

Perifereia | Regional Integration: Politics, Economics, Governance

Vol 16, No 16 (2023)

Perifereia | Regional Integration: Politics, Economics, Governance - Structural Transitions and Polycrisis in the Global Economy: Challenges for Regional Economic Integration

Autumn | Φθινόπωρο 2023 Issue | Τεύχος 16

ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑ REGIONAL INTEGRATION

politics economics governance

<p style="font-size: x-small; margin: 0;">ΣΗΜΕΙΩΜΑ ΤΩΝ ΔΙΕΥΘΥΝΤΩΝ ΣΥΝΤΑΞΗΣ</p>	<p>Η «Περιφέρεια» αλλάζει</p>
<p style="font-size: x-small; margin: 0;">SPECIAL ISSUE ΕΙΔΙΚΟ ΑΦΙΕΡΩΜΑ</p>	<p>«Δομικές μεταβάσεις και πολυκρίσεις στην παγκόσμια οικονομία: Προκλήσεις για την περιφερειακή ολοκλήρωση»</p> <p>Κωνσταντίνος Ι. Χαζάκης & Μαρία-Νεφέλη Μάλλιου <small>Η αντιμετώπιση των οικονομικών επιπτώσεων της πανδημίας COVID-19 από την Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα</small></p> <p>Sotiris Petropoulos <small>Global turbulence, emerging powers and the regional integration potential in the Global South</small></p> <p>Γιώργος Ανδρέου <small>Το ενεργειακό τρίλημμα της Ευρωπαϊκής Ένωσης στην εποχή των πολυκρίσεων</small></p>
<p style="font-size: x-small; margin: 0;">RESEARCH ARTICLES ΕΡΕΥΝΗΤΙΚΑ ΑΡΘΡΑ</p>	<p>Αιμιλία Βλάχη <small>Η Ανθεκτικότητα του ελληνικού τουρισμού και οι μετά την κρίση αναδιαρθρώσεις του ξενοδοχειακού κλάδου</small></p> <p>Yiorgos Ioannidis & Dimitris Giakoulas <small>The impact of inflation on SMEs: Evidence from a survey on Greek SMEs</small></p>
<p style="font-size: x-small; margin: 0;">POLICY PAPER ΚΕΙΜΕΝΟ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ</p>	<p>Andrea Ribeiro Hoffmann <small>EU-LAC relations after the 2023 EU-CELAC Summit: what now?</small></p>

Επιστημονική επιθεώρηση για την περιφερειακή ολοκλήρωση-πολιτική, οικονομία & διακυβέρνηση

The energy trilemma of the European Union in the era of polycrisis

George Andreou

doi: [10.12681/ri.35890](https://doi.org/10.12681/ri.35890)

Copyright © 2023, Γιώργος Ανδρέου



This work is licensed under a [Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/).

To cite this article:

Andreou, G. (2023). The energy trilemma of the European Union in the era of polycrisis. *Perifereia | Regional Integration: Politics, Economics, Governance*, 16(16), 55–75. <https://doi.org/10.12681/ri.35890>

Το ενεργειακό τρίλημμα της Ευρωπαϊκής Ένωσης στην εποχή των πολυκρίσεων

Γιώργος Ανδρέου, Επίκουρος Καθηγητής

Τμήμα Πολιτικών Επιστημών Αριστοτέλειο Πανεπιστήμιο Θεσσαλονίκης

Περίληψη

Κατά την περίοδο που προηγήθηκε της ρωσικής εισβολής στην Ουκρανία έλαβε χώρα μια αλλαγή παραδείγματος στο ενεργειακό «τρίλημμα» της ΕΕ - δηλαδή στην ανάγκη η ενέργεια να παράγεται και να διατίθεται με ασφάλη, οικονομικά προσιτό και περιβαλλοντικά βιώσιμο τρόπο -, με την αειφορία να αναδεικνύεται ως ο κορυφαίος στρατηγικός στόχος της Ένωσης. Ο πόλεμος στην Ουκρανία επανάφερε στο προσκήνιο τον στόχο της ασφάλειας του εφοδιασμού και ώθησε την ΕΕ να αναζητήσει ένα διαφορετικό μείγμα πολιτικών προκειμένου να πετύχει ταυτόχρονα τους στόχους της πράσινης μετάβασης και της απεξάρτησης από το ρωσικό αέριο. Το παρόν άρθρο μελετά την εξέλιξη των Ευρωπαϊκών πολιτικών για την ενέργεια και το κλίμα κατά την τελευταία δεκαπενταετία κι επιχειρεί μια συνολική αποτίμηση των επιλογών της Ένωσης και των μελών της ως προς τις τρεις διαστάσεις του ενεργειακού τριλήμματος.

Λέξεις κλειδιά: Ευρωπαϊκή Ένωση, ενέργεια, πράσινη μετάβαση, ενεργειακή ασφάλεια, βιομηχανική στρατηγική

The energy trilemma of the European Union in the era of polycrisis

George Andreou, Assistant Professor

School of Political Sciences, Aristotle University of Thessaloniki,
gioandreou@polsci.auth.gr

Abstract

In the years preceding the Russian invasion of Ukraine, a paradigm shift took place in the EU's energy 'trilemma' - that is, in the need for energy to be produced and distributed in a secure, affordable, and environmentally sustainable way - with sustainability emerging as the top strategic objective of the Union. The war in Ukraine brought the objective of ensuring security of supply back to the fore and prompted the EU to seek a different policy mix so as to simultaneously achieve the goals of the green transition and of diversification away from Russian gas. This article studies the evolution of European energy and climate policies over the last fifteen years and assesses the options of the Union and its members regarding the three dimensions of the energy trilemma.

Keywords: European Union, energy, green transition, energy security, industrial strategy

1. Εισαγωγή

Η ενεργειακή πολιτική της ΕΕ έχει θεωρηθεί ως μια «ειδική περίπτωση εξευρωπαϊσμού», λόγω της καθυστερημένης και αποσπασματικής ανάπτυξής της, αλλά και λόγω του πολυδιάστατου χαρακτήρα της. Όπως υποστηρίζεται, η ενεργειακή πολιτική αυτή καθαυτή δεν συγκροτεί ένα σαφώς οριοθετημένο πεδίο πολιτικής, αλλά αποτελεί ένα «μέγα-ζήτημα» που συμπεριλαμβάνει πολλές και ετερόκλητες δράσεις που συνήθως εντάσσονται σε διαφορετικούς τομείς κορυφαίας σημασίας και υψηλής εθνικής ευαισθησίας - πρωτίστως στην οικονομική πολιτική, την περιβαλλοντική πολιτική, την πολιτική ασφάλειας και την κοινωνική πολιτική -, καθένας από τους οποίους υπακούει σε διαφορετικές προτεραιότητες και διαθέτει διαφορετικά θεσμικά και πολιτικά χαρακτηριστικά. Σε αυτό το πλαίσιο, κάθε σχεδιαστής πολιτικής ανά τον κόσμο έρχεται αντιμέτωπος με το λεγόμενο ενεργειακό τρίλημμα: πώς είναι δυνατόν να παράγουμε και να διαθέτουμε ενέργεια με ασφαλή, οικονομικά προσιτό και περιβαλλοντικά βιώσιμο τρόπο; Η επίτευξη ενός και μόνο από αυτούς τους στόχους αντιπροσωπεύει μια σοβαρή πρόκληση για κάθε φορέα δημόσιας εξουσίας, ενώ η ταυτόχρονη επίτευξή τους αποδεικνύεται συχνά ανέφικτη (καθώς προϋποθέτει τον συγκερασμό και την εναρμόνιση διαφορετικών και ενίοτε αλληλοσυγκρουόμενων προτεραιοτήτων και την επιτυχή αντιμετώπιση δύσκολων διλημμάτων)¹.

Η εγγενής ιδιαιτερότητα του τομέα της ενέργειας λειτούργησε εξαρχής ως τροχοπέδη για την ανάπτυξη μιας ολοκληρωμένης Ευρωπαϊκής πολιτικής. Επιπλέον, ως πεδίο πολιτικής, η ενέργεια βρίσκεται στο σταυροδρόμι τομέων για τον καθένα από τους οποίους η Ένωση διαθέτει διαφορετικά επίπεδα αρμοδιότητας και ισχύος: αποκλειστική αρμοδιότητα (ανταγωνισμός), συντρέχουσα αρμοδιότητα (εσωτερική αγορά, περιβαλλοντική πολιτική και πολιτική για το κλίμα) και αρμοδιότητα υποστήριξης και συντονισμού των εθνικών πολιτικών μέσω διακυβερνητικής συνεργασίας (ασφάλεια εφοδιασμού) (Herranz-Surrallés, Solorio και Fairbrass 2020: 2). Ως εκ τούτου, η ενεργειακή πολιτική της ΕΕ δεν αναπτύχθηκε βάσει σχεδίου, αλλά προέκυψε ως το σωρευτικό αποτέλεσμα μιας σειράς επιμέρους δράσεων σε συναφείς τομείς αρμοδιότητας της ΕΕ - όπως η πολιτική για την εσωτερική αγορά, η πολιτική ανταγωνισμού και η περιβαλλοντική πολιτική. Αναπόφευκτα, επομένως, η εξέλιξη της ενεργειακής πολιτικής της ΕΕ χαρακτηρίστηκε από α) αποσπασματικότητα ως προς το περιεχόμενο, β) έλλειψη συνοχής μεταξύ των διαφορετικών υποτομέων πολιτικής, γ) διαφοροποιήσεις ως προς την εφαρμογή των κοινών κανόνων στα κράτη μέλη και τις γειτονικές χώρες και δ) άφθονες αντιπαραθέσεις και συγκρούσεις (Herranz-Surrallés 2019: 1-3).

Κατά την δεκαεπταετία που προηγήθηκε της ρωσικής εισβολής στην Ουκρανία έλαβε χώρα μια αλλαγή προτεραιοτήτων ως προς το ενεργειακό «τρίλημμα» της ΕΕ - δηλαδή στην ανάγκη η ενέργεια να παράγεται και να διατίθεται με

¹ Η έννοια του «ενεργειακού τρίλημματος» αναπτύχθηκε από το Παγκόσμιο Συμβούλιο Ενέργειας. Σύμφωνα με τον συναφή «δείκτη τρίλημματος ενέργειας» (WEC Energy Trilemma Index), το 2022 μόνο δέκα χώρες στον κόσμο, συμπεριλαμβανομένων έξι μελών της ΕΕ (Σουηδία, Δανία, Φινλανδία, Αυστρία, Γαλλία και Γερμανία,) πέτυχαν ένα καλό επίπεδο απόδοσης και στις τρεις διαστάσεις (World Energy Council 2023).

ασφαλή, οικονομικά προσιτό και περιβαλλοντικά βιώσιμο τρόπο -, με την αειφορία να αντικαθιστά την οικονομική αποτελεσματικότητα ως ο κορυφαίος στρατηγικός στόχος της Ένωσης. Ο πόλεμος στην Ουκρανία επανάφερε στο προσκήνιο με τον πιο δραματικό τρόπο τον στόχο της ασφάλειας του εφοδιασμού και ώθησε την ΕΕ να αναζητήσει ένα διαφορετικό μείγμα πολιτικών προκειμένου να πετύχει ταυτόχρονα τους στόχους της πράσινης μετάβασης και της απεξάρτησης από το ρωσικό αέριο.

