



# Fra kullsvart nåtid til grønn fremtid

Vest-Balkans vei mot EUs energimarked og grønn omstilling

Elsa Lilja Gunnarsdottir



Norsk  
Utenrikspolitisk  
Institutt

Norsk Utenrikspolitisk Institutt [NUPI] ble etablert i 1959, og er et ledende, uavhengig forskningsinstitutt på internasjonal politikk og områder av relevans for norsk utenrikspolitikk. Formelt er NUPI underlagt Kunnskapsdepartementet, men opererer likevel som en uavhengig, ikke-politisk virksomhet i alle sine faglige aktiviteter. Forskning utført ved NUPI spenner fra kortsiktig anvendt forskning til mer langsiktig, grunnforskning.

Forsidebilde: Singkham / Pexels

**Utgiver:** Norsk Utenrikspolitisk Institutt  
**Copyright:** © Norsk Utenrikspolitisk Institutt 2024  
Publisert under CC-BY-NC-SA lisensen  
**ISSN:** 1894-650X

Alle synspunkter står for forfatterens regning. De må ikke tolkes som uttrykk for oppfatninger som kan tillegges Norsk Utenrikspolitisk Institutt. Artiklene kan ikke reproduseres – helt eller delvis – ved trykking, fotokopiering eller på annen måte uten tillatelse fra forfatterne.

**Besøksadresse:** Rosenkrantz' gate 22  
**Adresse:** Postboks 7024 St. Olavs Plass  
0130 OSLO

**Internett:** [www.nupi.no](http://www.nupi.no)  
**E-post:** [post@nupi.no](mailto:post@nupi.no)

**Fax:** [+ 47] 22 99 40 50  
**Tel:** [+ 47] 22 99 40 00



# Forfatter



## **Elsa Lilja Gunnarsdottir**

*Rådgiver*

Elsa Lilja Gunnarsdottir var vitenskapelig assistent ved NUPI frem til 2024, hvor hun var tilknyttet prosjektet Norge og EU mot 2030. Hun har bidratt til en rekke publikasjoner om EUs utenriks, sikkerhets- og forsvarspolitik. I 2017 bodde hun i Kosovo der hun var praktikant på Den norske ambassaden til Kosovo og Albania. Gunnarsdottir jobber i dag som rådgiver i Forsvarsdepartementet.

---

# Innhold

Introduksjon .....	7
Vest-Balkans energisektor: fossil avhengighet, grønn omstilling og veien mot EU.....	9
Arven etter Jugoslavia og veien fremover for Vest-Balkan .....	11
Nasjonale energisystemer og EU-integrasjonen: særtrekk og utfordringer i de ulike landene på Vest-Balkan .....	13
Albania.....	14
Bosnia og Hercegovina.....	17
Kosovo .....	18
Montenegro .....	20
Nord-Makedonia.....	21
Serbia.....	22
Bærekraftig energiomstilling og EU-integrasjon: strategier for Vest-Balkan .....	25
EUs utvidelsesprosess for Vest-Balkan og strategier for grønn energiomstilling: hva, hvem og hvordan? .....	28
Prosessens hva: Rammeverkene .....	28
Stabiliserings- og assosieringsprosessen .....	28
Sofia-erklæringen og Den grønne agenda for Vest-Balkan.....	29
EUs energimarkedspakker .....	30
REPowerEU.....	31
EUs kvotehandelsystem (EU ETS).....	31
Karbongrensejusteringsmekanismen CBAM .....	31
Prosessens hvem: samarbeidsorganene og møteplassene.....	32
Berlinprosessen .....	33
Energy Community .....	33
Agency for the Cooperation of Energy Regulators - ACER .....	34
European Political Community .....	35
Regional Cooperation Council.....	35
Prosessens hvordan: økonomiske støttemekanismer .....	36

Western Balkans Investment Framework (WBIF) .....	37
Economic and Investment Plan for the Western Balkans 2021-2027 .....	37
European Investment Bank (EIB) .....	37
The energy support package 2022 .....	38
Reform and Growth Facility (2024-2027) .....	39
Drivkrefter eller bremseklosser? EU-lands egne engasjement for energi og klima på	
Vest-Balkan .....	40
Tyskland .....	40
Frankrike .....	42
Ungarn .....	43
Eksterne krefter: Hvordan utfordrer Russland, Kina og USA EUs energi og klimamål? .....	45
Russland .....	45
Kina .....	47
USA .....	48
Norge: i partnerskap med EU for et grønt og integrert europeisk energimarked .....	50
Avslutning: Hvordan utnytte Vest-Balkans potensial for en grønn og integrert energisektor i Europa? .....	54

# Introduksjon<sup>1</sup>

Seks land på Vest-Balkan er i ulike stadier av prosessen mot å bli EU-medlemmer: Albania, Bosnia og Hercegovina, Kosovo, Montenegro, Nord-Makedonia og Serbia. Disse blir her referert til som “Vest-Balkan 6 (VB6)”. Før medlemskap i EU må en rekke kriterier knyttet til demokrati og rettsstat være oppfylt. I tillegg må landene oppfylle kravene for det indre marked, herunder et velfungerende energimarked. Samtidig må de bidra til en grønn omstilling av energisektoren.

Formålet med denne rapporten er å kartlegge hvilke tiltak EU har utviklet eller finansiert for å bistå landene med denne omstillingen, og på hvilke områder Norge kan støtte opp under prosessen. Rapporten ser på hvilke utfordringer de ulike landene står overfor, og hvilke muligheter som finnes i utviklingen av en mer bærekraftig og miljøvennlig energisektor.

En hovedutfordring er knyttet til den høye avhengigheten av fossile brenslers. Det er samtidig krevende å gjennomføre et kostbart grønt skifte i land som allerede er i en vanskelig økonomisk situasjon. Det hjelper heller ikke at Kina støtter opp under fortsatt bruk av fossil energi med lån og investeringer. Det at noen av landene har fortsatt med å importere russisk gass, er heller ikke i tråd med EUs mål. Likevel finnes det muligheter for at Vest-Balkan kan bidra til EUs grønne omstilling i fremtiden ettersom det er et stort utappet potensial for fornybar energi i regionen, inkludert vind- og solenergi. Det er imidlertid et godt stykke igjen til infrastrukturen for utvinning og eksport av dette er på plass, og før både landene generelt og energimarkedet på Vest-Balkan oppfyller kravene for EU-medlemskap.

En utfordring for EU når det gjelder å få til en enhetlig innsats på energi- og grønn omstilling er at en god del kompetanse på energifeltet fremdeles finnes hos medlemslandene. Ulike nasjonale hensyn preger derfor energipolitikken og begrenser evnen til å enes om tydelige felles mål. VB6-landene har heller ikke i tilstrekkelig grad fulgt opp sine forpliktelser.

Til tross for at EU har investert enorme summer i regionen, har utvidelsesprosessen tidvis stagnert. Det har vært en viss frustrasjon blant EUs medlemsland over at alle midlene så langt ikke har brakt ønskede resultater.<sup>2</sup> Man håper derfor at fremskritt på energifeltet, og lanseringen av Den grønne agendaen for Vest-Balkan i 2020, kan skape ny giv for utvidelsesprosessen. Utover de åpenbare fordelene for klima og livskvalitet i regionen, er ambisjonen at fremdrift her vil kunne bygge tettere institusjonelle og politiske bånd og dermed også knytte VB6 tettere til EU.<sup>3</sup>

---

1 Med spesiell takk til Pernille Rieker og Kacper Szulecki for gode råd og innspill.

2 Liboreiro, J., & Pacheco, M. (2024, February 27). The new €700-million plan for the Western Balkans still needs fixing. Euronews. Retrieved August 1, 2024, from <https://www.euronews.com/my-europe/2024/02/27/the-eus-new-reform-and-growth-facility-for-the-western-balkans-still-needs-fixing>

3 Zweers, W., Naunova, K., & Cretti, G. (2021, May). Energising EU enlargement? The prospects of the Green Agenda for the Western Balkans. Policy Brief. Clingendael Netherlands Institute of International Relations. [https://www.clingendael.org/sites/default/files/2021-05/Policy\\_brief\\_Green\\_Agenda\\_Western\\_Balkans\\_Energising\\_enlargement\\_May\\_2021.pdf](https://www.clingendael.org/sites/default/files/2021-05/Policy_brief_Green_Agenda_Western_Balkans_Energising_enlargement_May_2021.pdf)



Energikrisen i Europa har synliggjort viktigheten av forsyningssikkerhet og tilgang til rimelig energi. Energiprisene i Europa har siden 2021 nådd et uforutsett nivå. En av grunnene er at det har vært stor etterspørsel etter naturgass for å støtte opp under den økonomiske gjenoppbyggingen i kjølvannet av pandemien. At gassreservene ikke har vært i takt med etterspørselen, samtidig som EU har økt prisen for klimagassutslipp (i kvotehandelssystemet ETS), har videre bidratt til økte kostnader. Ikke minst har Russlands fullskala invasjon av Ukraina i 2022 og sanksjonene (inkludert begrensninger på import av olje og gass fra Russland) hatt en tydelig effekt på energiprisene. På grunn av Russlands krigføring har EU vedtatt å bli uavhengig av russisk energi, noe som også vil gjelde for fremtidige EU-medlemmer. Det vil kunne skape utfordringer for noen av VB6-landene.

Vest-Balkan kan bli en viktig brikke i EUs forsøk på å styrke egen forsyningssikkerhet. Flere av landene er rike på mineraler som er sentrale i den grønne omstillingen, og både EU og enkelte medlemsland er ivrige i å få på plass bilaterale avtaler for å sikre seg tilgang til disse råvarene. EUs Critical Raw Materials Act er en viktig del av EUs strategi for å styrke forsyningskjeder for kritiske råmaterialer (også kalt “den nye oljen”). Flere av disse råmaterialene er EU helt avhengig av for å produsere batterier til elektriske biler, solcellepaneler og vindturbiner. For å gjøre seg mindre avhengig av å importere slike materialer fra blant annet Kina, har EU inngått strategiske partnerskapsavtaler med en rekke land om tilgang til råmaterialer som er strategisk viktig for EU. Denne tilnærmingen har imidlertid blitt møtt med kritikk fra sivilsamfunnsorganisasjoner for å ikke stille tilstrekkelige nok krav til menneskerettigheter og miljøstandarder. Noen spør seg derfor om EU er villig til å gå på akkord med sine strenge betingelser til miljø, demokrati og rettsstat i landene de handler med, for å lykkes med egen grønn omstilling.<sup>4</sup>

Dersom vi utelukkende ser på den grønne omstillingen i regionen, gjenstår det også her en god del før de ambisiøse målene er innfridd. Rapporten starter derfor med en gjennomgang av hvilke utfordringer energisektoren på Vest-Balkan står overfor på veien mot EU-medlemskap, inkludert en kort oppsummering av de enkelte lands energimiks og særegne utfordringer. Deretter gir rapporten en oversikt over de ulike EU-prosessene, samarbeidsformene og finansierings- og støttemekanismene som skal bidra til en grønn omstilling av energisektoren og integrasjon i EUs felles energimarked. Rapporten ser også på hvordan enkelte land på ulike måter bidrar til eller utfordrer EU-prosessene. Til slutt ser rapporten på en mulig rolle for Norge i å støtte opp under EU-prosessene og den grønne omstillingen av energisektoren på Vest-Balkan.

---

4 Carp, S. (2024, February 20). The Climate Action Blind Spot in EU Democracy. European Democracy Hub. Retrieved November 24, 2024, from <https://europeandemocracyhub.epd.eu/the-climate-action-blind-spot-in-eu-democracy/>



# Vest-Balkans energisektor: fossil avhengighet, grønn omstilling og veien mot EU

Vest-Balkan har startet sin vei mot EU-medlemskap, men landene må fremdeles oppfylle en rekke krav knyttet til etterfølgelse av grunnleggende demokrati- og rettsstatsprinsipper. Mens dette er det aller viktigste, så vil et fremtidig medlemskap også kreve en utvikling fra sentraliserte og statlig-kontrollerte systemer til åpne og konkurransedyktige markeder.<sup>5</sup> For å bli en del av EUs integrerte energimarked, og dermed også et sted videre mot fullt medlemskap, må landene gjøre en rekke tiltak for at deres energimarkeder tilpasses EUs krav. De viktigste kriteriene står beskrevet i Energy Community Treaty (2006), traktaten som skal samle EUs medlemsland og seks land på Vest-Balkan i et felles indre marked for elektrisitet og naturgass.<sup>6</sup> Blant annet må landene utvikle et stabilt regulatorisk regelverk og bør tilrettelegge for investeringer. Landene må inkorporere EUs regelverk og legge til rette for åpne og liberaliserte markeder som sikrer rettferdige konkurransevilkår. Energi- og forsyningsikkerhet er en prioritering for EU, også i utvidelsesprosessen, samt modernisering og utbygging av infrastruktur i tråd med EUs standarder. Utvikling mot felles standarder skal også sikre interoperabilitet i EUs indre marked. Landene må i tillegg forplikte seg til å få ned utslipp og øke andelen fornybare energikilder, som er avgjørende for å kunne bli en del av EUs indre energimarked.

Sett i stort er VB6-landene positive til EU-integrasjon og legger regelmessig frem planer i tråd med medlemskapsprosessene. Likevel sliter de fleste landene med å følge opp egne strategier. Det finnes også få konkrete planer for avvikling av fossile kraftverk. Dette bremses ytterligere av at eksterne aktører tilbyr avtaler om raske og billige lån som understøtter fortsatt utvinning av kull. Disse kan ofte virke mer fordelaktige enn møysommelige EU-prosesser som har liten merkbar gevinst på kort sikt. Samtidig ser ikke alltid landene at satsingen på fornybar og implementeringen av EUs standarder vil komme dem til gode på lang sikt. Politisk vilje har derfor vært en utfordring.

Energisektoren, spesielt elektrisitetsmarkedet, på Vest-Balkan preges av stor avhengighet av fossile brenslere (forutenom i Albania). Det er lav energieffektivitet og betydelige klimagassutslipp generelt i regionen. Flere av landene har store reserver av kull og brunkull, altså tilgang til en billig, men forurensende energikilde. Infrastrukturen til utvinning av kull er samtidig aldrende, og dermed er dagens utvinning lite effektiv. Oppgradering vil heller ikke være lønnsomt da det ikke er i tråd med klimamålene og ikke passer inn i et fremtidsrettet marked. Energiinfrastrukturen generelt i regionen er aldrende og ineffektiv, og det trengs dyre oppgraderinger.

---

<sup>5</sup> Western Balkans Investment Framework. (n.d.). Clean Energy. Western Balkans Investment Framework. Retrieved August 1, 2024, from <https://www.wbif.eu/sectors/energy>

<sup>6</sup> Omfatter nå også Georgia, Moldova og Ukraina

Som en konsekvens av det høye kullforbruket, har Vest-Balkan store utfordringer med forurensning. Mange kullkraftverk i regionen slipper ut skadelige stoffer i mengder som er flere ganger høyere enn tillatt ifølge internasjonale avtaler. Sekretariatet i Energy Community har reist en rekke tvisteløsningssaker mot flere land på Vest-Balkan for overskridelse av forurensningsgrenser fastsatt i de nasjonale utslippsreduksjonsplanene (NERPs) som EU krever at landene må etablere og følge opp. Utslipp av klimagasser og andre skadelige stoffer er også flere ganger høyere enn i EU generelt: 18 kullkraftverk i Serbia, Kosovo, Bosnia og Hercegovina, Nord-Makedonia og Montenegro produserte i 2020 skadelige utslipp av svoveldioksid som var over dobbelt (2,5x) så høye som fra alle de 221 kullkraftverkene i EU til sammen.<sup>7</sup> Klimagassutslipp (CO<sub>2</sub>) i regionen er også tre ganger høyere enn EU-gjennomsnittet.<sup>8</sup> Det er store kostnader ved å fortsette med dagens praksis, både økonomisk og helsemessig, med alvorlige konsekvenser for regionens innbyggere. Kullkraftverk på Vest-Balkan antas å være skyld i 3000 for tidlige dødsfall hvert år.<sup>9</sup> Noen estimerer tilsier at forurensning fra kullkraftverk i regionen førte til opp mot 19 000 dødsfall fra 2017-2020, der 12 000 av disse skyldtes overtredelse av juridisk bindende grenser for forurensning.<sup>10</sup> Kullkraftverkene opptar også betydelig offentlig pengebruk: det antas at de mottok rundt 150 millioner euro i direkte subsidier mellom 2018-2019. Det anslås at luftforurensning har kostet mellom 6-12 milliarder euro i helsetjenester kun året 2020. Det er altså flere grunner til at det haster å få slutt på kullavhengigheten.

Likevel sies det at viktige fremskritt er blitt gjort i forhold til grønn omstilling i regionen. Fremdrift på gjennomføringen av EUs regelverk for energisektoren (acquis communautaire) og etableringen av EUs Energy Community trekkes frem som særlig viktig i så henseende. Nasjonale strømforetak i regionen har samtidig bedt om deltakelse i EUs kvotesystem (EU-ETS). Inkluderes de her, vil det kunne bidra til at begrensninger på klimagassutslipp gjøres bindende. I tillegg vil det innebære noen frie tildeling av karbonkreditter til å modernisere nasjonale energisystemer.<sup>11</sup>

Fremdeles mangler det likevel en omfattende og enhetlig plan for å lykkes med den grønne omstillingen. Grønn omstilling og nedbygging av kullkraftverk vil være svært kostnadskrevende på kort sikt. Samtidig haster det å forbedre luftkvaliteten - en stor årsak til helseutfordringer i regionen. Mangel på kapital gjør det samtidig vanskelig å fase ut kull ettersom det er relativt billig, til tross for at forsyningen ikke er helt pålitelig. Tilsynelatende har likevel investeringer i nye kullkraftverk stanset. Målbare fremskritt innen grønn omstilling vil gjøre regionen mer attraktiv for investeringer innen fornybar energi. Klimaet for investeringer er til dags ikke optimalt, og mangel på åpenhet er fremdeles avskrekkende for investorer.

Tre grunnleggende hindringer til omstilling av energisektoren og fremdrift i EU-integrasjon på dette feltet kan trekkes frem. Det første er manglende investeringer i energiinfrastruktur generelt. Det

---

7 Organisation for Economic Co-operation and Development. (2022a, October 24). Clean energy transition in the Western Balkans. South East Europe Programme. Retrieved April 20, 2024, from <https://t4.oecd.org/south-east-europe/programme/OECD-BN-Clean-Energy-Transition-Oct2022.pdf>. Lenke ikke lenger aktiv, se: <https://www.oecd.org/en/about/programmes/oecd-south-east-europe-regional-programme/green-transition-in-the-western-balkans.html>

8 Turcalo, S. (2020, April). Energy geopolitics in the Balkans: Geopolitics and European Integration of the Western Balkans. Friedrich-Ebert-Stiftung. Retrieved August 1, 2024, from <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/sarajevo/16148.pdf>

9 Ecke, J., Kunert, R., & Zervas, M. (2022, October). Powering the Future of the Western Balkans with Renewables. Agora Energiewende. [https://www.agora-energiewende.org/fileadmin/user\\_upload/2021-01\\_EU\\_Balkan\\_Green\\_Deal.pdf](https://www.agora-energiewende.org/fileadmin/user_upload/2021-01_EU_Balkan_Green_Deal.pdf)

10 OECD, 2022

11 Bechev, D. (2023a, October 9). The Green Transition and the Western Balkans. Carnegie Endowment for International Peace. <https://carnegieeurope.eu/2023/10/09/green-transition-and-western-balkans-pub-90730>

andre er mangel på tiltak for å sikre energiberedskap, altså at energisystemene i regionen evner å svare på potensielle sjokk eller sikre fortsatt forsyning i tilfelle leveranser forstyrres, og at disse tiltakene både er tydelige nok og mulig å håndheve. Det siste er at eksterne aktører utnytter politiske eliter (klientelisme), og tilrettelegger for fortsatt utvinning av kull.<sup>12</sup>

Denne rapporten vil se på både muligheter for å skape et bedre klima for investeringer i tråd med EUs regler og standarder, og for å sikre energiforsyning og fremdrift mot den grønne omstillingen. Den vil i tillegg se på utfordringer knyttet til eksterne aktører som vanskeliggjør EU-integrasjonen og målene fastsatt av Energy Community. Nedenfor tar vi en kort gjennomgang av hvordan energisektoren endte opp der den er i dag, og deretter en kort oppsummering som trekker frem noen særegenheter i de enkelte landene.

## Arven etter Jugoslavia og veien fremover for Vest-Balkan

Energisystemene på Vest-Balkan er fremdeles preget av den raske industrialiseringen i Jugoslavia-tiden og særlig etter andre verdenskrig (ca 1946-1991). Albania har en litt annen historie, da de ikke var en del av Jugoslavia. Albanias energisystem er fremdeles preget av tiden under Enver Hoxhas kommunistregime (1944-1985), da stortilt investering i vannkraft ble satt i gang som del av ambisjonen om å bli selvforsynt på energi.

Energiforespørselen vokste raskt fra 1945, og mellom 1958-1979 vokste forbruket 6,7% årlig i dagens Vest-Balkan (sammenlignet var det globale gjennomsnittet på 4,4%). Som i de fleste europeiske land, ble den mest sentrale energiinfrastrukturen bygget ut på 1960- og 70-tallet, men i motsetning til i de fleste av EUs medlemsland har infrastrukturen siden den tid ikke blitt tilstrekkelig oppgradert eller vedlikeholdt. Derfor er den i dag lite effektiv og har heller ikke nok kapasitet.<sup>13</sup>

I sosialistperioden (1945-1992) var det mangel på lokale investeringer og stadig økende avhengighet av utenlandske lån på tvers av sektorer. Dette preget økonomien i datidens Jugoslavia, og førte etter hvert til store spenninger internt. Avhengigheten av å importere gass og olje er også en arv etter Jugoslavia-tiden. På den tiden kom den største delen av oljen fra Sovjetunionen, Libya og Irak.

