



Consiglio
dell'Unione europea

Bruxelles, 19 dicembre 2016
(OR. en)

15656/16

ENV 810
ENER 441
IND 272

NOTA DI TRASMISSIONE

Origine:	Jordi AYET PUIGARNAU, Direttore, per conto del Segretario Generale della Commissione europea
Data:	15 dicembre 2016
Destinatario:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Segretario Generale del Consiglio dell'Unione europea

n. doc. Comm.:	COM(2016) 794 final
Oggetto:	RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO sull'efficacia della raccomandazione 2014/70/UE sui principi minimi applicabili alla ricerca e la produzione di idrocarburi (come il gas di scisto) mediante la fratturazione idraulica ad elevato volume

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il documento COM(2016) 794 final.

All.: COM(2016) 794 final



Bruxelles, 15.12.2016
COM(2016) 794 final

**RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL
CONSIGLIO**

**sull'efficacia della raccomandazione 2014/70/UE sui principi minimi applicabili alla
ricerca e la produzione di idrocarburi (come il gas di scisto) mediante la fratturazione
idraulica ad elevato volume**

1. Introduzione

Nel gennaio 2014 la Commissione ha adottato una comunicazione e una raccomandazione¹ sulla ricerca e la produzione di idrocarburi (come il gas di scisto) mediante la fratturazione idraulica ad elevato volume. La raccomandazione, che veniva a integrare la legislazione vigente dell'UE in materia, stabilisce principi minimi in relazione a tali attività con l'obiettivo di contribuire a tutelare la salute pubblica, il clima e l'ambiente, a utilizzare le risorse in modo efficiente e a informare l'opinione pubblica. Agli Stati membri che hanno scelto di effettuare tali attività era stato chiesto di attuare la raccomandazione entro il 28 luglio 2014. La raccomandazione proponeva che la Commissione effettuasse un esame dell'efficacia della stessa 18 mesi dopo la sua pubblicazione.

2. Attuale stadio di sviluppo degli idrocarburi con l'utilizzo di tecniche di stimolazione dei pozzi e di recupero assistito nell'UE

Un'inchiesta² relativa agli Stati membri ha evidenziato che 11³ di essi hanno rilasciato o prevedono di rilasciare autorizzazioni per lo sviluppo di idrocarburi che potrebbe comportare l'uso della fratturazione idraulica ad elevato volume. Gli altri Stati membri non dispongono di risorse conosciute o hanno adottato moratorie o divieti. La maggior parte degli Stati membri interessati allo sviluppo del gas di scisto si trova in una fase di pianificazione o di rilascio delle autorizzazioni per progetti di esplorazione. In totale sono stati scavati circa 80 pozzi esplorativi, di cui almeno 16 con fratturazione idraulica ad elevato volume⁴.

A differenza del gas di scisto, lo sviluppo del gas da giacimenti di carbone è già arrivato alla fase di produzione. Gli Stati membri hanno rilasciato permessi per almeno 137 pozzi per l'esplorazione o la produzione di gas da giacimenti di carbone⁵. La produzione di gas da giacimenti di carbone non comporta necessariamente il ricorso alla fratturazione idraulica ma comporta il pompaggio di elevati volumi di acqua con un rischio potenzialmente più elevato di contaminazione delle acque sotterranee.

L'estrazione del gas da arenarie compatte (*tight gas*) si basa su processi comparabili a quelli utilizzati per il gas di scisto. Negli ultimi decenni negli Stati membri sono stati scavati utilizzando la fratturazione idraulica più di 600 pozzi di gas da arenarie compatte in mare e sulla terraferma⁶. Lo sviluppo del gas da arenarie compatte in genere richiede per la fratturazione idraulica volumi più ridotti rispetto al gas di scisto.

I pozzi convenzionali di gas o petrolio non richiedono la fratturazione idraulica per l'induzione del flusso nella fase primaria di recupero. Tuttavia, con l'esaurirsi dei giacimenti, nell'UE vengono applicate sempre più spesso tecniche di recupero assistito al fine di prolungare il periodo di produzione. Queste tecniche, benché in costante evoluzione, possono comportare l'iniezione di vapore, gas e altre sostanze chimiche nei pozzi⁷. In totale 11

¹ COM(2014) 023 final/2 e raccomandazione 2014/70/UE.

² Panoramica (2015) delle risposte degli Stati membri sull'attuazione della raccomandazione: http://ec.europa.eu/environment/integration/energy/unconventional_en.htm

³ AT, DE, DK, ES, HU, LT, NL, PL, PT, UK, RO.

La Germania (DE) ha deciso nel 2016 di vietare la fratturazione idraulica nelle rocce di scisto, argillose, marnose e nei giacimenti di carbone in sottosuolo, limitandone l'uso a quattro test a fini scientifici.

