

THOMMESSEN

THOMMESSEN

Juridiske sider ved CCS - EUs lagringsdirektiv

Advokatfullmektig Tonje Eilertsen

Innledning

- Har vi lovgivning som regulerer CO₂-håndtering (CCS) i norsk rett i dag?
- EUs direktiv om geologisk lagring av CO₂
 - Regler om tredjepartsadgang til infrastruktur
- Supplerende EU-lovgivning og endringer i internasjonale konvensjoner
- Den norske gjennomføringsprosessen

CCS i norsk lovgivning



Lov om petroleumsvirksomhet

- Tilknytning til petroleumsvirksomhet
 - økt utvinning
 - avfallsstoff
- Fullskala-prosjekter (fangst, transport, lagring) faller utenfor petroleumslovens anvendelsesområde - krever et enhetlig juridisk rammeverk
- Endringer av petroleumsloven for så vidt gjelder bruk av innretninger som faller inn under lovens anvendelsesområde og benyttes til geologisk lagring av CO₂
 - eks: transport av CO₂ fra landbasert kilde via Sleipner-innretningen for å øke utvinning; innretning er omfattet av regelverket

Petroleumsloven § 4-8. Andres bruk av innretninger

- *Departementet kan bestemme at innretninger som omfattes av §§ 4-2 og 4-3 og som eies eller brukes av rettighetshaver, kan brukes av andre hvis hensynet til rasjonell drift eller samfunnsmessige hensyn tilsier det, og departementet finner at slik bruk ikke er til urimelig fortrengsel for rettighetshavers eget behov eller for en som allerede er sikret rett til bruk. Naturgassforetak og kvalifiserte kunder hjemmehørende i en EØS-stat skal likevel ha rett til adgang til oppstrøms gassrørledningsnett, herunder anlegg som yter tilknyttede tekniske tjenester i forbindelse med slik adgang. Departementet gir nærmere regler ved forskrift og kan fastsette vilkår og gi pålegg for slik adgang i det enkelte tilfelle.*
- *Avtale om bruk av innretninger som omfattes av § 4-2 og § 4-3, skal forelegges departementet til godkjenning med mindre departementet bestemmer noe annet. Departementet kan ved godkjenning av avtale etter første punktum eller hvis det ikke oppnås enighet om slik avtale innen rimelig tid, samt ved pålegg etter første ledd, fastsette tariff og andre vilkår eller senere endre de vilkårene som er blitt avtalt, godkjent eller fastsatt, for å sikre at prosjekter blir gjennomført ut fra hensynet til ressursforvaltning og at eieren av innretningen gis en rimelig fortjeneste blant annet ut fra investering og risiko.*
- **Departementet kan, på tilsvarende vilkår som nevnt i første ledd første punktum, bestemme at innretninger kan brukes av andre i forbindelse med behandling, transport og lagring av CO₂ . Annet ledd gjelder tilsvarende.**

EUs direktiv om geologisk lagring av CO₂



Bakgrunn for EP/Rdir 2009/31/EF

- Del av EUs klima- og energipakke:
 - fornybar energidirektivet, revidert kvotedirektiv, innsatsfordelingsbeslutning, drivstoffskvalitetsdirektiv, samt nye standarder for CO2-utslipp fra biler
- Begrense global oppvarming til 2 grader (temperaturendringer over 1990-nivå)
- Kommisjonen fremsatte forslag 23. januar 2008, formelt vedtatt av Rådet 6. april 2009
- Trådte i kraft 25. juni 2009 og medlemslandene hadde gjennomføringsfrist 25. juni i år
- CCS er en nøkkelteknologi som kan utgjøre 15 % av påkrevde reduksjoner i EU i 2030

Generelt

- CCS → ansvarlig løsning på klimaproblemet ved at det etableres et juridisk rammeverk for en miljømessig sikker lagring



- Nasjonale myndigheter kan sies å ha tre hovedoppgaver:
 1. Valg av lagringsområder
 2. Regulering av drift av lagringsområder
 3. Sørge for adgang til infrastruktur (tredjepartsadgang)