Oppløsningen av Jugoslavia førte med seg stor skade på fysisk infrastruktur. Energisektoren i Jugoslavia var bygget som en enhetlig og sammenkoblet infrastruktur, og oppløsningen gjorde at denne ble delt langs nye nasjonale grenser. Dette førte til at flere land ikke hadde nok forsyning til å møte forespørsler, og andre hadde for mye. Rundt midten av 1990, noen få år etter oppløsningen, var markedet totalt fragmentert.<sup>14</sup> Fragmenteringen av det regionale markedet førte med seg

---

12 Turcalo, 2020

13 Turcalo, 2020

14 Frey, B. (2024, May 1). The Energy Transition in the Western Balkans: The Status Quo, Major Challenges and How to Overcome them: p. 14 The Vienna Institute for International Economic Studies (wiiw). Retrieved August 1, 2024, from <https://wiiw.ac.at/the-energy-transition-in-the-western-balkans-the-status-quo-major-challenges-and-how-to-overcome-them-dlp-6896.pdf>

eierskapskonflikter, som preget perioden etter oppløsningen av Jugoslavia.<sup>15</sup> I tillegg opplevde Serbia og Montenegro negative effekter av FN-sanksjoner, for eksempel på eksport av olje. Privatisering innen olje- og gassektoren, ved oppløsningen av Jugoslavia i løpet av 1990- og 2000-tallet gagnet politiske eliter, og denne innflytelsen vedvarer i dag. Som resultat er energiproduksjonen svært ineffektiv. Energiintensitet,<sup>16</sup> som i dette tilfellet sier noe om hvor mye kraft som brukes sett i forhold til landets økonomi, er flere ganger høyere i regionen enn EU-gjennomsnittet: fire ganger høyere i Serbia og Kosovo, og enda høyere i Bosnia og Hercegovina.<sup>17</sup> Mellom 10-30% av elektrisitetsproduksjonen går tapt grunnet utilstrekkelige oppvarmingssystemer og dårlig isolasjon i bygninger. Halvparten av elektrisiteten i regionen brukes i individuelle hus og boligbygninger, resten brukes av industri og transport.

Reform av energisektoren, som bidrar til to tredjedeler av klimagassutslipp i regionen, er samtidig en stor utfordring. Alt i alt er det en grad av motvilje mot å innføre store reformer i frykt for store og upopulære prisøkninger. Landene i regionen, rike på sol, vind og vann, har likevel gode muligheter for diversifisering av energikilder og for overgang til en energimiks med lavere utslipp. For å få til dette trengs betydelige investeringer i elektrisitetsinfrastruktur.<sup>18</sup> Dette nødvendiggjør både prioriteringer fra myndighetenes side, effektiv offentlig pengebruk og å sørge for et godt investeringsklima for utenlandske og nasjonale private investorer. Det investeres fra EUs side og andre land bilateralt, inkludert Tyskland, for å få til fremgang i den grønne omstillingen og trekke landene nærmere EUs indre marked for energi. Samtidig inngås det nye avtaler om fortsatt utvinning av fossile energikilder. Det store behovet for utenlandske investeringer har gjort det enklere for eksempelvis Kina å få gode vilkår for sine prosjekter i energisektoren, inkludert til fortsatt utvinning av kull, men som ikke nødvendigvis er i tråd med EU-målene.<sup>19</sup> Dette omtales nærmere i avsnittet om kinesisk engasjement på Vest-Balkan. Samtidig fortsetter enkelte av landene å handle gass fra Russland (i Serbia, Bosnia og Hercegovina og Nord-Makedonia), som går på tvers av EUs mål.

Samtidig er det vanskelig å få fart på overgangen til grønnere energikilder når det fører til økte kostnader i land som allerede er i en vanskelig økonomisk situasjon. Meningsmålinger viser nettopp at det er økonomiske vanskeligheter som er det viktigste temaet for folk flest på Vest-Balkan (60% svarer dette).<sup>20</sup> Dagens system, med stor kullavhengighet, fører samtidig til unødvendige kostnader og lavere livskvalitet for folk i regionen. Det estimeres at mellom 10-40% av husholdninger ikke evner å holde tilstrekkelig varme i husene sine.<sup>21</sup> Dårlig isolering og lav energieffektivitet fører også til økt forbruk og høyere energikostnader. EUs grønne agenda for Vest-Balkan, som forklares nærmere

---

15 Turcalo, 2020

16 mengde energi brukt per enhet bruttonasjonalprodukt. Høy energiintensitet betyr som regel at mye energi brukes målt ift. BNP, og brukes som regel til å måle energieffektivitet. (Enkelte land kan likevel ha høy energiintensitet uten at effektiviteten er lav).

17 Turcalo, 2020

18 World Bank. (2018, June). Western Balkans: Directions for the Energy Sector. Retrieved August 1, 2024, from <https://documents1.worldbank.org/curated/en/201391544823541838/pdf/Western-Balkans-Energy-Directions-Paper.pdf>

19 Stanicek, B., & Tarpova, S. (2022, June 20). China's strategic interests in the Western Balkans. European Parliament. Retrieved August 1, 2024, from [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/733558/EPRS\\_BRI\(2022\)733558\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/733558/EPRS_BRI(2022)733558_EN.pdf)

20 Prelec, T., Tzifakis, N., & Bechev, D. (2023, December). Green Power Politics: external actors and energy transition in the Western Balkans: p. 7. The Balkans in Europe Policy Advisory Group (BiEPAG). Retrieved August 1, 2024, from <https://www.biepag.eu/wp-content/uploads/2023/12/Green-Power-Politics-External-Actors-and-Energy-Transition-in-the-Western-Balkans.pdf>

21 Zweers, W., Naunova, K., & Cretti, G., 2021, p.3

i rapporten, kommer med forslag til programmer for å bøte på disse utfordringene, inkludert en mekanisme for rettferdig omstilling i regionen (Just Transition Mechanism). Fra arven etter Jugoslavia- og kommunisttiden var VB6-landene allerede i en vanskeligstilt posisjon med tanke på energifeltet. I tillegg lider økonomiene i regionen av liten grad av konkurransedyktighet, høy arbeidsledighet og hjerneflukt.<sup>22</sup> Utfordringen er å få til overgangen til bærekraftig fornybar energi uten at det koster altfor mye for folk som allerede er i en vanskelig økonomisk situasjon, eller i verste fall at det bidrar til økonomisk nedgang. Å opprettholde momentum rundt EU-integrasjonen og den grønne omstillingen, selv gjennom vanskelige perioder som energikrisen, er krevende, men også et område EU kan trenge eksterne støttespillere som Norge. Før avsnittet om hva EU gjør på energifeltet, vil rapporten kort se på enkelte forhold innad i de ulike landene på Vest-Balkan som er relevante for energifeltet, EU-integrasjonen og grønn omstilling.

## Nasjonale energisystemer og EU-integrasjonen: særtrekk og utfordringer i de ulike landene på Vest-Balkan

Avsnittene nedenfor gir en kort oppsummering av energisektoren i de enkelte land. Avsnittene er ikke dekkende, men har fokus på forhold som skiller de ulike landene fra hverandre. Da særlig med tanke på energimiks og fremdrift mot målene fastsatt gjennom EUs utvidelsesprosess og grønn omstilling. For å gi et sammenlignbart bilde av energimiksen i de enkelte land starter hvert avsnitt med en oversikt fra Organisasjonen for økonomisk samarbeid og utvikling (OECD). Tallene er basert på OECD-rapporter for hvert enkelt land publisert i 2022, og var den mest oppdaterte sammenlignbare oversikten over landenes energimiks som ble funnet. Noe av fremdriften mot EUs mål for energisektoren vurderes også her.

Samlet sett er regionen i stor grad avhengig av fossile energikilder og egen produksjon er som regel lite effektiv. Til oppsummering er Kosovo mest avhengig av kull, etterfulgt av Bosnia og Hercegovina, og deretter Nord-Makedonia og Montenegro. Albania er langt mindre avhengig av fossil energi, men er nærmest helt avhengig av vannkraft. Det finnes likevel potensial for utvinning av fornybar energi i regionen, da flere av landene er rike på sol og vind. Serbia bruker mest vind i regionen, men kun rundt 4% av potensiell kapasitet utvinnes. The European Bank for Reconstruction and Development (EBRD), og institusjoner i EU-land som Den tyske utviklingsbanken (KfW), Det franske utviklingsbyrået (AFD) og andre multilaterale finansinstitusjoner har finansiert eller delfinansiert vindparkprosjekter i regionen.<sup>23</sup> Sammenlignet med EU, har alle VB6-landene høyere energiintensitet<sup>24</sup> målt mot bruttonasjonalprodukt (2020). Det trengs mye energi og produksjonen er som regel lite effektiv, noe som gjør at deres industrier er mer sårbare for økte energikostnader.

---

22 Bechev, D. (2023b, May). Energy in the Western Balkans: Background paper. The Balkans in Europe Policy Advisory Group (BiEPAG). <https://www.biepag.eu/wp-content/uploads/2023/05/Energy-in-the-Western-Balkans.pdf>

23 Turcalo, 2020

24 I internasjonal statistikk brukes 'energiintensitet' ofte for å beskrive hvor mye energi som brukes/tilgang på primærenergi sett i forhold til brutto nasjonalprodukt. Høy energiintensitet betyr som regel at det kreves mye energi for å produsere økonomisk verdi. Land med høy energiintensitet er som regel mindre energieffektive og bruker mye energi sammenlignet med den økonomiske verdien de skaper.

Årsaken til den høye energiintensiteten er blant annet lavkostnads-elektrisitetsforsyning basert på brunkull og vannkraft, samt at investeringer i energieffektivitet går langsomt for seg.<sup>25</sup>

Nedenfor er en oversikt fra OECD over den gjennomsnittlige energimiksen på Vest-Balkan sammenlignet med EU gjennomsnittet. Energimiksen beskrevet nedenfor reflekterer primærforbruk, ikke medregnet netto-import og netto-eksport av elektrisitet. Det presiseres at dette representerer den overordnede energimiksen (ikke elektrisitmiksen).

Gjennomsnittet på Vest-Balkan 6 (2020, tall fra Eurostat via OECD)<sup>26</sup>:

- Kull: 39,6%
- Olje- og oljeprodukter: 32,1%
- Naturgass: 4,6%
- Fornybar energi: 21,9%

EU gjennomsnitt (2020, tall fra Eurostat via OECD)<sup>27</sup>:

- Kull: 10,2%
- Olje- og oljeprodukter: 34,5%
- Naturgass: 4,6%
- Fornybar energi: 17,4%

Slik vi ser i sammendragene over, er det betydelig høyere andel kull på VB6 enn i EU generelt. Samtidig er det også høyere andel bruk av fornybar energi på Vest-Balkan. Naturgass i elektrisitmiksen er sammenlignbar med EU-gjennomsnittet, og bruk av olje- og oljeprodukter er lavere. Nedenfor et lite sammendrag av hvert enkelt land.

## Albania

Energimiks (2020, tall fra Eurostat via OECD)<sup>28</sup>:

- Kull: 6,8 %
- Olje- og oljeprodukter: 49,5%
- Naturgass: 1,7 %
- Fornybar energi: 33,1 %

Albania er nærmest totalt avhengig av vannkraft for produksjon av elektrisitet. Dette holder likevel ikke til å dekke totalbehovet. Albania er nettoimportør av elektrisitet, de importerer altså mer enn de eksporterer.<sup>29</sup> At Albania er avhengig av å importere en betydelig del av totalt elektrisitetsforbruk (32%), gjør landet sårbart mot prissjokk i regionale elektrisitetsmarkeder.<sup>30</sup> EU anser det som en

---

25 OECD, 2022a, s.2

26 ibid

27 ibid

28 ibid

29 European Neighbourhood Policy and Enlargement Negotiations (DG NEAR). (2023, November 8). European Commission Brussels, 8.11.2023 SWD(2023) 690 final commission staff working document, Albania 2023 Report accompanying. Retrieved August 1, 2024, from [https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/ea0a4b05-683f-4b9c-b7ff-4615a5fffd0b\\_en?filename=SWD\\_2023\\_690%20Albania%20report.pdf](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/ea0a4b05-683f-4b9c-b7ff-4615a5fffd0b_en?filename=SWD_2023_690%20Albania%20report.pdf)

30 Siste oppdaterte tall er fra 2019. OECD, 2022a



prioritet å få til en bedre sammenkobling med naboland og et integrert regionalt energimarked, sammen med utvikling av sol- og vindenergi der Albania har stort potensial. Noen steg har blitt tatt i denne retning. Den albanske kraftbørsen ALPEX (The Albanian Power Exchange), et fellesforetak mellom Albania og Kosovo som skal knytte kraftmarkedene sammen, åpnet for handel våren 2023. Målet er etter hvert å integreres med Europeiske Nominated Electricity Market Operator (NEMO). Norge har støttet dette økonomisk, og Nord Pool (med hovedkontorer i Norge) har vært samarbeidspartner.

Vannkraft utgjør nærmest 100% av all energiproduksjon i Albania. Den store andelen av vannkraft i energimiksen gjør at Albania har lave klimagassutslipp og relativt høy energieffektivitet.<sup>31,32</sup> Samtidig gjør den nærmest totale avhengigheten av vannkraft landet sårbart mot klimaendringer. Flere år med tørke har ført til redusert vann i magasinene. Utbygging av flere små vannkraftverk kan også ha langsiktige negative konsekvenser for økosystemer i området.<sup>33</sup> Flere miljø- og klimaorganisasjoner, samt lokalbefolkning, har protestert mot utbygging av vannkraftverk grunnet bekymringer knyttet til ødeleggelse av naturområder og jordbruk.

Derimot er det svært solrikt i Albania, og det finnes et stort og utappet potensial for utvinning av solenergi. Albania er blant landene i Europa med flest soldager i året (ca 220) og høy vindhastighet. Sånn sett finnes det gode muligheter for utvikling av sol- og vindenergi.<sup>34</sup> En rapport fra OECD viser at Albania kan bli selvforsynt på ren energi, og nettoeksportør, dersom noen grep gjøres: at det iverksettes en kombinasjon av tiltak for å energieffektivisere bygninger og utvikling av vind og solenergi som kan utfylle det resterende energibehovet som ikke dekkes av vannkraft.

Albania har de laveste CO2 utslippene (per innbygger) i Europa.<sup>35,36</sup> Det betyr likevel ikke at Albania ikke sliter med forurensning. Selv om luftforurensningen i Albania er lavere enn ellers på Vest-Balkan, er den likevel høyere enn anbefalingene fra Verdens helseorganisasjon. Albania lå i 2016 på en tredjeplass (etter Kosovo og Serbia) når det kommer til liv som går tapt grunnet luftforurensning<sup>37</sup> på en liste over 41 europeiske land. Albania har siden den gang ikke sendt oppdaterte tall ettersom de mangler fungerende luftkvalitetsmålinger, noe som i seg selv er en utfordring.<sup>38</sup>

Statkraft er den største private investoren i fornybar energi i Albania, og en av de største utenlandske investorene i landet.<sup>39</sup> Statkraft etablerte seg i Albania i 2009, med to operative vannkraftverk: Banja og Moglicë. Mesteparten av strømmen produsert her eksporteres til det regionale markedet Sørøst-Europa, særlig Ungarn, men også Hellas og Serbia. Markedsadgang ble i 2020 åpnet til Italia

---

31 Organisation for Economic Co-operation and Development. (2022b, April 20). Multi-dimensional Review of the Western Balkans : From Analysis to Action | OECD Development Pathways. OECD. Retrieved August 1, 2024, from [https://www.oecd-ilibrary.org/development/multi-dimensional-review-of-the-western-balkans\\_8824c5db-en](https://www.oecd-ilibrary.org/development/multi-dimensional-review-of-the-western-balkans_8824c5db-en)

32 ibid.

33 Turcalo, 2020

34 ibid.

35 ibid.

36 Organisation for Economic Co-operation and Development. (2024, June 26). Western Balkans Competitiveness Outlook 2024: Albania. OECD: Competitiveness and Private Sector Development. Retrieved August 1, 2024, from [https://www.oecd-ilibrary.org/economics/western-balkans-competitiveness-outlook-2024-albania\\_541ec4e7-en](https://www.oecd-ilibrary.org/economics/western-balkans-competitiveness-outlook-2024-albania_541ec4e7-en)

37 som kommer av finpartikler målt som PM 2,5

38 OECD, 2022.

39 Statkraft. (n.d.). About Statkraft in Albania. Retrieved August 1, 2024, from <https://www.statkraft.al/en-al/about-statkraft/>



med ny sjøkabel og energibørs i Montenegro. Likevel vurderte Statkraft det da som ikke lønnsomt å bygge flere vannkraftverk i Albania.<sup>40</sup> Statkraft viser til langdrektige og tunge beslutningsprosesser i landet, slik de selv indikerer de opplevde med Banja (der det tok flere år å få byggetillatelse). Dette gjør det vanskelig å tiltrekke seg utenlandske investeringer. Statkraft ser likevel positivt på fremtidige muligheter for investeringer i Albania, men mener det har manglet politisk vilje for å gjennomføre de store markedsreformene.<sup>41</sup>

EU har opprettet et sekretariat for Energy Community som holder til i Wien (mer om dette senere i rapporten). Sekretariatet skal støtte landene på Vest-Balkan med gjennomføring av markedsreformer. Energy Community evaluerer implementeringen av forpliktelsene som står i fellesskapets traktat, og publiserer funnene i årlige implementeringsrapporter.<sup>42</sup> Ifølge rapporten fra 2023, oppfyller ikke Albania sine forpliktelser om håndheving av konkurransereguleringen i energisektoren (for undersøkelse og sanksjonering av konkurransebegrensende atferd). Den institusjonelle infrastrukturen for kontroll av statsstøtte holder heller ikke mål.<sup>43</sup> Manglende implementering, mangel på en robust institusjonell infrastruktur og manglende håndhevelse av forpliktelsene fortsetter å vanskeliggjøre Albanias EU-integrasjon. Samtidig begrenser det også muligheten for å skape et godt klima for investeringer.

Energy Community sin vurdering er at Albania er moderat til godt forberedt i implementeringen av EUs energilovverk. Det kommer frem i implementeringsrapporten for 2023. Spesielt trekkes det frem at Albania må få iverksatt tiltak for å bedre energieffektiviteten og implementere all manglende lovgivning på dette feltet. Dette både for å oppfylle forpliktelsene i Parisavtalen og Den grønne agenda, men også for å bøte på den globale energikrisen. Albania har likevel kommet et steg videre i den grønne omstillingen, da de nådde sitt mål om 39% andel fornybar i totalt sluttforbruk av energi i 2022.<sup>44</sup>

EU har iverksatt noen ekstra tiltak for å få forgang på EU-integrasjonen. Blant annet startet EU i september 2023 et 'twinning-prosjekt' som skal samarbeide med Albanias Energy Efficiency Agency. EU-eksperter skal tilby teknisk assistanse, og støtte opp om implementeringen av EUs regelverk (EU acquis) om energieffektivitet. Prosjektet skal også sørge for implementering av Loven om energieffektivitet fra 2015 og styrke kapasiteten til EUs External Action Service (EEAS).<sup>45</sup>

---

40 Gegprifti, R. (n.d.). Landserie: Albanias vannkraft viktig for Balkan. Statkraft. Accessed 1 august 2024. <https://www.statkraft.no/Presserom/nyheter-og-pressemedlinger/2019/landserie-albanias-vannkraft-viktig-for-balkan/>

41 Gegprifti, 2020

42 Energy Community. (n.d.). About us: Sekretariat. Energy Community. Retrieved August 1, 2024, from <https://www.energy-community.org/aboutus/secretariat.html>

43 Energy Community Sekretariat. (2023a, November 1). State of implementation 2023: Annual Implementation Report. Energy Community. Retrieved August 1, 2024, from <https://www.energy-community.org/implementation/report.html>

44 European Commission. (2023, November 8). Albania 2023 Report: 2023 Communication on EU Enlargement policy. Commission Staff Working Document: p 112-116 Retrieved August 1, 2024, from [https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2023-11/SWD\\_2023\\_690%20Albania%20report.pdf](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2023-11/SWD_2023_690%20Albania%20report.pdf)

45 ibid. p. 112-116

## Bosnia og Hercegovina

Energimiks (2020, tall fra Eurostat via OECD)<sup>46</sup>:

- Kull: 56,4%
- Olje- og oljeprodukter: 21,7%
- Naturgass: 2,4%
- Fornybar energi: 24,4%

En av de største barrierene for det grønne skiftet i Bosnia og Hercegovina er manglende juridisk, regulatorisk og politisk rammeverk for energi og klima, som også er fragmentert mellom kantoner og entiteter. Håndheving av gjeldende lovverk er også manglende. Ifølge OECD er ikke energi- og klimapolitikken i landet inkluderende nok: Bosnia og Hercegovina har et fragmentert politisk system, og myndigheter må gjøre mer for å øke bevisstheten i befolkningen, samt å legge til rette for demokratisk engasjement gjennom offentlige høringer.<sup>47</sup>

Det mangler samtidig en omfattende strategi for å bytte ut kull med renere energialternativer. Subsidiene til kullindustrien er de høyeste i regionen, og dette til tross har kullgruvene lav produktivitet. Bosnia og Hercegovina er nettoeksportør for 27% av sin elektrisitetsproduksjon, men dette kommer hovedsakelig fra kullgeneratorer. Elektrisitetsprodusentene tjener på eksport delvis grunnet mangel på karbonprising.<sup>48</sup> Bosnia og Hercegovina har også relativt lave skatter på diesel og bensin sammenlignet med internasjonale gjennomsnitt.

Elektrisitetsnettet er utdatert og systemet er lite fleksibelt. I tillegg begrenser tungvinte og komplekse administrative prosedyrer muligheten for investeringer i fornybar energi. Støttesystemer må forbedres. Det finnes både lite støtte, finansiering og politisk innsats for å sikre energieffektivitet i bygninger. I tillegg medfører høy karbonintensitet<sup>49</sup> kombinert med lav energieffektivitet til høye utslipp i Bosnia og Hercegovina. Ifølge Energy Communitys implementeringsrapport fra 2023, er det ingen fremskritt i implementeringen av et juridisk rammeverk for forsyningssikkerhet innen strøm, gass og olje.<sup>50</sup>

Bosnia og Hercegovina er i en tidlig fase hva gjelder energifeltet. Betydelig innsats må til for å styrke koordinering og samarbeid på tvers av landet, og forbedre det fragmenterte og inkonsekvente juridiske og regulatoriske rammeverket. Energy Community sine anbefalinger fra 2022 hadde fremdeles ikke blitt implementert året etter.<sup>51</sup> De påfølgende anbefalingene fra EU i 2023 var å vedta lover om gass og elektrisitet for å sikre overholdelse av EUs tredje energipakke og Energy Community Electricity Integration Package (som vil vurderes mot slutten av 2024). Harmonisering av lover

---

46 OECD 2022a

47 Organisation for Economic Co-operation and Development. (2022c, April 20). A green recovery in Bosnia and Hercegovina. Multi-dimensional Review of the Western Balkans: From Analysis to Action. Retrieved August 1, 2022, from [https://www.oecd-ilibrary.org/sites/8824c5db-en/1/3/4/3/index.html?itemId=/content/publication/8824c5db-en&csp\\_=0b8b71c425c54aea364ce5319981ef69&itemIGO=oecd&itemContentType=book](https://www.oecd-ilibrary.org/sites/8824c5db-en/1/3/4/3/index.html?itemId=/content/publication/8824c5db-en&csp_=0b8b71c425c54aea364ce5319981ef69&itemIGO=oecd&itemContentType=book)

48 OECD 2022a

49 Det vil si klimagasser som slippes ut sett i forhold til bruttonasjonalprodukt eller økonomisk produktivitet.

50 Energy Community Secretariat, 2023b

51 ibid.

innen elektrisitet og gass trekkes frem som viktig for å hindre forsinkelser i tilkoblingen til EUs indre elektrisitetsmarked. Bosnia og Hercegovina har iverksatt tiltak for å bedre forsyningsikkerheten, men så langt har dette blitt gjort ved å forlenge driften av kullkraftverket Tuzla (med lån fra Kina), noe som klart ikke er i tråd med forpliktelsene om avkarbonisering og EU-perspektivet.<sup>52</sup>

Energiintensiteten i Bosnia og Hercegovina er dobbelt så høy som gjennomsnittet i EU. Det krever mye å produsere energi i landet, i forhold til relativt lav økonomisk produksjon. Dette, kombinert med hvor viktig eksport til EU av CBAM-relevante produkter er for landets økonomi, gjør det sannsynlig at effektene av CBAM kan bli mest krevende for Bosnia og Hercegovina av VB6-landene.

