



ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 22.1.2014 г.
SWD(2014) 22 final

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА

ОБОБЩЕНА ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

придружаваща

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

**Проучване и добив на въглеродороди (като например шистов газ) с използване на
хидравлично разбиване с големи водни количества**

{COM(2014) 23 final}

{SWD(2014) 21 final}

Съдържание

I.	Контекст.....	2
II.	Необходимост от действие.....	2
1.	Какъв е разглежданият проблем?.....	2
2.	Какво се очаква да бъде постигнато с настоящата инициатива?	3
3.	Каква е добавената стойност от предприемането на действия на равнището на ЕС?	4
III.	Решения	4
1.	Какви законодателни и незаконодателни варианти бяха разгледани? Има ли предпочетен вариант или не? Защо?.....	4
2.	Кой подкрепя отделните варианти?	4
IV.	Въздействия на вариантите.....	5
1.	Какви са ползите при основните варианти?.....	5
2.	Какви са разходите при основните варианти?	6
3.	Какви ще са последиците за съответните дружества, малки и средни предприятия и микропредприятия?.....	6
4.	Ще има ли значително отражение върху националните бюджети и администрациите?	6
5.	Ще има ли други значителни въздействия?.....	6
V.	Сравнение на вариантите	7
VI.	Последващи действия	8

I. Контекст

През последното десетилетие в Съединените щати се наблюдава бързо развитие на използването на неконвенционални източници на газ и нефт. Терминът „неконвенционални“ е свързан преди всичко с характеристиките на геоложките находища и скални образувания, съдържащи въглеродороди, които се отличават от характеристиките в конвенционалните находища. Неконвенционалните образувания често се простират в големи райони и се характеризират с ниско енергийно съдържание за единица скален обем, както и с ниска или дори много ниска пропускливост. Основните видове неконвенционални изкопаеми горива са: природният газ в нископропускливи скални породи (tight gas), шистовият газ (shale gas), метанът от въглищни пластове (coal bed methane), метановите хидрати, нефтът в нископропускливи скални породи (tight oil), нефтошистите (shale oil) и битуминозният пясък (oil sands). Шистовият газ се изглежда да е видът неконвенционални въглеродороди с най-голям потенциал за разработване в Европа, като в някои държави членки вече са започнали проучвателни дейности.

Ръстът на добива на шистов газ в САЩ доведе като своя последица до намаление на вътрешните цени на природния газ и положителни въздействия върху американската икономика. Тези промени в американската икономика оказаха въздействие и върху международните енергийни пазари. Например, в глобален мащаб се появиха по-големи количества втечен природен газ, което косвено повлия и на цените на газа в ЕС¹ и също така доведе до по-голям износ на въглища за ЕС.

В ЕС през последните три години няколко държави членки са в процес на предоставяне или вече са предоставили концесии и/или лицензи за проучване и/или добив: Дания, Германия, Унгария, Нидерландия, Полша, Португалия, Румъния, Испания, Швеция и Обединеното кралство². При все това, не всички притежатели на лицензи са започнали конкретни дейности за търсене или проучване. Понастоящем такива дейности (на етапите на търсене или проучване) са проведени или продължават в Дания, Германия, Полша, Румъния, Швеция и Обединеното кралство. Засега в Европа все още няма стопански добив на шистов газ, въпреки че вече са проведени няколко пилотни проби за добив, например в Полша. В някои държави членки (например Полша, Обединеното кралство) стопански добив може да започне някъде в 2015—2017 г.

II. Необходимост от действие

1. Какъв е разглежданият проблем?

Редица въздействия и рискове по отношение на околната среда във връзка с разработките за шистов газ се дължат на използваната технология за хидравлично разбиване с големи водни количества, съчетано с насочено сондиране в скални образувания. Засега опитът при прилагането на тези технологии в Европа е много

¹ JRC IET report 'Unconventional Gas: Potential Energy Market Impacts in the EU', Sept. 2012 (Доклад на Института по енергетика и транспорт към Съвместния изследователски център, озаглавен „Неконвенционален газ — потенциални въздействия върху енергийния пазар в ЕС, септември 2012 г.).

² Предоставените в България и Франция лицензи бяха впоследствие отменени посредством законодателна забрана за прилагането на хидравлично разбиване.

