

Slutredovisning av uppdrag 8 enligt regleringsbrevet 2024 – Analys inför genomförandet av EU- förordningen Net Zero Industry Act

Analys avseende tredje kapitlet Kapacitet för koldioxidinjektion

Innehåll

1	Inledning	5
2	Innehåll i förordningen tredje kapitlet – Kapacitet för koldioxidinjektion	7
2.1	Artikel 20 Unionsmål för kapacitet för koldioxidinjektion (Union level objective CO ₂ injection capacity) ..	7
2.2	Artikel 21 Öppenhet för data om kapacitet för koldioxidlagring (Transparency of CO ₂ storage capacity data)..	7
2.3	Artikel 22 Infrastruktur för koldioxidtransport (CO ₂ transport infrastructure) ..	8
2.4	Artikel 23 Bidrag från godkända olje- och gasproducenter (Contribution of authorised oil and gas producers) ..	9
2.5	Artikel 24 Regelverk för marknaden för avskild koldioxid (Regulatory framework for the market for captured CO ₂) ..	9
3	Utgångspunkter för analysen	10
4	Resultat av analysen	12
4.1	Offentliggörande av geologiska data ..	12
4.2	Rapporteringsskyldighet av CCS-projekt.....	16
4.3	Skyldighet att driva på och stödja utvecklingen och realisering av lagringskapacitet och transportinfrastruktur.	18
4.4	Övrigt	19

Sammanfattning

I regleringsbrevet för Statens energimyndighet 2024 ges myndigheten uppdraget att analysera hur tredje kapitlet om injektionskapacitet av koldioxid i den kommande beskrivna EU-förordningen om nettonollindustrin bör genomföras i Sverige. En delrapport inlämnades till Regeringskansliet den 1 mars 2024. Uppdraget ska slutredovisas senast den 30 november 2024.

Förordningen trädde i kraft i slutet av juni 2024. Senast sex månader efter att förordningen trätt i kraft ska medlemsstater ha vidtagit de första åtgärderna. Den förväntade tidpunkten för ikraftträdandet av förordningen och kommande krav på medlemsstater har varit känt sedan i våras. Det innebär att arbetet skett under viss tidspress och arbetet bedrivits utgående från texter inför trilogien och sedan kompromisstexten som blev resultatet av trilogien.

Avsikten med kapitel 3 i EU-förordningen är att säkerställa att en injektionskapacitet på 50 miljoner ton koldioxid per år i EU uppnås till 2030 och att effektivisera och påskynda arbetet med att få i drift lagringsplatser i nödvändig utsträckning. Föreliggande slutredovisning beskriver och analyserar de artiklar och punkter som identifierats och funnits ställa krav på och/eller åtgärder av Sverige. Där så är tillämpligt ges förslag på hur de delarna av förordningen ska införas i Sverige och/eller hanteras av Sverige.

Tre frågor ställer krav på Sverige och ställningstaganden från Sverige. Förslag till de senare återfinns nedan. Dessa frågor kräver åtgärder från myndigheter och en ringa arbetsbörda för myndigheter och företag.

1. Offentliggörande av geologiska data med tanke på Sveriges säkerhet och affärsmässiga förhållanden.
2. Rapporteringsskyldighet av CCS-projekt.
3. Skyldighet för Sverige och/eller företag att driva på och stödja utveckling och realisering av lagringskapacitet och transportinfrastruktur för koldioxid.

Utöver detta behandlas krav på olje- och gasproducenter som innehar tillstånd enligt definitionen i artikel 1.3 i direktiv 94/22/EG ska tillhandahålla lagringsutrymme (inga svenska företag berörs) och krav på tillgängliggörandet av geologiska data rörande avvecklade gas- och oljeutvinningsplatser. Energimyndigheten bedömer att den oljeutvinning som skedde Gotland inte berörs av detta krav.

I fråga om offentliggörande av geologiska data bygger den genomförda analysen på att Energimyndigheten tolkat argumenterar för att ”kan tillåtas” inte handlar om ett förhandsbesked utan om områden som är potentiellt lämpliga, vilket är i enlighet med skäl i inledningen till förordningen (preamble).

Det är inte tydligt exakt vilken data som ska tillgängliggöras. Övergripande kartläggningar av möjliga lagringsplatser presenteras redan av Sveriges geologiska undersökning (SGU). Analysen och den följande bedömningen är att den idag existerande kartläggningen och offentliggörandet av geologiska data är tillräckligt och uppfyller kraven för tillgängliggörande av data i NZIA.

Regeringskansliet bör i rapporteringen till EU-kommissionen hänvisa till idag tillgängliga och offentliga uppgifter. Skulle mer detaljerade uppgifter krävs bör rådata hos SGU och data som insamlas under det pågående regeringsuppdraget bearbetas och analyseras i möjligaste mån enligt EU-kommissionens rekommendationer. Vid offentliggörandet och tillgängliggörandet av mera detaljerade och/eller ytterligare geologiska data bör SGU göra det i samråd med Forsvarsmakten och i enlighet med existerande lagstiftning rörande offentliggörande av data.

När det gäller rapporteringen föreslår Energimyndigheten att den baseras på ansökta och/eller beviljade miljötillstånd och att dessa uppgifter inhämtas från länsstyrelser och mark- och miljödomstolar. Detta urvalskriterium bedöms fånga upp de projekt som med stor sannolikhet kommer att realiseras och är i enlighet med en utgångspunkt för analysen – att kartläggning och rapportering bör bygga på arbete och rapportering som redan sker. Sammanställningen av CCS-projekten och tillhörande planer och behov av transport och lagring bör hanteras av Energimyndigheten som levererar ett underlag till Regeringskansliet inför Sveriges rapportering till EU-kommissionen.

I fråga om främjande av utveckling och realisering av lagringskapacitet och transportinfrastruktur för koldioxid är huvudsyftet att medlemsstater ska underlätta att det övergripande målet om injektionskapacitet nås. Denna artikel innehåller inga skarpa krav eller villkor. Energimyndigheten gör bedömningen, utgående från avsaknaden av specifika krav och åtgärder, att Sverige uppfyller den målsättning som finns att medlemsstater ska främja framväxten av infrastruktur och lagringsplatser genom befintliga styrmedel och kommande styrmedel.

