



Notat om den reguleringsmæssige ramme ift. indvinding af skifergas, reglerne for erstatning i forhold til frakturering og udbud i henhold til undergrundsloven

Dato
18. november 2016

Energi-, Forsynings-, og Klimaudvalget har anmodet Energi-, Forsynings-, og Klimaministeriet om en beskrivelse af den reguleringsmæssige ramme ift. indvinding af skifergas "hele vejen rundt", reglerne for erstatning i forbindelse med frakturering, og åben dør-processen kontra en egentlig udbudsproces.

Energi-, Forsynings-, og Klimaministeriet har i den forbindelse bedt Energistyrelsen om at levere et notat som indeholder ovennævnte beskrivelser. Energistyrelsen har indhentet bidrag fra Miljøstyrelsen, Styrelsen for Vand- og Naturforvaltning, Sundhedsstyrelsen, Strålebeskyttelse (SIS) og Erhvervsstyrelsen til beskrivelsen af den reguleringsmæssige ramme i forhold til indvinding af skifergas.

Det skal indledningsvist bemærkes, at der lige nu gælder et midlertidigt stop for nye tilladelser på land, hvor efterforskningsmålet er skifergas, jf. 'Orientering om evaluering af erfaringer med skifergas i Danmark' af den 20. juni 2016 til Energi-, Forsynings-, og Klimaudvalget (EFK Alm. del Bilag 334). De eksisterende tilladelser, hvor det efterforskningsmæssige mål var skifergas, er alle tilbageleveret til staten.

Overordnet lovgivningsmæssig ramme ift. indvinding af skifergas

I det følgende beskrives den overordnede lovgivningsmæssige ramme, hvis en rettighedshaver til en tilladelse til efterforskning og indvinding af kulbrinter påtænker at indvinde skifergas på land i Danmark.

Regulering i henhold til undergrundsloven

Tilladelser til efterforskning og indvinding af kulbrinter meddeles i medfør af § 5 i lov nr. 293 af 10. juni 1981 om anvendelse af Danmarks undergrund (undergrundsloven), jf. lovbekendtgørelse nr. 960 af 13. september 2011, som ændret ved lov nr. 535 af 29. april 2015 og lov nr. 427 af 18. maj 2016. Tilladelse gøres ifølge undergrundsloven som tilladelse med eneret til efterforskning og indvinding af kulbrinter generelt for et nærmere bestemt område, og ikke til et specifikt efterforskningsmål, som for eksempel skifergas.

Energistyrelsen

Amaliegade 44
1256 København K

T: +45 3392 6700
E: ens@ens.dk

www.ens.dk



Tilladelserne gives som kombinerede tilladelser, dvs. både til efterforskning og til indvinding. Dette indebærer, at rettighedshaveren til en tilladelse har ret til at få tilladelsen forlænget med henblik på indvinding, hvis rettighedshaveren erklærer sit fund kommercielt og agter at foretage indvinding. Det forudsætter, at rettighedshaveren gennemfører efterforskningsprogrammet, som indgår i tilladelsen. Dette fremgår af undergrundlovens § 13, stk. 2.

Før indvinding af olie og gas kan finde sted, skal en plan for indvindingsvirksomheden, herunder produktionens tilrettelæggelse samt anlæg og eventuelle rørledninger hertil (indvindingsforanstaltninger m.m.), godkendes af Energistyrelsen, jf. undergrundlovens § 10. En ansøgning om godkendelse efter § 10 skal ledsages af en plan for afvikling af anlæggene, som skal godkendes i medfør af lovens § 32 a, stk. 2. Tidspunktet for indvindingens påbegyndelse fastsættes i forbindelse med godkendelsen af udbygningsplanen, jf. lovens § 14, og endvidere fastsætter Energistyrelsen, jf. § 15, den mængde, der må indvindes. Etablering og drift af rørledninger, som indgår i indvindingsplanen, skal godkendes efter undergrundlovens § 17. I forbindelse med godkendelse af planen efter undergrundlovens bestemmelser kan der fastsættes vilkår.

