

# NORGES STRATEGI FOR INTERNASJONALT SAMARBEID FOR REFORM AV SUBSIDIER TIL FOSSILE BRENSLER

## Subsidier til fossilt brensel - det globale perspektivet

### *Definisjon*

I det internasjonale arbeidet med reform av fossile subsidier har det vært vanskelig å enes om en felles definisjon, og mange land rapporterer ut fra egne definisjoner.

International Energy Agency (IEA) definerer subsidier til energi som ulike myndighetstiltak som reduserer kostnadene eller øker inntektene ved energiproduksjon, eller som reduserer prisen som forbrukere betaler for energi.

### *Omfang*

For 2012 anslås det på verdensbasis brukt ca. 3400 milliarder kroner til å subsidiere konsum av fossilt brensel, etter definisjonen over (jfr. IEA World Energy Outlook). Det er en økning på over 30 % fra 2010, noe som i hovedsak skyldes høyere internasjonale energipriser og dermed relativt sett lavere regulerte priser i flere nasjonale markeder samt økt forbruk av fossilt brennstoff i regulerte markeder. De høyeste subsidiene til konsum av fossilt brensel finner en i petroleumseksporterende land der produktene ofte prises ut fra produksjonskostnader og ikke verdensmarkedspriser. Omfanget er størst i Iran, Saudi-Arabia og Russland.

### *Urettferdig fordeling*

Myndigheter som subsidierer konsum av fossilt brensel har gode hensikter om økonomisk vekst, redusert energifattigdom og mobilitet av arbeidskraft. Likevel får slike subsidier svært ofte utilsiktede negative konsekvenser. En studie som ble gjennomført av IMF i 2012 viser at subsidier til fossile brenslere er et dårlig tiltak mot fattigdom og tvert imot fører til en omfordeling av goder fra de fattigste til de rikeste. Ifølge rapporten kom bare 7 % av konsument-subsidiene til fossilt brensel de 20 % fattigste til gode i 2010, mens de 20 % rikeste mottok 43 % av subsidiene. Samtidig er det høy bevissthet rundt at de fattigste 20 % som lever på marginene kan rammes sterkt av reformer dersom ikke målrettede sosiale kompensasjonstiltak iverksettes ved fjerning av subsidier.

### *Fossile subsidier øker klimagassutslipp*

Subsidier til fossile brenslere er det motsatte av en pris på karbon og fører til økte utslipp av klimagasser. IEA har beregnet at en utfasing av subsidier til fossile brenslere innen 2020 vil innebære globale utslippskutt på om lag 5 %, noe som tilsvarer mer enn de samlede utslippene fra internasjonal skipsfart og luftfart. Subsidier til fossilt brensel er mer enn fem ganger høyere enn de USD 100 milliarder som i henhold til Cancun-avtalen skal mobiliseres til klimafinansiering i utviklingsland innen i 2020 og seks ganger høyere enn subsidiene til fornybar energi. Subsidiene hindrer energieffektivisering og fører til markedsvridding i favør av fossilt brensel. Andre land har betydelige avgifter på fossilt drivstoff, noe som bidrar til reduserte utslipp og økt energieffektivisering.

### *Fossile subsidier reduserer budsjetter på andre viktige samfunnsområder*

For mange land er subsidier til fossile brensler blitt en stor byrde på statsbudsjettet som gir mindre rom for bevilgninger på andre viktige samfunnsområder og som kunne vært rettet mot de fattige deler av befolkningen f.eks. innen helse, utdanning og infrastruktur. Kutt i subsidiene er vanskelig å gjennomføre selv om det på sikt kan styrke økonomien og bidra til mer rettferdig fordeling. Subsidiekutt slår blant annet direkte inn på transportpriser og dermed også varepriser, slik at husholdningsbudsjettet blir rammet. Forsøk i Nigeria og Indonesia i 2012 på store økninger i drivstoffprisene mislyktes på grunn av sterke folkelige protester. Nødvendige kutt i subsidiene til drivstoff var vesentlig for regimeskiftet i Indonesia i 1998-99, og det viser hvilke politiske implikasjoner store endringer i energiprisene kan ha. Indonesia har likevel maktet å redusere sine subsidier til fossile brensler fra ca. 25 % av statsbudsjettet i 2005 til ca. 11 % i 2013. India klarte på sin side i 2012 å innføre kutt i subsidiene til diesel som ga i en innsparing i statsbudsjettet på nærmere 40 milliarder kroner, og en prisøkning på ca. 60 øre per liter.

