



Direktiv om avskiljning och lagring av koldioxid

Miljödepartementet

2008-02-28

Dokumentbeteckning

KOM(2008) 18 slutlig

Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om geologisk lagring av koldioxid och ändring av rådets direktiv 85/337/EEG, 96/61/EG, direktiv 2000/60/EG, 2001/80/EG, 2004/35/EG, 2006/12/EG och förordning (EG) nr 1013/2006

Sammanfattning

Direktivförslaget syftar till att åstadkomma ett harmoniserat regelverk för främst koldioxidlagring men i viss mån även för avskiljning av koldioxid och transport till lagringsplatsen. Lagringen ska ske i geologiska formationer medan djuphavslagring direkt i vattnet är förbjudet.

Förslaget innebär att det är upp till respektive medlemsstat att avgöra vilka platser som kan komma ifråga för koldioxidlagring. För att en operatör ska få påbörja koldioxidlagring krävs ett lagringstillstånd från medlemsstaten efter det att kommissionen haft möjlighet att yttra sig. Direktivförslaget reglerar verksamhetsutövarens ansvar vid eventuellt läckage. När det anses klarlagt att en stängd lagringsplats inte kommer att läcka kan ansvaret övergå på medlemsstaten. Om en geologisk formation som är aktuell för koldioxidlagring har en gränsöverskridande utsträckning ska berörda medlemsstater möta kraven i direktivet tillsammans.

Medlemsstaterna ska enligt förslaget tillse att potentiella tredjepartsanvändare av pipelines för koldioxidtransport och lagringsplatser kan beredas tillträde till dessa enligt vissa villkor. Förslaget innehåller även bestämmelser om övervakning, rapportering och påföljder.

Regeringen anser att ett harmoniserat regelverk för koldioxidlagring behövs för att kunna tillvarata teknikens inneboende potential och samtidigt säkerställa ett miljömässigt ansvarsfullt genomförande. Särskilt viktiga att beakta är permanensaspekten vilken förutsätter ett utvecklat regelverk för

1 Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

Under det andra europeiska handlingsprogrammet för klimatförändringar (ECCP II) inrättades en arbetsgrupp om avskiljning av koldioxid och geologisk lagring (Carbon Capture and Storage; CCS). Arbetsgruppen framhöll behovet av att vidareutveckla såväl politiska riktlinjer som regelverk för CCS. I meddelandet från kommissionen från januari 2007 om hållbar kraftproduktion med fossila bränslen fastställdes en handlingsplan för kommissionen under 2007, som också kräver att det utvecklas en sund ram för hantering av CCS. Efter detta har Europeiska rådet vid sitt möte i Bryssel i mars 2007 uppmanat medlemsstaterna och kommissionen att utveckla den tekniska, ekonomiska och rättsliga ram som krävs för att utveckla miljömässigt säker avskiljning och lagring av koldioxid.

1.2 Förslagets innehåll

Det föreslagna direktivet omfattar geologisk lagring av koldioxid inom medlemsstaternas territorier, deras exklusiva ekonomiska zoner och deras kontinentalsocklar. Lagring av koldioxid i geologiska formationer som sträcker sig utanför ovanstående geografiska område och lagring av koldioxid i öppet vatten föreslås förbjudas. Medlemsstaterna behåller enligt förslaget rätten att avgöra inom vilka områden inom deras territorier som lagringsplatser kan förläggas.

Lagringsplatser för koldioxid får enligt förslaget ej tas i drift utan att ett lagringstillstånd givits av medlemsstaten. Lagringstillståndet är huvudinstrumentet för att se till att direktivets miljökrav uppfylls. Direktivet kräver omfattande platsundersökningar och datorsimuleringar i syfte att utreda en potentiell lagringsplats lämplighet. Enligt direktivförslaget måste medlemsstaterna låta kommissionen yttra sig över framtagna utkast till lagringstillstånd innan de nationella myndigheterna kan fatta slutliga tillståndsbeslut. Alla avvikelser från kommissionens yttrande måste motiveras. Tillstånd kan uppdateras och även återkallas om allvarliga brister i verksamhetsutövarens genomförande identifieras.

Krav föreslås ställas på att koldioxiden som ska lagras är av tillräcklig renhet för att undvika lokala skador vid eventuellt läckage. Ämnen får inte tillföras koldioxiden i syfte att göra sig av med dessa. Medlemsstaterna ska enligt förslaget fastställa regler om sanktioner mot överträdelser av de nationella bestämmelser som antas enligt direktivet.

Medlemsstaterna ska enligt förslaget se till att verksamhetsutövaren under driftfasen övervakar lagrings- och injektionsanläggningen enligt en

övervakningsplan som utformats enligt specifika övervakningskrav. Planen lämnas in till och godkänns av den behöriga myndigheten i medlemsstaten. Anmällda och oanmällda inspektioner genomförs av behöriga nationella myndigheter. Övervakning och rapportering krävs för att man ska kunna bedöma om den injekterade koldioxiden beter sig som förväntat, om det uppstår migration eller läckage, och om konstaterade läckage kan skada miljön eller människors hälsa.

