



KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 15.12.2016 r.
COM(2016) 794 final

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

**dotyczące skuteczności zalecenia 2014/70/UE w sprawie podstawowych zasad
rozpoznawania i wydobywania węglowodorów (takich jak gaz łupkowy) z
zastosowaniem intensywnego szczelinowania hydraulicznego**

1. Wprowadzenie

W styczniu 2014 r. Komisja przyjęła komunikat i zalecenie¹ w sprawie rozpoznawania i wydobywania węglowodorów (takich jak gaz łupkowy) z zastosowaniem intensywnego szczelinowania hydraulicznego (HVHF). W ramach uzupełnienia istniejących przepisów UE w zaleceniu tym określono minimalne zasady dotyczące tego rodzaju działań w celu ułatwienia ochrony zdrowia publicznego, klimatu i środowiska, efektywnego wykorzystania zasobów oraz informowania opinii publicznej. Państwa członkowskie, które zdecydowały się na prowadzenie takich działań, zostały poproszone o wdrożenie przedmiotowego zalecenia do dnia 28 lipca 2014 r. W zaleceniu zaproponowano, aby Komisja przeprowadziła przegląd skuteczności zalecenia 18 miesięcy po jego opublikowaniu.

2. Bieżący stan wydobywania węglowodorów z zastosowaniem techniki stymulacji odwiertu oraz technik intensyfikacji wydobywania w UE

Z ankiety² przeprowadzonej wśród państw członkowskich wynika, że 11³ z nich udzieliło lub planuje udzielić zezwolenia na wydobywanie węglowodorów w przypadkach, które mogą wymagać wykorzystania HVHF. Pozostałe państwa członkowskie nie dysponują znanymi zasobami albo wprowadziły moratoria lub zakazy. Większość państw członkowskich zainteresowanych wydobywaniem gazu łupkowego jest na etapie planowania lub w trakcie udzielania koncesji na projekty rozpoznawcze. W sumie wykonano 80 odwiertów rozpoznawczych, a w przypadku co najmniej 16 z nich zastosowano intensywne szczelinowanie hydrauliczne⁴.

W przeciwieństwie do gazu łupkowego rozwój metanu z pokładów węgla doprowadził już do rozpoczęcia wydobywania. Państwa członkowskie udzieliły koncesji na co najmniej 137 odwiertów na potrzeby rozpoznawania lub wydobywania metanu z pokładów węgla⁵. Wydobywanie metanu z pokładów węgla niekoniecznie wymaga szczelinowania hydraulicznego, jednak wiąże się z koniecznością wpompowania dużej ilości wody, co potencjalnie oznacza większe ryzyko zanieczyszczenia wód podziemnych.

Wydobywanie gazu zamkniętego jest prowadzone z zastosowaniem procesów, które są porównywalne z tymi stosowanymi w przypadku gazu łupkowego. W ciągu ostatnich kilkudziesięciu lat na lądzie i na obszarach morskich w państwach członkowskich wykonano ponad 600 odwiertów gazu zamkniętego i zastosowano w nich szczelinowanie hydrauliczne⁶. Wydobywanie gazu zamkniętego wymaga zwykle mniejszej ilości szczelinowania hydraulicznego niż wydobywanie gazu łupkowego.

W przypadku konwencjonalnych odwiertów gazu i ropy naftowej szczelinowanie hydrauliczne nie jest konieczne, aby wywołać przepływ na etapie wczesnego wydobywania. W miarę jak złoża ubożeją, w UE coraz powszechniej stosuje się jednak techniki intensyfikacji

¹ COM(2014) 23 final/2 i zalecenie 2014/70/UE.

² Przegląd z 2015 r. dotyczący odpowiedzi państw członkowskich na temat stosowania tego zalecenia: http://ec.europa.eu/environment/integration/energy/unconventional_en.htm

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

W 2016 r. DE postanowiły zakazać szczelinowania hydraulicznego w skałach łupkowych, ilowych, marglowych i w pokładach węgla, z wyjątkiem maksymalnie czterech testów do celów naukowych.

⁴ Polski Państwowy Instytut Geologiczny (kwiecień 2016 r.) oraz badania Komisji.

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

⁶ Wydobywanie w DE, NL, DK, UK; rozpoznawanie w HU; ocena potencjału w PL; <http://ec.europa.eu/environment/integration/energy/pdf/fracking%20study.pdf>

wydobycia, aby wydłużyć okres wydobywania. Techniki te są stale rozwijane, ale mogą obejmować wtłoczenie pary wodnej, gazów lub innych substancji chemicznych do odwiertu⁷. Łącznie 11 państw członkowskich⁸ potwierdziło, że udzieliło lub planuje udzielić zezwolenia na konwencjonalne wydobywanie ropy naftowej i gazu z wykorzystaniem technik stymulacji odwiertu lub technik intensyfikacji wydobywania.⁹

3. Skuteczność zalecenia

W niniejszym przeglądzie dokonano oceny skuteczności przedmiotowego zalecenia pod względem:

- zapobiegania skutkom i zagrożeniom dla środowiska oraz ich kontrolowania i ograniczania;
- zapewniania właściwym organom i operatorom pewności i przewidywalności prawa;
- odpowiadania na obawy społeczeństwa; oraz
- uwzględniania postępu technicznego i wykorzystania technik innych niż HVHF.

