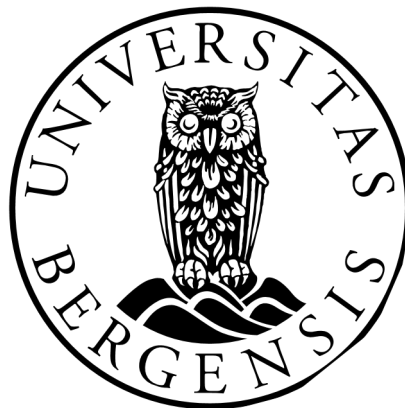


# CCS i sammenheng med EUs klimakvotesystem (ETS)

*En gjennomgang av regelverket som fastslår hvilken aktør som er kvotepliktig til enhver tid i CCS- verdikjeden, og en analyse av hvordan aktørene kan regulere kvotepliktens beliggenhet der regelverket er uklart eller medfører en lite lønnsom løsning.*

Kandidatnummer: 81

Antall ord: 14 943



JUS399 Masteroppgave

Det juridiske fakultet

UNIVERSITETET I BERGEN

10. desember 2024



# Innholdsfortegnelse

Innholdsfortegnelse .....	3
1. Innledning.....	5
1.1 En introduksjon til oppgavens tema og aktualitet .....	5
1.2 Oppgavens problemstilling .....	6
1.3 Metode og rettskildebilde.....	7
2. En introduksjon til CCS og EUs klimavotesystem (ETS).....	10
2.1 Kort om CCS-verdikjeden.....	10
2.1.1 CCS som nøkkelkomponent for å nå klimamålene.....	10
2.1.2 En plassering av CCS i rettslig kontekst .....	11
2.1.3 Langskip-prosjektet og Norges posisjon i CCS-utviklingen.....	12
2.2 Kort om EUs klimavotesystem (ETS).....	13
2.2.1 EUs klimavotesystem – dets formål og aktualitet.....	13
2.2.2 En plassering av klimavotesystemet i rettslig kontekst.....	14
3. Det gjeldende regelverket: Hvilken aktør må sørge for kvoter til oppgjør i de ulike fasene av CCS-verdikjeden?.....	16
3.1 Fangstfasen.....	17
3.1.1 Skillet mellom operatøren av utslippsanlegget, leverandøren av fangstteknologien og fangstanleggoperatøren: Hvilken aktør er kvoteansvarlig?.....	17
3.1.2 En analyse av fangstoperatørens kvoteansvar ved utslipp fra fangstaktivitet.....	22
3.2 Transportfasen: En analyse av transportoperatørens kvoteplikt i CCS-prosessen .....	24
3.2.1 Medfører den tidligere drøftelsen at transportoperatøren ikke kan holdes kvoteansvarlig for utslipp under transportetappen? .....	24
3.2.2 Er kvoteansvarets beliggenhet under transportetappen rimelig?.....	26
3.3 Lagringsfasen: En analyse av når i CCS-prosessen lagringsoperatøren overtar kvoteplikten .....	27
3.3.1 Ansvarer frem til nedstengning av lagringslokaliteten .....	28
3.3.2 Ansvarer etter nedstengning av lagringslokaliteten.....	28
3.3.3 Refleksjoner rundt regelverkets utforming .....	30
3.4 En oppsummerende fremstilling av ansvarsovergangen mellom aktørene .....	31
4. En analyse av avtaleregulering av kvoteplikten i CCS-prosessen .....	32
4.1 Behovet for justeringer gjennom avtaleregulering.....	32
4.2 Praktiske avtaleeksempler .....	33
4.2.1 Bruk av risikoallokeringer og ansvarsbegrensninger i avtaler om CCS .....	33

4.2.2 En analyse av hvor kvoteansvaret bør ligge.....	34
4.3 Avsluttende bemerkninger tilknyttet aktørenes avtaleadgang.....	36
5. Avslutning.....	38
Litteraturliste .....	39
Vedlegg.....	50

# 1. Innledning

## 1.1 En introduksjon til oppgavens tema og aktualitet

CO<sub>2</sub>-håndtering, også kalt karbonfangst- og lagring, eller CCS,<sup>1</sup> er et virkemiddel som har blitt utviklet og brukt i Norge i snart tretti år. Da CO<sub>2</sub>-avgiften ble innført for petroleumsvirksomheten på norsk sokkel i 1991, førte det til store kostnader for utslipp ved gassforbrenning på oljeplattformene. I stedet for å betale for utslippene, valgte datidens Statoil å injisere CO<sub>2</sub>-en tilbake i undergrunnen. På den måten unngikk selskapet CO<sub>2</sub>-utslipp i atmosfæren, og dermed også avgiften. Ettersom CO<sub>2</sub>-en ble pumpet tilbake i det samme reservoaret den ble hentet fra, økte imidlertid innholdet av CO<sub>2</sub> i gassproduksjonen.<sup>2</sup> Dermed vokste det frem et behov for egnede formasjoner for geologisk lagring av CO<sub>2</sub>, og siden 1996 har det blitt pumpet ned rundt 20 millioner tonn CO<sub>2</sub> i Utsiraformasjonen under Sleipner.<sup>3</sup> Kunnskap og erfaring fra petroleumssektoren har vært avgjørende for utviklingen av CCS i Norge, og har vært en av hovedforutsetningene for den videre satsningen på dette feltet.<sup>4</sup> CCS består av den ovennevnte metoden fra petroleumindustrien, og andre teknologier med mål om å fange karbondioksid som enten ville blitt sluppet ut i atmosfæren, eller allerede befinner seg i atmosfæren. Den fangede CO<sub>2</sub>-en vil typisk renses og behandles, før den transporteres i flytende- eller gassform til en egnet lokasjon, og lagres i geologiske formasjoner under bakken eller under havbunnen.<sup>5</sup>

Målet med CCS-prosessen er å redusere både nasjonale og globale karbonutslipp. De globale CO<sub>2</sub>-utslippene må reduseres betraktelig innen 2050 for å nå Parisavtalens temperaturmål, og en vesentlig del av den totale utslippsreduksjonen er anslått å måtte komme fra CCS.<sup>6</sup> CCS-teknologier er et viktig virkemiddel i det politiske arbeidet med å nå klimamålene, og er sammen med utslippsavgifter og forbrukerønsker om lavutslipp med på å forklare både den globale og nasjonale motivasjonen til å utvikle feltet.<sup>7</sup> Norge har betydelig kapasitet for lagring av CO<sub>2</sub>, og det er funnet svært egnede reservoarer på den norske kontinentsokkelen – både i Nordsjøen og Barentshavet. Bare på den norske sokkelen har Sökkeldirektoratet beregnet kapasitet for lagring av det som samlet utgjør Norges utslipp av klimagasser i 1500 år, tilsvarende ca. 83 milliarder tonn CO<sub>2</sub>.<sup>8</sup> Med fremveksten av anlegg og prosesser som legger til rette for CCS-verdikjeder, følger også behovet for rettslige rammeverker, og lovverket og avtaleforholdet mellom aktørene i verdikjeden medfører en rekke uavklarte spørsmål.

Teknologiene må tas i bruk i stor skala for å ha noen reell effekt, og selv om den tekniske og teoretiske forståelsen av CCS er solid, mangler en bred anvendelse og omfattende praktisk erfaring.<sup>9</sup> Det er fremdeles en utbredt skepsis blant tiltenkte interessenter, og det har vært

---

<sup>1</sup> Forkortelse av det engelske begrepet *Carbon Capture and Storage*.

<sup>2</sup> Lindberg (u. å.).

<sup>3</sup> Lindberg (u. å.), Bugge og Voigt (2024) s. 652, og Røkke (2022).

<sup>4</sup> Meld. St. 33 (2019-2020) s. 19.

<sup>5</sup> Norge har sett på mulighetene for oppbevaring under bakken, men funnet at forholdene ikke er egnet for det, se Bugge og Voigt (2024) s. 649.

<sup>6</sup> Mølnvik og da Silva (u.å.).

<sup>7</sup> Sættem (2021) s. 3-3.

<sup>8</sup> NHO (u.å.) og Regjeringen v/ Energidepartementet (2024).

<sup>9</sup> Pop (2015) s. 32.

mangel på engasjement og tro på prosjektene fra investorer på grunn av teknologienes svært høye kostnader. Miljødirektoratet har pekt på at barrierene ved CCS først og fremst ligger i nettopp at «investeringer og de operasjonelle kostnadene for CO<sub>2</sub>-fangstanlegg, med visse unntak er betydelig høyere enn bedriftenes kostnad for CO<sub>2</sub>-utslipp». <sup>10</sup> Selv om de økonomiske aspektene kan være vesensforskjellige, avhengig av både valg av teknologi og om finansieringen er offentlig eller privat, er teknologiene jevnt over fortsatt svært kostbare.

Til tross for historisk skepsis har det likevel skjedd en utvikling i både det offentlige og næringslivet de senere årene. Blant annet har EU og norske myndigheter satset stort på feltet og vært betydelige pådrivere, noe som har resultert i flere pågående store prosjekter. Blant de mest aktuelle prosjektene er Go4Zero-prosjektet i Belgia som skal være operasjonelt fra 2029, der EUs innovasjonsfond har bevilget 500 millioner euro. <sup>11</sup> I tillegg forventes Langskip-prosjektet i Norge å være i drift fra 2025, med en anslått prislapp på over 25 milliarder kroner. <sup>12</sup> Langskip-prosjektet har igjen satt Norge på kartet når det gjelder CCS, ettersom det er et av verdens første kommersielle fullskala CCS-prosjekter. Langskip-prosjektet er kun ett eksempel på mange ulike CCS-teknologier og -verdikjeder, og illustrerer at begrepet «CCS-verdikjeden», slik det er brukt i oppgavens tittel og problemstilling, er en betydelig forenkling av et komplekst fenomen som ikke generelt kan omtales ved bestemt entall. I praksis må CO<sub>2</sub>-verdikjeder omtales i flertall, nettopp fordi CO<sub>2</sub> fanges fra svært ulike kilder, og håndteres ulikt gjennom varierte prosesser og ledd. <sup>13</sup>

## 1.2 Oppgavens problemstilling

Frembruddet av CCS reiser en rekke juridiske spørsmål, og dets møte med EUs klimavotesystem (ETS) <sup>14</sup> byr på særlige utfordringer. CCS-verdikjeder, som kan bestå av leddene fangst, transport og lagring, involverer ulike aktører med kvoteplikt for eventuelle utslipp. Dette gjør det utfordrende å fastslå når ansvaret for kvoteoppgjør overføres mellom aktørene. Utslipp av fanget CO<sub>2</sub> vil være utilsiktet fra CCS-operatørens side i CCS-prosessen, og kan medføre utforutsette kvotekostnader som aktørene ikke nødvendigvis har budsjettert for. Ettersom klimavoter er svært kostbare, og prisene vil øke på sikt som følge av EUs innstramninger, <sup>15</sup> blir behovet for klare ansvarsoverganger mer presserende. Til forskjell fra andre kvotepliktige virksomheter, der årlige utslipp stort sett kan forutses og budsjetteres, kan utslippsansvaret i CCS-verdikjedene være langt mindre forutsigbart. <sup>16</sup> For at teknologiene skal

---

<sup>10</sup> Miljødirektoratets veileder (2016), punkt 5.2.

<sup>11</sup> Holcim (u. å.). Prosjektet i Belgia er riktignok et CCUS-prosjekt (Carbon Capture, Utilization and Storage), som innebærer at fanget karbondioksid blir permanent kjemisk bundet i et produkt, se Budinis m.fl. (2024) og Høringsnotat (2024) s. 3. Tematikken er nært knyttet til CCS, men grunnet teknologiens foreløpig umodne rettskildeggrunnlag, og av hensyn til oppgavens omfang, vil den ikke bli behandlet nærmere.

<sup>12</sup> Gassonva om Langskip (u. å.). Det kommersielle anlegget for transport og lagring i Øygarden ble offisielt åpnet 26. september 2024, se Krumsvik m.fl.(2024).

<sup>13</sup> Bugge og Voigt (2024) s. 650. Begrepet vil likevel brukes i bestemt form der det refereres til en helt konkret verdikjede. Verdikjeden som fungerer som utgangspunkt for oppgavens vurderinger er omtalt nærmere i kapittel 2.1.1.

<sup>14</sup> Forkortelse av *EU Emission Trading System* (klimavotesystemet).

<sup>15</sup> Se oppgavens kapittel 2.2.

<sup>16</sup> Det er riktignok ikke alltid like enkelt å forutsi utslippene for andre kvotepliktige virksomheter heller. Eksempelvis har koronapandemien og globale konflikter gjort produksjonen av enkelte materialer høyst uforutsigbar.

tas i bruk av flere kommersielle aktører for å sikre reell klimafremmende effekt, kreves det at partene som skal bidra har mulighet til å gjøre grundige risikovurderinger. Aktørene vil søke å minimere risiko og sikre forutsigbarhet, og de gjeldende reglene tilknyttet overgangen for kvoteansvaret vil fungere som grunnlaget for de avtaleklausulene partene formulerer i tilknytning CCS-prosjekter. En avklaring av kvoteplikts overgang er sentral for å fremme bruken av teknologiene blant private aktører, og aktualiserer oppgavens problemstilling. I tillegg er CCS og EUs klimavotesystem underlagt et nokså fragmentert rettskildebilde, noe som gjør det utfordrende å identifisere de konkrete lovfestede ansvarsovergangene for kvoteplikten. Regelverket som definerer kvoteansvarlige aktører er sammensatt og nokså teknisk, og stoffets tidvis uoversiktlige natur forsterker behovet for en klar fremstilling av temaene – særlig med tanke på den kontinuerlige utviklingen av EUs ETS og det stadig økende fokuset på CCS.

Både CCS- og ETS-tematikkene er etter hvert hver for seg nokså godt dekket i den juridiske litteraturen.<sup>17</sup> Samspillet mellom de to synes imidlertid å være mindre utforsket og analysert.<sup>18</sup> Oppgavens problemstilling og mål er derfor å kartlegge hvilken aktør som til enhver tid er kvotepliktig i CCS-verdikjeden, samt en gjennomgang av hensiktsmessige løsninger der rettskildene er uklare, eller der regelverket medfører kommersielt lite lønnsomme løsninger for partene. Med 'lite lønnsomme løsninger' siktes det til tolkningsresultater av gjeldende lovgivning som gjør det økonomisk lite hensiktsmessig og risikofylt for enkelte av aktørene å involveres i CCS-prosjekter.

### 1.3 Metode og rettskildebilde

Opgavens juridiske vurderinger og fremstillinger bygger på rettsdogmatisk metode for å sikre en systematisk fremstilling av gjeldende rett.<sup>19</sup> Konklusjonene på både de overordnede og underordnede rettslige spørsmålene ved analysen av aktørens lovmessige kvoteplikt, er resultater av lovtolkning. Det er hovedsakelig klimavoteloven,<sup>20</sup> klimavoteforskriften,<sup>21</sup> lagringsforskriften<sup>22</sup> og forurensningsforskriften<sup>23</sup> som gjennomgås ved fastslåelsen av rettstilstanden etter gjeldende rett. Lovtolkningen skjer tidvis med støtte i nasjonale forarbeider og veiledningsuttalelser fra EU-kommisjonen. Oppgavens temaer er sterkt tilknyttet internasjonale rettskilder, og både CCS og ETS reguleres av internasjonal lovgivning, med sin

---

<sup>17</sup> Begge temaene er behandlet av Bugge og Voigt (2024) – kapittel 20 tar for seg klimavotesystemet, mens kapittel 26 omtaler reguleringen av CCS i norsk rett. Juridiske aspekter ved CCS-tematikken er ellers omtalt av bl.a. Macrory og Havercroft (2014), og Uwe og Zimmer (2024). EUs ETS er nærmere omtalt av bl.a. Aldy og Stavins (2009), og Kotzampasakis og Woerdman (2024).

<sup>18</sup> Av norske kilder der tematikken belyses, kan det nevnes Bugge og Voigt (2024), der Catherine Banet kort omtaler forholdet mellom CCS og EUs klimavotesystem på s. 679-680.

<sup>19</sup> Graver (2008) punkt. 2.2.2.

<sup>20</sup> Lov 17. desember 2004 nr. 99 om kvoteplikt og handel med kvoter for utslipp av klimagasser (klimavoteloven).

<sup>21</sup> Forskrift 23. desember 2004 nr. 1851 om kvoteplikt og handel med kvoter for utslipp av klimagasser (klimavoteforskriften).

<sup>22</sup> Forskrift 5. desember 2014 nr. 1517 om utnyttelse av undersjøiske reservoarer på kontinentalsokkelen til lagring av CO<sub>2</sub> og om transport av CO<sub>2</sub> på kontinentalsokkelen (lagringsforskriften).

<sup>23</sup> Forskrift 1. juni 2004 nr. 931 om begrensning av forurensning (forurensningsforskriften).

opprinnelse i EU-reguleringer, der store deler er inntatt i EØS-avtalen. Det er CCS-direktivet,<sup>24</sup> klimavotedirektivet,<sup>25</sup> og MR-forordningen<sup>26</sup> med etterfølgende rettsakter som utgjør grunnlaget for utviklingen av det norske regelverket. Gitt det internasjonale bakteppet, er det ikke mulig å omtale CCS og klimavotesystemet uten å inkludere EU- og EØS-retten. Den internasjonale reguleringen spiller en viktig rolle ved tolkningen av det norske lovverket, og den norske lovgivningen er ofte lagt svært tett opp mot både CCS- og ETS-regelverket.<sup>27</sup> Oppgaven fokuserer likevel først og fremst på gjeldende norsk rett og aktører i CCS-verdikjeden som opererer innenfor Norges grenser og på norsk sokkel. De internasjonale kildene trekkes derfor frem der det er relevant for tolkningen av den norske rettsstilstanden.<sup>28</sup>

Rettskildebildet særpreges av at rettskildene er lite prøvd i praksis. Mangelen på rettskilder utover lovtekst, enkelte forarbeidsuttalelser, og veiledningsuttalelser, gjør at forståelsen av reglene om ansvarsovergang ofte hviler på et magert rettslig grunnlag, med begrenset støtte fra rettskilder med større rettskildemessig vekt. I tillegg har de relevante regelverkene – særlig klimavotedirektivet – gjennomgått betydelige endringer de siste årene.<sup>29</sup> Teknologi- og konseptutviklingen på området skjer raskere enn lovgivningen endrer seg, noe som gjenspeiles i det stadig omarbeidete, og tidvis mindre treffende regelverket. I tillegg særpreges rettskildebildet av at regelverket er fragmentert, og at det finnes få, om noen, lovkommentarer til de norske regelverkene.<sup>30</sup> Derfor har Bugge og Voigts *Klimarett: Internasjonal, europeisk og norsk klimarett mot 2050* utgitt i 2024 vært nyttig for å få oversikt over tematikken. Ettersom bokens andreutgave ble utgitt underveis i skriveprosessen, henvises det til begge utgavene i oppgaven. Der opplysninger ikke er videreført fra førsteutgaven, og jeg ikke har funnet at det har skjedd endringer i rettsstilstanden fra 2021, henvises det unntaksvis til førsteutgaven.<sup>31</sup> Videre er en av de anvendte tolkningsveiledningene fra EU-kommisjonen skaffet etter begjæring om innsyn hos Klima- og miljødepartementet,<sup>32</sup> ettersom dokumentet ikke er offentlig publisert.

Oppgaven er strukturert med utgangspunkt i de tilgjengelige rettskildene, med særlig fokus på aspekter relatert til kommersielle aktører. I kapittel 2 gis det en kort introduksjon til temaene CCS og ETS. Deretter gjennomføres en grundig analyse av det gjeldende regelverket for å avklare skjæringstidspunktene for kvoteplikstens ansvarsovergang, med følgende underpunkter som utgangspunkt; 1) en vurdering av når fangstoperatøren er ansvarlig for å sikre kvoter til oppgjør, med en nødvendig distinksjon mellom de ulike aktørene i fangstleddet; 2) en vurdering av om, og i tilfelle når, transportoperatøren er ansvarlig for kvoter til oppgjør; og 3) en

---

<sup>24</sup> Europaparlamentets og Rådets direktiv 2009/31/EF av 23. april 2009 om geologisk lagring av karbondioksid (CCS-direktivet).

