



ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 17.3.2014 г.
COM(2014) 23 final/2

CORRIGENDUM – cancels and replaces document COM (2014) 23 final of 22.1.2014.
Concerns all language versions: correction in footnotes 1, 9, 12, 13, 17, 24, numbering of section 6.

Concerns the BG version only: corrections in section 1, the first, third and forth paragraphs, and the first indent of paragraph 9; in section 2, the first, third, fourth, fifth and sixth paragraphs; in section 3, the title of the section and the first, fourth, fifth, eleventh, thirteenth and fourteenth paragraphs; in section 4, the second paragraph; in section 5, the second, fourth, fifth (the second indent), sixth and eighth paragraphs; and in section 6, the last paragraph.

**СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ, СЪВЕТА,
ЕВРОПЕЙСКИЯ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ И КОМИТЕТА
НА РЕГИОНИТЕ**

**относно проучването и добива в ЕС на въглеродороди (като например шистов газ)
с използване на хидравлично разбиване с големи водни количества**

(текст от значение за ЕИП)

{SWD(2014) 21 final}

{SWD(2014) 22 final}

СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ, СЪВЕТА, ЕВРОПЕЙСКИЯ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ И КОМИТЕТА НА РЕГИОНИТЕ

**относно проучването и добива в ЕС на въглеводороди (като например шистов газ)
с използване на хидравлично разбиване с големи водни количества**

(текст от значение за ЕИП)

1. ВЪВЕДЕНИЕ

В условията на бързо изменящи се условия в енергийния сектор, характеризиращи се с необходимост от декарбонизиране на нашата енергийна система, засилваща се глобална конкуренция за ресурси и увеличаващи се енергийни цени и ценови различия с някои от нашите основни конкуренти, европейските икономики и граждани се нуждаят от енергия, която да е осигурена по устойчиво развит начин, да е достъпна и да се доставя сигурно и надеждно. Тези цели представляват движещите сили на енергийната политика на ЕС.

От друга страна, ЕС е изправен и в близко бъдеще ще продължава да е изправен пред редица енергийни предизвикателства, включително растящата зависимост от внос и съответните рискове за сигурността на доставките, цялостното изграждане на вътрешноевропейския енергиен пазар и въздействието на енергийните цени върху конкурентоспособността.

Тези предизвикателства засягат особено силно природния газ, който понастоящем осигурява една четвърт от първичното енергопотребление в ЕС и би могъл да допринесе за намаляване на емисиите на парникови газове в краткосрочен и средносрочен план, в случай че се използва за заместване на други изкопаеми горива с по-голяма въглеродна интензивност. От друга страна, обаче, през последните две десетилетия добивът на природен газ от конвенционалните находища е с постоянна тенденция на намаление. Зависимостта на ЕС от внос на природен газ се увеличи до 67 % в 2011 г. и се очаква да продължи да нараства, което поставя ЕС във все по-голяма пряка конкуренция с останалите потребители на природен газ в света. Някои държави членки разчитат на един единствен доставчик и често на един единствен газопреносен маршрут за 80 до 100 % от потреблението си на газ.

Високата зависимост от внос и слабата диверсификация на енергийните ресурси, наред с други фактори¹, допринесоха за увеличение на цените в ЕС, по-специално в сравнение с някои от нашите основни конкуренти. При все че все още не са така високи като цените на някои азиатски пазари, европейските цени на природния газ са три до четири пъти по-високи от тези в САЩ. Това поставя под натиск енергийно интензивните промишлени отрасли в ЕС, които използват газ или негови производни като суровина.

Техническият напредък създаде възможности за използване на неконвенционални изкопаеми горива, чийто добив досега беше или прекалено сложен от техническа

¹ Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите: Енергийни цени и разходи в Европа, COM(2014) 21 final от 22.01.2014 г.

гледна точка, или прекалено скъп. Понастоящем в САЩ добивът на неконвенционален газ осигурява 60 % от националния добив на природен газ, като по-специално добивът на шистов газ е с най-големи темпове на растеж. Значителният ръст на собствения добив на природен газ предизвика понижение на газовите цени в САЩ– и дори оказва временно влияние върху цените на вноския втечен газ в ЕС, като в същото време доведе и до износ на по-евтини въглища от САЩ, по-специално в ЕС, където цените на въглищата паднаха с над една трета от 2011 г. насам.

Вероятните запаси на природен газ в шистови образувания породиха големи надежди също и в някои райони на ЕС — шистовият газ е възможен заместител на други изкопаеми горива с по-голяма въглеродна интензивност, а също и местен източник на природен газ, чрез който да се намали зависимостта от енергийни доставчици извън ЕС, както и възможен фактор за създаване на работни места и за икономически растеж и допълнителен източник на публични приходи. По тези причини някои държави членки активно провеждат дейности за проучване на находища на шистов газ.

