

PANTEION UNIVERSITY OF SOCIAL AND POLITICAL SCIENCES



ΣΧΟΛΗ ΔΙΕΘΝΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ ΕΠΙΚΟΙΝΩΝΙΑΣ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΣΜΟΥ

ΤΜΗΜΑ ΔΙΕΘΝΩΝ ΚΑΙ ΕΥΡΩΠΑΙΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ

ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ

ΔΙΕΘΝΕΣ ΚΑΙ ΕΥΡΩΠΑΙΚΟ ΔΙΚΑΙΟ ΚΑΙ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗ

ΕΙΔΙΚΕΥΣΗ: ΔΙΚΑΙΟ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΓΙΑ ΤΟ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝ ΚΑΙ ΤΗΝ ΕΝΕΡΓΕΙΑ

Διπλωματική Εργασία

«Έκθεση Letta: Η πολιτική διάσταση στην Ενεργειακή Πολιτική της ΕΕ, προκλήσεις
και προοπτικές για το μέλλον της Ενεργειακής Ένωσης».

ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

Γιανναράκης Γεώργιος (ΑΜ 2124Μ025)

Αθήνα, Ιανουάριος 2026

Τριμελής Επιτροπή

Μαρία-Μενγκ Παπαντώνη, Καθηγήτρια Παντείου Πανεπιστημίου (Επιβλέπουσα)

Χαράλαμπος Πλατιάς, Επίκουρος Καθηγητής Παντείου Πανεπιστημίου

Χρήστος Κουρτέλης, Επίκουρος Καθηγητής Παντείου Πανεπιστημίου



Copyright © Γεώργιος Γιανναράκης, 2026

All rights reserved. Με επιφύλαξη παντός δικαιώματος.

Απαγορεύεται η αντιγραφή, αποθήκευση και διανομή της παρούσας διπλωματικής εργασίας εξ ολοκλήρου ή τμήματος αυτής, για εμπορικό σκοπό. Επιτρέπεται η ανατύπωση, αποθήκευση και διανομή για σκοπό μη κερδοσκοπικό, εκπαιδευτικής ή ερευνητικής φύσης, υπό την προϋπόθεση να αναφέρεται η πηγή προέλευσης και να διατηρείται το παρόν μήνυμα. Ερωτήματα που αφορούν τη χρήση της διπλωματικής εργασίας για κερδοσκοπικό σκοπό πρέπει να απευθύνονται προς τον συγγραφέα.

Η έγκριση της διπλωματικής εργασίας από το Πάντειο Πανεπιστήμιο Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών δεν δηλώνει αποδοχή των γνώμων του συγγραφέως.

Δήλωση μη Λογοκλοπής και ανάληψης προσωπικής ευθύνης:

Δηλώνω υπεύθυνα ότι η εργασία που παραδίδω είναι αποτέλεσμα πρωτότυπης έρευνας και δεν χρησιμοποιώ την πνευματική ιδιοκτησία τρίτων χωρίς τις απαραίτητες αναφορές. Επίσης με την παρούσα δήλωση αναλαμβάνω όλες τις νομικές και διοικητικές συνέπειες που μπορεί να αντιμετωπίσω σε περίπτωση που η εργασία μου αποδεχθεί ότι αποτελεί προϊόν λογοκλοπής.

Στην οικογένεια μου, τους φίλους μου και τους καθηγητές μου.

Περίληψη

Η παρούσα διπλωματική εργασία εξετάζει την Ενεργειακή Ένωση της Ευρωπαϊκής Ένωσης μέσα από το πρίσμα της Έκθεσης Letta και των προκλήσεων που αναδεικνύει για τη διαμόρφωση ενός νέου υποδείγματος ενεργειακής διακυβέρνησης. Το κεντρικό ερευνητικό ερώτημα αφορά το κατά πόσον οι προτάσεις της Έκθεσης μπορούν να εξασφαλίσουν ταυτόχρονα ενεργειακή ασφάλεια, οικονομική ανταγωνιστικότητα, κλιματική βιωσιμότητα, κοινωνική αλληλεγγύη και γεωπολιτική αυτονομία.

Η ανάλυση αποκαλύπτει ότι η Ενεργειακή Ένωση αντιμετωπίζει μια θεμελιώδη δομική αντίφαση μεταξύ της λογικής της ολοκλήρωσης και της πολιτικής του κατακερματισμού. Παρά την εκτεταμένη νομοθετική παραγωγή από τη Συνθήκη της Λισαβόνας έως το πακέτο Fit for 55, η ενεργειακή αγορά της Ευρώπης παραμένει κατακερματισμένη σε είκοσι επτά εθνικά συστήματα με διαφορετικές προτεραιότητες και ρυθμιστικές λογικές. Αυτή η αντίφαση δεν αποτελεί τεχνική ατέλεια αλλά εκφράζει τη σύγκρουση μεταξύ της επιταγής για οικονομίες κλίμακας και της πολιτικής αναγκαιότητας διατήρησης εθνικής κυριαρχίας σε έναν τομέα που θεωρείται κρίσιμος για την εθνική ασφάλεια.

Η εργασία εξετάζει τέσσερις κατηγορίες προκλήσεων: την ενεργειακή ασφάλεια και τη μετατροπή της σε υπαρκτικό ζήτημα μετά τη ρωσική επέμβαση στην Ουκρανία, το οικονομικό δίλημμα χρηματοδότησης επενδύσεων που εκτιμώνται σε επτακόσια πενήντα έως οκτακόσια δισεκατομμύρια ευρώ ετησίως, τις πολιτικές και θεσμικές αντιφάσεις που απορρέουν από διαφορετικές εθνικές προτεραιότητες, και τους τεχνολογικούς περιορισμούς που θέτουν φυσικά όρια στην ταχύτητα της μετάβασης. Η ανάλυση καταδεικνύει ότι αυτές οι προκλήσεις είναι αλληλένδετες και δεν μπορούν να αντιμετωπιστούν μεμονωμένα.

Το κεντρικό συμπέρασμα είναι ότι το χάσμα μεταξύ φιλοδοξίας και υλοποίησης δεν αποτελεί έλλειμμα τεχνοκρατικής γνώσης αλλά έλλειμμα πολιτικής ικανότητας να δράσει σύμφωνα με αυτή τη γνώση. Η Έκθεση Letta προσφέρει ένα συνεκτικό πρόγραμμα μεταρρύθμισης, αλλά η υλοποίησή του προϋποθέτει επίπεδα θεσμικής ικανότητας, πολιτικής βούλησης και διακρατικής συνεργασίας που η σημερινή Ευρώπη δεν διαθέτει. Η επιτυχία της Ενεργειακής Ένωσης απαιτεί τη μετάβαση από την πολιτική του ελάχιστου κοινού παρονομαστή προς την πολιτική του συλλογικού στρατηγικού σχεδιασμού, αναγνωρίζοντας ότι η πραγματική αυτονομία στο σύγχρονο κόσμο είναι μόνο συλλογικά επιτεύξιμη.

Λέξεις-Κλειδιά: Ενεργειακή Ένωση, Έκθεση Letta, ενεργειακή ασφάλεια, γεωπολιτική αυτονομία, ενεργειακή διακυβέρνηση

"Letta Report: The Political Dimension in EU Energy Policy, Challenges and Prospects for the Future of the Energy Union"

Georgios Giannarakis

Abstract

This thesis examines the European Union's Energy Union through the lens of the Letta Report and the challenges it highlights for establishing a new paradigm of energy governance. The central research question concerns whether the Report's proposals can simultaneously ensure energy security, economic competitiveness, climate sustainability, social solidarity, and geopolitical autonomy.

The analysis reveals that the Energy Union faces a fundamental structural contradiction between the logic of integration and the politics of fragmentation. Despite extensive legislative production from the Lisbon Treaty to the Fit for 55 package, Europe's energy market remains fragmented into twenty-seven national systems with divergent priorities and regulatory logics. This contradiction is not a technical imperfection but expresses the conflict between the imperative for economies of scale and the political necessity of maintaining national sovereignty in a sector considered critical for national security.

The thesis examines four categories of challenges: energy security and its transformation into an existential issue following the Russian invasion of Ukraine; the economic dilemma of financing investments estimated at seven hundred fifty to eight hundred billion euros annually; the political and institutional contradictions arising from different national priorities; and the technological constraints that set physical

limits on the speed of transition. The analysis demonstrates that these challenges are interconnected and cannot be addressed in isolation.

The central conclusion is that the gap between ambition and implementation constitutes not a deficit of technocratic knowledge but a deficit of political capacity to act according to that knowledge. The Letta Report offers a coherent reform program, but its implementation presupposes levels of institutional capacity, political will, and cross-border cooperation that present-day Europe does not possess. The success of the Energy Union requires a transition from the politics of the lowest common denominator toward the politics of collective strategic planning, recognizing that genuine autonomy in the contemporary world is only collectively achievable.

Keywords: Energy Union, Letta Report, energy security, geopolitical autonomy, energy governance

Πίνακας Συντομογραφιών

Ελληνικές Συντομογραφίες

Συντομογραφία	Πλήρης Ονομασία
ΑΕΠ	Ακαθάριστο Εγχώριο Προϊόν
ΑΠΕ	Ανανεώσιμες Πηγές Ενέργειας
ΕΕ	Ευρωπαϊκή Ένωση
ΕΚ	Ευρωπαϊκή Κοινότητα
ΕΚΑΧ	Ευρωπαϊκή Κοινότητα Άνθρακα και Χάλυβα
ΕΚΤ	Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα

Συντομογραφία	Πλήρης Ονομασία
ΕΟΚ	Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα
ΕΤΑΑ	Ευρωπαϊκή Τράπεζα Ανασυγκρότησης και Ανάπτυξης
ΕΤΕπ	Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων
ΕΥΡΑΤΟΜ	Ευρωπαϊκή Κοινότητα Ατομικής Ενέργειας
ΗΠΑ	Ηνωμένες Πολιτείες Αμερικής
ΣΛΕΕ	Συνθήκη για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Αγγλικές Συντομογραφίες

Συντομογραφία	Πλήρης Ονομασία
ACER	Agency for the Cooperation of Energy Regulators (Οργανισμός Συνεργασίας Ρυθμιστικών Αρχών Ενέργειας)
CBAM	Carbon Border Adjustment Mechanism (Μηχανισμός Συνοριακής Προσαρμογής Άνθρακα)
ENTSO-E	European Network of Transmission System Operators for Electricity (Ευρωπαϊκό Δίκτυο Διαχειριστών Συστημάτων Μεταφοράς Ηλεκτρικής Ενέργειας)
ENTSO-G	European Network of Transmission System Operators for Gas (Ευρωπαϊκό Δίκτυο Διαχειριστών Συστημάτων Μεταφοράς Φυσικού Αερίου)
ETS	Emissions Trading System (Σύστημα Εμπορίας Δικαιωμάτων Εκπομπών)
EU	European Union (Ευρωπαϊκή Ένωση)
EED	Energy Efficiency Directive (Οδηγία για την Ενεργειακή Απόδοση)
EPBD	Energy Performance of Buildings Directive (Οδηγία για την Ενεργειακή Απόδοση των Κτιρίων)

Συντομογραφία

Πλήρης Ονομασία

Fit for 55	Νομοθετική Δέσμη της Ευρωπαϊκής Ένωσης για τη μείωση των εκπομπών αερίων του θερμοκηπίου κατά 55% έως το 2030
kW	kilowatt (μονάδα μέτρησης ισχύος ίση με 1.000 watt)
LNG	Liquefied Natural Gas (Υγροποιημένο Φυσικό Αέριο)
NATO	North Atlantic Treaty Organization (Οργανισμός Βορειοατλαντικού Συμφώνου)
PPS	Purchasing Power Standard (Μονάδα Αγοραστικής Δύναμης της Ευρωπαϊκής Ένωσης)
RED II	Renewable Energy Directive II – Directive (EU) 2018/2001 (Οδηγία (ΕΕ) 2018/2001 για τις Ανανεώσιμες Πηγές Ενέργειας)
REPowerEU	Σχέδιο Δράσης της Ευρωπαϊκής Ένωσης για την Ενεργειακή Ανεξαρτησία
TFEU	Treaty on the Functioning of the European Union (Συνθήκη για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης)

Περιεχόμενα

- Περίληψη
- Abstract
- Πίνακας Συντομογραφιών
- Εισαγωγικό Σημείωμα
- Ερευνητικά Ερωτήματα
- Μεθοδολογία

Κεφάλαιο 1: Νομικό και Θεσμικό πλαίσιο της Ενεργειακής Ένωσης.....	1
1.1 Η ιστορική εξέλιξη της ενεργειακής πολιτικής της Ευρωπαϊκής Ένωσης.....	1
1.2 Η Ενεργειακή Ένωση: Στόχοι και Πυλώνες.....	6

1.3 Το νομοθετικό πλαίσιο της πράσινης μετάβασης	10
1.4 Το σχέδιο REPowerEU ως απάντηση στην ενεργειακή κρίση.....	19
Κεφάλαιο 2: Η Έκθεση Letta- Ανάλυση και πολιτική σημασία.....	24
2.1 Το πλαίσιο και οι κύριοι άξονες της Έκθεσης Letta	24
2.2 Οι τρεις στρατηγικοί πυλώνες της Έκθεσης Letta: Ταχύτητα, Κλίμακα, Ασφάλεια.....	29
2.3 Οι προτάσεις της Έκθεσης Letta για τον ενεργειακό τομέα	33
2.4 Πολιτική εφικτότητα και προοπτικές υλοποίησης	39
2.5 Η Έκθεση Letta στο πλαίσιο της ευρωπαϊκής στρατηγικής: Συσχετισμός με το European Green Deal και την Έκθεση Draghi	45
Κεφάλαιο 3: Προκλήσεις στην υλοποίηση της Ενεργειακής Ένωσης.....	49
3.1 Ενεργειακή ασφάλεια και η πολιτική της ασφαλειοποίησης	49
3.2 Οικονομικές και χρηματοδοτικές προκλήσεις της ενεργειακής μετάβασης	55
3.3 Πολιτικές και θεσμικές αντιφάσεις.....	59
3.4 Τεχνολογικές προκλήσεις και υλικοί περιορισμοί.....	67
Κεφάλαιο 4: Προοπτικές για το μέλλον της Ενεργειακής Ένωσης	70
4.1 Προϋποθέσεις για μια συνεκτική ευρωπαϊκή ενεργειακή στρατηγική.....	72
4.2 Χρηματοδοτικοί μηχανισμοί και το δίλημμα του κοινού ευρωπαϊκού χρέους.....	75
4.3 Τεχνολογική καινοτομία και ευρωπαϊκή βιομηχανική πολιτική.....	78
4.4 Κοινωνική Διάσταση και Δίκαιη Μετάβαση.....	81
4.5 Γεωπολιτική στρατηγική και ενεργειακή αυτονομία.....	84
Κεφάλαιο 5: Συμπεράσματα.....	89
5.1 Η δομική αντίφαση της Ενεργειακής Ένωσης: από τη ρητορική στην πραγματικότητα	89

5.2 Το χάσμα μεταξύ φιλοδοξίας και υλοποίησης: Γιατί η Έκθεση Letta δεν υλοποιείται.....	91
5.3 Η ενέργεια ως υπαρκτική δοκιμασία: Το μέλλον της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης.....	92
Βιβλιογραφία	

Εικόνες

Εικόνα 1. Εξέλιξη του ενεργειακού μείγματος της ΕΕ-27 ανά πηγή ενέργειας (1990-2023).....	9
Εικόνα 2. Εισαγωγές φυσικού αερίου και πετρελαίου από τρίτες χώρες στην ΕΕ, 2021-2024.....	20
Εικόνα 3. Κατανομή εισαγωγών ενεργειακών προϊόντων της ΕΕ ανά χώρα προέλευσης (2024).....	21
Εικόνα 4. Μερίδιο ενέργειας από ανανεώσιμες πηγές στα κράτη-μέλη της ΕΕ (2024).....	62
Εικόνα 5. Εξέλιξη τιμών ηλεκτρικής ενέργειας για οικιακούς καταναλωτές στην ΕΕ (2015-2025).....	65

Εικόνα 6. Εξέλιξη τιμών ηλεκτρικής ενέργειας για οικιακούς καταναλωτές στην ΕΕ (2008-2025).....	76
Εικόνα 7. Τιμές ηλεκτρικής ενέργειας για οικιακούς καταναλωτές στα κράτη-μέλη της ΕΕ (α' εξάμηνο 2025).....	67

Εισαγωγικό σημείωμα

Κύριο Αντικείμενο, Πλαίσιο και Σκοπιμότητα της Έρευνας

Η παρούσα διπλωματική εργασία εξετάζει την πορεία προς την ολοκλήρωση της Ευρωπαϊκής Ενεργειακής Ένωσης, εστιάζοντας στις θεσμικές, πολιτικές και οικονομικές προκλήσεις της ενεργειακής μετάβασης, όπως αυτές αναδεικνύονται υπό το πρίσμα της Έκθεσης Letta: «Much More Than a Market: Speed, Security, Solidarity - Empowering the Single Market to Deliver a Sustainable Future and Prosperity for All EU Citizens»¹ Το ερευνητικό αντικείμενο διαμορφώνεται σε μια

¹ Letta, E. (2024), Much More Than a Market – Speed, Security, Solidarity: Empowering the Single Market to Deliver a Sustainable Future and Prosperity for All EU Citizens, Report to the European Council, April 2024

περίοδο κατά την οποία η Ευρωπαϊκή Ένωση (εφεξής ΕΕ) βιώνει βαθιές μεταβολές και αναπροσδιορίζει τόσο την ενεργειακή στρατηγική της όσο και τον τρόπο άσκησης της ενεργειακής πολιτικής σε υπερεθνικό επίπεδο.

Η ενέργεια αποτελεί διαχρονικά βασικό πυλώνα της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, καθώς συνδέεται άμεσα με την οικονομική ανάπτυξη, την ασφάλεια εφοδιασμού και τη μετάβαση προς ένα βιώσιμο ενεργειακό μοντέλο. Στο πλαίσιο αυτό, η Ενεργειακή Ένωση αναπτύχθηκε ως κεντρική πρωτοβουλία της ΕΕ με στόχο τη δημιουργία ενός ολοκληρωμένου, ανταγωνιστικού και περιβαλλοντικά βιώσιμου ενεργειακού συστήματος. Οι πολυκρίσεις των τελευταίων ετών - η πανδημία COVID-19, η ρωσική στρατιωτική επέμβαση στην Ουκρανία το 2022 και η συνακόλουθη ενεργειακή κρίση του 2022-2023, δεν λειτούργησαν απλώς ως εξωτερικές πιέσεις, αλλά ως συστημικοί καταλύτες, αποκαλύπτοντας με emphatic τρόπο την υψηλή εξάρτηση της ΕΕ από ένα περιορισμένο σύνολο προμηθευτών φυσικού αερίου και πρώτων υλών, καθώς και τη δομική ευπάθειά της σε γεωπολιτικούς και οικονομικούς κραδασμούς.

Η εκτίναξη των τιμών ηλεκτρικής ενέργειας και φυσικού αερίου, ο πληθωριστικός αντίκτυπος στο σύνολο της ευρωπαϊκής οικονομίας αλλά και η αύξηση της ενεργειακής φτώχειας, η οποία επηρέασε μεταξύ 50 και 125 εκατομμύρια Ευρωπαίους, κατέστησαν σαφές ότι η ενεργειακή ασφάλεια δεν αποτελεί δεδομένη σταθερά, αλλά στρατηγική προτεραιότητα ύψιστης σημασίας, με την Ενεργειακή Ένωση, παρά την πρόοδο που σημείωσε από το 2015, να παραμένει λειτουργικά και θεσμικά ημιτελής, μιας και ο κατακερματισμός της διακυβέρνησης και οι αποκλίνουσες εθνικές προτεραιότητες περιορίζουν τις δυνατότητες συλλογικής δράσης.

Η ενεργειακή μετάβαση της ΕΕ δεν συνιστά αποκλειστικά τεχνικό ή περιβαλλοντικό εγχείρημα, αλλά εντάσσεται σε ένα ευρύτερο πλαίσιο πολιτικής οικονομίας, καθώς επηρεάζει τις αγορές ενέργειας, τις επενδυτικές ροές και τις σχέσεις μεταξύ κρατών-μελών, θεσμών και ιδιωτικών φορέων. Η σταδιακή απεξάρτηση από τα ορυκτά καύσιμα και η ενίσχυση των ανανεώσιμων πηγών ενέργειας(εφεξής ΑΠΕ) μεταβάλλουν τις ισορροπίες ισχύος στο εσωτερικό της Ένωσης, ενώ παράλληλα εγείρουν ζητήματα που αφορούν το κόστος της μετάβασης, την κοινωνική συνοχή και την ανταγωνιστικότητα της ευρωπαϊκής οικονομίας.

Από ιστορική και νομική σκοπιά, η εξέλιξη της ενωσιακής ενεργειακής πολιτικής διαγράφει μια μακρά πορεία από τις πρώτες τομεακές Συνθήκες – την Ενεργειακή Κοινότητα Άνθρακα και Χάλυβα (1951) (εφεξής ΕΚΑΧ) και την Ευρωπαϊκή Κοινότητα Ατομικής Ενέργειας (1957) (εφεξής ΕΥΡΑΤΟΜ)– έως τη Συνθήκη της Λισαβόνας (2009), η οποία σηματοδότησε καίρια τομή, κατοχυρώνοντας για πρώτη φορά την ενέργεια ως κοινή αρμοδιότητα (shared competence) μεταξύ Ένωσης και κρατών-μελών στο Άρθρο 194 της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (εφεξής ΣΛΕΕ). Η νομική αυτή βάση επιτρέπει την άσκηση ενωσιακής πολιτικής στον ενεργειακό τομέα, αλλά ταυτόχρονα θέτει περίπλοκα ζητήματα οριοθέτησης των σφαιρών αρμοδιότητας. Ειδικότερα, το εύρος της ενωσιακής δράσης συχνά περιορίζεται από το προνόμιο των κρατών-μελών να καθορίζουν το εθνικό ενεργειακό μείγμα, να επιλέγουν τις πηγές εφοδιασμού και να σχεδιάζουν την αρχιτεκτονική της ενεργειακής ασφάλειας. Το αποτέλεσμα είναι μια συνεχής διαπραγμάτευση μεταξύ υπερεθνικών και εθνικών φορέων, η οποία επηρεάζει άμεσα την ταχύτητα και το βάθος της ενεργειακής ολοκλήρωσης.

Παράλληλα, η Ευρωπαϊκή Πράσινη Συμφωνία (2019) και ο στόχος για κλιματική ουδετερότητα έως το 2050 ενίσχυσαν την ανάγκη για ένα συνεκτικότερο θεσμικό πλαίσιο, ικανό να υποστηρίξει τις τεράστιες επενδύσεις και τις τεχνολογικές αλλαγές που απαιτεί η ενεργειακή μετάβαση. Ωστόσο, η εν λόγω μετάβαση παραμένει άνιση και συχνά αποσπασματική, δεδομένου ότι 27 εθνικοί ρυθμιστές, διαφορετικές προτεραιότητες ενεργειακού μείγματος και ανομοιογενείς θεσμικές δυνατότητες δυσχεραίνουν τη συγκρότηση ενός πραγματικά ενιαίου ευρωπαϊκού ενεργειακού χώρου.

Η αναγνώριση των παραπάνω προκλήσεων οδήγησε το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο να αναθέσει στον Enrico Letta την εκπόνηση της Έκθεσης «Much More Than a Market», η οποία αποτελεί μια πρόσφατη πολιτική και στρατηγική παρέμβαση στο πεδίο της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Η Έκθεση προσεγγίζει την ενέργεια ως κρίσιμο τομέα για την εμβάθυνση της Ενιαίας Αγοράς και για την ενίσχυση της ενεργειακής αυτονομίας της ΕΕ, προτείνοντας παρεμβάσεις που αφορούν τη λειτουργία των αγορών, τις υποδομές και τον θεσμικό συντονισμό. Δεδομένου ότι πρόκειται για πρωτοβουλία περιορισμένης μέχρι σήμερα ακαδημαϊκής επεξεργασίας, η συστηματική ανάλυσή

της αποκτά ιδιαίτερη σημασία για την κατανόηση των σύγχρονων κατευθύνσεων της ευρωπαϊκής ενεργειακής πολιτικής.

Σκοπός της παρούσας διπλωματικής εργασίας είναι να διερευνήσει τον ρόλο της Έκθεσης Letta στη διαμόρφωση της ενεργειακής στρατηγικής της Ευρωπαϊκής Ένωσης και να αξιολογήσει τις προκλήσεις και τις προοπτικές της Ενεργειακής Ένωσης στο σύγχρονο ευρωπαϊκό περιβάλλον. Η έρευνα επιχειρεί να απαντήσει σε ερωτήματα που αφορούν τις βασικές δυσχέρειες υλοποίησης της ενεργειακής πολιτικής της Ένωσης, τις πολιτικές και γεωπολιτικές διαστάσεις της ενεργειακής μετάβασης, καθώς και τον τρόπο με τον οποίο οι διαφοροποιήσεις συμφερόντων μεταξύ των κρατών-μελών επηρεάζουν τη διαδικασία λήψης αποφάσεων.

Η συνδυαστική μελέτη των ανωτέρω εξελίξεων είναι κρίσιμη για την κατανόηση τόσο των ορίων όσο και των δυνατοτήτων της ενεργειακής ολοκλήρωσης στην ΕΕ. Στο πλαίσιο αυτό, η παρούσα εργασία επιδιώκει να διερευνήσει σε ποιο βαθμό η Ένωση μπορεί να μετασχηματίσει την Ενεργειακή Ένωση από ένα κατεξοχήν θεσμικό πλαίσιο σε μια πλήρως λειτουργική πραγματικότητα, ικανή να διασφαλίσει ταυτόχρονα την ενεργειακή ασφάλεια, την οικονομική ανταγωνιστικότητα, την κλιματική βιωσιμότητα, την κοινωνική αλληλεγγύη και τη γεωπολιτική αυτονομία των κρατών-μελών.

Η εργασία διαρθρώνεται σε πέντε κεφάλαια. Στο πρώτο κεφάλαιο παρουσιάζεται η ιστορική εξέλιξη και το θεσμικό πλαίσιο της ενεργειακής πολιτικής της ΕΕ. Το δεύτερο κεφάλαιο επικεντρώνεται στην ανάλυση της Έκθεσης Letta και της πολιτικής της σημασίας. Στο τρίτο κεφάλαιο εξετάζονται οι βασικές προκλήσεις της ενεργειακής πολιτικής, με έμφαση στην ενεργειακή ασφάλεια, τις οικονομικές επιπτώσεις και την πράσινη μετάβαση. Το τέταρτο κεφάλαιο αναλύει τις προοπτικές για το μέλλον της Ενεργειακής Ένωσης και τις στρατηγικές ενίσχυσης της ενεργειακής αυτονομίας της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Τέλος, στο πέμπτο κεφάλαιο παρουσιάζονται τα συμπεράσματα της έρευνας και διατυπώνονται προτάσεις πολιτικής.

Ερευνητικά Ερωτήματα

Κεντρικό Ερευνητικό Ερώτημα

Κατά πόσον οι προτάσεις της Έκθεσης Letta μπορούν να διαμορφώσουν ένα νέο υπόδειγμα ενεργειακής διακυβέρνησης που θα εξασφαλίζει ταυτόχρονα ενεργειακή

ασφάλεια, οικονομική ανταγωνιστικότητα, κλιματική βιωσιμότητα, κοινωνική αλληλεγγύη και γεωπολιτική αυτονομία;

Επιμέρους Ερευνητικά Ερωτήματα

- 1.** Ποιες είναι οι βασικές δομικές αδυναμίες της Ενεργειακής Ένωσης που αναδεικνύουν οι Εκθέσεις Letta και Draghi;
- 2.** Ποια είναι η πολιτική εφικτότητα των έξι προτάσεων της Έκθεσης Letta για τον ενεργειακό τομέα;
- 3.** Ποιες τεχνολογικές, οικονομικές και πολιτικές προκλήσεις εμποδίζουν την υλοποίηση της Ενεργειακής Ένωσης;
- 4.** Πώς οι γεωπολιτικές εξελίξεις (ρωσική εισβολή, σχέσεις ΗΠΑ-Κίνα) επηρεάζουν τη στρατηγική αυτονομία της ΕΕ στον ενεργειακό τομέα;
- 5.** Ποιες πολιτικές μεταρρυθμίσεις απαιτούνται για τη γεφύρωση του χάσματος μεταξύ φιλοδοξίας και υλοποίησης;

Μεθοδολογία

Ερευνητική Προσέγγιση

Η παρούσα έρευνα υιοθετεί κατά κύριο λόγο ποιοτική προσέγγιση, η οποία κρίνεται κατάλληλη για την κατανόηση σύνθετων νομικών πλαισίων, πολιτικών διαδικασιών και θεσμικών δυναμικών που χαρακτηρίζουν την ευρωπαϊκή ενεργειακή πολιτική. Η επιλογή αυτή επιτρέπει την εμβάθυνση στις αιτιώδεις σχέσεις, τις πολιτικές επιλογές και τις δομικές αντιφάσεις που δεν θα μπορούσαν να αποτυπωθούν επαρκώς μέσω ποσοτικών μεθόδων.

Η ερευνητική μεθοδολογία βασίζεται σε συστηματική συλλογή και κριτική ανάλυση πρωτογενών και δευτερογενών πηγών. Οι πρωτογενείς πηγές περιλαμβάνουν τις Εκθέσεις Letta και Draghi, Ανακοινώσεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής (Ενεργειακή Ένωση 2015, Πράσινη Συμφωνία 2019, REPowerEU 2022), τη Συνθήκη για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Άρθρο 194), και βασικές Οδηγίες (RED II/III, EED, EPBD) και Κανονισμούς (Διακυβέρνηση 2018, Ευρωπαϊκός Νόμος για το Κλίμα 2021). Οι δευτερογενείς πηγές αποτελούνται από επιστημονικά άρθρα σε κριτικά περιοδικά και αναλύσεις πολιτικής από διεθνείς ερευνητικούς οργανισμούς και think tanks που ειδικεύονται στην ευρωπαϊκή πολιτική και οικονομία. Η χρονική εστίαση της έρευνας καλύπτει κυρίως την περίοδο 2015-2024, από τη δημιουργία της Ενεργειακής Ένωσης έως τη δημοσίευση των πρόσφατων εκθέσεων.

Περιορισμοί της Έρευνας

Η έρευνα αντιμετωπίζει ορισμένους περιορισμούς. Οι Εκθέσεις Letta και Draghi δημοσιεύθηκαν το 2024, επομένως δεν υπάρχουν ακόμη εμπειρικά δεδομένα που να επιτρέπουν αξιολόγηση της υλοποίησης των προτάσεών τους. Επιπλέον, η εργασία επικεντρώνεται κυρίως στην ενεργειακή διάσταση της Έκθεσης Letta και βασίζεται αποκλειστικά σε δευτερογενή δεδομένα, χωρίς τη χρήση πρωτογενούς έρευνας, όπως συνεντεύξεις με υπεύθυνους χάραξης πολιτικής. Παράλληλα, δεν αξιοποιούνται ποσοτικά ή συγκριτικά δεδομένα μεταξύ κρατών-μελών, γεγονός που περιορίζει τη δυνατότητα εξαγωγής εμπειρικών συμπερασμάτων σχετικά με την αποτελεσματικότητα των επιμέρους πολιτικών. Η φύση της έρευνας είναι ερμηνευτική και θεωρητική· συνεπώς, τα συμπεράσματα προκύπτουν κυρίως από την ανάλυση θεσμικών κειμένων και πολιτικών πλαισίων και όχι από μετρήσιμα

αποτελέσματα. Μελλοντική έρευνα θα μπορούσε να επεκταθεί σε συγκριτική αξιολόγηση της εφαρμογής των προτάσεων Letta και Draghi σε εθνικό επίπεδο ή να ενσωματώσει εμπειρικά στοιχεία, όπως ενεργειακά δεδομένα, επενδυτικούς δείκτες και αξιολογήσεις πολιτικών, για μια πιο ολοκληρωμένη αποτίμηση των επιπτώσεων των ευρωπαϊκών ενεργειακών πρωτοβουλιών.

Κεφάλαιο 1: Νομικό και Θεσμικό πλαίσιο της Ενεργειακής Ένωσης

1.1 Ιστορική Εξέλιξη της Ενεργειακής Πολιτικής της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Η ενεργειακή πολιτική της ΕΕ διαμορφώθηκε σταδιακά μέσα από μια μακρά ιστορική πορεία που ξεκίνησε από τις πρώτες μεταπολεμικές προσπάθειες ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης². Οι ιδρυτικές Συνθήκες της δεκαετίας του 1950 περιελάμβαναν σημαντικές ενεργειακές διαστάσεις, καθώς η ΕΚΑΧ το 1951 και η ΕΥΡΑΤΟΜ το 1957 αντιπροσώπευαν τομεακές προσεγγίσεις στη διαχείριση κρίσιμων ενεργειακών πόρων².

Στόχος της συνθήκης ίδρυσης της ΕΚΑΧ του 1951 ήταν να συμβάλλει, με τη δημιουργία κοινής αγοράς άνθρακα και χάλυβα, , θεσπίζοντας παράλληλα την ελεύθερη κυκλοφορία των προϊόντων δίχως την επιβολή δασμών ή φορολογικών επιβαρύνσεων. Την εποχή ίδρυσης της ΕΚΑΧ, η ενεργειακή επάρκεια της Ευρώπης διασφαλιζόταν χάρη στα αποθέματα άνθρακα των κρατών μελών και η εξάρτηση από τρίτες χώρες ήταν περιορισμένη, κι έτσι γι' αυτό απουσίαζε οποιαδήποτε αναφορά στην εξωτερική διασφάλιση του ενεργειακού εφοδιασμού. Από την άλλη, η ΕΥΡΑΤΟΜ αποτέλεσε μια επιδίωξη των έξι ιδρυτικών κρατών να επεκταθούν πέραν των βασικών μέσων «συμβατικής» ενέργειας, αναζητώντας την πυρηνική ενέργεια ως το μέσο για την ενεργειακή τους ανεξαρτησία³.

Παρά το γεγονός ότι η ΕΚΑΧ και η ΕΥΡΑΤΟΜ αντιπροσώπευαν τομεακές προσεγγίσεις για συγκεκριμένες μορφές ενέργειας (άνθρακας και πυρηνική), η Συνθήκη της Ρώμης του 1957, που ίδρυσε την Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα (εφεξής ΕΟΚ) ως το κύριο πλαίσιο οικονομικής ολοκλήρωσης, δεν περιελάμβανε ειδική αρμοδιότητα για μια ολοκληρωμένη ενεργειακή πολιτική, με αποτέλεσμα η ενεργειακή ολοκλήρωση να επιδιώκεται έμμεσα μέσω των γενικών διατάξεων για την εσωτερική αγορά και τον ανταγωνισμό⁴. Η ΕΚΑΧ αντιπροσώπευε μια καινοτόμο προσέγγιση: τη μεταβίβαση εθνικής κυριαρχίας σε έναν υπερεθνικό οργανισμό για τη διαχείριση πόρων κρίσιμων για τη βιομηχανική παραγωγή και τον πόλεμο. Παρά τις αρχικές επιτυχίες της ΕΚΑΧ στην αύξηση της παραγωγής και την εξομάλυνση της αγοράς, ο ρόλος της άρχισε να

² Matlány, J. H. (1997), *Energy Policy in the European Union*, Macmillan Press

³ Barnes, P.M., *The resurrection of the EURATOM treaty: contributing to the legal and constitutional framework for secure competitive and sustainable energy in the European Union*, YEEL, 2008, σελ 182.

⁴ Roggenkamp, M. κ.α (επιμ.) *Energy Law in Europe: National, EU and International Law and Institutions*, OUP, Oxford, 2007, σελ. 1,

μειώνεται από τη δεκαετία του 1960, καθώς η σημασία του άνθρακα στην ενεργειακή οικονομία υποχωρούσε υπέρ του πετρελαίου και, αργότερα, του φυσικού αερίου. Η Συνθήκη ΕΚΑΧ έληξε το 2002, και οι αρμοδιότητές της ενσωματώθηκαν στο γενικό πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Κοινότητας⁵.

Παράλληλα, η ΕΥΡΑΤΟΜ δημιουργήθηκε με το όραμα να εξασφαλίσει την πυρηνική ενεργειακή επάρκεια της Ευρώπης και να προωθήσει τη συνεργασία στην ειρηνική χρήση της πυρηνικής ενέργειας. Στη δεκαετία του 1950, η πυρηνική ενέργεια θεωρούνταν το ενεργειακό μέλλον, μια καθαρή, άφθονη και σχεδόν απεριόριστη πηγή που θα απελευθέρωνε την Ευρώπη από την εξάρτηση από εισαγόμενα ορυκτά καύσιμα. Η ΕΥΡΑΤΟΜ στόχευε στη συντονισμένη ανάπτυξη της πυρηνικής βιομηχανίας, τον έλεγχο της ασφάλειας, και τη διασφάλιση ότι τα πυρηνικά υλικά δεν θα χρησιμοποιούνταν για στρατιωτικούς σκοπούς. Ωστόσο, δεν κατάφερε να πραγματοποιήσει τους φιλόδοξους στόχους της, μιας και η ανάπτυξη της πυρηνικής ενέργειας παρέμεινε σε μεγάλο βαθμό εθνική υπόθεση, με κάθε κράτος-μέλος να ακολουθεί τη δική του στρατηγική.

Οι πετρελαϊκές κρίσεις της δεκαετίας του 1970 ανέδειξαν την ευπάθεια των ευρωπαϊκών οικονομιών στις διακυμάνσεις των διεθνών ενεργειακών αγορών και προκάλεσαν συζητήσεις για την ανάγκη κοινής ενεργειακής πολιτικής. Παρά ταύτα, τα κράτη μέλη διατήρησαν σθεναρά τον έλεγχο των εθνικών ενεργειακών πολιτικών τους, θεωρώντας την ενεργειακή ασφάλεια ως ζήτημα εθνικής κυριαρχίας⁶. Ελλείψει κοινοτικής αρμοδιότητας, το Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων αναγνώρισε την εθνική κυριαρχία στο συγκεκριμένο πεδίο και τη μη ανάμειξη της Κοινότητας⁷.

Η δεκαετία του 1990 σηματοδότησε μια νέα φάση με την απελευθέρωση των ενεργειακών αγορών. Η Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη (1986) και αργότερα η Συνθήκη του Μάαστριχτ (1992) έθεσαν τα θεμέλια για την ολοκλήρωση της εσωτερικής αγοράς, αλλά η ενέργεια παρέμεινε σε μεγάλο βαθμό εκτός αυτού του πλαισίου. Οι ενεργειακές αγορές χαρακτηρίζονταν από κρατικά μονοπώλια, κάθετη ολοκλήρωση⁸

⁵ De Feo, A. (2015), *History of budgetary powers and politics in the EU: The European Coal and Steel Community (1952–2002)*, European Parliament Historical Archives Unit.

⁶ McGowan, F. (1996), *"The Single European Market in Energy: Questions of Sustainability"*, *Environmental Politics*, 5(3), σελ. 453-478.

⁷ Απόφαση ΔΕΚ 72/83, *Campus Oil*, Συλλ.1984, σελ. 2727.

⁸ οι εταιρείες κατείχαν τόσο την παραγωγή όσο και τη μεταφορά και διανομή

και περιορισμένο διασυνοριακό εμπόριο. Οι τιμές ηλεκτρικής ενέργειας και φυσικού αερίου καθορίζονταν συχνά από κυβερνητικές αποφάσεις και όχι από τις δυνάμεις της αγοράς.⁹

Η απελευθέρωση των ενεργειακών αγορών άρχισε στη δεκαετία του 1990, με τη θέσπιση διαδοχικών νομοθετικών πακέτων που στόχευαν στη δημιουργία ανταγωνιστικών αγορών ηλεκτρικής ενέργειας και φυσικού αερίου.

Το Πρώτο Ενεργειακό Πακέτο εγκρίθηκε το 1996 για την ηλεκτρική ενέργεια (Οδηγία 96/92/ΕΚ) και το 1998 για το φυσικό αέριο (Οδηγία 98/03/ΕΚ), θεσπίζοντας κοινούς κανόνες για την παραγωγή, μεταφορά και διανομή ενέργειας. Η νομοθετική αυτή παρέμβαση σηματοδότησε την έναρξη της μετάβασης από το παραδοσιακό μοντέλο του φυσικού μονοπωλίου προς ένα φιλελεύθερο μοντέλο ανταγωνιστικής αγοράς, στοχεύοντας στη δημιουργία προϋποθέσεων για την ολοκλήρωση της εσωτερικής αγοράς ενέργειας, ζητώντας από τα κράτη-μέλη να ανοίξουν σταδιακά τις εθνικές τους αγορές στον ανταγωνισμό, αρχικά για μεγάλους βιομηχανικούς πελάτες και τελικά για όλους τους καταναλωτές.

Το Δεύτερο Ενεργειακό Πακέτο, που εγκρίθηκε το 2003, προχώρησε περαιτέρω τη φιλελευθεροποίηση με την επιβολή του διαχωρισμού των δραστηριοτήτων παραγωγής και μεταφοράς από τις δραστηριότητες διανομής και προμήθειας, με την Οδηγία 2003/54/ΕΚ και την κατάργηση της Οδηγίας 96/92/ΕΚ.

Το Τρίτο Ενεργειακό Πακέτο, που τέθηκε σε ισχύ το 2009, αποτέλεσε μια ακόμη σημαντικότερη μεταρρύθμιση, καθιερώνοντας αυστηρότερους κανόνες για τον διαχωρισμό των δικτύων, την ίδρυση του Οργανισμού Συνεργασίας των Ρυθμιστικών Αρχών Ενέργειας¹⁰ (εφεξής ACER) και την υποχρέωση των κρατών μελών να καταρτίσουν δεκαετή σχέδια ανάπτυξης δικτύων¹¹¹². Ακόμη, δημιούργησε τα Ευρωπαϊκά Δίκτυα Διαχειριστών Συστημάτων Μεταφοράς (εφεξής ENTSO-E για την ηλεκτρική ενέργεια και ENTSO-G για το φυσικό αέριο) για την προώθηση της διασυνοριακής συνεργασίας. Η διαδικασία αυτή της απελευθέρωσης, αν και

⁹ McGowan, F. (2008), 'European Energy Policy', in Wallace, H., Pollack, M.A. & Young, A.R. (eds.), *Policymaking in the European Union*, 6th edition, Oxford

¹⁰ Κανονισμός (ΕΚ) 713/2009 για την ίδρυση του Οργανισμού

¹¹ Κανονισμός (ΕΚ) 715/2009 σχετικά με τους όρους πρόσβασης στα δίκτυα

¹² Φαραντούρης, Ν., «Η εξέλιξη της αρμοδιότητας της ΕΚ/ΕΕ στον τομέα της ενέργειας», στο *ΕΝΕΡΓΕΙΑ - Δίκαιο, Οικονομία & Πολιτική*, 2012, σελ. 10

σημαντική, δεν οδήγησε σε πλήρη ολοκλήρωση της ενεργειακής αγοράς, καθώς τα κράτη μέλη διατήρησαν σημαντικές εθνικές αρμοδιότητες και οι διασυνοριακές ενεργειακές ροές παρέμειναν περιορισμένες.

Η Συνθήκη της Λισαβόνας, που τέθηκε σε ισχύ το 2009, αποτέλεσε σημείο καμπής στην ευρωπαϊκή ενεργειακή πολιτική, καθώς για πρώτη φορά κατοχύρωσε ρητή νομική βάση για δράση της Ένωσης στον τομέα της ενέργειας, εισάγοντας μια ειδική διάταξη για την ενέργεια, το άρθρο 194 ΣΛΕΕ. Παρόλο που ο τομέας της ενέργειας θεωρείται ότι εμπίπτει αποκλειστικά στην κρατική κυριαρχία των κρατών μελών, στο πλαίσιο της έννομης τάξης της ΕΕ ανήκει στην κατηγορία των «κοινών αρμοδιοτήτων» σε επίπεδο Συνθήκης. Το άρθρο 4 παράγραφος 2 της ΣΛΕΕ προβλέπει ότι η κοινή αρμοδιότητα μεταξύ της ΕΕ και των κρατών μελών ισχύει σε ορισμένους κύριους τομείς, όπως η ενέργεια, η εσωτερική αγορά και το περιβάλλον. Συνεπώς, σε αυτούς τους τομείς τα κράτη μπορούν να ασκούν τη δική τους αρμοδιότητα μόνο εάν η ΕΕ δεν ασκεί ή έχει αποφασίσει να μην ασκήσει την αρμοδιότητά της¹³.