Energistyrelsen godkender endvidere, jf. undergrundlovens § 28, 'fysiske' aktiviteter, såsom seismiske undersøgelser, boringer og arbejder relateret til boringer, herunder frakturering, som udføres i henhold til en tilladelse meddelt efter undergrundlovens § 5. Dette gælder både i efterforsknings- og i indvindingsfasen.

Jf. § 25 i undergrundloven fører ministeren tilsyn med, at loven samt regler og vilkår udfærdiget i medfør af loven overholdes. Tilsynsopgaven er delegeret til Energistyrelsen, og i forbindelse med indvinding af kulbrinter skal tilsynet blandt andet sikre, at der ved indvindingen foregår en hensigtsmæssig anvendelse og udnyttelse af Danmarks undergrund og af dens naturforekomster.

Regulering af miljøforhold

EU- og national regulering

Der foreligger ikke pt. forordninger, direktiver eller BREF-dokumenter fra EU's side, der konkret regulerer efterforskning og produktion af kulbrinter (såsom skifergas) ved hjælp af hydraulisk højvolumenfrakturering (fracking). EU-kommissionen har imidlertid den 22. januar 2014 vedtaget en Henstilling for området, hvori der fastsættes minimumsprincipper, der skal støtte den enkelte medlemsstat, der ønsker at udføre denne type aktiviteter samtidigt med at bl.a. sundhed, klima og miljøet beskyttes, og ressourcer anvendes effektivt.

Herudover reguleres de miljø- og ressourcemæssige forhold, der er forbundet med efterforskningen og indvinding af skifergas af en lang række direktiver og



forordninger fra EU, som enten er implementerede i dansk lovgivning eller finder direkte anvendelse på forholdene her i landet. Herunder kan bl.a. nævnes VVM-direktivet, affaldsdirektivet, vandrammedirektivet, habitatdirektivet, SMV-direktivet, Sevesodirektivet, REACH forordningen, mv.

Ovennævnte direktiver er implementerede i dansk lovgivning som love og bekendtgørelser. Dette lovkompleks sætter rammerne for fx varetagelsen af miljø- og naturhensyn i forbindelse med planlægningen for aktiviteterne, affalds- og spildevandshåndteringen i forbindelse med aktiviteterne, beskyttelsen af jorden og grundvandsressourcen, beskyttelsen af mennesker og natur, mv.

Indvinding af skifergas trin for trin – de reguleringsmæssige rammer på miljøområdet

En skifergasproduktion udvikles gennem forskellige faser:

1. Efterforskningsboring uden brug af hydraulisk frakturering
2. Efterforskningsboring med hydraulisk frakturering
3. Kommerciel indvinding af skifergas med frakturering

Ad 1. Efterforskningsboringer som alene bruges til at analysere, om der er skiferlag, og om de indeholder skifergas, er omfattet af VVM-reglerne i VVM-bekendtgørelsen, Miljø- og Fødevarerministeriets bekendtgørelse nr. 957 af 27. juni 2016, og skal gennemgå en VVM-proces, såfremt den kompetente myndighed på baggrund af en konkret vurdering beslutter det. I det tilfælde vil der skulle udarbejdes en VVM-redegørelse, hvori samtlige miljømæssige forhold belyses og konsekvenserne for miljø, klima, mennesker og beskyttet natur vurderes. Det er kommunen, der er VVM-myndighed i denne fase.

Ad 2. En efterforskningsboring efter skifergas ved brug af frakturering skal jf. VVM-reglerne i VVM-bekendtgørelsen gennemgå en VVM-proces, uagtet evt. tidligere VVM til prøveboringen. Det er Miljø- og Fødevarerministeriet, der i det tilfælde er VVM-myndighed og i givet fald kan give VVM-tilladelse til denne fase, hvis en VVM-redegørelse, udarbejdet i overensstemmelse med bestemmelserne i bekendtgørelses § 5, viser, at efterforskningen med frakturering kan ske miljø- og sikkerhedsmæssigt fuldt forsvarligt.

