



Brussel, 15.12.2016
COM(2016) 794 final

**VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE
RAAD**

**over de doeltreffendheid van Aanbeveling 2014/70/EU betreffende de
minimumbeginselen voor de exploratie en productie van koolwaterstoffen (zoals
schaliegas) met gebruikmaking van grootvolumehydrofracturering**

1. Inleiding

De Commissie heeft in januari 2014 een mededeling en een aanbeveling aangenomen¹ over de exploratie en productie van koolwaterstoffen (zoals schaliegas) met gebruikmaking van grootvolumehydrofracturering. De aanbeveling is een aanvulling op de bestaande EU-wetgeving en bevat de minimumbeginselen voor dergelijke activiteiten om ervoor te zorgen dat er waarborgen zijn voor de volksgezondheid, het klimaat en het milieu, middelen efficiënt worden ingezet, en het publiek wordt geïnformeerd. Lidstaten die ervoor hadden gekozen dergelijke activiteiten uit te voeren, werd verzocht uiterlijk 28 juli 2014 uitvoering te geven aan de aanbeveling. Zoals in de aanbeveling is voorgesteld, moet de Commissie 18 maanden na de bekendmaking van de aanbeveling de doeltreffendheid ervan evalueren.

2. Huidige staat van ontwikkeling van koolwaterstoffen door bronstimulering en verbeterde exploitatietechnieken in de EU

Uit een enquête² die bij de lidstaten is afgenomen, is gebleken dat elf lidstaten³ vergunningen hebben verleend, of van plan zijn dit te doen, voor de ontwikkeling van koolwaterstoffen waarbij grootvolumehydrofracturering nodig kan zijn. De andere lidstaten hebben geen gekende bronnen of hebben een moratorium of verbod ingesteld. De meeste lidstaten die interesse hebben in de ontwikkeling van schaliegas, bevinden zich in de planningsfase of zijn vergunningsaanvragen voor exploratieprojecten aan het verwerken. In totaal zijn ongeveer 80 exploratieputten geboord, waarvan er ten minste 16 werden gefractureerd met een grote hoeveelheid vloeistoffen⁴.

In tegenstelling tot schaliegas, heeft de ontwikkeling van steenkoolgas al tot productie geleid. De lidstaten hebben vergunningen verleend voor ten minste 137 boorputten voor de exploratie of productie van steenkoolgas⁵. Voor de productie van steenkoolgas is hydrofracturering niet noodzakelijk, maar moeten er wel grote hoeveelheden water worden gepompt, wat een groter risico op grondwaterverontreiniging inhoudt.

In laagpermeabel gesteente opgesloten gas (hierna ook: "tight gas") wordt op een vergelijkbare manier als schaliegas gewonnen. De voorbije decennia zijn in de lidstaten meer dan 600 tight-gasputten, zowel onshore als offshore, geboord en gehydrofractureerd⁶. Voor de ontwikkeling van in laag permeabel gesteente opgesloten gas met gebruikmaking van hydrofracturering is doorgaans minder water nodig dan voor schaliegas.

Voor conventionele gas- of olieputten is er geen hydrofracturering nodig om in de eerste exploitatiefase de stroom op gang te brengen. Aangezien de velden echter uitgeput geraken, worden er in de EU steeds meer verbeterde exploitatietechnieken toegepast om de productieperiode te verlengen. Deze technieken ontwikkelen zich voortdurend en gaan

¹ COM(2014) 023 final/2 en Aanbeveling 2014/70/EU.

² Overzicht van 2015 van de antwoorden van de lidstaten over de toepassing van de aanbeveling: http://ec.europa.eu/environment/integration/energy/unconventional_en.htm.

³ AT, DE, DK, ES, HU, LT, NL, PL, PT, UK, RO.

Duitsland heeft in 2016 beslist om hydrofracturering in schalie-, klei- en mergelgesteenten en koolsteenlagen te verbieden, behalve in het geval van tests voor wetenschappelijke doeleinden, waarvoor het maximum is vastgesteld op vier.

⁴ Pools Geologisch Instituut (april 2016) en onderzoeken van de Commissie.

⁵ <https://ec.europa.eu/jrc/en/uh-network>.

⁶ Productie in DE, NL, DK, UK; exploratie in HU; beoordeling van de mogelijkheden in PL; <http://ec.europa.eu/environment/integration/energy/pdf/fracking%20study.pdf>.

eventueel gepaard met de injectie van stoom, gassen en andere chemische stoffen in de boorput⁷. In totaal hebben elf lidstaten⁸ bevestigd dat ze vergunningen hebben verleend, of van plan zijn dit te doen, voor de winning van conventionele olie en gas door middel van bronstimulering of verbeterde exploitatietechnieken⁹.

