

GRUND- OG NÆRHEDSNOTAT

6. maj 2013
J.nr. 1008/1017-0021
Ref. ACL/JSK/NZ

Europa-Kommissionens meddelelse om ”the Future of Carbon Capture and Storage in Europe” til Europa-Parlamentet, Rådet, det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget (COM(2013) 180 final)

1. Resumé

Kommissionen har den 27. marts 2013 offentliggjort en meddelelse til Europa-Parlamentet, Rådet, det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget om fremtiden for opsamling og geologisk lagring af CO₂ (CCS) i Europa. Kommissionens meddelelse beskriver, hvordan fossile brændsler også fremadrettet vil spille en vigtig rolle i den Europæiske energisammensætning (energy mix) og at CCS i den forbindelse kan spille en vigtig rolle for at nedbringe udledninger af CO₂. Kommissionen har den 27. marts 2013 lanceret en offentlig høring med udgangspunkt i meddelelsen, hvor der efterspørges bidrag til, hvilken rolle CCS skal spille i Europa. Baseret på kommentarerne til Kommissionens høring og analysen af implementering af CCS direktivet i medlemsstaterne vil Kommissionen overveje behovet for at udarbejde forslag set i kontekst til dets arbejde med 2030 Energy and Climate Framework. Regeringen ser positivt på, at der afholdes en offentlig høring herom.

2. Baggrund

Der har ikke været succes med at igangsætte CCS demonstrationsprojekter i Europa. Kommissionens meddelelse opridser status for CCS i Europa i dag, også i en global kontekst, og lister en række muligheder for at tilskynde til CCS i Europa.

Kommissionen lancerede den 27. marts 2013 en offentlig høring af meddelelsen om fremtiden for opsamling og geologisk lagring af CO₂ (CCS) i Europa. Høringen har frist den 2. juli 2013. Kommissionens høring kan ses her: http://ec.europa.eu/energy/coal/ccs_en.htm

3. Formål og indhold

Kommissionens meddelelse (COM(2013) 180 final) til Europa-Parlamentet, Rådet, det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget om fremtiden for opsamling og geologisk lagring af CO₂ (CCS) i Europa fremfører, at fossile brændsler også i fremtiden vil udgøre en vigtig del af både den globale såvel som den Europæiske energisammensætning (energy mix), og at CCS er en vigtig teknologi, som kan medvirke til at reducere CO₂-udledninger.

På baggrund af Rådets beslutning¹ i 2007 om at støtte op til 12 stor-skala CCS demonstrationsprojekter før 2015, tog Kommissionen en række skridt for at etablere en fælles ramme herfor.

Der er desuden i EU etableret to finansieringsinstrumenter, som er finansieret af ETS kvoter for at kanalisere væsentlige midler til finansiering af stor-skala demonstrationsprojekter. Det drejer sig om det europæiske genopretningsprogram for energiområdet (genopretningsprogrammet) og NER 300 programmet. Imidlertid har man ikke opnået den forventede CO₂-kvotepris på 20-30 EUR pr. ton. Dette medførte færre tilgængelige midler og forværrede økonomien markant for CCS projekter.

Der har således ikke været succes med at igangsætte CCS demonstrationsprojekter i Europa. Dette beror til dels på de lave kvotepriser, som nævnt ovenfor, men også på, at størstedelen af de private CCS operatører, som ansøgte om NER300 midler, var meget lidt villige til selv at bidrage til finansiering af omkostningerne til projektet. Størstedelen af ansøgerne var afhængige af offentlig finansiering, og resten af ansøgerne foreslog et relativt lille bidrag til finansieringen.

Der har derudover været problemer med at få folkelig opbakning til CCS projekter, i særdeleshed, hvor lagringslokaliteterne befinder sig på land. Det fremgår af meddelelsen, at projekter, hvor lagringslokaliteterne befinder sig til havs, ikke har mødt modstand fra befolkningen. Kommissionen mener derfor, at mere bør gøres for at introducere CCS i den offentlige debat om Europa og medlemsstaternes indsats for at bekæmpe klimaforandringer.

Kommissionen konkluderer, at det er nødvendigt hurtigt at stimulere investeringer i CCS demonstrationsprojekter for at se om en efterfølgende brug og konstruktion af en CO₂-infrastruktur er mulig. Første skridt er derfor at sikre en succesfuld demonstrering af kommerciel CCS i Europa, som kan bekræfte, at CCS både teknisk og økonomisk er gennemførligt som en omkostningseffektiv måde at mindske udledning af drivhusgas i kraftværk- og industrisektorerne.

