder in fases wordt ontwikkeld met eerst afspraken over regels en voorwaarden, financiering en steun om aan de regels en voorwaarden te voldoen en dan het daadwerkelijk voorkomen van ontbossing te financieren en monitoren. Vanzelfsprekend moet er wel ruimte zijn voor vroegtijdige of demonstratieprojecten van

landen die daar al klaar voor zijn.

→ we zijn voor een gefaseerde opbouw van REDD: regelgeving, capacity building via fondsen en dan toepassing van verhandelbare boscredits.

2. Capaciteitsopbouw nodig, op korte termijn, en langdurig

De snelheid van ontbossing en bosdegradatie vraagt om onmiddellijke actie, zowel bilateraal als multilateraal. De Wereldbank heeft tijdens de G8 in Postdam het voorstel gelanceerd om een *Forest Carbon Partnership Facility* (FCPF) in te stellen, een fonds dat enerzijds gericht is op capaciteitsopbouw, research en transfer van kennis en technologie en anderzijds op het experimenteren met een systeem van handel in boscredits in aanloop naar het nieuwe klimaatverdrag.

De Nederlandse overheid heeft op Bali een bijdrage van 15 mln Euro aan het FCPF toegezegd. Dit is een goede stap op weg naar een operationeel REDD mechanisme. De bijdrage van de Nederlandse overheid aan het FCPF is vooralsnog bescheiden, voor het daadwerkelijk terugdringen van ontbossing zijn aanzienlijk grotere inspanningen nodig. Of dit de vorm krijgt van een grotere bijdrage aan het FCPF of dat er andere bilaterale of multilaterale fondsen moeten worden opgezet is daarbij nog een open vraag. Waar het vooral om gaat is dat snel gerichte en effectieve actie wordt ondernomen.

Het is overigens ongewenst op grote schaal ODA middelen in te zetten; additionele middelen zijn nodig. Het oormerken van een deel van de veilingopbrengsten van emissierechten is de meest realistische optie en zou een duidelijke uitvoering zijn van het principe van “de vervuiler betaald”.

→ Bij de capacity building willen we dat vooral aandacht wordt besteed aan de 'least developed developing countries (LDCs), zodat dat zij bij voorrang voordeel bij een REDD-mechanisme hebben.

3. Financiering van REDD via Markt en/of Fonds

Hoeveel geld is nodig?

Een aantal recente studies geeft diverse inschattingen van benodigd geld om ontbossing tegen te gaan. Kosten voor het beschermen van veenbos worden hieronder nog niet meegerekend. Herstel van *gedegradeerde venen* kan op zeer kostenefficiënte wijze enorme CO2 emissiereducties als gevolg kan hebben, zoals besproken onder deel IV.7.

- Stern spreekt van een publiek fonds van zo'n \$15 miljard per jaar met als doel het halveren van de ontbossing in de komende tien jaar; in een update noemt hij een bedrag van \$ 20–30 miljard.¹⁷

¹⁷ Stern, Key elements of a Global Deal on Climate Change, Strassbourg et al, 2008 An Empirically-Derived Mechanisms of Combined Incentives to Reduce Emissions from Deforestation

Discussiestuk REDD, 30 september 2008

- Een recente publicatie van o.a. Sohngen noemt als kosten voor het halveren van ontbossing jaarlijks (1,5 – 2,7 Gton) \$ 17 tot 28 miljard; dat is dan maximaal \$ 20 per ton CO₂.¹⁸ Maar daarbij zijn de transactiekosten en kosten voor monitoring, verificatie niet meegenomen.
- Het IPCC noemde al een percentage van 54% van de tropische ontbossing, goed voor 3,95 miljard ton CO₂, dat kan worden gereduceerd voor \$ 1 tot 20 per ton. Als we \$ 10 als gemiddelde nemen, dan komen de kosten neer op \$ 21 miljard per jaar.¹⁹

Belangrijk verschil in de schattingen is of de transactiekosten zijn meegenomen; dat zijn kosten voor *capacity building*, monitoring, verificatie, registratie, handel en administratiekosten etc. Als alleen de *opportunity costs* worden meegenomen – dat zijn de kosten om alternatief te bieden voor het kappen van bos – hanteert Stern \$ 1 per ton CO₂; met meeneming van alle kosten komt hij tot \$ 30 per ton CO₂.