Państwa członkowskie poproszono o poinformowanie Komisji o środkach podjętych przez nie w 2014 i 2015 r. w odpowiedzi na to zalecenie.

W przeglądzie oparto się na następujących badaniach¹⁰ i procesach konsultacji:

- badanie dotyczące stosowania przedmiotowego zalecenia i odpowiednich przepisów UE, w tym wywiad z zainteresowanymi stronami;
- badania dotyczące kontrolowania skutków i zagrożeń dla środowiska wynikających z wydobywania ropy naftowej i gazu z zastosowaniem technik intensyfikacji wydobywania, a także wydobywania gazu zamkniętego, lekkiej ropy zamkniętej oraz metanu z pokładów węgla;
- spotkanie zainteresowanych stron w sprawie niekonwencjonalnych paliw kopalnych;
- badanie Flash Eurobarometer¹¹, którego przedmiotem były poglądy obywateli w regionach europejskich, w których udzielono koncesji na projekty w zakresie gazu łupkowego lub w których takie projekty mogą być planowane; oraz
- informacja zwrotna od państw członkowskich z posiedzeń technicznej grupy roboczej ds. środowiskowych aspektów niekonwencjonalnych paliw kopalnych.

3.1. Skuteczność zalecenia pod względem zapobiegania skutkom i zagrożeniom dla środowiska oraz ich kontrolowania i ograniczania

W zaleceniu sugeruje się przeprowadzenie **strategicznej oceny oddziaływania na środowisko** przed udzieleniem koncesji w zakresie węglowodorów oraz przeprowadzenie **oceny oddziaływania na środowisko (OOS)** w przypadku projektów, które mogą prowadzić

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 Zob. przypis 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>

do wykorzystania HVHF. Po przyjęciu zalecenia Zjednoczone Królestwo¹² przeprowadziło strategiczną ocenę oddziaływania na środowisko przed udzieleniem nowych licencji, uwzględniając zagrożenia dotyczące szczelinowania hydraulicznego, natomiast Polska wciąż udzielała koncesji bez przeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko. W kilku zainteresowanych państwach członkowskich przeprowadzenie OOS przed podjęciem działań obejmujących zastosowanie szczelinowania hydraulicznego jest wymagane prawem, a w innych OOS jest obowiązkowe jedynie w przypadku projektu, który spełnia określone kryteria.

W zaleceniu wzywa się państwa członkowskie do ustanowienia **zasad dotyczących ewentualnych ograniczeń działalności**. W kilku państwach członkowskich obowiązują przepisy mające zastosowanie konkretnie do szczelinowania hydraulicznego, np. na Litwie i w Niemczech w strefach ochrony wód, a w innych istnieją przepisy ogólne mające zastosowanie do różnorodnych działań lub przepisy są ustanawiane w poszczególnych przypadkach.

Można przeprowadzić ocenę stosowania zasady dotyczącej **wyboru lokalizacji** w przypadku stanowisk rozpoznawczych w Polsce, Anglii i do pewnego stopnia w Hiszpanii. W Polsce i Anglii przeprowadzono oceny ryzyka ukierunkowane na poszczególne miejsca wydobywania. Ze wstępnej oceny dokumentacji w zakresie OOS w Hiszpanii wynika, że oceny ryzyka zostaną przeprowadzone.

W Danii i Anglii przeglądu badań **integralności odwiertów** musi dokonać niezależna osoba trzecia. Nie znaleziono żadnych dowodów dokumentujących tego rodzaju przegląd w poddanych badaniu miejscach wydobywania w Polsce.

W zaleceniu wzywa się do przeprowadzenia **badania podstawowego** uwzględniającego dziesięć parametrów, takich jak jakość wody i powietrza. Zasada ta nie określa dokładnych danych, które należy zgromadzić. Ogólnie w przypadku miejsc, dla których wydano koncesje od czasu przyjęcia zalecenia, większość parametrów została uwzględniona.

Monitorowanie w oparciu o parametry określone w badaniu podstawowym zostało przeprowadzone lub jego przeprowadzenie jest planowane. Nie wszystkie wyniki monitorowania dotyczące środowiska były systematycznie zgłaszane przez operatorów właściwym organom. Na Litwie szczegółowe wymagania mające zastosowanie do oleju łupkowego oraz rozpoznawania i wydobywania gazu łupkowego zawarto w przepisach krajowych.

