

# MAR IUS

SCANDINAVIAN INSTITUTE OF MARITIME LAW

Fredrik Berger og Gustav Haver

## CO<sub>2</sub>-deponering på kontinentalsokkelen:

Ansvar for utslipp etter norsk rett og  
forholdet til klimavoteregimet etter  
Kyotoprotokollen

CO<sub>2</sub>-deponering på kontinentalsokkelen:

Ansvar for utslipp etter norsk rett og forholdet til  
klimakvoteregimet etter Kyotoprotokollen



Fredrik Berger og Gustav Haver

# CO<sub>2</sub>-deponering på kontinentalsokkelen:

Ansvar for utslipp etter norsk rett og  
forholdet til klimavoteregimet etter  
Kyotoprotokollen



**MarIus nr. 355**

Sjørettsfondet  
Nordisk institutt for sjørett  
Universitetet i Oslo

ISSN: 0332-7868 © Sjørettsfondet, 2007  
Universitetet i Oslo  
Postboks 6706 St. Olavs plass  
N-0130 Oslo

Besøksadresse: Karl Johans gate 47

Telefon: 22 85 97 48  
Telefaks: 22 85 97 50  
E-post: sjorett-adm@jus.uio.no  
Internett: [www.jus.uio.no/nifs](http://www.jus.uio.no/nifs)

Redaktør: Professor dr. juris Trine-Lise Wilhelmsen

Trykk: Lobo media

## Forord

Dette MarIus-heftet inneholder to studentavhandlinger om rettslige spørsmål ved lagring av CO<sub>2</sub> på den norske kontinentalsokkelen, såkalt «CO<sub>2</sub>-håndtering». Hovedvekten er lagt på ansvar for utslipp fra slik virksomhet, særlig som følge av lekkasjer. Dette er uavklart både etter norsk rett og etter det internasjonale klimaregimet. Avhandlingene brøyter derfor nytt land, på et felt som er høyst aktuelt både politisk og rettslig.

I løpet av de siste par år er fangst og lagring av CO<sub>2</sub> – internasjonalt omtalt som «carbon capture and storage (CCS)» – trukket stadig sterkere fram som et viktig tiltak for å hindre global oppvarming. I Norge kan det gå ut på å skille ut CO<sub>2</sub> ved et gasskraftverk på land, transportere (utskilt) CO<sub>2</sub> i rørledning eller skip ut på kontinentalsokkelen, og injisere den i undergrunnen. Injiseringen kan enten skje i strukturer som inneholder, eller har inneholdt gass. I en begrenset periode vil slik injisering kunne øke trykkstøtten på feltet og bidra til at mer petroleum kan tas ut. Eller injiseringen kan skje i andre typer geologiske formasjoner, såkalte akviferer. Det er potensial for å lagre store mengder CO<sub>2</sub> på den norske kontinentalsokkelen; det kan teoretisk sett være snakk om inntil mange års produksjon av CO<sub>2</sub> i Europa. Et mulig fremtids-scenario er derfor at CO<sub>2</sub> fanges i land på Kontinentet, transporteres og lagres på den norske kontinentalsokkelen.

Det såkalte «Lavutslippsutvalget» gikk høsten 2006 inn for denne løsningen som en viktig del av norsk klimapolitikk. Den nødvendige teknologi foreligger imidlertid ennå ikke. Regjeringen fulgte opp ved å inngå en avtale med Statoil om et storstilt teknologisk utviklingsprosjekt i forbindelse med at det ble gitt utslippstillatelse til et nytt kraftvarmeverk på Mongstad – av statsministeren omtalt som Norges «månelanding». Også i årets stortingsmelding om norsk klimapolitikk er CO<sub>2</sub>-håndtering framstilt som et lovende og viktig tiltak.

Samtidig er en omfattende diskusjon i gang internasjonalt om både tekniske og rettslige sider av CCS. Det internasjonale klimapanelet IPCC har lagt fram en egen rapport om dette, og spørsmålet står på dagsorden både i det Internasjonale Energibyrå IEA, EU, andre internasjonale fora og ikke minst i det berørte næringslivet.

Forskergruppe for naturressursrett på Det juridiske fakultet søker å bygge bro mellom flere fag med viktige berøringspunkter: energirett, miljørett og tingsrett. Gruppen har interessert seg for de rettslige spørsmål ved CO<sub>2</sub>-håndtering i tilknytning til annen energi- og klimarettslig forskning. Vi deltar sammen med CICERO i to store tverrfaglige forskningsprogrammer finansiert av Norges forskningsråd. Disse er grunnlaget for de studentavhandlingene som her legges fram.

Det ene – «Large Scale CO<sub>2</sub> Sequestration on the Norwegian Continental Shelf (Big CO<sub>2</sub>)» - utreder store infrastrukturprosjekter for fangst og lagring på norsk kontinentalsokkel. Gustav Havers avhandling «CO<sub>2</sub>-deponering i undergrunnen på kontinental-sokkelen. Forholdet til klimakvoteregimet etter Kytotoprotokollen» knytter seg spesielt til dette. Det andre – «CO<sub>2</sub> value chain from Tjeldbergodden to Draugen/Heidrun»- har sett konkret på tekniske og økonomiske muligheter for å bringe CO<sub>2</sub> fra det planlagte anlegget på Tjeldbergodden til injisering på Draugen og Heidrun-feltene. Dette har vært utgangspunktet for Fredrik Bergers avhandling «Utslipp fra CO<sub>2</sub>-kjeder. Offentligrettslige reguleringer og erstatningsansvar».

Oslo, november 2007

Hans Chr. Bugge

Leder av Forskergruppe i naturressursrett

## **Innholdsoversikt**

Utslipp fra CO <sub>2</sub> -kjeder .....	1
<i>Offentligrettslige reguleringer og erstatningsansvar</i>	
<i>Fredrik Berger</i>	
CO <sub>2</sub> -deponering i undergrunnen på kontinentalsokkelen .....	141
<i>Forholdet til klimakvoteregimet etter Kyotoprotokollen</i>	
<i>Gustav Haver</i>	



# Innholdsfortegnelse

FORORD .....	I
INNHOLDSOVERSIKT .....	III
INNHOLDSFORTEGNELSE .....	IV

## UTSLIPP FRA CO<sub>2</sub>-KJEDER

FORORD .....	2
1 INNLEDNING.....	3
1.1 Tema og problemstillinger.....	3
1.2 Avgrensninger .....	5
1.3 Kilder og metode.....	6
1.4 Fremstillingen videre.....	9
2 FAKTA OM CO <sub>2</sub> -KJEDER.....	10
2.1 Utgangspunkt og modeller .....	10
2.2 CO <sub>2</sub> -utslipp og miljøvirkninger .....	13
3 FORURENSNINGSBEGREPET.....	14
3.1 Begrepets betydning .....	14
3.2 Forurensningsloven § 6 - utgangspunkter .....	15
3.3 Miljøpåvirkninger som «er til skade eller ulempe for miljøet» .....	18
3.3.1 Utslipp .....	18
3.3.2 Fører selve håndteringen av CO <sub>2</sub> i kjeden til utslipp, eller er håndteringen på annen måte til skade eller ulempe? .....	22
3.4 Miljøpåvirkninger som «kan være til skade eller ulempe for miljøet».....	24
3.5 Forholdet til reglene om avfall .....	26
3.5.1 Utgangspunkt .....	26
3.5.2 Lovens regler om avfall .....	28
3.6 Petroleumsløven § 7-1 .....	29

4	OFFENTLIGRETTLIGE REGULERINGER .....	33
4.1	Forurensningsloven .....	33
4.1.1	Utgangspunkt: Det alminnelige forbudet mot forurensning .....	33
4.1.2	Forurensningslovens stedlige virkeområde .....	35
4.1.3	Lovlig og tillatt forurensning .....	40
4.1.4	Tiltaksplikt .....	43
4.2	Petroleumsloven .....	50
4.2.1	Problemstilling .....	50
4.2.2	Petroleumslovens virkeområde .....	50
4.2.3	Tiltaksplikt etter petroleumsloven .....	62
4.3	Klimakvoteloven .....	65
4.4	Lov om CO <sub>2</sub> -avgift .....	68
5	GRUNNVILKÅRENE FOR ERSTATNING .....	70
5.1	Ansvarsgrunnlag .....	70
5.1.1	Problemstilling .....	70
5.1.2	Forurensningsloven .....	71
5.1.3	Petroleumsloven .....	78
5.1.4	Alternative ansvarsgrunnlag .....	87
5.1.5	Oppsummering av relevante ansvarsregler på de ulike trinn av CO <sub>2</sub> -kjeden .....	89
5.2	Erstatningsrettslig vernede interesser .....	90
5.2.1	Problemstilling .....	90
5.2.2	Økonomisk tap .....	91
5.2.3	Vern av ikke-økonomiske interesser .....	95
5.3	Årsakssammenheng .....	97
5.3.1	Problemstilling .....	97
5.3.2	Tvil om faktisk årsakssammenheng .....	99
5.3.3	To eller flere årsaksfaktorer .....	101
6	ANSVARSSUBJEKT .....	107
6.1	Innledning .....	107
6.2	Forurensningsloven .....	108
6.2.1	Tiltaksplikt .....	108
6.2.2	Erstatningsansvar .....	111
6.3	Petroleumsloven .....	113
6.4	Klimakvoteloven .....	114
6.5	Lov om CO <sub>2</sub> -avgift .....	115

6.6	Flere mulige ansvarlige .....	116
6.6.1	Forholdet mellom hovedaktørene i CO <sub>2</sub> -kjeden.....	116
6.6.2	Ansvar for morselskap.....	118
7	FORELDELSE .....	122
7.1	Problemstilling.....	122
7.2	Offentligrettslige plikter .....	122
7.3	Refusjonskrav.....	124
7.4	CO <sub>2</sub> -avgift.....	125
7.5	Erstatningskrav.....	125
8	AVSLUTNING.....	128
	KILDELISTE .....	133

# **CO<sub>2</sub>-DEPONERING I UNDERGRUNNEN PÅ KONTINENTALSOKKELEN**

FORORD .....	142
DEL I: INNLEDNING .....	143
1 OM AVHANDLINGEN .....	143
1.1 Tema for avhandlingen.....	143
1.2 Statenes klimakvoteforpliktelser etter Kyotoprotokollen. ....	145
1.3 Bakgrunnsinformasjon om CO <sub>2</sub> -deponering på kontinentalsokkelen.....	146
1.3.1 Oppbygningen av en CO <sub>2</sub> -kjede.....	147
1.3.2 Lekkasje .....	149
1.4 Avgrensninger.....	151
1.5 Den videre framstilling.....	153
2 SÆRLIG OM RETTSKILDEBILDET I KLIMAKVOTEREGIMET .....	154
2.1 Innledning.....	154
2.2 Forholdet mellom Kyotoprotokollen og klimakonvensjonen .....	155
2.3 Formålsbestemmelser .....	156
2.4 Forarbeider og forhandlingshistorie .....	157
2.5 Klimakonvensjonen art. 3.....	158
2.6 COP- og COP/MOP-vedtak.....	159
2.7 Bakgrunnsrett som tolkningsfaktor .....	161
2.8 Juridisk litteratur.....	162
2.9 Folkerettens alminnelige prinsipp om grenseoverskridende forurensning. Relevans som tolkningsfaktor .....	163
2.10 Kvotestatenes rapporteringsforpliktelser. Betydning for klimakvoteforpliktelsene.....	165
2.11 Oppsummering.....	169

DEL II: CO <sub>2</sub> -DEPONERINGS Plass I	
KLIMAKVOTEREGIMET .....	170
3    KLASSIFISERINGEN AV CO <sub>2</sub> -DEPONERING OG CO <sub>2</sub> -KJEDELEKKASJER UNDER KLIMAKVOTEREGIMETS	
DEFINISJONER .....	170
3.1    Innledning .....	170
3.2    Betydningen av skillet mellom utslippsreduksjoner og sinktiltak.....	171
3.3    Er CO <sub>2</sub> -deponering et utslippsreduserende tiltak eller et sinktiltak? .....	172
3.4    Lekkasjer – forholdet til utslippsdefinisjonen i art. 1 nr. 4.....	175
3.4.1    Lekkasjer direkte fra CO <sub>2</sub> -kjeden til friluft.....	175
3.4.2    Lekkasjer til undergrunnen eller havet.....	175
3.4.3    Forholdet til rapporteringsreglene. IPCC Guidelines 2006' forslag til metoder for utslippsberegning.....	178
3.5    Oppsummering. Premisser for videre drøftelser.....	181
4    CO <sub>2</sub> -DEPONERING SOM VIRKEMIDDEL FOR Å OPPNÅ KLIMAKVOTEFORDELER.....	182
4.1    Innledning .....	182
4.2    Betydningen av å unngå utslipp.....	182
4.3    Klimakvotefordeler etter Kyotoprotokollen art. 3 nr. 1 jf. annex A .....	184
4.4    Klimakvotefordeler ved CO <sub>2</sub> -deponering fra biomasseanlegg.....	185
4.4.1    Forholdet til art. 3 nr. 1 jf. annex A.....	186
4.4.2    Forholdet til art. 3 nr. 3 og nr. 4.....	186
4.4.3    CO <sub>2</sub> -deponering som 'negative utslipp'.....	191
4.4.4    Rettspolitiske betraktninger .....	193
4.5    Oppsummering .....	193
5    KLIMAKVOTEBELASTNING VED LEKKASJER FRA CO <sub>2</sub> -KJEDER.....	194
5.1    Innledning .....	194
5.2    Forholdet til Kyotoprotokollens annex A.....	194
5.2.1    Er CO <sub>2</sub> -produsenten og CO <sub>2</sub> -kjeden samme kilde? ..	195

5.2.2	Omfattes CO <sub>2</sub> -lekkasjer av annex A dersom produsenten gjør det? .....	197
5.2.3	IPCC Guidelines 2006' forslag til egen rapporteringskategori for CO <sub>2</sub> -deponering .....	201
5.3	Betydningen av statens og privatpersoners utviste atferd i forbindelse med CO <sub>2</sub> -kjedelekkasjer .....	204
5.3.1	Er subjektiv klanderverdig atferd en forutsetning for klimakvotebelastning ved CO <sub>2</sub> -kjedelekkasje? ....	205
5.3.2	Betydningen av at en lekkasje er utløst av forhold som ikke påvirkes av menneskelig atferd .....	211
5.4	Særlig om lekkasjer fra CO <sub>2</sub> -kjeder som er tilsluttet biomasseanlegg .....	214
5.5	Avsluttende bemerkninger .....	215
6	<b>RETTSPOLITISKE SPØRSMÅL KNYTTET TIL CO<sub>2</sub>-DEPONERING SOM KLIMAKVOTETILTAK .....</b>	<b>216</b>
6.1	Innledning .....	216
6.2	Forholdet til formålsbestemmelsen i klimakonvensjonen art. 2 .....	217
6.3	Betydningen for videreføring og styrking av klimakvoteregimet .....	219
6.4	CO <sub>2</sub> -deponering i et bærekraftig utviklingsperspektiv .....	220
6.5	Hvordan oppnå et optimalt klimautbytte av CO <sub>2</sub> -deponering? .....	224
	<b>DEL III: GRENSEOVERSKRIDENDE CO<sub>2</sub>-KJEDER ..</b>	<b>227</b>
7	<b>GENERELLE KRITERIER FOR AVGRESNINGEN AV STATENES KLIMAKVOTESFÆRER .....</b>	<b>227</b>
7.1	Innledning .....	227
7.2	Utgangspunkter: Jurisdiksjon eller kontroll .....	227
7.3	Nærmere om jurisdiksjonskriteriet .....	231
7.4	Nærmere om kontrollkriteriet .....	232
7.5	Forholdet mellom jurisdiksjons- og kontrollkriteriet. Premisser for de videre drøftelser ..	234
8	<b>FORDELINGEN AV KLIMAKVOTEFORDELER OG LEKKASJEBELASTNING I PRAKSIS .....</b>	<b>235</b>
8.1	Innledning .....	235

8.2	Noen utgangspunkter.....	235
8.3	Inndeling i relevante geografiske områder og soner	236
8.3.1	Statsterritoriet .....	237
8.3.2	Kontinentalsokkelen.....	238
8.3.3	Den økonomiske sone.....	239
8.3.4	Det åpne hav og Havets dyp.....	240
8.4	CO <sub>2</sub> -produsent og fangstledd: Fordeler ved fangst og kvotebelastning ved lekkasjer .....	241
8.4.1	Statsterritoriet .....	241
8.4.2	Den økonomiske sone.....	241
8.4.3	Kontinentalsokkelen (utenfor den økonomiske sone).....	243
8.4.4	Det åpne hav og Havet dyp.....	244
8.5	Reservoarlekkasjer.....	245
8.5.1	Kyststatsjurisdiksjon som følge av suverene rettigheter i den økonomiske sone .....	246
8.5.2	Kyststatsjurisdiksjon som følge av suverene rettigheter på kontinentalsokkelen (utenfor økonomisk sone) .....	246
8.5.3	Kyststatsjurisdiksjon etter havrettens regler om dumping (i og utenfor den økonomiske sone) .....	250
8.5.4	Særlig om grenseoverskridende reservoarer.....	252
8.6	Rørledningslekkasjer .....	253
8.6.1	Innenfor statsterritoriet .....	254
8.6.2	Utenfor statsterritoriet.....	254
8.7	Lekkasjer under skipstransport.....	260
8.7.1	Indre farvann.....	261
8.7.2	Sjøterritoriet .....	262
8.7.3	Utenfor sjøterritoriet.....	267
8.8	Lekkasjer ved injisering .....	267
8.9	Oppsummering .....	268
9	UTFORDRINGER KNYTTET TIL GRENSEOVERSKRIDENDE CO <sub>2</sub> -KJEDER .....	269
9.1	Innledning .....	269
9.2	Utfordringer knyttet til fordelingen av klimavotefordeler og lekkasjebelastning.....	270
9.2.1	Rettsklarhet med hensyn til kvotebelastningsfordelingen.....	270

9.2.2	Utfordringer knyttet til beregning av lekkasjer under skipstransport.....	271
9.2.3	Statenes insentiver til å involvere seg i grenseoverskridende CO <sub>2</sub> -deponering .....	272
9.2.4	Kvoteløse staters rolle i grenseoverskridende CO <sub>2</sub> -kjeder .....	274
9.3	Deponering på u-lands kontinentalsokler – forholdet til Den grønne utviklingsmekanismen .....	277
9.4	Betydningen av reglene om klimakvotebelastning for utslipp fra internasjonal skipstrafikk .....	278
9.5	Traktatregulering som løsningsalternativ .....	280
10	<b>ALTERNATIVE MODELLER FOR FORDELING AV KVOTEBELASTNING I GRENSEOVERSKRIDENDE CO<sub>2</sub>-KJEDER.....</b>	<b>285</b>
10.1	Innledning .....	285
10.2	Reguleringsmodeller som fraviker jurisdiksjonspremisset.....	285
10.2.1	Opphavsmodell .....	286
10.2.2	Destinasjonsmodell.....	287
10.2.3	Kombinert opphavs-/destinasjonsmodell .....	289
10.3	Reguleringsmodeller som fraviker utslippsreduksjonspremisset.....	290
10.3.1	Hovedtrekkene i sinktilnærmingen.....	290
10.3.2	Vilkår for at CO <sub>2</sub> -produksjon og deponering kan ha kvotemessig betydning under en sinktilnærming.....	292
10.3.3	Lekkasjer fra reservoaret.....	293
10.3.4	Fordeling av klimakvotefordeler og ulemper i grenseoverskridende CO <sub>2</sub> -kjeder .....	294
10.3.5	Insentiver for statene til å involvere seg i grenseoverskridende CO <sub>2</sub> -kjeder .....	295
10.4	Formelle spørsmål knyttet til omregulering.....	296
10.4.1	Omregulering som fraviker jurisdiksjonspremisset ...	297
10.4.2	Omregulering som fraviker utslippsreduksjonspremisset .....	299
10.5	Oppsummering.....	300



11	AVSLUTTENDE BETRAKTNINGER.....	302
	KILDELISTE OG OVERSIKT OVER FORKORTELSER.....	304
	TIDLIGERE UTGAVER AV MARIUS.....	1
	BØKER UTGITT AV SJØRETTSFONDET FRA 1990.....	318

# **Utslipp fra CO<sub>2</sub>-kjeder**

Offentligrettslige reguleringer og erstatningsansvar

Fredrik Berger

## Forord

Denne oppgaven ble skrevet mens jeg var ansatt som vitenskapelig assistent ved Forskergruppe i naturressursrett i 2006. I denne perioden hadde jeg kontorplass ved Nordisk institutt for sjørett, avdeling for petroleums- og energirett. Oppgaven publiseres i det vesentligste slik den ble levert som avsluttende del av min cand.jur.-grad høstsemesteret 2006.

For den som leser oppgaven vil det fremgå at dagens lovgivning ikke regulerer CO<sub>2</sub>-kjeder på en særlig god måte. Dersom man beslutter å etablere CO<sub>2</sub>-kjeder i Norge, med injisering av CO<sub>2</sub> i undergrunnen på kontinentalsokkelen i stor skala, bør lovverket tilpasses i forhold til dette. En slik tilpasning kan skje gjennom endringer i eksisterende lovgivning, eller ved en ny lov som regulerer de særtilfellene som oppstår. Det siste alternativet vil sikre et grundig lovgivningsarbeid med innspill fra offentlige og private aktører, og vil bidra til god oversikt i lovverket. Samtidig kan lovgivningsarbeidet bli mer tidkrevende, og kan munne ut i en lov som tematisk sett regulerer ulike rettsområder.

Veileder for oppgaven var professor dr. juris Ulf Hammer, som har vært en trygg støttespiller under arbeidet med oppgaven og frem mot endelig sensur. Jeg vil også rette en stor takk til min samvittighetsfulle korrekturleser Kirsten Borge.

Til slutt vil jeg fremheve det gode miljøet ved avdeling for petroleums- og energirett og Senter for europarett. Året som oppgaveskrivende ville ikke vært det samme uten det faglige, sosiale og sportslige samholdet blant avdelingens og senterets ansatte, som har gjort denne tiden til et høydepunkt i studietiden.

Oslo, 3. oktober 2007

Fredrik E. Berger

# 1 Innledning

## 1.1 Tema og problemstillinger

Opgavens tema er rettslige konsekvenser ved *utslipp* fra en CO<sub>2</sub>-kjede, med hovedvekt på *offentligrettslige reguleringer* og *erstatningsansvar utenfor kontraktsforhold*.

Opgavetemaets bakteppe er planene om å bygge gasskraftverk i Norge, blant annet på Tjeldbergodden i Møre- og Romsdal og på Mongstad i Hordaland. Et gasskraftverk produserer betydelige mengder av klimagassen CO<sub>2</sub>. Regjeringen har av denne grunn stilt krav om CO<sub>2</sub>-rensing med påfølgende håndtering. CO<sub>2</sub>-håndteringen vil bestå av tre *hovedelementer*; utskillelse og fangst ved produksjonskilden (1), transport fra produksjonskilden til et lager/deponi (2), og injisering og tidsubegrenset lagring av CO<sub>2</sub> i en geologisk formasjon under havbunnen på kontinentalsokkelen (3).

Denne formen for håndtering blir normalt omtalt som en CO<sub>2</sub>-kjede. Kjeden kjennetegnes ved at CO<sub>2</sub> lagres under havbunnen slik at den holdes atskilt fra havet og jordens atmosfære. Dersom lagringen er hovedformålet med kjeden, kan uttrykket *CO<sub>2</sub>-lagringskjede* brukes om håndteringen. Men selve lagringen vil ikke alltid være det primære formålet med kjeden. Injisering i et produserende petroleumsreservoar vil ha en dobbeltfunksjon, og i denne forbindelse støter man på begrepet *CO<sub>2</sub>-verdikjede*. Ved håndtering i en verdikjede vil man ikke bare holde CO<sub>2</sub> atskilt fra omgivelsene, injiseringen vil også fungere som trykkstøtte i petroleumsreservoaret og dermed bidra til å øke utvinningsgraden. I denne fremstillingen blir begrepet CO<sub>2</sub>-kjede gjennomgående benyttet som samlebegrep for alle former for håndtering som innebærer fangst, transport og lagring av CO<sub>2</sub>. Sondringen mellom lagringskjede og verdikjede blir bare brukt der det har faktisk eller rettslig betydning.

Oppgavens hovedproblemstillinger knytter seg til utslipp av CO<sub>2</sub> fra CO<sub>2</sub>-kjeden, eller fare for slike utslipp. Problemstillingene som behandles er delvis av offentligrettslig og delvis av privatrettslig karakter. De offentligrettslige aspektene dreier seg hovedsakelig om plikten til å iverksette tiltak mot utslipp, enten dette dreier seg om preventive tiltak, eller tiltak for å begrense skadevirkningene av et utslipp. I tillegg behandles spørsmål knyttet til klimakvoteloven og lov om CO<sub>2</sub>-avgift. Det privatrettslige aspektet er spørsmålet om erstatningsansvar ved utslipp som gjør skade på det ytre miljøet. I denne forbindelse er det særlig problematisk om de skader som kan oppstå er erstatningsrettslig vernet, og om kravet til årsaks-sammenheng er oppfylt.

Det er et grunnleggende prinsipp i norsk og internasjonal miljørett at kostnadene ved miljøforringelse skal bæres av tiltaks-haveren.<sup>1</sup> I norsk rett er prinsippet om at «forurenseren skal betale» («Polluter Pays Principle») lovfestet i forurensningsloven § 2 nr. 5.<sup>2</sup> Når CO<sub>2</sub>-kjedens operative fase er avsluttet vil all CO<sub>2</sub> befinne seg i lageret, og lagringen er ment å være *tidsubegrenset*. Dette gjelder både lagringskjeder og verdikjeder. Et sentralt element i denne oppgaven er å undersøke hvorvidt *ansvaret* i likhet med *lagringen* er *tidsubegrenset*, med andre ord om ansvaret, etter at CO<sub>2</sub>-kjeden er avsluttet, er i samsvar med det grunnleggende prinsippet om at «forurenseren skal betale».

---

<sup>1</sup> Se nærmere om prinsippet hos Hans Christian Bugge, Forurensningsansvaret: Det økonomiske ansvar for å forebygge, reparere og erstatte skade ved forurensning, Oslo 1999 s. 176-206, og hos Inge Lorange Backer, Innføring i naturressurs- og miljørett, 4. utgave, Oslo 2002 s. 70-72.

<sup>2</sup> Prinsippet bygget i sin tid på forslag fra OECD og er blant annet tatt opp i EF-traktaten art. 174 nr. 2, EØS-avtalens art. 73 og OSPAR-konvensjonen art. 2 nr. 2 b, se Backer s. 70.

## 1.2 Avgrensninger

En CO<sub>2</sub>-kjede vil i utstrakt grad være underlagt offentligrettslige reguleringer i alle faser, og erstatningsansvar vil kunne oppstå på andre grunnlag og på grunn av andre omstendigheter enn det som er oppgavens tema. Oppgavens sentrale problemstillinger er offentligrettslige reguleringer og erstatningsansvar utenfor kontraktsforhold som knytter seg til *utslipp* av CO<sub>2</sub> fra CO<sub>2</sub>-kjeden.

Dette innebærer for det første at offentligrettslige reguleringer av CO<sub>2</sub>-kjeden som ikke direkte angår de rettslige konsekvensene ved utslipp, i utgangspunktet faller utenfor oppgavens tema. Dette gjelder for eksempel tillatelser i medhold av plan- og bygningsloven, forurensningsloven og petroleumslovgivningen, som gjelder *virksomheten som sådan*. Slike tillatelser og andre reguleringer spenner over et vidt spekter av rettslige forhold som har betydning for CO<sub>2</sub>-kjedens aktører. Det vil blant annet dreie seg om tekniske og sikkerhetsmessige krav til innretningene som skal brukes i CO<sub>2</sub>-kjeden, krav til hvordan den operative fasen utføres, og krav til overvåking og kontroll av kjedens evne til å holde på den CO<sub>2</sub> som håndteres. Offentligrettslige reguleringer av denne typen blir bare behandlet i den grad det har betydning for oppgavens sentrale problemstillinger.

Utslipp fra CO<sub>2</sub>-kjeden kan aktualisere *straffeansvar* etter forurensningsloven kapittel 10 og petroleumsloven § 10-17. Straffeansvaret gjelder forsettlige eller uaktsomme handlinger som strider mot forurensningslovens og petroleumslovens bestemmelser med tilhørende forskriftsverk, og vedtak som er truffet i medhold av disse. Strafferettslige reaksjoner mot utslipp fra CO<sub>2</sub>-kjeden blir ikke behandlet.

Oppgaven behandler bare spørsmålet om erstatningsansvar som følge av *miljøskader*. Dette innebærer at ansvar som følge av eventuelle skader på person eller materiell ikke blir berørt. Videre faller erstatningsansvar på *kontraktsrettslig grunnlag* utenfor

oppgavens rammer. Utslipp fra CO<sub>2</sub>-kjeden vil eksempelvis kunne ha betydning for kontraktsmessig oppfyllelse av en CO<sub>2</sub>-salgsavtale. Slike avtaler kan forekomme mellom aktørene som utfører produksjon og transport, produksjon og lagring, eller transport og lagring. Mulige reguleringer og sanksjoner i slike kontrakter blir ikke behandlet. Det samme gjelder eventuelle avtaler mellom aktørene i CO<sub>2</sub>-kjeden om *ansvarsfraskrivelse*. Et poeng i denne forbindelse er imidlertid at slike avtaler som hovedregel er uten betydning i forholdet mellom aktørene og skadelidende tredjeparter.<sup>3</sup>

### 1.3 Kilder og metode

Oppgaven bygger i all hovedsak på norsk intern rett. De to primære rettskildene er *forurensningsloven* og *petroleumsloven*, med tilhørende forskriftsverk.<sup>4</sup>

*Forarbeidene* til petroleumsloven, og særlig forurensningsloven, er både omfattende og av sentral betydning.

Forurensningslovens alminnelige regler ble utredet i *NOU 1977: 11* (Tiltak mot forurensning) og har viktige forarbeider i *Ot.prp. nr. 11 (1979-80)* (Om lov om vern mot forurensninger og om avfall (Forurensningsloven)). I tillegg foreligger det en utredning fra Miljøverndepartementet, som ble offentliggjort i mai 1977 (Utkast til lov om vern mot forurensning og forsøpling med motiver). Forurensningslovens erstatningsregler ble utredet i *NOU 1982: 19* (Generelle lovregler om erstatning for forurensningsskade) og har viktige forarbeider i *Ot.prp. nr. 33 (1988-89)* (Erstatningsansvar ved forurensningsskade). Forarbeider til petroleumsloven er *Ot.prp. nr. 43 (1995-96)* (Petroleumsvirksomhet) og *Innst. O. nr. 7 (1996-97)*. *NOU 1993: 25* er en viktig del av grunnlaget for lovens kapittel 5. Petroleums-

---

<sup>3</sup> Se *Ot.prp. nr. 33* s. 107 og Peter Lødrup, *Lærebok i erstatningsrett*, 5. utgave, Oslo 2005 s. 333.

<sup>4</sup> Lov 13. mars 1981 nr. 6 om vern mot forurensninger og avfall (Forurensningsloven), og lov 29. november 1996 nr. 72 om petroleumsvirksomhet (Petroleumsloven).

loven erstattet lov 22. mars 1985 nr. 11 om petroleumsvirksomhet. Forarbeidene til denne loven har fortsatt betydning, herunder *NOU 1979: 43* (Petroleumslov med forskrifter), *NOU 1981: 33* (Erstatningsansvar for forurensningsskade som følge av petroleumsvirksomhet på norsk kontinentalsokkel), *Ot.prp. nr. 72 (1982-83)*, *NOU 1986: 6* (Erstatning for fiskere for ulemper fra ved petroleumsvirksomhet) og *Ot.prp. nr. 25 (1988-89)*.

Det er tidligere skrevet to studentavhandlinger om spørsmål knyttet til CO<sub>2</sub>-kjeder og lagring av CO<sub>2</sub> i geologiske formasjoner under havbunnen.<sup>5</sup> Lise Siverts har skrevet en petroleumsrettslig vurdering av myndighetenes adgang til å styre aktiviteter for injeksjon av CO<sub>2</sub> i kontinentalsokkelen.<sup>6</sup> Siverts' analyse av petroleumslovens virkeområde sammenfaller på mange punkter med tilsvarende analyse i denne oppgaven. Anders Matheson Hegna har gjort en miljørettslig analyse av deponering av CO<sub>2</sub> i undergrunnen på norsk kontinentalsokkel.<sup>7</sup> Hegna behandler mange spørsmål som naturlig omfattes av denne oppgavens tema. En sentral forskjell er imidlertid at Hegna hovedsakelig knytter spørsmålene opp mot CO<sub>2</sub>-kjedens lagringselement, mens denne oppgaven gjennomgående behandler alle CO<sub>2</sub>-kjedens elementer. Videre er Hegnas oppgave av mer *generell* miljørettslig karakter, mens denne oppgaven retter seg mot de rettslige *konsekvensene av utslipp* fra CO<sub>2</sub>-kjeden. Både Siverts og Hegna behandler statens folkerettslige rettigheter på kontinentalsokkelen.

For å forstå de faktiske omstendighetene omkring CO<sub>2</sub>-kjeder, har det vært nødvendig å gjøre bruk av kilder om temaet. Disse

---

<sup>5</sup> Lise Siverts, Anders Matheson Hegna, Injeksjon av CO<sub>2</sub> i undergrunnen på norsk kontinentalsokkel, Marius nr. 316, Oslo 2004.

<sup>6</sup> Lise Siverts, Styring av aktiviteter for injeksjon av CO<sub>2</sub> i kontinentalsokkelen – petroleumsrettslige vurderinger, Marius nr. 316, Oslo 2004 s. 1-139.

<sup>7</sup> Anders Matheson Hegna, Deponering av CO<sub>2</sub> i undergrunnen på norsk kontinentalsokkel – en miljørettslig analyse, Marius nr. 316, Oslo 2004 s. 141-284.



kildene er primært hentet fra utlandet, men det er også gjort en del studier av CO<sub>2</sub>-kjeder i Norge.<sup>8</sup> Videre har informasjon om infrastrukturen og eierforholdene til aktuelle CO<sub>2</sub>-kjeder i Norge blitt innhentet fra ulike selskaper og institusjoner.<sup>9</sup>

Det er flere forhold som har betydning for *den metodiske tilnærmingen* til oppgavens problemstillinger. For det første stilles eksisterende lovgivning overfor nye fakta, som ikke ble vurdert da lovgivningen ble forberedt. Storskala produksjon, transport og injeksjon/lagring av CO<sub>2</sub> på norsk sokkel bør møtes med en tilpasset og fungerende lovgivning. Et viktig element i denne fremstillingen er derfor å løfte frem spørsmål som ikke er løst, eller som ikke er løst på en hensiktsmessig eller klar måte. I lys av dette er det, om mulig, av like stor betydning å kartlegge svakheter med eksisterende lovgivning, som å tilstrebe løsninger på usikkert grunnlag.

I forlengelse av oppgavens faktagrunnlag benyttes begrepene CO<sub>2</sub>-kjede, CO<sub>2</sub>-lagringskjede og CO<sub>2</sub>-verdikjede. Det kan naturligvis spørres om denne begrepsdannelsen er hensiktsmessig.

---

<sup>8</sup> Heleen de Coninck mfl., Acceptability of CO<sub>2</sub> capture and storage: a review of legal, regulatory, economic and social aspects of CO<sub>2</sub> capture and storage, Energy research Centre of the Netherlands, mai 2006, Chris Hendricks (Ecofys), M.J. Mace (Field), Rogier Coenraads (Ecofys), Impacts of EU and international law on the implementation of carbon capture and geological storage in the european union, Field og Ecofys, juni 2005, Pål Tore Svendsen (red.), Gasskraft med CO<sub>2</sub>-håndtering: Verdikjedevurderinger, Norges vassdrags- og energidirektorat 2005, Ray Purdy and Richard Macrory, Review of legal issues concerning geological carbon sequestration, University College London, august 2003, Bert Metz mfl., Carbon Dioxide Capture and Storage, International Panel on Climate Change, september 2005, W.G. Ormerod, P. Freund og A. Smith, Ocean Storage of CO<sub>2</sub>, IEA Greenhouse Gas R & D Programme, mars 2002, NOU 2002: 7 om Gassteknologi, miljø og Verdiskapning,

<sup>9</sup> Samtaler og korrespondanse med blant annet AS Norske Shell, Statoil ASA, Gassco og Cicero (Senter for klimaforskning).

Etter mitt syn er begrepene klargjørende i forhold til den nye situasjonen man står overfor på norsk sokkel. Begrepsdannelsen gjør også tilnærmingen til rettsstoffet enklere.

To *skillelinjer* har betydning for mange av oppgavens problemstillinger. For det første vil utslipp kunne skje fra alle CO<sub>2</sub>-kjedens elementer. Av denne grunn må hver enkelt problemstilling analyseres med henblikk på utslipp fra de ulike elementene i kjeden. For det andre kan CO<sub>2</sub>-kjeder etableres med tilknytning til petroleumsvirksomhet. Dette får i mange tilfeller betydning ved at spørsmålene som reiser seg ved utslipp dels er regulert i forurensningsloven, og dels i petroleumsløven.

## 1.4 Fremstillingen videre

Oppgaven er delt inn i 8 kapitler, hvorav kapitlene 2 til 7 utgjør oppgavens hoveddel.

Kapittel 2 og 3 danner grunnlaget for oppgavens sentrale problemstillinger. I kapittel 2 presenteres CO<sub>2</sub>-kjedens grunnleggende elementer og hvilke skadevirkninger utslipp fra kjeden kan ha for miljøet. I kapittel 3 behandles spørsmålet om håndtering av CO<sub>2</sub> i kjeden, og eventuelle utslipp fra kjeden, skal regnes som «forurensning» eller «forurensningsskade», slik disse begrepene er definert i forurensningsloven og petroleumsløven.

I kapittel 4 behandles offentligrettslige reguleringer av CO<sub>2</sub>-utslipp fra kjeden. Det er plikten til å treffe tiltak mot forurensning, eller fare for forurensning, som vies størst oppmerksomhet. Avhengig av CO<sub>2</sub>-kjedens tilknytning til petroleumsvirksomheten, vil tiltakspikten følge dels av forurensningsloven, og dels av petroleumsløven. I dette kapitlet behandles også spørsmål som kan oppstå i forhold til klimakvoteløven og lov om CO<sub>2</sub>-avgift.

Kapittel 5 handler om erstatningsansvar på grunn av forurensningsskade. Et særlig spørsmål er om erstatningsinstituttet

er egnet som rettslig middel for å kompensere de miljøskadelige virkningene av CO<sub>2</sub>-utslipp.

I kapittel 6 fellesbehandles spørsmålet om hvem som er ansvarlig i medhold av reglene om tiltaksplicht, klimakvoter, CO<sub>2</sub>-avgift og erstatningsansvar. I forlengelsen av reglene om ansvarssubjekt, undersøkes det i kapittel 7 om ansvaret begrenses av regler om foreldelse eller passivitet.

Kapittel 8 inneholder en oppsummering av de funn som gjøres i oppgaven, og vurderinger av mulige endringer som bør foretas i gjeldende lovgivning for CO<sub>2</sub>-kjeder blir en realitet i Norge.

## 2 Fakta om CO<sub>2</sub>-kjeder

### 2.1 Utgangspunkt og modeller

Formålet med dette kapitlet er å gi en oversiktspreget presentasjon av CO<sub>2</sub>-kjedens enkelte elementer, med nærmere beskrivelse av elementenes sammenheng og funksjonalitet. Begrepet CO<sub>2</sub>-kjede gir uttrykk for en måte å håndtere CO<sub>2</sub> på, men ved den nærmere utformingen av en CO<sub>2</sub>-kjede vil man se en del ulike varianter. Siktemålet blir derfor å redegjøre for de grunnleggende elementene i en CO<sub>2</sub>-kjede, samt å peke på noen ulike modeller for utforming av en CO<sub>2</sub>-kjede.

Felles for alle CO<sub>2</sub>-kjeder er følgende tre hovedelementer:<sup>10</sup>

1. *Rensing og fangst.* Separasjon av CO<sub>2</sub> fra kraftproduksjon og industri, inkludert tørking, kjøling og kompresjon.
2. *Transport.* Transport av CO<sub>2</sub> til lagringssted.
3. *Lagring.* Injeksjon og bruk av CO<sub>2</sub> til økt petroleumsutvinning og/eller endelig lagring.

---

<sup>10</sup> Svendsen s. 11.

Det første elementet i CO<sub>2</sub>-kjeden er rensing og fangst. Denne operasjonen kan skje både ved landbaserte anlegg og anlegg offshore, herunder i forbindelse med kraftproduksjon eller utvinning av petroleum. Renseanlegget kan inngå som en del av produksjonsanlegget eller etableres i umiddelbar nærhet til dette anlegget. Det finnes tre hovedkategorier av renseteknologi – røykgassrensning, avkarbonisering av naturgass og forbrenning med rent oksygen.<sup>11</sup> Teknologien med røykgassrensning er foreløpig den mest aktuelle metoden for CO<sub>2</sub>-rensning ved gasskraftverk. Metoden innebærer at gasskraftverkets avgasser føres gjennom et rensetårn og tilføres aminer som skiller ut en vesentlig del av CO<sub>2</sub>-gassen.<sup>12</sup> Etter at CO<sub>2</sub>-gassen er separert fra de andre avgassene utføres tørking, kjøling og kompresjon av gassen slik at den er klargjort for transport.