Markt als financieringsbron

Eén van de mogelijkheden is dat in het nieuwe verdrag wordt vastgelegd dat tropenboslanden het recht krijgen om de hoeveelheid CO₂ die door de vermeden ontbossing niet in de atmosfeer terecht komt, als emissierechten (*bos credits*) te verkopen. Bedrijven in de industrielanden of de industrielanden zelf kunnen deze *credits* dan kopen om zo voor een deel aan hun reductieverplichtingen te voldoen. Als voor deze *credits* een prijs van 30 Euro per ton CO₂ zou worden betaald (iets boven het huidige prijsniveau in het Europese emissiehandelssysteem), dan weegt dat in de meeste tropenboslanden ruimschoots op tegen wat het kappen van het bos en het omzetten van bos in landbouwgrond oplevert²⁰.

Het opnemen van *bos credits* is volgens Stern, naast fonds en andere manieren, een van de meest kosteneffectieve manieren om de mondiale CO₂ emissie door ontbossing terug te dringen. Hij tekent daarbij aan dat het een maatregel is die onmiddellijk resultaat geeft (compensatie via bosaanplant vergt tientallen jaren) en waarvoor geen gecompliceerde nieuwe technieken nodig zijn.

Fonds als financieringsbron

Naast bovenbeschreven marktbenadering is er ook de mogelijkheid een groot mondiaal fonds op te zetten voor het terugdringen van ontbossing. Zo'n fonds zou gevuld kunnen worden met belastinggeld uit industrielanden, in- of exclusief een deel van de veilingopbrengsten van emissierechten.

¹⁸ PNAS, juli 2008: Global cost estimates of reducing carbon emissions through avoided deforestation, by Georg Kindermann, Michael Obersteiner, Brent Sohngen, Jayant Sathaye, Kenneth Andrasko, Ewald Rametsteiner, Bernhard Schlamadinger, Sven Wunder, Robert Beach
¹⁹ Vierde Assessment Rapport van het IPCC, 2007, pag 559

²⁰ News Alert Issue 93 (January 2008); Building an effective carbon credits market to reduce deforestation. Science for Environment Policy. European Commission, DG Environment

Overwegingen bij een markt- of fondsbenadering

Er zijn organisaties en landen die twijfels hebben bij het koppelen van REDD *credits* aan de emissiemarkt. Daarbij wordt erop gewezen dat er risico's zijn voor bosbewoners en dat het accuraat meten van CO₂ emissies uit bossen nog nauwelijks mogelijk is. Men is ook beducht voor het plotseling beschikbaar komen van grote hoeveelheden onbetrouwbare en goedkope *credits* waardoor de bestaande emissiehandelsmarkten verstoord zouden kunnen raken. Verder zou vrije emissiehandel industrielanden en bedrijven in industrielanden een goedkope uitweg bieden om aan hun reductiedoelen te voldoen, waardoor ze zelf geen maatregelen hoeven te nemen om de uitstoot terug te dringen.

Bovendien vindt men het niet juist emissies van bijvoorbeeld kolencentrales en auto's te compenseren in behoud van bos, want dat kan de prikkel wegnemen in schone energie en vervoermiddelen te investeren. Als het bos afbrandt bijvoorbeeld, zijn er wel weer emissies en zit je nog met 'ouderwetse, fossiele energie en vervoer'. Ook daarom zegt men: REDD moet additioneel zijn en mag de prikkel om te investeren in een koolstofarme maatschappij niet wegnemen. Dat zou m.b.v. vrijwillige fondsen kunnen en via andere innovatieve mechanismen onder het nieuwe post-2012 akkoord.

Vanuit die optiek is men dus tegen de handel in bos *credits*, maar wel voor het oormerken van een deel van de veilingopbrengsten van emissierechten ten behoeve van een ontbossing fonds en/of het aanwenden van een percentage van het BNP voor dit doel.

Wij hebben de indruk dat de herkomst van de kritiek op een marktbenadering voor REDD ook wordt veroorzaakt door slechte ervaringen met het CDM mechanisme en ook de rol van bos daarbij. Bij een groot aantal CDM projecten wordt terecht getwijfeld aan de realiteit van emissie baselines, additionaliteit, en duurzaam ontwikkelingsgehalte.