Το παρόν άρθρο μελετά την εξέλιξη των Ευρωπαϊκών πολιτικών για την ενέργεια και το κλίμα κατά την τελευταία δεκαετία κι επιχειρεί μια συνολική αποτίμηση των επιλογών της Ένωσης και των μελών της ως προς τις τρεις διαστάσεις του ενεργειακού τριλήμματος. Το κύριο εύρημα είναι ότι η ενεργειακή πολιτική της Ένωσης παραμένει πλήρως προσηλωμένη στον στόχο της πράσινης μετάβασης - μάλιστα η ΕΕ επιχειρεί να δημιουργήσει θετικές συνέργειες ανάμεσα στην ανάγκη για πλήρη απεξάρτηση από τη ρωσική ενέργεια και στους κλιματικούς στόχους της για το 2030. Παράλληλα, η ΕΕ επιχειρεί να αντιμετωπίσει την πρόκληση της οικονομικής αποτελεσματικότητας του ενεργειακού τομέα στο πλαίσιο της διαμόρφωσης μιας νέας «ολιστικής» βιομηχανικής στρατηγικής η οποία υπηρετεί ένα πλήθος διαφορετικών κλιματικών, γεωπολιτικών οικονομικών και κοινωνικών προτεραιοτήτων. Υποστηρίζουμε ότι η εξέλιξη αυτή αντιπροσωπεύει μια αλλαγή παραδείγματος για την Ένωση, καθώς σηματοδοτεί μια στροφή από την άσκηση (νέο)φιλελεύθερων πολιτικών αρνητικής ολοκλήρωσης που προωθούν τις αρχές του ανταγωνισμού και των ανοικτών αγορών στην διαμόρφωση ενός περίπλοκου μείγματος παρεμβατικών πολιτικών θετικής ολοκλήρωσης που απαιτούν τη χρήση μιας πληθώρας ρυθμιστικών και δημοσιονομικών εργαλείων. Η σχετική ανάλυση εκκινεί με μια σύντομη ιστορική αναδρομή της συγκρότησης της ευρωπαϊκής ενεργειακής πολιτικής. Ακολουθεί η παρουσίαση των κύριων πρωτοβουλιών πολιτικής μέσω των οποίων διαμορφώθηκε η τρέχουσα πολιτική της ΕΕ για το κλίμα και την ενέργεια. Ακολούθως εξετάζονται οι δράσεις στις οποίες προχώρησε η Ένωση προκειμένου να αντιμετωπίσει το ζήτημα της ενεργειακής ασφάλειας έπειτα από την εισβολή της Ρωσίας στην Ουκρανία. Στη συνέχεια σκιαγραφούνται οι πρόσφατες πρωτοβουλίες της ΕΕ με στόχο τη σύνθεση μιας νέας βιομηχανικής στρατηγικής. Τα συμπεράσματα στα οποία καταλήγει το άρθρο παρουσιάζονται στην τελευταία ενότητα.

2. Η μακρά πορεία προς τη συγκρότηση μιας Ευρωπαϊκής ενεργειακής πολιτικής

Παρά το γεγονός ότι η ευρωπαϊκή ολοκλήρωση έχει τις ρίζες της στην περιφερειακή ενεργειακή συνεργασία - όπως αυτή ενσαρκώθηκε από την Ευρωπαϊκή Κοινότητα Άνθρακα και Χάλυβα (ΕΚΑΧ) και την Ευρωπαϊκή Κοινότητα Ατομικής Ενέργειας (Euratom) -, για δεκαετίες η ενέργεια θεωρούνταν ως ένα πεδίο πολιτικής «λιγότερο ευρωπαϊκό» από πολλά άλλα, καθώς τα κράτη μέλη δεν επιθυμούσαν να απεμπολήσουν την εθνική τους κυριαρχία (Surrallés, Solorio και Jenny Fairbrass 2020: 3). Το ζήτημα της ενεργειακής ασφάλειας ήταν ο πρώτος τομέας της ενεργειακής πολιτικής που απασχόλησε τους Ευρωπαϊκούς Θε-

σμούς. Είναι αξιοσημείωτο ότι: α) η Συνθήκη ΕΚΑΧ (1952) εισήγαγε την έννοια της «Ασφάλειας Εφοδιασμού» ως στόχο της ενεργειακής πολιτικής των «Εξι» και β) η Συνθήκη Ευρατόμ (1957) θέσπισε μια εσωτερική αγορά στον τομέα της πυρηνικής ενέργειας, καθώς και μία «Υπηρεσία Εφοδιασμού» που, θεωρητικά, διέθετε το αποκλειστικό δικαίωμα σύναψης συμβάσεων για προμήθειες πυρηνικής ενέργειας. Ωστόσο, αυτές οι δυνατότητες για την οικοδόμηση μιας κοινής ενεργειακής πολιτικής δεν αξιοποιήθηκαν από τα κράτη μέλη. Το ζήτημα της ενεργειακής ασφάλειας επανήλθε στην Ευρωπαϊκή ατζέντα στα τέλη της δεκαετίας του 1960 και στο πρώτο μισό της δεκαετίας του 1970, όταν, επιχειρώντας να αντιδράσει στις κρίσεις που αφορούσαν την προμήθεια πετρελαίου από τη Μέση Ανατολή, το Συμβούλιο υιοθέτησε μία σειρά Οδηγιών που προσδιόριζαν το επίπεδο των ελάχιστων αποθεμάτων πετρελαίου για κάθε κράτος μέλος². Ωστόσο, τα κράτη μέλη εξακολουθούσαν να προκρίνουν τη διακυβερνητική συνεργασία και τις μονομερείς ενέργειες έναντι της κοινοτικής μεθόδου, με αποτέλεσμα οι εισηγήσεις για τη δημιουργία μιας «Κοινοτικής Ενεργειακής Πολιτικής» που υπέβαλε την ίδια περίοδο η Ευρωπαϊκή Επιτροπή να παραμείνουν στα χαρτιά (Tosun και Solorio 2011: 4).

Παρ' όλα αυτά, από τα μέσα της δεκαετίας του 1980, η ενεργειακή πολιτική κατέχει ολοένα και πιο σημαντικό ρόλο στην ατζέντα της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Καταρχάς, το Πρόγραμμα της Εσωτερικής Αγοράς και η Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη (ΕΕΠ) (1986) αναζωογόνησαν τις προοπτικές για τη διαμόρφωση μιας Ευρωπαϊκής ενεργειακής πολιτικής. Αφενός, ο στόχος της ολοκλήρωσης της Εσωτερικής Αγοράς «άγγιξε» και ενεργειακούς τομείς (ηλεκτρισμός, αέριο) υπό το πρίσμα της ελεύθερης κυκλοφορίας και του ανταγωνισμού, γεγονός που επέτρεψε στην Κοινότητα να αποκτήσει μια δεύτερη δίοδο προς την οικοδόμηση μιας κοινής ενεργειακής πολιτικής, δηλαδή την ανάπτυξη δράσεων που σχετίζονται με τη δημιουργία της εσωτερικής αγοράς ενέργειας³. Αφετέρου, η θεσμοθέτηση της

² Την ίδια περίοδο, κατόπιν πρωτοβουλίας των ΗΠΑ και όχι των Ευρωπαίων (1974), ιδρύθηκε ο Διεθνής Οργανισμός Ενέργειας (ΔΟΕ), κεντρική αποστολή του οποίου ήταν η εξασφάλιση και ο επιμερισμός των αποθεμάτων πετρελαίου έκτακτης ανάγκης των μελών του. Ο ΔΟΕ αποτελεί ακόμα και σήμερα τον βασικότερο διεθνή φορέα συντονισμού καταστάσεων διαταραχής εφοδιασμού στην τροφοδοσία πετρελαίου.

³ Οι πρώτες Οδηγίες για την απελευθέρωση (πρώτη δέσμη μέτρων για την ενέργεια) εγκρίθηκαν το 1996 (ηλεκτρική ενέργεια) και το 1998 (φυσικό αέριο) και προβλεπόταν να μεταφερθούν στις νομοθεσίες των κρατών μελών μέχρι το 1998 (ηλεκτρική ενέργεια) και το 2000 (φυσικό αέριο). Η δεύτερη δέσμη μέτρων για την ενέργεια υιοθετήθηκε το 2003 και οι Οδηγίες της προβλεπόταν να μεταφερθούν στο εθνικό δίκαιο από το 2004 έως το 2007. Οι βιομηχανικοί και οι οικιακοί καταναλωτές ήταν πλέον ελεύθεροι να επιλέγουν τους προμηθευτές φυσικού αερίου και ηλεκτρικής ενέργειας από ένα ευρύτερο φάσμα ανταγωνιστών. Τον Απρίλιο του 2009 εγκρίθηκε τρίτη δέσμη μέτρων για την ενέργεια (οδηγίες 2009/72/ΕΚ και 009/73/ΕΚ), με στόχο την περαιτέρω απελευθέρωση της εσωτερικής αγοράς ηλεκτρικής ενέργειας και φυσικού αερίου και, γενικότερα, την υλοποίηση της εσωτερικής αγοράς ενέργειας. Οι Οδηγίες αυτές προέβλεπαν: α) την αποδεσμοποίηση των δικτύων (διαχωρισμός των δραστηριοτήτων δικτύου ηλεκτρικής ενέργειας και φυσικού αερίου από την παραγωγή και την προμήθεια), β) την αναβάθμιση της προστασίας των καταναλωτών (ιδίως όσον αφορά την υποχρέωση των κρατών μελών για προστασία των ευπαθών ομάδων καταναλωτών, διαφάνεια για τις συμβατικές

ευρωπαϊκής περιβαλλοντικής πολιτικής από την ΕΕΠ άνοιξε μια τρίτη δίοδο για την προώθηση της ενεργειακής πολιτικής της ΕΕ (Tosun και Solorio 2011: 4).

Οι επόμενες τρεις αναθεωρήσεις των Συνθηκών – Μάαστριχτ (1992)⁴, Άμστερνταμ (1997) και Νίκαια (2001) – ελάχιστα συνέβαλλαν στη διαμόρφωση μιας ενιαίας ενεργειακής πολιτικής. Χρειάστηκε να φτάσουμε στη Συνθήκη της Λισαβόνας (2007) προκειμένου να αποκτήσει η Ευρωπαϊκή πολιτική ενέργειας μια στέρεα νομική βάση. Πλέον η Ένωση έχει επισήμως συντρέχουσα αρμοδιότητα για ζητήματα ενέργειας. Ωστόσο, κάθε κράτος μέλος διατηρεί το δικαίωμα να καθορίζει τους όρους εκμετάλλευσης των ενεργειακών του πόρων, να επιλέγει μεταξύ διαφόρων ενεργειακών πηγών και να αποφασίζει σχετικά με τη γενική διάρθρωση του ενεργειακού του εφοδιασμού. Σύμφωνα με το Άρθρο 194 ΣΛΕΕ:

Στο πλαίσιο της εγκαθίδρυσης ή της λειτουργίας της εσωτερικής αγοράς και λαμβανομένης υπόψη της απαίτησης να προστατευθεί και να βελτιωθεί το περιβάλλον, η πολιτική της Ένωσης στον τομέα της ενέργειας, σε πνεύμα αλληλεγγύης μεταξύ κρατών μελών, έχει ως στόχο: α) να διασφαλίζει τη λειτουργία της αγοράς ενέργειας, β) να διασφαλίζει τον ενεργειακό εφοδιασμό της Ένωσης, και γ) να προωθεί την ενεργειακή αποδοτικότητα και την εξοικονόμηση ενέργειας καθώς και την ανάπτυξη νέων και ανανεώσιμων πηγών ενέργειας, και δ) να προωθεί τη διασύνδεση των ενεργειακών δικτύων.