1 Inledning

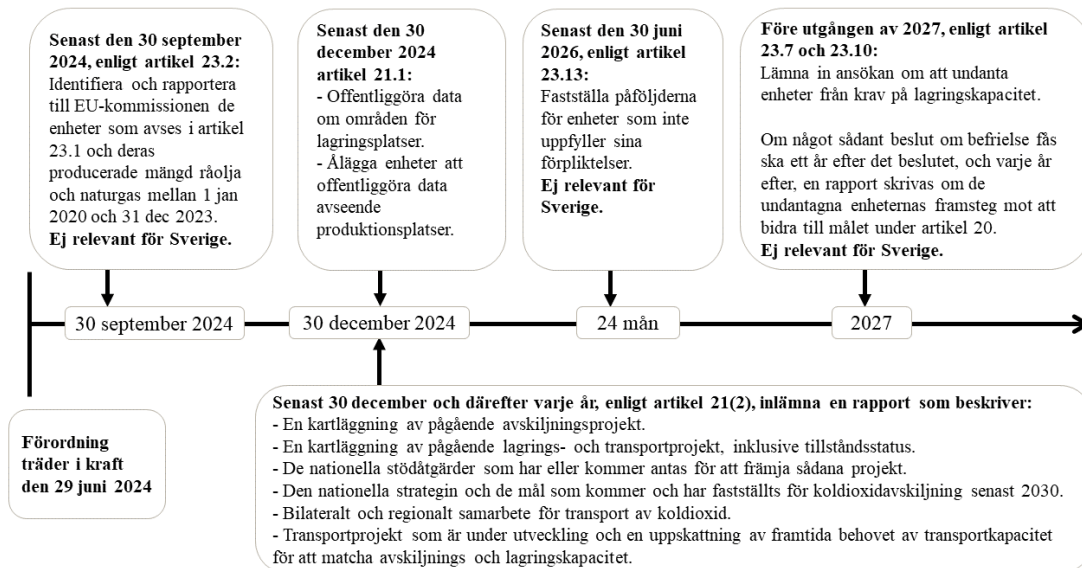
I mars 2023 presenterade Europeiska kommissionen ett förslag till förordning om inrättande av en åtgärdsram för att stärka Europas ekosystem för tillverkning av nettonollteknik. Förordningen ska skapa och utgöra ett ramverk av olika åtgärder som ska stärka och öka Europas förmåga främst gällande produktion av några utvalda tekniker. Det är tekniker som stöder den gröna omställningen samt ger upphov till låga, noll eller negativa utsläpp när de används. De tekniker som lyfts fram existerar och är kommersiellt tillgängliga. Det innebär att syftet med förordningen blir att underlätta och påskynda omställningen samt att stärka energisystemets resiliens samtidigt som EU:s konkurrenskraft ökar.

I regleringsbrevet för Statens energimyndighet 2024 ges myndigheten uppdraget att analysera hur tredje kapitlet om injektionskapacitet av koldioxid i den kommande ovan beskrivna EU-förordningen om nettonollindustrin bör genomföras i Sverige. Myndigheten ska delredovisa¹ uppdraget senast den 1 mars 2024 och slutredovisa uppdraget senast den 30 november 2024.

Energimyndigheten har arbetat för att under tidig höst färdigställa slutredovisningen. Skälet är den korta tidsfristen mellan att förordningen trätt i kraft och att de första leveranserna från medlemsstaterna. Det innebär att arbetet skett under en viss tidspress och att arbetet bedrivits utgående från den kompromisstexten som togs fram under trilogien. Denna text antogs av Europaparlamentet 25 april 2024 och av Europeiska unionens råd (ministerrådet) 27 maj 2024. Detta resulterade i att Europaparlamentets och rådets förordning nr 2024/1735 om inrättande av en åtgärdsram för att stärka Europas ekosystem för tillverkning av nettonollteknik (hädaneftersl NZIA) antogs den 13 juni 2024. Den trädde i kraft den 28 juni 2024 genom att NZIA publicerades i Europeiska unionens officiella tidning. Figur 1 visar en tidslinje med de leveranser till EU-kommissionen som avser varje medlemsstat. Sex månader efter att förordning trätt i kraft ska medlemsstater ha offentliggjort geologiska data och ha ingett till EU-kommissionen en kartläggning av framåtskridande CCS-projekt. Flertalet leveranser är kopplade till enheter som är eller har varit innehavare av tillstånd enligt artikel 1.3 i Europaparlamentets och rådets direktiv 94/22EG² och har utvunnit råolja och/eller naturgas mellan 1 januari 2020 och 31 december 2023. För att underlätta för läsaren anges i några fall inte den exakta ordalydelsen i förordningen utan är en svensk ”klarspråksversion” av texten.

¹ Analys inför genomförandet av EU-förordningen Net Zero Industry Act (Nettonollindustrin) Analys avseende tredje kapitlet om injektionskapacitet. Delrapport 20240229. Dnr 2024-200145 (RU2024-00010)

² Europaparlamentets och rådets direktiv 94/22/EG om villkoren för beviljande och utnyttjande av tillstånd för prospektering efter samt undersökning och utvinning av kolväte



Figur 1: Tidslinje över leveranser i NZIA från medlemsstater till EU-kommissionen.

För Sveriges del är det främst tillgängliggörandet av data och sammanställningen av pågående CCS-projekt som är av relevans under kapitel 3 i NZIA.

Föreliggande slutredovisning beskriver och analyserar de artiklar och punkter som identifierats och funnits ställa krav på och/eller åtgärder av Sverige. Där så är tillämpligt ges förslag på hur de delarna av förordningen ska införas i Sverige och/eller hanteras av Sverige.