Die kritiek bestrijden we hier niet, maar zijn er dan ook voorstander van dat REDD niet via een CDM-achtige projectbenadering aan de CO₂-markt gekoppeld wordt. Dat wordt ook als randvoorwaarde door CAN gesteld. Veeleer zijn we er voor dat een tropisch bosland vrijwillig een nationale verplichting tot vermindering van ontbossing op zich neemt (dus beter dan *business as usual*, met een conservatieve baseline en projectie) en dan pas bos *credits* krijgt, of bosemissierechten overhoudt, als de vermindering van emissies door ontbossing bovenop zijn doelstelling uit komt en nadat het geverifieerd is. Problemen met *permanence* en additionaliteit spelen dan niet. Dat is ook de benadering van de *Coalition of Rainforest Nations* en ligt ook in het verlengde van de Bali besluiten, dat een nationale benadering het doel is.

Een aantal bos- en marktexperts heeft dit uitgewerkt en hier onlangs een voorstel voor ingediend. Ze stellen voor dat tropische boslanden voor 50 jaar een *National Terrestrial Carbon Budget* op zich nemen²¹. Wordt er minder ontbost dan levert dat *credits* op die dat land of degenen die bij een project betrokken zijn, kunnen verkopen. Het land moet dan

²¹ The Terrestrial Carbon Group: How to include terrestrial carbon in developing nations in the overall climate change solution, terrestrialcarbon.org, juli 2008

Discussiestuk REDD, 30 september 2008

een extra bosgebied als beschermd verklaren. Ontbost een land meer, dan mag er niet verkocht worden tot het is gecompenseerd. Men stelt voor dat elk land mee kan doen, of er nu veel of weinig historische ontbossing was.

Wat betreft de andere risico's van een marktbenadering die organisaties noemen: dat de prikkel minder wordt om in Annex I landen duurzame investeringen te doen en dat het bos niet meer beschikbaar is voor de bevolking die er van afhankelijk is. Ook deze randvoorwaarden worden genoemd door CAN. Dus *als* er wel een marktkoppeling is moeten er maatregelen genomen worden om de prijs op niveau te houden waardoor investeren in CO₂-reductie rendabel blijft. Dat kan bijvoorbeeld door de verkopende landen zelf gedaan worden beperkingen te stellen aan de hoeveelheid *credits* die je toelaat (bijvoorbeeld X % van het aantal emissies). Ook kan het door *banking* toe te staan, door de extra aankopen voor later daalt de prijs minder.

Wat land en bos voor bewoners betreft: een marktbenadering kan, net als bij een fonds, vergezeld gaan van regels dat hun rechten niet worden afgenomen, maar juist worden vastgesteld en dat bos wordt beschermd en bewoners het bos mogen blijven gebruiken en betaald worden voor bosmanagement. Bij projecten voor veenbescherming en -restauratie zijn hier voorbeelden van in de praktijk.

Er zijn ook duidelijke voorstanders van het financieren van REDD door CO₂-emissiehandel. In de eerste plaats zijn dat de boslanden verenigd in de *Coalition for Rainforest Nations* zelf die het onderwerp REDD geagendeerd hebben en daarbij nadrukkelijk het oog hebben laten vallen op de snel groeiende miljardenmarkt van de emissiehandel. Waarbij ze overigens al aangegeven hebben bereid te zijn afspraken te maken om de waarde en regels van de emissiemarkt te behouden (bijvoorbeeld een maximaal % toelaten). Deze landen hebben hun bedenkingen bij (weer) een nieuw internationaal *donor driven* fonds, waarvan het nog maar de vraag is of het echt in voldoende mate gevuld gaat worden.

Om de ontbossing echt stevig te verminderen worden bedragen genoemd variërend rond € 20 miljard Euro per jaar²². Een fonds van een dergelijke omvang is tot nu toe ongekend. Een mondiaal fonds zal waarschijnlijk niet tot een halvering van de ontbossing leiden. Het vrijwillige aspect maakt het langdurig bestaan van een fonds onzeker: dat blijkt ook uit het nog niet werkende *Special Climate Fund*. Ook zijn er twijfels of donoren bereid zullen zijn afdoende regels te stellen en te handhaven en of de REDD gastlanden de besluiten van donoren zullen accepteren.

De boslanden worden hierin gesteund door belangrijke internationale milieuorganisaties als *Conservation International* en het *Global Canopy Programme*. De Duitse *KfW Ontwikkelingsbank* verwacht ook dat een markt meer geld en meer zekerheid biedt, juist

²² Stern, N., 2006: Review on the Economics of Climate Change. HMG, UK.