Land som er avhengige av å importere energi blir sårbare for sterkt varierende oljepriser. IEA anslår at den årlige importen av fossile brensler vil øke med nesten 50 % frem mot 2035. For mange fattige land vil det være viktig å redusere subsidiene til fossilt brensel for å kunne styrke sin budsjettsituasjon og sine forutsetninger for å håndtere finanskriser og fremme stabil utvikling.

### *Fossile subsidier på den internasjonale dagsorden*

Den internasjonale oppmerksomheten om behovet for reform av subsidier til fossile brensler har vært sterkt økende de siste årene. I 2008 brakte USA temaet inn i G20-møtet i Pittsburgh, og i 2009 forpliktet G20-landene seg til å fase ut ineffektive fossile subsidier på mellomlang sikt for å forbedre både energieffektivitet og energisikkerhet, akselerere investeringer i ren energi og bekjempe klimaendringer. Samme år fulgte landene i *Asia-Pacific Economic Cooperation* (APEC) opp, og 11 nye land sluttet seg til målet om utfasing av fossile subsidier. G20-møtet i Pittsburgh anmodet også Organisasjonen av oljeeksporterende land (OPEC) om å bistå Verdensbanken, Organisasjonen for økonomisk samarbeid og utvikling (OECD) og IEA med å analysere og foreslå tiltak for å reformere og fase ut subsidier til fossile brensler. Arbeidet resulterte i en fellesrapport til G20-møtet i Toronto i 2010, og disse er senere blitt fulgt opp med seminarer og andre aktiviteter hvor de negative effektene ved fossile subsidier blir belyst. Ni G20-land sto for om lag halvparten av de globale fossile subsidiene i 2011.

I Verdens handelsorganisasjons (WTO) regelverk, som de 159 medlemslandene er bundet av, er det utarbeidet definisjoner av ulike typer subsidier. Forståelsen av subsidier blir stadig gjenstand for testing i WTOs tvisteløsningsmekanisme (DSB). WTO arbeider med ulike typer handelsvridende subsidier. Subsidier til både fossil og fornybar energi med handelsvridende effekter vil i prinsippet kunne komme opp i WTOs tvisteløsningsmekanisme.

OECD, Verdensbanken og Det internasjonale pengefondet (IMF) driver bl.a. kartlegging av budsjettutgifter og skattesystemer som fremmer produksjon og konsum av fossile brensler. IMF og Verdensbanken studerer også fordelingseffektene av fossile subsidier, og Verdensbanken gir råd til mottakerland om hvordan andre sosiale tiltak kan være mer velegnet enn fossile subsidier for å oppnå formålet. Verdensbanken bidro blant annet med

detaljerte analyser og rådgivning til indonesiske myndigheter i forbindelse med en større omlegging av drivstoff-subsidier og tiltak rettet mot fattige på landsbygda i slutten av 2005.

IEA-publikasjonen World Energy Outlook har de siste ti årene hatt subsidier til konsum av fossile brenslere som et av temaene. IEA estimerer hvor store subsidiene er, og hvilken effekt en eventuell reform vil ha for energimarkedene, klima og offentlige budsjetter. De har også en *online* database med tall for de estimerte subsidiene. Siden 2009 har IEA gitt innspill til arbeidet med dette temaet i G20. I 2013 fremhevet IEA utfasing av subsidier til fossile brenslere som et av fire klimatiltak som ikke reduserer økonomisk vekst.

IMF la i 2013 frem en rapport om reform av energisubsidier, der det påpekes at subsidiene belaster offentlige budsjett, har dårlige fordelingssegenskaper og oppmuntrer til for høyt energiforbruk. Rapporten peker også på at reform av fossile subsidier vil være viktig for globale CO<sub>2</sub>-utslipp og at verdens CO<sub>2</sub>-utslipp kan reduseres med 13 % ved å fjerne subsidiene til fossile brenslere. I rapporten er det både anslag for prissubsidier i forhold til verdensmarkedsprisen og for manglende prising av eksterne skadekostnader som global oppvarming og andre helseskader. I disse anslagene har IMF lagt til grunn at skadekostnaden av global oppvarming alene er 25 dollar per tonn CO<sub>2</sub>. En enhetlig pris på utslipp som bidrar til global oppvarming er i tråd med Norges mål om en global pris på karbon. Arbeidet for en global karbonpris krever et mer omfattende internasjonalt samarbeid enn arbeidet med reform av fossile subsidier.

