

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów w sprawie rozpoznawania i wydobywania węglowodorów (takich jak gaz łupkowy) w UE z zastosowaniem intensywnego szczelinowania hydraulicznego**

COM(2014) 23 final

(2014/C 424/05)

Sprawozdawca: **Josef ZBOŘIL**

Współsprawozdawca: **Sorin IONIȚĂ**

Dnia 22 stycznia 2014 r. Komisja Europejska, działając na podstawie art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

*komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów w sprawie rozpoznawania i wydobywania węglowodorów (takich jak gaz łupkowy) w UE z zastosowaniem intensywnego szczelinowania hydraulicznego*

COM(2014) 23 final.

Sekcja Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Środowiska Naturalnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 22 maja 2014 r.

Na 499. sesji plenarnej w dniach 4–5 czerwca 2014 r. (posiedzenie z 4 czerwca) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 163 do 18 – 10 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

## **1. Wnioski i zalecenia**

1.1 W dziedzinie energii zachodzą w UE wielkie przemiany; europejska gospodarka i najbardziej narażeni konsumenci są coraz bardziej zagrożeni niepewnością dostaw i wysokimi cenami.

1.2 Intensywne szczelinowanie hydrauliczne („fracking”) budzi obawy dotyczące zdrowia publicznego i skutków dla środowiska. Istnieje potrzeba jak najlepszego informowania zainteresowanych społeczności w celu ułatwienia ich ochrony, jak również większego udziału lokalnego w podejmowaniu decyzji dotyczących poszczególnych projektów zgodnie z odpowiednimi wymogami prawnymi.

1.3 Polityczne wytyczne Komisji dotyczące niekonwencjonalnych metod wydobycia węglowodorów obejmują zestaw zasad, które państwa członkowskie mają wdrożyć w terminie sześciu miesięcy, oraz system późniejszego monitorowania. Przejrzystość dotycząca rozpoznawania i wydobycia jest niezwykle istotna dla minimalizacji ryzyka i zapewnienia akceptacji społecznej dla takich projektów.

1.4 EKES uważa, że dokumenty Komisji (komunikat i zalecenia) oparte są na realistycznym podejściu do zagadnienia, oraz że dalsze dyskusje na ten temat muszą opierać się na faktach i ustaleniach, ale trzeba wziąć także pod uwagę istotne czynniki subiektywne, takie jak postrzeganie ryzyka przez społeczeństwo. EKES przyjmuje wyważony punkt widzenia co do potencjalnej roli węglowodorów ze złóż niekonwencjonalnych w koszyku energetycznym UE.

1.5 EKES docenia proces „szybkich działań” i zalecenia ułatwiające rozpoczęcie przejrzystego procesu zatwierdzania działalności rozpoznawczej w krajach, które uważają, że wykorzystywanie węglowodorów ze złóż niekonwencjonalnych jest niezbędne do spełnienia ich wymogów energetycznych.

1.6 EKES uważa, że ramy te, jeśli zostaną prawidłowo wdrożone, będą wystarczające do wykorzystania na poziomie lokalnych społeczności i że przynajmniej na razie nie ma potrzeby przyjmowania osobnej dyrektywy dotyczącej gazu z łupków. Dorobek prawny UE dostarcza odpowiednich środków umożliwiających znalezienie rozwiązań w przypadku transgranicznych skutków szczelinowania hydraulicznego, gdyby takowe wystąpiły. W przyszłości, w przypadku gdy rozmiary takiej działalności znacznie się zwiększą, trzeba będzie ponownie rozważyć tę kwestię.

1.7 EKES pragnie podkreślić, że zasoby węglowodorów ze złóż niekonwencjonalnych, eksploatowane na mocy odpowiednich ram instytucjonalnych, mogą być czynnikiem wzrostu gospodarczego w Europie. Stosunkowo czyste, niezawodne i elastyczne wytwarzanie energii z paliw kopalnych jest konieczne w celu zapobiegania zachwianiu równowagi systemów elektroenergetycznych. Co więcej, częste kryzysy polityczne w krajach sąsiadujących z UE od wschodu pokazują, jak ważna jest taka dywersyfikacja źródeł zaopatrzenia w odpowiednim momencie.