<sup>25</sup> Europaparlamentets og Rådets direktiv 2003(87/EF av 13 oktober 2003 om etablering av et system for handel med kvoter for klimagassutslipp innen fellesskapet (klimavotedirektivet), med etterfølgende rettsakter. EUs klimavotesystem er rettslig forankret i direktivet, se også Høringsnotat (2024) s. 3.

<sup>26</sup> Europeparlamentets og Rådets forordning (EU) 2018/2066 av 19. desember 2018 om overvåkning og rapportering av klimagassutslipp (MR-forordningen).

<sup>27</sup> Norge forpliktet til å tolke nasjonal rett konformt med EU- og EØS-rett som følge av EØS-avtalen.

<sup>28</sup> Inkludert vurderingen av kildenes rettskildemessige vekt.

<sup>29</sup> 2023 peker seg ut som et år med særlig mange endringsforordninger.

<sup>30</sup> Bortsett fra til klimavoteloven som har Karnov-lovkommentarer i Lovdata. Loven utgjør kun rammeverket for klimavotereguleringene, med supplerende regelverk.

<sup>31</sup> Førsteutgaven ble utgitt i 2021 under tittelen *Klimarett: Internasjonal, europeisk og norsk klimarett mot 2030*.

<sup>32</sup> Veiledningsbrev MR-forordningen (2020), se vedlegg. Innsynsbejæringen gjaldt dokument 7 i sak 19/2533.



vurdering av når lagringsoperatøren er kvoteansvarlig. Disse vurderingene er lagt til kapittel 3, der alminnelige rettskilder behandles på bakgrunn av rettsdogmatisk analyse. I kapittel 4 foretas en analyse av hvordan aktørene kan regulere alternative løsninger for kvoteansvaret gjennom avtaler, for å sikre en mer hensiktsmessig risikobalanse enn det offentligrettslige regelverket medfører. I denne delen vises det til praktiske eksempler og avtaleklausuler som er utformet med bakgrunn i Langskip-prosjektet. Delkonklusjoner fattes underveis, og trådende samles avslutningsvis i hvert kapittel. Oppgaven avsluttes med et kort blick på fremtidsperspektiver. I tillegg er det inkludert to figurer i oppgaven for å gi et klart overblikk over den verdikjeden vurderingene baserer seg på.<sup>33</sup>

Oppgaven behandler ikke de generelle reglene for ansvarsfordeling ved karbondioksidlekkasje i CCS-prosessen. Disse reglene er grundig behandlet tidligere.<sup>34</sup> Ansvar for oppgjør av klimakvoter ved klimagassutslipp er bare ett av flere ansvar som følger ved eventuelle lekkasjer av CO<sub>2</sub> ved transport og lagring av karbondioksid. Eksempelvis tar hele kapittel 8 i lagringsforskriften for seg erstatningsansvar for forurensningsskade fra innretning eller lagringslokalitet for CO<sub>2</sub>.<sup>35</sup> Klimakvotesystemet fungerer parallelt med de andre erstatnings- og ansvarsreglene, og en utslipper kan ansvarliggjøres for kvoteoppgjør selv om vedkommende også er erstatningsansvarlig for skader forårsaket av de samme utslippene.

---

<sup>33</sup> Figur 1 og 2 er å finne på henholdsvis s. 16 og 31.

<sup>34</sup> Blant annet i Pop (2015) og Kjellesvik (2023).

<sup>35</sup> Se lagringsforskriften § 8-2.

## 2. En introduksjon til CCS og EUs klimavotesystem (ETS)

Før gjennomgangen av det konkrete regelverket som fastslår hvilken aktør i CCS-verdikjeden som er kvotepliktig på ulike stadier i prosessen, gis en kort introduksjon til CCS og ETS. Denne innledende fremstillingen setter temaene i både samfunnsmessig og rettslig kontekst, og gir et bakteppe for oppgavens videre vurderinger.

### 2.1 Kort om CCS-verdikjeden

#### 2.1.1 CCS som nøkkelkomponent for å nå klimamålene

CCS innebærer, som nevnt innledningsvis, fangst, transport og lagring av CO<sub>2</sub> i formasjoner under bakken eller havbunnen.<sup>36</sup> De tre nevnte leddene kan utføres av tre ulike operatører, med krav om ulike bemyndiger.<sup>37</sup> Det finnes svært mange metoder og teknologier for gjennomføringen av CCS, der det særlig skilles mellom fangsteknikk tilknyttet industri- og energiproduksjon, og teknologi der CO<sub>2</sub> fanges direkte fra luften. Førstnevnte teknologi innebærer at fangstanlegget tilkobles et produksjonsanlegg for å fange klimautslipp fra produksjonen, mens sistnevnte teknologi medfører at karbondioksid «støvsuges» fra atmosfæren før det lagres.<sup>38</sup> Oppgaven fokuserer på fangst av klimautslipp fra industri- og energiproduksjon, da det er denne typen anlegg vi foreløpig ser i Norge. Kraft-, hydrogen- og stålproduksjon er eksempler på prosesser der slik CCS-teknologi er egnet og på sikt tiltenkt brukt.<sup>39</sup> Heidelberg Materials Sement Norge AS (heretter Heidelberg)<sup>40</sup> har, som en av partene i Langskip-prosjektet, vist at også industriprosessen for sementproduksjon er svært egnet for CO<sub>2</sub>-fangst.<sup>41</sup>

Fokuset på klimaendringer, og særlig global oppvarming, har økt vesentlig de siste tiårene. Dette kommer til uttrykk gjennom skjærpede klimamål, lovendringer, utvikling av utslippsreducerende teknologier, samt et økende omfang av nasjonale og internasjonale domstolsbehandlinger av klima i sammenheng med menneskerettigheter.<sup>42</sup> Med dagens forutsetninger er det noen industrier som vanskelig kan elektrifiseres fullstendig, og derfor er det utfordrende å gjøre dem helt utslippsfrie. Sement- og stålindustrien er eksempler på bransjer

---

<sup>36</sup> Se Figur 1 på s. 16.

<sup>37</sup> Som eksempel må den som skal injisere og lagre CO<sub>2</sub> i geologiske formasjoner ha tillatelse fra Miljødirektoratet, jf. forurensningsforskriften kapittel 35.

<sup>38</sup> Et relativt nytt eksempel på denne teknologien illustreres av Orca-anlegget på Island, verdens største fullskalaanlegg for direkte fangst og lagring av CO<sub>2</sub>, som ble lansert i 2021, se Climeworks (2021).

<sup>39</sup> Regjeringen v/ Energidepartementet (2024).

<sup>40</sup> Tidligere het selskapet Norcem AS, og omtales under dette navnet i noe av den henviste litteraturen.

<sup>41</sup> Den internasjonale sementindustrien står for minst fem prosent av verdens menneskeskapte CO<sub>2</sub>-utslipp, se Heidelberg Materials (u. å.). Historisk har utslippene fra slik industri blitt sluppet direkte ut i atmosfæren via fabrikkkorsteiner, men CCS kan redusere utslippsvolumet betydelig.

<sup>42</sup> Som eksempler vises det til Klimasøksmålet, HR-2020-2472-P, der CCS og ETS ble fremhevet som avgjørende tiltak for å redusere de nasjonale utslippene av klimagasser (avsnitt 158). Den europeiske menneskerettsdomstolen skal behandle saken etter at staten, under dissens, fikk medhold i Høyesterett, se Holden (2024). I 2024 fastslo menneskerettsdomstolen at Sveits brøt den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK) ved å på utilstrekkelig vis sikre en reduksjon av klimaendringer i storammerdommen *KlimaSeniorinnen Schweiz* (2024).

som i stor grad er avhengige av CCS for å totalredusere utslippene. Selv om teknologiene utvikler seg raskt, og andre miljøvennlige løsninger kan introduseres på kort sikt, er karbonfangst- og lagring potensielt avgjørende for å sikre en drastisk utslippsreduksjon i slike bransjer.<sup>43</sup> CCS er trukket frem som et særdeles viktig verktøy for å nå målet i Parisavtalen om at den globale oppvarmingen begrenses til 1,5 grader, og maksimalt 2 grader, innen 2100.<sup>44</sup> I Intergovernmental Panel on Climate Change sin rapport om metodene som kan sikre oppnåelse av 1,5 gradsmålet, er det kun én modell som ikke forutsetter bruk av CCS.<sup>45</sup> Det må skje en reduksjon på 50-85% av de globale CO<sub>2</sub>-utslippene innen 2050 dersom temperaturmålet i Parisavtalen skal oppfylles,<sup>46</sup> og det er estimert at 14% av den totale reduksjonen av utslipp må komme fra CCS innen 2060 for at jordens gjennomsnittstemperatur skal holdes innenfor målsetningen.<sup>47</sup> Målene krever at CCS-teknologiene eksporteres og brukes i storskala rundt om i verden.

### 2.1.2 En plassering av CCS i rettslig kontekst

Reguleringen av CCS er avgjørende for å oppnå de ønskede klimamålene, og for å sikre at aktørene kan drive sin virksomhet på en effektiv og bærekraftig måte. CCS-direktivet ble vedtatt som et bidrag i forebyggingen og reduksjonen av miljøutslipp og klimaendringer,<sup>48</sup> og oppstiller de rettslige rammene for å sikre risikohåndtering, sikkerhet og miljøvennlig geologisk lagring av CO<sub>2</sub>. Direktivet ble innlemmet i EØS-avtalen i 2013,<sup>49</sup> og deretter implementert i norsk rett gjennom en rekke lovendringer samt nye og reviderte forskrifter.<sup>50</sup> CCS-direktivet tar hovedsakelig for seg de trinnene ved karbonfangst- og lagring som skjer etter selve fangsten, hovedsakelig geologisk lagring, og regulerer ikke direkte fangst eller transport av CO<sub>2</sub>, da dette forutsettes dekket av annet EU-regelverk.<sup>51</sup> I norsk rett er CCS-direktivet, og dermed de rettslige rammene for lagringsdelen av CCS-verdikjeden, hovedsakelig gjennomført gjennom etableringen av lagringsforskriften, nye bestemmelser i forurensningsforskriften,<sup>52</sup> nye bestemmelser i petroleumsforskriften,<sup>53</sup> og etableringen av CO<sub>2</sub>-sikkerhetsforskriften.<sup>54</sup>

Selv om CCS-direktivet ble vedtatt av EU allerede i 2009, og lagringsforskriften i Norge i 2014, har den begrensede fullskalabruken av CCS siden den gang ført til at mange av reglene fortsatt er uprøvd både av domstoler og kommersielle aktører i praksis.<sup>55</sup> CCS-reglene fastslår primært myndighetenes mulighet til å tildele og trekke tilbake tillatelser, samt sikre at operatører som

---

<sup>43</sup> Røkke (2022).

<sup>44</sup> Jf. Parisavtalen artikkel 2 (1) a.

<sup>45</sup> Bugge (2021) s. 522, og IPCCs rapport (2018) s. 16.

<sup>46</sup> IPCCs rapport (2018) s. 131.

<sup>47</sup> Budinis m.fl. (2024) og Mølnvik og da Silva (u.å.).

<sup>48</sup> Jf. CCS-direktivet artikkel 1 nr. 1 og 2.

<sup>49</sup> Komitebeslutning CCS-direktivet (2012).

<sup>50</sup> Bugge og Voigt (2024) s. 658.

<sup>51</sup> EØS-notat om CCS (2012).

<sup>52</sup> Kapittel 35 (Del 7A) om Lagring av CO<sub>2</sub> i geologiske formasjoner ble tilføyd ved Forskrift 22 oktober 2014 nr. 1338.

<sup>53</sup> Kapittel 4a om Lagring av CO<sub>2</sub> ble tilføyd ved forskrift 5 desember 2014 nr. 1518.

<sup>54</sup> Forskrift 25. februar 2020 nr. 186 om sikkerhet og arbeidsmiljø ved transport og injeksjon av CO<sub>2</sub> på kontinentalsokkelen.

<sup>55</sup> I 2022 var det 27 operative fangstanlegg globalt, og 135 på ulike utviklingsstadier, se Axens (2022).

får tillatelser overvåker og kontrollerer anleggene sine i samsvar med lovgivningen. Dette markerer at dagens CCS-regelverk hovedsakelig er offentligrettslig.

### 2.1.3 Langskip-prosjektet og Norges posisjon i CCS-utviklingen

Langskip-prosjektet ble vedtatt i 2021,<sup>56</sup> men den første samlede karbonfangst- og lagringsstrategien ble omtalt i forslag til Energidepartementets statsbudsjettet allerede i 2015.<sup>57</sup> Langskip-prosjektet refererer til den delen av Norges CCS-initiativ som er gitt statlig støtte for å realisere Northern Lights JV DAs (heretter Northern Lights)<sup>58</sup> infrastruktur for transport og lagring av CO<sub>2</sub>, i tillegg til CO<sub>2</sub>-fangstanlegget Heidelberg har installert ved sin sementfabrikk i Brevik.<sup>59</sup> Energidepartementet har fremhevet at prosjektet medfører at Norge vil ligge helt i front i utviklingen av en teknologi som kan bli avgjørende for å nå klimamålene.<sup>60</sup> Samlet illustrerer prosjektet et fullskala CCS-prosjekt der alle de tre leddene i den gitte verdikjeden er involvert,<sup>61</sup> og er derfor relevant for bransje- og teknologiutviklingen i Norge og globalt. Prosjektet tydeliggjør problemstillingene oppgaven reiser i praksis, og brukes derfor som et løpende eksempel gjennom hele oppgaven.<sup>62</sup>

Prosjektet går ut på at CO<sub>2</sub> fanges i fangstanlegg som er montert som «hetter» på fabrikkskorsteinene til Heidelbergs sementanlegg i Brevik. Den fangede CO<sub>2</sub>-en behandles før den transporteres i flytende form med spesialbygde skip til et mellomlager i Øygarden, for så å fraktes 2600 meter under havbunnen gjennom et 110 kilometer langt rør. Et reservoar i Nordsjøen skal fungere som permanent lagringssted for karbondioksidet.<sup>63</sup> Heidelberg skal levere omtrent 400 000 tonn CO<sub>2</sub> årlig til det undersjøiske reservoaret driftet av Northern Lights.<sup>64</sup> På sikt er det planlagt at CO<sub>2</sub>-fangst fra også andre europeiske land skal kunne lagres i dette deponiet.<sup>65</sup> Oppgavens vurderinger baseres i hovedsak på den verdikjeden som illustreres i Langskip-prosjektet, der CO<sub>2</sub>-en fanges fra en gitt utslippskilde, transporteres til mellomlagring eller direkte til lagringsstedet via rør, skip, tankbil eller annet transportmiddel, og deretter lagres permanent i egnede underjordiske eller undersjøiske formasjoner.<sup>66</sup> Norges satsing på CCS og muligheten for vekst innen dette feltet gjennom Langskip, danner grunnlaget for oppgavens fokus på nettopp denne verdikjeden.

---

<sup>56</sup> Meld. St. 33 (2019-2020) og Bugge og Voigt (2024) s. 674. Allerede i 2017 ble industriaktørene Heidelberg, Yara og Klemetsrudanlegget tildelt statsstøtte for fangstanlegg, se Regjeringens Langskip-tidslinje (u. å.).

<sup>57</sup> Prop. 1 S (2014–2015), kapittel 4 s. 111-125, og Bugge og Voigt (2024) s. 652.

<sup>58</sup> Northern Lights JV DA er et fellesforetak mellom Equinor, Shell og Total.

<sup>59</sup> Langskip-prosjektet omfatter også Hafslund Celsios CO<sub>2</sub>-fangstprosjekt på energigjenvinningsanlegget i Oslo, som ble satt på pause i 2023, se Gassnova (u. å.).

<sup>60</sup> Fortalen i Meld. St. 33 (2019-2020).

<sup>61</sup> Meld. St. 33 (2019-2020) og Energidepartementet om Langskip (2024).

<sup>62</sup> En illustrasjon av Langskip-prosjektet vises på s. 16.

<sup>63</sup> Sökkeldirektoratet (2020).

<sup>64</sup> Meland (2018).

<sup>65</sup> Bugge og Voigt (2024) s. 652-653.

<sup>66</sup> Figur 1 og 2 på henholdsvis s. 16 og 31 illustrerer verdikjeden.

## 2.2 Kort om EUs klimakvotesystem (ETS)

### 2.2.1 EUs klimakvotesystem – dets formål og aktualitet

Et sentralt prinsipp innen miljøretten er det såkalte «*polluter pays principle*» – at forureneren betaler. Dette innebærer at aktører som forårsaker utslipp, må betale for de negative effektene utslippene medfører for samfunnet og miljøet. EUs klimakvotesystem kan ses som et praktisk utslag av prinsippet. Kvoteplikten medfører at bestemte virksomheter eller operatører av aktiviteter som generer klimagasser må betale en økonomisk kostnad for utslippene. Systemet har til formål å redusere klimautslipp,<sup>67</sup> og er omtalt som en hjørnestein i den europeiske innsatsen for å redusere utslipp av klimagasser.<sup>68</sup> Kvotesystemet er et økonomisk virkemiddel som på sikt tvinger virksomheter som driver med miljøskadelige aktiviteter til å trappe ned klimagassutslippene, eller initiere utviklingen av teknologi som gjør det mulig å drifte videre uten å måtte betale klimakvoteavgiften. Gjennom ETS er markedet gjort til en del av løsningen for å redusere klimagassutslipp, ved at kjøpte eller tildelte kvoter kan omsettes fritt i det europeiske markedet.<sup>69</sup> Systemet setter et «tak» for det tillate klimagassutslippet i EØS, og kvoter tilsvarende «taket» gjøres tilgjengelige i kvotemarkedet.<sup>70</sup> En faktisk reduksjon i globale utslipp krever en reduksjon av kvotetaket eller inndragning av kvoter uten videresalg. Uten slike tiltak forskyves kvoter mellom virksomheter, og de samlede utslippene forblir uendret.<sup>71</sup> Markedet er dermed ikke nok for å sikre en utslippsreduksjon i seg selv.

I dag tilsvarer én klimakvote et tonn utslipp med CO<sub>2</sub>-ekvivalenter.<sup>72</sup> Kvotepreisen er i stor grad basert på det internasjonale markedet, og det har skjedd en kraftig økning i prisen på kvoter – der prisen på det laveste lå på 3 €/tonn i 2013, mot 100 €/tonn i februar 2023.<sup>73</sup> CO<sub>2</sub>-prisen svinger også betydelig på kort tid, og i uke 39 i september 2024 var prisen mer enn 10 € lavere per tonn enn det den var i uke 1 i 2024.<sup>74</sup> Dersom en virksomhet har et samlet utslipp som er større enn oppgjorte kvoter i dag, tvinges utslipperen til å kjøpe kvoter som ligger for salg – typisk overflødig kvoter som selges av en annen bedrift som følge av reduksjon i dens egne kvotepliktige aktivitet – eller ved å bruke tildelte gratiskvoter.<sup>75</sup> I utgangspunktet stammer klimakvotene fra gratis tildeling til utslippsaktørene fra myndighetene, og auksjoner der kvoter kan bys på. Det er etter at denne utdelingen har skjedd at selskapene selv kan selge og kjøpe kvoter på det frie markedet etter behov.

Den forventede kvotepreisen i EUs klimakvotesystem vil styre prisbanen fram til 2030.<sup>76</sup> Prisene vil påvirkes av at «taket» gradvis skal reduseres i form av en årlig, økende nedtrapping der

---

<sup>67</sup> Bugge og Voigt (2024) s. 82.

<sup>68</sup> Prop. 68 L (2011-2012) s. 3.

<sup>69</sup> Bugge og Voigt (2024) s. 382.

<sup>70</sup> Prop.3 LS (2023-2024) s. 7. Bugge bruker begrepet «tak», se Bugge og Voigt (2024) s. 82.

<sup>71</sup> Bugge (2021) s. 462-463.

<sup>72</sup> Jf. klimakvoteloven § 12 andre ledd andre setning. Dagens kvotepreis er nærmere omtalt i Prop.3 LS (2023-2024) s. 8).

<sup>73</sup> Bugge og Voigt (2024) s. 382, og Energi- og klimas grafsoversikt (2024).