Τα μέτρα αυτά δεν επηρεάζουν το δικαίωμα κράτους μέλους να καθορίζει τους όρους εκμετάλλευσης των ενεργειακών του πόρων, την επιλογή του μεταξύ διαφόρων ενεργειακών πηγών και τη γενική διάρθρωση του ενεργειακού του εφοδιασμού.

Ανακεφαλαιώνοντας, η διαχείριση της εσωτερικής αγοράς ενέργειας, η ανάπτυξη των «καθαρών» μορφών ενέργειας και η ασφάλεια του ενεργειακού εφοδιασμού περιλαμβάνονται πλέον ρητά στις ενωσιακές αρμοδιότητες. Ωστόσο, σημαντικοί τομείς όπως οι εθνικοί ενεργειακοί πόροι, το μείγμα των εθνικών ενεργειακών πολιτικών και η φορολόγηση της ενέργειας παραμένουν υπό την αρμοδιότητα τα κρατών μελών. Επιπλέον, παρά το γεγονός ότι η Ένωση λαμβάνει αποφάσεις στον τομέα της ενέργειας σύμφωνα με την κοινοτική μέθοδο και η Ευρωπαϊκή Επιτροπή πρωταγωνιστεί κατά τη διαμόρφωση της Ευρωπαϊκής ατζέντας, οι κυβερνήσεις των κρατών μελών παραμένουν στο επίκεντρο της διαδικασίας λήψης αποφάσεων, τόσο μέσω του Συμβουλίου, όσο και - ολόένα και περισσότερο - μέσω του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, το οποίο καθορίζει τους στρατηγικούς στόχους της ΕΕ για θέματα όπως το κλίμα και η ενέργεια (Bocquillon, Brooks και Maltby 2020: 40).

υποχρεώσεις των καταναλωτών, δημιουργία ενός ενιαίου σημείου επαφής και ενός εναλλακτικού μηχανισμού εξώδικης αστικής επίλυσης διαφορών) και γ) την ενίσχυση της ανεξαρτησίας και των εξουσιών των εθνικών ρυθμιστικών αρχών.

⁴ Η Συνθήκη του Μάαστριχτ (1992), εισήγαγε νέες διατάξεις που διευκόλυναν τις διαδικασίες ενοποίησης στην εσωτερική αγορά ενέργειας, καθώς στους στόχους της Κοινότητας συμπεριλήφθηκε η λήψη μέτρων στον τομέα της ενέργειας (Άρθρο 3 Συνθ. ΕΚ) καθώς και η ενθάρρυνση της δημιουργίας και της ανάπτυξης διευρωπαϊκών δικτύων στον τομέα των υποδομών ενέργειας (Άρθρο 154 Συνθ. ΕΚ).

Η κατοχύρωση της ενεργειακής πολιτικής της ΕΕ από τη Συνθήκη της Λισαβόνας αντανakλούσε τη σταδιακή αλλαγή της στάσης των κρατών μελών εθνικών κυβερνήσεων απέναντι στην προοπτική οικοδόμησης μιας ενεργειακής πολιτικής με υπερεθνικά χαρακτηριστικά. Όπως διαπιστώνουν οι περισσότεροι αναλυτές, ο παράγοντας εκείνος που συνέβαλε πρωτίστως στην αλλαγή των εθνικών προτιμήσεων ήταν η αναγνώριση από πλευράς κυβερνήσεων του κινδύνου που αντιπροσωπεύει η κλιματική αλλαγή για την Ευρώπη και τον κόσμο. Με άλλα λόγια, η κινητοποίηση της παγκόσμιας κοινότητας για τη λήψη άμεσων μέτρων με στόχο την καταπολέμηση της κλιματικής αλλαγής, αλλά και η φιλοδοξία της ΕΕ να πρωταγωνιστήσει προς αυτή την κατεύθυνση, προσέφεραν ένα ισχυρό κίνητρο στους Ευρωπαϊκούς δρώντες ώστε να συντονίσουν περαιτέρω τις εθνικές ενεργειακές πολιτικές και να αναλάβουν σταδιακά ολοένα και περισσότερες δεσμεύσεις για τη θέσπιση και τη χρηματοδότηση εκτεταμένων μεταρρυθμίσεων με στόχο το «πρασίνισμα» της ενέργειας. Ωστόσο, δεν πρέπει να παραγνωρίζουμε τη σημασία δύο ακόμα παραγόντων που συνέβαλαν και συμβάλλουν στην ανάπτυξη μιας Ευρωπαϊκής ενεργειακής πολιτικής. Πρώτον, η ανάγκη διασφάλισης των κανόνων του ανταγωνισμού στην αγορά ενέργειας ανέδειξε την ολοκλήρωση της εσωτερικής αγοράς ενέργειας σε μία από τις βασικές προτεραιότητες της ΕΕ. Δεύτερον, οι διαδοχικές κρίσεις ενεργειακής ασφάλειας που εκδηλώθηκαν από το δεύτερο μισό της δεκαετίας του 2000 εξέθεσαν την ευαλωτότητα των επιμέρους κρατών μελών ως προς τον ενεργειακό εφοδιασμό και πυροδότησαν μια συζήτηση σε ολόκληρη την ΕΕ σχετικά με την ανάγκη για ενεργειακή διαφοροποίηση (Herranz-Surrallés, Solorio και Fairbrass 2020: 3). Αναπόφευκτα, επομένως, κατά τη διάρκεια της προηγούμενης δεκαετίας, οι μελετητές της ενεργειακής πολιτικής της ΕΕ διαπίστωσαν ότι οι Ευρωπαϊκές πρωτοβουλίες για την οικοδόμηση μιας κοινής ενεργειακής πολιτικής παραμένουν δέσμιες του τριλήμματος που περιγράφηκε στην αρχή του άρθρου, καθώς το κόστος της παράβλεψης οποιουδήποτε σκέλους του τριγώνου «οικονομική αποτελεσματικότητα – ασφάλεια – περιβαλλοντική βιωσιμότητα» είναι δυνητικά απαγορευτικό. Σχηματικά, α) μια υπερβολική αύξηση του κόστους της ενεργειακής πολιτικής της Ευρώπης σε σχέση με τους ανταγωνιστές της θα ήταν δυνατόν να πυροδοτήσει μια μη αναστρέψιμη υποχώρηση του ευρωπαϊκού μερίδιου στις παγκόσμιες αγορές, β) η υπερβολική εξάρτηση από τους ενεργειακούς προμηθευτές της ΕΕ - και ιδίως από τη Ρωσία - θα καθιστούσε απαγορευτικό το κόστος εξεύρεσης εναλλακτικών ενεργειακών πηγών στην περίπτωση μιας ξαφνικής κρίσης και γ) τυχόν αποτυχία της Ένωσης να πείσει έναν ικανό αριθμό χωρών να ακολουθήσουν επίσης στρατηγικές πράσινης μετάβασης θα οδηγούσε σε μια καταστροφική κλιματική κρίση χωρίς επιστροφή (Buchan 2014).

3. Η Ευρωπαϊκή πολιτική για το κλίμα και την ενέργεια, 2007-2023

Κατά τις δύο τελευταίες δεκαετίες, οι Ευρωπαίοι δρώντες κατόρθωσαν να υπερβούν πολλά από τα εμπόδια που παραδοσιακά εμπόδιζαν τη δράση των Βρυξελλών στον τομέα της ενέργειας. Μάλιστα, η ενεργειακή πολιτική υπήρξε ένας από τους λίγους τομείς πολιτικής που ανέπτυξαν και διατήρησαν μια ισχυρή δυναμική ολοκλήρωσης στην εποχή των πολλαπλών κρίσεων, σε βαθμό που να αποκαλείται «καταλύτης» για την περαιτέρω εξέλιξη του ευρωπαϊκού εγχειρήματος (Delors, Andoura και Vinois 2015). Ως εκ τούτου, η ενεργειακή πολιτική της ΕΕ περιλαμβάνει σήμερα τρεις διακριτές συνιστώσες: την *ανάπτυξη μιας οικονομίας χαμηλών εκπομπών άνθρακα για την καταπολέμηση της κλιματικής αλλαγής, την εγκαθίδρυση της εσωτερικής αγοράς ενέργειας και την ενεργειακή ασφάλεια μέσω του περιορισμού της εξάρτησης της ΕΕ από τους εισαγόμενους υδρογονάνθρακες.*

Κομβικό ρόλο για την κατοχύρωση και την ενδυνάμωση της ενεργειακής πολιτικής της ΕΕ έπαιξαν μια σειρά πολιτικών πρωτοβουλιών που επιχείρησαν να ενσωματώσουν τις τρεις κύριες διαστάσεις του ενεργειακού ζητήματος της Ευρώπης σε ένα ενιαίο πλαίσιο και, παράλληλα, να διαμορφώσουν μια συνεκτική ευρωπαϊκή στρατηγική που να εναρμονίζει το σύνολο των ενεργειακών προτεραιοτήτων της Ένωσης με τους ευρύτερους οικονομικούς, κοινωνικούς και γεωπολιτικούς της προσανατολισμούς. Οι σημαντικότερες από αυτές τις δράσεις ήταν:

- η πρωτοβουλία για μια Ενεργειακή Πολιτική για την Ευρώπη (2007)
- η Πρωτοβουλία για την Ενεργειακή Ένωση της Επιτροπής Γιούνκερ (2015)
- η Ευρωπαϊκή Πράσινη Συμφωνία (2019) και η πρωτοβουλία “fit for 55” (2021) και
- το σχέδιο REPowerEU (Ευρωπαϊκή Επιτροπή 2022)

Οι πρωτοβουλίες αυτές – με την εξαίρεση του σχεδίου «REPowerEU», το οποίο αποσκοπεί στη σταδιακή απεξάρτηση της ΕΕ από τα ρωσικά ορυκτά καύσιμα και γι' αυτό εντάσσεται στην ενότητα που αφορά την αντίδραση της στις ενεργειακές επιπτώσεις του πολέμου στην Ουκρανία – παρουσιάζονται στην παρούσα ενότητα.