1.8 EKES zaleca, by w dalszych dokumentach Komisji podkreślić szereg dodatkowych punktów dotyczących technologii szczelinowania hydraulicznego. Zużycie wody nie jest aż tak duże, jak się to czasem zakłada, choć działanie na obszarach o deficycie wody wymaga szczególnej uwagi. Stosowane chemikalia podlegają odpowiednim regulacjom (rozporządzenie REACH) i nie powinno się używać żadnych substancji niebezpiecznych. Należy właściwie zarządzać wyciekami gazu, co dotyczy także spalania gazu odpadowego. Zastosowanie ma zasada „zanieczyszczający płaci”.

1.9 EKES podkreśla, jak istotne dla sprawiedliwości społecznej i publicznej akceptowalności węglowodorów ze złóż niekonwencjonalnych jest to, by część wpływów z opłat koncesyjnych i podatków akcyzowych kierować w sposób przejrzysty i przewidywalny do budżetu zainteresowanych gmin, po to by zrekompensować im ewentualne negatywne efekty zewnętrzne, które mogą wystąpić.

## 2. Wprowadzenie

2.1 W dziedzinie energii zachodzą w UE wielkie przemiany, uwarunkowane nakładającymi się na siebie czynnikami, takimi jak istotne przełomy technologiczne (dotyczące zarówno odnawialnych źródeł energii, jak i paliw kopalnych), poważne przesunięcia geopolityczne i ambitne cele polityki, co czasami prowadzi do złożonych interakcji, których skutki są trudne do rozwikłania. Choć źródła energii z pewnością się zwielokrotniły i zróżnicowały, europejska gospodarka i najbardziej narażeni konsumenci są coraz bardziej zagrożeni niepewnością dostaw i wysokimi cenami.

2.2 Jedną z nowych technik, które pojawiły się w ostatnich dziesięcioleciach, jest intensywne szczelinowanie hydrauliczne („fracking”), które w szybkim tempie rozwinęło się w USA, przynosząc niezaprzeczalne korzyści. Zwiększyły się dzięki niemu dostępne zasoby gazu ziemnego do wykorzystania w gospodarce oraz znacznie spadły ceny. Jednocześnie szczelinowanie budzi obawy dotyczące zdrowia publicznego i skutków dla środowiska, zaś opinia publiczna skarży się na niewystarczający poziom przejrzystości i konsultacji związanych z wydobyciem gazu łupkowego. Istnieje potrzeba lepszego informowania zainteresowanych społeczności, jak również większego udziału lokalnego w podejmowaniu decyzji dotyczących poszczególnych projektów, w tym w procesie oceny oddziaływania, zgodnie z obowiązującymi wymogami prawnymi.

2.3 EKES pragnie wzmocnić przekaz Komisji, zgodnie z którym zasoby węglowodorów ze złóż niekonwencjonalnych, eksploatowane na mocy odpowiednich ram instytucjonalnych, mogą być czynnikiem wzrostu gospodarczego w Europie. Doświadczenia z rozwoju odnawialnych źródeł energii wykazują, że aby uniknąć zachwiania równowagi systemów energii elektrycznej w przewidywalnej przyszłości nadal będzie potrzebne stosunkowo czyste, niezawodne i elastyczne wytwarzanie energii z paliw kopalnych. Co więcej, częste kryzysy polityczne w krajach sąsiadujących z UE od wschodu po raz kolejny pokazują, jak ważna jest dywersyfikacja źródeł zaopatrzenia.

## 3. Dokument Komisji

3.1 Gospodarki europejskie oraz obywatele potrzebują bezpiecznych i niezawodnych dostaw zrównoważonej, przystępnej cenowo energii. Wysokie uzależnienie od importu i mała dywersyfikacja źródeł energii (między innymi) przyczyniły się do wzrostu cen w UE, zwłaszcza w porównaniu z niektórymi naszymi głównymi konkurentami.

