

Olje- og energidepartementet

Høringsnotat

Utkast

til

Forskrift om transport av CO₂ og utnyttelse av undersjøiske reservoarer på kontinentalsokkelen til lagring av CO₂

Bakgrunn

I tillegg til petroleumsvirksomhet, som i Norge bare foregår på kontinentalsokkelen, har regjeringens energipolitikk også et annet element som berører Norges havområder:

- Transport og lagring av CO₂ i undersjøiske reservoarer på kontinentalsokkelen.

I erkjennelsen av at det globale behovet for fossile brensler som olje og gass vil opprettholdes på et høyt nivå i mange tiår fremover, har regjeringen i lang tid støttet fangst og lagring av CO₂ (carbon capture and storage – CCS) som et viktig tiltak for å redusere slike klimagassutslipp til atmosfæren. I Norge anses det bare aktuelt å lagre CO₂ i undersjøiske geologiske formasjoner på kontinentalsokkelen.

Fangst, transport og lagring av CO₂ som pr. i dag skjer som ledd i petroleumsvirksomheten, er hittil blitt regulert av petroleumslovgivningen og forurensningslovgivningen. Eksisterende felt på norsk kontinentalsokkel der det foregår fangst, transport og lagring av CO₂, vil fortsatt reguleres av petroleumslovgivningen og forurensningslovgivningen. Dette gjelder feltene Sleipner, Gudrun og Snøhvit. For nye felt på norsk sokkel som bygges ut med fangst, transport og lagring av CO₂, vil slik fangst, transport og lagring reguleres gjennom Forskrift om transport og utnyttelse av undersjøiske reservoarer på kontinentalsokkelen til lagring av CO₂ og nye bestemmelser i forurensningsforskriften gitt med hjemmel i forurensningsloven..

Leting etter, utbygging av og injeksjon og lagring av CO₂ i undersjøiske geologiske formasjoner, når slik CO₂ ikke er fanget som en del av petroleumsvirksomheten, er pr i dag ikke omfattet av petroleumsløven. Det samme gjelder anlegg og drift av rørledninger for transport av slik CO₂.

For å gjennomføre regjeringens CCS-politikk, og for å legge til rette for bærekraftig industriell aktivitet fra landbaserte anlegg, er det behov for å fastsette en ny forskrift. Denne forskriften skal regulere aktuelle forhold knyttet til ressursforvaltning ved transport og lagring av CO₂ i undersjøiske reservoarer på kontinentalsokkelen. Klima- og miljøaspektene ved lagringen reguleres av forurensningsmyndighetene gjennom nye bestemmelser i forurensningsforskriften.

Olje- og energidepartementet og dets forløper har siden 1965 hatt ansvar for forvaltning og regulering av petroleumssressursene på kontinentalsokkelen.

Petroleumsvirksomheten reguleres i medhold av petroleumsløven (lov 29. november 1996 nr. 72 om petroleumsvirksomhet) med tilhørende forskrifter. Utgangspunktet etter petroleumsløven er at ingen andre enn staten kan utøve petroleumsvirksomhet uten de tillatelser, godkjenninger og samtykker som kreves i medhold av petroleumsløven. Det er i så måte etablert et velfungerende regime, bl.a. med blokkinnndeling, tildeling av tillatelse til leting etter og produksjon av olje og gass, om konsekvensutredninger ved viktige milepæler, om godkjenning av planer for utbygging og drift av felt og rørledninger og før nedstengning av felt og rørledninger, og om tredjepartsadgang til felt og rørledninger.

Petroleumsvirksomheten reguleres sammen med Arbeids- og sosialdepartementet som ansvarlig for HMS (helse, miljø og sikkerhet), og i samråd med andre berørte departementer – særlig Klima- og miljødepartementet og Nærings- og fiskeridepartementet. Dette sikrer god sameksistens med andre brukere av havet og ivaretagelse av alle viktige hensyn i denne forbindelse, herunder miljøhensyn.