Ad 3. Kommerciel indvinding af skifergas med frakturering vil uanset en evt. tidligere VVM i fase 1 og/eller 2 medføre, at der skal gennemføres en VVM-proces jf. VVM-reglerne i VVM-bekendtgørelsen. Det er Miljø- og Fødevarerministeriet, der er VVM-myndighed, herunder dem der kan give en VVM-tilladelse. Kommerciel indvinding af skifergas er desuden omfattet af miljøbeskyttelseslovens regler om miljøgodkendelse, lovbekendtgørelse nr. 1189 af 27. september 2016, hvor Miljø- og Fødevarerministeriet er myndighed og kan give en miljøgodkendelse og



fastsætte vilkår for skifergasproduktionen i overensstemmelse med bestemmelserne i bekendtgørelse nr. 514 af 27. maj 2016 om godkendelse af listevirksomhed.

De miljømæssige vurderinger, der skal ligge til grund for såvel VVM-tilladelser som evt. miljøgodkendelse, er underlagt bestemmelserne herfor i de love og bekendtgørelser, der er specifikke for de enkelte miljø- eller naturmæssige forhold, henholdsvis forhold som håndteringen og bortskaffelsen af affaldet og af spildevandet genereret ved aktiviteterne, anvendelsen og håndteringen af kemikalierne på anlægget, påvirkningen af omgivelserne med støj og luftforurening, beskyttelse af jord og grundvand mod forurening og vurdering af aktiviteterens påvirkning af beskyttet natur og landskab.

Regulering iht. planloven

Hvorvidt planloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 1529 af 23. november 2015, stiller krav om planlægning i forbindelse med indvinding af skifergas vil altid afhænge af en vurdering af det konkrete projekt. Vurderingen vil især lægge vægt på, om et givent projekt vil fremkalde væsentlige ændringer i det bestående miljø.

I forbindelse med vurderingen om behov for planlægning vil kommunen først se på, om den eksisterende planlægning muliggør projektet. Hvis projektet er lokalplanpligtigt, kan kommunalbestyrelsen, hvis de ønsker at fremme projektet, udarbejde et forslag til lokalplan. En lokalplan fastsætter regler om bebyggelse og anvendelse af arealer inden for planens område. Hvis projektet ikke er i overensstemmelse med kommuneplanen, skal kommunalbestyrelsen udarbejde forslag til kommuneplantillæg, der fastlægger rammen for lokalplanen. Efter offentliggørelse og en høringsperiode kan kommunen vedtage planen, hvis planen ikke er i strid med nationale interesser.

Fra national side kan ministeren med ansvar for planloven udstede landsplandirektiver. Landsplandirektiver kan fastsætte bindende regler for indholdet af planlægningen efter loven. På den måde kan regeringen bane vej for både konkrete projekter og for en bestemt udvikling. Landsplandirektiver kan benyttes til at lokalisere en konkret samfundsmæssig nødvendig aktivitet og kan erstatte kommune- og lokalplanlægningen.

Regulering ift. strålebeskyttelse

Prøveboring efter skifergas og skifergasproduktion omfatter flere delprocesser, hvor strålebeskyttelsesmæssige spørgsmål relateret til håndtering af naturligt forekommende radioaktive stoffer (Naturally Occuring Radioactive Material - NORM) skal adresseres og vurderes. Dansk lovgivning omfatter al anvendelse (herunder også bortskaffelse) af radioaktive stoffer. De strålebeskyttelsesmæssige rammer for skifergasindvinding er således veldefinerede, og krav om tilladelse mv.



fastsættes med baggrund i konkrete vurderinger af de strålebeskyttelsesmæssige forhold ved specifikke projekter eller dele heraf. Heri indgår blandt andet, hvorledes radioaktive stoffer med forskellige fysiske og kemiske egenskaber i de respektive stadier af boreprocessen indvirker på muligheden for eksponering af såvel arbejdstagere som befolkning.