3. Doeltreffendheid van de aanbeveling

In deze evaluatie wordt de doeltreffendheid van de aanbeveling beoordeeld op het gebied van:

- het voorkomen, beheren en beperken van milieueffecten en -risico's;
- het verstrekken van rechtszekerheid en voorspelbaarheid aan de bevoegde autoriteiten en exploitanten;
- het tegemoetkomen aan de bezorgdheden van burgers; en
- het rekening houden met de technische vooruitgang en het gebruik van andere technieken dan grootvolumehydrofracturering.

De lidstaten werd verzocht de Commissie te informeren over de maatregelen die ze naar aanleiding van de aanbeveling in 2014 en 2015 hebben ingevoerd.

De evaluatie is ondersteund door de volgende studies¹⁰ en raadplegingsprocedures:

- een studie over de toepassing van de aanbeveling en de betreffende EU-wetgeving, met inbegrip van interviews met belanghebbenden;
- studies over het beheer van milieueffecten en -risico's van olie- en gaswinning door middel van verbeterde exploitatietechnieken, alsook van de winning van in laag permeabel gesteente opgesloten gas en olie en steenkoolgas;
- een evenement met belanghebbenden over niet-conventionele fossiele brandstoffen;
- een Flash Eurobarometer-enquête¹¹, waarin de houdingen van de burgers werden onderzocht in Europese regio's waar vergunningen zijn verleend voor schaliegasprojecten of schaliegasprojecten zijn gepland; en
- feedback van de lidstaten tijdens de vergaderingen van de technische werkgroep inzake de milieuaspecten van niet-conventionele fossiele brandstoffen.

3.1. Doeltreffendheid van de aanbeveling op het gebied van het voorkomen, beheren en beperken van milieueffecten en -risico's

De aanbeveling stelt voor om een **strategische milieubeoordeling** uit te voeren alvorens koolwaterstofvergunningen te verlenen, en een **milieueffectbeoordeling** voor projecten die kunnen leiden tot het gebruik van grootvolumehydrofracturering. Na goedkeuring van de

7

http://ec.europa.eu/environment/integration/energy/pdf/Study_on_the_management_of_environmental_impacts_and_risks_of_conventional_oil_and_gas%20.pdf.

8 AT, DE, DK, FR, HR, HU, IT, LT, NL, PL, UK.

9 Zie voetnoot 2.

10 http://ec.europa.eu/environment/integration/energy/uff_studies_en.htm.

11

<http://ec.europa.eu/COMMFrontOffice/PublicOpinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/instruments/FLASH/surveyKy/2066>.

aanbeveling heeft het Verenigd Koninkrijk¹² een strategische milieubeoordeling uitgevoerd alvorens nieuwe vergunningen te verlenen en het hield hierbij rekening met de risico's van hydrofracturering. Polen verleende daarentegen vergunningen zonder een strategische milieubeoordeling uit te voeren. Verschillende betrokken lidstaten schrijven wettelijk voor dat een voorafgaande milieueffectbeoordeling moet worden uitgevoerd voor activiteiten waarbij wordt gebruikgemaakt van hydrofracturering. Andere lidstaten verzoeken slechts om een milieueffectbeoordeling indien een project aan bepaalde criteria voldoet.

In de aanbeveling worden de lidstaten uitgenodigd om **regels uit te vaardigen betreffende eventuele beperkingen met betrekking tot de activiteiten**. Enkele lidstaten hebben regels die specifiek van toepassing zijn op hydrofracturering, bijvoorbeeld in waterwingebieden in Litouwen en Duitsland, terwijl andere lidstaten algemene regels die van toepassing zijn op uiteenlopende activiteiten, hebben of voor elk geval aparte regels vaststellen.

De toepassing van het beginsel inzake **keuze van locatie** kon worden beoordeeld voor exploratielocaties in Polen, Engeland en in zekere mate Spanje. In Polen en Engeland zijn locatiespecifieke risicobeoordelingen uitgevoerd. Uit de beoordeelde voorlopige milieueffectbeoordelingsdocumenten van Spanje blijkt dat er risicobeoordelingen zullen worden uitgevoerd.

In Denemarken en Engeland moeten **boorputintegriteitstests** worden geëvalueerd door een onafhankelijke derde partij. Bewijs van een dergelijke evaluatie kon niet worden gevonden voor de in Polen onderzochte locaties.

In de aanbeveling wordt opgeroepen om een **onderzoek van de uitgangssituatie** uit te voeren, waarbij tien parameters, zoals water- en luchtkwaliteit, moeten worden onderzocht. Voor dit beginsel is niet vastgesteld welke gegevens exact moeten worden verzameld. In het algemeen zijn de meeste parameters in acht genomen voor de locaties waarvoor vergunningen zijn verleend sinds de goedkeuring van de aanbeveling.