En stor utfordring er også at føderasjonen Bosnia og Hercegovina og Republika Srpska, som begge deltar i Energy Community, opererer separat, har ulike strukturer og vedtar ulike lover. Republika Srpska har tette bånd til Russland, og Ungarn har blant annet gitt økonomisk støtte til energiprojekter som ikke er i tråd med EU-målene (som diskuteres videre senere i rapporten). Det skaper klart en utfordring for EU-integrasjon. For å komme videre med det grønne skiftet er det, ifølge Energy Community, nødvendig å fjerne subsidiene og å komme med en omfattende strategi som er støttet opp av et solid juridisk og regulatorisk rammeverk. Dette må også være enhetlig og harmonisert på statlig nivå, for å unngå nåværende fragmentering mellom entiteter og kantoner. I tillegg trengs sterkere økonomiske insentiver og forenklede administrative prosedyrer for fornybar energi og for å bedre energieffektiviteten i bygninger. Politisk vilje, og det å fostre en viss enighet i samfunnet generelt og på tvers av kantonene, er også viktig for å lykkes med energireformene. Dette er utfordrende å få til utenifra, men positiv oppmerksomhet rundt viktigheten av grønn omstilling og fordelene ved integrasjon i EUs energimarked kan bidra til å skape støtte i befolkningen generelt.

## Kosovo

Energimiks (2020, tall fra Eurostat via OECD)<sup>53</sup>:

- Kull: 57,9%
- Olje- og oljeprodukter: 28%
- Naturgass: 0%
- Fornybar energi: 15,1 %

Kosovo er et av de fattigste landene i Europa, og arbeidsledigheten er blant de høyeste på kontinentet. Hovedstaden Prishtina er også en av de mest forurensede i verden.<sup>54</sup> Rimelig og pålitelig energi er manglende, men en viktig forutsetning for å forbedre levevilkår, øke økonomisk vekst, redusere fattigdom og bidra til arbeidsplasser. Energimarkedet i Kosovo har fremdeles ikke

---

52 European Commission. (2023, November 8). Bosnia and Herzegovina 2023 Report. 2023 Communication on EU Enlargement policy: p. 114-116. Retrieved August 1, 2024, from [https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/e3045ec9-f2fc-45c8-a97f-58a2d9b9945a\\_en?filename=SWD\\_2023\\_691%20Bosnia%20and%20Herzegovina%20report.pdf](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/e3045ec9-f2fc-45c8-a97f-58a2d9b9945a_en?filename=SWD_2023_691%20Bosnia%20and%20Herzegovina%20report.pdf)

53 OECD 2022a

54 Emini, D. (2023, December). Between privatisation and market liberalisation. BiEPAG: s. 3. Retrieved August 1, 2024, from <https://www.biepag.eu/wp-content/uploads/2024/03/kosovo-energy-transition-between-privatisation-and-market-liberalisation-eng-66.pdf>

kommet seg etter krigen i 1999.<sup>55</sup> Det nåværende systemet for elektrisitet er utdatert, utilstrekkelig og uberegnelig. Dette står i veien for økonomisk vekst og utvikling: hyppige strømbrodd skaper forstyrrelser i produksjon, i utdanning og helsetjenester. Det gjør det også vanskelig å investere i Kosovo og dermed også skape arbeidsplasser. Kosovo har verdens femte største reserver av brunkull, en billig (men forurensende) energikilde. Kraftverkene er samtidig utdatert og rehabilitering av disse vil ikke være lønnsomt i et fremtidsrettet marked. Kull og ved brukes mye i hjem og i matlaging. All kullbruken bidrar til alvorlig forurensning, som igjen fører til helseproblemer. Det finnes heller ingen god strategi for utfasing av kull og overgang til renere energikilder. Andre politiske utfordringer er at det er dårlige forhold for og insentiver til investeringer i fornybare energikilder. Støttmekanismene for disse er heller ikke godt nok utformet. Utvinning av fornybar energi kommer nå primært fra små vannkraftverk, men planlegging, tilsyn og konstruksjon har ikke vært tilstrekkelig. Det er usikkert om det kommer til å satses særlig på vannkraft etter flere protester fra befolkningen. I tillegg har det vært lite investeringer og insentiver til bedring av energieffektivitet, og nåværende praksis overholder ikke mål.<sup>56</sup> På grunn av ineffektive varmesystemer, er Kosovo avhengig av å importere betydelige mengder elektrisitet i vintermånedene.<sup>57</sup>

Nesten all elektrisitetsproduksjon kommer fra to foreldede kullkraftverk - Kosovo A og Kosovo B.<sup>58</sup> Disse er upålitelige, distribusjonen er ineffektiv og det mangler reserveproduksjonskapasitet (erstatningsreserver).<sup>59</sup> Regjeringen i Kosovo forpliktet seg i 2004 til å stenge ned Kosovo A for å overholde EUs utslippsstandarder. Denne skulle likevel erstattes med et nytt kullkraftverk (Kosova C / Kosova e Re), noe som møtte stor protest fra sivilsamfunnsorganisasjoner grunnet bekymringer for klima og miljø. Etter flere år med stagnering ble prosjektet forlatt etter at en sentral investor trakk seg i 2020.<sup>60</sup> Med energikrisen i 2023 innførte Kosovo planer om utvikling av fornybar energi, men anerkjente samtidig behovet for å rehabilitere de gamle kullkraftverkene som et midlertidig grep. Da energiprisene skjøt i været etter Russlands invasjon av Ukraina i 2022, ga Kosovos regjering 120 millioner euro til energisektoren. Det førte blant annet til at forbrukere fikk rabatt på strømgregningen, noe som var til hjelp for husholdninger og bedrifter med moderat strømforbruk. En del av dette ble også brukt til importsubsidier.<sup>61</sup> EU ga også 74 millioner euro i støtte til Kosovo under energikrisen, halvparten direkte til familier og bedrifter, og halvparten til omstilling mot ren energi, samt for å redusere avhengighet av russiske fossile brenslers.<sup>62</sup>

Kosovos energistrategi fra 2023 legger frem planer for investeringer i bærekraftig energiproduksjon, for å redusere avhengigheten av dyr import og å få en slutt på kull. Målet er å legge ned et av kullkraftverkene, og få til 35% fornybar energi i elektrisitetsforbruket, samt å redusere forbruket av

---

55 *ibid*, s.5

56 Organisation for Economic Co-operation and Development. (2022, May 11). A green recovery in Kosovo: p. 481. Multi-dimensional Review of the Western Balkans: From Analysis to Action. Retrieved August 1, 2024, from <https://doi.org/10.1787/c9f1bbb7-en>

57 OECD 2022a

58 World Bank. (n.d.). Energy in Kosovo. World Bank. Retrieved August 1, 2024, from <https://www.worldbank.org/en/country/kosovo/brief/energy-in-kosovo>

59 World Bank, 2018

60 Emini, D., 2023. s. 6-7

61 *Ibid*. s. 9

62 Press and information team of the EU Office/EU Special Representative in Kosovo. (2023, February 24). Energy Support Package: EU grants EUR 75 million to Kosovo to help it cope with the energy crisis. EEAS. Retrieved August 1, 2024, from [https://www.eeas.europa.eu/delegations/kosovo/energy-support-package-eu-grants-eur-75-million-kosovo-help-it-cope-energy-crisis\\_en?s=321](https://www.eeas.europa.eu/delegations/kosovo/energy-support-package-eu-grants-eur-75-million-kosovo-help-it-cope-energy-crisis_en?s=321)

energi med over 30% innen 2030 (i tråd med EUs energi-effektivitetsmål). I tillegg er det et mål å få på plass batterilagringsskapasiteter. Kosovo har allerede to operasjonelle vindfarmer, med planer om to til, samt solfarmer. I likhet med elektrisitetsdistribusjonstjenesten KEDS, eies den ene vindparken (Air Energy) av et tyrkisk firma. Det er altså betydelig tyrkisk tilstedeværelse i Kosovos energisektor, noe som har fått enkelte til å spekulere i om politiske interesser kan ligge til grunn.<sup>63</sup>

Selv om mye av energisektoren i Kosovo er blitt privatisert, har noen få aktører monopol på markedet. Interesse- og eierskapskonflikter og mangel på åpenhet preger markedet,<sup>64</sup> og det er fremdeles et godt stykke igjen til en liberalisert struktur. EU er Kosovos største handelspartner, og aktøren Kosovo får mest økonomisk støtte fra. EU har mellom 2007-2022 gitt 1,2 milliarder euro gjennom støttemekanismen Instruments of Pre-Accession Assistance (IPA) I og II, et rammeverk som gir støtte til gjennomføring av EU-reformer, og som vil fortsette med IPA III.

## Montenegro

Energimiks (2020, tall fra Eurostat via OECD)<sup>65</sup>

- Kull: 37,5%
- Olje- og oljeprodukter: 32,5%
- Naturgass: 0%
- Fornybar energi: 29,4%

Montenegro ser på seg selv som en foregangsaktør hva gjelder implementering av EU standarder for energi og klima. I 2020 innførte Montenegro karbonprising (pris på minimum 24 euro per tonn CO<sub>2</sub>)<sup>66</sup>, gjennom et nasjonalt 'cap-and-trade-system.' Dette skal begrense den totale mengden klimagassutslipp fra installasjoner som omfattes av systemet. Som det første systemet for karbonprising i regionen, var det optimisme knyttet til dette, men resultatene har derimot vært blandede. Blant annet fordi de nasjonale bidragene (Nationally Determined Contribution), det vil si landets forpliktelser til reduksjon av klimagassutslipp, var altfor uambisiøse.<sup>67,68</sup> I tillegg viste det seg at antallet gratis utslippskvoter var fastsatt basert på produksjonsnivået mellom 2005-2008, som var tre ganger så høyt som i 2020-2021. Derfor var det altfor mange gratis kvoter for å kunne ha noe meningsfull effekt. Dette ble gjort selv om EU-reglene sier at utslippskvotene må endres i takt med produksjonsnivået for gjeldende tid. Lokale medier rapporterte også om korrupsjonsanklager knyttet til dette systemet, om uklarheter i lovverket, og at bøtene for CO<sub>2</sub> utslipp var altfor lave for å kunne virke til sin hensikt.<sup>69</sup>

---

63 Emini, D., 2023.

64 Se eks. Emini, D., 2023. s. 8-10 ; Hashani, A., Vokrri, V., Abdixhiku, L., & Pozhegu, D. (2015). Executive Summary. Privatisation in the energy sector. Riinvest Institute. Retrieved August 1, 2024, from [https://www.riinvestinstitute.org/uploads/files/2016/September/21/Privatizimi\\_Sektor\\_i\\_energji\\_eng1474445425.pdf](https://www.riinvestinstitute.org/uploads/files/2016/September/21/Privatizimi_Sektor_i_energji_eng1474445425.pdf)

65 OECD 2022a

66 Gallop, P. (2022, June 6). The cautionary tale of Montenegro's emission trading scheme. Bankwatch. <https://bankwatch.org/blog/the-cautionary-tale-of-montenegro-s-emission-trading-scheme>

67 Bechev 2023a

68 Gallop, 2022

69 Gallop, 2022

EUs implementeringsrapport for 2023 sier også tydelig at Montenegros regjering i flere tilfeller ignorerer Europakommisjonens anbefalinger når det kommer til implementering av EU-bestemmelser.<sup>70</sup> Selv om den formelle EU-integrasjonen går noe tregt,<sup>71</sup> har det likevel skapt optimisme at Montenegro satte i gang prosessen med å få på plass EU-liknende mekanismer, som karbonprisingssystemet, selv om de første resultatene ikke holdt mål. Montenegro kunne ha gått for annen mulighet, nemlig karbonskatt, som ifølge Bankwatch kunne vært mer hensiktsmessig grunnet relativt få anlegg i Montenegro som omfattes av karbonprisingssystemet.<sup>72</sup>

Ifølge EUs implementeringsrapport fra 2023 er politisk vilje en særlig bremsekloss til Montenegros EU-integrering. I tillegg til at regjeringen ignorerer EUs anbefalinger, mener Europakommisjonen at det er mangel på retning hva gjelder medlemskapsaker. Når det kommer til energisaker, trekker Europakommisjonens rapport frem at Montenegro har begrenset administrativ og økonomisk kapasitet til å identifisere, prioritere og implementere store offentlige investeringer, og dermed også bruken av EUs økonomiske støtte, noe som igjen fører til store mangler i infrastruktur.<sup>73</sup> EU og USA har uttrykt støtte til utbygging av en flytende naturgass (LNG) terminal i Bar, Montenegro,<sup>74</sup> og det finnes visse håp om at dette kan bidra til å redusere EUs avhengighet av russisk gass og muliggjøre andre energikilder. Disse planene har samtidig fått kritikk for å være et steg i feil retning fra Montenegros grønne omstilling.

## Nord-Makedonia

Energimiks (2020, tall fra Eurostat via OECD)<sup>75</sup>

- Kull: 29,2%
- Olje- og oljeprodukter: 38,4%
- Naturgass: 10,7%
- Fornybar energi: 14%

I likhet med Albania, er Nord-Makedonias økonomi sårbar mot prissjokk i markedene, ettersom de er avhengig av å importere en stor del av det totale elektrisitetsforbruket (24% i 2019). Nord-Makedonia er svært solrikt, og har derfor gode forutsetninger for utvinning av solenergi. Men om et resultat av energikrisen (etter Russlands invasjon av Ukraina i 2022), har bruken av kull blitt gjenopptatt og økt. Blant annet ble et mindre kullkraftverk reaktivert i 2021 for å redusere Nord-Makedonias avhengighet av å importere elektrisitet.<sup>76,77</sup>

---

70 European Commission. (2023, November 8). Key findings of the 2023 Report on Montenegro. EEAS. Retrieved August 1, 2024, from [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/QANDA\\_23\\_5615](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/QANDA_23_5615)

71 European Commission 2023

72 Gallop, 2022

73 European Commission 2023

74 Visnjic, B. (2024, April 11). Montenegro Includes LNG Terminal in Spatial Plan Before Greenlighting Construction. Balkan Insight. Retrieved August 1, 2024, from <https://balkaninsight.com/2024/04/11/montenegro-includes-lng-terminal-in-spatial-plan-before-greenlighting-construction/>

75 OECD 2022a

76 International Trade Administration. (2024, May 27). North Macedonia - Energy. International Trade Administration. Retrieved August 1, 2024, from <https://www.trade.gov/country-commercial-guides/north-macedonia-energy>

77 Polonskaya, G. (2023, December 8). Will North Macedonia be able to quit coal? Euronews. <https://www.euronews.com>

Nord-Makedonias statlig eide elektrisitetprodusent ESM (Elektrani na Severna Makedonija) introduserte i 2021 en intern karbonpriseringsmekanisme, i tråd med en forpliktelse gjort som del av Energy Community. Formålet er å etablere en realistisk beregning på strømkostnader med en tillagt karbonskatt. ESM legger likevel ikke til denne ekstra kostnaden, altså er det ikke blitt satt i praksis enda, men bruker den kun som en intern målestokk. Målet er å innføre faktisk karbonprising innen 2025.<sup>78</sup>

Ifølge Energy Communitys implementeringsrapport fra 2023, har Nord-Makedonia utvidet sine fornybare energikapasiteter, blant annet gjennom en egenforbruksordning (self-consumption scheme), som lar forbrukere bruke, lagre og selge egenprodusert elektrisitet. Alle VB6-landene (forutenom Bosnia og Hercegovina), har i ulik grad fått på plass et juridisk rammeverk for egenforbruksordninger, men Nord-Makedonia har størst oppført kapasitet og høyest antall forbrukere. Det har også blitt gjort fremskritt mot energieffektivitet, blant annet med fokus på å ferdigstille endringene i energieffektivitetsloven (Energy Efficiency Law).<sup>79</sup>

## Serbia

Energimiks (2020, tall fra Eurostat via OECD)<sup>80</sup>:

- Kull: 49,6%
- Olje- og oljeprodukter: 22,5%
- Naturgass: 12,5%
- Fornybar energi: 15,7%

Ifølge Energy Communitys implementeringsrapport fra 2023,<sup>81</sup> er Serbia best i klassen når det gjelder fremdrift mot EU-målene innen energisektoren. Norge støtter opp om denne prosessen, blant annet i reform av Serbias energisektor, der Norske Rystad Energi skal være konsulent for serbiske myndigheter.<sup>82</sup> Den serbiske presidenten Aleksandar Vucic har tidligere sagt at de ønsker å følge Norges eksempel innen energi. Likevel er Serbia fremdeles sterkt avhengig av fossil energi og den grønne omstillingen går sakte. Implementeringen er som regel ikke i tråd med de ambisiøse planene. Årene siden 2021 har vært kostbare for energisektoren i Serbia. Samtidig med global energikrise, brøt en del av det termiske kraftverket Nikola Tesla ned, mest sannsynlig grunnet dårlig kvalitet på brunkull, en hovedressurs til elektrisitet i landet. Et tiår med underinvesteringer og feilstyring

---

com/2023/12/08/will-north-macedonia-be-able-to-quit-dirty-coal

78 Bechev 2023a

79 Energy Community. (2023, November 1). North Macedonia Implementation Report. Energy Community. Retrieved August 1, 2024, from <https://www.energy-community.org/implementation/report.html?showyear=2023>

80 OECD 2022a

81 Energy Community Secretariat (2023b). Annual Implementation Report. Executive Summary. 1 November 2023. <https://www.energy-community.org/implementation/report.html>

82 Vujasin, M. (2022, November 30). Serbia to rely on Norwegian expertise in energy sector development. Balkan Green Energy News. <https://balkangreenenergynews.com/serbia-to-rely-on-norwegian-expertise-in-energy-sector-development/>



bidro ytterligere til vanskelighetene, i tillegg til at det skjedde på vinteren når etterspørselen er høyest. Det måtte altså investeres tungt i elektrisitet og kull<sup>83</sup> og det måtte betydelig import til.<sup>84</sup>

Russlands invasjon av Ukraina i 2022 brakte med seg nye utfordringer. Serbia er svært avhengig av gass fra Russland, og Serbias regjering har et nært forhold til Kreml. Russland har lenge stått ved Serbias side i viktige politiske saker, blant annet ved å støtte Serbias uavhengighet fra Det osmanske riket og gikk inn i første verdenskrig på Serbias side. Russland fordømte også NATO-bombingen i Beograd i 1999, har vært gjennomgående imot Kosovos selvstendighet og støtter ofte Serbia i FN-resolusjoner ved bruk av sin vetorett. Formelt har den serbiske regjeringen fordømt Russlands angrep på Ukraina 24. februar 2022, men ikke innført sanksjoner slik de fleste andre landene på Vest-Balkan har gjort (i tråd med EU-sanksjonene). Det russiske selskapet Gazprom Nefts eierskap av det serbiske olje- og gasselskapet NIS (Naftna Industrija Srbije) ble redusert til 50% for å omgå sanksjonering. Selskaper som er mer enn 50% eid av Gazprom Neft omfattes nemlig av EUs sanksjoner. Videre inngikk den serbiske presidenten Aleksandar Vucic en ny treårig gassavtale med Putin våren 2022.<sup>85</sup><sup>86</sup> Det er likevel blitt lagt frem planer for diversifisering fra russisk gass, med import av gass fra Azerbaijan og flytende naturgass (LNG) fra Hellas. Serbia har aldri vært avhengig av russisk olje, denne kommer i hovedsak fra Irak.<sup>87</sup> Delene av befolkningen som støtter regjeringen ledet av president Aleksandar Vucic, er generelt sett mer positive til Russland og mer skeptisk til EU. Dette forsterkes nok av Vucic sin retorikk, som fortsatt balanserer mellom to stoler.

Samtidig øker Serbia og Kina sitt handelspartnerskap. Visse medier rapporterer at Kina i 2022 var Serbias nest største handelspartner (etter Tyskland), da omsetning i handel mellom de to landene nådde 6,15 milliarder dollar.<sup>88</sup> Samtidig anslås det at rundt en tredjedel av utenlandske investeringer var kinesiske.<sup>89</sup> Serbiske myndigheter kunngjorde i mai 2024 at de har inngått avtaler med kinesiske bedrifter som vil muliggjøre kinesiske investeringer i Serbias energisektor til en verdi av 2,7 milliarder euro.<sup>90</sup> Serbias tette forhold til Russland og samarbeid med Kina er en utfordring for EU-integrasjonen: det er ikke i tråd med EUs mål om å gjøre seg uavhengig fra import av russisk gass, og de kinesiske investeringene er ofte ikke i takt med EUs regler og krav for energisektoren og grønn omstilling.