2 Innehåll i förordningen tredje kapitlet – Kapacitet för koldioxidinjektion

I nedanstående avsnitt ligger fokus på att beskriva innehållet i de olika artiklarna som påverkar medlemsstater.

2.1 Artikel 20 Unionsmål för kapacitet för koldioxidinjektion (Union level objective CO₂ injection capacity)

Artikel 20 sätter ett mål för injektionskapaciteten om 50 miljoner ton koldioxid per år 2030 inom EU. Målet avser lagring av koldioxid i geologiska formationer och inbegriper inte lagring i samband med förbättrad återvinning³ av kolväten (Enhanced Hydrocarbon Recovery). Artikel 20 beskriver för övrigt mest olika rapporter och analyser gällande CCS-projekt, behov av infrastruktur och liknade som ska inlämnas till Europaparlamentet och Europeiska unionens råd (ministerrådet).

2.2 Artikel 21 Öppenhet för data om kapacitet för koldioxidlagring (Transparency of CO₂ storage capacity data)

Artikel 21.1.a behandlar transparens i fråga om lagringskapacitet och hur varje medlemsstat ska offentliggöra geologiska data över områden som är lämpliga⁴ för lagring av koldioxid, inklusive uttömda olje- och gasfält samt saltvattensakviferer, utan att det påverkar kraven på skydd av konfidentiell information. Data ska offentliggöras och finnas tillgänglig senast 30 december 2024.

Artikel 21.1.b föreskriver även tillgängliggörandet av geologiska data rörande avvecklade gas- och oljeutvinningsplatser. Enheter (entites) som har eller har haft tillstånd för utvinning är skyldiga att offentliggöra geologiska data rörande de avvecklade utvinningsplatserna eller utvinningsplatser vars avveckling anmälts till tillståndsgivande myndighet. Skyldigheten omfattar även när det är tillämpligt en ekonomisk bedömning gällande kostnaden för att omvandla utvinningsplatsen till ett koldioxidlager. Det inbegriper frågor gällande lämplighet som lagringsplats samt tillgång till och/eller behov av infrastruktur.

Enligt artikel 21.2 åligger det medlemsstater att senast den 30 december 2024 och därefter årligen kartlägga och rapportera till EU-kommissionen framåtskridande koldioxidavskiljningsprojekt med tillhörande behov av injektionskapacitet, lagringskapacitet och behov av transport av koldioxid.

³ I den officiella svenska översättning används förbättrad återvinning vilket är missledande då det handlar om att öka utvinningen av kolväten från en källa.

⁴ I den engelska versionen "make data on all areas where CO₂ storage sites could be permitted on their territory,". Vilket här tolkas som områden lämpliga för lagring, vilket baseras på preambeln (lagstiftningens syfte), se även avsnitt 4.1

Samma artikel stipulerar att framåtskridande lagringsprojekt och transportprojekt ska kartläggas och rapporteras till EU-kommissionen. För kartläggningen av pågående projekt för lagring och transport efterfrågas också tillståndstatusen enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/31/EG av den 23 april 2009 om geologisk lagring av koldioxid (hädanefter CCS-direktivet) samt förväntade datum för slutligt investeringsbeslut och idrifttagning.

Nationella stödåtgärder avseende CCS-projekt som har vidtagits eller kommer att vidtas samt åtgärder som är relaterade till gränsöverskridande koldioxidtransport ska också rapporteras. Utöver detta ska rapporten beskriva:

- den nationella strategi och mål, satta eller som kommer att sättas, för avskiljning år 2030,
- om tillämpligt bilateral och regional samverkan som underlättar gränsöverskridande transport samt samarbetets inverkan på tillgången till säker och icke-diskriminerade transport och
- framåtskridande koldioxidtransportprojekt och en uppskattning av framtida transportbehov som krävs för att matcha avskiljnings- och lagringskapacitet.

Rapporten ska göras allmänt tillgänglig, utan att göra intrång på rätten att skydda konfidentiell information.

Av artikel 21.3 framgår att om rapporten visar att inga lagringsprojekt finns i medlemsstaten ska staten rapportera om planer föra att främja hur industrisektorns utsläpp ska avlägsnas (i förordningen står "rapportera om planer för att underlätta avkarboniseringen av industrisektor). Den ska, när så är aktuellt, inkludera gränsöverskridande transport till lagringsplats/-er i andra medlemsstater likväl som projekt som avser att använda avskild koldioxid (CCU, Carbon Capture and Utilization).

2.3 Artikel 22 Infrastruktur för koldioxidtransport (CO₂ transport infrastructure)

För att främja målet som är satt i artikel 20 ska EU och dess medlemsstater, när så är lämpligt i samarbete med relevanta företag, göra alla rimliga ansträngningar för att utveckla den nödvändiga transportinfrastrukturen. Detta ska ske under beaktande av ekonomiska och miljömässiga fördelar av närhet till avskiljnings- och lagringsplatser enligt artikel 22.1.

Enligt artikel 22.2 ska medlemsstater vidta de nödvändiga åtgärderna för att möjliggöra tillgång till koldioxidtransportnätverk och lagringsplatser för

geologisk lagring av koldioxid när det är ekonomisk möjligt eller om en potentiell köpare av (kund) av transport- och/eller lagringstjänst är beredd att stå för kostnaden (i enlighet med artikel 21 i CCS-direktivet).

När koldioxid avskiljs i en medlemsstat och lagras i en annan stat ska staterna koordinera åtgärderna enligt ovan, vilket framgår av artikel 22.3.

2.4 Artikel 23 Bidrag från godkända olje- och gasproducenter (Contribution of authorised oil and gas producers)

Artikel 23 behandlar krav på olje- och/eller gasproducenter som innehar tillstånd enligt definitionen i artikel 1.3 i direktiv 94/22/EG⁵ att tillhandahålla lagringsutrymme. Det kan ske genom att utveckla lagringsplatser och/eller genom att investera i lagringsplatser. Bidraget för varje enskild enhet ska beräknas baserat på dess andel av unionens utvinning av råolja och naturgas från 1 januari 2020 till 31 december 2023⁶. Mindre producenter kan komma att undantas. Medlemsstater ska identifiera och rapportera enheter som omfattas till kommissionen senast den 30 september 2024.