Transport, injeksjon og lagring av CO₂ i undersjøiske reservoarer på kontinentalsokkelen er en aktivitet som på mange måter minner om petroleumsvirksomhet. Petroleumsregimet er veletablert og velfungerende, og myndighetene har opparbeidet seg høy kompetanse i forhold til dette regimet. Det fremstår derfor som naturlig å regulere relevante forhold knyttet til transport, injeksjon og lagring av CO₂ på kontinentalsokkelen på lignende måte som petroleumsløven med tilhørende forskrifter regulerer forvaltningen av undersjøiske olje- og gassressursene.

Reguleringsbehovet gjelder bl.a. konsesjonsordninger for leting etter, utbygging og drift av undersjøiske reservoarer for injeksjon og lagring av CO₂, tillatelse til anlegg og drift av rørledninger for transport av CO₂, krav til konsekvensutredninger mv, nedstengning av reservoarer/fjerning av innretninger, tredjepartsadgang til rørledninger, lagringsinnretninger og -reservoarer, overdragelse av rettigheter som nevnt, forhold knyttet til sikkerhet, herunder risikoanalyser, ansvar for forurensning,

beredskap, samt forholdet til andre brukere av havet – ikke minst rettighetshaverne i petroleumsvirksomheten. For å sikre helhetlige vurderinger, god sameksistens med bl.a. rettighetshaverne i petroleumsvirksomheten og ivaretagelse av de nødvendige ressursforvaltnings- og sikkerhetshensyn, anser regjeringen det nødvendig å anvende den kompetanse og kunnskap som allerede er etablert på myndighetssiden. Dette vil skje gjennom fastsettelse av en ny forskrift som reflekterer de samme hensyn som ligger til grunn for petroleumslagivningen.

Olje- og energidepartementet og Arbeids- og sosialdepartementet ble derfor ved kgl res 13. mars 2009 delegert myndighet etter lov 21. juni 1963 nr. 12 om vitenskapelig utforskning og undersøkelse etter og utnyttelse av andre undersjøiske naturforekomster enn petroleumforekomster (kontinentalsokkeloven) §§ 2 annet ledd og 3, som følger:

- Olje- og energidepartementet for så vidt gjelder leting, utbygging og drift av undersjøiske geologiske formasjoner med henblikk på transport og lagring av CO₂ og utnyttelse av slike formasjoner for lagring av CO₂
- Arbeidsdepartementet for så vidt gjelder sikkerhet med henblikk på transport og lagring av CO₂ i undersjøiske geologiske formasjoner på kontinentalsokkelen.

Gjennom dette delegasjonsvedtaket anses undersjøiske reservoarer på kontinentalsokkelen som undersjøiske naturforekomster, som omfattes av kontinentalsokkeloven.

Rettighetshavere i petroleumsvirksomheten som ønsker å etablere fangst av CO₂ fra olje og gass som produseres med sikte på permanent lagring av den utskilte CO₂, vil som nevnt også være underlagt forskriftens bestemmelser så langt de passer.

Olje- og energidepartementet legger med dette frem forslag til en ny forskrift om transport og utnyttelse av undersjøiske reservoarer på kontinentalsokkelen til lagring av CO₂, i medhold av kontinentalsokkeloven.

Olje- og energidepartementets utkast til ny forskrift, og utkastet til nytt kapittel i forurensningsforskriften fremstår som et samlet hele og sendes derfor på offentlig høring samtidig.

Lagringsdirektivet

Lagringsdirektivet (Europapalaments- og rådsdirektiv 2009/31/EF om geologisk lagring av karbondioksid og om endring av rådsdirektiv 85/337/EØF, europaparlaments- og rådsdirektiv 2000/60/EF, 2001/80/EF, 2004/35/EF, 2006/12/EF og 2008/1/EF samt europaparlaments- og rådsforordning (EF) nr. 1013/2006) ble vedtatt den 23. april 2009. Det trådte i kraft den 25. juni 2011.

Lagringsdirektivet er innlemmet i EØS-avtalen og trådte ikraft for EFTA-statene i EØS den 1. juni 2013.

Vedlagte forskriftsutkast reflekterer de bestemmelser som er relevante i forhold til god ressursforvaltning i tilknytning til de undersjøiske reservoarene på kontinentalsokkelen som kan være aktuelle for permanent lagring av CO₂.

