

## Udenrigsøkonomisk analyse: Den forventede økonomiske udvikling i Iran efter sanktionsophævelserne

Udenrigsøkonomisk analyseenhed i samarbejde med ambassaden i Teheran, MENA og SPK

Udenrigsministeriet den 17. december 2015



### Sammenfatning:

#### Udviklingen af den iranske økonomi og udenrigshandel

- Den forventede suspension af sanktionerne mod Iran ventes at forøge **væksten** i den iranske økonomi med ca. 3,1 pct. i 2016 til et niveau på ca. 4,4 pct.
- Sanktionerne mod Iran førte til, at **Irans import** blev flyttet til lande, der ikke havde sanktioner mod Iran. Samlet steg vareimporten fra 2012-2014 med 22 pct. på trods af indførslen af sanktionerne.
- Sanktionerne ramte især **Irans olieeksport**. Således faldt vareeksporten efter indførslen af sanktionerne med 21 pct.
- Samtidigt førte sanktionerne til **stor koncentration af Irans vareeksport** på Kina, Indien, Tyrkiet, Japan og Sydkorea, der tilsammen modtager 81 pct. af Irans vareeksport.
- Irans ønske om kraftigt at øge sin olieeksport i forbindelse med ophævelsen af sanktionerne kan **potentielt føre til fornyet pres på den globale oliepris**, som kan falde til 20-30 dollar pr. tønde.
- På lang sigt tilstræber Iran en produktionskapacitet på 5,7 mio. tønder olie dagligt (fra i dag 3,6 mio. tønder). For at nå denne målsætning søger Iran at tiltrække **investeringer** i størrelsesordenen af 30 mia. USD til landets oliesektor

#### Danmarks økonomiske samkvem med Iran

- Sanktionerne mod Iran ramte især den **danske tjenesteeksport** (søtransport og bygge/anlæg), der faldt med 75 pct. i 2012-2014.
- Den **danske vareeksport** faldt i samme periode med mere beskedne 6 pct., hvilket dog dækker over store udsving mellem varekategorier.
- Ophævelsen af sanktionerne åbner et **potentiale for at øge niveauet for den danske eksport til Iran med i størrelsesordenen 500 mio. kr.**, primært indenfor søfart, men også vedrørende maskiner og fødevarer.
- Hvorvidt potentialet kan blive indfriet vil afhænge af **to kritiske forhold**: (i) Konkurrencesituationen ved ophævelse af sanktionerne, som må formodes at være skarp; og (ii) evnen til at genetablere virksomhedskontakter og erhvervsmæssig tillid.
- Udenrigsministerens besøg i Iran i januar 2016 med en større dansk erhvervsdelegation vil netop have fokus på de nævnte kritiske forhold.

### **Analysen:**

Nærværende analyse er udarbejdet med henblik på at tegne den sandsynlige fremtidige økonomiske udvikling i Iran. Beskrivelsen er forbundet med usikkerhed, dels som følge af den fortsatte usikkerhed om implementeringen af atomaftalen mellem Iran og E3+3-landene, dels som følge af den sikkerhedspolitiske situation i Nær- og Mellemøsten og endeligt som følge af usikkerheden om den fremtidige udvikling af oliemarkedet. Hertil kommer, at officielle data vedrørende den iranske økonomi er forbundet med betydelig usikkerhed.

### **Baggrund**

Efter flerårige forhandlinger indgik Iran og E3+3-landene den 14. juli 2015 en aftale om at begrænse det iranske atomprogram med henblik på at hindre en mulig udvikling af atomvåben. Som modydelse forpligtede E3+3-landene sig til at ophæve de økonomiske sanktioner mod Iran, som var blevet indført som reaktion på Irans atomprogram. De europæiske og amerikanske økonomiske sanktioner ventes delvist at blive suspenderet primo 2016, når IAEA har verificeret, at Iran har overholdt sine forpligtelser under aftalen. Dele af sanktionerne, herunder i forhold til våbeneksport til Iran, vil fortsat være i kraft i op til 8 år. Hertil kommer, at sanktionerne hurtigt kan blive genindført, såfremt Iran ikke overholder sine forpligtelser under atomaftalen.

Som reaktion på indgåelsen af atomaftalen opjusterede IMF sit vækstsøn for Iran for 2016 fra 1,3 til 4,4 pct. – på trods af forventningerne om en faldende oliepris. For 2015 ventes atomaftalen blot at have marginal betydning. Således opjusterede IMF sit vækstsøn for 2015 fra 0,6 til 0,8 pct. som følge af atomaftalen.