⁴ Istituto geologico polacco (aprile 2016) e studi della Commissione.

⁵ <https://ec.europa.eu/jrc/en/uh-network>

⁶ Produzione in DE, NL, DK, UK; esplorazione in HU; valutazione delle potenzialità in PL; <http://ec.europa.eu/environment/integration/energy/pdf/fracking%20study.pdf>

⁷ http://ec.europa.eu/environment/integration/energy/pdf/Study_on_the_management_of_environmental_impacts_and_risks_of_conventional_oil_and_gas%20.pdf

Stati membri⁸ hanno confermato di aver rilasciato, o di voler rilasciare, autorizzazioni per l'estrazione di tipo convenzionale di petrolio e gas con l'utilizzo di tecniche di stimolazione dei pozzi e di recupero assistito⁹.

3. Efficacia della raccomandazione

Il presente esame valuta l'efficacia della raccomandazione nei seguenti ambiti:

- prevenire, gestire e ridurre i rischi e gli impatti ambientali;
- garantire alle autorità competenti e agli operatori certezza del diritto e prevedibilità;
- rispondere alle preoccupazioni dell'opinione pubblica; nonché
- tenere conto del progresso tecnico e dell'utilizzo di tecniche diverse dalla fratturazione idraulica ad elevato volume.

Gli Stati membri erano stati invitati a comunicare alla Commissione le misure adottate nel 2014 e 2015 per conformarsi alla raccomandazione.

L'esame si è basato sugli studi¹⁰ e i processi di consultazione seguenti:

- uno studio sull'applicazione della raccomandazione e della pertinente legislazione dell'UE, comprendente colloqui con i portatori di interessi;
- studi sulla gestione degli impatti e dei rischi ambientali derivanti dall'estrazione di petrolio e gas utilizzando tecniche di recupero assistito e dall'estrazione di gas e petrolio da arenarie compatte e di gas da giacimenti di carbone;
- un incontro con i portatori di interessi dedicato ai combustibili fossili non convenzionali;
- un'indagine "Eurobarometro Flash"¹¹ che ha preso in esame i comportamenti dei cittadini nelle regioni europee in cui sono state rilasciate (o potrebbero essere rilasciate) autorizzazioni per progetti relativi al gas di scisto; nonché
- reazioni degli Stati membri raccolte in sede di gruppo di lavoro tecnico sugli aspetti ambientali dei combustibili fossili non convenzionali.

3.1. Efficacia della raccomandazione nella prevenzione, gestione e riduzione dei rischi e degli impatti ambientali

La raccomandazione suggerisce di effettuare una **valutazione ambientale strategica** (VAS) prima di concedere licenze per gli idrocarburi e una **valutazione dell'impatto ambientale** (VIA) per progetti che possono comportare l'uso della fratturazione idraulica ad elevato volume. Dopo l'adozione della raccomandazione il Regno Unito¹² ha effettuato una VAS prima di concedere nuove licenze, tenendo conto dei rischi della fratturazione idraulica, mentre la Polonia ha continuato a rilasciare licenze senza prima effettuare una VAS. Diversi Stati membri interessati impongono per legge di effettuare una VIA prima di avviare attività

⁸ AT, DE, DK, FR, HR, HU, IT, LT, NL, PL, UK.

⁹ Cfr. nota n. 2.

¹⁰ http://ec.europa.eu/environment/integration/energy/uff_studies_en.htm

¹¹ <http://ec.europa.eu/COMMFrontOffice/PublicOpinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/instruments/FLASH/surveyKy/2066>

¹² Sono state prese in considerazione soltanto le autorizzazioni per siti ubicati in Inghilterra. Il presente riesame fa riferimento al Regno Unito quando tratta dell'applicazione di disposizioni a livello nazionale e all'Inghilterra quando si riferisce a disposizioni specifiche ivi applicate.

che comportano l'uso della fratturazione idraulica, mentre altri richiedono la VIA solo quando un progetto è conforme a criteri specifici.

La raccomandazione invita gli Stati membri a stabilire **regole sulle eventuali restrizioni delle attività**. Alcuni Stati membri dispongono di regole specifiche per fratturazione idraulica, ad esempio in Germania e Lituania nelle aree di protezione delle acque, mentre in altri vigono regole generali applicabili a una vasta gamma di attività o vengono definite regole caso per caso.

È stata verificata l'applicazione del principio relativo alla **selezione del sito** per siti di ricerca in Polonia, Inghilterra e, in una certa misura, in Spagna. In Polonia e Inghilterra sono state effettuate valutazioni specifiche del rischio per i siti interessati. I documenti preliminari attinenti alla VIA esaminati in Spagna suggeriscono che saranno effettuate valutazioni del rischio.