Regjeringen i Serbia har samtidig vist vilje til å satse på grønn omstilling og å bli en del av et integrert europeisk energimarked. Serbia kan nemlig komme til å bli en viktig brikke i EUs grønne omstilling og forsyningssikkerhet. Sommeren 2024 undertegnet EU og Serbia en intensjonsavtale

---

83 Illic, V. (2023, October). Serbias Energy Dilemma: Navigating Geopolitical Tensions Russian Ownership and the Path to Renewable Transition. BiEPAG. Retrieved August 1, 2024, from <https://www.biepag.eu/wp-content/uploads/2024/03/serbias-energy-dilemma-navigating-geopolitical-tensions-russian-ownership-and-the-path-to-renewable-transition-eng-72.pdf>

84 OECD 2022a

85 Illic, 2023

86 Stanicek, B. (2022). Russia's influence in the Western Balkans. European Parliament. Retrieved August 1, 2024, from [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2022/733523/EPRS\\_ATA\(2022\)733523\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2022/733523/EPRS_ATA(2022)733523_EN.pdf)

87 Illic, 2023

88 Starcevic, S. (2023, October 18). Into the honey pot: Serbia and China ink free trade deal. POLITICO. <https://www.politico.eu/article/serbia-and-china-sign-free-trade-deal/>

89 Agence France Presse. (2023, October 17). China, Serbia Sign Free Trade Deal. Barron's. <https://www.barrons.com/news/china-serbia-sign-free-trade-deal-718fb93a>

90 The Government of the Republic of Serbia. (2024, May 9). New Chinese investments in Serbian energy sector worth €2.7bn. Retrieved August 1, 2024, from <https://www.srbija.gov.rs/vest/en/222634/new-chinese-investments-in-serbian-energy-sector-worth-27bn.php>

(Memorandum of Understanding (MoU)) om strategisk partnerskap innen bærekraftige råmaterialer, batteriverdikjeder og elektriske kjøretøy. En viktig del av grunnen til denne avtalen er at Serbia har noen av Europas største reserver av litium, en viktig komponent i elektriske kjøretøy. EU importerer nærmest alt av litium og etterspørselen er ventet å øke betydelig de neste årene ettersom elektriske kjøretøy blir stadig mer tatt i bruk i EU for å få ned fossile utslipp. EU har nylig inngått en rekke intensjonsavtaler med ulike land om leveranser av kritiske råmaterialer for å redusere sin avhengighet av Kina. Intensjonsavtalen med Serbia har gitt nytt liv til planer om utbygging av en litiumgruve i Jadar-dalen. Prosjektet ble opprinnelig avlyst i 2022 grunnet store protester fra den lokale befolkningen og miljøaktivister, som omtales senere i rapporten.<sup>91</sup> Litium-leveranser fra Serbia vil potensielt kunne gjøre EU gradvis mindre avhengig av Kina, men samtidig mer avhengig av at Serbia lykkes i å integreres godt i EU. Dersom EU gjør seg mer avhengig av Serbia nødvendiggjør det også at Serbia lykkes i å forankre demokrati og rettsstat, da EU neppe vil gjøre seg avhengig av nok et upålitelig regime som kan bruke importavhengighet til politisk spill.

---

91 Stojanovic, M. (2024, juli 19). European Union Agrees Controversial Lithium Mining Project with Serbia. Balkan Insight. <https://balkaninsight.com/2024/07/19/european-union-agrees-controversial-lithium-mining-project-with-serbia/>

# Bærekraftig energiomstilling og EU-integrasjon: strategier for Vest- Balkan

De seks landene er i ulike stadier av prosessen mot å bli EU-medlemmer. Som en del av utvidelsesprosessen, stiller EU krav til at nye medlemmer må ha: 1) stabile institusjoner som støtter opp under demokrati, rettssikkerhet, menneskerettigheter og respekt for og beskyttelse av minoriteter, 2) en fungerende markedsøkonomi og kapasitet til å håndtere konkurranse og markedskrefter i EU og 3) evne til å vedta og effektivt implementere obligasjonene knyttet til medlemskap, inkludert å overholde EUs politiske, økonomiske og monetære mål. Disse målene er beskrevet i det som kalles ‘Copenhagen criteria’, som ble fastsatt på EU-toppmøtet i København i 1993, og må oppfylles av alle land som ønsker EU-medlemskap.<sup>92</sup>

EUs felles rettigheter og plikter, kjent som ‘*acquis communautaire*’, beskriver bindende mål som må oppfylles for hver sektor. Nye medlemsland er pliktet til å godkjenne disse og å gjøre EU lov til en del av nasjonal lovgivning. Implementeringen av disse er grunnlaget for medlemskapsforhandlingene. EUs krav for hva potensielle medlemmer må gjøre på energifeltet, er beskrevet i kapittel 15 om energi i EUs *acquis-communautaire*. Landene som ønsker å bli EU-medlemmer må blant annet oppfylle krav om åpne markeder for elektrisitet og gass, energieffektivitet, miljø og bærekraftighet. Det er særlig tre saker som er viktige for EU på energifeltet: forsyningsikkerhet, håndtering av konsekvensene av klimaendringene, og konkurransedyktighet for EUs økonomi.<sup>93</sup>

I utvidelsesprosessen for Vest-Balkan 6 grupperes de ulike kapitlene under overordnede deler (kalt “clusters”). Forhandlinger om disse kapitlene eller delene ‘åpnes’ når EU mener landene er klare og ‘lukkes’ når kapittel-målene er nådd. Energi inngår i del 4 (“cluster 4”) om *Green Agenda and Sustainable Connectivity*, som også inkluderer miljø, klimaendringer og transport. Her står det at EUs energipolitikk dekker energiforsyning, infrastruktur, det indre marked for energi, forbrukere, fornybar energi og energieffektivitet, samt kjernekraft og sikkerhet knyttet til dette, strålevern og kjernefysiske sikkerhetstiltak.<sup>94</sup>

---

92 European Commission. (2012a, June 6). Conditions for membership - European Commission. European Neighbourhood Policy and Enlargement Negotiations (DG NEAR). Retrieved August 1, 2024, from [https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/enlargement-policy/conditions-membership\\_en](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/enlargement-policy/conditions-membership_en)

93 Godzimirski, J. M. (2023, December 19). The Ukraine War, the New Geopolitics of Energy, and Norway. NUPI. Retrieved August 1, 2024, from <https://www.nupi.no/publikasjoner/cristin-pub/the-ukraine-war-the-new-geopolitics-of-energy-and-norway>

94 European Commission. (2012b, June 6). Chapters of the *acquis* - European Commission. European Neighbourhood Policy and Enlargement Negotiations (DG NEAR). Retrieved August 1, 2024, from [https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/enlargement-policy/conditions-membership/chapters-acquis\\_en](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/enlargement-policy/conditions-membership/chapters-acquis_en)

Ifølge en rapport fra Verdensbanken i 2018, hadde VB6-landene gjort betydelige fremskritt i harmoniseringen av juridiske og regulatoriske rammeverk i tråd med EUs regelverk, mot etableringen av et konkurransedyktig og integrert energimarked.<sup>95</sup> De påfølgende årene stagnerte fremdriften, og fremdeles gjenstår det mye før de nasjonale markedene er harmonisert med EU, og med hverandre.

Det har samtidig vært flere grunner til at utviklingen går sakte. En kritikk har vært at EUs forståelse av og tilnærming til energifeltet er for normativ og fokusert på å bygge opp et regulatorisk rammeverk. Det i seg selv er ikke nødvendigvis et problem, men gjør at andre aktører som kan tilby kjappe og mer attraktive løsninger kan utfordre EUs prosesser. Selv om løsninger fra slike aktører ofte virker gunstige på kort sikt, er likevel EUs investeringer og lån til utvikling av infrastruktur i energisektoren betydelig mer gunstige på lang sikt enn lån fra andre aktører som Kina og Russland, ifølge en rapport fra Friedrich Ebert Stiftung.<sup>96</sup> Samtidig frykter man at utviklingen nå går i motsatt retning, og at EU er i ferd med å glippe på det normative. For eksempel har EU blitt mer forsiktige i sin kritikk av regjeringen i Serbia i frykt for å skyve landet tettere mot Russland i en prekær tid. Det kan samtidig føre til at de mister noe troverdighet blant befolkningen på Vest-Balkan. De mest EU-vennlige partiene i Serbia har også vært store motstandere av litium-gruvene, som EU nå viser interesse for.

Til tross for flere bevilgninger, har også EUs appetitt for å ta inn nye medlemmer vært begrenset, noe som ikke har hjulpet på fremdriften mot målene. Krigen i Ukraina har likevel satt utvidelse på agendaen igjen, etter flere år med manglende motivasjon fra EUs side. Generelt i utvidelsesprosessen hadde EU begynt å ha mer fokus på grønn omstilling og investeringer.<sup>97</sup> Russlands invasjon av Ukraina i 2022 gjør imidlertid at forsyningssikkerhet igjen har blitt en prioritering. Disse henger også sammen. Vest-Balkan kan komme til å bli en viktig del av EUs mål om å bli uavhengig av russisk import. Blant annet har EU støttet utbygging av en LNG-terminal i Montenegro for å redusere avhengigheten av å importere gass fra Russland, selv om det har blitt sett på som et skritt vekk fra Montenegros grønne omstilling. EUs fokus på kritiske råmaterialer og styrking av egen forsyningssikkerhet er en viktig del av satsingen på Unionens egen grønne omstilling. Vest-Balkan kan bli en viktig brikke her, slik EUs intensjonsavtale med Serbia om leveranser av kritiske råmaterialer viser. Samtidig har det skapt bekymringer for om EU er villig til å lempe på kravene for demokrati og rettsstat for å lykkes med sin egen grønne omstilling. I dagene etter at avtalen med Serbia ble underskrevet, ble Rio Tintos planer for utvinning av litium i Jadar-dalen gjenopplivet, som to år tidligere hadde blitt avlyst etter store protester. Over 130,000 mennesker signerte en underskriftskampanje mot gruvens, ca 2% av Serbias befolkning, i frykt for stor forurensning knyttet til produksjon og ødeleggelse av eiendom og levebrød for lokalbefolkningen. Det australsk-britiske gruveselskapet Rio Tinto har møtt anklager om korrupsjon, miljøforringelse og menneskerettighetsbrudd knyttet til sin virksomhet andre steder i verden.<sup>98</sup> EU får mesteparten av litium fra Chile og Argentina, og en andel fra Kina, men forsøker nå diversifisere sine leveranser i påvente av økt forespørsel. Som en del av EUs strategi for råmaterialer, er målet at en større andel av disse skal komme fra lokale forsyninger. Samtidig har planer for litiumutvinning i EU møtt store protester, blant annet i Portugal. EU har fått mye kritikk for sin støtte til litium-planer utenfor EU for at de ikke i tilstrekkelig nok grad ivaretar lokalbefolkningens

---

95 World Bank, 2018

96 Turcalo, 2020

97 Turcalo, 2020

98 Zivojinovic, V., & Boffey, D. (2021, November 18). Rio Tinto's past casts a shadow over Serbia's hopes of a lithium revolution. The Guardian. <https://www.theguardian.com/global-development/2021/nov/19/rio-tintos-past-casts-a-shadow-over-serbias-hopes-of-a-lithium-revolution>

interesser og miljøhensyn. Saken vekker viktige prinsipielle spørsmål: Det virker for flere som at EU tilsynelatende er villig til å kompromisere på demokrati når det gjelder egen forsyningssikkerhet. Dette oppleves som noe dobbeltmoralsk, da noen mener EU setter egne interesser over prinsipper om rettsstat og demokrati utenfor Unionen ved å støtte prosjekter i land der slike verdier er under press. Spesielt etter å ha profilert seg som en forkjemper for demokrati og rettsstatsprinsipper. Tidligere har EU kritisert den serbiske regjeringen for valgfusk, samt for sine tette bånd til Russland og Kina, men utnevner Serbia året etter til en strategisk partner. At både Tysklands kansler Olaf Scholz og Europakommisjonspresident Ursula von der Leyen reiser til Serbia for å understreke viktigheten, men tilsynelatende ser mellom fingrene på den serbiske regjeringens inkrementelle autoritære tendenser, er av noen blitt beskrevet som 'pragmatisk opportuniste.'<sup>99</sup> Det har også vært til skuffelse for den delen av befolkningen som tradisjonelt er mer pro-EU, typisk de som støtter opposisjonen i landet, ettersom de har vært store motstandere av litiumprosjektene.<sup>100</sup>

At landene på Vest-Balkan, rike på naturressurser, blir integrert i en europeisk forsyningskjede, vil være en naturlig del av integrasjonen i EU. Det må likevel ses som en helhetlig del av utvidelsesprosessen. Det er nå frykt for at EU ser på Vest-Balkan som leverandør til egen grønn omstilling og forsyningssikkerhet, og nedprioriterer hensyn til miljø og lokalbefolkning. Forankring av demokrati og rettsstat, samt beskyttelse av miljø, er en like, om ikke mer, viktig del av integrasjonen i EU. Det bør være et krav at slike prosjekter tilstrekkelig gjør rede for konsekvenser for lokalmiljø og lokalbefolkning, og garanterer en viss etterlevelse av dette.

Det er likevel ikke nødvendigvis gitt at grønn omstilling vil bli nedprioritert i Vest-Balkans EU-integrasjon. EU gjør også forsøk på å styrke satsingen på fornybar energi, både gjennom ulike rammeverk, samarbeidsformer og finansiering. Nedenfor er en oversikt over flere mekanismer og tiltak som skal bidra til fremgang i EU-integrasjonen, omstilling av energifeltet og grønn omstilling.

---

99 Džihic, V. (2024, September 30). Mining Lithium, Undermining a Democratic Future: EU Deal Takes Serbia Further from Europe. Heinrich Boll Stiftung. Retrieved desember 3, 2024, from <https://www.boell.de/en/2024/09/30/mining-lithium-undermining-democratic-future-eu-deal-takes-serbia-further-europe>

100 "EU's endorsement of lithium mining will further tarnish its reputation in Serbia." European Western Balkans, 29 juli 2024, <https://europeanwesternbalkans.com/2024/07/29/eus-endorsement-of-lithium-mining-will-further-tarnish-its-reputation-in-serbia/>. Accessed 10 December 2024.

# EUs utvidelsesprosess for Vest-Balkan og strategier for grønn energiomstilling: hva, hvem og hvordan?

Den potensielle gevinsten ved EUs grønne agenda er stor: Vest-Balkan får modernisere sin energiinfrastruktur ved hjelp av EU-støtte og utenlandsinvesteringer. Samtidig kan klimatiltak vesentlig forbedre livskvaliteten til innbyggere: dårlig luftkvalitet har vært årsak til en rekke protester i flere av Vest-Balkan landene.<sup>101</sup> Men hvordan skal EU og Vest-Balkan lykkes med den grønne omstillingen og integrasjonen i EUs energimarked? Dette avsnittet tar for seg prosessens hva (rammeverkene), hvem (samarbeidsformene og møteplassene) og hvordan (økonomiske støttemekanismer for å muliggjøre målene).

EU har tilrettelagt for både økonomisk, teknisk og annen støtte til omstilling av energifeltet og til utvidelsesprosessen generelt. Enkelte tiltak er mer overordnet og skal bidra til både regional integrasjon og tilnærming til EUs regelverk og politikk. Andre er spesielt rettet mot energi og grønn omstilling. Nedenfor er en liten oversikt over noen sentrale prosesser, rammeverk, møteplasser, mekanismer og tiltak som skal støtte opp under disse målene eller har innflytelse over EU-integrasjonen på energifeltet. Delen starter med en gjennomgang av ulike rammeverk som legger føringer for Vest-Balkans EU-integrasjon og omstilling av energisektoren. Deretter vil den ta for seg de ulike samarbeidsorganene hvor representanter fra VB6, EU og andre internasjonale partnere møtes, og organer som på ulike måter former prosessene eller følger opp implementering av målene. Til slutt vil den ta for seg ulike økonomiske støttemekanismer som skal muliggjøre utvidelsesprosessen, reforminnsatsen, energimarkedsintegrasjon og grønn omstilling. Det finnes såklart flere viktige forumer som ikke omtales her, som i større eller mindre grad har en rolle i EU-integrasjonen generelt og integrasjon i EUs energimarked.

## Prosessens hva: Rammeverkene

### Stabiliserings- og assosieringsprosessen

Vest-Balkans integrering i EU startet tidlig på 2000-tallet. Da var EU særlig opptatt av fred og sikkerhet på Vest-Balkan etter krigen på Balkan på 1990-tallet. EU lanserte i 1999 stabilitetspakten

---

101 Bechev, D. (2023, October 9). The Green Transition and the Western Balkans - Carnegie Europe. Carnegie Endowment for International Peace. Retrieved November 9, 2024, from <https://carnegieendowment.org/research/2023/10/the-green-transition-and-the-western-balkans?lang=en&center=europe>

(The Stability Pact) som var fokusert på fred og sikkerhet i Sørøst-Europa. Denne ble senere erstattet av Det regionale samarbeidsrådet (The Regional Cooperation Council) i 2008, da med fokus på regionalt samarbeid i Sørøst-Europa og europeisk integrasjon.<sup>102</sup> Samtidig som stabilitetspakten ble lansert i 1999, lanserte EU stabiliserings- og assosierings-*prosessen*. Målet var, slik navnet tilsier, å stabilisere regionen og samtidig etablere et frihandelsområde.<sup>103</sup> Stabiliserings- og assosieringsprosessen er et sentralt verktøy EU bruker for å forberede Vest-Balkan på et fremtidig EU-medlemskap, og for å bistå landene med politiske, økonomiske og sosiale reformer. Land som oppfyller kravene i stabiliserings- og assosieringsprosessen kan gradvis nærme seg medlemskap i EU. Det er imidlertid en lang og krevende prosess, som krever betydelig innsats og vilje fra kandidatenes side. Prosessen innebærer forhandlinger i flere stadier. Lykkes forhandlingene, er målet etter hvert status som kandidatland. Etter videre forhandlinger og reforminnsats, venter en mulig fremtid som medlemsland.

Rammeverket for hvordan utvidelsesprosessen skal se ut for hvert enkelt land etableres gjennom bilaterale stabiliserings- og assosieringsavtaler. Disse etablerer et frihandelsområde mellom landet og EU, i tillegg til å fastsette felles politiske og økonomiske mål. I tillegg tar prosessen for seg handelsrelasjoner, regionalt samarbeid og økonomisk støtte (gjennom EUs finansieringsmekanisme for utvidelse, IPA: Instrument for Pre-Accession Assistance).<sup>104</sup> Stabiliserings- og assosieringsprosessen er omfattende og legger føringer for utvidelsesprosessen generelt. Innen delmålet energi finnes det en rekke initiativer som tar for seg eller kan påvirke integrasjon for dette feltet spesielt. Den grønne agenda, EUs energipakker og EUs plan for utfasing av russisk fossil energi (REPowerEU) legger føringer for utviklingen av energimarkedene og for grønn omstilling på Vest-Balkan, og såklart EU-integrasjonen. Nedenfor er en gjennomgang av disse og andre initiativ som er viktige i tilnærmingen til EU på dette feltet.

## Sofia-erklæringen og Den grønne agenda for Vest-Balkan

Som en del av Berlin-Prosessen, ble Sofia-erklæringen om Den grønne agenda for Vest-Balkan lansert på Sofia-toppmøtet i November 2020. Den grønne agenda ligner EUs grønne giv, men er tilpasset Vest-Balkans EU-integrasjon og består av fem pilarer:

1. Rene energikilder og beskyttelse av klimaet
2. Overgang til sirkulærøkonomi
3. Redusering av forurensning i luft, vann og jord
4. Bærekraftig jordbruk og mat-systemer
5. Beskyttelse av biologisk mangfold og økosystemer

---

102 Directorate-General for Neighbourhood and Enlargement Negotiations. (n.d.). Stability Pact for South-Eastern Europe - European Commission. European Neighbourhood Policy and Enlargement Negotiations (DG NEAR). Retrieved August 1, 2024, from [https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/enlargement-policy/glossary/stability-pact-south-eastern-europe\\_en](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/enlargement-policy/glossary/stability-pact-south-eastern-europe_en)

103 Directorate-General for Neighbourhood and Enlargement Negotiations. (n.d.). Stabilisation and Association Process - European Commission. European Neighbourhood Policy and Enlargement Negotiations (DG NEAR). Retrieved August 1, 2024, from [https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/enlargement-policy/glossary/stabilisation-and-association-process\\_en](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/enlargement-policy/glossary/stabilisation-and-association-process_en)

104 ibid



Med Den grønne agenda forpliktet regionens ledere seg til å overholde Den europeiske klimaloven, og VB6-landene blir dermed en del av EUs mål om et klimanøytralt kontinent innen 2050.<sup>105</sup> Regional Cooperation Councils implementeringsrapport fra 2022 viser at de fleste VB6-landene har etablert planer og er i gang med innføring av lovverk for klima. Så langt har implementering av Den grønne agenda i regionen derimot ikke vært tilstrekkelig. Det anses som særlig viktig at tiltak gjøres bindende for landene og at håndhevelse av målene for grønn omstilling styrkes.<sup>106</sup>

For å muliggjøre målene i Den grønne agenda, har EU vedtatt finansiering av 40 flaggskipsinvesteringer (1,8 milliarder euro i støtte, og total investeringsverdi på 5,7 milliarder euro). Av disse ble 12 investeringsprosjekter vedtatt i 2022. I tillegg er EU i gang med implementeringen av en økonomi- og investeringsplan (Economic and Investment Plan), verdt 30 milliarder euro, som skal støtte opp under den grønne og digitale omstillingen, og samtidig bidra til å utjevne sosioøkonomiske forskjeller mellom Vest-Balkan og EU.<sup>107</sup>

I tillegg til Den grønne agenda, som konkretiserer målene for grønn omstilling på Vest-Balkan, har EU også en rekke initiativer for eget energimarked som også vil berøre VB6-landene på veien mot medlemskap: EUs energimarkedspakker, EUs kvotehandelsystem (EU ETS), EUs karbonjusteringsmekanisme (CBAM), og den nylig vedtatte planen for å gjøre seg uavhengig av russisk olje og gass, REPowerEU, som forklares nærmere under.