Det andre elementet i CO<sub>2</sub>-kjeden er transport fra fangststedet til lagringsstedet. De to transportmåtene som utpeker seg kommersielt for større volumer av CO<sub>2</sub> er rør og skip.<sup>13</sup> For transport offshore er disse også de praktisk mulige transportalternativene. Hvorvidt transporten utføres med skip eller rør avgjøres først og fremst på grunnlag av økonomiske betraktninger, og transportdistansen vil være et vesentlig moment. Som hovedregel vil man benytte rørtransport dersom distansen mellom fangst og lagring er under 200 mil.<sup>14</sup>

---

<sup>11</sup> De engelske betegnelsene er henholdsvis post-combustion removal, pre-combustion decarbonisation og oxyfuel. Rensing av CO<sub>2</sub> ved gasskraftverk med disse metodene går imidlertid utover kraftproduksjonen (effektivitet). Andre og mer effektive metoder er under utvikling.

<sup>12</sup> Røykgassrensning fjerner 80-85 % av den produserte CO<sub>2</sub>, se Svendsen s. 75.

<sup>13</sup> Se nærmere Svendsen s. 81 flg. CO<sub>2</sub> som transporteres med skip må kjøles ned for å omdanne gassen til væske.

<sup>14</sup> Ibid. s. 85.

Det tredje og siste elementet i CO<sub>2</sub>-kjeden er injeksjon og lagring. De mest aktuelle lagringsstedene er geologiske formasjoner under havbunnen på kontinentalsokkelen.<sup>15</sup> De geologiske formasjonene som er antatt å kunne holde på store mengder CO<sub>2</sub> er vannførende formasjoner (akviferer) og produserende eller avsluttede petroleumsreservoarer. Felles for de formasjonene som egner seg for lagring er at de dekkes av overliggende bergarter med lav gjennomtrengelighet (lav permeabilitet), slik at CO<sub>2</sub>-gassen ikke rømmer.

Et særlig aspekt ved injisering i et produserende petroleumsreservoar, er at CO<sub>2</sub>-gass tas opp igjen i forbindelse med utvinning av olje og naturgass. Dette innebærer at CO<sub>2</sub> må utskilles på nytt ved utvinningsanlegget før eventuell reinjisering i et lagringssted.

Med disse tre grunnleggende elementene som fellesnevner, kan CO<sub>2</sub>-kjeden utformes i flere varianter. Standardvarianten vil bestå av et landbasert gasskraftverk med rensning, og rørtransport til lageret på kontinentalsokkelen.<sup>16</sup> Fangststedet kan også være gasskraftverk offshore, installasjoner for utvinning av petroleum eller annen industri. En ytterligere variant er fangst av CO<sub>2</sub> fra flere produksjonskilder som samles før transport til lagringsstedet.

CO<sub>2</sub>-kjedens system for rørtransport vil kunne forsyne både rene lagringssteder og produserende petroleumsreservoarer. Et mulig alternativ er at CO<sub>2</sub>-gassen transporteres i ett felles rør fra fangsstedet (eller fra oppsamlingsstedet for CO<sub>2</sub> fra flere produksjonskilder), og at gassen fordeles i to rør på sokkelen, slik at ett rør fortsetter til et rent lagringssted mens det andre fortsetter til et produserende petroleumsreservoar. Ved en slik utforming vil

---

<sup>15</sup> Se nærmere om ulike lagringssteder og måter CO<sub>2</sub> kan håndteres på i NOU 2002: 7 kapittel 7. Se også IPCC/CCS s. 28-35.

<sup>16</sup> Eksempelvis den planlagte CO<sub>2</sub>-kjeden med utgangspunkt i et landbasert gasskraftverk på Tjeldbergodden i Møre- og Romsdal, med rørtransport til petroleumsfeltene Draugen og Heidrun i Norskehavet.

CO<sub>2</sub>-kjeden delvis være en CO<sub>2</sub>-verdikjede (fra produksjonskilden til det produserende petroleumsreservoaret) og delvis en CO<sub>2</sub>-lagringskjede (fra rørledningen deler seg til lagringsstedet).<sup>17</sup> Ved skipstransport blir CO<sub>2</sub>-kjeden i større grad fleksibel når det gjelder fangststeder og lagringssteder, sammenlignet med standardvarianten med rørtransport. Ved bruk av skip som transportmiddel kan fangst- og lagringssted ligge på to vidt forskjellige steder i verden.

## 2.2 CO<sub>2</sub>-utslipp og miljøvirkninger

Dersom den separerte CO<sub>2</sub> slipper ut fra kjeden kan det føre til både lokale og globale miljøvirkninger.

På det lokale plan er det i første rekke utslipp av CO<sub>2</sub> til havet som vil ha skadelige miljøvirkninger.<sup>18</sup> Stor tilførsel av CO<sub>2</sub> til havet fører til en forsuring som viser seg ved lavere pH-verdier i havmiljøet. De økologiske konsekvensene av dette er sammensatte, og er foreløpig vanskelige å forutsi.<sup>19</sup> Forskningsresultater tyder likevel på at høye CO<sub>2</sub>-konsentrasjoner i havet kan føre til ødeleggelse av plante- og dyreplankton og fiskedød.<sup>20</sup> Plante- og dyreplankton er grunnlaget i havmiljøets næringskjede.

På det globale plan vil CO<sub>2</sub>-utslipp påvirke miljøet både ved utslipp til luft, og på lang sikt ved utslipp til havet. CO<sub>2</sub> som slippes ut i havet vil stige mot havoverflaten og ende som utslipp til luft.<sup>21</sup>

---

<sup>17</sup> Se om sondringen mellom CO<sub>2</sub>-kjede og CO<sub>2</sub>-verdikjede i kapittel 1.1.

<sup>18</sup> Store utslipp av CO<sub>2</sub> til luft kan føre til personskaade og skade på dyr som følge av kvelning, men slike skader faller utenfor oppgavens tema. Se nærmere IPCC/CCS s. 11. Den største ulykken med CO<sub>2</sub> skjedde ved Lake Nyos i Kamerun i 1986, da 1700 mennesker døde som følge av plutselige utslipp av CO<sub>2</sub>.

<sup>19</sup> IPCC/CCS s. 11.

<sup>20</sup> IPCC/CCS s. 11 og Hendriks mfl. s. 7.

<sup>21</sup> Se Ormerod mfl. s. 82.

CO<sub>2</sub>-utslipp til havet vil således potensielt utgjøre både en lokal og en global miljørisiko. Utslipp av CO<sub>2</sub> til atmosfæren kan bidra til global oppvarming, og indirekte til forsurening av havmiljøet gjennom den kontinuerlige utskiftingen av CO<sub>2</sub> mellom atmosfæren og havet.<sup>22</sup>

## 3 Forurensningsbegrepet

### 3.1 Begrepets betydning

Begrepet «forurensning» - slik dette er definert i forurensningsloven § 6 – har betydning i flere relasjoner. For det første er begrepet avgjørende for forurensningslovens saklige virkeområde, herunder reglene om tiltaksplicht, forurensningstillatelse, konsekvensanalyse m.v. Begrepet har også betydning for forståelsen av uttrykket «forurensningsskade», som er et vilkår for å kunne kreve erstatning etter samme lovs kapittel 8. Videre er forurensningsbegrepet avgjørende for det saklige virkeområdet til petroleumsloven kapittel 8 om erstatning til norske fiskere.<sup>23</sup> Når det gjelder erstatningsreglene i petroleumsloven kapittel 7 har begrepet ikke betydning, da kapitlet gjelder *forurensning* som følge av utstrømning eller utslipp av *petroleum*. Petroleumsloven kapittel 7 har derfor, i medhold av uttrykket *petroleum*, et snevrere forurensningsbegrep sammenlignet med forurensningsloven § 6.

I dette kapitlet vil jeg undersøke om CO<sub>2</sub> som håndteres i en CO<sub>2</sub>-kjede omfattes av forurensningsbegrepet. Dette nødvendiggjør også en vurdering av forholdet til reglene om avfall i forurensningsloven kapittel 5. Samspillet mellom reglene om forurensning og reglene om avfall vil kunne fortone seg ulikt alt ettersom hvor i

---

<sup>22</sup> Hendriks s. 8.

<sup>23</sup> Se petroleumsloven § 8-1 tredje ledd.

kjeden den aktuelle CO<sub>2</sub> befinner seg, eller hvorvidt det oppstår utslipp. Avslutningsvis i dette kapitlet vil jeg vurdere om utslipp av CO<sub>2</sub> omfattes av petroleumsloven kapittel 7.

## 3.2 Forurensningsloven § 6 - utgangspunkter

Forurensningsloven § 6 gir følgende definisjon av begrepet «forurensning»:

«Med forurensning forstås i denne lov:

- 1) tilførsel av fast stoff, væske eller gass til luft, vann eller i grunnen,
- 2) støy og rystelser,
- 3) lys og annen stråling i den utstrekning forurensningsmyndigheten bestemmer,
- 4) påvirkning av temperaturen

som er eller kan være til skade eller ulempe for miljøet.

Som forurensning regnes også noe som kan føre til at tidligere forurensning blir til økt skade eller ulempe, eller som sammen med miljøpåvirkning som nevnt i nummer 1 til 4, er eller kan bli til skade eller ulempe for miljøet.»

Forurensningsdefinisjonen består av to hovedelementer. For det første må det i utgangspunktet foreligge en miljøpåvirkning som faller inn under punktene 1 til 4 i første ledd.<sup>24</sup> For det andre må miljøpåvirkningen, enten alene eller sammen med andre årsaker, ha som resultat at den «er eller kan være til skade eller ulempe for miljøet». Det er med andre ord virkningene av utslippet som avgjør om det skal regnes som forurensning.

---

<sup>24</sup> Forbeholdet ligger i at også miljøpåvirkninger som ikke er oppregnet i punkt 1 til 4 i første ledd, på nærmere angitte vilkår, omfattes av forurensningsbegrepet i medhold av andre ledd. Jeg kommer ikke nærmere inn på denne delen av definisjonens andre ledd, da enhver tilførsel av CO<sub>2</sub> til luft, vann eller i grunnen faller inn under punkt 1 i første ledd.



Lovgiver har avgitt enkeltstående uttalelser om hvorvidt CO<sub>2</sub> omfattes av forurensningsbegrepet. I Ot.prp. nr. 13 (2004-2005) legges det uten videre til grunn at utslipp av CO<sub>2</sub> faller inn under lovens forurensningsbegrep.<sup>25</sup> På side 45 i proposisjonen uttales følgende i punkt 9.1 med tittelen «Innledende utgangspunkter om forholdet til forurensningsloven»:

«Utslipp av CO<sub>2</sub> og andre klimagasser faller inn under definisjonen av forurensning i forurensningsloven § 6 og omfattes dermed av forurensningslovens virkeområde.»

Disse uttalelsene er ikke avgitt i tilknytning til forurensningsloven, men i forarbeidene til ny og annen lovgivning. Denne odelstingsproposisjonen gjelder lov 17. desember 2004 nr. 99 om kvoteplikt og handel med kvoter for utslipp av klimagasser, som trådte i kraft 1. januar 2005. Lovgivers uttalelse har derfor karakter av å være etterfølgende uttalelser om forurensningsloven (etterarbeider til forurensningsloven), sett fra et rettskildemessig ståsted. Det er verdt å merke seg at departementet ikke begrunner sitt standpunkt nærmere. Det er videre nærliggende å anta at departementets uttalelse primært refererer til utslipp av CO<sub>2</sub> til luft, og uttalelsen er derfor ikke fullt ut dekkende for problemstillingen her. I lys av dette er det behov for en analyse av forurensningsbegrepet i forhold til CO<sub>2</sub>-kjeden.

Et første grunnleggende spørsmål i denne analysen er hvor mye som skal til før en miljøpåvirkning er til «skade eller ulempe» for miljøet.

Det er uten betydning kvalitativt hva slags skade eller ulempe som blir voldt – alle former for påvirkning av miljøet er relevante.<sup>26</sup> Hva som kvantitativt ligger i kravet til skade eller ulempe, må

---

<sup>25</sup> Om lov om kvoteplikt og handel med kvoter for utslipp av klimagasser (klimakvoteloven).

<sup>26</sup> Lovutredningen s. 112.

avgjøres på bakgrunn av den innsikt naturvitenskapen – særlig økologien – til enhver tid gir om de konsekvenser utslipp kan få i miljøet.<sup>27</sup> Kravet er således en rettslig standard, og synet på hva som er forurensning kan endre seg over tid.<sup>28</sup>

Det følger av forurensningslovens forarbeider at skaden eller ulempen ikke kan komme i betraktning hvis den er helt betydningsløs.<sup>29</sup> Som eksempel på helt betydningsløse skader eller ulemper nevner forarbeidene helt kortvarige påvirkninger, eller der påvirkningen på annen måte er helt begrenset. Fra uttalelsene i forarbeidene kan det slutes at det skal ganske lite til før en miljøpåvirkning anses som en skade eller ulempe for miljøet. Det er bare de helt betydningsløse miljøpåvirkninger som faller utenfor forurensningsbegrepet.

Spørsmålet om «skade eller ulempe»-kriteriets nedre grense var oppe i en kjennelse som er inntatt i Rt. 1998 s. 2011. Sakens faktum gjaldt utslipp av 70 kubikkmeter fenolholdig lut (som inneholdt 5-10 tonn olje) på en bedrifts eget industriområde. Høyesterett vurderte «skade eller ulempe»-kriteriet på følgende måte (s. 2018):

«Et slikt utslipp har generelt et stort potensial for skade på naturen, og i dette konkrete tilfelle ble grunnvann tilført lut med klar fare for ødeleggelse av den etablerte mikroflora i området. At den nedre grense er overskredet i dette tilfelle, finner jeg klart».

Etter min mening kan avgjørelsen neppe tas til inntekt for at enhver ødeleggelse av mikroflora må regnes som forurensning. Men dommen viser at det skal lite til før den nedre grensen er passert. Forarbeidene holder ute bare de *helt betydningsløse* miljøpåvirkninger, noe Høyesterett ser ut til å tiltre ved å gjengi

---

<sup>27</sup> Lovutredningen s. 114.

<sup>28</sup> Man skal ikke altfor mange år tilbake i tid før den alminnelige oppfatning i fagmiljøet var at CO<sub>2</sub> ikke kunne gjøre skade på miljøet.

<sup>29</sup> Lovutredningen s. 112.

uttalelsene i forarbeidene og la dem stå uten ytterligere kommentarer. Videre sies det i avgjørelsen at det i det foreliggende tilfelle var klart at den nedre grense var overskredet. Lovens forarbeider og Høyesteretts avgjørelse gir på denne måten grunnlag for å si at den nedre grensen er lav.

Lovens forurensningsbegrep rekker videre enn de tilfellene som allerede har ført til skade eller ulempe for miljøet. Som forurensning regnes også tilfeller hvor noe kan føre til slike skadelige miljøvirkninger. Situasjonen kan være at et stoff befinner seg i en resipient som utelukker de skadelige miljøvirkningene, men at det er fare for at stoffet blir overført til en annen resipient hvor de skadelige miljøvirkningene inntreffer.

I det følgende behandles spørsmålet om håndtering av CO<sub>2</sub> i kjeden *er* til skade eller ulempe for miljøet i kapittel 3.3. Den første problemstillingen er om *utslipp* fra CO<sub>2</sub>-kjeden medfører slik skade eller ulempe (3.3.1). Den neste problemstillingen er om *selve håndteringen* av CO<sub>2</sub> i kjeden fører til utslipp, eller på annen måte er til skade eller ulempe (3.3.2). I kapittel 3.4 behandles spørsmålet om håndtering av CO<sub>2</sub> i kjeden *kan være* til skade eller ulempe for miljøet.

### **3.3 Miljøpåvirkninger som «er til skade eller ulempe for miljøet»**

#### **3.3.1 Utslipp**

##### *Produksjons- og fangstelementet*

Ved *utslipp* fra produksjons- og fangstanlegg, enten slike anlegg er land- eller havbaserte, vil den aktuelle resipienten være *luft*. Med dagens renseteknologi vil man bare kunne fange 80-85 % av den produserte CO<sub>2</sub>, slik at de resterende 15-20 % vil bli sluppet ut til

luft sammen med resten av produksjonskildens avgasser. Utslipp utover dette vil kunne skje som følge av uhell, ulykker m.v.

Det kan spørres om enkeltutslipp av CO<sub>2</sub> til luft er til skade eller ulempe for miljøet. Det er utvilsomt at den totale mengden av menneskeskapte CO<sub>2</sub>-utslipp innebærer en miljøpåvirkning som faller inn under forurensningsbegrepet, slik dette er definert i § 6 første ledd.<sup>30</sup> Den globale oppvarmingen antas å være et resultat av den økende konsentrasjonen av CO<sub>2</sub> i atmosfæren, og denne økningen kan helt eller delvis tilbakeføres til menneskehetens CO<sub>2</sub>-produksjon. Hvert enkelt utslipp har imidlertid, isolert sett, liten innvirkning på den totale CO<sub>2</sub>-konsentrasjonen i atmosfæren. Dette vil nødvendigvis ha betydning for den nedre grensen av «skade eller ulempe»-kriteriet i § 6 første ledd. Men etter definisjonens andre ledd skal også samvirkende årsaker til forurensning, på nærmere angitte vilkår, henføres under forurensningsbegrepet.

Paragraf 6 andre ledd første alternativ bestemmer at «som forurensning regnes også noe som kan føre til at tidligere forurensning blir til økt skade eller ulempe». Dette betyr at miljøpåvirkninger som ikke er forurensning isolert sett, fordi de ikke utgjør noen skade eller ulempe, omfattes av forurensningsbegrepet fordi de gjør forurensningssituasjonen verre.<sup>31</sup> Et eksempel på slike samvirkende årsaker er utslipp av CO<sub>2</sub> til atmosfæren. Det

---

<sup>30</sup> Se for eksempel uttalelsen i Ot.prp. nr. 13 (2004-2005) s. 45, som er gjengitt over. I den grad det måtte foreligge usikkerhet omkring de menneskede CO<sub>2</sub>-utslippenes innvirkning på det globale miljøet, fremgår det uttrykkelig av forurensningslovens forarbeider at slik tvil kommer miljøet til gode, jf. uttrykket «kan være», slik at forholdet omfattes av forurensningsbegrepet. Se lovutredningen s. 112.

<sup>31</sup> Lovutredningen s. 113. Bugge sier på s. 236-237 at en del av samvirketilfellene også faller inn under uttrykket «kan være» i definisjonens første ledd, mens Backer på s. 221 kun behandler samvirketilfellene i forbindelse med andre ledd. Hvordan samvirketilfellene rubriseres har ingen betydning i forhold til CO<sub>2</sub>-utslipp.

enkelte utslipp vil ha så begrenset betydning at det er tvilsomt om «skade eller ulempe»-kriteriet er oppfylt etter første ledd. Men tidligere utslipp av CO<sub>2</sub> er allerede til skade eller ulempe for miljøet, og ytterligere tilførsel av CO<sub>2</sub> til luft fører til en forverring av situasjonen. Lovens ordlyd er klar på dette punktet, og må forstås slik at ethvert utslipp av CO<sub>2</sub> omfattes av forurensningsbegrepet.

Det kan så spørres om andre rettskildefaktorer kan bidra til en snevrere forståelse av lovens ordlyd. Denne problemstillingen er for så vidt gyldig for utslipp av alle typer klimagasser.

Lovens forarbeider nevner som eksempel på tilfeller som omfattes av andre ledd «to utslipp til vann eller luft, hvor ingen av dem i seg selv er så store at de kan sies å forurense, men hvor de til sammen medfører forurensning». Denne uttalelsen *gir ikke grunnlag* for en snevrere forståelse av lovens ordlyd. At de globale konsekvensene av utslipp av CO<sub>2</sub> og andre klimagasser ikke var godt kjent da loven ble utformet, endrer ikke på dette.

Videre er det av retts teknisk og ikke minst av praktisk betydning å medregne alle CO<sub>2</sub>-utslipp til forurensningsbegrepet. Det er ubestridt at i den grad klimagasser bidrar til globale klimaendringer, så er det slik at alle utslipp bidrar. Selv om noen kilder bidrar mer, og andre mindre, bidrar alle, og fra første utslipp. En annen sak er at et så vidtrekkende forurensningsbegrep vil kunne få til dels banale utslag i den forstand at miljøpåvirkninger som stammer fra privates hverdagslige gjøremål omfattes. Men at en handling omfattes av forurensningsbegrepet utløser ikke alene noen rettslige konsekvenser. Paragraf 6 er kun en juridisk definisjon av hvilke miljøpåvirkninger som omfattes av loven, og eventuelle konsekvenser i form av tiltakspålegg, pålegg fra forurensningsmyndigheten eller erstatning, er avhengig av at ytterligere vilkår er oppfylt.

Et ytterligere forhold som taler for å ta loven på ordet, er at forurensningsmyndighetenes mulighet til å regulere utslipp av CO<sub>2</sub>

og andre klimagasser ikke bør snevres inn gjennom definisjonen av forurensning. Eventuelle begrensninger i myndighetenes kompetanse bør foretas gjennom utforming av vilkårene for det enkelte virkemiddel.

Det foreligger etter dette ingen tungtveiende argumenter mot å ta loven på ordet. Konklusjonen blir at ethvert utslipp av CO<sub>2</sub> til luft fra kjedens produksjons- eller fangstanlegg omfattes av forurensningsbegrepet.

### *Transportelementet*

Den aktuelle resipienten ved utslipp av CO<sub>2</sub> fra skip vil være *luft*, og problemstillingen må av denne grunn besvares på samme måte som ved utslipp fra produksjons- og fangstanlegg. Det samme gjelder den delen av rørledningssystemet som måtte ligge på land.

Ved utslipp fra rørledninger på havbunnen vil CO<sub>2</sub> tilføres *havet*. Spørsmålet blir om tilførsel av CO<sub>2</sub> til havet er til skade eller ulempe for miljøet.

Ved tilførsel av CO<sub>2</sub> til havet kan det oppstå både lokale og globale miljøvirkninger. Store mengder CO<sub>2</sub> i havet vil endre balansen i havmiljøet og kan føre til ødeleggelse av plante- og dyreplankton og fiskedød.<sup>32</sup> Hvorvidt utslipp av CO<sub>2</sub> vil føre til «skade eller ulempe» for havmiljøet avhenger imidlertid av hvor stort det enkelte utslipp er. Utslagsgivende for denne problemstillingen er de globale miljøkonsekvensene utslipp av CO<sub>2</sub> til havet fører med seg. CO<sub>2</sub> som slippes ut i havet vil stige mot havoverflaten og ende som utslipp til luft.<sup>33</sup> Dette innebærer at tilførsel av CO<sub>2</sub> til havet på sikt vil ha samme virkning på miljøet som utslipp til luft. At prosessen tar lengre tid i forhold til direkte utslipp til luft er uten betydning.

---

<sup>32</sup> Se kapittel 2.2.

<sup>33</sup> Se kapittel 2.2.

Konklusjonen blir etter dette at ethvert utslipp av CO<sub>2</sub> fra transportelementet omfattes av forurensningsbegrepet.

### *Lagringselementet*

Ved lekkasjer fra et CO<sub>2</sub>-lager under havbunnen blir problemstillingen den samme som for utslipp fra rørledninger under vann. På grunn av de globale miljøkonsekvensene av slike utslipp – som følge av at CO<sub>2</sub> stiger mot havoverflaten og ender som utslipp til luft – blir konklusjonen at ethvert utslipp fra lageret omfattes av forurensningsbegrepet.

### **3.3.2 Fører selve håndteringen av CO<sub>2</sub> i kjeden til utslipp, eller er håndteringen på annen måte til skade eller ulempe?**

Det er så langt konkludert med at ethvert utslipp av CO<sub>2</sub> fra kjeden omfattes av forurensningsbegrepet. Problemstillingen her er om *selve håndteringen* av CO<sub>2</sub> fører til utslipp, eller på annen måte er til skade eller ulempe for miljøet.

Håndtering av CO<sub>2</sub> i produksjonsanlegg, fangstanlegg eller i transportsystemet, enten dette er skip eller rørledninger, vil ikke medføre noen påvirkning av miljøet. CO<sub>2</sub>-gassen vil være isolert fra omgivelsene og vil ikke være i kontakt med luft, vann eller grunn, konferer § 6 første ledd punkt 1. Heller ikke de øvrige punktene (2-4) i § 6 første ledd er aktuelle for CO<sub>2</sub> som håndteres i disse delene av kjeden.

Når det gjelder håndtering av CO<sub>2</sub> i geologiske formasjoner under havbunnen er spørsmålet noe mer komplisert. Det må antas at undergrunnen på kontinentalsokkelen omfattes av lovens uttrykk «i grunnen», slik at tilførsel av CO<sub>2</sub> i et petroleumsreservoar eller i en

akvifer faller inn under definisjonens første ledd punkt 1.<sup>34</sup> Det avgjørende spørsmålet blir da om CO<sub>2</sub> er til skade eller ulempe for miljøet når det tilføres denne resipienten. Ved CO<sub>2</sub>-lagring i geologiske formasjoner under havbunnen vil stoffet være atskilt fra havet og atmosfæren, og vil således ikke bidra til skader på det globale klimaet. Det er skader eller ulemper i selve lageret som er aktuelt. Men i geologiske formasjoner under havbunnen finner man ikke plante- eller dyreplankton av betydning. CO<sub>2</sub> kan heller ikke tenkes å gjøre andre skader på miljøet så lenge det er lagret under havbunnen.

For en CO<sub>2</sub>-lagringskjede betyr dette at *selve håndteringen av CO<sub>2</sub> i kjeden* ikke er til skade eller ulempe for miljøet. For en CO<sub>2</sub>-verdikjede må resultatet bli det motsatte. I en verdikjede vil deler av den injiserte CO<sub>2</sub> bli tatt opp igjen fra reservoaret i forbindelse med produksjon av olje og naturgass. Utover i CO<sub>2</sub>-injiseringsfasen vil reservoaret inneholde en økende mengde av CO<sub>2</sub>, hvilket gjenspeiler seg i strømmen av petroleum m.m. som tas opp.<sup>35</sup> CO<sub>2</sub> må av denne grunn utskilles på nytt ved utvinningsanlegget. Så lenge rensesystemene bare skiller ut 80-85 % av den CO<sub>2</sub> som produseres, innebærer det at 15-20 % av den CO<sub>2</sub> som tas opp igjen fra reservoaret slippes ut til luft sammen med resten av anleggets avgasser. Håndtering av CO<sub>2</sub> i en verdikjede er av denne grunn til skade eller ulempe for miljøet.

Oppsummeringsvis kan det etter dette konkluderes med at håndtering i en CO<sub>2</sub>-lagringskjede ikke er til skade eller ulempe for miljøet. For en CO<sub>2</sub>-verdikjede blir resultatet det motsatte, da

---

<sup>34</sup> Hegna s. 178. Hegna legger vekt på at resultatet følger av en naturlig språklig forståelse av ordlyden og at et slikt tolkningsresultat harmonerer best med lovens formål.

<sup>35</sup> Opplyst under samtale med AS Norske Shell og Statoil ASA 9. november 2006.



reproduksjon av CO<sub>2</sub> fra reservoaret fører til skade eller ulempe for miljøet.

### **3.4 Miljøpåvirkninger som «kan være til skade eller ulempe for miljøet»**

Problemstillingen her er om håndtering av CO<sub>2</sub> i en CO<sub>2</sub>-*lagringskjede* omfattes av uttrykket «kan være til skade eller ulempe for miljøet», jf. forurensningsloven § 6. For en CO<sub>2</sub>-*verdikjede* er det allerede fastslått at håndteringen omfattes av forurensningsbegrepet, fordi reproduksjon av injisert CO<sub>2</sub> «er til skade eller ulempe for miljøet».

Forurensningsdefinisjonen stiller ikke krav om at skaden eller ulempen skal ha skjedd – det er tilstrekkelig at det foreligger en fare for at skade eller ulempe kan skje, jf. uttrykket «kan være». Det ligger flere elementer i vilkåret «kan være». <sup>36</sup> Det sentrale her er at dersom det foreligger en fare for skade eller ulempe for miljøet, vil man være innenfor forurensningsbegrepet selv om skaden ennå ikke har skjedd. Det kreves at faren for skade eller ulempe er av en viss styrke, men kravet til faregrad vil variere avhengig av hvilke følger utslippet kan få. <sup>37</sup> Dette betyr at selv om sannsynligheten for en lekkasje er relativt liten, vil man være innenfor forurensningsbegrepet dersom konsekvensene er betydelige.

Ved produksjons- og fangstelementet vil det være svært liten risiko for utslipp *utover* de 15-20 % av CO<sub>2</sub>-mengden som ikke blir rensset ved fangstanlegget. Selv om konsekvensene av CO<sub>2</sub>-utslipp må ansees for å være betydelige, er risikoen for uhell eller ulykker for liten til at man ligger innenfor forurensningsbegrepet. Det samme må gjelde for transport av CO<sub>2</sub> med skip eller rør. Selv om

---

<sup>36</sup> Lovutredningen s. 112.

<sup>37</sup> Lovutredningen s. 113.

ulykker kan forekomme, er risikoen også her for liten til at det blir tale om fare for forurensning i lovens forstand.

Når det gjelder fare for utslipp fra geologiske formasjoner under havbunnen er situasjonen mer usikker. Dette kan begrunnes i to ulike forhold. For det første vil det etter en tid med injisering ligge betydelige mengder med CO<sub>2</sub> i lageret. Dette betyr at lekkasjer fra lageret vil kunne ha vesentlig større miljøkonsekvenser sammenlignet med lekkasjer fra produksjons-/fangstanlegg eller transportmidler. For det andre er det grunnlag for å si at sannsynligheten for lekkasjer fra geologiske formasjoner er større enn lekkasjer fra rør og produksjonsanlegg m.v. Undersøkelser viser at sannsynligheten for utslipp fra lageret ligger mellom 0,01 og 0,001 %.<sup>38</sup> Det første tallet gir uttrykk for hvor sannsynlig det er at feil ved brønnhodet fører til lekkasjer, mens det siste tallet viser sannsynligheten for lekkasjer gjennom sprekker i bergartene over lageret. Disse beregningene er generelle og vil kunne variere fra lagringssted til lagringssted. Forutsatt at man foretar grundige undersøkelser av lagringsstedet må det kunne legges til grunn at sannsynligheten for lekkasjer er svært liten. Selv om konsekvensene av utslipp vil kunne være betydelige, både for havmiljøet og for det globale klimaet, er risikoen for utslipp etter min vurdering for liten til at farekriteriet er oppfylt.<sup>39</sup>

Konklusjonen blir at selve håndteringen av CO<sub>2</sub> i en lagringskjede ikke kan være til skade eller ulempe for miljøet. Håndtering av CO<sub>2</sub> i en lagringskjede omfattes dermed ikke av lovens forurensningsbegrep.

---

<sup>38</sup> Hendriks s. 18.

<sup>39</sup> Hegna kommer til motsatt konklusjon på s. 186.

## 3.5 Forholdet til reglene om avfall

### 3.5.1 Utgangspunkt

Forurensningsloven har i kapittel 5 særlige bestemmelser om avfall. Reglene om avfall skiller seg i noen grad fra reglene om forurensning, og det er ikke alltid opplagt hva som skal regnes som en forurensning og hva som skal regnes som avfall. Spørsmålet her er om CO<sub>2</sub> som skilles ut ved produksjonskilden, eksempelvis et gasskraftverk, omfattes av avfallsbegrepet. Avfall er i § 27 første ledd definert på følgende måte;

«Med avfall forstås kasserte løseobjekter eller stoffer. Som avfall regnes også overflødige løseobjekter og stoffer fra tjenesteyting, produksjon og rensenanlegg m.v. Avløpsvann og avgasser regnes ikke som avfall.»

Etter første og andre punktum vil både utskillelse av CO<sub>2</sub> fra bunnstrømmen, det vil si før forbrenning av gassen, og utskillelse under forbrenningen, omfattes av definisjonen, jf. passussen om overflødige stoffer fra rensenanlegg.<sup>40</sup> Etter lovtekstens ordlyd stiller dette seg annerledes ved utskillelse etter forbrenning, såkalt røykgassrensning, når det i definisjonens første ledd tredje punktum presiseres at avgasser ikke skal regnes som avfall. En avgass forstås vanligvis som en giftig eller forurensende gass fra industri, forbrenning og lignende.<sup>41</sup> Etter en naturlig språklig forståelse av lovens ordlyd er det derfor nærliggende å anta at CO<sub>2</sub> som skilles ut

---

<sup>40</sup> Avkarbonisering av naturgass og forbrenning med rent oksygen. Se kapittel 2.1.

<sup>41</sup> Marit Ingebjørg Landrø og Boye Wangenstein (red.), Bokmålsordboka – definisjons- og rettskrivningsordbok, Bergen – Oslo – Stavanger – Tromsø 1986, s. 31.

ved røykgassrensning må unntas fra avfallsbegrepet.<sup>42</sup> Uttalelser i lovens forarbeider bidrar imidlertid til en annen oppfatning;

«(..) røykgasser faller derimot utenfor avfallsdefinisjonen, men vil som regel forårsake forurensning, og går da inn under reglene i kapittel 2 og 3. Derimot vil stoffer som blir igjen etter *rensing av* (..) *røykgasser være avfall* (min utheving).»<sup>43</sup>

Denne uttalelsen snevrer inn rekkevidden av § 27 første ledd tredje punktum. Ved røykgassrensning vil man føre avgassene til et rensetårn. Her tilføres avgassene aminer og CO<sub>2</sub> skilles ut. Med andre ord vil CO<sub>2</sub> være det som blir igjen etter rensing av røykgassene, hvilket medfører at CO<sub>2</sub> som skilles ut ved røykgassrensning også omfattes av avfallsbegrepet. At CO<sub>2</sub> som håndteres i en CO<sub>2</sub>-kjede kan utnyttes økonomisk, utelukker ikke at stoffet må regnes som avfall.<sup>44</sup>

På bakgrunn av lovens ordlyd og forarbeider blir konklusjonen etter dette at all CO<sub>2</sub> som skilles ut ved produksjonskilden faller inn under lovens definisjon av avfall. Det samme vil gjelde for CO<sub>2</sub> som skilles ut ved et renseanlegg som har tilknytning til produksjonskilden.

At CO<sub>2</sub> som skilles ut fra produksjonen regnes som avfall betyr ikke at lovens regler om forurensning er uten betydning for virksomheten. I den grad CO<sub>2</sub> på et senere stadium faller inn under forurensningsbegrepet må forholdet vurderes etter reglene om forurensning. Avfall kan med andre ord gå over til å bli forurensning.<sup>45</sup> Dette innebærer at håndtering av CO<sub>2</sub> i en verdikjede skal regnes som forurensning, og virksomheten omfattes av denne grunn av forurensningsreglenes saklige virkeområde. I

---

<sup>42</sup> Hegna konkluderer på s. 177 med at utskilt CO<sub>2</sub> ikke faller inn under definisjonen av avfall fordi stoffet er en «avgass».

<sup>43</sup> Ot.prp. nr. 11 (1979-80) s. 133.

<sup>44</sup> Ot.prp. nr. 11 (1979-80) s. 133.

<sup>45</sup> Bugge s. 223.

utgangspunktet gjelder det motsatte for en CO<sub>2</sub>-lagringskjede. Denne kjedens CO<sub>2</sub> må regnes som avfall inntil eventuelle utslipp inntreer. Først da er man over i lovens regler om forurensning.

### 3.5.2 Lovens regler om avfall

I kapittel 5 sondres det mellom ulike typer avfall. Lovens utgangspunkt er at avfall enten regnes som husholdningsavfall eller næringsavfall. Som næringsavfall regnes avfall fra offentlige og private virksomheter, jf. § 27 tredje ledd. Men avfall som kan medføre alvorlig forurensning eller skade på mennesker eller dyr skal regnes som spesialavfall i medhold av fjerde ledd. Det er derfor nærliggende å anta at håndtering i en CO<sub>2</sub>-lagringskjede, med endelig lagring av store mengder CO<sub>2</sub> under havbunnen på kontinentalsokkelen faller i kategorien for spesialavfall. Eventuelle utslipp fra lagringskjeden kan bidra til betydelig skade både på det lokale og det globale miljøet. At de farlige egenskapene ved stoffet ikke gir utslag under transport og oppbevaring er ifølge forarbeidene uten betydning.<sup>46</sup> Det er med andre ord avfallens egenskaper og generelle skadepotensiale dersom miljøet blir eksponert for det, som er avgjørende.

Kapittel 5 med tilhørende forskrifter har regler om hvordan avfall, herunder spesialavfall og farlig avfall, skal håndteres. I all hovedsak finner man de relevante reglene nå i avfallsforskriften.<sup>47</sup> Reglene om avfallshåndtering har i utgangspunktet liten betydning i det øyeblikket det oppstår utslipp fra CO<sub>2</sub>-kjeden. En aktuell problemstilling vil imidlertid være hvilken betydning forurensnings-

---

<sup>46</sup> Ot.prp. nr. 11 (1979-80) s. 134.

<sup>47</sup> Forskrift nr. 930/2004 om gjenvinning og behandling av avfall (avfallsforskriften). Se særlig kapittel 9 om deponering av avfall, kapittel 11 om farlig avfall, og kapittel 13 om grensekryssende transport av avfall.

myndighetenes tillatelse til avfallshåndteringen har for om utslippet er lovlig. Dette kommer jeg tilbake til i kapittel 4.

### 3.6 Petroleumsloven § 7-1

I petroleumsloven kapittel 7 om *erstatningsansvar* som følge av forurensningsskade benyttes et snevert forurensningsbegrep. Med forurensningsskade i kapittel 7 menes skade eller tap som skyldes *forurensning* som følge av utslipp eller utstrømning av *petroleum*, se § 7-1 første ledd. Umiddelbart fremstår det som selvsagt at utslipp av CO<sub>2</sub> ikke kan subsumeres under dette kapitlet, men lovens definisjon av «petroleum» nødvendiggjør en nærmere analyse av spørsmålet.

Dersom CO<sub>2</sub> omfattes av petroleumsdefinisjonen fører forrangsregelen i forurensningsloven § 53 til at petroleumslovens regler går foran. Petroleumsloven kanalisereer ansvaret for forurensningsskade på en mer presis måte enn forurensningsloven. For CO<sub>2</sub>-kjeder som reguleres av petroleumsloven er utfallet av denne problemstillingen derfor av interesse i forhold til hvilke erstatningsregler som skal gjelde.

Uttrykket *petroleum* defineres som «alle flytende eller gassformige hydrokarboner som finnes i naturlig tilstand i undergrunnen, samt andre stoffer som utvinnes i forbindelse med slike hydrokarboner», se legaldefinisjonen i lovens § 1-6. Spørsmålet er om CO<sub>2</sub> omfattes av denne definisjonen.

Det må raskt fastslås at CO<sub>2</sub> ikke er et hydrokarbon. Et hydrokarbon er et organisk stoff som består av karbon- og hydrogenatomer. CO<sub>2</sub> består av molekyler som er satt sammen av ett karbonatom og to oksygenatomer.

Vurderingstemaet blir derfor legaldefinisjonens andre alternativ, som bestemmer at også «andre stoffer som utvinnes i forbindelse med slike hydrokarboner» regnes som petroleum. Det ligger to språklige avgrensninger i denne passussen, nemlig at det må dreie

seg om et *stoff*, og at dette stoffet må *utvinnes* sammen med de hydrokarboner som omtales i første alternativ. At CO<sub>2</sub> er et stoff, uansett om det befinner seg i gassformig, væskelignende eller fast tilstand, er ikke omtvistet. Videre er det klart at CO<sub>2</sub> normalt følger med i petroleumstrømmen som tas opp fra reservoaret.<sup>48</sup> Etter en naturlig språklig forståelse kan man derfor si at CO<sub>2</sub> både er et *stoff*, og at det *utvinnes* i forbindelse med «hydrokarboner som finnes i naturlig tilstand i undergrunnen».

Det kan så spørres om andre rettskilder gir grunnlag for å innskrenke forståelsen av lovens ordlyd.

Forarbeidenes merknader til begrepet «petroleum» fremgår av forarbeidene til den gamle petroleumsløven.<sup>49</sup> Forarbeidene er forholdsvis kortfattede når det gjelder definisjonens siste alternativ.

«Definisjonen av petroleum er i realiteten den samme som i kgl. res. av 8. desember 1972 § 2 første ledd. Utvalget har ikke funnet det nødvendig å nevne «svovel» uttrykkelig, slik det er gjort i foran nevnte kgl. res. Det er klart at svovel går inn under begrepet «andre stoffer», og det er i første rekke dette stoff som det siktes til. Andre stoffer er av mindre praktisk betydning.»<sup>50</sup>

Forarbeidenes uttalelser gir ikke grunnlag for å utelukke andre stoffer enn svovel, men fra dette utgangspunktet er det ikke enkelt å trekke noen mer generelle føringer for hvordan uttrykket «andre stoffer» skal avgrenses. Det er imidlertid klart at CO<sub>2</sub> ikke ble vurdert som «andre stoffer» i forarbeidenes merknad.

I kommentarutgaven til petroleumsløven er det forsøkt trukket en grense mellom hva som faller innenfor og hva som faller utenfor

---

<sup>48</sup> På Sleipner utgjør CO<sub>2</sub> en så stor del av petroleumstrømmen at stoffet må skilles ut for å møte kontraktsspesifikasjonene for salg av naturgass.

<sup>49</sup> Dette fremgår av Ot.prp. nr. 43 (1995-96) s. 30 som henviser til merknadene i Ot.prp. nr. 72 (1982-83) på s. 40, som igjen viser til NOU 1979: 43.

<sup>50</sup> NOU 1979: 43 s. 55.

definisjonen av petroleum. Uttrykket «andre stoffer» kommenteres i andre avsnitt:

«I utgangspunktet er det hydrokarboner i den tilstand disse befinner seg i undergrunnen som omfattes. En viss prosessering av petroleumen må imidlertid tillates uten at en dermed faller utenfor definisjonen. Tørrgass, NGL og LNG omfattes derfor av definisjonen, mens separerte produkter av NGL, slik som etan, propan, butan og pentan vil falle utenfor definisjonen. Det samme gjelder raffinerte petroleumprodukter som bensin, diesellolje, fyringsolje etc.