Direktivet (vedlegges i norsk oversettelse), regulerer både de forurensningsmessige og de ressursforvaltningsmessige sider av transport og lagring av CO₂. I forhold til ressursforvaltningen ligger den samme tankegang til grunn for direktivet som for petroleumsvirksomheten; helhetlige vurderinger, ivaretagelse av nødvendige ressursforvaltnings- og sikkerhetshensyn, god sameksistens med andre brukere. Direktivet oppstiller bl.a. krav om konsesjonsordninger for leting etter og lagring av CO₂ i undersjøiske geologiske formasjoner på kontinentalsokkelen, regler om grensekryssende transport av CO₂, og om tredjepartsadgang til rørledninger, innretninger for lagring og lagringslokaliteter.

Direktivet inneholder som nevnt også rene miljøbestemmelser – eksempelvis bestemmelser om sammensetningen av den CO₂ som skal lagres: Direktivet reflekterer også kvotedirektivets (direktiv 2003/87/EC) om at den som forestår lagring av CO₂ må svare kvoter innenfor kvotesystemet av CO₂ som lekker ut av lagringslokaliteten. Slike forhold vil reguleres av Klima- og miljødepartementet under forurensningsloven gjennom fastsettelse av et nytt kapittel i forurensningsforskriften (forskrift 1. juni 2004 nr. 931 til forurensningsloven).

Direktivet fastslår (art. 19) at den som forestår lagring av CO₂ (operatøren) skal stille finansiell sikkerhet som kan dekkeforpliktelser etter lagringstillatelsen, nedstenging og etterdrift, samt kjøp av kvoter under kvotesystemet for evt. CO₂ som lekker ut av lagringslokaliteten. Slik sikkerhet skal etableres fra og med tidspunktet for lagring av CO₂. Slik sikkerhet skal bl.a. danne grunnlag for den lagringstillatelse forurensningsmyndigheten skal utstede til operatøren av lageret i medhold av direktivet. I og med at direktivet både regulerer forhold knyttet til ressursforvaltning og til ivaretagelse av forurensningshensyn, fremgår det av forskriftens § 5-9 første ledd at Olje- og energidepartementet og forurensningsmyndigheten i fellesskap vil ta stilling til operatørens finansielle sikkerhetsstillelse.

Videre følger det av direktivet (art. 18) at denne finansielle sikkerhetsstillelsen også skal gjelde i en periode etter at lagringslokaliteten er nedstengt – som hovedregel 20 år. Etter dette tidspunkt fastslår direktivet at ansvaret for den lagrede CO₂ skal overføres til staten, såfremt operatøren da kan dokumentere at all tilgjengelig dokumentasjon viser at den lagrede CO₂ vil forbli fullstendig og varig innesluttet. Det fremgår av forskriften at det er staten v/Olje- og energidepartementet som i så fall overtar ansvaret for den lagrede CO₂.

Direktivet fastslår også (art. 20) at operatøren skal etablere en finansiell mekanisme som skal stilles til rådighet for staten v/Olje- og energidepartementet i en periode på minst 30 år etter at ansvarsoverføringen har funnet sted. Den finansielle mekanismen skal i det minste dekke de antatte kostnader til overvåkning av den lagrede CO₂ i denne perioden. Europakommisjonen har utformet en retningslinje til direktivet i tilknytning til den finansielle sikkerhetsstillelse og den finansielle mekanisme, som departementet vil se hen til ved behandlingen av disse – Implementation of Directive 2009/31/EC on the Geological Storage of Carbon Dioxide (guidance document 4). Departementet vil ta stilling til den finansielle mekanismen i samråd med rettighetshaver/operatør og vil i den forbindelse også se hen til nevnte retningslinje.

