

# Schaliegaswinning: Europeesrechtelijk kader & wat doen decentrale overheden in andere landen?



**Jonathan Verschuuren**

# Inleiding

- EU-milieuregelgeving is omvangrijk, maar niet specifiek gericht op effecten schaliegaswinning
  - > Welke normen zijn nu van toepassing?
  - > Wat gaat er veranderen?
- Decentrale overheden in diverse landen proberen langs juridische weg schaliegaswinning te voorkomen, dan wel strikt te reguleren
  - > Nationale versus lokale belangen
  - > Voorbeelden uit Verenigde Staten en Verenigd Koninkrijk

- Milieuregelgeving vrijwel geheel geharmoniseerd: minimumvereisten die nageleefd moeten worden door lidstaten
  - > Inbreukprocedure: boete, dwangsom
- Gebaseerd op beginselen van hoog niveau van bescherming, voorzorg en preventie
- Veel regelgeving die van toepassing is of zou kunnen zijn
- Veel onduidelijkheden vanwege typische kenmerken schaliegaswinning:
  - > Relatief kleine installaties
  - > Relatief korte tijd op één plek
  - > Effecten verschillen nogal afhankelijk van handelwijze

- RL Strategische milieubeoordeling (2001/42/EG)
- RL Milieueffectrapportage (2011/92/EU)
- RL Industriële emissies (2010/75/EG)
- Kaderrichtlijn afvalstoffen (2008/98/EG)
- RL Mijnafval (2006/21/EG)
- RL Stedelijk afvalwater (97/271/EEG)
- Kaderrichtlijn water (2000/60/EG) & RL kwaliteitsnormen (2008/105/EG)
- Grondwaterrichtlijn (2006/118/EG)
- RL Omgevingslawaaï (2002/49/EG)
- RL Luchtkwaliteit (2008/50/EG)
- RL Basisnormen stralingsbescherming (96/29/EURATOM)
- RL Vergunningen koolwaterstoffen (94/22/EG)
- Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn (2009/147/EG, 92/43/EG)
- RL Milieuaansprakelijkheid (2004/35/EG)
- RL Zware ongevallen met gevaarlijke stoffen “SEVESO II” (96/82/EG)
- Biocidenrichtlijn (98/8/EG)
- REACH Verordening (1907/2006/EG)

# Richtlijn SMB en m.e.r.

- SMB-plicht voor ruimtelijke plannen (tenzij kleinschalige, lokale activiteit)
  - > Strategisch: nut, noodzaak, locatie
  - > Alle milieuaspecten onderzoeken (onduidelijkheid over geologische aspecten/seismiciteit)
- M.e.r.-plicht
  - > Niet automatisch (Annex I:  $>500.000\text{m}^3$  p/d)
    - Cumulatie? Meerdere locaties samen?
  - > Wel Annex II: m.e.r.-beoordeling individueel geval (ernst milieugevolgen)
    - Mogelijk niet exploratie (tenzij 'deep drilling')
  - > Alle milieuaspecten onderzoeken (onduidelijkheid, zie boven)

# Industriële Emissies Richtlijn

- Belangrijkste milieurichtlijn voor installaties: vergunning, alle milieuaspecten
  - > Onduidelijk of deze van toepassing is
    - Individuele boorinstallatie te weinig vermogen (<50MW) (meerdere samen???)
    - Installatie voor gevaarlijke afvalstoffen met bepaalde omvang? (> 10 ton p/d)
  - > Als van toepassing:
    - Beste beschikbare technieken (BBT-document ontbreekt)
    - Onduidelijk of activiteiten die niet samenhangen met afvalstoffen moeten worden meegenomen

- Van toepassing: vergunning, afvalbeheerplan, financiële garantiestelling, en regels m.b.t. grote ongevallen (alleen indien cat. A-inrichting)
- Onduidelijkheid of cat. A- inrichting omdat onduidelijk is of het afvalwater dat achterblijft in de grond als 'gevaarlijk' moet worden gezien
- SEVESO II hoogstwaarschijnlijk niet van toepassing
  - > Dus geen rampenplannen e.d.

# Grondwaterrichtlijn en KRW

- Lidstaten moeten ervoor zorgen dat grondwaterkwaliteit goed is: beleid en concrete maatregelen
- Monitoringsverplichtingen
- Specifieke eisen drinkwaterwinning
- Geldt algemeen, dus ook voor schaliegas
- Vergelijkbare eisen gelden voor oppervlaktewateren, ook algemeen (inclusief schaliegasexploratie/-winning)
  - > Voorafgaande toestemming nodig bij lozing (relatie RL Mijnafval)
- Meeste frackingstoffen vallen niet onder RL waterkwaliteitsnormen



# Vogel- en Habitatrictlijn

- Passende beoordeling indien mogelijk significante effecten Natura 2000-gebied
  - > Ook als boring buiten het gebied
  - > Alleen impact op instandhoudingsdoel
  - > Verbod indien nadelige gevolgen of onzekerheid (voorzorgsbeginsel)
    - Tenzij ADC-toets
- Soortenbescherming: geen verstoring etc.
  - > Bijlage IV soorten op of bij boorlocatie
  - > Vogels (alle soorten!)