3.1 Η Ενεργειακή Πολιτική για την Ευρώπη (2007-2009)

Σχεδόν ταυτόχρονα με την υπογραφή της Συνθήκης της Λισαβόνας, η ανακοίνωση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής με αντικείμενο «μια ενεργειακή πολιτική για την Ευρώπη» έθεσε τις βάσεις για την ενσωμάτωση των τριών συνιστωσών της ενέργειας σε ένα ενιαίο πλαίσιο πολιτικής (Ευρωπαϊκή Επιτροπή 2007). Με αυτή την ανακοίνωση, η Επιτροπή έθεσε τον στόχο της αειφορίας στο επίκεντρο της ενεργειακής πολιτικής της ΕΕ. Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο αποδέχθηκε την προσέγγιση και την επιχειρηματολογία της Επιτροπής κι έθεσε τους «στόχους 20-20-20» με χρονικό ορίζοντα το 2020: μείωση των εκπομπών αερίων του θερμοκηπίου

κατά 20%, αύξηση του μεριδίου των ανανεώσιμων πηγών ενέργειας στην τελική κατανάλωση ενέργειας κατά 20% και μείωση της συνολικής κατανάλωσης πρωτογενούς ενέργειας της ΕΕ κατά 20% (όλα τα ποσοστά σε σχέση με το 1990). Το 2009 αυτοί οι στόχοι κατοχυρώθηκαν με την έκδοση μιας σειράς Οδηγιών (για την ανανεώσιμη ενέργεια, το εμπόριο εκπομπών αερίων του θερμοκηπίου, την δέσμευση, χρήση και αποθήκευση άνθρακα), καθώς και μίας Απόφασης για «τον επιμερισμό των προσπαθειών» (τα ανώτατα επιτρεπόμενα όρια εκπομπής αερίων ανά κράτος μέλος). Σε αυτό το πλαίσιο, η ΕΕ εγκαθίδρυσε επίσης το Σύστημα Εμπορίας Δικαιωμάτων Εκπομπών (ΣΕΔΕ), το οποίο έθεσε περιορισμούς στις ποσότητες αερίων του θερμοκηπίου που μπορούν να εκπέμπουν οι ενεργοβόρες βιομηχανίες, οι παραγωγοί ηλεκτρικής ενέργειας και οι αεροπορικές εταιρείες⁵.

Το επόμενο βήμα έγινε το 2014, όταν η ΕΕ διαμόρφωσε το «Πλαίσιο για το Κλίμα και την Ενέργεια για το 2030». Με αυτή την πρωτοβουλία, η Ένωση ανέλαβε την πολιτική δέσμευση να πετύχει τέσσερις βασικές επιδιώξεις με χρονικό ορίζοντα το 2030: μείωση τουλάχιστον κατά 40% των εκπομπών αερίων του θερμοκηπίου (ΑτΘ) στο σύνολο της οικονομίας, βελτίωση της ενεργειακής απόδοσης κατά τουλάχιστον 27%, (δέσμευση που θα επανεξετάζοταν έως το 2020 με προοπτική την αύξηση του επιπέδου σε 30%), μερίδιο ενέργειας από ανανεώσιμες πηγές που καταναλώνεται στην Ένωση τουλάχιστον 27%, και διασύνδεση των αγορών ηλεκτρικής ενέργειας τουλάχιστον κατά 15%. Η δέσμευση για μείωση κατά 40% των εκπομπών ΑτΘ αποτέλεσε τη βάση για τη διεθνή δέσμευση της ΕΕ στο πλαίσιο της συμφωνίας του Παρισιού για την κλιματική αλλαγή.

3.2 Η Στρατηγική για την Ενεργειακή Ένωση (2015)

Το 2015, κατόπιν αιτήματος των αρχηγών κρατών και κυβερνήσεων της ΕΕ, η Επιτροπή δημοσίευσε τη «Στρατηγική για την Ενεργειακή Ένωση» (Ευρωπαϊκή Επιτροπή 2015). Η στρατηγική αυτή προώθησε περαιτέρω το «πρασίνισμα» της ενεργειακής πολιτικής της ΕΕ και βασίστηκε σε πέντε πυλώνες – για την ακρίβεια, σε πέντε αμοιβαίως ενισχυόμενες και στενά αλληλένδετες διαστάσεις – με στόχο την εξασφάλιση μεγαλύτερης ενεργειακής ασφάλειας, βιωσιμότητας και ανταγωνιστικότητας: 1) ενεργειακή ασφάλεια, αλληλεγγύη και εμπιστοσύνη, 2) πλήρως ενοποιημένη ευρωπαϊκή αγορά ενέργειας, 3) ενεργειακή απόδοση που συμβάλλει στον μετριασμό της ζήτησης, 4) απαλλαγή της οικονομίας από τις

⁵ Το ΣΕΔΕ βασίζεται στην αρχή «ανώτατων ορίων και δικαιωμάτων εμπορίας» (cap and trade): τίθεται «ανώτατο όριο» («cap») για τις συνολικές εκπομπές αερίων του θερμοκηπίου που μπορούν να προκύψουν από τις περισσότερες από 11.000 εγκαταστάσεις (εργοστάσια, σταθμοί παραγωγής ηλεκτρικής ενέργειας, κ.λπ.) που περιλαμβάνονται στο σύστημα. Κάθε εγκατάσταση αγοράζει ή λαμβάνει «δικαιώματα εκπομπών» που τίθενται σε πλειστηριασμό από τα κράτη μέλη. Αυτές οι πιστώσεις εκπομπών – εκ των οποίων κάθε πίστωση αντιστοιχεί σε έναν τόνο εκπομπών CO₂ – μπορούν να αποτελέσουν αντικείμενο εμπορίας με άλλες εγκαταστάσεις, εάν παραμείνουν αχρησιμοποίητες. Με την πάροδο του χρόνου, ο συνολικός αριθμός δικαιωμάτων μειώνεται σταδιακά ώστε να μειωθούν οι συνολικές ποσότητες εκπομπών (Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο 2023).

ανθρακούχες εκπομπές και 5) έρευνα, καινοτομία και ανταγωνιστικότητα. Έναν χρόνο αργότερα (2016), η Επιτροπή παρουσίασε δέσμη νομοθετικών προτάσεων με την ονομασία «Καθαρή ενέργεια για όλους τους Ευρωπαίους» για τη μετουσίωση της στρατηγικής σε πράξη. Με βάση αυτές τις προτάσεις, το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο υιοθέτησαν ως το 2019 μια σειρά νομοθετικών κειμένων που επιχειρούσαν να προωθήσουν επιμέρους πτυχές της ενεργειακής ένωσης. Πρόκειται για α) τις αναθεωρημένες Οδηγίες για την ενεργειακή απόδοση των κτιρίων, την ενεργειακή απόδοση, τις ανανεώσιμες πηγές ενέργειας και την ηλεκτρική ενέργεια β) τους Κανονισμούς για την ηλεκτρική ενέργεια, τη διακυβέρνηση της ενεργειακής ένωσης, την ετοιμότητα αντιμετώπισης κινδύνων και την αναδιάρθρωση του Οργανισμού Συνεργασίας των Ρυθμιστικών Αρχών Ενέργειας (η αποκαλούμενη «τέταρτη δέσμη μέτρων για την ενέργεια»). Παράλληλα, η ΕΕ αναβάθμισε περαιτέρω τους ενεργειακούς της στόχους για το 2030 όσον αφορά την ενεργειακή απόδοση και τις ανανεώσιμες πηγές ενέργειας, επιδιώκοντας να πετύχει: α) τουλάχιστον 32,5% περισσότερη ενεργειακή απόδοση με μείωση της κατανάλωσης ενέργειας και β) αύξηση του μεριδίου των ανανεώσιμων πηγών ενέργειας τουλάχιστον στο 32%. Τέλος, βάσει του Κανονισμού για τη διακυβέρνηση (Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και Συμβούλιο 2018), τα κράτη μέλη της ΕΕ ανέλαβαν τη δέσμευση να υποβάλλουν στην Επιτροπή ενοποιημένες εκθέσεις σχετικά με τη συμβολή τους στην ενεργειακή ένωση μέσω δεκαετών Εθνικών Σχεδίων για την Ενέργεια και το Κλίμα (ΕΣΕΚ), τα οποία καλύπτουν και τις πέντε διαστάσεις της Ενεργειακής Ένωσης και αναπροσαρμόζονται κάθε δύο έτη. Τα πρώτα ΕΣΕΚ καλύπτουν την περίοδο 2021-2030.

3.3 Η Ευρωπαϊκή Πράσινη Συμφωνία (2019) και η πρωτοβουλία “fit for 55” (2021)

Στις 11 Δεκεμβρίου 2019, λίγες ημέρες έπειτα από την εκλογή της από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, η νέα Ευρωπαϊκή Επιτροπή υπό την ηγεσία της Ursula von der Leyen έσπευσε να ανακοινώσει την πρώτη πολιτική της προτεραιότητα: την Ευρωπαϊκή Πράσινη Συμφωνία - και το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο έσπευσε να την υιοθετήσει (παρά την άρνηση της Πολωνίας να δεσμευτεί σχετικά). Η Πράσινη Συμφωνία είναι η νέα μακροχρόνια στρατηγική της Ευρώπης για την ανάπτυξη, υιοθετεί μια ολιστική και διατομεακή προσέγγιση και θέτει ως βασικό στόχο τον οικονομικό και κοινωνικό μετασχηματισμό της Ένωσης προκειμένου έως το 2050 να έχει επιτευχθεί κλιματική ουδετερότητα, δηλαδή - δηλαδή να έχουν μηδενιστεί οι καθαρές εκπομπές αερίων θερμοκηπίου και η οικονομική ανάπτυξη να έχει αποσυνδεθεί από τη χρήση των πόρων. Στην επίτευξη αυτού του φιλόδοξου στόχου κλήθηκαν να συμβάλουν όλοι οι τομείς της οικονομίας -συμπεριλαμβανομένων της ενέργειας, της βιομηχανίας, των μεταφορών, της θέρμανσης και ψύξης, και των κτιρίων, της γεωργίας, των αποβλήτων και της χρήσης γης, της αλλαγής της χρήσης γης και της δασοκομίας (Ευρωπαϊκή Επιτροπή 2019).

Η Ανακοίνωση της Επιτροπής για την Ευρωπαϊκή Πράσινη Συμφωνία (2019)

περιλάμβανε έναν οδικό χάρτη των απαιτούμενων πολιτικών και μέτρων. Οι δύο κορυφαίες πρωτοβουλίες προς αυτή την κατεύθυνση ήταν: α) η υποβολή πρότασης για τον πρώτο ευρωπαϊκό «νόμο για το κλίμα» ώστε να κατοχυρωθεί νομοθετικά ο στόχος της κλιματικής ουδετερότητας ως το 2050 και να διασφαλιστεί η συμβολή όλων των πολιτικών της ΕΕ και όλων των τομέων πολιτικής στην επίτευξη του στόχου της κλιματικής ουδετερότητας, και β) η υποβολή δέσμης προτάσεων με στόχο την αύξηση του ενωσιακού στόχου μείωσης των εκπομπών αερίων του θερμοκηπίου ως το 2030 τουλάχιστον στο 50% με 55% σε σύγκριση με το 1990.