In Danimarca e Inghilterra i test di **integrità dei pozzi** devono obbligatoriamente essere verificati da una terza parte indipendente. Nei siti considerati in Polonia non sono emerse indicazioni in merito.

La raccomandazione esorta a effettuare uno **studio di riferimento** prendendo in esame dieci parametri, quali ad esempio la qualità dell'aria e dell'acqua. Non viene tuttavia specificato quali dati debbano essere raccolti. Nel complesso, nei siti per i quali sono state rilasciate autorizzazioni dopo l'adozione della raccomandazione si è tenuto conto della maggior parte dei parametri.

Il monitoraggio è stato realizzato o pianificato sulla base dei parametri determinati nello studio di riferimento. Non tutti i risultati del monitoraggio ambientale sono comunicati sistematicamente dagli operatori alle autorità competenti. In Lituania le prescrizioni specifiche di monitoraggio applicabili alla ricerca e alla produzione di olio e gas di scisto sono sancite dalla legislazione nazionale.

Un quadro d'insieme più completo dell'applicazione di tutti i principi della raccomandazione negli Stati membri è disponibile nello studio su cui si basa il presente esame.

3.2. Efficacia della raccomandazione nel garantire alle autorità competenti e agli operatori certezza del diritto e prevedibilità

La raccomandazione è destinata a integrare la legislazione dell'Unione risalente a un periodo il cui la fratturazione idraulica ad elevato volume non era ancora utilizzata nell'UE. La presente sezione prende in esame tre atti legislativi che possono avere rilevanza per le prime fasi dei progetti relativi al gas di scisto e che gli Stati membri applicano in modo diverso. Un'analisi più dettagliata di questi e altri atti legislativi pertinenti figura nello studio su cui si basa il presente riesame.

La **direttiva quadro sulle acque**¹³ vieta lo scarico diretto di inquinanti nelle acque sotterranee. Le autorità competenti hanno interpretazioni differenti quanto alla sua applicabilità alle attività relative al gas di scisto. Alcuni considerano la fratturazione idraulica un'attività che può comportare lo scarico di inquinanti e che quindi richiede specifiche condizioni di autorizzazione, mentre altri sono dell'opinione che tali condizioni non siano necessarie in quanto l'iniezione non avverrebbe nelle acque sotterranee.

¹³ Direttiva 2000/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2000, che istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di acque.

I rifiuti generati dalle attività di ricerca o produzione del gas di scisto comprendono i rifiuti di estrazione che devono essere trattati in conformità della **direttiva sui rifiuti delle industrie estrattive**¹⁴. Se da un lato la maggior parte degli Stati membri interessati considera rifiuti estrattivi i fanghi e i drilling di perforazione, le interpretazioni divergono quando si tratta dei fluidi che emergono in superficie dopo la fratturazione idraulica e dei residui dei fluidi di fratturazione che rimangono sotto terra dopo la chiusura di un pozzo. Alcuni Stati membri non classificano tali fluidi come rifiuti estrattivi, mentre altri lo fanno, con implicazioni sul numero di depositi di rifiuti autorizzati a norma della direttiva sui rifiuti delle industrie estrattive.

La **direttiva sulle emissioni industriali (IED)**¹⁵ non contempla specificamente le industrie estrattive anche se certi progetti possono comportare attività (ad es., incenerimento e stoccaggio di rifiuti, combustione di combustibili) che rientrano nel suo ambito di applicazione. Le attività che rientrano specificamente nell'ambito di applicazione della direttiva sulle emissioni industriali richiedono un'autorizzazione basata sulle migliori tecniche disponibili e relativa a tutte le attività dell'impianto interessato. Non tutti gli Stati membri concordano sul fatto che i gas destinati alla combustione sono da considerarsi scarichi gassosi soggetti a incenerimento.

3.3. Efficacia della raccomandazione nel rispondere alle preoccupazioni dei cittadini

La raccomandazione suggerisce alle autorità competenti **di pubblicare le informazioni pertinenti** su un sito internet pubblico. La Romania e il Regno Unito pubblicano su internet le autorizzazioni ambientali, mentre le condizioni di autorizzazione non sono rese pubbliche in Germania e Lituania e non sistematicamente in Polonia. In Spagna esiste un sistema online che permette l'accesso alla documentazione relativa a progetti che rientrano nella competenza del governo centrale ma non delle regioni autonome. Un'analisi più dettagliata figura nello studio su cui si basa il presente riesame.