Toezicht werd uitgeoefend of is gepland op basis van de in de uitgangssituatie vastgestelde parameters. De exploitanten delen niet alle milieutoezichtresultaten systematisch mee aan de bevoegde autoriteiten. In Litouwen zijn specifieke toezichtvereisten voor de exploratie en productie van schalieolie en -gas verankerd in nationale wetgeving.

Een ruimer overzicht van de toepassing van alle beginselen van de aanbeveling in de lidstaten is beschikbaar in de studie die deze evaluatie ondersteunt.

3.2. Doeltreffendheid van de aanbeveling op het gebied van het verstrekken van rechtszekerheid en voorspelbaarheid aan de bevoegde autoriteiten en exploitanten

De aanbeveling is bedoeld om de EU-wetgeving, die tot stand kwam toen in de EU nog geen grootvolumehydrofracturering werd gebruikt, aan te vullen. In dit deel worden drie wetgevingsstukken besproken, die relevant kunnen zijn voor de beginfase van schaliegasprojecten en die de lidstaten op een verschillende manier toepassen. Een meer gedetailleerde analyse van deze en andere relevante wetgeving kan worden gevonden in de studie die deze evaluatie ondersteunt.

¹² Er werd enkel gekeken naar de vergunningen voor locaties in Engeland. Deze evaluatie heeft betrekking op het Verenigd Koninkrijk wanneer het om de nationale toepassing van bepalingen gaat, en op Engeland wanneer het om specifieke bepalingen gaat die daar worden toegepast.

De **Kaderrichtlijn water**¹³ verbiedt de rechtstreekse lozing van verontreinigende stoffen in het grondwater. De bevoegde autoriteiten leggen de toepassing van deze richtlijn op schaliegasactiviteiten op verschillende manier uit. Volgens sommigen is hydrofracturering een activiteit die kan leiden tot een inbreng van verontreinigende stoffen waarvoor specifieke vergunningsvoorwaarden moeten worden vastgesteld; anderen zijn dan weer van mening dat dergelijke voorwaarden niet nodig zijn, aangezien er geen inbreng in grondwater is.

Afvalstoffen die afkomstig zijn van schaliegasexploratie of -productie bevatten winningsafval, dat moet worden beheerd in overeenstemming met de **Winningsafvalrichtlijn**¹⁴. Terwijl de meeste onderzochte lidstaten boorgruis en modder als winningsafval beschouwen, is er geen eensgezindheid over vloeistoffen die aan de oppervlakte komen na hydrofracturering en over residuen van fractureringsvloeistoffen die in de grond blijven na de sluiting van de boorput. Sommige lidstaten delen deze vloeistoffen niet in onder winningsafval, terwijl andere dat wel doen. Dit heeft gevolgen op het aantal afvalvoorzieningen dat krachtens de winningsafvalrichtlijn is toegestaan.

De **Richtlijn inzake industriële emissies**¹⁵ behandelt niet specifiek de winningsindustrieën, maar projecten kunnen activiteiten omvatten (zoals verbranding en opslag van afval, stoken van brandstoffen) waarop de richtlijn wel van toepassing is. Voor specifieke activiteiten die onder de Richtlijn inzake industriële emissies vallen, is een vergunning nodig die is gebaseerd op de beste beschikbare technieken (BBT's) voor alle activiteiten in een dergelijke installatie. De lidstaten hebben uiteenlopende opvattingen over de vraag of gassen die moeten worden afgefakkeld, moeten worden beschouwd als afvalgassen die moeten worden verband.

3.3. Doeltreffendheid van de aanbeveling op het gebied van het tegemoetkomen aan de bezorgdheden van burgers

De aanbeveling stelt voor dat bevoegde autoriteiten **relevante informatie bekendmaken** op een publiekelijk toegankelijke website. Roemenië en het Verenigd Koninkrijk maken milieuvergunningen bekend op internet, terwijl er geen informatie over de vergunningsvoorwaarden publiekelijk toegankelijk is in Duitsland en Litouwen, en niet systematisch in Polen. Spanje beschikt over een online-instrument dat toegang verleent tot relevante documentatie over projecten die onder de bevoegdheid van de centrale overheid vallen, maar niet onder die van de autonome regio's. Een meer gedetailleerde analyse is opgenomen in de studie die deze evaluatie ondersteunt.

Voor wat de verspreiding betreft van **informatie over chemische stoffen** die zijn bedoeld om te worden gebruikt voor het fractureren van elke boorput, vermeldden de onderzochte milieueffectbeoordelingen en milieuerslagen van Spanje, Engeland en Polen een illustratieve samenstelling. Exploitanten in Duitsland, Engeland en Polen hebben informatie gegeven over de stoffen die werkelijk worden gebruikt voor het fractureren, zonder noodzakelijkerwijze alle details bekend te maken, zoals in de aanbeveling is voorgesteld. In Duitsland is het binnenkort

¹³ Richtlijn 2000/60/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2000 tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid.