UNFCCC Decision-/CP.13, 2008: Reducing emissions from deforestation in developing countries: approaches to stimulate action

Discussiestuk REDD, 30 september 2008

als het *credits* oplevert die donoren kunnen gebruiken²³. Maar men vindt wel dat er een financiering moet komen voor capaciteitsopbouw. Ook in de Amerikaanse Senaat wordt bij de besprekingen rond een nieuwe klimaatwet eerder gedacht aan REDD financiering via de markt dan via een fonds²⁴.

Onderzoek naar effect REDD op emissiemarkt

Wat de mogelijke invloed van het koppelen van REDD aan de emissiemarkt betreft is er recentelijk onderzoek gepubliceerd dat iets meer duidelijkheid geeft over die invloed en mogelijke reacties daarop.

- Een studie van het Duitse ZEW laat zien dat de CO₂-prijs met 40% naar € 8 kan vallen²⁵. Daar moet bij worden gezegd dat men heeft gekeken naar de Europese CO₂-markt, tegen de huidige doelstellingen en dat een equilibrium wordt bereikt in 2020. En ook neemt men meer gebruik van CDM aan. Een binnenkort te publiceren studie van *Potsdam Institute* komt tot vergelijkbare cijfers.
- De *Rainforest Foundation* stelt in hun onderzoek dat als je REDD *credits* in 2012–2020 op de markt toelaat, de Annex I landen samen 80% van hun emissies moeten terugdringen en daar voor 50% REDD *offsets* gebruiken, zonder CDM en JI (*Joint Implementation*). Alleen dan zou er in een vraag naar CO₂-credits gecreëerd worden van 7, 2 Gton CO₂, zijnde de CO₂-reductie bij het stopzetten van tropische ontbossing, gedurende dezelfde periode (2012–2020)²⁶. Zo'n hoge doelstelling komt er in Kopenhagen niet en men wil helemaal niet zo'n groot percentage *credits* toelaten maar meer reducties in eigen land. Men wil REDD dus niet op de CO₂-markt toelaten. IASA studies melden vergelijkbare uitkomsten.
- *Environmental Defense Fund* (EDF) heeft berekend dat de mondiale CO₂ prijs met 13% daalt als REDD aan de emissiemarkt gekoppeld wordt²⁷. Dat zou in vergelijking neerkomen voor de EU-markt op € 25,5 i.p.v. 28 bijvoorbeeld; en van € 40 naar € 34,8 in 2020. Belangrijk verschil is dat EDF rekent met het mondiale doel van 2 graden, men doorrekent tot 2030 en 2050 en dat ook de Verenigde Staten strenge emissiereducties afspreekt. Men gaat verder uit van het *banking principle*, dat is dat men extra emissierechten koopt of reserveert voor de verplichtingen tot 2050, mocht de prijs dalen, om toekomstige hogere kosten te vermijden. Stern duidt ook op die

23 KfW Entwicklungsbank, Emission Reductions from forests; a sector approach based on experience from German financial cooperation, dec. 2007.

24 Tollefson, J. 2008, Save the trees. Special report Nature, vol 452– 6 maart 2008

25 Reducing Deforestation and Trading Emissions: Economic Implications for the Post-Kyoto Carbon Market, Anger and Sathaye, ZEW, Discussion Paper No 08–016, mei 2008

26 Carbon Sunk? The Potential Impacts of Avoided Deforestation Credits on Emissions Trading Mechanisms, Paul Leach, Rainforest Foundation, januari 2008

27 Reducing Emissions from Deforestation and Degradation in Developing Countries (REDD): Implications for the Market; Piris Cabezas en Keohane, EDF. " 22 May, 2008.

mogelijkheid. Je ziet in de EU dat energiebedrijven en banken nu al emissierechten voor 2013 en 2014 kopen; als een vorm van banking. Op die manier wordt er én geïnvesteed in emissiereductie én ontbossing tegengegaan.