## EUs energimarkedspakker

Proessen med å gradvis åpne opp nasjonale elektrisitets- og gassmarkeder for konkurranse startet opp på 1990-tallet med EUs energimarkedspakker. Den første liberaliseringen ble introdusert i datidens EU-land med EUs første energipakke mellom 1996-1998. Den andre energipakken (2003) innførte gradvis mer konkurranse og det ble samtidig mer valgfrihet på markedet med et voksende antall aktører, ikke minst etter utvidelsen i 2004. EUs tredje energipakke (2009) er viktig for VB6-landene ettersom implementeringen av denne er en viktig forutsetning for medlemskap og for å kunne integreres i EUs energimarked. Ifølge Energy Community var implementeringen 55% komplett i 2020 (opp fra 48% i 2019). Landene var dermed et steg nærmere å tilpasse seg EUs regelverk og standarder for energisektoren. Det sies også at det har blitt gjort betydelige fremskritt mot å introdusere organiserte markeder innen energi som ligner de i EU: de fleste markedene er nå blitt delvis liberalisert, og prisene er i økende grad deregulert.<sup>108</sup> EUs fjerde energipakke fra 2019, også kjent som 'Ren-energi pakken,' introduserte nye regler for fornybar energi, begrensninger på subsidier til kraftverk, og insentiver til forbrukere. Deretter, med EUs femte energipakke, 'Fit for 55' fra 2024, ble målene for energisektoren samkjørt med EUs klimaambisjoner om netto-nullutslipp. Etter Russlands 2022-invasjon av Ukraina, inkluderer pakken nå også mål om utfasing av import av russisk fossil energi, diversifisering av energikilder, samt tiltak for å spare energi og å få fart på omstillingen mot fornybar energi (i tråd med REPowerEU).<sup>109</sup>

---

105 Zweers, W., Naunova, K., & Cretti, G., 2021

106 Ibid. s.4

107 Regional Cooperation Council. (2023, October 20). Green Agenda for the Western Balkans Action Plan - Implementation Report 2022. Regional Cooperation Council. Retrieved August 1, 2024, from <https://www.rcc.int/pubs/162/green-agenda-for-the-western-balkans-action-plan--implementation-report-2022>

108 OECD 2022a

109 Directorate-General for Energy. (n.d.). Clean energy for all Europeans package. Energy - European Commission. Retrieved

## REPowerEU

Etter Russlands fullskala invasjon av Ukraina i 2022, vedtok EU i mai samme år å bli uavhengig av russisk olje og gass, i et forsøk på å legge press på Russlands økonomi. REPowerEU er en handlingsplan som beskriver hvordan EU planlegger å fase ut russisk fossil energi. Blant annet skal det grønne skiftet akselereres, og EU skal øke satsingen på lokale og fornybare energikilder som sol og vind. Samtidig beskriver den mål for diversifisering av energikilder og å kombinere investeringer med reformer. Med introduksjonen av REPowerEU, kan ikke land lenger bli medlem av EU uten å forplikte seg til å fase ut import av olje og gass fra Russland.<sup>110</sup>

## EUs kvotehandelssystem (EU ETS)

EUs kvotehandelssystem er et marked hvor bedrifter kan kjøpe og selge utslippskvoter. Målet er å redusere utslipp ved å sette et øvre tak på den totale mengden drivhusgasser som installasjoner som omfattes av systemet kan slippe ut. Bedrifter kan også kjøpe eller selge kvoter: på den måten kan visse installasjoner slippe ut mer, uten at den totale mengden utslipp øker. Tillatelsene reduseres også årlig for å sikre fremdrift mot klimamålene. Alle EU-land og i tillegg Norge, Island og Liechtenstein er med i EUs kvotehandelssystem. EUs grønne agenda for Vest-Balkan vurderer det som en mulighet å tidlig inkludere Vest-Balkan i EUs kvotehandelssystem for å få fart på den grønne omstillingen og integreringen av VB6 i EUs energimarked. Energy Community anbefaler å gradvis introdusere karbonprising og markedsintegrering, med full overholdelse av EUs kvotehandelssystem (EU ETS) fra 2030. Dette vil gjøre kull i regionen ugunstig, men kan også gjøre at VB6 slipper unna karbontoller for tredjeland som vil følge av EUs karbongrensejusteringsmekanisme CBAM.<sup>111</sup> Til nå er de ikke formelt en del av EU ETS, men har blitt oppmuntret til å innføre egne karbonprisingssystemer for å forenkle fremtidig harmonisering, slik omtalt i avsnitt om Montenegro, Nord-Makedonia og Bosnia og Hercegovina. Disse har likevel hatt en varierende grad av suksess, og implementeringen har ikke vært like ambisiøs som EUs mål. Norge har deltatt i EUs kvotehandelssystem siden 2008, noe som kan være en viktig erfaring å dele i kontakt med myndigheter og industri i VB6-landene.

## Karbongrensejusteringsmekanismen CBAM

En mulig konsekvens av EUs kvotehandelssystem er at bedrifter flytter produksjon til land som ikke har like ambisiøse klimamål. En annen uheldig konsekvens kunne være at bedrifter utenfor EU fikk en urettferdig konkurransefordel dersom de kunne selge på det europeiske markedet uten å måtte forholde seg til utslippskvotene. Som en del av EUs grønne giv fra 2019, kunngjorde EU derfor planer om en ordning for karbontoll kalt CBAM (Carbon Border Adjustment Mechanism), som omfatter tredjeland. CBAM innfører miljøavgift på importerte produkter fra visse karbonintensive sektorer fra land som ikke har karbonprising tilsvarende EUs kvotehandelssystem ETS. Målet er nettopp å skjerme europeiske bedrifter fra urettferdig konkurranse og hindre at bedrifter flytter virksomheten sin til land uten karbonprising (såkalt karbonlekkasje). Ettersom dette også presser land utenfor unionen (som ønsker å selge til det europeiske markedet) til å introdusere karbonprising, har mekanismen blitt sett

---

August 1, 2024, from [https://energy.ec.europa.eu/topics/energy-strategy/clean-energy-all-europeans-package\\_en](https://energy.ec.europa.eu/topics/energy-strategy/clean-energy-all-europeans-package_en)

<sup>110</sup> Ecke, J., Kunert, R., & Zervas, M., 2022

<sup>111</sup> Zweers, W., Naunova, K., & Cretti, G., 2021: s.2-3

på som noe kontroversiell. Det sies at CBAM kan åpne en ny front for handelskonflikter, ettersom det er en av de første klimarelaterte internasjonale handelstiltakene. Likevel har det også vært et ønsket mål fra EUs side å oppmuntre andre land til å introdusere karbonprising.

Den første rapporteringen startet opp høsten 2023, og CBAM ventes fullt implementert i 2026.<sup>112</sup> Det forventes at en stor del av eksport fra flere av VB6-landene til EU vil omfattes av CBAM og kan derfor ha en betydelig effekt på økonomien i landene. Effekten av CBAM vil i så fall være betydelig for Montenegro og Bosnia og Hercegovina. De er svært avhengig av kull for elektrisitet og karbonintensive eksportvarer, noe som betyr at eksport til EU vil pålegges CBAM-skatt. Bosnia og Hercegovina er blant topp ti av land i verden som vil påvirkes mest av CBAM når det kommer til elektrisitet, og Serbia er blant topp ti i alle (CBAM-relevante) sektorer kombinert. Bosnia og Hercegovina rangeres som nummer 20.<sup>113</sup> For Nord-Makedonia utgjør jern og stål den største delen av eksport til EU. Produksjon av disse krever betydelige mengder kull og vil derfor, per definisjon, omfattes av CBAM. Serbias økonomi er også avhengig av kullkraftdrevet strømekспорт til EU. Kosovo og Albanias eksportstruktur tyder på at de ikke vil påvirkes i like stor grad av CBAM. Selv om Kosovos kraftproduksjon består nærmest utelukkende av kull, er eksporten til EU minimal i nåtid: gjeldende eksport til EU, som i fremtiden kan påvirkes av CBAM, utgjør kun 1% av BNP (tall fra 2021). Ettersom Albanias elektrisitetsproduksjon primært består av vannkraft, og eksport til EU fra karbonintensiv industri er relativt begrenset, er det også mindre sannsynlig at de vil påvirkes av CBAM. Likevel, på Vest-Balkan generelt, er karbonintensiteten for eksportsektorene som vil omfattes av CBAM flere ganger høyere enn EU-gjennomsnittet. Det betyr at CBAM vil kunne påvirke deres økonomi i betydelig grad.<sup>114</sup> Tidlig inkludering i EUs kvotehandlingssystem vil, slik nevnt, kunne gjøre at VB6 slipper unna karbonskattene, men isteden vil måtte forholde seg til et begrenset antall utslippkvoter.

## Prosessens hvem: samarbeidsorganene og møteplassene

For å støtte opp under integrasjon på energifeltet og grønn omstilling, har det blitt satt opp en rekke samarbeidsorganer og møteplasser hvor EU og representanter fra VB6 kan møtes for å vurdere fremdrift mot målene, og fastsette nye mål. Fremdrift mot målene for energifeltet og EU-integrasjonen følges blant annet opp gjennom årlige toppmøter som en del av Berlinprosessen og de årlige EU-Vest-Balkan toppmøtene (EU Western Balkans Summits). Disse bringer ledere fra VB6-landene sammen med representanter fra EU og EUs medlemsland, i tillegg til internasjonale partnere.<sup>115</sup> Nedenfor er en oversikt over noen sentrale samarbeidsorganer og møteplasser.

---

112 Smith, Ida Dokk, et al. "The EU's CBAM and its 'significant others': Three perspectives on the political fallout from Europe's unilateral climate policy initiative." *JCMS: Journal of Common Market Studies*, vol. 62, no. 2, 5 July 2023, pp. 603–618, <https://doi.org/10.1111/jcms.13512>

113 *ibid.*

114 Allert, V., Larina, M., & Gläser, A. (2023, June 21). Impacts of the eu carbon border adjustment mechanism on the western balkans and ukraine: policy options for governments: s.6-7 Germanwatch. Retrieved August 1, 2024, from [https://www.germanwatch.org/sites/default/files/germanwatch\\_impacts\\_of\\_the\\_cbam\\_on\\_the\\_western\\_balkans\\_and\\_ukraine\\_2023\\_0.pdf](https://www.germanwatch.org/sites/default/files/germanwatch_impacts_of_the_cbam_on_the_western_balkans_and_ukraine_2023_0.pdf)

115 Bechev, D. (2022, June 20). What Has Stopped EU Enlargement in the Western Balkans? Carnegie Endowment for International Peace. <https://carnegieendowment.org/research/2022/06/what-has-stopped-eu-enlargement-in-the-western-balkans?lang=en&center=europe>

## Berlinprosessen

Et viktig forum for fremgang i utvidelsesprosessen generelt er det som kalles 'Berlinprosessen.' Dette er ikke en del av stabiliserings- og assosieringsprosessen, men supplerer som et uavhengig format som også fokuserer på regionen som helhet.<sup>116</sup> Det er et høynivå-samarbeid som startet opp i 2014 mellom offisielle representanter fra Vest-Balkan 6 landene og fra vertslandene for Berlinprosessen. I tillegg engasjerer EU institusjonene og internasjonale finansinstitusjoner, men også sivilsamfunn, ungdom og bedrifter i regionen.<sup>117</sup><sup>118</sup> Det overordnede målet med Berlinprosessen er å fremme regionalt samarbeid, bidra til forsoning og problemløsning, og tilrettelegge for bærekraftig utvikling. Energi- og klimasaker er en del av samarbeidet. For energifeltet legges det gjennom Berlinprosessen frem konkrete steg for utvikling av et regionalt strømmarked. Det skal oppnås blant annet ved å tilrettelegge for investeringer og utvikle markedet. Blant dette skal regionale infrastrukturprosjekter prioriteres. En mulig rolle for VB6 i EUs verdikjede ble diskutert på toppmøtet i 2023. Da ble det diskutert om og hvordan Vest-Balkan kan bidra til forsyningsikkerhet i Europa, for kritiske råmaterialer, noe som samtidig skal bidra til verdiskapning og arbeidsplasser på VB6. I tillegg diskuterte partene å prioritere investeringer i forskning, innovasjon og bærekraftig gruvedrift.<sup>119</sup> Slik diskutert andre steder i rapporten, har EU allerede inngått intensjonsavtaler om leveranser av kritiske råmaterialer. Neste møte skal holdes i Berlin i oktober 2024. Berlinprosessen konsentrerer seg også om å forberede VB6 for medlemskap på flere sentrale felt innen energisektoren (inkludert Den grønne agenda, regionalt klimapartnerskap, infrastrukturprosjekter, energisikkerhet og energiomstilling). Norge er ikke formelt en del av Berlinprosessen, men som et fleksibelt diplomatisk format og en sentral møteplass for EU og VB6, kan Norge signalisere vilje til å støtte opp om prosessen og dele egne erfaringer fra implementering av EUs lovverk på energifeltet.

## Energy Community

Mens Berlinprosessen tar for seg EU integrasjon og samarbeid i stort, er det også blitt satt opp samarbeidsorganer og møteplasser som fokuserer spesielt på energi. En av de viktigste mekanismene for å støtte opp under implementeringen av EUs felles regler og standarder for energimarkedet er det internasjonale energifellesskapet Energy Community. Gjennom dette gir EU teknisk støtte og veiledning for å sikre at nasjonale lover og regler er i samsvar med EUs standarder, på veien mot mer regionalt energisamarbeid og utviklingen av et felles energimarked. Dette fellesskapet strekker seg utover VB6-landene, og inkluderer flere av EUs energipartnere. Energy Community ble opprettet med en visjon om å skape et sømløst energimarked som forbinder EU-landene med deres naboer. Traktaten som etablerte Energy Community ble signert i Aten i 2005 og trådte i kraft året etter. Alle VB6-landene er medlemmer, i tillegg til Moldova, Georgia og Ukraina. Norge er observatør sammen med Tyrkia og Armenia. Energy Community har sitt eget institusjonelle

---

116 Berlin Process. (n.d.). The Berlin Process and the EU's policy towards the WB. Berlin Process. Retrieved August 1, 2024, from <https://www.berlinprocess.de/en/the-berlin-process-and-the-eus-policy-towards-the-wb>

117 European Investment Bank. (2023, October 16). EIB Global to ramp up support for the green transition, digitalisation and connectivity in the Western Balkans, boosting convergence with the EU. European Investment Bank. Retrieved August 1, 2024, from <https://www.eib.org/en/press/all/2023-382-eib-global-to-ramp-up-support-for-the-green-transition-digitalisation-and-connectivity-in-the-western-balkans-boosting-convergence-with-the-eu>

118 Berlin Process. (n.d.). What is the Berlin Process? Berlin Process. Retrieved August 1, 2024, from <https://www.berlinprocess.de/en/what-is-the-berlin-process>

119 Berlin Process. (2023, October 16). Chair's conclusions: Berlin Process Summit 2023. Energy Community. Retrieved August 1, 2024, from [https://www.berlinprocess.de/uploads/documents/chairs-conclusions-2023\\_1714043445.pdf](https://www.berlinprocess.de/uploads/documents/chairs-conclusions-2023_1714043445.pdf)

rammeverk med sekretariat i Wien. Det viktigste beslutningsorganet er Ministerrådet som møtes årlig for å bli enig om de viktigste prioriteringene og for å vedta nytt lovverk. Sekretariatet i Wien er ansvarlig for å vurdere implementeringen og gjennomføringen av europeisk energilov som er nedfelt i traktaten.<sup>120</sup> Ifølge Energy Communitys implementeringsrapport for 2023 hadde Serbia gjort flest fremskritt i implementeringen av målene fastsatt av Energy Community, etterfulgt av Montenegro.<sup>121</sup> En av forpliktelsene gjennom Energy Community er at VB6-landene må legge frem nasjonale energi- og klimaplaner (NECPs). Likt som for EU-landene, skal disse beskrive hvordan landene planlegger å oppfylle EUs klima- og energimål. Sentrale utfordringer som står i veien for å få til dette inkluderer økonomiske begrensninger, politisk fragmentering, gammel infrastruktur og lav energieffektivitet. Fremdrift mot EU-målene på energisiden vil evalueres av Energy Community sekretariatet annethvert år fra og med 2025.<sup>122</sup>

## Agency for the Cooperation of Energy Regulators - ACER

Byrået for samarbeid mellom reguleringsmyndigheter, ACER, er en del av EUs energisamarbeid. Det ble opprettet med EUs tredje energimarkedspakke i 2011 og har hovedkontor i Slovenia. Hensikten med ACER er å sikre at landene overholder regler for kraftutveksling og å bistå reguleringsmyndigheter, i de landene som omfattes av ACER, i å iverksette EUs politikk, samt sikre at disse kan jobbe godt sammen. Det at vi handler kraft over landegrensene, krever at vi også har handelsregler. Det er ikke ACER som lager disse reglene, men byrået skal tolke regelverket som gjelder for kraftmarkedene, og lage retningslinjer som støtter landenes reguleringsmyndigheter i å følge regelverket. ACER kan likevel fatte vedtak dersom det er uenigheter mellom landene om hvordan reglene skal tolkes. ACER fører også tilsyn med energimarkedene, og skal på den måte forhindre markedsmanipulering og misbruk av markedsrett. ACER spiller en viktig rolle i EUs energimarkedsintegrasjon og for å sikre at energisystemene i EU fungerer effektivt, sikkert og bærekraftig. Det er også ansvarlig for tvisteløsninger dersom landene ikke blir enige i tolkningen av regelverket. Norge deltar i ACER gjennom Reguleringsmyndigheten for energi (RME).<sup>123</sup> ACER har ikke en formell rolle på Vest-Balkan, men har en viktig rolle i å sikre et velfungerende europeisk energimarked. At ACER sikrer at markedet fungerer i EU og EU-reglene overholdes, kan ha positive spillovereffekter for Vest-Balkan. Eksempelvis selger Albania vannkraft til flere EU-land, inkludert Ungarn og Hellas, og Montenegro startet i 2020 kraftutveksling med Italia.<sup>124</sup> Det nødvendiggjør at Vest-Balkan følger reglene som gjelder for EUs indre marked. Slik kan bilateral handel med EU-land bidra til å få fart på at de ulike landene på Vest-Balkan vedtar EUs regler. Et velfungerende energimarked i EU vil også gjøre at begge sider kan dra nytte av en fremtidig markedskobling. ACER kan i fremtiden komme til å spille en viktig rolle i en vellykket integrasjon av Vest-Balkan i EUs energimarked. Dersom man lykkes med utrulling av vind- og solkraft i regionen, vil et robust og velfungerende energimarked i EU kunne bidra til å dempe lokale prissvingninger og forsyningsforstyrrelser knyttet til vind- og solenergi, når de eventuelt integreres i et bredere felles europeisk marked.

---

120 Energy Community Secretariat, 2023b

121 ibid

122 Energy Community Secretariat. (2021, May). Governance and National Energy and Climate Plans (NECPs). Energy Community. Retrieved August 1, 2024, from <https://www.energy-community.org/implementation/package/NECP.html>

123 I tråd med krav fra EUs tredje energimarkedspakke, ble dette etablert som en egen og uavhengig avdeling i Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE).

124 Gegprifti, 2020

## European Political Community

Selv om det kanskje ikke er det viktigste på energifeltet, er det likevel verdt å nevne European Political Community som en samlingsplass for EU, Vest-Balkan, og andre europeiske partnere. Det franske initiativet European Political Community (EPC) ble opprinnelig møtt med en viss grad av skepsis, da flere land på Vest-Balkan fryktet det var et forsøk på å utsette eller erstatte medlemskap. Det har senere blitt understreket at EPC skal være komplementært til medlemskapsprosessene.<sup>125</sup> Forumet er ikke spesialisert innen et spesifikt felt eller tema, og målet er å styrke politiske, økonomiske, sikkerhets- og kulturelle bånd i Europa utover EU.<sup>126</sup> Det gjenstår å se nytten av enda et uformelt og uforpliktende forum, men som en samlingsplass for 47 europeiske land, og med såpass bredt definerte mål, kan det tenkes bli en møteplass for å finne felleseuropeiske løsninger også på klimautfordringene, energisikkerhet og forsyningsikkerhet. Det har allerede vist seg være en møteplass der energispørsmål diskuteres: Energi diskuteres regelmessig i EPC formatet, og har vært et tema på alle EPC sine møter så langt. I og med at formatet er uformelt, og ikke nødvendigvis styrt av EU eller EU-land, gir det en viss grad av frihet til at møter kan ledes av tredjeland og rette fokus mot prioriterte områder. Det kan tenkes at Norge kan være vertskap for et EPC møte og sette energi som hovedtema, identifisere felles interesser og mål med EU og VB6-landene, og dermed vise engasjement for EU-prosessene på energisiden. Eksempelvis var Storbritannia vertskap for EPC-møtet i juli 2024, hvor de ønsket rette oppmerksomhet mot migrasjon og grensesikkerhet. Norge ledet rundebordet for energi sammen med Slovenia. Det er såklart fare for at det ikke kommer noe konkret ut av slike møter, som det noe underveldende EPC-møtet i Granada, men møtet i 2024 brakte noe optimisme knyttet til Storbritannias fornyede engasjement i europeiske spørsmål.<sup>127</sup>

## Regional Cooperation Council

I tillegg til å styrke samarbeidet, har EU også et ønske om å videreføre og aktivere regionale samarbeidsmekanismer og dermed også bidra til regionalt eierskap over prosessene. EU støtter derfor regionale initiativer som arbeider med oppfølging av EUs mål for den grønne omstillingen i regionen. Det regionale samarbeidsrådet RCC har siden 2008 jobbet tett med myndigheter på Vest-Balkan og Sørøst-Europa for å støtte opp under økonomisk utvikling og tettere samarbeid regionalt. RCC sprang ut av Den Sørøst-Europeiske samarbeidsprosessen (SEECF), et forum for diplomatisk og politisk dialog som ble etablert i 1996 etter krigene i tidligere Jugoslavia. Energi og infrastruktur samt grønn omstilling er en viktig del av arbeidet. RCC koordinerer og fører tilsyn med implementeringen av Den grønne agenda for Vest-Balkan, og har også tatt del i å utforme denne, i tillegg til handlingsplanen. Målet generelt er å bidra til bærekraftig og rettferdig økonomisk utvikling for å fremme regional økonomisk integrasjon, grønn og digital omstilling. I tillegg er målet å redusere fattigdom og sosial-, økonomisk, og miljømessig ulikhet ved hjelp av initiativer som skal bidra til verdiskapning. Eksempelvis har det blitt gitt støtte til en innovasjonshub, styrking av kvinners posisjon, initiativer for miljøet og for ungdom.<sup>128</sup> Rådet har 46 medlemmer fra Sørøst-Europa, med sekretariat i Sarajevo. Rådet er først og fremst ledet av representanter for regionen

---

125 Marciacq, F. (2022, December). The European Political Community and the Western Balkans: s.6-7 Friedrich-Ebert-Stiftung. Retrieved August 1, 2024, from <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/sarajevo/19790.pdf> s.6-7

126 *ibid.* s. 8

127 Droin, M. (2023, October 4). The Granada Summit of the European Political Community: Ambition or Oblivion? CSIS. <https://www.csis.org/analysis/granada-summit-european-political-community-ambition-or-oblivion>

128 Regional Cooperation Council. (n.d.). About Us. Regional Cooperation Council. Retrieved August 1, 2024, from <https://www.rcc.int/pages/2/about-us>



selv, men finansiert av EU og andre partnere. EU deltar i styret gjennom en representant for EUs utenriks- og sikkerhetspolitikk og en representant fra Europakommisjonen. Styret består i tillegg av land som bidrar til RCCs budsjett, inkludert USA, Tyrkia, Norge og Sveits. Verdensbanken og FNs utviklingsprogram er også medlemmer av Rådet. Rådet arbeider for å etablere fungerende styringsstrukturer for implementeringen av Den grønne agenda, samt å engasjere politikere, tekniske eksperter, fremme deltakelse av sivil- og lokalsamfunn, bedrifter og ungdom.<sup>129</sup> I tillegg til å gi råd om implementering av EUs regler og standarder, og om reformer, har RCC bidratt til tillitsbygging mellom landene i Sørøst-Europa ved å være en plattform for dialog og samarbeid. Å engasjere internasjonale finansinstitusjoner som Verdensbanken og FNs utviklingsprogram i Rådet har også vært viktig for å få støtte til ulike prosjekter innen energisektoren. Verdensbanken har for eksempel gitt støtte til energiforsyning og bærekraftig forvaltning til landene som deler Sava- og Drina- elvene (Bosnia og Hercegovina, Kroatia, Montenegro, Serbia og Slovenia). FNs utviklingsprogram (UNDP) har i samarbeid med RCC lansert prosjekter for styrking av kvinners stilling (“Women’s Economic Empowerment Initiative”), som vil være viktig i utviklingen av et inkluderende, bærekraftig og fremtidsrettet energimarked og grønn omstilling.