Εκτός από την αρμοδιότητα, το άρθρο 194 ΣΛΕΕ καθορίζει και τους στόχους της ενεργειακής πολιτικής της ΕΕ και τονίζει ότι αυτοί οι στόχοι θα πρέπει να εκτελούνται «με πνεύμα αλληλεγγύης μεταξύ των κρατών μελών», αντανakλώντας την αλληλεξάρτηση των ενεργειακών πολιτικών και δράσεων των κρατών μελών¹⁴.

Παρόλο που το άρθρο 194 ΣΛΕΕ κατοχυρώνει την αρμοδιότητα της ΕΕ στον τομέα της ενέργειας, καθορίζοντας τους στόχους της ενεργειακής πολιτικής, παράλληλα αποτυπώνει την απροθυμία των κρατών μελών να εκχωρήσουν πλήρως την αρμοδιότητα αυτή στην Ένωση, δημιουργώντας εμπόδια και αντιφάσεις. Ειδικότερα, τα εθνικά ενεργειακά μείγματα εξακολουθούν να είναι εξαιρετικά μεταβλητά, σε συνδυασμό με τα εθνικά αντανakλαστικά όσον αφορά την ενεργειακή προμήθεια, καθιστώντας δυσχερή την εφαρμογή μιας συντονισμένης στρατηγικής σε επίπεδο ΕΕ¹⁵. Η Συνθήκη της Λισαβόνας αποτέλεσε το θεσμικό θεμέλιο για την επακόλουθη δημιουργία της Ενεργειακής Ένωσης το 2015.

Τέλος, το Τέταρτο Ενεργειακό Πακέτο, γνωστό ως «Καθαρή Ενέργεια για όλους τους Ευρωπαίους» (Clean Energy for All Europeans Package), εγκρίθηκε μεταξύ 2018 και

¹³ Ηλιάδου, *Δίκαιο της Ενέργειας*, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2021, σελ. 81.

¹⁴ Talus και Aalto, *Competences in EU energy policy*, 2017, σελ. 18.

¹⁵ Μωραΐτη, *Ευρωπαϊκό Δίκαιο Ενέργειας*, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2025, σελ. 58

2019 και αποτελεί το πιο ολοκληρωμένο νομοθετικό πλαίσιο για την ενεργειακή μετάβαση της Ένωσης¹⁶. Το πακέτο περιλαμβάνει οκτώ νομοθετικές πράξεις που αναθεωρούν και εκσυγχρονίζουν το ρυθμιστικό πλαίσιο της ενέργειας, με στόχο να διευκολύνουν την επίτευξη των στόχων για το 2030: μείωση των εκπομπών αερίων του θερμοκηπίου κατά τουλάχιστον 40% , αύξηση του μεριδίου των ανανεώσιμων πηγών ενέργειας στο 32% ,και βελτίωση της ενεργειακής απόδοσης κατά 32.5% . Οι βασικές νομοθετικές πράξεις του πακέτου περιλαμβάνουν την αναθεωρημένη Οδηγία για τις Ανανεώσιμες Πηγές Ενέργειας (RED II, Οδηγία (ΕΕ) 2018/2001), την αναθεωρημένη Οδηγία για την Ενεργειακή Απόδοση (EED, Οδηγία (ΕΕ) 2018/2002), την αναθεωρημένη Οδηγία για την Ενεργειακή Απόδοση των Κτιρίων (EPBD, Οδηγία (ΕΕ) 2018/844), τον Κανονισμό Διακυβέρνησης της Ενεργειακής Ένωσης (Κανονισμός (ΕΕ) 2018/1999), και τις αναθεωρημένες Οδηγίες για την Εσωτερική Αγορά Ηλεκτρικής Ενέργειας¹⁷.

Σημαντική καινοτομία του πακέτου αποτελεί η έμφαση στην ενδυνάμωση των καταναλωτών, με την αναγνώριση του δικαιώματός τους να παράγουν, αποθηκεύουν και πωλούν ενέργεια, καθώς και η θεσμοθέτηση των ενεργειακών κοινοτήτων ως μηχανισμού συμμετοχής των πολιτών στην ενεργειακή μετάβαση. Ο Κανονισμός Διακυβέρνησης εισάγει έναν μηχανισμό συντονισμού και παρακολούθησης για την επίτευξη των ενεργειακών και κλιματικών στόχων, υποχρεώνοντας τα κράτη μέλη να υποβάλλουν Ολοκληρωμένα Εθνικά Σχέδια για την Ενέργεια και το Κλίμα (NECPs), τα οποία καθορίζουν τις εθνικές συνεισφορές στους ενωσιακούς στόχους και υπόκεινται σε αξιολόγηση από την Επιτροπή¹⁸. Παρά την προοδευτική φύση του νομοθετικού πλαισίου, η υλοποίηση παρουσιάζει ανομοιογένεια μεταξύ των κρατών μελών, με αποτέλεσμα ο ενωσιακός χαρακτήρας της ενεργειακής πολιτικής να διατηρεί στοιχεία κατακερματισμού που περιορίζουν την αποτελεσματικότητα της ενιαίας αγοράς ενέργειας.

¹⁶ European Commission (2019), Clean Energy for All Europeans Package, https://energy.ec.europa.eu/topics/energy-strategy/clean-energy-all-europeans-package_en

¹⁷ Οδηγία (ΕΕ) 2019/944 σχετικά με κοινούς κανόνες για την εσωτερική αγορά ηλεκτρικής ενέργειας και Κανονισμός (ΕΕ) 2019/943 για την εσωτερική αγορά ηλεκτρικής ενέργειας.

¹⁸ Κανονισμός (ΕΕ) 2018/1999 για τη διακυβέρνηση της ενεργειακής ένωσης και της δράσης για το κλίμα.

Η απουσία μιας ενιαίας, θεμελιώδους ενεργειακής αρμοδιότητας στις ιδρυτικές Συνθήκες δεν αποτέλεσε απλώς ιστορική συγκυρία, αλλά διαμόρφωσε ένα διαρθρωτικό μοτίβο πολιτικής κατακερματισμένης διακυβέρνησης, το οποίο εξακολουθεί να επηρεάζει την αποτελεσματικότητα της ενωσιακής δράσης έως σήμερα.

1.2 Η Ενεργειακή Ένωση: Στόχοι και Πυλώνες

Στο πλαίσιο αυτό, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, επιθυμώντας μια ισχυρότερη και πιο συντονισμένη δράση σε επίπεδο ΕΕ, παρουσίασε το 2015 το σχέδιο «Ενεργειακή Ένωση» με την Ανακοίνωση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για ένα «Πλαίσιο Στρατηγικής για μια Ανθεκτική Ενεργειακή Ένωση με Προοδευτική Πολιτική για το Κλίμα»¹⁹. Η πρωτοβουλία αυτή αντιπροσώπευε μια φιλόδοξη προσπάθεια να μετατραπεί η κατακερματισμένη ευρωπαϊκή ενεργειακή αγορά σε μια πραγματικά ολοκληρωμένη ενεργειακή ένωση, όπου η ενέργεια θα κυκλοφορεί ελεύθερα πέρα από τα σύνορα και οι καταναλωτές θα έχουν ευρεία επιλογή προμηθευτών σε ανταγωνιστικές τιμές. Η Ενεργειακή Ένωση αντιπροσώπευε επίσης μια απάντηση στις γεωπολιτικές προκλήσεις που αντιμετώπιζε η Ευρώπη, ιδιαίτερα μετά την προσάρτηση της Κριμαίας από τη Ρωσία το 2014 και τις συνεπακόλουθες ανησυχίες για την ενεργειακή ασφάλεια²⁰.

Η στρατηγική της Ενεργειακής Ένωσης στηρίζεται σε πέντε αλληλένδετους και αλληλοενισχυόμενους πυλώνες που καλύπτουν το σύνολο της ενεργειακής πολιτικής, ώστε «οι καταναλωτές της ΕΕ να έχουν πρόσβαση σε ασφαλή, βιώσιμη και ανταγωνιστική ενέργεια, σε λογικές τιμές»²¹.

Ο πρώτος πυλώνας αφορά την ενεργειακή ασφάλεια, αλληλεγγύη και εμπιστοσύνη, με στόχο τη διασφάλιση του ασφαλούς και προσιτού ενεργειακού εφοδιασμού για όλους τους Ευρωπαίους πολίτες. Αυτό περιλαμβάνει τη διαφοροποίηση των πηγών ενέργειας και των οδών εφοδιασμού, την ενίσχυση της ανθεκτικότητας έναντι εξωτερικών κρίσεων, και τη δημιουργία μηχανισμών αλληλεγγύης μεταξύ των κρατών μελών σε περιπτώσεις διακοπής προμηθειών. Ο Κανονισμός για την Ασφάλεια του

¹⁹ COM/2015/ 80 τελικό

²⁰ COM/2014/0330 τελικό

²¹ COM/ 2025/80 τελικό

Εφοδιασμού με Αέριο²², που τροποποιήθηκε το 2017, καθιέρωσε υποχρέωση των κρατών μελών να παρέχουν αλληλεγγύη σε περίπτωση σοβαρής έλλειψης αερίου, αποτελώντας σημαντικό βήμα προς την ενίσχυση της συλλογικής ενεργειακής ασφάλειας.

Ο δεύτερος πυλώνας επικεντρώνεται στην πλήρη ολοκλήρωση της εσωτερικής ενεργειακής αγοράς, με στόχο την άρση των τεχνικών και ρυθμιστικών εμποδίων που παρεμποδίζουν την ελεύθερη κυκλοφορία της ενέργειας. Η επίτευξη του στόχου διασύνδεσης των ηλεκτρικών δικτύων κατά 10% της εγκατεστημένης παραγωγικής ικανότητας έως το 2020, ο οποίος αναθεωρήθηκε σε 15% έως το 2030, αποτελεί προτεραιότητα για την εξάλειψη των «ενεργειακών νησίδων» εντός της Ένωσης. Η βελτίωση της διασυνδεσιμότητας επιτρέπει την αποτελεσματικότερη ολοκλήρωση των ανανεώσιμων πηγών ενέργειας στο δίκτυο και τη βελτιστοποίηση της χρήσης των υφιστάμενων παραγωγικών ικανοτήτων σε διασυνοριακό επίπεδο²³.

Ο τρίτος πυλώνας αφορά την ενεργειακή απόδοση, η οποία θεωρείται ως η πρώτη καύσιμη ύλη της ενεργειακής πολιτικής, δεδομένου ότι η μείωση της ενεργειακής κατανάλωσης συμβάλλει ταυτόχρονα στη μείωση των εκπομπών αερίων του θερμοκηπίου, στην ενίσχυση της ενεργειακής ασφάλειας και στη μείωση του κόστους για τους καταναλωτές. Η Οδηγία για την Ενεργειακή Απόδοση, που τροποποιήθηκε το 2018 και εκ νέου το 2023, θέτει δεσμευτικούς στόχους για τη μείωση της ενεργειακής κατανάλωσης σε επίπεδο Ένωσης και υποχρεώνει τα κράτη μέλη να καταρτίσουν μακροπρόθεσμες στρατηγικές ανακαίνισης του κτιριακού αποθέματος. Η ανακαίνιση των κτιρίων, τα οποία καταναλώνουν σήμερα περίπου το 40% της τελικής ενέργειας στην ΕΕ, αποτελεί κρίσιμο πεδίο δράσης για την επίτευξη των κλιματικών και ενεργειακών στόχων²⁴.

Ο τέταρτος πυλώνας αφορά την αποανθρακοποίηση της οικονομίας, δηλαδή τη μετάβαση σε ένα ενεργειακό σύστημα χαμηλών εκπομπών άνθρακα μέσω της αύξησης του μεριδίου των ανανεώσιμων πηγών ενέργειας και της σταδιακής εξάλειψης των ορυκτών καυσίμων. Η Οδηγία για τις ΑΠΕ, που αναθεωρήθηκε το 2018 και εκ νέου το 2023, θέτει δεσμευτικό στόχο το τουλάχιστον 42.5% του ακαθάριστου

²² Κανονισμός (ΕΕ) 2017/1938

²³ COM/2018/1999 τελικό

²⁴ COM/ 2018/2002 τελικό

τελικού ενεργειακού εφοδιασμού της Ένωσης να προέρχεται από ανανεώσιμες πηγές έως το 2030. Η αποανθρακοποίηση δεν αφορά μόνο τον ενεργειακό τομέα, αλλά εκτείνεται σε όλους τους κλάδους της οικονομίας, συμπεριλαμβανομένων των μεταφορών, της βιομηχανίας και της θέρμανσης και ψύξης κτιρίων²⁵.

Ο πέμπτος πυλώνας επικεντρώνεται στην έρευνα, την καινοτομία και την ανταγωνιστικότητα, αναγνωρίζοντας ότι η ενεργειακή μετάβαση απαιτεί σημαντικές τεχνολογικές καινοτομίες και ότι η ηγεσία της Ευρώπης στις καθαρές ενεργειακές τεχνολογίες μπορεί να αποτελέσει σημαντική πηγή οικονομικής ανάπτυξης και δημιουργίας θέσεων εργασίας. Το Στρατηγικό Σχέδιο για τις Ενεργειακές Τεχνολογίες αναφέρεται στην ανάπτυξη τεχνολογιών χαμηλών εκπομπών άνθρακα και στην υποστήριξη της μετάβασης προς ένα ενεργειακό σύστημα που βασίζεται στις ανανεώσιμες πηγές. Η χρηματοδότηση της ενεργειακής έρευνας και καινοτομίας μέσω του προγράμματος Horizon Europe και του Ταμείου Καινοτομίας αποτελεί κεντρικό στοιχείο αυτού του πυλώνα²⁶.

Ένα χρόνο αργότερα, η Επιτροπή εξέδωσε κι άλλη μια σημαντική ανακοίνωση με τίτλο «καθαρή ενέργεια για όλους τους Ευρωπαίους», η οποία αποτέλεσε βάση της ενεργειακής μετάβασης και του θεσμικού πλαισίου, με την Επιτροπή να στοχεύει «να επιταχύνει, να τροποποιήσει και να εδραιώσει τη μετάβαση της οικονομίας της ΕΕ προς την «καθαρή ενέργεια».

Άμεσα συνδεδεμένη με την Ενεργειακή Ένωση, επιδιώχθηκε ο καθορισμός του τρόπου με τον οποίο τα κράτη μέλη θα πρέπει να συνεργάζονται μεταξύ τους αλλά και με την Επιτροπή προκειμένου να επιτευχθούν οι φιλόδοξοι στόχοι που έχουν τεθεί σε επίπεδο ΕΕ κατόπιν της Συμφωνίας των Παρισίων, ιδίως αναφορικά με τη μείωση των εκπομπών αερίων του θερμοκηπίου, την ανάπτυξη των ανανεώσιμων πηγών ενέργειας και τη βελτίωση της ενεργειακής απόδοσης.

Έτσι, υιοθετήθηκε ο Κανονισμός για την Ενέργεια και το Κλίμα, στοχεύοντας να θεσπίσει καλύτερα συντονισμένη και αποτελεσματική διακυβέρνηση, θεσπίζοντας παράλληλα και μηχανισμούς ελέγχου και εποπτείας στα κράτη μέλη, ώστε να διασφαλιστεί η επίτευξη των στόχων.

²⁵ COM/2023/2413 τελικό

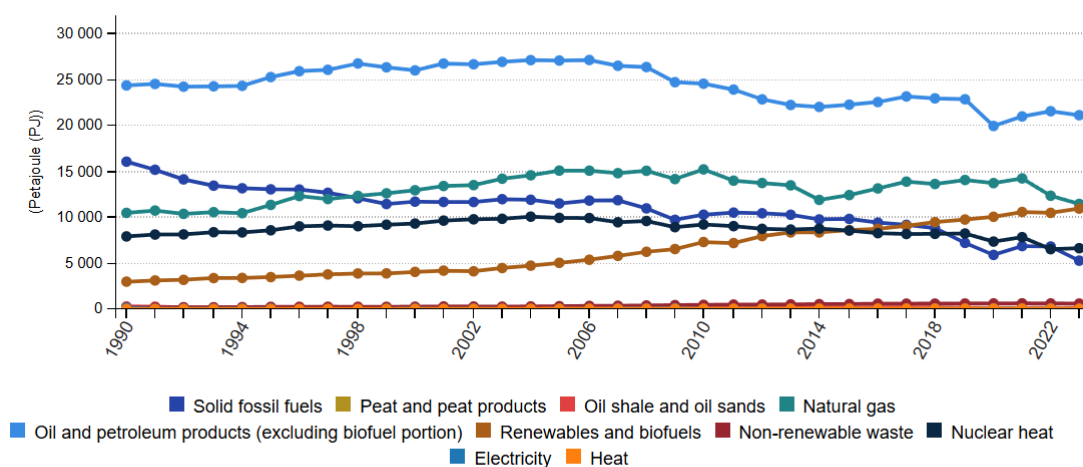
²⁶ COM/2015/6317 τελικό

Θεμέλιο για αυτό το νέο τύπο διακυβέρνησης είναι και τα ολοκληρωμένα εθνικά σχέδια για την ενέργεια και το κλίμα, που κάθε κράτος πρέπει να καταρτίζει και να υποβάλλει στην Επιτροπή κάθε δέκα χρόνια, με το πρώτο να καλύπτει την περίοδο 2021-2030. Ο κύριος στόχος τους είναι να εκθέσουν τους στόχους των κρατών μελών σε κάθε μια από τις διαστάσεις της Ενεργειακής Ένωσης.

Υπό το πρίσμα αυτό, η δημιουργία της Ενεργειακής Ένωσης και η σταδιακή ενίσχυση του νομοθετικού πλαισίου της πράσινης μετάβασης δεν σηματοδοτούν την υπέρβαση της θεσμικής αμφισημίας, αλλά την προσπάθεια διαχείρισής της. Η ενωσιακή ενεργειακή πολιτική συγκροτείται ως πεδίο διακυβέρνησης στο οποίο η τεχνοκρατική εναρμόνιση και η νομική ενοποίηση συνυπάρχουν με ισχυρά εθνικά αντανakλαστικά, δημιουργώντας ένα υβριδικό μοντέλο πολιτικής δράσης. Το μοντέλο αυτό επιτρέπει την υιοθέτηση φιλόδοξων στόχων σε επίπεδο Ένωσης, αλλά περιορίζει τη δυνατότητα ταχείας και ομοιόμορφης υλοποίησής τους. Η κατανόηση αυτής της δομικής αντίφασης αποτελεί κρίσιμη προϋπόθεση για την ανάλυση τόσο των σύγχρονων μεταρρυθμιστικών προτάσεων, όπως αυτές της Έκθεσης Letta, όσο και του διαρκούς χάσματος μεταξύ πολιτικής φιλοδοξίας και πρακτικής εφαρμογής στον τομέα της ενέργειας.

Όπως αποτυπώνεται στο Σχήμα 1, το ενεργειακό μείγμα της ΕΕ παρουσιάζει διαχρονική μεταβολή, με σταδιακή μείωση των ορυκτών καυσίμων και αύξηση των ανανεώσιμων πηγών ενέργειας.

Gross available energy by fuel, EU, 1990-2023



Source: Eurostat (online data code: nrg_bal_c)

eurostat

ΕΙΚΟΝΑ 1 Διάγραμμα 1.: Εξέλιξη του ενεργειακού μείγματος της ΕΕ-27 ανά πηγή ενέργειας (1990-2023)

Πηγή: Eurostat, "Gross available energy by fuel" (online data code: nrg_bal_c)

1.3 Το Νομοθετικό Πλαίσιο της Πράσινης Μετάβασης

Το νομοθετικό πλαίσιο της «Καθαρής Ενέργειας για Όλους τους Ευρωπαίους» και ο Κανονισμός Διακυβέρνησης της Ενεργειακής Ένωσης έθεσαν τα θεμέλια για τη συντονισμένη ενεργειακή και κλιματική πολιτική της Ένωσης, δημιουργώντας τους απαραίτητους μηχανισμούς σχεδιασμού και παρακολούθησης. Ωστόσο, η αυξανόμενη κλιματική κρίση και η αναγνώριση της ανάγκης για πιο φιλόδοξη δράση οδήγησαν την ΕΕ να αναβαθμίσει ριζικά τις κλιματικές της επιδιώξεις με την υιοθέτηση της Ευρωπαϊκής Πράσινης Συμφωνίας το 2019.

Η Ευρωπαϊκή Πράσινη Συμφωνία, που παρουσιάστηκε στις 11 Δεκεμβρίου 2019, αποτελεί τη συνολική στρατηγική ανάπτυξης της Ευρωπαϊκής Ένωσης με στόχο τη μετατροπή της Ευρώπης στην πρώτη κλιματικά ουδέτερη ήπειρο έως το 2050. Η Πράσινη Συμφωνία αποτελεί σχέδιο δράσης με 54 πρακτικές ενέργειες που καλύπτουν το σύνολο της ευρωπαϊκής πολιτικής, από τις μεταφορές και την ενέργεια έως την αγροτική ανάπτυξη, τον βιομηχανικό και κατασκευαστικό τομέα²⁷, ως μια νέα αναπτυξιακή στρατηγική με στόχο τον μετασχηματισμό της Ένωσης σε μια κλιματικά ουδέτερη, δίκαιη και ευημερούσα κοινωνία καθώς επίσης και μια οικονομία σύγχρονη, ανταγωνιστική και αποδοτική ως προς τη χρήση των πόρων²⁸.

Η υιοθέτηση της Πράσινης Συμφωνίας προέκυψε από τη συνδυασμένη επίδραση τριών παραγόντων: πρώτον, τα ανησυχητικά συμπεράσματα της έκθεσης «Το περιβάλλον στην Ευρώπη - κατάσταση και προοπτικές εξέλιξης 2020» του Ευρωπαϊκού Οργανισμού Περιβάλλοντος, η οποία επισήμανε τις παραλείψεις και αδυναμίες του έβδομου Προγράμματος Δράσης για το Περιβάλλον και κατέδειξε σημαντικά κενά μεταξύ της τρέχουσας κατάστασης του περιβάλλοντος και των μακροπρόθεσμων στόχων της ενωσιακής περιβαλλοντικής πολιτικής, δεύτερον, την ανάγκη εφαρμογής των δεκαεπτά στόχων της βιώσιμης ανάπτυξης των Ηνωμένων

²⁷ COM/2019/ 640 τελικό.

²⁸ Πλατιάς Χ, «Πολιτική της ΕΕ για το περιβάλλον και τη βιώσιμη ανάπτυξη- Ζητήματα Πολιτικής και Διακυβέρνησης», Εκδόσεις Ι. Σιδέρης, Αθήνα, 2020, σελ.133

Εθνών και τρίτον, την επιτακτική ανάγκη επίτευξης των στόχων της Συμφωνίας των Παρισίων για τη συγκράτηση της αύξησης της θερμοκρασίας του πλανήτη.

Η Πράσινη Συμφωνία οικοδομήθηκε πάνω στην υπάρχουσα αρχιτεκτονική της Ενεργειακής Ένωσης, μετατρέποντας όμως την ενεργειακή μετάβαση από στόχο πολιτικής σε συνολική στρατηγική ανάπτυξης με την επιδίωξη της πλήρους κλιματικής ουδετερότητας έως το 2050. Αυτή η νέα φάση της ευρωπαϊκής ενεργειακής πολιτικής χαρακτηρίζεται από την κατοχύρωση δεσμευτικών νομικών στόχων, την ενίσχυση του ρυθμιστικού πλαισίου και τη δημιουργία εκτεταμένων χρηματοδοτικών μηχανισμών για την υποστήριξη της πράσινης μετάβασης.

Επιπροσθέτως, η Συμφωνία αναγνωρίζει ότι η πράσινη μετάβαση απαιτεί τεράστιες επενδύσεις τόσο από τον δημόσιο όσο και από τον ιδιωτικό τομέα, προβλέποντας την κινητοποίηση 260 εκατομμυρίων ευρώ για τη δομική αναδιάρθρωση της οικονομίας, με το 25% του προϋπολογισμού της Ένωσης να διατίθεται για την ενσωμάτωση δράσεων για την κλιματική αλλαγή σε όλα τα ευρωπαϊκά προγράμματα.

Η καθαρή ενέργεια αποτελεί κεντρικό πυλώνα της Πράσινης Συμφωνίας και αναγνωρίζεται ως θεμελιώδης προϋπόθεση για την επίτευξη της κλιματικής ουδετερότητας. Η Οδηγία (ΕΕ) 2023/2413 για την τροποποίηση της Οδηγίας (ΕΕ) 2018/2001 αύξησε τον στόχο για το μερίδιο της καταναλούμενης ενέργειας από ανανεώσιμες πηγές σε 42,5% ,με ενδεικτικό στόχο το 45% έως το 2030. Η αναθεώρηση αυτή συνοδεύεται από την καθιέρωση περιοχών επιτάχυνσης των ανανεώσιμων πηγών ενέργειας και την απλοποίηση της αδειοδοτικής διαδικασίας για έργα ανανεώσιμων πηγών, αντιμετωπίζοντας ένα από τα σημαντικότερα εμπόδια στην ανάπτυξή τους.

Παράλληλα, η Οδηγία (ΕΕ) 2023/1791 για την ενεργειακή απόδοση θεσπίζει για πρώτη φορά ως νομικά δεσμευτική την αρχή «energy efficiency first», η οποία σημαίνει ότι η ενεργειακή αποδοτικότητα πρέπει να λαμβάνεται υπόψη κατά τον σχεδιασμό όλων των πολιτικών και των βασικών επενδυτικών σχεδίων που σχετίζονται με την ενέργεια. Η Οδηγία (ΕΕ) 2024/1275 για την ενεργειακή απόδοση των κτιρίων ενισχύει περαιτέρω τη μείωση της κατανάλωσης ενέργειας και την εξάρτηση από τα ορυκτά καύσιμα, αναγνωρίζοντας ότι τα κτίρια καταναλώνουν περίπου το 40% της τελικής ενέργειας στην ΕΕ.

Ιδιαίτερη σημασία έχει η δέσμη νομοθετικών μέτρων για την αγορά υδρογόνου και απανθρακοποιημένου αερίου, η οποία αποσκοπεί στην αναθεώρηση των κανόνων για την ενιαία αγορά φυσικού αερίου προκειμένου να επιτευχθούν οι κλιματικοί στόχοι της Ένωσης, αναγνωρίζοντας το ρόλο του υδρογόνου στην ενεργειακή μετάβαση και τη μείωση της εξάρτησης από τα ορυκτά καύσιμα.

Η δέσμευση της ΕΕ για την επίτευξη της κλιματικής ουδετερότητας έως το 2050 αποτελεί τον κεντρικό άξονα της σύγχρονης ενεργειακής πολιτικής και έχει οδηγήσει στην έγκριση ενός εκτεταμένου νομοθετικού πλαισίου που μετασχηματίζει το ενεργειακό σύστημα της Ένωσης. Η Πράσινη Συμφωνία ενσωματώνει την κλιματική και περιβαλλοντική πολιτική σε όλους τους τομείς της ευρωπαϊκής δράσης, από τη γεωργία και τις μεταφορές μέχρι την ενέργεια και τη βιομηχανία, αναγνωρίζοντας ότι η μετάβαση σε μια βιώσιμη οικονομία απαιτεί ολοκληρωμένη προσέγγιση²⁹.

Ο Ευρωπαϊκός Κλιματικός Νόμος, που εγκρίθηκε τον Ιούνιο του 2021 μέσω του Κανονισμού (ΕΕ) 2021/1119, αποτελεί την πρώτη νομικά δεσμευτική κατοχύρωση του στόχου της κλιματικής ουδετερότητας στο ευρωπαϊκό δίκαιο, μετατρέποντας την πολιτική δέσμευση της Ευρωπαϊκής Πράσινης Συμφωνίας σε νομοθετική υποχρέωση.

Ο Νόμος κατοχυρώνει τον στόχο της κλιματικής ουδετερότητας έως το 2050, δηλαδή την επίτευξη ισορροπίας μεταξύ των εκπομπών και των απορροφήσεων αερίων του θερμοκηπίου, και θέτει ενδιάμεσο στόχο για μείωση των καθαρών εκπομπών κατά τουλάχιστον 55% έως το 2030 σε σύγκριση με τα επίπεδα του 1990¹⁹. Ο στόχος αυτός αποτελεί σημαντική αύξηση της κλιματικής φιλοδοξίας της Ένωσης, καθώς το προηγούμενο πλαίσιο προέβλεπε μείωση κατά 40% έως το 2030, αντικατοπτρίζοντας την αναγνώριση της επιστημονικής κοινότητας ότι απαιτούνται πιο ριζικά μέτρα για τον περιορισμό της αύξησης της θερμοκρασίας του πλανήτη σύμφωνα με τη Συμφωνία των Παρισιών.

Ο Νόμος δημιουργεί ένα εξελιγμένο πλαίσιο διακυβέρνησης που υποχρεώνει την Ευρωπαϊκή Επιτροπή να παρακολουθεί συστηματικά την πρόοδο προς την επίτευξη των στόχων και να αξιολογεί την επάρκεια των εθνικών μέτρων και των ενωσιακών πολιτικών. Σύμφωνα με το άρθρο 6 του Κανονισμού, η Επιτροπή υποχρεούται να δημοσιεύει κάθε πέντε χρόνια έκθεση αξιολόγησης της προόδου που έχει σημειώσει

²⁹ COM/2019/ 640 τελικό

η Ένωση και τα κράτη μέλη, και σε περίπτωση που διαπιστώνει ότι η πορεία δεν είναι συμβατή με τους στόχους, πρέπει να προτείνει διορθωτικά μέτρα, είτε σε ενωσιακό είτε σε εθνικό επίπεδο. Επιπλέον, ο Νόμος προβλέπει τη θέσπιση ενδιάμεσου στόχου για το 2040, με την Επιτροπή να υποχρεούται να υποβάλει νομοθετική πρόταση για τον καθορισμό του συγκεκριμένου στόχου έως τον Ιούνιο του 2024, μετά από εκτίμηση επιπτώσεων και λαμβάνοντας υπόψη την επιστημονική συμβουλευτική έκθεση του Ευρωπαϊκού Επιστημονικού Συμβουλίου για την Κλιματική Αλλαγή. Αυτή η σταδιακή προσέγγιση με σαφείς ενδιάμεσους στόχους διασφαλίζει την προβλεψιμότητα και την ομαλή μετάβαση για τους επενδυτές, τις επιχειρήσεις και τους φορείς χάραξης πολιτικής.

Η νομική δεσμευτικότητα των στόχων του Κλιματικού Νόμου αποτελεί σημαντική καινοτομία στο ευρωπαϊκό δίκαιο και δημιουργεί αυξημένες υποχρεώσεις λογοδοσίας για τα θεσμικά όργανα της Ένωσης και τα κράτη μέλη. Ο Νόμος ενισχύει επίσης τη δυνατότητα νομικής προσφυγής, καθώς παρέχει σαφές νομικό πλαίσιο με βάση το οποίο μπορεί να αμφισβητηθεί η ανεπάρκεια κλιματικής δράσης. Παράλληλα, η αρχή της απαγόρευσης της οπισθοδρόμησης, που ενσωματώνεται στο άρθρο 2 παράγραφος 2 του Κανονισμού, διασφαλίζει ότι οι μελλοντικοί στόχοι θα πρέπει να είναι τουλάχιστον το ίδιο φιλόδοξοι με τους υφιστάμενους, αποτρέποντας την υπαναχώρηση από τις κλιματικές δεσμεύσεις.

Η δέσμη Fit for 55, που παρουσιάστηκε τον Ιούλιο του 2021, αποτελεί το πλέον φιλόδοξο νομοθετικό πακέτο για το κλίμα στην ιστορία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, περιλαμβάνοντας αναθεώρηση ή νέα καθιέρωση δεκατριών σημαντικών νομοθετικών πράξεων που καλύπτουν το κλίμα, την ενέργεια και τις μεταφορές. Η ονομασία του πακέτου αντικατοπτρίζει τον στόχο να καταστεί η νομοθεσία της Ένωσης κατάλληλη για τη μείωση των εκπομπών αερίων του θερμοκηπίου κατά 55% έως το 2030 σε σύγκριση με τα επίπεδα του 1990, αποτελώντας το πρώτο ουσιαστικό βήμα προς την επίτευξη της κλιματικής ουδετερότητας έως το 2050. Το πακέτο προτείνει μεταρρυθμίσεις σε όλους τους κύριους πυλώνες της νομικής αρχιτεκτονικής της Ένωσης για το κλίμα και την ενέργεια, συμπεριλαμβανομένης της Οδηγίας για το Σύστημα Εμπορίας Δικαιωμάτων Εκπομπών, του Κανονισμού για την Κατανομή της Προσπάθειας, του Κανονισμού για τη Χρήση Γης και τη Δασοκομία, της

Οδηγίας για τις Ανανεώσιμες Πηγές Ενέργειας, της Οδηγίας για την Ενεργειακή Απόδοση και της Οδηγίας για τη Φορολόγηση της Ενέργειας³⁰.

Η αναθεώρηση του Συστήματος Εμπορίας Δικαιωμάτων Εκπομπών μέσω της Οδηγίας (ΕΕ) 2023/959 αποτελεί έναν από τους κεντρικούς άξονες του πακέτου, θέτοντας ως στόχο τη μείωση των εκπομπών κατά 61% έως το 2030 σε σύγκριση με τα επίπεδα του 2005, σε αντίθεση με τον προηγούμενο στόχο μείωσης κατά 43%. Η επέκταση του συστήματος σε νέους τομείς, συγκεκριμένα στη ναυτιλία, καλύπτοντας τις ενδοευρωπαϊκές θαλάσσιες μεταφορές και εν μέρει τις εξωευρωπαϊκές, και η σταδιακή κατάργηση των δωρεάν δικαιωμάτων εκπομπών στον αεροπορικό τομέα με ετήσια μείωση κατά 25% από το 2024 έως το 2027, αντικατοπτρίζουν τη φιλοδοξία της μεταρρύθμισης. Παράλληλα, η αναθεώρηση του μηχανισμού σταθερότητας της αγοράς, που εξάγει πλεονάζοντα δικαιώματα από την αγορά για την αποφυγή υπερβολικά χαμηλών τιμών, σταθεροποιεί το ποσοστό εξαγωγής στο 24% μετά το 2023.

Μια από τις πλέον καινοτόμες διατάξεις του Fit for 55 είναι η δημιουργία του Μηχανισμού Συνοριακής Προσαρμογής Άνθρακα μέσω του Κανονισμού (ΕΕ) 2023/956, ο οποίος στοχεύει να εξασφαλίσει ότι οι ευρωπαϊκές επιχειρήσεις δεν θα υποστούν ανταγωνιστικό μειονέκτημα λόγω της αυστηρής κλιματικής πολιτικής της Ένωσης. Ο μηχανισμός αποτρέπει τη «διαρροή άνθρακα», δηλαδή τη μετεγκατάσταση της παραγωγής σε χώρες με χαμηλότερο ή μηδενικό κόστος άνθρακα, επιβάλλοντας στους εισαγωγείς προϊόντων υψηλής εντάσεως άνθρακα όπως το τσιμέντο, τα λιπάσματα, ο σίδηρος και χάλυβας και το αλουμίνιο την υποχρέωση να αγοράζουν πιστοποιητικά που αντιστοιχούν στις ενσωματωμένες εκπομπές των εισαγόμενων προϊόντων. Η εφαρμογή του μηχανισμού ξεκίνησε τον Οκτώβριο του 2023 με μια μεταβατική τριετή φάση κατά την οποία υφίστανται μόνο υποχρεώσεις αναφοράς, ενώ από το 2026 θα εφαρμοστούν σταδιακά δασμοί που θα είναι πλήρως λειτουργικοί έως το 2034. Παράλληλα, για τους τομείς που παράγουν προϊόντα που καλύπτονται από τον μηχανισμό, η δωρεάν κατανομή δικαιωμάτων εκπομπών στο πλαίσιο του Συστήματος Εμπορίας Δικαιωμάτων Εκπομπών θα μειωθεί σταδιακά έως το μηδέν το 2034³¹.

³⁰ COM/2021/550 τελικό

³¹ Πλιάκος, Α, «Ευρωπαϊκό δίκαιο ενέργειας, πολιτική, ρύθμιση και

Επιπλέον, το Fit for 55 εισάγει ένα δεύτερο, ανεξάρτητο σύστημα εμπορίας δικαιωμάτων εκπομπών για τον τομέα των κτιρίων και των οδικών μεταφορών, τομείς που προηγουμένως καλύπτονταν από τον Κανονισμό για την Κατανομή της Προσπάθειας. Το νέο αυτό σύστημα, που προβλέπεται στην Οδηγία (ΕΕ) 2023/959, θα τεθεί σε πλήρη λειτουργία το 2027 και θα στοχεύει σε μείωση των εκπομπών κατά 42% έως το 2030 σε σύγκριση με τα επίπεδα του 2005.

Σε αντίθεση με το κύριο σύστημα, το νέο σύστημα ακολουθεί προσέγγιση «upstream approach», επιβάλλοντας υποχρεώσεις παρακολούθησης και αναφοράς στους προμηθευτές καυσίμων και όχι απευθείας στους τελικούς καταναλωτές, όπως τα νοικοκυριά ή τους ιδιοκτήτες αυτοκινήτων. Για την αντιμετώπιση των κοινωνικών επιπτώσεων που αναμένεται να προκύψουν από τη συμπερίληψη αυτών των τομέων στο σύστημα εμπορίας δικαιωμάτων, δημιουργήθηκε το Ταμείο Κοινωνικού Κλίματος μέσω του Κανονισμού (ΕΕ) 2023/955, το οποίο θα αρχίσει να λειτουργεί το 2027 και θα υποστηρίζει ευάλωτα νοικοκυριά και θα χρηματοδοτεί μέτρα για την ενεργειακή απόδοση και τη μετάβαση σε καθαρότερες μορφές ενέργειας. Τα κράτη μέλη υποχρεούνται να καταρτίσουν Σχέδια Κοινωνικού Κλίματος έως το 2025, κατά την αναθεώρηση των Εθνικών Σχεδίων για την Ενέργεια και το Κλίμα, προσδιορίζοντας τα μέτρα που θα λάβουν για την προστασία των πλέον ευάλωτων πληθυσμιακών ομάδων από την αύξηση του κόστους ενέργειας³².

Η αναθεωρημένη Οδηγία για τις ΑΠΕ (ΕΕ) 2023/2413, που εγκρίθηκε τελικά τον Οκτώβριο του 2023 μετά από εντατικές διαπραγματεύσεις μεταξύ των θεσμικών οργάνων, αυξάνει σημαντικά τον δεσμευτικό στόχο για το μερίδιο των ανανεώσιμων πηγών στο συνολικό ακαθάριστο τελικό ενεργειακό εφοδιασμό της Ένωσης σε τουλάχιστον 42.5% έως το 2030, με ενδεικτικό στόχο το 45% ,σε σύγκριση με τον προηγούμενο στόχο του 32% που είχε τεθεί το 2018²¹. Η αύξηση αυτού του στόχου αντικατοπτρίζει τόσο τις απαιτήσεις του πακέτου Fit for 55 όσο και τις πρόσθετες φιλοδοξίες του σχεδίου REPowerEU, το οποίο επιτάχυνε περαιτέρω την ανάπτυξη των ανανεώσιμων πηγών ως απάντηση στην ενεργειακή κρίση που προκλήθηκε από τη ρωσική εισβολή στην Ουκρανία.

ανταγωνισμός στις ενεργειακές αγορές». Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2022, σελ.27

³² COM/2021/ 550 τελικό

Η Οδηγία εισάγει για πρώτη φορά συγκεκριμένους και φιλόδοξους τομεακούς στόχους που αναγνωρίζουν ότι η διείσδυση των ανανεώσιμων πηγών πρέπει να επεκταθεί πέρα από τον ηλεκτρικό τομέα και να καλύψει όλες τις πτυχές της κατανάλωσης ενέργειας. Στον τομέα των μεταφορών, τα κράτη μέλη υποχρεούνται να επιτύχουν μείωση κατά τουλάχιστον 14.5% της έντασης των εκπομπών αερίων του θερμοκηπίου μέσω της χρήσης ανανεώσιμων καυσίμων, ή εναλλακτικά να διασφαλίσουν ότι το μερίδιο της ανανεώσιμης ενέργειας στην τελική κατανάλωση ενέργειας στις μεταφορές φθάνει τουλάχιστον το 29% με συγκεκριμένο υποστόχο 5,5% για προηγμένα βιοκαύσιμα και ανανεώσιμα καύσιμα μη βιολογικής προέλευσης. Στον τομέα της θέρμανσης και ψύξης, τα κράτη μέλη πρέπει να αυξάνουν το μερίδιο των ανανεώσιμων πηγών κατά τουλάχιστον ένα και ένα δέκατο ποσοστιαίων μονάδων ετησίως, ενώ για τα συστήματα τηλεθέρμανσης και τηλεψύξης η υποχρεωτική ετήσια αύξηση ανέρχεται σε δύο και μία δέκατες ποσοστιαίες μονάδες. Στον βιομηχανικό τομέα, η Οδηγία ορίζει ότι η χρήση ανανεώσιμης ενέργειας πρέπει να αυξάνεται κατά τουλάχιστον ένα και έξι δέκατα ποσοστιαίες μονάδες ετησίως, με ειδική έμφαση στο ανανεώσιμο υδρογόνο, καθορίζοντας ότι έως το 2030 το 42% του υδρογόνου που χρησιμοποιείται στη βιομηχανία πρέπει να προέρχεται από ανανεώσιμες πηγές.

Μια από τις σημαντικότερες καινοτομίες της αναθεωρημένης Οδηγίας είναι η δημιουργία των «περιοχών επιτάχυνσης» για τις ΑΠΕ (renewable energy acceleration areas), οι οποίες αποτελούν γεωγραφικές περιοχές που τα κράτη μέλη προσδιορίζουν ως ιδιαίτερα κατάλληλες για την ανάπτυξη συγκεκριμένων τύπων ανανεώσιμης ενέργειας. Εντός αυτών των περιοχών, οι διαδικασίες αδειοδότησης απλοποιούνται δραστικά και τα έργα ανανεώσιμων πηγών τεκμαίρεται ότι είναι προς το επιτακτικό δημόσιο συμφέρον, επιτρέποντας ταχύτερη έγκριση. Επιπλέον, η Οδηγία θέτει αυστηρά χρονικά όρια για τις διαδικασίες αδειοδότησης: για έργα εντός των περιοχών επιτάχυνσης, η διαδικασία δεν πρέπει να υπερβαίνει τους δώδεκα μήνες, ενώ για έργα εκτός αυτών των περιοχών το ανώτατο χρονικό όριο ορίζεται σε είκοσι τέσσερις μήνες. Για την ενίσχυση ή την αναβάθμιση υφιστάμενων εγκαταστάσεων, η διαδικασία πρέπει να ολοκληρώνεται εντός έξι μηνών, αντιμετωπίζοντας έτσι ένα από τα πιο επίμονα εμπόδια στην ανάπτυξη των

ανανεώσιμων πηγών, καθώς μέχρι πρότινος οι γραφειοκρατικές καθυστερήσεις μπορούσαν να διαρκέσουν αρκετά έτη.

Η αναθεωρημένη Οδηγία ενισχύει επίσης το ρυθμιστικό πλαίσιο για το ανανεώσιμο υδρογόνο, αναγνωρίζοντας τον κρίσιμο ρόλο του στην αποανθρακοποίηση των δύσκολα μετατρέψιμων τομέων όπως η βαριά βιομηχανία και οι μεταφορές. Η Οδηγία καθορίζει αυστηρά κριτήρια για τον προσδιορισμό των ανανεώσιμων καυσίμων μη βιολογικής προέλευσης (Renewable Fuels of Non-Biological Origin - RFNBOs), διασφαλίζοντας ότι η παραγωγή τους συμβάλλει πραγματικά στη μείωση των εκπομπών και δεν οδηγεί σε αύξηση της ζήτησης ηλεκτρικής ενέργειας από ορυκτά καύσιμα. Παράλληλα, η Οδηγία ενισχύει τα κριτήρια βιωσιμότητας για τη βιομάζα, απαγορεύοντας τη χρήση βιομάζας από πρωτογενή δάση και περιοχές υψηλής βιοποικιλότητας και θέσπιζοντας την αρχή της διαδοχικής αξιοποίησης της βιομάζας (cascading use), σύμφωνα με την οποία προτεραιότητα δίνεται στη χρήση της βιομάζας για υψηλότερης αξίας προϊόντα πριν από τη χρήση της για ενεργειακούς σκοπούς.