В същото време рисковете (много от които имат и трансгранични елементи), свързани с технологията за хидравлично разбиване с големи водни количества, често наричана също „фракнинг“, поражда безпокойства за общественото здраве и за въздействия върху околната среда. Също така, голяма част от населението смята за недостатъчни предпазните мерки, прозрачността и обществените обсъждания във връзка с дейностите в областта на шистовия газ. Някои държави членки решиха да забранят хидравличното разбиване или въведоха съответни мораториуми.

В този контекст се появиха искания за действие от страна на ЕС за осигуряване на безопасен и сигурен добив на неконвенционални горива. През ноември 2012 г. Европейският парламент прие две резолюции, отнасящи се съответно за въздействията върху околната среда² и за промишлените, енергийни и други аспекти в областта на шистовия газ и шистовия нефт³. Също така, през октомври 2013 г. Комитетът на регионите публикува становище⁴, изясняващо гледната точка на местните и областните власти относно неконвенционалните въглеводороди. При обществено обсъждане, проведено от Европейската комисия през периода от декември 2012 г. до март 2013 г., по-голямата част от отговорилите лица поискаха да бъде предприето допълнително действие на ЕС във връзка с развитията в областта на неконвенционалните въглеводороди (например шистовия газ) в ЕС⁵. През май 2013 г. Европейският съвет отправи призив за разработване на местни енергийни ресурси, така че да се намали външната енергийна зависимост на ЕС и да се стимулира икономическият растеж, като в същото време изтъкна необходимостта от осигуряване на безопасност, устойчиво развитие и икономическа ефективност при техния добив, както и необходимостта да се уважава изборът, направен от държавите членки по отношение на техния енергиен микс⁶.

В отговор Европейската комисия изрази съгласие да разработи рамка за безопасен и сигурен добив на неконвенционални въглеводороди в ЕС със следните цели:

² <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P7-TA-2012-0443&language=EN>
³ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P7-TA-2012-0444&language=EN>
⁴ <http://cor.europa.eu/en/news/Pages/fracking-environmental-impact.aspx>
⁵ http://ec.europa.eu/environment/integration/energy/pdf/Shale%20gas%20consultation_report.pdf
⁶ <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&t=PDF&gc=true&sc=false&f=ST%2075%202013%20REV%201&r=http%3A%2F%2Fregister.consilium.europa.eu%2Fpd%2Fen%2F13%2Fst00%2Fst00075-re01.en13.pdf>

- да се осигури безопасност и ефективност при реализацията на възможностите за диверсификация на енергийните доставки и подобряване на конкурентоспособността в тези държави членки, които избират да предприемат подобни действия,
- да се осигури яснота и предсказуемост както за пазарните оператори, така също и за гражданите, включително и по отношение на проучвателните проекти,
- да се разглеждат в пълна степен емисиите на парникови газове и управлението на рисковете по отношение на климата и околната среда, включително във връзка с опазването на здравето, в съответствие с обществените очаквания.

От 2012 г. насам Европейската комисия публикува серия от проучвания относно неконвенционалните изкопаеми горива, по-специално за шистовия газ, в които са разгледани преди всичко потенциалните въздействия върху енергийния пазар и климата, потенциалните рискове за околната среда и човешкото здраве, регулаторните разпоредби, действащи в някои държави членки и регистрирането по Регламента REACH⁷ на някои химични вещества, които потенциално се използват при хидравличното разбиване⁸.

В настоящото съобщение са разгледани потенциалните нови възможности и предизвикателства, произтичащи от добива на шистов газ в Европа. То придружава Препоръката за минимално изискуеми принципи при проучването и добива на въглеводороди чрез хидравлично разбиване с големи водни количества⁹. Предназначението на тази Препоръка е да се даде възможност за безопасно и сигурно разработване на тези ресурси и да се създадат равноправни условия за съответния отрасъл в държавите членки на ЕС, които решат да разработват такива ресурси.

2. ПОТЕНЦИАЛ ЗА ДОБИВ НА ШИСТОВ ГАЗ В ЕС

Запасите от неконвенционални въглеводороди в ЕС се оценяват като значителни. Въз основа на наличната понастоящем информация, най-голям потенциал в Европа измежду неконвенционалните изкопаеми горива има добивът на природен газ от шистови образувания — запасите на шистов газ, за които добивът е технически възможен, се оценяват на 16 трилиона m³ (трил. m³), което е значително повече от запасите на газ в нископропускливи скални породи (tight gas): 3 трил. m³, и на метан от въглищни пластове (coal bed methane): 2 трил. m³¹⁰. От друга страна, все още съществува значителна неопределеност по въпроса за каква част от тези запаси добивът би бил икономически оправдан. С разработването на проучвателни проекти ще бъдат постигнати допълнителни познания относно количеството на икономически достъпните

⁷ Регламент 1907/2006/ЕО относно регистрацията, оценката, разрешаването и ограничаването на химикали (REACH)

⁸ http://ec.europa.eu/environment/integration/energy/uff_studies_en.htm

⁹ Препоръка на Комисията относно минимално изискуеми принципи при проучването и добива на въглеводороди (като например шистов газ) с използване на хидравлично разбиване с големи водни количества (2014/70/ЕС), ОВ L 39/72, 8.2.2014 г.

