

Stanovisko Evropského hospodářského a sociálního výboru ke sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů o průzkumu a těžbě uhlovodíků (jako je plyn z břidlic) s použitím vysokoobjemového hydraulického štěpení v EU

COM(2014) 23 final

(2014/C 424/05)

Zpravodaj: **pan ZBOŘIL**

Spoluzpravodaj: **pan IONIŤA**

Dne 22. ledna 2014 se Evropská komise, v souladu s článkem 304 Smlouvy o fungování Evropské unie, rozhodla konzultovat Evropský hospodářský a sociální výbor ve věci

sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů o průzkumu a těžbě uhlovodíků (jako je plyn z břidlic) s použitím vysokoobjemového hydraulického štěpení v EU

COM(2014) 23 final.

Specializovaná sekce Zemědělství, rozvoj venkova, životní prostředí, kterou Výbor pověřil přípravou podkladů na toto téma, přijala stanovisko dne 22. května 2014.

Na 499. plenárním zasedání, které se konalo ve dnech 4. a 5. června 2014 (jednání dne 4. června), přijal Evropský hospodářský a sociální výbor následující stanovisko 163 hlasy pro, 18 hlasů bylo proti a 10 členů se zdrželo hlasování.

1. Závěry a doporučení

1.1 Evropská unie prochází obdobím rozsáhlé transformace v oblasti energetiky; evropská ekonomika a zranitelní spotřebitelé čelí zvyšujícímu se ohrožení v oblasti spolehlivosti dodávek a vysokých cen energie.

1.2 Vysokoobjemové hydraulické štěpení – „frakování“ – budí obavy z hlediska účinků na veřejné zdraví a životní prostředí; je potřebné dotčeným komunitám poskytovat nejlepší možné informace, čímž se usnadní jejich ochrana, stejně jako je potřebné vyšší zapojení místní úrovně do rozhodování o jednotlivých projektech, v souladu s příslušnými právními požadavky.

1.3 Pokyny Komise k těžbě nekonvenčních uhlovodíků tvoří soustava zásad, které mají členské státy uplatnit do šesti měsíců, a navazující systém monitorování. Za zásadní faktor minimalizace rizika a zabezpečení přijetí takových projektů veřejností se považuje transparentnost průzkumných a těžebních činností.

1.4 EHSV zastává mínění, že dokumenty Komise (sdělení a doporučení) se zakládají na realistickém hodnocení tématu a další diskuse se musí zakládat na skutečnostech a poznacích, je však také nutné brát v úvahu významné subjektivní faktory, jako je vnímání rizika veřejností. EHSV zaujímá vyvážený pohled na potenciální úlohu nekonvenčních uhlovodíků v energetické skladbě Evropské unie.

1.5 EHSV oceňuje použitý zrychlený postup, kdy doporučení umožňují zahájit transparentní postup schválení průzkumných aktivit v zemích, jež považují využívání nekonvenčních uhlovodíků za nezbytné ke splnění svých energetických potřeb.

1.6 EHSV se domnívá, že tento rámec, bude-li řádně prováděn, dostatečně vyhovuje potřebám použití na úrovni místních komunit, a není tedy nutné v tuto chvíli přijímat specifickou „směrnici o břidlicovém plynu“. „Acquis“ Evropské unie poskytuje přiměřené prostředky k nalezení řešení přeshraničních účinků frakování, pokud by skutečně nastaly. Pokud by objem takové aktivity v budoucnosti podstatně vzrostl, měla by se tato věc přehodnotit.

1.7 EHSV by rád připomněl, že zdroje nekonvenčních uhlovodíků rozvíjené ve správném institucionálním rámci mohou být pro Evropu růstovým faktorem. Relativně čisté, spolehlivé a pružné získávání energie z fosilních paliv je potřebné k vyvažování nerovnováhy elektrické energetické sítě. Kromě toho časté politické krize v zemích za východní hranicí Evropské unie připomínají, jak důležitá je tato včasná diverzifikace zdrojů dodávek.

1.8 EHSV doporučuje, aby do dalších dokumentů Komise bylo zařazeno několik dalších faktů o technologii frakování. Spotřeba vody není tak vysoká, jak se někdy předpokládá. Práce v oblastech postižených nedostatkem vody však vyžaduje zvláštní pozornost. Chemické látky podléhají regulaci (na základě REACH) a neměly by se používat žádné nebezpečné látky. Je třeba řádně řídit prevenci úniků plynu, stejně jako spalování odpadního plynu. Platí zde zásada „znečišťovatel platí“.