Ο Κανονισμός (ΕΕ) 2018/1999 για τη Διακυβέρνηση της Ενεργειακής Ένωσης και της Δράσης για το Κλίμα, που τέθηκε σε ισχύ τον Δεκέμβριο του 2018 και αναθεωρήθηκε το 2023 για να ενσωματώσει τους νέους κλιματικούς και ενεργειακούς στόχους, δημιουργεί ένα ολοκληρωμένο και εξελιγμένο πλαίσιο σχεδιασμού, παρακολούθησης, υποβολής εκθέσεων και επαναληπτικού διαλόγου για την ενεργειακή πολιτική και την κλιματική δράση σε επίπεδο Ένωσης²². Ο Κανονισμός αντικαθιστά και ενοποιεί προηγούμενες αποσπασματικές υποχρεώσεις αναφοράς και σχεδιασμού που υπήρχαν σε διάφορες κλιματικές και ενεργειακές νομοθετικές πράξεις, δημιουργώντας ένα ενιαίο πλαίσιο που διευκολύνει τον συντονισμό και την αξιολόγηση της συνολικής προόδου της Ένωσης προς τους στόχους της.

Το κεντρικό εργαλείο του Κανονισμού Διακυβέρνησης είναι τα ολοκληρωμένα εθνικά σχέδια για την ενέργεια και το κλίμα (National Energy and Climate Plans - NECPs), τα οποία τα κράτη μέλη υποχρεούνται να καταρτίζουν και να υποβάλουν στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή για περιόδους δέκα ετών, με υποχρέωση επικαιροποίησης ανά πέντε έτη. Το πρώτο σύνολο σχεδίων κάλυψε την περίοδο 2021-2030 και υποβλήθηκε το 2019, ενώ τα επικαιροποιημένα σχέδια που λαμβάνουν υπόψη τους αυξημένους στόχους του Κλιματικού Νόμου και του REPowerEU υποβλήθηκαν το 2024. Τα εθνικά

σχέδια πρέπει να καλύπτουν τους πέντε πυλώνες της Ενεργειακής Ένωσης: την αποανθρακοποίηση (συμπεριλαμβανομένων των ανανεώσιμων πηγών), την ενεργειακή απόδοση, την ενεργειακή ασφάλεια, την εσωτερική αγορά ενέργειας και την έρευνα, καινοτομία και ανταγωνιστικότητα. Για κάθε πυλώνα, τα κράτη μέλη πρέπει να θέτουν εθνικούς στόχους, να περιγράφουν τις πολιτικές και τα μέτρα που σκοπεύουν να λάβουν για την επίτευξη των στόχων, και να παρέχουν ανάλυση των επιπτώσεων των προτεινόμενων πολιτικών στην οικονομία, την απασχόληση και την κοινωνία.

Ο Κανονισμός εισάγει έναν καινοτόμο μηχανισμό επαναληπτικού διαλόγου μεταξύ της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και των κρατών μελών που στοχεύει στη βελτίωση της συνοχής και της φιλοδοξίας των εθνικών σχεδίων. Η Επιτροπή αξιολογεί τα σχέδια κάθε κράτους μέλους και εξετάζει εάν οι προτεινόμενοι εθνικοί στόχοι και οι πολιτικές είναι επαρκείς για την επίτευξη των ενωσιακών στόχων. Εάν η Επιτροπή διαπιστώσει ανεπάρκειες, είτε σε επίπεδο φιλοδοξίας είτε σε επίπεδο συνοχής με τους ενωσιακούς στόχους, μπορεί να εκδώσει συστάσεις προς τα κράτη μέλη, οι οποίες, παρότι δεν είναι νομικά δεσμευτικές, δημιουργούν σημαντική πολιτική πίεση για συμμόρφωση. Επιπλέον, εάν η συλλογική συνεισφορά των εθνικών σχεδίων κρίνεται ανεπαρκής για την επίτευξη των ενωσιακών στόχων, ενεργοποιείται ο «μηχανισμός κάλυψης του χάσματος» (gap-filling mechanism), σύμφωνα με τον οποίο η Επιτροπή μπορεί να λάβει πρόσθετα μέτρα σε ενωσιακό επίπεδο ή να ζητήσει από τα κράτη μέλη να αυξήσουν τη φιλοδοξία τους.

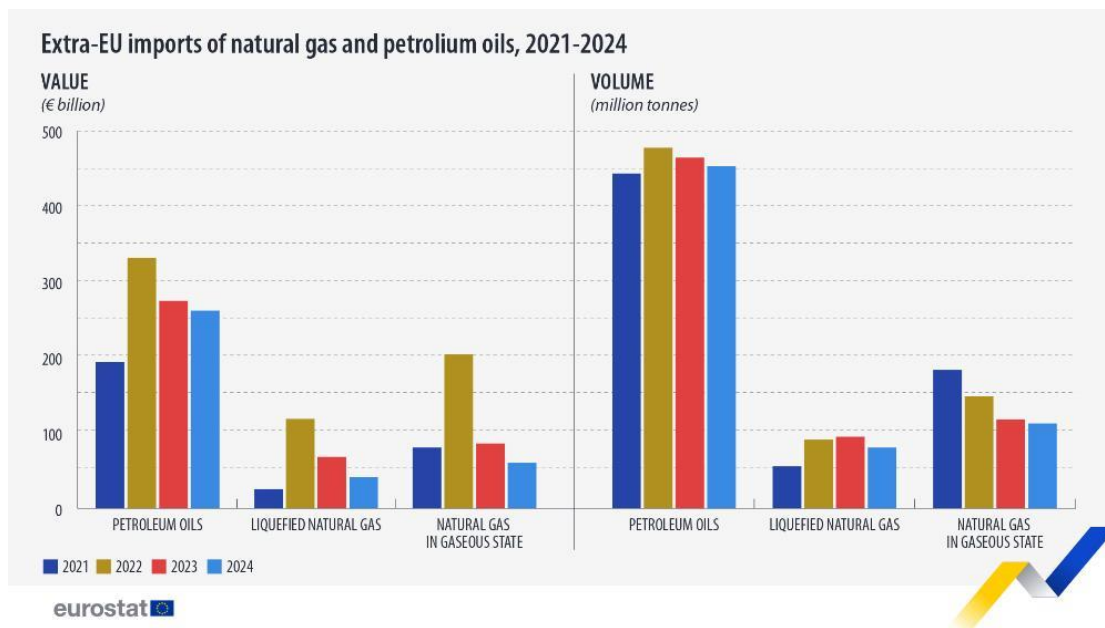
Ο Κανονισμός προβλέπει επίσης λεπτομερείς υποχρεώσεις υποβολής εκθέσεων προόδου, με τα κράτη μέλη να υποχρεούνται να υποβάλλουν δεκαετείς εθνικές ενεργειακές και κλιματικές εκθέσεις προόδου ανά διετία, οι οποίες παρέχουν πληροφορίες για την υλοποίηση των πολιτικών και μέτρων, την πρόοδο προς την επίτευξη των στόχων και τις επιπτώσεις των μέτρων στην οικονομία και την κοινωνία. Η Επιτροπή, με τη σειρά της, δημοσιεύει ανά διετία συνολική έκθεση για την κατάσταση της Ενεργειακής Ένωσης, αξιολογώντας τη συλλογική πρόοδο της Ένωσης και των κρατών μελών και προσδιορίζοντας τομείς που απαιτούν πρόσθετη δράση. Αυτό το σύστημα συνεχούς παρακολούθησης και αξιολόγησης διασφαλίζει την έγκαιρη αναγνώριση αποκλίσεων από την επιθυμητή πορεία και επιτρέπει τη λήψη διορθωτικών μέτρων πριν τα κενά γίνουν μη αναστρέψιμα.

Τέλος, ο Κανονισμός δημιουργεί σημαντικές συνδέσεις με άλλα ενωσιακά εργαλεία πολιτικής, όπως το Ταμείο Κοινωνικού Κλίματος, το οποίο απαιτεί από τα κράτη μέλη να εντάξουν τα Σχέδια Κοινωνικού Κλίματος στα επικαιροποιημένα εθνικά σχέδια για την ενέργεια και το κλίμα, διασφαλίζοντας έτσι την ολιστική αντιμετώπιση της ενεργειακής μετάβασης που λαμβάνει υπόψη τόσο τις περιβαλλοντικές όσο και τις κοινωνικές της διαστάσεις.

1.4 Το σχέδιο REPowerEU ως Απάντηση στην Ενεργειακή Κρίση

Η στρατιωτική επέμβαση στην Ουκρανία στις 24 Φεβρουαρίου 2022 προκάλεσε την πλέον σοβαρή ενεργειακή κρίση που αντιμετώπισε η ΕΕ από την ίδρυσή της, καθιστώντας επιτακτική την ανάγκη για ταχεία και ριζική αναδιάρθρωση του ενεργειακού εφοδιασμού της Ένωσης. Η εξάρτηση της Ευρώπης από το ρωσικό φυσικό αέριο, που κάλυπτε περίπου το 45% των εισαγωγών το 2021, κατέστησε την Ένωση ιδιαίτερα ευάλωτη στις απότομες διακοπές προμηθειών και στην πρωτοφανή αύξηση των τιμών ενέργειας που ακολούθησαν. Η απάντηση της ΕΕ ήρθε με το σχέδιο REPowerEU, το οποίο παρουσιάστηκε τον Μάιο του 2022 και στοχεύει στην πλήρη απεξάρτηση από τα ρωσικά ορυκτά καύσιμα πολύ πριν από το 2030, και σε κάθε περίπτωση το συντομότερο δυνατό.

Όπως αποτυπώνεται στο Σχήμα 2, οι εισαγωγές ενεργειακών προϊόντων της ΕΕ από τρίτες χώρες παρουσίασαν δραματικές μεταβολές κατά την περίοδο 2021-2024, ιδιαίτερα μετά τη ρωσική εισβολή στην Ουκρανία το 2022. Συγκεκριμένα, παρατηρείται απότομη αύξηση των εισαγωγών υγροποιημένου φυσικού αερίου (εφεξής LNG), οι οποίες τριπλασιάστηκαν από 34 δισ. ευρώ το 2021 σε 124 δισ. ευρώ το 2022, ενώ οι εισαγωγές φυσικού αερίου μέσω αγωγών (gaseous state) μειώθηκαν κατά περίπου 50% την ίδια περίοδο, αντανakλώντας την προσπάθεια της ΕΕ να μειώσει την εξάρτησή της από το ρωσικό φυσικό αέριο. Το 2024, οι εισαγωγές LNG παραμένουν σε υψηλά επίπεδα (65 δισ. ευρώ), ενώ το φυσικό αέριο μέσω αγωγών έχει σταθεροποιηθεί σε χαμηλότερα επίπεδα (67 δισ. ευρώ), υποδεικνύοντας τη διαρθρωτική αλλαγή στο ενεργειακό μείγμα εισαγωγών της ΕΕ.



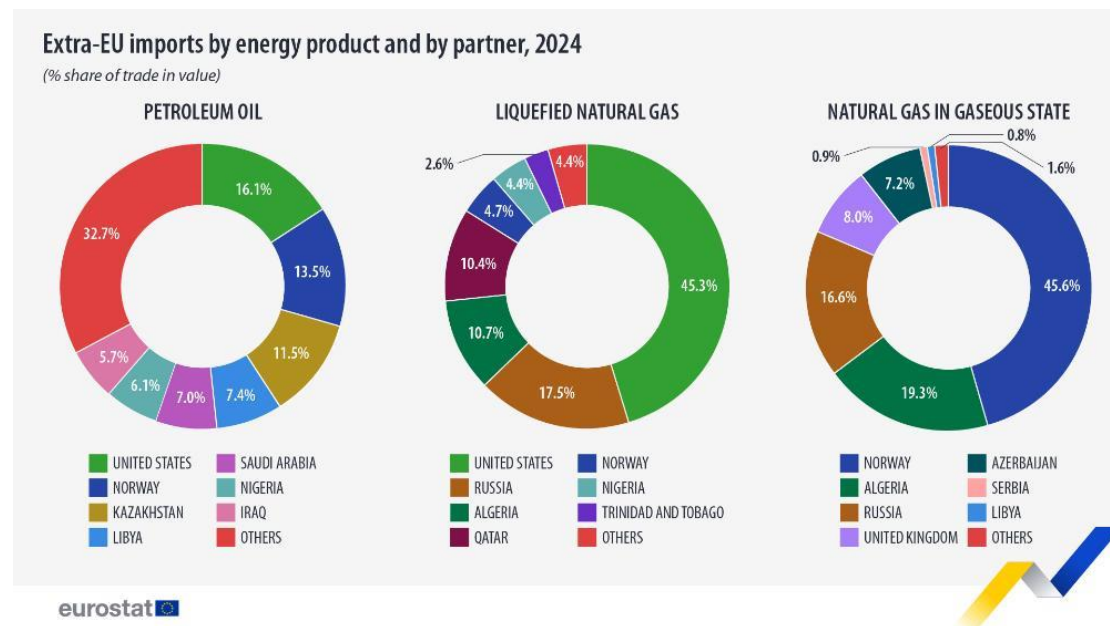
ΕΙΚΟΝΑ 2 Διάγραμμα 2: Εισαγωγές φυσικού αερίου και πετρελαίου από τρίτες χώρες στην ΕΕ, 2021-2024

Πηγή: Eurostat, "Extra-EU imports of natural gas and petroleum oils, 2021-2024"

Το Διάγραμμα 3 αποκαλύπτει τη γεωπολιτική πολυπλοκότητα του ενεργειακού εφοδιασμού της ΕΕ το 2024. Στον τομέα του LNG, οι ΗΠΑ κατέχουν πλέον τη δεσπόζουσα θέση με 45,3% των εισαγωγών, αντικαθιστώντας τη Ρωσία ως κύριο προμηθευτή. Ωστόσο, η Ρωσία παραμένει σημαντικός εξαγωγέας LNG (17,5%) και δεύτερος μεγαλύτερος προμηθευτής φυσικού αερίου μέσω αγωγών (16,6%), γεγονός που υποδηλώνει ότι η πλήρης αποδέσμευση από το ρωσικό αέριο δεν έχει ακόμη επιτευχθεί. Παράλληλα, η Νορβηγία έχει αναδειχθεί σε κρίσιμο εταίρο, καλύπτοντας το 45,6% των εισαγωγών αερίου μέσω αγωγών και 4,7% του LNG, ενώ η Αλγερία (19,3% pipeline gas, 10,7% LNG) και το Κατάρ (10,4% LNG) διευρύνουν τη γεωγραφική διαφοροποίηση. Στον τομέα του πετρελαίου, η εξάρτηση από μεγάλο αριθμό προμηθευτών (32,7% "Others") αντανακλά την παγκόσμια φύση αυτής της αγοράς, αλλά και την αδυναμία της ΕΕ να εξασφαλίσει στρατηγική αυτονομία σε αυτόν τον τομέα.

Η πραγματική ενεργειακή αυτονομία θα απαιτούσε επιταχυνόμενη ανάπτυξη των ΑΠΕ και ενίσχυση της εγχώριας παραγωγικής ικανότητας. Ωστόσο, αυτή η μακροπρόθεσμη στρατηγική συγκρούεται με τις άμεσες ανάγκες των κρατών-μελών για φθηνό και αξιόπιστο ενεργειακό εφοδιασμό. Εδώ εντοπίζεται η δομική αντίφαση

που περιγράφει η Έκθεση Letta: η λογική της ολοκλήρωσης, που θα οδηγούσε σε συλλογική αυτονομία μέσω της πράσινης μετάβασης, υπονομεύεται από την πολιτική του κατακερματισμού, η οποία εκφράζεται μέσω των διαφορετικών εθνικών προτεραιοτήτων για άμεση ενεργειακή ασφάλεια. Το αποτέλεσμα είναι μια ενεργειακή αυτονομία που παραμένει προγραμματική φιλοδοξία στο επίπεδο του λόγου, χωρίς να μετουσιώνεται σε ουσιαστική πολιτική πράξη.



ΕΙΚΟΝΑ 3 Διάγραμμα 3: Κατανομή εισαγωγών ενεργειακών προϊόντων της ΕΕ ανά χώρα προέλευσης (2024)

Πηγή: Eurostat, "Extra-EU imports by energy product and by partner, 2024"

Το REPowerEU στηρίζεται σε τρεις κύριους πυλώνες δράσης που αντιμετωπίζουν διαφορετικές διαστάσεις της ενεργειακής πρόκλησης. Ο πρώτος πυλώνας αφορά την εξοικονόμηση ενέργειας, αναγνωρίζοντας ότι η ταχύτερη και οικονομικότερη μορφή ενέργειας είναι αυτή που δεν καταναλώνεται. Το σχέδιο προβλέπει την αύξηση του στόχου ενεργειακής απόδοσης από 9% σε 13% και την προώθηση μέτρων για την αλλαγή συμπεριφοράς των καταναλωτών, όπως η μείωση της θερμοκρασίας θέρμανσης στα δημόσια κτίρια και οι εκστρατείες ευαισθητοποίησης για την ενεργειακή εξοικονόμηση. Η επιτάχυνση της ανακαίνισης των κτιρίων αποτελεί επίσης κεντρικό στοιχείο αυτού του πυλώνα, καθώς η βελτίωση της ενεργειακής απόδοσης του κτιριακού αποθέματος μπορεί να συμβάλει σημαντικά στη μείωση της κατανάλωσης φυσικού αερίου για θέρμανση.

Ο δεύτερος πυλώνας επικεντρώνεται στην παραγωγή καθαρής ενέργειας μέσω της επιτάχυνσης της ανάπτυξης των ανανεώσιμων πηγών ενέργειας. Το REPowerEU αυξάνει τον στόχο για τις ανανεώσιμες πηγές ενέργειας 40% σε % έως το 2030 και προβλέπει την εγκατάσταση περισσότερων από πεντακοσίων gigawatt φωτοβολταϊκής ισχύος και την αύξηση της χωρητικότητας της αιολικής ενέργειας²⁶. Η Στρατηγική της ΕΕ για την Ηλιακή Ενέργεια και η Δήλωση του Borrrá για την Υπεράκτια Ανανεώσιμη Ενέργεια αποτελούν συμπληρωματικές πρωτοβουλίες που στοχεύουν στην αξιοποίηση του τεράστιου δυναμικού αυτών των τεχνολογιών. Ιδιαίτερη έμφαση δίνεται στο ανανεώσιμο υδρογόνο, με στόχο την παραγωγή δέκα εκατομμυρίων τόνων εγχώριου ανανεώσιμου υδρογόνου και την εισαγωγή άλλων δέκα εκατομμυρίων τόνων έως το 2030.

Ο τρίτος πυλώνας αφορά τη διαφοροποίηση του ενεργειακού εφοδιασμού, με την αναζήτηση εναλλακτικών προμηθευτών φυσικού αερίου και την ανάπτυξη της υποδομής για υδροποιημένο φυσικό αέριο. Η ΕΕ συμφώνησε σε μηχανισμό κοινών αγορών για την προμήθεια φυσικού αερίου, επιτρέποντας στην Επιτροπή να διαπραγματεύεται εξ ονόματος των κρατών μελών για την εξασφάλιση καλύτερων τιμών και όρων προμήθειας. Η δημιουργία νέων τερματικών σταθμών υδροποιημένου φυσικού αερίου σε πολλά κράτη μέλη, συμπεριλαμβανομένης της Γερμανίας που δεν διέθετε προηγουμένως τέτοια υποδομή, και η αύξηση των εισαγωγών από τις Ηνωμένες Πολιτείες(εφεξής ΗΠΑ), τη Νορβηγία και άλλους προμηθευτές επέτρεψαν στην ΕΕ να μειώσει την εξάρτησή της από το ρωσικό αέριο με ταχύτερο ρυθμό από τον αναμενόμενο. Έως το τέλος του 2024, οι εισαγωγές ρωσικού φυσικού αερίου είχαν μειωθεί σε περίπου 15 έως 20% των συνολικών εισαγωγών, αποδεικνύοντας την αποτελεσματικότητα της στρατηγικής διαφοροποίησης.

Το REPowerEU συνοδεύεται από σημαντική χρηματοδοτική υποστήριξη, με την κινητοποίηση περίπου τριακοσίων δισεκατομμυρίων ευρώ από το NextGenerationEU και άλλες πηγές για την υλοποίηση των προτεινόμενων μέτρων. Τα κράτη μέλη ενθαρρύνονται να αναθεωρήσουν τα εθνικά τους σχέδια ανάκαμψης και ανθεκτικότητας προκειμένου να ενσωματώσουν τις προτεραιότητες του REPowerEU, ενώ επιτρέπεται και η χρήση πόρων από την πολιτική συνοχής για την υποστήριξη σχετικών επενδύσεων. Η μεταρρύθμιση του ρυθμιστικού πλαισίου για την

επιτάχυνση των διαδικασιών αδειοδότησης έργων ανανεώσιμων πηγών ενέργειας και υποδομών ενέργειας αποτελεί επίσης κρίσιμο στοιχείο της επιτυχίας του σχεδίου, καθώς οι γραφειοκρατικές καθυστερήσεις έχουν παραδοσιακά εμποδίζει την ταχεία ανάπτυξη ενεργειακών έργων στην Ευρώπη³³.

Τα διδάγματα της κρίσης είναι σαφή και επιτακτικά. Η ενεργειακή ασφάλεια της Ευρώπης δεν μπορεί πλέον να στηρίζεται σε κατακερματισμένες εθνικές προσεγγίσεις και σε εξάρτηση από μεμονωμένους προμηθευτές. Χρειάζεται μια πραγματικά ολοκληρωμένη Ενεργειακή Ένωση που θα συνδυάζει την επιτάχυνση της πράσινης μετάβασης με την ενίσχυση της στρατηγικής αυτονομίας, τη δημιουργία ισχυρών μηχανισμών αλληλεγγύης με τη βελτίωση των διασυνδέσεων, και την προστασία των καταναλωτών με τη διατήρηση της λειτουργικότητας των αγορών. Η κρίση λειτούργησε ως καταλύτης για την επανεξέταση του ευρωπαϊκού οράματος στον ενεργειακό τομέα, θέτοντας στο προσκήνιο την ανάγκη για βαθύτερη ολοκλήρωση και πιο φιλόδοξες μεταρρυθμίσεις. Είναι μέσα σε αυτό το πλαίσιο που πρέπει να κατανοηθούν οι προτάσεις της Έκθεσης Letta για το μέλλον της Ενιαίας Αγοράς, οι οποίες επιδιώκουν να μετατρέψουν τις προκλήσεις που αποκάλυψε η κρίση σε ευκαιρίες για την οικοδόμηση μιας πιο ανθεκτικής και ανταγωνιστικής Ευρώπης.

Η εξέλιξη της ενεργειακής πολιτικής της ΕΕ αποκαλύπτει μια σταδιακή προσπάθεια μετάβασης από την εθνική κατακερματισμένη προσέγγιση προς μια ολοκληρωμένη ευρωπαϊκή στρατηγική. Το εκτεταμένο νομοθετικό πλαίσιο που δημιουργήθηκε μέσω της Ενεργειακής Ένωσης, της Πράσινης Συμφωνίας, του Fit for 55 και του REPowerEU παρέχει τα εργαλεία για την επίτευξη των φιλόδοξων κλιματικών και ενεργειακών στόχων. Ωστόσο, η ενεργειακή κρίση του 2022-2023 ανέδειξε σημαντικές διαρθρωτικές αδυναμίες: την εξακολουθούμενη κατακερματισμένη λειτουργία των εθνικών αγορών, τις ανεπαρκείς διασυνδέσεις, την έλλειψη πραγματικής αλληλεγγύης και την απουσία κοινής στρατηγικής για τις εξωτερικές ενεργειακές σχέσεις. Η αναγνώριση αυτών των προκλήσεων οδήγησε στην εκπόνηση της Έκθεσης Letta, εξετάζοντας το μέλλον της ενιαίας αγοράς της Ένωσης.

³³ Ευρωπαϊκή Επιτροπή "REPowerEU Plan", Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, COM(2022) 230 final, Brussels, 18 May 2022

Κεφάλαιο 2: Η Έκθεση Letta – Ανάλυση και πολιτική σημασία

2.1 Το Πλαίσιο και οι Κύριοι Άξονες της Έκθεσης Letta

Η Έκθεση Letta, με τον επίσημο τίτλο «Much More Than a Market: Speed, Security, Solidarity - Empowering the Single Market to Deliver a Sustainable Future and Prosperity for All EU Citizens», δημοσιεύθηκε τον Απρίλιο του 2024 κατόπιν ανάθεσης του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου³⁴. Ο Enrico Letta, πρώην Πρωθυπουργός της Ιταλίας και Πρόεδρος του Ινστιτούτου Jacques Delors, ανέλαβε την εκπόνηση μιας εμπειριστατωμένης ανάλυσης για το μέλλον της Ενιαίας Αγοράς σε μια περίοδο που η ΕΕ αντιμετωπίζει πρωτοφανείς προκλήσεις. Η Έκθεση αποτελεί το αποτέλεσμα εννέα μηνών εντατικής εργασίας, κατά τη διάρκεια των οποίων ο Letta διεξήγαγε πάνω από τετρακόσιες συναντήσεις με αρχηγούς κρατών και κυβερνήσεων, επιχειρηματίες, ακαδημαϊκούς, και αντιπροσώπους της κοινωνίας των πολιτών σε 65 ευρωπαϊκές πόλεις³⁵.

Στο πλαίσιο της παρούσας ανάλυσης, η έννοια της πολιτικής εφικτότητας δεν ταυτίζεται απλώς με τη θεσμική δυνατότητα λήψης αποφάσεων, αλλά νοείται ως η συνισταμένη τεσσάρων παραμέτρων: των συνθηκολογικών και θεσμικών περιορισμών, της πολιτικής βούλησης των κρατών μελών, της διαθεσιμότητας χρηματοδοτικών πόρων και της κοινωνικής και πολιτικής αποδοχής των προτεινόμενων μεταρρυθμίσεων. Υπό αυτή την έννοια, η αξιολόγηση της Έκθεσης Letta υπερβαίνει το επίπεδο της τεχνικής σκοπιμότητας και εστιάζει στη ρεαλιστική δυνατότητα μετατροπής των προτάσεών της σε εφαρμόσιμη δημόσια πολιτική. Οι προτάσεις της, όπως και προηγούμενες παρόμοιες πρωτοβουλίες, αντιμετωπίζουν σημαντικές προκλήσεις υλοποίησης. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί η Έκθεση Monti για την Ενιαία Αγορά.

Δεκατέσσερα χρόνια νωρίτερα, το 2010, ο Mario Monti είχε επιφορτιστεί από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή με τη σύνταξη έκθεσης με τίτλο «A New Strategy for the Single Market», η οποία επίσης επιχείρησε να αντιμετωπίσει την παρατεταμένη στασιμότητα του ευρωπαϊκού οικονομικού χώρου και η οποία παραμένει επίκαιρη μέχρι τις μέρες μας. Η σύγκριση των δύο εκθέσεων αποκαλύπτει τόσο τη συνέχεια

³⁴ Συμπεράσματα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, 29-30 Ιουνίου 2023.

³⁵ Letta (2024), ό.π., σελ. 3-5

όσο και τις ριζικές μετατοπίσεις στην ευρωπαϊκή οικονομική σκέψη που έχουν διαμορφωθεί από τις διαδοχικές κρίσεις της τελευταίας δεκαπενταετίας-την οικονομική κρίση του 2008-2012, την πανδημία COVID-19, και τη ρωσική εισβολή στην Ουκρανία.

Ο Monti το 2010 διέγινωσε μία Ενιαία Αγορά που, παρά την τυπική της ολοκλήρωση, εξακολουθούσε να χαρακτηρίζεται από κατακερματισμό και εθνικές αντιστάσεις. Η έκθεσή του υπογράμμιζε τρεις βασικούς πυλώνες: την ανάπτυξη μιας «κοινωνικής οικονομίας της αγοράς», την ενίσχυση της εμπιστοσύνης των καταναλωτών, και την αντιμετώπιση της «κόπωσης της ενοποίησης» που είχε πλήξει την πολιτική βούληση για περαιτέρω μεταρρυθμίσεις³⁶. Ωστόσο, όπως έχει επισημανθεί από τον ίδιο το Mario Monti σε πρόσφατη κριτική της Έκθεσης Letta, η πρόοδος από το 2010 έως το 2024 υπήρξε απογοητευτικά περιορισμένη, με την Ένωση να αντιμετωπίζει σε μεγάλο βαθμό τα ίδια διαρθρωτικά προβλήματα³⁷. Η Έκθεση Letta επιβεβαιώνει αυτή τη στασιμότητα, χαρακτηρίζοντας την Ενιαία Αγορά ως «γεννημένη σε έναν μικρότερο κόσμο» και πλέον ανεπαρκή για την αντιμετώπιση των σύγχρονων προκλήσεων.

Οι δύο εκθέσεις διαφέρουν ριζικά στο γεωπολιτικό και οικονομικό πλαίσιο που αντιμετωπίζουν, γεγονός που διαμορφώνει και τις προτεινόμενες λύσεις. Η Έκθεση Monti συντάχθηκε σε μια περίοδο που η Ευρώπη αντιμετώπιζε κυρίως εσωτερικές προκλήσεις: την οικονομική ύφεση, την κρίση χρέους, και την ανάγκη αποκατάστασης της ανταγωνιστικότητας εντός ενός σχετικά σταθερού διεθνούς συστήματος. Αντιθέτως, η Έκθεση Letta διαμορφώνεται από τον γεωπολιτικό ανταγωνισμό με τις ΗΠΑ και την Κίνα, την κλιμακούμενη απειλή της κλιματικής αλλαγής, και την αυξανόμενη ανάγκη για στρατηγική αυτονομία. Όπου ο Monti εστίαζε σε εσωστρεφείς μεταρρυθμίσεις και στην αποκατάσταση της εμπιστοσύνης στην ενοποίηση, ο Letta τοποθετεί την Ενιαία Αγορά ως το κεντρικό εργαλείο για την εξωστρεφή ενίσχυση της ευρωπαϊκής θέσης σε έναν πολυπολικό κόσμο. Αυτή η μετατόπιση αντανακλάται και στον τίτλο: ενώ ο Monti αναζητούσε «μια νέα στρατηγική», ο Letta επιδιώκει «πολύ περισσότερα από μια αγορά», υπονοώντας ότι η οικονομική ολοκλήρωση πρέπει να συμπληρώνεται από πολιτική και γεωστρατηγική ολοκλήρωση.

³⁶ Mario Monti, *"A New Strategy for the Single Market"*, European Commission, 2010.

³⁷ Giorgio Monti, *"Letta's Report on the Internal Market"*, DKartJ, 2024, σελ. 3-5.

Σε επίπεδο πολιτικής ανταγωνισμού, οι δύο εκθέσεις παρουσιάζουν αξιοσημείωτες διαφορές που αποκαλύπτουν την εξέλιξη της ευρωπαϊκής σκέψης. Ο Monti το 2010 υπερασπιζόταν μια αυστηρή πολιτική ανταγωνισμού ως απαραίτητη για τη διατήρηση του δυναμισμού της Ενιαίας Αγοράς, θεωρώντας ότι η προστασία του ανταγωνισμού είναι συμβατή με τη δημιουργία ευρωπαϊκών πρωταθλητών. Η Έκθεση Letta, αντιθέτως, προτείνει πιο ευέλικτη προσέγγιση, με έμφαση στη δυνατότητα συγχωνεύσεων που θα επιτρέψουν στις ευρωπαϊκές επιχειρήσεις να επιτύχουν την κλίμακα που απαιτείται για παγκόσμιο ανταγωνισμό. Ο Monti έχει εκφράσει ανησυχίες για αυτή την προσέγγιση, επισημαίνοντας ότι η χαλάρωση των κανόνων για τις συγχωνεύσεις κινδυνεύει να υπονομεύσει τον ανταγωνισμό χωρίς εγγυημένα οφέλη για την ανταγωνιστικότητα³⁸.

Επιπροσθέτως, η Έκθεση Letta προτείνει έναν «μηχανισμό συνεισφοράς κρατικών ενισχύσεων» που θα επέτρεπε μεγαλύτερη ευελιξία στην παροχή κρατικής στήριξης για στρατηγικούς σκοπούς, κάτι που θα ήταν αδιανόητο στο πλαίσιο και στην εποχή της έκθεσης Monti, η οποία έδινε προτεραιότητα στη διατήρηση ίσων όρων ανταγωνισμού.

Τέλος, οι δύο εκθέσεις διαφέρουν και στη μεθοδολογική τους προσέγγιση και στην πολιτική τους επίδραση. Η Έκθεση Monti υιοθέτησε μια σχετικά τεχνοκρατική και συγκεντρωμένη μεθοδολογία, εστιάζοντας σε συγκεκριμένες πολιτικές προτάσεις με σαφή οικονομική αιτιολόγηση. Η Έκθεση Letta, αντιθέτως, αποτελεί ένα ευρύτερο πολιτικό όραμα που καλύπτει ένα πλήθος θεμάτων-από την άμυνα και την ενέργεια έως την τεχνητή νοημοσύνη και τις τηλεπικοινωνίες-με αποτέλεσμα να έχει χαρακτηριστεί σε αρκετές αναλύσεις ως «υπερφορτωμένη». Ενώ η προσέγγιση του Monti επέτρεψε στοχευμένες μεταρρυθμίσεις σε ορισμένους τομείς, η φιλοδοξία του Letta να καλύψει όλες τις διαστάσεις της ολοκλήρωσης αντανάκλα την αναγνώριση ότι οι σύγχρονες προκλήσεις απαιτούν ολοκληρωμένες λύσεις, αλλά ταυτόχρονα δυσχεραίνει την πολιτική εφαρμογή καθώς δεν παρέχει σαφή ιεράρχηση προτεραιοτήτων. Η σύγκριση των δυο εκθέσεων συνηγορεί ότι το πρόβλημα της Ενιαίας Αγοράς δεν έγκειται στην έλλειψη στρατηγικών σχεδίων, αλλά στην απουσία μηχανισμών πολιτικής επιβολής και δεσμευτικότητας εντός ενός κατ' ουσίαν

³⁸ Monti (2024), ό.π., σελ. 7-8.

διακυβερνητικού συστήματος. Όπως θα αναλυθεί στις επόμενες ενότητες, αυτή η έλλειψη εστίασης αποτελεί έναν από τους κρίσιμους παράγοντες που επηρεάζουν την πολιτική εφικτότητα των προτάσεων της Έκθεσης Letta.

Το ιστορικό πλαίσιο της Έκθεσης Letta είναι ιδιαίτερα σημαντικό για την κατανόηση της σημασίας της: Η Ενιαία Αγορά, όπως την συνέλαβε ο Jacques Delors το 1985, γεννήθηκε σε έναν «μικρότερο κόσμο», μιας και εκείνη την εποχή, η Ευρωπαϊκή Κοινότητα αποτελείτο από λιγότερα από το μισό των σημερινών κρατών μελών, η Γερμανία ήταν διασπασμένη, και η Σοβιετική Ένωση εξακολουθούσε να υφίσταται. Η Κίνα και η Ινδία αποτελούσαν λιγότερο από το 5% της παγκόσμιας οικονομίας, ενώ η Ευρώπη, μαζί με τις ΗΠΑ, βρισκόταν στο επίκεντρο της παγκόσμιας οικονομίας. Η Ενιαία Αγορά δημιουργήθηκε για να ενισχύσει την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση μέσω της εξάλειψης των εμπορικών εμποδίων, της διασφάλισης του δίκαιου ανταγωνισμού, και της προώθησης της συνεργασίας και της αλληλεγγύης μεταξύ των κρατών μελών³⁹.

Σήμερα, περισσότερα από τριάντα χρόνια μετά τη δημιουργία της, η Ενιαία Αγορά εξακολουθεί να αποτελεί επιστέγασμα της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, αλλά το διεθνές σκηνικό έχει αλλάξει ολοκληρωτικά. Το κεντρικό μήνυμα της Έκθεσης είναι ότι η Ενιαία Αγορά αποτελεί «πολύ περισσότερα από μια αγορά» - είναι το θεμέλιο της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, το εργαλείο για την επίτευξη της οικονομικής ευημερίας, και ο μηχανισμός μέσω του οποίου η Ευρώπη μπορεί να αντιμετωπίσει τις μεγάλες προκλήσεις του 21ού αιώνα. Ο Letta υπογραμμίζει ότι η Ενιαία Αγορά ήταν πάντα άρρηκτα συνδεδεμένη με τους στρατηγικούς στόχους της ΕΕ και, αν και συχνά θεωρείται ως ένα έργο τεχνικής φύσης, στην πραγματικότητα είναι εγγενώς πολιτικό. Ωστόσο, η Έκθεση διαπιστώνει ότι η Ενιαία Αγορά έχει αποτύχει να εκπληρώσει τους στόχους της σε κρίσιμους τομείς, ιδιαίτερα στην ενέργεια, τις τηλεπικοινωνίες και τις χρηματοοικονομικές υπηρεσίες- τομείς που σκοπίμως εξαιρέθηκαν από την αρχική ενοποίηση αλλά που πλέον αποτελούν καθοριστικούς παράγοντες για την ανταγωνιστικότητα και την ευημερία. Η μη ολοκλήρωση αυτών των αγορών δημιουργεί ένα «τριπλό μειονέκτημα» για την Ευρώπη: υψηλότερες τιμές για

³⁹ Letta (2024), ό.π., σελ. 7-9

καταναλωτές και επιχειρήσεις, χαμηλότερη καινοτομία, και αδυναμία να επωφεληθεί από τις οικονομίες κλίμακας που απολαμβάνουν οι ανταγωνιστές της⁴⁰.

Το παγκόσμιο δημογραφικό και οικονομικό τοπίο έχει αλλάξει δραματικά, αφού τις τελευταίες τρεις δεκαετίες, το μερίδιο της ΕΕ στην παγκόσμια οικονομία έχει μειωθεί, με την εκπροσώπησή της μεταξύ των μεγαλύτερων οικονομιών του κόσμου να μειώνεται απότομα υπέρ των αναδυόμενων ασιατικών οικονομιών. Η τάση αυτή οφείλεται εν μέρει στις δημογραφικές αλλαγές, με την ΕΕ να αντιμετωπίζει μείωση και γήρανση του πληθυσμού. Το γεννητικό ποσοστό στην ΕΕ μειώνεται με ανησυχητικό ρυθμό, με 3,8 εκατομμύρια γεννήσεις το 2022, σε σύγκριση με 4,7 εκατομμύρια το 2008. Ακόμη και χωρίς να ληφθούν υπόψη οι ασιατικές οικονομίες, η ενιαία αγορά της ΕΕ υστερεί σε σχέση με την αγορά των ΗΠΑ. Το 1993, οι δύο οικονομικές ζώνες είχαν συγκρίσιμο μέγεθος. Ωστόσο, ενώ το κατά κεφαλήν ΑΕΠ στις ΗΠΑ αυξήθηκε κατά σχεδόν 60% από το 1993 έως το 2022, στην Ευρώπη η αύξηση ήταν μικρότερη του 30%⁴¹.

Η διεθνής τάξη που βασίζεται σε κανόνες αντιμετωπίζει σοβαρές προκλήσεις, εισερχόμενη σε μια φάση που χαρακτηρίζεται από την αναβίωση της πολιτικής της ισχύος. Η ΕΕ έχει παραδοσιακά δεσμευτεί στον πολυμερισμό, το ελεύθερο εμπόριο και τη διεθνή συνεργασία, αρχές που έχουν αποτελέσει το θεμέλιο της παγκόσμιας διακυβέρνησης και των οικονομικών στρατηγικών της. Ωστόσο, οι πόλεμοι και οι εμπορικές συγκρούσεις υπονομεύουν όλο και περισσότερο τις αρχές ενός διεθνούς συστήματος βασισμένου σε κανόνες. Ο πόλεμος της Ρωσίας-Ουκρανίας αντιπροσωπεύει μια ρήξη μετά την οποία τίποτα δεν μπορεί να παραμείνει το ίδιο.

Η νέα ευρωπαϊκή στάση υλοποιήθηκε με τη Διακήρυξη των Βερσαλλιών του Μαρτίου 2022, ορίζοντας τρεις πυλώνες δράσης: την ενίσχυση των αμυντικών ικανοτήτων, τη μείωση των ενεργειακών εξαρτήσεων από τη Ρωσία, και την οικοδόμηση ισχυρότερης οικονομικής βάσης μέσω της μείωσης στρατηγικών εξαρτήσεων. Η Διακήρυξη τόνισε την ανάγκη της ΕΕ να «αναλάβει μεγαλύτερη ευθύνη για την ασφάλειά της» και να ενισχύσει την «ευρωπαϊκή κυριαρχία» την οποία ακολούθησε η Διακήρυξη της Γρανάδας του Οκτωβρίου 2023, η οποία επανεπιβεβαίωσε τις προτεραιότητες των Βερσαλλιών και καθόρισε τους άξονες για το Στρατηγικό Θεματολόγιο 2024-2029,

⁴⁰ Letta (2024), ό.π., σελ. 19.

⁴¹ Letta (2024), ό.π., σελ. 13.

τονίζοντας την ανάγκη για «ισχυρή, δυναμική, ανταγωνιστική και συνεκτική Ευρώπη» σε έναν μεταβαλλόμενο κόσμο και η πρόσφατα ενημερωμένη Στρατηγική Οικονομικής Ασφάλειας της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, παρουσίασε ολοκληρωμένο πλαίσιο για την αντιμετώπιση των οικονομικών κινδύνων που προκύπτουν από αυξανόμενες γεωπολιτικές εντάσεις, γεωοικονομικό κατακερματισμό και τεχνολογικές μετατοπίσεις, με στόχο την προστασία κρίσιμων αλυσίδων εφοδιασμού και την πρόληψη οικονομικού εκβιασμού.

Σε αυτό το νέο πλαίσιο, ο Letta τονίζει ότι η ΕΕ πρέπει να αντιμετωπίσει το πολύπλοκο διεθνές τοπίο με στόχο τη διατήρηση της ειρήνης και την προάσπιση της διεθνούς τάξης που βασίζεται σε κανόνες, διασφαλίζοντας παράλληλα την οικονομική ασφάλεια της Ένωσης. Είναι απαραίτητο να συνεχιστεί η επένδυση στην ενίσχυση και την προώθηση των ευρωπαϊκών προτύπων, ενισχύοντας τον ρόλο της ενιαίας αγοράς ως ισχυρής πλατφόρμας που υποστηρίζει την καινοτομία, προστατεύει τα συμφέροντα των καταναλωτών και προωθεί την βιώσιμη ανάπτυξη⁴².

2.2 Οι Τρεις Στρατηγικοί Πυλώνες της Έκθεσης Letta: Ταχύτητα, Κλίμακα, Ασφάλεια

Η Έκθεση Letta προτείνει μια νέα στρατηγική προσέγγιση που βασίζεται σε τρεις θεμελιώδεις πυλώνες: Ταχύτητα (Speed), Κλίμακα (Scale), και Ασφάλεια (Security). Αυτοί οι τρεις πυλώνες αντιπροσωπεύουν τις βασικές προϋποθέσεις για την αναζωογόνηση και τον εκσυγχρονισμό της Ενιαίας Αγοράς, αντιμετωπίζοντας τις δομικές αδυναμίες που εμποδίζουν την ευρωπαϊκή ανταγωνιστικότητα και περιορίζουν την ικανότητα της Ένωσης να ανταποκριθεί στις σύγχρονες προκλήσεις. Κάθε πυλώνας εστιάζει σε μια κρίσιμη διάσταση που απαιτεί άμεση προσοχή και αποφασιστική δράση από τους ευρωπαϊκούς θεσμούς και τα κράτη μέλη⁴³.

Ο Πυλώνας της Ταχύτητας

Ο πυλώνας της Ταχύτητας αφορά την ανάγκη να επιταχυνθούν δραστικά οι διαδικασίες λήψης αποφάσεων και υλοποίησης έργων στην ΕΕ. Ο Letta επισημαίνει ότι ενώ η Ένωση «ξόδεψε» χρόνια συζητώντας πώς να ρυθμίσει τεχνολογίες όπως η

⁴² Letta (2024), ό.π., σελ. 14-17.

⁴³ Letta (2024), ό.π., σελ. 18.

τεχνητή νοημοσύνη, οι ΗΠΑ και η Κίνα προχώρησαν στην ανάπτυξη και εμπορευματοποίηση αυτών των τεχνολογιών. Η γραφειοκρατία, οι μακροχρόνιες διαδικασίες αδειοδότησης, και η πολυπλοκότητα του ρυθμιστικού πλαισίου λειτουργούν ως ανασταλτικοί παράγοντες που εμποδίζουν τις επιχειρήσεις να επενδύουν και να καινοτομούν στην Ευρώπη.