¹⁰ Estimates for OECD Europe from International Energy Agency (IEA) Golden Rules 2012 (Оценки за страните от ОИСП в Европа от Златните правила — 2012 г. на Международната агенция по енергетика). Оценките варират в зависимост от източниците. Вижте също „Unconventional gas: potential energy market impacts in the European Union“, JRC 2012 („Неконвенционален газ: потенциални въздействия върху енергийния пазар в Европейския съюз“, Обединен изследователски център, 2012 г.).

ресурси на природен газ от шистови образувания, както и на други неконвенционални източници на нефт и газ.

Засега в ЕС все още няма стопански добив на шистов газ, въпреки че вече са проведени няколко пилотни опита за добив. В най-напредналите в тази област държави членки стопански добив е възможно да започне в периода 2015—2017 г.

При все че ЕС няма да може да задоволява изцяло потребностите си от природен газ със собствен добив, възможно е добивът на природен газ от шистови образувания поне частично да компенсира намалението на конвенционалния добив на природен газ в ЕС и по този начин да се избегне увеличение на зависимостта на ЕС от внос на природен газ. Фактически, при най-благоприятния сценарий би могло към 2035 г. шистовият газ да представлява почти половината от общия добив на газ в ЕС и да задоволява около 10 % от потреблението на газ в ЕС¹¹. Това би могло да осигури на държавите членки, които са силно зависими от внос, възможност да диверсифицират своите енергийни източници и да подобрят сигурността на енергийните доставки. Естествено, тази възможност е необходимо да се разглежда в контекста на потенциален общ дял на неконвенционалния газ в размер на приблизително 3 % от общия енергиен микс на ЕС към 2030 г., при най-благоприятния сценарий¹².

Очаква се прекият ценови ефект върху европейските регионални газови пазари да е сравнително умерен, особено ако се сравнява с положението в САЩ. Това се дължи на сравнително малките прогнозни количества и по-голямата себестойност на добива на газ, както и на факта, че цените все още се определят чрез дългосрочни договори, включващи индексация в зависимост от цените на нефта. Но дори и едно умерено снижение или избегнато увеличение на газовите цени, например чрез подобрени или запазени преговорни позиции спрямо външните за ЕС доставчици на газ, би било благоприятно за държавите членки, особено за тези от тях, които са силно зависими от внос, а също и за потребителите и за стопанските отрасли, по-специално за енергийно интензивните отрасли.

Също така, дейностите в областта на шистовия газ биха могли да породят преки или непреки икономически ползи за държавите членки на ЕС, съответните области и местни общности, както и за предприятия и граждани, изразяващи се например в инвестиции в областната инфраструктура, пряко или косвени създавани възможности за трудова заетост, а също и публични приходи от данъци, такси и лицензионни възнаграждения.

При някои условия шистовият газ би могъл също да породи ползи във връзка с изменението на климата, в случай че замества изкопаеми горива с по-голяма въглеродна интензивност, без да замества възобновяеми енергийни източници. Емисиите на парникови газове, свързани с добива на шистов газ в Европа, при все че се

¹¹ IEA 2012 (Международна агенция по енергетика, 2012 г.)

¹² IEA 2012, (Международна агенция по енергетика, 2012 г.), Добивът на неконвенционален газ в Европа в 2035 г. се прогнозира да възлезе на 27 % от 285 млрд. м³, т.е. на 77 млрд. м³. Съответното потребление на Европа по същото време се прогнозира да е 692 млрд. м³. Следователно, при най-благоприятния сценарий европейският добив на неконвенционален газ ще представлява около 11 % от потреблението. Като се има предвид, че прогнозният дял на природния газ в енергийния микс е максимум 30 % (според Международната агенция по енергетика), неконвенционалният газ би представлявал около 3 % от енергийния микс на ЕС в 2035 г.

прогнозират да са с 1—5% по-големи за единица генерирана електроенергия в сравнение със съответните емисии във връзка с добива на конвенционален газ в ЕС (което може да се постигне при добър контрол на емисиите), биха били с 41 % до 49 % по-малки в сравнение с емисиите при електропроизводство на базата на въглища, с 2 % до 10 % по-малки в сравнение с емисиите при електропроизводство от конвенционален природен газ, добит извън ЕС и доставян по газопроводи, или съответно със 7 % до 10 % по-малки в сравнение с емисиите при електропроизводство от втечен природен газ, внасян в Европа¹³. Но за да се реализира тази полза в сравнение със случаите на внос на природен газ е необходимо да бъдат адекватно ограничени емисиите на парникови газове във връзка с добива, по-специално емисиите на метан.