Lagringslokaliteter

- Lagringsområder både onshore og offshore
 - opp til hvert land å avgjøre *om* CO2 skal lagres på deres territorium og *hvilke* områder som eventuelt skal benyttes → politisk spørsmål
- Geologiske formasjoner kan kun benyttes dersom det ikke er vesentlig risiko for lekkasjer og forurensning (f.eks. ikke tillatt å lagre i vannsøylen)
- Karakterisering og vurdering av mulige lagringskomplekser
- Undersøkelsestillatelser – objektive, offentliggjorte og ikke-diskriminerende vilkår
- Innehaver av tillatelse får enerett til et begrenset område og fortrinnsrett til lagringstillatelse

Lagringstillatelser

- Risiko for lekkasjer vakte bekymring i høringsrunden
- Sentralt middel for å oppnå sikkerhet rundt lagringsprosess
- Tillatelse er absolutt vilkår for å drive en lagringslokalitet og det er kun én operatør per lokalitet
- Kommisjonen skal blant annet ha innsynsrett i søknader og kunne kontrollere utkast til tillatelser
- Tillatelser skal vurderes fortløpende og kan endres – myndighetene kan overta forpliktelser midlertidig

Drift

- Krav til selve CO₂-strømmen og prosedyre for mottak av denne før den injiseres i undergrunnen
- Nasjonale myndigheter har overordnet ansvar for at operatør foretar analyser av CO₂-strømmens sammensetning, samt risikovurdering
- Ingen absolutt grense for renhetsgrad
- Operatør har ansvar for overvåkning
- Rapportering av overvåkningsresultater til myndighetene én gang i året
 - grunnlag for å vurdere om betingelser for lagringstillatelse er tilstede
 - forbedre kunnskap om hvordan CO₂ oppfører seg
- Inspeksjoner

Stengning

Lagringsområde skal lukkes dersom...

...betingelsene i lagringstillatelsen er oppfylt

...operatøren fremsetter en dokumentert anmodning om det

...lagringstillatelsen er trukket tilbake

- Operatøren fortsetter å være ansvarlig for overvåkning og rapportering, samt sørge for utbedrende tiltak etter nedstegning
- Dersom lagringstillatelsen er trukket tilbake, vil myndighetene overta ansvaret for å gjennomføre oppgavene, men operatøren bærer kostnadene

Ansvarsoverføring

- Regler om ansvarsoverføring for å kunne kommersialisere CCS
- Alle juridiske forpliktelser vedr. overvåkning, utbedrende tiltak, ansvar for lekkasjer osv. skal overføres til kompetent myndighet
- Før ansvarsoverføring må operatøren godtgjøre at det ikke har vært tegn til lekkasjer og at lokaliteten utvikler seg mot tilstanden ”varig stabil”
- Etter ansvarsoverføring innstilles inspeksjoner og overvåkning begrenses til et nivå som gir mulighet til å oppdage lekkasjer eller uregelmessigheter
- Behov for bilaterale avtaler

Finansiell sikkerhetsstillelse

- Operatøren må dokumentere at han har mulighet til å oppnå sikkerhet for kostnadene som lagringsprosessen medfører
 - Krav for å få innvilget lagringstillatelse
- Sikrer oppfyllelse av forpliktelser etter direktivet
- Betydning for eventuelt miljøansvar eller erstatningsansvar som følger av annen EU-lovgivning
- Sammenheng med kvotehandelsdirektivet
- Gyldig og effektiv før injeksjonen påbegynnes

Tredjepartsadgang (TPA) til transportnett og lagringslokaliteter

- Myndighetene har ansvar for å etablere tiltak som sikrer *åpen adgang* til infrastrukturen
- Potensielle brukere har ikke rett til å velge transportnett selv
- Ved vurdering av om adgang skal gis, skal myndighetene ta hensyn til:
 - ledig kapasitet
 - behørig dokumenterte rimelige behov
 - nasjonale CO2-reduksjonsforpliktelser
 - om adgang er teknisk mulig
- Nektelse av adgang og utbyggingspålegg
- Krav om egen tvisteløsningsmekanisme – hurtig avklaring

Hvorfor regler om TPA?