1.9 EHSV zdůrazňuje, že v zájmu sociální spravedlnosti a přijetí nekonvenčních uhlovodíků veřejností je nutné, aby část příjmů z těžebních poplatků a spotřebních daní putovala do rozpočtů dotčených komunit, a to transparentním a předvídatelným způsobem, čímž by jim kompenzovala jakékoliv negativní externality, které by mohly nastat.

2. Úvod

2.1 Evropská unie prochází rozsáhlou transformací v oblasti energetiky, která je reakcí na různé společně působící faktory, jako jsou význačné technologické objevy (v oblasti obnovitelných zdrojů i fosilních paliv), významné geopolitické posuny a velkorysé politické záměry. Jejich výslednicí jsou někdy komplexní změny, jejichž účinky je těžké rozklíčovat. Zdroje energie se sice znásobily a diverzifikovaly, ale evropská ekonomika a zranitelní spotřebitelé čelí zvyšujícímu se ohrožení v oblasti spolehlivosti dodávek a vysokých cen energie.

2.2 Jednou z nových technologií posledních desetiletí je vysokoobjemové hydraulické štěpení – „frakování“ –, jež ve Spojených státech rychle dozrálo a přineslo nesporné výhody v podobě zvýšení zásob zemního plynu k hospodářskému využití a podstatnému snížení cen. Frakování zároveň budí obavy z důsledků pro veřejné zdraví a životní prostředí, přičemž si veřejnost stěžuje na nedostatečnou úroveň transparentnosti a konzultování aktivit v oblasti břidlicového plynu. Je nutné, aby dotčené komunity byly lépe informovány, a místní úroveň se musí více zapojit do rozhodování o jednotlivých projektech, a to včetně postupu posuzování dopadu, jak vyplývá z příslušných právních povinností.

2.3 EHSV by rád podpořil zprávu Komise, že zdroje nekonvenčních uhlovodíků rozvíjené ve správném institucionálním rámci mohou být pro Evropu růstovým faktorem. Zkušenosti získané při využívání obnovitelných zdrojů ukazují, že v dohledné době bude stále ještě potřebné relativně čisté, spolehlivé a pružné získávání energie z fosilních paliv, které umožní předcházet nerovnováze v systémech elektrické energie. Kromě toho časté politické krize v zemích za východní hranicí Evropské unie znovu ukazují, jak důležitá je diverzifikace zdrojů dodávek energie.

3. Dokument Komise

3.1 Evropské ekonomiky i občané potřebují udržitelnou a cenově dostupnou energii se zabezpečenými a spolehlivými dodávkami. Vysoká úroveň závislosti na dovozu a nízká diverzifikace zdrojů energie spolu s dalšími faktory přispívají ke zvyšování cen v EU, zejména ve srovnání se situací některých našich hlavních konkurentů.

3.2 Technický pokrok umožnil přístup k nekonvenčním fosilním palivům, jejichž těžba dříve byla příliš obtížná nebo nákladná. Ve Spojených státech v současné době připadá 60 % domácí produkce plynu na nekonvenční plyn, přičemž plyn z břidlic vykazuje nejvyšší míry růstu; to umožňuje z USA vyvážet levnější uhlí, zejména do EU.

3.3 Možné zásoby zemního plynu z břidlicových souvrství vyvolaly vysoká očekávání rovněž v některých částech EU: plyn z břidlic může potenciálně nahradit uhlíkově náročnější fosilní paliva, může snížit závislost na dodavatelích energií z oblastí mimo EU a může vytvářet nová pracovní místa, hospodářský růst a veřejné příjmy. Z toho důvodu některé členské státy aktivně provádějí průzkum plynu z břidlic.

3.4 Rizika spojená s technikou vysokoobjemového hydraulického štěpení – obecně nazývanou „frakování“ – však vyvolávají obavy z účinků na veřejné zdraví a životní prostředí. Značná část obyvatelstva rovněž pociťuje nedostatečnou úroveň předběžné opatrnosti, transparentnosti a veřejného projednávání, pokud jde o činnosti související s plynem z břidlic. Některé členské státy se rozhodly hydraulické štěpení zakázat nebo uložit moratoria.