Regelgrundlaget for eventuelle krav om tilladelse til håndtering såvel som bortskaffelse af materiale med et indhold af naturligt forekommende radioaktive stoffer reguleres med udgangspunkt i gældende lovgivning som beskrevet nedenfor.

Regelgrundlag

Lov nr. 94 af 31. marts 1953 om brug m.v. af radioaktive stoffer (radioaktivitetsloven) samt Bekendtgørelse nr. 954 af 23. oktober 2000 om anvendelse af åbne radioaktive kilder på sygehuse, laboratorier m.v. og Bekendtgørelse nr. 192 af 2. april 2002 om undtagelsesregler fra lov om brug m.v. af radioaktive stoffer (undtagelsesbekendtgørelsen), udgør det konkrete grundlag for Sundhedsstyrelsens regulering af al brug m.v. af radioaktive stoffer i Danmark. Regelsættet fastsætter bl.a. krav til brug og bortskaffelse af materiale, der indeholder naturligt forekommende radioaktive stoffer, og bestemmer hvornår undtagelser for krav om tilladelse i henhold til § 1, stk. 1, i radioaktivitetsloven kan gælde. Grundlaget for at stille krav i forbindelse med frigivelse, f.eks. ved bortskaffelse som ikke-radioaktivt affald, er også beskrevet.

Krav om tilladelse

Af undtagelsesbekendtgørelsen fremgår det, at der ikke kræves tilladelse fra Sundhedsstyrelsen til at bruge materiale med naturligt forekommende radioaktive stoffer, hvis aktivitetskoncentrationen er mindre end de såkaldte undtagelsesniveauer (§ 7). Undtagelsesbekendtgørelsen beskriver også, at besiddelse af mineralogiske prøver (fx borekerner), der har et indhold af naturligt forekommende radioaktive stoffer, som overstiger undtagelsesniveauerne, ikke kræver tilladelse (§ 9). Når det ikke på forhånd er klart, om tilladelse til brug mv. er krævet, kan Sundhedsstyrelsen bede om målinger eller andre tiltag med henblik på at afgøre behov for krav om tilladelse.

Bortskaffelse

Med hensyn til bortskaffelse af materiale med naturligt forekommende radioaktive stoffer, fremgår det af undtagelsesbekendtgørelsens § 12, at der kræves tilladelse til bortskaffelse, hvis brugen af de radioaktive stoffer krævede tilladelse. Endvidere kan Sundhedsstyrelsen i særlige tilfælde opstille betingelser for bortskaffelse af materiale med naturligt forekommende radioaktive stoffer, der ikke kræver tilladelse til brug, fx i tilfælde hvor store mængder af materiale med naturligt forekommende radioaktive stoffer skal bortskaffes.



Reglerne for erstatning i henhold til undergrundsloven

Undergrundsloven fastsætter, at "en rettighedshaver skal erstatte skader, der forvoldes ved den i henhold til tilladelse udøvede virksomhed, selv om skaden er hændelig", jf. § 35 i undergrundsloven. Dette betyder, at rettighedshaveren har et ubegrænset ansvar for skader, som er forvoldt ved den virksomhed, som udøves i henhold til tilladelsen, også selvom skaden er hændelig.

Jf. undergrundslovens § 24 e gælder, at en rettighedshavers erstatningsansvar i henhold til tilladelser efter undergrundsloven skal være dækket af forsikring. Forsikringen skal give en rimelig dækning ud fra hensynet til risikoen ved virksomhedens udøvelse og præmieomkostningerne.

Herudover kan der stilles krav om sikkerhedsstillelse til opfyldelse af samtlige forpligtelser i henhold til tilladelsen, jf. undergrundslovens § 24 f og tilladelsens § 32. Sikkerheden skal være af en størrelse og beskaffenhed, der kan godkendes af Energistyrelsen. I praksis yder selskaber med et moderselskab almindeligvis en moderselskabsgaranti.