<sup>74</sup> 63,5 €/tonn i uke 39 mot 75,96 €/tonn i uke 1 2024, se Energi- og klimas grafsoversikt (2024).

<sup>75</sup> Oppgavens problemstilling har en nær tilknytning til anskaffelser og tildeling av klimakvoter, men en grundig gjennomgang av dette ville gjort oppgaven unødig teknisk og omfattende.

<sup>76</sup> Meld. St. 13 (2020-2021) s. 62.

stadig færre kvoter auksjoneres,<sup>77</sup> og av at tildelingen av gratiskvoter skal kuttes betraktelig.<sup>78</sup> Kun virksomheter med høy risiko for «karbonlekkasje» vil få gratiskvoter,<sup>79</sup> mens for mindre utsatte bransjer vil tildeling av gratiskvoter utfases i tidsrommet 2026-2034.<sup>80</sup> Tiltaket vil øke prisene, og skal sammen med CBAM-forordningen drive aktører som finansierer kvotepliktige industrier og aktiviteter til å satse på miljøvennlig teknologi som CCS.<sup>81</sup> De høye og forventet stigende kvoteprisene er en sentral motivasjon bak de kommersielle aktørene i Langskip-prosjektets satsning på CCS.<sup>82</sup> I Norge omfattes omtrent halvparten av utslippene av EUs ETS.<sup>83</sup> Nedtrappingen som gjør at nye kvoter ikke vil være tilgjengelig etter 2040, medfører dermed at mange utslippsgenererende aktiviteter i Norge enten må bli tilnærmet utslippsfrie eller benytte oppsparte kvoter.<sup>84</sup> CCS vil derfor være et nøkkelverktøy i møtet med EUs ETS, noe som gjør dette til et relevant tema for videre juridisk analyse.

## 2.2.2 En plassering av klimakvotesystemet i rettslig kontekst

Det norske regelverket tilknyttet utslippskvoter bygger i stor grad på klimakvotedirektivet og MR-forordningen, som ble innlemmet i EØS-avtalen i henholdsvis 2007 og 2019.<sup>85</sup> I norsk rett er regelverkene gjennomført ved etableringen av klimakvoteloven og -forskriften. ETS har gjennomgått store endringer siden sin vedtakelse, og hadde en omfattende revisjon sist i 2023. Dette førte til en rekke endringer også i de norske regelverkene med virkning fra 1. januar 2024.<sup>86</sup>

---

<sup>77</sup> Bugge og Voigt (2024) s. 501. I 2030 skal de felleseuropeiske utslippene være 62 prosent lavere enn 2005-utslippene, se Klima- og miljødepartementet (2023) og Bugge og Voigt (2024) s. 381.

<sup>78</sup> Kvotesystemet er inne i sin fjerde fase, hvor EU har igangsatt en reduksjon i både gratiskvoter og klimakvoter generelt, se Bugge og Voigt (2024) s. 491. Det norske regelverket har endret seg i takt med EU-regelverket gjennom fire faser siden 2005. De først to fasene (2005-2012) førte til store variasjoner og et ineffektivt og inkonsistent system. Fase tre (2013-2020) innførte et samlet utslippstak for hele EØS, noe som er videreført i fase fire (2020-2030), men med gradvise reduksjoner av kvotetaket og utfasing av gratiskvoter, se Bugge (2021) s. 467-471.

<sup>79</sup> Europakommisjonen (u. å.). «karbonlekkasje» innebærer at virksomheter som opererer i EØS legger produksjonen av karbonintensive produkter til andre land eller verdensdeler der utslipp er mindre regulert av økonomisk insentiv, eller der EØS-produkter erstattes av mer karbonintensiv import, se Bugge og Voigt (2024) s. 504, og Taxation and Customs Union (2024).

<sup>80</sup> Europakommisjonen (u. å.).

<sup>81</sup> Den nye CBAM-forordningen (Carbon Border Adjustment Mechanism) er innført som en del av EUs strategi for å nå målet om en reduksjon på 55 prosent av klimautslippene innen 2030, se European Council of the EU (2022). CBAM innfører en karbontoll på karbonintensive produkter som importeres til EU fra tredjeland, se EØS-notat om CBAM (2023).

<sup>82</sup> Se kapittel 1.1 om at kostnadene for CO<sub>2</sub>-fangstanlegg er betydelig høyere enn bedriftenes kostnad for CO<sub>2</sub>-utslipp.

<sup>83</sup> Klima- og miljødepartementet (2024).

<sup>84</sup> Bugge og Voigt (2024) s. 382.

<sup>85</sup> Komitebeslutning ETS-direktivet (2007) og komitebeslutning MR-forordningen (2019). Kyotoprotokollen muliggjorde handel med utslippskvoter på tvers av landegrensener. Også Parisavtalen er en del av bakteppet for klimakvotedirektivet. ETS-regelverket medfører at norske bedrifter kan kjøpe og selge kvoter i systemet på lik linje som alle andre land tilknyttet ETS.

<sup>86</sup> Endringsforordning MR (2023) ble vedtatt for å inkludere maritime transportaktiviteter i EUs klimakvotesystem, samt overvåkning, rapportering og verifisering av utslipp av tilleggsgasser og utslipp fra tilleggstyper av skip.

Aktiviteter tilknyttet fangst, transport og geologisk lagring av CO<sub>2</sub> omfattes av kvoteplikten i henhold til klimakvoteforskriften § 1-3 aktivitet nummer 26-28.<sup>87</sup> Det er klimakvoteloven § 4 første setning som legger den nærmere angivelsen av kategorier og aktiviteter som er omfattet av loven – og dermed regnes som kvotepliktige – til klimakvoteforskriften, for å imøtekomme behovet for stadige oppdateringer og tilpasninger i tråd med endringer i EU-regelverket og EØS-relevante rettsakter.<sup>88</sup> CCS-aktiviteter, som i utgangspunktet skal være utslippsfrie, er underlagt kvotesystemet for å sikre at lekkasjer likevel får økonomiske konsekvenser.<sup>89</sup> Dette gir myndighetene et verktøy for å sikre at CO<sub>2</sub>-håndtering som utføres i Norge er mest mulig reell og varig. Dersom aktivitetene ikke hadde vært underlagt kvotesystemet, ville aktører potensielt sluppet økonomiske konsekvenser ved utslipp, noe som kunne redusert insentivene til å forhindre lekkasjerisiko.

---

<sup>87</sup> Aktivitetene i § 1-3 gjennomfører klimakvotedirektivets Vedlegg I, der fangst, transport- og lagringsaktiviteter er omtalt under de tilsvarende numrene 26-28.

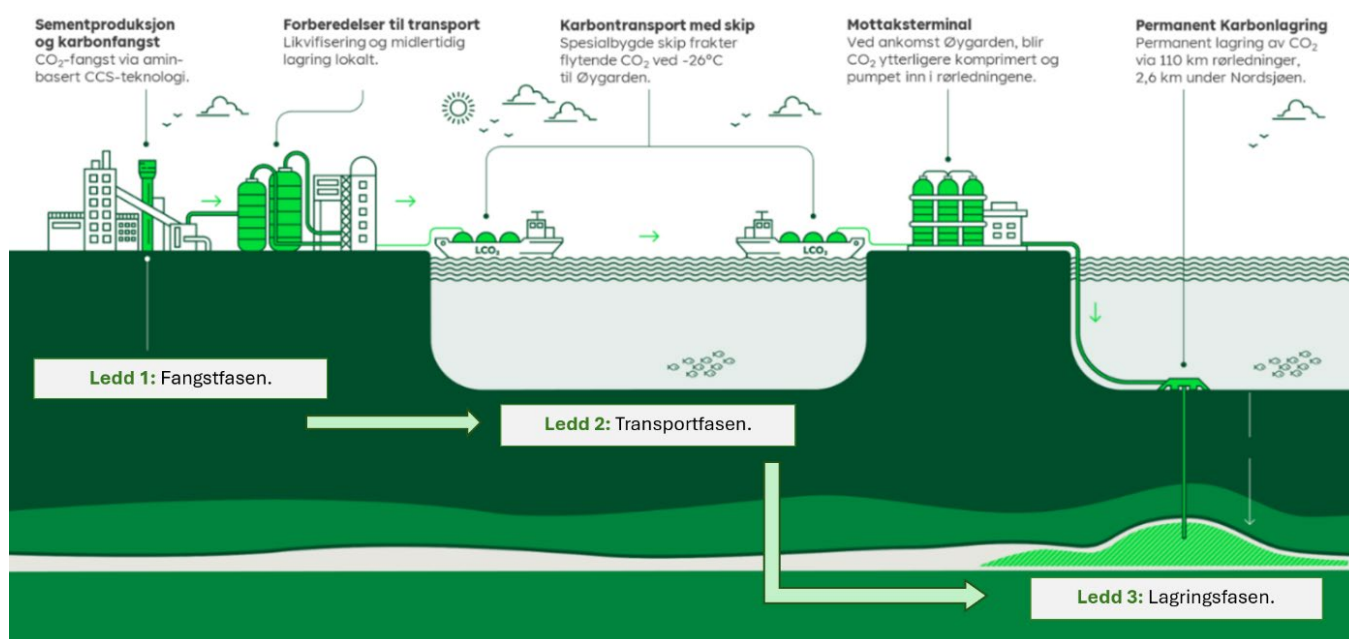
<sup>88</sup> Prop.68 L (2011-2012) kapittel 4 s. 17.

<sup>89</sup> Selv om klimakvotesystemet nå også omfatter aktiviteter uten utslipp, jf. Prop. 3 LS (2023-2024) s. 36. Hva dette innebærer omtales nærmere i kapittel 3.1.1.

### 3. Det gjeldende regelverket: Hvilken aktør må sørge for kvoter til oppgjør i de ulike fasene av CCS-verdikjeden?

For å identifisere skjæringstidspunktene for når de ulike aktørene er ansvarlige for kvoteoppgjør i de forskjellige fasene av CCS-verdikjeden, må en rekke underproblemstillinger knyttet til de konkrete leddene i verdikjeden vurderes og hensyntas. Ved å dele opp verdikjeden i tre ledd og fastslå omfanget av kvoteansvaret for hvert av dem, viser det seg et helhetlig bilde av når ansvaret overføres fra én aktør til en annen, i form av mer eller mindre konkrete skjæringstidspunkter.

I de kommende underpunktene beskrives de ulike fasene nærmere i kronologisk rekkefølge. En konstatering av de helt konkrete skjæringstidspunktene for ansvarsoverføring av kvoteplikten følger av en rekke ulike regelverk.<sup>90</sup> Illustrasjonen under viser CCS-verdikjeden som ligger til grunn for vurderingene av kvoteansvaret. I figuren er leddene kort beskrevet slik at det skal være mulig å følge gjennomgangen av regelverkene opp mot de ulike fasene.



**Figur 1.**<sup>91</sup> Fra fangst til lagring – en illustrasjon av CO<sub>2</sub>-fangst fra Heidelbergers sementfabrikk i Brevik, skipstransport og geologisk lagring av karbondioksidet. Figuren viser én av mange tenkelige verdikjeder, og er det første prosjektet av sitt slag.

Utførelse av CO<sub>2</sub>-fangst og -lagring krever etterlevelse av en rekke ulike ETS-relevante regelverk, der klimakvoteloven utgjør rammeverket i nasjonal rett. Klimakvoteloven har som formål å redusere klimagassutslipp kostnadseffektivt ved overvåking og rapportering, samt

<sup>90</sup> Det er relevant å påpeke at de konkrete skjæringstidspunktene for ansvarsovergangen kan se annerledes ut dersom en tar utgangspunkt i en annen, mer atypisk verdikjede enn den valgte.

<sup>91</sup> Illustrasjonen hentet fra Heidelberg Materials CCS (u. å.), med egne justeringer.



ved deltakelse i internasjonale systemer for utslippsreduksjoner.<sup>92</sup> Fra lovens ikrafttredelse i 2005 frem til slutten av 2023, fastslo formålsbestemmelsen at utslippene av klimagasser skulle begrenses på en kostnadseffektiv måte gjennom «et system med kvoteplikt for utslipp av klimagasser og fritt omsettelige utslippskvoter».<sup>93</sup> Endringen tyder på et skifte fra det som tidligere kunne tolkes som så vel markedsmessig og økonomisk motivert som miljømessig, til å ha blitt tillagt et mer rendyrket internasjonalt og miljørettslig perspektiv.

### 3.1 Fangstfasen

En rekke aktører kan være involvert i fangstfasen av CCS-verdikjeden. Det er særlig tre sentrale aktører i dette leddet; 1) operatøren av selve utslippsanlegget som benytter fangstteknologi for å fange utslippene fra industri- eller energiproduksjonen; 2) leverandøren av fangstteknologien, med etterfølgende driftsansvar for fangstenheten; og 3) fangstanleggoperatøren der fangstanlegget er avsidesliggende fra utslippsanlegget. Dette skillet er avgjørende for å forstå hvem som har ansvaret for kvoteoppgjør ved lekkasjer eller andre uforutsette utslipp i fangstdelen av prosessen. Først etter en slik avklaring kan det vurderes hvor lenge kvoteplikten ligger hos aktør(e) i fangstleddet.

#### 3.1.1 Skillet mellom operatøren av utslippsanlegget, leverandøren av fangstteknologien og fangstanleggoperatøren: Hvilken aktør er kvoteansvarlig?

For å tydeliggjøre skillet må de ulike aktørene defineres. Med «operatøren av utslippsanlegget», siktes det til operatøren av et anlegg som driver virksomhet med påfølgende klimagassutslipp, og som har montert fangstanlegget direkte på utslippsvirksomheten for å fange utslippene. Selv om det ikke lenger kreves utslipp for at en aktivitet eller virksomhet skal være underlagt klimakvoteloven, er det strengt tatt i forbindelse med utslippsaktivitet CO<sub>2</sub>-fangst utføres.<sup>94</sup> Et eksempel er sementproduksjonen til Heidelberg i Brevik som generer utslipp, der fangstanlegget er montert som en «hette» rundt skorsteinspipen.<sup>95</sup>

Med «leverandøren av fangstteknologien» menes en person eller enhet som leverer operative fangstenheter og tilhørende teknologi til utslippsgenererende virksomheter, og deretter drifter fangstenheten.<sup>96</sup> Fremveksten av ny fangstteknologi, som har muliggjort montering av en fangstenhet på en utslippsvirksomhet, der enheten deretter driftes videre av en annen enn utslipperen, reiser spørsmål om hvilken aktør som er kvoteansvarlig ved utslipp. Her sammenkobles utslippsanlegget og fangstenheten, og det vil være utfordrende å identifisere hvor utslipp kommer fra, og dermed hvilken aktør som er ansvarlig for kvoteoppgjør for

---

<sup>92</sup> Jf. § 1 første ledd. Formålet samsvarer med klimakvotedirektivets formål, jf. artikkel 1 som fastslår at direktivet skal «*promote reductions of greenhouse gas emissions in a cost-effective and economically efficient manner*».

<sup>93</sup> Loven ble endret av 15. desember 2023, med virkning fra 1. januar 2024, for å gjennomføre Endringsforordning MR (2023) og Endringsforordning ETS (2023), som endret EUs klimakvotesystem i norsk rett, se Prop.3 LS (2023-2024) s. 6. Loven ble også endret på andre områder for å være i tråd med EU-regelverket, der de fleste endringene viser seg i klimakvoteforskriften.

<sup>94</sup> Med forbehold om at oppgaven ikke fokuserer på CCS-verdikjeder der fangsten skjer direkte fra luften, se fotnote 11.

<sup>95</sup> Slik ledd 1 i Figur 1 illustrerer.

<sup>96</sup> Eksempler på leverandører av karbonfangstteknologi er Aker Carbon Capture ASA og Capsol Technologies ASA.

utslippene. Et skille mellom aktørene blir dermed kritisk for å fastslå kvotepliktens beliggenhet. I oppgavens fremstilling er ansvaret for drift av fangstenheten som tilkobles utslippsvirksomheten lagt til leverandøren av fangstteknologien. Dette er kun ett av flere mulige eksempler og er valgt for å redusere kompleksiteten i verdikjeden og gjøre vurderingen lettere å følge. I praksis kan driften like gjerne utføres av en annen aktør, som for eksempel et spesialisert firma som tilbyr drift av fangstenheter. Spørsmålet om kvoteansvar oppstår uansett hvilken aktør som drifter fangstenheten, så lenge fangstenheten er direkte koblet til utslippsanlegget, og driften utføres av en annen part enn selve utslippsaktøren.

Jeg har videre trukket et skille mellom fangstteknologileverandøren og «fangstanleggoperatøren», som i denne konteksten peker på operatøren av et fangstalegg som ikke er direkte påmontert utslippsanlegget, men er avsidesliggende og driftes av en egen aktør. Når anleggene ikke kobles sammen direkte, blir ikke spørsmålet om hvilken aktør som er kvotepliktig like presserende. Denne aktøren trekkes derfor frem først mot avslutningen av vurderingen.

Lovverket skiller ikke direkte mellom disse tre aktørene, og vurderingen av hvilken aktør som er kvotepliktig i fangstfasen må foretas på bakgrunn av en helhetlig tolkning av klimakvoteloven og klimakvoteforskriften som regulerer aktiviteter omfattet av EUs ETS på norsk jord og kontinentalsokkel.<sup>97</sup> Klimakvoteloven § 4 fastsetter den generelle kvoteplikten, der første setning fastslår at «[o]peratører med ansvar for kvotepliktige utslipp fra aktiviteter som nevnt i [klimakvoteforskriften], må innlevere kvoter tilsvarende sine kvotepliktige utslipp», og andre setning at «[a]ntallet kvoter som skal innleveres, skal tilsvare utslippstallet for det foregående rapporteringsåret». Utgangspunktet er altså at den som driver kvotepliktig utslippsaktivitet også må sørge for oppgjør av klimakvoter som tilsvare klimagassutslippet. Paragraf 4 første setning legger som nevnt den nærmere angivelsen av de kategorier og aktiviteter som er omfattet av loven – og dermed regnes som kvotepliktige – til klimakvoteforskriften.

Aktiviteter og relevante klimagasser omfattet av EUs klimakvotesystem er for «anlegg» angitt i en tabell i klimakvoteforskriften § 1-3.<sup>98</sup> Aktivitet nummer 26 fastslår at klimakvoteloven omfatter «fangst av klimagasser fra anlegg som omfattes av EUs klimakvotesystem som skal transporteres og lagres i en geologisk formasjon godkjent av kompetente myndigheter». Fangstaktiviteter er dermed som utgangspunkt underlagt kvotesystemet. Bestemmelsen fastslår imidlertid ikke nærmere hvem som omfattes av kvoteplikten ved utførelse av slik aktivitet.

Ordlyden «fra anlegg som omfattes av EUs klimakvotesystem» i aktivitet nummer 26 viser tilbake til de andre aktivitetene i tabellen. Bestemmelsens ordlyd peker på at det er det anlegget klimagassene fanges fra som må være omfattet av EUs ETS, noe som kan tyde på at det er den som drifter selve anlegget som medfører utslippene som er kvotepliktig, selv der utslippene

---

<sup>97</sup> Unntatt på Svalbard, jf. klimakvoteloven § 2 første ledd.

<sup>98</sup> Forskriften skiller mellom kvoteplikt for aktiviteter ved anlegg, luftfart, maritim transport, samt bygnings-, veitransport- og andre sektorer. Gitt oppgavens kontekst er det kategorien anlegg som er relevant. At det er aktiviteter og utslipp fra disse sektorene som omfattes av klimakvoteloven, fremgår også av loven § 3 første ledd første setning. Tabellen i § 1-3 gjennomfører klimakvotedirektivets vedlegg I.

skyldes fangstaktiviteter tilknyttet utslippsanlegget. En slik forståelse medfører som eksempel at operatøren av et anlegg der det produseres sement, også er kvoteansvarlig ved utslipp fra tilhørende fangstaktivitet, fordi produksjon av sementklinker omfattes av EUs klimakvotesystem etter forskriften § 1-3 aktivitet nummer 10. Når selve utslippsanlegget tillegges så stor betydning, kan det tyde på at det er selve utslipperen som er kvotepliktig også ved utslipp fra CO<sub>2</sub>-fangst ved utslippsanlegget. Ved en slik forståelse kan ikke fangstteknologileverandøren holdes kvoteansvarlig der vedkommende leverandør drifter fangstanlegget tilknyttet utslippsanlegget.