Η Έκθεση παρέχει συγκεκριμένα παραδείγματα που αναδεικνύουν την έλλειψη ταχύτητας στην ευρωπαϊκή λήψη αποφάσεων, για παράδειγμα, η διαδικασία έγκρισης για τη δημιουργία νέων υποδομών ανανεώσιμων πηγών ενέργειας μπορεί να διαρκέσει πολλά χρόνια λόγω της πολυπλοκότητας των εθνικών και τοπικών κανονισμών, των περιβαλλοντικών αξιολογήσεων, και των διοικητικών εμποδίων. Αυτές οι επιβραδύνσεις όχι μόνο αυξάνουν το κόστος των επενδύσεων, αλλά δημιουργούν επίσης αβεβαιότητα που αποθαρρύνει τους επενδυτές και καθυστερεί την πράσινη μετάβαση.

Ο Letta προτείνει τη θέσπιση του «one in, two out», αρχής για τη ρύθμιση: για κάθε νέο κανονισμό που εισάγεται, πρέπει να καταργούνται δύο υφιστάμενοι⁴⁴. Αυτή η προσέγγιση στοχεύει στη μείωση του ρυθμιστικού φόρτου χωρίς να θυσιάζεται η ποιότητα της προστασίας των καταναλωτών ή του περιβάλλοντος. Ακόμη, προτείνεται η δημιουργία «fast-track» διαδικασιών για στρατηγικά έργα που συμβάλλουν στους βασικούς στόχους της ΕΕ, όπως η ενεργειακή μετάβαση, η ψηφιακή καινοτομία, και η ενίσχυση των διασυννοριακών υποδομών.

Ένα χαρακτηριστικό παράδειγμα της έλλειψης ταχύτητας αποτελεί και η ανάπτυξη δικτύων σιδηροδρόμων υψηλής ταχύτητας. Ο Letta επισημαίνει το παράδοξο ότι, σε μια ήπειρο τόσο μικρή και πυκνοκατοικημένη όσο η Ευρώπη, είναι αδύνατο να ταξιδέψει κανείς με τρένο υψηλής ταχύτητας μεταξύ των περισσότερων ευρωπαϊκών πρωτευουσών. Παρά το γεγονός ότι ο σιδηρόδρομος υψηλής ταχύτητας αποτελεί το πράσινο μέσο μεταφοράς κατεξοχήν, η ανάπτυξή του παρέμεινε εντός των εθνικών συνόρων, με εξαίρεση τον άξονα Παρίσι-Βρυξέλλες-Άμστερνταμ. Δεν έχει καταφέρει ακόμη η Ευρώπη να συνδέσει τις τρεις κύριες ευρωπαϊκές πρωτεύουσες, Βρυξέλλες, Στρασβούργο και Λουξεμβούργο⁴⁵.

⁴⁴ Letta (2024), ό.π., σελ. 61-64.

⁴⁵ Letta (2024), ό.π., σελ. 28-31.

Ο Πυλώνας της Κλίμακας

Ο πυλώνας της Κλίμακας αναφέρεται στην ανάγκη η ΕΕ να λειτουργήσει ως ενιαία οντότητα με κοινές πολιτικές σε κρίσιμους τομείς, αντί για είκοσι επτά διαφορετικές εθνικές προσεγγίσεις που υπονομεύουν τη συλλογική ισχύ της Ένωσης. Ο Letta επισημαίνει ότι οι αμερικανικές εταιρείες λειτουργούν συγκριτικά σε μια ενιαία 330 εκατομμυρίων καταναλωτών, ενώ οι ευρωπαϊκές εταιρείες αντιμετωπίζουν 27 διαφορετικά εθνικά καθεστώτα, κάθε ένα με τους δικούς του κανόνες και διαδικασίες. Αυτός ο κατακερματισμός οδηγεί σε υπερβολικό κόστος συμμόρφωσης, εμποδίζει τη διασυνοριακή επέκταση επιχειρήσεων, και αποτρέπει την πλήρη αξιοποίηση του δυναμικού της ευρωπαϊκής αγοράς.

Στον ενεργειακό τομέα, αυτός ο κατακερματισμός είναι ιδιαίτερα προβληματικός. Παρά τις επαναλαμβανόμενες δεσμεύσεις για τη δημιουργία μιας πραγματικής Ενεργειακής Ένωσης, οι ευρωπαϊκές ενεργειακές αγορές παραμένουν σε μεγάλο βαθμό εθνικές⁴⁶. Κάθε κράτος μέλος διατηρεί τη δική του ενεργειακή πολιτική, τις δικές του δημοπρασίες για ΑΠΕ και τους εσωτερικούς του μηχανισμούς υποστήριξης, εμποδίζοντας την αποτελεσματική διαχείριση των ενεργειακών πόρων και υποδομών σε ευρωπαϊκό επίπεδο και οδηγώντας σε υψηλότερες τιμές και χαμηλότερη ασφάλεια εφοδιασμού.

Η Έκθεση αναφέρει ότι σήμερα οι ευρωπαϊκές επιχειρήσεις αντιμετωπίζουν ένα «τριπλό μειονέκτημα κλίμακας» που πηγάζει από την έλλειψη ολοκλήρωσης σε τρεις κρίσιμους τομείς: τις χρηματοοικονομικές υπηρεσίες, την ενέργεια, και τις ηλεκτρονικές επικοινωνίες. Οι τομείς αυτοί αποκλείστηκαν σκόπιμα από την αρχική διαδικασία ενοποίησης, καθώς θεωρήθηκαν υπερβολικά στρατηγικοί. Ωστόσο, σήμερα αυτός ο αποκλεισμός αποτελεί σημαντικό εμπόδιο για την ανάπτυξη και την καινοτομία, καθώς οι εθνικές αγορές δεν επιτρέπουν στις ευρωπαϊκές επιχειρήσεις να επιτύχουν την κλίμακα που είναι απαραίτητη για να ανταγωνιστούν παγκοσμίως. Ο Letta προτείνει την αναγνώριση της ευρωπαϊκής αγοράς ως της «σχετικής αγοράς» για την αξιολόγηση του ανταγωνισμού και των συγκεντρώσεων επιχειρήσεων. Αυτό θα επέτρεπε την ανάπτυξη μεγαλύτερων ευρωπαϊκών εταιρειών που θα μπορούσαν να ανταγωνιστούν αποτελεσματικά με τους αμερικανικούς και κινεζικούς γίγαντες,

⁴⁶ Letta (2024), ό.π., σελ. 61-65.

διατηρώντας παράλληλα τον δίκαιο ανταγωνισμό εντός της Ένωσης. Η προσέγγιση αυτή απαιτεί προσεκτική ισορροπία μεταξύ της ανάγκης για κλίμακα και της προστασίας από την υπερβολική συγκέντρωση ισχύος⁴⁷.

Ο Πυλώνας της Ασφάλειας

Ο πυλώνας της Ασφάλειας σχετίζεται με την ανάγκη προστασίας της Ευρώπης από εξωτερικές απειλές και εξαρτήσεις, τόσο σε ενεργειακό όσο και σε οικονομικό και γεωπολιτικό επίπεδο. Τα γεγονότα που εκτυλίχθηκαν μετά το 2022 κατέδειξαν με ιδιαίτερη σαφήνεια τους στρατηγικούς κινδύνους που συνεπάγεται η υπέρμετρη εξάρτηση από περιορισμένο αριθμό ενεργειακών προμηθευτών. Πριν από τον πόλεμο, πολλά κράτη μέλη της ΕΕ, ιδιαίτερα στην Κεντρική και Ανατολική Ευρώπη, εξαρτώνταν σχεδόν αποκλειστικά από το ρωσικό φυσικό αέριο για τις ενεργειακές τους ανάγκες. Η ξαφνική διακοπή των προμηθειών προκάλεσε μια πρωτοφανή ενεργειακή κρίση που απειλούσε την οικονομική σταθερότητα και την κοινωνική συνοχή σε ολόκληρη την Ένωση.

Ωστόσο, ο Letta προειδοποιεί ότι η ασφάλεια δεν αφορά μόνο την ενέργεια. Η εξάρτηση της Ευρώπης από κρίσιμες τεχνολογίες, πρώτες ύλες, και υποδομές που ελέγχονται από τρίτες χώρες, ιδιαίτερα την Κίνα, αποτελεί εξίσου σοβαρή απειλή για την ευρωπαϊκή αυτονομία και ανθεκτικότητα, καταδεικνύοντας την εξάρτηση σε μεγάλο βαθμό από κινεζικές προμήθειες για σπάνιες γαίες που είναι απαραίτητες για την παραγωγή ηλεκτρονικών συσκευών, μπαταριών ηλεκτρικών οχημάτων και ανεμογεννητριών. Αυτή η εξάρτηση δημιουργεί στρατηγικές αδυναμίες που θα μπορούσαν να αξιοποιηθούν σε περιόδους γεωπολιτικής έντασης⁴⁸.

Η στρατηγική αυτόνομη ασφάλεια, όπως την προτείνει η Έκθεση, απαιτεί διαφοροποίηση των εφοδιαστικών αλυσίδων, ενίσχυση της εγχώριας παραγωγικής ικανότητας σε κρίσιμους τομείς, και δημιουργία στρατηγικών αποθεμάτων²⁶. Αυτό δεν σημαίνει απομόνωση ή προστατευτισμό, αλλά μια πιο ισορροπημένη προσέγγιση που συνδυάζει το άνοιγμα στο διεθνές εμπόριο με την προστασία των στρατηγικών συμφερόντων και την ενίσχυση της ανθεκτικότητας. Ο Letta τονίζει ότι η ΕΕ πρέπει να επενδύσει στην ανάπτυξη των δικών της ικανοτήτων σε κρίσιμες τεχνολογίες, όπως

⁴⁷ Letta (2024), ό.π., σελ. 50-60.

⁴⁸ Letta (2024), ό.π., σελ. 120-125.

τα ημιαγωγοί, η τεχνητή νοημοσύνη, και οι καθαρές τεχνολογίες, παράλληλα με τη δημιουργία αξιόπιστων εταιρικών σχέσεων με χώρες που μοιράζονται τις ίδιες αξίες. Στον ενεργειακό τομέα, η ασφάλεια μεταφράζεται στην ανάγκη για διαφοροποίηση των πηγών και των οδών προμήθειας, στην επιτάχυνση της ανάπτυξης των εγχώριων ανανεώσιμων πηγών, και στη δημιουργία επαρκούς υποδομής αποθήκευσης. Η εμπειρία από την κρίση του 2022 έδειξε ότι η Ευρώπη μπορεί να προσαρμοστεί γρήγορα όταν υπάρχει πολιτική βούληση-εντός λίγων μηνών, η ΕΕ κατάφερε να αντικαταστήσει μεγάλο μέρος των ρωσικών προμηθειών φυσικού αερίου με LNG από άλλες πηγές και να μειώσει σημαντικά την κατανάλωση. Ωστόσο, αυτή η ταχεία προσαρμογή είχε κόστος, τόσο οικονομικό όσο και περιβαλλοντικό, και υπογραμμίζει την ανάγκη για πιο δομημένη και μακροπρόθεσμη προσέγγιση στην ενεργειακή ασφάλεια⁴⁹.

2.3 Οι Προτάσεις της Έκθεσης Letta για τον Ενεργειακό Τομέα

Η Έκθεση Letta περιλαμβάνει μια σειρά συγκεκριμένων και φιλόδοξων προτάσεων για τον ενεργειακό τομέα, οι οποίες στοχεύουν στην επίλυση των δομικών αδυναμιών που εμποδίζουν την πλήρη ολοκλήρωση της ενεργειακής αγοράς και υπονομεύουν την ενεργειακή ασφάλεια της Ευρώπης. Ο Letta τονίζει ότι η ενέργεια αποτελεί έναν από τους τρεις κρίσιμους τομείς-μαζί με τις τηλεπικοινωνίες και τις χρηματοοικονομικές υπηρεσίες-όπου η έλλειψη ενοποίησης δημιουργεί σοβαρά μειονεκτήματα για την ευρωπαϊκή ανταγωνιστικότητα. Η κεντρική διάγνωση είναι ότι η κατακερματισμένη φύση της ενεργειακής αγοράς οδηγεί σε υψηλότερες τιμές, μειωμένη αξιοπιστία εφοδιασμού, και βραδύτερη ανάπτυξη των ανανεώσιμων πηγών ενέργειας. Δέκα χρόνια αργότερα, παρά τη δημιουργία της Energy Union Task Force τον Ιούνιο 2025, το έργο παραμένει ατελές-αποτέλεσμα της ίδιας δομικής αδυναμίας που αντιμετωπίζει και η Έκθεση Letta.

Δημιουργία Clean Energy Delivery Agency

Μία από τις πλέον καινοτόμες προτάσεις της Έκθεσης αφορά τη δημιουργία ενός «Clean Energy Delivery Agency» έως το 2027, ο οποίος θα λειτουργεί ως ενιαίος

⁴⁹ Letta (2024), ό.π., σελ. 66-67.

φορέας διαχείρισης και συντονισμού της χρηματοδότησης καθαρής ενέργειας σε ευρωπαϊκό επίπεδο. Ο Οργανισμός αυτός θα αποτελέσει ένα «one-stop shop» για επιχειρήσεις και φορείς που επιθυμούν να επενδύσουν σε έργα καθαρής ενέργειας, παρέχοντας τεχνική υποστήριξη, διευκολύνοντας την πρόσβαση σε χρηματοδότηση, και βοηθώντας στην πλοήγηση του πολύπλοκου ρυθμιστικού τοπίου.

Η τρέχουσα κατάσταση, όπου οι επενδυτές πρέπει να αντιμετωπίζουν πολλαπλά επίπεδα γραφειοκρατίας σε εθνικό και ευρωπαϊκό επίπεδο, λειτουργεί ανασταλτικά και αυξάνει το κόστος και την αβεβαιότητα των επενδύσεων. Ένα έργο ανανεώσιμης ενέργειας στην Ευρώπη μπορεί να χρειαστεί να λάβει εγκρίσεις από πολλαπλές εθνικές, περιφερειακές, και τοπικές αρχές, να συμμορφωθεί με διαφορετικά τεχνικά πρότυπα, και να πλοηγηθεί σε διάφορα χρηματοδοτικά προγράμματα με διαφορετικούς κανόνες και προϋποθέσεις. Αυτή η πολυπλοκότητα αυξάνει σημαντικά τον χρόνο ανάπτυξης των έργων και αποθαρρύνει τις επενδύσεις, ιδιαίτερα από μικρότερες εταιρείες που δεν διαθέτουν τους πόρους για να αντιμετωπίσουν αυτή τη γραφειοκρατική πολυπλοκότητα⁵⁰.

Ο νέος Οργανισμός θα μπορούσε να βασιστεί στην εμπειρία παρόμοιων δομών όπως η Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων και ο Οργανισμός InnoFin, προσαρμοσμένων ειδικά στις ανάγκες του ενεργειακού τομέα, προσφέροντας ολοκληρωμένες υπηρεσίες που θα περιλαμβάνουν: (α) τεχνική συμβουλευτική για τον σχεδιασμό και την υλοποίηση έργων, (β) υποστήριξη στην εξασφάλιση χρηματοδότησης από διάφορες πηγές (ευρωπαϊκά ταμεία, εθνικούς πόρους, ιδιωτικές επενδύσεις), (γ) διευκόλυνση των διοικητικών διαδικασιών και των εγκρίσεων, και (δ) παρακολούθηση και αξιολόγηση της προόδου των έργων. Η συγκεντρωμένη αυτή προσέγγιση θα μπορούσε να μειώσει δραστικά τον χρόνο και το κόστος ανάπτυξης νέων έργων καθαρής ενέργειας.

Περιφερειακοί Διαγωνισμοί Ανανεώσιμων Πηγών Ενέργειας

Η Έκθεση συνιστά επίσης την εισαγωγή «Περιφερειακών Διαγωνισμών Ανανεώσιμων Πηγών Ενέργειας» (Regional Renewable Auctions) που θα επιτρέπουν τη διασυννοριακή συμμετοχή σε εθνικές δημοπρασίες για την ανάπτυξη ανανεώσιμων

⁵⁰ Letta (2024), ό.π., σελ. 68.

πηγών. Αυτή η προσέγγιση αναγνωρίζει ότι η γεωγραφική κατανομή του δυναμικού ανανεώσιμων πηγών στην Ευρώπη είναι άνιση-ορισμένες περιοχές διαθέτουν εξαιρετικές συνθήκες για ηλιακή ενέργεια, άλλες για αιολική, και άλλες για υδροηλεκτρική. Για παράδειγμα, η Νότια Ευρώπη έχει πολύ υψηλότερο ηλιακό δυναμικό από τη Βόρεια Ευρώπη, ενώ η θαλάσσια αιολική ενέργεια είναι πιο ανεπτυγμένη στη Βόρεια Θάλασσα.

Με τη δημιουργία μιας πραγματικά ευρωπαϊκής αγοράς για τις ανανεώσιμες πηγές, όπου οι επενδυτές μπορούν να επιλέξουν τις καλύτερες τοποθεσίες ανεξάρτητα από εθνικά σύνορα, η Ευρώπη θα μπορούσε να επιτύχει χαμηλότερο κόστος ηλεκτροπαραγωγής και ταχύτερη ανάπτυξη ανανεώσιμων πηγών. Η πρόταση αυτή αποτελεί επέκταση της λογικής της Ενιαίας Αγοράς στον τομέα των δημοπρασιών ενέργειας και θα απαιτούσε σημαντικές ρυθμιστικές προσαρμογές και μηχανισμούς κατανομής των ωφελειών μεταξύ των συμμετεχόντων κρατών μελών⁵¹.

Ένας τέτοιος μηχανισμός θα μπορούσε να λειτουργήσει ως εξής: ένα κράτος μέλος που διοργανώνει δημοπρασία για ανανεώσιμες πηγές θα μπορούσε να επιτρέψει τη συμμετοχή έργων από γειτονικά κράτη μέλη, με την προϋπόθεση ότι υπάρχει επαρκής διασυνδεσιμότητα των δικτύων. Τα κράτη μέλη που φιλοξενούν τα επιλεγέντα έργα θα επωφελούνταν από τις επενδύσεις, τη δημιουργία θέσεων εργασίας, και τα φορολογικά έσοδα, ενώ τα κράτη μέλη που διοργανώνουν τις δημοπρασίες θα επωφελούνταν από χαμηλότερες τιμές ηλεκτρικής ενέργειας και την εκπλήρωση των δεσμεύσεών τους για ανανεώσιμες πηγές. Αυτή η προσέγγιση θα δημιουργούσε ένα «win-win» σενάριο που θα ενθάρρυνε την αποδοτικότερη χρήση των φυσικών πόρων της Ευρώπης.

Επιτάχυνση της Διασύνδεσης των Ευρωπαϊκών Δικτύων

Ο Letta δίνει ιδιαίτερη έμφαση στην ανάγκη επιτάχυνσης της διασύνδεσης των ευρωπαϊκών ηλεκτρικών δικτύων και στη δημιουργία μιας πραγματικά ενιαίας αγοράς ηλεκτρικής ενέργειας. Παρά τις επαναλαμβανόμενες δεσμεύσεις και νομοθετικές πρωτοβουλίες, η διασυνδεσιμότητα παραμένει ανεπαρκής, με πολλά κράτη μέλη να υπολείπονται σημαντικά των στόχων που έχουν τεθεί. Ο στόχος της

⁵¹ Letta (2024), ό.π., σελ. 70-73.

Ευρωπαϊκής Επιτροπής για τουλάχιστον 15% διασυνδεσιμότητα (η ικανότητα ενός κράτους μέλους να εξάγει ή να εισάγει ηλεκτρική ενέργεια ως ποσοστό της εγκατεστημένης παραγωγικής του ικανότητας) έως το 2030 δεν έχει ακόμη επιτευχθεί από όλα τα κράτη μέλη.

Η Έκθεση προτείνει την ενίσχυση του ρόλου των Ευρωπαίων Διαχειριστών Συστημάτων Μεταφοράς Ηλεκτρικής Ενέργειας (ENTSO-E) και τη δημιουργία ενός πιο ισχυρού μηχανισμού συντονισμού σε ευρωπαϊκό επίπεδο για τον σχεδιασμό και την υλοποίηση των απαραίτητων υποδομών, υπογραμμίζοντας ότι η επένδυση στα ηλεκτρικά δίκτυα δεν είναι απλώς μια τεχνική ανάγκη, αλλά αποτελεί προϋπόθεση για την ολοκλήρωση των ανανεώσιμων πηγών ενέργειας, τη διασφάλιση της αξιοπιστίας του συστήματος, και τη δημιουργία μιας πραγματικά ανταγωνιστικής και ολοκληρωμένης αγοράς ηλεκτρικής ενέργειας⁵².

Η αξιοποίηση όλων των πλεονεκτημάτων της ενιαίας αγοράς στον τομέα της ενέργειας απαιτεί τα επόμενα χρόνια ένα περαιτέρω άλμα στην διασυνδεσιμότητα και μαζικές επενδύσεις στα δίκτυα υποδομών της Ευρώπης, από την αναβάθμιση των δικτύων μεταφοράς και διανομής ηλεκτρικής ενέργειας έως την κατασκευή μιας βασικής υποδομής υδρογόνου. Αυτό θα επιτρέψει τη μεγιστοποίηση του δυναμικού της Ευρώπης στον τομέα των ανανεώσιμων πηγών ενέργειας, θα εξασφαλίσει ασφαλή και πιο προσιτή ενέργεια και θα διευρύνει τις επιλογές ενεργειακού εφοδιασμού για τη βιομηχανία.

Οι επενδύσεις που απαιτούνται για την αναβάθμιση και επέκταση των ευρωπαϊκών ενεργειακών δικτύων εκτιμώνται σε εκατοντάδες δισεκατομμύρια ευρώ κατά την επόμενη δεκαετία. Αυτό περιλαμβάνει την ενίσχυση των υφιστάμενων διασυνδέσεων, την κατασκευή νέων διασυννοριακών γραμμών μεταφοράς, την ψηφιοποίηση των δικτύων για καλύτερη διαχείριση και ευελιξία, και την ανάπτυξη υποδομής για την αποθήκευση και μεταφορά υδρογόνου. Η χρηματοδότηση αυτών των επενδύσεων θα απαιτήσει συνδυασμό δημόσιων και ιδιωτικών πόρων, καθώς και καινοτόμα χρηματοδοτικά εργαλεία.

⁵² Letta (2024), ό.π., σελ. 64.

Εναρμόνιση Ενεργειακών Δεδομένων

Μια άλλη σημαντική πρόταση αφορά την εναρμόνιση των ενεργειακών δεδομένων και τη δημιουργία ενός κοινού ευρωπαϊκού πλαισίου για τη συλλογή, διαχείριση και ανταλλαγή ενεργειακών δεδομένων, αναγνωρίζοντας ότι στη σύγχρονη ψηφιακή εποχή, τα δεδομένα αποτελούν κρίσιμο πόρο για την αποτελεσματική λειτουργία των ενεργειακών αγορών, την ανάπτυξη νέων υπηρεσιών, και τη βελτιστοποίηση της ενεργειακής κατανάλωσης.

Ωστόσο, η έλλειψη διαλειτουργικότητας μεταξύ των εθνικών συστημάτων διαχείρισης δεδομένων, οι διαφορετικοί κανόνες για την πρόσβαση και χρήση των δεδομένων, και οι ανησυχίες σχετικά με την ιδιωτικότητα και την ασφάλεια εμποδίζουν την πλήρη αξιοποίηση του δυναμικού των ενεργειακών δεδομένων. Η δημιουργία ενός κοινού ευρωπαϊκού χώρου δεδομένων ενέργειας θα επέτρεπε στους καταναλωτές να έχουν μεγαλύτερο έλεγχο επί των δεδομένων τους, θα διευκόλυνε την ανάπτυξη καινοτόμων υπηρεσιών, και θα βελτίωνε τη διαφάνεια και την αποτελεσματικότητα των αγορών ενέργειας.

Ένας κοινός ευρωπαϊκός χώρος δεδομένων ενέργειας θα διευκόλυνε την ανάπτυξη έξυπνων συστημάτων διαχείρισης ενέργειας που θα μπορούσαν να βελτιστοποιήσουν την κατανάλωση με βάση τις τιμές και τη διαθεσιμότητα, να ενσωματώσουν καλύτερα τις ανανεώσιμες πηγές στο δίκτυο, και να παρέχουν στους καταναλωτές περισσότερη διαφάνεια και έλεγχο επί της ενεργειακής τους κατανάλωσης. Ακολούθως, θα ενίσχυε την ανάπτυξη νέων επιχειρηματικών μοντέλων όπως οι εικονικοί σταθμοί παραγωγής (virtual power plants) και οι ενεργειακές κοινότητες που συνδυάζουν παραγωγή, κατανάλωση και αποθήκευση σε τοπικό επίπεδο⁵³.

Η πολιτική εφικτότητα αυτών των προτάσεων εξαρτάται από τρεις κρίσιμους παράγοντες: την ικανότητα των κρατών μελών να υπερβούν τις εθνικές αντιστάσεις στην ενεργειακή κυριαρχία, ιδιαίτερα σε χώρες με ισχυρά συμφέροντα σε συμβατικές πηγές ενέργειας, τη διαθεσιμότητα επαρκούς χρηματοδότησης για υποδομές διασύνδεσης που υπολογίζονται σε πολλά δισεκατομμύρια ευρώ και τη

⁵³ Letta (2024), ό.π., σελ. 80-82.

δημιουργία κοινής θέσης απέναντι σε εξωτερικούς προμηθευτές ενέργειας, κάτι που η ενεργειακή κρίση του 2022-2023 απέδειξε ότι παραμένει προβληματικό.

Ενίσχυση της Ενεργειακής Διπλωματίας

Σε σχέση με την ενεργειακή διπλωματία και την εξωτερική διάσταση της ενεργειακής πολιτικής, η Έκθεση Letta προτείνει την ενίσχυση του ρόλου της Ευρωπαϊκής Ένωσης ως ενιαίου διαπραγματευτή στις διεθνείς ενεργειακές σχέσεις. Ο Letta επικρίνει την πρακτική των κρατών μελών να διαπραγματεύονται ατομικά με τρίτες χώρες για ενεργειακές συμφωνίες, υποστηρίζοντας ότι αυτό αποδυναμώνει τη διαπραγματευτική θέση της Ευρώπης και οδηγεί σε λιγότερο ευνοϊκούς όρους.

Η εμπειρία από την κρίση του φυσικού αερίου το 2022-2023, όταν η Ευρωπαϊκή Επιτροπή διαπραγματεύτηκε εξ ονόματος των κρατών μελών για την εξασφάλιση προμηθειών υδροποιημένου φυσικού αερίου, απέδειξε ότι η κοινή δράση μπορεί να είναι πιο αποτελεσματική από τις διασπαστικές εθνικές προσεγγίσεις. Η ΕΕ, μιλώντας με μία φωνή και αντιπροσωπεύοντας μια αγορά 450 εκατομμυρίων καταναλωτών, έχει πολύ μεγαλύτερη διαπραγματευτική ισχύ από τα επιμέρους κράτη μέλη. Η Έκθεση προτείνει την επέκταση αυτής της λογικής σε ευρύτερο φάσμα ενεργειακών συμφωνιών και τη δημιουργία ενός μόνιμου μηχανισμού για κοινές αγορές ενέργειας σε ευρωπαϊκό επίπεδο.

Σε αυτό το πλαίσιο, ενώ η ΕΕ θα γίνει σημαντικά πιο ικανή να παράγει εσωτερικά την ενέργεια που θα τροφοδοτήσει την ανάπτυξή της καθώς προχωρά προς ένα μέλλον με μηδενικές εκπομπές, η ευρωπαϊκή οικονομία θα πρέπει να συνεχίσει να εισάγει μέρος της ενέργειας της από τον υπόλοιπο κόσμο. Ως εκ τούτου, πρέπει να αναπτύξει στρατηγικά ένα δίκτυο υποδομών που θα τη συνδέει με αξιόπιστους εταίρους, στην ανατολική και νότια γειτονία της και πέραν αυτής. Αυτό περιλαμβάνει την ανάπτυξη συνεργασιών για την εισαγωγή πράσινου υδρογόνου από τη Βόρεια Αφρική, την ενίσχυση των ενεργειακών δεσμών με την Ανατολική Μεσόγειο, και τη διαφοροποίηση των πηγών LNG⁵⁴.

⁵⁴ Letta (2024), ό.π., σελ. 69.

2.4 Πολιτική Εφικτότητα και Προοπτικές Υλοποίησης

Η αξιολόγηση της πολιτικής εφικτότητας των προτάσεων της Έκθεσης Letta απαιτεί μια συστηματική ανάλυση των δομικών, θεσμικών και πολιτικών παραγόντων που διαμορφώνουν το περιβάλλον λήψης αποφάσεων στην ΕΕ. Η μετατροπή των διαγνώσεων της Έκθεσης σε πρακτική πολιτική αντιμετωπίζει πολλαπλά εμπόδια, τα οποία σχετίζονται τόσο με την ίδια την αρχιτεκτονική των ευρωπαϊκών θεσμών όσο και με τις εγγενείς αντιθέσεις μεταξύ των κρατών μελών. Όπως έχουν επισημάνει αναλυτές, η Έκθεση παρουσιάζει «υπερφορτωμένα μηνύματα» χωρίς ενιαία κατευθυντήρια ιδέα για τους υπεύθυνους χάραξης πολιτικής και χωρίς έναν σαφή, επιχειρησιακό χάρτη πορείας για την υλοποίησή της.

Κεντρική πρόκληση για την υλοποίηση των προτάσεων της Έκθεσης αποτελεί η ίδια η θεσμική αρχιτεκτονική της Ένωσης. Οι προτάσεις για βαθύτερη ολοκλήρωση, ιδίως στον τομέα της ενέργειας, συγκρούονται με θεμελιώδεις συνθηκολογικούς περιορισμούς. Όπως προαναφέρεται, η ενεργειακή πολιτική παραμένει τομέας μικτής αρμοδιότητας σύμφωνα με τη ΣΛΕΕ, καθώς τα άρθρα 194-195 ΣΛΕΕ διασφαλίζουν στα κράτη μέλη το δικαίωμα καθορισμού των συνθηκών εκμετάλλευσης των ενεργειακών πόρων και της γενικής διάρθρωσης του ενεργειακού τους εφοδιασμού⁵⁵. Η συνθηκολογική αυτή πραγματικότητα δημιουργεί μια δομική ασυμμετρία: ενώ η ολοκλήρωση προϋποθέτει συντονισμένη και συλλογική δράση, το θεσμικό πλαίσιο διατηρεί ισχυρά εθνικά προνόμια που δυσχεραίνουν την υλοποίηση φιλόδοξων μεταρρυθμίσεων.

Η ιστορική εμπειρία επιβεβαιώνει τη βαρύτητα αυτών των περιορισμών. Η Συνθήκη του Μάαστριχτ το 1992 απέφυγε συνειδητά την ενσωμάτωση ειδικού κεφαλαίου για την ενέργεια, καθώς τα κράτη μέλη με σημαντικά ενεργειακά αποθέματα επιδίωκαν να διατηρήσουν την αυτονομία τους. Αντίστοιχα, η προσπάθεια απελευθέρωσης της ενεργειακής αγοράς στα τέλη της δεκαετίας του 1980 προκάλεσε έντονες αντιδράσεις, καθώς θεωρήθηκε ότι επιχειρούσε να φιλελευθεροποιήσει έναν τομέα ο οποίος αντιμετωπιζόταν ως φυσικό μονοπώλιο. Παρά τις μεταγενέστερες εξελίξεις, η διαδικασία λήψης αποφάσεων στο Συμβούλιο εξακολουθεί να απαιτεί ομοφωνία

⁵⁵ McGowan, F. (1989), *"The single energy market and energy policy: conflicting agendas?"*, *Energy Policy*, 17(6), 547-553

σε κρίσιμα ζητήματα, λειτουργώντας ως δομικό εμπόδιο που παρέχει σε κάθε κράτος μέλος ουσιαστικό δικαίωμα αρνησικυρίας.

Σε αυτό το πλαίσιο, η πρόταση της Έκθεσης για τη δημιουργία ενός Clean Energy Delivery Agency ως «one-stop shop» για τις επιχειρήσεις εγείρει σοβαρά θεσμικά ερωτήματα. Η συνύπαρξη ενός νέου φορέα με υφιστάμενες δομές, όπως η Ευρωπαϊκή Επιτροπή και η Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων, δημιουργεί αβεβαιότητα ως προς την κατανομή αρμοδιοτήτων και την αποτελεσματικότητα της διακυβέρνησης. Παράλληλα, η ανάγκη εξασφάλισης πρόσθετων δημοσιονομικών πόρων και διοικητικής ικανότητας καθιστά την υλοποίηση μιας τέτοιας πρότασης ιδιαίτερα προβληματική σε ένα περιβάλλον αυξημένων πιέσεων για δημοσιονομική πειθαρχία.

Πέραν των θεσμικών περιορισμών, καθοριστικό ρόλο διαδραματίζουν και οι πολιτικές δυναμικές μεταξύ των κρατών μελών. Ο παραδοσιακός γαλλο-γερμανικός άξονας, ο οποίος ιστορικά λειτουργούσε ως κινητήρια δύναμη της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, βρίσκεται σήμερα σε περίοδο δομικής αδυναμίας. Η οικονομική στασιμότητα στη Γερμανία, σε συνδυασμό με τις εσωτερικές πολιτικές και κοινωνικές εντάσεις στη Γαλλία, έχουν περιορίσει αισθητά την ικανότητα των δύο χωρών να ασκήσουν ηγετικό ρόλο. Η απουσία αυτής της ηγεσίας είναι ιδιαίτερα προβληματική, δεδομένου ότι, όπως έχει υποστηριχθεί, χωρίς τη συναίνεση και την ενεργή συμμετοχή των μεγάλων κρατών μελών η χάραξη φιλόδοξης ευρωπαϊκής πολιτικής καθίσταται εξαιρετικά δυσχερής⁵⁶.

Παράλληλα, η άνοδος ευρωσκεπτικιστικών και εθνικιστικών κινημάτων έχει μετατοπίσει το πολιτικό κέντρο βάρους προς πιο συντηρητικές και προστατευτικές θέσεις- κυβερνήσεις σε κράτη όπως η Ιταλία, η Ουγγαρία και η Πολωνία εμφανίζονται επιφυλακτικές απέναντι σε πρωτοβουλίες που εκλαμβάνονται ως περιορισμός της εθνικής κυριαρχίας. Το φαινόμενο αυτό, το οποίο έχει περιγραφεί ως «καταστροφική διχογνωμία» («destructive dissensus»)⁵⁷, υπονομεύει τη δυνατότητα προώθησης

⁵⁶ Szulecki, K., Fischer, S., Gullberg, A.T., & Sartor, O. (2016), *"Shaping the 'Energy Union': between national positions and governance innovation in EU energy and climate policy"*, *Climate Policy*, 16(5), σελ.548-567

⁵⁷ Schmidt, V. (2019), *"Politicization in the EU: between national politics and EU institutions"*, *Journal of European Public Policy*, 26(7), σελ.1018-1036

μεταρρυθμίσεων που προϋποθέτουν ουσιαστική μεταβίβαση αρμοδιοτήτων σε ευρωπαϊκό επίπεδο.

Οι αποκλίσεις είναι ιδιαίτερα εμφανείς στον ενεργειακό τομέα, όπου οι εθνικές στρατηγικές αντανακλούν βαθιές και διαχρονικές διαφορές. Η περίπτωση της Γερμανίας είναι χαρακτηριστική, καθώς για δεκαετίες η ενεργειακή της πολιτική στηριζόταν στην αποπολιτικοποίηση και την εμπορευματοποίηση των ενεργειακών σχέσεων, ιδίως με τη Ρωσία. Παρά τη ρητορική υπέρ της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, η Γερμανία δεν υπήρξε σταθερός υποστηρικτής μιας πλήρως ανεπτυγμένης «ενεργειακής κοινότητας» και αντιστάθηκε σε περαιτέρω εναρμόνιση πέραν των ελάχιστων απαιτήσεων της Συνθήκης της Λισαβόνας. Αντίστοιχα, χώρες με εκτεταμένο πυρηνικό τομέα, όπως η Γαλλία, έχουν διαφορετικές προτεραιότητες από κράτη όπως η Γερμανία που έχει δεσμευτεί στην απεξάρτηση από την πυρηνική ενέργεια, ενώ τα κράτη της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης εξακολουθούν να εξαρτώνται σε μεγάλο βαθμό από τον άνθρακα και το φυσικό αέριο και εκφράζουν ανησυχίες για το κόστος της ενεργειακής μετάβασης. Οι δομικές αυτές διαφορές έχουν οδηγήσει στο να περιγράφεται η Ενεργειακή Ένωση ως ένα «κενό κουτί», στο οποίο κάθε ενδιαφερόμενος προσπαθεί να εντάξει τις δικές του προτεραιότητες⁵⁸.

Ιδιαίτερη σημασία για την πολιτική εφικτότητα των προτάσεων της Έκθεσης έχει και το ζήτημα της χρηματοδότησης. Σε αντίθεση με την Έκθεση Draghi, η Έκθεση Letta αποφεύγει να παρουσιάσει λεπτομερείς ποσοτικές εκτιμήσεις των επενδυτικών αναγκών, γεγονός που αντανακλά τη βαθιά πολιτική ευαισθησία του ζητήματος της κοινής χρηματοδότησης. Οι μεταγενέστερες εκτιμήσεις της Έκθεσης Draghi για πρόσθετες επενδύσεις ύψους 800 δισεκατομμυρίων ευρώ ετησίως έχουν δεχθεί έντονη κριτική ως οικονομικά αμφίβολες, δεδομένου ότι το συνολικό επενδυτικό ποσοστό της ΕΕ δεν υπολείπεται σημαντικά εκείνου των ΗΠΑ⁵⁹.

Η πρόταση για την ολοκλήρωση της Ένωσης Κεφαλαιαγορών και τη δημιουργία κοινών ευρωπαϊκών ομολόγων συναντά ισχυρές αντιστάσεις, ιδίως από τις βόρειες

⁵⁸ Szulecki et al. (2016), ό.π., σελ. 549.

⁵⁹ Gros, D. et al. (2024), *"Does Europe need €800 billion more investment?"*, Bruegel Blog, October 2024

χώρες της Ένωσης⁶⁰. Οι αντιρρήσεις αυτές εδράζονται στον φόβο ότι προσωρινοί μηχανισμοί κοινής χρηματοδότησης ενδέχεται να εξελιχθούν σε μόνιμες δομές δημοσιονομικών μεταβιβάσεων. Παρότι το NextGenerationEU κατέδειξε ότι τέτοιες πρωτοβουλίες μπορούν να υλοποιηθούν σε συνθήκες έκτακτης ανάγκης, η θεσμοθέτησή τους ως μόνιμων εργαλείων παραμένει πολιτικά εξαιρετικά δύσκολη⁶¹. Αντίστοιχες δυσκολίες αντιμετωπίζει και η πρόταση για έναν μηχανισμό συνεισφοράς κρατικών ενισχύσεων, βάσει του οποίου τα κράτη μέλη θα υποχρεώνονταν να διαθέτουν μέρος της εθνικής τους χρηματοδότησης σε πανευρωπαϊκές πρωτοβουλίες. Τα κράτη με μεγαλύτερο δημοσιονομικό χώρο δεν έχουν ισχυρό κίνητρο να αποδεχθούν έναν τέτοιο περιορισμό, ενώ χώρες με πιο φιλελεύθερη οικονομική κουλτούρα, όπως οι «Κάτω Χώρες» και η Σουηδία, αντιτίθενται διαχρονικά στις επιδοτήσεις, τόσο σε εθνικό όσο και σε ευρωπαϊκό επίπεδο. Ταυτόχρονα, η επιστροφή σε αυστηρότερους δημοσιονομικούς κανόνες μετά την πανδημία περιορίζει περαιτέρω το περιθώριο αύξησης των δημόσιων επενδύσεων. Πέραν των θεσμικών και χρηματοδοτικών περιορισμών, η Έκθεση δέχεται κριτική και για την επάρκεια της οικονομικής ανάλυσης που στηρίζει τις προτάσεις και την έλλειψη συγκεκριμένων αποδεικτικών στοιχείων υπέρ της αποτελεσματικότητας της προτεινόμενης ευρωπαϊκής βιομηχανικής πολιτικής. Όπως έχει υποστηριχθεί, η πρόταση για μαζική αύξηση της κρατικής στήριξης σε ευρωπαϊκό επίπεδο θα όφειλε να συνοδεύεται από σαφή εμπειρική τεκμηρίωση της χρησιμότητάς της⁶². Το γεγονός ότι οι χρηματοπιστωτικές αγορές, παρά τη διαθεσιμότητα κεφαλαίων, εμφανίζονται διστακτικές απέναντι σε ορισμένες επενδύσεις, εγείρει ερωτήματα για τη μακροπρόθεσμη βιωσιμότητά τους.

Επιπλέον, η Έκθεση δεν αντιμετωπίζει επαρκώς τις αντιφάσεις μεταξύ των διαφορετικών προτεραιοτήτων της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, ιδίως μεταξύ της ενίσχυσης της ανταγωνιστικότητας, της προστασίας της οικονομικής ασφάλειας και της προώθησης της πράσινης και ψηφιακής μετάβασης. Η ταυτόχρονη έμφαση στην

⁶⁰ Η άμεση αντίδραση του τότε Γερμανού υπουργού Οικονομικών Christian Lindner, ο οποίος απέρριψε κατηγορηματικά κάθε συζήτηση για νέα κοινή δανειοδότηση μετά τη δημοσίευση της Έκθεσης Draghi, καταδεικνύει το βάθος των εθνικών επιφυλάξεων.

⁶¹ Financial Times (2024), *"German Finance Minister rejects Draghi's call for joint EU borrowing"*, 10 September 2024

⁶² Erixon, F. (2024), *"The Letta Report – the Good and the Bad!"*, ECIPE Blog, April 2024

καινοτομία και στη μείωση των εξαρτήσεων, ακόμη και σε τομείς όπου η Ευρώπη εξαρτάται δομικά από εξωευρωπαϊκούς προμηθευτές, όπως η τεχνητή νοημοσύνη, ενδέχεται να υπονομεύσει τον ίδιο τον στόχο της τεχνολογικής προόδου.

Σημαντικές επιφυλάξεις έχουν εκφραστεί και από κοινωνικούς εταίρους. Η Ευρωπαϊκή Συνομοσπονδία Συνδικάτων έχει προειδοποιήσει για τον κίνδυνο αναβίωσης των επιχειρημάτων περί «gold-plating»⁶³, τα οποία θα μπορούσαν να περιορίσουν τη δυνατότητα των κρατών μελών να παρέχουν υψηλότερα επίπεδα προστασίας στους εργαζομένους κατά τη μεταφορά των ευρωπαϊκών οδηγιών για την απασχόληση⁶⁴. Η δυνατότητα αυτή θεωρείται κρίσιμη για την προώθηση της ανοδικής κοινωνικής σύγκλισης. Παράλληλα, η υπερβολική έμφαση στην κινητοποίηση ιδιωτικών κεφαλαίων προκαλεί ανησυχίες σχετικά με τη χρήση των συνταξιοδοτικών αποθεματικών, τα οποία αποτελούν πόρους των εργαζομένων και πρέπει πρωτίστως να διασφαλίζουν επαρκές και ασφαλές συνταξιοδοτικό εισόδημα. Οι εμπειρίες της χρηματοπιστωτικής κρίσης του 2008 εξακολουθούν να επηρεάζουν έντονα τη συζήτηση, υπογραμμίζοντας την ανάγκη ισχυρής ρύθμισης των αγορών⁶⁵. Παρά τα παραπάνω εμπόδια, η Έκθεση Letta έχει συμβάλει ουσιαστικά στη διαμόρφωση της δημόσιας συζήτησης για το μέλλον της Ενιαίας Αγοράς. Η υιοθέτηση της Διακήρυξης της Βουδαπέστης τον Νοέμβριο του 2024, η οποία ενσωμάτωσε αρκετές από τις προτάσεις της Έκθεσης, συνιστά σημαντική πολιτική εξέλιξη, αν και αποφεύγει ρητές αναφορές σε κοινό δανεισμό και περιορίζεται σε αόριστες διατυπώσεις περί «εξερεύνησης νέων χρηματοδοτικών μέσων». Με τη Γερμανία να αντιμετωπίζει πολιτική αστάθεια και τη Γαλλία σοβαρά δημοσιονομικά προβλήματα, το ευρύτερο πολιτικό περιβάλλον δεν ευνοεί την άμεση υιοθέτηση ριζοσπαστικών μεταρρυθμίσεων.