2.5 Artikel 24 Regelverk för marknaden för avskild koldioxid (Regulatory framework for the market for captured CO₂)

Senast den 30 juni 2027 ska EU-kommissionen genom en utvärdering bedöma hur marknaden för avskild koldioxid fungerar. Det handlar om kraven i artikel 23, att koldioxidtransportnätverk och lagringsplatser är öppna, att det finns en rättvis och icke-diskriminerande tillgång till dess och liknande. Utifrån bedömningen får EU-kommissionen föreslå rättsakter för att adressera eventuella brister.

Det finns inget som rör medlemsstater i denna artikel.

⁵ Europaparlamentets och rådets direktiv 94/22/EG om villkoren för beviljande och utnyttjande av tillstånd för prospektering efter samt undersökning och utvinning av kolväte

⁶ Då gas- och oljeproduktion är förbjudet i Sverige efter ändringar i Miljöbalken 2022 beskrivs inte innehållet i artikeln närmare.

3 Utgångspunkter för analysen

Utgångspunkter för analysen har varit:

- att i största möjliga utsträckning införa och genomföra det kommande förordningen inom redan befintlig lagstiftning,
- att offentliggörande av geologiska data ska ske så att Sveriges säkerhet inte äventyras och att tillgängliggörande och rapporteringen av olika uppgifter inte ska leda till att affärsmässiga och/eller tekniska förhållande som är av betydelse för företag med verksamhet i landet röjs,
- att rapportering och inhämtandet av underlag till det kommande direktivet ska genomföras så att inte onödigt merarbete skapas hos myndigheter och företag; det bör bygga på arbete och rapportering som sker redan idag.

Grundläggande bedömningar

En viktig grundläggande förutsättning för analysen är att det idag inte bedrivs någon utvinning av gas eller olja i Sverige. Detta är inte heller möjligt efter förändringar i miljöbalken (1998:808) och minerallagen (1991:45) under 2022 som innebär ett förbud för utvinning av olja och gas i Sverige. Frågan i sammanhanget är vilka konsekvenser den tidigare utvinningen på land på Gotland kan få för berörda företag. Energimyndighetens bedömning är att eftersom geologisk lagring av koldioxid inte är tillåten i Sverige på land och den tidigare oljeutvinningen har skett på land borde kravet om att bidra till det unionsövergripande målet för tillgänglig kapacitet för koldioxidinjektion enligt artikel 23.1 inte vara relevant för de aktuella företagen eller Sverige. Däremot kan det fortfarande finnas krav för Sverige att ålägga enheter att offentliggöra geologiska data avseende produktionsanläggningar som har avvecklats.

Genom ikraftträdandet av förordning (2014:21) om geologisk lagring av koldioxid har geologisk lagring av mer än 100 000 ton koldioxid till lands blivit förbjudet. Anläggningar som avser geologisk lagring av mer än 100 000 ton koldioxid får endast etableras i Sveriges ekonomiska zon och de områden som inte ingår i fastigheter i svenskt territorialhav från en nautisk mil utanför baslinjen. Förordningen ska inte tillämpas på lagring som avser en sammanlagd planerad lagring av mindre än 100 000 ton koldioxid, och görs för forskning, utveckling eller provning av nya produkter eller processer.

I de tidigare tillgängliga och i den publicerade NZIA-texten står det att geologiska data ska offentliggöras på alla områden där lagringsplatser för koldioxid kan tillåtas ("could be permitted"). I denna utredning har

Energimyndigheten lagt särskild vikt vid att utreda hur ”kan tillåtas” ska tolkas. Det går att tolka som om det handlar om potentiella lagringsplatser utgående från geologiska förutsättningar eller ska tillåta betyda att en viss åtgärd eller verksamhet beviljas ett tillstånd, dvs. att någon form av förhandstillstånd, preliminärt tillåtlighetsbesked föreligger.

Under analysen har frågan om hur fortskridande CCS-projekt ska tolkas och definieras analyserats och konsekvenser av olika val diskuterats och analyserats.

Energimyndigheten har under analysen använt möjligheten att inhämta synpunkter från andra myndigheter. Enligt regleringsbrevet kan skriftliga synpunkter inhämtas från Försvarsmakten och Havs- och vattenmyndigheten. Skriftliga synpunkter har begärts och svar har inkommit från Havs- och vattenmyndigheten och från Försvarsmakten. Under arbetets gång har Sveriges geologiska undersökning bistått med kunskapsstöd gällande geologiska data och offentliggörandet av dessa.

För att erhålla en bredare genomlysning av rättsliga konsekvenser och eventuella hinder vid genomförandet av kapitel 3 i NZIA gavs ett uppdrag åt holmgrenhansson Advokatbyrå AB att göra en rättslig analys⁷ Den har utgjort ett underlag till Energimyndighetens analys gällande framför allt offentliggörandet av geologiska data.

⁷ holmgrenhansson Advokatbyrå AB, Rapport om CCS-bestämmelser i kapitel 3 – förslag till Nettonollindustriförordning, 2024

4 Resultat av analysen

Utifrån resultatet av trilogen och den resulterande kompromisstexten som antogs av Europaparlamentet 25 april 2024 och av Europeiska unionens råd (ministerrådet) 27 maj 2024 fanns det tre frågor som påverkar Sverige, svenska myndigheter och/eller företag. De legat till grund för arbetet. Dessa är:

1. Offentliggörande av geologiska data med tanke på Sveriges säkerhet och affärsmässiga förhållanden.
2. Rapporteringsskyldighet av CCS-projekt.
3. Skyldighet för Sverige och/eller företag att driva på och stödja utveckling och realisering av lagringskapacitet och transportinfrastruktur för koldioxid.

Dessa tre frågor ställer krav på Sverige och ställningstaganden från Sverige. Förslag till de senare återfinns nedan. Dessa frågor kräver åtgärder från myndigheter och en ringa arbetsbörda för myndigheter och företag.