3.2 Postęp technologiczny umożliwił dostęp do niekonwencjonalnych paliw kopalnych, których wydobycie było wcześniej zbyt skomplikowane technicznie lub zbyt kosztowne. W USA gaz ze źródeł niekonwencjonalnych stanowi obecnie 60 % całkowitego krajowego wydobycia gazu, zaś wydobycie gazu łupkowego przejawia najwyższe tempo wzrostu. Wynikiem tego były niższe ceny eksportowanego węgla, szczególnie do UE.

3.3 Potencjalne zasoby gazu ziemnego ze złóż łupków wzbudzają wielkie nadzieje w niektórych częściach Europy: gaz łupkowy może zastąpić paliwa kopalne emitujące większe ilości dwutlenku węgla, ograniczyć zależność od dostaw spoza EU oraz przynieść dodatkowe miejsca pracy, wzrost gospodarczy i dochody publiczne. W związku z powyższym niektóre państwa członkowskie aktywnie dążą do rozpoznawania złóż gazu łupkowego.

3.4 Jednocześnie ryzyko związane z intensywnym szczelinowaniem hydraulicznym (określanym także jako „fracking”) jest źródłem obaw dotyczących zdrowia publicznego i wpływu na środowisko. Znaczna część ludności uważa również, że poziom ostrożności, przejrzystości i konsultacji społecznych w odniesieniu do wydobycia gazu łupkowego jest niewystarczający. Niektóre państwa członkowskie postanowiły zakazać szczelinowania hydraulicznego lub ustanowić moratoria.

3.5 W odpowiedzi na obawy opinii publicznej Komisja zgodziła się opracować zasady bezpiecznego wydobycia węglowodorów niekonwencjonalnych w UE, które mają na celu:

- zapewnienie, aby państwa członkowskie, które się na to zdecydują, miały możliwość dywersyfikacji dostaw energii oraz poprawy konkurencyjności w sposób bezpieczny i skuteczny;
- zapewnienie jasnych i przewidywalnych zasad dla podmiotów gospodarczych i obywateli, w tym w odniesieniu do projektów związanych z rozpoznawaniem;
- pełne uwzględnienie emisji gazów cieplarnianych i zarządzania ryzykiem w zakresie klimatu i środowiska, łącznie z ryzykiem dla zdrowia, zgodnie z oczekiwaniami obywateli.

3.6 Komunikatowi towarzyszy stanowiące uzupełnienie istniejącego dorobku prawnego UE zalecenie w sprawie podstawowych zasad rozpoznawania i wydobywania węglowodorów z zastosowaniem intensywnego szczelinowania hydraulicznego. Celem zalecenia jest umożliwienie bezpiecznego wykorzystania zasobów tych węglowodorów oraz zapewnienie równych szans dla przemysłu we wszystkich państwach członkowskich UE, które pragną z nich korzystać.

3.7 W oparciu o obecnie dostępne informacje wydaje się, że wydobycie gazu ziemnego ze złóż łupków ma w Europie największy potencjał w porównaniu z innymi niekonwencjonalnymi paliwami kopalnymi. Szacuje się, że złoża gazu łupkowego, którego wydobycie jest technicznie możliwe, zawierają około 16 bilionów metrów sześciennych gazu. Jest to o wiele więcej, niż w przypadku gazu zamkniętego (3 bln m<sup>3</sup>) lub metanu z pokładów węgla (2 bln m<sup>3</sup>). W miarę rozwoju projektów w zakresie rozpoznawania zyskamy większą wiedzę na temat zasobów, które można wydobyć w sposób opłacalny ze złóż łupków oraz z innych niekonwencjonalnych źródeł gazu i ropy naftowej.

3.8 Dla państw członkowskich charakteryzujących się wysoką zależnością od importu ta nowa technika byłaby szansą na dywersyfikację źródeł energii i zwiększenie bezpieczeństwa dostaw. Jednak nawet umiarkowany spadek lub uniknięcie wzrostu cen gazu – na przykład dzięki lepszej lub utrzymanej pozycji negocjacyjnej wobec dostawców gazu spoza UE – byłyby korzystne dla państw członkowskich. Działania związane z gazem łupkowym mogą również przynieść bezpośrednie lub pośrednie korzyści gospodarcze, na przykład w związku z regionalnymi inwestycjami w infrastrukturę, bezpośrednimi i pośrednimi możliwościami zatrudnienia oraz dochodami publicznymi z podatków, opłat i należności koncesyjnych.