Η ιστορική εμπειρία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης δείχνει ότι συχνά απαιτείται μια κρίση για να δημιουργηθεί η αναγκαία πολιτική βούληση, όπως συνέβη με το NextGenerationEU μετά την πανδημία και με το REPowerEU μετά τη ρωσική εισβολή

⁶³ Ο όρος *gold-plating* αναφέρεται στην πρακτική κατά την οποία τα κράτη μέλη, κατά τη μεταφορά οδηγιών της ΕΕ στο εθνικό δίκαιο, υιοθετούν ρυθμίσεις αυστηρότερες από τις ελάχιστες απαιτήσεις του ενωσιακού πλαισίου

⁶⁴ Bärnthaler et.al (2025), «*Toward a post-growth industrial policy for Europe: navigating emerging tensions and long-term goals*», σελ.1131

⁶⁵ <https://etuc.org/en/document/etuc-response-letta-report-much-more-market>

στην Ουκρανία. Σύμφωνα με τη θεωρία του «policy window», η σύγκλιση των ρευμάτων προβλημάτων, πολιτικών λύσεων και πολιτικής συγκυρίας αποτελεί προϋπόθεση για βαθιές αλλαγές⁶⁶. Το κρίσιμο ερώτημα είναι κατά πόσον η Ευρώπη θα μπορέσει να προβεί σε ριζικές μεταρρυθμίσεις προληπτικά, αντί να περιμένει την επόμενη κρίση.

Ωστόσο, η πολιτική κρίση και οι πρόωρες εκλογές στη Γερμανία έχουν και τη θετική τους πλευρά. Η έναρξη των διαπραγματεύσεων για τον πολυετή προϋπολογισμό της ΕΕ για την περίοδο 2028-2034 μπορεί πλέον να επιταχυνθεί, ενώ οι συζητήσεις για τη χρηματοδότηση των πρόσθετων επενδύσεων που προτείνονται στις εκθέσεις Letta και Draghi μπορούν να ξεκινήσουν νωρίτερα από το αναμενόμενο. Επιπλέον, η δημιουργία της Energy Union Task Force τον Ιούνιο του 2025 υποδηλώνει συνεχιζόμενη πολιτική δέσμευση για την ολοκλήρωση της Ενεργειακής Ένωσης, παρά το γεγονός ότι δέκα χρόνια μετά την έναρξη του έργου παραμένει ατελής⁶⁷.

Η Έκθεση Letta προσφέρει χάρτη πορείας, αλλά η υλοποίησή του εξαρτάται από την πολιτική δέσμευση των ευρωπαϊκών ηγετών και την ικανότητά τους να πείσουν τους πολίτες ότι οι βραχυπρόθεσμες θυσίες θα οδηγήσουν σε μακροπρόθεσμα οφέλη. Χωρίς σαφή ιεράρχηση προτεραιοτήτων και πολιτικό συμβιβασμό που να καθιστά τις προτεινόμενες μεταρρυθμίσεις πολιτικά ελκυστικές, η Έκθεση κινδυνεύει να παραμείνει ένα ιδεολογικό κείμενο χωρίς ουσιαστικές πολιτικές επιπτώσεις.

Αν και τα εμπόδια που αναδεικνύονται είναι πολυεπίπεδα, δεν είναι όλα ισοδύναμα ως προς τη βαρύτητα και τη δυνατότητα υπέρβασής τους. Οι συνθηκολογικοί περιορισμοί και η απουσία σταθερής πολιτικής ηγεσίας σε επίπεδο μεγάλων κρατών μελών συνιστούν δομικά εμπόδια, τα οποία δεν μπορούν να αρθούν χωρίς βαθιές θεσμικές και πολιτικές ανατροπές. Αντιθέτως, οι χρηματοδοτικές και κανονιστικές δυσκολίες εμφανίζουν μεγαλύτερο βαθμό διαχειρισιμότητας, υπό την προϋπόθεση ευνοϊκότερων πολιτικών συσχετισμών ή την ανάδυση συνθηκών κρίσης που θα επέτρεπαν προσωρινές παρεκκλίσεις από το ισχύον πλαίσιο.

Η περιορισμένη πολιτική εφικτότητα της Έκθεσης Letta δεν μπορεί να αποδοθεί αποκλειστικά στην πολυπλοκότητα των προτάσεών της, αλλά αποτελεί έκφραση ενός

⁶⁶ Kingdon, J.W. (2011), *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, Updated 2nd ed., Boston: Longman, σελ. 165-178.

⁶⁷ European Commission (2025), "Energy Union Task Force launched", Press Release, 16 June 2025

βαθύτερου ελλείμματος ευρωπαϊκής διακυβέρνησης, όπου η φιλοδοξία προηγείται συστηματικά της θεσμικής και πολιτικής δυνατότητας υλοποίησης.

2.5 Η Έκθεση Letta στο Πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Στρατηγικής: Συσχετισμός με το European Green Deal και την Έκθεση Draghi

Για την πλήρη κατανόηση της σημασίας και της συμβολής της Έκθεσης Letta, είναι απαραίτητο να την εξετάσουμε στο ευρύτερο πλαίσιο της ευρωπαϊκής στρατηγικής και σε σύγκριση με άλλα σημαντικά πολιτικά κείμενα που έχουν διαμορφώσει την ατζέντα της ΕΕ τα τελευταία χρόνια. Δύο κείμενα ξεχωρίζουν ως ιδιαίτερα σημαντικά σημεία αναφοράς: το European Green Deal που παρουσιάστηκε το 2019 και η Έκθεση Draghi για την Ευρωπαϊκή Ανταγωνιστικότητα που δημοσιεύθηκε τον Σεπτέμβριο του 2024. Η σύγκριση αυτών των τριών κειμένων αποκαλύπτει τόσο τις συνέχειες όσο και τις εξελίξεις στη στρατηγική σκέψη της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Η Σχέση με το European Green Deal

Το European Green Deal, που παρουσίασε η Πρόεδρος της Ευρωπαϊκής Επιτροπής Ursula von der Leyen τον Δεκέμβριο του 2019, αποτέλεσε μια φιλόδοξη στρατηγική για τη μετατροπή της ΕΕ σε μια κλιματικά ουδέτερη οικονομία έως το 2050. Το Green Deal έθεσε συγκεκριμένους στόχους για τη μείωση των εκπομπών αερίων του θερμοκηπίου κατά τουλάχιστον 55% έως το 2030 (σε σύγκριση με τα επίπεδα του 1990) και καθόρισε ένα ολοκληρωμένο πλαίσιο πολιτικών που καλύπτουν όλους τους τομείς της οικονομίας, από την ενέργεια και τις μεταφορές έως τη γεωργία και τη βιομηχανία⁶⁸.

Η Έκθεση Letta συμμερίζεται την κεντρική φιλοδοξία του Green Deal για την πράσινη μετάβαση, αλλά προσθέτει μια κρίσιμη διάσταση που ήταν λιγότερο ανεπτυγμένη στο αρχικό κείμενο: την ανάγκη για ταχύτητα και κλίμακα στην υλοποίηση. Ενώ το Green Deal καθόρισε φιλόδοξους στόχους και ένα εκτενές νομοθετικό πρόγραμμα (το πακέτο «Fit for 55»), η Έκθεση Letta εστιάζει στα πρακτικά εμπόδια που επιβραδύνουν την υλοποίηση: τη γραφειοκρατία, την έλλειψη συντονισμού μεταξύ των κρατών μελών, και τον κατακερματισμό των αγορών που εμποδίζει τις οικονομίες

⁶⁸ JCMS: *Journal of Common Market Studies*, Vol. 59, No. 5, σελ. 1107-1123

κλίμακας, δίνοντας μεγαλύτερη έμφαση στη διάσταση της ανταγωνιστικότητας και της ασφάλειας. Παράλληλα, η Έκθεση Letta υπογραμμίζει ότι η πράσινη μετάβαση πρέπει να συνοδευτεί από μέτρα που θα διασφαλίσουν την ευρωπαϊκή ανταγωνιστικότητα και στρατηγική αυτονομία. Αυτό αντανakλά τις αλλαγές στο γεωπολιτικό περιβάλλον, τόσο μετά την ρωσική εισβολή στην Ουκρανία όσο και αναφορικά με την αυξανόμενη οικονομική και τεχνολογική σύγκρουση με την Κίνα.

Συνέργειες και Διαφοροποιήσεις με την Έκθεση Draghi

Η Έκθεση Draghi, με τίτλο «The Future of European Competitiveness», δημοσιεύθηκε τον Σεπτέμβριο του 2024, μερικούς μήνες μετά την Έκθεση Letta. Παρόλο που οι δύο Εκθέσεις εκπονήθηκαν ανεξάρτητα, υπάρχει εντυπωσιακή σύγκλιση στις βασικές διαγνώσεις και σε πολλές από τις προτάσεις: και οι δύο Εκθέσεις επισημαίνουν το αυξανόμενο χάσμα ανταγωνιστικότητας μεταξύ της Ευρώπης και των κύριων ανταγωνιστών της, ιδιαίτερα των Ηνωμένων Πολιτειών και της Κίνας. Και οι δύο τονίζουν την ανάγκη για μεγαλύτερη κλίμακα, ταχύτερη λήψη αποφάσεων, και πιο ολοκληρωμένες αγορές σε κρίσιμους τομείς.

Ωστόσο, υπάρχουν και σημαντικές διαφοροποιήσεις στην έμφαση και την προσέγγιση. Η Έκθεση Draghi δίνει μεγαλύτερο βάρος στις επενδυτικές ανάγκες και στη χρηματοδότηση, παρέχοντας λεπτομερείς ποσοτικές εκτιμήσεις. Ο Draghi εκτιμά ότι η Ευρώπη χρειάζεται επιπλέον επενδύσεις της τάξης των 750-800 δισεκατομμυρίων ευρώ ετησίως για να υλοποιήσει την πράσινη και ψηφιακή μετάβαση και να διατηρήσει την ανταγωνιστικότητά της. Αυτό αντιστοιχεί σε περίπου 4,4-4,7% του ΑΕΠ της ΕΕ, ένα επίπεδο επενδύσεων που δεν έχει παρατηρηθεί από την εποχή του Σχεδίου Marshall.

Η Έκθεση Letta, από την άλλη πλευρά, επικεντρώνεται περισσότερο στις θεσμικές και ρυθμιστικές μεταρρυθμίσεις που είναι απαραίτητες για να γίνει η Ενιαία Αγορά πιο αποτελεσματική. Η έμφαση δίνεται στην απλούστευση των διαδικασιών, την ολοκλήρωση των κατακερματισμένων αγορών, και τη δημιουργία πραγματικά ευρωπαϊκών λύσεων σε τομείς όπως η ενέργεια, οι τηλεπικοινωνίες, και οι χρηματοοικονομικές υπηρεσίες. Ενώ και οι δύο Εκθέσεις αναγνωρίζουν τη σημασία της χρηματοδότησης, η Letta τείνει να την προσεγγίζει ως ένα μέσο για την επίτευξη

βαθύτερης ολοκλήρωσης, ενώ ο Draghi την αντιμετωπίζει ως μια αυτοτελή πρόκληση που απαιτεί καινοτόμες λύσεις.

Μια άλλη σημαντική διαφορά αφορά την προσέγγιση στην καινοτομία και την τεχνολογία. Η Έκθεση Draghi δίνει ιδιαίτερη έμφαση στην ανάγκη η Ευρώπη να αναπτύξει τις δικές της τεχνολογικές ικανότητες σε κρίσιμους τομείς όπως η τεχνητή νοημοσύνη, τα ημιαγωγοί, και οι προηγμένες υπολογιστικές τεχνολογίες. Προτείνει συγκεκριμένα μέτρα για την προώθηση της καινοτομίας, συμπεριλαμβανομένης της ενίσχυσης της χρηματοδότησης για έρευνα και ανάπτυξη, της βελτίωσης της συνεργασίας μεταξύ πανεπιστημίων και βιομηχανίας, και της δημιουργίας ευρωπαϊκών "πρωταθλητών" σε στρατηγικούς τομείς. Η Έκθεση Letta, αν και αναγνωρίζει τη σημασία της καινοτομίας, επικεντρώνεται περισσότερο στη δημιουργία των κατάλληλων συνθηκών μέσω της ολοκλήρωσης της αγοράς παρά στην άμεση υποστήριξη συγκεκριμένων τεχνολογιών ή τομέων.

Η σύγκριση της Έκθεσης Letta με την Έκθεση Draghi αποκαλύπτει μια βαθύτερη ένταση στη σύγχρονη ευρωπαϊκή χάραξη πολιτικής. Ενώ η Έκθεση Letta χαρακτηρίζεται από υψηλό επίπεδο πολιτικής φιλοδοξίας, αποφεύγει τη λεπτομερή ποσοτική και τεχνοκρατική τεκμηρίωση, ακριβώς επειδή αυτή θα καθιστούσε τις πολιτικές αντιστάσεις πιο ορατές. Αντιθέτως, η Έκθεση Draghi προσφέρει μια πιο σαφή οικονομική αποτύπωση των αναγκών, η οποία όμως καθιστά ακόμη πιο εμφανές το χάσμα μεταξύ τεχνοκρατικής ορθολογικότητας και πολιτικής εφικτότητας. Η αντίθεση αυτή υπογραμμίζει ότι το πρόβλημα δεν είναι πρωτίστως η έλλειψη ιδεών, αλλά η αδυναμία του ευρωπαϊκού πολιτικού συστήματος να μετατρέψει τεχνοκρατικά πειστικές προτάσεις σε πολιτικά βιώσιμες λύσεις. Αυτό το χάσμα μεταξύ φιλοδοξίας και υλοποίησης αντανάκλα ένα θεμελιώδες δίλημμα της ευρωπαϊκής διακυβέρνησης: οι εκθέσεις υψηλού επιπέδου συχνά αποφεύγουν να προσδιορίσουν ποιος θα πληρώσει και πώς, αφήνοντας αυτές τις κρίσιμες αποφάσεις στη διακριτική ευχέρεια των κρατών μελών-τα οποία ιστορικά δείχνουν περιορισμένη διάθεση για συλλογική δράση όταν αυτή απαιτεί σημαντικές εθνικές θυσίες.

Συμπληρωματικότητα και Συνολικό Όραμα

Παρά τις διαφορές τους, οι Εκθέσεις Letta και Draghi είναι σε μεγάλο βαθμό συμπληρωματικές και μαζί με το Green Deal διαμορφώνουν ένα συνολικό όραμα για

το μέλλον της ΕΕ. Το Green Deal καθορίζει τους περιβαλλοντικούς και κλιματικούς στόχους, η Έκθεση Letta προτείνει τις θεσμικές και ρυθμιστικές μεταρρυθμίσεις που είναι απαραίτητες για την αποτελεσματική λειτουργία της Ενιαίας Αγοράς, και η Έκθεση Draghi παρέχει τη λεπτομερή ανάλυση των επενδυτικών αναγκών και των χρηματοδοτικών μηχανισμών που θα απαιτηθούν.

Στον ενεργειακό τομέα, η συμπληρωματικότητα αυτή είναι ιδιαίτερα εμφανής. Το Green Deal καθόρισε φιλόδοξους στόχους για τις ανανεώσιμες πηγές ενέργειας και την ενεργειακή απόδοση. Η Έκθεση Letta προτείνει συγκεκριμένα μέτρα για την ολοκλήρωση της ενεργειακής αγοράς και την επιτάχυνση της ανάπτυξης υποδομών. Η Έκθεση Draghi παρέχει εκτιμήσεις για τις τεράστιες επενδύσεις που θα απαιτηθούν στα ενεργειακά δίκτυα, τις ΑΠΕ, και τις τεχνολογίες αποθήκευσης⁶⁹. Μαζί, αυτά τα τρία κείμενα προσφέρουν ένα ολοκληρωμένο πλαίσιο για την ενεργειακή μετάβαση της Ευρώπης.

Η πρόκληση για την Ευρωπαϊκή Επιτροπή και τα κράτη μέλη είναι να συνθέσουν αυτές τις διαφορετικές προσεγγίσεις σε μια συνεκτική στρατηγική που μπορεί να υλοποιηθεί πρακτικά. Αυτό θα απαιτήσει την εξισορρόπηση διαφορετικών προτεραιοτήτων: την περιβαλλοντική φιλοδοξία του Green Deal, την έμφαση της Έκθεσης Letta στην ολοκλήρωση και την αποτελεσματικότητα, και την προσοχή της Έκθεσης Draghi στις επενδύσεις και την καινοτομία. Θα απαιτήσει επίσης την αντιμετώπιση των πολιτικών και χρηματοδοτικών περιορισμών που εμποδίζουν την υλοποίηση φιλόδοξων μεταρρυθμίσεων.

Σε αυτό το πλαίσιο, η Έκθεση Letta προσφέρει μια σημαντική συμβολή εστιάζοντας στις δομικές αδυναμίες της Ενιαίας Αγοράς που συχνά παραβλέπονται σε πιο τεχνοκρατικές αναλύσεις. Η έμφαση στην πολιτική διάσταση της οικονομικής ολοκλήρωσης, η αναγνώριση ότι η Ενιαία Αγορά είναι "πολύ περισσότερα από μια αγορά", και η κατανόηση ότι η οικονομική αποτελεσματικότητα και η στρατηγική αυτονομία είναι αλληλένδετες, καθιστούν την Έκθεση Letta ένα σημαντικό σημείο αναφοράς για τη διαμόρφωση της μελλοντικής ευρωπαϊκής πολιτικής.

⁶⁹ Maltby, T. (2013), "European Union energy policy integration: A case of European Commission policy entrepreneurship and increasing supranationalism", *Energy Policy*, 55, σελ.435-444.

Κεφάλαιο 3: Προκλήσεις στην υλοποίηση της Ενεργειακής Ένωσης

Η απόσταση μεταξύ της θεσμικής αρχιτεκτονικής της Ενεργειακής Ένωσης και της πραγματικής λειτουργίας της αποκαλύπτει ένα θεμελιώδες χαρακτηριστικό της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, την ασυμμετρία μεταξύ νομοθετικής παραγωγής και πολιτικής υλοποίησης. Η ΕΕ έχει καταρτίσει ένα εκτεταμένο ρυθμιστικό πλαίσιο από τη Συνθήκη της Λισαβόνας έως το πακέτο Fit for 55, αλλά η μετατροπή αυτών των νομικών δεσμεύσεων σε υλική πραγματικότητα συναντά προκλήσεις που υπερβαίνουν την τεχνική πολυπλοκότητα ή την έλλειψη πόρων. Αυτές οι προκλήσεις εκφράζουν βαθύτερες δομικές εντάσεις μεταξύ της λογικής των οικονομιών κλίμακας και της πολιτικής της εθνικής κυριαρχίας, μεταξύ της επιταγής της γεωπολιτικής ασφάλειας και των περιορισμών της δημοσιονομικής πειθαρχίας, και μεταξύ της κλιματικής επείγουσας ανάγκης και των φυσικών ορίων της τεχνολογικής εξέλιξης. Η ενεργειακή κρίση του 2022 δεν δημιούργησε αυτές τις προκλήσεις αλλά τις κατέστησε αδύνατο να αγνοηθούν.

3.1 Ενεργειακή Ασφάλεια και η Πολιτική της Ασφαλειοποίησης

Η ενεργειακή ασφάλεια συνιστά μια διαχρονική σταθερά της ενεργειακής πολιτικής της ΕΕ και ταυτόχρονα την πιο πολιτικοποιημένη διάσταση της. Αντίθετα με άλλους τομείς της ευρωπαϊκής πολιτικής όπου η τεχνοκρατική ορθολογικότητα κυριαρχεί, η ενεργειακή ασφάλεια παραμένει βαθιά εμποτισμένη με εθνικούς συμβολισμούς και ιστορικές μνήμες. Για τα κράτη μέλη, η ικανότητα να εξασφαλίζουν ενέργεια για τους πολίτες τους δεν είναι απλώς οικονομική αναγκαιότητα-είναι θεμελιώδης διάσταση της κρατικής κυριαρχίας και της εθνικής ταυτότητας. Αυτή η συμβολική και πολιτική φόρτιση της ενέργειας εξηγεί γιατί η ενεργειακή ολοκλήρωση προχωρά πολύ πιο αργά από την οικονομική ολοκλήρωση σε άλλους τομείς.

Η Δομική Εξάρτηση της Ευρώπης

Η ΕΕ, ως η μεγαλύτερη εισαγωγική οικονομική ζώνη ενέργειας παγκοσμίως, έχει διαμορφώσει ένα ενεργειακό μοντέλο που βασίζεται στη συστηματική εξάρτηση από εξωτερικές πηγές. Αυτή η εξάρτηση δεν είναι απλώς γεωλογική αναγκαιότητα-είναι και αποτέλεσμα ιστορικών πολιτικών επιλογών. Κατά τις δεκαετίες του 1980 και 1990, η φθηνή εισαγωγή ενέργειας, ιδίως από τη Ρωσία, αντιμετωπιζόταν ως

οικονομικά ορθολογική και πολιτικά ασφαλής στρατηγική. Η λογική της αλληλεξάρτησης-η ιδέα ότι ο εμπορικός δεσμός με τη Ρωσία θα λειτουργούσε ως εγγύηση σταθερότητας-κυριάρχησε επί δεκαετίες.⁷⁰

Το 2021, λίγο πριν την ρωσική εισβολή στην Ουκρανία, η ΕΕ εισήγαγε περίπου το 58% της συνολικής της ενεργειακής κατανάλωσης. Ωστόσο, αυτό το συνολικό ποσοστό κρύβει βαθύτερες ασυμμετρίες: σχεδόν το 97% του πετρελαίου, το 90% του φυσικού αερίου, και το 70% του άνθρακα προέρχονταν από εισαγωγές. Η Ρωσία μόνη της προμήθευε το 45% των εισαγωγών φυσικού αερίου της ΕΕ, φτάνοντας τα 155 δισεκατομμύρια κυβικά μέτρα.⁷¹ Για ορισμένα κράτη μέλη της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης, η εξάρτηση ήταν σχεδόν απόλυτη, δημιουργώντας μια κατάσταση στρατηγικής ευπάθειας που αποδείχθηκε κρίσιμη.

Ωστόσο, η εξάρτηση δεν κατανέμεται ομοιόμορφα μεταξύ των κρατών μελών, δημιουργώντας μια πολύπλοκη γεωγραφία ενεργειακής «ευπάθειας» εντός της Ένωσης. Χώρες όπως η Μάλτα και η Κύπρος παρουσίαζαν ενεργειακή εξάρτηση που υπερέβαινε το 90% των αναγκών τους, ενώ κράτη με σημαντικούς εγχώριους πόρους όπως η Ρουμανία, η Εσθονία και η Δανία διατηρούσαν χαμηλότερα επίπεδα εξάρτησης. Αυτή η ασυμμετρία δημιουργεί διαφορετικές εθνικές προτεραιότητες και δυσκολεύει τη διαμόρφωση κοινής ευρωπαϊκής στρατηγικής. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί η Γερμανία, η οποία οικοδόμησε στρατηγική σχέση με τη Ρωσία μέσω των αγωγών Nord Stream, θεωρώντας την ενεργειακή σχέση ως εργαλείο γεωπολιτικής σταθεροποίησης-μια θέση που αντιμετωπίστηκε με βαθιά δυσπιστία από την Πολωνία και τις Βαλτικές χώρες.⁷²

Η Κρίση του 2022 ως Κομβικό Γεγονός

Η ρωσική εισβολή στην Ουκρανία τον Φεβρουάριο του 2022 αποτέλεσε καταλυτικό γεγονός που επιτάχυνε τη διαδικασία της «ασφαλειοποίησης» (securitization) της ενεργειακής πολιτικής. Σύμφωνα με τη θεωρία της Σχολής της Κοπεγχάγης για τις Διεθνείς Σχέσεις, η ασφαλειοποίηση αναφέρεται στη διαδικασία μέσω της οποίας

⁷⁰ Goldthau, A., & Sitter, N. (2015), *“A Liberal Actor in a Realist World: The European Union Regulatory State and the Global Political Economy of Energy”*, Oxford University Press, σελ. 45-67.

⁷¹ Eurostat (2024), *Energy Statistics - An Overview*, <https://ec.europa.eu/eurostat>

⁷² Szulecki et al. (2016), ό.π., σελ. 548-567.

ένα ζήτημα μετατρέπεται από κανονική πολιτική ατζέντα σε υπαρξιακή απειλή που δικαιολογεί έκτακτα μέτρα.⁷³ Η ενέργεια, που παραδοσιακά αντιμετωπιζόταν ως οικονομικό και περιβαλλοντικό ζήτημα, μετατράπηκε ξαφνικά σε θέμα εθνικής επιβίωσης.

Η διαδικασία αυτή δεν ήταν αυτόματη ούτε ομοιόμορφη σε όλα τα κράτη μέλη. Απαίτησε συγκεκριμένες πολιτικές επιλογές και δημόσιους λόγους που να παρουσιάζουν την ενεργειακή εξάρτηση ως υπαρξιακή απειλή. Οι ευρωπαϊκές ηγεσίες, ιδίως η Πρόεδρος της Ευρωπαϊκής Επιτροπής Ursula von der Leyen, πλαισίωσαν την ενεργειακή κρίση όχι ως προσωρινή οικονομική δυσκολία αλλά ως γεωπολιτική πρόκληση που απειλούσε την ίδια την υπόσταση της ΕΕ. Αυτή η ρητορική επέτρεψε την υιοθέτηση έκτακτων μέτρων που υπό κανονικές συνθήκες θα αντιμετώπιζαν σημαντικές πολιτικές αντιστάσεις.

Το σχέδιο REPowerEU (Μάιος 2022), αποτελεί χαρακτηριστικό παράδειγμα αυτής της επιταχυνόμενης πολιτικής απάντησης, περιλαμβάνοντας φιλόδοξους στόχους για τη μείωση της εξάρτησης από το ρωσικό φυσικό αέριο κατά 2/3 έως το τέλος του 2022, την επιτάχυνση της ανάπτυξης ανανεώσιμων πηγών ενέργειας, τη διαφοροποίηση των πηγών προμήθειας, και τη βελτίωση της ενεργειακής απόδοσης.⁷⁴ Τα μέτρα αυτά, που σε άλλες περιστάσεις θα απαιτούσαν χρόνια διαπραγματεύσεων, υιοθετήθηκαν σε λίγους μήνες.

Τα αποτελέσματα αυτής της κινητοποίησης ήταν άκρως εντυπωσιακά: το μερίδιο του ρωσικού φυσικού αερίου στις συνολικές εισαγωγές της ΕΕ μειώθηκε από το 45% το 2021 σε μόλις 8% το 2024, με τις εισαγωγές να πέφτουν από 155 δισεκατομμύρια κυβικά μέτρα σε 15 δισεκατομμύρια κυβικά μέτρα⁷⁵, γεγονός που απέδειξε ότι η ΕΕ μπορεί να προσαρμοστεί γρήγορα σε ακραίες ενεργειακές διαταραχές όταν αντιμετωπίζει ύφεση σε επίπεδο υπαρξιακής απειλής, μια συνθήκη όμως που συνοδεύτηκε από τεράστιο οικονομικό και κοινωνικό κόστος.

⁷³ Buzan, B., Wæver, O., & de Wilde, J. (1998), *Security: A New Framework for Analysis*, Boulder: Lynne Rienner Publishers.

⁷⁴ Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2022), *REPowerEU Plan*, COM(2022) 230 final, 18 Μαΐου 2022.

⁷⁵ Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2025), *REPowerEU - 3 Years On: Assessment Report*: https://energy.ec.europa.eu/topics/markets-and-consumers/actions-and-measures-energy-prices/repowereu-3-years_en

Το Κόστος της Αποεξάρτησης

Οι τιμές του φυσικού αερίου στην ΕΕ εκτοξεύθηκαν σε ιστορικά υψηλά επίπεδα κατά το δεύτερο εξάμηνο του 2022, με την τιμή στο TTF (Dutch Title Transfer Facility) να φτάνει σε ορισμένες στιγμές τα 300 ευρώ ανά MWh (μεγαβατώρα), δέκα φορές υψηλότερη από τα προ-κρίσης επίπεδα. Η απότομη αύξηση των τιμών ενέργειας είχε εκτεταμένες επιπτώσεις στη βιομηχανική δραστηριότητα, στα νοικοκυριά και στη συνολική οικονομική επίδοση των κρατών μελών. Σε επίπεδο δημόσιας πολιτικής, υιοθετήθηκαν ευρείας κλίμακας παρεμβάσεις, με τα κράτη μέλη να κινητοποιούν σωρευτικά χρηματοδοτικούς πόρους που υπερέβησαν τα 700 δισεκατομμύρια ευρώ, με στόχο τον μετριασμό των επιπτώσεων στους καταναλωτές και την οικονομία.

Το κόστος αυτό δεν ήταν μόνο οικονομικό. Η ενεργειακή κρίση επανέφερε στο προσκήνιο το ζήτημα της ενεργειακής φτώχειας, που είχε υποχωρήσει κατά τις προηγούμενες δεκαετίες. Μεταξύ 50 και 125 εκατομμυρίων Ευρωπαίοι επλήγησαν από ενεργειακή φτώχεια κατά τη διάρκεια της κρίσης, αναγκαζόμενοι να επιλέξουν μεταξύ θέρμανσης και άλλων βασικών αναγκών. Αυτό είχε άμεσες πολιτικές επιπτώσεις: η δημόσια υποστήριξη για την ενεργειακή μετάβαση αποδυναμώθηκε σε πολλές χώρες, ενώ πολιτικά κινήματα που αμφισβητούσαν το κόστος της κλιματικής πολιτικής κέρδισαν έδαφος.

Η Έκθεση Letta υπογραμμίζει ότι αυτό το τεράστιο κόστος θα μπορούσε να είχε αποφευχθεί ή να ήταν σημαντικά μικρότερο αν η Ευρώπη είχε επενδύσει νωρίτερα σε πραγματική ενεργειακή ενοποίηση και διαφοροποίηση. Η κρίση απέδειξε ότι η κατακερματισμένη φύση της ευρωπαϊκής ενεργειακής αγοράς δεν είναι απλώς θέμα οικονομικής αναποτελεσματικότητας-είναι θέμα στρατηγικής ευπάθειας που μπορεί να έχει καταστροφικές συνέπειες.

Η Νέα Γεωγραφία της Ενεργειακής Εξάρτησης

Η στρατηγική διαφοροποίησης που υιοθετήθηκε μετά την κρίση αποτέλεσε θεμελιώδη μετατόπιση στην ευρωπαϊκή ενεργειακή πολιτική. Οι εισαγωγές LNG αυξήθηκαν δραματικά, από περίπου 70 δισεκατομμύρια κυβικά μέτρα το 2021 σε 134 δισεκατομμύρια κυβικά μέτρα το 2023. Οι ΗΠΑ έγιναν ο κυρίαρχος προμηθευτής με

μερίδιο 45% των συνολικών εισαγωγών LNG της ΕΕ.⁷⁶ Αυτή η μετατόπιση δεν είναι απλώς οικονομική αλλά και βαθιά γεωπολιτική, δημιουργώντας μια νέα διατλαντική αλληλεξάρτηση που θα διαμορφώσει τις ευρω-αμερικανικές σχέσεις για δεκαετίες. Παράλληλα, η Νορβηγία ανέδειξε τον κρίσιμο ρόλο της ως σταθερού και αξιόπιστου προμηθευτή, με το μερίδιό της να φτάνει το 46% το 2024⁷⁷.

Ωστόσο, η διαφοροποίηση δημιουργεί νέα διλήμματα: η αυξημένη εξάρτηση από αμερικανικό LNG θέτει το ερώτημα της μακροπρόθεσμης αξιοπιστίας αυτής της πηγής, ιδίως σε ένα πολιτικά ασταθές διατλαντικό περιβάλλον⁷⁸. Η επιστροφή του Donald Trump στην αμερικανική προεδρία τον Ιανουάριο του 2025 και η επανεμφάνιση της πολιτικής «America First» δημιουργούν αβεβαιότητα στις διατλαντικές ενεργειακές σχέσεις. Η προηγούμενη θητεία του χαρακτηρίστηκε από αποχώρηση από τη Συμφωνία του Παρισιού, αμφισβήτηση της ευρωπαϊκής αμυντικής συνεισφοράς στο NATO και χρήση της ενεργειακής εξάρτησης ως μέσου πολιτικής πίεσης. Το εμπορικό πλαίσιο που συμφωνήθηκε τον Ιούλιο του 2025, το οποίο δεσμεύει την ΕΕ σε αγορές αμερικανικής ενέργειας ύψους 750 δισεκατομμυρίων δολαρίων έως το 2028, αντικατοπτρίζει την προσπάθεια των ΗΠΑ να χρησιμοποιήσουν τις ενεργειακές εξαγωγές ως εργαλείο γεωπολιτικής επιρροής, ενώ παράλληλα δημιουργεί ανησυχίες για τη συμβατότητα με τις κλιματικές φιλοδοξίες της Ευρώπης και τον κίνδυνο νέων μορφών ενεργειακής εξάρτησης⁷⁹. Παράλληλα, η στρατηγική διαφοροποίησης των προμηθευτών ενέργειας προς περιοχές όπως η Μέση Ανατολή, η Αφρική και η Λατινική Αμερική αναδεικνύει σημαντικούς προβληματισμούς αναφορικά με τη συμβατότητά της τόσο με τις θεμελιώδεις αξίες της Ευρωπαϊκής Ένωσης όσο και με τη μακροπρόθεσμη κλιματική της φιλοδοξία. Ειδικότερα, οι συμφωνίες προμήθειας LNG με χώρες όπως το Κατάρ και η Αίγυπτος, καθώς και οι επενδύσεις σε υποδομές φυσικού αερίου σε κράτη με περιορισμένη θεσμική προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, δημιουργούν

⁷⁶ ACER (2025), *Analysis of the European LNG Market Developments, 2025 Annual LNG Monitoring Report*.

⁷⁷ <https://www.studocu.com/no/document/norges-handelshoyskole/economics-of-petroleum-and-the-energy-transition/ene478-assignment-1-analyzing-eu-gas-supply-post-ukraine-invasion/148210025>

⁷⁸ *Importance of LNG for the EU's security of supply*: https://energy.ec.europa.eu/topics/carbon-management-and-fossil-fuels/liquefied-natural-gas_en?prefLang=el

⁷⁹ Tagliapietra, S., & Wolff, G. (2025), *"Trump's comeback and its implications for EU climate and energy policy"*, Bruegel First Glance, 16 Δεκεμβρίου 2025

κανονιστικές και αξιακές εντάσεις, οι οποίες παρουσιάζουν αναλογίες με προηγούμενες στρατηγικές επιλογές ενεργειακής εξάρτησης, όπως η ευρωπαϊκή ενεργειακή προσέγγιση έναντι της Ρωσίας πριν το 2022⁸⁰.

Οι Νέες Γεωπολιτικές Εξαρτήσεις της Πράσινης Μετάβασης

Ίσως το πιο παράδοξο αποτέλεσμα της ενεργειακής κρίσης είναι ότι η επιτάχυνση της πράσινης μετάβασης, η οποία προτάθηκε ως λύση στην ενεργειακή εξάρτηση, δημιουργεί νέες μορφές γεωπολιτικής εξάρτησης που είναι εξίσου ανησυχητικές. Η ΕΕ εξαρτάται σχεδόν αποκλειστικά από την Κίνα για κρίσιμες πρώτες ύλες που είναι απαραίτητες για τις καθαρές τεχνολογίες. Τα στοιχεία σπανίων γαιών, το λίθιο, το κοβάλτιο, και άλλα κρίσιμα ορυκτά αποτελούν τα δομικά στοιχεία των μπαταριών ηλεκτρικών οχημάτων, των ανεμογεννητριών, των ηλιακών πάνελ, και άλλων τεχνολογιών καθαρής ενέργειας.

Η Κίνα κυριαρχεί στην παγκόσμια αλυσίδα εφοδιασμού για αυτά τα υλικά, ελέγχοντας το 98% των μονίμων μαγνητών σπανίων γαιών, το 100% της επεξεργασίας γραφίτη, και το 70% της παραγωγής μπαταριών λιθίου παγκοσμίως.⁸¹ Αυτή η συγκέντρωση δημιουργεί μια νέα στρατηγική ευπάθεια που θα μπορούσε να χρησιμοποιηθεί ως εργαλείο γεωπολιτικής πίεσης, όπως ακριβώς η Ρωσία χρησιμοποίησε την ενεργειακή εξάρτηση της Ευρώπης.

Ο Κανονισμός για τις Κρίσιμες Πρώτες Ύλες (Critical Raw Materials Act), που τέθηκε σε ισχύ τον Μάιο του 2024, αποτελεί την απάντηση της Ευρωπαϊκής Ένωσης σε αυτή την πρόκληση. Θέτει φιλόδοξους στόχους: τουλάχιστον 10% των κρίσιμων πρώτων υλών να εξορύσσονται εντός της Ένωσης, τουλάχιστον 40% να υφίστανται επεξεργασία στην ΕΕ, και τουλάχιστον 15% να προέρχονται από ανακύκλωση μέχρι το 2030.⁸² Ωστόσο, η επίτευξη αυτών των στόχων αντιμετωπίζει τεράστια πολιτικά και κοινωνικά εμπόδια. Η εξόρυξη και επεξεργασία ορυκτών εντός της Ευρώπης

⁸⁰ Zachmann, G., Hirth, L., Heussaff, C., Schlecht, I., Mühlenpfordt, J., & Eicke, A. (2023), *“The Design of the European Electricity Market”*, Bruegel Policy Contribution, 2023/04.

⁸¹ Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2023), *Study on the Critical Raw Materials for the EU*, Final Report: https://single-market-economy.ec.europa.eu/publications/study-critical-raw-materials-eu-2023-final-report_en

⁸² Κανονισμός (ΕΕ) 2024/1252 για τις Κρίσιμες Πρώτες Ύλες (Critical Raw Materials Act) : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/ALL/?uri=CELEX:32024R1252>

προκαλεί ισχυρές περιβαλλοντικές αντιδράσεις, ενώ το κόστος είναι πολλαπλάσιο της κινεζικής παραγωγής.

Η μετατροπή της ενέργειας από οικονομικό αγαθό σε ζήτημα εθνικής ασφάλειας— διαδικασία που επιταχύνθηκε δραματικά μετά το 2022—έχει θεμελιώδεις συνέπειες για την οικονομική λογική της ενεργειακής πολιτικής. Όταν η ενέργεια αντιμετωπίζεται ως υπαρξιακή απειλή, οι παραδοσιακές οικονομικές μεταβλητές όπως η αποδοτικότητα της επένδυσης και η τιμολογιακή ανταγωνιστικότητα υποχωρούν έναντι στρατηγικών στόχων όπως η διαφοροποίηση και η αυτονομία, ακόμη και όταν αυτοί συνεπάγονται υψηλότερο κόστος. Αυτή η μετατόπιση επαναπροσδιορίζει το πλαίσιο εντός του οποίου πρέπει να αξιολογηθούν οι χρηματοδοτικές προκλήσεις της πράσινης μετάβασης: δεν πρόκειται απλώς για ζήτημα εύρεσης πόρων, αλλά για θεμελιώδη επαναδιαπραγμάτευση του τι θεωρείται «οικονομικά ορθολογικό» σε συνθήκες όπου η ασφάλεια υπερισχύει της αποδοτικότητας.

3.2 Οικονομικές και Χρηματοδοτικές Προκλήσεις της Ενεργειακής Μετάβασης

Η ενεργειακή μετάβαση της ΕΕ δεν είναι απλώς ζήτημα πολιτικής βούλησης ή τεχνολογικής ικανότητας, είναι κυρίως μια οικονομική πρόκληση τεράστιας κλίμακας. Η Έκθεση Draghi, η οποία δημοσιεύθηκε λίγους μήνες μετά την Έκθεση Letta, εκτιμά ότι η Ευρώπη χρειάζεται επιπλέον επενδύσεις της τάξης των 750-800 δισεκατομμυρίων ευρώ ετησίως για να διατηρήσει την ανταγωνιστικότητά της.⁸³ Αυτό αντιστοιχεί σε περίπου 4,4-4,7% του ΑΕΠ της ΕΕ—ένα επίπεδο επενδύσεων που δεν έχει παρατηρηθεί από την εποχή του Σχεδίου Marshall.

Το Επενδυτικό Χάσμα

Η τρέχουσα ετήσια επενδυτική δραστηριότητα στον ενεργειακό τομέα της ΕΕ ανέρχεται σε περίπου 430 δισεκατομμύρια ευρώ, δημιουργώντας ένα ετήσιο έλλειμμα 200-370 δισεκατομμυρίων ευρώ. Αυτό το χάσμα δεν είναι ομοιόμορφα κατανεμημένο σε όλους τους τομείς. Οι ανάγκες συγκεντρώνονται στα ηλεκτρικά

⁸³ Draghi, M. (2024), *The Future of European Competitiveness*, Report to the European Commission, Σεπτέμβριος 2024.

δίκτυα και τις διασυνδέσεις, την ανάπτυξη ανανεώσιμων πηγών ενέργειας, και την υποδομή υδρογόνου.

Για τα ηλεκτρικά δίκτυα, οι ανάγκες είναι ιδιαίτερα πιεστικές. Η Ευρώπη διαθέτει ένα παλιό δίκτυο που σχεδιάστηκε για μονόδρομη ροή ενέργειας από μεγάλους σταθμούς παραγωγής προς τους καταναλωτές. Η ενσωμάτωση των ανανεώσιμων πηγών απαιτεί θεμελιώδη αναδιάρθρωση: τα δίκτυα πρέπει να γίνουν «έξυπνα», ικανά να διαχειρίζονται διακυμάνσεις παραγωγής, αμφίδρομες ροές ενέργειας, και αποκεντρωμένη παραγωγή. Οι διασυνοριακές διασυνδέσεις απαιτούν επενδύσεις εκτιμώμενες σε 200-250 δισεκατομμύρια ευρώ έως το 2030 μόνο για να επιτευχθεί ο στόχος του 15% διασυνδεσιμότητας.⁸⁴

Το Δίλημμα της Χρηματοδότησης

Το κεντρικό οικονομικό δίλημμα της ενεργειακής μετάβασης αφορά την κατανομή του χρηματοδοτικού βάρους μεταξύ δημόσιου και ιδιωτικού τομέα. Η Έκθεση Letta, όπως και η Έκθεση Draghi, τονίζει την ανάγκη «κινητοποίησης» ιδιωτικού κεφαλαίου, υπονοώντας ότι το δημόσιο θα παίξει κυρίως καταλυτικό ρόλο. Ωστόσο, η ιδιωτική επένδυση απαιτεί προβλέψιμες αποδόσεις και αποδεκτά επίπεδα κινδύνου-προϋποθέσεις που σπάνια πληρούνται στην πράσινη μετάβαση.

Οι ιδιωτικοί επενδυτές αντιμετωπίζουν πολλαπλά εμπόδια. Πρώτον, τη ρυθμιστική αβεβαιότητα: οι ενεργειακές πολιτικές στην Ευρώπη αλλάζουν συχνά, με αποτέλεσμα οι μακροπρόθεσμες επενδύσεις να φέρουν υψηλό πολιτικό κίνδυνο. Δεύτερον, την αγοραία αβεβαιότητα: οι τιμές ενέργειας διακυμαίνονται έντονα. Τρίτον, την τεχνολογική αβεβαιότητα: πολλές από τις αναγκαίες τεχνολογίες δεν είναι ακόμη εμπορικά ώριμες. Τέλος, την κοινωνική αντίσταση: έργα ανανεώσιμων πηγών συχνά αντιμετωπίζουν τοπικές αντιδράσεις που καθυστερούν ή ματαιώνουν έργα.

Οι δημόσιες επενδύσεις, από την άλλη, αντιμετωπίζουν θεσμικούς και πολιτικούς περιορισμούς-οι δημοσιονομικοί κανόνες της ΕΕ, που επανήλθαν σε ισχύ μετά την προσωρινή αναστολή τους κατά την πανδημία, περιορίζουν τη δυνατότητα των

⁸⁴ Tagliapietra, S., Zachmann, G., Edenhofer, O., Glachant, J.M., Linares, P., & Loeschel, A. (2019), “The European union energy transition: Key priorities”, *Energy Policy*, 132, σελ. 950-954.

κρατών μελών να αυξήσουν τις δημόσιες δαπάνες. Πολλά κράτη μέλη, ιδίως στη Νότια Ευρώπη, έχουν ήδη υψηλά επίπεδα δημόσιου χρέους⁸⁵.