Η κρίση του Covid-19 λειτούργησε ως ένας ακόμα καταλύτης για την αναβάθμιση της δράσης της ΕΕ για την πράσινη μετάβαση. Τον Σεπτέμβριο του 2020, η Επιτροπή δημοσίευσε ανακοίνωση σχετικά με το σχέδιο των κλιματικών στόχων του 2030, η οποία συνοδευόταν από ολοκληρωμένη εκτίμηση επιπτώσεων που τεκμηριώνει την ανάγκη να μειωθούν οι εκπομπές αερίων του θερμοκηπίου στην κατά τουλάχιστον 55% σε σύγκριση με το 1990 - ο λεγόμενος στόχος “*fit for 55*” και τον Ιούνιο του 2021 ανακοίνωσε μια δέσμη νομοθετικών προτάσεων στην υπηρεσία αυτού του στόχου («πέμπτη δέσμη μέτρων για την ενέργεια»). Η δέσμη αυτή προέβλεπε την υιοθέτηση και την αναθεώρηση δεκατριών διαφορετικών νομοθετικών πράξεων της ΕΕ σε ποικίλους τομείς πολιτικής και οικονομικούς τομείς όπως το κλίμα, την ενέργεια και τα καύσιμα, τις μεταφορές, τα κτίρια, τη χρήση γης και τη δασοκομία.

Την υποβολή των προτάσεων της Επιτροπής προς το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ακολούθησαν πολύμηνες διαπραγματεύσεις στο εσωτερικό και μεταξύ των δύο οργάνων. Τον Μάρτιο του 2022, τα δύο νομοθετικά σώματα ενέκριναν τα νομοθετικά κείμενα για α) τα πρότυπα εκπομπών CO₂ για τα αυτοκίνητα και τα ημιφορτηγά, β) τον επιμερισμό των προσπαθειών μεταξύ των κρατών μελών και γ) τη χρήση γης και τη δασοπονία, καθώς και απόφαση για την τροποποίηση του αποθεματικού για τη σταθερότητα της αγοράς που προβλέπεται στο πλαίσιο του ΣΕΔΕ. Τον ίδιο μήνα, Συμβούλιο και Κοινοβούλιο κατέληξαν σε κατ’ αρχήν πολιτική συμφωνία σχετικά με δύο ακόμα νομοθετικά κείμενα για τις υποδομές εναλλακτικών καυσίμων για την ενεργειακή απόδοση αντίστοιχα. Τον Απρίλιο του 2023, τα δύο όργανα ενέκριναν επισήμως έξι ακόμα από τα νομοθετικά κείμενα που είχε υποβάλλει η Επιτροπή: α) την τροποποίηση της λειτουργίας του ΣΕΔΕ, β) την συμπερίληψη των δραστηριοτήτων θαλάσσιων μεταφορών στο ΣΕΔΕ, γ) την τροποποίηση των κανόνων για τις θαλάσσιες μεταφορές, δ) την αναθεώρηση των κανόνων για τις αεροπορικές μεταφορές, ε) την θέσπιση μηχανισμού συνοριακής προσαρμογής άνθρακα και στ) την σύσταση Κοινωνικού Ταμείου για το Κλίμα. Ως εκ τούτου, τη στιγμή που γράφονται αυτές οι γραμμές, η διαδικασία υιοθέτησης του νομοθετικού πακέτου έχει σχεδόν ολοκληρωθεί.

4. Η ενεργειακή πολιτική της ΕΕ έπειτα από την ρωσική εισβολή στην Ουκρανία

Έως πρόσφατα, η ενεργειακή ασφάλεια θεωρούνταν ως η πιο αδύναμη από τις τρεις συνιστώσες της ενεργειακής πολιτικής της ΕΕ (Buchan 2021: 331). Κατά τις δύο τελευταίες δεκαετίες, ωστόσο, το ζήτημα της ενεργειακής ασφάλειας αναβαθμίστηκε τόσο στην εσωτερική όσο και στην εξωτερική ατζέντα της ΕΕ. Καταλυτικό ρόλο για αυτή την εξέλιξη έπαιξαν, αφενός, οι διευρύνσεις του 2004 και του 2007 και, αφετέρου, η αυξανόμενη ενεργειακή εξάρτηση της Ένωσης από τη Ρωσία. Σημείο καμπής υπήρξε η κρίση στην Ουκρανία του 2014, η οποία όχι μόνο αποκάλυψε ότι ο βασικός ενεργειακός προμηθευτής της ΕΕ ενεργούσε ως γεωπολιτικός ανταγωνιστής της, αλλά επιπλέον ανέδειξε τον εσωτερικό διχασμό της Ένωσης ως προς το ζήτημα του ενεργειακού εφοδιασμού – με τα κράτη μέλη της Ανατολικής Ευρώπης να προτάσσουν το στόχο της υποκατάστασης του ρωσικού αερίου και του ρωσικού πετρελαίου από εγχώριες πηγές ενέργειας και παλαιά κράτη μέλη όπως η Γερμανία να συνδυάζουν τον στόχο της μετάβασης σε οικονομία χαμηλών εκπομπών άνθρακα με μια φιλελεύθερη προσέγγιση της εξωτερικής ενεργειακής πολιτικής. Είναι γεγονός ότι οι αυξανόμενες γεωπολιτικές ανησυχίες της Ένωσης επηρέασαν το περιεχόμενο του Σχεδίου της Ενεργειακής Ένωσης (2015) και, ακολούθως, ώθησαν την Ένωση να υιοθετήσει έναν περισσότερο στρατηγικό προσανατολισμό ως προς την εξωτερική της ενεργειακή πολιτική (Siddi and Kustova 2021). Παρ' όλα αυτά, στις αρχές του 2022, η Ρωσία κάλυπτε πάνω από το 40% της συνολικής κατανάλωσης της ΕΕ σε φυσικό αέριο και επίσης, παρείχε το 27% των Ευρωπαϊκών εισαγωγών πετρελαίου και το 46% των εισαγωγών γαϊάνθρακα.

Η επίθεση της Ρωσίας κατά της Ουκρανίας τον Φεβρουάριο του 2022 προκάλεσε τεράστια διαταραχή στο παγκόσμιο ενεργειακό σύστημα και ενέτεινε τις ανησυχίες για την ενεργειακή ασφάλεια της Ευρώπης, φέρνοντας ξανά στο προσκήνιο την υπερβολική εξάρτηση της ΕΕ από τις εισαγωγές αερίου, πετρελαίου και γαϊάνθρακα από τη Ρωσία. Η αντίδραση της ΕΕ στη ρωσική εισβολή στην Ουκρανία υπήρξε πολυεπίπεδη. Πιο συγκεκριμένα, η ΕΕ συνδύασε την επιβολή μιας σειράς σοβαρών κυρώσεων στη Ρωσία (και τη Λευκορωσία) με τη χορήγηση ανθρωπιστικής, πολιτικής, οικονομικής και στρατιωτικής στήριξης στην Ουκρανία (και τη στήριξη της Ευρωπαϊκής προοπτικής της τελευταίας) και, παράλληλα, με μια σειρά δράσεων με στόχο την αντιμετώπιση των επιπτώσεων του πολέμου για την Ευρωπαϊκή αγορά ενέργειας και την Ευρωπαϊκή οικονομία γενικότερα. Η πρώτη σαφής αναφορά των αρχηγών κρατών και κυβερνήσεων της ΕΕ στην ανάγκη να μειωθεί η εξάρτηση της Ένωσης από το φυσικό αέριο, το πετρέλαιο και τον άνθρακα από τη Ρωσία έγινε στις 10 και 11 Μαρτίου 2022, στο πλαίσιο της διακήρυξης σχετικά με την επίθεση της Ρωσίας κατά της Ουκρανίας («Διακήρυξη των Βερσαλλιών»). Επίσης, οι ηγέτες της ΕΕ κάλεσαν την Ευρωπαϊκή Επιτροπή να προτείνει, έως τα τέλη Μαΐου 2022, ένα σχέδιο REPowerEU με στόχο την επίτευξη της ανεξαρτησίας της ΕΕ από τα ρωσικά ορυκτά καύσιμα. Κάλεσαν τέλος την Επιτροπή να υποβάλει σχέδιο για την κατοχύρωση της ασφάλειας του εφο-

διασμού και των οικονομικά προσιτών τιμών ενέργειας έως τα τέλη Μαρτίου του 2022. Στις 23 Μαρτίου, η Επιτροπή υπέβαλε νομοθετική πρόταση για τη θέσπιση υποχρέωσης ελάχιστου επιπέδου αποθήκευσης αερίου σε ποσοστό 80% για τον επόμενο χειμώνα και 90% για τα επόμενα έτη και, επίσης, κατέθεσε και μία δέσμη επιλογών παρέμβασης στην αγορά σε ευρωπαϊκό και εθνικό επίπεδο με στόχο τη μείωση των υψηλών τιμών της ενέργειας. Σύμφωνα με την Επιτροπή, «δεν υπάρχει ενιαία εύκολη απάντηση για την αντιμετώπιση των υψηλών τιμών ηλεκτρικής ενέργειας, δεδομένης της ποικιλομορφίας των καταστάσεων στα κράτη μέλη». Η Επιτροπή παρουσίασε επομένως μια σειρά εναλλακτικών δυνατοτήτων, όπως η θέσπιση ανώτατων ορίων τιμών στην ενέργεια ώστε να ικανοποιηθούν οι χώρες του Νότου, και πρότεινε μια κοινή στρατηγική ευρωπαϊκής αποθήκευσης αερίου (Ευρωπαϊκή Επιτροπή 2022α).

Στις 18 Μαΐου 2022, η Επιτροπή παρουσίασε την ανακοίνωσή της για το πρόγραμμα REPowerEU (Ευρωπαϊκή Επιτροπή 2022β). Σύμφωνα με την Επιτροπή, κεντρικός στόχος του REPowerEU ήταν η ταχεία μείωση της εξάρτησης της ΕΕ από τα ρωσικά ορυκτά καύσιμα μέσω της ταχύρρυθμης προώθησης της πράσινης μετάβασης και τη συνένωσης δυνάμεων προς επίτευξη ενός πιο ανθεκτικού ενεργειακού συστήματος και μιας πραγματικής Ενεργειακής Ένωσης (Ευρωπαϊκή Επιτροπή 2022: 1). Σε αυτό το πλαίσιο, η Επιτροπή εισηγήθηκε τη λήψη μιας δέσμης μέτρων με χρονικό ορίζοντα ως το 2030, τα οποία αποσκοπούν: α) στην εξοικονομηση ενέργειας από τις επιχειρήσεις και τα μέσα μεταφοράς, β) τη διαφοροποίηση των εισαγωγών (ιδίως μέσω της προώθησης της εθελοντικής από κοινού αγοράς αερίου, υδροποιημένου φυσικού αερίου και υδρογόνου), γ) την υποκατάσταση των ορυκτών καυσίμων και την επιτάχυνση της μετάβασης της Ευρώπης σε καθαρή ενέργεια (με ιδιαίτερη αναφορά στην ηλιακή ενέργεια, στις αντλίες θερμότητας και στην ευρωπαϊκή παραγωγή υδρογόνου). Σύμφωνα με τους υπολογισμούς της Επιτροπής, οι επενδύσεις που απαιτεί το «REPowerEU» ανέρχονται σε 300 δισεκατομμύρια ευρώ. Για να καλυφθεί το ποσό αυτό, η Επιτροπή πρότεινε να χρησιμοποιηθούν τα αδιάθετα 225 δισ. ευρώ δανείων του Ταμείου Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας. Πρότεινε επίσης εθελοντική μεταφορά περίπου 37 δισ. ευρώ από τα Διαρθρωτικά Ταμεία, από την Κοινή Γεωργική Πολιτική και από το Innovation Fund. Η μόνη πραγματικά πρόσθετη χρηματοδότηση περιοριζόταν σε 20 δισ. ευρώ που θα προέρχονταν από το Ταμείο Καινοτομίας (60 %) και την πώληση δικαιωμάτων του συστήματος εμπορίας εκπομπών (ΣΕΔΕ) (40 %) (Κρητικός 2022: 5).