3. РИСКОВЕ ЗА ОКОЛНАТА СРЕДА И БЕЗПОКОЙСТВА СРЕД ОБЩЕСТВЕННОСТТА

Експертите са единодушни, че добивът на шистов газ обикновено има по-голям отпечатък върху околната среда в сравнение с разработването на конвенционални газови находища¹⁴. Това се дължи на факта, че е необходимо да се използва по-интензивна технология за интензифициране на сондажите, както и че обичайно добивът на шистов газ се извършва на сушата и обхваща много по-обширни райони. Освен това, тъй като специфичният добив от сондажите за шистов газ обикновено е по-малък в сравнение с конвенционалните сондажи, необходимо е да бъдат извършвани по-голям брой сондажи. Някои от тези рискове и въздействия биха могли да имат трансгранични последици, например в случай на замърсяване на водите или на въздуха.

При сегашното състояние на техническо развитие за добива на шистов газ е необходимо комбинирано използване на хидравлично разбиване с големи водни количества и насочено (по-специално хоризонтално) сондиране. Досега съществуващият в Европа опит е главно в областта на хидравлично разбиване с малки водни количества в някои конвенционални и нископропускливи газови находища, главно чрез вертикални сондажи, и тази практика представлява само малка част от досегашните дейности в ЕС за добив на нефт и газ. Въз основа на опита в Северна Америка, където хидравличното разбиване с големи водни количества е широко използвано, някои оператори допълнително изпробват тази практика в ЕС.

Но възникнаха редица безпокойства по отношение на околната среда, особено във връзка с хидравличното разбиване, при който процес разтворът, използван за разбиването — течност, съдържаща в типичните случаи вода, пясък и химични добавки (обикновено между 0,5 % и 2 % от разтвора) се нагнетява под високо налягане, за да разчупи скалите, да отвори и разшири пукнатини в тях и да даде възможност на въглеводородите да излязат до сондажа. В зависимост от геоложките условия, между 25 % и 90 % от първоначално нагнетения разтвор за разбиване се очаква да остане под земята.

Едно от основните екологични безпокойства е свързано с риска от замърсяване на подземни и повърхностни води. В повечето държави членки подземните води

¹³ АЕА 2012 study "Climate impact of potential shale gas production in the EU" (АЕА, 2012 г., проучване „Въздействие върху климата на възможния добив на шистов газ в ЕС“), поръчано от Главна дирекция „Действия по климата“ на Европейската комисия, базиращо се на проучване на хипотетичен конкретен случай с използване на първични данни от САЩ и в съответствие със 100-годишния потенциал на метана за глобално затопляне. В проучването е изтъкната необходимостта от допълнително събиране на данни.

¹⁴ IEA 2012 (Международна агенция по енергетика, 2012 г.)

представляват важен източник на питейна вода и на вода, използвана за други цели. Рискът от замърсяване е свързан по-специално с химикалите, използвани при процеса на хидравлично разбиване. Подобно замърсяване на подземните води може да се получи в резултат от протичания, например поради неправилно проектиране на сондажа или недобро изпълнение на обсадната колона, неконтролирано предизвикани напуквания, съществуващи разломи или изоставени сондажи. Тези рискове могат да бъдат установявани и смекчавани чрез внимателен подбор на сондажните обекти, въз основа на характеризирани на подземните рискове и чрез добро изолиране на сондажа от околните геоложки образувания. Замърсяване на повърхностни води може да се получи при недобро управление и пречистване на големите количества отпадъчни води. В тези отпадъчни води се съдържат обикновено химичните добавки, влизащи в състава на използвания за разбиването разтвор, а е възможно да има и силно солени води, както и естествено присъстващи в шистовите образувания тежки метали и радиоактивни материали. В САЩ са докладвани и случаи на замърсяване на водите с природен газ, дължащо се на недобро изолиране на сондажите от геоложките образувания.

Друг вид риск, отнасящ се за водите, е свързан с въздействието върху потреблението на вода, особено в райони където има недостиг на вода. При добива на природен газ от шистови образувания чрез хидравлично разбиване с големи водни количества са необходими много по-големи количества вода¹⁵ в сравнение с добива на газ от конвенционални находища, като при това част от водата не се връща обратно. Водочерпенето за нуждите на сондирането и хидравличното разбиване би могло да създаде допълнителен натиск върху баланса на водоносните пластове в районите, където има недостиг на вода и вече съществува конкуренция с други видове употреба на водата (например за промишлени и селскостопански нужди, а също и като питейна вода). Това може също да окаже въздействие и върху местните екосистеми и по този начин да засегне биоразнообразието. За осигуряване на ефективно използване на водите могат да спомогнат планове за управление на водите. В случаите, при които това е възможно от гледна точка на опазването на околната среда и е в съответствие със съществуващото законодателство на ЕС, повторното използване на излизащите обратно на повърхността води след хидравличното разбиване би могло да допринесе за намаляване на потреблението на прясна вода.

Качествените характеристики на почвата също могат да бъдат повлияни отрицателно от пропуски и разливания, в случай че използваният за разбиването разтвор и отпадъчните води не се стопанисват адекватно.

При проучването и добива на шистов газ е възможно да има и дифузни емисии на метан, в случай че те не се улавят и ограничават; такива емисии биха имали отрицателно въздействие както върху качеството на местния въздух, така също и върху климата. Емисии във въздуха могат да бъдат причинени също от увеличения транспорт¹⁶, както и от функционирането на съоръженията на сондажната площадка.