Petroleum er også definert i standard samarbeidsavtale pkt. 9 (11. konsesjonsrunde). Her er det uttrykkelig presisert at «andre stoffer» ikke omfatter «bunnfall og vann». Etter vår vurdering er det unaturlig å betegne bunnfall og vann som stoffer som utvinnes sammen med petroleumen, slik at dette heller ikke omfattes av lovens definisjon.»<sup>51</sup>

Petroleumskommentaren ser ut til å legge avgjørende vekt på uttrykket «utvinnes» når grensene for petroleumsbegrepet skal trekkes. Spørsmålet blir om CO<sub>2</sub> er et stoff som *utvinnes* sammen med «hydrokarboner som finnes i naturlig tilstand i undergrunnen». «Utvinnes» kan forstås på flere måter. Det kan tenkes å omfatte alt som tas opp fra reservoaret. Men det kan også ligge en begrensning i uttrykket, slik at bare de stoffene man ønsker å ta opp med henblikk på videreforedling og salg skal regnes med. På denne måten kan man si at det ligger noe positivt eller aktivt i det å *utvinne* noe. Det kan se ut til at det er den siste forståelsen som legges til grunn i både forarbeidene og petroleumskommentaren. Dette viser seg ved at det er trukket et skille mellom svovel på den ene side, og bunnfall og vann på den andre. I førstnevnte kategori finner man et stoff som kan ha verdi, i den siste kategorien finner man stoffer som skilles ut og normalt tilbakeføres til havet.

---

<sup>51</sup> Hagen mfl., Petroleumsløven med kommentarer, Oslo 1989 s. 59.



Basert på et slikt skille vil CO<sub>2</sub> *normalt* ikke være omfattet av passussen «andre stoffer som utvinnes i forbindelse med slike hydrokarboner». CO<sub>2</sub> som tas opp fra reservoarene blir i dag enten sluppet direkte ut i atmosfæren, eller reinjisert for lagring i geologiske formasjoner under kontinentalsokkelen.<sup>52</sup> I en CO<sub>2</sub>-*verdikjede* kan det imidlertid tenkes at CO<sub>2</sub> vil ha en nytteverdi. I en verdikjede vil man skille ut den CO<sub>2</sub> man får opp fra reservoaret og reinjisere den for å bidra til å opprettholde trykket og dermed øke utvinningsgraden. Etter hvert vil feltet av denne grunn bli mer eller mindre selvforsynt med CO<sub>2</sub>. Under disse forutsetningene kan vurderingen av CO<sub>2</sub> i forhold til skillet mellom stoffer med og uten nytteverdi endre seg. I den grad den reproduserte CO<sub>2</sub> reinjiseres for å opprettholde trykket i reservoaret er det nettopp ønskelig å nyttiggjøre seg av stoffet, og da kan man kanskje si at man aktivt og positivt ønsker å utvinne stoffet.

Det blir imidlertid unaturlig å etablere et skille i forståelsen av petroleumbegrepet på grunnlag av hvordan et stoff håndteres. Siktemålet med legaldefinisjonen av «petroleum» må være å bestemme hvilke stoffer som omfattes av lovens bestemmelser, uavhengig av hvordan disse håndteres. Petroleumbegrepet er ikke primært definert i forurensningsøyemed, men for å utpeke hvilke stoffer som når de utvinnes på sokkelen, omfattes av petroleumslovgivningens konsesjonssystem m.v. At petroleum ikke er definert med henblikk på forurensning viser seg blant annet ved at den gjeldende definisjonen av petroleum ble utformet i forbindelse med Kgl. res. av 8. desember 1972, lang tid før erstatningsregler for miljøskade ble tatt inn i loven. Gode grunner taler for at «petroleum» i lys av dette er et *statisk begrep*. Det ville være lite

---

<sup>52</sup> Et eksempel er Utsiraformasjonen, hvor CO<sub>2</sub> fra Sleipner feltet blir reinjisert. Tilsvarende løsning er planlagt i forbindelse med Snøhvit anlegget ved Hammerfest.

hensiktsmessig å legge en ulik forståelse til grunn, basert på om CO<sub>2</sub> injiseres i et produserende petroleumreservoar, eller slippes direkte ut til luft, eller injiseres i en geologisk formasjon for lagring. Petroleumsbegrepet skiller seg i så måte fra forurensningsbegrepet, som er *dynamisk* alt ettersom i hvilken resipient stoffet befinner seg, og hvordan stoffet påvirker miljøet.

Etter min vurdering må konklusjonen bli at CO<sub>2</sub> ikke kan regnes som petroleum, slik dette begrepet er definert i petroleumsløven. Konklusjonen kan imidlertid synes å være omtvistet, da ordlyden isolert sett, og nytteverdien av CO<sub>2</sub> i en verdikjede, kan gi grunnlag for motsatt resultat. Jeg vil derfor likevel vurdere ansvarsreglene i petroleumsløven kapittel 7 i denne oppgaven.<sup>53</sup>

## 4 Offentligrettslige reguleringer

### 4.1 Forurensningsløven

#### 4.1.1 Utgangspunkt: Det alminnelige forbudet mot forurensning

I kapittel 2 har jeg konkludert med at ethvert *utslipp* av CO<sub>2</sub> fra kjeden omfattes av forurensningsbegrepet i forurensningsløven § 6. Jeg har også konkludert med at *selve håndteringen* av CO<sub>2</sub> i en *verdikjede* omfattes av begrepet.

Forurensningsbegrepet definerer hvilke miljøpåvirkninger som faller inn under lovens saklige virkeområde. For at lovens regler om tiltaksplikt, erstatningsansvar m.v. skal få anvendelse, må ytterligere vilkår være oppfylt. Grunnsteinen og utgangspunktet i dette regelverket finner man i forurensningsløven § 7 første ledd som forbyr forurensning. I dette kapitlet vil jeg vurdere dette forbudet og

---

<sup>53</sup> Se kapittel 5.1.3 og 6.3

reglene om tiltaksplikt i forhold til utslipp fra CO<sub>2</sub>-kjeden. Dette nødvendiggjør også en omtale av forurensningsloven kapittel 3 om tillatelser, samt tillatelser gitt i medhold av annen lovgivning. Dersom et utslipp er tillatt, inntreer det i utgangspunktet ingen tiltaksplikt.

Paragraf 7 første ledd nedfeller det alminnelige forbudet mot forurensning ved å bestemme at «ingen må ha, gjøre eller sette i verk noe som kan medføre fare for forurensning». Det fremgår av forarbeidene at hensikten med denne uttrykksmåten var å formulere loven så vidt at så å si alle årsaker til forurensning omfattes av lovens ordlyd. Departementet antok at «enhver aktiv handling» vil være dekket av formuleringen «gjøre eller sette i verk». <sup>54</sup> I tillegg tilføyde man ordet «ha», som omfatter tilfeller hvor man har noe som forurenser uten at forurensningen nødvendigvis skyldes en aktiv handling. Utslipp fra CO<sub>2</sub>-kjeden omfattes klart nok av lovens ordlyd. Men forbudet gjelder ikke bare utslipp som allerede har skjedd. Etter ordlyden omfattes også noe som «kan medføre fare» for forurensning. Dette innebærer at forbudet slår inn også der det foreligger tilstrekkelig sannsynlighet for at forurensning vil inntreffe. Jeg kommer tilbake til farekriteriet i forbindelse med tiltaksplikstens innhold.

I det følgende blir forurensningslovens stedlige virkeområde behandlet i kapittel 4.1.2. I kapittel 4.1.3 behandles skillet mellom tillatt og ikke-tillatt forurensning, samt hvilken betydning dette skillet har for det alminnelige forurensningsforbudet og plikten til å treffe tiltak. Innholdet i tiltaksplikten behandles i kapittel 4.1.4.

---

<sup>54</sup> Ot.prp. nr. 11 s. 96.

## 4.1.2 Forurensningslovens stedlige virkeområde

### *Utgangspunkt: Landbasert virksomhet*

Reglene om forurensningslovens stedlige virkeområde følger av §§ 3 og 4. Paragraf 3 gjelder lovens alminnelige virkeområde og § 4 gjelder lovens anvendelse for noen typer av virksomhet på kontinentalsokkelen.<sup>55</sup>

CO<sub>2</sub>-utslipp fra landbaserte produksjonskilder og fangstanlegg omfattes av loven, jf. § 3 andre ledd nr. 1 som retter seg mot forurensningskilder som befinner seg i «riket». Med «riket» menes norsk land- og sjøterritorium, det vil si Norges fastland og sjøområdene utenfor ut til 12 nautiske mil målt fra grunnlinjen. Rørledninger på land for transport av CO<sub>2</sub> omfattes også av lovens virkeområde, jf. § 3 andre ledd nr. 1.<sup>56</sup>

### *Virksomhet utenfor landområdene*

De alminnelige reglene om lovens anvendelse for forurensningskilder utenfor «riket» følger av § 3. Paragraf 4 gir viktige særbestemmelser for enkelte virksomheter på kontinentalsokkelen. Paragraf 4 gjelder virksomhet som utfører «undersøkelser etter og utvinning og utnytting av undersjøiske naturforekomster på kontinentalsokkelen, herunder avslutning av slik virksomhet», se første ledd.

I forhold til § 3 innebærer § 4 dels begrensninger (ved at visse av lovens regler ikke skal gjelde kontinentalsokkelvirksomheten), og dels utvidelser av virkeområdet (ved at loven gjelder for visse typer

---

<sup>55</sup> Erstatningsreglene i kapittel 8 har særlige bestemmelser om stedlig virkeområde som til dels fraviker lovens alminnelige regler. Disse reglene kommer jeg tilbake til i kapittel 5.

<sup>56</sup> I § 5 er det gjort unntak fra loven for en del typer av transport. Disse unntakene gjelder ikke transport med rør.

virksomhet uten hinder av nasjonalitet og uten hinder av hvor forurensningen fører til skade eller ulempe).<sup>57</sup>

Spørsmålet blir derfor om en CO<sub>2</sub>-kjede faller inn under passussen «undersøkelse etter og utvinning og utnyttning av undersjøiske naturforekomster på kontinentalsokkelen».

I en CO<sub>2</sub>-verdikjede, hvor CO<sub>2</sub> brukes som trykkstøtte for å øke utvinningen av petroleum, er det klart at injiseringen skjer som et ledd i utvinningen av undersjøiske naturforekomster. CO<sub>2</sub>-injisering er i så måte nødvendig for utvinningsgraden i et petroleumsreservoar, og det er § 4 som avgir hvordan loven kommer til anvendelse. Det samme må gjelde for en CO<sub>2</sub>-lagringskjede med utgangspunkt i *anlegg på kontinentalsokkelen* som utfører utvinning eller utnyttning av petroleum.<sup>58</sup> Håndteringen i lagringskjeden har i disse tilfellene en så nær tilknytning til utvinning eller utnyttning av petroleum, at den naturlig faller inn under virkeområdet i § 4.

For CO<sub>2</sub>-lagringskjeder, med utgangspunkt i *landanlegg* som utfører utvinning eller utnyttning av petroleum, eller andre landbaserte produksjonskilder, er spørsmålet noe mer komplisert. Landanleggene som sådan reguleres ikke av § 4, som bare gjelder virksomhet på kontinentalsokkelen. Spørsmålet blir da om lagerfunksjonen i lagringskjeden, isolert sett, kan regnes som utnyttelse av «undersjøiske naturforekomster».

Det fremgår av lovens forarbeider at § 4 skal gjelde uansett om virksomheten er knyttet til petroleumsforekomster eller andre undersjøiske naturforekomster.<sup>59</sup> Således var det ikke bare petroleumsvirksomhet man hadde i tankene da bestemmelsen ble utformet.

---

<sup>57</sup> Ot.prp. nr. 11(1979-80) s. 90.

<sup>58</sup> Hegna s. 197.

<sup>59</sup> Ot.prp. nr. 11 (1979-80) s. 90.

Lovens ordlyd trekker imidlertid i retning av at en geologisk formasjon ikke faller inn under uttrykket «undersjøiske naturforekomster». En naturlig språklig forståelse av uttrykket «naturforekomst» henleder tanken mot noe som kan tas ut og eventuelt videreføres. Det faller ikke uten videre naturlig å tenke seg at en forekomst er noe som kan fylles med noe annet.

Uttrykket «undersjøiske naturforekomster» har i lovs sammenheng sitt opphav i lov om undersjøiske naturforekomster.<sup>60</sup> Forståelsen av uttrykket i denne loven må antas å være relevant for hvordan det skal forstås i forurensningsloven. Dette støttes av forurensningslovens forarbeider som sier at uttrykket må forstås i lys av «den faste betydning det etter hvert har fått».<sup>61</sup>

Lov om undersjøiske naturforekomster har ingen eksplisitt formålsbestemmelse, men ifølge lovens forarbeider er formålet med loven «å slå fast så vel utad som innad at Norge har enerett til de naturforekomster det gjelder, og at private selskaper ikke kan drive virksomhet uten tillatelse fra den norske stat».<sup>62</sup> Formålet har altså vært å sikre den norske stat eneretten til å dra nytte av det som måtte være av verdi på kontinentalsokkelen, og gjøre det klart at det også er den norske stat som skal forvalte disse verdiene.<sup>63</sup>

Etter min oppfatning må disse uttalelsene trekke i retning av at lovgivers intensjon var å omfatte alle forhold ved kontinentalsokkelen som gir grunnlag for økonomisk virksomhet. At petroleumsvirksomhet var den aktuelle formen for virksomhetsutøvelse på sokkelen da loven ble utformet, kan være grunnen til at

---

<sup>60</sup> Lov 21. juni 1963 nr. 12 om vitenskapelig utforskning og undersøkelse etter og utnyttelse av andre naturforekomster enn petroleumforekomster.

<sup>61</sup> Ot.prp. nr. 11 (1979-80) s. 90.

<sup>62</sup> Ot.prp. nr. 75 (1962-63) s. 3.

<sup>63</sup> Siverts s. 109.

man ikke valgte et videre uttrykk enn «naturforekomst» som avgrensningskriterium for statens rettigheter.

Jeg finner ikke tungtveiende argumenter mot en utvidende tolkning av lovens uttrykk «undersjøiske naturforekomster». En motsatt slutning ville medføre at retten til å utnytte undergrunnen på kontinentalsokkelen til lagringsformål ikke tilligger staten, noe som åpenbart ville være uheldig og samsvare dårlig med formålet bak lov om undersjøiske naturforekomster. At lagring av CO<sub>2</sub> på kontinentalsokkelen omfattes av uttrykket er heller ikke antatt å gå utover de rettigheter den norske stat har i medhold av folkeretten, herunder havrettskonvensjonen.<sup>64</sup>

Jeg legger avgjørende vekt på disse argumentene og formålet bak lov om undersjøiske naturforekomster. Konklusjonen blir dermed at lagring av CO<sub>2</sub> i geologiske formasjoner under havbunnen på norsk kontinentalsokkel omfattes av uttrykket «utnyttelse» av «undersjøiske naturforekomster». Dette betyr at forurensningslovens anvendelse følger av § 4, både i forhold til verdikjeder og lagringskjeder.

Innholdsmessig medfører dette at alle elementene i CO<sub>2</sub>-kjeden som ligger utenfor landterritoriet omfattes av loven. Dette gjelder både rørledninger, selve lageret, og andre installasjoner som er nødvendige for å operere kjeden. Uttrykket «kontinentalsokkelen» skal i denne sammenheng omfatte havbunnen helt opp til land.<sup>65</sup> Skal loven gjelde norskeide installasjoner utenfor den norske kontinentalsokkelen, kan det etter avtale med vedkommende stat fastsettes norsk jurisdiksjon over installasjonen.<sup>66</sup>

---

<sup>64</sup> Se Havrettskonvensjonen art. 77 og Hegna/Siverts s. 39 og s. 170.

<sup>65</sup> Ot.prp. nr. 11 (1979-80) s. 90.

<sup>66</sup> Hjemmelen for slike avtaler finnes i § 3 andre ledd nummer 3. Se også Ot.prp. nr. 11 (1979-80) s. 90.

Et viktig poeng for CO<sub>2</sub>-kjeder er de begrensninger som følger av § 4. For det første gjelder plikten til å innhente forurensnings-tillatelse, for den delen av CO<sub>2</sub>-kjeden som omfattes av § 4, bare for sider ved virksomheten som «jevnlige fører til forurensning». Dette medfører at konsesjonsplikten ikke gjelder for sider ved virksomheten som bare medfører en *risiko* for forurensnings-ulykker. Forarbeidene nevner som eksempel at det ikke vil være nødvendig med en tillatelse etter forurensningsloven for å begynne prøveboring på grunn av den teoretiske muligheten for en ukontrollert utblåsning.<sup>67</sup>

I § 4 tredje ledd er det bestemt at forurensningsmyndigheten ved forskrift eller enkeltvedtak kan fastsette hva som i tvilstilfelle skal regnes som «sider ved virksomheten som jevnlig fører til forurensning». Forurensningsmyndigheten kan også gjøre unntak fra første ledd. Hjemmelen kan således benyttes både for å klargjøre tilfeller som skaper tvil, og for å endre ansvarsfordelingen mellom myndighetene. Dersom vedtaket gjelder endringer i myndighetenes ansvarsfordeling må dette utøves av Kongen.<sup>68</sup>

Den andre begrensningen ligger i at lovens regler om tiltaksplikt ikke gjelder tiltak for å «hindre» eller «stans» *akutt* forurensning, jf. § 4 første ledd siste punktum. Forurensningslovens regler om tiltaksplikt ved akutt forurensning, gjelder bare tiltak for å «begrense» eller «avverge» forurensningen.<sup>69</sup>

---

<sup>67</sup> Ot.prp. nr. 11 (1979-80) s. 91.

<sup>68</sup> Ot.prp. nr. 11 (1979-80) s. 92.

<sup>69</sup> Se kapittel 4.1.4.2.



### *Særlig om transport med skip*

Skipstransport er i utgangspunktet eksplisitt unntatt forurensningslovens alminnelige bestemmelser, jf. § 5 andre ledd. Skipstrafikken reguleres hovedsakelig i sjølovgivningen.<sup>70</sup>

Forurensningsloven § 5 tredje ledd gjør viktige unntak fra dette utgangspunktet. Tiltaksplikten i § 7 andre til fjerde ledd og kapittel 6, samt refusjonsreglene i §§ 74-77, gjelder for skip såfremt forurensningen ikke er tillatt i medhold av annen lovgivning. Hvorvidt en forurensning er lovlig etter spesiallovgivningen må avgjøres konkret.<sup>71</sup> Men akutte forurensningstilfeller vil normalt ikke være tillatt, og forurensningslovens regler om tiltaksplikt vil gjelde fullt ut.

### **4.1.3 Lovlig og tillatt forurensning**

#### *Utgangspunkt*

Det alminnelige forbudet mot forurensning gjelder fullt ut, med mindre forurensningen er lovlig etter lovens §§ 8 eller 9, eller tillatt etter vedtak i medhold av § 11, jf. § 7 første ledd. Loven bygger altså på prinsippet om at forurensning – og det å skape fare for forurensning – er forbudt med mindre det er uttrykkelig tillatt.<sup>72</sup>

Paragraf 8 inneholder lovfestede begrensninger i plikten til å unngå forurensninger. Unntaket gjelder vanlig forurensning fra en rekke aktiviteter, slik som fiske, jordbruk, skogbruk (første punkt), boliger, fritidshus, skoler etc. (andre punkt) og midlertidig anleggsvirksomhet (tredje punkt). Vanlig forurensning fra slike aktiviteter er unntatt såfremt de ikke er regulert i forskrift, se § 9 jf. § 8 første ledd. Paragraf 8 siste ledd unntar også forurensning som ikke

---

<sup>70</sup> Lov 9. juni 1903 nr. 7, jf. lov 24. juni 1994 nr. 39.

<sup>71</sup> Ot.prp. nr. 11 (1979-80) s. 93.

<sup>72</sup> Bugge s. 244.

medfører «nevneverdige skader eller ulemper».<sup>73</sup> Sistnevnte unntaksbestemmelse er ikke – i likhet med resten av unntakene i § 8 – relevante ved utslipp fra CO<sub>2</sub>-kjeden.

Det andre unntaket fra forbudet gjelder forurensning som er unntatt gjennom forskrift i medhold av § 9. Dette er lovens generelle hjemmel til å gi forskrifter av materiell art. Det er ikke gitt forskrifter som gjør unntak for utslipp fra CO<sub>2</sub>-kjeden.

### *Tillatelse til å forurense*

For en CO<sub>2</sub>-kjede vil det aktuelle unntaket fra forbudet være en tillatelse som omfatter forurensningen. Dersom det skjer utslipp uten at det foreligger tillatelse vil forbudet gjelde fullt ut fordi virksomheten medfører forurensning – eller fare for forurensning – i strid med loven, jf. § 7 første ledd. Reglene om tillatelse til virksomhet som kan medføre forurensning er gitt i forurensningsloven kapittel 3.<sup>74</sup>

Av de landbaserte elementene i CO<sub>2</sub>-kjeden vil selve produksjonsdelen ikke behøve tillatelse i medhold av forurensningsloven, mens det motsatte vil gjelde for fangstdelen. Ved rensing av CO<sub>2</sub> vil det med dagens teknologi bare være mulig å fange 80-85 % av den CO<sub>2</sub> som produseres. For de resterende 15-20 % er det nødvendig med tillatelse etter forurensningsloven, jf. §§ 7 og 11. Rørledninger på land nødvendiggjør ikke tillatelse, da transporten ikke medfører forurensning eller fare for forurensning.

Det følger av § 4 at den delen av CO<sub>2</sub>-kjeden som ligger utenfor landområdene bare skal ha tillatelse etter forurensningsloven dersom virksomheten «jevnlige fører til forurensning».<sup>75</sup> For en CO<sub>2</sub>-

---

<sup>73</sup> Ifølge lovproposisjonen er det ikke meningen at § 8 siste ledd skal omfatte samvirketilfelle som faller inn under § 6, se Ot.prp. nr. 11 (1979-80) s. 21.

<sup>74</sup> Se nærmere om CO<sub>2</sub>-lagring og tillatelse etter forurensningsloven hos Hegna s. 206-224.

<sup>75</sup> Se kapittel 4.1.2.2.

*lagringskjede* vil det av denne grunn ikke være nødvendig med tillatelse i medhold av forurensningsloven. Det motsatte gjelder for *CO<sub>2</sub>-verdikjeder*. For den mengden som ikke fanges ved reproduksjon av CO<sub>2</sub> (15-20 %) er det nødvendig med tillatelse.

Dersom forurensningen er tillatt vil det i utgangspunktet ikke inntre noen plikt til å treffe tiltak. Dette innebærer at såfremt utslippene ligger innenfor tillatelsens rammer, vil man i utgangspunktet stå uten rettslige midler til å motvirke forurensningen.

For tillatelser gitt i medhold av forurensningsloven kapittel 3 kan det være grunnlag for å anse forurensning som ulovlig til tross for tillatelsen. For det første kan forurensningen være i strid med tillatelsen, hvilket må avgjøres på grunnlag av en konkret tolkning av tillatelsen. Eksempelvis vil det i utslippstillatelsen bli satt en grense for hvor store utslipp som er tillatt.<sup>76</sup> Dersom utslippene overstiger denne grensen vil forurensningen være ulovlig, slik at den overstigende forurensning må vurderes som om tillatelse ikke foreligger.<sup>77</sup> For det andre har forurensningsmyndighetene hjemmel til å endre vilkårene i tillatelsen eller trekke tillatelsen tilbake, jf. § 18 første ledd nr. 1 og 2. Denne adgangen foreligger dersom det viser seg at skaden eller ulempen ved forurensningen blir vesentlig større eller annerledes enn ventet da tillatelsen ble gitt, eller dersom skaden eller ulempen kan reduseres uten urimelig kostnad for forurenseren.

---

<sup>76</sup> Se Hegna s. 222.

<sup>77</sup> Bugge reiser på s. 306-307 spørsmålet om hele forurensningen eller bare den delen som overstiger terskelverdiene må anses som ulovlig. Bugge mener det bare er den del av forurensningen som overstiger konsesjonsvilkårene som er ulovlig.

### *Andre tillatelser*

Selv om det ikke er gitt tillatelse til *selve forurensningen* i medhold av forurensningsloven, vil man som regel stå ovenfor andre typer tillatelser som gjelder *virksomheten som sådan*. Disse tillatelsene kan være gitt i medhold av forurensningsloven eller i medhold av annen lovgivning.

Det kan så spørres i hvilken utstrekning slike tillatelser har betydning for spørsmålet om utslipp fra CO<sub>2</sub>-kjeden er tillatt eller ikke. Svaret må i utgangspunktet bero på en konkret tolkning av den enkelte tillatelse. Tillatelsen kan for eksempel godta forurensninger av en viss størrelse, som må antas å være en påregnelig risiko som følge av virksomheten. Men ved situasjoner som fører til akutt forurensning må det som regel være klart at forurensningen ikke er tillatt.<sup>78</sup>

#### **4.1.4 Tiltaksplikt**

##### *Innholdet i tiltaksplikten*

Ved ikke-tillatte utslipp fra en CO<sub>2</sub>-kjede – eller ved fare for slike utslipp – vil lovens utgangspunkt være at det inntreer en tiltaksplikt for den ansvarlige. Tiltaksplikten som følger av forurensningsloven er nedfelt i §§ 7, 20 og 46.

Innholdet i tiltaksplikten kan stykkes opp i fem ulike typer av tiltak, se § 7 andre ledd. For det første plikter den ansvarlige å hindre at forurensning oppstår. Dette utgjør den preventive delen av tiltaksplikten. Kravet om å hindre at forurensning oppstår må ses i sammenheng med at forbudet mot forurensning også gjelder der det er fare for forurensning. Hvor stor fare som må foreligge i

---

<sup>78</sup> Bugge s. 308.

det enkelte tilfelle er det vanskelig å si noe generelt om.<sup>79</sup> Det er imidlertid klart at faren ofte vil være så liten at man uten videre kan se bort fra den. Det fremgår av lovens forarbeider at det ikke bare skal ses hen til hvor stor sannsynlighet for forurensning som foreligger, men også omfanget av skadene eller ulempene som kan inntreffe dersom forurensningsfaren manifesterer seg.<sup>80</sup> Ved sprekkdannelser i lageret eller andre svakheter i CO<sub>2</sub>-kjeden, kan det på denne bakgrunn inntre en plikt til å utføre tiltak for å utbedre det svake elementet, slik at faregraden reduseres eller faller bort. Plikten til å treffe tiltak kan etter omstendighetene også inntre i tilfeller der det foreligger en særlig mistanke om forurensningsfare. Her vil det kunne være naturlig å treffe tiltak for å forsøke å kartlegge situasjonen.

De fire andre typene av tiltak gjelder aktiviteter for å «fjerne», «begrense», «stanse» og «avbøte» forurensningen. Begrepene er til dels overlappende, og forarbeidenes kommentarer er sparsommelige. Det må derfor i første rekke legges en vanlig språklig forståelse til grunn for tolkningen.<sup>81</sup>

Begrepene «fjerne» og «begrense» referer til tiltak som utføres for å holde virkningene av forurensningen til et minimum, etter at eventuelle utslipp har inntruffet. Det finnes teknikker for å fjerne eller begrense virkningene av CO<sub>2</sub>-utslipp.<sup>82</sup>

Til forskjell fra begrepene «fjerne» og «begrense», innebærer «stanse» å stoppe selve forurensningen, eksempelvis ved å utbedre de konkrete skader ved utslippskilden som forårsaker

---

<sup>79</sup> Se Ot.prp. nr. 11 (1979-80) s. 96, hvor det presiseres at det i praksis ikke bør stilles for strenge krav.

<sup>80</sup> Ot.prp. nr. 11 (1979-80) s. 96.

<sup>81</sup> Bugge s. 321.

<sup>82</sup> IPCC/CCS s. 31.

forurensningen. Ved produksjonskilden vil et nærliggende tiltak for å «stans» forurensningen være en midlertidig driftsstans.

Begrepet «avbøte», som er den siste typen av tiltak, er meget vidtrekkende. Å «avbøte» forurensningen innebærer å føre et skadet naturmiljø tilbake til sin naturlige tilstand.<sup>85</sup>

Den ansvarliges plikter etter § 7 andre ledd gjelder tiltak som står i et «rimelig forhold til de skader eller ulemper som skal unngås», se andre ledd siste punktum. Dette kravet innebærer at jo større skade eller ulempe som kan inntreffe, eller jo høyere sannsynlighet det er for skade eller ulempe, desto mer omfattende vil de nødvendige tiltakene være. Tilsvarende behøver det ikke foreligge noen vesentlig risiko, dersom faren kan reduseres ved minimale tiltak.<sup>84</sup> I kravet ligger også at den ansvarlige bare plikter å foreta tiltak som etter en konkret vurdering på handlingstidspunktet finnes nødvendig for å hindre at forurensning inntreffer.

Rimelighetsvurderingen er i utgangspunktet objektiv.<sup>85</sup> Men subjektive forhold, for eksempel hva som skal anses som rimelige tiltak innenfor det aktuelle bransjeområde med henblikk på tiltakets økonomiske byrde, må kunne tillegges vekt.<sup>86</sup> I denne sammenheng er det verdt å merke seg at de teknikkene som er utviklet for å «fjerne» eller «begrense» virkningene av CO<sub>2</sub>-utslipp er forholdsvis kostbare.<sup>87</sup>

Et viktig poeng er at kravet til rimelighet er tatt med for å begrense den selvstendige handleplikten.<sup>88</sup> Dersom forurensningsmyndighetene gir pålegg om å treffe tiltak med hjemmel i § 7 siste

---

<sup>85</sup> Se nærmere om begrepet «avbøte» i Ot.prp. nr. 11 (1979-80) s. 97-98.

<sup>84</sup> Ot.prp. nr. 11 (1979-80) s. 97.

<sup>85</sup> Bugge s. 235.

<sup>86</sup> Ibid.

<sup>87</sup> IPPC/CCS s. 31.

<sup>88</sup> Ot.prp. nr. 11 (1979-80) s. 97.

ledd, er det myndighetenes skjønn som er avgjørende for hvilke tiltak som skal iverksettes. Dette skjønn kan i utgangspunktet ikke overprøves av domstolene.<sup>89</sup> Jeg antar at kravet om rimelighet eller forholdsmessighet likevel vil følge av alminnelige forvaltningsrettslige regler og sette grenser for utøvelsen av forvaltnings-skjønn.<sup>90</sup>

### *Begrensninger i lovens regler om tiltaksplikt*

Det gjelder visse materielle begrensninger i den ansvarliges plikt til å treffe tiltak etter *forurensningsloven* for den delen av CO<sub>2</sub>-kjeden som ligger utenfor landområdene. Dette følger av § 4 som bestemmer at for den type virksomhet som paragrafen gjelder, har den ansvarlige ikke plikt til å treffe tiltak for å «hindre eller stanse akutt forurensning», se første ledd siste punktum. Lovens anvendelse følger av § 4 både i forhold til CO<sub>2</sub>-verdikjeder og CO<sub>2</sub>-lagringskjeder.<sup>91</sup>

Med *akutt forurensning* menes forurensning av betydning, som inntreffer plutselig, og som ikke er tillatt etter bestemmelsene i eller i medhold av *forurensningsloven*, se § 38. Omfattende utslipp fra CO<sub>2</sub>-kjeden, utover de tillatte utslippene fra kjedens renseanlegg, vil som hovedregel måtte regnes som akutt forurensning.

Denne begrensningen i den ansvarliges tiltaksplikt etter *forurensningsloven*, er begrunnet i kompetansefordelingen mellom forurensningsmyndighetene og petroleumsmyndighetene i forhold til *petroleumsvirksomhet* på sokkelen.<sup>92</sup> Systemet er at *jevnlige forurensning* faller inn under forurensningsmyndighetenes område,

---

<sup>89</sup> Ibid.

<sup>90</sup> Se også NOU 2002: 15 s. 23. Se generelt om dette spørsmålet hos Eckhoff/Smith s. 385 flg.

<sup>91</sup> Se punkt 4.1.2.2.

<sup>92</sup> Ot.prp. nr. 11 (1979-80) s. 91.

mens den *preventive* («hindre») og *akutte* («stanse») delen faller inn under petroleumsmyndighetenes område.

Når det gjelder plikten til å treffe tiltak etter § 7 andre ledd ved akutte forurensningsulykker i forbindelse med *kontinentalsokkelvirksomheten*, vil forurensningsloven således bare omfatte tiltak for å «fjerne» eller «begrense» virkningen av forurensningen.<sup>93</sup> Så lenge CO<sub>2</sub>-kjeden reguleres av petroleumsløvgivningen medfører ikke denne begrensningen noe problem. En CO<sub>2</sub>-kjede som omfattes av petroleumsløven vil være underlagt komplementære regler om tiltakspunkt.

Problemet oppstår ved andre typer *kontinentalsokkelvirksomhet* enn *petroleumsvirksomhet*. Av hensyn til formålet med særregelen i § 4, må det spørres om begrensningen i tiltakspunkt kan opprettholdes for *kontinentalsokkelvirksomhet* som ikke er *petroleumsvirksomhet*. Det fremgår av lovens forarbeider at begrunnelsen for de begrensningene som følger av § 4, er at komplementære regler finnes i petroleumsløvgivningen.<sup>94</sup> Men lovens forarbeider presiserer at begrensningene gjelder «uansett om virksomheten er knyttet til petroleumforekomster eller andre undersjøiske naturforekomster».<sup>95</sup> Lovens ordlyd og den sistnevnte presiseringen i forarbeidene er så klare at det ikke er grunnlag for å modifisere de begrensningene som følger av § 4. For CO<sub>2</sub>-kjeder som ikke reguleres av petroleumsløvgivningen representerer begrensningen derfor et hull i regelverket, da den ansvarlige for forurensningen ikke vil ha noen plikt til å treffe tiltak for å «hindre» eller «stanse» akutte forurensningsulykker. I

---

<sup>93</sup> Ibid.

<sup>94</sup> Ot.prp. nr. 11 (1979-80) s. 91.

<sup>95</sup> Ot.prp. nr. 11 (1979-80) s. 90.



utgangspunktet vil myndighetene heller ikke ha kompetanse til å pålegge den ansvarlige å treffe slike tiltak.<sup>96</sup>

Så langt om forholdene mens CO<sub>2</sub>-kjeden er operativ. Fra det tidspunktet CO<sub>2</sub>-kjeden avsluttes suppleres tiltaksplikten som følger av § 7 andre ledd av § 20. Etter denne bestemmelsen plikter eieren eller brukeren av et anlegg som er nedlagt å gjøre det som «til enhver tid er nødvendig for å motvirke forurensninger», jf. første ledd. Uttrykksmåten er ment å omfatte alle de fem typene av tiltak som er oppregnet i § 7 andre ledd («hindre», «begrense», «avverge», «stanse» og «avbøte»<sup>97</sup>).

Paragraf 20 innebærer normalt bare en presisering av at tiltaksplikten som følger av § 7 vedvarer etter at virksomheten avsluttes. Men for virksomhet på kontinentalsokkelen kan § 20 tenkes å ha selvstendig betydning i tilfeller med akutt forurensning. Spørsmålet blir om begrensningene i § 7, jf. § 4, også gjelder tiltaksplikten etter § 20.

Innledningsvis kan det påpekes at ordlyden i § 4 bare legger begrensninger på tiltaksplikten i § 7. Tiltaksplikten som følger av § 20 er ikke uttrykkelig begrenset i medhold av § 4.<sup>98</sup>

---

<sup>96</sup> Se § 4 første ledd siste punktum som henviser til § 7 andre ledd jf. fjerde ledd. Fjerde ledd er hjemmelen for forurensningsmyndighetene til å gi pålegg om å treffe tiltak.

<sup>97</sup> Se Ot.prp. nr. 11 (1979-80) s. 124, hvor departementet forutsetter at § 20 supplerer § 7 fullt ut ved driftsnedleggelse. Bugge reiser på s. 355 spørsmålet om vilkåret «nødvendig» er strengere enn vilkåret i § 7 om å treffe tiltak mot forurensning som står i «et rimelig forhold» til de skader eller ulemper som skal unngås. Bugge konkluderer med at vilkåret i § 20 ikke kan forstås strengere, slik at den ansvarliges handleplikt etter denne bestemmelsen tilsvarer tiltaksplikten etter § 7.

<sup>98</sup> Det kan spørres om uttrykket «avslutning» i § 4 legger begrensninger på forurensningslovens virkeområde i tid. Uttrykket refererer imidlertid bare til hvilke aktiviteter som omfattes av loven, og det kan ikke utledes noen

Forarbeidene gir heller ikke grunnlag for å begrenseplikten etter § 20 til å treffe tiltak for å «hindre» eller «stanse» akutt forurensning. På samme måte som i lovteksten, er det ikke foretatt noen uttrykkelig begrensning i § 20 som følge av regelen i § 4. Forarbeidene gir imidlertid uttrykk for at bestemmelsen i § 20 i *praksis* vil få begrenset betydning for virksomhet på kontinental-sokkelen, som en konsekvens av arbeidsfordelingen mellom myndighetene ved forurensningstilfeller på sokkelen.<sup>99</sup> Den faktiske plikten til å treffe tiltak mot akutt forurensning i medhold av § 20 er således ikke beskåret, men er antatt å ha begrenset betydning fordi det innenfor petroleumssektoren finnes komplementære regler i medhold av petroleumsløvgivningen.

Konklusjonen blir etter dette at det i medhold av forurensningsloven § 20 gjelder en plikt til å «hindre» eller «stanse» akutt forurensning etter at CO<sub>2</sub>-kjedens operative fase er avsluttet.

#### *Pålegg fra myndighetene og krav om refusjon*

Som nevnt har forurensningsmyndighetene kompetanse til å gi den ansvarlige pålegg om å treffe nødvendige tiltak mot forurensning. Dette følger av § 7 fjerde ledd og § 20 andre ledd.

Dersom pålegget ikke gjennomføres kan myndighetene selv sørge for at tiltakene iverksettes, jf. § 74 første ledd. Myndighetene kan også sørge for at tiltakene iverksettes uten forutgående pålegg, dersom et pålegg etter § 7 kan medføre forsinkelse eller dersom det er uvisst hvem som er ansvarlig.

Det følger av § 76 at utgifter i forbindelse med tiltak som myndighetene iverksetter kan kreves refundert fra den ansvarlige.

---

begrensninger i forhold til lovens ansvarsregler, herunder tiltaksplikt, i kraft av dette.

<sup>99</sup> Ot.prp. nr. 11 (1979-80) s. 125.

## 4.2 Petroleumsloven

### 4.2.1 Problemstilling

Temaet her er hvilke krav til å treffe tiltak mot forurensning som følger av petroleumslovgivningen. En CO<sub>2</sub>-kjede kan, avhengig av hvilken tilknytning den har til petroleumsvirksomheten, være regulert av petroleumslovens regler med tilhørende forskriftsverk.

Som drøftelsene over har vist, er den ansvarliges plikt etter *forurensningsloven* til å treffe tiltak for å «hindre» eller «stanse» akutt forurensning, i den operative fasen beskåret for de av CO<sub>2</sub>-kjedens elementer som ligger utenfor fastlandet. Av denne grunn er det nødvendig å undersøke hvorvidt CO<sub>2</sub>-kjeden reguleres av *petroleumslovgivningen*, og dermed er underlagt reglene om tiltaksplikt som følger av denne.

I punkt 4.2.2 behandles spørsmålet om CO<sub>2</sub>-kjeden faller inn under petroleumslovens virkeområde. I punkt 4.2.3 redegjøres det kort for tiltaksplikten som følger av petroleumsloven med forskrifter.

### 4.2.2 Petroleumslovens virkeområde

#### *Utgangspunkt*

Petroleumslovens alminnelige virkeområde følger av § 1-4. Lovens virkeområde er knyttet opp mot funksjonen «petroleumsvirksomhet».<sup>100</sup> Med «petroleumsvirksomhet» menes all virksomhet knyttet til undersjøiske petroleumforekomster underlagt norsk jurisdiksjon, uten hensyn til hvor virksomheten foregår. Begrepet omfatter både den sentrale og den tilsluttede del av virksomheten.<sup>101</sup>

---

<sup>100</sup> Erstatningsreglene i petroleumsloven kapittel 7 har særlige bestemmelser om virkeområde, se § 7-2 jf. § 1-4 fjerde ledd. Erstatningsreglenes virkeområde behandles i kapittel 5.

<sup>101</sup> Ot.prp. nr. 43 (1995-96) s. 29.

Denne utformingen av lovens virkeområde fraviker det systemet som gjaldt etter den eldre lovgivningen. Etter den gamle ordningen var virkeområdet i større grad geografisk avgrenset. I forarbeidene til den nye petroleumsloven ble det uttalt at det var ønskelig med en helhetlig forvaltning av petroleumsressursene og at lovverket som regulerer virksomheten i størst mulig grad er oversiktlig og samlet.<sup>102</sup> Av disse grunner er petroleumslovgivningen nå blant annet utvidet til å i større utstrekning gjelde for landbaserte anlegg.<sup>103</sup>

Paragraf 1-4 avgrenser lovens virkeområde både geografisk og funksjonelt. *Geografisk* er loven avgrenset til å gjelde på områder underlagt norsk jurisdiksjon, jf. første ledd første punktum. Dersom petroleumsvirksomheten drives dels på norske områder og dels på andre staters områder, gjelder loven i den utstrekning dette følger av folkeretten eller overenskomst med vedkommende stat, se første ledd andre punktum.

*Funksjonelt* avgrenses lovens virkeområde til å gjelde «petroleumsvirksomhet knyttet til undersjøiske petroleumsforekomster», jf. § 1-4 første ledd. «Petroleumsvirksomhet» er definert på følgende måte i § 1-6 c):

«petroleumsvirksomhet, all virksomhet knyttet til undersjøiske petroleumsforekomster, herunder undersøkelse, leteboring, utvinning, transport, utnyttelse og avslutning samt planlegging av slike aktiviteter, likevel ikke transport av petroleum i bulk med skip.»

Alle aktivitetene bortsett fra «avslutning» er nærmere definert i § 1-6. Oppstillingen av relevante aktiviteter er ikke uttømmende, jf. uttrykket «herunder». Det avgjørende for om en aktivitet skal regnes som petroleumsvirksomhet blir derfor om virksomheten er «knyttet til» undersjøiske petroleumsforekomster. Det sentrale i

---

<sup>102</sup> Ibid.