Subsidier til fossile brenslere er et prioritert tema i OECD, som bl.a. gir ut rapporten "Budsjettstøtte og skatteutgifter til fossile subsidier", som gir en oversikt over subsidier til fossile brenslere i 24 OECD-land. Denne skal etter planen utvides til å dekke land utenfor OECD som for eksempel Brasil, India, Kina og Russland. OECD arbeider også med å utvikle egnede metoder for å estimere subsidier samt analysere effektene av subsidiene og av en eventuell fjerning av disse. Dybdehøringene av medlemslandenes miljø- og økonomipolitikk inneholder også kapitler som ser på subsidier til fossile brenslere. OECD planlegger en studie av de politisk-økonomiske aspektene ved subsidiereform. Organisasjonen foretar også case-studies av utvalgte land i Øst-Europa, Kaukasus og Sentral-Asia.

På FNs Rio-toppmøte i 2012 bekreftet verdens ledere sin støtte til utfasing av ineffektive subsidier til fossilt brensel som fremmer overforbruk og undergraver bærekraftig utvikling. Fossile subsidier er også blitt et tema som er kommet på dagsordenen i de internasjonale klimaforhandlingene. Etter planen skal det komme på plass en ny internasjonal klimaavtale som skal gjelde for alle land fra og med 2020. Beregninger utført av FNs miljøprogram (UNEP) viser at vi uten tiltak utover det som landene har meldt inn som utslippsmål under København-avtalen vil utslippene i 2020 bli minst 6 milliarder tonn CO<sub>2</sub>-ekvivalenter over en troverdig bane for å oppnå målet om å begrense den globale gjennomsnittstemperaturen til to grader Celsius. Dette omtales av UNEP som et misforhold mellom ambisjoner og handlinger (ambisjonsgapet). I Durban-avtalen uttrykker partene stor bekymring for dette misforholdet. Parallelt med forhandlingene om en ny avtale pågår det derfor et arbeid for å høyne ambisjonene innen 2020. Dette vil kreve raske tiltak med umiddelbar effekt, og reform av fossile brenslere er trukket fram som et slikt tiltak.

Forskningsinstitusjoner, frivillige organisasjoner og tverrstatelige initiativ fungerer også som pådrivere for å utveksle kunnskap, erfaringer og ideer knyttet til reform av subsidier til fossile brensler.

### *Reform av subsidier til fossilt brensel*

Reform av subsidier til fossilt brensel er svært utfordrende, men mange land erkjenner at det er viktig for å fremme effektiv bruk av ressurser, bærekraftig utvikling, klima og miljø. Myndighetene i mange utviklingsland har sterke grunner for å redusere subsidiene til fossilt brensel til tross for politisk risiko, og flere land gjør forsøk på reformer, bl.a. Indonesia, India, Pakistan, Sudan, Namibia, Iran, Bolivia, Senegal, Ghana og Nigeria. Samtidig brukes også subsidier som et populistisk virkemiddel av myndigheter i land som ønsker å sikre støtten til eget regime, særlig når de utfordres av folkelig misnøye og mobilisering.

Det finnes ingen suksessformler for utfasing av fossile subsidier, men en kan identifisere viktige elementer som myndighetene kan vurdere som ledd i reformtiltak. IMF la i 2013 frem en rapport med kartlegging av subsidiereformer i ca. 20 land. Faktorer som er viktige for at myndighetene skal kunne lykkes med reform av energisubsidier blir identifisert:

- 1) Utarbeide en helhetlig reformplan for energisektoren med klare og langsiktige mål, analyse av ulike konsekvenser av reform samt rådslagning med berørte parter.
- 2) Helhetlig og langsiktig kommunikasjonsstrategi. Åpenhet, fleksibilitet og gjennomtenkte informasjonskampanjer er helt sentralt for å sikre nødvendig legitimitet og folkelig oppslutning om gjennomføring.
- 3) Gradvise prisøkninger som kan differensieres mellom ulike energitjenester og -produkter.
- 4) Bedre effektiviteten til statseide selskaper for å redusere produksjonssubsidiene.
- 5) Målrettede tiltak for å hjelpe fattige. Virkningene av utfasing av subsidier må være meget godt analysert, og følgene for sårbare grupper må søkes unngått gjennom nødvendige, alternative tiltak. Myndighetene bør vurdere kompensasjoner til fattige som f.eks. utbetaling av kontanter, fjerning av skoleavgifter, billigere eller bedre helsetilbud, støtte til renere energiformer, lavere priser på kollektivtransport eller økt minstelønn.
- 6) Institusjonelle reformer som fjerner politisk kontroll over prissetting på energi med overgang til mer markedsbasert prissetting eller til politisk uavhengige instanser.