Med et BNP på 403 mia. USD (2014) er Iran (efter Saudi Arabien) den næststørste økonomi i området omkring den Persiske Havbugt. Iran udgør 0,52 pct. af det globale BNP. En befolkning på 78,1 mio. gør Iran til det næst mest befolkede land i området (efter Pakistan).

### **Irans udenrigshandel**

De internationale sanktioner mod Iran ramte både landets import og eksport hårdt. I forhold til importen lykkedes det for Iran at øge omfanget ved at flytte indkøb til lande, der – som Kina og Indien – ikke havde egne sanktioner, samt ved at afvikle sanktionsbelagt import via tredje lande, som De Forenede Arabiske Emirater, Tyrkiet og Algeriet. Restruktureringen af den iranske import blev yderligere fremmet af, at både Kina og Indien etablerede transfermekanismer, som gjorde det muligt for Iran at anvende indtægterne fra olieeksporten til de to lande til indkøb af varer fra de to lande. På den anden side har lande, som Tyskland og Italien set, at deres eksport til Iran er blevet væsentligt reduceret.

**Tabel 1: Irans vareimport før og efter de skærpede sanktioner, mio. USD (løbende priser), gennemsnitligt årligt volumen<sup>1</sup>**

	2008-2011	2012-2014
Forenede Arabiske Emirater	17.907,4	28.314,4
Kina	10.466,1	16.777,5
Algeriet	7,2	5.952,5
Indien	2.351,6	3.982,8
Sydkorea	4.752,3	4.966,6
Tyrkiet	2.672,1	6.000,1
Tyskland	4.983,2	2.893,6
Italien	2.831,1	1.576,8
Brasilien	1.691,5	1.744,1
Rusland	3.182,9	1.465,4
Resten af Verden	19.836,8	12.658,8
<b>I alt</b>	<b>70.682,3</b>	<b>86.332,6</b>

*Kilde: Egne beregninger med data fra Oxford Economics*

Mens det fremadrettet må forventes, at omgåelsesimporten via tredjelande vil blive reduceret i takt med ophævelsen af sanktionerne, kan forudses, at de udenlandske virksomheder, der har etableret sig på det iranske marked i de forgangne år, vil have en udpræget konkurrencefordel. Dette vil vanskeliggøre en tilbagevenden til Iran for virksomheder, der måtte forlade det iranske marked som følge af sanktionerne. Desuagtet vil der forventeligt optræde en indhentningseffekt i de første måneder efter sanktionssuspensionen, hvor iranske kunder vil søge at købe de varer, som ikke har været tilgængelige i de seneste år.

I modsætning til importen førte sanktionerne mod Iran til et tydeligt fald i landets eksport, ikke mindst af olie og naturgas, der var underlagt særligt strenge restriktioner. Endvidere blev eksporten koncentreret på de 5 store tilbageværende aftagere af iransk olie (Kina, Indien, Tyrkiet, Japan og Sydkorea), der tilsammen stod for næsten 82 pct. af de iranske olieindtægter.

Ved siden af den officielle eksport har Iran endvidere opretholdt en uofficiel eksport, der baserede på omgåelse af sanktionerne. I sagens natur er det vanskeligt at vurdere omfanget af denne eksport, men baseret på skøn af oliehandlen via De Forenede Arabiske Emirater, der antyder et sort oliesalg på ca. 200.000 tønder dagligt, har den uofficielle haft en værdi på en størrelsesorden af ca. 5 mia. USD årligt, idet det dog bemærkes, at dette skøn i sagens natur er behæftet med betragtelig usikkerhed. Tidligere storimportører af iransk olie, som Italien, Spanien, Nederlandene og Frankrig, faldt bort:

<sup>1</sup> Det bør bemærkes, at nedenstående tabel er baseret på de enkelte eksportlandes indberetninger til IMF. Ser man på den iranske nationsbanks egen statistik har der ikke været en stigning, men et fald i importen fra 97,3 til 65,0 mia. USD. Disse tal må dog anses for ikke at være retvisende.