<sup>103</sup> Se om dette Ot.prp. nr. 46 (2002-2003)

denne vurderingen er om aktiviteten har slik tilknytning til petroleumsvirksomheten at det er naturlig å gi loven anvendelse.<sup>104</sup>

For petroleumsvirksomhet på land gjelder loven bare i begrenset utstrekning.<sup>105</sup> *Utvinning* av undersjøiske petroleumsforekomster på fastlandet reguleres fullt ut av petroleumsloven. Men for *utnyttelse* av utvunnet petroleum på fastlandet gjelder loven bare når slik utnyttelse er «nødvendig for eller utgjør en integrert del av utvinning eller transport av petroleum», jf. § 1-4 andre ledd.

I det følgende vil jeg behandle spørsmålet om petroleumsloven gjelder for henholdsvis CO<sub>2</sub>-*verdikjeder* (kapittel 4.2.2.2) og CO<sub>2</sub>-*lagringskjeder* (kapittel 4.2.2.3). I kapittel 4.2.2.4 vil jeg vurdere hvilken betydning det har for virkeområdet at CO<sub>2</sub>-injiseringen skjer i varierende mengder og utføres i en tidsbegrenset periode, før jeg i kapittel 4.2.2.5 vurderer om tiltakplikten som følger av petroleumslovgivningen gjelder etter at CO<sub>2</sub>-kjedens operative fase er avsluttet.

### CO<sub>2</sub>-*verdikjeder*

Temaet her er petroleumslovens anvendelse for de enkelte elementene i en CO<sub>2</sub>-*verdikjede*.<sup>106</sup>

Det første spørsmålet er hvorvidt *injeksjon* av CO<sub>2</sub> i et produserende petroleumsreservoar omfattes av lovens virkeområde når hensikten er å øke utvinningen. I § 1-6 c) er «utvinning» regnet opp som en av de sentrale aktivitetene som omfattes av begrepet «petroleumsvirksomhet». «Utvinning» er nærmere definert i bokstav g), og omfatter «injisering» og «assistert utvinning».

---

<sup>104</sup> Ot.prp. nr. 43 (1995-96) s. 17.

<sup>105</sup> Petroleumsforekomster som måtte finnes under norsk landterritorium reguleres ikke av petroleumsloven, men av lov 4. mai 1973 nr. 21 (om undersøkelse etter og utvinning av petroleum i grunnen under norsk fastlandsområde).

<sup>106</sup> Se også Siverts s. 44-50.

Forarbeidene presiserer at det med «injisering» menes blant annet tilbakeføring av petroleum i reservoaret, mens «assistert utvinning» foregår når ytre hjelpemidler tilføres reservoaret for å bidra til økt produksjon.<sup>107</sup> Det er således klart at injeksjon av CO<sub>2</sub> i et produserende petroleumsreservoar reguleres av petroleumsloven, da denne aktiviteten faller inn under begrepet «assistert utvinning».

Det neste spørsmålet er om *transportelementet* i en CO<sub>2</sub>-verdikjede reguleres av petroleumsloven. «Transport» er oppregnet som en av de sentrale aktivitetene i § 1-6 c), men av definisjonen i bokstav h) fremgår det at bare transport av petroleum omfattes.

Det avgjørende blir dermed om transport av CO<sub>2</sub> har en slik tilknytning til petroleumsvirksomheten at det er naturlig å gi loven anvendelse for aktiviteten.

Transport av CO<sub>2</sub> er en nødvendig del av de aktivitetene som må utføres for at det skal være mulig å foreta injeksjon i den hensikt å oppnå økt utvinning.<sup>108</sup> Uten den nødvendige tilførsel av CO<sub>2</sub> i den fasen stoffet blir benyttet til assistert utvinning, vil dette ha direkte konsekvenser for uttaket fra reservoaret. Uten den assisterte utvinningen vil feltet i mange tilfeller ikke være økonomisk drivverdig. Transport av CO<sub>2</sub> må derfor anses for å ha en så nær tilknytning til petroleumsvirksomheten at det omfattes av petroleumsloven. Dette må gjelde uansett hvor CO<sub>2</sub> transporteres fra, enten dette er fra et annet felt på sokkelen eller fra en landbasert produksjonskilde. Det må imidlertid gjøres en sondering mellom transport med skip og transport med rør, selv om begge formene for transport er en nødvendig del av en CO<sub>2</sub>-verdikjede. Ved transport av CO<sub>2</sub> med skip, vil det være mulig å forsyne feltet med alternative skip. Dette medfører at tilknytningen mellom det enkelte transportmiddel og kjeden ikke blir like nær sammenlignet

---

<sup>107</sup> Ot.prp. nr. 43 (1995-96) s. 32.

<sup>108</sup> Siverts s. 45.

med rørtransport, som vil utgjøre en integrert del av verdikjeden. Transport av CO<sub>2</sub> med skip er derfor ikke omfattet av petroleumsloven.<sup>109</sup>

Det siste spørsmålet er om produksjons- og fangstanlegg, som utgjør CO<sub>2</sub>-verdikjedens utgangspunkt, omfattes av loven. Disse anleggene kan ligge på land eller offshore, og loven gjelder bare i begrenset utstrekning for landanlegg.

Dersom produksjons- og fangstanlegget befinner seg på en petroleumsinstallasjon på *sokkelen*, er det klart at virksomheten reguleres av petroleumsloven. Den fangst som skjer på sokkelen omfatter utskilling av CO<sub>2</sub> fra petroleumsstrømmen og utskilling av CO<sub>2</sub> fra eventuelle gasskraftverk på installasjonen. Disse aktivitetene er eksplisitt medregnet i § 1-6 bokstav c), se nærmere definisjonene av «utvinning» og «utnytting» i bokstav g) og i).

For produksjons- og fangstanlegg på *land* blir innfallsvinkelen til spørsmålet en annen. Dette gjelder både fangstanlegg i tilknytning til prosesseringsanlegg, gasskraftverk, eller andre produksjonskilder. Petroleumslovens utgangspunkt er at loven bare gjelder landbasert virksomhet som utfører *utvinning* av undersjøiske petroleumsforekomster. Fangst av CO<sub>2</sub> i forbindelse med utvinning av undersjøiske petroleumsforekomster på land omfattes dermed av loven, jf. § 1-6 bokstav g) jf. bokstav c) jf. § 1-4. «Utvinning» er definert i § 1-6 bokstav g), og nevner behandling av petroleum som en av de aktivitetene som faller inn under uttrykket. Forarbeidene presiserer at «behandling» omfatter prosessering av petroleum, herunder rensing og separering.<sup>110</sup>

---

<sup>109</sup> Se også Siverts s. 46. Siverts sammenligner med transport av petroleum i bulk med skip, som er unntatt fra loven i medhold av § 1-6 bokstav c. I Ot.prp. nr. 43 (1995-96) s. 29 fremheves det at transport av petroleum i bulk med skip er «alminnelig transportvirksomhet som reguleres av annen lovgivning».

<sup>110</sup> Se Ot.prp. nr. 72 (1988-89) s. 41.

For landbasert virksomhet som utfører *utnyttelse* av utvunnet petroleum, gjelder loven bare i tilfeller hvor slik utnyttelse er «nødvendig for eller utgjør en integrert del av» utvinning eller transport av petroleum, jf. § 1-4 andre ledd.

Den gamle petroleumsløven gjaldt ikke landbaserte utnyttelsesanlegg. Bakgrunnen for den nye tilnærmingen ligger i at sider ved petroleumsvirksomheten som tidligere ble utført ved installasjoner på sokkelen, nå utføres ved installasjoner på land. Det var derfor behov for å la loven gjelde i større grad for landbasert virksomhet, slik at reglene om likebehandling med hensyn til tariffier og andres bruk av innretninger også skulle gjelde slik virksomhet. I motsatt fall ville det kunne oppstå handelsbarrierer ved at den landbaserte virksomhet kunne fastsette diskriminerende vilkår for aktører som er avhengige av at den produserte petroleum behandles mv. på land før endelig leveranse.<sup>111</sup> Det var således i hovedsak petroleumskjeden som begrunnet utvidelsen av loven til å i større grad omfatte landbasert virksomhet.

Vilkåret «nødvendig» skal forstås slik at både anlegg som er nødvendige ut fra fysiske forhold og det som er nødvendig ut fra hvordan virksomheten er organisert, omfattes av loven.<sup>112</sup> I vilkåret «integrert del av» ligger at anlegg som utgjør *en del* av et *nødvendig anlegg* til en viss grad også omfattes slik at det ikke oppstår et kunstig skille i lovens virkeområde.<sup>113</sup>

I drøftelsen som følger vil jeg først behandle *selve produksjonsanlegget*, og deretter ta for meg *fangstanlegget*.

For prosesseringsanlegg vil vilkåret «nødvendig» bare være oppfylt dersom anlegget har en monopollignende posisjon. Med

---

<sup>111</sup> Se nærmere om bakgrunnen for utvidelsen av petroleumsløvens virkeområde på land i Ot.prp. nr. 46 (2002-2003) s. 8-14 og merknadene til § 1-4.

<sup>112</sup> Ot.prp. nr. 46 (2002-2003) s. 25.

<sup>113</sup> Ot.prp. nr. 46 (2002-2003) s. 25. Som eksempel er råoljeraffineriet på Mongstad unntatt fra lovens virkeområde, til tross for at det er en viss fysisk integrasjon mellom dette og anlegg som omfattes av loven.



andre ord vil anlegget bare reguleres av petroleumsloven dersom aktørene på sokkelen er nødt til å benytte anlegget før den petroleum som er utvunnet på feltet kan leveres til kjøper.<sup>114</sup>

For et gasskraftverk vil ikke *utnyttelsen* av petroleum for å produsere kraft ha betydning for om virksomheten reguleres av petroleumsloven. Dette aspektet ved gasskraftverket vil ikke være «nødvendig» for utvinning eller transport av petroleum. Men dersom gasskraftverket *forsyner* innretninger som utfører petroleumsvirksomhet med kraft, kan gasskraftverket selv falle inn under loven. Det følger av forarbeidene til endringsloven at *anlegg for produksjon* av elektrisitet eller varme til anlegg som er omfattet av loven, også selv vil være omfattet av petroleumsloven dersom alternativ energi ikke anses tilgjengelig.<sup>115</sup> Dersom produksjonen fra energianlegget skal benyttes helt eller delvis i petroleumsvirksomhetene for øvrig, vil integrasjonen normalt tilsi at energianlegget bør omfattes av loven.<sup>116</sup> Hvor stor del av energi-produksjonen som må leveres til petroleumsvirksomhetene sier ikke loven noe om. Men dersom all produsert energi leveres til nettet eller til landbasert industri er man naturligvis utenfor petroleumslovens virkeområde.<sup>117</sup> Det må etter dette foretas en konkret vurdering i det enkelte tilfelle om slike anlegg er omfattet av petroleumsloven eller ikke.

Så langt om anlegget som produserer CO<sub>2</sub>. Når det gjelder *fangstanlegget* vil dette som hovedregel ikke være «nødvendig» for utvinning eller transport av petroleum. Hvorvidt CO<sub>2</sub> fra produksjonskilden fanges eller slippes ut til atmosfæren er normalt

---

<sup>114</sup> Ibid. s. 11.

<sup>115</sup> Ot.prp. nr. 46 (2002-2003) s. 13. Petroleumsloven vil da gjelde ved siden av Energiloven (Lov 29. juni 1990 nr. 50 om produksjon, omforming, overføring, omsetning, fordeling og bruk av energi m.m.).

<sup>116</sup> Ibid.

<sup>117</sup> Ot.prp. nr. 46 (2002-2003) s. 11.

uten betydning for produksjonsanleggets nødvendighet for installasjonene som utfører utvinning av petroleum. Det eneste unntaket er fangst i forbindelse med prosesseringsanlegg, der CO<sub>2</sub> må skilles ut for å møte salgsspesifikasjoner m.v. før naturgassen kan leveres til kjøper.<sup>118</sup>

At fangstanlegget er nødvendig som et ledd i forsyningen av CO<sub>2</sub> til et produserende petroleumsreservoar er i denne sammenheng uten betydning. Petroleumslovens anvendelse for landbasert virksomhet retter seg mot det enkelte anleggs nødvendighet for petroleumskjeden.<sup>119</sup> Det er med andre ord anlegg på land som er nødvendige for å klargjøre utvunnet petroleum for levering, eller som er nødvendige for å forsyne petroleumskjeden med kraft, som omfattes av loven. Dette innebærer at et fangstanlegg tilknyttet en produksjonskilde som *ikke* omfattes av loven, heller *ikke selv* vil være omfattet av loven selv om fangstanlegget leverer CO<sub>2</sub> til sokkelen for å øke utvinningen.

Spørsmålet som må stilles blir derfor om fangstanlegget utgjør en *integrert del* av et *nødvendig* produksjonsanlegg. Den fysiske integrasjonen mellom produksjons- og fangstanlegget kan variere. Anleggene kan være fullstendig integrert, men det kan også tenkes mer atskilte enheter som utfører de enkelte operasjonene. Vurderingen av lovens rekkevidde må gjøres konkret og i det enkelte tilfelle.

---

<sup>118</sup> Det kan reises spørsmål om krav fra myndighetene om at avgassene fra et gasskraftverk må renses medfører at fangstanlegget må anses som nødvendig. Men å hevde dette kan etter min vurdering ikke føre frem. Det er kraftanleggets funksjon som leverandør av elektrisitet og varme til virksomhet som utfører utvinning eller nødvendig utnyttning av petroleum som er relevant i denne sammenheng. Hvilke krav som stilles til kraftprodusentens virksomhet kan ikke være relevant i forhold til vilkåret «nødvendig».

<sup>119</sup> En petroleumskjede går «motsatt vei» sammenlignet med en CO<sub>2</sub>-kjede. Mens CO<sub>2</sub>-kjeden går fra CO<sub>2</sub>-produsent, via transportør, og ut til sokkelen, går en petroleumskjede fra sokkelen, via transport, til kjøper.

Ved tvil om hvilke landbaserte anlegg som omfattes av loven kan Kongen i medhold av petroleumsloven § 1-4 sjette ledd ved forskrift gi nærmere regler til utfylling og avgrensning av lovens virkeområde, herunder om hvilken utnyttelse som anses som nødvendig for eller utgjør en integrert del av utvinning eller transport av petroleum. Kongen kan i medhold av samme bestemmelse i tvilstilfelle bestemme om en innretning eller virksomhet omfattes av loven eller ikke, se § 1-4 sjette ledd siste punktum. Søknadsprosessen som følger av petroleumsloven for nye utbyggingsprosjekter begynner normalt i god tid før endelige investeringsbeslutninger blir tatt. Rettighetshaverne bør da samtidig avklare med departementet hvilke anlegg det skal søkes om tillatelse eller godkjenning for etter petroleumsloven. Dersom det er tvil om loven kommer til anvendelse på anlegget kan Kongen benytte kompetansen etter § 1-4 sjette ledd.

### *CO<sub>2</sub>-lagringskjeder*

Temaet her er petroleumslovens anvendelse for de enkelte elementene i en CO<sub>2</sub>-lagringskjede.<sup>120</sup> En CO<sub>2</sub>-lagringskjede vil ikke ha noen selvstendig betydning for økt produksjon i petroleumsvirksomheten. Den primære funksjonen vil være at CO<sub>2</sub> holdes atskilt fra atmosfæren.

Hvorvidt elementene i en lagringskjede er omfattet av petroleumsloven avhenger av hvor den CO<sub>2</sub> som lagres stammer fra. Dersom den aktuelle CO<sub>2</sub> stammer fra *utvinning* eller *utnyttelse* på sokkelen blir vurderingstemaet om kjeden har en slik tilknytning til undersjøiske petroleumforekomster at det er naturlig å gi loven anvendelse, se § 1-6 bokstav c) jf. § 1-4 og lovens forarbeider.<sup>121</sup> Når CO<sub>2</sub> skilles ut fra petroleumsstrømmen eller fra et gasskraftverk

---

<sup>120</sup> Se også Siverts s. 51-52.

<sup>121</sup> Ot.prp. nr. 43 (1995-96) s. 17.

på sokkelinstallasjoner må stoffet regnes som et avfallsprodukt fra petroleumsvirksomheten. Etter min vurdering vil da håndteringen av CO<sub>2</sub> i en lagringskjede ha så nær tilknytning til petroleumsvirksomheten at det er naturlig å regulere hele kjeden i medhold av petroleumsløven. Det samme må gjelde for lagringskjeder som har sitt utgangspunkt i landbaserte anlegg som utfører *utvinning* av petroleum.

For landbaserte anlegg som forestår *utnyttelse* av petroleum blir vurderingstemaet om lagringskjeden utgjør «en nødvendig eller integrert del av utvinning eller transport av petroleum», se § 1-4 andre ledd. Som vist over i forbindelse med CO<sub>2</sub>-verdikjeder, vil fangstanlegget omfattes bare dersom anlegget utgjør en integrert del av CO<sub>2</sub>-produksjonskilden, og hvor produksjonskilden er nødvendig for utvinning eller transport av petroleum. Vurderingen av fangstanlegget blir identisk med tilsvarende vurdering i forbindelse med verdikjeden.

For de to andre elementene, transport og lagring, blir vurderingstemaet ulikt for verdikjeder og lagringskjeder, selv om begge har sitt utgangspunkt i produksjonskilder som forestår *utnyttelse* av petroleum på land. Vilkåret for *verdikjedens* transport- og lagringselement er som beskrevet i kapittel 4.2.2.2 om aktivitetene har en slik tilknytning til petroleumsvirksomheten at det er naturlig å gi loven anvendelse. For en *lagringskjede* blir vilkåret om disse aktivitetene utgjør en integrert del av et anlegg som er nødvendig for utvinning eller transport av petroleum. Som nevnt er det begrenset hvor langt vilkåret «integrert del av» rekker. Vilkåret ble inntatt slik at det ikke skulle oppstå et kunstig skille ved at kun deler av et integrert anlegg falt inn under petroleumsløven. Under disse forutsetningene vil transport og lagring av CO<sub>2</sub> i en lagringskjede ikke omfattes av lovens virkeområde, da disse elementene ikke vil være en integrert del av produksjonsanlegget.

### *Altererende bruk av CO<sub>2</sub> til økt utvinning*

En *verdikjedes behov* for CO<sub>2</sub> vil variere. Dette aspektet har betydning for petroleumslovens virkeområde på flere måter.

For det første vil *tidsperspektivet* for injisering av CO<sub>2</sub> i et produserende petroleumsreservoar være kortere enn produksjonskildens produksjonsperiode. Med andre ord vil produksjonen av CO<sub>2</sub> vare lenger enn petroleumsfeltets behov for CO<sub>2</sub>. Det er antatt at den fasen hvor CO<sub>2</sub> brukes til assistert utvinning, vil vare i 3-10 år. Dette betyr at på det tidspunktet injiseringsfasen avsluttes må det etableres lagringsalternativer i andre geologiske formasjoner. Dersom den alternative lagringen skjer i et annet produserende reservoar får det ingen betydning for petroleumslovens virkeområde. Men dersom lagringen skjer i en annen type geologisk formasjon (avsluttet petroleumsreservoar eller akvifer), går CO<sub>2</sub>-kjeden fra å være en verdikjede til å bli en lagringskjede. Det samme gjelder i utvinningsfasene før CO<sub>2</sub> benyttes som trykkstøtte, da reservoaret i starten av produksjonsperioden har et naturlig høyt trykk som ikke nødvendiggjør assistert utvinning. Til dette kommer at det i fasene før CO<sub>2</sub>-injeksjonen gjerne injiseres vann og gass for å opprettholde trykket.

For det andre vil CO<sub>2</sub>, innenfor den fasen stoffet brukes til assistert utvinning, injiseres i *varierende mengder*. CO<sub>2</sub> vil i utgangspunktet injiseres i varierende mengder avhengig av behovet til enhver tid, og man kan også tenke seg midlertidige opphold i bruken. Optimalt vil man ha flere felt i produksjon med behov for assistert utvinning, slik at redusert behov ved ett felt gjør at den produserte CO<sub>2</sub> kan injiseres i et annet. Alternativt må det også her etableres andre lagringsmuligheter, slik at CO<sub>2</sub>-kjeden blir en kombinert verdikjede og lagringskjede. En slik løsning er eksempelvis aktuell for CO<sub>2</sub>-kjeden mellom det planlagte gasskraftverket på Tjeldbergodden og petroleumsfeltene Draugen og

Heidrun, hvor alternativ lagring i en geologisk formasjon i området vurderes.<sup>122</sup>

Spørsmålet som reiser seg er om virksomheten i de periodene CO<sub>2</sub> ikke brukes til assistert utvinning omfattes av lovens uttrykk «petroleumsvirksomhet», og dermed faller inn under lovens virkeområde.

I punkt 4.2.2.3 er det fastslått at noen lagringskjeder uansett faller inn under petroleumslovens virkeområde. Hvorvidt injeksjon av CO<sub>2</sub> alterneres mellom slike lagringskjeder og verdikjeder vil følgelig ikke ha betydning for petroleumslovens virkeområde.

Noen av innretningene som brukes i en lagringskjede kan også falle inn under petroleumslovens virkeområde fordi innretningene delvis brukes til petroleumsvirksomhet eller fordi de tidligere har vært brukt i petroleumsvirksomheten.<sup>123</sup> Også for disse innretningene vil den alternerende bruken av CO<sub>2</sub> til assistert utvinning være uten betydning for lovens virkeområde.

Ved alternerende CO<sub>2</sub>-injisering mellom en *lagringskjede* og en *verdikjede*, innenfor den utvinningsfasen hvor CO<sub>2</sub> brukes til assistert utvinning, må også lagringsdelen normalt regnes som «petroleumsvirksomhet». Den alternative CO<sub>2</sub>-injiseringen i et tilstøtende *lager* (lagringskjeden) vil ha en viktig støttefunksjon for å kompensere varierende behov for CO<sub>2</sub> ved petroleumreservoaret (verdikjeden). Hvorvidt det på et aktuelt tidspunkt injiseres mye, lite, eller ingen CO<sub>2</sub> i petroleumreservoaret, kan vanskelig endre virksomhetens karakter. Det primære formålet med den CO<sub>2</sub> som i denne fasen transporteres til sokkelen er økt utvinning av petroleum. CO<sub>2</sub>-lagringskjedens støttefunksjon som et ledd i petroleumsvirksomheten, må etter min vurdering føre til at lagringskjeden har en slik tilknytning til petroleumsvirksomheten at

---

<sup>122</sup> Opplyst under samtale med Statoil ASA 9. november 2006.

<sup>123</sup> Se nærmere hos Siverts s. 55-57.

det er naturlig å regulere virksomheten i medhold av petroleumsloven.

Ved injisering av CO<sub>2</sub> i et lager før og etter den fasen hvor CO<sub>2</sub> brukes til assistert utvinning, må resultatet bli det motsatte. I disse tilfellene vil lagringskjeden ikke ha noen umiddelbar støttefunksjon til petroleumsproduksjonen, og kjedens primære formål er å holde CO<sub>2</sub> atskilt fra atmosfæren. Under disse omstendighetene har ikke lagringskjeden en slik tilknytning til petroleumsvirksomheten at det er naturlig å gi petroleumsloven anvendelse.

### 4.2.3 Tiltakspunkt etter petroleumsloven

#### *Innhold*

Rettighetshavers tiltakspunkt i medhold av petroleumslovgivningen følger av lovens kapittel 9 med tilhørende forskriftsverk. Som tidligere nevnt gjelder det en arbeidsfordeling mellom petroleums- og forurensningsmyndighetene i forhold til reglene om tiltakspunkt.<sup>124</sup> Petroleumslovgivningens regler retter seg av denne grunn mot preventive tiltak for å hindre forurensning, og tiltak mot akutte forurensningssituasjoner.

Hovedbestemmelsen er gitt i § 9-2. Etter første ledd skal rettighetshaver til enhver tid opprettholde effektiv beredskap med sikte på å møte fare- eller ulykkessituasjoner som kan medføre tap av menneskeliv, personskade, forurensning eller stor materiell skade, jf. første punktum. I rammeforskriften og aktivitetsforskriften er det gitt nærmere bestemmelser om utarbeidelse av beredskapsplaner, samarbeid mv.<sup>125</sup>

---

<sup>124</sup> Se kapittel 4.1.4.2.

<sup>125</sup> Forskrift 31. august 2001 nr. 1016 (Rammeforskriften). Forskrift 3. sept. 2001 nr. 1157 (Aktivitetsforskriften). Se rammeforskriften kapittel VI, og aktivitetsforskriften kapittel XI.

Paragraf 9-2 første ledd andre punktum bestemmer at rettighetshaver plikter å påse at «nødvendige tiltak iverksettes for å hindre eller minske skadevirkninger, herunder det som er nødvendig for så langt som mulig å føre miljøet tilbake til tilstanden før uhellet skjedde». Etter § 9-5 plikter rettighetshaver ved fare- og ulykkessituasjoner som nevnt i § 9-2 å stanse petroleumsvirksomheten i nødvendig utstrekning så lenge kravet til forsvarlig virksomhet tilsier det, se første ledd. Petroleumstilsynet har kompetanse til å gi rettighetshaverne pålegg om å gjennomføre nødvendige tiltak, se § 9-2 første ledd siste punktum og andre ledd, og § 9-5 andre ledd.

Lovens § 10-1 stiller krav til forsvarlig petroleumsvirksomhet, herunder med hensyn til miljø. I paragrafens siste ledd er det eksplisitt uttrykt at alle rimelige foranstaltninger skal tas for å unngå skade på dyre- og plantelivet i havet.

I aktivitetsforskriften kapittel XI er det gitt utfyllende regler om beredskap og tiltaksplikt. Av særlig interesse er § 68 om håndtering av fare- og ulykkessituasjoner, og § 79 om aksjon mot akutt forurensning.

### *Gjelder petroleumslovens regler om tiltaksplikt etter at petroleumsvirksomheten er avsluttet?*

Problemstillingen her er om petroleumslovens regler om tiltaksplikt gjelder etter at petroleumsvirksomheten er avsluttet.

Spørsmålet om et forhold faller inn under petroleumslovens virkeområde avhenger i første rekke av funksjonen «petroleumsvirksomhet», som er definert i § 1-6 bokstav c). Det følger av definisjonen at loven også gjelder «avslutning» av petroleumsvirksomhet. Det er uklart om uttrykket «avslutning» bare refererer til avslutningsfasen av petroleumsvirksomheten, eller om det også er ment å omfatte den etterfølgende periode. Den første forståelsen må være den riktige når det gjelder lovens virkeområde i



petroleumsvirksomhetens operative fase. Men i forhold til lovens *ansvarsregler*, herunder ansvaret for å treffe tiltak mot forurensning, fremstår det som klart at lovens virkeområde i tid, ikke kan begrenses i kraft av uttrykket «avslutning».

Petroleumsloven har i kapittel 5, 7, 8 og i § 10-14 regler om ansvar som strekker seg utover virksomhetens avslutningsfase.<sup>126</sup> Det avgjørende er at vedkommende selskap eller gruppe av selskaper var «rettighetshaver» på den tid virksomheten foregikk i henhold til tillatelsen, og at de skader som senere inntreer er forårsaket av virksomheten.<sup>127</sup>

Ansvarsreglene i kapittel 5, 7, 8 og § 10-14 gjelder det *økonomiske ansvaret* etter at virksomheten er avsluttet. Det økonomiske ansvaret som følger av disse bestemmelsene er i utgangspunktet tidsbegrenset.<sup>128</sup> Tiltaksplikten dreier seg imidlertid i første rekke om en plikt for «rettighetshaver» til selv å treffe tiltak mot forurensning, eller sørge for at noen utfører slike tiltak. Det økonomiske ansvaret for forurensningen er en annen side av saken.

Tiltaksplikten følger i hovedsak av petroleumsloven §§ 9-2 og 9-3 med tilhørende forskriftsverk. Paragraf 9-2 fastslår at plikten til å opprettholde effektiv beredskap og treffe nødvendige tiltak mot forurensning gjelder «til enhver tid». Uttrykket «til enhver tid» trekker isolert sett i retning av at tiltaksplikten er tidsbegrenset. Men det fremgår av den kontekstuelle sammenhengen i § 9-2 og i kapittel 9 for øvrig at reglene retter seg mot petroleumsvirksomhetens operative fase. Lovens forarbeider behandler ikke spørsmålet om plikten til å treffe tiltak mot forurensning består etter at den operative fasen er avsluttet.

---

<sup>126</sup> At ansvarsreglene i petroleumsloven gjelder også etter avslutningsfasen fremgår av NOU 1993: 25 s. 34 og Ot.prp. nr. 72 (1982-83) s. 73.

<sup>127</sup> NOU 1986: 6 s. 119.

<sup>128</sup> Se tolkningsuttalelse fra Petroleumstilsynet av 13. juni 2002.

Konklusjonen må etter dette bli at det ikke følger noen tiltakspålagt av petroleumslovgivningen etter at virksomhetens operative fase er avsluttet.<sup>129</sup> Etter den operative fasen vil rettighetshaver imidlertid ha et økonomisk ansvar for sine forpliktelser etter petroleumsloven, og dette ansvaret gjelder på ubestemt tid. En plikt til å iverksette tiltak mot forurensning etter den operative fasen må vurderes opp mot forurensningsloven § 20.

### 4.3 Klimakvoteloven

Problemstillingen her er hvilke utslipp fra CO<sub>2</sub>-kjeden som er kvotepliktige i medhold av lov om kvoteplikt og handel med kvoter for utslipp av klimagasser (klimakvoteloven), som trådte i kraft 1. januar 2005.

Klimakvoteloven har som formål å begrense utslippene av klimagasser på en kostnadseffektiv måte. Dette skal skje gjennom et system med kvoteplikt for utslipp av CO<sub>2</sub> og fritt omsettelige kvoter, jf. § 1. Virksomhet som omfattes av loven må innlevere kvoter for sine kvotepliktige utslipp.<sup>130</sup> Dersom virksomheten ikke har tilstrekkelig med kvoter i forhold til de reelle utslipp, må virksomheten i utgangspunktet gå til anskaffelse av det nødvendige antall kvoter.<sup>131</sup>

---

<sup>129</sup> Denne konklusjonen gjelder fullt ut for forurensningssituasjoner i tilknytning til CO<sub>2</sub>-lageret. Dersom det oppstår annen forurensning fra innretninger som er etterlatt i medhold av petroleumsloven kapittel 5, kan det imidlertid følge av disponeringsvedtaket at rettighetshaver har plikt til å treffe sikkerhetsmessige tiltak i forbindelse med den etterlatte innretningen.

<sup>130</sup> I perioden 1. januar 2005 til 31. desember 2007 tildeles kvotene vederlagsfritt til de kvotepliktige, se § 7. Regjeringen kommer med et revidert lovforslag om hvordan kvotene skal tildeles for etterfølgende perioder, se Ot.prp. nr. 13 (2004-2005) s. 82.

<sup>131</sup> Lovens § 13 gir nærmere bestemmelser om konsekvensene av at det ikke innleveres tilstrekkelige kvoter.

Lovens tilblivelse har sammenheng med Norges forpliktelser etter Kyoto-protokollen og særlig med EUs klimakvoteregime. Sistnevnte regime har sitt grunnlag i direktiv 2003/87/EF av 13. oktober 2003 om en ordning for handel med kvoter for klimagassutslipp i Det europeiske fellesskap og om endring av Rådets direktiv 96/61/EF (kvotedirektivet).

Loven gjelder for utslipp i riket og for utslipp fra virksomhet på den norske delen av kontinentalsokkelen, se § 2. Men for virksomhet som er avgiftsbelagt etter Stortingets årlige vedtak om CO<sub>2</sub>-avgift er det gjort unntak fra plikten til å svare klimakvoter, se § 3 andre ledd bokstav c.<sup>132</sup>

Klimakvoteloven gjelder utslipp av CO<sub>2</sub> i forbindelse med de virksomhetsgrupper som er opplistet i § 3. Etter § 3 første ledd omfattes utslipp av CO<sub>2</sub> i forbindelse med energiproduksjon, herunder gass- og kullkraftverk.<sup>133</sup> Loven gjelder også for virksomhet som utfører behandling av naturgass. Følgelig må et gasskraftverk som slipper ut CO<sub>2</sub> via avgasser mv. svare kvoter. Motsatt vil CO<sub>2</sub> som fanges og håndteres i en CO<sub>2</sub>-kjede ikke slippes ut, og dermed ikke regnes som kvotepliktige utslipp. Dette betyr at et gasskraftverk med rensing i utgangspunktet bare må svare klimakvoter for 15-20 % av den totale mengden produsert CO<sub>2</sub>.

Det sentrale og viktige spørsmålet som må reises, er om utslipp fra CO<sub>2</sub>-kjedens transport- og lagringselement medfører plikt til å svare kvoter. Ett eksempel kan være at CO<sub>2</sub> lekker fra lageret.

Det følger av § 3 at utslipp av CO<sub>2</sub> «i forbindelse med» kvotepliktig virksomhet omfattes av loven. Rent språklig omfatter

---

<sup>132</sup> Lov 21. desember 1990 nr. 72 om avgift på utslipp av CO<sub>2</sub> i petroleumsvirksomhet på kontinentalsokkelen (Lov om avgift på utslipp av CO<sub>2</sub>). Lov om CO<sub>2</sub>-avgift behandles i kapittel 4.4.

<sup>133</sup> Loven gjelder bare for energiproduksjon der innfyrt effekt overstiger 20 MW, se forskrift 23. desember 2004 nr. 1851 (klimakvoteforskriften) § 1-1 første ledd bokstav a.

uttrykket mer enn de umiddelbare utslipp fra virksomheten – også utslipp som skjer i forbindelse med slik virksomhet må det svares kvoter for. Men hvor langt rekker begrepet «i forbindelse med»?

På den ene side kan det tenkes at det er utslipp som skjer i forbindelse med virksomheten som sådan som skal omfattes, slik at bare utslipp på grunn av uhell eller ulykker ved produksjonsanlegget omfattes. Men gode grunner taler for at begrepet ikke kan forstås så snevert. En snever forståelse av begrepet ville innebære at CO<sub>2</sub> som skilles ut ved produksjonsanlegget og slippes ut et annet sted vil falle utenfor kvoteplikten.

Klimakvoteforskriften § 1-1 presiserer innholdet i klimakvoteloven § 3. I forskriftsbestemmelsens siste ledd sies følgende:

«Dersom en virksomhet har kvotepliktig utslipp i henhold til første jf. andre og tredje ledd i paragrafen her i forbindelse med behandling av naturgass, omfatter kvoteplikten alle CO<sub>2</sub>-utslipp fra virksomheten.»

Jeg oppfatter det slik at forskriftsbestemmelsen må leses i sammenheng med petroleumslovens grunnleggende skille mellom «utvinning» og «utnyttelse». Produksjon av elektrisk kraft regnes som «utnyttelse» av petroleum, jf. petroleumsloven § 1-6 bokstav i. Behandling av naturgass regnes som «utvinning» av petroleum, jf. petroleumsloven § 1-6 bokstav g. *Behandling av naturgass og produksjon av elektrisk kraft* er således to ulike aktiviteter i henhold til petroleumsloven, og forskriftsbestemmelsen kan derfor ikke være relevant for CO<sub>2</sub>-utslipp som skjer i forbindelse med kraftproduksjon. Men for CO<sub>2</sub>-kjeder som etableres med utgangspunkt i fangst fra behandling av naturgass trekker forskrifts-

bestemmelsen i retning av at utslipp fra andre deler av CO<sub>2</sub>-kjeden omfattes av loven.<sup>134</sup>

Ved fangst av CO<sub>2</sub> fra energiproduksjon legger ikke lovens ordlyd noen begrensning på lovens anvendelse overfor utslipp fra CO<sub>2</sub>-kjedens transport- og lagerelement. Reelle hensyn trekker i retning av at uttrykket «i forbindelse med» ikke bør tolkes for snevert. En snever forståelse vil medføre en risiko for omgåelser av plikten til å svare kvoter, og således undergrave klimavotesystemet som virkemiddel. I denne sammenheng er det imidlertid nødvendig å tilføye at etablering av en CO<sub>2</sub>-kjede ikke vil ha omgåelse av loven som intensjon. Hensikten med CO<sub>2</sub>-kjeden vil nettopp være å begrense utslipp av denne klimagassen. Dette gjelder særlig for CO<sub>2</sub>-lagringskjeder, men også CO<sub>2</sub>-verdikjeder har til dels samme faktiske funksjon.

Med disse utgangspunktene er det vanskelig å gi noen sikker løsning på om utslipp fra CO<sub>2</sub>-kjedens transport- og lagringselement er kvotepliktige etter klimavoteloven. Dersom det etableres CO<sub>2</sub>-kjeder på norsk sokkel er det behov for en klargjøring omkring dette spørsmålet. I lys av en mulig fremtidig klargjøring av spørsmålet, vil jeg i kapittel 7 vurdere om plikten til å innlevere kvoter kan foreldes eller falle bort på grunn av passivitet.

## 4.4 Lov om CO<sub>2</sub>-avgift

«Lov om avgift på utslipp av CO<sub>2</sub> i petroleumsvirksomheten på kontinentalsokkelen» regulerer hvilke typer av CO<sub>2</sub>-utslipp som er avgiftsbelagt i medhold av Stortingets årlige vedtak. Utslipp som

---

<sup>134</sup> Det kan imidlertid ligge en begrensning i uttrykket «virksomheten». Aktivitetene som inngår i en CO<sub>2</sub>-kjede kan tenkes å bli utført av minst tre ulike virksomheter, slik at hvert hovedelement utføres av ulike aktører. I denne situasjonen kan uttrykket «virksomheten» forstås som en skranke for hvilke utslipp som omfattes av forskriftsbestemmelsen.

omfattes av denne loven er unntatt fra plikten til å svare klimakvoter, jf. klimakvoteloven § 3 andre ledd bokstav c.

Det følger av lov om CO<sub>2</sub>-avgift § 2 første ledd hvilke CO<sub>2</sub>-utslipp som er avgiftspliktige:

«CO<sub>2</sub>-avgift beregnes av petroleum som brennes og naturgass som slippes ut til luft samt av CO<sub>2</sub> som utskilles fra petroleum og slippes ut til luft, på innretning som nyttes i forbindelse med utvinning eller transport av petroleum (..)»

Vesentlige deler av de CO<sub>2</sub>-utslipp som skjer fra petroleumsvirksomheten, herunder utslipp fra gasskraftverk på sokkelinstallasjoner, er således avgiftsbelagt i medhold av lov om CO<sub>2</sub>-avgift. En CO<sub>2</sub>-kjede med utgangspunkt i slike produksjonskilder må følgelig betale avgift for utslipp fra produksjons- og fangstelementet. Dersom CO<sub>2</sub> håndteres i en CO<sub>2</sub>-kjede slik at gassen holdes atskilt fra omgivelsene fremgår det av forarbeidene at det ikke skal beregnes avgift av CO<sub>2</sub>-produksjonen.<sup>135</sup> Virksomheten vil med andre ord unngå CO<sub>2</sub>-avgiften.<sup>136</sup>

Spørsmålet som oppstår i forhold til utskillelse og håndtering av CO<sub>2</sub> i en verdikjede eller lagringskjede, er om utslipp fra kjedens transport- eller lagringselement er avgiftsbelagt.

Lovens ordlyd åpner ikke i like stor grad for at CO<sub>2</sub>-utslipp fra kjeden omfattes, sammenlignet med klimakvoteloven. Mens klimakvoteloven gjelder utslipp som skjer i «forbindelse med» den type virksomhet som omfattes av loven, må utslipp som omfattes av avgiftsloven skje fra «innretning som nyttes i forbindelse med utvinning eller transport av petroleum», se § 2 første ledd. Et reservoar eller andre geologiske formasjoner under havbunnen omfattes ikke av begrepet «innretning».

---

<sup>135</sup> Ot.prp. nr. 17 (1990-91) s. 6 og Ot.prp. nr. 47 (1995-96) s. 12-13.

<sup>136</sup> Jf. injisering av CO<sub>2</sub> i Utsiraformasjonen ved Sleipner feltet.

De reelle hensyn som gjør seg gjeldende i forbindelse med klimakvoteloven ved utslipp fra CO<sub>2</sub>-kjeden, gjelder også i forhold til lov om CO<sub>2</sub>-avgift. Til dette kommer at unntaket fra CO<sub>2</sub>-avgiften som fremgår av lovens forarbeider, må antas å ha blitt utformet under den forutsetning at håndteringen holder CO<sub>2</sub> isolert fra omgivelsene.

Med avgjørende vekt på lovens ordlyd blir konklusjonen at utslipp fra CO<sub>2</sub>-kjeden *ikke* er avgiftsbelagt etter lov om CO<sub>2</sub>-avgift, *utover* utslipp som skjer fra petroleumsinstallasjoner på sokkelen, og hvor produksjonen fra denne installasjonen utgjør CO<sub>2</sub>-kjedens første element. Dette betyr at utslipp fra transport- og lagringselementet i CO<sub>2</sub>-kjeden, ikke er avgiftspliktige. Jeg vil likevel behandle spørsmålet om foreldelse av plikten til å betale avgift i kapittel 7.

## 5 Grunnvilkårene for erstatning

### 5.1 Ansvarsgrunnlag

#### 5.1.1 Problemstilling

Problemstillingen i dette kapitlet er hvilke ansvarsgrunnlag som kan lede til erstatningsansvar, dersom utslipp fra en CO<sub>2</sub>-kjede fører til forurensningsskade. Siktemålet er å finne frem til hvilke ansvarsgrunnlag som får anvendelse for utslipp fra *det enkelte element* i CO<sub>2</sub>-kjeden.