Bardziej kompleksowy przegląd stosowania w państwach członkowskich wszystkich zasad zawartych w zaleceniu można znaleźć w badaniu wspierającym niniejszy przegląd.

3.2. Skuteczność zalecenia pod względem zapewniania właściwym organom i operatorom pewności i przewidywalności prawa

Celem przedmiotowego zalecenia jest uzupełnienie przepisów Unii, które opracowano w czasie, gdy w UE nie stosowano HVHF. W niniejszej sekcji skupiono się na trzech aktach prawnych, które mogą mieć znaczenie na wczesnym etapie projektów w zakresie gazu łupkowego i które są stosowane przez państwa członkowskie w odmienny sposób. Bardziej

¹² Zbadano jedynie koncesje dla miejsc wydobywania znajdujących się w Anglii. Niniejszy przegląd odnosi się do Zjednoczonego Królestwa, jeżeli chodzi o ogólnokrajowe stosowanie przepisów, oraz do Anglii, w przypadku stosowanych tam przepisów szczegółowych.

szczegółowa analiza tych aktów oraz innych odpowiednich przepisów znajduje się w badaniu wspierającym niniejszy przegląd.

W **ramowej dyrektywie wodnej**¹³ zabrania się bezpośredniego zrzutu zanieczyszczeń do wód podziemnych. Właściwe organy interpretują kwestię stosowania tego zakazu do działań w zakresie gazu łupkowego w różny sposób. Niektóre uznają szczelinowanie hydrauliczne za działanie, które może skutkować wprowadzeniem zanieczyszczeń i wymaga szczegółowych warunków udzielania koncesji, a inne uznają, że tego rodzaju warunki nie są wymagane, ponieważ takie wprowadzenie nie będzie dotyczyło wód podziemnych.

Odpady powstałe wskutek działalności związanej z rozpoznawaniem i wydobywaniem gazu łupkowego obejmują odpady wydobywcze, którymi należy zarządzać zgodnie z **dyrektywą w sprawie odpadów wydobywczych**¹⁴. Chociaż większość państw członkowskich, które objęto badaniem, uznaje zwierciny i płuczki wiertnicze za odpady wydobywcze, w przypadku płynów, które wydobywają się na powierzchnię w wyniku szczelinowania hydraulicznego oraz pozostałości płynów szczelinujących pozostających pod ziemią po zamknięciu odwiertu, stosowane są różne interpretacje. Niektóre państwa członkowskie nie klasyfikują tych płynów jako odpadów wiertniczych, podczas gdy inne to czynią. Ma to wpływ na liczbę obiektów unieszkodliwiania odpadów, którym udzielono koncesji na działalność zgodnie z dyrektywą w sprawie odpadów wydobywczych.

Dyrektywa w sprawie emisji przemysłowych¹⁵ nie obejmuje konkretnie przemysłu wydobywczego, lecz projekty mogą wiązać się z działaniami (spalanie i magazynowanie odpadów, spalanie paliwa), które są objęte zakresem tej dyrektywy. Szczegółowe działania uwzględnione w dyrektywie w sprawie emisji przemysłowych wymagają koncesji w oparciu o najlepsze dostępne techniki (BAT) obejmujących wszystkie działania związane z taką instalacją. Państwa członkowskie w różny sposób interpretują kwestię, czy należy uznać gazy przeznaczone do spalania za gazy odlotowe, które są spalane.

3.3. Skuteczność zalecenia pod względem odpowiadania na obawy społeczeństwa

W zaleceniu sugeruje się, aby właściwe organy **publikowały odpowiednie informacje** na ogólnodostępnej stronie internetowej. Rumunia i Zjednoczone Królestwo publikują decyzje o środowiskowych uwarunkowaniach w internecie, natomiast w Niemczech i na Litwie warunki udzielania koncesji nie są ogólnodostępne, a w Polsce nie udostępnia się ich w sposób systematyczny. W Hiszpanii za pośrednictwem narzędzia internetowego zapewnia się dostęp do odpowiedniej dokumentacji dotyczącej projektów wchodzących w zakres kompetencji instytucji rządowych na szczeblu centralnym, ale nie w przypadku projektów podlegających regionom autonomicznym. Bardziej szczegółową analizę przedstawiono w badaniu wspierającym niniejszy przegląd.

Jeżeli chodzi o rozpowszechnianie **informacji na temat substancji chemicznych** przeznaczonych do użytku przy szczelinowaniu poszczególnych odwiertów, zbadane dokumenty i sprawozdania dotyczące środowiska z Hiszpanii, Anglii i Polski dotyczyły

¹³ Dyrektywa 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2000 r. ustanawiająca ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej.

¹⁴ Dyrektywa 2006/21/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 marca 2006 r. w sprawie gospodarowania odpadami pochodzącymi z przemysłu wydobywczego oraz zmieniająca dyrektywę 2004/35/WE.