¹⁵ Според оценки за специфичното количество вода за единица произведена енергия, то е от 2000 до 10 000 пъти по-голямо в сравнение с конвенционалния добив на газ, IEA Golden Rules report, 2012 (Международна агенция по енергетика, Доклад за златните правила, 2012 г.). Потреблението на вода за отделен сондаж варира в зависимост от геоложките особености, но обикновено средната стойност възлиза на около 15 000 m³/сондаж.

¹⁶ Например емисиите от транспортирането на водата, пясъка и химикалите, необходими за хидравличното разбиване, както и от транспортирането на отпадъчни води.

Съществуват добри практики за предотвратяване и ограничаване на емисиите във въздуха и те следва системно да се прилагат.

При сегашната технология за добив на шистов газ са необходими голям брой сондажи и съответна инфраструктура. Това може да окаже влияние върху парцелирането на земята и местното движение по пътищата — два фактора, които могат да имат последици за местните общности и биоразнообразието. Необходимо е тези рискове да бъдат отчитани също и в случай на наличието на конкурентни видове земеползване в даден район, например за селско стопанство или туризъм. Установени са и други проблеми, свързани с риска от изкуствено предизвикване на сеизмичност.

Тези рискове за околната среда, които пораждат и рискове за здравето¹⁷, доведоха до различни степени на загриженост на обществеността и често резултатът от тях е категорично противопоставяне на проектите за шистов газ.

Също така, сред обществеността се е създало впечатление за недостатъчно ниво на предпазни мерки, прозрачност и обществени обсъждания във връзка с дейностите в областта на шистовия газ. Около 60 % от индивидуалните отговорили лица при обсъждането¹⁸, организирано от Европейската комисия, изтъкнаха липсата на прозрачност и на публична информация като основни предизвикателства за развитието на сектора. По-специално, те посочиха като проблем съществуващата асиметрия между наличието на информация при операторите и при компетентните органи или широката публика, особено по отношение на състава на разтворите, използвани за разбиването, както и по отношение на геоложките условия в обектите, където се планира провеждането на хидравлично разбиване.

През последните години в Европейската комисия се получи голям брой¹⁹ запитвания от страна на широката общественост или от нейни представители. Тези запитвания съдържат загриженост и съмнения по отношение на ефективността на съществуващата законодателна рамка на ЕС, по-специално по отношение на законодателството на ЕС относно миннодобивните отпадъци, както и относно оценките на въздействието върху околната среда и опазването от замърсяване на въздуха и водите.

Както и при много други промишлени дейности, имащи последици за околната среда, местното население обикновено се противопоставя на разработките, ситуирани в непосредствена близост до техните домове (така нареченият ефект „не в моя заден

¹⁷ Оценяването на въздействието върху здравето е едва в своята начална фаза, тъй като прилагането на тази практика в подобни мащаби е нещо съвсем ново. Все пак може да се каже, че главните причини за загриженост са свързани с преките въздействия от емисиите във въздуха и косвените въздействия от възможното замърсяване на води с химикали, някои от които са признати за канцерогенни. Замърсяването на води може на свой ред да доведе до контаминиране на живи животни и замърсяване на храни и фуражи. Рисковете за здравето на работната площадка включват рисковете при вдишване на силициев диоксид, при манипулиране на химикали, излагането на въздействие на прахови частици от дизелови двигатели и отработили газове от съоръженията, както и високи нива на шума.

¹⁸ Този дял е без да е направено претегляне за отчитане на представителността на данните и се повишава до 80 % след такова претегляне.

¹⁹ В Европейската комисия се получи над 100 парламентарни запитвания и писма, повече от 3800 електронни писма и над 10 петиции, някои от които подписани от около 15 000 граждани.

двор“)²⁰. В редица държави членки гражданските действия доведоха до спиране на проекти за проучване на шистов газ.

От друга страна, появи се набор от добри технически и регулаторни практики и тяхното системно прилагане при проучването и добива на шистов газ дава възможност за управление и смекчаване на възможните отрицателни последици и на рисковете. Но докато не бъдат взети адекватни мерки във връзка с тези рискове за околната среда и здравето и докато има правна несигурност и липса на прозрачност, обществените безпокойства ще продължават да съществуват. Редица експерти²¹ смятат, че общественото неприемане представлява препятствие за бъдещо разработване на ресурси от шистов газ²². От страна на самия отрасъл за добив на нефт и газ това бе изтъкнато като ключов проблем, появил се още на етапа на проучванията²³.

Следователно, предприемането на мерки във връзка с тези рискове и с общественото безпокойство относно безопасността на дейностите е от първостепенно значение за постигането на възможните ползи.

4. ОСИГУРЯВАНЕ НА ЗАЩИТА НА ОКОЛНАТА СРЕДА, КЛИМАТА И ОБЩЕСТВЕННОТО ЗДРАВЕ

Както общото законодателство на ЕС, така и специфичните законодателни актове на ЕС, отнасящи се за околната среда²⁴, са приложими по отношение на дейностите в областта на шистовия газ, като се почне с планирането им и се стигне до прекратяването на съответните дейности.