ограничен. Съществуващото законодателство в Европа не е изцяло пригодно за регулиране на съответните въздействия и рискове по отношение на околната среда (например замърсяването на повърхностни и подземни води, емисиите в атмосферата, включително емисиите на парникови газове). Правната яснота и предсказуемост на регулаторната среда е от съществено значение за да могат да се осъществяват инвестиции в тази област и за да се успокои обществеността, че произтичащите от такива дейности въздействия и рискове се предотвратяват, или ако това не е възможно — поне се смекчават или управляват по подходящ начин. Ако не бъдат предприети съответни действия, тези проблеми най-вероятно ще се изострят. Най-силно заинтересовани страни са: предприятията, желаещи да инвестират в проучвания и добив на шистов газ; секторите в областта на водите, желаещи да осигурят опазване на качеството на водите; отговорните власти в държавите членки и гражданите на ЕС.

Повечето експерти смятат, че ключовите въздействия и рискове по отношение на околната среда при проектите за шистов газ са свързани главно с: използването и замърсяването на води; емисиите в атмосферата (включително на летливи органични съединения и на метан—, който е газ със силен парников ефект); както и въздействията върху местните общности (например във връзка със земеползването, биологичното разнообразие, шума и движението на превозни средства).

Основните причини за такива въздействия и рискове са:

- Упражняването на дейности в много обширни райони
- Геоложките условия (например дълбоки водоносни пластовете, наличие на изоставени сондажи, възможно наличие на разломи, по които може да се разпространи замърсяване или да доведат до възникване на изкуствено предизвикана сеизмичност)
- Кумулативните ефекти от наличието на многобройни сондажи
- Използването в типичните случаи на опасни химикали
- Използването на големи количества вода, част от която не се връща на повърхността
- Количествата и характеристиките на отпадъците
- Прилагането на изпускане на газове и изгаряне във факел по време на пробиването на сондажа

2. Какво се очаква да бъде постигнато с настоящата инициатива?

Общата цел е да се осигури такова провеждане на разработките в областта на неконвенционалните изкопаеми горива, което да е съобразено с действащи подходящи предпазни изисквания по отношение на климата и околната среда, и да е съпроводено с максимална правна яснота и предсказуемост за отговорните власти, гражданите и операторите, като по този начин се постигне развитие на отрасъла. Първата конкретна цел е да се осигури адекватно установяване и управление на въздействията и рисковете по отношение на околната среда, произтичащи от използваните технологии за проучвателни и добивни дейности, както при отделни проекти, така и при кумулативни разработки. Втората конкретна цел е да се изясни съответната нормативна уредба на ЕС, така че инвестициите в разработки в областта на шистовия газ в ЕС да могат да се осъществяват при предсказуеми условия.

3. Каква е добавената стойност от предприемането на действия на равнището на ЕС?

Геоложките оценки показват, че редица богати на шистов газ райони се простират трансгранично в няколко държави членки. Също така, въздействията и рисковете по отношение на околната среда не са ограничени в рамките на националните граници и е възможно една страна да породи или да влоши свързани със замърсяване в други страни. Това особено се отнася за повърхностните и подземните води, качеството на въздуха и емисиите на парникови газове. Следователно е оправдано предприемането на действия на равнището на ЕС. Следва да се добави, че Европейският парламент, Комитетът на регионите, по-голямата част от отговорилите в общественото обсъждане лица и редица държави членки поискаха да бъдат предприети действия на равнището на ЕС.

III. Решения

1. Какви законодателни и незаконодателни варианти бяха разгледани? Има ли предпочетен вариант или не? Защо?

В допълнение към базовия вариант, подробно са анализирани четири варианта.

Вариант А включва публикуването на препоръка към държавите членки за начините на вземане на мерки по свързаните с околната среда аспекти на проучването и добива на шистов газ. Тази препоръка съдържа също указания за тълкуването на законодателството в областта на околната среда (отнасящо се например за водите и за отпадъците). Освен това, насърчават се доброволните ангажименти от страна на операторите в разглеждания сектор.

Вариант Б предвижда да се предложат изменения в някои съществуващи законодателни актове на ЕС в областта на околната среда, за да се изяснят приложимите правила за разглеждания сектор (в комбинация с елементи от вариант А).