Per quanto riguarda la diffusione di **informazioni sulle sostanze chimiche** destinate ad essere utilizzate per la fratturazione dei singoli pozzi, i documenti relativi alla VIA e le relazioni ambientali esaminati nel caso di Spagna, Inghilterra e Polonia rimandavano a una composizione indicativa. Gli operatori in Germania, Inghilterra e Polonia hanno fornito informazioni sulle sostanze effettivamente usate per la fratturazione senza tuttavia necessariamente comunicare tutte le informazioni suggerite nella raccomandazione. In Germania diverrà obbligatorio pubblicare informazioni sulle sostanze utilizzate per la fratturazione idraulica¹⁶.

La raccomandazione invita gli Stati membri a garantire che i fascicoli relativi alle sostanze chimiche utilizzate nella fratturazione idraulica riportino la menzione "fratturazione idraulica" quando sono registrate a norma del **regolamento REACH**¹⁷. Da una ricerca effettuata nella banca dati delle registrazioni REACH per le sostanze utilizzate nell'UE¹⁸ nel periodo

¹⁴ Direttiva 2006/21/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 marzo 2006, relativa alla gestione dei rifiuti delle industrie estrattive e che modifica la direttiva 2004/35/CE.

¹⁵ La direttiva 2010/75/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, che stabilisce disposizioni in materia di emissioni industriali, si applica agli impianti nei quali si svolgono le attività di cui all'allegato I della stessa direttiva.

¹⁶ La nuova legislazione entrerà in vigore nel febbraio 2017.

¹⁷ Regolamento (CE) n.1907/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 dicembre 2006, concernente la registrazione, la valutazione, l'autorizzazione e la restrizione delle sostanze chimiche (REACH).

¹⁸ Sostanze comunicate dall'industria mediante un numero CAS.

2008-2014 per la fratturazione idraulica è emerso che soltanto poche registrazioni menzionano esplicitamente la fratturazione idraulica. Le sostanze utilizzate in tale periodo sono state registrate utilizzando denominazioni più generiche quali "sostanze chimiche per l'industria estrattiva" o la registrazione REACH può non essere stata necessaria per via dei quantitativi ridotti utilizzati¹⁹ o in virtù di deroghe. Al fine di facilitare la ricerca di informazioni sulle sostanze registrate per la ricerca o la produzione di petrolio e gas, nell'aprile 2016 la banca dati REACH è stata aggiornata con l'aggiunta di una nuova categoria "prodotti per la ricerca o la produzione di petrolio e gas"²⁰. (cfr. la sezione 5.1)

L'**indagine Eurobarometro** ha valutato le conoscenze dei rispondenti in materia di progetti relativi al gas di scisto nella loro regione e la loro percezione di potenziali problemi in questo ambito. In 10 su 12 regioni solo una minoranza dei rispondenti che erano a conoscenza di progetti relativi al gas di scisto ha dichiarato di sentirsi sufficientemente informata in proposito. Soltanto in due regioni in Polonia la maggioranza dei cittadini contattati ha dichiarato di sentirsi sufficientemente informata. Se l'inquinamento idrico e atmosferico è il problema menzionato più spesso nella maggior parte delle regioni, i rispondenti hanno indicato anche l'impatto negativo in altri settori, quali l'agricoltura o il turismo, e i rischi per la salute.

Una **consultazione dei portatori di interessi** è stata effettuata nell'ambito dello studio della Commissione sull'applicazione della raccomandazione. Delle 19 organizzazioni che hanno risposto 12, in rappresentanza di tutte le categorie di portatori di interessi (sei dell'industria degli idrocarburi, una del settore dell'acqua, quattro ONG e una del settore della prospezione geologica), hanno risposto che la raccomandazione non aveva contribuito ad alleviare le preoccupazioni dei cittadini, mentre sei (quattro dell'industria degli idrocarburi, una del settore della prospezione geologica e una ONG) hanno risposto che la raccomandazione vi aveva contribuito solo in parte.

3.4. Efficacia della raccomandazione affinché si tenga conto del progresso tecnico e si consideri l'impiego di tecniche diverse dalla fratturazione idraulica ad elevato volume

Uno studio effettuato per conto della Commissione ha esaminato lo sviluppo tecnologico a partire dall'adozione della raccomandazione e le tecnologie emergenti che hanno buone probabilità di essere adottate su più larga scala dall'industria nel breve/medio termine. Non ha tuttavia individuato sviluppi che potrebbero cambiare significativamente il profilo di rischio generale delle metodologie di sviluppo del gas di scisto. Vi sono, tuttavia, alcune tecnologie emergenti, tra cui le nanotecnologie, per le quali non è possibile effettuare una valutazione esaustiva dei rischi. Benché in diversi Stati membri siano state rilasciate licenze per la ricerca di formazioni di scisto in mare, a tutt'oggi non sono state comunicate attività operative in tale ambito.