¹⁴ Richtlijn 2006/21/EG van het Europees Parlement en de Raad van 15 maart 2006 betreffende het beheer van afval van winningsindustrieën en houdende wijziging van Richtlijn 2004/35/EG.

¹⁵ Richtlijn 2010/75/EU van het Europees Parlement en de Raad, die bepalingen inzake industriële emissies bevat, is van toepassing op installaties waarin de in bijlage I bij die richtlijn bedoelde activiteiten worden verricht.

verplicht om informatie bekend te maken over de stoffen die worden gebruikt voor hydrofracturering¹⁶.

De aanbeveling roept de lidstaten op ervoor te zorgen dat de dossiers voor de chemische stoffen die worden gebruikt in hydrofracturering de term "hydrofracturering" vermelden wanneer ze worden geregistreerd krachtens de **Reach-verordening**¹⁷. Uit een zoekopdracht in de gegevensbank van Reach-registraties voor in de EU gebruikte stoffen¹⁸ voor hydrofracturering in de periode 2008-2014 is gebleken dat er maar in een paar registraties uitdrukkelijk "hydrofracturering" wordt vermeld. De tijdens deze periode gebruikte stoffen werden onder meer algemene namen geregistreerd, zoals "chemische stoffen mijnindustrie", of dienden niet te worden geregistreerd krachtens Reach als gevolg van een laag tonnage¹⁹ of door toepassing van vrijstellingen. Om de zoekopdrachten naar informatie over stoffen die zijn geregistreerd voor gebruik bij olie- en gasexploratie of -productie te vergemakkelijken, werd in april 2016 aan de Reach-gegevensbank een nieuwe categorie toegevoegd voor "producten voor olie- en gaswinning of -productie"²⁰ (zie ook punt 5.1).

De **Eurobarometer-enquête** peilde of de respondenten op de hoogte zijn van schaliegasprojecten in hun regio en wat volgens hen de mogelijke uitdagingen met betrekking tot die projecten zijn. Van de respondenten die hebben gehoord over schaliegasprojecten, vindt een minderheid in tien van de twaalf regio's dat ze er voldoende over geïnformeerd is. Slechts in twee regio's in Polen vond een meerderheid van de geraadpleegde burgers dat ze voldoende informatie had gekregen. Het meest vermelde probleem was in de meeste regio's water- en luchtverontreiniging, maar ook de negatieve gevolgen voor andere sectoren, zoals landbouw en toerisme, en gezondheidsrisico's werden genoemd.

Een **enquête onder belanghebbenden** vond ook plaats in het kader van de studie van de Commissie over de toepassing van de aanbeveling. Van de 19 organisaties die hebben geantwoord, antwoordden er 12 uit alle categorieën van belanghebbenden (zes uit de olie- en gasector, een uit de watersector, vier ngo's en een geologisch instituut) dat de aanbeveling de bezorgdheden van burgers niet verlichtte, terwijl er zes (vier van de olie- en gasector, een geologisch instituut en een ngo) antwoordden dat dit deels wel het geval is.

3.4. Doeltreffendheid van de aanbeveling op het gebied van het rekening houden met de technische vooruitgang en het gebruik van andere technieken dan grootvolumehydrofracturering

In een studie die in opdracht van de Commissie werd uitgevoerd, worden de technologische ontwikkelingen sinds de goedkeuring van de aanbeveling en de nieuwe technologieën die waarschijnlijk op korte tot middellange termijn een ruimere toepassing in de sector zullen kennen, beoordeeld. Ontwikkelingen die het algemene risicoprofiel van de manier waarop schaliegas wordt ontwikkeld grondig zouden wijzigen, komen niet aan bod. Voor bepaalde nieuwe technologieën, zoals nanotechnologieën, is het echter niet mogelijk om de daarmee verbonden risico's volledig te beoordelen. Hoewel er in meerdere lidstaten vergunningen zijn verleend voor offshoreschalieformaties, zijn er tot op heden nog geen operationele activiteiten gemeld.

¹⁶ Inwerkingtreding van de nieuwe wetgeving in februari 2017.

¹⁷ Verordening (EG) nr. 1907/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 18 december 2006 inzake de registratie en beoordeling van en de autorisatie en beperkingen ten aanzien van chemische stoffen (Reach).

¹⁸ Stoffen die door de sector met een CAS-nummer worden bekendgemaakt.

¹⁹ Stoffen die in hoeveelheden van meer dan 1 ton, maar niet meer dan 100 ton per jaar worden vervaardigd of ingevoerd, moeten uiterlijk 31 mei 2018 zijn geregistreerd krachtens Reach.