Вариант В е за рамкова директива с набор от широкообхватни цели, включително по отношение на разкриването на използваните химикали и вземането на мерки във връзка с кумулативните въздействия, като в същото време се въведат изменения в съществуващото законодателство в областта на околната среда, както при вариант Б;

Вариант Г е за директива, определяща специфични изисквания по всички установени въпроси в разглежданата област.

Няма отделен предпочетен вариант, тъй като между различните видове въздействия съществуват сравнителни предимства и недостатъци — целта на оценката на въздействието е по-скоро да се осигурят данни за вземане на политическо решение.

2. Кой подкрепя отделните варианти?

Съгласно проучвания на Евробарометър, мнозинството граждани на ЕС са в подкрепа на хармонизирани и последователни подходи на равнището на ЕС. Гледищата на отделните отговорили лица в общественото обсъждане са нееднозначни, ако отговорите се разглеждат без да бъдат представително претеглени. Но в случай че отговорите

бъдат претеглени по начин да отразяват броя на населението в съответните страни (в такъв случай пет страни имат тежест от над 90 % от отделните отговори) се откроява голямо мнозинство в полза на широкообхватна нормативна рамка на равнището на ЕС. Екологичните неправителствени организации подкрепят регулаторен подход, имащ за цел засилване на предпазните изисквания. Отрасълът за добив на нефт и газ проявява предпочитание към незадължителни мерки (soft measures), въпреки че би възприел и изменения в съществуващото законодателство на ЕС. Някои оператори и обслужващи дружества извън сектора на нефта и газа изразиха интерес към широкообхватно и конкретно законодателство на ЕС. Съгласно неофициални данни, една държава членка би предпочела да се разчита само на национални разпоредби, а няколко държави членки виждат необходимост от действие на ЕС, вариращо от указания до изменения в съществуващото законодателство на ЕС, включително и с въвеждане на самостоятелен регулаторен подход в разглежданата област. Европейският парламент отпрати призив за „хармонизирани разпоредби за защита на човешкото здраве и околната среда“ и изтъкна необходимостта от „най-високи стандарти за безопасност и опазване на околната среда“. Комитетът на регионите призова за „ясна и правно обвързваща регулаторна рамка на ЕС, за предпочитане под формата на директива“.

IV. Въздействия на вариантите

1. Какви са ползите при основните варианти?

Всички варианти (от А до Г) имат за цел предприемането на действия (макар и различаващи се по своята степен) по отношение на рисковете и въздействията спрямо околната среда при дейностите в областта на шистовия газ, чрез постигане на по-голяма правна сигурност и яснота и вземане на мерки във връзка с обществените безпокойства; това представлява основната полза от разглежданата инициатива. Разгледаните в инициативата въздействия върху здравето са преки въздействия от емисиите във въздуха и косвени въздействия във връзка с възможното замърсяване на водите с химикали, някои от които са признати за канцерогенни. Базовият вариант не осигурява ефективно преодоляване на рисковете и въздействията по отношение на околната среда, а освен това не дава правна яснота/сигурност и не способства за успокояване на обществените тревоги. Варианти Б, В и Г имат нарастваща ефективност за преодоляване на установените въздействия и рискове, като в същото време обуславят по-предсказуема регулаторна рамка за инвеститорите и успокояване на обществеността. Вариант А, който няма обвързващ характер, е най-слабо ефективният от анализиранияте варианти за политика. Изясняването на правните изисквания за дейностите в областта на шистовия газ би осигурило една по-сигурна инвестиционна среда и по този начин би дало възможност за реализиране на разработки за шистов газ. Вариантите, предвиждащи регулаторни разпоредби (Б, В и Г), чрез които би станал възможен добивът на шистов газ в ЕС, биха довели до ограничено намаление на газовите цени– или до съответно избегнато увеличение–, като по този начин ще доведат до ползи за икономиката на ЕС в краткосрочен и средносрочен план. Но като се има предвид неопределеността при оценките на ресурсите на шистов газ в Европа и многобройните променливи фактори, влияещи върху газовите цени, постигането на тези ефекти е несигурно. Нещо повече, конкурентното предимство на Съединените щати, свързано с тамошните по-ниски газови цени, би продължило да съществува. Разработването на находища на шистов газ в ЕС в най-добрия случай би компенсирало намалението на добива на конвенционален газ. То не би променило настоящата

зависимост на ЕС от внос на природен газ, но би могло потенциално да подобри преговорната позиция на ЕС спрямо външни доставчици.