- De Duitse Ontwikkelingsbank (KfW) ²⁸ en het Duitse Instituut voor Ontwikkelingsbeleid (DIE)²⁹ erkennen de kracht van ‘banking’ van REDD *credits* waardoor de emissieprijs op niveau kan blijven, doch ze stellen dat er beperkingen gesteld kunnen worden om de emissieprijs ook te garanderen door de toestroom van REDD *credits* op markt te reguleren. Dat kan door toegang of bruikbaarheid van de REDD *credits* (kwantitief) te beperken tot een bepaald percentage van benodigde emissiereducties bijvoorbeeld of door een korting op REDD *credits* toe te passen, bijvoorbeeld 1 ton REDD credits is 0,4 ton CO₂-reductie waard.

Ontwikkelingen of methoden waardoor negatief effect van REDD op de CO₂-markt beperkt blijft

Aangezien het voor tropenboslanden niet eenvoudig zal zijn de ontbossing substantieel terug te dringen, is de verwachting dat de hoeveelheden bos*credits* die op de markt zullen komen niet direct zeer groot zullen zijn.

Ook is het maar de vraag of er wel veel ‘goedkope’ REDD *credits* komen. In de meeste modellen lopen de kosten toch gauw op van € 20 tot € 40 per ton CO₂. En als emissierechten in de EU € 25 waard zijn, dan wil je dat REDD *credits* dat ook opbrengen als verkopend land. Je ziet nu ook dat de CDM prijs (€ 22) steeds dichterbij de emissierechtenprijs toekruipt (€ 24).

Mocht REDD een succes worden, en veel bos*credits* op de markt komen en de prijs voor CO₂-rechten daalt, dan is het mogelijk:

- **verdergaande CO₂-emissiereducties** voor de industrielanden af te spreken, waardoor emissierechten schaarser worden en de prijs weer stijgt tot het oorspronkelijke niveau. De EU zou hier een voorbehoud voor kunnen maken.
- Een andere mogelijkheid is om het aantal bos*credits* dat tot de markt wordt toegelaten te **limiteren** tot een maximaal percentage van het aantal emissies bijvoorbeeld.
- Een mogelijkheid waar de markt gebruik van kan maken is ‘**banking**’ toe te laten. Als de prijs door extra toevloed van REDD *credits* daalt, zullen landen en bedrijven wellicht extra rechten gaan kopen voor toekomstige verplichtingen en dan zal de prijs van emissierechten in de EU weer op niveau komen. Emissiereductie in de EU is dan

²⁸ KfW Entwicklungsbank, Emission Reductions from forests: a sector approach based on experience from German financial cooperation, dec. 2007.

²⁹ Deutsches Institut fuer Entwicklungspolitik (DIE), Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation in Developing Countries: Meeting the Challenges ahead, Augustus, 2008

weer rendabel en de emissiebesparing is dan in het bos al wel gerealiseerd. Hiervoor is wel van belang dat er zicht is op de lange termijn reductie doeltellingen (2030–2050)

- Je kunt REDD *credits*, die *gebanked* worden ook **voorwaardelijk** maken; d.w.z. dat als je de *credits* inlevert, dat er dan wordt gekeken of het bos van het betreffend land er nog staat; anders moeten er andere rechten worden gekocht. We zijn niet voor tijdelijke REDD *credits*, zoals de tCERs, want die blijken niet interessant te zijn voor de markt en niet gekocht te worden en te leiden tot de noodzakelijke investeringen in bosbehoud.
- Een andere optie is het creëren van een **aparte markt** voor REDD, zoals het Dual Markets concept van CCAP³⁰. Men wil dat Annex I landen naast CO₂-reducties, REDD-programma's opstarten met tropisch boslanden, en daar ook CO₂-reducties mee verdienen. Het zijn 'no loose targets'; dus de boslanden zijn niet aansprakelijk als het niet lukt ontbossing te stoppen. De vraag is of Annex I landen extra verplichtingen willen of wie daar voor gaat betalen
- Greenpeace stelt voor een **gesloten markt** op te zetten, waarbij een regelmatige geldstroom een fonds in gaat, van \$ 7–34 miljard. In ruil krijgen landen *Tropical Deforestation Emission Reduction Units* (TDERUs)³¹. Men wil een 'discount' regeling op de CO₂-prijs. Men wil n.l. een vaste geldstroom, ook als er niet evenveel reducties beschikbaar zijn. Als de marktprijs € 20 is, terwijl er maar tegen een kostenpost van €7 is gereduceerd, worden er minder *credits* uitgegeven. Hier wordt de geldstroom gegarandeerd; de vraag is hoeveel landen hier aan mee doen en of het verstandig is een aparte markt te creëren met aparte reeks toezicht e.d.