# Toekomstige regelgeving EU?

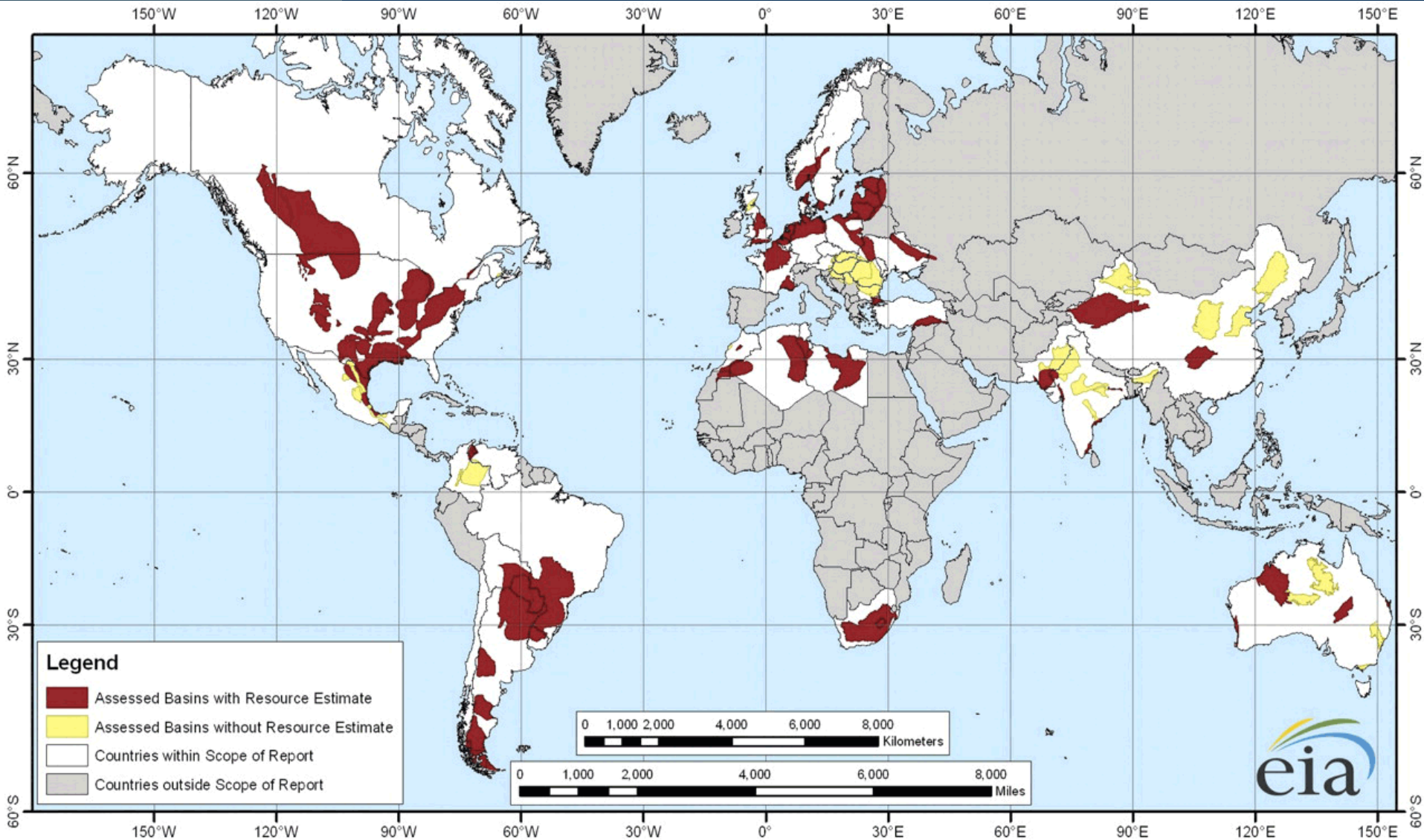
- Duidelijke hiaten in EU-regelgeving
- Europese Commissie Aanbeveling schaliegas 22 januari 2014 (2014/70/EU)
  - > SMB en m.e.r. uitvoeren
  - > Op basis beste beschikbare technieken
  - > Uitgangssituatie vaststellen voordat fracken begint, voor alle aspecten (incl. seismiciteit, biodiversiteit, landgebruik, bodem conditie, methaan etc.)
  - > Constructie-eisen aan installatie i.v.m. voorkomen vervuiling
  - > Geïntegreerde benadering veiligheid gebied (werknemers én bewoners)