¹⁵ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/75/UE ustanawiająca przepisy w sprawie emisji przemysłowych ma zastosowanie do instalacji, w których prowadzone są rodzaje działalności wymienione w załączniku I do tej dyrektywy.

przykładowych składów chemicznych. Operatorzy w Niemczech, Anglii i Polsce przekazywali informacje dotyczące substancji rzeczywiście stosowanych do szczelinowania, niekoniecznie ujawniając wszystkie szczegółowe informacje, które sugerowano w zaleceniu. W Niemczech publikowanie informacji na temat substancji stosowanych do szczelinowania hydraulicznego stanie się obowiązkowe¹⁶.

W zaleceniu wzywa się państwa członkowskie do zapewnienia, aby dokumenty dotyczące substancji chemicznych stosowanych do szczelinowania hydraulicznego odnosiły się do „szczelinowania hydraulicznego”, gdy są one rejestrowane zgodnie z **rozporządzeniem REACH**¹⁷. Podczas przeszukiwania bazy danych dokumentów rejestracyjnych złożonych w ramach REACH dotyczących substancji¹⁸ stosowanych w UE do szczelinowania hydraulicznego w latach 2008–2014 stwierdzono, że zaledwie w kilku dokumentach rejestracyjnych wyraźnie odniesiono się do szczelinowania hydraulicznego. Substancje stosowane w tym okresie rejestrowano pod bardziej ogólnymi nazwami wskazującymi na ich zastosowanie takimi jak „substancje chemiczne stosowane w górnictwie” lub ich rejestracja w REACH mogła nie być obowiązkowa z powodu niskiej wielkości obrotu¹⁹ lub zwolnień. Aby ułatwić wyszukiwanie informacji na temat substancji zarejestrowanych do użytku przy rozpoznawaniu lub wydobywaniu ropy naftowej i gazu, w kwietniu 2016 r. dostosowano bazę danych REACH, uwzględniając w niej nową kategorię „produktów do poszukiwania lub wytwarzania ropy naftowej i gazu”²⁰. (zob. również sekcja 5.1).

W **badaniu Eurobarometru** oceniono świadomość respondentów na temat projektów w zakresie gazu łupkowego w ich regionie oraz możliwych wyzwań, jakie respondenci zauważają w tej dziedzinie. Wśród osób, które słyszały o projektach w zakresie gazu łupkowego, mniejszość respondentów w 10 z 12 regionów deklarowała, że jest dostatecznie poinformowana na temat tych projektów. Jedynie w dwóch regionach w Polsce większość obywateli, z którymi się skontaktowano, czuła się wystarczająco poinformowana. W większości regionów najczęściej wymieniane wyzwania dotyczyły zanieczyszczenia wody i powietrza, ale wspomniano również o negatywnym wpływie na inne sektory, takie jak rolnictwo lub turystyka, oraz o zagrożeniach dla zdrowia.

W ramach badania Komisji w sprawie stosowania przedmiotowego zalecenia **wśród zainteresowanych stron** przeprowadzono **ankietę**. Z 19 organizacji, które udzieliły odpowiedzi, 12 respondentów z wszystkich kategorii zainteresowanych stron (sześciu z sektora naftowego i gazowego, jeden z sektora wodnego, czterech z NGO oraz jeden ze służby geologicznej) odpowiedziało, że przedmiotowe zalecenie nie przyczynia się do złagodzenia obaw społecznych, a sześciu (czterech z sektora naftowego i gazowego, jeden ze służby geologicznej oraz jedna NGO) odpowiedziało, że zalecenie przyczynia się do realizacji tego celu częściowo.

3.4. Skuteczność zalecenia pod względem uwzględniania postępu technicznego i wykorzystania technik innych niż intensywne szczelinowanie hydrauliczne

W badaniu przeprowadzonym na zlecenie Komisji oceniono rozwój technologiczny od czasu przyjęcia zalecenia oraz powstające technologie, które w perspektywie krótko- lub

¹⁶ Nowe przepisy wejdą w życie w lutym 2017 r.

¹⁷ Rozporządzenie (WE) nr 1907/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 18 grudnia 2006 r. w sprawie rejestracji, oceny, udzielania zezwoleń i stosowanych ograniczeń w zakresie chemikaliów (REACH).

¹⁸ Substancje z numerem CAS podane przez przemysł.

¹⁹ W przypadku substancji produkowanych w UE lub przywożonych do UE mieszczących się w zakresie 1–100 t rocznie istnieje obowiązek rejestracji w ramach REACH do dnia 31 maja 2018 r.

²⁰ https://echa.europa.eu/documents/10162/13632/information_requirements_r12_pl.pdf

średnioterminowej prawdopodobnie będą powszechniej stosowane w przemyśle. Nie zidentyfikowano w nim postępów, które znacząco zmieniałyby ogólny profil ryzyka dotyczący sposobu wydobywania gazu łupkowego. W przypadku niektórych powstających technologii, w tym nanotechnologii, nie jest jednak możliwe dokonanie pełnej oceny powiązanego ryzyka. Chociaż w kilku państwach członkowskich udzielono pewnej liczby koncesji ukierunkowanych na złoża łupków na obszarach morskich, do tej pory nie zgłoszono żadnych działań operacyjnych.

