



Meddelande om skifffergas

2013/14:FPM58

Miljödepartementet

2014-02-26

Dokumentbeteckning

KOM (2014) 23

Meddelande om undersökning och utvinning av kolväten (såsom skifffergas) genom hydraulisk högvolumsspräckning i EU

K(2014) 267

Kommissionens rekommendation 2014/70/EU av den 22.1.2014 om minimiprinciper för undersökning och utvinning av kolväten (såsom skifffergas) genom hydraulisk högvolumsspräckning

Sammanfattning

I ett meddelande har kommissionen presenterat fördelarna med att öka tillgången till inhemsk energi inom EU genom att utvinna kolväten, såsom skifffergas. Meddelandet har åtföljts av en rekommendation om minimiprinciper för undersökning och utvinning av sådana kolväten genom hydraulisk högvolumsspräckning, s.k. frackning. Syftet med rekommendationen är att tillgodose skyddet för miljö, klimat och folkhälsa samt allmänhetens rätt till insyn. Regeringen välkomnar kommissionens initiativ inom ett angeläget område.

1 Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

I maj 2013 efterlyste Europeiska rådet en utveckling av inhemska energiresurser för att minska EU:s extrema energiberoende och stimulera ekonomisk tillväxt, samtidigt som det betonade att resurserna måste utnyttjas på ett säkert, hållbart och kostnadseffektivt sätt och medlemsstaternas val av energimix respekteras. Med syfte att se till att en säker och trygg utveckling av dessa resurser blir möjlig, samt för att främja rättvisa villkor för industrin i alla EU-medlemsstater som väljer att utveckla detta beskriver

kommissionen i meddelandet de nya möjligheter och utmaningar som utvinning av skiffergas i Europa för med sig. Meddelandet åtföljs av en rekommendation om minimiprinciper för undersökning och utvinning av kolväten genom hydraulisk högvolymspräckning s.k. frackning. Meddelandet och rekommendationen presenterades den 22 januari 2014.

1.2 Förslagets innehåll

Skiffergasens möjligheter

EU kommer inte att kunna bli självförsörjande på naturgas, men naturgasproduktion från skifferformationer skulle delvis kunna kompensera för EU:s minskande produktion av konventionell gas och undvika ett ökat beroende av gasimport. Enligt kommissionen skulle i bästa möjliga scenario produktionen av skiffergas kunna bidra med nästan hälften av EU:s totala gasproduktion och tillgodose ungefär 10 procent av EU:s gasefterfrågan senast 2035. Den direkta prisseffekten på Europas regionala gasmarknader kommer sannolikt att förbli måttlig. Skiffergas kan även, under vissa förutsättningar, ge klimatfördelar om den ersätter mer koldioxidintensiva fossila bränslen och inte förnybara energikällor.

Miljörisker och allmänhetens farhågor

Hydraulisk spräckning innebär att en vätska bestående av vatten, sand och kemiska tillsatser injekteras med högt tryck för att bryta sönder berggrunden. Mellan 25 procent till 90 procent av de först injekterade vätskorna förväntas stanna kvar under markytan. Ett av de främsta miljöproblemen är risken för att grund- och ytvatten förorenas. Utvinning av naturgas från skiffer kräver stora mängder vatten och detta kan leda till påfrestningar i områden där vattentillgången är knapp. Utsläpp till luften kan uppstå på grund av ökade transporter. Det krävs ett stort antal brunnar med nuvarande teknik vilket leder till landskapsfragmentering. Enligt kommissionen har dessa miljörisker i kombination med hälsorisker lett till oro hos allmänheten särskilt eftersom försiktighetsåtgärder, insyn och samråd är otillräckliga.

Att säkerställa skyddet av miljö, klimat och folkhälsa

I och med att prospekteringen efter skiffergas fortskrider har medlemsstaterna börjat tolka EU:s miljölagstiftning på olika sätt. Detta har lett till att kraven varierar från en medlemsstat till en annan. Ett splittrat regelverk inom EU står i vägen för en välfungerande inre marknad och minskar förutsägbarheten för investerare. Nuvarande EU-lagstiftning är inte heltäckande när det gäller denna teknik.