Et viktig spørsmål er hvordan ansvarsgrunnlagene forholder seg til hverandre. Spørsmålet kommer på spissen i tilfeller hvor to ansvarsgrunnlag, på ett bestemt område i CO<sub>2</sub>-kjeden, har *samme* saklige og stedlige virkeområde, men hvor utformingen av reglene om ansvarssubjekt, ansvarskanaliserings m.v. er ulik. I slike tilfeller må det avgjøres hvilket grunnlag som skal gå foran, med andre ord

hvilket grunnlag som får anvendelse for skadeforholdet. I forlengelsen av dette aktualiseres spørsmålet om forhold som ikke løses av de ansvarsreglene som har forrang, kan *suppleres* av andre relevante grunnlag.

Det er i første rekke ansvarsreglene i forurensningsloven og petroleumsloven som har *praktisk betydning* ved utslipp fra en CO<sub>2</sub>-kjede. Men også andre regelsett kan være *relevante*. I kapittel 5.1.2 behandles erstatningsreglene i forurensningsloven kapittel 8, mens petroleumsloven kapittel 7 og 8 behandles i kapittel 5.1.3. I kapittel 5.1.4 vil jeg kort omtale to alternative ansvarsgrunnlag, og vurdere forholdet til reglene i forurensningsloven og petroleumsloven.

## 5.1.2 Forurensningsloven

### *Erstatningsreglenes stedlige virkeområde*

Reglene om forurensningslovens stedlige anvendelsesområde er systematisert på to nivåer. Innledningsvis gir kapittel 1 regler om lovens alminnelige virkeområde, med særlige regler for virksomhet på kontinentalsokkelen.<sup>137</sup> Fra lovens alminnelige regler om stedlig anvendelsesområde gjøres det unntak for reglene i kapittel 8 om erstatningsansvar, jf. § 3 fjerde ledd og § 4 første ledd. Lovens system blir således at det stedlige anvendelsesområde generelt reguleres i §§ 3 og 4, mens det for erstatningsreglene er gitt særskilte regler i § 54 under paragrafoverskriften «stedlig virkeområde og lovvalg».

Forholdet mellom begrepene «stedlig virkeområde» og «lovvalg» kan presiseres nærmere. Regler om lovens stedlige virkeområde angir i hvilket geografisk avgrensede område loven isolert sett er relevant. Med lovvalg menes spørsmål om hvilket lands rett som skal få anvendelse der to stater har

---

<sup>137</sup> Se kapittel 4.1.2.



regelsett med tilsvarende stedlig og saklig anvendelsesområde. Lovvalgsspørsmålet kommer i forurensningstilfeller på spissen der man befinner seg utenfor områder hvor en stat har full jurisdiksjon, og hvor to eller flere stater har relevante bestemmelser for den aktuelle tvist.

Paragraf 54 er bygget opp slik at lovens anvendelse varierer basert på hvor utslippene stammer fra og hvor de faktisk inntreer.

Første ledd bokstav a slår fast hovedreglen om at bestemmelsene i kapittel 8 kommer til anvendelse ved forurensningsskader som «inntreer» i Norge eller i Norges økonomiske sone. Med «Norge» menes norsk sjø- og landterritorium, det vil si Norges fastland og havområdene utenfor ut til 12 nautiske mil målt fra grunnlinjen.<sup>138</sup> Bestemmelsen innebærer at forurensningslovens erstatningsregler i utgangspunktet kan få anvendelse på alle forurensningsskader som inntreer i Norge eller i norsk økonomisk sone, uten hensyn til hvor forurensningen skriver seg fra. Erstatningsreglene i kapittel 8 gjelder også utslipp som stammer fra transport av CO<sub>2</sub> med rør.

Etter første ledd bokstav b får kapittel 8 også anvendelse der forurensningsskade inntreer utenfor Norge eller Norges økonomiske sone, såfremt skaden er forårsaket av en hending eller virksomhet på norsk sjø- eller landterritorium.<sup>139</sup>

For forurensningsskade som ikke faller inn under loven etter første ledd bokstav a eller b blir lovvalsreglene avgjørende i spørsmålet om norske domstoler skal anvende forurensningslovens erstatningsregler, jf. § 54 andre ledd som henviser til «ellers gjeldende lovvalsregler».<sup>140</sup>

---

<sup>138</sup> Ot.prp. nr. 33 s. 106. Norges sjø- og landterritorium strekker seg 12 nautiske mil (22.224 meter) utenfor grunnlinjene, jf. lov 27. juni 2003 nr. 57 om Norges territorialfarvann og tilstøtende sone § 2.

<sup>139</sup> Se Ot.prp. nr. 33 s. 107.

<sup>140</sup> Forutsetningen for at spørsmålet blir aktuelt er at saken har vernetings ved norske domstoler. De nåværende vernetingsreglene gir en ganske vid adgang til å reise erstatningssøksmål for forurensningsskader for norske domstoler i de tilfeller det vil være berettiget å få norske domstolers avgjørelse i saken, jf.

Med «ellers gjeldende lovvalgsregler» presiserer forarbeidene at det særlig henvises til to regelsett.<sup>141</sup> For det første siktes det til lov 9. april 1976 nr. 21 som inkorporerer den nordiske miljøkonvensjonen i norsk rett, jf. lovens § 1. Konvensjonen gjelder for Norge, Sverige, Danmark og Finland, og omfatter også virksomhet på medlemslandenes kontinentalsokkelområder. Konvensjonens art. 3 slår fast retten for rettssubjekter, i den stat miljøvirkningen inntreer, til å reise sak ved domstol eller administrativ myndighet i virksomhetslandet – og eventuelt få overprøvd avgjørelsen – på lik linje med virksomhetslandets egne rettssubjekter. Art. 3 andre ledd slår videre fast at miljøskader kan kreves erstattet etter reglene i virksomhetslandet dersom disse er mer fordelaktige for skadelidte. For erstatningssaker innebærer art. 3 at skadelidte har samme prosessuelle adgang til å anlegge sak og samme materielle rett som etter virksomhetslandets erstatningsregler.<sup>142</sup> Denne søksmålsadgangen for skadelidte gjenspeiler konvensjonens hovedprinsipp – at miljøvirkninger skal behandles på samme måte enten virkningene inntreer i eget land eller i en annen kontraherende stat.

Passussen «ellers gjeldende lovvalgsregler» sikter for det andre til norsk internasjonal privatrett. Den internasjonale privatrettens lovvalgsregler bestemmer hvilken stats rettsregler som skal anvendes i rettsforhold med flernasjonale elementer. Hver stat er i utgangspunktet autonom når det gjelder justeringen av lovvalgsreglene, hvilket kan medføre tilfeller hvor samme forhold blir behandlet etter ulike regler avhengig av i hvilken stat saken kommer for domstolene.

Det finnes ikke noen generell norsk lovbestemmelse om hvilket lands rett som skal legges til grunn for en erstatningstvist med internasjonalt tilsnitt. Bortsett fra enkelte spesialbestemmelser, må lovvalgsspørsmålet avgjøres ut fra ulovfestede prinsipper i norsk internasjonal privatrett.<sup>143</sup> En slik

---

blant annet tvistemålsloven kapittel 2. Se Helge J. Thue, «Norsk internasjonal obligasjonsrett: Erstatning utenfor kontraktsforhold», Institutt for privatretts sensislerie nr. 111, 1986, for en kort gjennomgang av hovedreglene.

<sup>141</sup> Ot.prp. nr. 33 s. 107.

<sup>142</sup> Carl August Fleischer, «Nordisk miljøvernkonvensjon», Tidsskrift for Rettsvitenskap, 1976 s. 99.

<sup>143</sup> Når skadevirkningen inntreer i et annet land enn virksomhetslandet, er det både i norsk og i de fleste andre staters interlegale rett antatt at det er muligheter for at skadelidte kan velge mellom handlingsstedets og virkningsstedets lov. Foreligger det andre tilknytningsmomenter har norske domstoler også anvendt den individualiserende metode, den såkalte Irma-

spesialbestemmelse er inntatt i forurensningslovens § 54 tredje ledd som sier at skadelidte kan kreve at spørsmålet om erstatning for forurensningsskade skal «avgjøres etter bestemmelsene i den stat hvor den forurensende handling eller virksomhet fant sted».

Det som er skrevet over i anledning forurensningslovens stedlige anvendelsesområde gjelder erstatning for forurensningsskade, med andre ord erstatning for skade eller ulempe som allerede har oppstått. For så vidt gjelder erstatning for tiltak mot forurensning bestemmer § 54 tredje ledd at det er tilstrekkelig at skaden kan «inntre på et område som kapitlet omfatter» for at lovens regler skal få anvendelse.<sup>144</sup> Det er således ikke noe vilkår at tiltakene er satt i verk innenfor norske områder så lenge formålet med tiltakene har vært å begrense skade som kan inntre i områder som omfattes av kapitlet.

Ved transport av CO<sub>2</sub> med *skip* fra fangsstedet til injeksjonsstedet vil forurensningsloven få anvendelse innenfor det stedlige anvendelsesområde som er skissert over. De vanlige sjørettslige erstatningsansvarsreglene vil som utgangspunkt ha forrang, men forurensningsloven kapittel 8 gjør viktige unntak fra dette utgangspunktet.<sup>145</sup> Det fremgår av forurensningsloven § 53 fjerde ledd at kapittel 8 får anvendelse ved forurensning fra skip, med mindre ansvarsspørsmålet er særskilt regulert i annen lovgivning, sml. første ledd. Sjøloven har særlige regler om miljøansvar for forurensningsskader på grunn av oljesøl, men har ikke særlige bestemmelser for andre typer forurensningsskade. Innenfor lovens stedlige virkeområde vil den som driver virksomhet som volder

---

Mignon-formelen, jf. Rt 1923 II s. 58. Etter denne metoden legger man hovedvekten på hvilket lands rettssystem som det aktuelle rettsforholdet har sin sterkeste og mest naturlige tilknytning til, se Ot.prp. nr. 33 s. 26.

<sup>144</sup> Ot.prp. nr. 33 s. 107.

<sup>145</sup> Se Thor Falkanger, Hans Jacob Bull, Innføring i sjørett, 6. utgave, Oslo 2004 s. 187.

forurensningsskade, det vil i sjøfartssammenheng normalt si rederen, derfor ha et objektivt ansvar for CO<sub>2</sub>-utslipp som volder skade, i medhold av forurensningsloven. Forurensningsloven kapittel 8 bygger på at ansvaret etter kapitlet skal være ubegrenset. For ansvar knyttet til skip gjelder imidlertid reservasjonen i § 53 første ledd: De særskilte begrensningsreglene i sjøloven kapittel 9 vil komme inn. Ansvarssubjekter som etter sjøloven § 171 har rett til globalbegrensning, vil dermed kunne begrense det forurensningsansvar de har pådratt seg etter kapittel 8.<sup>146</sup>

Oppsummeringsvis er det etter dette klart at forurensningsloven kapittel 8 er relevant for *alle utslipp* fra en CO<sub>2</sub>-kjede som fører til forurensningsskade innenfor den norske økonomiske sonen. For forurensning som volder skade utenfor dette området, er spørsmålet om lovens anvendelse noe mer uklart. Lovens anvendelse vil i slike tilfeller avhenge av løsningen i gjeldende lovvalgsregler. Ved transport av CO<sub>2</sub> med *skip eller rør* får loven anvendelse innenfor det virkeområdet som følger av kapitlet for øvrig. Men ved transport med skip vil sjølovens regler om globalbegrensning gjelde selv om erstatningsansvaret følger av forurensningsloven kapittel 8.

### *Ansvarsreglenes utforming*

Forurensningsloven § 55 første ledd slår fast prinsippet om et generelt objektivt ansvar for forurensningsskader.<sup>147</sup> Det objektive ansvarsgrunnlaget er i lovteksten formulert som et ansvar «uten hensyn til egen skyld».

I kapittel 8 brukes begrepet «forurensningsskade» som avgrensningskriterium for hvilke miljøpåvirkninger som kan søkes erstattet etter kapitlets regler, se § 53 andre ledd. Bestemmelsen

---

<sup>146</sup> Se Falkanger/Bull s. 188.

<sup>147</sup> Det vil i noen tilfeller være grunnlag for fritak eller modifikasjon av det objektive ansvaret på grunn av uavvendelige naturbegivenheter, krig m.v., se kapittel 5.3 om årsakssammenheng.

viser til begrepet «forurensning» i § 6, og lovens forarbeider presiserer at det er det alminnelige forurensningsbegrepet som i utgangspunktet er avgjørende for når man har med en forurensningsskade å gjøre.<sup>148</sup> Det legges derfor til grunn at vilkåret «forurensningsskade» i utgangspunktet er oppfylt når en miljøpåvirkning er til skade eller ulempe for miljøet.

Dersom forurensningen som volder skade er *tillatt* i medhold av en tillatelse, modifiseres det objektive ansvaret.<sup>149</sup> I slike tilfeller følger det av § 56 at forurensningen må overstige en tålegrense før ansvaret aktualiserer seg, selv om forurensningen har krenket en erstatningsrettslig vernet interesse. At forurensningen er til skade eller ulempe er således bare en nødvendig betingelse, men ikke tilstrekkelig til at erstatningsansvar skal inntre. Videre er det slik at dersom tålegrensen er overskredet, skal det i erstatningsutmålingen gjøres fradrag for den forurensningen som ligger innenfor tålegrensen.

Kapittel 8 får bare anvendelse så fremt ansvarsspørsmålet ikke er regulert i annen lovgivning eller kontrakt, jf. forurensningsloven § 53 første ledd. Bestemmelsen fungerer som en forrangsbestemmelse der to regelsett er relevante for samme skade.

I forhold til spørsmålet om en kontrakt skal ha forrang, er poenget at reglene for vedkommende kontraktsforhold skal gjelde i stedet for forurensningslovens regler. Forarbeidene nevner særlig avtaler i transportforhold mellom transportøren og passasjerer eller den som sender gods.<sup>150</sup> For så vidt vil dette også kunne være et spørsmål om forholdet mellom kapittel 8 og særlovgivningen. Uttrykket «i kontrakt» kan også sikte til det forhold at parter inngår en særlig avtale om hvordan erstatningsspørsmål knyttet til forurensningsskade skal løses. Slike avtaler kan imidlertid bare gjelde mellom

---

<sup>148</sup> Ot.prp. nr. 33 s. 105.

<sup>149</sup> Se kapittel 4.1.3 om tillatelse til å forurense.

<sup>150</sup> NOU 1982: 19 s. 249 og kapittel VI 22.

kontraktspartene. Man kan ikke fraskrive seg ansvar i forhold til skadelidte som ikke er part i avtalen.

Forrangsbestemmelsen er av sentral betydning for forholdet mellom ansvarsgrunnlagene som følger av forurensningsloven og petroleumsloven. For CO<sub>2</sub>-kjeder som reguleres av petroleumsloven, vil ansvarsreglene i denne loven gjelde så langt de regulerer forholdet.<sup>151</sup> Følgelig vil ansvarsgrunnlaget følge av petroleumsloven dersom forurensningsskaden omfattes av kapittel 7 eller 8 i denne loven.

Et viktig spørsmål blir om forurensningsloven får anvendelse for forhold som ikke dekkes av petroleumsloven. Det uttales i Ot.prp. nr. 33 (1988-89) på s. 101 at forurensningslovens regler ikke kommer til anvendelse «i forhold til disse [petroleumslovens] regler, ettersom disse regulerer så vel ansvarsgrunnlag, ansvarssubjekt, oppgjørsmåte osv...».<sup>152</sup> Det må imidlertid antas at denne uttalelsen kun referer til spørsmål som *faktisk er regulert* i petroleumsloven. Dette fremgår blant annet av Ot.prp. nr. 33 (1988-89) på s. 23, hvor det sies at de alminnelige bestemmelser i forurensningsloven om erstatning for forurensningsskade bør gjelde selv om det blir gitt spesialregler på dette området, «dog slik at forurensningslovens erstatningsregler står tilbake for tilsvarende regler i særlovgivningen».<sup>153</sup> Bugge sier følgende på s. 263 (i petit):

«For typer av forurensningsskade og skadelidte interesser som ikke dekkes av reglene i petroleumsloven, og i andre spørsmål som ikke kan anses for uttømmende regulert, må det antas at forurl. kap. 8 kommer til anvendelse.»

Forarbeidene til erstatningskapitlene i petroleumsloven forutsetter da også at de alminnelige reglene i forurensningsloven vil supplere

---

<sup>151</sup> Se kapittel 4.2 om hvilke CO<sub>2</sub>-kjeder som omfattes av petroleumsloven.

<sup>152</sup> Ot.prp. nr. 33 s. 100.

<sup>153</sup> Se også NOU 1982: 19 s. 44.

lovens regler.<sup>154</sup> Det legges derfor til grunn at forurensningsloven kapittel 8 supplerer reglene i petroleumsloven, ved skader på grunn av andre typer forurensning enn forurensning av petroleum, for andre grupper enn norske fiskere.<sup>155</sup>

Et særlig spørsmål er om tålegrensen i forurensningsloven kapittel 8 også skal gjelde for erstatningsreglene i petroleumsloven. I NOU 1982: 19 om forurensningsloven kapittel 8 er det på s. 252 uttalt at det vil gjelde en «skreven tålegrense» for forurensningsskade som går inn under petroleumsloven. Uttalelsen er imidlertid ikke gjentatt i den etterfølgende odelstingsproposisjonen, men heller ikke motsagt.<sup>156</sup> Jeg kan ikke se at spørsmålet om tålegrense er behandlet i forarbeidene til petroleumsloven kapittel 7 og 8.<sup>157</sup>

### 5.1.3 Petroleumsloven

#### *Innledning*

Petroleumsloven er primært en konsesjonslov som regulerer forholdet mellom staten og selskapene som har tillatelse til petroleumsvirksomhet (rettighetshaverne). Men loven regulerer også andre relasjoner i petroleumsvirksomheten, herunder forholdet mellom rettighetshaverne og tredjemenn som lider skade som følge av virksomheten. Det dreier seg altså om erstatningsansvar utenfor kontraktsforhold, og lovens kapittel 5, 7 og 8 inneholder regler om erstatning på grunn av skadeforvoldelse.

---

<sup>154</sup> NOU 1981: 33 s. 18.

<sup>155</sup> Se også Bugge s. 264.

<sup>156</sup> Bugge argumenterer på s. 264 for at rettsstillingen er uklar. Dersom tålegrensen gjelder for ansvarsreglene i petroleumsloven, innebærer det en svekkelse av skadelidtes stilling.

<sup>157</sup> I NOU 1986: 6 s. 95 behandles spørsmålet om tålegrense i tilknytning til beslagleggelse av fiskefelt, men ikke i forhold til forurensning.

Petroleumsloven kapittel 7 gjelder forurensningsskade som skyldes utslipp eller utstrømming av *petroleum*, mens kapittel 8 gjelder *andre typer* forurensning som rammer norske fiskere.<sup>158</sup> I kapittel 3.7 har jeg under tvil fastslått at CO<sub>2</sub> ikke omfattes av petroleumsbegrepet. Med en slik konklusjon kommer altså ikke petroleumsloven kapittel 7 til anvendelse, men for ordens skyld vil jeg uansett behandle kapittel 7 med tanke på mulige CO<sub>2</sub>-utslipp fra kjeden.

I det følgende behandles virkeområdet til kapittel 7 og 8 i 5.1.3.2, mens det i kapittel 5.1.3.3 blir redegjort kort for ansvarsreglenes utforming.

Petroleumsloven kapittel 5 inneholder regler om avslutning av petroleumsvirksomheten, herunder en ansvarsregel i § 5-4 om ansvar for etterlatte innretninger. Spørsmålet om denne bestemmelsen gjelder ved forurensningsskade som skyldes utslipp fra CO<sub>2</sub>-kjeden behandles i kapittel 5.1.3.4.

### *Virkeområdet til kapittel 7 og 8*

Det stedlige virkeområdet til kapittel 7 følger av § 7-2, jf. § 1-4 fjerde ledd. Paragraf 7-2 første ledd bestemmer at kapitlet gjelder «erstatningsansvar for forurensningsskade fra innretning når skaden inntreffer i riket eller innenfor kontinentalsokkelens yttergrenser». I likhet med lovens alminnelige regel er virkeområdet ikke geografisk avgrenset innenfor områder underlagt norsk jurisdiksjon, men knyttet opp mot funksjonen «petroleumsvirksomhet». Hvorvidt CO<sub>2</sub>-kjedens ulike elementer skal regnes som petroleumsvirksomhet er det redegjort for i punkt 3.2.2.

---

<sup>158</sup> Saklig gjelder kapittel 7 bare for forurensning fra innretning, slik dette er definert i § 1-6 bokstav d. Men «innretning» skal i kapittel 7 også omfatte «brønnen», se § 7-1 første ledd. Det må derfor antas at kapittel 7 ikke gjelder andre utslipp fra reservoaret enn de som skjer gjennom petroleumsbrønnen.



Innenfor de rammene som følger av folkeretten og overenskomster med fremmede stater, vil forurensning fra all petroleumsvirksomhet være omfattet av loven når skaden inntreffer i riket eller innenfor kontinentalsokkelens yttergrenser. Under disse forutsetningene er det således skadestedet som er avgjørende for om loven kommer til anvendelse på det aktuelle skadetilfellet.

På noen områder utvides det stedlige virkeområdet til erstatningsreglene i kapittel 7, sammenlignet med lovens alminnelige regel. For det første utvides lovens stedlige virkeområde i forhold til tiltak som iverksettes for å avverge eller begrense forurensningsskade som kan inntreffe i riket eller innenfor kontinentalsokkelens yttergrenser, jf. § 7-2 første ledd siste punktum. I slike tilfeller gjelder loven også i tilgrensende havområder.<sup>159</sup> Bestemmelsen kan få aktualitet i tilfeller hvor en CO<sub>2</sub>-kjede etableres dels på norsk side og dels på en annen stats side av kontinentalsokkelen. Videre gjelder ansvarsgrunnlaget i kapittel 7 også når skaden inntreffer på land- eller sjøterritorium tilhørende stat som har tiltrådt Miljøvernkonvensjonen av 19. februar 1974, jf. § 7-2 andre ledd.<sup>160</sup>

I motsetning til kapittel 7 har kapittel 8 ingen særskilte regler om det stedlige virkeområdet, jf. § 8-1 siste ledd.<sup>161</sup> Det stedlige virkeområde til kapittel 8 følger dermed av lovens alminnelige regel i § 1-4. Det følger av denne bestemmelsen at loven gjelder for petroleumsvirksomhet på områder underlagt norsk jurisdiksjon, uten hensyn til hvor virksomheten foregår.<sup>162</sup>

---

<sup>159</sup> Se Ot.prp. nr. 72 (1982-83) s. 71, hvor det presiseres at «tilgrensende havområder» ikke bare omfatter havområdene til de stater som har felles delelinje med den norske kontinentalsokkel, men også andre deler av Nordsjøen, Norskehavet og Barentshavet.

<sup>160</sup> Se om Miljøvernkonvensjonen i kapittel 5.1.2.1.

<sup>161</sup> Se NOU 1986: 6 s. 114-115 og Ot.prp. nr. 25 (1988-89) s. 43.

<sup>162</sup> Paragraf § 1-4 er behandlet i kapittel 4.2.2.1.

### *Ansvarsreglene i petroleumsloven kapittel 7 og 8*

Begge kapitlene statuerer et ansvar for forurensningsskade uten hensyn til egen skyld, altså et objektivt forurensningsansvar, se §§ 7-3 og 8-3. Fra dette utgangspunktet følger det et lovbestemt unntak for force majeure-liknende omstendigheter, som har bidratt til skaden eller skadens omfang, se § 7-3 tredje ledd. Unntaksbestemmelsen i § 7-3 tredje ledd gjelder også for ansvarsgrunnlaget i kapittel 8.<sup>165</sup> Paragraf 7-3 tredje ledd blir nærmere behandlet i kapittel 5.3 om årsakssammenheng.

Mens erstatningsreglene i kapittel 7 gjelder mellom rettighets- haver og skadelidte tredjemenn generelt, gjelder kapittel 8 bare i forholdet mellom rettighetshaver og norske fiskere. De særlige reglene om erstatning til norske fiskere nødvendiggjør en nærmere behandling av kapittel 8.

Petroleumsvirksomheten på den norske kontinentalsokkelen har skapt atskillige problemer for fiskerinæringen. Dels har virksomheten medført at fiskerne helt eller delvis har måttet gi opp tidligere fiskefelt, dels er de blitt påført skade på og tap av redskap.<sup>164</sup> Petroleumsvirksomhetens innvirkning på fiskernes næringsgrunnlag har fra tidlig på 1980-tallet i noen utstrekning vært forsøkt løst gjennom erstatningsrettslige særordninger, fordi de alminnelige erstatningsreglene ikke har vært ansett tilstrekkelige til å ivareta problemene.<sup>165</sup> Reglene om erstatning til norske fiskere ble tatt inn i den gamle petroleumsloven i 1989.<sup>166</sup>

---

<sup>165</sup> Se NOU 1986: 6 s. 107.

<sup>164</sup> Se nærmere om problemene i forholdet mellom petroleumsvirksomheten og fiskerinæringen i NOU 1978: 24; St.mld. nr. 57 (1978-79), del B; Ot.prp. nr. 72 (1982-83) s. 116-117; og Carl August Fleischer, *Petroleumsrett*, Oslo 1983 s. 571-591.

<sup>165</sup> Se Hans Jacob Bull, «Erstatningsansvar i petroleumsvirksomheten», *Tidsskrift for Rettsvitenskap*, 1986 s. 122.

<sup>166</sup> Se Lov 9. juli 1989 nr. 35.

Reglene i kapittel 8 gjelder bare i saker hvor skadelidte er norske fiskere. Med dette menes personer registrert i fiskermanntallet og eiere av fartøy innført i registeret over merkepliktige norske fiskefarkoster, jf. § 8-1 fjerde ledd.<sup>167</sup>

De begivenheter som aktualiserer erstatning i medhold av kapittel 8 kan inndeles i tre kategorier; (1) beslagleggelse av fiskefelt, (2) forurensning og avfall, og (3) innretning m.v. som volder skade.<sup>168</sup> Forurensningsbegrepet i kapittel 8 er i utgangspunktet identisk med forurensningsbegrepet i forurensningsloven, jf. § 8-1 tredje ledd.<sup>169</sup> Kapittel 8 gjelder imidlertid ikke dersom skaden er voldt som følge av utslipp eller utstrømming av petroleum, som reguleres i kapittel 7, jf. § 8-1 andre ledd.<sup>170</sup>

---

<sup>167</sup> For en nærmere redegjørelse av begrepet «norske fiskere», se NOU 1986: 6 s. 113 flg.

<sup>168</sup> Andre spørsmål omkring kapittel 8 er behandlet hos Ulf Hammer, «Kollisjon mellom undervannsrobot og fisketrål. En studie fra et erstatningsmessig grenseland», Marius nr. 320, 2004 s. 1 (på s. 9).

<sup>169</sup> Det er gjort enkelte innskrenkninger i forhold til forurensningslovens forurensningsbegrep. For det første gjelder ikke forurensningsloven § 6 første ledd nr. 3 og 4. For det andre gjelder ikke loven for redusert fiske som skyldes avfall på havbunnen, jf. Ot.prp. nr. 25 (1988-89) s. 23-33. Disse begrensningene har ingen betydning for oppgavens spørsmål. CO<sub>2</sub>-utslipp til hav eller luft, regnes som forurensning i medhold av forurensningsloven § 6 første ledd nr. 1 og andre ledd.

<sup>170</sup> Fiskere har også rett til erstatning i medhold av kapittel 7, ved redusert fiske som følge av utslipp eller utstrømming av petroleum, se § 7-1 første ledd siste punktum. I motsetning til hva som er tilfellet i kapittel 8, er kapittel 7 ikke begrenset til å gjelde norske fiskere. De særlige regler som gjelder ved behandling av erstatningsspørsmål og fastsettelse av tap ved anvendelse av kapittel 8 gjelder imidlertid ikke for kapittel 7, se NOU 1986: 6 s. 106-107. Den eneste fordelen skadelidte fiskere har i petroleumsloven kapittel 7 sammenlignet med forurensningsloven kapittel 8 må derfor være ansvarskanaliseringsen og det klart definerte ansvarssubjektet som følger av petroleumslovgivningen.

Da erstatningsreglene som følger av kapittel 8 ble tatt inn i petroleumsløven ble fiskernes *materielle rettsstilling* vesentlig forbedret. Den tradisjonelle erstatningsretten ga et dårlig vern for utøvelse av allemannsretter.<sup>171</sup> Samme året trådte imidlertid også erstatningsreglene i forurensningsloven kapittel 8 i kraft. Sammenlignet med reglene i forurensningsloven, utgjør ikke reglene i petroleumsløven noen stor forskjell for erstatningsspørsmålets materielle sider. Med unntak av særbestemmelsen om solidaransvar i § 8-4, er det eksempelvis ikke lempet på kravet til årsakssammenheng.<sup>172</sup>

På den annen side forbedrer reglene i petroleumsløven kapittel 8 skadelidtes *prosessuelle rettsstilling*. Det følger av § 8-6 at krav som fremmes i medhold av kapitlet behandles av en nemnd, slik at avgjørelsesprosessen i forbindelse med erstatningskravet i første omgang forenkles, sammenlignet med ordinær domstolsbehandling. Nemndens avgjørelse kan påklages til en klagenemnd, og denne avgjørelsen kan igjen bringes inn for domstolene. Utfyllende regler om nemndens behandling av erstatningskrav er gitt i forskrift.<sup>173</sup>

#### *Forholdet til reglene om avslutning av petroleumsvirksomhet*

Problemstillingen her er om reglene i petroleumsløven kapittel 5 har betydning for ansvaret for forurensningsskade som skyldes utslipp fra en CO<sub>2</sub>-kjede.

---

<sup>171</sup> NOU 1986: 6 s. 49. For en gjennomgang av eldre rettspraksis, se nærmere hos Erik Bryn, «Allmennhetens rettsstilling ved naturinngrep», Advokatforeningens småskriftserie nr. 32 «Naturinngrep – rettsstilling og erstatningsansvar», 1977 s. 81-103.

<sup>172</sup> Se NOU 1986: 6 s. 104. Kravet til årsakssammenheng og bevisregelen i § 8-4 behandles i kapittel 5.3.

<sup>173</sup> Forskrift 27. juli 1990 nr. 628 til petroleumsløven kapittel VI om erstatning til fiskere.

Petroleumsloven kapittel 5 inneholder bestemmelser om avslutningsplan, disponering av innretninger og ansvar for innretninger etter at virksomheten er avsluttet. Paragraf 5-4 fastslår at rettighetshaver eller eier er ansvarlig for forsettlig eller uaktsom skade eller ulempe som skyldes etterlatte innretninger, se andre ledd. Ansvarsregelen gjelder innretninger som er etterlatt på grunnlag av et disponeringsvedtak fattet av petroleumsmyndighetene.

Spørsmålet som oppstår er hvorvidt § 5-4 andre ledd er relevant ved CO<sub>2</sub>-utslipp fra geologiske formasjoner under havbunnen. Etter at CO<sub>2</sub>-kjedens operative fase er avsluttet er lageret den eneste potensielle kilden for CO<sub>2</sub>-utslipp.

Ansvarer som følger av § 5-4 andre ledd gjelder etterlatte innretninger. «Innretning» er definert i § 1-6 bokstav d:

«innretning, installasjon, anlegg og annet utstyr for petroleumsvirksomhet, likevel ikke forsynings- og hjelpetøy eller skip som transporterer petroleum i bulk. Innretning omfatter også rørledning og kabel når ikke annet er bestemt.»

Når CO<sub>2</sub> er endelig lagret under havbunnen, vil lageret bestå av den geologiske formasjonen med innhold og omkringliggende berglag, samt det som er brukt til å sikre/plugge brønnen. Eventuelt vil man ha gjort andre utbedringer og foranstaltninger for å forebygge lekkasjer fra lageret.

Den geologiske formasjonen og de omkringliggende berglag faller klart utenfor uttrykket «innretning».<sup>174</sup> Et minstekrav til at noe skal regnes som en «innretning», må være at det dreier seg om en gjenstand for bruk til aktiviteter som inngår i petroleumsvirksomheten.

---

<sup>174</sup> Se NOU 1993: 25 på s. 26 hvor det presiserer at reservoaret ikke omfattes av uttrykket «innretning».

For gjenstander som brukes til å sikre reservoaret, herunder brønnen, er det mer tvilsomt om disse omfattes av uttrykket «innretning». Etter en naturlig språklig forståelse er det nærliggende å anta at slike gjenstander faller inn under uttrykkene «anlegg» og «annet utstyr til bruk for petroleumsvirksomhet». Det fremgår imidlertid ikke klart av forarbeidene til kapittel 5 om slike gjenstander omfattes av avslutningsreglene.<sup>175</sup>

Lovens system og formål trekker i retning av at denne type gjenstander ikke omfattes av reglene i kapittel 5. Formålet med kapittel 5 er å treffe vedtak om hvordan innretninger som er brukt i petroleumsvirksomheten skal disponeres etter at virksomheten er avsluttet eller bruken av innretningen endelig opphører. Grunnlaget for et slikt vedtak er avslutningsplanen som rettighetshaver plikter å fremlegge i medhold av § 5-1. I den forbindelse fremgår det av forarbeidene at avslutningsplanen gjelder innretninger for utvinning, transport og utnyttelse av petroleum.<sup>176</sup> Det gjennomgående bruksområde for de innretninger som omtales i forarbeidene er aktiviteter som inngår i virksomhetens operative fase, herunder stigerørsplattformer, brønnhodeplattformer og undervannsinstallasjoner. Kapitlets formål er å skape forutberegnelighet for aktørene med henblikk på disponeringen av slike installasjoner, som etter at den operative fasen er avsluttet ikke lenger vil ha noen nødvendig funksjon ved det aktuelle feltet eller den aktuelle brønn. Petroleumsmyndighetenes vedtak har til hensikt å avgjøre hvorvidt disse innretningene skal fjernes, benyttes videre i et annet område eller etterlates. På denne måten er det mulig å tilstrebe en mer effektiv utnyttelse av innretningene som brukes i petroleumsvirksomheten. Kapitlets formål tilsier dermed at det oppstår et skille mellom gjenstander som brukes i den operative

---

<sup>175</sup> NOU 1993: 25 s. 17.

<sup>176</sup> NOU 1993: 25 s. 17.

fase til uvinning, transport og utnyttelse av petroleum, og gjenstander som brukes til å sikre den geologiske formasjonen og plugge brønnen. Sistnevnte gruppe av gjenstander vil fortsatt ha en nødvendig funksjon ved det aktuelle felt eller den aktuelle brønn etter at den operative fasen avsluttes.

Kapitlets system trekker også i retning av at slike gjenstander ikke omfattes av avslutningsreglene. Loven presiserer i § 5-1 første ledd at avslutningsplan skal fremlegges når bruken av en innretning endelig opphører. Avslutningsplanen utgjør som nevnt grunnlaget for disponeringsvedtaket. Samtidig fremgår det av forarbeidene at nedstengning av brønner ikke utløser krav om fremleggelse av avslutningsplan.<sup>177</sup> Nedstengning av brønner innebærer nødvendigvis også sikring av brønnen i henhold til kravene i aktivitetsforskriften § 79.<sup>178</sup> Sammenhengen mellom § 5-1 og forarbeidenes merknad tilsier at det ikke skal utarbeides avslutningsplan eller disponeres over gjenstander som brukes til denne aktiviteten, selv om bruken av gjenstandene endelig opphører.

Etter dette fremgår det av lovens formål og system at det ikke skal treffes vedtak om disponering av gjenstander som brukes til å sikre brønnen eller som på annen måte brukes til å forebygge lekkasjer fra en geologisk formasjon. Konklusjonen blir at ansvarsregelen i petroleumsløven § 5-4 om ansvar for innretninger som på grunnlag av et vedtak er etterlatt, ikke får anvendelse ved utslipp fra lagerelementet i CO<sub>2</sub>-kjeden.<sup>179</sup>

---

<sup>177</sup> NOU 1993: 25 s. 37.

<sup>178</sup> Forskrift 3. september 2001 nr. 1157.

<sup>179</sup> Se også Geir Evenshaug, «Avslutningsfasen i petroleumsvirksomheten», Marius nr. 245, Oslo 1999 s. 8. Evenshaug konkluderer med at selve brønnen omfattes av uttrykket innretning, og forankrer dette i uttrykkene «anlegg» og «utstyr» i legaldefinisjonen. Evenshaug fremholder videre at kapittel 5 er relevant ved utslipp gjennom brønnen som stammer fra reservoaret, men

### 5.1.4 Alternative ansvarsgrunnlag

Nabolovent har regler om erstatning i naboforhold, se lovens § 9 jf. §§ 2-5.<sup>180</sup> Ansvarsgrunnlaget i nabolovent kan være relevant for forurensning som skjer i tilknytning til produksjons- og fangstelementet, dersom CO<sub>2</sub>-kjeden har sitt utgangspunkt i slike anlegg på land.

Forholdet mellom nabolovent og forurensningslovents regler om erstatning for forurensningsskade har betydning på to måter. For det første gjelder de i utgangspunktet parallelt i naboforhold. Rent praktisk betyr det at erstatning kan kreves både etter nabolovent og forurensningslovent.

Da man utformet ansvarsgrunnlaget i forurensningslovent kapittel 8, var formålet å samle alle erstatningsregler for forurensningsskade i en lov og på denne måten skape et enhetlig regelverk. Samtidig var det viktig å opprettholde skadelidtes stilling i tilfelle forurensningslovents regler skulle føre til et dårligere vern sammenlignet med det som gjaldt før lovent trådte i kraft. Det fremgår av forarbeidene at siden forurensningslovent kapittel 8 ikke innskrenker det ansvaret som følger av annen lovgivning, vil skadelidte ha det alternative valget å påberope seg reglene i eksempelvis nabolovent.<sup>181</sup> Videre uttales det om forholdet mellom nabolovent og forurensningslovent:

«I og med at kapittel 8 ikke gir noe dårligere vern enn grannelovent, vil det ikke være noe å tjene på å påberope seg erstatningsreglene i grannelovent. For så vidt gjelder forurensning vil også reglene i

---

konkluderer med at kapitlet ikke gjelder ved siden av kapittel 7 og 8 i forhold til forurensningsskade.

<sup>180</sup> Lov 16. juni 1961 nr. 15. Frem til forurensningslovent trådte i kraft i 1989 måtte erstatning for forurensningsskade i mange tilfeller vurderes med grunnlag i denne lovent.

<sup>181</sup> NOU 1982: 19 s. 249.



granneloven bli supplert med reglene i kapittel 8 på punkter granneloven ikke har tilsvarende regler.»<sup>182</sup>

Etter dette er det klart at skadelidtes stilling vil være like godt vernet i forurensningsloven som i naboloven.

Den andre erstatningsrettslige betydningen naboloven har i forurensningstilfeller, fremgår av forurensningsloven § 56 andre ledd. Bestemmelsen gjelder for det tilfelle at tillatt forurensning ikke i seg selv overskrider en tålegrense, men hvor forurensningen sammen med andre former for skade eller ulempe bidrar til at tålegrensen er overtrådt. For slike tilfeller vil naboloven ha selvstendig betydning for erstatningsspørsmål i naboforhold.

Et annet ansvarsgrunnlag som kan være relevant ved forurensningsskade er det ulovfestede objektive ansvaret. Dette ansvarsgrunnlaget er antatt å gjelde for visse former for forurensningsskade.<sup>183</sup> Det ulovfestede ansvaret vil først og fremst aktualisere seg dersom de lovfestede grunnlagene ikke skulle få anvendelse for skader forårsaket av utslipp fra CO<sub>2</sub>-kjeden. Det må forutsettes at forurensningsloven kapittel 8, som gjelder forurensningsskade generelt, medfører at det ulovfestede ansvaret får liten betydning i forurensningstilfeller.

---

<sup>182</sup> Ibid.

<sup>183</sup> I NOU 1982: 19 på s. 23 drøftes det hvorvidt det ulovfestede objektive ansvaret kan få anvendelse for forurensningsskade. Utvalget slår fast at for en del tilfeller av forurensningsskade – særlig der det er snakk om akutt forurensning – vil det ulovfestede ansvaret kunne være anvendelig. Se generelt om det ulovfestede objektive ansvaret hos Nils Nygaard, Skade og ansvar, 5. utgave, Bergen 2000 s. 257 flg.

### **5.1.5 Oppsummering av relevante ansvarsregler på de ulike trinn av CO<sub>2</sub>-kjeden**

Av drøftelsene i dette kapitlet fremgår det et hovedskille mellom de tilfeller som reguleres i forurensningsloven og de som reguleres i petroleumsloven.

Det sentrale ansvarsgrunnlaget er forurensningsloven kapittel 8. Dette ansvarsgrunnlaget dekker alle forurensningsskader som måtte oppstå fra hele CO<sub>2</sub>-kjeden. Forurensningsloven gjelder på det norske landterritoriet og for utslipp som inntreer i Norges økonomiske sone. Da den norske kontinentalsokkelen ligger innenfor den økonomiske sonens ytterpunkter, vil loven være relevant for alle elementene i CO<sub>2</sub>-kjeden som er underlagt norsk jurisdiksjon.

Det er videre fastslått at forurensningslovens regler må vike dersom forholdet er regulert i særskilt lovgivning eller kontrakt, jf. forrangsbestemmelsen i § 53 første ledd. Dette innebærer at petroleumslovens erstatningsregler går foran i de tilfeller CO<sub>2</sub>-kjeden reguleres av loven og erstatningsreglene får anvendelse. Jeg har konkludert med at CO<sub>2</sub> ikke faller inn under lovens definisjon av petroleum. Petroleumsloven kapittel 7 om forurensningsskade på grunn av utslipp eller utstrømming av petroleum er dermed ikke relevant ved forurensningsskade på grunn av CO<sub>2</sub>-utslipp. De særlige reglene i kapittel 8 om erstatning til norske fiskere vil imidlertid gjelde. Sammenfatningsvis innebærer dette at forurensningsloven kapittel 8 vil gjelde for all forurensningsskade fra CO<sub>2</sub>-kjeden, med unntak av de situasjonene som dekkes av petroleumsloven kapittel 8.