Klimakvoteloven § 4 første setning fastslår imidlertid sammen med § 3 at det er «operatør[en]» med ansvar for kvotepliktige utslipp fra aktiviteter fra «anlegg» nevnt i forskriften § 1-3 som må innlevere kvoter tilsvarende sine kvotepliktige utslipp. Det avgjørende for hvilken aktør som har kvoteplikt ved utslipp i fangstleddet er derfor hvem som regnes som «operatør» for det aktuelle «anlegg[et]» i henhold til klimakvoteloven §§ 3 og 4, samt klimakvoteforskriften § 1-3.

Klimakvoteloven § 2 a første ledd definerer «operatør»<sup>99</sup> som «den som drifter eller kontrollerer et anlegg med aktiviteter som nevnt i [klimakvoteforskriften] eller den som etter norsk rett har avgjørende økonomisk innflytelse på den tekniske driften av anlegget». Det er uproblematisk at en utslipper som driver med aktiviteter nevnt i § 1-3, er en «operatør» for et kvotepliktig «anlegg». Spørsmålet i det videre er om leverandøren av fangstteknologien som påmonteres et utslippsanlegg, ved påfølgende drift av fangstenheten regnes som «operatør» for et «anlegg» med ansvar for kvotepliktige utslipp.

Ordlyden «den som drifter eller kontrollerer et anlegg med aktiviteter som nevnt i [klimakvoteforskriften]» peker på den personen eller enheten som administrerer produksjonen ved et anlegg, og sikrer at anlegget operer i samsvar med sitt formål og gjeldende regler, samt har ansvar for teknisk drift og sikkerhet. Definisjonen i klimakvoteloven § 2 a første ledd ligger tett opp mot definisjonen i klimakvotedirektivet artikkel 3 bokstav f, som fastslår at med «operator» forstås *«any person who operates or controls an installation or, where this is provided for in national legislation, to whom decisive economic power over the technical functioning of the installation has been delegated»*. I klimakvotelovens forarbeider er det fremholdt at lovens definisjonsbestemmelser må tolkes i lys av direktivets definisjoner.<sup>100</sup> Dersom fangstteknologileverandøren har ansvar for drift og sikkerhet ved selve fangstenheten, medfører ordlyden at den driftende fangstteknologileverandøren regnes som «operatør» med kvoteplikt så lenge fangstenheten er et «anlegg».

Bestemmelsen i § 2 a første ledd fastslår samtidig at det er den som drifter anlegget «eller» den som etter norsk rett har avgjørende økonomisk innflytelse på den tekniske driften av anlegget som er operatør. Ordlyden refererer til den personen eller enheten som har det overordnede ansvaret for økonomiske beslutninger som påvirker anleggets drift. Hvem som har økonomisk innflytelse på driften, varierer ut fra anleggets struktur og en rekke andre forhold. Begrepet «eller» tilsier at det er tilstrekkelig for å regnes som operatør å enten drifte og kontrollere

---

<sup>99</sup> I definisjonen medregnes også «anleggsoperatør», jf. § 2 a fjerde ledd.

<sup>100</sup> Prop. 3 LS (2023-2024) s. 34.

anlegget, eller å ha det økonomiske ansvaret for anlegget. En slik tolkning tilsier at det kan være tale om to operatører dersom ett selskap driver og kontrollerer anlegget, mens et annet selskap har den overordnede økonomiske beslutningsevnen.

Definisjonen i klimavotedirektivet, «*or, where this is provided for in national legislation, to whom decisive economic power over the technical functioning of the installation*», tilsier imidlertid at begrepet «eller» må forstås som en sikring for at operatøransvaret forblir hos den som har den økonomiske beslutningsevnen, selv om driften ligger hos andre – der det økonomiske ansvaret er tildelt en person eller enhet ved lov. Etter en slik ordlydsforståelse kan ikke den med overordnet økonomisk ansvar fraskrive seg kvoteplikten ved at drifts- eller kontrollansvaret legges til en annen part. Hensynet og formålet bak regelen om kvoteansvar – at utslipp skal begrenses, men må gjøres opp med kvoter tilsvarende utslippene – tilsier også at det er mest nærliggende å tillegge den med økonomisk styringsevne over den tekniske driften, operatøransvaret.

EU-kommisjonen har i en rådgivende uttalelse understreket at «*[o]ne installation can have only one operator*», og at en aktivitet kun anses som del av installasjonen dersom den er under kontroll av samme operatør.<sup>101</sup> Selv om kommisjonens uttalelser regnes som «soft law» og ikke er juridisk bindende, gir de viktig veiledning for tolkningen av direktiver og forordninger. Veiledningene fremmer enhetlig forståelse blant EU- og EØS-landene og er relevant for forståelsen av norsk rett der direktivene er innlemmet i EØS-avtalen og gjennomført nasjonalt.<sup>102</sup> Forarbeidene til klimakvoteloven, som presiserer at lovens definisjoner skal forstås i lys av klimavotedirektivet, understøtter også relevansen av kommisjonens uttalelser. Det at et anlegg kun kan ha én operatør, tilsier at ordlyden i klimakvoteloven § 2a ikke åpner for muligheten for to operatører med ulike ansvarsområder, og at «eller»-begrepet er ment som en sikkerhetsventil slik at den som tillegges økonomisk innflytelse over driften ved lov, ikke unnslipper kvoteansvaret ved å unngå å selv stå for driften eller kontrolleringen av anlegget.

Veiledningsuttalelsen ble gitt i forbindelse med en innholdsavklaring av begrepet «*installations*» slik det er definert i klimavotedirektivet artikkel 3 bokstav e, tilsvarende begrepet «anlegg» i klimakvoteloven §§ 2 a, 3 første ledd og klimakvoteforskriften § 1-3. Klimakvoteloven § 2 a fastslår som nevnt også at operatøren er ansvarlig for et kvotepliktig «anlegg». Begrepet «anlegg» defineres som «en stasjonær teknisk enhet hvor en eller flere av aktivitetene som nevnt i § 1-3 utføres, og andre direkte tilknyttede aktiviteter som har en teknisk forbindelse med aktivitetene på stedet, og som kan ha innvirkning på utslipp og forurensning» i forskriften § 1-2 bokstav a. Ordlyden omfatter fastmonterte installasjoner der aktiviteter fra klimavotedirektivets vedlegg I, tilsvarende forskriften § 1-3, utføres, og andre tett tilhørende aktiviteter som er teknisk forbundet med installasjonsaktivitetene. Anleggskravet reiser spørsmål ved om et utslippsanlegg med påmontert fangstenhet er to forskjellige anlegg med hver sin kvotepliktige operatør, eller om de må ses som et samlet anlegg, med én kvoteansvarlig operatør - all den tid et anlegg kun kan ha én operatør.

---

<sup>101</sup> Se EU-kommisjonens Veiledning ETS-direktivet (2023) side 9.

<sup>102</sup> Ulfstein (1999) punkt 1.

En fangstenhet som er påmontert utslippsanlegget, er en fastmontert installasjon der aktiviteter fra klimakvotedirektivets vedlegg I, tilsvarende forskriften § 1-3 utføres. At «aktivitetene» ved anlegget er avgjørende, fremgår av klimakvoteloven § 3 første ledd. Fra 1. januar 2024 er ordlyden endret fra «utslipp av klimagasser» til «aktiviteter i anlegg» for å inkludere aktiviteter uten utslipp.<sup>103</sup> At det er aktiviteten og ikke utslippene som er avgjørende, veker i retning av at et påkoblet fangstsystem på et utslippsanlegg er en aktivitet ved et eget anlegg, med egen operatør, som omfattes av kvoteplikten. Fangstaktiviteten er omfattet av forskriften § 1-3, og fangstenheten må regnes som en stasjonær teknisk enhet. Dette tilsier at en fangstenhet påmontert et utslippsanlegg som driver med karbonfangstaktivitet er et eget «anlegg» i henhold til klimakvoteloven § 4.

Det kan likevel stilles spørsmål ved om fangstaktiviteten heller regnes som «andre direkte tilknyttede aktiviteter som har en teknisk forbindelse med aktivitetene på stedet»,<sup>104</sup> ettersom en fangstenhet påmontert et utslippsanlegg naturlig er nært tilknyttet installasjonsaktiviteten. Veiledningsuttalelsen fastslår imidlertid at nært tilknyttede aktiviteter må være underlagt samme operatørs kontroll for å regnes som del av anlegget. Fangstenheten må derfor være underlagt utslippsoperatørens kontroll for å bli betraktet som del av utslippsanlegget; ellers kvalifiseres den som et selvstendig anlegg. Et fangstanlegg og utslippsanlegg som er direkte sammenkoblet, kan dermed regnes som to separate anlegg med ulike operatører.

Leverandøren av fangstteknologien som drifter fangstanlegget regnes som «operatør» etter klimakvoteloven § 2a første ledd, og har ansvar for kvotepliktige aktiviteter. Både utslippsoperatøren og fangstleverandøren med ansvar for drift av fangstanlegget regnes dermed som «operatør» etter klimakvoteloven § 2 a, og begge er kvotepliktige for utslipp.<sup>105</sup>

Det er imidlertid uklart hva et slikt tolkningsresultat innebærer i praksis for ansvarsfordelingen mellom utslippsoperatøren og leverandøren som drifter fangstanlegget. Dersom fangstanlegget generer egne utslipp som følge av selve fangstvirksomheten, er det klart at det påløper et separat kvoteansvar for teknologileverandøren. For eksempel gjelder dette utslipp knyttet til forbrenning av brensel for strømproduksjon til fangstanlegget.<sup>106</sup> Hvordan ansvaret fordeles dersom noe av den fangede CO<sub>2</sub>-en slippes ut, og partene ikke har avtalt noen ansvarsfordeling seg mellom, er derimot langt mindre klart. I slike tilfeller kan det være utfordrende å avgjøre hvilken operatør som hefter for utslippene, spesielt når det er uklart hvilket anlegg utslippene stammer fra.

I tråd med prinsippet om at forurenseren betaler, fremstår det rimelig at ansvaret for klimakvoter ligger hos den som faktisk står for produksjonen som forårsaker utslipp – altså hovedprodusenten av klimagassene. Selv ved en slik ansvarsfordeling kan utslippsoperatøren uansett omfordele noe av risikoen for kvoteoppgjør i tilfelle lekkasjer til fangstteknologileverandøren selv, i form av såkalte «performance»-garantier, der leverandøren og operatøren av fangstteknologien ansvarliggjøres for det leverte produktet eller tjenesten. På

---

<sup>103</sup> Prop. 3 LS (2023-2024) s. 36.

<sup>104</sup> EU-kommisjonens Veiledning ETS-direktivet (2023) side 9.

<sup>105</sup> Jf. klimakvoteloven § 4.

<sup>106</sup> Jf. klimakvoteforskriften § 1-3 aktivitet nummer 1.

den måten kan partene i større grad dele risikoen og økonomiske konsekvenser, ettersom fangstteknologileverandøren kan pålegges sanksjoner, bøter eller kompensasjon der produktet ikke leveres i samsvar med avtalen. De økonomiske konsekvensene for brudd på «performance»-garantier kan i slike tilfeller eksempelvis settes opp mot den gjeldende eller forventede kvoteprisen. Reelle hensyn taler derfor sterkt for at de gjeldende reglene bør forstås slik at fangstteknologileverandøren som drifter fangstanlegget, ikke kan pålegges ansvar for kvotepliktige utslipp der de to anleggene er direkte sammenkoblet.

Avtalen mellom Heidelberg og staten om statstilskudd for fangstanlegget på sementfabrikken i Brevik, tilknyttet Langskip-prosjektet, illustrerer et klart avtalt ansvarsforhold mellom utslipperen og leverandøren av fangstteknologien.<sup>107</sup> I den nevnte avtalen er det uttrykkelig avklart at operatøren av utslippsanlegget – Heidelberg – også regnes som fangstoperatør, selv om det benyttes en ekstern leverandør av fangstteknologien.<sup>108</sup> Hvorvidt Heidelberg har avtalt «performance» garantier eller andre risikofordelinger med sin fangstteknologileverandør, er for meg ukjent.<sup>109</sup> Slike klausuler er imidlertid svært vanlige i bransjen. Den omtalte avtaleklausulen viser et praktisk eksempel på hvordan risikoen kan deles der regelverket medfører usikkerhet.

Det gjeldende lovverket kan synes å forutsette en CCS-verdikjede der fangstanlegget er et selvstendig anlegg som ikke er direkte plassert på utslippsvirksomheten, men der CO<sub>2</sub> overføres fra utslippsanlegget til fangstanlegget. I et slikt tilfelle er det tydeligere at det er tale om to forskjellige anlegg med hver sin operatør i henhold til den gjennomgatte lovgivningen i klimakvoteloven §§ 2 a, 3 og, samt klimakvoteforskriften § 1-3. Den tidligere drøftelsen av «operatør»- og «anlegg»-begrepet, tilsier at utslippsoperatøren er kvotepliktig for utslippene fra sitt anlegg, mens fangstoperatøren har ansvar for eventuelle utslipp fra det avsidesliggende fangstanlegget, i en slik verdikjede.

I den videre drøftelsen, brukes begrepet ‘fangstoperatør’ som en fellesbetegnelse for operatøren av fangstanlegget som er kvotepliktig ved utslipp fra fangstaktiviteten. I lys av den tidligere drøftelsen, kan dette være en utslippsoperatør med kontroll over et påmontert fangstanlegg, eller en operatør av et avsidesliggende fangstanlegg som får overført CO<sub>2</sub> fra en utslippsvirksomhet. For enkelthetens skyld legges det til grunn at en av disse er det første leddet i CCS-verdikjeden, uten at det er nødvendig med nærmere distinksjoner mellom disse i det videre.

### 3.1.2 En analyse av fangstoperatørens kvoteansvar ved utslipp fra fangstaktivitet

Videre redegjøres det for hvor lenge fangstoperatøren er ansvarlig for kvoteoppgjør ved utslipp fra fangstaktivitet. Med begrepet «fangstoperatøren» vises det til avsnittet over.

Klimakvotedirektivet artikkel 12 nr. 3a fastslår at det ikke skal leveres kvoter til oppgjør for «emissions verified as captured and transported for permanent storage to a facility for which

---

<sup>107</sup> Heidelberg Materials tilskuddsavtale, punkt 3, 12.1 og 27.1.

<sup>108</sup> Det gjøres rede for partenes mulighet til å avtale en annen risikofordeling enn den loven fastslår i kapittel 4.

<sup>109</sup> Avtalene mellom de private aktørene er ikke offentliggjort.

*a permit is in force in accordance with [the CCS-directive]». Bestemmelsen fastsetter at det ikke skal leveres kvoter til oppgjør for klimagasser som fanges for permanent lagring med tillatelser etter CCS-direktivet. Selv om regelen ikke fremgår eksplisitt av norsk lovgivning, er klimakvotedirektivet innlemmet i EØS-avtalen, og prinsippet om EØS-konform tolkning medfører en forpliktelse om at nasjonal rett, så langt det lar seg gjøre, tolkes i samsvar med EØS-retten.<sup>110</sup> Bestemmelsen klargjør imidlertid ikke det nærmere skjæringstidspunktet for når i prosessen CO<sub>2</sub>-en kan trekkes fra fangstoperatørens utslippsregnskap.*

MR-forordningen oppstiller de nærmere reglene for rapportering og overvåking av klimagasser underlagt klimakvotedirektivet. MR-forordningen gjelder som nasjonal forskrift.<sup>111</sup> Forordningens artikkel 49 nr. 1a fastslår at

*1. The operator shall subtract from the emission of the installation any amount of CO<sub>2</sub> originating from fossil carbon in activities covered by Annex I to Directive 2003/87/EC that is not emitted from the installation, but:*

*(a) transferred out of the installation to any of the following:*

*(i) a capture installation for the purpose of transport and long-term geological storage in a storage site permitted under Directive 2009/31/EC;*

*(ii) a transport network with the purpose of long-term geological storage in a storage site permitted under Directive 2009/31/EC;*

*(iii) a storage site permitted under Directive 2009/31/EC for the purpose of long-term geological storage;<sup>112</sup>*

Bestemmelsen presiserer at karbondioksid som stammer fra aktiviteter som omfattes av klimakvotesystemet, og som overføres fra et utslippsanlegg til et fangstanlegg, transportnettverk eller en lagringslokasjon i samsvar med CCS-direktivet, kan trekkes fra anleggets utslippsregnskap, og dermed også kvoteregnskap. Ordlyden «*transferred out of the installation to any of the following*» kan forstås som at mengden CO<sub>2</sub> med sikkerhet kan trekkes fra utslippsregnskapet først når CO<sub>2</sub>-en er overført til et av de opplistede anleggsalternativene. Med dette følger et også et ansvar for å sørge for kvoter til oppgjør ved eventuelle lekkasjer for CO<sub>2</sub>-en når det neste anlegget i verdikjeden.

---

<sup>110</sup> Jf. også EØS-avtalen artikkel 2. Miljødirektoratet belyser behovet for å innta sentrale regler fra klimakvotedirektivet om hvilke utslipp som ikke er underlagt kvoteplikten i et høringsforslag til endringer i klimakvoteforskriften fra oktober 2024. Dette til tross for at reglene allerede følger av MR-forordningen Se Høringsnotat (2024) s. 2.

<sup>111</sup> Jf. klimakvoteforskriften § 2-1 første ledd.

<sup>112</sup> Bestemmelsen ble vedtatt endret ved Endringsforordning (2024), men er per desember 2024 ikke innlemmet i EØS-avtalen. Den nye ordlyden i nr. 1 er stort sett lik dagens, men det kreves ikke lenger at CO<sub>2</sub>-en stammer fra fossilt karbon for at den skal kunne trekkes fra utslippsregnskapet – det er tilstrekkelig at den stammer fra aktivitetene i klimakvotedirektivets vedlegg I, og ikke har opphav i nullutslippskarbon. I tillegg er ordlyden i (ii) endret til «*transport infrastructure*». Ordlydsendringens årsak omtales i fotnote 113.

EU-kommisjonen la til grunn den overnevnte tolkningen i et brev sendt fra EU-ambassadøren til EU-kommisjonen i 2020. Kommisjonen bekreftet, uten nærmere forklaring, at utslippsoperatøren ikke kan trekke fra kvoter for CO<sub>2</sub> som lekker ut under transport til mottaksterminalen, og at det er utslippsoperatøren som må sørge for kvoter til oppgjør dersom CO<sub>2</sub> skulle lekke under transport.<sup>113</sup> I praksis innebærer dette at fangstoperatøren ikke kan trekke fra CO<sub>2</sub>-utslipp som følge av lekkasje under transporten, selv om transporten driftes av en helt annen aktør. Ansvar for kvoteoppgjør ved lekkasjer påhviler derfor fangstoperatøren i transportetappen. Fangstoperatøren vil ønske å minimere tidsrommet med kvoteansvar for å beskytte sine økonomiske interesser. Den norske regjeringen har derfor gitt uttrykk for at en justering av økonomiske tap for fangstaktøren ved lekkasjer under CO<sub>2</sub>-transport kan håndteres gjennom privatrettslige avtaler mellom partene.<sup>114</sup>

Gjennomgangen viser at fangstoperatøren har ansvar for å sørge for kvoter til oppgjør for CO<sub>2</sub>-utslipp helt frem til karbondioksidet ankommer en godkjent mottaksterminal. Først på dette tidspunktet kan fangstoperatøren trekke den fangede CO<sub>2</sub>-en fra det kvotepliktige regnskapet, forutsatt at hele mengden CO<sub>2</sub> verifiseres som overført uten tap. Ved eventuelle lekkasjer eller reduksjon i volum på vei til terminalen, må fangstoperatøren sørge for kvoter tilsvarende den mengden som har gått tapt.

## 3.2 Transportfasen: En analyse av transportoperatørens kvoteplikt i CCS-prosessen

### 3.2.1 Medfører den tidligere drøftelsen at transportoperatøren ikke kan holdes kvoteansvarlig for utslipp under transportetappen?

Nedenfor redegjøres det for om, og i så fall når i prosessen transportoperatøren er ansvarlig for å sørge for kvoter til oppgjør. Med «transportoperatøren» menes den juridiske person som påtar seg oppdraget med å transportere fanget og behandlet CO<sub>2</sub> fra utslipps- eller fangstanlegg til mottaksterminal for permanent lagring.