4.1 Offentliggörande av geologiska data

Under frågan om offentliggörande av geologiska data har fyra underfrågor identifierats gällande: skydd av konfidentiell information, tolkningen av ”kan tillåtas”, vilken data som omfattas, och geologiska data knuten till avvecklade platser för utvinning av olja eller gas. Generellt är det Energimyndighetens bedömning att offentliggörandet av geologiska data under artikel 21.1 i förordningen kan göras inom ramen för existerande svensk lagstiftning. Den data som omfattas bedöms rymmas inom lagen (2010:1767) om geografisk miljöinformation.

Skydd av konfidentiell information

I tidigare versioner av texten var det inte lika tydligt men i kompromisstexten, och även i förordningen som trätt i kraft, står det explicit att offentliggörandet av geologiska data ska ske utan att det påverkar kraven på skydd av konfidentiell information.

I Sverige begränsas tillgängliggörandet av den typ av geologiska data som avses i artikel 21.1 av offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) samt särskilt av lagen (2016:319) om skydd för geografisk information. I de inhämtade synpunkterna från Havs- och vattenmyndigheten (HaV) angav de exempelvis att de tidigare haft samråd med Försvarsmakten för att säkerställa korrekt tillämpning av lag (2016:319) samt att de haft dialog och samarbete med Sjöfartsverket om tillgång till djupdata och spridningstillstånd. Enligt HaV har all information inom deras

arbete med nationell marin kartering spridningstillstånd och är alltså redan offentligt tillgängliga. I synpunkterna från Försvarmakten trycker de på vikten av att de har insyn i vilka områden som pekas ut och har möjlighet att lämna synpunkter på vilken data och information som avses lämnas ut i samband med offentliggörandet av data för NZIA. Detta bland annat med avseende på den betydelse som sjögeografisk information har på möjligheten att utföra operationer på, från och mot havsbotten. Energimyndighetens rekommendation är därför att den myndighet som blir ansvarig för att offentliggöra den geologiska data bjuder in Försvarmakten att lämna synpunkter innan data offentliggörs.

Tolkningen av "kan tillåtas"

Tolkningen av "kan tillåtas" kan få betydelse för lagstiftning gällande tillståndsprövning för miljöfarlig verksamhet och/eller vattenverksamhet. Det gäller framför allt om "kan tillåtas" innefattar någon typ av förhandsbesked om tillstånd. En sådan tolkning är ej förenligt med nuvarande svensk lagstiftning och process för tillståndsprövning av miljöfarlig verksamhet och/eller vattenverksamhet som bland annat inkluderar samråd, förhandlingar och huvudförhandling. Vidare är det inte säkert vilken nytta den typen av förhandsbesked skulle fylla om ett projekt ändå stoppas vid ett senare tillfälle när en tillståndsprövning genomförs, vid antagandet att en sådan fortfarande ska genomföras.

Det finns skrivelser i NZIA som avser att snabba på tillståndprocesserna för vissa tekniker, däribland avskiljning, transport och lagring av koldioxid. Energimyndigheten gör dock bedömningen att det inte ska innebära någon typ av förhandsbesked eller förändring av innehållet i varje medlemsstats tillståndsprövning. Särskilt i artikel 9.9 NZIA hänvisas till hur tillståndprocessen är organiserad i varje medlemsstat. Energimyndigheten understryker vikten av att de snabbspår som tas fram för utvecklingen av nettonolltekniker inom NZIA inte får inskränka på genomförandet av en erforderlig tillståndsprövning för varje verksamhet som söker tillstånd. Det finns flertalet faktorer som kan komma att påverka möjligheten att få tillstånd för avskiljning, transport och lagring av koldioxid i Sverige. Ett tydligt sådant exempel är Natura 2000-områden och andra typer av naturskydd. Det är därför viktigt att ett utpekande av områden där lagringsplatser får koldioxid kan tillåtas enligt artikel 21.1.a inte innebär någon typ av förhandsbesked eller är en del av tillståndprocessen.

Det är vidare inte tydligt exakt vilken data som ska offentlig- och tillgängliggöras under artikel 21.1. Å ena sidan står det under artikel 21.1.a att medlemsstater ska göra "data på alla områden där lagringsplatser för koldioxid skulle kunna tillåtas på deras territorium, inklusive saltvattenakvifärer, allmänt tillgängliga". Å andra sidan står det senare att den data som avses ska omfatta minst den informationen som ombeds i EU-kommissionens vägledning för integrerade nationella energi-

och klimatplaner. Informationen som medlemsstaterna uppmanas att tillgängliggöra i vägledningen från 2022 står i box 6 och är på detaljnivån ”den geologiska lagringskapaciteten för koldioxid som kan göras operativ tillgänglig årligen”. Energimyndigheten gör därför bedömningen att det nuvarande kravet om att tillgängliggöra geologiska data delvis redan är uppfyllt, särskilt genom Sveriges geologiska undersöknings (SGU:s) arbete och rapportering av geologiska förutsättningar för koldioxidlagring i Sverige och tillhörande regeringsuppdrag om koldioxidlagring 2023–2025 som slutredovisas våren 2026.

Det är dock viktigt att vara noggranna med vilken data som finns tillgänglig när. I princip kan det argumenteras att den informationen som i dagsläget finns på SGU:s hemsida om de geologiska förutsättningarna på engelska och svenska, inklusive den publicerade rapporten *Rapportering av regeringsuppdrag Geologisk lagring av koldioxid i Sverige och i grannländer – status och utveckling* från december 2021, redan uppfyller kraven i EU-kommissionens vägledning för integrerade nationella energi- och klimatplaner. Särskilt om den engelska hemsidan kompletteras med informationen från tabell 2 på sida 24 i rapporten, eventuellt på en ny sida på engelska med hänvisning till NZIA. Åtminstone borde detta anses vara tillräckligt för det första offentlighörandet.