²⁰ https://echa.europa.eu/documents/10162/13632/information_requirements_r12_nl.pdf.

Voor wat fractureringstechnologieën betreft, verwacht het Europees Wetenschappelijk en Technologisch Netwerk voor Niet-conventionele Koolwaterstofwinning²¹ dat **op water gebaseerde fracturering** ook de komende jaren de meest gebruikte techniek in de sector zal zijn.

Voor wat de ontwikkeling van andere niet-conventionele fossiele brandstoffen dan schaliegas betreft, is het proces voor de vergunning, exploratie of beoordeling van **steenkoolgasbronnen** in een aantal lidstaten aan de gang of al afgerond²². Veel steenkoollagen bevinden zich op een geringere diepte dan schalieformaties en in grond- of drinkwaterreserves. Als voor steenkoolgas moet worden gebruikgemaakt van hydrofracturering, zijn de risico's op grondwaterverontreiniging groter dan voor schaliegas²³. Ook het risico op vluchtige emissies kan groter zijn. In de productiefase moet er voor de ontwikkeling van steenkoolgas meer water worden gepompt, wat het risico op uitputting van watervoorraden vergroot. Indien er bovendien een hydrogeologische verbinding is tussen de steenkoollagen en de boven- of naastliggende formaties, kunnen er grondwaterstromen ontstaan die de kwaliteit van het drinkwater aantasten²⁴.

Voor de productie van **in laag permeabel gesteente opgesloten gas** zijn de benodigde hoeveelheden water voor hydrofracturering te klein om onder het toepassingsgebied van de aanbeveling te vallen. Uit studies van de Commissie blijkt dat de risico's en gevolgen van de ontwikkeling van in laag permeabel gesteente opgesloten gas vergelijkbaar zijn met die van schaliegas, behalve voor wat de gevolgen en risico's betreft met betrekking tot het hydrofractureringsproces, de putafwerking en de productiefasen die tot uitputting van de watervoorraden kunnen leiden. Deze risico's en gevolgen kunnen immers minder groot zijn, aangezien er doorgaans minder water wordt gebruikt voor het fractureringsproces.

In het algemeen maken de burgers geen onderscheid tussen hydrofracturering met kleine of grote hoeveelheden water. Veel burgers zijn nu bezorgd over het mogelijke gebruik van bronstimuleringstechnieken in olie- of gaswinningsprojecten, ook al worden sommige technieken al meerdere jaren gebruikt.

Er wordt steeds meer gebruikgemaakt van **verbeterde exploitatietechnieken** om de productie van fossiele brandstoffen, waarvoor oorspronkelijk dergelijke technieken niet nodig waren, te maximaliseren. De belangrijkste risico's vloeien voort uit de constructie en het boren van aanvullende putten voor het maken van injectiepunten en het injecteren van stoffen. Dit neemt niet alleen ruimte in, maar heeft ook gevolgen op het verkeer en op luchtemissies en houdt risico's in op bodem- en waterverontreiniging²⁵.

Aangezien meerdere lidstaten interesse hebben in de verdere ontwikkeling van steenkoolgas en in laag permeabel gesteente opgesloten gas en het gebruik van bronstimulering of verbeterde exploitatietechnieken, heeft de Commissie de opdracht gegeven om studies uit te voeren waarin de risico's en gevolgen van de winning van dergelijke bronnen worden vergeleken met die van schaliegas. De algemene conclusie van deze studies is dat de belangrijkste risicobeheerspraktijken voor schaliegas in dezelfde mate kunnen worden toegepast op de hierboven genoemde praktijken.

²¹ <https://ec.europa.eu/jrc/en/uh-network>.

²² Bv. BE, BG, CZ, FR, DE, HU, IT, PL, RO, UK; SWD(2014) 021 final.

²³ http://ec.europa.eu/environment/integration/energy/pdf/risk_mgmt_fwkw.pdf.

²⁴ http://ec.europa.eu/environment/integration/energy/pdf/study_management_ei.pdf.

²⁵ Ibidem.

4. Standpunten van de belanghebbenden

In december 2015 heeft het **Europees Parlement** in plenaire zitting een resolutie²⁶ goedgekeurd, waarin het de lidstaten die voornemens zijn om hydrofracturering toe te passen vraagt om Aanbeveling 2014/70/EU te respecteren en te voldoen aan de "hoogste klimaat-, milieu- en volksgezondheidsnormen".

In zijn advies van juni 2014 meent het **Europees Economisch en Sociaal Comité**²⁷ dat het huidige kader, "mits correct geïmplementeerd, voor het lokale niveau voldoende houvast biedt", hoewel het ook benadrukt dat "als de omvang van de activiteiten in de toekomst aanzienlijk toeneemt", de beleidsaanpak moeten worden heroverwogen. Het EESC benadrukt ook dat een hoge mate van transparantie bij zowel exploratie- als exploitatieprojecten nodig is om het maatschappelijk draagvlak te verzekeren.