5. Η νέα βιομηχανική στρατηγική της ΕΕ στην υπηρεσία της πολιτικής για το κλίμα και την ενέργεια

Έπειτα από δεκαετίες στο περιθώριο, η βιομηχανική πολιτική επανακάμπτει σε πολλά μέρη του κόσμου. Σε αυτό το πλαίσιο, ολοένα και περισσότερες κυβερνήσεις επενδύουν στον ενεργειακό τομέα - μέσω μιας πληθώρας παρεμβάσεων που περιλαμβάνουν επιδοτήσεις, φορολογικές ελαφρύνσεις, προστασία από

τον διεθνή ανταγωνισμό και υποστήριξη της έρευνας και της καινοτομίας – ώστε να διαδραματίσουν ηγετικό ρόλο στις καθарές τεχνολογίες και τις αλυσίδες εφοδιασμού. Κατά το δεύτερο μισό της προηγούμενης δεκαετίας, μια αντίστοιχη δυναμική εκδηλώθηκε και στο πολιτικό σύστημα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή να αναλαμβάνει μια πληθώρα καινοτόμων – αλλά αποσπασματικών – πρωτοβουλιών προς την συγκρότηση μιας Ευρωπαϊκής βιομηχανικής πολιτικής και τα κράτη μέλη να αποδέχονται σταδιακά την αντίληψη ότι η προσαρμογή της κοινής αγοράς απαιτεί συντονισμένη δημόσια παρέμβαση σε εθνικό και σε Ευρωπαϊκό επίπεδο (Di Carlo και Schmitz 2023). Δεν είναι τυχαίο, επομένως, ότι στις 10 Μαρτίου 2020, η Επιτροπή έθεσε τα θεμέλια για μια Ευρωπαϊκή βιομηχανική στρατηγική ικανή να στηρίξει τη διττή μετάβαση στην πράσινη και στην ψηφιακή οικονομία, να καταστήσει τη βιομηχανία της ΕΕ πιο ανταγωνιστική σε παγκόσμιο επίπεδο και να ενισχύσει την «ανοικτή στρατηγική αυτονομία» της Ευρώπης (Ευρωπαϊκή Επιτροπή 2020α). Το κείμενο της Ευρωπαϊκής βιομηχανικής στρατηγικής περιγράφει τις απαραίτητες και υποστηρικτικές ενέργειες προκειμένου η ευρωπαϊκή βιομηχανία να πρωτοστατήσει στις πρωτοβουλίες της ΕΕ για επίτευξη ενεργειακής ουδετερότητας σε σχέση με το κλίμα. Η νέα στρατηγική βασίζεται καταρχήν στην Ευρωπαϊκή Πράσινη Συμφωνία και τη Στρατηγική για τη διαμόρφωση του ψηφιακού μέλλοντος της Ευρώπης, αλλά περιλαμβάνει επίσης άλλες πρωτοβουλίες οι οποίες, επιγραμματικά, αποσκοπούν στο να διαμορφώσουν: α) μια βαθύτερη και πιο ψηφιακή ενιαία αγορά, β) μια συντονισμένη προσέγγιση για την αντιμετώπιση του αθέμιτου ανταγωνισμού και των άνισων όρων ανταγωνισμού σε παγκόσμιο επίπεδο, γ) νέες καινοτόμες βιομηχανικές διαδικασίες και πιο καθарές τεχνολογίες, δ) την ενσωμάτωση της κυκλικότητας σε ολόκληρη την οικονομία, ε) την προώθηση της βιομηχανικής καινοτομίας και στ) την ανάπτυξη των αναγκαίων δεξιοτήτων των εργαζόμενων. Ουσιαστικά, η εν λόγω στρατηγική αντιπροσώπευε μια συνάθροιση νέων πρωτοβουλιών πολιτικής στους τομείς της ενέργειας, του κλίματος, της καινοτομίας και της κοινωνικής πολιτικής και δεν είναι δυνατόν να θεωρηθεί ως ένα πραγματικά συνεκτικό πλαίσιο βιομηχανικής πολιτικής (Tagliapietra & Veugelers 2020: 61).

Μία μέρα μετά την παρουσίαση της νέας βιομηχανικής στρατηγικής, ο Παγκόσμιος Οργανισμός Υγείας κήρυξε τον κόσμο σε κατάσταση πανδημίας. Ως εκ τούτου, τον Μάιο του 2021, η Επιτροπή επικαιροποίησε τη νέα βιομηχανική στρατηγική, αφενός επιβεβαιώνοντας την ανάγκη για στήριξη της πράσινης και της ψηφιακής μετάβασης, τη βελτίωση της ανταγωνιστικότητας της βιομηχανίας της ΕΕ και την ενίσχυση της ανοικτής στρατηγικής αυτονομίας της και, αφετέρου, προτείνοντας νέα μέτρα για την τόνωση της ανάκαμψης από την πανδημία (Ευρωπαϊκή Επιτροπή 2021). Σύμφωνα με την Επιτροπή, «τα επιχειρήματα για την πράσινη και την ψηφιακή μετάβαση είναι ισχυρότερα από ποτέ». Κατά συνέπεια, «οι προσπάθειες να εξασφαλιστεί ασφαλής και επαρκής πρόσβαση σε καθарή ενέργεια σε ανταγωνιστικές τιμές, σε ολόκληρη την ενιαία αγορά, θα είναι καίριας σημασίας για να διασφαλιστεί ότι η ΕΕ θα ενισχύσει τα βιομηχανικά της πλεονεκτήματα, ενώ παράλληλα θα πραγματοποιείται αυτή η μετάβαση»

(Ευρωπαϊκή Επιτροπή 2021: 6). Είναι επομένως σαφές ότι η ενεργειακή πολιτική αποτελεί κεντρικό και αναπόσπαστο στοιχείο της υπό διαμόρφωση «πράσινης» Ευρωπαϊκής βιομηχανικής στρατηγικής⁶.

Τον Αύγουστο του 2022, ο Πρόεδρος των ΗΠΑ υπέγραψε τον (ευφημιστικά ονομαζόμενο) Νόμο για τη Μείωση του Πληθωρισμού (Inflation Reduction Act - IRA). Ο IRA, μαζί με τον Bipartisan Infrastructure Law (BIL, Νοέμβριος 2021), είναι πλέον οι βασικοί πυλώνες της πολιτικής για την απανθρακοποίηση της αμερικανικής οικονομίας. Ο IRA περιλαμβάνει μέτρα ύψους 369 δισεκατομμυρίων δολαρίων για ενίσχυση επενδύσεων που αφορούν το κλίμα και την πράσινη ενέργεια, ενώ ο BIL προβλέπει χρηματοδότηση υποδομών ενεργειακής μετάβασης ύψους 80 δισ. δολαρίων. Μέσω χρηματοδοτήσεων ή/και φορολογικών κινήτρων, ο IRA ενισχύει πολλές κατηγορίες και συνδυασμούς «πράσινων» επενδύσεων, όπως η ενεργειακή αναβάθμιση κτιρίων, διάφορες μορφές ΑΠΕ, η αποθήκευση ενέργειας, η παραγωγή και αξιοποίηση καθαρού υδρογόνου, η πράσινη μεταποίηση, η αγορά «καθάρων» αυτοκινήτων, κλπ. Αρκετά δε από αυτά τα κίνητρα καλύπτουν όλη τη Βόρεια Αμερική. Το αναμενόμενο αποτέλεσμα είναι μια έκρηξη επενδύσεων στις ΗΠΑ (και δευτερευόντως στον Καναδά και στο Μεξικό) σε όλη την αλυσίδα παραγωγής. (Κρητικός & Παγουλάτος 2023: 4).

Οι Ευρωπαϊκοί δρώντες συνειδητοποίησαν γρήγορα ότι, αν δεν υπάρξει αντίδραση από πλευράς ΕΕ, ο αμερικανικός νόμος, πέραν των στρεβλώσεων που θα επιφέρει στον ανταγωνισμό μεταξύ ευρωπαϊκών και αμερικανικών επιχειρήσεων, θα γίνει πρόξενος μαζικής «μετανάστευσης» επιχειρήσεων από την ΕΕ προς τις ΗΠΑ. Το Σεπτέμβριο του 2022, στην ομιλία για την Κατάσταση της Ένωσης, η Πρόεδρος της Επιτροπής δήλωσε ότι θα προωθήσει τη δημιουργία ενός Ταμείου Ευρωπαϊκής Κυριαρχίας (European Sovereignty Fund). Τον Δεκέμβριο του ίδιου έτους, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο κάλεσε την Επιτροπή να υποβάλει προτάσεις με σκοπό να κινητοποιηθούν όλα τα σχετικά εργαλεία σε εθνικό και ενωσιακό επίπεδο και να βελτιωθούν οι συνθήκες που πλαισιώνουν τις επενδύσεις.

Την 1η Φεβρουαρίου 2023, η Επιτροπή δημοσίευσε ανακοίνωση με τίτλο «Βιομηχανικό σχέδιο της Πράσινης Συμφωνίας για την εποχή των μηδενικών καθαρών εκπομπών» (Ευρωπαϊκή Επιτροπή 2023α). Το σχέδιο αυτό επιχειρεί να ενισχύσει την ανταγωνιστικότητα της βιομηχανίας μηδενικών καθαρών εκπομπών της Ευρώπης, να διασφαλίσει τους όγκους που απαιτούνται για τις κρίσιμες πρώτες ύλες και να στηρίξει την ταχεία μετάβαση προς την κλιματική ουδετερότητα. Στο πλαίσιο αυτό, τον Μάρτιο του 2023 η Επιτροπή υπέβαλε τρεις νομο-

⁶ Ένα από τα διδάγματα που αντλήθηκαν από την εμπειρία της πανδημίας του COVID-19 σε συνδυασμό με την κλιματική κρίση ήταν ότι, προκειμένου να εξασφαλίσουν συνθήκες βιώσιμης ανάπτυξης, οι δημόσιοι δρώντες οφείλουν να παρεμβαίνουν στην αγορά προκειμένου να αντιμετωπίζουν ταυτόχρονα α) τις αρνητικές εξωτερικές οικονομίες της κλιματικής κρίσης και της πανδημίας και β) τις αποτυχίες των αγορών σε μια εποχή ταχύτατων οικονομικών μετασχηματισμών (Tagliapietra και Veugelers 2020: 20). Υπό αυτή την οπτική γωνία αναδείχθηκε η ανάγκη για τη διαμόρφωση μιας «πράσινης βιομηχανικής πολιτικής», η οποία συνδυάζει τον στόχο της απανθρακοποίησης της οικονομίας με το στόχο της προώθησης της κοινωνικής ευημερίας (Tagliapietra και Veugelers 2020: 31).