3.9 Eksperti są zgodni co do tego, że wydobycie gazu łupkowego zazwyczaj prowadzi do większego śladu środowiskowego w porównaniu z wydobyciem gazu konwencjonalnego; wymaga ono bardziej intensywnej techniki stymulacji odwiertu, odbywa się głównie na lądzie i obejmuje znacznie większe obszary. Ponadto, ponieważ wydajność odwiertów gazu łupkowego jest niższa niż konwencjonalnych odwiertów, konieczne jest wywiercenie większej ich liczby. Niektóre z tych zagrożeń i skutków mogą być transgraniczne, na przykład w przypadku zanieczyszczenia wody i powietrza.

3.10 Owe zagrożenia dla środowiska, obejmujące także zagrożenia dla zdrowia, w różnym stopniu budzą obawy społeczne, w tym także zdecydowany sprzeciw wobec projektów w zakresie gazu łupkowego. Jako problem postrzegana jest w szczególności asymetria informacji między operatorami a właściwymi organami lub ogółem społeczeństwa, zwłaszcza w odniesieniu do składu płynu szczelinującego i warunków geologicznych, w jakich ma odbywać się szczelinowanie.

3.11 We wspomnianym zaleceniu zachęca się państwa członkowskie, aby podczas stosowania lub dostosowywania przepisów w zakresie węglowodorów uwzględniających intensywne szczelinowanie hydrauliczne zapewniły:

- przeprowadzenie strategicznej oceny oddziaływania na środowisko przed udzieleniem koncesji na rozpoznawanie złóż węglowodorów lub ich wydobycie, jeżeli można spodziewać się prowadzenia działań obejmujących intensywne szczelinowanie hydrauliczne;
- przeprowadzenie charakterystyki zagrożeń i oceny właściwej dla danego terenu, zarówno dla części podziemnych jak i powierzchniowych;

- sprawozdawczość poziomu bazowego (np. dotyczącą wody, powietrza, aktywności sejsmicznej), aby stworzyć punkt odniesienia dla późniejszego monitorowania lub w razie awarii;
- informowanie ogółu społeczeństwa o składzie płynu stosowanego do szczelinowania hydraulicznego dla każdego odwiertu oraz o składzie ścieków, o danych bazowych i wynikach monitorowania;
- odpowiednią izolację odwiertu od otaczających formacji geologicznych, w szczególności w celu uniknięcia skażenia wód gruntowych;
- ograniczenie uwalniania gazów do atmosfery do najbardziej wyjątkowych okoliczności operacyjnych i względów bezpieczeństwa, maksymalne ograniczenie kontrolowanego spalania gazów oraz wychwytywanie gazu w celu jego późniejszego wykorzystania (na miejscu lub po transporcie rurociągami).

3.12 Zaleca się również, aby państwa członkowskie zapewniły – w odpowiednich przypadkach – stosowanie przez przedsiębiorstwa najlepszych dostępnych technik (BAT) i dobrych rozwiązań branżowych w celu zapobiegania występowaniu, kontrolowania i ograniczania skutków i zagrożeń wynikających z projektów w zakresie rozpoznawania i wydobywania. Ponadto Komisja prowadzi przegląd dokumentu referencyjnego (BREF) w sprawie odpadów wydobywczych na mocy dyrektywy w sprawie odpadów kopalnianych. Komitet wierzy, że zostanie on wkrótce opublikowany.

3.13 Aby ułatwić zaangażowanie społeczeństwa, Komisja ustanowi europejską sieć nauki i technologii ds. wydobywania niekonwencjonalnych węglowodorów, skupiającą przedstawicieli z sektorów przemysłowych, badawczych i akademickich oraz podmioty społeczeństwa obywatelskiego. Dalsze badania nad zrozumieniem, zapobieganiem i łagodzeniem wpływu na środowisko i zagrożeń związanych z rozpoznawaniem i wydobywaniem gazu łupkowego zapowiedziano również w programie prac programu „Horyzont 2020” na lata 2014–2015.