Om forskriften

Forskriften er inndelt i 12 kapitler. Den er bygget opp på samme måte som petroleumsløven (lov 29. november 1996 nr. 72 om petroleumsvirksomhet). Mange av bestemmelsene i forskriften er like dem som følger av petroleumsløven og petroleumsforskriften (forskrift 27. juni 1997 nr. 653 til lov om petroleumsvirksomhet). Departementet har gjort det slik fordi petroleumsvirksomheten og transport og lagring av CO₂ i undersjøiske reservoarer på kontinentalsokkelen har mange likhetpunkter. Petroleumsløvens regler og system er velkjent, velprøvet og velfungerende, og CCS-direktivet forutsetter at det skal etableres et konsesjonssystem for tildeling av de aktuelle tillatelser under direktivet. Departementet vil derfor legge til rette for et ressursforvaltningssystem for transport og utnyttelse av undersjøiske reservoarer på kontinentalsokkelen til injeksjon og lagring av CO₂, som i stor grad tilsvare det som gjelder for petroleumsvirksomheten.

Forskriften fremstår som temmelig omfattende. Årsaken er at departementet har anvendt mange bestemmelser fra petroleumsløven og petroleumsforskriften som grunnlag for forskriftens bestemmelser. Av denne grunn vil bestemmelsene i samtlige kapitler unntatt kapittel 5 fremstå som velkjente, og siktemålet er også at de så vidt mulig skal praktiseres på samme måte som i forhold til petroleumsvirksomheten.

I kapittel 5 og enkelte andre steder i forskriften har departementet gjennomført relevante bestemmelser i CCS-direktivet. For å gjøre forskriften så tilgjengelig som mulig, har departementet angitt hvor i henholdsvis petroleumsløven, petroleumsforskriften og CCS-direktivet den aktuelle bestemmelsen har sitt opphav ved å sette en parentes utenfor overskriften til den enkelte bestemmelse. Henvisningen til hvor bestemmelsen har sitt opphav er angitt ved "PL" for petroleumsløven, "PF" for petroleumsforskriften, og "art..." for CCS-direktivet.

Tillatelser

I henhold til CCS-direktivet skal det gis en egen tillatelse til leting etter reservoarer som er egnet for permanent lagring av CO₂ (art. 5), og det skal gis en egen tillatelse til lagring av CO₂ i slike reservoarer (art. 6). Disse tillatelsene skal gis på basis av objektive, publiserte og ikke-diskriminerende kriterier.

Departementet anser det derfor mest hensiktsmessige å etablere et konsesjonssystem for transport og utnyttelse av undersjøiske reservoarer på kontinentalsokkelen til injeksjon og lagring av CO₂. CCS-direktivet sier imidlertid eksplisitt at det skal tildeles en egen tillatelse til leting etter reservoarer for lagring av CO₂ – det kan med andre ord ikke tildeles en tillatelse som både gir rett til leting og til injeksjon og lagring, slik utvinningstillatelsen i petroleumsvirksomheten gir rett til både leting og produksjon av olje og gass. På den bakgrunn foreslår departementet å etablere følgende tillatelsesregime for transport og injeksjon og lagring av CO₂ i undersjøiske reservoarer på kontinentalsokkelen:

- Undersøkelsestillatelse, se forskriftens kapittel 2. Dette tilsvarer petroleumsløven kapittel 2 og relevante bestemmelser i petroleumsforskriften.
- Letetillatelse, se forskriftens kapittel 3. Bestemmelsene her er bl.a. basert på bestemmelser i petroleumsløven kapittel 3 og relevante bestemmelser i petroleumsforskriften.
- Tillatelse til utnyttelse av et undersjøisk reservoar til injeksjon og lagring av CO₂ (utnyttelsestillatelse), se forskriftens kapittel 4. Bestemmelsene her er bl.a. basert på bestemmelser i petroleumsløven kapittel 3 og 4, relevante bestemmelser i petroleumsforskriften samt enkelte regler i CCS-direktivet.
- Samtykke til injeksjon og lagring av CO₂, se forskriftens kapittel 5. Bestemmelsene her er basert på enkelte bestemmelser i petroleumsløven kapittel 4 og artikkel 8, 10, 13, 15, 16, 17, 18, 19 og 20 i CCS-direktivet.
- Tillatelse til anlegg og drift av innretninger, se forskriftens kapittel 6. Bestemmelsene her er basert på petroleumsløven kapittel 4 og relevante bestemmelser i petroleumsforskriften.
- Vedtak om disponering, se forskriftens kapittel 7. Bestemmelsene her er basert på petroleumsløven kapittel 5 og relevante bestemmelser i petroleumsforskriften.