Κοινά Ευρωπαϊκά Ομόλογα: Το Επαναλαμβανόμενο Δίλημμα

Η πλέον αμφιλεγόμενη χρηματοδοτική πρόταση της Έκθεσης Letta αφορά την έκδοση κοινών ευρωπαϊκών ομολόγων για τη χρηματοδότηση επενδύσεων στην ενεργειακή μετάβαση. Το NextGenerationEU απέδειξε ότι η κοινή δανειοδότηση είναι εφικτή όταν υπάρχει αίσθηση κρίσης. Ωστόσο, η μετατροπή αυτού του προσωρινού μηχανισμού σε μόνιμο θεσμό αντιμετωπίζει ισχυρές αντιρρήσεις.⁸⁶

Οι αντίθετοι—κυρίως οι βόρειες χώρες της Ένωσης—επικαλούνται το «ηθικό κίνδυνο»: η κοινή δανειοδότηση θα απομακρύνει την πειθαρχία από τα κράτη μέλη με υψηλά ελλείμματα. Οι υποστηρικτές—κυρίως τα νότια κράτη μέλη—υποστηρίζουν ότι οι κοινές επενδύσεις σε δημόσια αγαθά όπως η ενεργειακή ασφάλεια δεν πρέπει να θεωρούνται ως «μεταβιβάσεις» αλλά ως αλληλέγγυα ανάληψη κοινών ευθυνών. Ο χρόνος εξάντλησης του NextGenerationEU το 2026 δημιουργεί επιτακτική ανάγκη για εναλλακτικούς χρηματοδοτικούς μηχανισμούς.

Το Κόστος της Ανταγωνιστικότητας

Πέρα από την άμεση χρηματοδότηση της μετάβασης, η ενεργειακή πολιτική της ΕΕ αντιμετωπίζει και το δίλημμα της διατήρησης της οικονομικής ανταγωνιστικότητας. Οι ευρωπαϊκές τιμές ενέργειας είναι σημαντικά υψηλότερες από εκείνες των κύριων ανταγωνιστών της. Το φυσικό αέριο στην Ευρώπη κοστίζει περίπου τετραπλάσια από ό,τι στις ΗΠΑ, ενώ οι τιμές ηλεκτρικής ενέργειας για τη βιομηχανία είναι επίσης πολύ υψηλότερες.⁸⁷ Αυτό το μειονέκτημα κόστους έχει άμεσες επιπτώσεις στην ανταγωνιστικότητα των ενεργειακά εντατικών βιομηχανιών.

Η χημική βιομηχανία, η χαλυβουργία, η παραγωγή τσιμέντου, και άλλοι ενεργειακά εντατικοί κλάδοι αντιμετωπίζουν ισχυρές πιέσεις, ενώ πολλές επιχειρήσεις έχουν μειώσει την παραγωγή στην Ένωση ή έχουν μετεγκαταστήσει μονάδες σε περιοχές με

⁸⁵ Darvas, Z., Domínguez-Jiménez, M., & Moës, N. (2024), *"The implications of the European Union's new fiscal rules"*, Bruegel Policy Brief, 2024/09

⁸⁶ Jones, E., Kelemen, R.D., & Meunier, S. (2021), *"Failing Forward? Crises and Patterns of European Integration"*, *Journal of European Public Policy*, 28(10), σελ. 1519-1536.

⁸⁷ Eurostat (2024), *Gas and Electricity Prices for Household Consumers*, Statistics Explained.

φθηνότερη ενέργεια, κυριότερα στις ΗΠΑ, απειλώντας όχι μόνο τις θέσεις εργασίας αλλά και την τεχνολογική βάση της Ευρώπης.

Ο Κοινωνικός Μερισμός της Μετάβασης

Τέλος, το οικονομικό δίλημμα της ενεργειακής μετάβασης έχει και κρίσιμη κοινωνική διάσταση. Τα φτωχότερα νοικοκυριά δαπανούν αναλογικά μεγαλύτερο μέρος του εισοδήματός τους για ενέργεια, καθιστώντας τα ιδιαίτερα ευάλωτα σε αυξήσεις τιμών. Παράλληλα, η μετάβαση προς καθαρές τεχνολογίες απαιτεί κεφαλαιουχικές δαπάνες που πολλά νοικοκυριά δεν μπορούν να αντέξουν.

Αυτή η ανισότητα δημιουργεί κίνδυνο κοινωνικής αντίδρασης, με το κίνημα των «Κίτρινων Γιλέκων» (Gilets Jaunes) στη Γαλλία το 2018 αποδεικνύει πόσο εύφλεκτο μπορεί να είναι το ζήτημα του κόστους ενέργειας.⁸⁸ Το Ταμείο Δίκαιης Μετάβασης, με προϋπολογισμό περίπου 17,5 δισεκατομμυρίων ευρώ για την περίοδο 2021-2027, αποτελεί μια προσπάθεια αντιμετώπισης αυτής της πρόκλησης, αλλά το ποσό είναι μικροσκοπικό σε σχέση με τις συνολικές ανάγκες.

Η ασυμμετρία μεταξύ της τεχνοκρατικής ορθολογικότητας των χρηματοδοτικών λύσεων που προτείνονται και της πολιτικής εφικτότητάς τους αποκαλύπτει ένα κεντρικό παράδοξο της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης: ενώ η λογική των οικονομιών κλίμακας και της συλλογικής δράσης υποδεικνύει την ανάγκη για κοινούς χρηματοδοτικούς μηχανισμούς, η πολιτική πραγματικότητα των διαφορετικών εθνικών προτεραιοτήτων και ιστορικών μνημών παραμένει ανένδοτη. Η διαφωνία για τα κοινά ευρωπαϊκά ομόλογα δεν αφορά τελικά την οικονομική τους αποτελεσματικότητα—η οποία είναι αποδεδειγμένη—αλλά διαφορετικές αντιλήψεις για τη φύση της ευρωπαϊκής αλληλεγγύης και τα όρια της εθνικής κυριαρχίας. Αυτές οι πολιτικές και θεσμικές αντιφάσεις δεν μπορούν να επιλυθούν μέσω βελτιωμένου σχεδιασμού πολιτικής, καθώς απορρέουν από θεμελιώδεις συγκρούσεις στο επίπεδο των πολιτικών ταυτοτήτων και των συνταγματικών αρχών.

⁸⁸ Gough, I., Meadowcroft, J., Dryzek, J., et al. (2008), “Climate change and social policy”, *Journal of European Social Policy*, 18(4), σελ. 411-414.

3.3 Πολιτικές και Θεσμικές Αντιφάσεις

Η ολοκλήρωση της Ενεργειακής Ένωσης δεν εμποδίζεται μόνο από οικονομικούς ή τεχνολογικούς περιορισμούς—είναι κυρίως πολιτικό και θεσμικό πρόβλημα. Η ενέργεια βρίσκεται στην καρδιά της εθνικής κυριαρχίας, και τα κράτη μέλη διατηρούν ισχυρή απροθυμία να μεταβιβάσουν πραγματική αρμοδιότητα σε υπερεθνικό επίπεδο.

Οι 27 Ενεργειακές Κυριαρχίες

Η Ευρωπαϊκή Ένωση χαρακτηρίζεται από έναν μοναδικό θεσμικό διχασμό: ενώ υπάρχει εκτεταμένο νομοθετικό πλαίσιο σε ευρωπαϊκό επίπεδο, η υλοποίηση και η επιβολή παραμένουν σε μεγάλο βαθμό εθνικές αρμοδιότητες. Κάθε κράτος μέλος διατηρεί τον δικό του εθνικό ρυθμιστή ενέργειας, τις δικές του πολιτικές υποστήριξης ανανεώσιμων πηγών, και τους δικούς του μηχανισμούς εξασφάλισης εφοδιασμού. Το αποτέλεσμα είναι 27 παράλληλα συστήματα που συχνά λειτουργούν με διαφορετικές προτεραιότητες.⁸⁹

Το Άρθρο 194 της ΣΛΕΕ κατοχυρώνει την αρμοδιότητα της ΕΕ στον τομέα της ενέργειας, αλλά ταυτόχρονα θέτει σημαντικούς περιορισμούς. Η παράγραφος 2 του άρθρου ορίζει ρητά ότι τα μέτρα σε ευρωπαϊκό επίπεδο «δεν επηρεάζουν το δικαίωμα κράτους μέλους να καθορίζει τους όρους εκμετάλλευσης των ενεργειακών πηγών του, την επιλογή του μεταξύ διαφόρων πηγών ενέργειας και τη γενική διάρθρωση του ενεργειακού εφοδιασμού του». Αυτή η διάταξη αποτελεί θεμελιώδες εμπόδιο στην πλήρη ενοποίηση.

Το Δίλημμα της Λήψης Αποφάσεων

Ένα από τα πιο συχνά αναφερόμενα εμπόδια στην ευρωπαϊκή ενεργειακή πολιτική είναι η απαίτηση για ομοφωνία σε κρίσιμα ζητήματα. Αν και η ενεργειακή πολιτική θεωρείται κοινή αρμοδιότητα, ορισμένα ζητήματα—ιδίως εκείνα που αφορούν τη φορολογία, τις κρατικές ενισχύσεις, και την εξωτερική πολιτική—εξακολουθούν να

⁸⁹ Μωραΐτη, Α. (2025), *Ευρωπαϊκό Δίκαιο Ενέργειας*, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, σελ. 85-112.

απαιτούν ομόφωνη έγκριση στο Συμβούλιο. Αυτό δίνει σε κάθε κράτος μέλος δικαίωμα αρνησικυρίας (βέτο).⁹⁰

Η πρακτική αυτή έχει οδηγήσει επανειλημμένα σε υποβέλτιστα αποτελέσματα. Η προσπάθεια να καθοριστεί ένας ευρωπαϊκός μηχανισμός για τη διαχείριση ακραίων τιμών ενέργειας κατά τη διάρκεια της κρίσης του 2022 απαίτησε μήνες διαπραγματεύσεων και κατέληξε σε έναν ασαφή συμβιβασμό. Η Έκθεση Letta αποφεύγει να προτείνει ριζικές αλλαγές στους μηχανισμούς λήψης αποφάσεων, αναγνωρίζοντας ότι αυτό θα απαιτούσε τροποποίηση των Συνθηκών, μια διαδικασία πολιτικά εξαιρετικά δύσκολη.

Διαφορετικά Ενεργειακά Μείγματα, Διαφορετικές Προτεραιότητες

Μια από τις βασικότερες πολιτικές προκλήσεις για την ενεργειακή ολοκλήρωση είναι η ριζική ποικιλομορφία των ενεργειακών μειγμάτων μεταξύ των κρατών μελών. Χαρακτηριστικά, η Γαλλία παράγει περίπου το 70% της ηλεκτρικής της ενέργειας από πυρηνικά εργοστάσια και θεωρεί την πυρηνική ενέργεια ως βασικό εργαλείο αποανθρακοποίησης. Η Γερμανία, μετά την απόφαση να εγκαταλείψει τα πυρηνικά μετά το Fukushima, έχει επενδύσει μαζικά σε ανανεώσιμες πηγές. Η Πολωνία παράγει περισσότερο από το 70% της ηλεκτρικής της ενέργειας από άνθρακα και αντιστέκεται έντονα σε πολιτικές που θα επιταχύνουν την εξάλειψή του.⁹¹

Αυτές οι διαφορές δεν είναι απλώς τεχνικές επιλογές-αντανακλούν ιστορικά μονοπάτια, πολιτικούς συμβολισμούς, και οικονομικά συμφέροντα. Η Πολωνία, για παράδειγμα, έχει τεράστια άνθρακα βιομηχανία που απασχολεί δεκάδες χιλιάδες εργαζόμενους και αποτελεί μέρος της εθνικής ταυτότητας. Η Γαλλία βλέπει την πυρηνική ενέργεια ως έκφραση της τεχνολογικής της ανεξαρτησίας.

Οι κοινωνικές διαστάσεις της ενεργειακής κρίσης γίνονται εμφανείς στο Σχήμα 4, όπου αποτυπώνονται οι έντονες αποκλίσεις στις τιμές ηλεκτρικής ενέργειας μεταξύ των κρατών-μελών. Η διείσδυση των ανανεώσιμων πηγών ενέργειας κυμαίνεται από 62,8% στη Σουηδία έως 14,3% στο Βέλγιο, με τον μέσο όρο της Ένωσης να βρίσκεται

⁹⁰ Schimmelfennig, F. (2015), *“Liberal intergovernmentalism and the euro area crisis”*, *Journal of European Public Policy*, 22(2), σελ. 177-195.

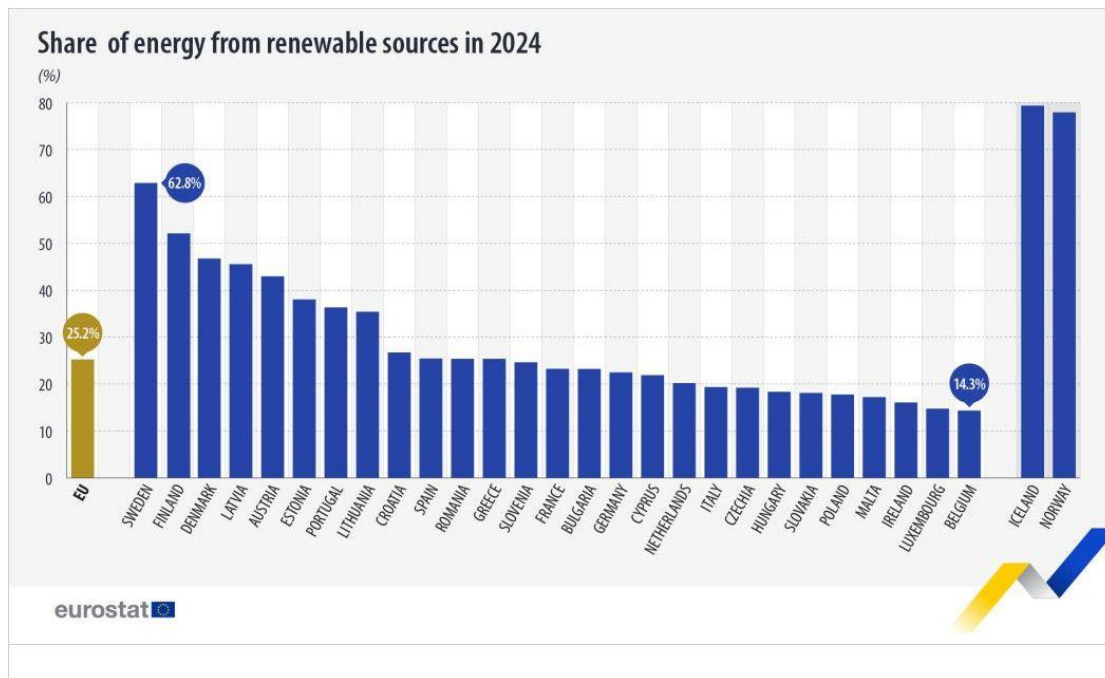
⁹¹ Pollak, J., Schubert, S., & Slominski, P. (2020), *“The EU Energy Union: Assessing stability”*, *Politics and Governance*, 8(3), σελ. 422-432.

στο 25,2%. Αυτή η απόκλιση σχεδόν 50 εκατοστιαίων μονάδων μεταξύ του πρώτου και του τελευταίου κράτους-μέλους υπογραμμίζει ότι η Ενεργειακή Ένωση παραμένει περισσότερο προγραμματική επιδίωξη παρά πραγματικότητα στο επίπεδο της υλοποίησης.

Η ανομοιογένεια αυτή δεν αντανακλά απλώς διαφορετικούς ρυθμούς προσαρμογής, αλλά θεμελιωδώς διαφορετικές εθνικές προτεραιότητες και ενεργειακά μοντέλα. Οι σκανδιναβικές χώρες, με τη Σουηδία να ξεπερνά το 60%, έχουν επενδύσει συστηματικά σε υδροηλεκτρικά και βιομάζα εδώ και δεκαετίες, ενώ χώρες όπως το Βέλγιο, το Λουξεμβούργο και η Μάλτα παραμένουν σημαντικά κάτω από τον ευρωπαϊκό μέσο όρο, εξαρτώμενες από εισαγωγές ορυκτών καυσίμων και πυρηνική ενέργεια. Χώρες της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης, όπως η Πολωνία (18%), παραμένουν προσκολλημένες σε μοντέλα βασισμένα στον λιγνίτη, παρά τις ευρωπαϊκές πιέσεις για αποκαρβοποίηση.

Αυτή η κατάτμηση αποτελεί εμπειρική επιβεβαίωση της δομικής αντίφασης που διατρέχει την Ενεργειακή Ένωση. Ενώ το ενωσιακό πλαίσιο θέτει κοινούς στόχους για τις ανανεώσιμες πηγές, η πολιτική πραγματικότητα αποκαλύπτει είκοσι επτά διαφορετικά ενεργειακά συστήματα με διακριτές ιστορικές τροχιές, γεωγραφικές προϋποθέσεις και πολιτικές επιλογές. Η λογική της ολοκλήρωσης, που θα απαιτούσε σύγκλιση των ενεργειακών μειγμάτων και συντονισμένη επένδυση σε κοινές υποδομές, συγκρούεται με την πολιτική του κατακερματισμού, όπου κάθε κράτος-μέλος διατηρεί την κυριαρχία του επί του ενεργειακού του μείγματος ως ζήτημα εθνικής ασφάλειας.

Το αποτέλεσμα είναι μια Ενεργειακή Ένωση που λειτουργεί περισσότερο ως χαλαρή διακυβερνητική συνεργασία παρά ως ενοποιημένη υπερεθνική πολιτική. Η απουσία μηχανισμών υποχρεωτικής σύγκλισης και η εξάρτηση από την αρχή της εθελοντικής συμμόρφωσης αφήνουν την Ένωση ανίκανη να επιβάλει ομοιόμορφα πρότυπα στο σύνολο των κρατών-μελών. Όπως επισημαίνει η Έκθεση Letta, η έλλειψη κλίμακας που προκύπτει από αυτή την κατάτμηση υπονομεύει την ανταγωνιστικότητα της ευρωπαϊκής βιομηχανίας ανανεώσιμων, καθώς κάθε εθνική αγορά λειτουργεί με διαφορετικούς κανόνες και κίνητρα.



ΕΙΚΟΝΑ 4 Διάγραμμα 4: Μερίδιο ενέργειας από ανανεώσιμες πηγές στα κράτη-μέλη της ΕΕ (2024)
 Πηγή: Eurostat, "Share of energy from renewable sources, 2024"

Κοινωνική Αποδοχή και Πολιτική Ευθραυστότητα

Η ενεργειακή μετάβαση δεν είναι μόνο τεχνικό ή οικονομικό έργο-είναι και πολιτικό διακύβευμα που απαιτεί ευρεία κοινωνική αποδοχή. Η ενεργειακή κρίση του 2022-2023 απέδειξε πόσο εύθραυστη είναι η δημόσια υποστήριξη για την κλιματική πολιτική όταν αντιμετωπίζεται με υψηλές τιμές και οικονομικές δυσκολίες.

Το κίνημα των Κίτρινων Γιλέκων στη Γαλλία το 2018 αποτέλεσε πρώιμο προειδοποιητικό σήμα, ξεκινώντας από διαμαρτυρίες κατά ενός οικολογικού φόρου καυσίμων που επιβάρυνε δυσανάλογα τους κατοίκους της επαρχίας. Οι διαδηλωτές αισθάνονταν ότι η κυβέρνηση επέβαλε το κόστος της κλιματικής πολιτικής στους απλούς πολίτες ενώ οι μεγάλες επιχειρήσεις διέφευγαν.⁹²

Η ενεργειακή κρίση του 2022 ανέδειξε εκ νέου αυτές τις ανησυχίες σε πολύ ευρύτερη κλίμακα. Σύμφωνα με εκτιμήσεις, μεταξύ 50 και 125 εκατομμυρίων πολιτών στην Ευρωπαϊκή Ένωση αντιμετώπισαν συνθήκες ενεργειακής φτώχειας, γεγονός που είχε σημαντικές κοινωνικές και πολιτικές επιπτώσεις. Η εμπειρία αυτή επηρέασε τη διαμόρφωση της δημόσιας συζήτησης γύρω από την ενεργειακή και κλιματική

⁹² Ravon, P. (2019), "Les Gilets Jaunes: l'explosion d'une colère politique", *Revue Projet*, 368(1), σελ. 6-11.

πολιτική, ενισχύοντας σε ορισμένα κράτη μέλη πολιτικές δυνάμεις που εκφράζουν επιφυλάξεις ως προς τον ρυθμό, το κόστος ή την κοινωνική κατανομή των βαρών της πράσινης μετάβασης. Στο πλαίσιο αυτό, η απουσία επαρκών μηχανισμών κοινωνικής αντιστάθμισης ενδέχεται να υπονομεύσει τη νομιμοποίηση των πολιτικών μετάβασης και να ενισχύσει αντιλήψεις κοινωνικής άνισης κατανομής των ωφελειών και των επιβαρύνσεων.

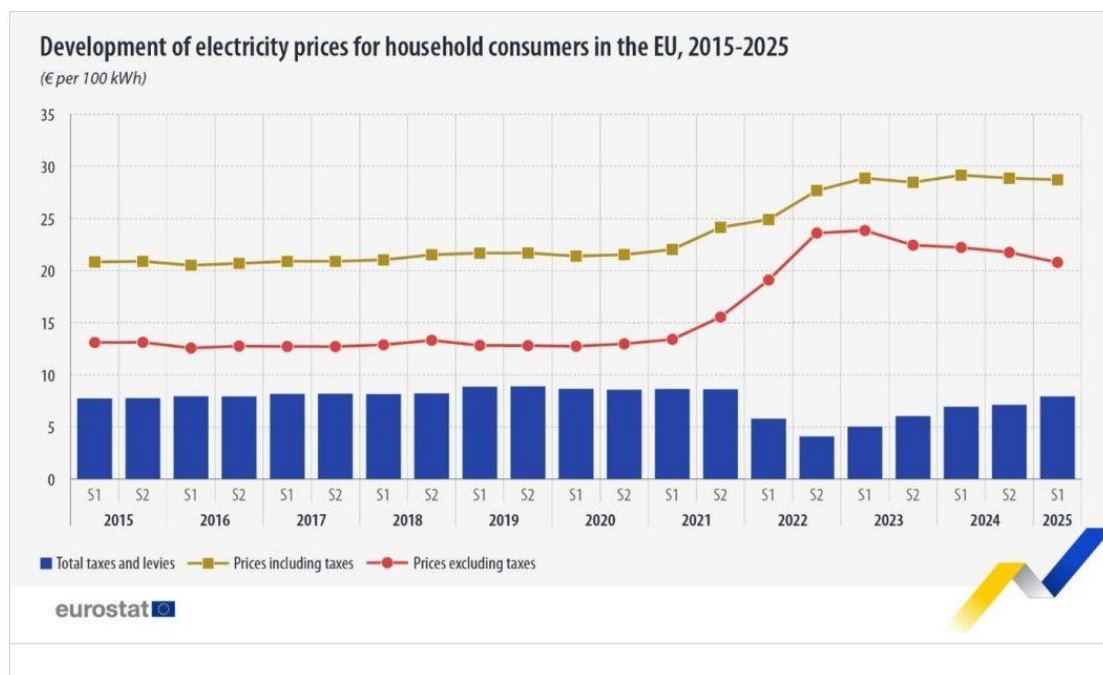
Η έμφαση στις πολιτικές και θεσμικές προκλήσεις δεν πρέπει να οδηγήσει στην υποτίμηση των υλικών και τεχνολογικών περιορισμών που θέτουν απόλυτα όρια στο τι μπορεί να επιτευχθεί ανεξαρτήτως πολιτικής βούλησης ή χρηματοδοτικής ικανότητας. Ο ενεργειακός μετασχηματισμός δεν είναι μόνο θέμα πολιτικής απόφασης αλλά και φυσικής αναδιάρθρωσης υποδομών που έχουν χτιστεί επί έναν αιώνα γύρω από την κεντρική παραγωγή και τη μονόδρομη διανομή. Η μετάβαση σε ένα αποκεντρωμένο σύστημα βασισμένο σε διακυμαινόμενες ανανεώσιμες πηγές αντιμετωπίζει τεχνολογικές προκλήσεις—αποθήκευση ενέργειας, διαχείριση δικτύων, διαθεσιμότητα κρίσιμων υλικών—που δεν μπορούν να ξεπεραστούν απλώς με την κατανομή περισσότερων πόρων. Ορισμένες τεχνολογίες δεν έχουν ακόμη επινοηθεί σε εμπορικά βιώσιμη κλίμακα, ενώ άλλες αντιμετωπίζουν φυσικούς περιορισμούς που απαιτούν δεκαετίες για να ξεπεραστούν.

Οι κοινωνικές διαστάσεις της ενεργειακής κρίσης αποτυπώνονται με σαφήνεια στο Διάγραμμα 5, το οποίο καταγράφει την εξέλιξη των τιμών ηλεκτρικής ενέργειας για τους οικιακούς καταναλωτές στο σύνολο της ΕΕ κατά την περίοδο 2015-2025. Η χρονική σειρά αποκαλύπτει δύο διακριτές περιόδους. Από το 2015 έως το 2020, οι τιμές παρουσίαζαν σχετική σταθερότητα περί τα 21 ευρώ ανά 100 kWh συμπεριλαμβανομένων των φόρων, ενδεικτική μιας λειτουργικής ενεργειακής αγοράς με προβλέψιμο κόστος. Η ρήξη επήλθε το 2022, όταν η απότομη διακοπή των ροών ρωσικού φυσικού αερίου προκάλεσε άνευ προηγουμένου κλυδωνισμό. Οι τιμές εκτινάχθηκαν σε 28 ευρώ το δεύτερο εξάμηνο του 2022 και κορυφώθηκαν στα 29 ευρώ το πρώτο εξάμηνο του 2023, σημειώνοντας αύξηση της τάξης του 40% σε διάστημα δύο ετών. Η εικόνα του 2024-2025 δεν προσφέρει ανακούφιση: παρά την εξομάλυνση των αγορών και τη διαφοροποίηση των πηγών εφοδιασμού, οι τιμές παραμένουν στα 29 ευρώ, υποδεικνύοντας ότι το αυξημένο κόστος έχει ενσωματωθεί δομικά στο νέο ενεργειακό σύστημα.

Η διατήρηση των υψηλών τιμών αντανακλά τις επιλογές που προηγήθηκαν της κρίσης αλλά και τις απαντήσεις που δόθηκαν εντός αυτής. Η αντικατάσταση του σχετικά φθηνού ρωσικού αερίου με LNG από τις ΗΠΑ και άλλους προμηθευτές συνεπάγεται αυξημένο κόστος μεταφοράς και υποδομών τερματικών σταθμών. Παράλληλα, η επιτάχυνση της μετάβασης προς ανανεώσιμες πηγές, αν και μακροπρόθεσμα αναγκαία, απαιτεί βραχυπρόθεσμα μαζικές επενδύσεις σε δίκτυα, αποθήκευση και νέα παραγωγική ικανότητα. Το κόστος αυτό μετακυλιέται αναπόφευκτα στους τελικούς καταναλωτές μέσω των τιμολογίων ηλεκτρικής ενέργειας.

Η οικονομική επιβάρυνση υπονομεύει την κοινωνική αποδοχή της ενεργειακής πολιτικής. Η αύξηση κατά 40% αντιστοιχεί σε σημαντική μείωση της διαθέσιμης αγοραστικής δύναμης, ιδιαίτερα για τα χαμηλότερα εισοδηματικά στρώματα που διαθέτουν μικρότερο περιθώριο προσαρμογής των καταναλωτικών τους συνθηκών. Η έννοια της ενεργειακής φτώχειας, η οποία ορίζεται ως η αδυναμία των νοικοκυριών να διατηρήσουν επαρκείς συνθήκες θέρμανσης και ψύξης, μετατράπηκε από θεωρητική κατηγορία σε πραγματική εμπειρία για εκατομμύρια ευρωπαίους πολίτες κατά τη διάρκεια του χειμώνα 2022-2023. Τα προσωρινά μέτρα στήριξης που υιοθέτησαν τα κράτη-μέλη αποδείχθηκαν ανεπαρκή και κατακερματισμένα, αντανακλώντας την απουσία ισχυρών υπερεθνικών μηχανισμών κοινωνικής προστασίας σε ενεργειακά ζητήματα.

Το διάγραμμα αναδεικνύει επίσης τη διάσταση μεταξύ ρητορικής και πράξης. Η Ενεργειακή Ένωση δεσμεύεται προγραμματικά για την εξασφάλιση προσιτής, ασφαλούς και βιώσιμης ενέργειας. Ωστόσο, η εμπειρική πραγματικότητα αποκαλύπτει ότι αυτοί οι τρεις στόχοι συχνά συγκρούονται. Η επιλογή της ταχείας αποδέσμευσης από τη Ρωσία μέσω εισαγωγών υγροποιημένου φυσικού αερίου εξυπηρέτησε τον στόχο της ασφάλειας, αλλά θυσίασε την προσιτότητα. Η επιτάχυνση της πράσινης μετάβασης εξυπηρετεί τον στόχο της βιωσιμότητας, αλλά επιβαρύνει βραχυπρόθεσμα το κόστος. Η πολιτική επιλογή της ΕΕ προτίμησε την ασφάλεια και τη βιωσιμότητα έναντι της προσιτότητας, με το κόστος αυτής της επιλογής να κατανέμεται άνισα εντός των κρατών-μελών και μεταξύ των κοινωνικών τάξεων.

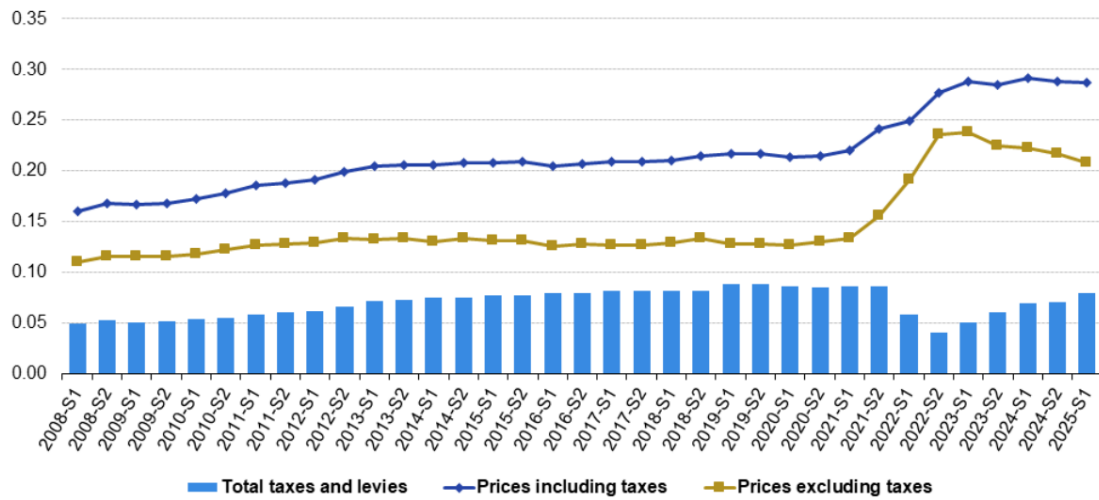


ΕΙΚΟΝΑ 5 Διάγραμμα 5: Εξέλιξη τιμών ηλεκτρικής ενέργειας για οικιακούς καταναλωτές στην ΕΕ (2015-2025)

Πηγή: Eurostat, "Development of electricity prices for household consumers in the EU, 2015-2025"

Το επόμενο διάγραμμα καταγράφει τη μακροχρόνια τάση των τιμών ηλεκτρικής ενέργειας από το 2008 έως το 2025. Η περίοδος 2008-2021 χαρακτηρίζεται από σταδιακή αλλά σταθερή ανοδική πορεία, με τις τιμές να αυξάνονται από 0,16 ευρώ ανά kWh σε 0,21 ευρώ, αντανakλώντας τις επενδύσεις σε ανανεώσιμες πηγές και τον εκσυγχρονισμό των δικτύων. Η απότομη αύξηση το 2022-2023, που οδήγησε τις τιμές στα 0,29 ευρώ ανά kWh, συνιστά ποιοτική ρήξη με το προηγούμενο μοντέλο, αποδεικνύοντας ότι η ενεργειακή κρίση δεν αποτελεί απλώς βραχυπρόθεσμη διατάραξη αλλά δομική αναδιάρθρωση του ευρωπαϊκού ενεργειακού συστήματος. Η σταθεροποίηση των τιμών στα υψηλά επίπεδα του 2024-2025 επιβεβαιώνει αυτή τη διαπίστωση, υποδεικνύοντας ότι η εποχή της φθηνής ενέργειας έχει οριστικά παρέλθει.

Development of electricity prices for household consumers, EU, 2008-2025
(€ per kWh)



Source: Eurostat (online data code: nrg_pc_204)

eurostat

ΕΙΚΟΝΑ 6 Διάγραμμα 6: Εξέλιξη τιμών ηλεκτρικής ενέργειας για οικιακούς καταναλωτές στην ΕΕ (2008-2025)

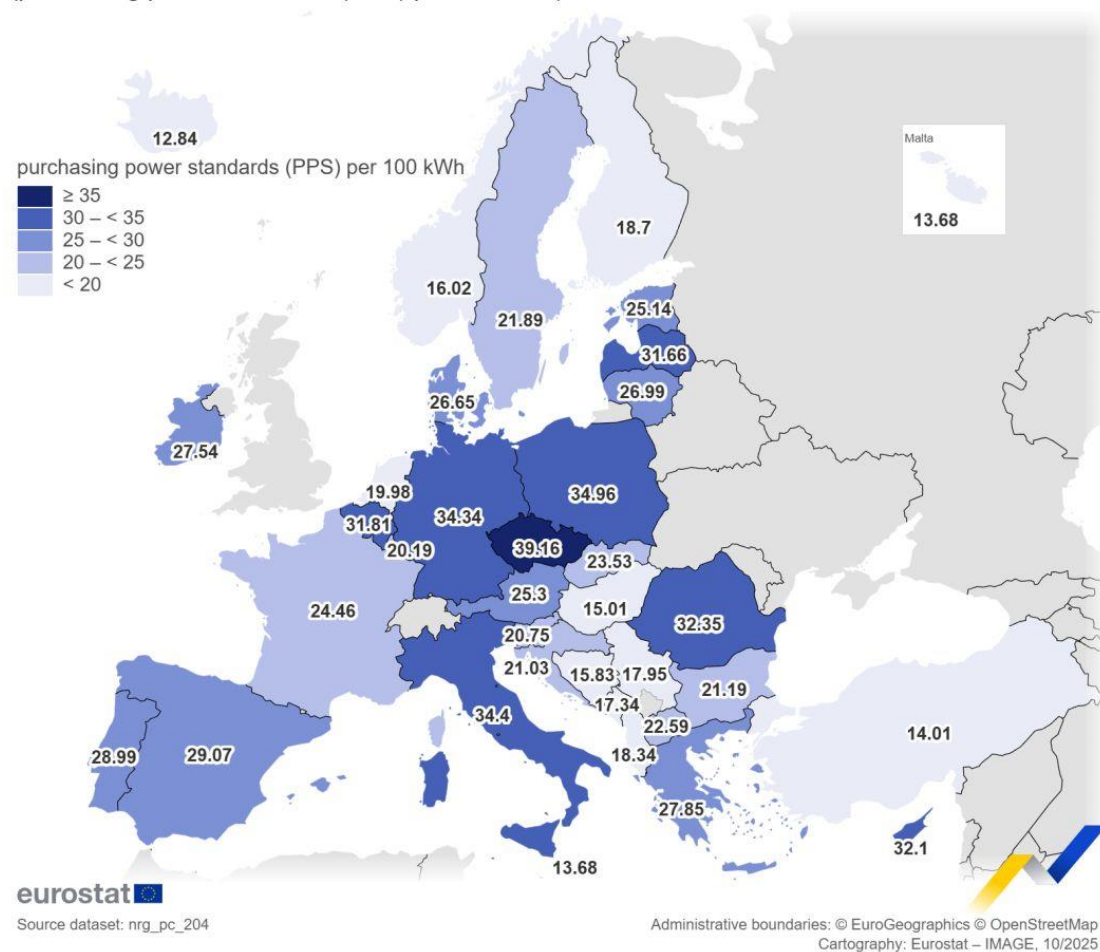
Πηγή: Eurostat (online data code : nrg_pc_204)

Επιπροσθέτως, το Διάγραμμα 7 αποκαλύπτει την εντυπωσιακή ανομοιογένεια των τιμών ηλεκτρικής ενέργειας εντός της Ενεργειακής Ένωσης. Οι τιμές κυμαίνονται από 12,84 PPS ανά 100 kWh στη Σουηδία έως 39,16 PPS στη Γερμανία, με τη διαφορά να υπερβαίνει το τριπλάσιο. Η χωρική κατανομή αποκαλύπτει σαφές γεωγραφικό μοτίβο: οι σκανδιναβικές χώρες και ορισμένες χώρες της Νοτιοανατολικής Ευρώπης απολαμβάνουν σχετικά χαμηλές τιμές, ενώ οι χώρες της Κεντρικής Ευρώπης αντιμετωπίζουν το υψηλότερο κόστος. Αυτή η κατάτμηση αντανακλά διαφορετικά ενεργειακά μείγματα, ρυθμιστικές επιλογές και επίπεδα φορολογίας, αποδεικνύοντας ότι η Ενεργειακή Ένωση παραμένει περισσότερο θεσμική φιλοδοξία παρά οικονομική πραγματικότητα. Η απουσία σύγκλισης των τιμών υπονομεύει την ανταγωνιστικότητα των ευρωπαϊκών επιχειρήσεων και δημιουργεί ανισότητες μεταξύ των πολιτών της Ένωσης, αναδεικνύοντας το κόστος του κατακερματισμού σε μια πολιτική που απαιτεί κλίμακα.

Τα δύο διαγράμματα λειτουργούν συμπληρωματικά – το Διάγραμμα 6 δείχνει τη χρονική εξέλιξη ενώ το Διάγραμμα 7 δείχνει τη χωρική διασπορά, αποδεικνύοντας ότι η ενεργειακή κρίση έχει τόσο διαχρονική όσο και διακρατική διάσταση.

Electricity prices for household consumers, first semester of 2025

(purchasing power standards (PPS) per 100 kWh)



ΕΙΚΟΝΑ 7 Διάγραμμα 7: Τιμές ηλεκτρικής ενέργειας για οικιακούς καταναλωτές στα κράτη-μέλη της ΕΕ (α' εξάμηνο 2025)

Πηγή: Eurostat, dataset nrg_pc_204

3.4 Τεχνολογικές Προκλήσεις και Υλικοί Περιορισμοί

Πέρα από τις πολιτικές και οικονομικές προκλήσεις, η ενεργειακή μετάβαση αντιμετωπίζει και σημαντικά τεχνολογικά εμπόδια που συχνά υποτιμώνται στη δημόσια συζήτηση. Η μετάβαση από ένα ενεργειακό σύστημα βασισμένο σε ορυκτά καύσιμα σε ένα σύστημα βασισμένο σε ανανεώσιμες πηγές δεν είναι απλώς ζήτημα αντικατάστασης μιας τεχνολογίας με άλλη-απαιτεί θεμελιώδη αναδιάρθρωση ολόκληρης της ενεργειακής υποδομής.

Η Πρόκληση των Διασυνδέσεων

Η Έκθεση Letta θέτει ως κεντρική προτεραιότητα την επίτευξη του στόχου διασυνδεσιμότητας 15% έως το 2030. Αυτός ο στόχος σημαίνει ότι κάθε κράτος μέλος θα πρέπει να μπορεί να εξάγει ή να εισάγει ηλεκτρική ενέργεια ίση με τουλάχιστον το 15% της εγκατεστημένης παραγωγικής του ικανότητας. Ωστόσο, η τρέχουσα μέση διασυνδεσιμότητα στην ΕΕ είναι μόλις 7%, και ορισμένα κράτη μέλη (όπως η Ισπανία, η Πολωνία, και οι Βαλτικές χώρες) βρίσκονται πολύ χαμηλότερα.⁹³

Η επίτευξη αυτού του στόχου δεν είναι απλώς ζήτημα χρηματοδότησης—αντιμετωπίζει θεμελιώδη τεχνικά και πολιτικά εμπόδια. Πρώτον, η κατασκευή διασυνοριακών γραμμών μεταφοράς υψηλής τάσης είναι χρονοβόρα διαδικασία. Ένα τυπικό έργο απαιτεί 10-15 χρόνια από την αρχική σχεδίαση έως την ολοκλήρωση, λόγω των πολύπλοκων διαδικασιών περιβαλλοντικής αδειοδότησης και της συχνής τοπικής αντίδρασης.

Δεύτερον, οι διασυνοριακές διασυνδέσεις αντιμετωπίζουν το πρόβλημα της ασύμμετρης κατανομής κόστους και ωφελειών. Συνήθως, ένα κράτος μέλος επωφελείται περισσότερο από μια διασύνδεση, ενώ το άλλο φέρει το μεγαλύτερο μέρος του κόστους. Η διαπραγμάτευση του ποιος θα πληρώσει και πόσο αποτελεί πηγή συνεχών εντάσεων. Η Γαλλία και η Ισπανία, για παράδειγμα, διαφωνούν εδώ και δεκαετίες για τη χρηματοδότηση πρόσθετων διασυνδέσεων μέσω των Πυρηναίων.

Το Δίλημμα του Υδρογόνου

Το υδρογόνο παρουσιάζεται συχνά ως το «μαγικό φάρμακο» για την αποανθρακοποίηση των βαριών βιομηχανιών και των μεταφορών. Η Έκθεση Letta δίνει μεγάλη έμφαση στο ρόλο του υδρογόνου στην ενεργειακή μετάβαση. Ο στόχος είναι η παραγωγή 10 εκατομμυρίων τόνων εγχώριου ανανεώσιμου υδρογόνου και η εισαγωγή άλλων 10 εκατομμυρίων τόνων έως το 2030. Ωστόσο, η πραγματικότητα είναι πολύ πιο περίπλοκη.

Πρώτον, το «πράσινο» υδρογόνο, το οποίο παράγεται από ανανεώσιμες πηγές ενέργειας μέσω ηλεκτρόλυσης, παραμένει εξαιρετικά ακριβό. Το κόστος παραγωγής

⁹³ Letta (2024), ό.π., σελ. 61-70.

είναι περίπου τρεις έως πέντε φορές υψηλότερο από το «γκρι» υδρογόνο που παράγεται από φυσικό αέριο. Δεύτερον, η υποδομή μεταφοράς και αποθήκευσης υδρογόνου δεν υπάρχει ακόμη σε μεγάλη κλίμακα. Τρίτον, η ζήτηση για υδρογόνο παραμένει αβέβαιη.⁹⁴

Αποθήκευση Ενέργειας: Το Κρυφό Εμπόδιο

Μια από τις πιο υποτιμημένες τεχνολογικές προκλήσεις της ενεργειακής μετάβασης είναι η αποθήκευση. Οι ανανεώσιμες πηγές ενέργειας, ιδίως η ηλιακή και η αιολική, είναι διακυμαινόμενες: παράγουν όταν φυσάει ο άνεμος ή λάμπει ο ήλιος, όχι απαραίτητα όταν χρειάζεται η ενέργεια. Αυτό δημιουργεί ένα θεμελιώδες πρόβλημα ισοζυγίου.

Η λύση είναι η αποθήκευση-αλλά η τεχνολογία δεν βρίσκεται ακόμη στο επίπεδο που χρειάζεται. Οι μπαταρίες λιθίου, που χρησιμοποιούνται ευρέως σε ηλεκτρικά αυτοκίνητα, είναι ακριβές και κατάλληλες μόνο για βραχυπρόθεσμη αποθήκευση (ώρες έως ημέρες). Για εποχιακή αποθήκευση-που είναι απαραίτητη για να αποθηκευτεί η καλοκαιρινή ηλιακή ενέργεια για τη χειμερινή θέρμανση-χρειάζονται άλλες τεχνολογίες όπως το υδρογόνο ή οι αντλησιοταμιευτικοί σταθμοί, που έχουν τους δικούς τους περιορισμούς.

Η έλλειψη επαρκούς αποθήκευσης σημαίνει ότι η Ευρώπη θα εξακολουθήσει να εξαρτάται από ευέλικτες πηγές ενέργειας (κυρίως φυσικό αέριο) για να καλύπτει τις διακυμάνσεις των ανανεώσιμων. Αυτό υπονομεύει τον στόχο της πλήρους αποανθρακοποίησης και διατηρεί την εξάρτηση από εισαγόμενα καύσιμα.

Ψηφιοποίηση και Έξυπνα Δίκτυα

Η ενσωμάτωση μεγάλης κλίμακας ανανεώσιμων πηγών στο δίκτυο απαιτεί ριζικό μετασχηματισμό του τρόπου που διαχειριζόμαστε την ηλεκτρική ενέργεια. Τα παραδοσιακά δίκτυα σχεδιάστηκαν για μονόδρομη ροή: από κεντρικούς σταθμούς παραγωγής προς τους καταναλωτές. Τα «έξυπνα δίκτυα» (smart grids) πρέπει να διαχειρίζονται αμφίδρομες ροές, αποκεντρωμένη παραγωγή από εκατομμύρια μικρούς παραγωγούς, διακυμαινόμενη προσφορά, και δυναμική ζήτηση.