3.14 Państwa członkowskie proszone są o zastosowanie w ciągu sześciu miesięcy zasad określonych w zaleceniu oraz o informowanie Komisji co roku, począwszy od 2015 r., o wprowadzanych środkach. Komisja będzie ściśle monitorować realizację zalecenia, korzystając z publicznie dostępnej tablicy wyników umożliwiającej porównanie sytuacji w poszczególnych państwach członkowskich, oraz po 18 miesiącach dokona przeglądu skuteczności tej polityki.

#### 4. Uwagi Komitetu

4.1 EKES docenia zrównoważone podejście Komisji Europejskiej do kwestii wydobywania węglowodorów ze złóż niekonwencjonalnych. Dyskusja na ten temat musi być otwarta i opierać się na faktach i ustaleniach. Niemniej jednak trzeba wziąć także pod uwagę aspekty subiektywne, takie jak postrzeganie ryzyka przez społeczeństwo. Komunikat jest wyczerpujący, informacyjny, dobrze skonstruowany i podkreśla najważniejsze kwestie, którymi należy się zająć, jeśli chodzi o ochronę środowiska i zdrowia oraz ogólną akceptację społeczną. W wyważony sposób przedstawia potencjalną rolę węglowodorów ze złóż niekonwencjonalnych w koszyku energetycznym UE.

4.2 Ponieważ nie we wszystkich krajach UE występuje to źródło energii pierwotnej, należy przestrzegać zasady pomocniczości. Dorobek prawny UE dostarcza odpowiednich środków umożliwiających znalezienie rozwiązań w przypadku transgranicznych skutków szczelinowania hydraulicznego, gdyby takowe wystąpiły. EKES jest zdania, że obecne przepisy UE są adekwatne, gdyż uwzględniają większość aspektów związanych ze szczelinowaniem hydraulicznym; na razie nie ma potrzeby przyjmowania osobnej dyrektywy dotyczącej gazu z łupków. Gruntowne stosowanie istniejących zobowiązań prawnych jest bezpiecznym sposobem rozwoju tej nowej technologii wydobywania.

4.3 W UE występuje względny niedobór źródeł surowców, dlatego wszystkie dostępne zasoby trzeba wykorzystywać w jak najefektywniejszy sposób, jednocześnie uwzględniając zagrożenia dla zdrowia i środowiska. Z drugiej strony żadna ludzka działalność nie jest całkowicie pozbawiona ryzyka. Racjonalne zarządzanie ryzykiem musi stanowić integralną część wszystkich jej obszarów, w tym poszukiwania i wydobywania węglowodorów ze złóż niekonwencjonalnych.

4.4 Wysoki poziom przejrzystości w każdym projekcie związanym z rozpoznawaniem lub wydobywaniem jest niezwykle istotny dla zapewnienia akceptacji społecznej dla nowych technologii. Przejrzystość powinna być egzekwowana od początkowych etapów projektu, gdyż aby móc realistycznie ocenić rozmiary zasobów i korzyści ekonomiczne z ich eksploatacji, trzeba prowadzić wiercenia poszukiwawcze na terenach wskazujących na potencjalne występowanie gazu w łupkach. Trzeba sporządzić gruntowną ocenę oddziaływania dotyczącą rozpoznawania. Bezpieczeństwo i zrównoważoność dostaw są podstawowymi filarami polityki energetycznej UE. Ponieważ jednak nierównowagi, którą powodują w systemie wiatrowe i słoneczne źródła energii, nie można jeszcze zrekomensować, nie narażając na szwank realizacji innych celów, takich jak obniżenie emisyjności czy zwiększenie efektywności, wykorzystanie gazu ze złóż niekonwencjonalnych wydaje się realną opcją umożliwiającą złagodzenie procesu transformacji energetyki.