Direktivförslaget innehåller bestämmelser om ansvar för skador på den lokala miljön (vatten, mark och biologisk mångfald) och klimatskador som kan bli följden av att den permanenta inneslutningen av koldioxiden inte fungerar. Ansvaret för skador på den lokala miljön regleras genom direktiv 2004/35/EG om miljöansvar för att förebygga och avhjälpa miljöskador medan ansvaret för klimatskador till följd av läckage täcks genom att lagringsplatserna ska omfattas av systemet för handel med utsläppsätter vilket innebär att utsläppsätter måste överlämnas vid varje läckage och utsläpp.

Förslaget medför en skyldighet för verksamhetsutövaren att vidta avhjälpande åtgärder vid läckage enligt en plan för avhjälpande åtgärder som lämnats in till och godkänts av den behöriga nationella myndigheten. Om verksamhetsutövaren underlåter att vidta de nödvändiga avhjälpande åtgärderna ska enligt förslaget åtgärderna vidtas av den behöriga myndigheten på verksamhetsutövarens bekostnad. Verksamhetsutövare måste enligt förslaget ställa en ekonomisk säkerhet för att kunna täcka bl.a. sådana eventualiteter.

Ansvar för lagringsplatsen, inbegripet alla därav följande rättsliga skyldigheter, ska enligt förslaget överföras till den behöriga myndigheten om och när alla tillgängliga uppgifter tyder på att den lagrade koldioxiden är och kommer att förbli fullständigt innesluten för obegränsad framtid. Fram till dess ska verksamhetsutövaren fortsätta att ansvara för bl.a. underhåll, övervakning och rapportering, även om lagringsplatsen är stängd.

För att ansvaret ska övergå till medlemsstaten ska verksamhetsutövaren ta fram en rapport som styrker att koldioxidläckage ej förekommer eller kan väntas förekomma och lämna den till den behöriga myndigheten för godkännande. Enligt direktivförslaget ska utkast till sådant godkännande lämnas till kommissionen så att denna kan yttra sig. De nationella myndigheterna ska ta yttrandet i beaktande när de fattar beslut om ett godkännande och motivera alla avvikelser från kommissionens yttrande.

Tillträde till transportnät och lagringsplatser för koldioxid kan bli ett villkor för att komma in på eller kunna konkurrera på den inre marknaden för elektricitet och värme. Förslaget föreskriver därför att medlemsstaterna ska tillse att potentiella användare får tillträde till transportnät och lagringsplatser under vissa förutsättningar. Om transporter av koldioxid är gränsöverskridande eller om lagringsplatser har en utsträckning under flera

Förslaget innebär att nya förbränningsanläggningar med en tillförd effekt över 300 MW från och med ikraftträdandet av direktivet måste vara förberedda för efterinstallation av CCS-utrustning. Detta är dock begränsat till att endast omfatta krav på tillgängligt utrymme för utrustning för avskiljning och komprimering av koldioxid.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Något specifikt regelverk för koldioxidavskiljning och lagring finns inte i Sverige och aktiviteten förekommer inte i landet idag.

Vid genomförandet av det föreslagna direktivet kommer det att behövas specialregler för tillståndspeduren jämfört med vad som gäller enligt de generella reglerna i miljöbalken. Detta gäller vad en tillståndsansökan ska innehålla, villkor, omprövning m.m. En reglering behövs även för att genomföra kravet på att kommissionen ska granska tillstånd innan det meddelas.

Enligt direktivet ska också tillstånd krävas för undersökning av platser. I miljöbalken finns ingen motsvarighet till sådana undersökningstillstånd. Nya bestämmelser behövs för detta. Det kan dock nämnas att en liknande reglering med särskilda undersökningstillstånd finns i minerallagen (1991:45).

En anläggning för CCS kommer att vara sådan miljöfarlig verksamhet som avses i 9 kap. miljöbalken och för vilken tillstånd krävs. En ändring behövs i förordning (1998:899) för att göra anläggandet och drivandet av en CCS-anläggning tillståndspliktigt. Rimligtvis blir det en s.k. A-anläggning för vilken tillstånd söks hos Miljödomstol.

En lagringsplats kommer också vara en sådan verksamhet som alltid ska antas ha en betydande miljöpåverkan. En ändring måste därför göras i förordning (1998:905) om miljökonsekvensbeskrivningar. Ytterligare regeländringar utöver ovanstående kommer att vara nödvändiga.

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Kommissionen har genomfört en konsekvensanalys av förslaget: SEC(2008) 54.

Enligt kommissionens konsekvensanalys är de kumulativa administrativa kostnaderna till år 2030 för förslaget 12,3 miljoner euro för operatörerna, 4,7 miljoner euro för medlemsstaterna och 6,1 miljoner euro för kommissionen. Konsekvensanalysen konkluderar att det är samhällsekonomiskt fördelaktigare att reglera CCS så som direktivet föreslår (frivillig CCS med incitament genom inkludering i utsläppshandeln) jämfört med att göra CCS obligatoriskt eller att inte inkludera tekniken i utsläppshandeln.