⁹⁴ Hydrogen Europe (2024), *Clean Hydrogen Monitor 2024*, <https://hydrogeneurope.eu>

Η ψηφιοποίηση είναι το κλειδί για την επίτευξη αυτού του μετασχηματισμού. Έξυπνοι μετρητές, αισθητήρες, τεχνητή νοημοσύνη, και αλγόριθμοι πρόβλεψης πρέπει να συνδυαστούν για να δημιουργήσουν ένα δίκτυο που μπορεί να προβλέπει, να προσαρμόζεται, και να βελτιστοποιεί την ροή ενέργειας σε πραγματικό χρόνο. Ωστόσο, η υλοποίηση αντιμετωπίζει πολλαπλά εμπόδια: το υψηλό κόστος αναβάθμισης, τις ανησυχίες για την ασφάλεια των δεδομένων, και την έλλειψη εναρμόνισης των προτύπων μεταξύ κρατών μελών.

Παράλληλα, η ψηφιοποίηση δημιουργεί νέες ευπάθειες. Τα ενεργειακά δίκτυα γίνονται πιο ευάλωτα σε κυβερνοεπιθέσεις—ένα ζήτημα που έχει γίνει ιδιαίτερα κρίσιμο μετά από τις ρωσικές κατά της Ουκρανίας.⁹⁵

Η πολυδιάστατη φύση των προκλήσεων που εξετάστηκαν υποδηλώνει ότι η επιτυχία της Ενεργειακής Ένωσης δεν εξαρτάται από την επίλυση μιας κεντρικής πρόκλησης αλλά από την ικανότητα να συντονιστούν παρεμβάσεις σε πολλαπλά επίπεδα ταυτόχρονα. Δεν αρκεί να επιλυθεί το πρόβλημα της χρηματοδότησης εάν οι πολιτικές αντιστάσεις εμποδίζουν τη μεταβίβαση αρμοδιοτήτων, ούτε αρκεί η πολιτική συναίνεση εάν οι τεχνολογικοί περιορισμοί καθυστερούν την υλοποίηση. Το ουσιαστικό ερώτημα που προκύπτει δεν είναι απλώς «πώς να αντιμετωπιστούν οι προκλήσεις» αλλά «υπό ποιες συνθήκες μπορεί να δημιουργηθεί η πολιτική, οικονομική και τεχνολογική σύγκλιση που απαιτείται για την ταυτόχρονη αντιμετώπισή τους». Η ιστορική εμπειρία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης δείχνει ότι τέτοιες στιγμές σύγκλισης προκύπτουν συνήθως από κρίσεις που δημιουργούν «παράθυρα ευκαιρίας» για ριζικές μεταρρυθμίσεις. Το επόμενο κεφάλαιο εξετάζει κατά πόσον η Ευρώπη μπορεί να δημιουργήσει προληπτικά αυτές τις προϋποθέσεις ή εάν θα παραμείνει εξαρτημένη από το επόμενο κρίσιμο γεγονός.

Κεφάλαιο 4: Προοπτικές για το μέλλον της Ενεργειακής Ένωσης

Η μετάβαση από τη διάγνωση των προκλήσεων στον προσδιορισμό των προοπτικών υλοποίησης απαιτεί την αναγνώριση ότι η Ενεργειακή Ένωση δεν μπορεί να πραγματοποιηθεί μέσω μονοδιάστατων παρεμβάσεων. Οι προοπτικές διαμορφώνονται από τη σύγκλιση πέντε κρίσιμων προϋποθέσεων που

⁹⁵ ENISA (2024), *Threat Landscape for the Energy Sector*, European Union Agency for Cybersecurity.

αλληλοεπηρεάζονται. Οι θεσμικές μεταρρυθμίσεις καθορίζουν τα όρια του εφικτού σε επίπεδο συντονισμού, οι χρηματοδοτικοί μηχανισμοί μετατρέπουν τις πολιτικές δεσμεύσεις σε υλικούς πόρους, η τεχνολογική καινοτομία θέτει τα φυσικά όρια της μετάβασης, η κοινωνική διάσταση καθορίζει τα όρια της πολιτικής αποδοχής, και η γεωπολιτική στρατηγική διαμορφώνει το εξωτερικό περιβάλλον εντός του οποίου κινείται η Ένωση. Η ιστορία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης δείχνει ότι οι καθοριστικές στιγμές προόδου προκύπτουν όχι όταν μία από αυτές τις προϋποθέσεις πληρούται, αλλά όταν συγκλίνουν ταυτόχρονα δημιουργώντας παράθυρα ευκαιρίας για ριζικές αλλαγές. Το κρίσιμο ερώτημα είναι κατά πόσον η Ευρώπη μπορεί να δημιουργήσει προληπτικά αυτή τη σύγκλιση ή θα παραμείνει εξαρτημένη από εξωγενή κρίσιμα γεγονότα.

Η ανάλυση των προκλήσεων υλοποίησης ανέδειξε την πολυπλοκότητα του εγχειρήματος της Ενεργειακής Ένωσης: ενεργειακή ανασφάλεια που επιτείνεται από γεωπολιτικές εντάσεις, οικονομικούς περιορισμούς που απαιτούν τεράστιες επενδύσεις εν μέσω δημοσιονομικών πιέσεων, πολιτικές αντιστάσεις που απορρέουν από βαθιά εδραιωμένες αντιλήψεις περί εθνικής κυριαρχίας, και τεχνολογικούς περιορισμούς που δεν μπορούν να ξεπεραστούν μόνο με πολιτική βούληση. Η Έκθεση Letta προσφέρει μια ολοκληρωμένη στρατηγική που αναγνωρίζει αυτή την πολυπλοκότητα, αλλά η επιτυχία της εξαρτάται από συγκεκριμένες θεσμικές, οικονομικές και πολιτικές επιλογές που πρέπει να γίνουν σήμερα. Το κρίσιμο ερώτημα δεν είναι πλέον αν χρειάζεται βαθύτερη ενεργειακή ολοκλήρωση-η τελευταία ενεργειακή κρίση το απάντησε κατηγορηματικά-αλλά πώς μπορεί να επιτευχθεί σε ένα περιβάλλον όπου το «παράθυρο ευκαιρίας» που άνοιξε η κρίση ενδέχεται να κλείνει καθώς η οξεία φάση υποχωρεί. Η πραγματοποίηση της Ενεργειακής Ένωσης δεν είναι απλώς τεχνοκρατική άσκηση βελτιστοποίησης αγορών και υποδομών αλλά ένα πολιτικό εγχείρημα που απαιτεί θεμελιώδη επαναπροσδιορισμό του τρόπου που η Ευρώπη αντιλαμβάνεται την κυριαρχία, την αλληλεγγύη και τη συλλογική δράση στον ενεργειακό τομέα.

Οι προοπτικές για το μέλλον της Ενεργειακής Ένωσης διαμορφώνονται σε πέντε κρίσιμες διαστάσεις που αντιστοιχούν στις βασικές προϋποθέσεις επιτυχίας: τις θεσμικές μεταρρυθμίσεις που απαιτούνται για συνεκτική ενεργειακή πολιτική, τους χρηματοδοτικούς μηχανισμούς και τη συζήτηση για κοινό ευρωπαϊκό χρέος, την

τεχνολογική καινοτομία και τη βιομηχανική πολιτική ως μοχλούς ανταγωνιστικότητας, την κοινωνική διάσταση και την επιδίωξη δίκαιης μετάβασης, και τέλος τη γεωπολιτική στρατηγική και την επιδίωξη ενεργειακής αυτονομίας σε ένα ασταθές διεθνές περιβάλλον. Κάθε μία από αυτές τις διαστάσεις περιλαμβάνει τόσο τεχνικές όσο και βαθιά πολιτικές επιλογές που θα καθορίσουν αν η Ευρώπη θα προχωρήσει προληπτικά σε ριζικές μεταρρυθμίσεις ή θα παραμείνει αιχμάλωτη μιας αντιδραστικής λογικής που περιμένει την επόμενη κρίση.

4.1 Προϋποθέσεις για μια Συνεκτική Ευρωπαϊκή Ενεργειακή Στρατηγική

Η υλοποίηση των προτάσεων της Έκθεσης Letta και η επίτευξη μιας πραγματικά ολοκληρωμένης Ενεργειακής Ένωσης απαιτούν τολμηρές πολιτικές αποφάσεις και θεσμικές μεταρρυθμίσεις που υπερβαίνουν τις συμβατικές προσεγγίσεις του παρελθόντος. Η ιστορία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης δείχνει ότι οι σημαντικές θεσμικές μεταρρυθμίσεις συνήθως προκύπτουν ως απάντηση σε κρίσεις—από τη δημιουργία της Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης μετά την κατάρρευση του Συστήματος Bretton Woods έως την Τραπεζική Ένωση μετά την κρίση του ευρώ. Το ερώτημα είναι κατά πόσον η Ευρώπη μπορεί να προβεί σε ριζικές μεταρρυθμίσεις προληπτικά, χωρίς να περιμένει την επόμενη κρίση.⁹⁶

Η Ενίσχυση του Θεσμικού Οικοδομήματος

Η πρώτη και πιο κρίσιμη προϋπόθεση είναι η δημιουργία ισχυρότερων θεσμικών μηχανισμών για τον συντονισμό και την επιβολή της ενεργειακής πολιτικής σε ευρωπαϊκό επίπεδο. Η Έκθεση Letta προτείνει τη δημιουργία του Clean Energy Delivery Agency, ενός νέου φορέα που θα επιταχύνει την ανάπτυξη ανανεώσιμων πηγών και θα συντονίζει τις διασυνοριακές επενδύσεις. Ωστόσο, η πρόταση αυτή θέτει θεμελιώδη ερωτήματα σχετικά με την κατανομή αρμοδιοτήτων μεταξύ ευρωπαϊκού και εθνικού επιπέδου.

Η δημιουργία μιας Ευρωπαϊκής Ενεργειακής Αρχής με πραγματικές εξουσίες ρύθμισης και εποπτείας, παρόμοιες με αυτές που ασκεί η Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα(εφεξής ΕΚΤ) στη νομισματική πολιτική, θα μπορούσε να επιταχύνει τη

⁹⁶ Schimmelfennig, F. (2015), “*Liberal intergovernmentalism and the euro area crisis*”, *Journal of European Public Policy*, 22(2), σελ. 177-195.

διαδικασία ολοκλήρωσης και να εξασφαλίσει ομοιόμορφη εφαρμογή των κανόνων σε όλα τα κράτη μέλη. Μια τέτοια Αρχή θα μπορούσε να αναλάβει την ευθύνη για την έγκριση μεγάλων διασυνοριακών ενεργειακών υποδομών, τον συντονισμό των εθνικών σχεδίων για την ενέργεια και το κλίμα, και τη διασφάλιση της συμμόρφωσης με τους ευρωπαϊκούς στόχους. Το παράδειγμα της ΕΚΤ δείχνει ότι η μεταβίβαση αρμοδιοτήτων σε υπερεθνικό θεσμό είναι εφικτή όταν υπάρχει ισχυρή πολιτική δέσμευση και όταν οι εθνικές κυβερνήσεις αντιλαμβάνονται ότι τα οφέλη της κοινής δράσης υπερβαίνουν το κόστος της απώλειας εθνικής αυτονομίας.⁹⁷

Ωστόσο, η ίδρυση μιας τέτοιας Αρχής αντιμετωπίζει σημαντικές πολιτικές προκλήσεις. Η μεταβίβαση εξουσιών από τα κράτη μέλη σε ένα υπερεθνικό θεσμικό όργανο θα απαιτούσε τροποποίηση των Συνθηκών, μια διαδικασία που απαιτεί ομοφωνία και εθνικές κυρώσεις σε πολλές χώρες. Η εμπειρία από την Τραπεζική Ένωση και τον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Σταθερότητας δείχνει ότι τέτοιες μεταρρυθμίσεις συχνά καταλήγουν σε υβριδικές λύσεις που συμβιβάζουν την αποτελεσματικότητα χάριν της πολιτικής συναίνεσης. Το ερώτημα είναι αν η Ευρώπη έχει μάθει από αυτές τις εμπειρίες και είναι πρόθυμη να προχωρήσει σε βαθύτερη ολοκλήρωση.

Ενίσχυση των Υφιστάμενων Θεσμών

Παράλληλα με τη δημιουργία νέων θεσμών, η ενίσχυση των υφιστάμενων οργάνων αποτελεί μια πιο ρεαλιστική προσέγγιση βραχυπρόθεσμα. Ο Οργανισμός Συνεργασίας των Ρυθμιστικών Αρχών (ACER), ο Ευρωπαϊκός Οργανισμός Διαχειριστών Συστημάτων Μεταφοράς Ηλεκτρισμού (ENTSO-E), και ο Ευρωπαϊκός Οργανισμός Διαχειριστών Συστημάτων Μεταφοράς Αερίου (ENTSOG) διαδραματίζουν ήδη κρίσιμο ρόλο στον συντονισμό των ενεργειακών πολιτικών και υποδομών. Η επέκταση των αρμοδιοτήτων τους και η παροχή μεγαλύτερης εκτελεστικής εξουσίας θα μπορούσε να επιταχύνει την ολοκλήρωση χωρίς να απαιτεί τροποποίηση των Συνθηκών.

Ο ACER, για παράδειγμα, θα μπορούσε να αναλάβει μεγαλύτερη ευθύνη στην επίλυση διασυνοριακών διαφορών, στην έγκριση σχεδίων ανάπτυξης δικτύων, και

⁹⁷ Buchan, D. & Keay, M. (2016), "Europe's Long Energy Journey: Towards an Energy Union?", Oxford University Press.

στην παρακολούθηση της συμμόρφωσης των κρατών μελών με τους ευρωπαϊκούς κανόνες. Ο ENTSO-E θα μπορούσε να ενισχύσει τον ρόλο του στον συντονισμό των επενδύσεων σε διασυνδέσεις και στη διαχείριση της διασυνοριακής ροής ηλεκτρικής ενέργειας. Αυτές οι ενισχύσεις θα απαιτούσαν πολιτική βούληση αλλά όχι θεμελιώδεις συνταγματικές αλλαγές, καθιστώντας τες πιο πολιτικά εφικτές.⁹⁸

Στρατηγικός Σχεδιασμός και Εποπτεία

Επιπρόσθετα, η δημιουργία ενός μόνιμου πλαισίου στρατηγικού σχεδιασμού, που θα ενσωματώνει τις εθνικές ενεργειακές πολιτικές στους ευρωπαϊκούς στόχους, είναι απαραίτητη. Τα Εθνικά Σχέδια για την Ενέργεια και το Κλίμα (NECPs), που καθιερώθηκαν από τον Κανονισμό για τη Διακυβέρνηση της Ενεργειακής Ένωσης το 2018, αποτελούν ένα σημαντικό βήμα προς αυτή την κατεύθυνση. Ωστόσο, η εφαρμογή τους παραμένει ανομοιόμορφη και η επιβολή περιορισμένη.

Οι εθνικές στρατηγικές πρέπει να γίνουν πιο δεσμευτικές και να υπόκεινται σε αυστηρότερη παρακολούθηση και επιβολή από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Η εισαγωγή μηχανισμών κυρώσεων για τη μη συμμόρφωση, παρόμοιων με αυτούς που χρησιμοποιούνται στη δημοσιονομική πολιτική (όπως η Διαδικασία Υπερβολικού Ελλείμματος), θα μπορούσε να ενισχύσει την εφαρμογή των κοινών στόχων. Ωστόσο, η επιβολή κυρώσεων στην ενεργειακή πολιτική είναι πολιτικά πιο ευαίσθητη από ό,τι στη δημοσιονομική πολιτική, καθώς αγγίζει θέματα εθνικής κυριαρχίας και ασφάλειας.

Το Δίλημμα της Ευελιξίας

Μια κρίσιμη πρόκληση για τη θεσμική μεταρρύθμιση είναι η εξισορρόπηση μεταξύ της ανάγκης για ομοιομορφία και κοινούς κανόνες από τη μία πλευρά, και της αναγνώρισης της εθνικής ποικιλομορφίας και των διαφορετικών εκκινητικών συνθηκών από την άλλη. Η «ευέλικτη ολοκλήρωση» ή η «ενισχυμένη συνεργασία», όπου ομάδες κρατών μελών προχωρούν σε βαθύτερη ολοκλήρωση χωρίς να περιμένουν όλους, μπορεί να προσφέρει μια λύση. Ωστόσο, αυτή η προσέγγιση φέρει τον κίνδυνο να δημιουργήσει μια «Ευρώπη πολλών ταχυτήτων» όπου οι διαφορές

⁹⁸ Pollak et al., ό.π., σελ. 422-432.

μεταξύ των κρατών μελών θα εμβαθυνθούν αντί να μειωθούν, υπονομεύοντας τελικά τη συνοχή της Ένωσης.⁹⁹

Οι θεσμικές μεταρρυθμίσεις, όσο αναγκαίες κι αν είναι, παραμένουν αναποτελεσματικές χωρίς τους χρηματοδοτικούς πόρους που θα επιτρέψουν την υλοποίησή τους. Η δημιουργία νέων φορέων ή η επέκταση των αρμοδιοτήτων υφιστάμενων οργάνων προϋποθέτει τη διαθεσιμότητα κεφαλαίων σε κλίμακα που υπερβαίνει τις τρέχουσες δυνατότητες των εθνικών προϋπολογισμών. Η συζήτηση για τη χρηματοδότηση της ενεργειακής μετάβασης δεν αφορά απλώς την εύρεση πόρων αλλά αποκαλύπτει θεμελιώδη ερωτήματα σχετικά με τη φύση της ευρωπαϊκής αλληλεγγύης και τα όρια της δημοσιονομικής ολοκλήρωσης.

4.2 Χρηματοδοτικοί Μηχανισμοί και το Δίλημμα του Κοινού Ευρωπαϊκού Χρέους

Στον τομέα της χρηματοδότησης, η δημιουργία ενός μόνιμου μηχανισμού κοινού δανεισμού για στρατηγικές επενδύσεις στην πράσινη μετάβαση αποτελεί ίσως την πιο αμφιλεγόμενη αλλά και απαραίτητη συνιστώσα της επιτυχίας. Η εμπειρία από το NextGenerationEU έδειξε ότι η κοινή έκδοση χρέους μπορεί να επιτύχει χαμηλότερο κόστος δανεισμού και να κινητοποιήσει σημαντικούς πόρους για την υλοποίηση φιλόδοξων μεταρρυθμίσεων. Το μέσο επιτόκιο δανεισμού της Ευρωπαϊκής Επιτροπής μέσω του NextGenerationEU ήταν σημαντικά χαμηλότερο από το μέσο όρο των εθνικών επιτοκίων, αποδεικνύοντας το πλεονέκτημα της κλίμακας και της πιστοληπτικής ικανότητας της Ένωσης ως ενιαίας οντότητας.¹⁰⁰

Το Μέγεθος της Πρόκλησης

Το μέγεθος των απαιτούμενων επενδύσεων είναι τεράστιο και καθιστά αδύνατη την αποκλειστική στήριξη σε εθνικούς προϋπολογισμούς και ιδιωτική χρηματοδότηση. Σύμφωνα με την Έκθεση Draghi, η πράσινη μετάβαση θα απαιτήσει πρόσθετες επενδύσεις περίπου 750-800 δισεκατομμύρια ευρώ ετησίως—περίπου 4,4-4,7% του ΑΕΠ της ΕΕ. Αυτό υπερβαίνει κατά πολύ τις τρέχουσες επενδύσεις και τις δυνατότητες των εθνικών προϋπολογισμών, ιδίως σε μια εποχή που πολλά κράτη μέλη

⁹⁹ Schimmelfennig, F., Leuffen, D., & Rittberger, B. (2015), “The European Union as a system of differentiated integration”, *Journal of European Public Policy*, 22(6), σελ. 764-782.

¹⁰⁰ Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2021), *NextGenerationEU: Recovery and Resilience Facility*.

αντιμετωπίζουν υψηλά επίπεδα δημόσιου χρέους και δημοσιονομικούς περιορισμούς.¹⁰¹

Η ΕΕ αντιμετωπίζει ένα θεμελιώδες δίλημμα μεταξύ της επίτευξης των κλιματικών της στόχων και της διατήρησης της δημοσιονομικής πειθαρχίας που προβλέπει το αναθεωρημένο Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης. Οι νέοι δημοσιονομικοί κανόνες που τέθηκαν σε ισχύ το 2024 παρέχουν μεν μεγαλύτερη ευελιξία από τους προηγούμενους, αλλά εξακολουθούν να επιβάλλουν περιορισμούς στην ικανότητα των κρατών μελών να αυξήσουν τις δημόσιες επενδύσεις. Αυτό δημιουργεί μια κατάσταση όπου τα κράτη μέλη αναγκάζονται να επιλέξουν μεταξύ δημοσιονομικής πειθαρχίας και κλιματικής φιλοδοξίας, ένα αδιέξοδο που μπορεί να επιλυθεί μόνο μέσω κοινής δράσης σε ευρωπαϊκό επίπεδο.

Ένα Ευρωπαϊκό Ταμείο για την Ενεργειακή Μετάβαση

Η δημιουργία ενός μόνιμου Ευρωπαϊκού Ταμείου για την Ενεργειακή Μετάβαση, που θα χρηματοδοτείται μέσω κοινής έκδοσης ομολόγων, θα μπορούσε να επιτύχει οικονομίες κλίμακας και να κατανείμει το κόστος πιο δίκαια μεταξύ των κρατών μελών. Ένα τέτοιο ταμείο θα μπορούσε να επικεντρωθεί σε τρεις στρατηγικές προτεραιότητες που αντιστοιχούν στους τρεις πυλώνες της Έκθεσης Letta:

Πρώτον, τη χρηματοδότηση μεγάλων διασυνοριακών ενεργειακών υποδομών που έχουν χαρακτήρα «δημόσιου αγαθού» και δεν μπορούν να χρηματοδοτηθούν επαρκώς από την αγορά. Αυτό περιλαμβάνει δίκτυα υδρογόνου, υπερηπειρωτικά δίκτυα μεταφοράς ηλεκτρικής ενέργειας, εγκαταστάσεις αποθήκευσης ενέργειας μεγάλης κλίμακας, και έργα σύλληψης και αποθήκευσης άνθρακα (CCS). Αυτά τα έργα χαρακτηρίζονται από υψηλό αρχικό κόστος, μακρύ χρόνο απόσβεσης, και πολύπλοκες διασυνοριακές διαστάσεις που καθιστούν δύσκολη την ιδιωτική χρηματοδότηση.

Δεύτερον, την υποστήριξη της τεχνολογικής καινοτομίας και της κλιμάκωσης της παραγωγής καθαρών τεχνολογιών. Η ΕΕ υστερεί σημαντικά έναντι των ΗΠΑ και της Κίνας στη μαζική παραγωγή τεχνολογιών όπως οι μπαταρίες, τα φωτοβολταϊκά, και οι ηλεκτρολυτές υδρογόνου. Η δημιουργία «Ευρωπαϊκών Πρωταθλητών» σε αυτούς

¹⁰¹ Draghi (2024), ό.π., σελ. 15

τους τομείς απαιτεί τεράστιες επενδύσεις σε έρευνα και ανάπτυξη, κλιμάκωση της παραγωγής, και υποστήριξη της εφοδιαστικής αλυσίδας. Το Ταμείο θα μπορούσε να παρέχει χρηματοδότηση μέσω επιχορηγήσεων, επιδοτούμενων δανείων, και συμμετοχών σε μετοχικό κεφάλαιο.¹⁰²

Τρίτον, τη χρηματοδότηση προγραμμάτων δίκαιης μετάβασης για τις πληττόμενες περιφέρειες και τους εργαζόμενους. Το υφιστάμενο Ταμείο Δίκαιης Μετάβασης, με προϋπολογισμό μόλις 17,5 δισεκατομμυρίων ευρώ για την περίοδο 2021-2027, είναι σαφώς ανεπαρκές. Ένα ενισχυμένο πρόγραμμα θα μπορούσε να χρηματοδοτήσει την επαγγελματική μετεκπαίδευση, την οικονομική διαφοροποίηση των πληττόμενων περιοχών, την πρόωρη συνταξιοδότηση εργαζομένων σε ορυκτά καύσιμα, και επενδύσεις σε νέες οικονομικές δραστηριότητες.

Το Πολιτικό Διακύβευμα των Ευρω-ομολόγων

Η επέκταση της λογικής του NextGenerationEU σε ένα μόνιμο πλαίσιο για τη χρηματοδότηση της ενεργειακής μετάβασης θα απαιτούσε σημαντικές θεσμικές αλλαγές και θα αντιμετώπιζε έντονη πολιτική αντίσταση. Η διχοτόμηση μεταξύ «Βορρά» και «Νότου» σχετικά με τα κοινά ομόλογα παραμένει βαθιά και αντανakλά διαφορετικές αντιλήψεις για τη φύση της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Οι βόρειες χώρες, με επικεφαλής τη Γερμανία, τις Κάτω Χώρες, και την Αυστρία, φοβούνται ότι η κοινή έκδοση χρέους θα δημιουργήσει «ηθικό κίνδυνο», επιτρέποντας στα λιγότερο πειθαρχημένα δημοσιονομικά κράτη να συνεχίσουν τις ανεύθυνες πολιτικές τους εις βάρος των πιο συντηρητικών.¹⁰³

Ωστόσο, υπάρχουν ενδείξεις ότι η πολιτική δυναμική μπορεί να αλλάξει. Η επιτυχία του NextGenerationEU απέδειξε ότι η κοινή δανειοδότηση είναι εφικτή και αποτελεσματική. Η ανάγκη για τεράστιες επενδύσεις στην άμυνα, την ενέργεια, και την ψηφιακή μετάβαση δημιουργεί ένα πλαίσιο όπου η κοινή χρηματοδότηση μπορεί να θεωρηθεί όχι ως «μεταβίβαση» αλλά ως «επένδυση σε κοινά αγαθά». Ο χρόνος εξάντλησης του NextGenerationEU το 2026 δημιουργεί ένα «παράθυρο ευκαιρίας» για να θεσμοποιηθεί η κοινή δανειοδότηση πριν η πολιτική ορμή εξαντληθεί.

¹⁰² Tagliapietra, S. & Veugelers, R. (2023), *“A Green Industrial Policy for Europe”*, Bruegel Policy Brief.

¹⁰³ Jones, E., Kelemen, R.D., & Meunier, S. (2021), *“Failing Forward? Crises and Patterns of European Integration”*, *Journal of European Public Policy*, 28(10), σελ. 1519-1536.

Εναλλακτικές και Συμπληρωματικές Προσεγγίσεις

Εναλλακτικά ή συμπληρωματικά προς την κοινή έκδοση ομολόγων, η ενεργοποίηση ιδιωτικών επενδύσεων μέσω κινήτρων, εγγυήσεων και συμμετοχικών μηχανισμών δημόσιου-ιδιωτικού τομέα αποτελεί κρίσιμη στρατηγική. Η Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων (ΕΤΕπ) και η Ευρωπαϊκή Τράπεζα Ανασυγκρότησης και Ανάπτυξης (ΕΤΑΑ) διαδραματίζουν ήδη σημαντικό ρόλο στη χρηματοδότηση ενεργειακών έργων. Η επέκταση του κεφαλαίου τους και η επικέντρωσή τους σε πράσινες επενδύσεις θα μπορούσε να πολλαπλασιάσει την επίδρασή τους.

Επιπλέον, η μεταρρύθμιση των κανόνων για τις κρατικές ενισχύσεις, ώστε να επιτρέπουν μεγαλύτερη ευελιξία στην υποστήριξη καθαρών τεχνολογιών, μπορεί να διευκολύνει τις εθνικές επενδύσεις χωρίς να στρεβλώνει τον ανταγωνισμό στην Ενιαία Αγορά. Η προσωρινή χαλάρωση των κανόνων κρατικών ενισχύσεων μετά την πανδημία και την ενεργειακή κρίση έδειξε ότι τέτοιες προσαρμογές είναι δυνατές, αλλά δημιούργησε επίσης ανησυχίες για άνιση μεταχείριση μεταξύ κρατών μελών με διαφορετική δημοσιονομική ικανότητα.

Η κινητοποίηση χρηματοδοτικών πόρων αποτελεί αναγκαία αλλά όχι ικανή προϋπόθεση για την επιτυχία της μετάβασης. Οι επενδύσεις πρέπει να κατευθυνθούν σε τεχνολογίες που θα ενισχύσουν την ευρωπαϊκή αυτονομία και ανταγωνιστικότητα σε κρίσιμους τομείς όπου η Ένωση υστερεί έναντι των κύριων ανταγωνιστών της. Η τεχνολογική καινοτομία και η βιομηχανική πολιτική συνιστούν όχι απλώς μέσα για την επίτευξη των κλιματικών στόχων αλλά στρατηγικές επιλογές που θα καθορίσουν τη θέση της Ευρώπης στην παγκόσμια οικονομία των επόμενων δεκαετιών.

4.3 Τεχνολογική Καινοτομία και Ευρωπαϊκή Βιομηχανική Πολιτική

Η τεχνολογική καινοτομία πρέπει να τεθεί στο επίκεντρο της ευρωπαϊκής ενεργειακής στρατηγικής. Η δημιουργία μιας ολοκληρωμένης ευρωπαϊκής βιομηχανικής στρατηγικής για τις καθарές τεχνολογίες αποτελεί λεπτή ισορροπία που πρέπει να επιτευχθεί: από τη μία πλευρά, η προστασία της εγχώριας παραγωγικής ικανότητας και η δημιουργία «ευρωπαϊκών πρωταθλητών», και από την άλλη, η αποφυγή αυταρχικού προστατευτισμού που θα απομόνωνε την Ευρώπη

από τις παγκόσμιες αλυσίδες αξίας και θα αύξανε το κόστος για τους καταναλωτές και τις επιχειρήσεις.¹⁰⁴

Αποθήκευση Ενέργειας: Το Κρυφό Κλειδί

Η αποθήκευση ενέργειας αποτελεί ίσως τον πιο κρίσιμο παράγοντα για την επιτυχή ενσωμάτωση των διακοπτόμενων ανανεώσιμων πηγών στο ενεργειακό σύστημα. Χωρίς επαρκή ικανότητα αποθήκευσης, η Ευρώπη θα εξακολουθήσει να εξαρτάται από ευέλικτες πηγές ενέργειας βασισμένες σε ορυκτά καύσιμα (κυρίως φυσικό αέριο) για να αντισταθμίσει τις διακυμάνσεις των ανανεώσιμων. Αυτό υπονομεύει τόσο τους κλιματικούς στόχους όσο και την ενεργειακή ασφάλεια.

Οι τεχνολογίες αποθήκευσης καλύπτουν ένα ευρύ φάσμα: από μπαταρίες λιθίου για βραχυπρόθεσμη αποθήκευση (ώρες έως ημέρες), έως αντλησιοταμίευση για μεσοπρόθεσμη αποθήκευση (ημέρες έως εβδομάδες), και υδρογόνο για μακροπρόθεσμη και εποχιακή αποθήκευση (εβδομάδες έως μήνες). Κάθε μία από αυτές τις τεχνολογίες έχει τους δικούς της τεχνικούς και οικονομικούς περιορισμούς και χρειάζεται ένα διαφοροποιημένο χαρτοφυλάκιο τεχνολογιών αποθήκευσης.

Η ΕΕ πρέπει να στοχεύσει στη δημιουργία μιας ανταγωνιστικής εγχώριας βιομηχανίας μπαταριών που θα μειώσει την εξάρτηση από την Κίνα και θα εξασφαλίσει την προμήθεια κρίσιμων συστατικών για την ηλεκτροκίνηση και την ενεργειακή αποθήκευση. Η Ευρωπαϊκή Συμμαχία για τις Μπαταρίες (European Battery Alliance), που δημιουργήθηκε το 2017, στοχεύει να δημιουργήσει μια πλήρη αλυσίδα αξίας μπαταριών στην Ευρώπη. Ωστόσο, η πρόοδος έχει υστερήσει των φιλοδοξιών, και η Κίνα εξακολουθεί να κυριαρχεί στην παγκόσμια παραγωγή με μερίδιο άνω του 70%.¹⁰⁵

Υδρογόνο: Η Μακροπρόθεσμη Λύση

Το πράσινο υδρογόνο αποτελεί άλλη στρατηγική προτεραιότητα. Παρά τα τεχνικά και οικονομικά εμπόδια, το υδρογόνο προσφέρει τη δυνατότητα αποθήκευσης μεγάλων ποσοτήτων ενέργειας και απανθρακοποίησης δυσκολοαπανθρακοποίητων τομέων

¹⁰⁴ Zachmann, G., McWilliams, B., Tagliapietra, S., & Fredriksson, G. (2022), "A grand bargain to steer through the European Union energy crisis", *Bruegel Policy Contribution*, 2022/15.

¹⁰⁵ Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2023), *Study on the Critical Raw Materials for the EU – Final Report*.

όπως η χαλυβουργία, η χημική βιομηχανία, η ναυτιλία, και η αεροπορία-τομείς όπου η άμεση ηλεκτροποίηση είναι τεχνικά δύσκολη ή οικονομικά ασύμφορη.

Η δημιουργία μιας ευρωπαϊκής υποδομής υδρογόνου που θα συνδέει τα κέντρα παραγωγής (κυρίως στη Νότια Ευρώπη όπου υπάρχει άφθονη ηλιακή ενέργεια, και στη Βόρεια Ευρώπη όπου υπάρχει άφθονη αιολική ενέργεια) με τους βιομηχανικούς καταναλωτές (κυρίως στη Δυτική και Κεντρική Ευρώπη) απαιτεί συντονισμένο σχεδιασμό και σημαντικές επενδύσεις εκτιμώμενες σε 180-250 δισεκατομμύρια ευρώ έως το 2040.

Η Έκθεση Letta προτείνει τη δημιουργία περιφερειακών συμπράξεων για το υδρογόνο που θα επιτρέψουν στα κράτη μέλη να συνεργαστούν στην ανάπτυξη των απαραίτητων υποδομών. Το European Hydrogen Backbone, μια πρωτοβουλία 31 ευρωπαϊκών διαχειριστών δικτύων φυσικού αερίου, προβλέπει τη δημιουργία ενός δικτύου 53.000 χιλιομέτρων αγωγών υδρογόνου έως το 2040, με το 60% να προέρχεται από αναμορφωμένους υφιστάμενους αγωγούς φυσικού αερίου.¹⁰⁶

Κρίσιμες Πρώτες Ύλες: Η Νέα Γεωπολιτική Διάσταση

Η διαφοροποίηση των εφοδιαστικών αλυσίδων για κρίσιμες πρώτες ύλες μέσω στρατηγικών συμμαχιών με χώρες της Αφρικής, της Λατινικής Αμερικής και της Ωκεανίας, καθώς και η ενίσχυση της εγχώριας παραγωγής και της κυκλικής οικονομίας, είναι απαραίτητες για τη μείωση της εξάρτησης από την Κίνα. Η ευρωπαϊκή στρατηγική για τις πρώτες ύλες πρέπει να περιλαμβάνει την εξασφάλιση βιώσιμης πρόσβασης σε λίθιο, κοβάλτιο, νικέλιο, γραφίτη, και σπάνιες γαίες—όλα απαραίτητα για την παραγωγή μπαταριών, ανεμογεννητριών, ηλεκτρικών κινητήρων, και άλλων τεχνολογιών.

Ο Κανονισμός για τις Κρίσιμες Πρώτες Ύλες (Critical Raw Materials Act), που τέθηκε σε ισχύ τον Μάιο του 2024, θέτει συγκεκριμένους ποσοτικούς στόχους: τουλάχιστον 10% των κρίσιμων πρώτων υλών να εξορύσσονται εντός της Ένωσης, τουλάχιστον 40% να υφίστανται επεξεργασία στην ΕΕ, και τουλάχιστον 15% να προέρχονται από ανακύκλωση μέχρι το 2030. Επιπλέον, η εξάρτηση από μία τρίτη χώρα δεν πρέπει να υπερβαίνει το 65% για οποιαδήποτε κρίσιμη πρώτη ύλη.

¹⁰⁶ European Hydrogen Backbone (2022), *A European Hydrogen Infrastructure Vision Covering 28 Countries*.

Η προώθηση της κυκλικής οικονομίας και της ανακύκλωσης κρίσιμων υλικών μπορεί να μειώσει τη ζήτηση για νέες πρώτες ύλες και να ενισχύσει την ασφάλεια του εφοδιασμού. Η δημιουργία ενός ευρωπαϊκού πλαισίου για την ανακύκλωση μπαταριών, ηλεκτρονικών συσκευών και άλλων προϊόντων που περιέχουν κρίσιμα μέταλλα αποτελεί στρατηγική προτεραιότητα. Ο Κανονισμός για τις Μπαταρίες, που τέθηκε σε ισχύ το 2023, θέτει φιλόδοξους στόχους για την ανάκτηση λιθίου, κοβαλτίου και νικελίου από μεταχειρισμένες μπαταρίες.¹⁰⁷

Η τεχνολογική υπεροχή και η βιομηχανική ικανότητα δεν μπορούν από μόνες τους να εξασφαλίσουν την επιτυχία της μετάβασης εάν αυτή δεν συνοδεύεται από ευρεία κοινωνική αποδοχή. Η ιστορία των ευρωπαϊκών οικονομικών μεταρρυθμίσεων αποκαλύπτει ότι οι τεχνοκρατικά άρτιες λύσεις αποτυγχάνουν όταν αντιμετωπίζουν κοινωνική αντίσταση ή όταν οι ωφέλειες και τα βάρη της μετάβασης κατανέμονται άνισα. Η κοινωνική διάσταση της ενεργειακής πολιτικής δεν αποτελεί δευτερεύον ζήτημα που μπορεί να αντιμετωπιστεί μετά την τεχνολογική και οικονομική ολοκλήρωση, αλλά συστατικό στοιχείο της πολιτικής εφικτότητας των προτεινόμενων μεταρρυθμίσεων.

4.4 Κοινωνική Διάσταση και Δίκαιη Μετάβαση

Η κοινωνική διάσταση της ενεργειακής μετάβασης δεν μπορεί να υποτιμηθεί. Η ιστορία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης δείχνει ότι οι μεγάλες οικονομικές μεταρρυθμίσεις αποτυγχάνουν όταν δεν έχουν ευρεία κοινωνική αποδοχή. Το κίνημα των Κίτρινων Γιλέκων στη Γαλλία και η άνοδος πολιτικών κινήματων που αμφισβητούν την πράσινη μετάβαση σε πολλές ευρωπαϊκές χώρες αποτελούν προειδοποιητικά σήματα που δεν μπορούν να αγνοηθούν.

Η Πρόκληση της Ενεργειακής Φτώχειας

Η αντιμετώπιση της ενεργειακής φτώχειας, που πλήττει μεταξύ 50 και 125 εκατομμυρίων Ευρωπαίους¹⁰⁸ ανάλογα με τον ορισμό και τη μέθοδο μέτρησης, αποτελεί κρίσιμη προϋπόθεση για την κοινωνική αποδοχή των απαιτούμενων πολιτικών. Η ενεργειακή φτώχεια δεν είναι απλώς ζήτημα χαμηλού εισοδήματος—

¹⁰⁷ Κανονισμός (ΕΕ) 2023/1542 για τις μπαταρίες και τα απόβλητα μπαταριών.

¹⁰⁸ Ευρωπαϊκή Επιτροπή "Energy poverty in the EU", Energy Poverty Advisory Hub (EPAH), 2023.

είναι πολυδιάστατη πρόκληση που σχετίζεται με κακή ποιότητα κατοικίας (ανεπαρκή μόνωση, παλαιά συστήματα θέρμανσης), υψηλά κόστη ενέργειας, και κλιματικές συνθήκες.¹⁰⁹

Οι ευάλωτες κοινωνικές ομάδες, συμπεριλαμβανομένων των ηλικιωμένων, των ατόμων με αναπηρίες, και των νοικοκυριών με χαμηλά εισοδήματα, αντιμετωπίζουν ιδιαίτερες δυσκολίες στην προσαρμογή τους στην πράσινη μετάβαση. Η μετάβαση στην ηλεκτροκίνηση, για παράδειγμα, ευνοεί τα πλουσιότερα νοικοκυριά που μπορούν να αντέχουν το υψηλό αρχικό κόστος των ηλεκτρικών αυτοκινήτων και διαθέτουν χώρο για εγκατάσταση φορτιστών. Παρομοίως, η εγκατάσταση φωτοβολταϊκών πάνελ απαιτεί κεφαλαιουχική δαπάνη που πολλά νοικοκυριά δεν μπορούν να αντέξουν, ακόμη και με επιδοτήσεις.

Ανακαίνιση Κτιρίων: Η Μεγαλύτερη Πρόκληση

Η ανακαίνιση κτιρίων για βελτίωση της ενεργειακής απόδοσης αποτελεί κρίσιμη παρέμβαση τόσο για την επίτευξη των κλιματικών στόχων (τα κτίρια αντιπροσωπεύουν περίπου το 40% της τελικής ενεργειακής κατανάλωσης και το 36% των εκπομπών αερίων του θερμοκηπίου στην ΕΕ¹¹⁰) όσο και για την αντιμετώπιση της ενεργειακής φτώχειας. Ωστόσο, το κόστος είναι συχνά απαγορευτικό για τα φτωχότερα νοικοκυριά. Μια ολοκληρωμένη ενεργειακή ανακαίνιση μπορεί να κοστίσει 30.000-100.000 ευρώ ανά κατοικία ανάλογα με το μέγεθος και την κατάσταση του κτιρίου.

Η πολιτική της ΕΕ πρέπει να προβλέψει στοχευμένες επιδοτήσεις και προγράμματα χρηματοδότησης για την ενεργειακή αναβάθμιση των κατοικιών χαμηλού εισοδήματος. Η Οδηγία για την Ενεργειακή Απόδοση των Κτιρίων, που αναθεωρήθηκε το 2024, θέτει φιλόδοξους στόχους για την ανακαίνιση του κτιριακού αποθέματος, αλλά η χρηματοδότηση παραμένει ανεπαρκής. Χώρες όπως η Γαλλία και η Γερμανία έχουν αναπτύξει εκτεταμένα προγράμματα επιδότησης ενεργειακής

¹⁰⁹ Bouzarovski, S. & Tirado Herrero, S. (2017), *“The Energy Divide: Integrating Energy Transitions, Regional Inequalities and Poverty Trends in the European Union”*, *European Urban and Regional Studies*, 24(1), σελ. 69-86.

¹¹⁰ Ευρωπαϊκή Επιτροπή "Energy Performance of Buildings Directive", Official Journal of the European Union, 2024.

ανακαίνισης, αλλά τα αποτελέσματα παραμένουν ανομοιόμορφα και η κοινωνική κατανομή των οφελών προβληματική.¹¹¹

Δίκαιη Μετάβαση για τις Πληττόμενες Περιφέρειες

Οι περιφέρειες και οι κλάδοι που εξαρτώνται από τα ορυκτά καύσιμα αντιμετωπίζουν σοβαρές προκλήσεις κατά τη μετάβαση. Οι ανθρακωρυχικές περιοχές στην Πολωνία, τη Γερμανία, την Ισπανία, και άλλες χώρες, οι εργαζόμενοι σε διυλιστήρια και πετροχημικά, και οι βιομηχανίες που βασίζονται σε ενεργοβόρες διαδικασίες χρειάζονται στοχευμένη υποστήριξη για να προσαρμοστούν. Η επαγγελματική μετεκπαίδευση, η δημιουργία νέων θέσεων εργασίας στους πράσινους κλάδους, και η οικονομική διαφοροποίηση των πληττόμενων περιοχών αποτελούν στοιχεία μιας δίκαιης μετάβασης.

Το Ταμείο Δίκαιης Μετάβασης, που δημιουργήθηκε στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Πράσινου Συμφώνου, αποτελεί ένα πρώτο βήμα, αλλά οι διαθέσιμοι πόροι-17,5 δισεκατομμύρια ευρώ για την περίοδο 2021-2027-είναι ανεπαρκείς σε σχέση με το μέγεθος της πρόκλησης. Για σύγκριση, η Γερμανία μόνη της δεσμεύτηκε να διαθέσει περίπου 40 δισεκατομμύρια ευρώ για την υποστήριξη των ανθρακωρυχικών περιοχών κατά τη σταδιακή κατάργηση του άνθρακα έως το 2038.