Det objektive ansvaret som følger av henholdsvis naboloven og av den ulovfestede rett har også blitt vurdert. Naboloven er relevant ved utslipp av CO<sub>2</sub> fra landbaserte produksjonskilder. Reglene i naboloven gir imidlertid ikke skadelidte noe bedre vern enn forurensningslovens bestemmelser. Når det gjelder det ulovfestede

objektive ansvaret, må det antas at det ikke er behov for et slikt ansvarsgrunnlag, da reglene som følger av eksisterende lovgivning dekker de tilfeller av forurensningsskade som måtte oppstå. I den grad lovgivningen ikke dekker et bestemt tilfelle, vil det ulovfestede ansvaret bli aktuelt.

## 5.2 Erstatningsrettslig vernede interesser

### 5.2.1 Problemstilling

Som vist i kapittel 2.2 kan CO<sub>2</sub>, dersom store mengder slippes ut i havet, føre til ødeleggelse av plante- og dyreplankton, som er grunnlaget for næringskjeden i havmiljøet. CO<sub>2</sub>-utslipp kan, dersom det tilføres havmiljøet i store mengder, også føre til fiskedød. Spørsmålet blir i hvilken grad de *interesser som skades* ved utslipp fra en CO<sub>2</sub>-kjede er *erstatningsrettslig vernet*.

Erstatningsrettslig vernede interesser kan noe forenklet deles i gruppene *økonomisk tap* og *ikke-økonomisk tap*.<sup>184</sup> Økonomisk tap er et grunnleggende vilkår for rett til erstatning, med mindre annet følger av lov eller avtale. Dette innebærer at de ikke-økonomiske konsekvensene av en forurensningsskade som hovedregel ikke kompenseres fullt ut. De ikke-økonomiske konsekvensene er bare erstatningsberettiget der dette fremgår særskilt av lov eller avtale.

Den som rammes av en forurensningsskade skal som hovedregel kompenseres fullt ut for det økonomiske tap som oppstår i tilknytning til skaden. Ved utslipp fra en CO<sub>2</sub>-kjede kan det økonomiske tapet bestå i at forurensningsskaden krenker en *eksklusiv rett*, eller ved krenkelse av såkalte *allemannsretter*.

---

<sup>184</sup> Se nærmere hos Endre Stavang, «Det erstatningsrettslige skillet mellom økonomisk og ikke-økonomisk tap», Tidsskrift for erstatningsrett, 2006 nr. 3 s. 163-193.

Videre kan det økonomiske tapet knytte seg til *tiltak* som iverksettes mot forurensning. Tiltakene kan rette seg både mot det å forhindre at forurensning inntreffer, og det å minske eller avbøte virkningene av forurensning som allerede har inntrefft. I denne forbindelse aktualiseres *erstatning for skade på interesser som ikke medfører noe økonomisk tap*. Tiltak som treffes for å avverge m.v. skade på slike interesser, kan i en viss utstrekning erstattes.

I det følgende behandles *økonomisk tap* i kapittel 5.2.2, med underpunktene *eksklusive rettigheter, allemannsrett i næring og tiltak mot forurensning*. I kapittel 5.2.3 behandles det erstatningsrettslige *vern av ikke-økonomiske interesser*, med underpunktene *allemannsrett utenfor næring og økologisk skade*.

## **5.2.2 Økonomisk tap**

### *Eksklusive rettigheter*

Forurensningsskade som krenker eksklusive rettigheter på en måte som fører til et økonomisk tap for rettighetshaveren er erstatningsrettslig vernet. Dette følger av forurensningsloven § 57 bokstav a, naboloven § 9 og petroleumsloven § 7-3. I denne forbindelse er det to tilfeller med krenkelse av eksklusive rettigheter som særlig kan tenkes å oppstå ved utslipp fra en CO<sub>2</sub>-kjede.

Det første typetilfellet oppstår i relasjon til *oppdrettsanlegg*. Spørsmålet er om rettighetshaveren til et oppdrettsanlegg utøver en eksklusiv rettighet eller en allemannsrett. Oppdrettsanlegget ligger i et område som normalt tilligger allmennhetens frie bruksnyttelse, det vil si et område hvor alle har rett til å utøve visse rettigheter. Men det er et klart særpreg over oppdrettsanleggenes bruk av havet, og bruken skiller seg vesentlig fra det tradisjonelle havfisket og andre former for utøvelse av allemannsretter. Først og fremst har virksomheten eiendomsrett til en klart definert og avgrenset mengde fisk. Av denne grunn vil det ved forurensningsskade på

fisken dreie seg om krenkelse av en allerede etablert eiendomsrett, i motsetning til en forventet fangst slik tilfellet er for det tradisjonelle havfiske. Videre utøves virksomheten innenfor bestemte områder, med innretninger over og under havoverflaten. Undertiden vil oppdrettsanlegget være fysisk tilknyttet fastlandet med bryggeanlegg mv., og området kan være underlagt privat eiendomsrett. Et ytterligere moment er at oppdrettsanleggets bruk av havet baserer seg på en konsesjon fra myndighetene, som gir rett til å utøve virksomheten innenfor et geografisk avgrenset område.

Etter dette taler gode grunner for å anse skade på fisk i et oppdrettsanlegg som krenkelse av en eksklusiv rettighet. Rettighetshaveren til anlegget, og ingen andre, har en eksklusiv rett til å bruke det geografisk avgrensede området, og har en allerede etablert eiendomsrett i fisken.

Det neste typetilfellet, som har visse likhetstrekk med oppdrettsanleggene, oppstår i relasjon til grunneiere/oppsittere og bruk av fiskerettigheter. Spørsmålet er om oppsitternes bruk av nærliggende havområder til fiske baserer seg på en eksklusiv rett. Dette spørsmålet er drøftet i en del Høyesterettsavgjørelser avsagt mellom 1960 og 1990.<sup>185</sup>

Et eksempel finner vi i Rt. 1985 s. 257. Femti oppsittere langs Kåfjorden i Lyngen, som hadde drevet hjemmefiske i fjorden, ble tilkjent erstatning på grunn av isvansker som følge av vassdragsregulering. Høyesterett la vekt på at oppsitternes bruk i stor utstrekning hadde vært eksklusiv (området var svært geografisk avgrenset og oppsitternes fiske var blitt respektert av fiskere i omkringliggende strøk), samt fiskets vesentlige betydning for opprettholdelsen av bosettingen i Indre Kåfjord. Avgjørelsen viser at oppsitternes bruk av Kåfjorden hadde mistet preg av å være en allemannsrett, den var eksklusiv og ble bare utnyttet av oppsitterne.

---

<sup>185</sup> Se om disse avgjørelsene i NOU 1986: 6 s. 48 flg. og Bryn s. 81-103.

### *Allemannsrett i næring*

Forurensningsskade som krenker utøvelse av allemannsrettigheter i næring på en måte som fører til økonomisk tap for rettighetshaveren er erstatningsrettslig vernet. Dette følger av forurensningsloven § 57 bokstav c og petroleumsloven §§ 7-3 og 8-3.

Det fremgår av forurensningsloven § 57 bokstav c at erstatning kan kreves for «skade, tap eller ulempe som følge av at en forurensning hindrer eller vanskeliggjør utøvelse av allemannsrett i næring».

Med «allemannsrett i næring» siktes det ikke til den bestemte allemannsretten, men til *utnyttelsen* som gjøres av retten.<sup>186</sup> Videre kan ikke uttrykket «hindrer eller vanskeliggjør» forstås bare i fysisk forstand. CO<sub>2</sub>-utslipp vil typisk føre til mindre fisk i et område, noe som dekkes av § 57 bokstav c.

Uttrykket «i næring» må forstås vidt, og det er ikke et vilkår at det drives næringsvirksomhet i stort omfang. Det er med andre ord ikke nødvendig at skadelidte har virksomheten som eneste næring eller hovednæring. Det er heller ikke noe krav at inntekten fra virksomheten er av avgjørende eller vesentlig betydning.<sup>187</sup> Også den som har havfiske som binæring vil ha krav på erstatning etter lovens regel.<sup>188</sup> Det kan være tvil om hvor den nedre grensen går, men en ren hobbyfisker faller utenfor. *Bugge* fremhever at dersom fiske utgjør en ikke helt ubetydelig del av det samlede næringsgrunnlaget for en familie, taler de beste grunner for at man er innenfor bokstav c, selv om det ikke fiskes for videresalg.<sup>189</sup>

---

<sup>186</sup> Bugge s. 397.

<sup>187</sup> Bugge s. 397. Se også Rt. 1962 s. 163.

<sup>188</sup> NOU 1982: 19 s. 253-254.

<sup>189</sup> Bugge s. 398.

Felles for de tilfellene som regnes som en krenkelse av utøvelsen av allemannsrett i næring, er at det økonomiske tapet erstattes fullt ut. Tapet vil normalt vise seg ved inntektsbortfall som en konsekvens av forurensningen.

### *Tiltak mot forurensning*

Tiltak mot forurensning som kan føre til et økonomisk tap er erstatningsrettslig vernet, dersom tiltaket fører til et økonomisk tap. Dette følger av forurensningsloven § 57 bokstav b og petroleumsloven §§ 7-1 og 8-3. Erstatning kan kreves både for utgifter til selve tiltaket, og for utgifter til skade, tap eller ulempe som tiltaket fører med seg.

Erstatningsansvaret er begrenset til «rimelige tiltak». Selv om det i utgangspunktet ser ut til at vurderingen av rimelige tiltak ligner tilsvarende vurdering etter forurensningsloven § 7, må det være rom for en noe bredere vurdering etter erstatningsbestemmelsen.<sup>190</sup> I dette ligger blant annet at erstatningsreglene legger opp til en mer subjektiv vurdering av hva som skal regnes som «rimelige tiltak». Avgjørende er hva som fortonet seg som rimelig og fornuftig for den som iverksatte tiltaket, på det tidspunktet avgjørelsen ble truffet. Det må således utvises nødvendig romslighet i forhold til at vurderingene i ettertid viste seg å være ikke fullt ut heldige, eller mindre hensiktsmessige.<sup>191</sup>

Erstatning for tiltak mot forurensning gjelder etter *forurensningsloven* «tiltak for å hindre, begrense, fjerne eller avbøte forurensningsskade», se § 57 bokstav b første punktum. Tiltak som gjennomføres for å stanse forurensningsskade er ikke omfattet av

---

<sup>190</sup> Bugge s. 387.

<sup>191</sup> Ibid.

lovtekstens ordlyd. Det fremgår imidlertid av lovens forarbeider at også denne typen tiltak var ment å være omfattet.<sup>192</sup>

Erstatning for tiltak mot forurensning gjelder etter petroleumsløven bare «tiltak for å avverge eller begrense forurensningsskade», se § 7-1 første ledd og § 8-3 første ledd.

### 5.2.3 Vern av ikke-økonomiske interesser

#### *Allemannsrett utenfor næring*

Forurensningsskade som rammer utøvelsen av allemannsretter utenfor næring er erstatningsrettslig vernet så fremt det er mulig å gjenopprette skadene. Dette følger av forurensningsloven § 57 bokstav d jf. § 58. Regelen tar sikte på å beskytte allmenne, ikke-økonomiske interesser.<sup>193</sup>

For at tiltakene skal være erstatningsrettslig vernet, stilles det krav om at den ikke-økonomiske interesse kan måles i penger i form av *gjenopprettingskostnader* forbundet med restitusjon av det skadete miljøet. Det er ikke noe krav om at miljøet må gjenopprettes fullt ut, det kan også dreie seg om en delvis gjenoppretting. Bestemmelsens anvendelighet avhenger således av om det er mulig å forbedre det skadete miljøet. Det finnes teknologi for å fjerne CO<sub>2</sub> fra havmiljøet, men dette er antatt å være svært kostbart.<sup>194</sup>

Det er ikke nødvendig at tiltakene er gjennomført og tiltakskostnadene påløpt for å kreve erstatning. Det kan søkes erstatning for planlagte tiltak.<sup>195</sup> Også erstatning etter § 58 er begrenset til «rimelige utgifter». Dette kan ikke forstås som noen

---

<sup>192</sup> Se NOU 1982: 19 s. 252. Det ble ikke gjort endringer i Ot.prp. nr. 33 (1988-89), se s. 110.

<sup>193</sup> Se nærmere i NOU 1982: 19 s. 86 flg.

<sup>194</sup> IPCC/CCS s. 31.

<sup>195</sup> Bugge s. 400.



snever grense. Men ikke en hvilken som helst utgift kan kreves erstattet.<sup>196</sup> Det må foretas en konkret totalvurdering i det enkelte tilfelle.<sup>197</sup>

Krav om erstatning i medhold av § 58 rettes av kommunalt, fylkeskommunalt eller statlig organ, se andre ledd. Eventuelt kan kravet fremmes av privat organisasjon eller sammenslutning med rettslig interesse i saken, jf. tredje ledd.

### *Økologisk skade*

De erstatningsrettslig vernede interessene som er behandlet hittil kjennetegnes ved at utslipp av CO<sub>2</sub> fører til økologisk skade, og hvor denne skaden har hatt konsekvenser for utøvelsen av næringsvirksomhet eller utøvelsen av allmennhetens utøvelse av en allemannsrett. Problemstillingen her er hvorvidt den økologiske skaden i seg selv er erstatningsrettslig vernet, selv om ingen rettssubjekter lider noe umiddelbart økonomisk eller ikke-økonomisk tap som følge av forurensningen. Det gjelder altså skader på bestemte biologiske ressurser, på det biologiske mangfold, på økosystemer og på grunnleggende prosesser i naturen og andre betingelser for naturens produksjon og selvfornyelse.

Det er klart nok at selve begrepet forurensningsskade i forurensningsloven § 53 andre ledd også omfatter økologisk skade. Dette følger av forurensningsbegrepet i § 6, som i utgangspunktet er avgjørende for hva som skal regnes som forurensningsskade. Men det finnes ingen regel i forurensningsloven som gir grunnlag for å kreve erstatning for økologisk skade isolert sett, som følge av forurensning.<sup>198</sup>

---

<sup>196</sup> Ot.prp. nr. 33 (1988-89) s. 110.

<sup>197</sup> Ibid. s. 255.

<sup>198</sup> Bugge drøfter på s. 404 om regelen i § 57 bokstav b omfatter tiltak for å avverge eller avbøte økologisk skade. Det er imidlertid mange praktiske

Det er verdt å merke seg at det i NOU 2004: 28 er fremlagt forslag til lov om bevaring av natur, landskap og biologisk mangfold. Loven har til formål å sikre *ved vern og bærekraftig bruk* at naturen med dens biologiske, landskapsmessige og geologiske mangfold og økologiske prosesser tas vare på for fremtiden.<sup>199</sup> Loven skal etter forslaget også gjelde på kontinentalsokkelen.<sup>200</sup>

Lovforslaget har i kapittel IX bestemmelser om håndheving og kontroll. Paragrafene 66 og 67 gjelder plikten til å treffe tiltak, og §§ 70 og 71 har regler om tvangsmulkt og miljøerstatning. Miljøerstatningen blir pålagt av myndighetene på grunnlag av overtredelser av bestemmelser i loven, eller av bestemmelser som tjener til gjennomføring av mål og prinsipper i loven. Erstatningen går til Naturfondet.<sup>201</sup>

## 5.3 Årsakssammenheng

### 5.3.1 Problemstilling

Erstatningsrettens grunnvilkår om årsakssammenheng oppstiller en nødvendig betingelse om årsaksforbindelse mellom CO<sub>2</sub>-utslippet og skadevirkningene, for rett til å kreve erstatning. Det er bare de adekvate eller påregnelige skadevirkningene som gir grunnlag for

---

problemer som knytter seg til et slikt ansvar, blant annet hvem som skal få erstatningen.

<sup>199</sup> NOU 2004: 28 s. 22.

<sup>200</sup> Ibid.

<sup>201</sup> Naturfondet skal bestå av midler som er innkrevd i medhold av utkastets § 70 og § 71, jf. § 72. Fondet styres av den myndighet som Kongen fastsetter, og midlene skal brukes til tiltak for bevaring og bærekraftig bruk av naturen.

erstatning.<sup>202</sup> Årsakskravet er i norsk rett ikke lovfestet i sin generelle form, men bygger på sedvanerett og rettspraksis.<sup>203</sup>

Kravet til årsakssammenheng gjør erstatningsinstituttet uegnet som rettslig virkemiddel for å kompensere de globale miljøvirkningene av CO<sub>2</sub>-utslipp. I den grad menneskeskapte CO<sub>2</sub>-utslipp fører til global oppvarming, kan utslippenes samlede påvirkning av miljøet få betydelige konsekvenser. For eksempel vil store mengder smeltet is i polområdene kunne føre til at havgrensen blir høyere, og legge boområder langs dagens kystgrense under vann. Med andre ord vil hvert enkelt CO<sub>2</sub>-utslipp potensielt bidra til skader på enkeltmenneskers viktigste eiendeler. Årsakskravet gjør det umulig å plassere ansvaret for denne typen globale miljøkonsekvenser hos det enkelte utslipp.<sup>204</sup> Det er derfor de lokale miljøkonsekvensene av et CO<sub>2</sub>-utslipp som praktisk kan kompenseres gjennom reglene om erstatning.

I det følgende vil jeg vurdere de spørsmålene som særlig kan tenkes å aktualisere seg ved utslipp fra en CO<sub>2</sub>-kjede. Det er særlig to hovedgrupper av spørsmål som kan komme på spissen. I kapittel 5.3.2 behandles spørsmålet om krav til sannsynlighet og bevisbyrde

---

<sup>202</sup> NOU 1982: 19 s. 112.

<sup>203</sup> Det finnes enkelte lovfestede særbestemmelser om kravet til årsakssammenheng, se for eksempel forurensningsloven § 59.

<sup>204</sup> Det er i første rekke praktiske grunner som gjør erstatningsinstituttet uegnet som virkemiddel for å kompensere slike skadefølger. Teoretisk sett ville det være mulig å sannsynliggjøre at ett enkelt CO<sub>2</sub>-utslipp av særdeles stort omfang kunne ha vært en klart medvirkende årsak til konkrete skader som følge av global oppvarming. Med dagens kunnskaper om forholdet mellom CO<sub>2</sub>-utslipp og global oppvarming må man også kunne si at virkningene er påregnelige eller adekvate. Men dette er en teoretisk situasjon, og fjernt fra den faktiske hvor utallige små utslipp er årsak til skadevirkningene. Hovedårsakslæren ville gjøre det nærmest umulig å plassere ansvaret hos enkeltutslipp, som for øvrig ville være ansvarlig for en helt upraktisk andel av skaden.

der det foreligger tvil om den faktiske årsakssammenheng. I kapittel 5.3.3 behandles tilfeller hvor det foreligger *to eller flere årsaker* til forurensningsskaden.

### 5.3.2 Tvil om faktisk årsakssammenheng

Generelt vil det i mange skadetilfeller være større eller mindre tvil med hensyn til den faktiske årsakssammenheng. Grunnen kan være at det foreligger flere aktuelle årsaksalternativer. Dette gjelder ikke minst ved utslipp fra en CO<sub>2</sub>-kjede. CO<sub>2</sub> vil alltid finnes i havmiljøet; både naturlig, som følge av utslipp fra andre kilder, og som følge av den kontinuerlige utskiftningen av CO<sub>2</sub> mellom havet og atmosfæren.<sup>205</sup>

I utgangspunktet er det nødvendig med operative overvåknings-systemer for å holde kontroll med den CO<sub>2</sub> som håndteres og lagres i kjeden, og for å identifisere om utslipp skjer og hvor stor mengde som slipper ut. Først med slike systemer på plass vil det med en viss sikkerhet være mulig å fastslå hvor stort et eventuelt utslipp har vært. Men selv om de nødvendige systemene er etablert, vil det kunne oppstå tvil om utslippets konkrete skadefølger. Det vil også kunne ta lang tid før skadevirkningene viser seg.

I situasjoner hvor det foreligger usikkerhet omkring forbindelsen mellom utslipp fra CO<sub>2</sub>-kjeden og skader på miljøet, blir det et spørsmål om hvilket sannsynlighetskrav som skal stilles til den påståtte årsaksrekken. Det følger av rettspraksis at beviskravet er *overvekt av sannsynlighet* for den påståtte årsaksrekken.<sup>206</sup> Det nærmere innholdet i denne bevisregelen er gjerne formulert som et krav om at den påståtte sammenheng må være *rimelig sannsynlig* eller ha *rimelig sannsynlighetsovervekt*, eller at den påståtte

---

<sup>205</sup> Se kapittel 2.2.

<sup>206</sup> Se Rt. 1974 s. 1160 og Rt. 1992 s. 64. Se nærmere om beviskravet hos Nygaard s. 340.

*årsaken er mer sannsynlig som årsak enn de øvrige alternativene samlet.*<sup>207</sup>

I nær tilknytning til kravet om sannsynlighetsovervekt for den påståtte årsaksrekken, ligger spørsmålet om bevisbyrde. Hovedregelen i norsk rett er at det er den skadelidte som må sannsynliggjøre at det foreligger årsakssammenheng. Med andre ord har skadelidte bevisbyrden. Denne hovedregelen modifiseres imidlertid på noen punkter av regelen i forurensningsloven § 59 første ledd.<sup>208</sup> Bestemmelsen opprettholder hovedreglen i den forstand at skadelidte har bevisbyrden for at forurensningen har skjedd og at skade har inntruffet. Skadelidte må også vise at forurensningen kan være egnet til å volde slik skade.<sup>209</sup> Men har skadelidte godtgjort disse forholdene med nødvendig grad av sannsynlighet snus bevisbyrden, og den påstått ansvarlige må godtgjøre at andre årsaksfaktorer er mer sannsynlige.

I petroleumsloven § 8-4 er det gitt en særlig regel om solidaransvar mellom ulike rettighetshavergrupper innenfor samme område. Dersom det er voldt skade uten at skadevolderen kan identifiseres, skal rettighetshaverne være solidarisk ansvarlige i den utstrekning skaden «kan tenkes» å være forårsaket av petroleumsvirksomhet i tilknytning til vedkommende tillatelse. Med «kan tenkes» menes at skaden er oppstått i et slikt område at det i

---

<sup>207</sup> Nygaard s. 340.

<sup>208</sup> Det blir uttalt i forarbeidene til kapittel 8 at bestemmelsen neppe innebærer noen vesentlig endring i forhold til uskrevne regler og prinsipper om bevisbyrde. Bestemmelsens viktigste funksjon ble uttalt å være et bidrag til en «klargjøring og presisering av bevisbyrden ved kravet om årsakssammenheng», se NOU 1982: 19 s. 257-258.

<sup>209</sup> I dette ligger at skadelidte må godtgjøre at den aktuelle forurensning – ut fra kjennskap om stoffets egenskaper eller rent erfaringsmessig – er av en slik karakter at den kan ha forvoldt den skade som har oppstått. Se nærmere i NOU 1982: 19 s. 257-258.

det hele tatt kan være mulig at den er forårsaket av virksomhet i tilknytning til rettighetshavernes tillatelse.<sup>210</sup> Dette innebærer at dersom skadelidte først har godtgjort at skaden er inntruffet, og at den kan tenkes å være forårsaket av petroleumsvirksomheten, er det ikke nødvendig å identifisere skadevolderen nærmere. Alle rettighetshavergruppene innenfor det aktuelle området blir solidarisk ansvarlige, med mindre skadevolderen blir identifisert.

### **5.3.3 To eller flere årsaksfaktorer**

#### *Utgangspunkt*

Utslipp av CO<sub>2</sub> til havmiljøet er definert som forurensning i forurensningsloven. Men CO<sub>2</sub> vil som nevnt over i kapittel 5.3.2 alltid finnes naturlig i denne resipienten. I den grad utslipp fra en CO<sub>2</sub>-kjede fører til forurensningsskade vil det være fordi konsentrasjonen av CO<sub>2</sub> blir for høy. Av denne grunn vil utslipp fra en CO<sub>2</sub>-kjede aldri alene være årsak til skaden. Videre kan det tenkes at det slipper ut CO<sub>2</sub> fra to eller flere kilder i samme område, og det kan bli spørsmål om en eller flere av disse kildene skal holdes ansvarlig for virkningene av forurensningen. I Nordsjøen kan det eksempelvis bli aktuelt med flere CO<sub>2</sub>-verdikjeder, dersom bruk av CO<sub>2</sub> som trykkstøtte i petroleumsvirksomheten blir kommersielt lønnsomt.

Forurensningsloven henviser i § 59 andre ledd til skadeserstatningsloven § 5-3 om solidaransvar og regress der skade er voldt av flere. Det fremgår av forarbeidene at bestemmelsen bare er tatt med av opplysningsgrunner, og at den ikke er ment å gjøre materielle endringer i forhold til gjeldende rett.<sup>211</sup>

---

<sup>210</sup> NOU 1986: 6 s. 150.

<sup>211</sup> NOU 1982: 19 s. 101.

### *Utslipp fra to eller flere CO<sub>2</sub>-kjeder*

En problemstilling i denne relasjonen er hvilken CO<sub>2</sub>-kjede som skal anses som årsak til forurensningsskaden, dersom to eller flere kjeder slipper ut CO<sub>2</sub>.<sup>212</sup> Når to eller flere årsaksfaktorer opptrer uavhengig av hverandre, skiller det etter gjeldende rett mellom to typetilfeller. Det ene typetilfellet kjennetegnes ved at hver enkelt kilde gir tilstrekkelige utslipp til å anses som en forurensningsskade. Det andre typetilfellet kjennetegnes ved at utslippene må kumuleres før skadevilkårets nedre grense er overskredet.

Dersom utslippet fra hver enkelt kjede er tilstrekkelig til å volde skaden, og utslippene skjer noenlunde samtidig, er det etter gjeldene rett slik at begge kildene blir ansett som årsak til skaden.<sup>213</sup>

I utgangspunktet vil resultatet bli det samme dersom utslippet først skjer fra kjede A, og en tid senere fra kjede B, selv om skaden allerede er skjedd på det tidspunktet utslipp skjer fra B. Løsningen er imidlertid ikke sikker. Dersom utslippet fra den første kilden fører til *totalskade*, er det i teorien gitt eksempler på at den andre kilden går fri for ansvar.<sup>214</sup> Men CO<sub>2</sub>-utslipp til havet vil ikke føre til en totalskade. Utslippet vil med tiden spres som følge av strømmer m.v. i havet, og er i så måte *reversibel*.<sup>215</sup> Dette betyr at utslipp fra

---

<sup>212</sup> Det skiller gjerne mellom bevisst og ubevisst samvirke mellom årsaksfaktorene. Bevisst samvirke kan tenkes ved at to CO<sub>2</sub>-produsenter danner en felles CO<sub>2</sub>-kjede, og hvor det skjer utslipp fra denne kjeden. Se nærmere om bevisst samvirke i NOU 1982: 19 s. 101.

<sup>213</sup> NOU 1982: 19 s. 101. Se også avgjørelsen inntatt i Rt. 1931 s. 1096, hvor Vestfos Cellulosefabrik ble ansvarlig for utslipp til en elv, da dette utslippet ble ansett for å være tilstrekkelig til å volde forurensningsskaden alene, selv om det også var skjedd utslipp fra en annen fabrikk til samme elv.

<sup>214</sup> Se NOU 1982: 19 s. 102, Nygaard s. 332 og Lødrup s. 266.

<sup>215</sup> Se kapittel 2.2. Se nærmere om skillet mellom reversible og irreversible skader hos Nygaard s. 330 flg.

kjede B vil gjøre situasjonen verre, og føre til at forurensnings-situasjonen trekker ut i tid.

Etter dette må det være slik at utslipp fra to CO<sub>2</sub>-kjeder, som hver for seg er tilstrekkelige til å volde forurensningsskaden, blir solidarisk ansvarlige.

Dersom utslipp fra CO<sub>2</sub>-kjede A og B ikke er tilstrekkelige til å volde forurensningsskaden hver for seg, men hvor de til sammen volder den aktuelle skaden, er hovedregelen at de blir solidarisk ansvarlige.<sup>216</sup> I denne situasjonen kan det imidlertid bli etablert et skille mellom vesentlige og uvesentlige årsaksfaktorer, dersom utslippet fra den ene CO<sub>2</sub>-kjeden er av begrenset omfang.<sup>217</sup> Et eksempel kan være at kjede A slipper ut betydelige mengder CO<sub>2</sub> fra lageret, mens det fra kjede B skjer et mindre utslipp fra rørtransportsystemet. Selv om utslippet fra kjede B vil bidra til forurensningsskadens totale omfang, kan det bli aktuelt å se bort ifra denne fordi den er helt ubetydelig i forhold til utslippet fra kjede A.

Det er opp til domstolene å vurdere grensen mellom de vesentlige og de uvesentlige årsaksfaktorene. Vurderingens utfall vil føre til at den enkelte forurensningskilde enten fullt ut regnes som årsak, eller at den ikke medregnes i årsaksrekken. Av denne grunn vil det ofte være grunn til å anvende lempningsregler i tilfeller hvor en årsak akkurat passerer den nedre grense for de vesentlige årsaksfaktorer, se for eksempel skadeerstatningsloven § 5-2.

I forurensningsloven er det foretatt en presisering av denne regelen i § 59. I paragrafens tredje ledd sies det at «dersom det blir godtgjort at andre skadeårsaker i overveiende grad har bidratt til

---

<sup>216</sup> NOU 1982: 19 s. 103-104.

<sup>217</sup> Denne regelen er ofte referert til som hovedårsakslæren, se NOU 1982: 19 s. 104-105, eller vesentlighetslæren, Nygaard s. 326. Lødrup mener læren har lite for seg som tilnæringsmåte til årsaksproblemet, men identifiserer noen situasjoner hvor regelen fører til det riktige resultatet, se s. 262-263.



skaden, kan ansvaret for en mindre betydelig skadeårsak falle helt bort eller settes ned forholdsmessig så langt det er rimelig». I tredje ledd siste punktum er det inntatt en ikke uttømmende oppregning av hvilke hensyn som kan tillegges vekt ved vurderingen. Sammenlignet med lempningsreglen i skadeerstatningsloven § 5-2 gir denne bestemmelsen dommeren en videre hjemmel til å fordele ansvaret på en rimelig måte ut fra en bedømmelse av årsaksforholdene.

### *Utslipp fra CO<sub>2</sub>-kjeder og uavvendelig naturbegivenhet, krig m.v.*

Normalt har forurensningsskaden sin årsak alene i en eller flere menneskeskapte forurensningskilder. Et typisk scenario er at CO<sub>2</sub> slipper ut på en slik måte at den direkte årsaken er virksomhetens håndtering og lagring av store mengder CO<sub>2</sub> i lageret.

Det kan imidlertid tenkes at andre faktorer utløser, eller medvirker, til at forurensningen oppstår. Dette kan være større eller mindre forskyvninger i berglagene rundt lageret som fører til en åpning eller trasé hvor CO<sub>2</sub> kan unnslippe til havet og atmosfæren.<sup>218</sup>

Spørsmålet som reiser seg er om denne typen faktorer innvirker på ansvarsforholdet. Det klare utgangspunktet er at *ikke enhver form* for ytre påvirkning kan kvalifisere til å endre den ansvarliges rettsstilling. Når man bygger infrastruktur og treffer en beslutning om lagringssted i den hensikt å isolere betydelige mengder CO<sub>2</sub> fra det ytre miljøet i ubegrenset tid, må det tas hensyn til at ytre påvirkninger med stort skadepotensiale kan inntreffe. Dette gjør seg særlig gjeldende på sokkelen, hvor naturforholdene kan være ekstreme og uforutsigbare. Både hensynet til miljøet og skadelidte tilsier at *det skal mye til* før den ytre begivenheten får betydning for ansvaret.

---

<sup>218</sup> Se nærmere om måter CO<sub>2</sub> kan slippe ut fra et lager i IPCC/CCS s. 32.

Men i helt spesielle tilfeller vil de ytre begivenheter være så ekstraordinære at det kan få betydning for virksomhetens ansvar. De ytre begivenhetene kan blant annet bestå av krigshandlinger eller naturkatastrofer av usedvanlig art eller styrke. Begrunnelsen for å gi slike ekstraordinære begivenheter betydning kan enten være rene årsaksbetraktninger, eller mer generelle rimelighetsbetraktninger som gir grunnlag for å lempe ansvaret. I begge tilfeller vil det imidlertid være den ytre begivenhetens innvirkning på årsaksrekken som gir grunnlag for å endre ansvarsforholdene.

Den første innfallsvinkelen, som er begrunnet i rene årsaksbetraktninger, er at den ytre begivenheten er hovedårsaken til at forurensningsskaden har inntruffet.<sup>219</sup> Ved betydelige og uventede forskyvninger i berglagene rundt lageret, for eksempel som en konsekvens av jordskjelv, kan dette være den utløsende faktoren til at CO<sub>2</sub> slipper ut til havet og volder forurensningsskade. Forurensningslovens forarbeider fremhever at det i slike tilfeller kan bli aktuelt å anse den ytre begivenheten som den «helt dominerende årsaksfaktor», og «sjalte ut ubetydelige årsaksfaktorer».<sup>220</sup> Av denne grunn kan det bli tale om fullt ansvarsfritak.

Det må påpekes at forurensningsskaden i disse tilfellene ikke ville inntruffet dersom håndtering av CO<sub>2</sub> i en CO<sub>2</sub>-kjede ikke hadde funnet sted. *Lødrup* bruker som eksempel at der «hundreårsbølgen rammer en boreplattform i Nordsjøen, ville ikke bølgen i seg selv skapt noen skader – eventuelle forurensninger skyldes at det var boret hull i havbunnen».<sup>221</sup> *Lødrup* viser til at det er petroleumsindustriens eksistens som har skapt risikoen for forurensningsskaden, og argumenterer for at det i slike tilfeller

---

<sup>219</sup> NOU 1982: 19 s. 189. På noen livsområder finnes det lovfestede unntak fra et objektivt forurensningsansvar på grunn av force majeure. Dette følger av sjøloven § 292 og atomenergiloven § 24 nr. 2.

<sup>220</sup> NOU 1982: 19 s. 189.

<sup>221</sup> *Lødrup* s. 247.

heller bør bli tale om å lempe ansvaret, fremfor fullt ansvarsfritak. Det fremgår imidlertid av forurensningslovens forarbeider at «selv om forurenserens forhold var en nødvendig betingelse for skadens inntreden, vil det i slike tilfelle [krigshandling eller naturkatastrofe av usedvanlig art eller styrke] likevel kunne bli ansvarsfrihet».<sup>222</sup>

En annen innfallsvinkel, som også er begrunnet i rene årsaksbetraktninger, er at den ytre begivenheten fører til upåregnelige eller inadekvate skadevirkninger.<sup>223</sup> Situasjonen kan være at skaden inntreffer uavhengig av den ekstraordinære ytre begivenheten, men at sistnevnte hendelse fører til at omfanget eller skadevirkningene blir vesentlig større. Dette kan være aktuelt der begivenheten gjør at det ikke vil være mulig å stanse eller begrense skadevirkningene. I slike tilfeller kan det bli aktuelt å foreta en skjønnsmessig reduksjon (lempning) av ansvaret fordi deler av skadevirkningene må anses som upåregnelige.

Resultatet kan bli det samme i medhold av lovfestede lempningsregler, som primært er begrunnet i generelle rimelighetsbetraktninger. Skadeserstatningsloven § 5-2 gir grunnlag for å lempe ansvaret dersom skaden helt eller delvis skyldes ekstraordinære ytre begivenheter. Denne regelen får også anvendelse for forhold som faller inn under forurensningsloven.<sup>224</sup> En annen lempningsregel er inntatt i petroleumsloven § 7-3 tredje ledd. Etter denne bestemmelsen kan ansvaret settes ned «så langt det er rimelig», dersom det godtgjøres at en uavvendelig naturhendelse, krigshandling mv. «i betydelig grad har bidratt til skaden eller dennes omfang under forhold som er utenfor den ansvarliges kontroll». Felles for begge disse lempningsreglene er at de ikke hjemler ansvarsfritak for forurensningsskaden, men ansvarets

---

<sup>222</sup> NOU 1982: 19 s. 189.

<sup>223</sup> Ibid. s. 191.

<sup>224</sup> Ibid.

omfang kan lempes så langt det er rimelig etter en skjønnsmessig vurdering.

## 6 Ansvarssubjekt

### 6.1 Innledning

Et erstatningsansvar, en kvoteplikt, en avgift, tiltaksplikt, eller et refusjonskrav, mister sin betydning dersom ingen er ansvarlig for å oppfylle forpliktelsen. Av denne grunn er det sentralt å identifisere hvem som til enhver tid er ansvarlig for de aktuelle forpliktelsene som kan oppstå ved utslipp fra en CO<sub>2</sub>-kjede.

De regelsettene som er behandlet i kapittel 4 og 5 benytter til dels ulike begreper om hvem som er ansvarlig. Det kan imidlertid synes å ligge en hovedsondring, basert på begrepsbruken i henholdsvis forurensningsloven («den ansvarlige») og petroleumsloven («rettighetshaver»), til grunn for utformingen av ansvarssubjektet i de ulike regelsettene. Begrepenes presisjon i formuleringen av ansvarssubjektet varierer, og det er nødvendig å undersøke om disse nyansene har betydning ved utslipp fra en CO<sub>2</sub>-kjede. Et særlig spørsmål er om bare den aktøren som operer det elementet i kjeden hvor utslippet skjer blir ansvarlig, eller om kjedens øvrige aktører kan bli ansvarlige. Dette spørsmålet er aktuelt med mindre en aktør har gjennomgående eierskap i hele kjeden.<sup>225</sup>

Det kan spørres om lovgivningen i større eller mindre grad bør presisere hvem som skal holdes ansvarlig. En presis utforming vil ha retts tekniske fordeler ved at den gir klart svar på hvem som skal dekke skaden, og derved avskjære usikkerhet og tvist omkring dette spørsmålet. Stor presisjon vil også kunne ha

---

<sup>225</sup> For CO<sub>2</sub>-kjeden mellom Tjeldbergodden i Møre- og Romsdal og petroleumsfeltene Draugen og Heidrun i Norskehavet, er det et aktuelt alternativ for aktørene, AS Norske Shell og Statoil ASA, med gjennomgående eierskap.

en sterkere preventiv effekt, fordi oppfordringen til skadeforebyggelse blir adressert på en entydig måte. Ved entydig kanalisering vil man videre unngå dobbeltforsikring, slik at samme ansvarspotensiale ikke blir forsikret på flere hender.<sup>226</sup> På den annen side kan det hevdes at for stor grad av presisjon, slik at ansvaret blir kanalisert utenom enkelte naturlige ansvarsledd, vil kunne bryte med det alminnelige skadevolderprinsippet som står sterkt i norsk rett.<sup>227</sup> Det samme gjelder for prinsippet om at forurenseren skal betale. Endelig kan det nevnes at stor grad av presisjon kan medføre reduserte dekningsmuligheter for skadelidte.

En CO<sub>2</sub>-kjede vil være operativ i mange år, og siktemålet med den CO<sub>2</sub> som ligger i lageret når den operative fasen avsluttes vil være en tidsubegrenset lagring. Det er derfor nærliggende å anta at det vil oppstå endringer på eiersiden, nedleggelse, eller konkurs. Slike tilfeller eller manglende betalingsevne hos CO<sub>2</sub>-kjedens aktører kan reise spørsmål om ansvar for morselskap.

I det følgende vil jeg først gjennomgå hvordan ansvarssubjektet er utformet i de ulike regelsettene. Deretter vil jeg vurdere om det kan oppstå ansvar for flere av CO<sub>2</sub>-kjedens aktører.

## 6.2 Forurensningsloven

### 6.2.1 Tiltaksplikt

Forurensningslovens regler om plikt til å treffe tiltak mot forurensning følger av §§ 7, 20 og 46. Paragrafene 7 og 46 peker ut «den ansvarlige» for forurensningen som ansvarssubjekt. Tilsvarende rettes refusjonskrav i medhold av § 76 jf. § 74 til den ansvarlige.

Lovens ordlyd gir ingen nærmere holdepunkter for å si noe om hva som ligger i uttrykket «den ansvarlige». I lovens forarbeider er

---

<sup>226</sup> Erling Selvig, «Miljøskadeansvar i Norge», Jussens Venner, 1984 s. 93-97 (s. 97)

<sup>227</sup> Ot.prp. nr. 33 (1988-89) s. 68.

dette begrunnet med at det er vanskelig å gi noen uttømmende avgrensning av hvem som skal være ansvarlig for å iverksette tiltaket, og at spørsmålet må avgjøres konkret i det enkelte tilfelle.<sup>228</sup> Det slås videre fast at den nærmere grensedragningen må skje gjennom praksis.

Det fremgår imidlertid av lovforarbeidene at «den ansvarlige» normalt vil være den *forurensningen skriver seg fra*.<sup>229</sup> Vanligvis vil dette være eieren av anlegget forurensningen stammer fra. Men dersom anlegget er bortleid eller disponeres fullt ut av andre enn eieren, bør eksempelvis den som leier anses som den ansvarlige.<sup>230</sup> Fra dette kan det sluttes at det som hovedregel vil være den aktøren som har hatt hovedansvaret for det elementet i CO<sub>2</sub>-kjeden hvor forurensningen stammer fra som etter loven er ansvarlig for å treffe tiltak i medhold av §§ 7 og 46. Hvorvidt denne aktøren eier selve anlegget endrer i utgangspunktet ikke ansvars plasseringen. Forarbeidenes presisering av uttrykket «den ansvarlige» viser at prinsippet om at forurenseren skal betale har fått gjennomslag.

I særlige tilfeller vil det være flere enn eieren av anlegget eller eieren av virksomheten som blir ansvarlig for å treffe tiltak. Lovens forarbeider nevner transportforhold som et slikt tilfelle. Avhengig av transportkontrakten, kan produsenten eller den som utfører lagring av CO<sub>2</sub> stå som eier av stoffet under transporten. Det vil i en slik situasjon bli naturlig at transportøren blir ansvarlig for å treffe tiltak mot forurensning under transporten. Det følger av forarbeidene at hovedsiktemålet er å «finne frem til hvem som kan treffe nødvendige tiltak mot forurensning, og i denne vurderingen kan det bl.a. være grunn til å legge vekt på hvor nær tilknytning den enkelte har til forurensningen eller faren for forurensning og

---

<sup>228</sup> NOU 1977: 11 s. 22.