Per quanto riguarda le attività di fratturazione, secondo la Rete europea della scienza e della tecnologia sull'estrazione degli idrocarburi non convenzionali (*European Science and Technology Network on Unconventional Hydrocarbon Extraction*)²¹ la **fratturazione con iniezione di acqua** dovrebbe rimanere la tecnica più diffusa nel settore nei prossimi anni.

¹⁹ Le sostanze prodotte o importate nell'UE in quantitativi superiori a una tonnellata ma inferiori a 100 tonnellate per anno devono essere registrate nel sistema REACH entro il 31 maggio 2018.

²⁰ https://echa.europa.eu/documents/10162/13632/information_requirements_r12_en.pdf

²¹ <https://ec.europa.eu/jrc/en/uh-network>

Per quanto riguarda lo sviluppo di combustibili fossili non convenzionali diversi dal gas di scisto, in vari Stati membri sono state realizzate o sono in corso attività di autorizzazione, ricerca o valutazione delle risorse di **gas da giacimenti di carbone**²². Molti di questi giacimenti si trovano a profondità minori rispetto alle formazioni di gas di scisto nelle riserve di acque sotterranee o potabili. Nei casi in cui la fratturazione idraulica è necessaria, i rischi di contaminazione delle acque sotterranee sono potenzialmente più elevati per il gas da giacimenti di carbone che per il gas di scisto²³ così come è potenzialmente più elevato il rischio di emissioni fuggitive. In fase di produzione, lo sfruttamento del gas da giacimenti di carbone richiede il pompaggio di acqua in volumi tali da presentare un rischio importante di esaurimento delle risorse idriche. Laddove esiste un collegamento idrogeologico con formazioni superiori o laterali, potrebbero essere provocati flussi di acque sotterranee che hanno un effetto negativo sulla qualità dell'acqua potabile²⁴.

L'estrazione del **gas da arenarie compatte** richiede l'uso della fratturazione idraulica con volumi che nella maggior parte dei casi non sono sufficientemente elevati da rientrare nell'ambito di applicazione della raccomandazione. Studi eseguiti per conto della Commissione indicano che i rischi e gli impatti dello sfruttamento del gas da arenarie compatte sono simili a quelli associati alla produzione del gas di scisto, con l'eccezione dei rischi e degli impatti associati al processo di fratturazione idraulica, al completamento dei pozzi e alle fasi di produzione, che hanno potenzialmente un'incidenza minore dal punto di vista dell'esaurimento delle risorse idriche in quanto il processo di fratturazione richiede in genere quantitativi inferiori di acqua.

In generale i cittadini non fanno la distinzione tra fratturazione idraulica a basso ed elevato volume. Ciò che preoccupa i cittadini è il possibile uso di tecniche di stimolazione dei pozzi nei progetti di estrazione di gas o petrolio, anche se alcune di queste tecniche sono in uso da diversi anni.

Le tecniche di **recupero assistito** sono sempre più utilizzate per massimizzare la produzione di combustibili fossili che nelle fasi iniziali non richiedevano stimolazione. I principali rischi derivano dalla costruzione e perforazione di pozzi aggiuntivi da utilizzare come punti di iniezione e dall'iniezione di sostanze che hanno un impatto sul consumo del suolo, il traffico e le emissioni nell'atmosfera e i rischi di inquinamento del suolo e delle acque²⁵.

Dato l'interesse manifestato in diversi Stati membri per l'ulteriore sfruttamento del gas da giacimenti di carbone e del gas da arenarie compatte mediante l'utilizzo di tecniche di stimolazione dei pozzi o di recupero assistito, la Commissione ha commissionato degli studi per comparare i rischi e gli impatti dell'estrazione di tali risorse rispetto all'estrazione del gas di scisto, dai quali è globalmente emerso che alle attività sopramenzionate potrebbero essere applicate le principali pratiche di gestione del rischio utilizzate nel caso del gas di scisto.

²² ad es., BE; BG; CZ; FR; DE; HU; IT; PL; RO; UK; SWD/2014/021 final

²³ http://ec.europa.eu/environment/integration/energy/pdf/risk_mgmt_fwv.pdf

²⁴ http://ec.europa.eu/environment/integration/energy/pdf/study_management_ei.pdf

²⁵ Ibidem

4. Posizione dei portatori di interessi

Nel dicembre 2015 il **Parlamento europeo** ha adottato in sessione plenaria una risoluzione²⁶ che esorta gli Stati membri che intendono utilizzare la fratturazione idraulica al rispetto della raccomandazione 2014/70/UE e delle "più elevate norme in materia di clima, ambiente e salute pubblica".