**Tabel 2: Irans vareeksport før og efter de skærpede sanktioner, mio. USD (løbende priser), gennemsnitligt årligt volumen<sup>2</sup>**

	2008-2011	2012-2014
Kina	20.326,1	25.930,2
Indien	11.257,4	11.578,7
Tyrkiet	7.928,0	10.727,1
Japan	12.892,9	7.028,0
Sydkorea	8.060,5	6.229,0
Pakistan	1.130,6	1.763,2
Syrien	1.260,2	1.718,7
Forenede Arabiske Emirater	1.000,3	1.329,4
Saudi Arabien	837,5	1.113,0
Italien	5.519,9	1.220,0
Resten af Verden	25.458,3	7.139,3
<b>I alt</b>	<b>95.671,7</b>	<b>75.776,5</b>

Kilde: Egne beregninger med data fra Oxford Economics

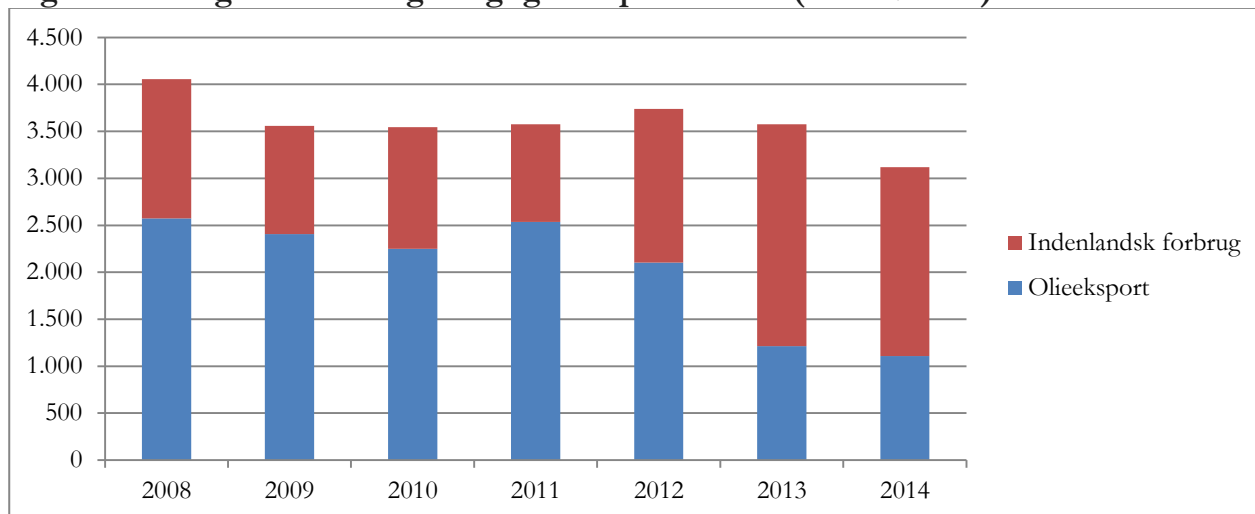
Udover de direkte effekter af sanktionslættelserne på samhandlen med Iran kan forudses, at de vil bidrage til en generel forbedring af forholdet mellem Iran og udlandet, herunder EU. På længere sigt kunne dette blandt andet fremme den iranske ansøgning om optagelse i WTO. I lighed med en række andre asiatiske lande er Iran blandt de grundlæggende medlemmer af den nye Asiatiske Infrastrukturbank. Dette kunne ligeledes tyde på et ønske om øget økonomisk samkvem dem omverden. AIIB-medlemskabet passer i øvrigt godt sammen med den planlagt yderligere udbygning af infrastrukturen mellem Iran og nabolandene med henblik på, at Iran i højere grad kan fungere som transitland til Centralasien.

### Den iranske oliesektor

Iran har på trods af økonomiens begrænsede størrelse global betydning for energimarkederne, da landet har henholdsvis 9,5 pct. og 17,1 pct. af de kendte og økonomisk lønsomme olie- og gasreserver. Efter at Irans olieproduktion frem til 2008 havde ligget på et stabilt, højt niveau på over 4 mio. tønder dagligt, faldt produktionen i 2009 til et lidt lavere plateau på 3,5 mio., som man holdt frem til 2013. Som følge af sanktionerne er Irans olieeksport dog mere end halveret siden 2011, samtidigt med at det indenlandske råolieforbrug er mere end fordoblet. Baggrunden for sidstnævnte udvikling var, at sanktionerne hæmmede den iranske import af olieprodukter, hvorfor man selv i større omfang måtte forarbejde sin egen råolie. På trods af faldet i olieeksporten i forbindelse med sanktionerne stod denne i 2014 for 54 pct. af den samlede iranske vare- og tjenesteeksport og for hele 84 pct. af vareeksporten.