<sup>229</sup> Ot.prp. nr. 11 (1979-80) s. 97.

<sup>230</sup> Ibid.

hvilke muligheter vedkommende har til å treffe effektive tiltak».<sup>231</sup> Under transporten vil det normalt være transportøren som har de beste forutsetningene for å *treffe effektive tiltak* mot forurensnings-situasjonen, og ansvaret vil således kunne falle på ham. Det kan imidlertid tenkes at hvem som er ansvarlig vil variere med hvilket tiltak som skal treffes. For eksempel vil det være transportøren som i første rekke må treffe tiltaket, mens det vil være eieren av CO<sub>2</sub> som må betale for det offentlige tiltak i medhold av forurensningsloven § 74, jf. § 76.<sup>232</sup>

Selv om det følger av §§ 7 og 46 at den ansvarlige plikter å sørge for tiltak mot forurensning, innebærer ikke dette at den ansvarlige nødvendigvis selv må utføre tiltakene. Den ansvarlige kan for eksempel leie hjelp til å foreta de tiltak som finnes påkrevet. Der den ansvarlige ikke selv har ressurser eller utstyr til å motvirke forurensningen, vil han ha en plikt til å be andre om hjelp, og må betale for dette.<sup>233</sup>

Så langt om tiltaksplikten etter §§ 7 og 46. Den særlige bestemmelsen i § 20 om plikt til å treffe tiltak etter at virksomheten er nedlagt eller midlertidig opphører, har en snevrere formulering av ansvarssubjektet, da det er «eieren eller brukeren» som står ansvarlig. Denne utformingen av ansvarssubjektet skiller seg fra den alminnelige reglen i §§ 7 og 46. Det må antas at uttrykket «brukeren» skal forstås som den som har drevet virksomheten.<sup>234</sup> Også etter § 20 blir hovedregelen derfor at den ansvarlige er den aktøren som har hatt hovedansvaret for å utføre aktivitetene ved

---

<sup>231</sup> NOU 1977: 11 s. 22-23.

<sup>232</sup> Ot.prp. nr. 11 (1979-80) s. 97.

<sup>233</sup> Ibid.

<sup>234</sup> Bugge kritiserer på s. 548 utformingen av ansvarssubjektet i § 20. For det første samsvarer ikke utformingen med den tilsvarende regelen i § 7. For det andre må uttrykket «brukeren» sannsynligvis forstås på ulik måte i § 20 og § 55.

det elementet i kjeden hvor forurensningsskaden skriver seg fra. Etter at CO<sub>2</sub>-kjedens operative fase er avsluttet vil dette altså være den aktøren som har hatt hovedansvaret for aktivitetene ved lagringsselementet.

## 6.2.2 Erstatningsansvar

I forurensningsloven kapittel 8 om erstatningsansvar er bestemmelsen om ansvarssubjekt formulert på følgende måte i § 55 første ledd:

«Eier av fast eiendom, gjenstand, anlegg eller virksomhet som volder forurensningsskade, er ansvarlig etter kapitlet her uten hensyn til egen skyld, dersom eieren også driver, bruker eller innehar eiendommen m.v. I motsatt fall hviler slikt ansvar alene på den som faktisk driver, bruker eller innehar eiendommen m.v., for så vidt skaden ikke skyldes forhold som eieren hefter for etter ellers gjeldende erstatningsregler.»

Denne bestemmelsens utforming av ansvarssubjektet angir i sterkere grad hvem som skal være ansvarlig i forskjellige typesituasjoner, sammenlignet med § 7. Den materielle løsningen er imidlertid i hovedsak lik både for tiltaksplikten og erstatningsreglene. Men den nærmere presiseringen av ansvarssubjektet som er gjort i forarbeidene til § 7, er i større grad innarbeidet i lovteksten i § 55 første ledd.<sup>235</sup> Dette fremgår tydelig av ordlyden i § 55 første ledd, hvor det er den forurensningen skriver seg fra som primært holdes ansvarlig. Også etter erstatningsreglene vil dermed den aktøren som har hovedansvaret for aktivitetene i det elementet i CO<sub>2</sub>-kjeden hvor forurensningen stammer fra bli ansvarlig.

---

<sup>235</sup> Utvalget som utarbeidet NOU 1982: 19, gikk inn for samme utforming av ansvarssubjektet i begge lovbestemmelsene. På denne måten tilstrebet man samsvar mellom lovens bestemmelser. Etter kritikk fra to høringsinstanser (Advokatforeningen og Regjeringsadvokaten) og Erling Selvig i Jussens Venner 1984 s. 93, gikk departementet inn for en mer presis utforming av ansvarssubjektet i lovteksten.



Lovens utgangspunkt er at det *enten* er eieren *eller* den som disponerer anlegget som blir erstatningsansvarlig. Det fremgår imidlertid avslutningsvis i § 55 første ledd at det i noen tilfeller kan oppstå *solidarisk ansvar* mellom den som eier og den som disponerer anlegget som volder forurensningsskade. Loven henviser til «ellers gjeldende erstatningsregler» om eieransvar. Det fremgår av lovforarbeidene at bestemmelsen ikke er begrenset til å gjelde de allerede etablerte tilfellene av eieransvar. Innenfor rammen av bestemmelsen i første ledd, kan det bli aktuelt å ilegge et objektivt og solidarisk ansvar mellom eier og utøver, basert på de alminnelige kriteriene som er avgjørende for en slik risikoplassering.<sup>256</sup> Det solidariske ansvaret kan tenkes å aktualisere seg dersom andre enn eieren disponerer anlegget, og forurensningen eller deler av denne skyldes anleggets beskaffenhet.<sup>257</sup>

Indirekte skadevoldere kan også bli ansvarlige for forurensningsskade som stammer fra CO<sub>2</sub>-kjeden. Dette følger av § 55 andre ledd, som bestemmer at den som indirekte ved å «levere varer eller tjenester, foretar kontroll eller tilsyn eller på liknende måte» medvirker til skaden blir ansvarlig, dersom det er utvist *forsett* eller *uaktsomhet*.<sup>258</sup> Det er vanskelig å forutsi hvilken betydning denne bestemmelsen kan få i forhold til en CO<sub>2</sub>-kjede. Ansvar for indirekte skadevoldere vil nok først kunne aktualisere seg dersom erstatningskravet mot den ansvarlige etter første ledd ikke fører frem, for eksempel på grunn av manglende betalingsevne.

---

<sup>256</sup> Ot.prp. nr. 33 (1988-89) s. 108.

<sup>257</sup> Ibid. s. 109. Forarbeidene fremhever blant annet et eksempel hvor «andre enn eierne gis anledning til distribusjon gjennom et ledningsnett, eller der den skadevoldende bygning leies ut».

<sup>258</sup> Oppregningen av hvem som kan bli ansvarlig som indirekte skadevolder er ikke uttømmende, jf. uttrykket «eller på liknende måte». Bestemmelsen i andre ledd har den tilleggsbetydningen at det trekkes opp en grense for den krets som har objektivt ansvar etter første ledd.

I denne forbindelse kan det spørres om CO<sub>2</sub>-produsenten kan bli ansvarlig etter andre ledd, dersom produsentens forsyning av CO<sub>2</sub> til kjeden blir ansett som en uaktsom eller forsettlig medvirkning til forurensningsskaden. Men håndteringen av CO<sub>2</sub> i kjeden må nok anses for å være så sikker at det ikke kan bli tale om noe ansvar for en CO<sub>2</sub>-leverandør på grunnlag av forsett eller uaktsomhet.

### 6.3 Petroleumsloven

Petroleumsloven peker ut *rettighetshaver* som ansvarlig for forurensningsskade fra petroleumsvirksomheten, se §§ 7-3 og 8-3. Det samme gjelder plikten til å iverksette tiltak mot forurensning i medhold av § 9-2 m.v. «Rettighetshaver» er definert i lovens § 1-6 bokstav j:

«rettighetshaver, fysisk eller juridisk person, eller flere slike personer, som etter loven her eller tidligere lovgivning innehar tillatelse til undersøkelse, utvinning, transport eller utnyttelse. Er en tillatelse gitt til flere slike personer sammen kan uttrykket rettighetshaver omfatte både rettighetshaverne samlet og den enkelte deltager.»

Denne utformingen av ansvarssubjektet er svært presis. Den ansvarlige for forurensningen, enten det dreier seg om en plikt til å treffe tiltak eller krav på erstatning, er den eller de som har tillatelse til å drive petroleumsvirksomhet.<sup>239</sup> Bakgrunnen for den svært presise angivelsen av ansvarssubjektet i petroleumsloven, var hensynet til rettighetshaverens avgjørende myndighet over virksomheten, og at vedkommende har inntektene fra denne.<sup>240</sup>

---

<sup>239</sup> Dersom petroleumsvirksomheten har blitt drevet uten tillatelse, inntreer ansvar på objektivt grunnlag for den som har drevet slik virksomhet, jf. § 7-6. Dette ansvaret gjelder også andre som har tatt del i slik petroleumsvirksomhet og som «visste eller måtte vite at virksomheten ble drevet uten tillatelse».

<sup>240</sup> NOU 1981: 33 s. 21. Disse hensynene kan ikke sies å være unike for petroleumsvirksomheten. Men både avgjørelsesmyndigheten og spesielt

I tillegg til den presise angivelsen av ansvarssubjektet i petroleumsloven, er ansvaret overfor andre som har hatt forbindelse med forurensningsskaden svært begrenset. Dette følger av §§ 7-4 og 7-5, som også gjelder for reglene i kapittel 8.<sup>241</sup>

Erstatningskrav kan som den store hovedregel bare fremmes mot rettighetshaver, jf. § 7-4 første ledd. Ansvar som etter alminnelige erstatningsrettslige regler kan rettes mot oppdragstakere, leverandører og andre medhjelpere, er i § 7-4 andre ledd kanalisert til rettighetshaver. Dette gjelder også, på nærmere angitte vilkår, krav mot den som har utført tiltak mot forurensning fra rettighetshaverens virksomhet, se § 7-4 andre ledd bokstav c. Det kan imidlertid bli aktuelt med regressoppgjør mellom rettighetshaver og medhjelperen dersom sistnevnte har handlet med forsett eller grov uaktsomhet, jf. § 7-5 første ledd.<sup>242</sup>

## 6.4 Klimakvoteloven

Klimakvoteloven peker ut den som driver kvotepliktig virksomhet som ansvarlig, se § 4 jf. § 3. Det fremgår av lovens forarbeider at den kvotepliktige skal være sammenfallende med «den ansvarlige» for utslippene i medhold av forurensningslovens system.<sup>243</sup> Det er således den som trenger utslippstillatelse etter forurensningsloven som vil ha plikt til å svare klimakvoter.<sup>244</sup>

---

størrelsen på inntektene fra petroleumsvirksomheten skiller seg fra mange andre virksomhetsområder.

<sup>241</sup> NOU 1986: 6 s. 142-143.

<sup>242</sup> Det fremgår av NOU 1981: 33 s. 38-40 at dersom disse vilkårene er til stede kan også skadelidte rette sitt krav mot medhjelperen, forutsatt at kravet mot rettighetshaver ikke blir betalt.

<sup>243</sup> Ot.prp. nr. 13 (2004-2005) s. 80.

<sup>244</sup> Ibid.

Som vist i kapittel 4.3 fremstår det som uklart om utslipp fra andre elementer i CO<sub>2</sub>-kjeden enn produksjonskilden utløser en plikt til å svare kvoter. Dersom det inntreer en slik plikt ved utslipp fra transport- eller lagringselementet oppstår det et særlig spørsmål om hvem som er ansvarlig for å svare kvoter. I en slik situasjon vil jo den aktøren som har hovedansvaret for produksjon og fangst av CO<sub>2</sub> ha forurensningstillatelse for den CO<sub>2</sub> som ikke skilles ut. Men for den delen som håndteres i kjeden og senere slipper ut behøver han imidlertid ikke tillatelse til å forurense.

Prinsippet om at *forurenseren skal betale* vil nok i dette tilfellet trekke i retning av at den umiddelbare forurenseren også bør være ansvarlig etter klimakvoteloven. Selv om denne aktøren ikke har utført produksjonen av CO<sub>2</sub>-gass, har utslippet skjedd fra vedkommendes element i kjeden. Hensynet til at den enkelte aktør skal tilstrebe en mest mulig sikker håndtering av CO<sub>2</sub> trekker også i retning av samme løsning. Spørsmålet bør nokså klart tas opp til vurdering av lovgiver dersom CO<sub>2</sub>-kjeder blir etablert på norsk sokkel.

## 6.5 Lov om CO<sub>2</sub>-avgift

Lov om avgift på utslipp av CO<sub>2</sub> peker ut *rettighetshaverne* i fellesskap «etter utvinningstillatelsen eller tillatelsen til anlegg og drift av innretninger for transport eller utnyttelse av petroleum som gjelder den innretning der petroleum brennes eller naturgass slippes ut» som avgiftspliktig, jf. § 4. «Rettighetshaver» er definert i § 1-6 bokstav j, og er behandlet i kapittel 6.3 over.

## 6.6 Flere mulige ansvarlige

### 6.6.1 Forholdet mellom hovedaktørene i CO<sub>2</sub>-kjeden

Det fremgår av forurensningsloven, petroleumsloven, klimakvoteloven og lov om CO<sub>2</sub>-avgift, at lovgivningen i første rekke utpeker «rettighetshaver» eller den som driver virksomheten som ansvarlig for forurensning. I medhold av forurensningsloven kan ansvaret til en viss grad også rettes mot medhjelpere, mens petroleumsloven som hovedregel kanalisere medhjelperes ansvar til rettighetshaver.

Så langt om forholdet mellom de som utfører aktivitetene ved det enkelte element i kjeden. Spørsmålet blir så om aktørene ved ett element i kjeden kan bli ansvarlig for forurensning som skjer fra et annet. Kan eksempelvis den aktøren som utfører aktivitetene ved produksjonselementet (f.eks. gasskraftverket) bli ansvarlig for utslipp som skjer fra lagringselementet? Problemstillingen forutsetter at forskjellige aktører utfører aktivitetene ved de ulike elementene i kjeden.

Dersom forurensningsansvaret følger av reglene i petroleumsloven, utelukker utformingen av ansvarssubjektet at andre enn «rettighetshaver» blir ansvarlig. Ansvaret er med andre ord begrenset til å gjelde for den som etter tillatelsen har rett til å drive petroleumsvirksomhet, og CO<sub>2</sub>-kjedens øvrige hovedaktører kan ikke bli ansvarlige for forurensning som skjer fra rettighetshaverens virksomhet. Tilsvarende gjelder for avgiftsplikten i medhold av lov om CO<sub>2</sub>-avgift.

Hovedregelen må i utgangspunktet bli den samme i medhold av klimakvoteloven og forurensningsloven. Det er den som utfører aktivitetene ved det elementet i CO<sub>2</sub>-kjeden hvor utslippet skjer, som blir ansvarlig. Her kan det imidlertid være grunnlag for å gjøre noen unntak.

For det første vil den ansvarlige for å innlevere *klimakvoter* etter klimakvoteloven, være den som har forurensningstillatelse i medhold av forurensningsloven.<sup>245</sup> Eksempelvis vil det i en lagringskjede være CO<sub>2</sub>-produsenten som har forurensningstillatelse for de 15-20 % som ikke blir rensset ved produksjonskilden. Dersom den utskilte CO<sub>2</sub> håndteres i en kjede og slipper ut ved lagrings-elementet, trekker lovens ordlyd og forarbeider i retning av at produsenten blir ansvarlig for utslippet.

For det andre er det som vist i kapittel 6.2.1 flere som kan bli ansvarlige for å treffe tiltak mot forurensning eller fare for forurensning. Det kan også være aktuelt med forskjellige ansvars-subjekter, ut fra hvilken ansvarsregel som er aktuell. På denne måten kan en aktør være ansvarlig for å treffe selve tiltaket, mens én annen blir ansvarlig for eventuelle refusjonskrav fra det offentlige.

Et særlig spørsmål som oppstår i forhold til ansvarsreglene i forurensningsloven, aktualiseres etter at CO<sub>2</sub>-kjedens operative fase er avsluttet. Situasjonen kan være at de aktørene som har utført aktivitetene i CO<sub>2</sub>-kjeden ikke lenger finnes når ansvaret aktualiseres.

Som vist i dette kapitlet følger det et alternativt eier/bruker ansvar av reglene i forurensningsloven, jf. §§ 7, 20, 46 og 55.<sup>246</sup> Dersom brukeren ikke finnes, står man igjen med to potensielle *eiere* som vil ha tilknytning til forurensningssituasjonen. Den ene vil være eieren av lageret hvor situasjonen oppstår. Den andre vil være eieren av den CO<sub>2</sub> som befinner seg i lageret.

Det kan så spørres om staten kan bli ansvarlig som eier av lageret. Det kan imidlertid ikke være grunnlag for å hevde et slikt

---

<sup>245</sup> Se kapittel 4.3. Det er tvilsomt om det må svares klimakvoter for utslipp som ikke skjer i forbindelse med en produksjonskilde som omfattes av loven.

<sup>246</sup> Se kapittel 6.2.

standpunkt. Staten er ikke eier av undergrunnen på kontinental-sokkelen – statens jurisdiksjon på norsk sokkel baserer seg på suverene rettigheter i medhold av folkeretten. Det er derfor ikke tenkelig at staten kan bli ansvarlig ut fra en slik innfallsvinkel.

Det kan videre spørres om eieren av CO<sub>2</sub> kan bli ansvarlig for forurensningen. At det finnes en eier er ikke utenkelig, da det ikke nødvendigvis vil skje noen eiendomsovergang fra produsent til transportør, eller fra transportør til lagrer. Det er derfor fullt mulig at produsenten (eller transportøren) fortsatt eier den CO<sub>2</sub> som er lagret i undergrunnen på kontinentalsokkelen. Men også her støter man på problemer, denne gang på grunn av lovens ordlyd.<sup>247</sup> Etter forurensningsloven er det eier av fast eiendom, gjenstand, anlegg eller virksomhet som kan bli ansvarlig. Det mest nærliggende kunne kanskje være å henføre CO<sub>2</sub> under uttrykket «gjenstand», men dette må antas å stride mot en naturlig språklig forståelse av ordlyden, og kan ikke føre frem.

Oppsummeringsvis er den klare hovedregelen at den ansvarlige for utslipp fra CO<sub>2</sub>-kjeden blir den som utfører, eller har utført, aktivitetene ved det elementet hvor forurensningssituasjonen oppstår.

## 6.6.2 Ansvar for morselskap

Problemstillingen her er i hvilken grad et morselskap kan holdes ansvarlig for datterselskapets forpliktelser.<sup>248</sup> Siktemålet er å peke

---

<sup>247</sup> Se forurensningsloven § 55. Det samme gjelder for tiltaksplikten i medhold av forarbeidene, jf. Ot.prp. nr. 11 s. 97.

<sup>248</sup> Begrepene mor- og datterselskaper er definert i lov 21. juni 1985 nr. 83 om ansvarlige selskaper og kommandittselskaper (Selskapsloven) § 1-2 pkt. (2). Eier et selskap så mange aksjer eller andeler i et annet selskap at de representerer flertallet av stemmene i det andre selskapet, anses det første selskapet som et morselskap. Morselskap er også et selskap som på grunnlag

på og kort vurdere de grunnlagene som etter norsk rett kan lede til et slikt ansvar for morselskapet.

Det er flere situasjoner som gjør det interessant å undersøke denne problemstillingen. Det kan være forhold hos datterselskapet som begrenser skadelidtes dekningsmuligheter, datterselskapets manglende evne til å oppfylle offentligrettslige plikter, avvikling av datterselskapet eller konkurs.

De aller fleste industribedrifter er organisert som selskaper eller andre former for sammenslutninger, først og fremst som aksjeselskaper eller allmennaksjeselskaper. Mange selskaper utgjør en del av et konsern, det vil si der flere selskaper er knyttet sammen som mor- og datterselskaper. For en CO<sub>2</sub>-kjede er det en aktuell løsning at eierskapet legges til et aksjeselskap, med store aktører innen petroleumsindustrien som aksjonærer, som tar gjennomgående eierskap i hele kjeden.

Det første grunnlaget for ansvar er en *garanti* fra morselskapet som omfatter datterselskapets forpliktelse. I denne forbindelse følger det av petroleumsloven § 10-7 at «rettighetshaver skal stille sikkerhet som departementet godkjenner for oppfyllelse av de forpliktelser rettighetshaver har påtatt seg, samt for mulig ansvar i forbindelse med petroleumsvirksomheten». Begrunnelsen for bestemmelsen er nettopp det forhold at rettighetshaver ofte er et datterselskap av store norske eller utenlandske selskaper.<sup>249</sup> I medhold av bestemmelsen om sikkerhetsstillelse kan departementet pålegge rettighetshaver å stille nødvendig garanti for *offentligrettslige krav* eller dekning av fremtidige *erstatningskrav* fra

---

av avtale har den bestemmende innflytelse over et annet selskap og en betydelig andel i dets driftsresultat.

<sup>249</sup> Hagen mfl. s. 565.



tredjemenn, for eksempel på grunn av forurensningsskade.<sup>250</sup> En ytterligere bestemmelse om plikt til å stille garanti finner vi i forurensningsloven § 20 andre ledd. I medhold av § 20 kan forurensningsmyndigheten pålegge «eieren eller brukeren å stille garanti for dekning av fremtidige utgifter eller mulig erstatningskrav». Det avgjørende spørsmålet som må stilles dersom det foreligger en garanti fra morselskapet, er om garantien omfatter ansvar for utslipp av CO<sub>2</sub>. Svaret må bero på en tolkning av den enkelte garantierklæring.

Det andre grunnlaget for ansvar er *identifikasjon* mellom mor- og datterselskapet, dersom det inntreffer et *erstatningsansvar* som følge av datterselskapets forurensning. Utgangspunktet er at selskapene ikke kan identifiseres.<sup>251</sup> Selve aksjeselskapsformen bygger på at aksjonærenes økonomiske ansvar for aksjeselskapets forpliktelser ikke går lenger enn deres andel av aksjekapitalen.<sup>252</sup> Men i særlige tilfeller kan det bli aktuelt å identifisere morselskapet med datterselskapet, hvilket gjerne blir betegnet som en «gjennomskjæring av aksjonærenes ansvarsbegrensning» eller «ansvarsgjennombrudd».<sup>253</sup>

Hovedgrunnlaget for ansvarsgjennombrudd vil være et alminnelig ulovfestet uaktsomhetsansvar for morselskapet som aksjonær i datterselskapet.<sup>254</sup> Forarbeidene til forurensningsloven nevner som eksempel at dersom morselskapet har reell styring over virksomhetselskapet og instruerer dette til å sette i gang miljøfarlig virksomhet uten å overholde miljøvernpålegg, eller ser bort fra slike

---

<sup>250</sup> Se Hagen mfl. s. 565. Det følger av ordlyden i § 10-7 at departementet kan pålegge rettighetshaver å stille garanti både «ved meddelelsen av en tillatelse og senere».

<sup>251</sup> Mads Henry Andenæs, *Aksjeselskaper og allmennaksjeselskaper*, 2. utgave, Oslo s. 37-38.

<sup>252</sup> Bugge s. 596.

<sup>253</sup> Se Andenæs s. 39.

<sup>254</sup> *Ibid.*

tiltak som hensynet til miljøet tilsier, kan ansvaret aktualisere seg.<sup>255</sup> Videre nevner forarbeidene at det samme kan bli resultatet dersom morselskapet ikke gir datterselskapet de nødvendige økonomiske forutsetninger til å gjennomføre miljøverntiltak.<sup>256</sup>

Det er i juridisk teori blitt drøftet om ansvarsgjennombrudd kan følge av andre regler enn uaktsomhetsansvaret.<sup>257</sup> Spørsmålet er berørt i to høyesterettsavgjørelser som kan synes å åpne for en slik adgang, blant annet dersom det ville være «utilbørlig overfor kreditorene å opprettholde ansvarsbegrensningen»<sup>258</sup> Førstvoterende i Rt. 1996 s. 672 (på s. 678) uttalte imidlertid at «det skal mye til for å kunne skjære gjennom ansvarsbegrensningen». I forarbeidene til forurensningsloven ble det vurdert en mer vidtgående regel om ansvarsgjennombrudd enn det alminnelige uaktsomhetsansvaret. Departementet kom frem til at det ikke burde foretas en slik utvidelse, og begrunnet standpunktet med hensynet bak aksjeselskapsformen, og til at skadelidte ikke bør stilles bedre enn andre kreditorer.<sup>259</sup>

Et tredje grunnlag for ansvar er at morselskapet *selv oppfyller vilkårene som ansvarssubjekt* etter den aktuelle lovbestemmelsen.<sup>260</sup> Det blir således et spørsmål om å tolke de alminnelige reglene om ansvarssubjekt i forhold til konsernsituasjonen. Ansvarsreglene i petroleumsløven åpner ikke for at morselskapet kan bli ansvarlig på dette grunnlaget, med mindre også morselskapet selv er

---

<sup>255</sup> Ot.prp. nr. 33 (1988-89) s. 68-69.

<sup>256</sup> Ibid. og Innst. O. nr. 85 (1988-89) s. 12.

<sup>257</sup> Se blant annet Andenæs s. 40-41, Bugge s. 603 og Viggo Hagstrøm, «Ansvarsgjennombrudd etter norsk rett», Tidsskrift for rettsvitenskap, 1993 s. 250.

<sup>258</sup> Se Rt. 1996 s. 672 (s. 678-679). Den andre avgjørelsen er inntatt i Rt. 1996 s. 742.

<sup>259</sup> Ot.prp. nr. 33 (1988-89) s. 69.

<sup>260</sup> Se Bugge s. 598 flg.

«rettighetshaver» til samme tillatelse, jf. petroleumsloven § 1-6 bokstav j.

## 7 Foreldelse

### 7.1 Problemstilling

I utgangspunktet er erstatningsansvaret som følger av forurensningsloven og petroleumsloven tidsubegrenset. Det samme gjelder forurensningslovens regler om tiltaksplikt, som er nedfelt i §§ 7, 20 og 46.<sup>261</sup>

Den tidsubegrensede lagringen av CO<sub>2</sub> gjør det nødvendig å undersøke om forurensningsansvaret begrenses av reglene om foreldelse. Foreldelse innebærer at et krav eller en plikt ikke lenger kan gjøres gjeldende overfor den ansvarlige, til tross for at kravet ellerplikten ikke er fullbyrdet.

Det rettslige grunnlaget for foreldelse i norsk rett følger av reglene i foreldelsesloven eller lignende regler i annen lovgivning.<sup>262</sup>

### 7.2 Offentligrettslige plikter

Foreldelsesloven gjelder fordringer «på penger eller andre ytelser», jf. § 1 nr. 1. Det fremgår av lovens forarbeider at «andre ytelser» omfatter *alle ytelser*, uavhengig av hva slags ytelse fordringen går ut på.<sup>263</sup> Det er uten betydning hvilket juridisk grunnlag fordringen har, også fordringer med grunnlag i offentligrettslige forhold omfattes.<sup>264</sup> Refusjonskrav etter forurensningsloven § 76 og avgifts-

---

<sup>261</sup> Se kapittel 4.1.4.2 om begrensningen i tiltaksplikten i §§ 7 og 46 som følger av § 4.

<sup>262</sup> Lov 18. mai 1979 nr. 18 om foreldelse av fordringer.

<sup>263</sup> Ot.prp. nr. 38 (1977-78) s. 50-51.

<sup>264</sup> Ibid.

krav etter lov om CO<sub>2</sub>-avgift kan tjene som eksempler på fordringer med grunnlag i offentligrettslige forhold. Det offentligrettslige grunnlaget *som sådan* faller imidlertid klart utenfor loven.<sup>265</sup>

Den offentligrettslige plikten til å treffe tiltak mot forurensning foreldes derfor ikke etter reglene i foreldelsesloven. Det finnes heller ikke andre lovregler eller ulovfestede regler som gir grunnlag for foreldelse av slike plikter.<sup>266</sup>

Et særlig spørsmål er om *plikten til å svare kvoter* for CO<sub>2</sub>-utslipp fra kjeden er en fordring som kan foreldes, eller om kvoteplikten er et offentligrettslig forhold som i likhet med tiltaksplikten ikke er gjenstand for foreldelse.

I medhold av klimakvoteloven § 4 har den som driver kvotepliktig virksomhet en plikt til å innlevere kvoter tilsvarende sine kvotepliktige utslipp. For den kvotepliktige innebærer dette en todelt operasjon. Han må både anskaffe de nødvendige kvotene, og deretter levere inn kvotene til myndighetene. Ved den første operasjonen kan det tenkes å oppstå en fordring som kan foreldes, for eksempel dersom kvotene anskaffes i kvotemarkedet. Den neste operasjonen, plikten til å innlevere kvoter til myndighetene, har imidlertid ikke karakter av å være en fordring. Dette må etter min forståelse være en offentligrettslig plikt, som i likhet med tiltaksplikten ikke kan foreldes i medhold av foreldelseslovens regler.

Det kan spørres om offentligrettslige plikter kan falle bort på grunn av passivitet. *Bugge* drøfter spørsmålet, og tar utgangspunkt i at norsk rett ikke har noen alminnelig lære om passivitetsbetraktninger i forvaltningsretten.<sup>267</sup> *Bugge* faller ned på

---

<sup>265</sup> Ibid.

<sup>266</sup> Se *Bugge* s. 447. *Bugge* fremhever at tiltaksplikten kan falle bort dersom pålegget (vedtaket om å treffe tiltak) må forstås slik at det faller bort dersom det ikke gjennomføres innen en viss tid.

<sup>267</sup> *Bugge* s. 447.

at det i mangel av lovregler ikke er grunnlag for at offentligrettslige plikter kan falle bort på grunn av passivitet.<sup>268</sup>

Etter dette er det ikke grunnlag for å begrense plikten til å treffe *tiltak* mot forurensning eller plikten til å innlevere *klimakvoter* i kraft av foreldelsesreglene eller andre passivitetsregler.

### 7.3 Refusjonskrav

Refusjonskrav er et formuesrettslig krav som foreldes etter reglene i foreldelsesloven. Dersom offentlige myndigheter har iverksatt tiltak mot forurensning, kan myndighetene kreve refusjon fra den ansvarlige i medhold av forurensningsloven § 76. Det er antatt at refusjonskrav foreldes etter den alminnelige foreldelsesfristen på 3 år, jf. § 2.<sup>269</sup>

Foreldelsesfristens utgangspunkt følger derfor av § 3 nr. 1. Etter denne bestemmelsen regnes fristen «fra den dag da fordringshaveren tidligst har rett til oppfyllelse».

Myndighetene har rett til oppfyllelse når refusjonskravet forfaller. Dersom myndighetene og den ansvarlige ikke har fastsatt noen forfallsdag, forfaller fordringen ved påkrav fra myndighetene, jf. gjeldsbrevlova § 5 andre punktum.<sup>270</sup> Slikt påkrav kan myndighetene fremsette så snart fordringen er stiftet.<sup>271</sup> Dette får

---

<sup>268</sup> Jeg kan ikke se at dette spørsmålet er drøftet andre steder enn hos Bugge. Spørsmålet berøres ikke hos Hans Petter Graver, Alminnelig forvaltningsrett, 2. utgave, Oslo 2002, eller hos Torstein Eckhoff og Eivind Smith, Forvaltningsrett, 8. utgave, Oslo 2006..

<sup>269</sup> Bugge drøfter på s. 449-451 om refusjonskrav foreldes etter den alminnelige fristen i § 2, eller etter de særlige reglene om erstatningskrav i § 9. Bugge legger vekt på «at lovgiver generelt har ment at refusjonskrav er og skal være noe annet enn erstatningskrav, og at begrunnelsen for egne regler for erstatningskrav, ikke gjelder fullt ut ved refusjonskrav». Bugge konkluderer dermed med at refusjonskravene følger den alminnelige foreldelsesfristen.

<sup>270</sup> Lov 17. februar 1939 nr. 1 om gjeldsbrev.

<sup>271</sup> Trygve Bergsåker, Pengekravsrett: Utvalgte emner, Oslo 1992 s. 203.

den konsekvens at for fordringer uten bestemt forfallsdag, blir det avgjørende for fristens utgangspunkt når refusjonskravet er stiftet.

Det er ikke opplagt hvilket tidspunkt et refusjonskrav i medhold av forurensningsloven § 76 skal anses som stiftet. Etter min mening er det nærliggende å anta at refusjonskravet stiftes når myndighetene har gjennomført tiltaket. Først på dette tidspunktet er det mulig å fastsette refusjonskravets omfang med en viss grad av sikkerhet.

## 7.4 CO<sub>2</sub>-avgift

CO<sub>2</sub>-avgiften foreldes etter den alminnelige foreldelsesfristen på 3 år, jf. foreldelsesloven § 2.<sup>272</sup>

Utgangspunktet for fristberegningen følger av lov om CO<sub>2</sub>-avgift § 4 andre ledd, som bestemmer at avgiften forfaller til betaling to ganger i året, henholdsvis 1. oktober og 1. april.

## 7.5 Erstatningskrav

Krav på skadeserstatning foreldes etter reglene i foreldelsesloven § 9, som gjelder generelt for erstatningskrav utenfor kontrakt.

Tilleggsfristene i §§ 10 og 11 gjelder også for erstatningskrav. Paragraf 10 bestemmer at foreldelsesfristen kan utvides ved uvitenhet og andre hindringer, men er antatt å ha liten praktisk betydning ved erstatningskrav.<sup>273</sup> Paragraf 11 bestemmer at foreldelsesfristen utvides, på nærmere angitte vilkår, ved erstatningskrav i forbindelse med en straffesak.

Paragraf 9 stiller opp to alternative foreldelsesfrister på henholdsvis 3 og 20 år.

---

<sup>272</sup> Lov 17. juni 2005 nr. 67 om betaling og innkreving av skatte- og avgiftskrav gjelder ikke for CO<sub>2</sub>-avgiften. De særlige reglene i denne lovens § 12-1 om foreldelse av skatte- og avgiftskrav får dermed ikke anvendelse.

<sup>273</sup> NOU 1982: 19 s. 213.

Treårsfristens utgangspunkt er det tidspunktet hvor skadelidte «fikk eller burde skaffet seg nødvendig kunnskap om skaden og den ansvarlige», jf. § 9 nr. 1. Dette kunnskapskravet inneholder tre vilkår som må være oppfylt før fristen begynner å løpe. Skadelidte må ha kunnskap om skaden, om den ansvarlige, og om at skadeforvoldelsen kvalifiserer til ansvar. Det siste vilkåret innebærer at skadelidte må ha hatt rimelig grunn til å få ansvarsforholdene prøvet av domstolene, tross uvisshet om hvilket utfall søksmålet vil få.<sup>274</sup> Nygaard formulerer kunnskapskravet på denne måten:

«Kunnskapen på kvar av dei tre punkt må ha slik kvalitet at den gav skadelidne *oppfordring til å gå til søksmål* og dermed avbryta fristen.»<sup>275</sup>

Treårsfristen utgjør første fristrekke og begynner å løpe når skadelidtes kunnskap oppfyller lovens krav. Dersom skadelidte ikke oppfyller kunnskapskravene risikeres det at fristen aldri begynner å løpe. Av denne grunn er det innført en andre fristrekke i § 9 nr. 2.

Det følger av § 9 nr. 2 at erstatningskravet foreldes «seinest 20 år etter at den skadegjørende handling eller annet ansvarsgrunnlag opphørte». Spørsmålet blir derfor hva som er å regne som den «skadegjørende handling»?

Uttrykket «skadegjørende handling» er tvetydig. Etter en språklig forståelse kan den skadegjørende handlingen både være lagringen som skjer under CO<sub>2</sub>-kjedens operative fase, eller selve lekkasjen mange år senere. Det fremgår av forurensningslovens forarbeider at sistnevnte forståelse må legges til grunn.<sup>276</sup>

---

<sup>274</sup> Rt. 1960 s. 748.

<sup>275</sup> Nygaard s. 414.

<sup>276</sup> NOU 1982: 19 s. 219-220.

Av betydning for utslipp fra CO<sub>2</sub>-kjeden har også passusen om at kravet foreldes senest 20 år etter at «annet ansvarsgrunnlag opphørte». I forarbeidene til foreldelsesloven presiseres det at dersom «ansvarsgrunnlaget er unnlattelse av en handleplikt, vil utgangspunktet for fristen være handlepliktens opphør».<sup>277</sup> Om denne regelen og forholdet til regler om tiltaksplikt fremgår følgende av forurensningslovens forarbeider:

«Selv om nedgravningen altså er lovlig, vil en senere akutt eller stadig forurensning kunne medføre en plikt for den ansvarlige til å sette i verk tiltak som nevnt i § 7, og iallfall for en del skader vil handlepliktens opphør, ikke selve ulykkestidspunktet, danne utgangspunktet for beregningen av 20-årsfristen(...)»<sup>278</sup>

Forutsetningen for drøftelsen i forarbeidene er at avfallsstoffer er nedgravd, og at akutt eller stadig forurensning oppstår «10 eller 20, ja, kanskje etter 50 år eller etter enda lengre tid fra nedgravningstidspunktet». Ved forurensning fra en CO<sub>2</sub>-kjede som oppstår etter at den operative fasen er avsluttet, har den ansvarlige en plikt til å «gjøre det som til enhver tid er nødvendig for å motvirke forurensninger», jf. forurensningsloven § 20.<sup>279</sup> En unnlattelse av denne handleplikten kan således ha betydning for foreldelsefristens utgangspunkt.

Som en *oppsummering* vil erstatningskrav på grunn av utslipp fra CO<sub>2</sub>-kjeden foreldes enten 3 år etter at skadelidte oppfyller lovens kunnskapskrav, 20 år etter utslippstidspunktet, eller 20 år etter at en tiltaksplikt har opphørt.

---

<sup>277</sup> Ot.prp. nr. 38 (1977-78) s. 61.

<sup>278</sup> NOU 1982: 19 s. 220.

<sup>279</sup> Se også Bugge s. 460-462.



## 8 Avslutning

Jeg har vurdert de rettslige konsekvensene ved utslipp av CO<sub>2</sub> fra CO<sub>2</sub>-kjeder, med hovedvekt på offentligrettslige reguleringer og erstatningsansvar utenfor kontraktsforhold.

Som et grunnlag for oppgavens sentrale problemstillinger, har kjedens CO<sub>2</sub>-håndtering og mulige utslipp blitt vurdert opp mot begrepene «forurensning», «forurensningsskade», og «avfall», slik disse er definert i forurensningsloven og petroleumsloven. Det er fastslått at CO<sub>2</sub> som *skilles ut* fra et gasskraftverk eller andre produksjonskilder for CO<sub>2</sub>, og som *håndteres* i en CO<sub>2</sub>-kjede, må regnes som *avfall*. Utslipp av CO<sub>2</sub> fra kjeden til *havet* eller *atmosfæren* er imidlertid *forurensning*. Kjedens CO<sub>2</sub> kan med andre ord gå fra å være avfall, til å bli forurensning. I lys av dette har jeg kommet til at CO<sub>2</sub> som håndteres i en *lagringskjede er avfall*, mens CO<sub>2</sub> som håndteres i en *verdikjede er forurensning*.

Opgavens sentrale problemstillinger knytter seg for det første til offentligrettslige reguleringer av utslipp fra CO<sub>2</sub>-kjeden. Reglene om plikt til å treffe tiltak mot forurensning er vurdert, både i forhold til CO<sub>2</sub>-kjedens operative fase, og i tiden etter at denne fasen er avsluttet. Det er fastslått at CO<sub>2</sub>-kjeder som reguleres av petroleumsloven er underlagt en komplementær lovgivning om plikt til å treffe tiltak mot forurensning. Tiltaksplikten vil for denne typen CO<sub>2</sub>-kjeder følge dels av petroleumsloven (tiltak for å «hindre» eller «stanse» akutt forurensning), og dels av forurensningsloven.

For CO<sub>2</sub>-kjeder som ikke reguleres av petroleumsloven vil aktørene, under den operative fasen, ikke ha noen lovbestemt plikt til å treffe tiltak for å «hindre» eller «stanse» akutt forurensning i områdene utenfor landterritoriet. I utgangspunktet vil myndighetene heller ikke ha grunnlag for å pålegge aktørene å treffe slike tiltak. Reglene om tiltaksplikt er således *ikke komplementære* under CO<sub>2</sub>-kjedens operative fase, og det er behov for å gjøre tilpasninger

i eksisterende lovgivning. Fra det tidspunktet kjedens operative fase er avsluttet, følger komplementære regler om tiltakspått av forurensningsloven § 20. Dersom det offentlige selv har sørget for iverksettelse av tiltak, kan utgiftene i forbindelse med tiltaket rettes mot den ansvarlige for forurensningen som et refusjonskrav.

Klimakvoteloven og lov om CO<sub>2</sub>-avgift gjelder for utslipp fra gasskraftverk mv. på land, og utslipp fra petroleumsvirksomhet offshore. CO<sub>2</sub> som *håndteres i en kjede*, fremfor å bli sluppet ut til luft, utløser ikke plikt til å innlevere klimakvoter eller betale CO<sub>2</sub>-avgift. *Utslipp fra håndteringen* leder heller ikke til krav om CO<sub>2</sub>-avgift. Dette spørsmålet er uklart i forhold til klimakvoteloven. Spørsmålet bør klargjøres før CO<sub>2</sub>-kjeder etableres på norsk sokkel. I denne forbindelse taler gode grunner for å opprettholde plikten til å innlevere klimakvoter, for utslipp som skjer under håndteringen. Selv om CO<sub>2</sub>-håndtering i en kjede har miljømessige fordeler, sett i forhold til alternativet med CO<sub>2</sub>-produksjon uten håndtering, vil kvoteplikt for alle utslipp oppfordre aktørene til å tilstrebe en mest mulig sikker håndtering.