Undersøkelsestillatelse – forskriftens kapittel 2

En undersøkelsestillatelse gir, på samme måte som i petroleumsvirksomheten, rettighetshaver en ikke-eksklusiv rett til å drive geologisk kartlegging på kontinentalsokkelen i en periode på inntil 3 år. Prinsippene og reglene for undersøkelser er lik dem som gjelder i petroleumsvirksomheten.

Letetillatelse – forskriftens kapittel 3

En letetillatelse tildeles av Kongen i Statsråd på objektive, publiserte og ikke-diskriminerende vilkår. Den er eksklusiv og kan gis for en periode på inntil 10 år. Konsesjonsperioden vil fastsettes ved tildeling. En letetillatelse kan tildeles til en eller flere juridiske personer.

Tildeles en letetillatelse til en juridisk person som rettighetshaver, vil departementet som hovedregel utpeke rettighetshaver som operatør. En letetillatelse kan også tildeles til flere juridiske personer sammen. I så fall skal virksomheten etter tillatelsen utøves for deltakernes felles regning og risiko. Det følger da av selskapsloven (lov 21. juni 1985 nr. 83 om ansvarlige selskaper og kommandittselskaper) § 1 at slik aktivitet er omfattet av selskapsloven. Selskapet som oppstår ved tildeling av en letetillatelse, skal anses som rettighetshaver. Det vil i slike tilfelle være et vilkår for tildelingen at deltakerne inngår en selskapsavtale for virksomheten etter tillatelsen. Slik avtale er betinget av departementets godkjenning. Departementet antar at konsesjonsverket i petroleumsvirksomheten, som er velkjent for alle som deltar her, vil kunne danne et godt grunnlag for en selskapsavtale som nevnt.

Tildeles en letetillatelse til flere juridiske personer sammen, vil departementet som hovedregel utpeke en av deltakerne i rettighetshaverselskapet som operatør.

Som vilkår for tildeling av en letetillatelse kan departementet betinge seg at rettighetshaver påtar seg en arbeidsforpliktelse.

Tillatelse til utnyttelse av et undersjøisk reservoar til injeksjon og lagring av CO₂ (utnyttelsestillatelse) – forskriftens kapittel 4

Den eller de juridiske personer som ønsker å bygge ut et undersjøisk reservoar på kontinentalsokkelen for injeksjon og lagring av CO₂, må ha en særskilt tillatelse til utnyttelse av et undersjøisk reservoar til injeksjon og lagring av CO₂ – en utnyttelsestillatelse. Denne tillatelsen tildeles av Kongen i Statsråd på objektive, publiserte og ikke-diskriminerende kriterier. Utnyttelsestillatelsen er eksklusiv. Det innebærer at den som har en utnyttelsestillatelse har enerett til å bygge ut det eller de undersjøiske reservoarene som ligger innenfor tillatelsens geografiske område. Eneretten innebærer også at det bare er rettighetshaver som kan søke om og få departementets samtykke til injeksjon og lagring av CO₂ i det aktuelle undersjøiske reservoaret. Det er også bare rettighetshaver som kan søke om og få lagringstillatelse av forurensningsmyndigheten i medhold av forurensningsforskriften, og som derved også blir ansvarlig for å svare kvoter under kvotesystemet for eventuell CO₂ som måtte lekket ut av reservoaret.

Utnyttelsestillatelsen tildeles for det tidsrom som bestemmes i tillatelsen – inntil en maksimumsperiode på 50. år. Som i petroleumsvirksomheten kan konsesjonsperioden forlenges av departementet etter søknad fra rettighetshaver.

Den rettighetshaver som innehar en letetillatelse etter forskriften og som innenfor tillatelsens gyldighetsperiode søker om en utnyttelsestillatelse, skal foretrekkes ved tildeling av en slik tillatelse såfremt arbeidsforpliktelsen nevnt i § 3-2 er fullført og vilkårene i letetillatelsen for øvrig er oppfylt. Denne fortrinnsretten er knesatt i CCS-direktivets artikkel 6 nr. 3.