I tillegg til samarbeidsformatene og møteplassene, har EU etablert mekanismer for å finansiere de ulike målene fastsatt av samarbeidsorganene og prosessene. Nedenfor omtales flere økonomiske støttemekanismer for å muliggjøre disse.

## Prosessens hvordan: økonomiske støttemekanismer

EU har opprettet en rekke økonomiske støttemekanismer for å støtte opp under grønn omstilling, energimarkedsintegrasjon og økonomisk utvikling mer generelt. Ifølge noen estimer, brukte EU rundt 700 millioner euro fra 2014-2020 på støtte til ulike reformer på Vest-Balkan. EU planlegger også å investere ytterligere seks milliarder euro fremover gjennom Reform and Growth Facility for Vest-Balkan, som ble vedtatt i 2024. Det vil altså utvide støtten med to milliarder euro i tilskudd og fire milliarder euro i lån fra 2024-2027.<sup>130</sup> Western Balkan Investment Framework (WBIF), Economic and Investment Plan for the Western Balkans og European Investment Bank er noen sentrale støttemekanismer for EU-integrasjonen av Vest-Balkan generelt, som også har stort fokus på energisektoren. Det finnes såklart flere sentrale økonomiske støttemekanismer som skal støtte opp under EU utvidelse generelt, som Instrument for Pre-Accession Assistance, som ikke omtales i detalj her. Videre nevnes også støttepakker og mekanismer som spesielt tar for seg energisektoren på Vest-Balkan. Støtten fra EU består ikke bare av direkte tilskudd, men også lån eller tiltak som skal bidra til å legge til rette for investeringer.

---

129 Regional Cooperation Council. (n.d.). Green Agenda. Regional Cooperation Council. Retrieved August 1, 2024, from <https://www.rcc.int/flagships/9/green-agenda>

130 European Council. (2024, May 7). Reform and Growth Facility for the Western Balkans adopted. Consilium.europa.eu. Retrieved July 31, 2024, from <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2024/05/07/reform-and-growth-facility-for-the-western-balkans-adopted/>



## Western Balkans Investment Framework (WBIF)

Den mest sentrale økonomiske støttemekanismen som også er relevant for energisektoren på Vest-Balkan er Investeringsrammeverket for Vest-Balkan (WBIF). WBIF er et felles initiativ fra Europakommisjonen, finansinstitusjoner, bilaterale donorer og støttemottakere opprettet i 2009. Målet er å styrke samarbeidet og harmonisere investeringer for sosioøkonomisk utvikling i regionen i tråd med EU-perspektivet. WBIF er hovedverktøyet for implementeringen av EUs Economic and Investment Plan for the Western Balkans (omtalt under), som skal bidra til økonomisk utvikling, inkludert av regionens energisektor. WBIF gir støtte i form av tilskudd og lån til prosjekter, en blanding av støtte fra EU selv og fra andre finansinstitusjoner og bilaterale donorer: WBIF samler midler fra EU, Verdensbanken, European Investment Bank (EIB) og andre bilaterale partnere. Gjennom WBIF får regionen tilgang til nødvendig finansiering og teknisk assistanse til bærekraftige energiløsninger, samt til bedring av infrastruktur.

## Economic and Investment Plan for the Western Balkans 2021-2027

For å støtte opp om økonomisk- og sosial utvikling, samt regional integrasjon generelt, lanserte EU i 2020 økonomi- og investeringsplanen for Vest-Balkan. Denne skal gi opptil ni milliarder euro i EU-tilskudd og, gjennom blant annet garantier, håper det i tillegg å mobilisere ytterligere 20 milliarder euro i investeringer. Denne består av ti flaggskip-investeringer, opp til ni milliarder euro i EU-midler, og muligheten til å mobilisere opp mot 20 milliarder euro i investeringer (gjennom Western Balkan Guarantee Facility). Støtte til energiprojekter er også en viktig del av planen. Disse har likevel fått noe kritikk for ikke å være ambisiøse nok i forhold til den grønne omstillingen. De fleste prosjektene som er foreslått til å få finansiering er vannkraftverk, som jo er fornybare, men som også har negative effekter på miljø og økosystemer. Kun et prosjekt fokuserer på vind og solenergi, selv om dette er regionens største utappede potensial. Fire av fem prosjekter som er foreslått for å komme seg ut av kullavhengigheten, er i tillegg gassrørledninger.

## European Investment Bank (EIB)

VB6-landene får støtte gjennom lån fra Den europeiske investeringsbanken EIB, en investeringsbank eid av EUs medlemsland. Formålet med banken generelt er å fremme utvikling i EU-landene ved å tilby lån og garantier for prosjekter, inkludert for klima. I tillegg til EU-landene, er EIB aktiv i 160 land, og låner blant annet penger til prosjekter som fremmer europeisk integrasjon, bærekraftig utvikling og økonomisk vekst. Utover de 90% som går til distrikter i medlemslandene selv, investeres omtrent ti prosent i prosjekter i andre land.<sup>131</sup> Totalt har EIB investert ti milliarder euro i Vest-Balkan for bærekraftig økonomisk utvikling. Av disse investerte EIB 1,2 milliarder euro i regionen i 2023, et rekordstort lån for banken, og med mål om å mobilisere seks milliarder euro i nye investeringer i regionen. Den største delen av støtten gikk til bærekraftig sammenkobling (connectivity), etterfulgt av kredittrammer for små- og mellomstore bedrifter, infrastrukturprosjekter (innen helse, utdanning, m.m.), vannforsyning og sanitær sektor. Totalt har EIB mobilisert omtrent seks milliarder euro i regionen.<sup>132</sup>

---

131 European Investment Bank. (n.d.). Our regions of activity. European Investment Bank. Retrieved August 1, 2024, from <https://www.eib.org/en/projects/regions/index>

132 European Investment Bank. (2024, March). EIB Group activity in Western Balkans in 2023 2022. European Investment Bank. Retrieved August 1, 2024, from [https://www.eib.org/attachments/lucalli/20240013\\_eib\\_activity\\_in\\_the\\_western\\_balkans\\_2023\\_en.pdf](https://www.eib.org/attachments/lucalli/20240013_eib_activity_in_the_western_balkans_2023_en.pdf)

## The energy support package 2022

Energikrisen som fulgte av Russlands invasjon av Ukraina i 2022 skapte ytterligere utfordringer i en allerede krevende økonomisk situasjon på Vest-Balkan. Økte energipriser og usikkerhet rundt forsyning førte til økonomisk press på bedrifter og husholdninger. Samtidig akselererte innsatsen for energimarkedsintegrasjon og grønn omstilling. EUs energistøttepakke (The Energy Support Package) ble annonsert under Berlinprosessen's årlige toppmøte i 2022<sup>133</sup> med formål om å bidra til å støtte landene på Vest-Balkan gjennom energikrisen og til støtte for grønn omstilling. Støttepakken innebærer en milliard euro i tilskudd, og skal på kort sikt gi støtte til bedrifter og energisektoren til å bøte på konsekvensene av energikrisen, sikre overkommelige energipriser (spesielt for sårbare husholdninger) og støtte politiske tiltak som har som mål å fremskynde energiomstillingen. I første halvdel av 2023 utbetalte Europakommisjonen 450 milliarder euro for å hjelpe til med energikostnader som hadde økt svært raskt grunnet krigen i Ukraina, særlig for sårbare familier og små- og mellomstore bedrifter.<sup>134</sup> De resterende 50 milliarder euroene (som gjenstår i første del av pakken) forventes utbetalt i løpet av 2024 dersom landene har oppfylt målene lagt frem i deres nasjonale planer. For Albanias del innebærer det for eksempel subsidierte energipriser for husholdninger og små- og mellomstore bedrifter, økonomisk støtte til sårbare personer og å diversifisere energikilder gjennom nye investeringer i vind- og solenergi.<sup>135</sup> Målet med de gjenværende 500 millioner euroene i tilskudd er å få til fremskritt i energiomstillingen, øke effektiviteten, samt legge til rette for selvstendighet både på kort og lang sikt. Dette skal gi økonomisk støtte til fornybar energi, sammenkobling, infrastruktur og oppgradering av gammel infrastruktur. Det er også ett uttalt mål at denne støtten skal hjelpe landene på Vest-Balkan i å redusere avhengigheten av fossile brensler fra Russland, i tillegg til å fremskynde avkarbonisering og forbedre energisikkerheten i regionen. Den andre halvparten av tilskuddsbeløpet (500 millioner euro) kanaliseres gjennom investeringsrammeverket WBIF og skal dekke investeringer med mål om å diversifisere energikilder, støtte fornybar energi og energieffektivitet. EU forventer at dette også skal bidra til å generere opp mot 1,4 milliarder euro i investeringer i regionen.<sup>136</sup> Energistøttepakken fra 2022 har også vedtatt støtte gjennom WBIF: de første to årene har landene fått støtte gjennom WBIF for diversifisering av energiforsyning, for å oppgradere gass- og strømforbindelser og for utbygging av fornybare energiprojekter og energieffektivitetsanlegg. På litt lengre sikt (3-4 år), skal EU gjennom WBIF gi støtte til storskala fornybare produksjonsprosjekter, oppgradering av kraftoverføringssystemer og fjernvarme og støtte energieffektiviseringen i leilighetsbygg, inkludert oppgradering av eldre bygg. Støtten innebærer ni investeringer (flagship), inkludert seks innen fornybar eller ren energi og tre private. Disse komplementerer prosjekter som allerede er godkjent under EUs økonomi- og investeringsplan i Albania, Nord-Makedonia og Serbia.<sup>137</sup> Energistøttepakken

---

133 European Commission. (2022). Western Balkans Focus on energy. European Neighbourhood Policy and Enlargement Negotiations (DG NEAR). Retrieved August 1, 2024, from <https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2022-12/Factsheet%20focus%20on%20energy.pdf>

134 European Commission. (2023, June 9). Energy Support Package for Western Balkans. European Commission. Retrieved August 1, 2024, from [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/AC\\_23\\_3196](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/AC_23_3196)

135 ibid

136 Várhelyi, O. (2024, April 4). The Commission welcomes political agreement on the €6 billion Reform and Growth Facility for the Western Balkans. European Commission. Retrieved August 1, 2024, from [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_24\\_1688](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_24_1688)

137 European Commission. (n.d.). Energy Support Package for the Western Balkans. European Neighbourhood Policy and Enlargement Negotiations. Retrieved August 1, 2024, from [https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/6fb6e0a6-fb15-49dd-80e5-dd0d9fbf4ebe\\_en](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/6fb6e0a6-fb15-49dd-80e5-dd0d9fbf4ebe_en)

skal ytterligere få fart på grønn omstilling og satse på fornybar energi gjennom investeringer innen solenergi i Kosovo, restaurering av flere vannkraftverk, og videre utbygging av vindparker i Serbia og Nord-Makedonia.

## Reform and Growth Facility (2024-2027)

Russlands invasjon av Ukraina i 2022 førte til at EU fikk mer hastverk med å knytte Vest-Balkan tettere til EU. Dette var bakgrunnen for at EU høsten 2023 lanserte Vekstplanen for Vest-Balkan (New Growth Plan for the Western Balkans), for å styrke økonomisk integrasjon og få fart på nødvendige reformer. Som et insentiv til å øke reforminnsatsen og styrke visjonene om et europeisk perspektiv for Vest-Balkan, ønsket EU også med dette å “videreføre noen av fordelene ved EU-medlemskap på forskudd,” blant annet ved å øke økonomisk støtte og på den måte bidra til raskere økonomisk utjevning, samt gi ekstra støtte til reforminnsatsen.<sup>138</sup> Akselerering av regional økonomisk integrasjon og reformer krever også naturlig nok en økning i økonomisk støtte. Våren 2024 lanserte EU derfor reform og vekstfasiliteten (Reform and Growth Facility). I tråd med Vekstplanen, innebærer Fasiliteten økonomisk støtte til reformer og økonomisk utvikling generelt, men også støtte til energifeltet som beskrives som en viktig del av den sosiale- og økonomiske utviklingen på Vest-Balkan. Med et økonomisk rammeverk på opptil seks milliarder euro, består støttemekanismen totalt av to milliarder euro i tilskudd og fire milliarder euro i lån, som utbetales til støttemottakerne to ganger årlig (dersom visse krav er oppfylt). Støtten kommer fra EUs budsjett, og minst halvparten skal bli tildelt gjennom WBIF, blant annet til transport, energi, grønn og digital omstilling. EU planlegger i tillegg å samle inn fire milliarder euro på finansmarkedet frem til slutten av 2027 for å finansiere støtten. To milliarder euro av disse kommer fra EUs Multi-annual Financial Framework, rammeverket for langtidsplanlegging av EUs budsjett.<sup>139</sup>

Disse ulike mekanismene og initiativene skal bidra til fremdriften mot EUs mål. I tillegg har enkelte medlemmer vedtatt egne initiativ som drøftes nedenfor.

---

138 EUR-Lex. (2024, May 14). Regulation - EU - 2024/1449 - EN - EUR-Lex. EUR-Lex.europa.eu. Retrieved August 1, 2024, from [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ%3AL\\_202401449](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ%3AL_202401449)

139 Várhelyi, 2024

# Drivkrefter eller bremseklosser? EU-lands egne engasjement for energi og klima på Vest-Balkan

I tillegg til det EU gjør som fellesskap, har visse EU-land engasjert seg spesielt i energisektoren. Denne delen vil se nærmere på om disse initiativene bygger opp under eller utfordrer EUs felles mål og utvidelsesprosessen. De mest sentrale er Tyskland og Frankrike, og derfor vil rapporten gå gjennom noe av deres innsats som støtter opp under omstilling av energisektoren på Vest-Balkan. Denne delen vil også drøfte Ungarns engasjement i energisektoren, som på den annen side har utfordret noen av EUs mål og prosesser.

## Tyskland

Tyskland har lenge vært en av pådriverne for utvidelse av EU. Men etter den siste utvidelsen i 2013 da Kroatia ble medlem, har det ikke blitt sett på som en prioritering fra tysk side å få til en rask utvidelsesprosess. Dette fikk likevel ny giv etter Russlands invasjon av Ukraina i 2022 og Tysklands 'Zeitenwende.' En måned etter utnevnte Tyskland en egen spesialrepresentant for Vest-Balkan med fokus utelukkende på regionen. Spesialrepresentanten skal følge opp implementeringen av tiltak vedtatt gjennom Berlinprosessen og EU-integrasjon mer generelt. Det vil innebære oppfølging av energisaker, som Tyskland ser på som svært viktig i EU-integrasjonen. Tyskland blir også ansett som en av driverne bak EUs mål for energifeltet på Vest-Balkan. Under Berlinprosessens toppmøte i 2022 (i Berlin), tok Tyskland nettopp initiativ til at energi og utviklingen av et felles regionalt marked skulle være prioriteringsområder.<sup>140</sup>

Tyskland har gitt omfattende økonomisk støtte til energisektoren og fornybar energi på Vest-Balkan. På Berlinprosessens toppmøte i 2022 kunngjorde den tyske regjeringen at de skulle gi 500 millioner euro på kort- og mellomlang sikt for å stabilisere energisektoren. Mesteparten av denne støtten (345 millioner euro) er øremerket til å støtte oppunder store politiske reformer som skal bidra til liberalisering av elektrisitetsmarkedet, promotere auksjoner for fornybar energiproduksjon og til å oppfylle mål om dekarbonisering. En milliard euro skal gis frem til 2030 til investeringer i grønn energiiinfrastruktur på mellomlang sikt for å få fart på sosial- og grønn omstilling i regionen. Av disse er 11% (111 millioner euro) øremerket å få fortgang på grønn omstilling i energisektoren (regionalt). Blant annet skal støtten gå til det første storskala fjernvarmeanlegget på Vest-Balkan drevet av solceller, og til å utvide trans-Balkan-korridoren slik at det regionale kraftoverføringsnett kan kobles sammen med EU. Støtten, som er i tråd med EU og IMF mål og programmer, gis gjennom

---

140 Töglhofer, T. (2024, May). Widening Without Falling Apart: Germany's EU Enlargement Policy. Swedish Institute for European Policy Studies (SIEPS). [https://sieps.se/globalassets/publikationer/2024/2024\\_13epa.pdf](https://sieps.se/globalassets/publikationer/2024/2024_13epa.pdf)

Utviklingsbanken KfW i samarbeid med internasjonale finansinstitusjoner som Verdensbanken, Den europeiske banken for gjenoppbygging og utvikling (EBRD) og Det franske utviklingsbyrået AfD.<sup>141</sup>

Fornybar energi er et satsingsområde for Tysklands engasjement i regionen. Blant annet har Tyskland gitt 2,2 milliarder euro til rene energiprojekter gjennom Den tyske utviklingsbanken KfW under rammeverket 'German Financial Cooperation'. Det tyske forbundsdepartementet for økonomisk samarbeid og utvikling (BMZ) har også lansert et fornybarprosjekt med budsjett på 3,5 millioner euro. Prosjektet skal støtte overgangen til fornybar energi med både teknisk ekspertise, kapasitetsutvikling (i departementer og regulatoriske myndigheter) gjennom workshops og opplæring, og rådgiving til fag- og opplæringsorganisasjoner om muligheter, behov og innholdskrav til yrker. Hovedpartnere er nettoperatører, tilsynsmyndigheter og nasjonale departementer med ansvar for energi, samt nettverk og organisasjoner for fag- og opplæring i regionen.<sup>142</sup> Tysklands kansler Olaf Scholz har også kunngjort et regionalt klimapartnerskap mellom Tyskland og Vest-Balkan. I tillegg til lovnader om 1,5 milliarder euro innen 2030 til Vest-Balkan, vil Tyskland også gi 73 millioner euro til et nytt program for fornybar energi i Albania. EU signerte nylig en garantiavtale sammen med den tyske utviklingsbanken (KfW) for å finansiere ytterligere kapasiteter til produksjon av fornybar energi og utbygging av nettverk. Dette innebærer 260 millioner euro i garantier via EUs fond for bærekraftig utvikling (EFSD+), og vil muliggjøre at KfW kan tilby lån. Ytterligere 13 millioner euro skal gå til teknisk assistanse for å støtte oppunder grønn omstilling og markedsberedskap.<sup>143</sup>

Det tyske utviklingsbyrået GIZ (Die Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit) tilbyr støtte til kapasitetsbygging og omfattende tverrsektorielle reformer. Dette gjelder særlig dekarbonisering i eksempelvis byggsektoren, integrering av nettverk for fornybar energi, bærekraftig byutvikling (f.eks. mobilitet, sirkulærøkonomi, klimatilpasning), bærekraftig landbruk og sosialøkonomisk omstilling av økonomi.<sup>144</sup> I tillegg er det planer for rådgivning om økonomisk politikk, bærekraftig utvidelse av digitale kapasiteter i små- og mellomstore bedrifter, samt utdanning og yrkesopplæring med mål om å skape grønne arbeidsplasser (gjennom klimastrategier, IKT-løsninger og støtte små- og mellomstore bedrifter med karbonregnskap). Dette er for å støtte opp om EUs handlingsplan for Den grønne agenda og handlingsplanen for det felles regionale markedet. I tillegg skal fem millioner euro gis til klimatilpasning, som til nå ikke har blitt viet mye oppmerksomhet. Det skal støttes opp om landenes reforminnsats på dette feltet gjennom spesifikke råd og investeringsprosjekter. Et eksempel på dette er et prosjekt om klimarobust byutvikling sammen med Green Climate Fund, som starter i 2024. Et regionalt prosjekt ledet av GIZ med budsjett på opptil fem millioner euro med oppstart i 2024 skal støtte opp om den regionale plattformen lansert i Tirana i juni året før, der målet er å fremme regional dialog og samarbeid om klimahandling og implementering av Den grønne agenda. Det skal også styrke samarbeidet med relevante myndigheter, regionale

---

141 Berlin Process. (2023, October 16). Joint Declaration of Intent between the Leaders of the Western Balkans Six and the Federal Republic of Germany on the Regional Climate Partnership Tirana, 16 October 2023. Berlin Process. Retrieved August 1, 2024, from [https://www.berlinprocess.de/uploads/documents/joint-declaration-of-intent-regional-climate-partnership-bp-summit-2023\\_1697614107.pdf](https://www.berlinprocess.de/uploads/documents/joint-declaration-of-intent-regional-climate-partnership-bp-summit-2023_1697614107.pdf)

142 GIZ. (2023, June). Green Agenda: Decarbonisation of the Electricity Sector in the Western Balkans. GIZ. Retrieved August 1, 2024, from <https://www.giz.de/en/worldwide/125913.html>

143 Directorate-General for Neighbourhood and Enlargement Negotiations. (2024, June 18). EU and KfW support greening energy in the Western Balkans and Eastern Neighbourhood. European Neighbourhood Policy and Enlargement Negotiations (DG NEAR). Retrieved August 1, 2024, from [https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/news/eu-and-kfw-support-greening-energy-western-balkans-and-eastern-neighbourhood-2024-06-18\\_en](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/news/eu-and-kfw-support-greening-energy-western-balkans-and-eastern-neighbourhood-2024-06-18_en)

144 Berlin Process, 2023. s.5

organisasjoner som Regional Cooperation Council (RCC), privat sektor og sivilt samfunn i regionen.<sup>145</sup> Vest-Balkan kan også dra nytte av Tysklands finansiering til klima generelt i Europa. Det tyske forbundsdepartementet for økonomiske saker og klimahandlinger (BMWK) lanserte i 2017 finansieringsprogrammet The European Climate Initiative (EUKI). EUKI implementeres både i EUs medlemsland og Vest-Balkan for å fremme og støtte oppunder lokalt engasjement og sivilsamfunns deltakelse i klimahandling, med budsjett på opp mot 11-12 millioner euro per år. Nye prosjekter velges hvert år gjennom en årlig utlysning, og ti nye prosjekter ble valgt i 2022-2023.<sup>146</sup>

Tyskland har altså en rekke energi- og klimarelaterte prosjekter som støtter målene fastsatt på EU-nivå og gjennom Berlinprosessen, og EU-integrasjon i stort. Denne støtten fikk ny giv etter Russlands invasjon av Ukraina i 2022, og Tyskland gir omfattende økonomisk støtte til energisektoren og fornybar på Vest-Balkan. Likevel er det behov for flere investeringer og å opprettholde momentum rundt EU-integrasjonen i stort, samt fremdrift mot målene for energisektoren. Likt som for Frankrike, som omtales i neste avsnitt, er Tysklands mål å støtte oppunder fremdriften mot EUs mål.