Koppeling van REDD met de EU Emissiemarkt

De Commissie kiest voor een reductie van de CO₂ uitstoot van 20% in 2020 en een reductie van 30% in 2020 indien vóór 2012 een mondiaal klimaatakkoord bereikt wordt³². Bij een reductie van 30% wordt de mogelijkheid van het inzetten van externe kredieten aanzienlijk verruimd. Men stelt voor dat van de extra 10% zo'n 5% van buiten Europa kan worden ingekocht. Daarbij denkt men aan het vergroten van het aantal *credits* in het kader van *Joint Implementation* (ERUs) en het *Clean Development Mechanism* (CERs); maar men laat ook de mogelijkheid open voor andere typen *credits*³³. De Commissie heeft echter aangegeven³⁴ dat, in ieder geval voor het 20%-pakket, bos- en REDD *credits* niet

30 CCAP, Reducing emissions from deforestation and degradation: Dual markets approach, 2007

31 Greenpeace, Tropical Deforestation Emissions Reduction Mechanism, 2007

32 Stern, N. 2008: Key Elements of a Global Deal on Climate Change. London School of Economics and Political Science

33 European Commission, 2008, Proposal for a Directive of the European parliament and of the Council amending Directive 2003/87/EC. COM 92008) 16 final, Art 28

34 European Commission, 2008, Proposal for a Directive of the European parliament and of the Council amending Directive 2003/87/EC. COM 92008) 16 final, Art 28

zullen worden toegelaten in het ETS. Dit vanwege de ‘problemen die samenhangen met het accuraat meten van CO₂ emissies uit bossen en het risico van verstoring van de CO₂ markt’. Daarmee wordt de mogelijkheid de Europese emissiehandelmarkt te benutten voor REDD afgesloten, terwijl de mondiale onderhandelingen over REDD en de regels nog moeten beginnen. De EU geeft daarmee een slecht signaal af aan de tropenboslanden en ondergraaft zijn eigen onderhandelingspositie. De Nederlandse overheid is overigens voorstander van het inzetten van externe kredieten (inclusief bos *credits*) in een 30% reductie scenario.

Er is mogelijk een consensus in het Europees Parlement in de maak om, beperkt, REDD *credits* toe te laten op de Europese CO₂-emissiemarkt tot een hoeveelheid van 5% van de emissierechten die bedrijven nodig hebben om de emissies mee af te dekken. Dat zou dan om jaarlijks zo’n 80 miljoen ton rechten, met een waarde (*€ 30/ton) van 2,5 miljard. Het EP Industrie-comité heeft daarvoor 11 september een amendement aangenomen, naast dat opbrengsten van de veiling van emissierechten deels aan klimaatbeleid, w.o. voorkomen van ontbossing, besteed moet worden. Op 7 oktober stemt de Milieu-commissie over het ETS, 18 december stemt het EP plenair.

→ We staan net als CAN open voor zowel fondsen als verhandelbare credits voor REDD financiering;

→ Zo’n REDD mechanisme moet in het kader van het Klimaatverdrag zijn ingesteld;

→ We pleiten voor vergelijkende studies naar REDD mechanisme opties zoals heffingen op de uitgifte van emissierechten en credits, belastingen, veilingopbrengsten, fondsen en aparte markten of marktkoppeling etc;

→ We adviseren dat elk tropisch bosland land haar REDD strategie en voorkeur voor financiering ontwikkelt en indient, met duidelijke beleidsmaatregelen, voortgangsindicatoren en financieringsopties;

→ Door te starten met een fondsgerichte benadering en langzaam ervaring op te doen met een marktgerichte benadering kan vermeden worden dat ongewenste effecten optreden;

→ Zowel voor fondsen als marktbenadering zijn afspraken nodig over rechten, grond en inkomsten van de lokale en inheemse bevolking;

→ Er moet verificatie plaatsvinden, alvorens gelden en credits beschikbaar komen;

→ Wat de koppeling met de markt betreft, vinden we het een voorwaarde dat de markt in stand blijft met een prijs die innovatie stimuleert. De EU kan daar regels voor stellen (beperkte toegang, discount, banking etc);

→ We willen landen en bedrijven uitnodigen zo vroeg mogelijk en meer te investeren in voorkomen van ontbossing.