En utnyttelsestillatelse kan tildeles til en eller flere juridiske personer.

Tildeles en tillatelse til én juridisk person som rettighetshaver, vil departementet som hovedregel utpeke rettighetshaver som operatør. Tildeles utnyttelsestillatelsen til flere juridiske personer sammen, skal virksomheten etter tillatelsen utøves for deltakernes felles regning og risiko. Det følger da av selskapsloven (lov 21. juni 1985 nr. 83 om ansvarlige selskaper og kommandittselskaper) § 1 at slik aktivitet er omfattet av selskapsloven. Selskapet som derved oppstår, skal anses som rettighetshaver. Det vil i slike tilfelle være et vilkår for tildelingen at deltakerne inngår en selskapsavtale for virksomheten etter tillatelsen. Slik avtale er betinget av departementets godkjenning. Departementet antar at konsesjonsverket i petroleumsvirksomheten, som er velkjent for alle som deltar her, vil kunne danne et godt grunnlag for en selskapsavtale som nevnt.

Tildeles en utnyttelsestillatelse til flere juridiske personer sammen, vil departementet som hovedregel utpeke en av deltakerne i rettighetshverselskapet som operatør.

Den som har en utnyttelsestillatelse, har rett til å utforme en plan for utbygging og drift av det undersjøiske reservoaret for injeksjon og lagring av CO₂. Planen er betinget av departementets godkjenning.

Utbyggingsplanen består, som i petroleumsvirksomheten, av en plan og en konsekvensutredning. De samme kravene til utforming av planen og til gjennomføring av konsekvensutredningen som gjelder i petroleumsvirksomheten, vil også gjelde etter denne forskriften.

I tillegg skal rettighetshaver i utbyggingsplanen redegjøre for enkelte forhold og innsende en del informasjon som følger av CCS-direktivet. Dette er:

- CO₂-strømmens sammensetning
- Forslag til overvåkningsplan. Denne skal utformes i samsvar med CCS-direktivets vedlegg II, som også er inntatt som Vedlegg I til forskriften.
- Forslag til plan for utbedrende tiltak ved vesentlige uregelmessigheter, jfr. forskriftens § 5-4 første ledd b).
- Forslag til foreløpig plan for etterdrift, jf. forskriftens § 5-7,

- Dokumentasjon som viser at den finansielle sikkerhetsstillelse eller annen tilsvarende ytelse som kreves etter § 5-9 er gyldig og trådt i kraft før lagring av CO₂ starter.

Den informasjon og de planene som nevnes her, vil så bli godkjent når utbyggingsplanen godkjennes. Fordi dette er forhold som også vil være grunnlag for den lagringstillatelsen som skal gis av forurensningsmyndigheten i medhold av forurensningsforskriften, skal rettighetshaver sende kopi av denne informasjonen og disse planene til Klima- og miljødepartementet og Miljødirektoratet. Departementets godkjenning av utbyggingsplanen vil således bli gitt i samråd med forurensningsmyndigheten på dette punkt.

Samtykke til injeksjon og lagring av CO₂ – forskriftens kapittel 5

Når et undersjøisk reservoar på kontinentalsokkelen er utbygget i samsvar med utbyggingsplanen, må rettighetshaver før oppstart av injeksjon og lagring ha et særskilt samtykke til dette fra departementet. Søknad om slikt samtykke skal under enhver omstendighet inneholde:

- Lagringslokalitetens og lagringskompleksets område og avgrensning, samt informasjon om det undersjøiske geologiske reservoar, herunder den hydrauliske enhet samtykket til injeksjon skal gjelde for,
- Injeksjonsoperasjonen, den mengde CO₂ som kan injiseres, grenseverdier for reservoartrykket og grenseverdier for injeksjonsrater og –trykk,
- Volumer og grenseverdier for trykkoppbygging,
- Operatørens overvåkningsplan (som er godkjent ved departementets godkjenning av utbyggingsplanen),
- Måling av CO₂-injeksjonsrater,
- Planer for eventuelle korrigerende tiltak (som er godkjent ved departementets godkjenning av utbyggingsplanen),
- Plan for nedstenging og etterdrift.