Samtidig møter Tyskland utfordringer med grønn omstilling på hjemmebane. Landet er sterkt avhengig av gass fra Russland og av fossile brenslere. Landet har en betydelig bilindustri som raskt må omstille seg til å produsere elektriske kjøretøy, i påvente av et EU-forbud mot salg av nye diesel- og bensinbiler fra 2035. På samme måte som EU, har også Tyskland vist interesse for Rio Tintos planlagte litiumgruve i Serbia. Tyskland har selv møtt motstand fra egen befolkning mot planer om ekspansjon av lokal utvinning.<sup>147</sup> Tyskland og EU har fastholdt at eventuelle prosjekter må følge strenge krav til miljø og menneskerettigheter. Samtidig administreres prosjektet av Serbia, der EUs lover kun delvis har trådt i kraft. Det er derfor knyttet en viss usikkerhet til hvorvidt Tyskland og EU evner å sikre at disse kravene respekteres.

## Frankrike

Tradisjonelt har ikke Frankrike vært den største pådriveren for at EU skal utvides med flere medlemmer.<sup>148</sup> Frankrike har lenge lagt vekt på at intern konsolidering i EU bør prioriteres fremfor utvidelse til nye medlemmer. Det vakte særlig frustrasjon blant landene på Vest-Balkan da Frankrike tok initiativ til European Political Community, i frykt for at dette skulle forsinke eller erstatte medlemskap. Etter Russlands invasjon av Ukraina i februar 2022, har man sett en endring i Frankrikes tilnærming i regionen. I likhet med Tyskland, utnevnte Frankrike i 2023 en spesialutsending for Vest-Balkan som skal styrke Frankrikes innsats i EU-integrasjonen av landene i regionen.<sup>149</sup> Samtidig skal Frankrike i samarbeid med Tyskland støtte oppunder vedtakene som kommer av Berlinprosessen. Innsatsen skal ytterligere styrkes gjennom et samarbeid mellom Den tyske utviklingsbanken KfW og det franske utviklingsbyrået Afd.<sup>150</sup>

---

145 Berlin Process, 2023. s.5

146 Berlin Process, 2023 s.5

147 Tremor fears lay down hurdles for Germany's lithium mining plans. (2023, february 1). Politico. <https://www.politico.eu/article/germanys-lithium-extraction-earthquake-mining/>

148 Hübner, C. (2021, February). It's the EU, Not Western Balkan Enlargement.... Open Society Foundations. Retrieved August 1, 2024, from <https://www.opensocietyfoundations.org/publications/its-the-eu-not-western-balkan-enlargement>

149 Colonna, C. (2023, September 29). Balkans occidentaux - Nomination d'un envoyé spécial pour les Balkans occidentaux (29.09.23). France Diplomatie. Retrieved August 1, 2024, from <https://www.diplomatie.gouv.fr/fr/dossiers-pays/europe/balkans-occidentaux/evenements/article/balkans-occidentaux-nomination-d-un-envoye-special-pour-les-balkans-occidentaux>

150 France Diplomacy. (n.d.). Western Balkans - Ministry for Europe and Foreign Affairs. France Diplomatie. Retrieved August



Frankrikes overordnede politikk overfor Vest-Balkan er å støtte og komplementere EUs innsats og tilnærming. Frankrike anser energi og grønn omstilling som viktige deler av økonomisk og sosial utvikling på Vest-Balkan, og som en viktig del av Frankrikes strategi for regionen. Støtte til å fremme grønn omstilling og bærekraftig utvikling koordineres i stor grad gjennom Det franske utviklingsbyrået (Afd). Afd har engasjert en milliard euro på Vest-Balkan siden 2019 i flere sektorer relevant for europeisk integrasjon, blant annet energi og grønn omstilling.<sup>151</sup> Blant annet gir Afd støtte til Montenegros omstilling mot lavere karbonutslipp gjennom støtte til Investerings og utviklingsfondet (Investment and Development Fund): et prosjekt som oppmuntrer til klimavennlige investeringer og støtter kommuner og små- og mellomstore bedrifters mål om bærekraftig utvikling.<sup>152</sup> Andre eksempler er et støtteprogram for Serbias klimaveikart og grønne agenda, som ble lansert av Afd i partnerskap med Verdensbanken. Dette prosjektet mobiliserer budsjettfinansiering og teknisk støtte til klimapolitikk, energiomstilling, miljøreformer, biologisk mangfold og grønn finans. Utviklingsfinansieringsinstitusjonen Proparco (eid av Afd) støtter også små- og mellomstore bedrifter og grønne prosjekter gjennom Serbias Procredit Bank.<sup>153</sup>

## Ungarn

Ungarn har engasjert seg bilateralt i energisektoren på Vest-Balkan. EU-landet har til tider utfordret EU-prosessene, da deres engasjement ikke alltid har vært i tråd med EUs overordnede mål. Ungarns statsminister Viktor Orban har tette bånd til Serbias president Aleksandar Vucic og Milorad Dodik i Republika Srpska.<sup>154</sup> Den interne fragmenteringen i Bosnia og Hercegovina, spesielt med tanke på at Republika Srpska, som har sine egne styrings- og administrative institusjoner, skaper en utfordring for en enhetlig og bærekraftig omstilling. At Ungarn inngår samarbeid om energiprojekter med Republika Srpska, fremfor den sentrale regjeringen i Bosnia og Hercegovina, utfordrer EU-integrasjonen. Det skal sies at samarbeidet inkluderer støtte til prosjekter innen fornybar energi, som konstruksjonen av et solkraftverk (i Trebinje), et renseanlegg for avløpsvann (i Gradiska) og en vindmøllepark. Det siste var fortsettelsen på et prosjekt Tyskland tidligere hadde trukket seg ut av grunnet Republika Srpskas løsrivelsespolitikk.<sup>155</sup> Selv om dette kan bidra til målene for grønn omstilling, er det likevel en utfordring at et samarbeid som er i strid med EUs politikk muliggjøres av et EU-medlem. Tidligere har Viktor Orban lovet 100 millioner euro i generell økonomisk støtte til Republika Srpska samt å legge ned veto mot eventuelle EU-sanksjoner mot entiteten.<sup>156</sup> EU-utvidelse til Vest-Balkan er likevel en uttrykt prioritering for Ungarn, og toppet prioriteringslisten da Ungarn holdt formannskapet for Rådet for den europeiske union i andre halvår av 2024. Siden 2015 har Ungarn også utpekt rådgivere fra alle Vest-Balkans regjeringer i EU-integrasjonsspørsmål

---

1, 2024, from <https://www.diplomatie.gouv.fr/en/country-files/europe/western-balkans-62918/>

151 Berlin Process 2023, Chair's conclusions s. 2-4

152 Afd. (2021, April 21). Supporting the Investment and Development Fund of Montenegro to Finance Climate Projects. Agence Française de Développement. Retrieved August 1, 2024, from <https://www.afd.fr/en/carte-des-projets/idf-development-and-financing-sustainable-climate-projects>

153 Afd. (n.d.). Western Balkans. Agence Française de Développement. Retrieved August 1, 2024, from <https://www.afd.fr/en/page-region-pays/western-balkans>

154 Kapidzic, D., Djolai, M., & Kmezic, M. (2023, December). Beyond Stabilitocracy. Unveiling the Rise of Autocracy in the Western Balkans. BiEPAG. Retrieved August 1, 2024, from <https://www.biEPAG.eu/wp-content/uploads/2023/12/Beyond-Stabilitocracy.-Unveiling-the-Rise-of-Autocracy-in-the-Western-Balkans.pdf>

155 Kurtic, A. (2024, April 5). Hungary and Bosnia's Serb Entity Agree Energy Projects. Balkan Insight. <https://balkaninsight.com/2024/04/05/hungary-and-bosnias-serb-entity-agree-energy-projects/>

156 Kurtic, A. (2022, July 1). Bosnia's serb entity welcomes Hungary's 35 million euros in aid. Balkan Insight. <https://balkaninsight.com/2022/07/01/bosnias-serb-entity-welcomes-hungarys-35-million-euros-in-aid/>



gjennom bilaterale avtaler. I tillegg til å knytte kontakter i regjeringsapparatene på Vest-Balkan, innebærer avtalene at en høytstående tjenesteperson fra det ungarske utenriks- og handelsdepartementet utplasseres i hvert av landenes departementer eller kontorer som arbeider med EU-integrasjonsspørsmål. Dette gjør at Ungarns regjering er betydelig inne i VB6-landenes integrasjonsprosesser, og har tilgang til informasjon fra integrasjonsdepartementene og kontorene.<sup>157</sup> Det er ikke nødvendigvis frykt for at Ungarn skal legge stopper for EU-integrasjonen, men heller føre til en nedprioritering av demokrati- og rettsstatsprinsipper. Utnevnelsen av Oliver Várhelyi, som er kjent for å være lojal mot Orban, til EU-kommissær for naboskapspolitikk og utvikling, har også skaffet Orban en alliert i selve utvidelsesprosessen. Várhelyi har blitt anklaget for å forfølge den ungarske regjeringens mål fremfor Europakommisjonens, noe som vil være et brudd på hans mandat. Europaparlamentet, så vel som parlamentarikere og politiske grupper, tok i 2022 til orde for en etterforskning av Várhelyis politiske valg.<sup>158</sup>

Slik nevnt, har Ungarns statsminister Orban og Serbias president Vucic tette bånd, og de har også økt både handels- og energisamarbeid etter Russlands invasjon av Ukraina i 2022, ettersom begge landene er svært avhengige av russisk fossil energi. Import fra Ungarn til Serbia økte med over 80% mellom 2016 og 2021, og Serbia økte eksport til Ungarn med 166%. Ungarn er nå den femte største destinasjonen for serbiske produkter. Energikrisen som fulgte Russlands invasjon av Ukraina i 2022, førte mai samme år til at Ungarn og Serbia styrket samarbeidet innen energisektoren, med mål om å sikre stabil energiforsyning. Diversifisering av energikilder er samtidig et viktig mål for Ungarn. Før invasjonen i 2022, kom 90% av olje- og gassimport fra Russland. Under det nylig opprettede Strategiske samarbeidsrådet for Ungarn og Serbia (Hungarian-Serbian Strategic Cooperation Council) i 2023, ble de to partene enige om å sette opp et nytt felles firma for naturgass, SERBHUNGAS, og å bygge en oljerørledning fra Novi Sad til Ungarn (til ferdigstilling innen 2028).<sup>159</sup> En økning i handel av olje og gass mellom de to vil i så måte kunne bidra til EUs mål om å bli mindre avhengig av russisk olje og gass, men ikke nødvendigvis til målene innen grønn omstilling. Samtidig har også begge landene insistert på å videreføre sin handel med Russland.

Som EU-medlem står Ungarn fritt til å iverksette egne avtaler med VB6-landene, på godt og vondt, og det er sånn sett ikke mye ved deres EU-medlemskap som begrenser denne politikken. Likevel spør det hvor mye de kan påvirke EU-integrasjonsprosessen i stort, og det vil gjenstå å se hvordan Ungarn og Serbias fortsatt tette bånd til Russland vil påvirke videre fremdrift mot et eventuelt EU-medlemskap. Alt i alt støtter Ungarn integrasjon av Vest-Balkan, spesielt Serbia, men engasjementet på energisiden er ikke alltid i tråd med EUs felles mål. I visse tilfeller er Ungarns politikk nærmere Russland og Kina, som omtales i neste del.

---

157 Pérez, A. E. (2024, June 26). Hungary's EU 'Enlargement Presidency' Will Achieve Limited Success for Western Balkans. Balkan Insight. <https://balkaninsight.com/2024/06/26/hungarys-eu-enlargement-presidency-will-achieve-limited-success-for-western-balkans/>

158 Domènech, B. L., & Dodik, M. (2024, March 5). Orbán's illiberal 'tentacles' in the Western Balkans: What implications for EU enlargement? European Policy Centre. Retrieved August 1, 2024, from [https://epc.eu/content/PDF/2024/Orbans\\_illiberalism\\_DP\\_v2.pdf](https://epc.eu/content/PDF/2024/Orbans_illiberalism_DP_v2.pdf)

159 Ibid.

# Eksterne krefter: Hvordan utfordrer Russland, Kina og USA EUs energi og klimamål?

Denne delen vil ha særlig fokus på aktører utenfor EU som kan påvirke EU-integrasjonen og utvidelsesprosessen, særlig med tanke på energifeltet. Her er det særlig fokus på Russland og Kina, som i visse tilfeller har motstridende interesser og undergraver EUs mål. Avsnittet tar også kort for seg noe av USAs interesser i regionen.

## Russland

Før Russlands fullskala invasjon av Ukraina, var det stor variasjon i EU-landenes tilnærming til handel med Russland på energifeltet. Tyskland opprettholdt lenge sitt prinsipp om 'Wandel-durch-handel' ("forandring gjennom handel"), der håpet var at handel og gjensidig avhengighet skulle føre til en positiv utvikling mot liberalt demokrati i Russland, tilsvarende ideen som brakte frem EUs forløper Det europeiske kull- og stålfellesskapet. Når EUs energimarked er blitt stadig tettere integrert, har avhengigheten av å importere energi fra Russland, som gjelder for flere medlemsland, begrenset EUs evne til å samles om blant annet felles sanksjoner med nok tyngde.<sup>160</sup> Det er likevel blitt et krav at både nåværende og fremtidige medlemmer av Unionen ikke skal være avhengig av russisk energi, og at EU skal avslutte import av russisk gass innen 2027. Dette vil ha betydning for noen av landene på Vest-Balkan. Likevel skal det sies at det siste målet ikke er gjort bindende.

VB6-landene får gass kun fra Russland, men naturgass generelt utgjør en relativt liten del av energimiksen i de fleste landene, med unntak av Serbia (12,5%) og Nord-Makedonia (10,7%) der avhengigheten av russisk gass har økt det siste tiåret. Russlands invasjon av Ukraina i 2022 og EUs sanksjoner har ført til betydelig økning i energipriser, noe som har vært tøft for VB6-landene som allerede er i en presset økonomisk situasjon. Russland bruker ofte energi som et verktøy for politisk påvirkning, men avhengigheten av russisk olje og gass er ikke betydelig i regionen og har derfor ikke vært i stor grad sårbar for dette. Unntaket er Serbias gassavtaler med Russland som har komplisert regionens forhold til EU.

VB6-landene er mer sårbare for prisendringer i råolje og oljeprodukter, ettersom disse brukes mye i transport og produseres lite i regionen (med unntak av Albania og Serbia). Spesielt er industrielle

---

160 Marhold, A.-A. (2023, December 4). Towards a 'security-centred' energy transition: balancing the European Union's ambitions and geopolitical realities. *Journal of International Economic Law*, 26(4), 756–769. <https://doi.org/10.1093/jiel/jgad043>

forbrukere sårbare i møte med økte energipriser, særlig i økonomiene med energiintensive industrier som aluminium, stål eller gjødselproduksjon. *Russisk olje- og oljeprodukter utgjør derimot kun 3% av import i regionen.*<sup>161</sup>

Russland har likevel vist seg å utnytte svakheter i energisektoren, både for økonomisk og geopolitisk vinning. Det er særlig i Serbia, Montenegro og Republika Srpska Russland har nevneverdig innflytelse, og mest av alt i Serbia. Mens EU prioriterer å bli uavhengig av russisk olje og gass, er russiske Gazprom og Lukoil fremdeles aktive i Serbia, Nord-Makedonia og i Bosnia og Hercegovina. Russiske Gazprom Neft har blant annet kjøpt 50 prosent av aksjene i Serbias nasjonale oljeselskap Naftna Industrija Srbija (NIS), som ga dem en kontrollerende eierandel på 56%. Dette har gitt Gazprom kontroll over NIS sine inntektsbetalinger til den serbiske regjeringen, som utgjør en betydelig del av nasjonale budsjettinntekter (25%). Denne ordningen ble muliggjort av den omfattende energiavtalen fra 2007 mellom Serbia og Russland.<sup>162</sup> NIS solgte likevel, slik nevnt, unna en del av disse for å unngå at NIS omfattes av EUs sanksjoner mot selskaper der russiske Gazprom har mer enn 50% eierandel. Likevel har Gazprom fremdeles en betydelig eierandel, og Serbia inngikk i tillegg en ny treårig avtale med Gazprom i mai 2022.<sup>163</sup>

Enkelte analytikere mener at Russlands krig mot Ukraina kan føre til dårligere relasjoner mellom landet og Vest-Balkan. Da Russlands president Vladimir Putin antydte at Kosovos uavhengighetskamp kunne rettferdiggjøre folkeavstemningen om anneksjon av Øst-Ukraina, provoserte det mange serbiske nasjonalister som så det som en legitimering av Kosovos krav.<sup>164</sup> Serbias president Aleksandar Vucic irriterte Moskva ved å stemme for FN-resolusjonen som fordømte invasjonen av Ukraina, og ved å nekte å anerkjenne Russlands anneksjon av ukrainsk territorium. Samtidig skapte det frustrasjon i EU at Serbia ikke ønsket å gå med på EUs sanksjoner mot Russland, og at Serbia inngikk en ny treårig avtale om forsyning av russisk gass, mens EU vedtok å få en slutt på import. Bosnia og Hercegovina har heller ikke sluttet seg til EUs sanksjoner mot Russland grunnet Republika Srpskas veto. Vest-Balkan-landene som har et energisamarbeid med Russland er samtidig på utkikk etter å diversifisere sine energikilder, og Serbias regjering har også lagt frem planer om det. Det er et krav fra EU, etter lanseringen av REPowerEU, at et fremtidig EU må være uavhengig av russisk olje og gass.

Manglende åpenhet og dårlig forvaltning har preget energisektoren generelt i regionen, noe som har hemmet konkurranse og bremset investeringer i grønn omstilling. Det har også muliggjort russisk innblanding. Mangel på åpenhet har i tillegg gjort det vanskeligere å kontrollere rettferdig konkurranse på markedet i tråd med EU-reglene, inkludert krav om offentlige anbudprosesser som VB6 har forpliktet seg til gjennom Energy Community Traktaten. Mangel på tilstrekkelig

---

161 OECD 2022a, p. 4

162 Bryza, M., & Henry, M. (2024, February 26). Western Balkans must pursue more competitive energy sectors. Atlantic Council. Retrieved August 1, 2024, from <https://www.atlanticcouncil.org/in-depth-research-reports/issue-brief/western-balkans-must-pursue-more-competitive-energy-sectors/>

163 Bechev, D. (2023, December 1). Russia's Energy Clout in the Balkans Is On Borrowed Time. Carnegie Endowment for International Peace. Retrieved August 1, 2024, from <https://carnegieendowment.org/russia-eurasia/politika/2023/12/russias-energy-clout-in-the-balkans-is-on-borrowed-time?lang=en&center=russia-eurasia>

164 Maizland, L., McBride, J., & Sestanovich, S. (2023, November 21). Russia's Influence in the Balkans. Council on Foreign Relations. Retrieved August 1, 2024, from <https://www.cfr.org/background/russias-influence-balkans#chapter-title-0-3>

implementering av EUs regler for eksempelvis offentlige anbud og statsstøtte har også gjort det enklere for Kina å få til prosjekter på gode vilkår på Vest-Balkan, som ikke følger EUs regler og standarder. Dette omtales i neste avsnitt.

## Kina

Kina utfordrer EUs mål for energi og grønn omstilling på Vest-Balkan ved å investere i kullkraftverk og fossile brenslere. Dette kan nemlig forlenge avhengigheten av kull og forsinke overgangen til fornybar energi.

Med prosessen mot et fremtidig medlemskap i EU følger en rekke strenge og smertefulle kriterier og reformer. Når det likevel ikke er noen garanti for at all innsatsen vil føre til medlemskap til slutt, kan kjøpte løsninger virke attraktivt for de aspirerende EU-medlemmene. At Kina tilbyr lån og avtaler uten slike tyngende krav, er et attraktivt alternativ for mange av landene på Vest-Balkan. Et eksempel er kullkraftverket Kostolac B i Serbia som ble utvidet og modernisert med støtte fra Kina. Kina ga et lån med relativt lave renter og lengre tilbakebetalingsperioder sammenlignet med det EU vanligvis tilbyr, og uten like strenge krav til miljøstandarder, sikkerhet og politiske reformer.<sup>165</sup> Mangel på byråkratiske prosesser som vanligvis følger med støtte fra EU gjorde også at prosjektet kunne komme i gang relativt raskt.

Kinesiske firma har investert flere hundre millioner euro i kull og brunkullkraftverk. Det anslås at Kina har investert rundt 32 millioner euro i regionen mellom 2009-2021<sup>166</sup> og at Kina har rundt 135 prosjekter på Vest-Balkan. Disse vil sannsynligvis medføre betydelig gjeld for flere av landene.<sup>167</sup> Kinesiske investeringer har ikke like strenge betingelser som EU og internasjonale finansinstitusjoner, og kan ofte foretrekkes av lokale myndigheter da de kan tilby kjøpte prosedyrer for godkjenning av lån. Flere forskere peker samtidig på at kinesiske investeringer i regionen sannsynligvis vil øke korrupsjon.<sup>168</sup> Dette blant annet fordi enkelte kinesiske investeringsprosjekter ikke er transparente. Kostolac B prosjektet i Serbia trekkes også her frem som et eksempel, der China Exim Bank ga 608 millioner dollar i lån uten noen anbudsprosess.<sup>169</sup>

Albania, Bosnia og Hercegovina, Nord-Makedonia og Serbia har alle formelt tilsluttet seg Kinas Belt and Road Initiative, og er en del av det Beijing-initierte 14+1 rammeverket som skal styrke økonomisk og diplomatisk samarbeid mellom Beijing og sentral/øst-Europa.<sup>170</sup> At alle VB6-landene ble en del av Kinas Belt and Road Initiative, og i tillegg Kina og Sør-Øst- og Sentral- Europa samarbeidet (CEEC) ble møtt med kritisk blick i Brussel: det ble sett på som et steg vekk fra EU-

---

165 Šarić, M. (2016, July 21). Kostolac: Chinese loan, Serb rule-breaking - Center for Investigative Journalism of Serbia. CINS. <https://www.cins.rs/en/kostolac-chinese-loan-serb-rule-breaking/>; First court case against coal power plant construction in Serbia. (2014, June 2). Bankwatch. [https://bankwatch.org/press\\_release/first-court-case-against-coal-power-plant-construction-in-serbia#notes](https://bankwatch.org/press_release/first-court-case-against-coal-power-plant-construction-in-serbia#notes)

166 Branislav, S. (2022, June 24). China's strategic interests in the Western Balkans | Think Tank. European Parliament. Retrieved August 1, 2024, from [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS\\_BRI\(2022\)733558](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI(2022)733558)

167 Stokovski, B. et. al. (2021, December 15). China in the Balkans: Controversy and Cost. Balkan Insight. <https://balkaninsight.com/2021/12/15/china-in-the-balkans-controversy-and-cost/>

168 (Se Turcalo for referanser, blant annet: Rrustemi, De Wijk, Dunlop, Perovska & Palushi 2019:93), Turcalo, 2020  
169 Turcalo, 2020

170 Foreign Affairs Committee. (2022, November 14). China Regional Snapshot: Western Balkans - Committee on Foreign Affairs. House Foreign Affairs Committee. Retrieved August 1, 2024, from <https://foreignaffairs.house.gov/china-regional-snapshot-western-balkans/>

integrasjonen. Disse prosjektene kan gi økonomiske fordeler for landene, men også gjøre regionen mer økonomisk og politisk avhengig av Kina. Samtidig tar det fokus vekk fra initiativer som er i tråd med EU-integrasjonen og grønn omstilling.

