



GRUND- OG NÆRHEDSNOTAT

Den 7. februar 2013

Departementet:
Ref. Stkj/svfri
Sagsnummer:

KOMMISSIONENS HENSTILLING

om minimumsprincipper for efterforskning og produktion af kulbrinter (såsom skifer-gas) ved hjælp af hydraulisk højvolumenfrakturering (fracking)

C(2014) 267 final

Nyt notat

1. Resumé

Kommissionen har med C(2014) 267 final af 22. januar 2014 fremsendt henstilling fra EU-Kommissionen om minimumsprincipper for efterforskning og produktion af kulbrinter (såsom skifergas) ved hjælp af hydraulisk højvolumenfrakturering (fracking). Henstillingen vedrører en række forhold i relation til efterforskning og indvinding af kulbrinter fra undergrunden (såsom skifergas) ved hjælp af hydraulisk højvolumenfrakturering. Henstillingen skal sikre, at efterforskning og indvinding af kulbrinter (såsom skifergas) ved hjælp af hydraulisk højvolumenfrakturering udføres på en klima-, miljø- og sikkerhedsmæssig forsvarlig måde med en maksimal lovgivningsmæssig klarhed og forudsigelighed for kompetente myndigheder, borgere og operatører (selskaber) for at fremme udviklingen af sektoren. Medlemsstaterne forventes at have implementeret minimumsprincipperne i henstillingen senest 6 måneder efter henstillingen er offentliggjort. Kommissionen ønsker en status for opfølgning i medlemsstaterne på henstillingen på årlig basis og første gang i december 2014. Da henstillingen ikke er retligt bindende, vil henstillingen ikke have direkte lovmæssige konsekvenser. Mange af minimumsprincipperne i henstillingen er i tråd med nuværende dansk tilgang til sådanne aktiviteter. Henstillingens rækkevide og dækningsområde for danske olie og gas aktiviteter skal dog undersøges nærmere.

2. Baggrund

Kommissionen har med **C(2014) 267 final** af 22. januar 2014 fremsendt henstilling fra EU-Kommissionen om minimumsprincipper for efterforskning og produktion af kulbrinter (såsom skifergas) ved hjælp af hydraulisk højvolumenfrakturering (fracking). Kommissionen angiver som begrundelse for fremsættelsen manglende erfaring blandt medlemsstaterne i forhold til efterforskning og indvinding af ukonventionelle ressourcer fra undergrunden (såsom skifergas). Henstillingen er ledsaget af en meddelelse og en konsekvensanalyse.

Henstillingen fremsættes med hjemmel i TEUF artikel 292.

3. Formål og indhold

Hovedformålet med henstillingen er at sikre, at efterforskning og indvinding af kulbrinter, såsom skifergas, ved hjælp af hydraulisk højvolumenfrakturering udføres på en klima-, miljø- og sikkerhedsmæssig forsvarlig måde med en maksimal lovgivningsmæssig klarhed og forudsigelighed for kompetente myndigheder, borgere og operatører (selskaber) for at fremme udviklingen af sektoren.

Herudover skal initiativet sikre, at grænseoverskridende påvirkninger fra aktiviteter i forbindelse med indvinding af kulbrinter (såsom skifergas) adresseres, således at aktiviteter i et land ikke forværrer forureningssituationen i en anden medlemsstat.

Kommissionen anfører, at minimumsprincipperne omfatter efterforskning og indvinding af kulbrinter under anvendelse af hydraulisk højvolumenfrakturering, der defineres som injektion af 1000 eller mere m³ vand pr. fraktureringszone eller 10.000 m³ vand pr. brønd.

Henstillingen vedrører en række forhold i relation til efterforskning og indvinding af kulbrinter (såsom skifergas) blandt andet vurdering af miljøpåvirkninger, risikovurderinger i forbindelse med valg af lokalitet, baseline studier, design af installationer, infrastruktur, ressourceforvaltning (vandforbrug, gasanvendelse etc.), fraktureringsprocessen, monitoreringskrav, miljøansvar og finansiell sikkerhedsstillelse, tilstrækkelige og kompetente ressourcer hos de relevante myndigheder mm. En række af minimumsprincipperne relaterer sig til allerede eksisterende EU-regler, herunder direktiv 2001/42/EF om vurdering af bestemte planer og programmeres påvirkning på miljøet (Strategisk Miljøvurdering (SMV)) og direktiv 2011/92/EU om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet (VVM).