Συμμετοχική Διακυβέρνηση και Ενεργειακές Κοινότητες

Η ενεργός συμμετοχή των πολιτών στη διαδικασία λήψης αποφάσεων μέσω διαβουλεύσεων, συμβουλίων πολιτών, και τοπικών ενεργειακών κοινοτήτων μπορεί να ενισχύσει τη νομιμότητα και την αποτελεσματικότητα των πολιτικών. Οι ενεργειακές κοινότητες, που επιτρέπουν στους πολίτες να συμμετέχουν ενεργά στην παραγωγή, κατανάλωση και διαχείριση της ενέργειας, αποτελούν ένα σημαντικό εργαλείο για την ενδυνάμωση των κοινοτήτων και την αύξηση της αποδοχής των ανανεώσιμων πηγών ενέργειας.

Οι Οδηγίες για την Ενέργεια από Ανανεώσιμες Πηγές και την Εσωτερική Αγορά Ηλεκτρισμού, που αναθεωρήθηκαν στο πλαίσιο του Πακέτου «Καθαρή Ενέργεια για όλους τους Ευρωπαίους» (2019), αναγνωρίζουν τον θεσμό των ενεργειακών

¹¹¹ Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2024), *Revised Energy Performance of Buildings Directive*, Directive (EU) 2024/1275.

κοινοτήτων και παρέχουν νομικό πλαίσιο για τη λειτουργία τους. Ωστόσο, η υλοποίηση παραμένει ανομοιόμορφη μεταξύ των κρατών μελών, και πολλοί ρυθμιστικοί και διοικητικοί φραγμοί εξακολουθούν να εμποδίζουν την ανάπτυξή τους.¹¹²

Η εσωτερική συνοχή της ενεργειακής μετάβασης, όσο ισχυρή κι αν είναι, διαμορφώνεται από το εξωτερικό περιβάλλον εντός του οποίου λειτουργεί η Ένωση. Η γεωπολιτική διάσταση της ενεργειακής πολιτικής δεν αφορά απλώς τη διασφάλιση του εφοδιασμού αλλά τον καθορισμό του ρόλου της Ευρώπης σε ένα διεθνές σύστημα όπου η ενέργεια λειτουργεί όλο και περισσότερο ως εργαλείο γεωπολιτικής επιρροής. Η επιδίωξη της ενεργειακής αυτονομίας δεν μπορεί να σημαίνει πλήρη απομόνωση από τις παγκόσμιες ενεργειακές αγορές, αλλά απαιτεί στρατηγική επιλεκτικότητα στις εξωτερικές εξαρτήσεις και την ανάπτυξη εταιρικών σχέσεων που συμβαδίζουν με τα ευρωπαϊκά συμφέροντα και αξίες.

4.5 Γεωπολιτική Στρατηγική και Ενεργειακή Αυτονομία

Στη γεωπολιτική διάσταση, η Ευρώπη πρέπει να υιοθετήσει μια πιο δυναμική και ενοποιημένη προσέγγιση στην ενεργειακή διπλωματία. Η ενεργειακή κρίση του 2022 απέδειξε ότι η εξάρτηση από μεμονωμένους προμηθευτές δημιουργεί κρίσιμες στρατηγικές ευπάθειες. Ωστόσο, η πλήρης ενεργειακή αυτονομία είναι ούτε εφικτή ούτε επιθυμητή-η Ευρώπη θα εξακολουθήσει να εξαρτάται από εισαγωγές ενέργειας και πρώτων υλών για το προβλεπτό μέλλον. Το ζητούμενο είναι η δημιουργία στρατηγικών εταιρικών σχέσεων με βασικούς προμηθευτές που θα βασίζονται σε αμοιβαίο όφελος, σεβασμό των κοινών αξιών, και διαφοροποίηση των πηγών.

Η Διατλαντική Διάσταση

Η σχέση με τις ΗΠΑ πρέπει να διατηρήσει τον στρατηγικό της χαρακτήρα, αλλά η Ευρώπη πρέπει επίσης να επιδιώξει μεγαλύτερη αυτονομία σε κρίσιμους τομείς. Η αύξηση των εισαγωγών υδροποιημένου φυσικού αερίου από τις ΗΠΑ μετά τον πόλεμο στην Ουκρανία έχει βοηθήσει την Ευρώπη να μειώσει την εξάρτηση από τη Ρωσία, αλλά δημιουργεί νέες μορφές εξάρτησης. Οι ΗΠΑ κατέχουν πλέον το 45% των

¹¹² Koirala, B.P., Koliou, E., Friege, J., Hakvoort, R.A., & Herder, P.M. (2016), “Energetic communities for community energy”, *Renewable and Sustainable Energy Reviews*, 56, σελ. 1048-1071.

εισαγωγών LNG της ΕΕ, δημιουργώντας μια νέα συγκέντρωση που θα μπορούσε να χρησιμοποιηθεί ως εργαλείο πολιτικής πίεσης.

Η επιστροφή του Donald Trump στην αμερικανική προεδρία τον Ιανουάριο του 2025 και η αμερικανική πολιτική του «America First» δημιουργούν αβεβαιότητα για τη μακροπρόθεσμη αξιοπιστία της διατλαντικής ενεργειακής σχέσης. Η προηγούμενη θητεία Trump (2017-2021) χαρακτηρίστηκε από επανειλημμένες απειλές επιβολής δασμών στις ευρωπαϊκές εξαγωγές και κριτική για την ευρωπαϊκή ενεργειακή πολιτική, ενώ η νέα του θητεία ενδέχεται να επαναφέρει παρόμοιες πιέσεις. Η Ευρώπη πρέπει να αποφύγει την αντικατάσταση μιας μονοεξάρτησης με μια άλλη και να επενδύσει στην εγχώρια παραγωγή ενέργειας από ανανεώσιμες πηγές ως τη μόνη μακροπρόθεσμα βιώσιμη λύση για ενεργειακή αυτονομία.¹¹³

Όπως επισημαίνεται και στην Έκθεση Letta, η στρατηγική αυτονομία στον τομέα της ενέργειας δεν σημαίνει απομόνωση, αλλά την ικανότητα της Ένωσης να λαμβάνει κυρίαρχες αποφάσεις χωρίς να εξαρτάται από τις επιλογές τρίτων.

Η Κινεζική Πρόκληση

Η προσέγγιση προς την Κίνα πρέπει να ισορροπεί μεταξύ της αναγνώρισης της σημασίας της ως οικονομικού εταίρου και της προστασίας από την υπερβολική εξάρτηση σε στρατηγικούς τομείς. Η Κίνα κυριαρχεί στην παγκόσμια αγορά φωτοβολταϊκών πάνελ (85% της παγκόσμιας παραγωγής), ανεμογεννητριών (60%), μπαταριών (70%), και πολλών κρίσιμων πρώτων υλών. Αυτή η κυριαρχία δεν είναι τυχαία—είναι αποτέλεσμα δεκαετιών στοχευμένης βιομηχανικής πολιτικής, μαζικών κρατικών επιδοτήσεων, και στρατηγικών επενδύσεων σε έρευνα και ανάπτυξη.

Η Ευρώπη πρέπει να αναπτύξει μια στρατηγική που θα συνδυάζει τη συνεργασία με την Κίνα σε τομείς αμοιβαίου συμφέροντος, όπως η καταπολέμηση της κλιματικής αλλαγής, με την προστασία των ευρωπαϊκών συμφερόντων σε κρίσιμους τομείς όπως η τεχνολογία και οι υποδομές. Ο μηχανισμός ελέγχου των ξένων άμεσων επενδύσεων, που θεσμοθετήθηκε το 2020, και τα εργαλεία άμυνας από

¹¹³ Leonard, M. (2021), *“The Age of Unpeace: How Connectivity Causes Conflict”*, Bantam Press.

επιδοτούμενες εισαγωγές αποτελούν βήματα προς τη σωστή κατεύθυνση, αλλά δεν επαρκούν.¹¹⁴

Πέραν της ποσοτικής εξάρτησης από την Κίνα σε επίπεδο πρώτων υλών και επεξεργασίας, η ΕΕ αντιμετωπίζει έναν λιγότερο ορατό αλλά εξίσου κρίσιμο κίνδυνο, τον τεχνολογικό εγκλωβισμό. Μεγάλο μέρος των τεχνολογιών ΑΠΕ και αποθήκευσης ενέργειας βασίζεται σε κινεζικά πρότυπα παραγωγής, «πατενταρισμένες» διαδικασίες και εξειδικευμένο βιομηχανικό εξοπλισμό, γεγονός που περιορίζει τη δυνατότητα της ΕΕ να αναπτύξει αυτόνομα εναλλακτικές τεχνολογικές διαδρομές. Η κινεζική υπεροχή δεν έγκειται μόνο στην πρόσβαση σε κρίσιμα υλικά, αλλά και στον έλεγχο κρίσιμων σταδίων της βιομηχανικής μάθησης και κλιμάκωσης, τα οποία είναι εξαιρετικά δύσκολο να αναπαραχθούν σε σύντομο χρονικό διάστημα¹¹⁵. Ως αποτέλεσμα, η ενεργειακή μετάβαση της ΕΕ κινδυνεύει να παγιώσει μακροχρόνιες τεχνολογικές εξαρτήσεις που θα περιορίζουν τη στρατηγική της ευελιξία για δεκαετίες.

Στρατηγικές Συμμαχίες με τον Παγκόσμιο Νότο

Η ανάπτυξη στρατηγικών εταιρικών σχέσεων με χώρες της Αφρικής, της Λατινικής Αμερικής και της Ωκεανίας μπορεί να προσφέρει στην Ευρώπη πρόσβαση σε κρίσιμες πρώτες ύλες και να δημιουργήσει νέες ευκαιρίες για οικονομική συνεργασία. Τέτοιες εταιρικές σχέσεις πρέπει να βασίζονται σε αρχές βιώσιμης ανάπτυξης, σεβασμού των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και μεταφοράς τεχνολογίας και τεχνογνωσίας. Η Ευρώπη μπορεί να προσφέρει επενδύσεις σε υποδομές, τεχνολογία και ανάπτυξη ικανοτήτων ως αντάλλαγμα για σταθερή πρόσβαση σε πρώτες ύλες.

Οι στρατηγικές συμμαχίες της ΕΕ με χώρες του Παγκόσμιου Νότου στον τομέα της καθαρής ενέργειας και των κρίσιμων πρώτων υλών δεν μπορούν να περιοριστούν σε σχέσεις προμήθειας, καθώς κάτι τέτοιο θα αναπαρήγαγε παραδοσιακά πρότυπα άνισης εξάρτησης, μιας και μεγάλο μέρος των χωρών που διαθέτουν αποθέματα λιθίου, κοβαλτίου και σπάνιων γαιών παραμένει εγκλωβισμένο σε χαμηλής

¹¹⁴ Garcia-Herrero, A. & Xu, J. (2023), *“China’s dominance in clean-energy supply chains”*, Bruegel Blog.

¹¹⁵ Bruegel, *“Europe’s dependency on China for clean energy technologies”*, Policy Brief, Brussels, 2023.

προστιθέμενης αξίας δραστηριότητες εξόρυξης, χωρίς ουσιαστική συμμετοχή στα επόμενα στάδια της αλυσίδας αξίας¹¹⁶. Σε αυτό το πλαίσιο, οι ενεργειακές και βιομηχανικές συνεργασίες της ΕΕ οφείλουν να μετατοπιστούν από ένα μοντέλο «ασφάλειας εφοδιασμού» προς ένα μοντέλο αμοιβαίας αναπτυξιακής σύμπραξης, που να περιλαμβάνει μεταφορά τεχνογνωσίας, επενδύσεις σε τοπική επεξεργασία και υποστήριξη θεσμικής ικανότητας. Διαφορετικά, η πράσινη μετάβαση της ΕΕ κινδυνεύει να ενισχύσει γεωοικονομικές ασυμμετρίες και να υπονομεύσει τη διεθνή της νομιμοποίηση ως παράγοντα βιώσιμης και δίκαιης ανάπτυξης.

Η πρωτοβουλία Global Gateway, που ανακοινώθηκε το 2021 με προϋπολογισμό 300 δισεκατομμυρίων ευρώ έως το 2027, στοχεύει να προσφέρει μια «αξιόπιστη και αξιοπρεπή» εναλλακτική λύση έναντι της κινεζικής πρωτοβουλίας Belt and Road¹¹⁷. Ωστόσο, η υλοποίηση έχει υστερήσει των φιλοδοξιών, και η Ευρώπη χρειάζεται μια πιο συντονισμένη και στρατηγική προσέγγιση στις σχέσεις της με τον Παγκόσμιο Νότο. Η περιορισμένη μέχρι σήμερα αποτελεσματικότητα του Global Gateway δεν οφείλεται αποκλειστικά σε χρηματοδοτικά εμπόδια, αλλά κυρίως στη θεσμική και πολιτική πολυπλοκότητα της ευρωπαϊκής προσέγγισης. Σε αντίθεση με την κινεζική πρωτοβουλία Belt and Road, η οποία λειτουργεί μέσω κεντρικά συντονισμένων κρατικών τραπεζών και ταχείας λήψης αποφάσεων, το Global Gateway βασίζεται σε ένα κατακερματισμένο πλέγμα ευρωπαϊκών θεσμών, εθνικών αναπτυξιακών τραπεζών και ιδιωτικών επενδυτών, γεγονός που επιβραδύνει την υλοποίηση έργων και μειώνει την ορατότητά τους στις χώρες-εταίρους. Παράλληλα, η έμφαση της ΕΕ σε περιβαλλοντικά, κοινωνικά και θεσμικά πρότυπα, αν και συνιστά συγκριτικό πλεονέκτημα από άποψη βιωσιμότητας, συχνά εκλαμβάνεται από κυβερνήσεις του Παγκόσμιου Νότου ως διαδικαστικά βαρύ και λιγότερο ελκυστικό πλαίσιο σε σύγκριση με τις άμεσες και λιγότερο δεσμευτικές κινεζικές χρηματοδοτήσεις. Το αποτέλεσμα είναι ένα έλλειμμα στρατηγικής απήχησης, το οποίο περιορίζει τη

¹¹⁶ UNCTAD (2023), *Commodities at a Glance: Special issue on critical minerals*, United Nations Conference on Trade and Development, Geneva.

¹¹⁷ Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2021), *The Global Gateway*, JOIN(2021) 30 final

δυνατότητα της ΕΕ να αξιοποιήσει το Global Gateway ως εργαλείο γεωοικονομικής επιρροής και οικοδόμησης μακροχρόνιων συμμαχιών¹¹⁸.

Ενίσχυση της Εσωτερικής Ανθεκτικότητας

Τέλος, η Ευρώπη πρέπει να ενισχύσει την εσωτερική της ανθεκτικότητα μέσω της διαφοροποίησης των πηγών ενέργειας, της ενίσχυσης των διασυνδέσεων, και της δημιουργίας στρατηγικών αποθεμάτων. Η εμπειρία από την ενεργειακή κρίση του 2022 έδειξε τη σημασία της ευελιξίας και της ικανότητας ταχείας προσαρμογής σε μεταβαλλόμενες συνθήκες. Η ενίσχυση των μηχανισμών αλληλεγγύης μεταξύ των κρατών μελών—όπως η δυνατότητα να μοιράζονται αποθέματα φυσικού αερίου και ηλεκτρικής ενέργειας σε περιόδους κρίσης—και η δημιουργία ενός πραγματικά ενοποιημένου ενεργειακού χώρου αποτελούν τις καλύτερες εγγυήσεις για την ενεργειακή ασφάλεια της Ευρώπης.

Ο Κανονισμός για την Ασφάλεια του Εφοδιασμού με Αέριο, που αναθεωρήθηκε το 2022, εισάγει μηχανισμούς υποχρεωτικής αλληλεγγύης σε καταστάσεις έκτακτης ανάγκης. Ωστόσο, η εφαρμογή τους παραμένει να δοκιμαστεί στην πράξη, και υπάρχουν εύλογες αμφιβολίες για το κατά πόσον τα κράτη μέλη θα είναι πρόθυμα να μοιραστούν πόρους σε περιόδους οξείας κρίσης.¹¹⁹

Η ανάλυση των πέντε κρίσιμων διαστάσεων αποκαλύπτει ότι η υλοποίηση της Ενεργειακής Ένωσης δεν αποτελεί γραμμική διαδικασία τεχνοκρατικών βελτιώσεων αλλά σύνθετο πολιτικό εγχείρημα όπου κάθε επιλογή σε ένα πεδίο επηρεάζει και διαμορφώνει τις δυνατότητες στα υπόλοιπα. Η Έκθεση Letta προσφέρει ένα ολοκληρωμένο πλαίσιο που αναγνωρίζει αυτές τις αλληλεξαρτήσεις, αλλά η μετάβαση από τη διάγνωση στην πράξη εξαρτάται από την ικανότητα της Ευρώπης να υπερβεί μια παγιωμένη λογική σταδιακών συμβιβασμών υπέρ ριζικότερων παρεμβάσεων. Το κρίσιμο διακύβευμα δεν είναι πλέον απλώς η ενεργειακή ασφάλεια ή η κλιματική βιωσιμότητα, αλλά η ίδια η γεωοικονομική θέση της Ευρώπης σε έναν

¹¹⁸ Bruegel (2024), *“David and Goliath: The EU’s Global Gateway versus China’s Belt and Road Initiative”*

¹¹⁹ Κανονισμός (ΕΕ) 2022/1032 για τη τροποποίηση του Κανονισμού (ΕΕ) 2017/1938 σχετικά με τα μέτρα για τη διασφάλιση της ασφάλειας του εφοδιασμού με φυσικό αέριο.

κόσμο όπου ο ενεργειακός ανταγωνισμός μεταξύ μεγάλων δυνάμεων εντείνεται, η τεχνολογική υπεροχή μετατοπίζεται προς την Ασία και τις ΗΠΑ, και το κόστος της αδράνειας γίνεται όλο και πιο απαγορευτικό. Σε αυτό το πλαίσιο, το ουσιαστικό ερώτημα είναι αν η Ευρώπη διαθέτει την πολιτική ωριμότητα να προβεί σε προληπτικές μεταρρυθμίσεις που θα απαιτήσουν βραχυπρόθεσμες θυσίες για μακροπρόθεσμα οφέλη, ή αν θα παραμείνει εγκλωβισμένη σε μια αντιδραστική λογική διαχείρισης κρίσεων που επιτρέπει την ολοκλήρωση μόνο όταν οι εναλλακτικές έχουν εξαντληθεί.

Κεφάλαιο 5: Συμπεράσματα

Αυτό το πόνημα δεν εξέτασε απλώς την Ενεργειακή Ένωση ως θεσμικό έργο αλλά ως εκδήλωση μιας θεμελιώδους αντινομίας που διατρέχει την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση. Η Ένωση βρίσκεται αιχμάλωτη ανάμεσα σε δύο ασυμβίβαστες λογικές: η μία απαιτεί την υπέρβαση του εθνικού κράτους ως βασικής μονάδας πολιτικής οργάνωσης, η άλλη επιμένει στη διατήρησή του ως βασικής πηγής δημοκρατικής νομιμοποίησης και πολιτικής λογοδοσίας. Η ενέργεια, ως τομέας που αγγίζει ταυτόχρονα την εθνική ασφάλεια, την οικονομική κυριαρχία, την κοινωνική συνοχή και την οικολογική βιωσιμότητα, καθίσταται το πεδίο όπου αυτή η αντίφαση εκδηλώνεται με τη μεγαλύτερη οξύτητα.

5.1 Η Δομική Αντίφαση της Ενεργειακής Ένωσης: Από τη Ρητορική στην

Πραγματικότητα

Αυτό που αποκαλύπτει η ανάλυση της Έκθεσης Letta δεν είναι η έλλειψη τεχνοκρατικών λύσεων στα προβλήματα της ενεργειακής ολοκλήρωσης, αλλά η δομική αδυναμία του ευρωπαϊκού πολιτικού συστήματος να τις υλοποιήσει όταν αυτές απαιτούν την υπέρβαση εδραιωμένων εθνικών συμφερόντων και ταυτοτήτων. Η Ευρώπη έχει καταφέρει να δημιουργήσει μια τεράστια αρχιτεκτονική νόμων, κανονισμών και θεσμών για την ενεργειακή ολοκλήρωση, αλλά αυτή η αρχιτεκτονική λειτουργεί κυρίως ως «συμβολικό κέλυφος» που καλύπτει μια πραγματικότητα επίμονου κατακερματισμού.

Το ζήτημα δεν είναι ότι τα κράτη μέλη αρνούνται να συνεργαστούν, αλλά ότι συνεργάζονται μόνο στο βαθμό που αυτό δεν απειλεί τη δυνατότητά τους να

επιδιώκουν αυτόνομες εθνικές στρατηγικές όταν οι περιστάσεις το επιτρέπουν ή το απαιτούν. Η Ενεργειακή Ένωση έχει καταστεί μια κυκλική δυναμική όπου οι φιλοδοξίες δηλώνονται επανειλημμένα, αποτυγχάνουν να υλοποιηθούν λόγω της έλλειψης πολιτικής βούλησης, και η αποτυχία αυτή χρησιμοποιείται για να δικαιολογήσει νέες δηλώσεις φιλοδοξίας χωρίς να αντιμετωπιστούν οι δομικοί λόγοι της αρχικής αποτυχίας.

Αυτή η παρατήρηση δεν είναι απλώς υποκρισία αλλά δομικό χαρακτηριστικό ενός συστήματος που πρέπει να διατηρεί την ψευδαίσθηση της προόδου προς την ολοκλήρωση χωρίς να προβαίνει σε παρεμβάσεις που θα αμφισβητούσαν θεμελιωδώς την υπάρχουσα κατανομή εξουσίας. Η ενεργειακή πολιτική λειτουργεί σε ένα καθεστώς μόνιμης ασυμφωνίας μεταξύ ρητορικής και πράξης, όπου οι φιλοδοξίες ανανεώνονται επανειλημμένα χωρίς ποτέ να συνοδεύονται από τα μέσα υλοποίησής τους.

Η κρίση του 2022 παρείχε ένα φωτεινό διάστημα όπου η υπαρξιακή απειλή επέτρεψε την προσωρινή υπέρβαση αυτών των περιορισμών. Η ταχύτητα με την οποία η Ευρώπη κατάφερε να μειώσει δραστικά την εξάρτηση από το ρωσικό αέριο—από το 40% των εισαγωγών το 2021 σε λιγότερο από 10% το 2024—αποδεικνύει ότι η ολοκλήρωση δεν εμποδίζεται από τεχνικούς περιορισμούς αλλά από πολιτικές επιλογές που γίνονται σε κανονικούς καιρούς. Μέσω του REPowerEU, των κοινών αγορών φυσικού αερίου, και των μηχανισμών αλληλεγγύης, η Ένωση απέδειξε ότι διαθέτει την ικανότητα για ταχεία συλλογική δράση όταν η ανάγκη είναι υπαρξιακή. Ωστόσο, η εμπειρία αυτή περιέχει ένα σημαντικό παράδοξο: η επιτυχής απάντηση στην κρίση επιτεύχθηκε όχι μέσω της ενίσχυσης των ενωσιακών θεσμών αλλά μέσω *ad hoc* διακυβερνητικών συντονισμών που διατήρησαν την τελική απόφαση στα χέρια των εθνικών κυβερνήσεων. Η κρίση απέδειξε ταυτόχρονα και την ικανότητα της Ευρώπης για συλλογική δράση και την επίμονη απροθυμία της να θεσμοποιήσει αυτή την ικανότητα σε μόνιμες δομές που θα λειτουργούσαν ανεξάρτητα από τη βούληση των κρατών μελών. Καθώς η οξεία φάση της κρίσης υποχωρεί, παρατηρείται ήδη η επιστροφή στις παλιές διακυβερνητικές αντιπαλότητες και στην προστασία των εθνικών συμφερόντων, επιβεβαιώνοντας το μοτίβο της προσωρινής συνεργασίας που δεν μετατρέπεται σε μόνιμη θεσμική αλλαγή.

5.2 Το Χάσμα μεταξύ φιλοδοξία και Υλοποίησης: Γιατί η Έκθεση Letta δεν

Υλοποιείται

Η Έκθεση Letta δεν προσφέρει κάτι θεμελιωδώς νέο σε επίπεδο διάγνωσης—τα προβλήματα του κατακερματισμού, της ανεπαρκούς χρηματοδότησης, της τεχνολογικής καθυστέρησης και της γεωπολιτικής εξάρτησης έχουν τεκμηριωθεί επανειλημμένα από ακαδημαϊκούς, think tanks, και την ίδια την Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Η αξία της βρίσκεται στην ειλικρινή αναγνώριση ότι αυτά τα προβλήματα δεν επιλύονται επειδή η υπάρχουσα αρχιτεκτονική διακυβέρνησης δεν επιτρέπει τις απαιτούμενες παρεμβάσεις, και ότι κάθε σοβαρή προσπάθεια επίλυσης απαιτεί θεμελιώδη αναδιάρθρωση αυτής της αρχιτεκτονικής.

Η Έκθεση αντιμετωπίζει το ευρωπαϊκό πρόβλημα όχι ως σειρά τεχνικών ελλείψεων αλλά ως σύστημα διακυβέρνησης που έχει σχεδιαστεί, είτε συνειδητά είτε μέσω συσσώρευσης ιστορικών συμβιβασμών, για να παράγει ακριβώς το είδος της υποβέλτιστης απόδοσης που παρατηρούμε. Αυτό οδηγεί σε ένα κρίσιμο συμπέρασμα: δεν υφίσταται έλλειμμα γνώσης αλλά έλλειμμα πολιτικής ικανότητας να δράσει σύμφωνα με αυτή τη γνώση.

Το ζήτημα της πολιτικής εφικτότητας δεν αφορά την ικανότητα των θεσμών να υλοποιήσουν συγκεκριμένες πολιτικές αλλά την προθυμία των πολιτικών ηγεσιών να αναλάβουν το κόστος που συνεπάγονται. Κάθε μία από τις προτάσεις της Έκθεσης Letta είναι τεχνικά εφικτή και οικονομικά ορθολογική. Αυτό που τις καθιστά πολιτικά προβληματικές είναι ότι επαναδιανέμουν εξουσία, κόστος και ωφέλειες με τρόπους που αμφισβητούν εδραιωμένα συμφέροντα και πολιτικές ισορροπίες.

Μια περιφερειακή δημοπρασία ανανεώσιμων πηγών που επιτρέπει σε μια χώρα να επενδύει στην παραγωγή ενέργειας σε άλλη είναι τεχνικά απλή αλλά πολιτικά σύνθετη, επειδή απαιτεί από τα κράτη μέλη να αποδεχτούν ότι τα εθνικά ενεργειακά συστήματα δεν είναι πλέον αποκλειστικά εθνική αρμοδιότητα. Ένας κοινός χρηματοδοτικός μηχανισμός για τις ενεργειακές επενδύσεις είναι οικονομικά αποδοτικός αλλά πολιτικά επίπονος, επειδή αποτυπώνει μια μετατόπιση από εθνική προς ενωσιακή δημοσιονομική κυριαρχία. Η κατάργηση της ομοφωνίας στην ενεργειακή πολιτική θα επιτάχυνε τη λήψη αποφάσεων αλλά θα στερούσε από τα μικρότερα κράτη μέλη το δικαίωμα αρνησικυρίας που θεωρούν απαραίτητο για την προστασία των εθνικών τους συμφερόντων.

Οι προτάσεις της Έκθεσης δεν αποτυγχάνουν επειδή είναι κακοσχεδιασμένες αλλά επειδή απαιτούν ένα επίπεδο πολιτικής ολοκλήρωσης που η Ευρώπη συστηματικά δηλώνει ως στόχο αλλά αρνείται να υλοποιήσει στην πράξη. Αυτή η παρατήρηση αποκαλύπτει κάτι σημαντικό για τη φύση της ευρωπαϊκής ενεργειακής πολιτικής: λειτουργεί σε ένα καθεστώς μόνιμης ασυμφωνίας μεταξύ ρητορικής και πράξης, όπου οι φιλοδοξίες ανανεώνονται επανειλημμένα χωρίς ποτέ να συνοδεύονται από τα μέσα υλοποίησής τους.

Το χάσμα αυτό δεν αφορά μόνο την ενεργειακή πολιτική. Αντιπροσωπεύει μια ευρύτερη κρίση του ευρωπαϊκού πολιτικού συστήματος, όπου η ικανότητα για στρατηγικό σχεδιασμό υπονομεύεται από τη δομική ανάγκη να διατηρούνται οι εθνικές κυριαρχίες ανέπαφες. Η Ένωση έχει αναπτύξει εξαιρετικές ικανότητες ρύθμισης και συντονισμού, αλλά όχι ικανότητες στρατηγικής κατεύθυνσης και πολιτικής ηγεσίας. Αυτό την καθιστά ικανή να διαχειρίζεται τις αγορές αλλά ανίκανη να διαμορφώνει το μέλλον.

5.3 Η Ενέργεια ως Υπαρξιακή Δοκιμασία: Το Μέλλον της Ευρωπαϊκής Ολοκλήρωσης

Ωστόσο, η παρούσα ιστορική συγκυρία διαφέρει από προηγούμενες περιόδους με τρόπους που μπορεί να αλλάξουν αυτή τη δυναμική. Η σύγκλιση τριών τάσεων—της επιτάχυνσης της κλιματικής αλλαγής που καθιστά το κόστος της αδράνειας όλο και πιο ορατό, της γεωπολιτικής αναδιάταξης που υπονομεύει τις παραδοσιακές ενεργειακές εξαρτήσεις, και της τεχνολογικής μετατόπισης που ανατρέπει τα βασικά χαρακτηριστικά των ενεργειακών συστημάτων—δημιουργεί συνθήκες όπου η διατήρηση του status quo μπορεί να αποδειχθεί πιο κοστοβόρα από την αλλαγή.

Η Ευρώπη αντιμετωπίζει την προοπτική μιας αργής γεωοικονομικής περιθωριοποίησης εάν αποτύχει να προσαρμοστεί σε ένα διεθνές σύστημα όπου η ενεργειακή αυτάρκεια και τεχνολογική ηγεσία καθίστανται όλο και πιο καθοριστικές για τη διατήρηση της οικονομικής ευημερίας και γεωπολιτικής επιρροής. Οι Ηνωμένες Πολιτείες επενδύουν μαζικά στην ενεργειακή τους ανεξαρτησία μέσω του Inflation Reduction Act, η Κίνα κυριαρχεί στις αλυσίδες εφοδιασμού των καθαρών τεχνολογιών, και η Ευρώπη παραμένει εγκλωβισμένη σε ενδιάμεσες λύσεις που δεν εξασφαλίζουν ούτε την ενεργειακή της ασφάλεια ούτε την κλιματική της φιλοδοξία.

Αυτή η αναγνώριση μπορεί να δημιουργήσει το είδος της συλλογικής επείγουσας ανάγκης που επιτρέπει την υπέρβαση των συνήθων πολιτικών περιορισμών. Το κρίσιμο ερώτημα που αφήνει ανοιχτό η παρούσα έρευνα είναι κατά πόσον αυτή η αναγνώριση θα μετατραπεί σε συστημική μεταρρύθμιση ή θα παραμείνει στο επίπεδο της ρητορικής ανησυχίας. Η ιστορία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης προσφέρει λόγους τόσο για αισιοδοξία όσο και για σκεπτικισμό. Από τη μία πλευρά, η Ευρώπη έχει επανειλημμένα αποδείξει την ικανότητά της να επιτυγχάνει ποιοτικά άλματα όταν αντιμετωπίζει υπαρξιακές κρίσεις—από τη Νομισματική Ένωση μετά τον Ψυχρό Πόλεμο έως το NextGenerationEU μετά την πανδημία. Από την άλλη, κάθε μία από αυτές τις επιτυχίες ακολουθήθηκε από φάσεις επαναεθνικοποίησης και υποχώρησης, καθώς τα κράτη μέλη προσπάθησαν να ανακτήσουν τον έλεγχο που προσωρινά παραχώρησαν.

Το ζήτημα δεν είναι μόνο εάν η Ευρώπη μπορεί να προχωρήσει σε ριζικές μεταρρυθμίσεις, αλλά εάν μπορεί να τις διατηρήσει και να τις βαθύνει όταν η οξεία φάση της κρίσης υποχωρήσει. Η ενεργειακή πολιτική καθίσταται έτσι όχι απλώς ένας τομέας πολιτικής μεταξύ άλλων αλλά μια δοκιμασία για το ίδιο το ευρωπαϊκό πολιτικό πείραμα. Η επιτυχία ή αποτυχία της Ενεργειακής Ένωσης θα αποκαλύψει κατά πόσον η Ευρώπη μπορεί να υπερβεί τη λογική της διακυβερνητικής διαπραγματεύσεως υπέρ μιας πραγματικής πολιτικής κοινότητας που διαθέτει τα μέσα να διαχειρίζεται συλλογικά τις κρισιμότερες προκλήσεις που αντιμετωπίζει.

Η ενέργεια, με τις πολλαπλές διαστάσεις της που αφορούν ασφάλεια, οικονομία, κλίμα, κοινωνία και γεωπολιτική, λειτουργεί ως μικρόκοσμος των ευρύτερων διλημάτων της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Εάν η Ευρώπη αποτύχει να επιτύχει ουσιαστική ενεργειακή ολοκλήρωση, αυτό θα αποτελεί όχι μεμονωμένη αποτυχία πολιτικής αλλά συμπτωματική έκφραση μιας βαθύτερης αδυναμίας να προσαρμοστεί σε έναν κόσμο όπου το μέγεθος και η κλίμακα της συλλογικής δράσης αποτελούν προϋποθέσεις επιβίωσης.

Η τελική συμβολή της παρούσας έρευνας δεν βρίσκεται στην παροχή νέων πολιτικών συνταγών, αλλά στην αποκάλυψη του είδους της πολιτικής αλλαγής που θα απαιτούνταν για να καταστούν υλοποιήσιμες. Η Ενεργειακή Ένωση δεν θα πραγματοποιηθεί μέσω καλύτερης τεχνοκρατικής διαχείρισης αλλά μέσω πολιτικής αποφασιστικότητας να αντιμετωπιστούν τα θεμελιώδη ερωτήματα εξουσίας,

κυριαρχίας και αλληλεγγύης που αποφεύγονται συστηματικά στην ευρωπαϊκή δημόσια σφαίρα.

Αυτό απαιτεί τη μετάβαση από την πολιτική του ελάχιστου κοινού παρονομαστή προς την πολιτική του συλλογικού στρατηγικού σχεδιασμού, από την προτεραιότητα στη διατήρηση της εθνικής αυτονομίας προς την αναγνώριση ότι η πραγματική αυτονομία στο σύγχρονο κόσμο είναι μόνο συλλογικά επιτεύξιμη. Η μεγαλύτερη πρόκληση που αντιμετωπίζει η Ευρώπη δεν είναι τεχνολογική ή οικονομική αλλά νοητική: να επανα-ορίσει τον εαυτό της όχι ως ένα σύνολο εθνικών κρατών που συνεργάζονται όταν συμφέρει αλλά ως μια πολιτική κοινότητα που μοιράζεται ένα κοινό πεπρωμένο και φέρει συλλογική ευθύνη για τη διαμόρφωσή του.

Το ερώτημα που παραμένει ανοιχτό δεν είναι αν η Ευρώπη γνωρίζει τι πρέπει να κάνει—το γνωρίζει. Το ερώτημα είναι αν διαθέτει την πολιτική δύναμη να το κάνει. Η Ενεργειακή Ένωση παραμένει όχι απλώς ένας στόχος πολιτικής αλλά μια υπαρξιακή πρόκληση για το μέλλον της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης.

Βιβλιογραφία

Ελληνόγλωσση Βιβλιογραφία

- Ηλιάδου, Δίκαιο της Ενέργειας, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2021.
- Μωραΐτη, Α., Ευρωπαϊκό Δίκαιο Ενέργειας, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2025.
- Πλατιάς Χ, «Πολιτική της ΕΕ για το περιβάλλον και τη βιώσιμη ανάπτυξη- Ζητήματα Πολιτικής και Διακυβέρνησης», Εκδόσεις Ι. Σιδέρης, Αθήνα, 2020, σελ.133
- Πλιάκος, Α, «Ευρωπαϊκό δίκαιο ενέργειας, πολιτική, ρύθμιση και ανταγωνισμός στις ενεργειακές αγορές». Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2022, σελ.27
- Φαραντούρης, Ν., «Η εξέλιξη της αρμοδιότητας της ΕΚ/ΕΕ στον τομέα της ενέργειας», στο ΕΝΕΡΓΕΙΑ - Δίκαιο, Οικονομία & Πολιτική, 2012.
-

Ξενόγλωσση Βιβλιογραφία

- Bärnthaler, R. et al. (2025), *"Toward a post-growth industrial policy for Europe: navigating emerging tensions and long-term goals"*, σελ. 1131.
- Barnes, P.M. (2008), *"The resurrection of the EURATOM treaty: contributing to the legal and constitutional framework for secure competitive and sustainable energy in the European Union"*, YEEL, σελ. 182.
- Bouzarovski, S. & Tirado Herrero, S. (2017), *"The Energy Divide: Integrating Energy Transitions, Regional Inequalities and Poverty Trends in the European Union"*, European Urban and Regional Studies, 24(1), σελ. 69-86.
- Buchan, D. & Keay, M. (2016), *"Europe's Long Energy Journey: Towards an Energy Union?"* Oxford University Press.
- Buzan, B., Wæver, O., & de Wilde, J. (1998), *Security: A New Framework for Analysis*, Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- Darvas, Z., Domínguez-Jiménez, M., & Moës, N. (2024), *"The implications of the European Union's new fiscal rules"*, Bruegel Policy Brief, 2024/09.
- De Feo, A. (2015), *History of budgetary powers and politics in the EU: The European Coal and Steel Community (1952–2002)*, European Parliament Historical Archives Unit.

- Draghi, M. (2024), *The Future of European Competitiveness*, Report to the European Commission, Σεπτέμβριος 2024.
- Erixon, F. (2024), *"The Letta Report – the Good and the Bad!"*, ECIPE Blog, April 2024.
- Goldthau, A., & Sitter, N. (2015), *"A Liberal Actor in a Realist World: The European Union Regulatory State and the Global Political Economy of Energy"*, Oxford University Press, σελ. 45-67.
- Gough, I., Meadowcroft, J., Dryzek, J., et al. (2008), *"Climate change and social policy"*, Journal of European Social Policy, 18(4), σελ. 411-414.
- Jones, E., Kelemen, R.D., & Meunier, S. (2021), *"Failing Forward? Crises and Patterns of European Integration"*, Journal of European Public Policy, 28(10), σελ. 1519-1536.
- Kingdon, J.W. (2011), *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, Updated 2nd ed., Boston: Longman, σελ. 165-178.
- Koirala, B.P., Koliou, E., Friege, J., Hakvoort, R.A., & Herder, P.M. (2016), *"Energetic communities for community energy"*, Renewable and Sustainable Energy Reviews, 56, σελ. 1048-1071.
- Leonard, M. (2021), *The Age of Unpeace: How Connectivity Causes Conflict*, Bantam Press.
- Letta, E. (2024), *Much More Than a Market – Speed, Security, Solidarity: Empowering the Single Market to Deliver a Sustainable Future and Prosperity for All EU Citizens*, Report to the European Council, April 2024.
- Maltby, T. (2013), *"European Union energy policy integration: A case of European Commission policy entrepreneurship and increasing supranationalism"*, Energy Policy, 55, σελ. 435-444.
- Matlár, J.H. (1997), *Energy Policy in the European Union*, Macmillan Press.
- McGowan, F. (1989), *"The single energy market and energy policy: conflicting agendas?"*, Energy Policy, 17(6), σελ. 547-553.
- McGowan, F. (1996), *"The Single European Market in Energy: Questions of Sustainability"*, Environmental Politics, 5(3), σελ. 453-478.
- McGowan, F. (2008), *"European Energy Policy"*, in Wallace, H., Pollack, M.A. & Young, A.R. (eds.), *Policymaking in the European Union*, 6th edition, Oxford.
- Monti, G. (2024), *"Letta's Report on the Internal Market"*, DKartJ, σελ. 3-5.

- Monti, M. (2010), *"A New Strategy for the Single Market"*, European Commission.
- Pollak, J., Schubert, S., & Slominski, P. (2020), *"The EU Energy Union: Assessing stability"*, *Politics and Governance*, 8(3), σελ. 422-432.
- Ravon, P. (2019), *"Les Gilets Jaunes: l'explosion d'une colère politique"*, *Revue Projet*, 368(1), σελ. 6-11.
- Roggenkamp, M. κ.α. (επιμ.) (2007), *Energy Law in Europe: National, EU and International Law and Institutions*, OUP, Oxford, σελ. 1.
- Schimmelfennig, F. (2015), *"Liberal intergovernmentalism and the euro area crisis"*, *Journal of European Public Policy*, 22(2), σελ. 177-195.
- Schimmelfennig, F., Leuffen, D., & Rittberger, B. (2015), *"The European Union as a system of differentiated integration"*, *Journal of European Public Policy*, 22(6), σελ. 764-782.
- Schmidt, V. (2019), *"Politicization in the EU: between national politics and EU institutions"*, *Journal of European Public Policy*, 26(7), σελ. 1018-1036.
- Szulecki, K., Fischer, S., Gullberg, A.T., & Sartor, O. (2016), *"Shaping the 'Energy Union': between national positions and governance innovation in EU energy and climate policy"*, *Climate Policy*, 16(5), σελ. 548-567.
- Tagliapietra, S. & Veugelers, R. (2023), *"A Green Industrial Policy for Europe"*, Bruegel Policy Brief.
- Tagliapietra, S., & Wolff, G. (2025), *"Trump's comeback and its implications for EU climate and energy policy"*, Bruegel First Glance, 16 Δεκεμβρίου 2025.
- Tagliapietra, S., Zachmann, G., Edenhofer, O., Glachant, J.M., Linares, P., & Loeschel, A. (2019), *"The European union energy transition: Key priorities"*, *Energy Policy*, 132, σελ. 950-954.
- Talus & Aalto (2017), *Competences in EU energy policy*, σελ. 18.
- Zachmann, G., Hirth, L., Heussaff, C., Schlecht, I., Mühlenpfordt, J., & Eicke, A. (2023), *"The Design of the European Electricity Market"*, Bruegel Policy Contribution, 2023/04.
- Zachmann, G., McWilliams, B., Tagliapietra, S., & Fredriksson, G. (2022), *"A grand bargain to steer through the European Union energy crisis"*, Bruegel Policy Contribution, 2022/15.

Διαδικτυακές Πηγές

- Bruegel (2023), *Europe's dependency on China for clean energy technologies*, Policy Brief, Brussels, <https://www.bruegel.org> (πρόσβαση: 17 Οκτωβρίου 2024).
- Bruegel (2024), *David and Goliath: The EU's Global Gateway versus China's Belt and Road Initiative*, <https://www.bruegel.org> (πρόσβαση: 3 Δεκεμβρίου 2024).
- ENISA (2024), *Threat Landscape for the Energy Sector*, European Union Agency for Cybersecurity, <https://www.enisa.europa.eu> (πρόσβαση: 28 Νοεμβρίου 2024).
- ETUC (2024), *"ETUC response to Letta report: Much more than a market"*, <https://etuc.org/en/document/etuc-response-letta-report-much-more-market> (πρόσβαση: 12 Σεπτεμβρίου 2024).
- Financial Times (2024), *"German Finance Minister rejects Draghi's call for joint EU borrowing"*, 10 September 2024, <https://www.ft.com> (πρόσβαση: 15 Σεπτεμβρίου 2024).
- Garcia-Herrero, A. & Xu, J. (2023), *"China's dominance in clean-energy supply chains"*, Bruegel Blog, <https://www.bruegel.org> (πρόσβαση: 9 Οκτωβρίου 2024).
- Gros, D. et al. (2024), *"Does Europe need €800 billion more investment?"*, Bruegel Blog, October 2024, <https://www.bruegel.org> (πρόσβαση: 21 Νοεμβρίου 2024).
- Importance of LNG for the EU's security of supply: https://energy.ec.europa.eu/topics/carbon-management-and-fossil-fuels/liquefied-natural-gas_en?prefLang=el
- JCMS: Journal of Common Market Studies (χ.χ.), Vol. 59, No. 5, σελ. 1107-1123, <https://onlinelibrary.wiley.com/journal/14685965> (πρόσβαση: 6 Δεκεμβρίου 2024).
- StudoCu (χ.χ.), *"ENE478 Assignment 1: Analyzing EU Gas Supply Post-Ukraine Invasion"*, <https://www.studocu.com/no/document/norges-handelshoyskole/economics-of-petroleum-and-the-energy-transition/ene478-assignment-1-analyzing-eu-gas-supply-post-ukraine-invasion/148210025> (πρόσβαση: 25 Σεπτεμβρίου 2024).
- UNCTAD (2023), *Commodities at a Glance: Special issue on critical minerals*, United Nations Conference on Trade and Development, Geneva, <https://unctad.org> (πρόσβαση: 18 Δεκεμβρίου 2024).