Desuden gælder det ifølge tilladelsens § 31, at hvis tilladelsen er meddelt flere i forening, hæfter de solidarisk for erstatningskrav i medfør af undergrundslovens § 35 og for opfyldelsen af forpligtelser overfor staten i henhold til tilladelsen.

Udbud i henhold til undergrundsloven (kulbrinter)

Tilladelser efter § 5 til efterforskning og indvinding af kulbrinter meddeles efter energi-, forsynings- og klimaministerens bestemmelse på en af de i lovens § 12, stk. 1, litra a-d, nævnte måder. Bestemmelserne om udbudsformerne blev indføjet i undergrundsloven i 1995 i forbindelse med gennemførelsen af EU's koncessionsdirektiv (94/22/EF). De mulige udbudsformer er traditionelle udbudsrunder, minirunder, Åben Dør-proceduren og udbud i forbindelse med naboblok-ansøgninger. I det følgende beskrives processen i forhold til traditionelle udbudsrunder og Åben Dør-proceduren.

Traditionelle udbudsrunder sker efter offentlig indkaldelse af ansøgninger. Forinden har Energistyrelsen udarbejdet en såkaldt § 12-redegørelse om runden til ministeren, som blandt andet beskriver hvilke områder, der agtes udbudt, og de generelle vilkår for runden. Ministeren forelægger redegørelsen for Energi-, Forsynings- og Klimaudvalget, der herefter behandler redegørelsen. Efter udvalgets behandling meddeles indkaldelse af ansøgninger i Statstidende og i Den Europæiske Unions Tidende mindst 90 dage før ansøgningsfristens udløb. Efter ansøgningsfristens udløb og behandling af indkomne ansøgninger, fremsender ministeren en § 6-redegørelse til Energi-, Forsynings- og Klimaudvalget, omhandlende resultatet for runden, og hvilke tilladelser ministeren agter at meddele.



Der har siden 1981 været afholdt syv udbudsrunder i Danmark. De første tre runder omfattede alle ikke-koncessionsbelagte områder i hele det danske område. De seneste fire udbudsrunder - 4. runde i 1995, 5. runde i 1998, 6. runde i 2006 og 7. runde i 2016- omfattede alene Centralgraven med tilgrænsende områder, det vil sige Nordsøområdet vest for 6°15' østlig længde.

Åben Dør-proceduren er etableret i overensstemmelse med EU's koncessionsdirektiv (94/22/EF). Proceduren blev forelagt energipolitisk udvalg i 1996, jf. bestemmelserne herom i Undergrundslovens § 12, stk. 2 (§ 12-redegørelse). Iværksættelse af en sådan procedure sker ved særskilt bekendtgørelse, og kan først træde i kraft, når en meddelelse om iværksættelse af proceduren er offentliggjort i Den Europæiske Unions Tidende, hvori det som minimum oplyses, hvilke områder der kan indgives ansøgning om, og hvor der kan indhentes nærmere oplysninger om vilkårene. Iværksættelsen af proceduren kan ske, når traditionelle runder eller minirunder ikke skønnes at være hensigtsmæssige, især hvis der ikke har været særlig efterforskningsinteresse for et område, eller der ikke er gjort kommercielle fund af olie og gas.

Åben Dør-proceduren blev introduceret i 1997 for løbende meddelelse af eneretstilladelser til efterforskning og indvinding af kulbrinter, og omfatter et område, hvor der ikke tidligere er gjort kommercielle fund af olie eller gas. Området omfatter alle ikke-koncessionsbelagte områder øst for 6° 15' østlig længde, dvs. hele landområdet samt havområdet med undtagelse af den vestlige del af Nordsøen. Olieselskaberne kan løbende inden for en årlig åbningsperiode fra 2. januar til 30. september søge om tilladelser efter først-til-mølle princippet.

Der vil løbende kunne ansøges under Åben Dør-proceduren. Ministeren vil for tilladelser i Åben Dør-proceduren skulle fremsende en § 6-redegørelse til Energi-, Forsynings- og Klimaudvalget omhandlende ansøgningen om tilladelse, og om ministeren agter at meddele tilladelsen.