Θετικές προτάσεις σχετικά με: α) μια ευρωπαϊκή πράξη για τις κρίσιμες πρώτες ύλες, β) μια πράξη για τη βιομηχανία των μηδενικών καθαρών εκπομπών και γ) την αναθεώρηση του σχεδιασμού της εσωτερικής αγοράς ηλεκτρικής ενέργειας. Ακολούθησε η πρόταση της Επιτροπής για τη χρηματοδότηση της νέας Ευρωπαϊκής βιομηχανικής στρατηγικής (Ιούνιος του 2023). Η εν λόγω πρόταση δεν προβλέπει την δημιουργία ενός Ταμείου Ευρωπαϊκής Κυριαρχίας, αλλά τη σύσταση μιας Πλατφόρμας Στρατηγικών Τεχνολογιών για την Ευρώπη («STEP»). Κατά την Επιτροπή, η πλατφόρμα αυτή θα συμβάλλει στην καλύτερη διοχέτευση των υφιστάμενων κονδυλίων της ΕΕ σε κρίσιμες επενδύσεις που αποσκοπούν στη στήριξη της ανάπτυξης ή της παραγωγής κρίσιμων τεχνολογιών, διατηρώντας παράλληλα ισότιμους όρους ανταγωνισμού στην ενιαία αγορά, και στοχεύοντας σε γεωγραφικά ισορροπημένη κατανομή των χρηματοδοτούμενων έργων (Ευρωπαϊκή Επιτροπή 2023γ). Αναλυτικότερα, η STEP θα προσδιορίζει τους πόρους που θα διατίθενται από τα υφιστάμενα ταμεία και προγράμματα της Ένωσης (Ευρωπαϊκά Διαθρωτικά και Επενδυτικά Ταμεία, Μηχανισμός Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητα, InvestEU, πρόγραμμα «Ορίζων Ευρώπη», πρόγραμμα Ψηφιακή Ευρώπη, Ταμείο Καινοτομίας, Ευρωπαϊκό Ταμείο Άμυνας και πρόγραμμα EU4Health). Σε αυτήν τη βάση, η STEP θα παρέχει ευελιξία στα υφιστάμενα μέσα, θα ενισχύσει την ικανότητα παρέμβασής τους και θα δημιουργήσει συνέργειες μεταξύ τους. Τα επιπρόσθετα κονδύλια που θα τεθούν στην υπηρεσία του STEP θα ανέλθουν σε 10 δις. ευρώ και θα ενισχύσουν το InvestEU, το Horizon Europe, το Ταμείο Καινοτομίας και το Ευρωπαϊκό Ταμείο Άμυνας (Ευρωπαϊκή Επιτροπή 2023γ: 5).

6. Συζήτηση και συμπεράσματα

Κατά την τελευταία δεκαετία, η ΕΕ και ο κόσμος έχουν εισέλθει σε μια καταραγμένη περίοδο η οποία κυριαρχείται μία σειρά σοβαρών και αλληλοεπικαλυπτόμενων κρίσεων. Έως και πριν από λίγα χρόνια, η κυρίαρχη αντίληψη περί κρίσεων ήταν ότι αυτές αποτελούν έκτακτες καταστάσεις βραχείας διάρκειας και ότι η λήξη τους σηματοδοτεί μια «επιστροφή στην κανονικότητα». Ωστόσο, υπό το φως της συσσωρευμένης εμπειρίας των τελευταίων ετών, κερδίζει διαρκώς έδαφος η αντίληψη ότι οι κρίσεις αντιπροσωπεύουν μόνιμες καταστάσεις έκτακτης ανάγκης (Wolff και Ladi 2020), δηλαδή μια «νέα κανονικότητα». Σε αυτό το πλαίσιο, η αντιμετώπιση των κρίσεων είναι ζήτημα συστημικής ανθεκτικότητας – δηλαδή αφορά την ικανότητα ενός πολιτικού συστήματος όχι μόνο να αναμορφώνεται ώστε να αντιμετωπίζει ποικίλλες εσωτερικές και εξωτερικές κρίσεις, αλλά και να μετασχηματίζεται με βιώσιμο, δίκαιο και δημοκρατικό τρόπο (Ανδρέου 2022).

Η ενεργειακή πολιτική της Ένωσης συμπεριλαμβάνει πολλές και ετερόκλητες δράσεις που εντάσσονται σε διαφορετικούς τομείς, για κάθε έναν από τους οποίους η ΕΕ διαθέτει διαφορετικά επίπεδα αρμοδιότητας και ισχύος. Ως εκ τούτου, η αντιμετώπιση του περίφημου ενεργειακού τριλήμματος ήταν και παραμένει μια εξαιρετικά δύσκολη υπόθεση για την Ένωση. Κατά τις δεκαετίες του 1980 και - κυρίως - του 1990, η οικοδόμηση της ευρωπαϊκής ενεργειακής πολιτι-

κής συνδέθηκε πρωίστεως με τον στόχο της ολοκλήρωσης της Εσωτερικής Αγοράς – και άρα την ολοκλήρωση της ευρωπαϊκής αγοράς ενέργειας. Ωστόσο, από το τέλος της δεκαετίας του 2000, η κλιματική κρίση και οι μεταβαλλόμενες γεωπολιτικές συνθήκες ώθησαν τους Ευρωπαίους δρώντες να οικοδομήσουν ένα ολοένα και πιο φιλόδοξο στρατηγικό πλαίσιο για το κλίμα και την ενέργεια στην υπηρεσία της «πράσινης μετάβασης» και, δευτερευόντως, να ενσωματώσουν το πρόταγμα της ενεργειακής ασφάλειας στις εσωτερικές κι εξωτερικές δράσεις της ΕΕ που αφορούν την ενέργεια.

Οι στρατηγικές πρωτοβουλίες που έχει αναλάβει η ΕΕ κατά την τελευταία τετραετία (Ευρωπαϊκή Πράσινη Συμφωνία, Σχέδιο Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας, σχέδιο REPowerEU, Ευρωπαϊκή Βιομηχανική Στρατηγική) προέκυψαν ως αποτέλεσμα της βούλησης των Ευρωπαίων δρώντων να αντιμετωπίσουν μια σειρά διαφορετικών αλλά αλληλοσυνδεδεμένων κρίσεων και προκλήσεων όπως η κλιματική κρίση, το μεταβαλλόμενο γεωπολιτικό περιβάλλον, η πανδημία του COVID-19 και η Ρωσική εισβολή στην Ουκρανία. Οι στρατηγικές αυτές αντιπροσωπεύουν επίσης μια αλλαγή υποδείγματος στην Ευρωπαϊκή διακυβέρνηση, καθώς σηματοδοτούν μια στροφή από την άσκηση (νέο)φιλελεύθερων πολιτικών αρνητικής ολοκλήρωσης που προωθούν τις αρχές του ανταγωνισμού και των ανοιχτών αγορών στη διαμόρφωση ενός περίπλοκου μείγματος παρεμβατικών πολιτικών θετικής και αρνητικής ολοκλήρωσης που απαιτούν τη χρήση μιας πληθώρας ρυθμιστικών και δημοσιονομικών εργαλείων (Ανδρέου 2021: 98) και που έχουν επίσης μια ισχυρή γεωπολιτική διάσταση με σημείο αναφοράς τη στρατηγική αυτονομία της ΕΕ (McNamara 2023, Schmitz και Seidl 2023). Σε αυτό το νέο, πολυπρισματικό πλαίσιο πολιτικής, η ενεργειακή πολιτική της ΕΕ είναι πλέον αναπόσπαστο συστατικό στοιχείο τόσο της κλιματικής πολιτικής όσο και της βιομηχανικής στρατηγικής και της εξωτερικής δράσης της Ένωσης.

Είναι εξαιρετικά δύσκολο να αποφανθεί κανείς για τις προοπτικές ευόδωσης της κλιματικής, ενεργειακής και βιομηχανικής στρατηγικής της Ένωσης, είναι όμως σαφές ότι το έργο αυτό δεν θα είναι καθόλου εύκολο. Καταρχάς, η φιλοδοξία της Ένωσης να αναπτύξει μια στρατηγική Ευρωπαϊκής βιομηχανικής, τεχνολογικής και πράσινης ανταγωνιστικότητας προσκρούει στους σοβαρούς δημοσιονομικούς περιορισμούς που αντιμετωπίζει η Ένωση, και ιδιαίτερα στην άρνηση των περισσότερο ανεπτυγμένων χωρών – μελών είτε να αυξήσουν τις συνεισφορές τους στον Ευρωπαϊκό προϋπολογισμό είτε να συναινέσουν σε νέο κοινό δανεισμό και στην εισαγωγή νέων Ευρωπαϊκών ιδίων πόρων (Κρητικός και Παγουλάτος 2023: 11). Αναπόφευκτα, επομένως, αποφασίστηκε ότι η χρηματοδότηση τόσο του σχεδίου REPowerEU, όσο και της υπό διαμόρφωση πλατφόρμας STEP δεν θα γίνεται από επιπρόσθετους πόρους, αλλά από μη εκταμιευμένους πόρους του Μηχανισμού Ανάκαμψης και άλλων εργαλείων, επιλογή που όχι μόνο περιορίζει τον αντίκτυπο των νέων μηχανισμών, αλλά και λειτουργεί αποσταθεροποιητικά για τη δράση των ταμείων και των προγραμμάτων από τα οποία θα μεταφερθούν πόροι. Επιπροσθέτως, η υλοποίηση αυτών των στρατηγικών λαμβάνει χώρα εντός ενός εξαιρετικά πολύπλοκου – και συχνά κατακερματισμένου

- συστήματος πολυεπίπεδης διακυβέρνησης το οποίο μαστίζεται έως σήμερα από διαφοροποιήσεις ανάμεσα στα κράτη μέλη, έλλειψη συνοχής και συντονισμού μεταξύ των διαφορετικών υποτομέων πολιτικής, καθώς και άφθονες πολιτικές αντιπαράθεσεις.

Υπό το φως των παραπάνω, τέσσερις είναι οι παράμετροι που θα κρίνουν το μέλλον της νέας στρατηγικής. Πρώτον, αποφασιστικής σημασίας θα είναι η ικανότητα των Ευρωπαίων δρώντων να καθοδηγήσουν συλλογικά την Ένωση ώστε να επιτευχθεί η απαιτούμενη συναίνεση προκειμένου να θεσπιστούν και - ιδίως - να χρηματοδοτηθούν επαρκώς οι νέες, κυοφορούμενες πολιτικές, συνδυάζοντας με παραγωγικό τρόπο τη δομική ηγεσία (structural leadership) με την επιχειρηματική ηγεσία (entrepreneurial leadership) και τη διανοητική ηγεσία (intellectual leadership)⁷. Ο δεύτερος σημαντικός παράγοντας είναι η ικανότητα διακυβέρνησης της ίδιας της Ένωσης αλλά και των κρατών μελών της κατά την εξειδίκευση και την υλοποίηση των επιμέρους μεταρρυθμίσεων που θα απαιτηθούν. Η τρίτη σημαντική παράμετρος είναι ο βαθμός υποστήριξης των μεταρρυθμίσεων αυτών από την αγορά και την κοινωνία. Τέλος, η επιτυχία των στατηγικών αυτών δεν θα εξαρτηθεί αποκλειστικά από εσωτερικούς παράγοντες, αλλά και από την ικανότητα της Ένωσης να «εξάγει» την πράσινη στρατηγική της και τα παραγωγικά και ρυθιστικά της πρότυπα στον υπόλοιπο κόσμο και να αναπτύξει ισχυρούς συνεργατικούς δεσμούς με όσο το δυνατόν μεγαλύτερο αριθμό εξωτερικών δρώντων.