Tillatelse til anlegg og drift av innretninger, se forskriftens kapittel 6.

Forskriften etablerer også en særskilt konsesjonsordning for anlegg og drift av innretninger. Slike innretninger vil primært være rørledninger for transport av CO₂. Prinsippene og reglene for anlegg og drift av innretninger er lik dem som gjelder i petroleumsvirksomheten.

Vedtak om disponering, se forskriftens kapittel 7

Nedstengning av lagringslokaliteten og disponering av innretninger for injeksjon og lagring av CO₂ er betinget av at rettighetshaver utformer en disponeringsplan, som skal innsendes til departementet. Prinsippene og reglene for disponering er lik dem som gjelder i petroleumsvirksomheten.

Tredjepartsadgang

Det følger av CCS-direktivet (art. 21) at mulige interessenter skal sikres rett til adgang til innretninger for transport av CO₂, til innretninger for injeksjon og lagring av CO₂, og til selve lagringslokaliteten. Slik rett følger av forskriftens § 5-12, som også er tuftet på petroleumsløven § 4-8. Innretninger for injeksjon og lagring av CO₂ kan også være innretninger som er plassert og brukes i petroleumsvirksomheten i medhold av petroleumsløven.

På samme måte som i petroleumsvirksomheten er avtaler om tredjepartsadgang betinget av departementets godkjenning. Departementet vil også etter § 5-12 ha adgang til å pålegge tredjepartsadgang til innretninger for transport, injeksjon og lagring, og til lagringslokaliteter. I begge disse tilfellene vil det være en forutsetning at alle forhold knyttet til ansvar for den CO₂ som er og skal lagres, er godt avklart.

Grenseoverskridende CCS-aktivitet

CCS-direktivet åpner i art. 24 for grenseoverskridende transport av CO₂, og for lagring av CO₂ i grenseoverskridende lagringslokaliteter. Pr i dag er både Norge og de fleste medlemsland i EU forhindret fra slik grenseoverskridende CCS-aktivitet som følge av å være parter i to konvensjoner som forbyr dette (Londonprotokollen og OSPAR-konvensjonen). Det arbeides imidlertid for å etablere slik adgang til grenseoverskridende CCS-aktivitet. Forskriften vil i seg selv ikke være til hinder for dette, såfremt Norge og vedkommende land inngår en traktat som regulerer den aktuelle aktiviteten, herunder ansvarsforholdet til den CO₂ som skal transporteres og/eller lagres på norsk kontinentalsokkel.

Ansvar for forurensning

Operatøren skal ifølge kvotedirektivet (direktiv 2003/87/EC) svare kvoter for evt. CO₂ som lekker ut fra lagringslokaliteten. Forskriften fastslår i tillegg at rettighetshaver er objektivt ansvarlig for forurensningsskade som måtte oppstå som følge av transport, injeksjon og lagring av CO₂ på kontinentalsokkelen. Bestemmelsene er lik dem som fremgår av kapittel 7 i petroleumsløven.

Erstatning til norske fiskere

På samme måte som i petroleumsvirksomheten, vil rettighetshaver ha plikt til å svare erstatning til norske fiskere for økonomisk tap som transport og lagring av CO₂ påfører norske fiskere som følge av at virksomheten legger beslag på fiskefelt, eller medfører forurensning og avfall eller ved at innretning eller tiltak i forbindelse med plassering av denne volder skade. Bestemmelsene er lik dem som fremgår av kapittel 8 i petroleumsløven.

Sikkerhet

I forskriftens kapittel 10 er det inntatt bestemmelser om sikkerhet. Disse er tuftet på bestemmelsene i petroleumsløven kapittel 9 om sikkerhet og gjelder i det alt vesentlige Arbeids- og sosialdepartementets ansvar. Arbeids- og sosialdepartementet/Petroleumstilsynet vil på grunnlag av disse bestemmelsene gjøre de nødvendige tilpasninger i regelverket for helse, miljø og sikkerhet som i dag gjelder for petroleumsvirksomheten, slik at det også gis anvendelse for transport, injeksjon og lagring av CO₂ i undersjøiske reservoarer på kontinentalsokkelen.

