

FOLKETINGET



Europaudvalget, Udenrigspolitisk Nævn og Klima-, Energi- og Bygningsudvalget

EU-konsulenten

EU-note

Til: Udvalgenes medlemmer

Dato: 20. oktober 2014

EU's import af energi fra Rusland

Krisen i Ukraine har skabt øget fokus på EU-landenes import af energi fra Rusland. Omkring en tredjedel af EU's gasforbrug importeres fra Rusland, mens halvdelen af denne import sendes gennem Ukraine. Hvis Rusland reducerer sin gaseksport til EU, vil det primært ramme en række central- og østeuropæiske lande, da de vestlige EU-lande har et mere varieret energiforbrug. På mellemlang sigt er EU afhængig af russiske gasleverancer, men Norge og Algeriet samt EU-landene Storbritannien, Holland og til dels Danmark spiller en rolle for EU's forsyningssikkerhed. Det er uafklaret, hvordan EU's energipolitik vil udvikle sig i fremtiden. Flere lande argumenterer for dannelsen af en energiunion.

Baggrund og formål

Spørgsmålet om EU's forsyningssikkerhed på energiområdet har de seneste år vundet større betydning, hvilket bl.a. skyldes spændingerne mellem EU og Rusland. Den igangværende krise i Ukraine har endnu en gang resulteret i et øget fokus på de økonomiske relationer med Rusland, herunder en række EU-landes afhængighed af russiske energileverancer.

Kommissionen oplyser, at EU importerer 53 pct. af sit samlede energiforbrug. Hvad angår olieforbruget var importen hele 90 pct., mens EU importerede 66 pct. af sit gasforbrug. Importen af naturgas fra Rusland var i 2013 42 pct.,

hvilket svarer til 27 pct. af EU's samlede gasforbrug. Selvom EU's samlede import af gas fra Rusland er faldet siden højdepunktet i 2008, forventes EU's samlede energiforbrug i fremtiden at stige. Dette vil medvirke til at forstærke EU's sårbarhed på energiområdet.

Rusland kan som reaktion på de europæiske sanktioner vælge at gennemføre en reduktion af sin gaseksport til EU. Dette vil primært ramme en række central- og østeuropæiske lande, og det vil samtidig medføre betydelige indtægtsfald for den statsejede russiske virksomhed Gazprom.

Olie er en langt vigtigere indtægtskilde for Rusland, mens gaseksporten traditionelt har været brugt som et kontrolredskab i nærområdet og til at skabe grundlag for lave energipriser for den hjemlige industri. I perioden 2000-2010 svarede indtægterne fra eksporten af olie og gas til mere end en fjerdedel af Ruslands samlede BNP og en tredjedel af landets budget.¹

EU-landenes afhængighed af gas fra Rusland

Ifølge det britiske Oxford Institute for Energy Studies var de største importører af samlede mængder russisk gas i 2009 Tyskland og Italien. Dette billede er i 2014 uændret. Andre store importører af russisk gas er Frankrig, Ungarn, Tjekkiet, Polen, Østrig og Slovakiet, mens de største importører uden for EU er Ukraine, Tyrkiet og Hviderusland.

Statistikbanken Eurostat har opgjort EU-landenes samlede energisammensætning af energiforbruget fra 2001 til 2011. Ifølge Eurostat er EU's forbrug af gas i denne periode stabilt med 24 pct. af det samlede energiforbrug. Derimod er andelen af forbruget af vedvarende energi på disse 10 år steget fra 5,7 til 10 pct. Samtidig er afhængigheden af olieimporten faldet fra 38 til 35 pct., mens forbruget af atomenergi og kul med henholdsvis 14 og 17 pct. er stabilt.²

Særlig gasmarkedet er dog yderst fragmenteret, hvilket skyldes EU-medlemsstaternes forskellige størrelse og graden af afhængighed af russisk og gas. Mens de vestlige EU-lande har et mere varieret energiforbrug, er de mindre central- og østeuropæiske markeder generelt mere afhængige af leverancer fra Rusland.

¹ James Henderson og Simon Pirani (eds.) (2014): The Russian gas matrix - how markets are driving change. Oxford University Press.

² Energy Trends (februar 2014): http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Energy_trends. Eurostat.

Afhængigheden af den russiske gas forstærkes af, at gasmarkedet i sin natur er mere regionalt end f.eks. olie- og kulmarkedet. Distributionen af gas må nødvendigvis foregå via gasledninger, og det mindsker markedets fleksibilitet. Olie kan eksempelvis eksporteres via tankere, lastbiler eller ledninger, og sammenlignet med gas er det mindre omkostningsfyldt at oplagre olie.