Uit de ontvangen feedback op het evenement met de belanghebbenden in juni 2015, blijkt dat de **belanghebbenden** verschillende meningen hebben. De olie- en gassector vindt dat de aanbeveling toereikend is en dat er geen nieuwe wetgevende maatregelen nodig zijn. Verschillende verenigingen van waterproducenten verzochten om aanvullende wettelijke voorzorgsmaatregelen om de bescherming van het drinkwater te waarborgen. Milieu-ngo's zijn van mening dat de aanbeveling niet doeltreffend is en verzochten om aanvullende wetgeving of een verbod op schaliegas-, schalieolie- en steenkoolgasprojecten.

De **Eurobarometerenquête** bracht ook uiteenlopende meningen aan het licht, gaande van "geen EU-tussenkomst nodig" tot de vraag naar wetgevingsmaatregelen of een verbod op hydrofracturering. De huidige aanpak, met name het bekendmaken van aanbevelingen zonder nieuwe wetgeving aan te nemen, was de minst populaire optie.

De **Raad** heeft geen formeel standpunt ingenomen na de bekendmaking van de aanbeveling. Op een vergadering van de werkgroep milieu juichte een aantal vertegenwoordigers de keuze van de Commissie voor een aanbeveling toe, terwijl anderen de voorkeur gaven aan wettelijk bindende maatregelen. Verschillende bevoegde autoriteiten hebben de Commissie opgeroepen om, in het kader van het EU-netwerk voor de tenuitvoerlegging en de handhaving van milieuwetgeving (IMPEL), de toepasselijkheid van de desbetreffende EU-milieuwetgeving te verduidelijken.

5. Conclusies en vooruitzichten

De beschikbaarheid van schaliegas en interesse in de ontwikkeling ervan verschillen sterk van lidstaat tot lidstaat. Van de geïnteresseerde lidstaten bevinden sommige zich in de vroege planningsfase, terwijl andere met exploratieprojecten zijn gestart. Uit de analyse van geselecteerde planningsdocumenten, vergunningsaanvragen en exploitatievergunningen blijkt dat verschillende beginselen van de aanbeveling al zijn toegepast in enkele lidstaten nog voor de aanbeveling was aangenomen. Na de aanneming van de aanbeveling hebben enkele lidstaten hun vergunningsprocedures gewijzigd of hebben ze nationale wetgeving ontwikkeld die enkele beginselen van de aanbeveling weerspiegelden, terwijl andere lidstaten hun milieumambities hebben terugschroefd om vergunningen gemakkelijker te kunnen verlenen of ze hebben vooral aandacht besteed aan stimulansen voor investeerders. Eén lidstaat vereenvoudigde zijn milieuwetgeving in die mate dat de Commissie een inbreukprocedure

²⁶ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P8-TA-2015-0444&language=NL&ring=A8-2015-0341>.

²⁷ <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.nat-opinions.32331>.

heeft ingeleid²⁸ wegens het niet-naleven van de plichten krachtens de MEB-richtlijn. Sommige beginselen van de aanbeveling worden momenteel in sommige lidstaten toegepast zonder dat ze in de nationale wetgeving zijn opgenomen. Het is niet zeker of dit zo zal blijven, met name gezien de inspanningen van deze landen om investeringen aan te trekken.

In dit verslag wordt de eerste 2,5 jaar van de toepassing van de aanbeveling in een beperkt aantal projecten in enkele lidstaten beoordeeld. Tot op heden wordt de aanbeveling niet in alle lidstaten op dezelfde manier wordt toegepast en in sommige lidstaten zelfs in onvoldoende mate. Op basis van de vaststellingen in deze evaluatie is het derhalve onmogelijk te bevestigen dat de aanbeveling doeltreffend is op het gebied van het voorkomen, beheren en beperken van milieueffecten en -risico's. De uiteenlopende manieren waarop de lidstaten gevolg hebben gegeven aan de aanbeveling, is ook het gevolg van de juridisch niet-bindende status ervan. De Commissie moedigt dan ook de lidstaten aan om meer rekening te houden met de beginselen van de aanbeveling wanneer ze van plan zijn koolwaterstoffen met gebruikmaking van grootvolumehydrofracturering te ontwikkelen.

De lidstaten leggen bepaalde bepalingen van de desbetreffende milieuwetgeving van de Unie op een verschillende manier uit. Exploitanten die in meerdere lidstaten hun activiteiten uitvoeren, kunnen te maken krijgen met een inconsistente toepassing van deze bepalingen. Hoewel in bestaande wetgeving een rechtskader voor schaliegasactiviteiten is vastgesteld, wordt de doelstelling om rechtszekerheid en voorspelbaarheid aan bevoegde autoriteiten en exploitanten te bieden, dus niet volledig behaald.