Jeżeli chodzi o technologie szczelinowania, zgodnie z oczekiwaniami europejskiej sieci nauki i technologii ds. wydobywania niekonwencjonalnych węglowodorów²¹ **szczelinowanie z użyciem wody** pozostanie w nadchodzących latach najpowszechniej stosowaną techniką w sektorze.

Jeżeli chodzi o wydobywanie niekonwencjonalnych paliw kopalnych innych niż gaz łupkowy, w wielu państwach członkowskich udzielanie koncesji, rozpoznawanie lub ocena w zakresie zasobów **metanu z pokładów węgla** miały już miejsce lub są w toku²². Znaczna część pokładów węgla znajduje się płycej niż złoża łupków i są one zlokalizowane w obrębie zasobów wód podziemnych lub wody pitnej. Jeżeli konieczne jest stosowanie szczelinowania hydraulicznego, ryzyko związane z zanieczyszczeniem wód podziemnych w przypadku metanu z pokładów węgla jest potencjalnie znacznie większe niż w przypadku gazu łupkowego²³. Analogicznie potencjalnie większe jest też ryzyko emisji ulotnych. Na etapie wydobywania rozwój metanu z pokładów węgla wymaga wpompowania ilości wody, które stwarzają większe ryzyko uszczuplenia zasobów wodnych. Jeżeli istnieje hydrogeologiczne połączenie ze złożami znajdującymi się wyżej lub z boku, może nastąpić przepływ wód podziemnych, co wpłynie negatywnie na jakość wody pitnej²⁴.

Wydobywanie **gazu zamkniętego** wymaga szczelinowania hydraulicznego z zastosowaniem takiej ilości płynów, która w większości przypadków nie jest wystarczająco duża, aby podlegać zakresowi tego zalecenia. Z badań przeprowadzonych na zlecenie Komisji wynika, że skutki wydobywania gazu zamkniętego i związane z tym zagrożenia są podobne do występujących w przypadku gazu łupkowego, z wyjątkiem skutków i zagrożeń związanych z procesem szczelinowania hydraulicznego, etapami wykańczania otworów oraz wydobywania, które wiążą się z uszczupleniem zasobów wodnych, co ma jednak potencjalnie mniejsze znaczenie, ponieważ w tym przypadku w procesie szczelinowania zwykle wymagana jest mniejsza ilość wody.

Ogólnie społeczeństwo nie rozróżnia intensywnego szczelinowania hydraulicznego od szczelinowania z zastosowaniem małej ilości płynów. Wielu obywateli niepokoi obecnie możliwość stosowania wszelkich technik stymulacji odwiertu w ramach projektów dotyczących wydobywania ropy naftowej lub gazu, chociaż tego rodzaju techniki są stosowane od kilku lat.

Coraz częściej stosuje się techniki **intensyfikacji wydobywania** w celu zmaksymalizowania wydobywania paliw kopalnych, które początkowo nie wymagały stymulacji. Główne zagrożenia wynikają z budowy i wykonywania dodatkowych odwiertów mających na celu zapewnienie punktów wtłaczania oraz z procesu wtłaczania substancji; elementy te mają wpływ na

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

²² Np. 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

zajmowanie gruntów, ruch drogowy i emisje do powietrza, a także ryzyko zanieczyszczenia gleby i wody²⁵.

Z uwagi na zainteresowanie kilku państw członkowskich dalszym wydobywaniem metanu z pokładów węgla i gazu zamkniętego oraz stosowaniem technik stymulacji odwiertu lub intensyfikacji wydobywania Komisja zleciła badania porównujące skutki i zagrożenia związane z wydobywaniem takich zasobów ze skutkami i zagrożeniami dotyczącymi gazu łupkowego. Ogólnie Komisja stwierdza, że główne praktyki kontrolowania zagrożeń zidentyfikowane w przypadku gazu łupkowego można w jednakowy sposób zastosować do praktyk, o których mowa powyżej.

4. Stanowiska zainteresowanych stron

W grudniu 2015 r. **Parlament Europejski** przyjął na posiedzeniu plenarnym rezolucję²⁶, zwracając się do państw członkowskich, które zamierzają prowadzić szczelinowanie hydrauliczne, aby respektowały zalecenie 2014/70/UE i zachowały „najwyższe standardy ochrony klimatu, środowiska i zdrowia publicznego”.

Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny²⁷ w opinii z czerwca 2014 r. uznał, że obecne ramy, „jeśli zostaną prawidłowo wdrożone, będą wystarczające do wykorzystania na poziomie lokalnych społeczności”, chociaż wskazał na konieczność ponownego rozważenia tej kwestii „w przypadku gdy rozmiary takiej działalności znacznie się zwiększą”. W opinii podkreślono również potrzebę wysokiego poziomu przejrzystości w projektach związanych zarówno z rozpoznawaniem, jak i z wydobywaniem, aby rozwiązać problemy dotyczące akceptacji społecznej.

Z informacji zwrotnej otrzymanej na spotkaniu zainteresowanych stron w czerwcu 2015 r. wynika, że opinie **zainteresowanych stron** są podzielone. Przemysł naftowy i gazowy uważa, że przedmiotowe zalecenie jest wystarczające i nie są potrzebne żadne dodatkowe działania ustawodawcze. Kilka stowarzyszeń wydobywających wodę wezwało do opracowania dodatkowych zabezpieczeń regulacyjnych, aby zapewnić ochronę wody pitnej. NGO działające w dziedzinie ochrony środowiska uważają, że to zalecenie nie jest skuteczne, i wezwały do opracowania dodatkowych przepisów lub zakazu dotyczących projektów w zakresie gazu łupkowego, oleju łupkowego i metanu z pokładów węgla.

Badanie **Eurobarometru** również wywołało rozbieżne opinie, od „braku konieczności zaangażowania UE” po wskazanie na potrzebę podjęcia działań regulacyjnych lub zakazania szczelinowania hydraulicznego. Najmniejszym poparciem wśród wariantów cieszy się bieżące podejście polegające na opracowywaniu zaleceń bez przyjmowania nowego prawodawstwa.

Po opublikowaniu tego zalecenia nie przyjęto żadnego oficjalnego stanowiska **Rady**. Na posiedzeniu Grupy Roboczej ds. Środowiska wielu delegatów z zadowoleniem przyjęło fakt, że Komisja wybrała zalecenie, podczas gdy inni opowiedzieli się za środkami prawnie wiążącymi. Kilka właściwych organów wezwało Komisję do wyjaśnienia stosowania odpowiednich przepisów UE w zakresie ochrony środowiska, w ramach Europejskiej Sieci Wdrażania i Egzekwowania Prawa Ochrony Środowiska (IMPEL).

²⁵ Tamże.

²⁶ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2015-0444+0+DOC+XML+V0//PL>

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

5. Wnioski i dalsze działania

Dostępność gazu łupkowego i zainteresowanie jego wydobyciem różnią się znacznie w zależności od państwa członkowskiego. Wśród zainteresowanych państw członkowskich niektóre są na wczesnym etapie planowania, a inne rozpoczęły już projekty w zakresie rozpoznawania. Z analizy wybranych dokumentów dotyczących planowania, wniosków o udzielenie koncesji i z koncesji na prowadzenie działań wynika, że w kilku państwach członkowskich niektóre z zasad określonych w tym zaleceniu były stosowane już przed jego przyjęciem. Po jego przyjęciu kilka państw członkowskich zmieniło praktyki związane z udzielaniem koncesji i opracowało przepisy krajowe, które odzwierciedlają niektóre z zasad zawartych w zaleceniu, podczas gdy inne państwa obniżyły swoje ambicje w zakresie ochrony środowiska, dążąc do uproszczenia procedury udzielania koncesji lub koncentrując się na zachętach dla inwestorów. Jedno państwo członkowskie uprościło przepisy w zakresie ochrony środowiska do takiego stopnia, że Komisja wszczęła postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego²⁸ ze względu na niespełnienie obowiązków w ramach dyrektywy dotyczącej oceny oddziaływania na środowisko. Niektóre z zasad określonych w zaleceniu są obecnie stosowane w kilku państwach członkowskich, ale nie są zawarte w prawodawstwie krajowym, i dopiero okaże się, czy taka sytuacja się utrzyma, szczególnie z uwagi na starania w tych państwach, aby przyciągnąć inwestycje.

W niniejszym sprawozdaniu oceniono pierwsze dwa i pół roku stosowania tego zalecenia w ograniczonej liczbie projektów w kilku państwach członkowskich. Do tej pory przedmiotowe zalecenie było stosowane w poszczególnych państwach członkowskich w sposób niejednolity, a w niektórych – w sposób niezadowolający. Na podstawie ustaleń niniejszego przeglądu nie można na tym etapie ocenić skuteczności zalecenia pod względem zapobiegania skutkom i zagrożeniom dla środowiska oraz ich kontrolowania i ograniczania. Różnorodność sposobów wdrożenia zalecenia przez państwa członkowskie wynika również z tego, że ma ono niewiążący prawnie status. Komisja zachęca zatem państwa członkowskie, aby w większym stopniu uwzględniły zasady określone w zaleceniu, jeżeli planują wydobycie węglowodorów, które wymagają HVHF.