Hvis Rusland stopper for gasleverancerne fra Rusland gennem Ukraine, vil det ifølge Oxford Institute for Energy Studies få store konsekvenser for lande som Bulgarien og Rumænien, de baltiske lande og en række lande på Balkan. Særlig de baltiske lande er af historiske årsager og pga. deres geografiske placering afhængige af importen af russisk gas.

Lande som Ungarn, Slovakiet og Tjekkiet er også afhængige af gasimporten fra Rusland. Endelig vil en længere tilbageholdelse af gasleverancer også påvirke Italien, mens Tyskland og Frankrig er mindre afhængige af den russiske gas, da disse lande også får dækket deres energibehov fra en række andre kilder.³

Ifølge Det Internationale Energi Agentur (IEA) importeres omkring en tredjedel af EU's gasforbrug fra Rusland. Af denne gasimport sendes næsten halvdelen gennem Ukraine. Den resterende gas fra Rusland til EU går gennem en rute i Polen samt Nord Stream-ledningen, som løber direkte fra Rusland over Østersøen til Tyskland. Med Nord Stream-linjeføringen er særlig Tysklands afhængighed af gasleverancer gennem Ukraine mindsket.

Den tyske tænketank Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP) vurderer, at henholdsvis 30 pct. af EU's gasforbrug og 35 pct. af EU-landenes olieforbrug importeres fra Rusland. EU's afhængighed af russisk gas og olie er dog mindsket betydeligt siden 1980'erne.

Nye forsyningsmuligheder

På mellemlang sigt er EU afhængig af de russiske gasleverancer. Traditionelle gaseksportører som Norge og Algeriet samt EU-landene Storbritannien, Holland og til dels Danmark spiller en stor rolle for EU's forsyningsikkerhed, selv om disse landes eksportmuligheder også har deres begrænsninger.⁴

³ Simon Pirani m.fl. (2014): What the Ukraine crisis means for gas markets. Oxford Institute for Energy Studies. Se desuden Pierre Noël (2008): Beyond dependence – How to deal with Russian gas. European Council on Foreign Relations.

⁴ Kirsten Westphal (2014): *Russlands Energielieferungen in die EU*. Stiftung Wissenschaft und Politik.

Så længe en eventuel nedsat gasleverance begrænses til gennemstrømningen gennem Ukraine, vil Nord Stream-ledningen kunne kompensere for noget af dette tab. Samtidig kan EU imødegå den russiske trussel om et stop gasleverancer ved at sikre sig, at gaslagrene så vidt muligt er fyldt op.⁵

Rusland arbejder på at etablere den såkaldte South Stream-ledning over Sortehavet gennem Bulgarien, Serbien, Ungarn og Slovenien og videre til Østrig. Hvis denne ledning etableres, vil det formentlig medføre splittelse mellem EU's medlemslande.

Ekspertter vurderer, at South Stream-ledningen reelt har undermineret den skrinlagte EU-støttede Nabucco-ledning, selv om South Stream-ledningen forventes at blive en bekostelig affære.⁶ Nabucco-ledningen havde, før projektet blev skrinlagt, til formål at sikre fremtidige leverancer af gas fra lande omkring Det Kaspiske Hav, særlig Aserbajdsjan og Turkmenistan.

Det kinesiske marked

Rusland er afhængig af sin eksport af gas og olie. Ifølge SWP udgør gas- og olieeksporten næsten 70 pct. af landets samlede eksport. Langt størstedelen af denne gas og olie eksporteres til EU, og SWP vurderer, at indtægterne fra oliemarkedet bidrager med omkring halvdelen af Ruslands indtægter til det nationale budget.⁷

Rusland har alternativer til det europæiske marked. Eksempelvis kan man vælge at fremme eksporten af gas til Kina. Ifølge flere eksperter er dette dog rent økonomisk mindre gunstigt, da det fra russisk side vil kræve relativt omfattende investeringer i nye gasledninger.

Mens Rusland har forsøgt at splitte sammenholdet blandt EU-landene med trusler om faldende gasleverancer, har landet således forsøgt at mindske afhængigheden af de europæiske kunder ved at fremme salget af gas til Kina.

Denne omstilling er sket langsomt og uden betydelige fordele for Rusland.⁸ Det skyldes bl.a., at landet ikke vil kunne forvente den samme høje salgspris som på det europæiske marked.

⁵ Matthew Bryza (1. september, 2014): Call Putin's bluff – he will not cut off Europe's gas. Financial Times.

⁶ Iana Dreyer m.fl. (2014): Energy moves and power shifts - EU foreign policy and global energy security. EUISS Report.

⁷ Kirsten Westphal (2014): Russlands Energielieferungen in die EU. Stiftung Wissenschaft und Politik.