Nel suo parere del giugno 2014 il **Comitato economico e sociale europeo**²⁷ ritiene che il quadro attuale "se attuato correttamente [...] possa essere adeguatamente utilizzato a livello di comunità locali", pur sottolineando la necessità di riconsiderare la questione se "tali attività dovessero crescere notevolmente in volume". Il Comitato sottolineava inoltre la necessità di un elevato livello di trasparenza riguardo ai progetti di esplorazione ed estrazione per garantire l'accettazione di tali progetti da parte del pubblico.

I **portatori di interessi**, come è emerso durante l'incontro con gli stessi del giugno 2015, hanno opinioni divergenti. Il settore del gas e del petrolio ritiene che la raccomandazione sia sufficiente e che non siano necessari nuovi interventi legislativi. Diverse associazioni di produttori di acqua hanno esortato ad adottare ulteriori salvaguardie regolamentari per garantire la protezione dell'acqua potabile. Le ONG attive in campo ambientale ritengono che la raccomandazione si sia rivelata poco efficace e propugnano l'adozione di una regolamentazione supplementare o di un divieto dei progetti di sfruttamento di gas di scisto, olio di scisto e gas da giacimenti di carbone.

Anche l'inchiesta **Eurobarometro** ha messo in luce posizioni divergenti che vanno da "il coinvolgimento dell'UE non è necessario" all'invito a intervenire sul piano regolamentare o a vietare la fratturazione idraulica. L'approccio attuale - fornire raccomandazioni senza adottare nuovi atti legislativi - è l'opzione che ha raccolto meno consensi.

Dopo la pubblicazione della raccomandazione, il **Consiglio** non ha adottato una posizione ufficiale. In una riunione del gruppo Ambiente diversi delegati hanno valutato positivamente il fatto che la Commissione abbia optato per una raccomandazione, mentre altri hanno sostenuto che sarebbe stato preferibile adottare misure giuridicamente vincolanti. Diverse autorità competenti hanno invitato la Commissione a chiarire l'applicabilità della pertinente legislazione ambientale dell'UE nell'ambito della rete informale dell'UE per l'attuazione e il controllo dell'applicazione delle norme in materia di ambiente (IMPEL).

²⁶ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2015-0444+0+DOC+XML+V0//IT>

²⁷ <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.nat-opinions.32331>

5. Conclusioni e prospettive future

La disponibilità del gas di scisto, e l'interesse per il suo sfruttamento, variano in modo considerevole tra Stati membri. Tra gli Stati membri che hanno un interesse in tal senso, alcuni si trovano nelle fasi iniziali di pianificazione mentre altri hanno già avviato progetti di ricerca. L'analisi di una serie di documenti di pianificazione, domande di autorizzazione e autorizzazioni di esercizio indica che vari principi illustrati nella raccomandazione venivano già applicati in alcuni Stati membri prima della sua adozione. A seguito dell'adozione della raccomandazione alcuni Stati membri hanno modificato le proprie prassi in materia di autorizzazioni o hanno adottato atti legislativi nazionali che riprendono alcuni dei principi della raccomandazione, mentre altri hanno rivisto al ribasso le proprie ambizioni ambientali nel tentativo di semplificare il rilascio delle autorizzazioni o hanno spostato l'accento sugli incentivi per gli investitori. Uno Stato membro ha semplificato la legislazione ambientale in misura tale da costringere la Commissione ad avviare un procedimento di infrazione²⁸ per inadempienza agli obblighi previsti dalla direttiva VIA. Alcuni principi della raccomandazione sono attualmente applicati negli Stati membri senza essere stati recepiti nella legislazione nazionale; resta da vedere se la situazione resterà inalterata, visto soprattutto lo sforzo prodigato da tali paesi per attirare investimenti.

La presente relazione valuta i primi due anni e mezzo di applicazione della raccomandazione in relazione a un numero limitato di progetti in alcuni Stati membri. A oggi la raccomandazione è stata applicata in modo disomogeneo negli Stati membri e in modo insoddisfacente in alcuni di essi. Sulla base delle risultanze del presente esame risulta quindi impossibile confermare in questa fase l'efficacia della raccomandazione nella prevenzione, gestione e riduzione dei rischi e degli impatti ambientali. Le diverse modalità con cui gli Stati membri hanno applicato la raccomandazione sono dovute al suo carattere giuridicamente non vincolante. La Commissione invita pertanto gli Stati membri a tenere in più ampia considerazione i principi della raccomandazione quando prevedono di avviare, nel settore degli idrocarburi, progetti che richiedono l'impiego della fratturazione idraulica ad elevato volume.

Gli Stati membri divergono nella loro interpretazione di alcune disposizioni della pertinente legislazione dell'Unione in materia di ambiente. Gli operatori attivi in più di uno Stato membro possono imbattersi in un'applicazione non coerente di tali disposizioni. Benché la legislazione in vigore definisca un quadro giuridico per le attività relative al gas di scisto, non è stato tuttavia conseguito appieno l'obiettivo di garantire alle autorità competenti e agli operatori certezza del diritto e prevedibilità.