### **Norsk holdning og internasjonal innsats for reform av subsidier til fossilt brensel**

Norge er en energinasjon med kompetanse på å utvikle nasjonale virkemidler for å begrense klimagassutslipp fra produksjon og forbruk av fossilt brensel på en mest mulig kostnads-effektiv måte. Vi har de siste 20 årene iverksatt en rekke tiltak som har begrenset nasjonale klimagassutslipp fra produksjon og forbruk av fossilt brensel. Sektorovergripende virkemidler som CO<sub>2</sub>-avgiften, kvotesystemet og forurensningsloven har gitt vesentlig lavere utslipp enn hva som ville ha vært tilfelle uten en slik politikk. Etter utvidelsen av EUs kvotesystem i 2013 er rundt 80 % av alle klimagassutslippene i Norge underlagt kvoteplikt eller klimagassavgifter. Petroleumsvirksomheten er ilagt den høyeste CO<sub>2</sub>-prisen. Strenge begrensninger på faking av gass på norsk sokkel reduserer også norske utslipp. Engangsavgiften på kjøretøy er differensiert etter CO<sub>2</sub>-utslipp, og det er høy CO<sub>2</sub>-avgift på bensin og diesel.

Samtidig har Norge et utstrakt utviklings samarbeid med sterk vektlegging av ren energi og klimasikring i bistanden. Gjennom *Olje for utvikling* deles vår kompetanse med utviklingsland som etterspør løsninger på økonomisk, sosial og miljømessig forsvarlig forvaltning av petroleumsressurser. Norges energi- og klimainitiativ (Energi+), vår støtte til FNs "Sustainable Energy for All"-program og arbeidet med å inkludere energi i FNs utviklingsagenda post 2015 er også viktige elementer i Norges internasjonale energipolitiske engasjement.

Behovet for målrettet klimainnsats for nå globale mål om utslippsreduksjoner innen 2020 er stort. Reform av subsidier til fossile brenslere er et satsingsområde hvor Norge kan bidra internasjonalt.

### **Norsk strategi for reduksjon av subsidier til fossile brenslere**

Norske erfaringer og vår troverdighet i klima- og utviklingspolitikken kan representere en merverdi i arbeidet med å fremme reform av subsidier til fossile brenslere. Regjeringen bidrar derfor aktivt gjennom samarbeid i relevante internasjonale fora og kanaler. Forutsetningen for at land skal lykkes med reform av fossile subsidier er at landet selv ser seg tjent med dette. Norge vil støtte analyse- og informasjonsarbeid som kan skape forståelse for alle fordelene utfasing av subsidier kan gi for de enkelte land. Norge ønsker også at vellykkede tiltak og strategier for å redusere subsidier blir dokumentert av sentrale og troverdige organisasjoner som blant annet IEA, OECD, IMF og de internasjonale utviklingsbankene.

### ***Regjeringen vil***

- **arbeide for utfasing av subsidier som er skadelige for miljø og klima, som motvirker rettfærdig fordeling og som undergraver bærekraftig utvikling**
- **prioritere arbeidet som gjøres i multilaterale institusjoner som IEA, OECD og IMF for å definere, identifisere, kartlegge, kvantifisere og analysere subsidier til fossilt brensel samt arbeide for utveksling av informasjon og idéer som bidrar til å fremme utfasing av subsidier til fossilt brensel**
- **arbeide for å fremme norske posisjoner for å redusere subsidier til fossilt brensel gjennom internasjonalt samarbeid, bl.a. som bidragsyter og forhandlingspart i FNs klimaforhandlinger basert på Durban-plattformen**
- **støtte arbeid som kan gi økt forståelse og oppslutning hos myndigheter og befolkning knyttet til fordelene ved utfasing av subsidier til fossile brenslere**
- **samarbeide med og støtte myndigheter i utviklingsland som har politisk vilje til å gjennomføre helhetlige, langsiktige og bærekraftige reformer knyttet til subsidier til fossile brenslere, blant annet som supplement til Norges betydelige utviklings samarbeid generelt og på energi spesielt**
- **bidra til å utvikle og finansiere tiltak innenfor gjeldende budsjett, som motvirker negative konsekvenser for fattige som blir rammet av reduserte subsidier til fossile brenslere.**