Но тъй като дейностите в областта на шистовия газ са в процес на развитие, държавите членки започнаха да тълкуват законодателството на ЕС в областта на околната среда по различни начини и някои от тях разработват свои специфични национални разпоредби, включително забрани и мораториуми.

²⁰ Съгласно проучване на бюлетина Флаш Евробарометър, базиращо се на беседи с над 25 000 европейски граждани, проведени през септември 2012 г., три четвърти от отговорилите лица биха проявили безпокойство в случай на изпълнение на проект за шистов газ в близост до тях, а 40 % биха били силно обезпокоени.

²¹ Например в: International Energy Agency Golden rules report 2012 (Доклада на Международната агенция по енергетика за златните правила, 2012 г.); US Department of Energy 90 days report (90-дневния доклад на Министерството на енергетиката на САЩ).

²² Постигането на приемане от страна на обществеността е между трите основни предизвикателства, посочени от отговорилите лица в общественото обсъждане, организирано от Европейската комисия.

²³ Например в JRC IET workshop on shale gas, March 2013 (Семинара относно шистовия газ, проведен от Института по енергетика и транспорт към Съвместния изследователски център през март 2013 г.)

²⁴ Вижте раздел 3.2 от Оценката на въздействието, SWD(2014) 21 final от 22.1.2014 г.. Приложимото законодателство включва: Директивата (2011/92/ЕС) относно оценките на въздействието върху околната среда (ОВОС), Директивата (2006/21/ЕО) относно миннодобивните отпадъци, Рамковата директива за водите (2000/60/ЕО), Регламента (1907/2006/ЕО) относно регистрацията, оценката, разрешаването и ограничаването на химикали (REACH), Регламента относно биоцидите (528/2012/ЕС), втората и третата директиви по повод аварията в Севезо (Seveso II (96/82/ЕО) и Seveso III (2012/18/ЕС), при известни условия), Директивата за местообитанията (1992/43/ЕИО) и Директивата за птиците (2009/147/ЕО), както и Директивата (2004/35/ЕО) относно екологичната отговорност (за дейности, включени в списъка в Приложение III).

Това доведе до различия между изискванията в отделните държави членки. Някои държави членки, например, провеждат преди лицензирането стратегическа екологична оценка, така че да бъдат взети под внимание кумулативните ефекти от проектите за шистов газ, и изискват систематично провеждане на оценка на въздействието върху околната среда в случаите, в които се планира използване на хидравлично разбиване, а други държави членки не прилагат такива изисквания. Друга област, в която проличава различно тълкуване, е законодателството, отнасящо се за водите и миннодобивните отпадъци.

Това води до фрагментарна и все по-усложняваща се нормативна рамка в ЕС, която пречатства доброто функциониране на вътрешноевропейския пазар. Различните видове подход от страна на публичните власти може да доведат до неравнопоставеност и да породят възобновяващи се съмнения по въпроса доколко са подходящи мерките за опазване на околната среда и съответните предпазни мерки. Рискът от правно оспорване на националните интерпретации още повече намалява желаната от инвеститорите предсказуемост.

Тъй като законодателството на ЕС в областта на околната среда бе разработено по време, когато в Европа все още не се използваше хидравлично разбиване с големи водни количества, някои отнасящи се за околната среда аспекти на проучването и добива на изкопаеми горива с използването на тази практика не са цялостно разгледани в съществуващото законодателство на ЕС. Това се отнася по-специално за въпроси като стратегическото екологично оценяване и планиране, оценяването на подземните рискове, конструктивната цялост на сондажите, включването и последователността на изисквания по отношение на определяне на базовата линия и мониторинг на дейността, улавянето на метановите емисии и разкриването на състава на използвания разтвор във всеки отделен сондаж.

5. КЪМ ОБЩА НОРМАТИВНА РАМКА В ЕС

Редица експерти, включително от Международната агенция по енергетика и други уважавани организации потвърдиха необходимостта от солидни и ясни правила относно разработките в областта на шистовия газ, чрез които да се осигури ограничаване на вредните въздействия и управление на рисковете.

През 2011 г. службите на Европейската комисия публикуваха упътване, в което бяха обобщени основните актове в действащото законодателство на ЕС в областта на околната среда²⁵, както и специфични указания за приложимостта по отношение на проекти за шистов газ на Директивата за оценките на въздействието върху околната среда (ОВОС) — Директива 2011/92/ЕС²⁶.

При все това, някои национални и местни власти продължават да отправят искания за допълнителни спешни действия от страна на ЕС в тази област. Широката общественост също иска да получи ясна информация по въпроса какви са изискванията за безопасен добив на шистов газ.