Βιβλιογραφικές αναφορές

- Ανδρέου Γ. (2021), «Η στρατηγική συγκρότηση του νέου Ευρωπαϊκού Μηχανισμού Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας», *Region & Periphery*, 11, σσ. 79-105.
- Ανδρέου, Γ. (2022), *Η Ευρωπαϊκή Διακυβέρνηση στην Εποχή των Πολλαπλών Κρίσεων*, Αθήνα: Κριτική.
- Bocquillon, P., Brooks, E. και Maltby, T. (2020), «EU energy policy integration as embedded intergovernmentalism: the case of Energy Union governance», *Journal of European Integration*, 42:1, σσ. 39-57.
- Buchan, D. (2014), "Europe's Energy Security: Caught between Short-Term Needs and Long-Term Goals", Oxford Energy Comment, July, σσ. 1-11, <https://www.oxfordenergy.org/wpcms/wp-content/uploads/2014/07/Europes-energy->

⁷ Η δομική μορφή ηγεσίας βασίζεται στη θεσμική ισχύ του εκάστοτε ηγέτη (λχ. στην ισχύ του κράτους που αυτός αντιπροσωπεύει). Ένας ηγέτης - επιχειρηματίας αξιοποιεί συγκεκριμένες διαπραγματευτικές δεξιότητες προκειμένου να επηρεάσει το περιεχόμενο μιας συμφωνίας. Ένας διανοητικός ηγέτης, τέλος, στηρίζεται στη δύναμη των ιδεών για να διαμορφώσει τον τρόπο με τον οποίο οι συμμετέχοντες σε μία διαπραγμάτευση αντιλαμβάνονται το επίμαχο ζήτημα (Young 1991: 288).

[security-caught-between-short-term-needs-and-long-term-goals.pdf](#)
(τελευταία πρόσβαση 1/11/2023).

- Buchan, D. (2021), «Energy Policy: Sharp Challenges and Rising Ambitions», στο: Wallace, H., Pollack M., Roederer-Rynning, C. και Young, A.R. (επιμ.) *Policy-Making in the European Union (Eighth Edition)*, Oxford: Oxford University Press, σσ. 321-342.
- Delors, J., Andoura, S. και Vinois. J. (2015), «From the European Energy Community to the Energy Union», Παρίσι: NOTRE Europe Jacques Delors Institute.
- Di Carlo, D. και Schmitz, L. (2023), «Europe first? The rise of EU industrial policy promoting and protecting the single market», *Journal of European Public Policy*, 30:10, σσ. 2063-2096.
- Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2007), «Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, - Ενεργειακή Πολιτική για την Ευρώπη», COM/2015/080 final, Βρυξέλλες, 25.2.2015.
- Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2015), «Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών και την Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων - Στρατηγική πλαίσιο για μια ανθεκτική Ενεργειακή Ένωση με μακρόπνοη πολιτική για την κλιματική αλλαγή», COM/2015/080 final, Βρυξέλλες, 25.2.2015.
- Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2019), «Ανακοίνωση Της Επιτροπής: Η Ευρωπαϊκή Πράσινη Συμφωνία», COM(2019) 640 final, Βρυξέλλες, 11.12.2019.
- Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2020), «Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, το Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών - Μια νέα βιομηχανική στρατηγική για την Ευρώπη», COM/2020/102 final, Βρυξέλλες, 10.3.2020.
- Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2021), «Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, το Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών - Επικαιροποίηση της νέας βιομηχανικής στρατηγικής του 2020: προς μια ισχυρότερη ενιαία αγορά για την ανάκαμψη της Ευρώπης», COM/2021/350 final, Βρυξέλλες, 5.5.2021.
- Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2022), «Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, το Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών - Σχέδιο REPowerEU», COM(2022) 230 final, Βρυξέλλες, 18.5.2022.

- Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2023a), «Ανακοίνωση προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, το Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών – Βιομηχανικό σχέδιο της Πράσινης Συμφωνίας για την εποχή των μηδενικών καθαρών εκπομπών» COM(2023) 62 final, Βρυξέλλες, 1.2.2023.
- Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2023β), «Πρόταση Κανονισμού Του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για τη θέσπιση της πλατφόρμας στρατηγικών τεχνολογιών για την Ευρώπη («STEP») και την τροποποίηση της οδηγίας 2003/87/ΕΚ, των κανονισμών (ΕΕ) 2021/1058, (ΕΕ) 2021/1056, (ΕΕ) 2021/1057, (ΕΕ) αριθ. 1303/2013, (ΕΕ) αριθ. 223/2014, (ΕΕ) 2021/1060, (ΕΕ) 2021/523, (ΕΕ) 2021/695, (ΕΕ) 2021/697 και (ΕΕ) 2021/241», COM(2023) 335 final, Βρυξέλλες, 20.6.2023.
- Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο (2023), «Καταπολέμηση της κλιματικής αλλαγής», Θεματολογικά δελτία για την Ευρωπαϊκή Ένωση, https://www.europarl.europa.eu/erpl-app-public/factsheets/pdf/el/FTU_2.5.2.pdf, (τελευταία πρόσβαση 11/5/2023).
- Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και Συμβούλιο (2018), «Κανονισμός (ΕΕ) 2018/1999 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 11ης Δεκεμβρίου 2018 για τη διακυβέρνηση της Ενεργειακής Ένωσης και της Δράσης για το Κλίμα, για την τροποποίηση των κανονισμών (ΕΚ) αριθ. 663/2009 και (ΕΚ) αριθ. 715/2009 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, των οδηγιών 94/22/ΕΚ, 98/70/ΕΚ, 2009/31/ΕΚ, 2009/73/ΕΚ, 2010/31/ΕΕ, 2012/27/ΕΕ και 2013/30/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, των οδηγιών 2009/119/ΕΚ και (ΕΕ) 2015/652 του Συμβουλίου και για την κατάργηση του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 525/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου», Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, L328, 21.12.2018.
- Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και Συμβούλιο (2021), «Κανονισμός (ΕΕ) 2021/241 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 12ης Φεβρουαρίου 2021 για τη θέσπιση του μηχανισμού ανάκαμψης και ανθεκτικότητας», Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, L057, 18.02.2021.
- Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και Συμβούλιο (2023), «Κανονισμός (ΕΕ) 2023/435 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 27ης Φεβρουαρίου 2023 για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΕ) 2021/241 όσον αφορά τα κεφάλαια για το REPowerEU στα σχέδια ανάκαμψης και ανθεκτικότητας και για την τροποποίηση των κανονισμών (ΕΕ) αριθ. 1303/2013, (ΕΕ) 2021/1060 και (ΕΕ) 2021/1755 και της οδηγίας 2003/87/ΕΚ», Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, L063, 28.2.2023.

- Herranz-Surrallés, A. (2016), «An emerging EU energy diplomacy? Discursive shifts, enduring practices», *Journal of European Public Policy*, 23:9, σσ. 1386-1405.
- Herranz-Surrallés, A. (2019), “Energy Policy and European Union Politics”, *Oxford Research Encyclopedia of Politics*, <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190228637.013.1079> (τελευταία πρόσβαση 1/6/2023).
- Herranz-Surrallés, A., Solorio I. και Fairbrass, J. (2020), «Renegotiating authority in the Energy Union: A Framework for Analysis», *Journal of European Integration*, 42:1, σσ. 1-17.
- Junker, J.-C. (2016), Speech at the Annual General Meeting of the Hellenic Federation of Enterprises. European Commission, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_16_2293 (τελευταία πρόσβαση 12/11/2023).
- Κρητικός, Α. (2022), «Το αμήχανο οδοιπορικό της Ευρωπαϊκής Ένωσης στην ενεργειακή κρίση», ΕΛΙΑΜΕΠ Policy Paper #112/2022, Αθήνα: Ελληνικό Ίδρυμα Ευρωπαϊκής & Εξωτερικής Πολιτικής (ΕΛΙΑΜΕΠ).
- Κρητικός, Α. και Παγουλάτος, Γ. (2022), «Made in Europe: Μια Πράσινη Βιομηχανική Στρατηγική της ΕΕ απέναντι στον προστατευτισμό ΗΠΑ και Κίνας», ΕΛΙΑΜΕΠ Policy Paper #123/2023, Αθήνα: Ελληνικό Ίδρυμα Ευρωπαϊκής & Εξωτερικής Πολιτικής (ΕΛΙΑΜΕΠ).
- McNamara, K. R. (2023) “Transforming Europe? The EU’s industrial policy and geopolitical turn”, *Journal of European Public Policy*, DOI:10.1080/13501763.2023.2230247.
- Mišíka, M. and Noskob, A. (2023), «Post-pandemic lessons for EU energy and climate policy after the Russian invasion of Ukraine: Introduction to a special issue on EU green recovery in the post-Covid-19 period», *Energy Policy*, 177: 113546.
- Siddi, M. & Kustova, I. (2021) «From a liberal to a strategic actor: the evolution of the EU’s approach to international energy governance», *Journal of European Public Policy*, 28:7, σσ. 1076-1094.
- Schmitz, L. και Seidl, T. (2023), «As Open as Possible, as Autonomous as Necessary: Understanding the Rise of Open Strategic Autonomy in EU Trade Policy», *Journal of Common Market Studies*, 61:3, σσ. 834–852.
- Tagliapietra, S., & Veugelers, R. (2020) *A green industrial policy for Europe*, Bruegel, Brussels, <https://www.bruegel.org/book/green-industrial-policy-europe> (τελευταία πρόσβαση 11/11/2023).

- Tagliapietra, S., Trasi, C. & Veugelers, R. (2023), "Europe's green industrial policy", in: Tagliapietra, S., & Veugelers, R. (eds.) *Sparking Europe's new industrial revolution; A policy for net zero, growth and resilience*, Bruegel, Brussels, pp. 166 – 186, <https://www.bruegel.org/book/sparking-europes-new-industrial-revolution-policy-net-zero-growth-and-resilience> (τελευταία πρόσβαση 12/11/2023).
- Tosun, J. (2011), "When the Grace Period is Over: Assessing the New Member States' Compliance with EU Requirements for Oil Stockholding", *Energy Policy* 39:11, σσ. 7156-7164.
- Tosun, J. και Solorio, I. (2011), «Exploring the Energy-Environment Relationship in the EU: Perspectives and Challenges for Theorizing and Empirical Analysis», στο: Tosun, J. και Solorio, I. (επιμ.), *Energy and Environment in Europe: Assessing a Complex Relationship*, European Integration online Papers (EIoP), Special Mini-Issue 1, 15, Article 7.
- Wolff, S., & Ladi, S. (2020). «Pandemic Politics and European Union responses», *Journal of European Integration*, 42:8, 1, σσ. 1025-1040.
- World Energy Council (2023), «World Energy Trilemma Index 2022», London, <https://trilemma.worldenergy.org/reports/main/2022/World%20Energy%20Trilemma%20Index%202022.pdf> (τελευταία πρόσβαση 2/6/2023).
- Young, O. R. (1991), «Political Leadership and Regime Formation: On the Development of Institutions in International Society», *International Organization*, 45: 3, σσ. 281-308.