Kommissionen efterspørger derfor bidrag til hvilken rolle CCS skal spille i Europa, især:

1. Bør det kræves af medlemsstater, som på nuværende tidspunkt har en høj andel af kul og gas i deres energisammensætning (*energy mix*) såvel som i deres industrielle processer, og som endnu ikke har udarbejdet det at:
 - a) udvikle en klar køreplan for hvordan de kan omstrukturere deres el-produktionssektor mod ikke-CO₂-udledende brændstoffer (nuklear eller vedvarende) før 2050,
 - b) udvikle en national strategi til at forberede brug af CCS teknologi.
2. Hvordan bør kvotesystemet restruktureres, så det også kan give et meningsfuldt incitament til brug af CCS. Bør dette suppleres ved at bruge instrumenter baseret på auktionsindtægter, i stil med NER300?
3. Bør Kommissionen foreslå andre støttemuligheder eller overveje andre foranstaltninger for at bane vejen mod en tidligere indsættelse af CCS ved at:

¹ Dok 7652/1/08 af 20. maj 2008

- a) støtte gennem anvendelse af auktioneringsprovenu eller andre finansieringstiltag
 - b) en udledningsstandard (Emission Performance Standard)
 - c) et CCS certifikat-system
 - d) andre typer af foranstaltninger
4. Bør det fremover kræves af energiselskaber at installere CCS-klart udstyr for alle nye investeringer (kul og potentielt også gas) så der efterfølgende kan installeres CCS?
 5. Bør leverandører af fossile brændsler bidrage til, at CCS demonstreres og bruges via særlige tiltag, som sikrer yderligere finansiering?
 6. Hvad er den største hindring for at sikre tilstrækkelig demonstrering af CCS i EU?
 7. Hvordan kan offentlig accept af CCS øges?

Baseret på kommentarerne til Kommissionens høring og analysen af implementering af CCS direktivet i medlemsstaterne vil Kommissionen overveje behovet for at udarbejde forslag set i kontekst til dets arbejde med 2030 Energy and Climate Framework.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentet har endnu ikke udtalt sig om Kommissionens meddelelse. Europa-Parlamentet har dog besluttet parallelt med den offentlige høring af Kommissionens meddelelse, at udarbejde en rapport om "Developing and Applying Carbon Capture & Storage Technology in Europe". MEP Chris Davies er Parlamentets ordfører i sagen og udarbejder første udkast til rapporten. Det vides ikke på nuværende tidspunkt, hvornår rapporten vil foreligge.

5. Nærhedsprincippet

Nærhedsprincippet er ikke relevant i forhold til Kommissionens meddelelse.

6. Gældende dansk ret

Kommissionens meddelelse har ingen konsekvenser for dansk lovgivning.

7. Konsekvenser

Kommissionens meddelelse har ingen konsekvenser for hverken statens finanser, erhvervslivet eller beskyttelsesniveauet, da der blot er tale om en konsulterende meddelelse.

8. Høring

Kommissionens meddelelse blev sendt i national offentlig høring mandag den 8. april 2013. Høringen blev sendt ud til en bred kreds af interessenter. Høringsfristen var mandag den 22. april 2013. Energistyrelsen har modtaget to høringssvar med bemærkninger til meddelelsen. Høringssvarene er indsendt af Dansk Naturfredningsforening og Mærsk Olie og Gas A/S.

Dansk Naturfredningsforening

Dansk Naturfredningsforening (DN) fremfører, at EU frem for at investere flere midler i CCS bør investere i VE teknologier, der er udviklet og markedsmodnet. DN mener, at der samtidig skal investeres og satses entydigt på de VE-teknologier, som ikke er afhængige af fossile brændsler.

Desuden mener DN, at CCS vil fastholde Danmarks energiforsyning med kul som energikilde og at der derudover stadig er en række problemstillinger forbundet med CCS, som endnu ikke er blevet løst, f.eks. at det stadig kræver store mængder energi at transportere og pumpe CO₂ ned i undergrunden.

DN mener desuden, at fordi kul ikke vil blive udfaset foreløbig, og da der på globalt plan fortsat investeres i fossile energikilder og bygges nye kulkraftværker, bør der være et krav om, at alle nye kulfyrede værker skal have CCS.