Se, applicata nella sua interezza, la raccomandazione può essere uno strumento utile per gestire in modo trasparente i rischi connessi con l'uso della fratturazione idraulica ad elevato volume nell'estrazione di idrocarburi. Sono necessari ulteriori progressi, sia nell'applicazione della raccomandazione negli Stati membri interessati, sia nella corretta e uniforme applicazione dell'*acquis* ambientale dell'UE.

A tal fine la Commissione intende prodigarsi per:

- incrementare la trasparenza e il monitoraggio;
- promuovere l'applicazione corretta e uniforme delle pertinenti disposizioni negli Stati membri;

²⁸ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-1454_en.htm

- affrontare il problema dei rischi e degli impatti ambientali connessi con la ricerca e l'estrazione degli idrocarburi; nonché
- colmare le lacune della ricerca sui rischi e gli impatti sulla salute connessi con l'estrazione degli idrocarburi.

5.1. Incrementare la trasparenza e il monitoraggio

La Commissione continuerà a monitorare gli sviluppi tecnici e l'applicazione della raccomandazione e della pertinente legislazione ambientale dell'UE. Gli Stati membri continueranno a riferire in merito all'applicazione della raccomandazione e i risultati saranno resi pubblici con cadenza annuale. In questo ambito si terrà debitamente conto dei risultati del controllo dell'adeguatezza del monitoraggio e della rendicontazione in materia ambientale²⁹, attualmente in corso.

La Commissione intende riesaminare periodicamente, e comunque almeno ogni tre anni, l'efficacia dell'approccio adottato, in particolare alla luce dell'andamento complessivo del settore nell'UE e di incidenti e inconvenienti verificatisi in altre parti del mondo.

Benché la raccomandazione abbia indotto cambiamenti nelle prassi di rilascio delle autorizzazioni in diversi Stati membri, i suoi principi destinati a migliorare la trasparenza sono applicati in misura insufficiente. La continua opposizione ai progetti relativi al gas di scisto nella maggior parte degli Stati membri suggerisce che la raccomandazione non è riuscita a modificare l'atteggiamento dell'opinione pubblica. Il controllo del pubblico si è esteso dai progetti relativi al gas di scisto a tutte le attività, sulla terraferma o in mare, relative a gas e petrolio.

Al fine di migliorare il livello generale di trasparenza e consentire un attento monitoraggio degli impatti ambientali la Commissione intende istituire una piattaforma internet finalizzata a fornire un inventario e una mappa a livello UE dei pozzi non convenzionali di petrolio e gas pianificati o in attività. La piattaforma sarà accessibile a tutti e terrà conto dei principi relativi al miglioramento della regolamentazione oltre che della direttiva INSPIRE³⁰. La piattaforma servirà anche a mettere a disposizione dati, come richiesto nella raccomandazione, utilizzando tra l'altro le informazioni pubblicate da Stati membri e operatori. Un prototipo della piattaforma sarà reso pubblico nella prima metà del 2017 e ulteriormente sviluppato negli anni successivi.

Al fine di facilitare la ricerca di informazioni sulle sostanze chimiche registrate a norma del regolamento REACH e destinate ad essere utilizzate nella fratturazione idraulica, entro la prima metà del 2017 le funzionalità di ricerca saranno ulteriormente migliorate sulla pagina web³¹ dell'Agenzia europea per le sostanze chimiche, per consentire la ricerca mediante parole chiave. La Commissione contatterà gli Stati membri per ribadire che i fascicoli di registrazione REACH per le sostanze utilizzate nella fratturazione idraulica devono contenere un riferimento esplicito a tale attività. La Commissione incoraggia inoltre le associazioni

²⁹ http://ec.europa.eu/environment/legal/reporting/fc_overview_en.htm

³⁰ Direttiva 2007/2/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 marzo 2007, che istituisce un'Infrastruttura per l'informazione territoriale nella Comunità europea (INSPIRE) (GU L 108 del 25.4.2007, pag. 1).

³¹ <https://echa.europa.eu/information-on-chemicals/registered-substances>

dell'industria del gas e del petrolio a mettere a punto mappe d'uso³² per aiutare i dichiaranti nelle fasi di valutazione e rendicontazione.

Inoltre, entro la fine del 2017, la Commissione redigerà una relazione tecnica in cui analizzerà approcci metodologici per il monitoraggio della qualità dell'acqua nei pressi di siti non convenzionali di ricerca ed estrazione di petrolio e gas.