CCS förväntas inte tillämpas i någon större omfattning i Sverige då antalet stora fossileldade kraftverk är litet. Dock räcker en lagringsansökan till svenska myndigheter för att budgetkonsekvenser för dessa ska uppstå då varje ansökningsärende förväntas kräva stora arbetsinsatser av teknisk expertis.

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen välkomnar kommissionens förslag till direktiv om koldioxidlagring och ser fram emot att delta konstruktivt i de fortsatta förhandlingarna och är även positiv till forsknings- och utvecklingsarbete på detta område.

Regeringen anser att avskiljning, transport och lagring av koldioxid i underjordiska geologiska formationer är en bland flera viktiga tekniska åtgärder för att minska utsläppen av växthusgaser till atmosfären.

Regeringen anser att ett harmoniserat regelverk för koldioxidlagring behövs för att kunna tillvarata teknikens inneboende potential och samtidigt säkerställa ett miljömässigt ansvarsfullt genomförande. Särskilt viktigt att beakta är permanensaspekten vilken förutsätter ett utvecklat regelverk för urval och övervakning av lagringsplatser samt frågor som rör ansvar vid en eventuell uppkomst av läckage.

Specifika ståndpunkter är under framtagande. Det finns anledning att särskilt undersöka bl.a. forsknings- och utvecklingsarbetet i frågan och inom EU, kommissionens medverkan i tillståndprocessen och ansvarsöverföringen från verksamhetsutövaren till medlemsstaten när vissa villkor uppfyllts.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

En del medlemsstater bedriver sedan flera år aktivt arbete med utveckling av CCS, bl.a. UK, och flertalet medlemsstater har uttryckt initiala positiva reaktioner på direktivförslaget.

Det har dock framkommit att ett fåtal medlemsstater är kritiska till förslaget eftersom man anser att CCS är en omogen teknik som gynnar medlemsstater med egen olje- och gasproduktion.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Institutionernas ståndpunkter är ej kända vid denna tidpunkt.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Förslaget har ännu ej remitterats.

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Artikel 175.1 i EG-fördraget. Beslut fattas av rådet med kvalificerad majoritet efter medbeslutandeförfarande med Europaparlamentet enligt artikel 251.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Kommissionen motiverar överensstämmelse med subsidiaritetsprincipen med att: 1) Enbart medlemsstaternas insatser skulle inte räcka till för att säkerställa en jämförbart övergripande hög nivå av miljöskydd vid koldioxidlagring i hela Europa. 2) Insatser på medlemsstatsnivå skulle inte räcka till för att medge gränsöverskridande lagringsplatser, eller för att garantera lika tillgång till transport- och lagringsnäten runt omkring i Europa. 3) Att på medlemsstatsnivå fastställa villkor för tillstånd och villkor för överföring av ansvaret för lagringsplatsen till staten skulle kunna leda till snedvridning av konkurrensen. Avskild och lagrad koldioxid kommer att krediteras som inte utsläppt koldioxid under systemet för handel med utsläppsätter. Om man inte kan åstadkomma jämförbart säkra lagringsförhållanden runt omkring i Europa uppstår en snedvridning på koldioxidmarknaden och medlemsstaternas klimatmål blir svårare att uppnå på ett effektivt sätt.

Regeringen anser att validiteten för i synnerhet det första argumentet kan ifrågasättas. Den samlade bilden är dock att subsidiaritetsprincipen efterlevs och att harmoniserade regler för CCS behövs.

Kommissionen motiverar överensstämmelse med proportionalitetsprincipen med att kraven för tillstånd till lagringsplatser och kraven för beskrivning, övervakning och stängning är viktiga bestämmelser för att garantera miljösäkerheten och undvika risken för snedvridning av konkurrensen. Kommissionens granskning av tillstånd motiveras av det ytterligare förtroende detta kan ge för säkerheten hos den första generationens lagringsplatser och av de erfarenheter detta kommer att ge beträffande platsbeskrivning och övervakning.

Det är enligt regeringen inte självklart att kommissionens inblandning i tillståndsprocessen är förenlig med proportionalitetsprincipen. Dock är det så i klimatfrågan att trovärdigheten för hela EU påverkas i hög grad av vad som händer i varje enskild medlemsstat. Med en möjlig reservation för inblandningen i tillståndsprocessen kan sägas att proportionalitetsprincipen efterlevs.

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Direktivförslaget ska under våren förhandlas i rådsarbetsgruppen för miljö. Förslaget presenterades för rådsarbetsgruppen den 4 februari och nästa behandling sker den 26 februari 2008. CCS kommer upp som en fråga inom ramen för debatten om energi- och klimatpaketet på miljørådet den 3 mars 2008.

Kommissionens förslag kommer under vintern/våren 2008 att remitteras till svenska intressenter.

4.2 Fackuttryck / termer

CCS – Koldioxidavskiljning och lagring (Carbon Capture and Storage)