- > Hele reeks van operationele eisen:
  - Gebruik beste beschikbare technieken
  - Maak locatiespecifiek watermanagement plan i.v.m. efficiënt watergebruik
  - Maak vervoersplan i.v.m. algemene luchtkwaliteit en belasting lokale bevolking en biodiversiteit
  - Afblazen methaan alleen in noodsituaties
  - Voorkomen geïnduceerde aardbevingen
  - Maak risicobeheerplan
  - Stop en herstel bij schending integriteit boorput en bij per ongeluk lozen van vervuiling in grondwater

# Toekomstige regelgeving EU?

- > Alleen chemicaliën in overeenstemming met REACH & minimalisering gebruik & voorkeur voor chemicaliën die te behandelen zijn uit afvalwater
- > Reeks aan monitoringsverplichtingen (afgezet tegen uitgangssituatie)
- > Aansprakelijkheid stellen, ook als niet onder RL Milieuaansprakelijkheid valt
- > Financiële zekerheid laten stellen
- Moet zijn uitgevoerd op 28 juli 2014, maar... niet juridisch bindend...
- Eur.Cie. bekijkt effectiviteit van aanbeveling na 18 maanden (juli 2015) en beslist daarna of bindende regelgeving nodig is

# World shale gas resources (Energy information agency, US 2011)



# Verenigde Staten

- Lokale overheden hebben ruime reguleringsbevoegdheid op gebied landgebruik, tenzij deelstaat dit expliciet heeft beperkt
  - > Deze ruimte wordt benut, vaak door een verbod plus ontheffingsmogelijkheid gekoppeld aan strikte milieu-eisen
  - > Vooral in de staten New York en New Jersey, aantal malen getoetst door rechter, steeds in stand gelaten:
    - ‘state legislature [did not] eliminate the home rule capacity of municipalities to pass zoning laws that exclude oil, gas and hydrofracking activities in order to preserve the existing character of their communities’

# Verenigde Staten

- Waar deelstaat ruimte heeft beperkt:
  - > Lokale overheden proberen beperking juridisch ongedaan te maken
    - ‘ongrondwettig’
    - Bijv.: Pennsylvania (Act 13, 2002)
      - > ‘State environmental laws occupy the entire field of oil and gas regulation to the exclusion of all local ordinances, pre-empting and superseding all local regulation of oil and gas operations’
      - > Alle lokale regelingen moeten redelijke ontwikkeling van olie en gas bronnen toestaan
      - > Lokale regelingen die, op basis waterwetgeving, een verbod inhouden op boringen bij beschermde watergebieden kunnen door de deelstaat buiten toepassing worden verklaard



# Local authorities try to intervene

- Pa Constitution Article I, Section 27:
  - > ‘The people have a right to clean air, pure water, and to the preservation of the natural, scenic, historic and esthetic values of the environment. Pennsylvania’s public natural resources are the common property of all the people, including generations yet to come. As trustee of these resources, the Commonwealth shall conserve and maintain them for the benefit of all the people.’
  - > Constitutional court: bepalingen die bevoegdheden lokale overheden beperken zijn ongrondwettig (2013)
    - ‘[shale gas] will produce a detrimental effect on the environment, on the people, their children, and future generations’





# Verenigd Koninkrijk

- Vergaande ruimtelijke ordeningsbevoegdheden op lokaal niveau, incl. milieu-eisen (grondwater, geluid, locale luchtkwaliteit etc.) en zelfs m.e.r.-plicht
- Nationale overheid probeert via 'guidance document' controle uit te oefenen, maar veel lokale autoriteiten zeggen die niet te zullen volgen en algeheel verbod op te nemen in lokale regelingen
- UK Supreme Court: ondergrondse activiteiten (zoals gasboringen) zijn 'trespass', ongeacht de diepte.
  - > Landeigenaar kan toestemming weigeren
  - > Mijnbouwbedrijf moet naar rechter om toch toegang te krijgen
  - > Wetsvoorstel aangekondigd om dit recht te beperken (2014)



# Verenigd Koninkrijk

- Grote protesten bij geplande boorlocaties
- Zomer 2013, Balcombe (West Sussex):
  - > Wegblokkades door duizenden mensen om Cuadrilla toegang tot gebied te ontzeggen
  - > Veldslag met politie (tientallen arrestaties, inclusief parlementslid)
  - > Veel ophef
  - > Cuadrilla kondigt paar maanden later aan in het gebied niet te zullen boren vanwege seismische risico's



# Afsluitende opmerkingen

- EU regelgeving stelt randvoorwaarden die niet te omzeilen zijn...
- ... maar vertoont belangrijke hiaten
- Tot dusver met niet-bindende aanbeveling geprobeerd hier iets aan te doen, in afwachting van verdere besluitvorming 2015
- Lokale overheden gebruiken ruimtelijke ordeningsinstrumenten, met redelijk wat succes in VS en VK
- Transparantie en betrokkenheid lokale overheden en lokale bewoners lijken cruciaal