De aanbeveling kan, indien nauwgezet uitgevoerd, een nuttig instrument zijn voor het transparante beheer van de risico's die verbonden zijn met het gebruik van grootvolumehydrofracturering voor de ontwikkeling van koolwaterstoffen. Er is meer vooruitgang nodig, zowel op het gebied van de toepassing van de aanbeveling in de desbetreffende lidstaten, als voor wat de correcte en uniforme toepassing van het milieuacquis van de EU betreft.

Hiertoe wil de Commissie haar aandacht richten op:

- het vergroten van de transparantie en verhogen van het toezicht;
- het bevorderen van de correcte en uniforme toepassing van de desbetreffende bepalingen in alle lidstaten;
- het aanpakken van de milieueffecten en -risico's van de exploratie en winning van koolwaterstoffen; en
- het opvullen van lacunes in het onderzoek naar de gezondheidsgevolgen en -risico's van koolwaterstofwinning.

5.1. Vergroten van de transparantie en verhogen van het toezicht

De Commissie zal blijven toezien op de technische ontwikkelingen en op de toepassing van de aanbeveling en desbetreffende milieuwetgeving van de EU. De lidstaten zullen blijven verslag uitbrengen over de toepassing van de aanbeveling en de resultaten hiervan zullen jaarlijks openbaar worden gemaakt. In deze context zullen de conclusies van de lopende

²⁸ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-1454_en.htm.

geschiktheidstest over milieutoezicht en -rapportering²⁹ naar behoren in acht worden genomen.

De Commissie is van plan om regelmatig, en ten minste om de drie jaar, de doeltreffendheid van de gekozen aanpak opnieuw te beoordelen, met name in het licht van de algemene ontwikkeling van de sector in de EU en eventuele incidenten en ongevallen in de wereld.

Hoewel de aanbeveling in verschillende lidstaten heeft geleid tot veranderingen in vergunningsprocedures, worden de beginselen die transparantie stimuleren, onvoldoende toegepast. Gezien de aanhoudende protesten tegen schaliegasprojecten in de meeste lidstaten, heeft de aanbeveling de houdingen van de burgers niet gewijzigd. De publieke controle heeft zich uitgebreid van schaliegasprojecten naar alle olie- en gasontwikkelingen, zowel onshore als langs de kust.

De Commissie zal, met het oog op een algemeen grotere transparantie en een nauwer toezicht op milieueffecten, een internetplatform instellen waarop een EU-brede inventaris en een kaart van de geplande en bestaande niet-conventionele olie- en gasboorputten worden bekendgemaakt. Dit platform zal algemeen toegankelijk zijn, voldoen aan de beginselen van "betere regelgeving" en in overeenstemming zijn met de Inspire-richtlijn³⁰. Het heeft tot doel de gegevens waarvan sprake is in de aanbeveling beschikbaar te stellen en zal onder andere gebruikmaken van de informatie die de lidstaten en exploitanten bekendmaken. Een prototype zal in de eerste helft van 2017 algemeen toegankelijk zijn en in de komende jaren verder worden ontwikkeld.

Om zoekopdrachten naar informatie over chemische stoffen te vergemakkelijken die krachtens Reach zijn geregistreerd en die voor hydrofracturering worden gebruikt, zullen de zoekfuncties op de website³¹ van het Europees Agentschap voor chemische stoffen worden verbeterd en zal vanaf de eerste helft van 2017 kunnen worden gezocht op trefwoord. De Commissie zal de lidstaten eraan herinneren dat Reach-registratiedossiers voor stoffen die bij hydrofracturering worden gebruikt, deze activiteit specifiek moeten vermelden. De Commissie moedigt de verenigingen van olie- en gasbedrijven aan om routekaarten³² op te stellen als hulp voor registratoren bij hun beoordeling en verslaglegging.

Daarnaast zal de Commissie uiterlijk einde 2017 een technisch verslag opstellen waarbij zij methoden in kaart brengt voor het toezicht op de waterkwaliteit in de buurt van locaties voor niet-conventionele olie- en gasexploratie en -productie.

5.2. Bevorderen van de correcte en uniforme toepassing van de desbetreffende bepalingen in alle lidstaten

Hiertoe is de Commissie voornemens om:

- de dialoog met de lidstaten voort te zetten, indien nodig via beschikbare platforms en bijstandsmechanismen, zoals de evaluatie van de tenuitvoerlegging van het milieubeleid³³, commissies die belast zijn met de tenuitvoerlegging van de milieuwetgeving in de EU en IMPEL, en de technische werkgroep inzake de milieuaspecten van niet-conventionele fossiele brandstoffen;

²⁹ http://ec.europa.eu/environment/legal/reporting/fc_overview_en.htm.