5.2. Promuovere l'applicazione corretta e uniforme delle pertinenti disposizioni della legislazione ambientale negli Stati membri

A tal fine la Commissione intende:

- proseguire il dialogo con gli Stati membri avvalendosi, laddove necessario, delle piattaforme e meccanismi di assistenza disponibili, quali il riesame dell'attuazione delle politiche ambientali³³, dei comitati attivi nell'attuazione della legislazione ambientale dell'UE e dell'IMPEL e del gruppo tecnico di lavoro sugli aspetti ambientali dei combustibili fossili non convenzionali;
- elaborare documenti di supporto sotto forma di domande più frequenti (FAQ) e basati sulle richieste di informazioni rivolte alla Commissione sulla legislazione UE in materia di aree protette, pianificazione, gestione dei rifiuti, protezione dell'acqua e emissioni industriali;
- indagare sulle eventuali carenze nell'applicazione del diritto dell'UE e adottare le misure del caso.

5.3. Affrontare il problema dei rischi e degli impatti ambientali connessi con la ricerca e l'estrazione degli idrocarburi

La raccomandazione invita gli Stati membri a garantire che gli operatori utilizzino le migliori tecniche disponibili (BAT) per prevenire o ridurre al minimo gli impatti e i rischi per l'ambiente. Due documenti di riferimento sulle BAT, attualmente in corso di elaborazione e di interesse per le attività che utilizzano la fratturazione idraulica ad elevato volume nell'estrazione di idrocarburi, fanno riferimento alla gestione dei rifiuti delle industrie estrattive³⁴ e al trattamento dei rifiuti³⁵. I due documenti di riferimento sopracitati sono attualmente in via di revisione e dovrebbero essere completati rispettivamente nel 2017 e 2018. Inoltre, nel 2018 sarà completata una sintesi delle BAT attinenti al settore degli idrocarburi³⁶.

La sezione 3.4 indica gli impatti e i rischi ambientali di attività diverse dall'estrazione del gas di scisto. I principi contenuti nella raccomandazione sono validi anche per la gestione di tali impatti e rischi. La Commissione incoraggia pertanto gli Stati membri ad applicare i pertinenti principi della raccomandazione ad altre tipologie di attività di ricerca ed estrazione di idrocarburi, quando esse comportano la fratturazione idraulica, il pompaggio di elevati volumi di acqua o il recupero assistito.

³² <https://echa.europa.eu/csr-es-roadmap/use-maps>

³³ http://ec.europa.eu/environment/eir/index_en.htm

³⁴ <http://susproc.jrc.ec.europa.eu/activities/waste/index.html>

³⁵ <http://eippcb.jrc.ec.europa.eu/reference/>

³⁶ http://ec.europa.eu/environment/integration/energy/hc_bref_en.htm

5.4. Colmare le lacune della ricerca sui rischi e gli impatti sulla salute

Nell'ambito del programma Orizzonte 2020 per la ricerca e l'innovazione³⁷ sono stati finanziati cinque progetti di ricerca sugli impatti e i rischi ambientali dell'estrazione del gas di scisto e un altro tema di ricerca è stato pubblicato di recente³⁸.

I ricercatori³⁹, inoltre, hanno segnalato l'assenza di studi epidemiologici e sull'esposizione affidabili, in particolare per valutare gli eventuali effetti sul lungo termine e hanno esortato a proseguire le ricerche sugli impatti e i rischi per la salute pubblica associati all'estrazione di gas e petrolio con l'uso della fratturazione idraulica. In questo ambito la Commissione ha organizzato nel 2016 un seminario tecnico finalizzato a individuare eventuali lacune delle conoscenze in materia. La Commissione valuterà l'opportunità di rimediare a tali lacune nei programmi di lavoro 2018 e 2019 di Orizzonte 2020.

La Commissione valuterà inoltre la possibilità di chiedere al comitato scientifico dei rischi sanitari e ambientali (CSRSA) un parere sugli impatti e i rischi per la salute umana derivanti dalla ricerca e l'estrazione di idrocarburi.

³⁷ <http://www.m4shalegas.eu/project.html>;
<http://www.sheerproject.eu/objective.html>;
<https://shalexenvironment.wordpress.com/>;
<http://www.fracrisk.eu/>;

³⁸ https://ec.europa.eu/easme/sites/easme-site/files/FTI-projects-2015_participants%20websites_corrected.pdf
³⁹ <http://ec.europa.eu/research/participants/portal/desktop/en/opportunities/h2020/topics/lce-27-2017.html>

<http://dx.doi.org/10.1371/journal.pone.0154164>; <http://dx.doi.org/10.1016/j.scitotenv.2014.10.084>;
<http://jech.bmj.com/content/70/3/221>; <http://pubs.acs.org/doi/abs/10.1021/es404621d>