Lagringsforskriften bruker det generelle begrepet «operatør» om transportoperatøren, definert i § 1-6 bokstav r som «den juridiske (privat eller offentlig) person som på rettighetshavers vegne

---

<sup>113</sup> Veiledningsbrev MR-forordningen (2020). Norges spørsmål knyttet seg opprinnelig til hvorvidt den tidligere ordlyden «*transport by pipelines*» i MR-forordningen artikkel 3 nr. 55 kunne tolkes utvidende til å gjelde transport ved bruk av andre transportmidler – som skip, tog og biler, eller om ordlyden medførte at CO<sub>2</sub> bare kunne trekkes fra det totale utslippsregnskapet dersom det ble brukt rørtransport. Spørsmålet var relevant ettersom skip- og biltransport skulle brukes for å transportere fanget CO<sub>2</sub> i de planlagte norske prosjektene i Brevik og Klemetsrud. Kommisjonen bekreftet at bestemmelsen omfattet også andre transportmidler, og at utslippsoperatøren/fangstoperatøren kunne trekke CO<sub>2</sub>-en fra sitt utslippsregnskap også ved CO<sub>2</sub>-transport via skip til mottaksterminalen. Ordlyden er foreslått endret til «*transport infrastructure*» for å samsvare med kommisjonens tolkning, og «transport»-definisjonen i klimakvotedirektivets vedlegg I-oversikt over kvotepliktige aktiviteter, som er mye videre, se Endringsdirektiv ETS (2023). En slik vid ordlyd fremgår av den tilsvarende aktivitet nummer 27 i klimakvotedirektivet § 1-3. Endringen reflekterer behovet for tilpasninger av lovverket i takt med teknologisk utvikling.

<sup>114</sup> Bugge (2021) s. 553. De avtalerettslige mulighetene til å fordele ansvarsovergangen på en annen måte enn det som følger av gjeldende rett, redegjøres nærmere for i kapittel 4.1.2.



forestår den daglige ledelse av transport [...] av CO<sub>2</sub>»<sup>115</sup>. «Rettighetshaver» refererer her til den juridiske person som etter lagringsforskriften har tillatelse til å anlegge og drifte innretninger for transport av CO<sub>2</sub>.<sup>116</sup> Det er «operatøren» som har ansvar for å innlevere kvoter tilsvarende utslipp.<sup>117</sup> Det kan fremstå som unaturlig at den aktøren som kun utfører den daglige ledelse av transporten på vegne av rettighetshaveren, skal være kvotepliktig.

Begrepet «operatør» beskrives nærmere i lagringsforskriften § 1-8 første ledd første setning som en aktør utpekt av departementet, og at dette vanligvis vil være en rettighetshaver.<sup>118</sup> Dette avklares ytterligere av tredje ledd, som sier at bestemmelsene om rettighetshavers forpliktelser gitt i eller i medhold av lagringsforskriften, får tilsvarende anvendelse for operatøren, med mindre noe annet er uttrykkelig bestemt, dersom departementet utpeker eller godkjenner en operatør som ikke er rettighetshaver. Der rettighetshaver og operatøren er ulike aktører, har rettighetshaver med dette uansett samme forpliktelser som operatøren, og kan dermed ikke stilles bedre ved å unnsnippe forpliktelser. I klimakvoteloven omfatter «operatør» også aktører som etter lov er tildelt avgjørende økonomisk innflytelse på teknisk drift. Selv om «operatør»-definisjonen i lagringsforskriften spiller inn ved fastslåelsen av kvotepliktens beliggenhet, er det avgjørende for kvoteplikten at enheten er en operatør i klimakvotelovens forstand.

Aktiviteter knyttet til «transport av klimagasser for lagring i en geologisk formasjon godkjent av kompetente myndigheter, med unntak av utslipp som faller inn under andre aktiviteter i forskriften», er omfattet av klimakvoteloven.<sup>119</sup> Dette innebærer at utslipp av fanget CO<sub>2</sub> som skjer under transport er underlagt klimakvotesystemet. Ved bruk av samtlige transportmetoder kan det oppstå lekkasjer eller utslipp av den fangede CO<sub>2</sub>-en som regnes som «kvotepliktige utslipp» etter klimakvoteloven § 4.

Ordlyden «med unntak av utslipp som faller inn under andre aktiviteter i denne forskriften» innebærer at andre transportutslipp som skjer i forbindelse med transport av CO<sub>2</sub> for lagring, som er regulert under andre aktivitetsbeskrivelser, ikke medfører kvoteplikt etter nummer 27. Eksempelvis må det svares egne kvoter for utslipp fra maritim transport.<sup>120</sup> Utslipp som faller inn under annen aktivitet i forskriften, skal ikke regnes som kvotepliktige aktiviteter tilknyttet transport av klimagasser for lagring for å unngå dobbeltoppgjør for de samme utslippene.

Til tross for at klimakvotereguleringen medfører kvoteplikt for utslipp som skjer ved transport av CO<sub>2</sub> på vei til geologisk lagring, følger det implisitt av den tidligere konklusjonen; at fangstoperatøren ikke kan trekke fanget CO<sub>2</sub> fra sitt kvoteregnskap før det er kommet til mottaksterminalen, og at det er fangstoperatøren som må svare kvoter for eventuelle utslipp på vei til mottaksterminalen i henhold til MR-forordningen artikkel 49 nr. 1a. Operatørbegrepet er derfor ikke avgjørende for å avklare kvoteplikten for eventuelle utslipp av klimagassene som transporteres for lagring, men heller for de andre kvotepliktige aktivitetsbeskrivelsene.

---

<sup>115</sup> Lagringsforskriften gjelder hovedsakelig lagring av CO<sub>2</sub>, men innehar et kort kapittel om tildeling av tillatelser for CO<sub>2</sub>-transportinnretninger, se kapittel 6.

<sup>116</sup> Jf. § 1-6 bokstav u.

<sup>117</sup> Jf. klimakvoteloven § 4.

<sup>118</sup> Jf. første ledd tredje setning.

<sup>119</sup> Jf. klimakvoteforskriften § 1-3 aktivitet nummer 27.

<sup>120</sup> Jf. klimakvoteforskriften § 1-5a første ledd første setning.

Transportøren har dermed et svært begrenset ansvar for kvoteoppgjør tilknyttet eventuelle lekkasjer som skulle oppstå under transportetappen, ettersom fangstoperatørens ansvarsomfang implisitt innebærer at transportoperatøren er fritatt ansvar for kvoteoppgjør for utslipp av den fangede CO<sub>2</sub>-en i transportfasen.

### 3.2.2 Er kvoteansvarets beliggenhet under transportetappen rimelig?

Et tolkningsresultat som innebærer at fangstoperatøren er kvotepliktig for utslipp av fanget CO<sub>2</sub> også under transportetappen, kan umiddelbart fremstå som urimelig for fangstoperatøren. Likevel er ansvarsfordelingen som følger av regelverket forståelig, sett i lys av myndighetenes behov for en klar ansvars plassering. Omfanget av kvoteansvaret som følger av de gjeldene reglene er ikke en endelig ansvars plassering, men en ramme som er etablert for å sikre ansvarliggjøring. Myndighetene har utpekt fangstoperatøren som ansvarlig frem til neste målestasjon i verdikjeden – altså til det punktet hvor det er mulig å fastslå volumtap under transporten. Denne tilnærmingen reflekterer utfordringen med å avgjøre hvor i transportkjeden eventuelle utslipp har skjedd, og hvem som var ansvarlig i den aktuelle perioden. For å illustrere kan det vises til følgende eksempel: 100 000 tonn CO<sub>2</sub> måles ved et fangstanlegg, før det transporteres med skip, men kun 80 000 tonn CO<sub>2</sub> måles ved mottaksterminalen. Myndighetene vil da kreve kvoter for de tapte 20 000 tonnene. Ansvar for dette legges på fangstoperatøren, fordi det var hos denne operatøren fullvolumet sist ble målt før transportetappen, og før den manglende mengden ble sluppet ut.<sup>121</sup> I en slik situasjon kan det være utfordrende å fastslå tidspunktet og stedet for utslippene.

I tillegg må det tas i betraktning at transportoperatøren kan ha ansvar for kvoteoppgjøret for utslipp tilknyttet selve transporten.<sup>122</sup> Den nevnte ordlyden «med unntak av utslipp som faller inn under andre aktiviteter i denne forskriften» i klimakvoteforskriften § 1-3 aktivitet nummer 27 ble vedtatt samtidig med bortfallet av ordlyden «transport av klimagasser i rørledninger» og overgangen til ordlyden «transport av klimagasser» i samme bestemmelse.<sup>123</sup> Sammenhengen mellom inntoget av førstnevnte, og bortfallet av sistnevnte ordlyd kan ha sammenheng med at det ble åpnet for bruk av andre utslippsgenererende transportmetoder. Fordi transportøren allerede potensielt har andre kvotepliktige utslipp, er det ikke nødvendigvis urimelig å tillegge fangstoperatøren ansvaret for kvotepliktige utslipp av den reelle fangede CO<sub>2</sub>-en under transportetappen. Det må likevel tas i betraktning at EU-kommisjonen allerede i 2020, altså før ordlydsendringen, bekreftet at fangstoperatøren var ansvarlig for kvoteoppgjør i transportetappen.<sup>124</sup> Ordlydsendringen kan derfor ikke nødvendigvis fullt ut forklare ansvarsfordelingen mellom fangstoperatøren og transportøren, men det kan argumenteres for at den i større grad kan rettferdiggjøres med dagens formulering.

---

<sup>121</sup> Ved et slikt utslipp vil fangstoperatøren ansvarliggjøres for kvoter tilsvarende 1 520 000 euro, dersom det tas utgangspunkt i kvoteprisen i uke 1 i 2024. Selv om kvotepliktige virksomheter i stor grad fremdeles tildeles gratiskvoter, og én skipning på 100 000 tonn CO<sub>2</sub> er urealistisk stor, indikerer tallene hvor dyrt utslipp kan være, og dermed de store økonomiske konsekvensene for den aktøren som er tillagt kvoteplikten.

<sup>122</sup> Med henvisning til tidligere drøftelse i kapittel 3.2.

<sup>123</sup> Ordlydsendringen er omtalt nærmere i fotnote 106.

<sup>124</sup> Veiledningsbrev MR-forordningen (2020).

Fangstoperatøren har med dette det lovmessige kvoteansvaret for utslipp av CO<sub>2</sub> under transportetappen fram til mottaksterminalen, i tråd med klimakvoteforskriften og MR-forordningens artikkel 49 nr. 1a. Transportoperatøren pålegges dermed et svært begrenset kvoteansvar for transporten tilknyttet selve CO<sub>2</sub>-fangsten, da eventuelle utslipp under transporten er underlagt fangstoperatørens ansvar. Transportøren kan imidlertid være kvoteansvarlig for andre utslippsaktiviteter spesifisert i klimakvoteforskriften. Lovgivningen fungerer først og fremst som et rammeverk som gjør at myndighetene kan inndrive kvoter for utslipp fra fangstoperatøren, og de kommersielle aktørene står fritt til å velge andre risikofordelinger.

### 3.3 Lagringsfasen: En analyse av når i CCS-prosessen lagringsoperatøren overtar kvoteplikten

Videre redegjøres det for aktøren av det siste leddet i verdikjeden sitt kvoteansvar ved utslipp; lagringsoperatøren. Utslipp fra en CO<sub>2</sub>-lagringslokalitet ble aktualisert senest i oktober 2024, da landbruksselskapet Archer-Daniels-Midland stoppet injisering av karbondioksid i sin lagringslokalitet i Illinois, etter at de oppdaget en lekkasje dypt under bakken.<sup>125</sup> Lekkasjen skjedde riktignok i USA som ikke er underlagt EUs ETS, men tilfellet illustrerer den eksisterende risikoen for lekkasje.

Med «lagringsoperatør» menes det her den juridiske person som, på vegne av rettighetshaveren, forestår den daglige ledelse av utnyttelse av undersjøisk reservoar til lagring av CO<sub>2</sub>, jf. lagringsforskriften § 1-6 bokstav r, og «den som på rettighetshavers vegne forestår den daglige driften av virksomheten».<sup>126</sup> «Rettighetshaver» er i denne sammenheng den eller de juridiske personer som etter forskriften har tillatelse til undersøkelse, leting eller utnyttelse av undersjøisk reservoar til lagring av CO<sub>2</sub>.<sup>127</sup> Den samme definisjonen følger av forurensningsforskriften § 35-3 bokstav m.<sup>128</sup> Ordlyden samsvarer også delvis med definisjonen av «operatør» i klimakvotelovgivningen, jf. klimakvoteloven §§ 2a og 4, samt klimakvotedirektivet artikkel 3 bokstav f, som i tillegg til driftsansvarlig utpeker den som ved lov har den avgjørende økonomisk innflytelse på den tekniske driften ved anlegget. Fordi forurensningsforskriften innehar egne regler om «operatørens» kvoteansvar, må det imidlertid ses til definisjonsbestemmelsene i lagringsforskriften og forurensningsforskriften, som eksplisitt regulerer lagring av CO<sub>2</sub> i geologiske formasjoner, ved motstridende tolkningsresultater.

---

<sup>125</sup> Se Douglas (2024).

<sup>126</sup> Jf. forurensningsforskriften § 35-3 bokstav m.

<sup>127</sup> Jf. lagringsforskriften § 1-6 bokstav u. Rettighetshaver og operatør er som regel er samme aktør, og rettighetshaver vil uansett ha de samme forpliktelser som operatøren dersom departementet utpeker ulike operatører og rettighetshaver, se kapittel 3.2.1.

<sup>128</sup> Kapittel 35 (Del 7A) i forurensningsforskriften tar for seg lagring av CO<sub>2</sub> i geologiske formasjoner, med det formål å gi en rettslig ramme for en miljøsikker geologisk lagring av CO<sub>2</sub> som et tiltak for å motvirke klimaendringer, jf. § 35-1. Kapittel 35 ble tilføyd ved Endring av forurensningsforskriften (2014), som del av gjennomføringen av CCS-direktivet.

Klimakvoteforskriften § 1-3 aktivitet nummer 28 angir at «lagring av klimagasser i en geologisk formasjon godkjent av kompetente myndigheter» omfattes av EUs klimakvotesystem.<sup>129</sup> Dette innebærer at kvoter må gjøres opp for utslipp tilknyttet lagringsaktiviteter.<sup>130</sup> Permanent lagring av CO<sub>2</sub> utgjør det mest langvarige leddet i CCS-verdikjeden, og lagringsoperatørens kvoteplikt aktualiseres særlig ved CO<sub>2</sub>-lekkasjer fra den geologiske lagringslokaliteten. Forurensningsforskriften § 35-5 bokstav i definerer «lekkasje» som «frigjøring av CO<sub>2</sub> fra lagringskomplekset».

Det følger implisitt av den ovennevnte tolkningen av MR-forordningen artikkel 49 nr. 1a at lagringsoperatøren overtar kvoteplikten fra fangstoperatøren på mottaksterminalen, etter at transportetappen er gjennomført. Videre fastslår lagringsforskriften sammen med forurensningsforskriften at det skjer en generell ansvarsoverføring fra lagringsoperatøren etter nedstengningen av en lagringslokalitet. Kvotepliktens omfang fremstår med dette mer klart definert i lagringsfasen sammenlignet med fangst- og transportfasen. Hva som skjer med lagringsoperatørens ansvar på sikt er imidlertid helt unikt for CCS-prosessen, og utdypes derfor i det videre. For å gi en tydelig oversikt over kvotepliktens omfang i lagringsfasen, deles lagringsoperatørens ansvar inn i to hovedperioder: 1) frem til nedstengning ; og 2) etter nedstengning av lagringslokaliteten.

### 3.3.1 Ansvar før nedstengning av lagringslokaliteten

Det finnes ingen bestemmelser som uttrykkelig angir at lagringsoperatøren overtar kvoteansvaret på mottaksterminalen etter transport. Det følger imidlertid implisitt av tidligere drøftelser knyttet til fangst- og transportetappen – hvor det ble konkludert med at fangstoperatøren bærer kvoteansvaret frem til CO<sub>2</sub>-en ankommer mottaksterminalen – at lagringsoperatøren overtar ansvaret ved mottak. Denne tolkningen støttes av myndighetenes behov for å tydeliggjøre at ansvaret for utslipp ligger hos samme operatør frem til CO<sub>2</sub>-mengden kan måles på nytt. I dette ligger det at lagringsoperatøren regnes som «operatør» med ansvar for kvotepliktige utslipp fra mottaksterminalen.<sup>131</sup> Dette innebærer at lagringsoperatøren har kvoteansvar for utslipp under injisering, samt for lekkasjer fra en aktiv lagringslokalitet. Forståelsen samsvarer med «operatør»-kravet i klimakvoteloven § 4, ettersom lagringsoperatøren har driftsansvaret for både injiseringen og bruken av lagringslokaliteten.<sup>132</sup>

### 3.3.2 Ansvar etter nedstengning av lagringslokaliteten

Lovverket innehar klare ansvarsfordelingsregler ved lekkasjer etter nedstengning av lagringslokaliteten. Kvoteforpliktelser ved lekkasjer etter at lagringslokaliteten er nedstengt, der lagringsoperatøren fremdeles står for den såkalte etterdriften, reguleres av forurensningsforskriften § 35-13 andre ledd andre setning. Bestemmelsen angir at «operatøren [er] ansvarlig for overføring av kvoter til oppgjør ved en lekkasje dersom dette er påkrevd i henhold til kravene i klimakvoteloven § 12», etter nedlukking av en lagringslokalitet i samsvar

---

<sup>129</sup> Bestemmelsen gjennomfører klimakvotedirektivets vedlegg I aktivitet nummer 28.

<sup>130</sup> Jf. klimakvoteloven §§ 4 og § 3.

<sup>131</sup> Jf. klimakvoteloven § 2a, lagringsforskriften § 1-6 bokstav r og u, samt forurensningsforskriften § 35-3 bokstav m.

<sup>132</sup> Jf. lagringsforskriften § 1-6 bokstav h og m, samt forurensningsforskriften § 35-3 bokstav a og c.

med bestemmelsens første ledd bokstav a og b, og frem til ansvaret for lagringslokaliteten overdras til staten i samsvar med § 35-14.

Med «nedstengning av en lagringslokalitet» menes «endelig opphør av CO<sub>2</sub>-injeksjon i denne lagringslokaliteten». <sup>133</sup> Ordlyden innebærer at lagringslokaliteten stenges for videre påfylling av CO<sub>2</sub>, på midlertidig eller permanent basis for videre lagring av det behandlede karbondioksidet som allerede er blitt injisert. Bestemmelsen i forurensningsforskriften § 35-13 andre ledd andre setning medfører at lagringsoperatøren er ansvarlig for å stille kvoter til oppgjør ved eventuelle lekkasjer som skulle skje etter at lagringslokaliteten stenges for videre injisering; altså etter at aktiv drift opphører. Dette bekreftes også i lagringsforskriften, der det fastslås at «operatøren fortsatt [er] ansvarlig for overvåking, rapportering og iverksettelse av utbedrende tiltak» i samsvar med bestemmelsene i forskriften, etter at en lagringslokalitet er nedstengt og frem til ansvaret for lagringslokaliteten overdras til staten. <sup>134</sup>

Dersom miljødirektoratet pålegger nedstengning etter tilbakekall av tillatelse i henhold til forskriftens § 35-7, følger det imidlertid av § 35-13 fjerde ledd at staten umiddelbart blir ansvarlig for å overføre kvoter til oppgjør ved en eventuell lekkasje, etter kravene i klimakvoteloven § 12. <sup>135</sup> Staten vil likevel inndrive kostnader for kvoteinnlevering fra den tidligere operatøren gjennom innløsning av den finansielle sikkerhetsstillelse som kreves etter § 35-15. <sup>136</sup> Operatøren holdes dermed økonomisk ansvarlig for kvoteoppgjør selv ved omgjøring av lagringstillatelsen.