- Kostnader med å bygge rør og installasjoner er høye, kreves særskilt kompetanse og kapital
- Etablering av konkurrerende nett er ofte ikke bedriftsøkonomisk gunstig
- Begrenset antall aktører – naturlige monopoler, nettet kan bli en flaskehals
- Regler om TPA skaper konkurranse, fremmer samfunnsøkonomisk mål om å transportere og lagre på en rasjonell og ressurseffektiv måte
- Sammenhengen med mulig innføring av obligatorisk CCS
- Enten **forhandlet** adgang (forhandles mellom partene innenfor lovbestemte rammer) eller **regulert** adgang (eieren har lovfestet plikt på visse vilkår)
- Etableres vanligvis tariffen som gir rimelig avkastning på investert kapital

Annem relevant lovgivning



Supplerende EU-lovgivning

- Lagringsdirektivet forutsetter at annen EU-lovgivning regulerer miljørisiko ved CCS, særlig knyttet til fangst og transport
- Direktiv om integrert forebygging og bekjempelse av forurensning (IPPC-direktivet)
- Direktiv om vurdering av visse offentlige og private prosjekters innvirkning på miljøet
- Miljøansvarsdirektivet
- Kvotehandelsdirektivet

Endring i internasjonale konvensjoner

- Den regionale Oslo-Paris-konvensjonen fra 1992 (OSPAR)
- Londonprotokollen fra 1996 – tillegg til London-konvensjonen om dumping fra 1972
 - regulerer disponering av avfall og annet materiale til havs
- Tidligere absolutt forbud mot dumping av "*wastes or other matter*" på sjøbunnen og i undergrunnen – utgjorde hindring for CO₂-deponering
- CO₂ inntatt i Annex I; avfallskategori som er unntatt forbudet
- "*Risk assessment and management framework for CO₂ sequestration in sub-seabed geological structures*"

Gjennomføring av direktivet i norsk rett



Foreløpig ikke innlemmet i EØS-avtalen

- EU og norske myndigheter anser direktivet som EØS-relevant
- Det ventes en snarlig avgjørelse fra EØS-komiteen
- Direktivet vil høre under miljøkapittelet i EF-traktaten ved at det er hjemlet i artikkel 175
- Hjemmel i miljøkapittel medfører at det er tale om et *minimumsdirektiv* – en minstenorm som nasjonale myndigheter er forpliktet til å oppfylle

Ansvarsfordeling mellom departementene

- Olje- og energidepartementet og Arbeidsdepartementet er tildelt myndighet under kontinentalsokkeloven
- Arbeider internt med en forskrift om transport og lagring av CO₂ som skal hjemles i denne loven
- Tar utgangspunkt i petroleumslovens ordning
- Direktivets bestemmelser vil være innbakt i denne forskriften
- Miljøverndepartementet arbeider med et nytt kapittel i forurensningsforskriften som skal implementere miljøkravene i direktivet
- All ny lovgivning om CCS er tenkt sendt på høring samtidig

Oppsummering



Status for de juridiske sider ved CCS

- I dag regulerer norsk rett kun bruk av innretninger for CO₂-håndtering som er knyttet til petroleumsvirksomhet
- En ny forskrift under kontinentalsokkeloven om transport og lagring er på trappene
- Et nytt kapittel i forurensningsforskriften er også under utarbeidelse
- EUs medlemsland skal ha gjennomført direktivet om geologisk lagring av CO₂

Utfordringer

- CCS fortsatt i oppstartsfasen – vanskelig å klarlegge hvordan markedsaktører rent faktisk vil opptre
- Lagringsdirektivet er av offentligrettslig karakter, og en rekke juridiske spørsmål av privatrettslig karakter (kontraktsutforming o.l.) vil oppstå
- Vi får trolig et regelverk som er lite egnet for domstolskontroll, da vurderingene vil være av teknisk, økonomisk og politisk karakter – mye overlatt til forvaltningens skjønn
- Side mot klimavoteregimet og statenes handlingsrom etter EØS-avtalens forbud mot statsstøtte



Takk for oppmerksomheten!

(presentasjonen kan sendes per e-post ved forespørsel til tei@thommessen.no)