Medlemsstaterne forventes at have implementeret minimumsprincipperne i henstillingen senest 6 måneder efter, at henstillingen er publiceret. Kommissionen ønsker en årlig status for opfølgning i medlemslandene på henstillingen, og første gang i december 2014. Kommissionen agter at evaluere effekten af henstillingen efter 18 måneder og i forlængelse heraf bl.a. beslutte, om der vil være behov for at fremsætte forslag til juridisk bindende regler.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentet skal ikke høres.

5. Nærhedsprincippet

Der redegøres ikke for nærhedsprincippet, idet der alene er tale om en henstilling fra Kommissionen.

6. Gældende dansk ret

Henstillingen drejer sig om en lang række forhold i relation til efterforskning og indvinding af ressourcer i undergrunden. Disse forhold er i dag primært reguleret i undergrundsloven, Lovbekendtgørelse nr. 960 af 13. september 2011. Dele af henstillingen relaterer sig til miljøpåvirkninger, som reguleres af blandt andet planloven og miljøbeskyttelsesloven.

7. Konsekvenser

Lovmæssige konsekvenser

Idet der tale om en henstilling indeholdende minimumsprincipper, som ikke er retslig bindende, vil henstillingen ikke have direkte lovmæssige konsekvenser.

Mange af minimumsprincipperne i henstillingen er i tråd med nuværende dansk tilgang til sådanne aktiviteter. Det skal dog undersøges, hvilken rækkevide og dækningsområde minimumsprincipperne har i dansk kontekst, eksempelvis om henstillingen ikke kun omfatter skifergas på land, men også kan omfatte de danske Nordsøfelter offshore, hvor der i flere af felterne anvendes stimuleringsteknikker, herunder hydraulisk frakturering for at indvinde olie. Endvidere skal eksempelvis minimumsprincippet omhandlende gennemførelse af miljøvurdering (SMV) inden udstedelse af tilladelser til efterforskning og indvinding af kulbrinter undersøges nærmere, idet nogle procedurer for tilladelser er fastlagt før SMV direktivet blev implementeret i 2004 i dansk lovgivning.

Minimumsprincipperne i henstillingen, der henviser til SMV- og VVM- regler, skal undersøges nærmere i forhold til, om medlemslandene skal gennemføre miljøundersøgelser udover det, medlemslandene allerede er forpligtet til i dag efter disse regler.

Statsfinansielle og samfundsmæssige konsekvenser

Idet der tale om en henstilling, som ikke er retslig bindende, har disse ikke umiddelbart statsfinansielle og samfundsmæssige konsekvenser for Danmark.

Kommissionen vurderer, at hvis medlemsstaten vælger at følge henstillingen, forventes administrationen i medlemsstaten at skulle tilpasses. I nogle tilfælde kan det føre til en opbygning af kapacitet (viden, ressourcer o. lign.). Det skal undersøges nærmere, om henstillingen også omfatter oliebrønde i den danske del af Nordsøen, jf Kommissionens definition for hydraulisk højvolumenfrakturering.

Administrative konsekvenser for erhvervslivet

Idet der tale om en henstilling, som ikke er retslig bindende, vil henstillingen ikke have direkte administrative konsekvenser for erhvervslivet.

Flere af minimumsprincipperne i henstillingen vedrører krav, der måtte stilles til selskaber, som har en eneretstilladelse til efterforskning og indvinding af kulbrinter. Det skal undersøges nærmere, hvilke konsekvenser henstillingerne måtte have for selskaberne også set i forhold til, at henstillingens dækningsområde umiddelbart er uklart, som omtalt under afsnittet 'Lovmæssige konsekvenser'.

Derudover bør minimumsprincippet om offentlig inddragelse i forbindelse med beslutningsprocesser analyseres nærmere. I forhold til implementeringsperioden på 6 måneder skønnes det, at være en kort periode til evt. at tilpasse administrative procedurer og krav til selskaber.

Beskyttelsesniveauet

Kommissionen vurderer, at hvis minimumsprincipperne i henstillingen følges, vil det have positiv virkning for beskyttelsesniveauet, da principperne er med til at sikre miljømæssige aspekter i forbindelse med udførelse af skifergasaktiviteter og i hele skifergasprojektets levetid.

I forhold til de miljømæssige aspekter vurderes det overordnet, at Danmark allerede i dag lever op til henstillingens formål.