Kinesiske investeringer i fossil energi gjør det vanskelig for Vest-Balkan å komme seg ut av sin kullavhengighet. Særlig når omstilling til fornybare energikilder innebærer kostnader på kort sikt, og mange land på Vest-Balkan sliter med kapital. Spesielt dempes motivasjonen når EU-integrasjonen går sakte, og medlemskap ikke er noen garanti. Dermed blir det vanskelig å opprettholde momentum i EU-integrasjonen, og lettere å takke ja til tilbud om raske lån fra andre aktører som ikke samsvarer med veien mot EU-medlemskap. Det fører til at landene på Vest-Balkan balanserer mellom å bli tettere knyttet til og å harmonisere nasjonalt lovverk med EU og samtidig påvirkes av andre aktører som trekker i en annen retning. Økonomisk og teknisk støtte som kan få i gang fornybare prosjekter raskere i regionen, vil mulig kunne bidra til fremdrift mot et bærekraftig og integrert europeisk energimarked i tråd med EUs regler og standarder. Samtidig må myndigheter og bedrifter i VB6 selv kunne se nytten av å operere i tråd med disse.

## USA

Å få et helhetlig bilde av USAs engasjement i energisektoren på Vest-Balkan og hvordan det påvirker EU-integrasjonen, vil kreve mer utdypende forskning. Likevel bør USA nevnes som en viktig aktør på Vest-Balkan, spesielt for Kosovo etter USAs støtte under krigen på 1990-tallet. USA støtter Vest-Balkans EU-integrasjon og reforminnsats i stort. Energisikkerhet, uavhengighet fra russisk energi og fornybar energi er også noe USA støtter.

USAs byrå for internasjonal utvikling (USAID) har flere initiativer på Vest-Balkan. Blant annet er US-Europe Energy Bridge aktivt på Vest-Balkan, som kobler europeiske partnere med amerikanske investorer, inkludert teknologi og ekspertise. Hensikten med initiativet er å sikre forsyningslinjer, forbedre energiinfrastruktur, beskytte kritisk infrastruktur, fremme regional og global energimarkedsintegrasjon, samt å jobbe mot pålitelig og rimelig energi for bedrifter og forbrukere. Under denne ordningen signerte USAID og den greske regjeringen en intensjonsavtale (MoU) i november 2023 om energisikkerhet, samarbeid og integrering av elektrisitetsmarkedene på Vest-Balkan - mellom Hellas, Albania, Nord Makedonia og Kosovo.<sup>171</sup> USAID har også gitt betydelig støtte til energieffektivisering og infrastruktur, samt lansert et regionalt energiinvesteringsprosjekt som skal støtte landene i regionen med å utvikle energiprojekter som er godt tilrettelagt for å tiltrekke seg investeringer.<sup>172</sup>

USA har, som EU, blitt kritisert for å støtte opp under utbygging av gassinfrastruktur på Vest-Balkan i overgangen fra kull, da det risikerer å gjøre landene avhengig av gass i lang tid og ikke være i takt med den grønne omstillingen.<sup>173</sup> USA ser på flytende naturgass (LNG) som et middel til å diversifisere

---

171 U.S. Embassy and Consulate in Greece. (2023, November 15). USAID signs partnership with Government of Greece to improve energy security in western Balkans. US Embassy in Greece. Retrieved August 1, 2024, from <https://gr.usembassy.gov/usa-id-signs-partnership-with-government-of-greece-to-improve-energy-security-in-western-balkans/>

172 USAID. (2022, October 19). New USAID Project To Attract Investments In Energy In The Region | Serbia | Press Release. U.S. Agency for International Development. Retrieved August 1, 2024, from <https://www.usaid.gov/serbia/press-releases/oct-19-2022-new-usaid-project-attract-investments-energy-region>

173 Gallop, P. (n.d.). The EU and US are fossil-fooling the Western Balkans with gas How can the region cut to a clean future?

Europas energikilder og redusere avhengighet av russisk gass. Det har i tillegg blitt en betydelig eksportvare for USA. EU på sin side ser på naturgass som en overgangsenergi, men som ikke bør forsinke overgangen til fornybar energi.

Samarbeid på energifeltet mellom EU og USA er likevel i stort preget av komplementaritet og felles mål. Samtidig er det usikkerhet knyttet til hvordan en ny periode med Donald Trump som president i USA vil påvirke dette. Trump trakk som kjent USA ut av Parisavtalen i 2017, og selv om Joe Biden omgjorde dette, har Trump vist villighet til å satse på fossile brensler, inkludert kull, olje og gass - i strid med EUs mål for det grønne skiftet. Prioriteringen under Trump var å legge press på europeiske land til å kjøpe amerikansk energi og beskytte eget marked, noe som også presset EU i retning av å styrke egen forsyningsevne. Nå som en ny presidentperiode er bekreftet, gjenstår det å se om den tidligere erfaringen med Trump vil stå seg og man igjen må regne med mindre samarbeidsvilje og mindre satsing på klima fra USAs side.

# Norge: i partnerskap med EU for et grønt og integrert europeisk energimarked

Norge er tjent med at VB6 blir integrert i EUs energimarked, ettersom det kan styrke den samlede energisikkerheten i Europa, åpne opp nye markeder for norske selskaper og bidra til stabilitet i regionen gjennom økonomisk utvikling og økt velferd. Fremdrift mot grønn omstilling og oppfylging av målene under Den grønne agenda for Vest-Balkan vil ytterligere bidra til å redusere globale klimagassutslipp, som er betydelige fra regionens energisektor. Norge har også et visst fotavtrykk i Vest-Balkans energimarkedintegrering og grønne omstilling. Norske bedrifter er allerede aktive i regionen, med Statkrafts utvikling og drift av vannkraftverk i Albania som et fremtredende eksempel. Mens vannkraft er et naturlig felt hvor Norge kan bidra, er vannforsyningen sårbar, og det har vært rettet kritikk mot negative effekter på natur og miljø. Det blir derfor særlig viktig fremover å ta hensyn til bekymringene fra lokalbefolkningen for å sikre bærekraftighet og ivareta regionens økosystemer.

Norske myndigheter og bedrifter har også bistått med veiledning til reformer i energisektoren på Vest-Balkan. Blant annet har den norske ambassaden i Beograd støttet Serbias energireform, og norske Rystad Energi har inngått en kontrakt med serbiske myndigheter for å bistå i denne prosessen.<sup>174</sup> Videre har Nord Pool, i samarbeid med Energy Community og med støtte fra norske myndigheter og Statkraft, bidratt til etableringen av den albanske kraftbørsen ALPEX. Dette som et ledd i å integrere kraftmarkedene i Albania og Kosovo og å forberede dem på å bli en del av det europeiske energimarkedet, og fremtidig integrering i EUs Nominated Electricity Market Operators (NEMO).<sup>175</sup>

En stor utfordring er at EUs regelverk er komplekst og krevende å implementere, noe som kan forsinke reformprosessen. Norge har betydelig erfaring med implementering av EUs lovverk, inkludert innen energi og grønn omstilling. Denne erfaringen kan deles, eksempelvis gjennom samarbeid med Regional Cooperation Council (RCC) i Sarajevo, som arbeider for å styrke den institusjonelle kapasiteten i regionen og har et bredt nettverk. Norge, som en del av RCCs styre, kan bidra med ekspertise og støtte, spesielt innen tilsyn og fremdriftsrapportering, som RCC har et mål om å opprette. Muligens kan det også trekkes på kompetanse fra EFTAs overvåkingsorgan og EFTA-institusjonene forøvrig, som har erfaring fra oppfølging av Norges implementering av EUs klimalover og regler for det indre marked. Sosial og økonomisk utjevning er også et av RCCs mål. Norge har erfaring fra å støtte en rekke prosjekter innen energi og klima gjennom EØS-midlene i EUs medlemsland, inkludert fornybar energi, energieffektivitet og energisikkerhet. Norges Vassdrags- og

---

174 Vujasin, 2022

175 Nord Pool Group. (2024, July 24). Recent projects. Nord Pool. Retrieved August 1, 2024, from <https://www.nordpoolgroup.com/en/services/consulting/recent-projects>



energidirektorat (NVE) er en sentral støttespiller. Erfaringene her kan være nyttige for Vest-Balkan, kanskje spesielt fra prosjekter i nærliggende Bulgaria og Kroatia.

I tillegg er det behov for investeringer, lån og donasjoner for å støtte regionens tilnærming til EUs lovverk og skape et gunstig investeringsklima. Norge har gjort en innsats for å fremme muligheter for investeringer i regionen, bidra til samarbeid, ekspertisedeling og nettverksbygging. I 2022 organiserte de norske ambassadene i Sarajevo og Beograd en regional konferanse om fornybar energi, som samlet energiselskaper, myndigheter og tilsynsorganer fra Albania, Bosnia og Hercegovina, Montenegro, Nord-Makedonia og Serbia med norske motparter. Energy Community var også engasjert.<sup>176</sup> Erfaringene herfra bør videreføres og sikre at læringsutbyttet og kontaktnettverkene ikke går tapt.

I tillegg er det viktig å styrke demokratisk konsolidering i regionen, spesielt for å motvirke negativ innflytelse fra land som Russland, Ungarn og Kina. EUs fornyede satsing på energi- og grønn omstilling til fordel for mer omstridte og politisk sensitive aspekter ved utvidelsesprosessen kan ved første øyekast virke hensiktsmessig, all den tid prosessen har drøyet grunnet fastlåst tilstand i politisk sensitive spørsmål. Forankring av demokrati og rettsstat er likevel en svært viktig del av utvidelsesprosessen, og nedprioritering av dette vil kunne føre til vanskeligheter den dagen landene eventuelt blir medlemmer av Unionen. På den annen side kan man risikere at utviklingen her vil henge igjen og landene aldri helt kommer i mål med EU-integrasjonen. En annen risiko er at landene slutter å ta EU-kravene seriøst. Ifølge Florian Bieber, som har forsket på Vest-Balkan og EU integrasjon i en årrekke, fungerer kondisjonalitet når kriteriene er tydelige, når de utøves likt, når evalueringen er transparent, og at gevinsten er garantert dersom målene oppnås. Det er per nå ikke tilfellet i utvidelsesprosessen for Vest-Balkan landene.<sup>177</sup> EU er nødt til å kunne vise at det kommer fordeler ut av integrasjonsprosessen som ikke kun er knyttet til medlemskap. Det landene på Vest-Balkan ønsker seg mest er å kunne være del av det indre marked, for å støtte opp om egen økonomisk utvikling. Dersom Vest-Balkan kommer opp og stå med den grønne omstillingen, og får utviklet solid infrastruktur for handel av grønn energi, må de også kunne se at de kan tjene på det i en ikke altfor fjern fremtid – og ikke kun på myndighetsnivå, men også blant befolkningen.

Utvikling innen energi- og klima må altså ikke gå på bekostning av demokrati og rettsstat. EU må vise at de klarer ivareta disse prinsippene i sine engasjement i regionen. Her kan EU trenge eksterne støttespillere. Norge har gode erfaringer å trekke på fra arbeidet med EØS-midlene, og kan vise til konkrete prosjekter som sikter mot en bærekraftig og inkluderende omstilling, og som treffer på både klimamål og demokratisk forankring. Ved å ta med seg erfaringene herfra i diskusjoner om energi og grønn omstilling, vil Norge kunne vise at de stiller seg bak EUs mål om et robust og demokratisk Europa, slik beskrevet i EUs strategiske agenda for 2019-2024. Desto viktigere blir det å stå fast på disse prinsippene, grunnet utfordringene man har møtt med Ungarn og Polen i EU. Noe av dette kan gå tapt i høynivåsamrådet med land der sivilsamfunnet ikke er godt nok sikret demokratisk deltakelse.

---

176 Royal Norwegian Embassy in Belgrade. (2022, October 25). Norway - Western Balkans Renewable Energy Conference. Norway.no. Retrieved August 1, 2024, from <https://www.norway.no/en/serbia/norway-serbia/news-events/norway---western-balkans-renewable-energy-conference/>

177 Bieber, F., & Kmezcic, M. (2015, September 1). Western Balkans and the EU: Beyond the Autopilot Mode. BIEPAG. <https://www.balkanfund.org/publib/biepag/BIEPAG-Western-Balkans-and-the-EU-Beyond-the-Autopilot-Mode.pdf>

EU trenger samtidig støtte til å vise at investeringene de gjør i regionen, og reglene de forsøker implementere, kan bidra til positiv utvikling i regionen utover kun et EU-medlemskap. Det er ikke alltid EU får til å kommunisere fordelene så godt. Dette er viktig for å kunne posisjonere seg som et bedre alternativ til krefter som trekker i motsatt retning av demokrati og grønn omstilling. Norge kan bidra til å fremme et positivt syn på EUs engasjement i energisektoren og samtidig advare mot risikoene ved russiske og kinesiske investeringer, slik beskrevet i artikkelen *Russian nuclear energy diplomacy and its implications for energy security in the context of the war in Ukraine*.<sup>178</sup> Forskningsnettverkene kan være en god ressurs.

Det vil være viktig å gå i dialog med EUs representanter i de ulike landene og ta initiativ til å engasjere disse i aktiviteter på energi- og klimafeltet for å unngå duplisering og sikre en målrettet fremdrift i EU-integrasjonen og grønn omstilling. I så måte kan Norge gjennom disse innsatsene være en nøkkelpartner for EU i Vest-Balkans energireform og integrasjon i det europeiske energimarkedet. For å få til en helhetlig strategi for integrasjonen, er det viktig å få en god oversikt over prosessens hva, hvem og hvordan. Å innføre EUs regler er første steg mot integrering. EU sørger for retningslinjer og økonomiske midler til implementeringen av disse, men ett sted stopper utviklingen opp eller går langsommere. Litt forenklet er det noen tydelige fartsdumper: Albania trenger diversifisering fra vannkraft, Bosnia og Hercegovina sliter med politisk fragmentering, Kosovo har stor avhengighet av kullkraft og mangel på midler til å få til overgangen mot fornybare energikilder. Montenegro er et steg på veien mot å innføre EU-lignende mekanismer som kvotehandelsystem, men tiltakene er ikke ambisiøse nok og må gjøres bindende. Nord-Makedonia har likedan startet, eksempelvis ved å beregne effektene av karbonskatt, men har enda ikke innført dette og har i tillegg gjenopptatt bruk av kull grunnet energikrisen. Serbia er godt i gang, og søker blant annet rådgivning fra Norge, men den bærekraftige omstillingen går likevel sakte, landet møter utfordringer med demokratisk konsolidering og vennskapet med Russland utfordrer EU-integrasjonen.

Det er jo i medlemslandene, departementene og etatene at EUs politikk må gjennomføres. En mulig vei til å få fart på fremdriften (om så på mikronivå), er ved å styrke konsultasjonene i samarbeidsorganene der praktikere eller embetsfolk møtes. Norge kan være en nyttig partner gjennom å få til fornyet innsats rundt integrasjon i EUs energimarked og målene for grønn omstilling. Mye av dette kan gjøres i eksisterende møteplasser og mekanismer. Eksempelvis er Practitioners Network for Development Cooperation en samlingsplass for dem som arbeider med å implementere utviklingsstøtte fra EU eller EUs medlemsland, hvor de også gir tilbakemeldinger på politikk fra praktikernes perspektiv. Her er flere av medlemslandenes utviklingsbyråer med, som den franske AfD, tyske GIZ, som begge er aktive i energiprojekter på Vest-Balkan, samt de nordiske EU-landenes utviklingsbyråer eller utenriksdepartementer. Møteplasser som disse kan være nyttige alternativer for erfaringsdeling om implementering av utviklingsmidler til grønne omstillingsprosjekter som skal støtte opp under EUs mål. Til fordel burde det vurderes muligheter for å etablere eller styrke lignende nettverk på Vest-Balkan for embetsfolk og ansatte i bedrifter som arbeider med problemstillingene knyttet til grønn omstilling og energiintegrasjon. Medlemmer av Practitioners Network besøkte nylig Albania, der muligheter ble diskutert for å få fart på Den grønne agenda og integreringen i EUs

---

178 Szulecki, K., & Øverland, I. (2023, February 27). Russian nuclear energy diplomacy and its implications for energy security in the context of the war in Ukraine. *Nature Energy*, 8, 413–421. <https://doi.org/10.1038/s41560-023-01228-5>

energimarked.<sup>179</sup> Erfaringene fra slike møter, inkludert fornyet momentum for Vest-Balkans grønne omstilling, bør ikke gå tapt, men aktivt følges opp gjennom konkrete mål og tiltak.

---

179 Practitioners Network for Development Cooperation. (2024, April 24). PN country visit to Albania strengthens cooperation for the country's accession to the EU and green transition. Practitioners' Network | News. Retrieved November 9, 2024, from <https://www.dev-practitioners.eu/news/practitioners-country-visit-to-albania-strengthens/>

# Avslutning: Hvordan utnytte Vest-Balkans potensial for en grønn og integrert energisektor i Europa?

Når det gjelder EU-integrasjon på energifeltet og grønn omstilling, har denne rapporten vist at det er igangsatt en rekke prosesser, initiativer og økonomiske støttemekanismer. Utviklingen går imidlertid sakte, og det er et stort behov for flere drivkrefter for å sikre momentum rundt EU-integrasjonen og den grønne omstillingen. Det trengs flere investeringer, samt erfaringsdeling og ekspertise, spesielt innen implementering av EUs regelverk på energisiden og oppfyllelse av målene for grønn omstilling. Ytterligere utenlandske investeringer er nødvendige, men det må sikres at disse også overholder EUs standarder og bidrar til målene for grønn omstilling og energimarkedsintegrasjon. Selv om EU bidrar med betydelig økonomisk støtte til grønn omstilling, er EUs langdryge og byråkratiske prosesser en utfordring, spesielt når det haster med å fremskynde den grønne omstillingen. Dette fører til at enkelte land velger raske og billigere lån til videreutvikling av kull for å sikre fortsatt økonomisk produksjon og energiforsyning. I tillegg er også en del potensielle investorer fortsatt avventende på grunn av et usikkert investeringsklima. Det trengs derfor betydelig veiledning og støtte for å forstå EUs tekniske og juridiske krav. Myndigheter og bedrifter må se nytten av EUs regler for å unngå at de i stedet velger avtaler som er uforenlige med EUs krav.

Det er også presserende å forbedre infrastrukturen og den regionale integrasjonen. På kartet befinner Vest-Balkan 6 seg inneklemt mellom EUs østlige og EUs sentral- og sør-europeiske medlemsland. EU som helhet vil kunne tjene på at VB6 blir integrert i EUs energimarked. Særlig de nærliggende landene vil kunne dra nytte av redusert forurensning fra regionen og tilgang til et nytt marked for energiforsyning. Med gode forutsetninger for sol-, vind- og vannenergi, finnes det et stort potensial for at en styrket satsing på fornybar energi kan gjøre Vest-Balkan til en integrert del av EUs energinettverk og viktig brikke i en europeisk grønn omstilling. Klimaendringene og energikrisen understreker også behovet for å få disse prosjektene i gang raskt. Det er derfor en utfordring at disse prosjektene tar lang tid å gjennomføre, og at bevilgninger fra EU blir bremsset av byråkrati.

I de tilfeller EUs initiativer ikke kommer i gang fort nok, kan det tenkes at Norge kan støtte eller samarbeide med land som Tyskland, Frankrike og USA i bilaterale og regionale prosjekter, uten at dette skal erstatte EUs mål og prosjekter. Eksempelvis kan Norge vurdere å koble seg på USAIDs regionale energiinvesteringsprosjekt, som utvikler energiprojekter med særlig fokus på å være tilrettelagt for investeringer. Selv om det nå er usikkert hvor mye Trumps regjering vil komme til å satse på slike prosjekter utenfor USAs grenser.

Fremdriften forsinkes også av at investorer er avventende på grunn av det usikre investeringsklimaet. Det betyr at forholdene må legges bedre til rette: Lovverket må tilpasses og det må sikres større åpenhet i anbudsprosesser, utvikling og drift generelt. Her kan norske myndigheter, med sin

erfaring innen implementering av EU-regler og standarder, være nyttige partnere. Norges deltakelse i EUs energimarked og grønne omstilling, inkludert i EFTA-institusjonene, kan være nyttige koordineringsmekanismer og kompetansesentre.

Investeringer i fornybare prosjekter innebærer også en relativt høy risiko, da kostnadene er høye og det tar tid før lånekostnader kan avskrives. Fornybare prosjekter i regionen må derfor ha solide og tillitsskapende planer. Utvikling av kraftkjøpskontrakter (Power Purchase Agreements), som er langtidskontrakter mellom selger og investor eller kjøper, kan bidra til å konkretisere rammene og delvis minimere risiko knyttet til effekten av svingninger i elektrisitetsmarkedene.

Alt i alt er det en tosidig prosess. EU og partnere må bidra til at EU-prosessene forenkles og kommer i gang raskere. *Fordelene* ved å innføre EUs standarder, som innebærer at energisektoren blir mer effektiv, sikrer rettferdige konkurranseforhold og unngår ineffektiv offentlig pengebruk, må kommuniseres bedre. For Vest-Balkan er det viktig å demonstrere vilje og forpliktelse til å innføre EU-regler og standarder, da dette kan åpne for omfattende investeringer i energi, noe som vil bidra til verdiskaping og arbeidsplasser i regionen. Å rette positiv oppmerksomhet mot disse mulighetene og fordelene kan også redusere attraktiviteten til andre eksterne aktører som kan avlede fokus fra EU-integrasjonen.

Samtidig er det ikke til å komme utenom at utviklingen av energimarkedet og den grønne omstillingen en del av utvidelsesprosessen, og den kan ikke gå på akkord med andre sider ved integrasjonen i EU. Prosessen må være helhetlig og ikke foregå i siloer. Fordeler må kommuniseres bedre, men EU må også være prinsippfast. Det er nettopp prinsippene om demokrati og samarbeid om fred som er selve grunnplanken i EU. Dersom det ser ut til at EU er villig til å lempe på kravene på dette området, vil det kunne svekke tilliten til EU og utvidelsesprosessen. Her kan EU trenge eksterne partnere til å legge vekt på demokrati- og rettsstatsprinsipper, og forsikre befolkningen om at disse er grunnpilarene også i energiengasjementet i regionen. Dette kan være et nyttig bidrag fra Norge som står utenfor EU, men samtidig er tett integrert i EUs energisamarbeid og grønne omstilling.

**Norsk Utenrikspolitisk Institutt**

Rosenkrantz' gate 22  
Postboks 7024 St. Olavs Plass  
0130 Oslo

post@nupi.no

[nupi.no](https://nupi.no)