Państwa członkowskie w różny sposób interpretują niektóre przepisy odpowiedniego prawodawstwa Unii w zakresie ochrony środowiska. Operatorzy, którzy prowadzą działalność w więcej niż jednym państwie członkowskim, mogą mieć do czynienia z niekonsekwentnym stosowaniem tych przepisów. Chociaż istniejące przepisy ustanawiają ramy prawne dla działań w zakresie gazu łupkowego, cel, jakim jest zapewnienie właściwym organom i operatorom pewności i przewidywalności prawa, nie jest zatem osiągany w pełni.

Jeżeli przedmiotowe zalecenie byłoby w pełni stosowane, mogłoby stanowić użyteczne narzędzie służące kontrolowaniu w przejrzysty sposób zagrożeń wynikających ze stosowania HVHF na potrzeby wydobycia węglowodorów. Niezbędne jest dokonanie większych postępów zarówno pod względem stosowania tego zalecenia we właściwych państwach

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

członkowskich, jak i poprawnego i jednolitego stosowania dorobku prawnego UE w zakresie ochrony środowiska.

W tym celu Komisja planuje skupić się na:

- zwiększaniu przejrzystości i monitorowania;
- promowaniu poprawnego i jednolitego stosowania odpowiednich przepisów we wszystkich państwach członkowskich;
- uwzględnieniu skutków i zagrożeń dla środowiska wynikających z rozpoznawania i wydobywania węglowodorów; oraz
- wypełnianiu luk w badaniach dotyczących skutków i zagrożeń dla zdrowia związanych z wydobywaniem węglowodorów.

5.1. Zwiększanie przejrzystości i monitorowania

Komisja będzie kontynuować monitorowanie rozwoju technologicznego, a także stosowania tego zalecenia i odpowiednich przepisów UE w zakresie ochrony środowiska. Państwa członkowskie będą nadal składać sprawozdania w sprawie stosowania tego zalecenia, a wyniki będą corocznie udostępniane publicznie. W tym kontekście należy uwzględnić ustalenia z bieżącej kontroli sprawności dotyczącej monitorowania i sprawozdawczości w zakresie ochrony środowiska²⁹.

Komisja zamierza regularnie i co najmniej co trzy lata przeprowadzać ponowną ocenę skuteczności przyjętego podejścia, w szczególności w świetle ogólnego rozwoju omawianego sektora w UE oraz wszelkich wydarzeń i wypadków na całym świecie.

Chociaż omawiane zalecenie zapoczątkowało zmiany w praktykach udzielania koncesji w kilku państwach członkowskich, zasady wspierające przejrzystość są stosowane w niewystarczającym stopniu. Ciągły sprzeciw wobec projektów w zakresie gazu łupkowego w większości państw członkowskich wskazuje, że zalecenie nie zmieniło nastawienia opinii publicznej. Kontrolę publiczną rozszerzono z projektów w zakresie gazu łupkowego na wszystkie działania związane z ropą naftową i gazem na lądzie i na obszarach przybrzeżnych.

Aby zwiększyć ogólny poziom przejrzystości i umożliwić ściśle monitorowanie wpływu na środowisko, Komisja stworzy platformę internetową, której celem będzie zapewnienie obejmującego całą UE inwentarza i mapy planowanych i istniejących odwiertów niekonwencjonalnej ropy naftowej i gazu. Platforma ta będzie dostępna publicznie i będzie stanowić odzwierciedlenie zasad „lepszego stanowienia prawa”, uwzględniając również dyrektywę INSPIRE³⁰. Jej celem będzie udostępnienie danych, do którego wzywano w omawianym zaleceniu, przy wykorzystaniu m.in. informacji opublikowanych przez państwa członkowskie i operatorów. Prototyp platformy zostanie udostępniony publicznie w pierwszej połowie 2017 r., a w nadchodzących latach będzie dalej rozbudowywany.

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

³⁰ Dyrektywa 2007/2/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 14 marca 2007 r. ustanawiająca infrastrukturę informacji przestrzennej we Wspólnocie Europejskiej (INSPIRE) (Dz.U. L 108 z 25.4.2007, s. 1).

Aby ułatwić wyszukiwanie informacji na temat substancji chemicznych zarejestrowanych w ramach REACH do użytku w szczelinowaniu hydraulicznym, funkcja wyszukiwania na stronie internetowej³¹ Europejskiej Agencji Chemikaliów zostanie dodatkowo ulepszona, co powinno umożliwić wyszukiwanie według słów kluczowych od pierwszej połowy 2017 r. Komisja skontaktuje się z państwami członkowskimi, aby powtórzyć, że dokumenty rejestracyjne REACH dotyczące substancji stosowanych w szczelinowaniu hydraulicznym powinny zawierać szczegółowe odniesienie do takiej działalności. Komisja zachęca również stowarzyszenia przemysłu naftowego i gazowego, aby opracowały plany stosowania (ang. *use-maps*)³² w celu wsparcia rejestrujących w ich ocenie i sprawozdawczości.