²⁵ http://ec.europa.eu/environment/integration/energy/uff_news_en.htm

²⁶ http://ec.europa.eu/environment/integration/energy/pdf/guidance_note.pdf

Следователно, смята се че съществуващите указания не осигуряват достатъчна яснота и предсказуемост за публичните власти, стопанските оператори и гражданите. Ето защо Европейската комисия прие Препоръка, в която са формулирани минимално изискуеми принципи които, ако бъдат цялостно приложени, биха допринесли за осъществяването на дейности в областта на шистовия газ, като в същото време биха осигурили въвеждането на предпазни мерки за климата и околната среда. Тази Препоръка допълва съществуващите достижения на правото на ЕС и се основава на предишни разработки на службите на Европейската комисия. Тя не означава нито че държавите членки имат каквото и да е задължение да предприемат дейности за проучване или добив чрез хидравлично разбиване с големи водни количества, ако техният избор е да не предприемат такива дейности, нито че държавите членки не биха могли да поддържат и въвеждат по-подробни мерки, съответстващи на техните специфични национални, областни или местни условия.

По специално, с Препоръката държавите членки се приканват при прилагането и адаптирането на тяхното законодателство, отнасящо се за дейности във връзка с въглеводородите, включващи хидравлично разбиване с големи водни количества, да осигуряват изисквания за следното:

- провеждане на стратегическа екологична оценка преди предоставянето на лицензи за проучване и/или добив на въглеводороди, които се очаква да доведат до дейности, включващи хидравлично разбиване с големи водни количества, с оглед да се анализира и планира как да се предотвратят, управляват и смекчават кумулативните въздействия, както и възможните конфликти с други видове употреби на природните ресурси и на подземните райони;
- провеждане на специфично за всеки обект характеризирание и оценяване, отнасящо се както за подземните, така и за надземните условия, за да се определи дали съответният район е подходящ за безопасни и сигурни проучвания или добив на въглеводороди с използване на хидравлично разбиване с големи водни количества. В това характеризирание и оценяване следва, наред с други неща, да бъдат установени рисковете за подземни пътища на въздействие, като например изкуствено причинени пропуквания, съществуващи разломи или изоставени сондажи;
- докладване на базовата линия (например по отношение на водите, въздуха, сеизмичността), за да се осигури база за сравнение при последващия мониторинг или в случай на авария;
- информиране на обществеността за състава на разтвора, използван за хидравлично разбиване във всеки един сондаж, за състава на отпадъчните води, както и за данните от проучването на базовата линия и резултатите от мониторинга. Това е необходимо, за да се осигури предоставяне на властите и на широката общественост на фактическа информация относно възможните рискове и техните източници. По-добрата прозрачност би могла също да улесни и постигането на приемане от страна обществеността;
- адекватно изолиране на сондажа от околните геоложки образувания, по-специално с цел да се предотврати замърсяването на подземни води;
- ограничаване на изпускането на газове в атмосферата до изключителни случаи във връзка с безопасността при работа, свеждането до минимум на изгарянето във факел (контролираното изгаряне на газове) и улавяне на газ за негова последваща

употреба (на самия обект или чрез подаване в газопроводи). Това е необходимо за да се смекчават отрицателните ефекти на емисиите върху климата, както и върху качеството на местния въздух.

Препоръчва се, също така, държавите членки да осигуряват от страна на дружествата прилагане на най-добрите налични техники (ВАТ), в случаите при които това е възможно, както и на добри промишлени практики, с цел да предотвратяват, управляват и намаляват въздействията и рисковете при проектите за проучване и добив. Съответният отрасъл следва да се стреми към постигане на максимална прозрачност в своите дейности и непрекъснато да подобрява технологиите и работните практики. С цел да бъдат съставени справочни документи за най-добрите налични техники, Европейската комисия ще организира обмен на информация между държавите членки, съответните промишлени отрасли и неправителствените организации за защита на околната среда.

Освен това, Европейската комисия преразглежда съществуващия Справочен документ за най-добрите налични техники (НДНТ) в областта на миннодобивните отпадъци по Директивата за миннодобивните отпадъци, така че да бъде обхванато управлението на отпадъците от проучването и добива на въглеводороди с използване на хидравлично разбиване с големи водни количества, с цел да се осигури подходящо манипулиране и третиране на отпадъците, както и свеждане до минимум на риска от замърсяване на водите, въздуха и почвите. Също така, Европейската комисия ще предложи на Европейската агенция по химикалите да направи някои промени в съществуващата база данни на химикалите, регистрирани съгласно Регламента относно регистрацията, оценката, разрешаването и ограничаването на химикали (REACH), така че да се подобри и улесни търсенето на информация относно регистрираните вещества, използвани при хидравлично разбиване. Тези промени ще бъдат предмет на консултация със заинтересованите страни.