3.5 V reakci na obavy veřejnosti se Komise rozhodla, že vytvoří rámec pro bezpečnou a zabezpečenou těžbu nekonvenčních uhlovodíků v EU, jímž hodlá:

- zajistit, aby členské státy, které si to přejí, mohly bezpečně a účinně využívat příležitosti k diverzifikaci zdrojů energie a zlepšení konkurenceschopnosti;
- zajistit jasnost a předvídatelnost pro hospodářské subjekty i občany, mj. v projektech průzkumu;
- plně uvážit emise skleníkových plynů a řízení rizik pro klima a životní prostředí, včetně zdravotních rizik, v souladu s očekáváním veřejnosti.

3.6 Sdělení doprovází doporučení, které doplňuje stávající „*acquis*“ Evropské unie a uvádí minimální zásady pro průzkum a těžbu uhlovodíků s použitím vysokoobjemového hydraulického štěpení. Cílem tohoto doporučení je umožnit rozvoj bezpečného a zabezpečeného využívání těchto zdrojů a podpořit nastolení rovných podmínek pro toto odvětví ve všech členských státech EU, které se rozhodnou tyto zdroje využívat.

3.7 Podle aktuálně dostupných informací má v Evropě těžba zemního plynu z břidlicových souvrství zřejmě největší potenciál ve srovnání s jinými nekonvenčními fosilními palivy: technicky vytěžitelné zásoby plynu z břidlic byly odhadnuty na 16 bilionů metrů krychlových, což je mnohem více, než činí zásoby zemního plynu zadržovaného v omezené plynopropustných horninách (3 bil. m³) nebo slojového metanu (2 bil. m³). Jak se budou rozvíjet projekty průzkumu, budou se také prohlubovat znalosti o ekonomicky vytěžitelných zdrojích z břidlicových souvrství a o dalších nekonvenčních zdrojích plynu a ropy.

3.8 Členskými státy s vysokou závislostí na dovozu by mohla nová technologie nabídnout možnost diverzifikovat energetické zdroje a zvýšit bezpečnost dodávek. I slabý pokles cen plynu nebo zabránění jejich vzestupu – například díky lepší nebo stejné vyjednávací pozici vůči dodavatelům plynu z nečlenských zemí EU – by bylo pro členské státy prospěšné. Činnosti související s plynem z břidlic mají rovněž potenciál zajistit přímé nebo nepřímé hospodářské přínosy, například prostřednictvím regionálních investic do infrastruktury, přímých a nepřímých pracovních příležitostí a veřejných příjmů v podobě daní, poplatků a těžebních poplatků.

3.9 Odborníci se shodují na tom, že těžba břidlicového plynu zanechává obvykle větší environmentální stopu než rozvoj konvenčního plynu; vyžaduje intenzivnější technologii stimulace vrtů, probíhá především na pevnině a pokrývá rozsáhlejší oblasti. Kromě toho je třeba vyvrtat více vrtů, protože produktivita vrtů při těžbě plynu z břidlic je obecně nižší než produktivita konvenčních vrtů. Některé z těchto rizik a dopadů by mohly mít přeshraniční důsledky, například v případě znečištění vody a ovzduší.

3.10 Rizika pro životní prostředí, která zahrnují i zdravotní rizika, vyvolala v různé míře obavy veřejnosti včetně přímého odporu proti projektům těžby plynu z břidlic. Za problém je zejména považována informační asymetrie mezi provozovateli a příslušnými orgány nebo širokou veřejností, zejména pokud jde o složení štěpících kapalin a geologické podmínky, v nichž má štěpení probíhat.

3.11 Výše uvedené doporučení vyzývá členské státy, aby při uplatňování nebo přizpůsobování svých právních předpisů platných pro uhlovodíky, v souvislosti s nimiž se používá vysokoobjemové hydraulické štěpení, zajistily, že:

- před udělením licencí k průzkumu nebo těžbě uhlovodíků, při nichž se očekává provádění činností zahrnujících vysokoobjemové hydraulické štěpení, bude provedeno strategické posouzení vlivů na životní prostředí;
- bude provedena charakterizace a posouzení rizik spjatých s konkrétní lokalitou, a to s ohledem jak na horninové podloží, tak na povrch;

- bude nahlášen základní stav (např. vody, ovzduší, seismicity), aby byly k dispozici výchozí údaje pro následné monitorování nebo pro případ mimořádné události;
- veřejnost bude informována o složení kapaliny používané při hydraulickém štěpení v jednotlivých vrtech, jakož i o složení odpadních vod, o výchozích údajích a o výsledcích monitorování;
- vrt bude náležitě izolován od okolních geologických souvrství, především proto, aby se zabránilo kontaminaci podzemních vod;
- uvolňování plynů do atmosféry bude omezeno na skutečně výjimečné případy v zájmu provozní bezpečnosti, bude minimalizováno řízení spalování plynů a plyn bude jímán pro následné použití (ať už na místě, nebo prostřednictvím plynovodů).