Huruvida den nya mer detaljerade data som tas fram i samband med SGU:s regeringsuppdrag om koldioxidlagring 2023–2025 och som slutredovisas 2026 kan ingå i ett senare offentliggörande, eller en uppdatering av hemsidan, är en fråga som bör hanteras i samråd med Försvarsmakten och följa den existerande lagstiftningen för offentliggörande av data.

Det bör noteras att EU-kommissionen den 3 juli, 2024, skickade ett brev till medlemsstaterna om NZIA. Brevet beskriver vad som åläggs medlemsstaterna inom en snar framtid, det vill säga under 2024. I brevet finns bilagor, en av dessa berör artikel 21 Öppenhet för data om kapacitet för koldioxidlagring. Rekommendationerna rörande vad som ska tillgängliggöras är omfattande och detaljerande. De framförda rekommendationerna ställer väsentligt högre krav på medlemsstaterna än de som återfinns i NZIA. Alla de önskade uppgifterna är med stor säkerhet idag inte kända eller återfinns i befintliga rådata. För att gå EU-kommissionen till mötes krävs att tillgängliga rådata (hos SGU) bearbetas, analyseras och sekretessgranskas. Det är helt klart att detta inte kan utföras före årsskiftet. Flera av de i rekommendationer framförda uppgifterna är idag inte kända och kommer helt eller i stor utsträckning att erhållas inom ramen för SGU:s pågående regeringsuppdrag.

Regeringskansliet bör i rapporteringen till EU-kommissionen hänvisas till idag tillgängliga och offentliga uppgifter samt tillse att de ovan beskrivna förslagen gällande den engelska webbplatsen. I rapporteringen bör även den pågående

geologiska undersökningen och förväntade data lyftas fram. I vilken mån idag tillgänglig rådata ska bearbetas, analyseras och sekretessgranska ytterligare för att tillmötesgå EU-kommissionens rekommendationer är en fråga för regeringen och en eventuell diskussion med EU-kommissionen.

Geologiska data knuten till avvecklade platser för utvinning av olja eller gas

Ett specialfall gällande offentliggörandet av geologiska data är att medlemsstater ska se till att geologiska data rörande avvecklade platser för utvinning av olja och gas. I Sverige har små mängder olja utvunnits på Gotland först av OPAB (Oljeprospektering AB) och sedan av Gotlandsolja AB. Utvinningen skedde fram till 1993. Det senare företaget existerar inte längre.

Art. 21.1.b NZIA stipulerar att medlemsstaterna ska ålägga enheter som är eller har varit innehavare av ett tillstånd enligt definitionen i artikel 1.3 i Europaparlamentets och rådets direktiv 94/22/EG på deras territorium att utan att kunna göras ekonomiskt ansvariga offentliggöra geologiska data.

Enligt preambeln till direktiv 94/22/EG framgår att: *Detta direktiv bör tillämpas på tillstånd som har utfärdats efter den dag då medlemsstaterna måste sätta i kraft de lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa detta direktiv.*

Direktiv 94/22/EG trädde i kraft den 1 september 1995. Energimyndighetens konstaterar att OPAB:s och Gotlandsoljas tillstånd måste ha utfärdats före 1995 samt att dessa tillstånd inte användes efter 1993. Detta borde innebära att OPAB och Gotlandsolja inte omfattas av art. 1.3 i direktiv 94/22/EG, vilken art. 21.1.b NZIA i sin tur hänvisar till. Det skulle kunna finnas föregångare till direktiv 94/22/EG som företagen träffas av men enligt Energimyndighetens bedömning är dessa inte relevanta för svensk del. Detta eftersom Sverige dels gick med i Europeiska unionen den 1 januari 1995 och det är tvivelaktigt att ett sådant direktiv skulle ha implementerats retroaktivt, dels hänvisar art. 21.1.b NZIA endast till direktiv 94/22/EG och inte någon av dess föregångare.

Energimyndighetens vill framhålla att även om det inte står explicit i artikel 21.1.b att det handlar om områden där geologisk lagring av koldioxid kan tillåtas tolkas texten på detta sätt, i enlighet med ingress och målet med förordningen.

Då det som ska offentliggöras är geologiska data från områden där geologisk lagring av koldioxid kan tillåtas är det inte aktuellt att offentliggöra data kopplad till dessa utvinningsplatser på land. Skälet är lagstiftning gällande lagring av

koldioxid i geologiska formationer (dvs. hur CCS-direktivet⁸ införts i Sverige) innebär att lagring av mer än 100 000 ton koldioxid till lands är förbjudet, dvs. platserna där olja utvunnits klarar inte kravet på ”kan tillåtas”. Den mängd som är tillåten är inte heller kommersiellt gångbar.

Om EU-kommissionen mot förmodan skulle ogilla att de nedlagda utvinningsplatserna inte omfattas av NZIA art. 21.1.b bör Regeringskansliet bör fråga EU-kommissionen om skyldigheten även innefattar geologiska data från områden där lagring inte kan tillåtas. Skulle så vara fallet bör SGU hantera frågan, dvs. inventera vilka data OPAB redan överlämnat till SGU och vid behov inkräva ytterligare geologiska data.

4.2 Rapporteringsskyldighet av CCS-projekt

Det finns tre betydelsefulla aspekter som i stor utsträckning påverkar en kartläggning och påverkar resultatet likväl som kvalitén på kartläggningen.

Det första är urvalet, dvs. vad är ett fortskridande projekt och hur säkerställs i möjligaste mån att relevanta projekt rapporteras. Den andra är hur ska den som genomför kartläggningen hitta projekt som omfattas av kartläggning. Den tredje aspekten handlar om noggrannhet, det vill säga avvägningen mellan att hitta relevanta projekt och arbetsinsatsen som krävs för att få kännedom om projekten.