8. Høring

Kommissionens henstilling blev sendt i høring i Klima-, Energi og Bygningspolitisk Specialudvalg den 22. januar 2014 med frist for høringssvar den 6. februar 2014. Der er modtaget høringssvar fra Landbrug & Fødevarer samt DI. Høringsparternes tilkendegivelser opsummeres nedenfor:

DI støtter regeringens og EU-Kommissionens linje om at fastlægge miljømæssige forsvarlige rammer for udnyttelse af skifergas og ser gerne, at gas indgår som en vigtig del af det danske energimiks som led i en samlet omkostningseffektiv grøn omstilling.

Landbrug & Fødevarer støtter – under forudsætning af, at det sker på en miljømæssig, sundhedsmæssig og økonomisk bæredygtig måde – udviklingen af skifergasudvinding. Desuden fremhæves, at europæiske retningslinjer bør modvirke, at enkelte medlemslande agerer med berøringsangst over for skifergas, samt at det er vigtigt, at Danmark ikke fravælger nye muligheder, hvis nabolande vælger dem til. Der henvises til, at fraktureringprocessen giver anledning til bekymring i landbruget. Boringer og frakturering kan påvirke det generelle liv på landet og efterspørgslen efter boliger i landområder, hvor boringer er en mulighed. Der ses positivt på, at henstillingerne forsøger at tage hånd om en række af de mange usikkerheder omkring skifergas.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Flere lande forventes med forskellige begrundelser at være kritiske ift. at implementere minimumsprincipperne i henstillingen nationalt. Nogle lande forventes at ville argumentere for, at eventuelle problemstillinger i forhold til efterforskning og indvinding af skifergas bedst håndteres på nationalt plan. Andre lande forventes at ønske et forbud mod både skifergas indvinding og anvendelse af hydraulisk frakturering med store mængder væske på land.

Heroverfor forventes at stå en række lande, der formentlig vil vælge at implementere henstillingen, da der blandt disse lande gennem en årrække har været et ønske om retningslinjer fra Kommissionens side, og da henstillingen kan være med til at fremme indvinding fra ukonventionelle ressourcer, herunder skifergas.

10. Regeringens foreløbige generelle holdninger

Danmark er meget tidligt i efterforskningsfasen efter skifergas. Det er endnu uvist, om der findes naturgas i skiferlag i Danmark, ligesom det ikke er afdækket, om der kan produceres naturgas fra skifer.

Regeringen tager det alvorligt, at der fra flere sider er udtrykt bekymring omkring mulige konsekvenser af produktion af skifergas. Derfor indførte regeringen i 2012 en midlertidig pause for nye tilladelser til efterforskning efter skifergas på land. Den midlertidige pause indførtes for at undersøge muligheden for at fremme en produktion af skifergas, der kan ske sikkerheds- og miljømæssig fuldt forsvarligt. Der skal gennemføres en evaluering af de erfaringer, der eventuelt indhentes fra den planlagte boring i Nordjylland (hvor efterforskningsmålet er skifergas) og erfaringer fra nye internationale analyser.

Herudover skærpede regeringen VVM-reglerne, således at anlæg med direkte henblik på frakturering udelukkende i forbindelse med efterforskning eller indvinding af skifergas er underlagt VVM-pligt.

Kommissionen har fremlagt en henstilling om minimumsprincipper i relation til blandt andet skifergas. Mange af minimumsprincipperne er i tråd med nuværende dansk tilgang til sådanne aktiviteter. Der er også nogle af minimumsprincipperne i henstillingen, der rækker videre, blandt andet ved at de ikke kun omfatter onshore ukonventionelle ressourcer (skifergas på land).

Fra dansk side hilses henstillingen om minimumsprincipper velkommen, og regeringen noterer sig generelt positivt, at henstillingen ikke er retligt bindende og dermed er af rådgivende karakter. Regeringen havde dog gerne set, at VVM-pligt for udførelse af frakturering i skifergasboringer på land var blevet juridisk bindende svarende til de regler, der er i Danmark.

Regeringen noterer sig, at implementeringsperioden for henstillingen om minimumsprincipper på 6 måneder er meget kort og havde gerne set, at henstillingen kun omfattede onshore ukonventionelle ressourcer (skifergas på land).

Regeringen vil nu undersøge henstillingens dækningsområde, konsekvenser og implementeringsfrist nærmere.

11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Sagen har ikke tidligere været forelagt for Folketingets Europaudvalg.