⁸ Mikhail Krutikhin: Can Russia reroute natural gas from Europe to Asia? I: Kadri Liik (edt.) (2014): Russia's "pivot" to Eurasia. European Council on Foreign Relations.

I maj 2014 indgik landet en 30-årig kontrakt med Kina, som skal sikre fremtidige gasleverancer. Aftalen resulterer tidligst i gasleverancer til Kina fra 2018, så effekten er på kort sigt begrænset. Selv om aftalen vurderes at have økonomisk potentiale, er Rusland som nævnt forpligtet til at bygge omkostningsfulde gasledninger for at kunne øge eksporten i østlig retning.⁹

Ifølge det svenske Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) har Kina samtidig mulighed for at modtage gas fra alternative forsyningskilder. FOI vurderer, at dette vil resultere i større russisk afhængighed af det kinesiske marked end omvendt.¹⁰

Flere eksperter vurderer, at EU rent strategisk er bedre stillet i dag end tidligere, hvis endnu en gaskrise skulle blive udløst. Det skyldes bl.a., at det europæiske kontinent generelt de senere år har været udsat for mildere klimatiske forhold om vinteren. Samtidig har den økonomiske krise mindsket efterspørgslen efter gas.¹¹

Forebyggende foranstaltninger i EU

En række europæiske operatører på markedet har allerede opbygget gasreserver, hvis der opstår afbrydelser af leverancerne i fremtiden. Rent teknisk er det vanskeligt for de russiske gasselskaber at slukke for gashanerne. En sådan foranstaltning er forbundet med en vis risiko, da der nødvendigvis må afbrændes store mængder gas, hvilket er kompliceret.

Hvis der opstår en situation med vedholdende knaphed på gasleverancer fra Rusland, kan EU-landene øge importen af gas særlig fra Norge og Algeriet. Ifølge nyhedsbrevet Agence Europe gik 92 pct. af Norges olieeksport og over 98 pct. af gaseksporten i 2013 til EU. Norske Statoil er den næststørste eksportør af gas til EU efter Gazprom.

Samtidig er det forventningen, at den fremtidige handelsaftale mellem EU og USA på længere sigt vil fremme importmulighederne, hvad angår amerikansk gas. Dette scenarie afhænger dog af den asiatiske efterspørgsel. Samtidig råder amerikanerne på nuværende tidspunkt kun over et begrænset antal skibe til transport af flydende naturgas (LNG), der transporteres til søs.

⁹ James Henderson & Jonathan Stern (2014): The potential impact on Asia gas markets of Russia's Eastern Gas Strategy. Oxford Institute for Energy Studies.

¹⁰ Niklas Granholm m.fl. (2014): A Rude Awakening - Ramifications of Russian Aggression Towards Ukraine. Totalförsvarets forskningsinstitut.

¹¹ Iana Dreyer m.fl. (2014): Energy moves and power shifts - EU foreign policy and global energy security. EUISS Report.

Det amerikanske agentur Energy Information Administration (EIA) forventer, at den nordamerikanske produktion af naturgas vil stige med 56 pct. fra 2010 til 2040. Det forventes, at USA vil stå for to tredjedele af væksten i den nordamerikanske gasproduktion.

Ifølge et studie fra Carnegie Endowment for International Peace går en række EU-lande målbevidst efter i fremtiden at udvinde mere skifergas. USA har længe udvundet denne ressource, og det har mindsket landets energipolitiske afhængighed. Indtil videre har EU af miljømæssige årsager været tilbageholdende. Særlig Polen og en række andre central- og østeuropæiske lande skubber dog på for at få gang i udnyttelsen af skifergassen.

EU's regulering af energiområdet

I EU er energipolitikken præget af interessemodsætninger, ikke mindst fordi der ikke er fuld EU-kompetence på området. Med den tredje energipakke er der formelt set etableret et indre energimarked. Formålet er at øge gas- og el-leverandørernes adgang til medlemsstaternes markeder. Denne pakke er ikke fuldt ud implementeret.

Selv om Lissabontraktaten i artikel 194 tilskriver kompetencer til EU på energiområdet, forbliver væsentlige beføjelser i praksis hos medlemslandene. Hvis man f.eks. vil regulere skattespørgsmål på energiområdet, kræver det enstemmighed i Det Europæiske Råd. Samtidig beslutter medlemsstaterne selv deres energiforbrug og interne fordeling på energikilder.

Traktaten har på denne måde skabt et spændingsfelt mellem EU's kompetencer og medlemsstaternes selvbestemmelse. Det har indtil videre gjort det vanskeligt at træffe grundlæggende beslutninger på området, og det har også haft indflydelse på EU's fælles målsætninger for klima- og energipolitikken.