När det gäller urvalet kommer en alltför vidlyftig rapportering att medföra att många projekt som rapporteras inte realiseras med risk för att behov av transport och lagring överskattas. En tänkbar brytpunkt är rapportera projekt som sökt tillstånd för en verksamhet som faller inom ramen för miljöbalken. Detta urvalskriterium bedöms fånga upp projekt som med stor sannolikhet kommer att realiseras. Då en ansökan om tillstånd kräver att en fördjupad förstudie genomförts och att både tid och pengar investerats i sådan utsträckning att sökande passerat viktiga grundläggande milstolpar och avser att realisera projektet. Detta urvalskriterium är också i enlighet med utgångspunkten för analysen att kartläggningen bör bygga på arbete och rapportering som sker redan idag.

Detta urvalskriterium löser i stor utsträckning frågan om hur få kännedom om relevanta projekt. Då det utgående från olika sammanställningar och Energimyndighetens bedömning kommer att handla om ett tjugotal projekt kommer det att med en rimlig arbetsbörda kunna följa projekt som sökt tillstånd i de kommande årliga kartläggningarna genom kontakt med de företag som driver

⁸ Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/31/EG av den 23 april 2009 om geologisk lagring av koldioxid och ändring av rådets direktiv 85/337/EEG, Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG, 2001/80/EG, 2004/35/EG, 2006/12/EG och 2008/1/EG samt förordning (EG) nr 1013/2006.

respektive projekt. Vid framför allt den första kartläggningen kan det vara aktuellt att inhämta kompletterande kunskap exempelvis genom Global CCS Institutes databas över CCS-projekt och genom att gå igenom projekt som fått stöd genom Industriklivet. Ett gott underlag gällande det sistnämnda finns redan.

Energimyndighetens bedömning är att det föreslagna urvalskriteriet gör att risken att kartläggningen inte hittar alla relevanta projekt är en rimlig avvägning gentemot den arbetsinsats som skulle krävas för att öka noggrannheten, det vill säga att få med fortskridande CCS-projekt som kommer att realiseras men ännu inte sökt miljötillstånd.

För att prova användbarheten och noggrannheten hos det föreslagna urvalskriteriet har ett test genomförts.

Inom ramen för analysen av genomförandet av kapitel 3 i NZIA har tre mark- och miljödomstolar samt fem miljöprövningsdelegationer efterfrågats handlingar om ansökningar och beslut gällande verksamheter under verksamhetskoder 90.480, 90.485, 90.500-i samt 90.500 i miljöprövningsförförordningen⁹. Några av miljöprövningsdelegationerna omgavs även att ge ut handlingar gällande verksamhetskod 90.30¹⁰.

Utifrån de svar som inkommit från de kontaktade domstolarna och länsstyrelserna verkar det som att domstolarna inte kan söka efter specifika verksamhetskoder från miljöprövningsförförordningen medan länsstyrelser kan göra det. Viss möjlighet verkar finnas att söka efter specifika ord i ärendemening och sakttext från åtminstone en domstol. Länsstyrelser däremot verkar inte kunna söka på specifika ord bland deras handlingar. För att säkerställa att alla ansökningar om tillstånd fångas upp krävs sannolikt ytterligare korrespondens med domstolar och länsstyrelser för att säkerställa att relevant information erhållits och inte minst för att få en gångbar metod för informationsöverföring på plats.

Förslaget blir att de aktuella prövningsinstanserna erläggs en skyldighet att rapportera inkomna ansökningar avseende tillstånd för verksamheten och/eller ändringstillstånd rörande CCS. Sammanställningen av CCS-projekten och tillhörande planer och behov av transport och lagring bör hanteras av Energimyndigheten som lämnar ett underlag till RK som rapporterar till EU-kommissionen. Det som talar för Energimyndigheten är att myndigheten har ett regeringsuppdrag att vara nationellt centrum för avskiljning och lagring av koldioxid och ett samordningsansvar, vilket gör att ovanstående uppgift passar

⁹ Verksamhetskoderna refererar till 60–63 § i miljöprövningsförförordningen och gäller anläggningar av olika storlek för avskiljning och geologisk lagring av koldioxid från olika verksamheter.

¹⁰ Verksamhetskod 90.30 refererar till 48 § i miljöprövningsförförordningen och gäller för att lagra icke-farligt avfall som en del av att samla in det.

inom en redan befintlig verksamhet. För Energimyndigheten talar även att genom myndighetens främjande och stödjande verksamhet bland annat genom Industriklivet ger god kännedom om CCS-projekt i stadium före de skulle (enligt ovanstående förslag) bli föremål för rapportering till EU KOM. Det skulle kunna bidra till bättre underlag gällande behov av transporter och lagring av koldioxid från svenska utsläppskällor.

Den föreslagna arbetsgången kommer inte att påverka företag utöver en årlig uppföljning för de företag som tidigare ingått i rapporteringen. Berörda myndigheter, utöver Energimyndigheten, får en försumbar ökad arbetsbörda. Det är länsstyrelser och Mark- och miljödomstolar som berörs. Detta då de aktuella myndigheterna kommer att lämna information om ansökta och/eller beviljade miljötillstånd. Den största arbetsbördan hamnar hos nationellt centrum för CCS vid Energimyndigheten som ska begära in och sammanställa uppgifter om CCS-projekt mm. En uppskattning är att det vid första rapporteringstillfället rör sig om knappt 2 arbetsveckor, vid de följande tillfällena bedöms arbetsinsatsen bli mindre, såg knappt en vecka.

4.3 Skyldighet att driva på och stödja utvecklingen och realisering av lagringskapacitet och transportinfrastruktur.

Huvudsyftet med artikel 22 är att medlemsstater ska underlätta att målet om injektionskapacitet (artikel 20) uppnås. Artikel 22 innehåller inga skarpa krav eller villkor. Det tydligaste kravet återfinns i punkt 2 där medlemsstaterna åläggs att vidta nödvändiga åtgärder för att möjliggöra tredjeparts tillträde till transportnät och lagringsplatser för koldioxid, i enlighet med artikel 21 i CCS-direktivet.