<sup>2</sup> I lighed med foregående tabel er nedenstående opgørelse baseret på de enkelte landes importtal, idet den iranske nationalbanks opgørelse er behæftet med stor usikkerhed. Ifølge de iranske tal er vareeksporten faldet fra 112,1 mia. USD til 92,3 mia. USD.

**Figur 1: Irans gennemsnitlige daglige olieproduktion (1.000 tønder)**



Kilde: OPEC

Iran har erklæret, at man vil øge olieproduktionen med 500.000 tønder dagligt, omgående når sanktionerne bliver suspenderet. Kort tid derefter vil man øge produktionen med yderligere 500.000 tønder. IEA skønner dog, at den iranske produktionskapacitet pt. ikke overstiger 3,6 mio. tønder, hvorfor Iran med kort varsel blot vil kunne øge sin produktion med 300.000 tønder dagligt. På lang sigt tilstræber Iran en produktionskapacitet på 5,7 mio. tønder dagligt. For at nå denne målsætning søger Iran at tiltrække investeringer på 30 mia. USD til landets olie sektor. Til dette formål har Iran tilbudt de internationale olievirksomheder, nye forbedrede vilkår. Det er dog endnu uklart om forbedringerne vil være tilstrækkelige til at opnå denne målsætning.

Irans ønske om at øge sin olieproduktion var en væsentlig årsag til, at man ikke nåede til enighed under OPEC-ministermødet den 4. december om en tilpasning af kvoterne: Iran forlangte, at landets kvote skulle øges med 1 mio. tønder, mens de øvrige OPEC-landes kvoter samlet skulle reduceres med 2,3 mio. tønder.

I takt med at den iranske olieeksport øges, vil olieprisen kunne komme under fornyet pres. Omfanget af denne effekt afhænger af den generelle markedssituation, herunder i hvilket omfang andre producenter er rede til at reducere til olieproduktion. Er dette ikke tilfældet vurderes olieprisen at kunne falde til et niveau på 20-30 USD pr. tønde. Et tydeligt fald i olieprisen vil uundgåeligt påvirke det iranske BNP negativt. Skulle gennemsnitsolieprisen i 2016 blot ligge på 30 USD, ville væksten i det iranske BNP snarere blive i størrelsesordenen af 2,4 pct. i 2016 – i stedet for de forventede 4,4 pct.

### **Dansk økonomisk samkvem med Iran**

Iran har i de seneste år været et af de mindre eksportmarkeder for dansk erhvervsliv. Således gik blot 0,17 pct. af den samlede danske vareeksport til Iran inden indførslen af sanktionerne. I lighed med de øvrige EU-lande har også Danmarks eksport været ramt af sanktionerne mod Iran. Den danske vareeksport er således faldet med 6 pct. Der er dog tydelige forskelle mellem varegrupperne, idet maskineksporten er faldet 49 pct., hvorimod medicineksporten er steget med 29 pct. og (den lille) eksport af såsæd er blevet mere end fordoblet. Endeligt åbnede sank-

tionererne for dansk eksport af korn til Iran. Ser man på strukturen af den danske eksport til Iran før og efter indførslen af sanktionerne tegner der sig således det følgende billede:

**Tabel 3: Gennemsnitlig årlig dansk vareeksport til Iran, før og efter indførsel af sanktionerne, mio. kr. (løbende priser)**

	2008-2011	2012-2014	Fald
Maskiner og instrumenter	375	190	184
Medicinske og pharmaceutiske produkter	313	403	-90
Andre kemiske artikler	123	144	-21
Andre industrielt forarbejdede landbrugsprodukter	51	29	22
Frø, frugter og sporer til udsæd	13	27	-15
Andre industriprodukter	19	34	-15
Korn	0	68	-68
Øvrige	77	20	57
<b>I alt</b>	<b>970</b>	<b>916</b>	<b>54</b>

*Kilde: Egne beregninger på basis af data fra Danmarks Statistik*

Såfremt det kan lykkes at genoprette eksporten i de varegrupper, der har været ramt af eksporttilbagegangen, uden at de øvrige varegrupper påvirkes, så burde det principielt være muligt at øge den danske vareeksport til Iran med årligt op til 250 mio. kr. Formentlig vil potentialet umiddelbart efter den forventede ophævelse af sanktionerne i de første måneder af 2016, være noget større som følge af en indhentningseffekt, hvor import, der blev udsat under sanktionerne, gennemføres.