På väg mot en EU-ram

Kommissionens rekommendation om minimiprinciper kan bidra till att göra skiffergasverksamhet möjlig samtidigt som klimat- och miljöskyddande åtgärder vidtas. Rekommendationen innebär inte att medlemstaterna är skyldiga att bedriva undersökning eller utvinning av skiffergas om de inte vill, eller att de inte får upprätthålla eller införa mer detaljerade åtgärder som överensstämmer med de specifika nationella, regionala eller lokala förhållanden. I rekommendationen uppmanas medlemsstaterna se till att följande åtgärder vidtas:

- En strategisk miljöbedömning ska göras innan licenser beviljas för undersökning och/eller utvinning av kolväten som förväntas leda till verksamhet som inbegriper hydraulisk högvolymspräckning. Syftet är att analysera och planera hur man kan förebygga, hantera och minska kumulativa effekter, möjliga konflikter med annan användning av naturresurser eller geologiska resurser.
- En platsspecifik riskkaraktärisering och riskbedömning ska utföras för området ovan och under jord, för att avgöra om ett område är lämpligt för säker och trygg undersökning eller utvinning av kolväten som inbegriper hydraulisk högvolymspräckning. Härigenom kan man bland annat identifiera risker för exponeringsvägar under jord, som exempelvis inducerade sprickor, befintliga fel eller övergivna brunnar.
- Grundläggande rapportering (t.ex. om vatten, luft och seismisk aktivitet) ska göras, för att skapa referenser för senare övervakning eller i händelse av incident.
- Allmänheten ska informeras om sammansättningen hos den vätska som används för hydraulisk spräckning i enskilda brunnar samt om sammansättningen hos avfallsvatten, grundläggande uppgifter och övervakningsresultat. Detta är nödvändigt för att se till att myndigheterna och allmänheten har faktabaserad information om potentiella risker och källorna till dessa. Ökad insyn bör dessutom bidra till att vinna allmänhetens acceptans.
- Brunnen ska vara korrekt isolerad från de omgivande geologiska formationerna, särskilt för att undvika förorening till grundvattnet.
- Utsläpp av gaser i atmosfären ska begränsas till de mest exceptionella driftsmässiga skyddsfallen, fackling (kontrollerad bränning av gaser) ska minimeras, och gas ska samlas upp för senare användning (t.ex. på plats eller genom rörledningar). Detta är nödvändigt för att minska negativa effekter av utsläpp på klimatet och på lokala luftkvaliteten.

Kommissionen avser att göra en översyn av det befintliga referensdokumentet (BREF-dokumentet) om utvinningsavfall som omfattas av utvinningsavfallsdirektivet (2006/21/EG) samt föreslå förändringar i den befintliga databasen över registrerade kemikalier enligt Reach- förordningen (1907/2006). För att uppnå ökad kunskap och insyn kommer kommissionen vidare att inrätta ett europeiskt vetenskaps- och tekniknätverk för dessa frågor. En resultattavla ska upprättas och kommissionen kommer att rapportera till Europaparlamentet och rådet om utvecklingen inom 18 månader.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Prospektering efter och utvinning av gasformiga kolväten genom hydraulisk högvolymspräckning kräver tillstånd enligt minerallagen (1991:45) och är anmälningspliktig och /eller tillståndspliktig verksamhet enligt miljöbalken eller förordningar meddelande med stöd av balken. Utforskning och utvinning genom borrhning till havs kräver tillstånd enligt lagen (1966:314) om kontinentalsockeln. Inom havsområde i Sveriges ekonomiska zon krävs tillstånd enligt lagen (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon.

Kommissionens meddelande och rekommendation har inga direkta effekter på den svenska lagstiftningen då de inte innehåller konkreta lagstiftnings- eller åtgärdsförslag.

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Några konsekvenser har inte identifierats.

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen välkomnar kommissionens initiativ inom ett angeläget område. Det är positivt att rekommendationen anger miniminivåer som ger utrymme för mer detaljerade åtgärder som överensstämmer med de specifika nationella, regionala eller lokala förhållandena.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Medlemsstaternas ståndpunkter är ännu inte kända.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Institutionernas ståndpunkter är ännu inte kända.

Meddelandet och rekommendationen har inte remitterats

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Artikel 292 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt i fråga om kommissionens rekommendation.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Inte aktuellt då det rör sig om ett meddelande och en rekommendation och inte förslag till konkreta lagstiftningsakter.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Meddelandet och rekommendationen kommer att presenteras vid Miljörådet den 3 mars och TTE-rådet den 4 mars 2014.