For så vidt angår CCS ved afbrænding af biomasse, mener DN, at det er yderst problematisk, at der i stigende grad bliver lagt op til at brænde biomasse af. DN mener, at afbrænding af biomasse er en overgangsteknologi, som over en årrække skal udfases igen. Biomasse bør ifølge DN anvendes der, hvor man reducerer CO₂-udledningen og udnytter energien.

Mærsk Olie og Gas A/S

Mærsk Olie og Gas A/S (MOG) fremfører, at projekter, som kombinerer CCS og forøget olieindvinding (EOR) kan være en vej til at sætte gang i brug af CCS i Europa. Kombinationen kan være med til at forbedre forretningsgrundlaget for sådanne projekter. MOG mener desuden, at offshore lagring af CO₂ nok er at foretrække frem for lagring på land, når der henses til offentlighedens opfattelse/accept.

MOG fremfører desuden, at spørgsmålet omkring skibstransport af CO₂ og kvotesystemet bør adresseres, idet fritagelsen for at tilbagelevere kvoter i medfør af CCS-direktivet ikke gælder, hvis CO₂'en transporteres med skib. Dette bør der tages hånd om, så skibstransport af CO₂ kan blive en mulighed for potentielle CCS operatører.

Derudover fremføres, at hvor transport af CO₂ via rørledning er foretrukket, bør dette kunne ske frit og uden retslige hindringer, så som spørgsmål om jurisdiktion i forbindelse med grænseoverskridende rørledninger.

I forbindelse med tredjepartsadgang til CO₂-transportnetværk og -lagre, fremfører MOG, at der er usikkerheder i forbindelse med anvendelse af CCS-reguleringen. Reguleringen bør præciseres, således at operatøren ved kombinerede CCS/EOR-projekter har mulighed for at afvise tredjepartsadgang, hvis dette kan påvirke projektets effektivitet.

For så vidt angår overdragelse af ansvar for lagringslokaliteten til staten, mener MOG at der i CCS-direktivet er usikkerheder i forbindelse med retlige forpligtelser og overførsel af data, såvel som statens ret til at trække på den finansielle sikkerhed, som operatøren skal stille. Disse usikkerheder kan have en negativ indvirkning på beslutninger om at benytte CCS, herunder også kombinationsprojekter (CCS/EOR).

MOG fremfører desuden, at det bør præciseres, at statsstøtte også kan gives til kombinationsprojekter, og ikke blot til rene CCS-projekter. Derudover mener MOG, at der er behov for en præcisering af medlemsstaternes mulighed for at støtte kombinationsprojekter ved at lade disse overtage ansvaret for lagre, enten i større udstrækning eller på et tidligere tidspunkt, end hvad der er forudsat i CCS-direktivet.

Slutteligt fremfører MOG, at der bør skabes et incitament for brug af CCS på biomasse, ved at ændre kvotereguleringen, således at opsamling af CO₂ ved afbrænding af biomasse også indgår i denne regulering.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Der er ikke kendskab til andre landes holdninger til meddelelsen.

10. Regeringens foreløbige generelle holdning

Regeringen ser positivt på Kommissionens initiativ til at afholde en offentlig høring om fremtiden for CCS i Europa.

For så vidt angår CCS i Danmark skal dog nævnes, at i forbindelse med behandlingen af det lovforslag², som gennemførte CCS-direktivet³ i dansk ret, blev det i betænkningen⁴ til lovforslaget fremført, at der før lagring af CO₂ kan finde sted, skal der tages principiel stilling hertil ved en drøftelse i Folketingssalen, når der er flere erfaringer med teknologien fra udlandet.

Det fremførtes desuden, at injektion af CO₂ i oliefelter i Nordsøen med det formål at øge olieindvinding godt kan tillades, selvom det indeholder et element af lagring.

Der er ikke for tiden planer om at tillade ren CO₂ lagring i Danmark. Det kan dog ikke udelukkes, at dette er en teknologi, som kan benyttes i fremtiden, når der er flere erfaringer hermed. Regeringen ser positivt på, at injektion og lagring af CO₂ med henblik på forøget olieindvinding kan ske i oliefelter i Nordsøen, såfremt det kan ske sikkerheds- og miljømæssigt fuldt forsvarligt

11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Sagen har ikke tidligere været forelagt for Folketingets Europaudvalg.

² <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=135766>

³ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:140:0114:0135:DA:PDF>

⁴ <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=137226>