3.12 Doporučuje se také, aby členské státy zajistily, že společnosti budou v zájmu prevence, omezení a snížení dopadů a rizik průzkumu a těžby vždy používat nejlepší dostupné techniky a osvědčené odvětvové postupy. Kromě toho Komise v současné době přezkoumává stávající referenční dokument o nejlepších dostupných technikách (BREF) týkající se těžebního odpadu podle směrnice o odpadech z těžebního průmyslu. Výbor věří, že výsledek bude brzy zveřejněn.

3.13 Komise hodlá usnadnit zapojení veřejnosti, takže zřídí evropskou vědeckotechnickou síť pro těžbu nekonvenčních uhlovodíků, která sdruží odborníky z průmyslu, výzkumu, akademické sféry a rovněž subjekty občanské společnosti. Další výzkum na poli pochopení, prevence a zmírňování environmentálních dopadů a rizik spojených se záměry v oblasti průzkumu a využívání plynu z břidlic je rovněž uveden v pracovním programu na období 2014–2015 v rámci programu Horizont 2020.

3.14 Členské státy EU by měly začít uplatnit zásady stanovené v doporučení do šesti měsíců a počínaje rokem 2015 by měly informovat Komisi o přijatých opatřeních. Komise bude pečlivě sledovat provádění doporučení formou veřejného srovnávacího přehledu situace v členských státech a přezkoumá po 18 měsících efektivnost této politiky.

4. Připomínky Výboru

4.1 EHSV oceňuje vyvážený přístup Evropské komise k problematice nekonvenčních uhlovodíků. Taková diskuse musí být otevřená a založená na skutečnostech a poznatcích. Je nicméně nutné brát v úvahu i subjektivní hlediska, jako je například vnímání rizika veřejností. Sdělení se problematikou zabývá komplexně, poskytuje dobře strukturované informace a zdůrazňuje nejvýznamnější problémy, jež je nutno řešit v oblasti ochrany životního prostředí a zdraví a v oblasti přijetí širokou veřejností. Nabízí vyvážený pohled na potenciální úlohu nekonvenčních uhlovodíků v energetické skladbě Evropské unie.

4.2 Je nutné se řídit zásadou subsidiarity, protože ne všechny země EU disponují tímto primárním zdrojem energie. „Acquis“ Evropské unie poskytuje přiměřené prostředky k nalezení řešení přeshraničních účinků frakování, pokud by skutečně nastaly. EHSV je přesvědčen, že stávající právní úprava EU je přiměřená a pokrývá většinu hledisek týkajících se frakování, a není tedy nutné v tuto chvíli přijímat specifickou „směrnici o břidlicovém plynu“. Důsledné provádění existujících právních závazků představuje bezpečnou cestu rozvoje této nové technologie těžby.

4.3 V Evropské unii panuje relativní nedostatek zdrojů surovin; všechny dostupné zdroje by se měly využívat co nejúčinnějším způsobem, ale s ohledem na rizika ohrožující zdraví a životní prostředí. Na druhé straně žádná lidská aktivita není zcela bez rizika a racionální řízení rizika musí být součástí každého lidského počínu, tedy i průzkumu a těžby nekonvenčních uhlovodíků.

4.4 Zásadní význam pro zajištění přijetí této nové technologie veřejností má vysoká úroveň transparentnosti každého projektu průzkumu nebo těžby. Transparentnost by se měla vyžadovat již od raných fází jejich přípravy. Má-li být možné posoudit realisticky zásoby zdrojů a ekonomické přínosy využití jejich ložisek, jsou nutné průzkumné vrty v oblastech možného výskytu břidlicového plynu. Je nutné zajistit řádné posouzení dopadů průzkumů. Zabezpečení dodávek a jejich udržitelnost jsou základními pilíři energetické politiky Evropské unie. Nicméně vzhledem k tomu, že nerovnováhu, kterou v systému vytváří větrná a sluneční energie, není možné odstranit bez negativního vlivu na dosahování jiných záměrů, jako je snižování emisí uhlíku nebo zvyšování účinnosti, jeví se využití nekonvenčního plynu jako schůdná možnost hladkého přechodu k novým zdrojům energie.