2. Какви са разходите при основните варианти?

За операторите в областта на шистовия газ, годишните разходи за спазване на изискванията при вариантите Б, В и Г възлизат на 1,4—1,6 % от прогнозните годишни приходи, като вариант Г (при който разходите са най-големи) би увеличил с около 8 % абсолютните разходи за операциите. Разходите на операторите при Вариант А биха зависели от това дали те прилагат или не доброволни мерки.

3. Какви ще са последиците за съответните дружества, малки и средни предприятия и микропредприятия?

Поради големия размер на инвестициите, необходими за проучване и добив на шистов газ, операторите са обикновено големи дружества. Очаква се влиянието върху малки и средни предприятия и микропредприятия да е само косвено, посредством увеличение на съответни съпътстващи дейности (например доставка на съоръжения, храни, транспорт), а също и ако добивът на шистов газ в ЕС доведе до въздействия върху енергийните цени. Но като се има предвид неопределеността при оценките на ресурсите на шистов газ в Европа и многобройните променливи фактори, влияещи върху газовите цени, постигането на тези ефекти е несигурно.

4. Ще има ли значително отражение върху националните бюджети и администрациите?

Варианти Б, В и Г предвиждат различни степени на изменение на съществуващото законодателство в областта на околната среда; при вариант А законодателството не се променя. От националните администрации би се очаквало съответно да се приспособят. Някои елементи на измененията–, например осигуряването на цялостна нормативна рамка или изисквания, което се предлага във вариантите В и Г–, би могло да доведе до намаляване на административното натоварване в сравнение със сега съществуващото положение. Други значителни отражения върху националните власти, произтичащи от настоящата инициатива, не се очакват.

5. Ще има ли други значителни въздействия?

Би могло да се получат въздействия върху конкурентоспособността, особено в енергийно интензивните отрасли, използващи природен газ или съответни странични продукти като суровина, при условие че избраният вариант доведе до значителен добив на шистов газ в ЕС. В такъв случай, това би могло да окаже влияние върху газовите цени в ЕС и може би частично да намали разликата с газовите цени в САЩ. Това, обаче, е несигурно, тъй като газовите цени зависят от голям брой променливи фактори. Дори и при най-благоприятният сценарий се очаква цената на природния газ в ЕС да остане двойно по-висока от съответната цена в САЩ към 2035 г.

Икономическите въздействия за държавите членки и областите ще зависят от редица фактори, включително от: перспективите за разработване на находища на шистов газ; техният текущ енергиен микс и зависимост от внос; степента на развитие на тяхната газова инфраструктура; равнището на енергийна ефективност в тяхната икономика; както и тяхната административна ситуация.

V. Сравнение на вариантите

Варианти	Ефективност при			Икономически разходи в евро (приблизителни оценки)	Икономически ползи	Ефективност (резултати / разходи)	Социални последици	Навременност на въвеждането	Доколко е лесно привеждатето в изпълнение	Съответствие със свързаните с въпроса цели на ЕС	Общ резултат
	намаляване на въздействията и рисковете за околната среда	постигане на правна яснота/сигурност	вземане на мерки по обществените безпокойства								
Базов вариант	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
А	+	+	+	0 до 595 000	+	+	0	++++	не е приложено	+	+
Б	+++	++/+++	+++	595 000	++	++	+	+/++	++	++	++
В	++++	++++	++++	595 000 to 643 000	++	+++	+	++	+++	+++	+++
Г	+++++	+++++	+++++	643 000	++	++++	+	+++	++++	++++	+++ /++++

VI. Последващи действия

В рамките на подходящ период след въвеждане на предпочетения вариант, Европейската комисия ще докладва за прилагането и ефективността на инициативата. Продължителността на подходящия период за докладване ще варира в зависимост от избора на предпочетен вариант — периодът е по-дълъг при вариантите, включващи законодателни промени (за да се предвиди време за транспониране) и по-къс при варианта без законодателни промени. Предлага се да се въведе събиране на данни за няколко показателя, за да се осигури мониторинг на прилагането на инициативата.