Visioner for EU's energiunion

Den nye formand for Det Europæiske Råd, Donald Tusk, skitserede i sin tid som polsk regeringschef sin vision for en ny europæisk energipolitik.¹² Fra polsk side foreslår man, at der i EU-regi etableres en energiunion, som i fremtiden skal sikre gasleverancer. Det var ligeledes en del af den nye kommissionsformand Jean-Claude Junckers valgprogram at danne en energiunion.

¹² Donald Tusk (2014): *A united Europe can end Russia's energy stranglehold*. Financial Times.

Det mest kontroversielle element i det polske forslag er oprettelsen et EU-organ, der i fremtiden skal forhandle kontrakter med de russiske gasselskaber på vegne af alle EU-landene. Særlig Tyskland har reservationer omkring øget integration på energiområdet.

Det centrale spørgsmål omkring EU's fremtidige energipolitik er, om de enkelte medlemslandes energipolitik i fremtiden vil blive bestemt af de nationale interesser, eller om medlemslandene ser potentiale i øget integration på området?

Forskellige landepositioner i forhold til import af gas fra Rusland

Tænketanken European Council on Foreign Relations (ECFR) har i forlængelse af det polske forslag om en energiunion undersøgt reaktionerne på forslaget i en række europæiske hovedstæder. ECFR vurderer, at man fra russisk side har formået at spille de enkelte EU-lande ud mod hinanden.

Italien har i forbindelse med det igangværende EU-formandskab skubbet på for en mere integreret europæisk energipolitik. Italienerne har en ambition om at skabe større sammenhæng mellem EU's energi- og klimapolitiske mål. Det er en prioritet for den italienske regering, både nationalt og internationalt, at opnå større uafhængighed på energiområdet i forhold til Rusland.

Omvendt vurderer ECFR, at **Tyskland** er skeptisk over for en fælles energiunion. Landet ser ikke behovet for fælles indkøb af gas fra EU's side, da dette risikerer at rykke ved de eksisterende markedsprincipper. Selv om tyske aktører på markedet importerer store mængder russisk gas, er man mindre bekymret for nedsatte leverancer. Det skyldes ikke mindst, at tyske energivirksomheder ofte har mulighed for at købe gas til en gunstigere pris end de central- og østeuropæiske lande. Relationen mellem de tyske energivirksomheder og Gazprom må betegnes som god.

Spanien er ikke afhængig af den russiske gas. Landet importerer derimod sin gas fra lande som Algeriet og Libyen, og der er potentiale til at videreføre denne gas til andre europæiske lande, hvis der kan etableres en bedre linjeføring mellem Spanien og særlig **Frankrig**, der dog dækker næsten 80 pct. af sit energiforbrug gennem atomkraft.

Danmark er sammen med **Storbritannien** og **Holland** de eneste EU-lande, som er nettoeksportører af olie og gas. Dette er naturligvis en fordelagtig situation. Ifølge Energistyrelsen har Danmark siden 1995 haft et stort overskud på handelsbalancen for olie og gas. Frem til og med 2011 har staten haft

indtægter fra olie- og gasaktiviteterne svarende til mere end 320 mia. kr. i 2011-priser.¹³

Den klima- og energipolitiske ramme efter 2030

Det altoverskyggende emne på EU's klima- og energidagsorden i første halvår 2014 har været EU's klima- og energipolitiske ramme efter 2030. Denne ramme har stor betydning for den danske klima- og energipolitik i tiden efter 2020.

Kommissionen lægger vægt på tre områder, der skal medvirke til at forbedre EU's forsyningssikkerhed: øget anvendelse af indenlandske vedvarende energikilder, forskelligartet energiforsyning samt forbedret energieffektivitet.

Der er uenighed blandt medlemslandene om ambitionsniveauet for klima- og energipakken. Vedtagelsen af en klima- og energipolitisk ramme for 2030 har, sammen med fuld gennemførelse af den tredje energipakke og en styrket grænseoverskridende energiinfrastruktur, betydning for EU's økonomiske situation.

Kommissionen argumenterer for en styrket europæisk indsats, hvor der tales med én stemme på energiområdet. Den danske regering har hidtil lagt vægt på, at det er væsentligt at reducere EU's importafhængighed af energi, men regeringen understreger samtidig, at det er centralt at fremme brugen af vedvarende energi samt energieffektivitet.

En række eksperter vurderer, at EU's medlemslande formentlig først vil overveje sanktioner på energiområdet, når de har diversificeret deres energikilder, hvilket vil tage tid og være omkostningsfyldt.

Med venlig hilsen

Christian Willer
(5526)

¹³ Energipolitisk redegørelse 2013 (2013). Klima-, Energi- og Bygningsministeriet.