Med til billedet hører, at en række lande, der ikke har været underlagt EU's sanktioner mod Iran, har øget deres eksport til landet siden 2012. I den forbindelse bør det bemærkes, at Kina – blandt andet indenfor maskiner – har mere end fordoblet sin eksport til Iran i dette tidsrum. En genoprettelse af den tidligere danske eksport vil derfor ikke ske automatisk, men kræve en særlig indsats fra de danske eksportvirksomheder. Endvidere kan det ikke udelukkes, at en normalisering af den iranske import vil have negative konsekvenser for enkelte varegrupper. Dette kunne berøre den danske korneksport til Iran, der først opstod efter indførslen af sanktionerne.

Inden indførslen af sanktionerne gik 0,18 pct. af den danske tjenesteeksport til Iran. Sanktionerne førte til, at denne andel sank til blot 0,04 pct. Med et fald på 75 pct. er den danske eksport af tjenesteydelser således blevet langt hårdere ramt af sanktionerne end vareeksporten. Især søtransport, men også bygge- og anlægssektoren, har set et meget markant fald, mens ingeniørtjenesterne som eneste område er steget lidt:

<b>Tabel 4: Gennemsnitlig årlig dansk serviceeksport til Iran, før og efter indførelse af sanktionerne, mio. kr. (løbende priser)</b>			
	<b>2008-2011</b>	<b>2012-2014</b>	<b>Fald</b>
Søtransport, gods	272	26	246
Bygge- og anlægstjenester i udlandet	266	70	197
Ingeniørtjenester	12	14	-2
Offentlige tjenester	11	10	0
Øvrige tjenester	59	35	24
<b>Tjenester i alt</b>	<b>620</b>	<b>155</b>	<b>465</b>
<i>Kilde: Egne beregninger på basis af data fra Danmarks Statistik</i>			

Idet en række entreprenører fra lande, der ikke har haft sanktioner mod Iran, har udvidet deres tilstedeværelse i landet, kan det være vanskeligt for danske virksomheder at genoptage byggeeksporten i det samme omfang som tidligere. Henset størrelsen af kontrakter på området, kan enkelte kontrakter dog vise sig at være afgørende for det samlede billede. Udsigterne for den danske søtransport må anses for at være noget bedre, idet de danske rederier kan tilbyde direkte forbindelser i stedet for de nuværende transportløsninger, der ofte omfatter transfer via de Forenede Arabiske Emirater. Dette kunne tyde på et tjenesteeksportpotentiale på 250 mio. kr.

Samlet vil der således være et **potentiale på ca. 500 mio. kr./år for øget dansk eksport af varer og tjenesteydelser**. Hvorvidt det fulde potentiale kan realiseres vil afhænge af konkurrencesituationen i Iran ved ophævelse af sanktionerne, som må formodes at blive skarp givet de tidligere restriktioner. Herudover vil realisering af potentialet afhænge af genetablering af tillid blandt iranske købere og danske virksomheder.

Danmark har traditionelt haft en meget lille import – både varer og tjenester – fra Iran. Mens vareimporten, der primært består af tæpper og andre tekstilvarer, steg med 17 pct. siden sanktionerne indførtes, faldt tjenesteimporten med 46 pct., primært som følge af at danske rederier ikke længere brugte iranske havnetjenester, idet besejlingen af iranske havne blev næsten helt indstillet.

**Tabel 5: Gennemsnitlig årlig dansk import fra Iran, før og efter indførelse af sanktionerne, mio. kr. (løbende priser)**

	<b>2008-2011</b>	<b>2012-2014</b>	<b>Fald</b>
Tjenesteimport	194	105	89
Vareimport	52	61	-9
I alt	245	166	80
<i>Kilde: Egne beregninger på basis af data fra Danmarks Statistik</i>			

Værdien af de begrænsede direkte danske investeringer i Iran faldt med 30 pct. i 2012, men er siden stabiliseret på et niveau på ca. 700 mio. kr. I takt med at sanktionerne mod Iran suspenderes kan forudses, at danske virksomheder igen i højere grad vil kunne investere i Iran.