4.5 Należy także wziąć pod uwagę względy geopolityczne, zwłaszcza w świetle ostatnich wydarzeń na Ukrainie, które nastąpiły po opublikowaniu komunikatu i zaleceń. Mogą one mieć wpływ na bezpieczeństwo dostaw energii w przypadku utrzymujących się napięć w bliskim sąsiedztwie UE lub wojny handlowej z Rosją. W grę wchodzi tu jednak także sytuacja w innych częściach świata, a także stopniowy spadek pozycji UE wśród największych bloków handlowych.

4.6 EKES przyznaje, że w ostatnich latach poczyniono postępy w niekonwencjonalnych technologiach wydobycia węglowodorów. W wiarygodny sposób zajęto się najważniejszymi obawami dotyczącymi środowiska i bezpieczeństwa i ograniczono ryzyko w kluczowych obszarach środowiskowych. Niemniej jednak należy ściśle monitorować zwłaszcza zagrożenie skażenia wody; należy zwrócić szczególną uwagę na obszary, na których występuje deficyt wody. EKES zaleca, by przy najbliższej okazji dokonać zmian w dokumentach Komisji, uwzględniając następujące wskazówki.

4.7 W ocenie projektów związanych z wydobyciem należy w pełni ująć korzyści płynące dla lokalnej społeczności (infrastruktura, miejsca pracy, podatki i opłaty koncesyjne itp.). Bardzo ważne jest – i jest to dobrą praktyką – by część wpływów z opłat koncesyjnych i podatków akcyzowych kierować w sposób przejrzysty i przewidywalny do budżetu gmin, najlepiej przy użyciu wzoru publicznie dostępnego do kontroli, po to by zrekompensować społecznościom lokalnym wszelkie negatywne skutki wywołane przez wydobycie i zmniejszyć ich sprzeciw wobec takich projektów. EKES zaleca, by włączyć ten punkt do zaleceń Komisji.

4.8 Należy w pełni naświetlić korzyści w zakresie ochrony klimatu: emisje z procesów spalania stanowiłyby mniej więcej połowę emisji ze spalania węgla. Rozważając tę kwestię, należy zdawać sobie sprawę ze skutków wycieków gazu na drodze od odwiertu do palnika, które w niektórych częściach świata są dość duże, lecz prawie nigdy nie są ujawniane. Nieoficjalnie eksperci przyznają, że wycieki gazu na źle zarządzanych polach gazowych sięgają aż 12–13 %, natomiast dzięki dobrym standardom operacyjnym można utrzymać tego rodzaju wycieki na poziomie poniżej 3 %!

4.9 Należy dokładnie oszacować ryzyko geologiczne i sejsmiczne w konkretnych basenach, lecz w komunikacie należałoby wspomnieć, że proces szczelinowania prowadzony jest w znacznie głębszych odwiertach niż wydobycie konwencjonalne, znacznie poniżej warstw wodonośnych w przypadku gazu łupkowego. Należy jednakże w dalszym ciągu pogłębiać wiedzę na temat średnio- i długofalowych zagrożeń wynikających z samej skali działań prowadzonych w ramach nowych technologii.

4.10 Komisja może również zechcieć wspomnieć, że zużycie wody na odwiert jest stosunkowo niskie, a duża część tej wody wraca na powierzchnię i zostaje ponownie wykorzystana lub prawidłowo uzdatniona. Stosowane chemikalia podlegają w UE rozporządzeniu REACH, a wyciekami gazu należy właściwie zarządzać, co dotyczy także spalania gazu odpadowego. Ponadto powierzchnia użytkowanych gruntów w stosunku do gęstości mocy innych pól gazowych jest znacznie niższa niż w przypadku instalacji wykorzystujących ogniwa fotowoltaiczne, wiatr lub biomasę. Ten aspekt jest obecnie poważnie niedoceniany przez zwolenników wszystkich rodzajów odnawialnych źródeł energii, choć często odgrywa on rolę przy podejmowaniu decyzji dotyczących wykonalności instalacji opartych o pierwotne źródła energii.

Bruksela, 4 czerwca 2014 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Henri MALOSSE

---