Energimyndigheten gör bedömningen, utgående från avsaknaden av specifika krav och åtgärder, att Sverige uppfyller den målsättning som finns att medlemsstater ska främja framväxten av infrastruktur och lagringsplatser genom befintliga styrmedel och kommande styrmedel. Industriklivet, stödsystemet för bio-CCS och Klimatklivet, samt SGU:s regleringsuppdrag bedöms vara tillräckliga för att Sverige ska leva upp till det främjandeinsatser som artikeln omfattar och skapande av incitament rörande olika delar av värdekedjan för CCS.

En viktig grundsten i de aktuella insatserna är det nationella centrum för avskiljning och lagring av koldioxid som drivs av Energimyndigheten. Om Energimyndigheten fick uppdrag rörande rapportering av CCS-projekt (se avsnitt 4.2) skulle de tillkommande arbetsuppgifter avseende planering och sammanställning av behov av transportnätverk och lagringsplatser kunna

utvecklas så att de kunde nyttiggöras inom främjandeverksamheten och ytterligare stärka den.

Energimyndigheten bedömer att dagens krav uppfylls avsevärt mer än vad som krävs om de relevanta förslag om styrmedel för CCS som Energimyndigheten lade fram i redovisningen av regeringsuppdraget *Utred och föreslå styrmedel för CCS och CCU för att bidra till de klimatpolitiska målen*¹¹ införs. Förslagen rörande utvidgning av Industriklivet, offentlig upphandling och säkerställande av att gröna kreditgarantier kan gå till infrastruktur för koldioxid utgör styrmedel i enlighet med att medlemsstater ska främja och stödja utveckling och skapandet av infrastruktur.

Ökade krav kan komma då artikel 22 är öppet skriven och artikel 24 öppnar för lagstiftning som kan komma att innebära krav på åtgärder från medlemsstaterna och/eller ökade krav på främjandeinsatser som skulle kunna mötas av de förslag Energimyndigheten lagt fram, enligt ovan.

Även det nyligen införda stödsystemet för bio-CCS¹² genom omvända auktioner är ett styrmedel som kommer att bidra till att uppfylla eventuella kommande krav om stöd för infrastruktur, då det indirekt kommer att bidra till uppbyggnad av infrastruktur för transport av koldioxid i Sverige.

Det bör noteras att överenskommelserna som ingåtts med Norge och Danmark om export av svensk koldioxid för permanent lagring i dessa länder är i linje med de främjade insatser som artikel 22 behandlar.

4.4 Övrigt

I förordningen finns i de olika artiklarna ett antal punkter, utöver de som innebär åtagande och skyldigheter för EU-kommissionen, som rör medlemsstater och företag inom EU. För fullständighets skull redovisas de här synnerligen kortfattat.

I avsnitt 2 har innehållet i artikel 20 och 24 beskrivits kortfattat. Artikel 20 och 24 berör inte medlemsstater utöver att artikel 20 sätter ett mål för injektions- och lagringskapacitet för EU. I övrigt behandlar de rapportering och utvärdering som ska genomföras av EU-kommissionen. Medlemsstater berörs indirekt genom att de kommer att behöva lämna underlag till EU-kommissionen.

¹¹Styrmedel för CCS och CCU- Avskiljning och lagring respektive användning av koldioxid. Energimyndigheten 2023 (ER2023:26)

¹²Förordning om statligt stöd till avskiljning, transport och geologisk lagring av koldioxid med biogent ursprung, SFS 2024:626,

Artikel 23 är en central del av förordningen och ett av dess syften, att skapa den behövliga injektions- och lagringskapaciteten. Samtidigt som artikeln verkar i linje med att företag som bidrar till stora utsläpp av koldioxid skapas tvingas ta visst ansvar för det.

Artikeln berör företag som har tillstånd enligt artikel 1.3 i direktiv 94/22/EG¹³ om villkoren för beviljande och utnyttjande av tillstånd för prospektering efter samt undersökning och utvinning av kolväten. Senast tre månader efter att förordningen om nettonollindustrin trätt i kraft ska medlemsländer lämna rapport om deras utvinning av olja och/eller gas under perioden 2020–2023. Inga tillstånd har getts i Sverige som täcker den aktuella tidsperioden. Vidare är utvinning av olja och/eller gas förbjuden i Sverige efter förändringar i miljöbalken och minerallagen 2022, vilket innebär att inga tillstånd heller kommer att ges i framtiden. Det innebär att staten/Sverige inte behöver vidta några åtgärder med anledning av artikel 23 i NZIA. Denna bedömning grundas på att det inte kan bli aktuellt med sanktioner då det inte har skett utvinning under den aktuella tidsperioden och en framtida utvinning inte är tillåten enligt miljöbalken.

Regeringskansliet bör säkerställa att inget behov finns att ta fram föreskrifter gällande sanktioner i och med att det inte är aktuellt med enheter i Sverige som skulle kunna bli föremål för sanktioner. Det bör ske genom att Regeringskansliet rådfrågar EU-kommissionen.

I enlighet med artikel 24 NZIA ska senast tre år efter att förordningen trätt ikraft EU-kommissionen bedöma hur marknaden för avskild koldioxid fungerar. Bedömning ska baseras på en tydlig metodik och ta hänsyn till de årliga rapporterna från medlemsstaterna.

Av intresse för svenska staten, svenska myndigheter och företag är att bedömningen ska avgöra (a) om tillträdet till transportnätverk och lagring är öppet, rättvist och icke-diskriminerande, (b) på samma sätt för avskild koldioxid för användning eller lagring, (c) om infrastrukturen är adekvat för att stödja mål om injektionskapacitet likväl som behovet av avskiljning och (d) att marknaden fungerar så att det säkerställs att det finns en tillräcklig tillgång till injektionskapacitet för koldioxidutsläpp som är svåra att minska.

Det som kan komma att påverka medlemsstater är att kommissionen får föreslå lagstiftning för att åtgärda eventuella brister som konstaterats i bedömningen, enligt ovan.

¹³ Europaparlamentets och rådets direktiv 94/22/EG om villkoren för beviljande och utnyttjande av tillstånd för prospektering efter samt undersökning och utvinning av kolväte