Annet

I forskriftens kapittel 11 er det inntatt bestemmelser av generell karakter. De fleste reglene er tuftet på de tilsvarende regler i petroleumsløven kapittel 10. Her finnes bl.a. bestemmelser om forsikringsplikt, om at overdragelser er betinget av departementets samtykke, og om at departementet kan kreve at rettighetshaver stiller sikkerhet for virksomheten. Bestemmelsen om sikkerhetsstillelse er lik den som fremgår av petroleumsløven § 10-7. Kravet om sikkerhetsstillelse vil særlig kunne bli aktuelt for tidsrommet før injeksjon av CO₂ begynner. Etter dette tidspunkt må forurensnings- og energimyndighetene være enige om sikkerhetsstillelsen, se § 5-9 i utkastet.

I kapittel 11 er det også inntatt bestemmelser om rettighetshavers ansvar. Disse er lik dem som fremgår av petroleumsløven §§ 10-8 (ansvar for forpliktelser) og 10-9 (ansvar for skadeforvoldelse). Rettighetshaver som består av flere deltakere er solidarisk ansvarlig overfor staten for økonomiske forpliktelser som følger av transport, injeksjon og lagring av CO₂ i henhold til tillatelse gitt etter forskriften.

Økonomiske og administrative konsekvenser

Aktører som ønsker å lagre CO₂ i undersjøiske geologiske reservoarer formasjoner må – som i petroleumsvirksomheten – påregne kostnader til undersøkelse, leting, utbygging og lagring av CO₂. I all hovedsak dreier dette seg om kostnader som uansett ville påløpt.

Kostnader ved finansiell sikkerhetsstillelse og finansiell mekanisme:

Nytt i forhold til reguleringen av eksisterende lagringsaktivitet er at operatøren skal ha en finansiell sikkerhetsstillelse før injiseringen starter. Sikkerhetsstillelsen skal dekke alle forpliktelser i tillatelsen fremt til staten overtar ansvaret. Formelt vil sikkerhetsstillelsen skje til forurensningsmyndigheten, men i samråd med OED.

Den finansielle mekanismen skal gjelde etter nedlukking av lagringslokaliteten og skal avgis i forhold til OED, som etter forskriften skal overta ansvaret for lagringslokaliteten.

Det er vanskelig å vurdere hvor store beløp det kan bli tale om å stille sikkerhet for. Beløpene vil sannsynligvis måtte tilpasses injisert mengde CO₂, men må kunne justeres etter hvert som det foreligger ny kunnskap om lagringen og sannsynligheten for lekkasje. Det er ikke det totale beløpet som uttrykker kostnaden ved sikkerhetsstillelsen, men kostnaden ved å binde kapitalen. Det finnes også mange ulike typer sikkerhetsstillelse, med ulik grad av sikkerhet og med ulik kostnad for operatøren. De konkrete beslutninger angående den finansielle sikkerhetsstillelse/den finansielle mekanismen og dermed hvilke konkrete konsekvenser kravet vil innebære, vil bli tatt i forbindelse med behandling av fremtidige søknader om lagringstillatelse.

Administrative kostnader:

Kravene som følger av direktivet og forskriften er på flere områder mer detaljerte enn hva som følger av annet nasjonalt og internasjonalt regelverk. Krav til dokumentasjonen som skal følge søknadene om lagringstillatelse vil også bli mer omfattende enn hva som tidligere er blitt praktisert i slike saker. Dette kan føre til noe høyere administrative kostnader for både operatør og energimyndigheten.

Nytteeffekter:

Forskriftsutkastet sikrer større forutsigbarhet for aktørene, ved å fastsette klare rammer for miljø sikker lagring av CO₂. Dette vil kunne gi positive økonomiske effekter, og sikrer at geologisk lagring av CO₂ planlegges og gjennomføres på en effektiv måte.

Ikrafttredelse

Forskriften skal tre ikraft straks.