Lagringsoperatøren kan kreve at staten overtar ansvaret for kvoteoppgjør ved lekkasjer etter nedstengning av lagringslokaliteten i henhold til § 35-13 første ledd bokstav a eller b. <sup>137</sup> Forpliktelsene kan imidlertid ikke overføres til staten før det har gått minst 20 år, med mindre departementet godkjenner en kortere periode på strenge vilkår. <sup>138</sup> Regelen gjennomfører CCS-direktivets artikkel 18 nr. 1b, som krever en minimumsperiode på 20 år før ansvar kan overføres til myndighetene. Dette betyr at lagringsoperatøren som hovedregel har kvoteansvaret i 20 år, med mulighet for både kortere og lengre perioder avhengig av om vilkårene for ansvarsoverføring oppfylles.

Denne tidsregelen omtales som en særregulering for CCS, da tilsvarende regler ikke finnes på andre rettsområder. <sup>139</sup> Formålet med regelen, slik den er nedfelt i direktivet og forurensningsforskriften, er å redusere den økonomiske byrden på kommersielle aktører ved å begrense ansvarsperioden. <sup>140</sup> De fleste stater med CCS-regelverk har derfor innført ordninger for ansvarsoverføring – fullstendig eller delvis – som trer i kraft etter et visst antall år og under

---

<sup>133</sup> Jf. lagringsforskriften § 1-6 bokstav p.

<sup>134</sup> Jf. § 5-8 andre ledd første setning.

<sup>135</sup> Jf. første ledd bokstav c.

<sup>136</sup> Jf. §§ 35-7 fjerde ledd første og andre setning og 35-13 sjette ledd, tilsvarende punkt 37 i fortalen til CCS-direktivet.

<sup>137</sup> Jf. § 35-14.

<sup>138</sup> Jf. lagringsforskriften § 5-8 første ledd bokstav b.

<sup>139</sup> Bugge og Voigt (2024), s. 671 med videre henvisninger.

<sup>140</sup> Bugge og Voigt (2024), s. 671.

spesifikke vilkår.<sup>141</sup> Dette gjenspeiles også i norsk lovgivning, som nokså direkte bygger på direktivets ordlyd.<sup>142</sup> Uten en slik ordning ville kommersielle aktører i lagringsfasen risikert å bli permanent finansielt ansvarlig for alle forpliktelser, noe som kunne redusert både initiativ og risikovillighet til å drifte reservoarer for lagring av CO<sub>2</sub>.

Lagringsoperatøren kan likevel i praksis være kvotepliktig i lang tid etter nedstengning. Det stilles derfor strenge krav til dokumentasjon av operatørens finansielle forutsetninger allerede ved tildelingen av tillatelse til utnyttelse av reservoaret. I henhold til forurensningsforskriften § 35-15 første ledd første setning må operatøren fremlegge finansiell sikkerhetsstillelse ved søknad om tillatelse til CO<sub>2</sub>-lagring, slik at staten er sikret oppfyllelse av forpliktelser etter klimakvoteloven. Sikkerhetsstillelsen skal være gyldig frem til ansvaret for lagringslokaliteten overdras til staten etter § 13-14, når lagringslokaliteten lukkes ned i tråd med § 35-13 første ledd bokstav a eller b.<sup>143</sup> Videre stiller § 35-5 bokstav k krav om at søknader om tillatelse til injisering og lagring av CO<sub>2</sub>, inkluderer et program for beregning og måling av kvotepliktige utslipp i samsvar med klimakvoteforskriften.

### 3.3.3 Refleksjoner rundt regelverkets utforming

Lagringsoperatørens kvoteansvar i CCS-prosessen kan sammenfattes med at operatøren overtar ansvaret for eventuelle utslipp på mottaksterminalen. Ansvarsforpliktelsene fortsetter gjennom injeksjonsfasene, og i den aktive lagringsperioden. Etter nedstengning beholder operatøren ansvaret for overvåking og kvoteoppgjør frem til forpliktelsene overføres til staten, potensielt etter så mye som 20 år eller mer.

Gjennomgangen viser at rettskildene er langt klarere når det gjelder ansvarsreglene for lagringsoperatøren, da dette er det eneste leddet i verdikjeden som er regulert av lovgivning som spesifikt omhandler kvoteplikten. Den eksplisitte reguleringen kan skyldes at lagringsoperatøren etter nedstengning ikke lenger regnes som kvotepliktig «operatør», ettersom forpliktelser på sikt overføres til staten. Rent øker sannsynligheten for uforutsette hendelser over tid – nettopp fordi CO<sub>2</sub> lagres på permanent basis. Ved at de kommersielle aktørenes langsiktige økonomiske ansvar begrenses, er reglene om ansvarsoverføring i lagringsleddet utformet på en måte som gir aktører større initiativ til å drive med CO<sub>2</sub>-lagring.

---

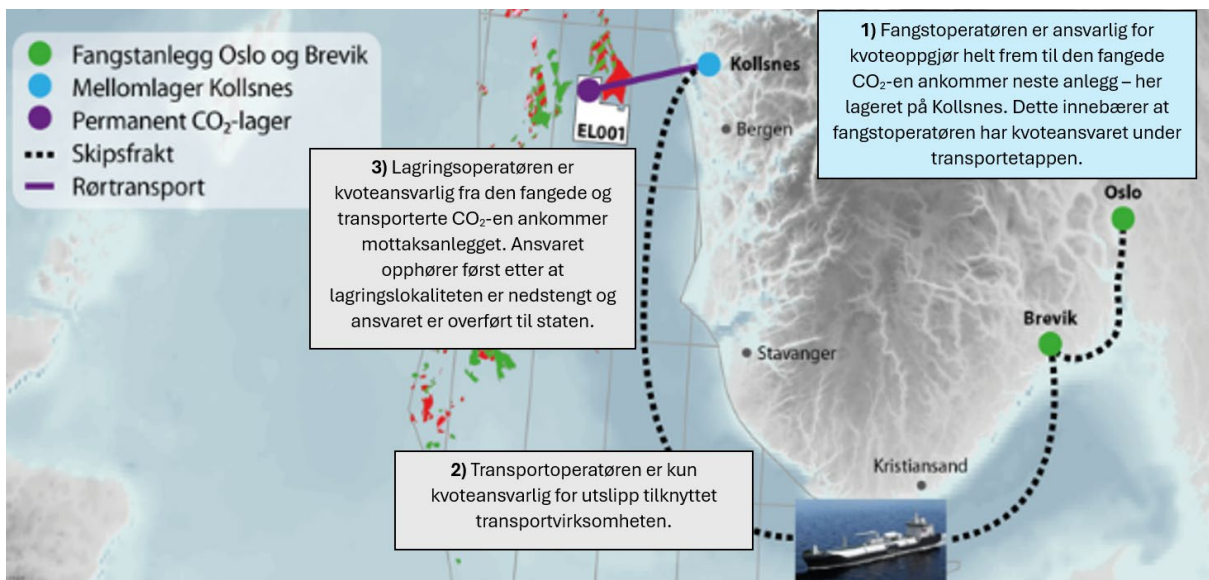
<sup>141</sup> Bugge og Voigt (2024), s. 671 med videre henvisninger.

<sup>142</sup> Bugge og Voigt (2024) s. 671 med videre henvisninger.

<sup>143</sup> Jf. § 35-15 tredje ledd.

### 3.4 En oppsummerende fremstilling av ansvarsovergangen mellom aktørene

Nedenfor vises en visuell fremstilling av ansvarsovergangene i CCS-verdikjeden. Kort oppsummert er fangstoperatøren ansvarlig for å levere kvoter til oppgjør som tilsvarer utslippet under fangstfasen av CO<sub>2</sub>, samt lekkasjer av fanget CO<sub>2</sub> som oppstår under transport. Ansvaret er tillagt fangstoperatøren frem til CO<sub>2</sub>-en er mottatt ved neste anlegg som kan måle og registrere mengden CO<sub>2</sub>. Transportøren er imidlertid ansvarlig for kvoteoppgjør tilknyttet utslipp fra selve transportvirksomheten. I den aktuelle verdikjeden overtar lagringsoperatøren kvoteansvaret når CO<sub>2</sub>-en har ankommet, og blitt målt på mottaksterminalen. Ansvaret opphører først når alle forpliktelser – inkludert økonomisk oppgjør av klimakvoter for eventuelle utslipp – er overført til staten, i samsvar med fastsatte vilkår. Etter nedstengning av lagringslokaliteten kan det gå mer eller mindre enn 20 år, avhengig av lagringslokalitetens tilstand og øvrige forhold.



**Figur 2.**<sup>144</sup> En oversikt over hvilken aktør som må sørge for kvoteoppgjør ved utslipp underveis i CCS-verdikjeden.

<sup>144</sup> Illustrasjonen er hentet fra Sokkeldirektoratet (2020), med egne bemerkninger.

## 4. En analyse av avtaleregulering av kvoteplikten i CCS-prosessen

### 4.1 Behovet for justeringer gjennom avtaleregulering

Den foregående drøftelsen viser at det gjeldende regelverket ikke nødvendigvis plasserer risikoen for kvoteoppgjør ved utslipp hos den aktøren som er best egnet til å bære den. Dette gjelder særlig for fangstoperatøren.<sup>145</sup> Regjeringen har uttrykt at en avtaleregulering som justerer risikofordelingen på annen måte enn regelverket er uproblematisk, noe som gjenspeiler at den gjeldende offentligrettslige lovgivningen kun fungerer som et rammeverk. I praksis medfører CO<sub>2</sub>-håndtering en rekke juridiske spørsmål av privatrettslig karakter, slik som ansvarsovergang mellom de kommersielle aktørene. Den siste delen av oppgaven utforsker derfor hvordan egenutformede avtaler mellom partene kan bidra til at risikoen fordeles på en slik måte at den i større grad blir liggende hos den som er best egnet til å bære risikoen. En avtaleregulering av risikofordeling mellom partene som avviker fra lovgivningen kan være avgjørende for å øke insentivet til kommersielle aktørers involvering i fullskala CCS-prosjekter.

Prinsippet om avtalefrihet innebærer at den enkelte står fritt til å velge om, på hvilke vilkår og med hvilket innhold den ønsker å binde seg til en avtale.<sup>146</sup> Den offentligrettslige lovgivningen fungerer kun som et utgangspunkt og rammeverk, og partene kan selv velge hvordan de ønsker å regulere kvotepliktens plassering og innholdet av ansvarsfordelingen, inkludert eventuell risikofordeling, og konkrete skjæringspunkter for ansvarsovergang seg mellom ved inngåelse av CCS-avtaler. Partene står med dette fritt til å avtale at en annen aktør enn den lovpålagte skal være forpliktet til å gjøre opp eventuelle kvoter for utslipp. Partene søker typisk å minimere egen risiko ved å finansielt ansvarliggjøre den som er nærmest å bære risikoen dersom det påløper utgifter. Vurderingen av hvilken aktør som er nærmest å bære risikoen krever en balansering av partenes interesser, der faktorer som kontrollmuligheter, økonomiske forutsetninger, bæreevne, forsikringsalternativer, samt størrelsen på aktørene spiller inn. Partene vil søke å holde risikoen på nærest mulig nivå, og bør på bakgrunn av de ovennevnte faktorene ofte tillegges den aktøren som eier og driver det gitte anlegget med risiko for utslipp.

Det er særlig risikoallokering; forflytting av risikoens plassering for klimakvoteoppgjør ved lekkasjer i CCS-verdikjeden det kan være mest presserende at justeres. Ved å omplassere risikoen for økonomisk oppgjør av kvoter tilknyttet eventuelle lekkasjeutslipp, begrenses samtidig ansvaret for oppgjør for en annen part. Risikoallokering og ansvarsbegrensning er de to mest tiltrengte og relevante avtalejusteringene. Punktet under illustrerer nærmere hvordan dette kan foregå, og tidligere har blitt løst i praksis.

---

<sup>145</sup> Drøftelsen i kapittel 3.1.2 peker særlig på behovet for justeringer som kan minimere risikoen som pålegges fangstoperatøren.

<sup>146</sup> Færstad og Taule (2018) s. 272.



## 4.2 Praktiske avtaleeksempler

### 4.2.1 Bruk av risikoallokeringer og ansvarsbegrensninger i avtaler om CCS

Et relevant eksempel på risikoallokering og ansvarsbegrensning i praksis, kan ses i tilskuddsavtalen mellom Heidelberg og staten i Langskip-prosjektet.<sup>147</sup> Heidelberg anså det som svært økonomisk risikabelt å være kvoteansvarlig for lekkasjer frem til CO<sub>2</sub>-en nådde mottaksstasjonen.<sup>148</sup> Derfor ble det avtalt et spesifikt, regelavvikende tidspunkt for overgangen av kvoteansvaret fra fangstoperatøren til transportør- og lagringsoperatøren.

Av den nevnte avtalen fremgår det at klimakvoteansvaret overføres til transportør- og lagringsoperatøren allerede ved levering av CO<sub>2</sub> på utskipningspunktet. Dette følger av avtalens pkt. 27.1 om driftsrisiko og utslipp, der det er fastslått at Heidelberg er ansvarlig for drift av fangstanlegget, og har risikoen for eventuelle utslipp av CO<sub>2</sub> «før levering på Utskipningspunktet».<sup>149</sup> Med «[u]tskipningspunktet» menes «punkt for levering av CO<sub>2</sub> fra [Heidelberg] til Transport- og Lageransvarlig (ved tilkoblingsflensene for lasteslange/-arm på skipets manifolder for flytende og gassformig CO<sub>2</sub>) etter avtalens definisjonsoversikt under punkt 3». Med «[t]ransport- og [l]ageransvarlig» menes selskapet Northern Lights.<sup>150</sup> Avtalen fastslår altså at fangstanleggsoperatøren – Heidelberg – selv må svare kvoter for utslipp som skjer før levering på utskipningspunktet.<sup>151</sup> Dette innebærer at alle eventuelle utslipp som skulle skje i forbindelse med produksjonen ved industrianlegget, feil ved fangstanlegget eller eventuelle andre utslippsårsaker, er underlagt fangstoperatørens kvoteplikt.

Kvoteoppgjøret for alle utslipp som skulle skje etter punktet for levering av CO<sub>2</sub> er imidlertid underlagt Northern Lights' ansvar. Dette kan også leses av avtalens punkt 6.3 andre ledd som fastslår at «[s]taten overtar ansvar og risiko for CO<sub>2</sub> som leveres på Utskipningspunktet», samt punkt 17.3 andre ledd om at «[r]isikoen for CO<sub>2</sub> går over fra [Heidelberg] til Staten ved levering [på utskipningspunktet]», i tillegg til punkt 1.4 andre ledd om at «[s]taten [skal], i forholdet mellom Staten og [Heidelberg], bære alle kostnader knyttet til transport og lagring av CO<sub>2</sub> fra Fangstanlegget», og at staten «overtar også risikoen for CO<sub>2</sub> som leveres til Transport- og Lageransvarlig på Utskipningstidspunktet». Til forskjell fra MR-forordningens artikkel 49 nr. 1a som legger kvoteplikten hos fangstanleggsoperatøren helt til CO<sub>2</sub>-en mottas på mottaksterminal – det vil si det påfølgende anlegget etter fangstutførelsen – er det altså «Staten eller [Northern Lights]» som må sørge for kvoter og eventuelle andre kostnader knyttet til CO<sub>2</sub> som slippes ut allerede etter levering på utskipningspunktet.<sup>152</sup> Dette begrenser Heidelbergs økonomiske risiko i tilfelle lekkasjer fullt ut under transportetappen.

---

<sup>147</sup> Heidelberg Materials tilskuddsavtale.

<sup>148</sup> Gassnova (desember 2022). Denne ansvarsfordelingen følger av den gjeldende regelen etter MR-forordningens artikkel 49 nr. 1a.

<sup>149</sup> Heidelberg Materials tilskuddsavtale s. 55.

<sup>150</sup> Jf. avtalens punkt 3.

<sup>151</sup> Det vil si frem til ledd 2 i Figur 1 og 2. Ordlyden kan tolkes som at ansvaret påhviler Heidelberg før tilkoblingsflensene kobles mellom fangstanlegget og skipet, uten at avtalens ordlyd tolkes mer inngående av hensyn til oppgavens omfang.

<sup>152</sup> Staten eller Northern Lights er dermed kvoteansvarlig i hele ledd 2 og 3 i Figur 1 og 2.

Motsatsen ser vi i tilskuddsavtalen mellom staten ved energidepartementet og Northern Lights.<sup>153</sup> I avtalen har transport- og lagringsoperatøren selv risikoen for utslipp av CO<sub>2</sub> etter levering på utskipningstidspunktet, og skal for egen regning svare kvoter for, og dekke eventuelle andre kostnader knyttet til den CO<sub>2</sub> som slippes ut.<sup>154</sup> Risiko og ansvar for CO<sub>2</sub> går over på Northern Lights fra fangstoperatøren «ved levering», satt til det tidspunkt «CO<sub>2</sub> passerer utskipningspunktet».<sup>155</sup> Dette til tross for at det i punkt 1.4 første ledd er avtalt at Northern Lights og staten deler kostnader og risiko ved å etablere og drive «anleggene»; altså de fartøy, anlegg og innretninger som Northern Lights skal etablere og drive med tilskudd fra staten.<sup>156</sup>

Ansvarsfordelingen i punkt 47.1 utdyper nærmere det ovennevnte punkt 27.1 tredje ledd i avtalen mellom staten og Heidelberg, som fastslår at staten «eller» Northern Lights overtar kvoteansvaret på utskipningstidspunktet, ved å stadfeste at ansvaret skal ligge hos Northern Lights. Staten skal imidlertid dekke en betydelig andel av Northern Lights' faktiske etableringskostnader og driftskostnader.<sup>157</sup> Fordi Northern Lights er både transport- og lagringsoperatøren i Langskip-prosjektet, får de tilskudd fra staten til fartøy, landanlegg, rørledning og brønn med undervannsanlegg.<sup>158</sup>

At rammene det gjeldende regelverket trekker opp ikke nødvendigvis er treffende for verdikjeden slik den kan utspille seg i praksis, viser seg også i andre faser enn i transportleddet. Som eksempel synes MR-forordningen artikkel 49 å forutsette en fysisk avstand mellom «the installation» - altså anlegget som driver med kvotepliktig aktivitet, og «a capture installation» - altså fangstanlegget.<sup>159</sup> I realiteten kan imidlertid de to være nært sammenkoblet – slik fangstanlegget på sementfabrikken i Brevik viser. Som følge av potensielle utfordringer ved å skille mellom de to, er en ansvarsfordeling avklart mellom utslippsoperatøren og leverandøren av fangstteknologien i Heidelbergs tilskuddsavtale. Avtalens punkt 27.1 tillegger Heidelberg «risikoen for driften av Fangstanlegget, herunder for eventuelle utslipp av CO<sub>2</sub> før levering». Det samme fremgår av punkt 12 der det fastslås at Heidelberg «skal sørge for etablering av Fangstanlegget i samsvar med Avtalen», og «har ansvar for prosjektering, innkjøp, bygging, integrasjon og ferdigstilling av Fangstanlegget», og at Heidelbergs «forpliktelser, risiko og ansvar etter Avtalen [ikke] påvirkes av at deler av Arbeidet utføres av leverandører». Ansvarsfordelingen mellom fangstoperatøren og leverandøren av fangstteknologien, som fremstår noe uklar ut fra gjeldende lovgivning, er altså fullstendig avklart i avtalen. Dette illustrerer aktørenes behov for risikoallokering i de ulike leddene av verdikjeden.

#### 4.2.2 En analyse av hvor kvoteansvaret bør ligge

En avtaleregulering som overfører ansvar og risiko for kvoter kommer ikke utelukkende uten utfordringer. Klimakvoter kan være svært dyre, og markedet kan ha store prissvingninger.<sup>160</sup> Avtaler som innebærer risikoallokering kan også by på uforutsigbarhet, fordi utgiftene kan ende

---

<sup>153</sup> Northern Lights tilskuddsavtale.

<sup>154</sup> Jf. punkt 47.1 første og andre ledd.

<sup>155</sup> Jf. avtalens punkt 22.3.

<sup>156</sup> Jf. definisjonen i punkt 3.

<sup>157</sup> Jf. punkt 1.4 første ledd.

<sup>158</sup> Jf. avtalens punkt 12.2.1 andre og tredje ledd.