4.5 Je rovněž třeba brát v úvahu geopolitická hlediska, zejména ve světle nedávných událostí na Ukrajině, k nimž došlo po zveřejnění sdělení a souvisejících doporučení. Tato hlediska se vztahují k zabezpečení dodávek energie v případě, že v blízkém sousedství Evropské unie bude přetrvávat napjatá situace nebo dojde k obchodní válce s Ruskem. Souvisejí však také s vývojem v jiných částech světa a postupným poklesem významu Evropské unie mezi hlavními obchodními seskupeními.

4.6 EHSV konstatuje, že technologie těžby nekonvenčních uhlovodíků dosáhla v posledních letech značného pokroku. Podařilo se úspěšně a důvěryhodným způsobem vyřešit klíčové problémy související s životním prostředím a bezpečností a snížila se rizika v rozhodujících environmentálních oblastech. Je nicméně nutné pozorně monitorovat zejména nebezpečí kontaminace vody a zvláštní pozornost se musí věnovat oblastem trpícím nedostatkem vody. EHSV doporučuje, aby byly dokumenty Komise při nejbližší příležitosti revidovány a byla v nich uplatněna dále uvedená doporučení.

4.7 Při posuzování projektů těžby by se měly v plném rozsahu vysvětlit výhody, které přinesou místním komunitám (infrastruktura, pracovní příležitosti, daně a těžební poplatky atd.). Je velmi důležité – a patří to k osvědčeným postupům –, aby část příjmů z těžebních poplatků a spotřebních daní putovala transparentním a předvídatelným způsobem do místních rozpočtů, pokud možno za využití vzorce, který je možné podrobit veřejnému přezkoumání. Je to nutné k tomu, aby byly místním komunitám kompenzovány všechny případné negativní externality těžby a redukoval se jejich odpor proti těmto projektům. EHSV doporučuje, aby byl tento bod začleněn do doporučení Komise.

4.8 Je třeba v plném rozsahu vysvětlovat výhody z hlediska ochrany klimatu – emise ze spalovacího procesu budou přibližně poloviční ve srovnání se spalováním uhlí. Při posuzování této záležitosti bychom měli mít na paměti dopady úniků plynu na cestě od vrtu ke kotli, které jsou v některých částech světa celkem značné, ale jen výjimečně jsou odhaleny. Neoficiálně odborníci připouštějí, že úniky plynu v neodpovědně řízených nalezištích plynu dosahují až 12–13 %, přičemž správné provozní postupy umožňují udržet tyto úniky pod 3 %!

4.9 V konkrétních těžebních pánvích je nutné pozorně posoudit geologická a seismická rizika, ale sdělení by mělo zmínit, že frakovací proces probíhá v daleko hlubších vrtech než u konvenční těžby, tedy v případě břidlicového plynu podstatně hlouběji, než leží vodonosné vrstvy. Znalosti této oblasti by se však měly dále prohlubovat s ohledem na střednědobá a dlouhodobá rizika vyplývající z obrovského rozsahu operací, které se v této nové technologii uplatňují.

4.10 Komise by též mohla zmínit, že spotřeba vody na jeden vrt je poměrně malá a podstatná část tohoto objemu se vrací na povrch, aby byla použita znovu nebo řádně zpracována. Používané chemické látky podléhají v Evropské unii nařízení REACH a je nutné odpovědně řídit prevenci úniků plynu, stejně jako spalování odpadního plynu. Dále je zábor půdy ve vztahu k energetické hustotě jiných nalezišť plynu daleko nižší, než je tomu u zařízení využívajících energii slunce, větru nebo biomasy. Tento jev je v současné době značně podceňován zastánci různých druhů obnovitelných zdrojů, přestože má často důležitou úlohu při posuzování použitelnosti primárních zdrojů energie.

V Bruselu dne 4. června 2014

předseda
Evropského hospodářského a sociálního výboru
Henri MALOSSE