Dodatkowo do końca 2017 r. Komisja sporządzi projekt sprawozdania technicznego, w którym przeanalizowane zostaną różne metody monitorowania jakości wody w pobliżu miejsc rozpoznawania i wydobywania niekonwencjonalnej ropy naftowej i gazu.

5.2. Wspieranie poprawnego i jednolitego stosowania odpowiednich przepisów ustawodawczych w zakresie ochrony środowiska we wszystkich państwach członkowskich

W tym celu Komisja planuje:

- kontynuować dialog z państwami członkowskimi, w stosownych przypadkach przy użyciu dostępnych platform i mechanizmów pomocy, takich jak przegląd wdrażania polityki ochrony środowiska³³; komitety pracujące nad wdrożeniem unijnego prawa ochrony środowiska i IMPEL; oraz techniczna grupa robocza ds. środowiskowych aspektów niekonwencjonalnych paliw kopalnych;
- opracować dokumenty pomocnicze w formie najczęściej zadawanych pytań i w oparciu o zapytania kierowane do Komisji na temat przepisów UE w zakresie obszarów chronionych, planowania, gospodarowania odpadami, ochrony wód i emisji przemysłowych;
- zbadać ewentualne przypadki niepoprawnego stosowania prawa Unii oraz podjąć odpowiednie działania.

5.3. Uwzględnianie skutków i zagrożeń dla środowiska wynikających z rozpoznawania i wydobywania węglowodorów

W zaleceniu zwrócono się do państw członkowskich o zapewnienie, by operatorzy stosowali najlepsze dostępne techniki (BAT) w celu zapobieżenia skutkom i zagrożeniom dla środowiska lub ich zminimalizowania. Dwa dokumenty referencyjne BAT (BREF), obecnie opracowywane i istotne dla kwestii działań w zakresie węglowodorów z zastosowaniem HVHF, dotyczą gospodarowania odpadami pochodzącymi z przemysłu wydobywczego³⁴ oraz przetwarzania odpadów³⁵. Wspomniane BREF są obecnie w trakcie przeglądu i powinny zostać ukończone odpowiednio w 2017 i 2018 r. Dodatkowo w 2018 r. zostanie ukończony niewiążące podsumowanie dotyczące BAT w sektorze węglowodorów³⁶.

W sekcji 3.4 zidentyfikowano skutki i zagrożenia dla środowiska wynikające z działań innych niż wydobywanie gazu łupkowego. Zasady zawarte w zaleceniu są odpowiednie do celów

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

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

kontrolowania takich skutków i zagrożeń. Komisja zachęca zatem państwa członkowskie do stosowania odpowiednich zasad zawartych w zaleceniu w odniesieniu do innych rodzajów działań związanych z rozpoznawaniem i wydobywaniem węglowodorów, jeżeli obejmują one szczelinowanie hydrauliczne, wpompowywanie dużej ilości wody lub intensyfikację wydobywania.

5.4. Wypełnianie luk w badaniach dotyczących skutków i zagrożeń dla zdrowia

W ramach „Horyzontu 2020” – programu ramowego w zakresie badań naukowych i innowacji sfinansowano pięć projektów badawczych³⁷ dotyczących skutków i zagrożeń dla środowiska wynikających z wydobywania gazu łupkowego, a niedawno opublikowano dodatkowy temat badań.³⁸

Dodatkowo badacze³⁹ wskazali na brak wiarygodnych badań dotyczących narażenia i badań epidemiologicznych, w szczególności służących ocenie ewentualnego wpływu długoterminowego, i wezwali do dalszego badania skutków i zagrożeń dla zdrowia publicznego wynikających z wydobywania ropy naftowej i gazu z zastosowaniem szczelinowania hydraulicznego. W tym kontekście w 2016 r. Komisja zorganizowała warsztaty techniczne, których celem było zidentyfikowanie ewentualnych luk w wiedzy. Komisja rozważy uwzględnienie zidentyfikowanych luk w programach prac na lata 2018 i 2019 w ramach inicjatywy „Horyzont 2020”.

Komisja rozważy również upoważnienie Komitetu Naukowego ds. Zagrożeń dla Zdrowia i Środowiska (SCHER) do wydania opinii w sprawie skutków i zagrożeń dla zdrowia ludzkiego wynikających z rozpoznawania i wydobywania węglowodorów.

³⁷ <http://www.m4shalegas.eu/project.html>;
<http://www.sheerproject.eu/objective.html>;
<https://shalexenvironment.wordpress.com/>;
<http://www.fracrisk.eu/>;

³⁸ https://ec.europa.eu/easme/sites/easme-site/files/FTI-projects-2015_participants%20websites_corrected.pdf
³⁹ <http://ec.europa.eu/research/participants/portal/desktop/en/opportunities/h2020/topics/lce-27-2017.html>

<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>