³⁰ Richtlijn 2007/2/EG van het Europees Parlement en de Raad van 14 maart 2007 tot oprichting van een infrastructuur voor ruimtelijke informatie in de Gemeenschap (Inspire) (PB L 108 van 25.4.2007, blz. 1).

³¹ <https://echa.europa.eu/information-on-chemicals/registered-substances>.

³² <https://echa.europa.eu/csr-es-roadmap/use-maps>.

³³ http://ec.europa.eu/environment/eir/index_en.htm.

- richtsnoeren op te stellen in de vorm van veelgestelde vragen en op basis van vragen die de Commissie ontvangt over EU-wetgeving inzake beschermde gebieden, planning, afvalbeheer, waterbescherming en industriële emissies;
- mogelijke tekortkomingen bij het correct toepassen van de EU-wetgeving te onderzoeken en passende maatregelen te nemen.

5.3. Aanpakken van de milieueffecten en -risico's van de exploratie en winning van koolwaterstoffen

De lidstaten worden in de aanbeveling opgeroepen om ervoor te zorgen dat de exploitanten de best beschikbare technieken (BBT's) gebruiken om milieueffecten en -risico's te voorkomen of beperken. Twee BBT-referentiedocumenten (BREF's) die momenteel worden ontwikkeld en die relevant zijn voor koolwaterstofactiviteiten waarbij van grootvolumehydrofracturering wordt gebruikgemaakt, hebben betrekking op het beheer van afval van winningsindustrieën³⁴ en afvalverwerking³⁵. Deze BREF's worden momenteel herzien en moeten in respectievelijk 2017 en 2018 klaar zijn. Daarnaast wordt in 2018 een niet-bindende samenvatting van BBT's in de koolwaterstofsector³⁶ verwacht.

In afdeling 3.4 werden de milieueffecten en -risico's van andere activiteiten dan schaliegaswinning vastgesteld. De beginselen van de aanbeveling kunnen worden gebruikt om deze effecten en risico's te beheren. De Commissie moedigt dan ook de lidstaten aan om de desbetreffende beginselen van de aanbeveling toe te passen op andere vormen van koolwaterstofexploratie en -winning waarbij van hydrofracturering wordt gebruikgemaakt, grote hoeveelheden water worden gepompt of verbeterde exploitatietechnieken worden gebruikt.

5.4. Opvulling van lacunes in het onderzoek naar gezondheidsgevolgen en -risico's

Vijf onderzoeksprojecten over de milieueffecten en -risico's van schaliegaswinning zijn gefinancierd in het kader van het Horizon 2020-programma voor onderzoek en innovatie³⁷, en een onderzoek over een aanvullend onderwerp is onlangs bekendgemaakt³⁸.

Daarnaast hebben wetenschappers³⁹ gewezen op een gebrek aan betrouwbare blootstellings- en epidemiologische studies, met name om de mogelijke langetermijneffecten te beoordelen, en hebben ze verzocht om de gezondheidseffecten en -risico's verbonden aan olie- en gaswinning waarbij wordt gebruikgemaakt van hydrofracturering verder te onderzoeken. In deze context heeft de Commissie een technische workshop georganiseerd in 2016 om de mogelijke lacunes in de kennis vast te stellen. De Commissie zal deze vastgestelde lacunes in acht nemen wanneer ze de werkprogramma's voor 2018 en 2019 in het kader van Horizon 2020 uitwerkt.

³⁴ <http://susproc.jrc.ec.europa.eu/activities/waste/index.html>.

³⁵ <http://eippcb.jrc.ec.europa.eu/reference/>.

³⁶ http://ec.europa.eu/environment/integration/energy/hc_bref_en.htm.

³⁷ <http://www.m4shalegas.eu/project.html>;

<http://www.sheerproject.eu/objective.html>;

<https://shalexenvironment.wordpress.com/>;

<http://www.fracrisk.eu/>;

https://ec.europa.eu/easme/sites/easme-site/files/FTI-projects-2015_participants%20websites_corrected.pdf.

³⁸ <http://ec.europa.eu/research/participants/portal/desktop/en/opportunities/h2020/topics/lce-27-2017.html>.

³⁹ <http://dx.doi.org/10.1371/journal.pone.0154164>; <http://dx.doi.org/10.1016/j.scitotenv.2014.10.084>;

<http://jech.bmj.com/content/70/3/221>; <http://pubs.acs.org/doi/abs/10.1021/es404621d>.

De Commissie zal ook overwegen het Wetenschappelijk Comité voor Gezondheids- en Milieurisico's (SCHER) te verzoeken een advies uit te brengen over de effecten en risico's op de volksgezondheid die voortvloeien uit de exploratie en productie van koolwaterstoffen.