<sup>159</sup> Slik det ble påpekt under punkt 3.1.1.

<sup>160</sup> Se eksempelet i kapittel 2.2.1 og fotnote 73 om endringen i pris for én klimakvote fra uke 1 til uke 39 i 2024.

opp i en helt annen skala enn forutsett på avtaletidspunktet. Likevel gir en klar avtale om tidspunkt for ansvarsovergang en presis fordeling av kvoteansvaret, slik at det er tydelig hvem som er ansvarlig til enhver tid. Selv om prisen kan ende høyere enn forutsett, er dette en risiko avtaleparten selv må ta høyde for. Dersom en av partene ser det som for risikofylt å ta på seg ansvaret for oppgjør av kvoter før de må i henhold til regelverket, står de fullt ut fritt til ikke å inngå avtalen. Risikoen for uforutsette høye kvotepriser er uansett noe den som lovmessig er tillagt ansvaret må ta i betraktning, og uavhengig av hvilken aktør som har ansvaret, kan det bli dyrere enn antatt.

Det at staten eller transport- og lagringsoperatøren overtar hele ansvaret tidlig i kjeden, som vist i de fremhevede avtalene, kan anses rimelig, all den tid fangstoperatøren etter gjeldende regelverk i realiteten har betydelig økonomisk risiko i en fase der operatøren i realiteten ikke har noen reell påvirkningskraft eller mulighet for å hindre lekkasjer. Fangstoperatøren kan ikke hindre lekkasjer i transportetappen som operatøren selv ikke utfører. Ansvaret strekker seg over en periode der fangstoperatøren overhodet ikke har påvirkningskraft i form av mulighet til utbedring eller forhindring av at utslipp skjer. Den løsningen EU-kommisjonen bekreftet i sitt svarbrev, kan føre til mindre varsomhet under transportetappen, fordi transportoperatøren vet at kostnaden for utslippene likevel ikke blir dens å bære. Dette strider med både prinsippet om at forurensere skal betale, og hele grunntanken bak ETS – at det skal tilstrebes at utslipp skal forekomme i mindre grad. Poenget bak systemet er å få til en reduksjon av utslipp, og dersom den som faktisk har kontroll over potensielle utslipp ikke økonomisk ansvarliggjøres i henhold til gjeldende regelverk, er det også lite insentiv til å sørge for at utslipp ikke skjer. Dette taler for at en risikoallokering i dette leddet er rimelig.

Samtidig kan det argumenteres mot at fangstoperatøren befinner seg i en særlig risikobelastet posisjon. Transport- og lagringsoperatørene er etter gjeldende regelverk ansvarlig for all etterdrift av lagringslokaliteten, inkludert oppgjør av kvoter ved eventuelle lekkasjer, i minimum 20 år etter nedstengning av lagringslokaliteten, med mindre nærmere vilkår er oppfylt.<sup>161</sup> Lagringsoperatøren må stille finansiell sikkerhet ved søknad om tillatelse til injisering og lagring av CO<sub>2</sub> etter lagringsforskriften § 5-9 og forurensningsforskriften § 35-15. Sistnevnte bestemmelse første ledd fastslår at sikkerhetsstillelsen skal sikre at alle forpliktelser som følger av bestemmelser om nedlukningsprosedyrer, etterdrift og eventuelle forpliktelser etter klimakvoteloven, kan oppfylles. Dette inkluderer kjøp av kvoter ved lekkasjer av kvotepliktig CO<sub>2</sub>.<sup>162</sup> Miljødirektoratets veiledning viser at den finansielle sikkerheten skal dekke kostnader ved «korrektive tiltak og kjøp av klimakvoter ved eventuell lekkasje fra lagringslokaliteten», og at kostnaden skal beregnes ut fra hva man antar kvoteprisen vil være på tidspunktet for lekkasjen.<sup>163</sup> Selve beregningen byr også på utfordringer, ettersom kvoteprisen følger EUs reduksjoner i «kvotetaket» og gratiskvoter, i tillegg til markedet for øvrig. Når lagringsoperatøren må stille finansiell sikkerhet med gyldighet i 30 år frem i tid,<sup>164</sup> vil lagringsoperatøren bære en vel så betydelig – sannsynligvis atskillig større økonomisk risiko som følge av det langt større tidsrommet for ansvar. I tillegg har Miljødirektoratet påpekt at

---

<sup>161</sup> Jf. lagringsforskriften § 5-8 første ledd bokstav b.

<sup>162</sup> Miljødirektoratets veileder (2016) punkt 3.

<sup>163</sup> Miljødirektoratets veileder (2016) punkt 3.

<sup>164</sup> Jf. lagringsforskriften § 5-10 tredje setning.

usikkerhet knyttet til hvordan rammebetingelsene for lagring vil bli praktisert, har ført til at aktørene nøler med å involvere seg i lagringsprosjekter, og at «for å utløse tiltak som bidrar til å nå globale og nasjonale mål må det etableres rammebetingelser som oppleves som insentiver og som ikke fungerer som hindre».<sup>165</sup>

Det er likevel uklart hvor belastende en slik sikkerhetsstillelse vil være for lagringsoperatøren, ettersom Miljødirektoratet har uttalt at «[s]taten kan velge å akseptere en mindre byrdefull form for finansiell sikkerhetsstillelse for CO<sub>2</sub>-lagre offshore som et virkemiddel for å fremme utviklingen av CCS-løsninger» dersom ordningene som velges for finansiell sikkerhetsstillelse anses som så økonomisk byrdefulle at det utgjør en vesentlig barriere mot etablering av nye CO<sub>2</sub>-lagringsprosjekter.<sup>166</sup>

For en øvrig nyanse tilknyttet lagringsoperatørens risiko, kan det pekes på at sannsynligheten for lekkasjer under transportetappen underlagt fangstoperatørens ansvar, potensielt er større enn ved lagring, ettersom det i tillegg til risikoer ved selve transportanlegget og det rent tekniske som skal hindre lekkasjer, kan oppstå uforutsette kollisjoner eller andre ulykker og skader med eller på transportmiddelet. I Heidelbergers tilskuddsavtale er det under punkt 17.4 første ledd avtalt at staten skal sikre at Northern Lights kan motta, transportere og lagre inntil 5 400 m<sup>3</sup> CO<sub>2</sub> fra Heidelberg hver fjerde dag, og maksimalt 400 000 tonn CO<sub>2</sub> per år. Dette innebærer et betydelig antall transportetapper, med ikke ubetydelig risiko for lekkasjer. Når ansvaret for kvoteoppgjør ligger hos fangstoperatøren helt til CO<sub>2</sub> er levert på mottaksterminalen, kan det argumenteres for at regelverket likevel tillegger den som er nærmest å bære risikoen, i form av økonomiske forutsetninger og kontrollmuligheter, ansvaret.

Likevel er prinsippet om at forurenseren betaler, samt det faktum at transportøren er nærmest å bære risikoen for utslipp av fanget CO<sub>2</sub> i transportetappen, og fangstoperatørens manglende kontrollmuligheter for å sikre at utslipp ikke skjer, grunner som taler for at transportør og lagrer bør ha ansvaret for kvoteplikten allerede fra utskipningspunktet, slik som i tilskuddsavtalene til Heidelberg og Northern Lights. Det er likevel mange nyanser og faktorer som må hensyntas, blant annet den aktuelle verdikjeden, og de overnevnte risikofaktorene. Det er derfor umulig å trekke opp helt generelle tidspunkter for når kvotepliktens overgang er mest hensiktsmessig.

### 4.3 Avsluttende bemerkninger tilknyttet aktørenes avtaleadgang

CCS innebærer fremdeles en stor økonomisk belastning og risiko for alle aktørene i verdikjeden, noe som er en av hovedårsakene til at vi fremdeles ser få fullskala CCS-prosjekter både i Norge og globalt. Det er få private aktører som har ønsket å påta seg disse økonomiske byrdene, og det kan antas at statens betydelige økonomiske ansvar for utgifter som partene i utgangspunktet etter gjeldende lovgivning selv skal finansiere og har risikoen for, var avgjørende for at Heidelberg og Northern Lights gikk med på et slikt fullskalaprojekt. Det er ikke usannsynlig at avtalene fremhevet over ville sett annerledes ut, eller overhodet ikke blitt inngått, dersom statlig støtte ikke var involvert. Det er blant annet uvisst hvorvidt Northern

---

<sup>165</sup> Miljødirektoratets veileder (2016) punkt 5.2.

<sup>166</sup> Miljødirektoratets veileder (2016) punkt 5.2.

Lights ville tatt på seg kvoteplikten allerede på utskipningstidspunktet dersom staten ikke finansierte så store deler av transport- og lagringsdriften ellers.

Ettersom staten finansierer så store deler av Langskip-prosjektet, bærer ingen av de private partene de økonomiske risikoene kommersielle aktører ellers ville. Statlig støtte er gitt både direkte til fangstoperatøren for å bygge ut anleggene, i tillegg til transport- og lagringsprosjektet. Deretter overtar staten igjen ansvaret etter 20 år. Spørsmålet om hvordan partene kan regulere kvoteplikten mest hensiktsmessig, kommer nok i større grad på spissen der de kommersielle aktørene selv må finansiere alle leddene i CCS-prosjektet. Totale kostnader for Langskip er anslått til 25,1 milliarder kroner, der regjeringen skal stå for en total støtte på 16,8 milliarder.<sup>167</sup> Oppgjør av eventuelle klimakvoter, som attpåtil potensielt kan tildeles aktørene gratis etter dagens klimavotesystem, er derfor en noe mindre risiko. Selv om Northern Lights må svare kvoter for eventuelle utslipp under transportetappen og ved lagring i Langskip-prosjektet, står staten for store deler av finansieringen ellers. På sikt – når klimakvoter blir dyrere og mer begrenset, kan avtalereguleringer der risikoen for kvoteoppgjøret allokeres, være enda mer avgjørende for partene. I tillegg vektet sannsynligvis partenes interesser, særlig de økonomiske forutsetningene og bæreevnen, ulikt i prosjekter der statlig finansiering ikke er så betydelig som i Langskip-prosjektet.

---

<sup>167</sup> Gassonva om Langskip (u. å.).

## 5. Avslutning

Oppgaven viser at det er mulig å identifisere relativt klare tidspunkter for overgangen av klimakvotansvaret mellom aktørene i CCS-verdikjeden. Regelverket er likevel preget av fragmentering og et begrenset rettskildegrunnlag, som i hovedsak består av lovtekst, enkelte nasjonale forarbeider, og veiledninger fra EU-kommisjonen. Dagens regelverk bærer preg av å være utformet før en rekke teknologier og verdikjeder var tiltenkt og kjent. Den raske utviklingen av CCS-teknologier og verdikjeder understreker behovet for et fleksibelt regelverk med tydelige, men vide ansvarsregler som kan tilpasses og anvendes for ulike teknologier og metoder. Dette vil gi aktørene forutsigbarhet og nødvendig fleksibilitet. Videre fremhever oppgaven at kontraktsreguleringer kan spille en sentral rolle i å sikre hensiktsmessige risikofordelinger, noe som kan tiltrekke kommersielle aktører og i større grad muliggjøre storskala implementering av CCS-teknologi. En omfattende satsing på grønne industriløft er nødvendig for å møte Norges og EUs klimaforpliktelser innen 2030, og det er avgjørende at regelverket legger til rette for økt involvering fra både statlige og private aktører, som allerede har vist at det er muligheter for å kombinere klimainnsatsen ved bruk av CCS med økonomisk vekst og verdiskapning.<sup>168</sup> På sikt kan det også tenkes at avtalepartene får en rolle i utformingen av reglene, der bransjepraksis kan bidra til å påvirke og nyansere forståelsen av reglene.

De kontinuerlige praktiske og tekniske omveltningene på feltet medfører at regelverket er i stadig endring. Miljødirektoratet løftet senest høsten 2024 frem behovet for å endre klimakvoteforskriften for å gjennomføre to EU-forordninger tilknyttet klimakvotedirektivet og MR-forordningen i norsk rett.<sup>169</sup> Endringene vil blant annet gjelde en oppdatering av reglene for overvåkning og rapportering av klimagasser fra aktiviteter i stasjonære anlegg omfattet av klimakvotedirektivet vedlegg I, slik at blant annet reglene tilknyttet CCS blir bedre tilpasset ulike former for verdikjeder og CCS-metoder.<sup>170</sup> Direktoratet mener også at klimakvoteforskriften bør endres for å få inn sentrale bestemmelser fra klimakvotedirektivet om hvilke utslipp som ikke er kvotepliktige – regler som i dag kun følger av MR-forordningen.<sup>171</sup> Høringsfristen utgikk først 2. desember 2024, og ble møtt med et flertall positive tilbakemeldinger fra 14 statlige og private aktører. Det er derfor sannsynlig at det nasjonale regelverket vil bli både mer omfattende og bedre tilpasset de ulike verdikjedene i nær fremtid. På sikt er det gode muligheter for en mer treffende og effektiv regulering av CCS i sammenheng med EUs klimakvotesystem.

---

<sup>168</sup> Gassnova (juni 2022).

<sup>169</sup> Det er endringsforordning (EU) 2024/2493 om endringer i MR-forordningen, og CCU-forordningen som er foreslått gjennomført i norsk rett gjennom endringer i klimakvoteforskriftens kapittel 1 og 2. Forordningene ventes innlemmet i EØS-avtalen, se Høringsnotat (2024) s. 2.

<sup>170</sup> Se kapittel 3.1.2 om endringen av ordlyden i MR-forordningen artikkel 49.

<sup>171</sup> Høringsnotat (2024) s. 2. Dette gjelder blant annet artikkel 12 nr. 3a, se Høringsnotat (2024) s. 21. Bestemmelsen omtales i kapittel 3.1.2.

# Litteraturliste

## Norske lover og forskrifter

Klimakvoteloven	Lov 17. desember 2004 nr. 99 om kvoteplikt og handel med kvoter for utslipp av klimagasser (klimakvoteloven).
EØS-loven	Lov 27. november 1992 nr. 109 om gjennomføring i norsk rett av hoveddelen i avtale om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde (EØS) m.v. (EØS-loven).
Petroleumsforskriften	Forskrift 27. juni 1997 nr. 653 til lov om petroleumsvirksomhet (petroleumsforskriften).
Forurensningsforskriften	Forskrift 1. juni 2004 nr. 931 om begrensning av forurensning (forurensningsforskriften).
Klimakvoteforskriften	Forskrift 23. desember 2004 nr. 1851 om kvoteplikt og handel med kvoter for utslipp av klimagasser (klimakvoteforskriften).
Endring av forurensningsforskriften	Forskrift 22 oktober 2014 nr. 1338 om endring i forskrift om begrensning av forurensning (forurensningsforskriften) og forskrift om gjenvinning og behandling av avfall (avfallsforskriften).
Lagringsforskriften	Forskrift 5. desember 2014 nr. 1517 om utnyttelse av undersjøiske reservoarer på kontinentalsokkelen til lagring av CO <sub>2</sub> og om transport av CO <sub>2</sub> på kontinentalsokkelen (lagringsforskriften).
CO <sub>2</sub> -sikkerhetsforskriften	Forskrift 25. februar 2020 nr. 186 om sikkerhet og arbeidsmiljø ved transport og injeksjon av CO <sub>2</sub> på kontinentalsokkelen.

## Norske lovforarbeider, stortingsmeldinger og rettspraksis

Prop. 68 L (2011-2012)	Prop. 68 L (2011-2012) Endringer i klimakvoteloven.
Prop. 1 S (2014–2015)	Prop. 1 S (2014–2015) Regjeringas strategi for arbeidet med CO <sub>2</sub> -handtering.

Meld. St. 33 (2019-2020)	Meld. St. 33 (2019-2020) om Langskip – fangs og lagring av CO <sub>2</sub> .
Meld. St. 13 (2020-2021)	Meld. St. 13 (2020-2021) Klimaplan for 2021-2030.
Prop. 3 LS (2023-2024)	Prop. 3 LS (2023-2024) Endringer i klimakvoteloven (endret virkeområde m.m.).
Prop. 1 S (2024-2025)	Prop. 1 S (2024-2025) Forslag Statsbudsjettet 2025.
HR-2020-2472- P	HR-2020-2472- P (Klimasøksmålet).

## **Internasjonale rettskilder**

### Traktater

EMK	Konvensjon om beskyttelse av menneskerettighetene og de grunnleggende friheter, Roma, 4 november 1950. [Offisiell norsk oversettelse].
Kyotoprotokollen	The Kyoto Protocol, Kyoto, 11 December 1997 (entered into force 16 February 2005) 2303 UNTS 162 (Kyotoprotokollen).
Parisavtalen	Paris Agreement, Paris, 12 December 2015 (entered into force 4 November 2016), 3156 UNTS 79 (Parisavtalen).

### Direktiver, forordninger og endringsforordninger

CCS-direktivet	Europaparlamentets- og rådsdirektiv 2009/31/EF av 23. april 2009 om geologisk lagring av karbondioksid (CCS-direktivet).
Klimakvotedirektivet	Europaparlamentets- og rådsdirektiv 2003(87/EF av 13 oktober 2003 om etablering av et system for handel med kvoter for klimagassutslipp innen fellesskapet (klimakvotedirektivet).



CBAM-forordningen	Europaparlamentets- og rådesforordning (EU) 2023/956 av 10. mai 2023 som etablerer en mekanisme for justering av karbongrensen (CBAM-forordningen).
CCU-forordningen	Commission Delegated Regulation (EU) 2024/2620 of 30 July 2024 supplementing Directive 2003/87/EC of the European Parliament and of the Council as regards the requirements for considering that greenhouse gases have become permanently chemically bound in a product.
MR-forordningen	Europaparlamentets- og rådsforordning (EU) 2018/2066 av 19. desember 2018 om overvåkning og rapportering av klimagassutslipp (MR-forordningen).

### Rettspraksis

<i>KlimaSeniorinnen Schweiz</i> (2024)	<i>Verein KlimaSeniorinnen Schweiz med flere mot Sveits</i> [GC] 2024, no. 53600/20.
--	--

### Komiteebeslutninger og endringsforordninger

Komiteebeslutning ETS-direktivet (2007)	EØS-komitebeslutning nr. 146/2007 av 26 oktober 2007, ikrafttredelsesdato 29.12.2007, EØS-avtalens vedlegg XX, Del III, para. 21al.
Komiteebeslutning CCS-direktivet (2012)	EØS-komitebeslutning nr. 115/2012 av 15. juni 2012, ikrafttredelsesdato 01.06.2013, EØS-avtalens vedlegg XX, Del III, para. 21at.
Komiteebeslutning MR-forordning (2019)	EØS-komitebeslutning nr. 320/2019 av 13. desember 2019, ikrafttredelsesdato 14.12.2019, EØS-avtalens vedlegg XX, Del III, para. 21apj.
Endringsdirektiv ETS (2023)	Europaparlamentets- og rådsdirektiv (EU) 2023/959 10. mai 2023 om endring av direktiv 2003/87/EF som etablerer et system for handel med klimagassutslippsrettigheter innenfor Unionen, og beslutning (EU) 2015/1814 om opprettelse og drift av et markedstabilitetsreservoar for EUs kvotehandelssystem for klimagassutslipp.
Endringsforordning MR (2023)	Europaparlamentets- og rådsforordning (EU) 2023/957 av 10. mai 2023 om endring av forordning (EU) 2015/757 for å inkludere

maritime transportaktiviteter i EUs klimakvotesystem, samt overvåkning, rapportering og verifisering av utslipp av tilleggs-gasser og utslipp fra tilleggstyper av skip.

Endringsforordning MR (2024)

Commission Implementing Regulation (EU) 2024/2493 of September 2024 amending Implementing Regulation (EU) 2018/2066 as regards updating the monitoring and reporting of greenhouse gas emissions pursuant to Directive 2003/87/EC of the European Parliament and of the Council.

## Litteratur

Aldy og Stavins (2012)

Aldy, Joseph E., og Stavins, Robert N., *Post-Kyoto International Climate Policy*, Cambridge University Press 2012.

Bugge (2021)

Bugge, Hans Christian, *Klimarett, Internasjonal, europeisk og norsk klimarett mot 2030*, 1. utg., Universitetsforlaget 2021.