Също така е необходимо да се продължи процесът на натрупване на знания относно неконвенционалните технологии и практики за добив на въглеводороди, с оглед допълнително да бъдат намалени възможните въздействия и рискове за здравето и околната среда. В този контекст, от съществено значение е да се осигури откритост и прозрачност за обществеността на съответната информация. За да се улесни този процес, Европейската комисия ще създаде Европейска научно-техническа мрежа относно неконвенционалния добив на въглеводороди, в която да участват практики от съответния отрасъл, от научно-изследователски институти и университети, както и от страна на гражданското общество. Тази мрежа ще събира, ще анализира и ще прави преглед на резултатите от проучвателни проекти, и също ще оценява разработването на технологии, използвани в проектите за неконвенционален нефт и газ. По-нататъшни научно-изследователски работи в областта на разбирането, предотвратяването и смекчаването на въздействията и рисковете за околната среда от проучването и добива на шистов газ са обявени в работната програма за периода 2014—2015 г. на Рамковата програма „Хоризонт 2020“. В тази работна програма са предвидени и безвъзмездни финансови средства за подпомагане на разработването и реализирането на информационна база за научно-изследователски и новаторски политики в областта на неконвенционалния газ и нефт.

За да се осигури адекватно управление на риска и да се избегне административно натоварване на операторите, държавите членки следва да осигурят за разрешителните

органи наличие на достатъчно ресурси и познания за разглеждания процес, както и подходяща координация на разрешителната процедура. Те трябва да провеждат консултации с гражданите и заинтересованите страни достатъчно рано, преди да са започнали съответните дейности. На държавите членки и техните компетентни органи се препоръчва също да обменят добри регулаторни практики и други познания. Европейската комисия ще улеснява провеждането на такъв обмен чрез Техническата работна група на държавите членки относно свързаните с околната среда аспекти на неконвенционалните изкопаеми горива.

Европейската комисия ще следи отблизо за прилагането на настоящата Препоръка чрез сравняване на ситуацията в държавите членки в публично достъпна таблица с оценки. Това се планира с оглед да се подобри прозрачността и да се оцени напредъкът във всяка държава членка при прилагането на формулираните в Препоръката принципи.

Държавите членки и националните компетентни органи следва да информират обществеността по ключови въпроси във връзка със съответните дейности, с оглед да подобрят прозрачността и да възстановят общественото доверие. Държавите членки се приканват да въведат в сила формулираните в Препоръката принципи в рамките на 6 месеца след нейното публикуване и да информират Европейската комисия за мерките, които са предприели в отговор на Препоръката.

Европейската комисия ще проведе преглед до каква степен е ефективен този подход за прилагане на формулираните в Препоръката принципи, както и за осигуряване на предсказуемост и яснота за гражданите, операторите и публичните власти. Тя ще докладва на Европейския парламент и на Съвета в рамките на 18 месеца след публикуването на Препоръката в *Официален вестник*. Също така, Европейската комисия ще вземе решение дали е необходимо да направи законодателни предложения.

6. ЗАКЛЮЧЕНИЯ

Държавите членки носят отговорността за вземане на решения какъв да е техният енергиен микс, с надлежно отчитане и на необходимостта от опазване и подобряване на качеството на околната среда. Следователно, именно държавите членки следва да решават дали да проучват или добиват природен газ от шистови образувания, както и съответно други неконвенционални ресурси от въглеводороди. Но тези държави членки, които решат да провеждат такава практика, са длъжни да осигурят въвеждането на адекватни условия за тази цел. Като част от тези условия и с оглед да се подпомогне предприемането на действия по отношение на обществените безпокойства, необходимо е тези държави членки да предприемат мерки за предотвратяване, управление и намаляване на рисковете, свързани с подобни дейности.

Въз основа на съществуващото законодателство на ЕС, както и на съществуващите и допълнително подобряващи се практики и технологии, Европейската комисия призовава държавите членки, които понастоящем проучват или планират да проучват и добиват свои неконвенционални въглеводородни ресурси, като например шистов газ, да въведат правилно и да приложат съществуващото законодателство на ЕС, като правейки това, или адаптирайки своето приложно законодателство към нуждите и

специфичните особености на неконвенционалните въглеродородни ресурси, да следват придружаващата настоящия документ Препоръка, за да осигурят наличието на подходящи условия за безопасното и сигурно разработване на такива ресурси, като вземат предвид и възможните ефекти върху съседни страни.

С посочената Препоръка Европейската комисия цели да подпомогне държавите членки за осигуряване на опазване на околната среда, на ефективно използване на ресурсите и на информираност на обществеността, като в същото време се даде възможност за постигане на потенциалните ползи от по-голяма сигурност на енергийните доставки и по-добра конкурентоспособност в тези държави членки, които желаят да постъпят по този начин.

И накрая, следва да се припомни, че дългосрочната цел на ЕС е да се изгради икономика, характеризираща се с ефективно използване на ресурсите и малка въглеродна интензивност. В краткосрочен до средносрочен план, природният газ и наличието на нови източници на местни изкопаеми горива, като например природен газ от шистови образувания, могат да изиграят роля за трансформирането на енергийния сектор, при условие че тези горива заместват изкопаеми горива с по-голяма въглеродна интензивност. При всички случаи, за постигането на дългосрочната цел за декарбонизиране на нашата енергийна система ще е необходимо непрекъснато подобряване на енергийната ефективност, постигане на икономии на енергия и по-голямо развитие на нисковъглеродните технологии, по-специално на използването на възобновяеми енергийни източници.