Bugge og Voigt (2024)

Bugge, Hans Christian og Voigt, Christina, *Klimarett, Internasjonal, europeisk og norsk klimarett mot 2050*, 2. utg., Universitetsforlaget 2024.

Færstad og Taule (2018)

Færstad, Jan-Ove og Taule, Aleksander F., *En introduksjon til avtaleretten*, Jussens Venner, Vol. 53, utg. 5, 1. november 2018.  
<https://www.idunn.no/doi/epdf/10.18261/issn.1504-3126-2018-05-01>

Graver (2008)

Graver, Hans Petter, *Vanlig juridisk metode? Om rettsdogmatikken som juridisk sjanger*, Tidsskrift for Rettsvitenskap, 25. august 2008, Vol.121, Utg. 2 s. 149-178, under pkt. 2.2.2,  
<https://www.idunn.no/doi/10.18261/ISSN1504-3096-2008-02-01>.

IPCCs rapport (2018)

Masson-Delmotte Valérie, m.fl., *Global Warming of 1.5 °C. An IPCC Special Report on the impacts of global warmin og 1.5 °C above pre-industrial levels and related global greenhouse gas emission pathways, in the context of strengthening the*

*global response to the threat of climate change, sustainable development, and efforts to eradicate poverty»,* Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC), 8. oktober 2018, tilgjengelig på [https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/sites/2/2022/06/SR15\\_Full\\_Report\\_HR.pdf](https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/sites/2/2022/06/SR15_Full_Report_HR.pdf), hentet 5. desember 2024.

Kjellesvik (2023)

Kjellesvik, S. Laberg, *Karbonfangst og -lagring på norsk kontinentalsokkel: Hvilke ansvar oppstår i forbindelse med lekkasje av CO<sub>2</sub>, og hvor lenge strekker ansvarene seg i tid?*, masteroppgave, UiB 2023.

Kotzampasakis og Woerdman (2024)

Kotzampasakis, Manolis og Woerdman, Edwin, *The Legal Objectives of the EU Emissions Trading System: An Evaluation Framework*, publisert av Cambridge University Press (2024).

Macrory og Havercroft (2014)

Macrory, Richard og Havercroft, Ian, *Legal Aspects of Storing CO<sub>2</sub> av International Energy Agency (2007), Legal Liability and Carbon Capture and Storage – A Comparative Perspective*, the Global CCS Institute 2014.

Pop (2015)

Pop, Anda, *The EU Legal Liability Framework for Carbon Capture and Storage*, 2015. Tilgjengelig på [https://cdrlaw.org/wp-content/uploads/2020/10/ASLR\\_Vol6\\_Dec15\\_32-56\\_Pop.pdf](https://cdrlaw.org/wp-content/uploads/2020/10/ASLR_Vol6_Dec15_32-56_Pop.pdf). Hentet 24. august 2024.

Sættem (2021)

Sættem, Frode, *Leder*, Praktisk økonomi og finans, årgang 37, side 3-3, 25. mars 2021. Tilgjengelig på <https://juridika.no/tidsskrifter/praktisk-%C3%B8konomi-og-finans/2021/1/artikkel/s%C3%A6ttem>, hentet 1. november 2024.

Ulfstein (1999)

Ulfstein, Geir, *Internasjonal miljøretts stilling i norsk rett*, Lov og rett, Vol. 38. Utg. 7, s. 402-417, 1. juli 1999. Tilgjengelig på

<https://www.idunn.no/doi/10.18261/ISSN1504-3061-1999-07-03>, hentet 13. oktober 2024.

Uwe og Zimmer (2024)

Uwe, Didrik og Zimmer, Daniel, *Carbon Capture and Storage*, 2024.

## Nettressurser

Axens (2022)

Anonym, «What is the Current Status of CCS Facilities Around the World?», *Axens*, 21. mars 2022, <https://blog.axens.net/what-is-the-current-status-of-ccs-facilities-around-the-world>, hentet 23. august 2024.

Budinis m.fl. (2024)

Budinis, S., Fajardy M., og Greenfiels, C., «Carbon Capture, Utilisation and Storage», *The International Energy Agency*, 2024, <https://www.iea.org/energy-system/carbon-capture-utilisation-and-storage>, hentet 15. november 2024.

Climeworks (2021)

Anonym, «Ocrä: the first large-scale plant», *Climeworks*, u. å., <https://climeworks.com/plant-orca>, hentet 28. november 2024.

Douglas (2024)

Douglas, Leah, «ADM pauses CO<sub>2</sub> injection at carbon capture storage site after finding potential leak», *Reuters*, 2. oktober 2024, <https://www.reuters.com/sustainability/climate-energy/adm-pauses-co2-injection-carbon-capture-storage-site-after-finding-potential-2024-10-02/>, hentet 21. november 2024.

Energidepartementet om Langskip (2024)

Anonym, «Spørsmål og svar om Langskip-prosjektet», *Regjeringen v/ Energidepartementet*, 2. juli 2024, <https://www.regjeringen.no/no/tema/energi/landin-gssider/ny-side/ccs/id2863902/?expand=factbox2863906>, hentet 3. september 2024.

Energi- og klimas grafsoversikt (2024)

Øvrebø, Olav A., «Kvotemarked: EU og verden», *Energi og klima*, sist oppdatert 8. desember 2024,

- <https://www.energiogklima.no/klimavakten/kvote-marked-eu-og-verden>, hentet 24. september 2024.
- Europakommisjonen (u. å.) Anonym, «Allocation to industrial installations», *European Commission*, (u. å.), [https://climate.ec.europa.eu/eu-action/eu-emissions-trading-system-eu-ets/free-allocation/allocation-industrial-installations\\_en](https://climate.ec.europa.eu/eu-action/eu-emissions-trading-system-eu-ets/free-allocation/allocation-industrial-installations_en), hentet 7. oktober 2024.
- European Council of the EU (2022) Council of the European Union, «Fit for 55: how does the EU intend to address the emissions outside of the EU?», *General Secretariat*, 2022, <https://www.consilium.europa.eu/en/infographics/fit-for-55-cbam-carbon-border-adjustment-mechanism/>, hentet 4. desember 2024.
- EØS-notat om CCS (2012) Anonym, «CCS», *Regjeringen v/ Miljøverndepartementet i EØS-notatbasen*, 20. mars 2012, <https://www.regjeringen.no/no/sub/eos-notatbasen/notatene/2008/apr/ccs/id2432305/>, hentet 3. oktober 2024.
- EØS-notat om CBAM (2023) Anonym, «CBAM», *Regjeringen v/ Finansdepartementet i EØS-notatbasen*, 28. november 2023, <https://www.regjeringen.no/no/sub/eos-notatbasen/notatene/2023/okt/cbam/id2999873/>, hentet 15. oktober 2024.
- Gassnova (juni 2022) Anonym, «Storsatsing på grønn industri», *Gassnova*, 23. juni 2022, hentet 7. oktober 2024 fra <https://gassnova.no/nyheter/storsatsing-pa-gronn-industri>.
- Gassnova (desember 2022) Anonym, «Ansvar for CO<sub>2</sub> i kjeden», *Gassnova*, 28. desember 2022, <https://ccsnorway.com/no/ansvar-for-co%E2%82%82-i-kjeden/>.
- Gassnova (u. å.) Anonym, «Om Langskip», *Gassnova*, u. å., <https://ccsnorway.com/no/prosjektet/>, hentet 15. oktober 2024.

Gassnova om Langskip (u. å.)	Anonym, «Kostnader for CCS-prosjektet Langskip», <i>Gassnova</i> , u. å., <a href="https://ccsnorway.com/no/kostnader/">https://ccsnorway.com/no/kostnader/</a> , hentet 7. september 2024.
Heidelberg Materials (u. å.)	Anonym, «Sementproduksjon og CO <sub>2</sub> », <i>Heidelberg Materials</i> , u. å., <a href="https://www.sement.heidelbergmaterials.no/no/sementproduksjon-co2">https://www.sement.heidelbergmaterials.no/no/sementproduksjon-co2</a> , hentet 11. oktober 2024.
Heidelberg Materials CCS (u. å.)	Anonym, «Pioneering CCS in the cement industry», <i>Heidelberg Materials</i> , u. å., <a href="https://www.heidelbergmaterials.com/en/media/br evik-media">https://www.heidelbergmaterials.com/en/media/br evik-media</a> , hentet 9. september 2024.
Holcim (u. å.)	Anonym, «Go4Zero Project», Holcim, u. å., <a href="https://www.holcim.com/what-we-do/green-operations/ccus/go4zero">https://www.holcim.com/what-we-do/green-operations/ccus/go4zero</a> , hentet 19. november 2024.
Holden (2024)	Holden, Juni Haugan, «EMD behandler klimaklagen mot Norge», <i>Greenpeace</i> , 16. August 2024, <a href="https://www.greenpeace.org/norway/nyheter/klimaendringer/emd-behandler-klimaklagen-mot-norge/">https://www.greenpeace.org/norway/nyheter/klimaendringer/emd-behandler-klimaklagen-mot-norge/</a> , hentet 13. september 2024.
Høringsnotat (2024)	Miljødirektoratet, «Høring av forslag til endringer i klimavoteforskriften», høringsnummer 2024/7946, 16. oktober 2024, <a href="https://www.miljodirektoratet.no/hoeringer/2024/oktober-2024/horing-av-forslag-til-endringer-i-klimavoteforskriften/">https://www.miljodirektoratet.no/hoeringer/2024/oktober-2024/horing-av-forslag-til-endringer-i-klimavoteforskriften/</a> , hentet 7. desember 2024.
Klima- og miljødepartementet (2023)	Anonym, «Klimaendringer og norsk klimapolitikk», <i>Regjeringen v/ Klima- og miljødepartementet</i> , 28. juli 2023, <a href="https://www.regjeringen.no/no/tema/klima-og-miljo/innsiktsartikler-klima-miljo/klimaendringer-og-norsk-klimapolitikk/id2636812/">https://www.regjeringen.no/no/tema/klima-og-miljo/innsiktsartikler-klima-miljo/klimaendringer-og-norsk-klimapolitikk/id2636812/</a> , hentet 27. oktober 2024.
Klima- og miljødepartementet (2024)	Anonym, «Dette er klimavotesystemer på bedriftsnivå», <i>Regjeringen v/ Klima- og</i>

- miljødepartementet*, 22. januar 2024,  
<https://www.regjeringen.no/no/tema/klima-og-miljo/klima/innsiktsartikler-klima/klimakvoter/id2076655/>, hentet 3. september 2024.
- Krumsvik m.fl. (2024) Krumsvik, Sandra A. L., m.fl., «Åpnet historisk anlegg for CO2-lagring – uten CO2», NRK, 26. september 2024,  
<https://www.nrk.no/vestland/historisk-karbonlagringsanlegg-northern-lights-apner-i-oygarden-1.17059028>, hentet 30. september 2024.
- Lindberg (u. å.) Lindberg, Björn, «Karbonfangst på Sleipner – tilbake dit den kom fra», *Equinor for Industriminne*, u.å.,  
<https://equinor.industriminne.no/tilbake-dit-den-kom-fra-co2-fangst-og-lagring-pa-sleipner/>, hentet 15. november 2024.
- Meland (2018) Meland, Vegard, «Karbonfangstanlegg Norcem Brevik», *Multiconsult*, 1. oktober 2018,  
[https://www.sement.heidelbergmaterials.no/sites/default/files/assets/document/90/6d/melding\\_karbonfangst\\_norcem.pdf](https://www.sement.heidelbergmaterials.no/sites/default/files/assets/document/90/6d/melding_karbonfangst_norcem.pdf), hentet 13. oktober 2024.
- Miljødirektorates veileder (2016) Veileder M-571/2016, «Nærmere bestemmelser om finansiell sikkerhet for CO2 lagring», *Miljødirektoratet*, 2016,  
<https://www.miljodirektoratet.no/globalassets/publikasjoner/m521/m521.pdf>, hentet 11. november 2024.
- Mølnvik og da Silva (u. å.) Mølnvik, Mona og da Silva, Eirik Falck, «CCS/CCUS», Sintef, u.å., hentet 3. oktober 2024 fra <https://www.sintef.no/fagomrader/ccs/>, hentet 23. november 2024.
- NHO (u. å.) Anonym, «CO2-fangst og lagring (CCS)», *NHO*, u.å., <https://www.nho.no/tema/energi-miljo-og-klima/artikler/co2-fangst-og-lagring-ccs/>, hentet 15. august 2024.
- Regjeringens Langskip-tidslinje (u. å.) Anonym, «Tidslinje for Langskip (CCS)», *Regjeringen*, u.å.,

<https://www.regjeringen.no/no/tema/energi/co-handtering/tidslinje-ccs/id2864149/>, hentet 17. oktober 2024.

Regjeringen v/ Energidepartementet (2024) Anonym, «Kva er CO<sub>2</sub>-handtering (CCS)?», *Regjeringen v/ Energidepartementet*, 2. juli 2024, <https://www.regjeringen.no/no/tema/energi/co-handtering/kva-er-co-handtering-ccs/id2393669/>, hentet 13. september 2024.

Røkke (2022) Røkke, Nils A., «Karbonfangst og -lagring – hvor går verden, Europa og Norge?» *Energi og Klima*, 25. mars 2022, <https://www.energiogklima.no/to-grader/karbonfangst-og-lagring-hvor-gar-verden-europa-og-norge>, hentet 22. september 2024.

Sokkeldirektoratet (2020) Anonym, «Historisk: Norhtern Lights har levert plan for utbygging og drift (PUD) for første prosjekt for CO<sub>2</sub>-lagring», *Sokkeldirektoratet*, 18. mai 2020, <https://www.sodir.no/aktuelt/nyheter/generelle-nyheter/2020/historisk-northern-lights-har-levert-plan-for-utbygging-og-drift-pud-for-det-forste-prosjektet-for-co2-lagring-pa-norsk-sokkel/>, hentet 3. desember 2024.

Taxtation and Customs Union (2024) Anonym, «Carbon Border Adjustment Mechanism», *Taxation and Customs Union v/ The European Commission*, 4. november 2024, [https://taxation-customs.ec.europa.eu/carbon-border-adjustment-mechanism\\_en](https://taxation-customs.ec.europa.eu/carbon-border-adjustment-mechanism_en), Hentet 1. Desember 2024.

Veiledningsbrev MR-forordningen (2020) European Commission, DG Climate Action, Letter to the Ambassador of Norway to the European Union ‘Legal Issues regarding Carbon Capture and Storage’, 27. juli 2020. Dokument 7 i sak 19/2533 Klima- og miljødepartementet (se eget vedlegg).

Veiledning ETS-direktivet (2023) Guidance on Interpretation of Annex I of the EU ETS Directive, *EU ETS Guidance Document No. 0*, Updated Version, 19 December 2023, [https://climate.ec.europa.eu/document/download/edc93136-82a0-482c-bf47-39ecaf13b318\\_en?filename=GD0%20-](https://climate.ec.europa.eu/document/download/edc93136-82a0-482c-bf47-39ecaf13b318_en?filename=GD0%20-)



## **Avtaler om statsstøtte tilknyttet Langskip-prosjektet**

Northern Lights tilskuddsavtale

Avtale om tilskudd til etablering og drift av transport og lagring av CO<sub>2</sub> («Tilskuddsavtale») mellom Staten v/Energidepartementet og Northern Lights JV DA,  
<https://www.regjeringen.no/contentassets/39e2df9721f5492e9228583e5e6658bc/offentlig-versjon-av-avtale-mellom-staten-ved-olje-og-energidepartementet-og-northern-lights-jv-da.pdf>

Heidelberg Materials tilskuddsavtale

Avtale om tilskudd til fangst av CO<sub>2</sub> mellom Staten ved Olje- og Energidepartementet og Norcem,  
<https://www.regjeringen.no/contentassets/39e2df9721f5492e9228583e5e6658bc/offentlig-versjon-av-avtale-mellom-staten-ved-olje-og-energidepartementet-og-norcem-as.pdf>

# Vedlegg



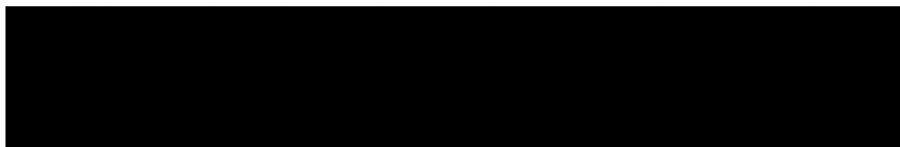
EUROPEAN COMMISSION  
DIRECTORATE-GENERAL  
CLIMATE ACTION  
The Director-General

Brussels, 27 July 2020  
CLIMA/C2

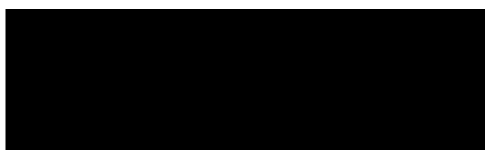
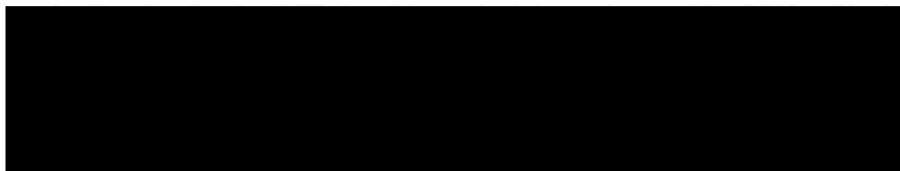
**Subject: Legal issues regarding Carbon Capture and Storage**

Your Excellency,

I refer to your letter sent on 26 March 2020, where you ask for the Commission's view and guidance on some legal issues pertaining to the ETS Directive and the Monitoring and Reporting Regulation related to capture, transport and storage of CO<sub>2</sub>.



Reporting Regulation<sup>3</sup> (in particular its Article 49 on transferred CO<sub>2</sub>), you ask whether the Commission shares the view that:



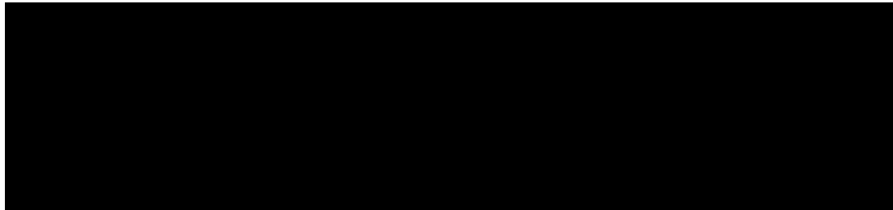
---

<sup>1</sup> Directive 2003/87/EC of the European Parliament and of the Council of 13 October 2003 establishing a system for greenhouse gas emission allowance trading within the Union

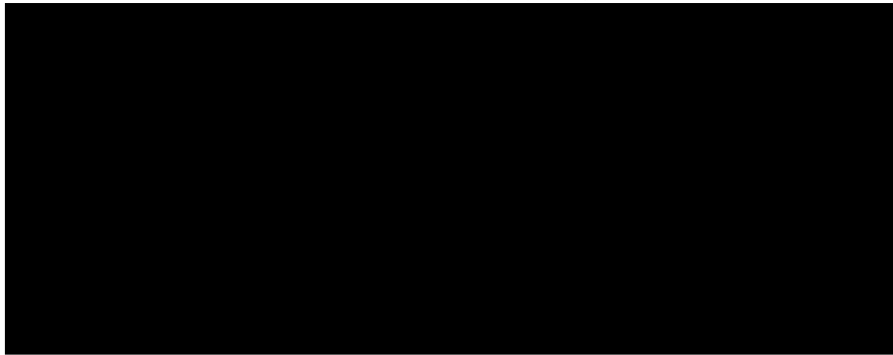
<sup>2</sup> Directive 2009/31/EC of the European Parliament and of the Council of 23 April 2009 on the geological storage of carbon dioxide

<sup>3</sup> Commission Implementing Regulation (EU) 2018/2066 of 19 December 2018 on the monitoring and reporting of greenhouse gas emissions pursuant to Directive 2003/87/EC of the European Parliament and of the Council





CO<sub>2</sub> lost in transport. The installations remain of course responsible for any CO<sub>2</sub> released into the atmosphere and for surrendering the corresponding amount of allowances - the measurement of the losses would indeed take place at the point of delivery.



Yours sincerely,

*(e-signed)*

Mauro PETRICCIONE