Andre sentrale problemstillinger knytter seg til mulig erstatningsansvar for utslipp fra kjeden som volder miljøskade. Det er vurdert om gjeldende erstatningsregler åpner for ansvar i disse tilfellene.

Når det gjelder *lokale miljøvirkninger*, kan CO<sub>2</sub>-utslipp fra kjeden lede til erstatningsansvar. Forskningsresultater viser at betydelige utslipp av CO<sub>2</sub> til havmiljøet kan føre til ødeleggelse av plante- og dyreplankton, og fiskedød.

Erstatningsansvar forutsetter imidlertid at den interesse som skades er erstatningsrettslig vernet. Reglene i petroleumsløven og forurensningsloven gir grunnlag for erstatning dersom forurensning krenker eksklusive rettigheter, eller hindrer eller vanskeliggjør *utøvelsen* av næringsfiske eller andre allemannsretter i næring. I denne forbindelse har petroleumsløven særlige regler om erstatning til norske fiskere, dersom forurensning fra petroleumsvirksomheten

fører til et økonomisk tap. Etter gjeldende lovgivning erstattes også utgifter mv. som knytter seg til tiltak som er iverksatt mot forurensning.

I medhold av forurensningsloven kan kostnader til gjenoppretting av miljøet kreves erstattet, dersom forurensning har rammet *utøvelsen* av allemannsretter utenfor næring. Skadene på det økologiske miljøet *isolert sett*, er imidlertid ikke erstatningsrettslig vernet.

I den forbindelse er det verdt å merke seg at det i NOU 2004: 28 er foreslått en ny lov om bevaring av natur, landskap og biologisk mangfold. Loven har til formål å sikre ved vern og bærekraftig bruk at naturen med dens biologiske, landskapsmessige og geologiske mangfold og økologiske prosesser tas vare på for fremtiden. Loven skal etter forslaget også gjelde på kontinentalsokkelen. Etter lovforslaget kan myndighetene treffe vedtak om miljøerstatning på grunnlag av overtredelser av lovens bestemmelser, eller bestemmelser som tjener til gjennomføring av mål eller prinsipper i loven.

Erstatningsansvar forutsetter årsaksforbindelse mellom CO<sub>2</sub>-utslippet og dets skadevirkninger. Dette innebærer at skadelidte må godtgjøre at utslipp fra kjeden har ført til skade. En slik bevisførsel vil klart nok kunne bli vanskelig, og dette er et aspekt som er egnet til å begrense betydningen av erstatningsreglene også ved lokale miljøskader.

Jeg har videre vurdert hvem som er ansvarlig etter reglene om erstatning, og de offentligrettslige pliktene til å treffe tiltak, innlevere kvoter, og betale CO<sub>2</sub>-avgift. Som hovedregel er ansvaret etter gjeldende lovgivning plassert hos den aktøren som utfører aktivitetene ved det elementet i CO<sub>2</sub>-kjeden hvor utslippet skjer. Disse aktørene vil normalt være organisert som datterselskaper i større konsern. Jeg har derfor vurdert i hvilken utstrekning gjeldende rett åpner for at ansvar kan plasseres hos et morselskap.

Etter gjeldende rett er det begrensede muligheter for en slik ansvars plassering, men en morselskapsgaranti som etablerer ansvar for CO<sub>2</sub>-utslipp kan være en hensiktsmessig løsning.

Erstatningsansvaret og plikten til å treffe tiltak (og ev. refusjonskrav) gjelder i utgangspunktet i ubegrenset tid. Det er derfor undersøkt om ansvaret kan foreldes. Det er også undersøkt om plikten etter klimakvoteloven og lov om CO<sub>2</sub>-avgift kan foreldes.

De offentligrettslige pliktene til å treffe tiltak mot forurensning og innlevere klimakvoter kan ikke foreldes. Ansvar kan heller ikke falle bort på grunn av passivitet. Erstatningsansvar og CO<sub>2</sub>-avgift foreldes imidlertid i medhold av foreldelsesloven. Erstatningsansvaret foreldes senest 20 år etter at CO<sub>2</sub> har sluppet ut fra kjeden, eller 20 år etter at en eventuell tiltaksplikt som oppstår i forbindelse med utslippet opphører. Skadelidte vil således ha sitt krav i behold, såfremt virkningene av CO<sub>2</sub>-utslippet viser seg innen 20 år fra fristens utgangspunkt.

Avslutningsvis er det behov for å påpeke at håndtering av produsert CO<sub>2</sub> i CO<sub>2</sub>-kjeder er et klimatiltak som ved integrasjon med petroleumsvirksomheten også kan ha kommersielt interessante aspekter. På sikt kan også lagringskjeder alene generere store inntekter, dersom prisen på klimakvoter i EU gjør det mer lønnsomt å betale for lagring enn å kjøpe kvoter. Disse aspektene ved fremtidige CO<sub>2</sub>-kjeder medfører at svært betydelige mengder CO<sub>2</sub> kan bli lagret under norsk sokkel. Dette vil naturligvis utgjøre en miljørisiko med tanke på store lekkasjer fra kjeden, og spesielt fra lageret. En endelig og tidsbegrenset lagringen av CO<sub>2</sub> bør derfor møtes med en tilpasset og fungerende lovregulering. Det tidsbegrensede elementet reiser utvilsomt vanskelige politiske og juridiske spørsmål i forhold til hvem som skal være ansvarlig for utslipp fra et CO<sub>2</sub>-lager om flere hundre år. Det er sannsynlig at

aktørene som er ansvarlige etter gjeldende lovgivning, eller deres morselskaper, ikke lenger eksisterer når ansvaret aktualiseres.

Det kan i denne forbindelse bli spørsmål om staten bør overta forurensningsansvaret etter at CO<sub>2</sub>-kjedens operative fase er avsluttet. I en mulig vurdering av statlig ansvar, bør imidlertid aktørenes insentiver til å tilstrebe en *sikker langsiktig lagring* vektlegges. Aktørene, eller deres morselskaper, bør av denne grunn beholde ansvaret i noen tid etter at den operative fasen er avsluttet.

# Kildeliste

## Litteratur

- Andenæs                      Andenæs, Mads Henry, *Aksjeselskaper og allmennaksjeselskaper*, 2. utgave (Oslo 2006).
- Backer                        Backer, Inge Lorange, *Innføring i naturressurs- og miljørett*, 4. utgave (Oslo 2002).
- Bergsåker                    Bergsåker, Trygve, *Pengekravsrett – utvalgte emner* (Oslo 1992).
- Bryn                         Bryn, Erik, «Almenhetens rettsstilling ved naturinngrep», Advokatforeningens småskriftserie nr. 32: Naturinngrep – Rettsstilling og erstatningsansvar, 1977 s. 81-103.
- Bugge                        Bugge, Hans Christian, *Forurensningsansvaret: Det økonomiske ansvar for å forebygge, reparere og erstatte skade ved forurensning* (Oslo 1999).
- Bull                         Bull, Hans Jacob, «Erstatningsansvar i petroleumsvirksomheten», *Tidsskrift for rettsvitenskap*, 1986 s. 86-139.
- Eckhoff                      Eckhoff, Torstein, *Rettskildelære*, 5. utgave ved Jan Helgesen, (Oslo 2001).
- Eckhoff/Smith              Eckhoff, Torstein, Eivind Smith, *Forvaltningsrett*, 8. utgave (Oslo 2006).
- Evenshaug                 Evenshaug, Geir, *Avslutningsfasen i petroleumsvirksomheten*, Marius nr. 245 (Oslo 1999).
- Falkanger/Bull             Falkanger, Thor, Hans Jacob Bull, *Innføring i sjørett*, 6. utgave (Oslo 2004).
- Fleischer                    Fleischer, Carl August, *Petroleumsrett* (Oslo 1983).

- Fleischer, 1976                      Fleischer, Carl August, «Nordisk miljøvernkonvensjon», *Tidsskrift for rettsvitenskap*, 1976 s. 83-116.
- Graver                                      Graver, Hans Petter, *Alminnelig forvaltningsrett*, 2. utgave (Oslo 2002).
- Hagen mfl.                                Hagen, Lasse mfl., *Petroleumsloven med kommentarer av Lasse Hagen, Ulf Hammer, Thomas Grung Michelet og Trond Stang* (Oslo 1989).
- Hagstrøm                                 Hagstrøm, Viggo, «Ansvarsgjennombrudd etter norsk rett», *Tidsskrift for rettsvitenskap*, 1993 s. 250-282.
- Hammer                                    Hammer, Ulf, Kollisjon mellom undervannsrobot og fisketrål. En studie fra et erstatningsmessig grenseland, *Marius* nr. 320, 2004 s. 1.
- Landrø                                      Landrø, Marit Ingebjørg, Boye Wangensteen (red.), *Bokmålsordboka – definisjons- og rettskrivningsordbok* (Oslo – Bergen – Stavanger – Tromsø 1986).
- Lødrup                                      Lødrup, Peter, *Lærebok i erstatningsrett*, 5. utgave (Oslo 2005).
- Nygaard                                    Nygaard, Nils, *Skade og ansvar*, 5. utgave (Bergen 2000).
- Selvig                                        Selvig, Erling, «Miljøskadeansvar i Norge», *Jussens Venner*, 1984, s. 93-97.
- Siverts/Hegna                            Siverts, Lise, Anders Matheson Hegna, *Injeksjon av CO<sub>2</sub> i undergrunnen på norsk kontinentalsokkel*, *Marius* 316, Oslo 2004.
- Stavang                                    Stavang, Endre, *Naborettens forurensningsansvar – prinsipper for tålegrensevurderingen* (Oslo 1999).
- Stavang 2006                            Stavang, Endre, «Det erstatningsrettslige skillet mellom økonomisk og ikke-økonomisk tap», *Tidsskrift for Erstatningsrett*, 2006 nr. 3 s. 163-193.

Thue

Helge J. Thue, «Norsk internasjonal obligasjonsrett: Erstatning utenfor kontraktsforhold», *Institutt for privatretts stensilserie nr. 111* (1986).

## Lover

Lov 9. juni 1903 nr. 7	Om Statskontroll med Skibes Sjødygtighed.
Lov 17. februar 1939 nr. 1	Om gjeldsbrev.
Lov 16. juni 1961 nr. 15	Om rettshøve mellom grannar.
Lov 21. juni 1963 nr. 12	Om vitenskapelig utforskning og undersøkelse etter og utnyttelse av andre undersjøiske naturforekomster enn petroleumsforekomster.
Lov 13. juni 1969 nr. 26	Om skadeserstatning.
Lov 12. mai 1972 nr. 28	Om atomenergivirksomhet.
Lov 4. mai 1973 nr. 21	Om undersøkelser etter og utvinning av petroleum i grunnen under norsk landområde.
Lov 9. april 1976 nr. 21	Om gjennomføring i norsk rett av miljøvernkonvensjon mellom Norge, Danmark, Finland og Sverige.
Lov 18. mai 1979 nr. 18	Om foreldelse av fordringer.
Lov 13. mars 1981 nr. 6	Om vern mot forurensninger og om avfall.
Lov 21. juni 1985 nr. 83	Om ansvarlige selskaper og kommandittselskaper.
Lov 21. desember 1990 nr. 72	Om avgift på utslipp av CO <sub>2</sub> i petroleumsvirksomhet på kontinentalsokkelen.
Lov 24. juni 1994 nr. 39	Om sjøfarten.
Lov 29. november 1996 nr. 72	Om petroleumsvirksomhet.
Lov 27. juni 2003 nr. 57	Om Norges territorialfarvann og tilstøtende sone.



Lov 17. desember 2004 nr. 99	Om kvoteplikt og handel med kvoter for utslipp av klimagasser.
Lov 17. juni 2005 nr. 67	Om betaling og innkreving av skatte- og avgiftskrav.

## Forskrifter

27. juli 1990 nr. 628	Forskrift til petroleumsloven kapittel VI om erstatning til fiskere.
31. august 2001 nr. 1016	«Rammeforskriften».
3. sept. 2001 nr. 1100	«Innretningsforskriften».
3. sept. 2001 nr. 1157	«Aktivitetsforskriften».
1. juni 2004 nr. 930	«Avfallsforskriften».
1. juni 2004 nr. 931	«Forurensningsforskriften».
23. des. 2004 nr. 1851	«Klimakvoteforskriften».

## Forarbeider

### Offentlige utredninger:

NOU 1973: 8	Erstatningsansvar for skade ved oljesøl fra skip.
NOU 1977: 11	Tiltak mot forurensninger.
Lovutredningen	Utkast til lov om vern mot forurensning og forsøpling med motiver – en utredning fra Miljødepartementet, offentliggjort mai 1977.
NOU 1977: 33	Om endringer i erstatningslovgivningen.
NOU 1978: 24	Olje- og fiskerinæringen.
NOU 1979: 43	Petroleumslov med forskrifter.

NOU 1981: 33	Erstatningsansvar for forurensningsskade som følge av petroleumsvirksomhet på norsk kontinentalsokkel.
NOU 1982: 19	Generelle lovregler om erstatning for forurensningsskade.
NOU 1986: 6	Erstatning til fiskerne for ulemper ved petroleumsvirksomheten.
NOU 1993: 25	Avslutning av petroleumsproduksjon – fremtidig disponering av innretninger.
NOU 2002: 7	Gassteknologi, miljø og verdiskapning.
NOU 2002: 15	Ansvar for oppryddingstiltak etter sjøulykker.
NOU 2004: 28	Om lov om bevaring av natur, landskap og biologisk mangfold.

#### **Odelstingsproposisjoner:**

Ot.prp. nr. 75 (1962-63)	Midlertidig lov om utnyttelse og utforskning av undersjøiske naturforekomster.
Ot.prp. nr. 11 (1979-80)	Om lov om vern mot forurensninger og om avfall (forurensningsloven).
Ot.prp. nr. 38 (1977-78)	Om lov om forelding av fordringer.
Ot.prp. nr. 1 (1982-83)	Om lov om endringer i lov 13. mars 1981 om vern mot forurensninger og avfall.
Ot.prp. nr. 72 (1982-83)	Lov om petroleumsvirksomhet.
Ot.prp. nr. 25 (1988-89)	Tilføyelse av regler om erstatning til fiskere.
Ot.prp. nr. 33 (1988-89)	Vern mot forurensninger og avfall (endringslov).
Ot.prp. nr. 17 (1990-91)	Avgift på utslipp av CO <sub>2</sub> i petroleumsvirksomhet på kontinentalsokkelen mv.
Ot.prp. nr. 43 (1995-96)	Om lov om petroleumsvirksomhet.
Ot.prp. nr. 47 (1995-96)	Endringer i petroleumsbeskatningen med mer.

Ot.prp. nr. 13 (2004-05) Om lov om kvoteplikt og handel med kvoter for utslipp av klimagasser (klimakvoteloven).

### **Innstillinger til Odelstinget:**

Innst. O. nr. 85 (1988-89) Endringer i lov av 13. mars 1981 nr. 6 om vern mot forurensninger og avfall (forurensningsloven). (Erstatningsansvar ved forurensningsskade).

Innst. O. nr. 7 (1996-97) Innstilling fra finanskomiteen om endringer i petroleumsbeskatningen m.m. (Ot.prp. nr. 47).

## **Stortingsmeldinger**

St.mld. nr. 57 (1978-79) Petroleumsundersøkelser nord for 62 N.

### **Rettspraksis**

Rt. 1923 II s. 58 Irma-Mignon

Rt. 1931 s. 1096

Rt. 1962 s. 163 Altevann I

Rt. 1960 s. 748

Rt. 1974 s. 1160 P-pilledom I

Rt. 1980 s. 1498

Rt. 1982 s. 588 Kjevik

Rt. 1985 s. 257

Rt. 1992 s. 64 P-pilledom II

Rt. 1996 s. 672

Rt. 1996 s. 742

Rt. 1997 s. 885 Skalledommen

Rt. 1998 s. 2011

## Rapporter

- Coninck de Coninck, Heleen mfl., Acceptability of CO<sub>2</sub> capture and storage: a review of legal, regulatory, economic and social aspects of CO<sub>2</sub> capture and storage, Energy research Centre of the Netherlands, mai 2006.
- Hendriks Hendriks, Chris (Ecofys), M.J. Mace (Field), Rogier Coenraads (Ecofys), Impacts of EU and International Law on the Implementation of Carbon Capture and Geological Storage in the European Union, 2005.
- IPCC/CCS IPCC special report, *Carbon Dioxide Capture and Storage*, September 2005.
- Ormerod Ormerod, W.G., P. Freund og A. Smith, *Ocean storage of CO<sub>2</sub>*, IEA Greenhouse Gas R&D Programme, mars 2002 (revidert versjon).
- Purdy/Macrory Purdy, Ray, Richard Macrory, *Review of legal issues concerning geological carbon sequestration*, University College London, august 2003.
- Svendsen Svendsen, Pål Tore (red.), *Gasskraft med CO<sub>2</sub>-håndtering – Verdikjedevurderinger*, rapport utgitt av NVE, Oslo 2005. Forarbeider



# **CO<sub>2</sub>-deponering i undergrunnen på kontinentalsokkelen**

Forholdet til klimavoteregimet etter Kyoto-  
protokollen

Gustav Haver

## Forord

Denne avhandlingen ble skrevet som ledd i cand.jur-graden min ved Universitetet i Oslo. Under skriveprosessen var jeg ansatt som vitenskapelig assistent ved Naturressursgruppa ved det juridiske fakultet.

Framstillingen i det følgende samsvarer stort sett med den som ble levert til sensur våren 2007. Flere av de standpunkt som inntas kan helt sikkert diskuteres. Fra sensorene for avhandlingen ble det blant annet uttrykt tvil ved hvorvidt den konklusjon som er inntatt med hensyn til klimavotebelastning ved lekkasjer fra skip i indre farvann, er korrekt. Jeg velger likevel å la konklusjonen og drøftelsene stå i sin opprinnelige form, så får det være opp til den enkelte leser å vurdere holdbarheten i argumentasjonen.

Veileder for avhandling var professor dr. juris Hans Christian Bugge. Jeg vil også rette en takk til forsker Kristin Rypdal (CICERO), rådgiver Harald Franke Lund (SFT) og dr. juris Christina Voigt (UIO) for gode innspill underveis. En særlig takk går til Jon Vegard Lervåg, Anne Kobbe, Endre Refsdal, Kine Horsbøl og foreldrene mine, Margit og Hans Erik Haver, som har bidratt med faglige og praktiske innspill, korrekturlesning og ikke minst moralsk støtte under innspurten av skriveprosessen.

Oslo, 14. juli 2007

Gustav Haver

# DEL I: INNLEDNING

## 1 Om avhandlingen

### 1.1 Tema for avhandlingen

CO<sub>2</sub>-deponering i undergrunnen på kontinentalsokkelen innebærer at CO<sub>2</sub> blir fanget opp fra en CO<sub>2</sub>-produserende virksomhet, for deretter å bli injisert i geologiske formasjoner under havbunnen. Temaet for denne avhandlingen er reguleringen av slik CO<sub>2</sub>-deponering under det internasjonale klimakvoteregimet som er etablert gjennom Kyotoprotokollen fra 1997 til FNs rammekonvensjon om klimaendring fra 1992 (*Kyotoprotokollen til klimakonvensjonen*).<sup>1</sup>

Det er først og fremst *etter* vedtakelsen av Kyotoprotokollen at CO<sub>2</sub>-deponering i undergrunnen (heretter bare CO<sub>2</sub>-*deponering*) og andre former for CO<sub>2</sub>-håndtering (CCS<sup>2</sup>) har fått oppmerksomhet i den internasjonale klimadebatten. Det er ikke gitt egne regler om hvordan CO<sub>2</sub>-deponering kan benyttes til å oppfylle statenes klimakvoteforpliktelser. Foreløpig styres derfor dette av protokollens alminnelige bestemmelser. Som den videre framstilling vil illustrere, bærer disse bestemmelsene preg av at de først og fremst er utformet med tanke på andre, og mer tradisjonelle klimatiltak, som for eksempel energiøkonomisering og alternative energikilder. Det kan

---

<sup>1</sup> Begrepet 'klimakvoteregimet' benyttes i det følgende som en samlebetegnelse på regler, institusjoner mv. som er av betydning for statenes klimakvoteforpliktelser etter Kyotoprotokollen. Klimakvoteregimet er en del av det internasjonale 'klimaregimet', som betegner de regler, institusjoner mv. som er etablert gjennom, eller i medhold av, klimakonvensjonen.

<sup>2</sup> 'Carbon Capture and Storage'.



på denne bakgrunn spørres om det bør lages egne regler for CO<sub>2</sub>-deponering.

Drøftelsene i denne avhandlingen vil være knyttet til to hovedtema. For det første vil jeg ta for meg spørsmålet om CO<sub>2</sub>-deponering etter gjeldende rett kan benyttes til å oppfylle Norges og andre staters klimavoteforpliktelser etter Kyotoprotokollen. I denne sammenheng vil jeg også se på hvordan eventuelle CO<sub>2</sub>-lekkasjer knyttet til deponeringsaktiviteten reguleres under klimavoteregimet. For det andre vil jeg ta for meg problemstillinger som knytter seg spesielt til *grenseoverskridende* CO<sub>2</sub>-deponering. Med dette siktes det til deponeringsaktivitet som involverer flere stater, for eksempel hvis CO<sub>2</sub> deponeres i en annen stat enn der den er produsert.

I tillegg til å analysere hvordan CO<sub>2</sub>-deponering er regulert etter gjeldende rett, vil jeg belyse en del praktiske og prinsipielle problemstillinger knyttet til CO<sub>2</sub>-deponering som klimatiltak. Formålet med disse rettspolitiske analysene er å synliggjøre behovet for regelendringer og/eller spesialregulering av CO<sub>2</sub>-deponering innenfor klimavoteregimet, samt å belyse hensyn som vil kunne være relevante ved utformingen av slike regler.

Drøftelsene i denne avhandlingen er av teoretisk karakter, og er ikke knyttet til bestemte CO<sub>2</sub>-deponeringsprosjekter. Det er selvsagt mulig at man i praksis vil komme fram til avvikende politiske løsninger på de spørsmål som reises i det følgende. Det kan heller ikke utelukkes at det i relasjon til enkelte deponeringsprosjekter vil bli etablert særskilte ordninger, for eksempel gjennom traktatregulering mellom de involverte stater.

## 1.2 Statenes klimavoteforpliktelser etter Kyoto-protokollen.

Gjennom Kyotoprotokollen har Norge og en rekke andre stater (heretter *kvotestaterne*<sup>3</sup>) forpliktet seg til å begrense sine samlede utslipp av visse drivhusgasser, herunder karbondioksid (CO<sub>2</sub>). For Norges del innebærer dette i første omgang at de gjennomsnittlige årlige utslippene av slike gasser skal begrenses til 101 prosent av 1990-nivå i perioden 2008-2012 (*den første forpliktelsesperioden*).<sup>4</sup> For tiden etter 2012 forutsetter Kyotoprotokollen at det skal framforhandles nye (og mer ambisiøse) klimavoteforpliktelser.<sup>5</sup> Prosessen med å komme fram til klimavoteforpliktelser for *den andre forpliktelsesperioden* ble offisielt satt i gang under den årlige klimakonferansen i 2005.<sup>6</sup>

Formålet med klimavoteregimet er å bidra til en stabilisering av drivhusgasskonsentrasjonen i atmosfæren på et nivå som ikke er farlig for livet på jorden.<sup>7</sup> De utslippsreduksjoner Kyotoprotokollen legger opp til i den første forpliktelsesperioden, er på langt nær tilstrekkelige til å realisere denne overordnede målsetningen.<sup>8</sup> For å komme ned på det ønskede utslippsnivået vil kvotestaterne derfor måtte påta seg stadig mer ambisiøse klimavoteforpliktelser i

---

<sup>3</sup> Kyotoprotokollen benytter terminologien «Parties includes in Annex I» eller tilsvarende, se bl.a. art. 3 nr. 1. Med dette menes stater som er opplistet i klimakonvensjonens annex I, jf. protokollens art. 1 nr. 7. Enkelte av disse statene har imidlertid ikke ratifisert Kyotoprotokollen, og står derfor utenfor klimavoteregimet. Med 'kvotestater' siktes det i det følgende til stater som faktisk er forpliktet til å begrense sine utslipp i henhold til en tildelt klimakvote.

<sup>4</sup> Jf. art. 3 nr. 1 jf. annex B.

<sup>5</sup> Jf. art. 3 nr. 9

<sup>6</sup> Se COP/MOP-vedtak 1/CMP.1.

<sup>7</sup> Jf. Kyotoprotollens preambel jf. klimakonvensjonen art. 2; se også punkt 2.3.

<sup>8</sup> Se IPCC (2005) s. 53; Grubb (1999) s. [155]-160.

kommende forpliktelsesperioder. Samtidig tyder nyere prognoser på at mange kvotestater kan få problemer med å komme ned på det utslippsnivået protokollen legger opp til i *den første forpliktelsesperioden*. Dette gjelder blant annet Norge, hvor utslippsnivået i 2010, det vil si midt i forpliktelsesperioden, antas å ville ligge på 123,4 prosent av 1990-nivå.<sup>9</sup> Også de fleste andre OECD-statene ligger an til betydelig høyere utslipp enn det de har forpliktet seg til.<sup>10</sup> Dette har ført til en økt internasjonal interesse for CO<sub>2</sub>-deponering og andre utradisjonelle klimatiltak.<sup>11</sup>

### 1.3 Bakgrunnsinformasjon om CO<sub>2</sub>-deponering på kontinentalsokkelen

CO<sub>2</sub>-deponering i undergrunnen er ikke i seg selv en ny aktivitet. I USA har man deponert CO<sub>2</sub> i (delvis) tømte oljeresservoarer på land siden 1970-tallet.<sup>12</sup> CO<sub>2</sub>-deponering *under havbunnen* har først blitt aktuelt i de senere år. Globalt finnes det i dag bare et fåtall operative prosjekter.<sup>13</sup> Et av disse foregår på det norske Sleipnerfeltet, hvor CO<sub>2</sub>-gass som er utskilt fra naturgass deponeres i den såkalte Utsiraformasjonen.<sup>14</sup> I tillegg skal det knyttes CO<sub>2</sub>-deponering til Statoils planlagte LNG-anlegg på Snøhvitfeltet,<sup>15</sup> og til det planlagte gasskraftverket på Mongstad.<sup>16</sup>

---

<sup>9</sup> Se SBI (2006) s. 18.

<sup>10</sup> L.c.

<sup>11</sup> Se også Bode (2004) s. 1.

<sup>12</sup> Se IPCC (2005) s. 199.

<sup>13</sup> For en oversikt, se IPCC (2005) *Techhincal Summary* s. 30.

<sup>14</sup> Se IPCC (2005) s. 202.

<sup>15</sup> Se <<http://www.statoil.com/snohvit>> [sitert 12.03.07]

<sup>16</sup> Se Miljøverndepartementet, *Utslippstillatelse for CO<sub>2</sub> for Statoils kraftvarmeverk på Mongstad*. Oslo, 2006.

### 1.3.1 Oppbygningen av en CO<sub>2</sub>-kjede

Språklig sett gir terminologien 'CO<sub>2</sub>-deponering' først og fremst assosiasjoner til selve oppbevaringen av CO<sub>2</sub>-gass i geologisk formasjoner (*reservoarene*). Før dette må imidlertid CO<sub>2</sub>-gassen fanges opp og transporteres fra stedet hvor gassen er produsert (CO<sub>2</sub>-produsenten), samt injiseres ned reservoaret. De fire leddene: *fangst, transport, injisering* og *reservoar*, utgjør til sammen det som i det følgende vil bli omtalt som en CO<sub>2</sub>-kjede.<sup>17</sup>

*Fangstleddets* funksjon er å fange opp CO<sub>2</sub>-gass fra CO<sub>2</sub>-produsenten. Dette skjer uten at CO<sub>2</sub>-gassen først har vært sluppet ut i friluft.<sup>18</sup> Videre klargjøres CO<sub>2</sub>-gassen for transport ved at den utsettes for høyt trykk og/eller nedkjøling, slik at den får en væskelignede (superkritisk) form. Fangstleddet vil normalt være en mer eller mindre integrert del av CO<sub>2</sub>-produsenten. Av tekniske og økonomiske årsaker vil det, i alle fall på kort sikt, bare være aktuelt å fange CO<sub>2</sub> fra *store og stasjonære* CO<sub>2</sub>-produsenter.<sup>19</sup> De mest aktuelle produsentene er varmekraftverk, konstruksjoner for petroleumsutvinning og annen industri.<sup>20</sup>

De to *transportmetodene* som i dag framstår aktuelle, er *skipstransport* og *rørtransport*. Rørtransport på landjorden har man erfaring med fra CO<sub>2</sub>-kjedene i USA, hvor det finnes rundt 2.500 km med slike rørledninger.<sup>21</sup> Per i dag finnes det derimot ingen langdistanseledninger til havs; den planlagte rørledningen fra LNG-anlegget på Melkerøya til Snøhvitfeltet vil bli den første av sitt

---

<sup>17</sup> Merk at CO<sub>2</sub>-produsenten etter denne definisjonen *ikke* er en del av CO<sub>2</sub>-kjeden.

<sup>18</sup> Det finnes flere typer fangstteknikker, se blant annet IPCC (2005) *Technical Summary* s. 22 og OD (2005) s. 16-18.

<sup>19</sup> Se IPCC (2005) *Technical Summary* s. 19.

<sup>20</sup> Se IPCC Guidelines 2006 *bind 2* s. 5.6.

<sup>21</sup> Se IPCC (2005) *Technical Summary* s. 26.

slag.<sup>22</sup> Skipstransport har til nå bare vært benyttet ved transport av mindre mengder CO<sub>2</sub>. Det foreligger imidlertid erfaringer med storskalatransport av såkalte *LPGer*<sup>23</sup>, og disse erfaringene antas i betydelig grad å ha overføringsverdi til storskalatransport av CO<sub>2</sub>.<sup>24</sup>

Til havs vil spørsmålet om hva som er den økonomisk gunstigste transportløsningen bero på transportavstand og CO<sub>2</sub>-mengde. Ved transport av store mengder CO<sub>2</sub> over distanser kortere enn 1.000 kilometer, vil rørtransport normalt være billigst. Skipstransport vil kunne være det mest lønnsomme alternativet ved transport over lengre distanser, eller når det dreier seg om små CO<sub>2</sub>-mengder.<sup>25</sup>

Med *reservoar* menes i denne avhandlingen en geologisk formasjon under havbunnen. Denne formasjonen befinner seg flere hundre meter under havbunnen, og har slike egenskaper at den, med større eller mindre grad av bearbeidelser, er i stand til å holde (mesteparten av) CO<sub>2</sub>-gassen innsperret over svært lang tid. De formasjoner som per i dag er aktuelle, er akviferer<sup>26</sup>, uproduktive kullseuger og helt eller delvis tømte petroleumsreservoarer. Akviferene på norsk kontinentalsokkel antas å ha et oppbevaringspotensiale på rundt 400.000 Mt CO<sub>2</sub>, hvilket utgjør rundt halvparten av den totale akviferkapasiteten i Europa. Oppbevaringspotensialet i norske petroleumsreservoarer ligger på rundt 16.000 Mt CO<sub>2</sub>. Basert på en utnyttelsesgrad på 50 prosent, vil de norske akviferene og petroleumsreservoarene kunne oppbevare CO<sub>2</sub> tilsvarende henholdsvis 67 og 11 ganger EUs

---

<sup>22</sup> Se OD (2005) s. 21.

<sup>23</sup> 'Liquified Petroleum Gases'.

<sup>24</sup> Se IPCC (2005) *Technical Summary* s. 27.

<sup>25</sup> Se IPCC (2005) *Summary for policymakers* s. 4.

<sup>26</sup> Det vil si formasjoner av karbon eller sandstein i undergrunnen som er fylt med saltholdig væske. Se Torvanger (2005) s. 712 (fotnote 1).

samlede utslipp i 1990.<sup>27</sup> Deponering i kullseger er foreløpig på utforskningsstadiet,<sup>28</sup> og har i liten grad vært trukket fram i tilknytning til norsk kontinentalsokkel.

Ved deponering i delvis tømte petroleumsreservoarer, og i uproduktive kullseger, kan CO<sub>2</sub>-gassen benyttes som trykkstøtte for henholdsvis petroleumsutvinning (EOR/EGR<sup>29</sup>) og metanutvinning (ECBM<sup>30</sup>). At CO<sub>2</sub>-gassen benyttes til trykkstøtte, har betydning i tilknytning til noen av problemstillingene i denne avhandlingen. For øvrig vil ikke valg av reservoartype ha betydning for drøftelsene i det følgende.

*Injiseringsleddet* kan være utformet på ulike måter. Injiseringen kan skje gjennom en egen injiseringskonstruksjon, eller gjennom en konstruksjon som også benyttes til petroleumsutvinning eller lignende.<sup>31</sup> I enkelte CO<sub>2</sub>-kjeder med rørtransport, vil injiseringen i stedet skje ved at rørledningen føres direkte ned i reservoaret, slik at det ikke eksisterer noe egentlig injiseringsledd.

### 1.3.2 Lekkasjer

Ved lekkasjer fra CO<sub>2</sub>-kjeden kan CO<sub>2</sub>-gassen bevege seg ut i atmosfæren. De klimamessige fordelene med deponeringsaktiviteten blir dermed redusert, eller i verste fall borte. CO<sub>2</sub>-kjedelekkasjer kan etter omstendighetene også ha andre negative konsekvenser. Store CO<sub>2</sub>-lekkasjer i bakkehøyde på land kan skape kvelningsfare for mennesker og dyr. Ved lekkasjer til havet vil CO<sub>2</sub>-

---

<sup>27</sup> Tall hentet fra Torvanger (2005) s. 695.

<sup>28</sup> IPCC (2005) *Technical Summary* s. 28.

<sup>29</sup> 'Enhanced Oil/Gas Recovery'.

<sup>30</sup> 'Enhanced Coal bed Methane Recovery'. ECBM vil ikke bli behandlet uttrykkelig i det følgende, men vurderinger knyttet til EOR/EGR vil i stor grad være sammenfallende med de som vil gjøre seg gjeldende for ECBM.

<sup>31</sup> For eksempel i trykkstøttetilfellene.

gassen kunne forsure havet, med fiskedød og andre skader på økosystemet som konsekvens.<sup>32</sup>

Lekkasjer kan finne sted fra alle ledd i CO<sub>2</sub>-kjeden. Under ordinære forhold vil de største lekkasjene på kort sikt finne sted fra fangsledet.<sup>33</sup> Også ved injisering vil det kunne forekomme lekkasjer, mens det normalt vil være få eller ingen lekkasjer under transport.<sup>34</sup> Det samme gjelder for reservoaret. I følge en spesialrapport fra Det mellomstatlige klimapanelet (IPCC), er det under optimale forhold sannsynlig at over 99 prosent av den deponerte gassen fortsatt vil befinne seg i reservoaret etter 1.000 år.<sup>35</sup>

Ved siden av ordinære lekkasjer, kan det i alle ledd forekomme lekkasjer som følge av manglende vedlikehold, teknisk eller menneskelig svikt, ulykker, ekstremvær, naturkatastrofer, sabotasjeaksjoner og lignede. Fra fangst-, transport- og injeksjonsleddene vil slike lekkasjer normalt finne sted kort tid etter at CO<sub>2</sub>-gassen er produsert. Reservoarlekkasjer kan på sin side finne sted svært langt tid etter injisering. Siden lagringspotensialet i et reservoar er betydelig, kan lekkasjene ved store sprekkdannelser som følge av seismisk aktivitet eller lignende, bli omfattende.

I tillegg til reservoarlekkasjer som følge av mer ekstraordinære fenomener, vil også uoppdagede rømningsveier, mangler ved tetningsanordninger og lignende kunne føre til lekkasjerater langt over det som er tilfellet under optimale forhold.

---

<sup>32</sup> Se IPCC (2005) *Technical Summary* s. 31; Hendriks (2005) s. 6-8.

<sup>33</sup> Her vil normalt 5-15 prosent av gassen slippe ut, se IPCC (2005) *Technical Summary* s. 22.

<sup>34</sup> Ibid. s. 27.

<sup>35</sup> Ibid. s. 31.

## 1.4 Avgrensninger

Tema for denne avhandlingen er forholdet mellom CO<sub>2</sub>-deponering på kontinentalsokkelen og klimavoteregimet etter Kyoto-protokollen. Dette regelregimet må ikke forveksles med de nasjonale og regionale klimavoteregimer som er eller planlegges innført i blant annet Norge og EU.<sup>36</sup> Selv om de sistnevnte regelregimene må antas å være inspirert av Kyotoprotokollen, reguleres de prinsipielt sett av vedkommende stats eller regions interne rettsorden. Spørsmål knyttet til reguleringen av CO<sub>2</sub>-regulering under slike andre klimavoteregimer, vil ikke bli behandlet.

Avgrensningen av avhandlingens tema innebærer videre at det bare er *klimarelaterte* problemstillinger som vil bli behandlet. Andre miljørettslige problemstillinger knyttet til CO<sub>2</sub>-deponering vil ikke bli tatt opp.

Som nevnt i punkt 1.3.2, kan lekkasjer fra en CO<sub>2</sub>-kjede medføre maritim forurensning og/eller fare for dyre- og menneskeliv. Dette reiser blant annet spørsmål om reguleringen av CO<sub>2</sub>-deponering etter mer generelle forurensningsregler, både på internrettslig og folkerettslig nivå.<sup>37</sup> På det folkerettslige nivå har særlig forholdet til dumpingreglene i OSPAR<sup>38</sup> og Londonprotokollen<sup>39</sup> vært i fokus.<sup>40</sup> I denne sammenheng kan nevnes at

---

<sup>36</sup> For Norges del er et slikt regime etablert for en del virksomheter gjennom lov 17. desember 2004 nr. 99 om kvoteplikt og handel med kvoter for utslipp av klimagasser.

<sup>37</sup> En del av disse spørsmålene er behandlet i tre studentavhandlinger ved Universitetet i Oslo: Berger (2007), Siverts (2004) og Hegna (2004).

<sup>38</sup> Konvensjonen om bevaring av det marine miljø i Nordøst-Atlanteren fra 1992 (*OSPAR*).

<sup>39</sup> Protokollen fra 1992 til Konvensjonen om bekjempelse av havforurensninger ved dumping av avfall og annet materiale fra 1972 (*Londonprotokollen til Londonkonvensjonen*).

<sup>40</sup> For drøftelser av disse spørsmål, se bl.a. IEA (2005) s. 25-30; Purdy (2004) s. 18-39.



partsmøtet til Londonprotokollen høsten 2006 har vedtatt en endring i protokollen. Etter dette er klart at CO<sub>2</sub>-deponering i undergrunnen på kontinentalsokkelen ikke er protokollstridig.<sup>41</sup> Dette synes å illustrere en vilje i det internasjonale samfunn til å ville legge til rette for slik CO<sub>2</sub>-deponering.

Endelig har jeg valgt å avgrense mot spørsmål knyttet til reguleringen av CO<sub>2</sub>-deponering under de såkalte *Kyoto-mekanismene*. Begrepet er en fellesbetegnelse for *Felles gjennomføringsmekanismen (JI<sup>42</sup>)* etter Kyotoprotokollen art. 6, *Den grønne utviklingsmekanismen (CDM<sup>43</sup>)* etter art. 12, samt *kvotehandelmekanismen* etter art. 17. Både JI-mekanismen og CDM gir kvotestatene mulighet til å oppnå *tilleggskvoter* gjennom å involvere seg i klimatiltak i andre stater.<sup>44</sup> CO<sub>2</sub>-deponering kan prinsipielt tenkes å være et aktuelt tiltak under disse mekanismene. Både JI-mekanismen og CDM oppstiller imidlertid særskilte vilkår for at et tiltak skal kunne gi grunnlag for tilleggskvoter. I tillegg er selve *regelstrukturen* i JI- og CDM-reglene forskjellig fra den som ligger til grunn for klimakvotereglene for øvrig. En vurdering av det rettslige forholdet mellom CO<sub>2</sub>-deponering og CDM og/eller JI-mekanismen, reiser derfor flere problemstillinger som ikke vil bli behandlet i det følgende.

Som nevnt har jeg i utgangspunktet valgt å avgrense mot reglene om *klimakvotehandling*. Detaljene i disse reglene vil således ikke bli behandlet. Selve *muligheten* til å overføre (ubenyttede) klimakvoter til andre stater, er likevel et viktig bakgrunnselement i de videre drøftelser. For det første kan muligheten for å selge ubenyttede

---

<sup>41</sup> Se IMO, *Notification of amendments to Annex 1 to the London Protocol*. London, 27. november 2006.

<sup>42</sup> 'Joint Implementation'.

<sup>43</sup> 'Clean Development Mechanism'.

<sup>44</sup> Ved JI dreier det seg om slike tiltak i *andre kvotestater*, mens CDM gjelder tiltak i *kvoteløse stater*.

klimakvoter skape et insentiv for en stat til å deponere større mengder CO<sub>2</sub>-gass enn det som isolert sett er nødvendig for å oppfylle egne klimakvoteforpliktelser. For det andre innebærer muligheten for overføring av klimakvoter at kvotemessige fordeler og ulemper kan omfordeles mellom stater som er involvert i samme (grenseoverskridende) CO<sub>2</sub>-kjede.<sup>45</sup>

## 1.5 Den videre framstilling

I kapittel 2 vil det bli redegjort for relevante særtrekk ved rettskildebildet knyttet til klimakvoteregimet etter Kyoto-protokollen. Denne framstillingen danner et rettskildemessig bakteppe for avhandlingens videre drøftelser, som er inndelt i to hoveddeler.

Del II (kapittel 3-6) tar for seg de grunnleggende spørsmål knyttet til bruk av CO<sub>2</sub>-deponering under klimakvoteregimet. Temaet for kapittel 3 er klassifiseringen av henholdsvis CO<sub>2</sub>-deponering og CO<sub>2</sub>-lekkasjer under klimakvoteregimets generelle definisjoner. Kapittel 4 tar for seg spørsmålet om under hvilke omstendigheter CO<sub>2</sub>-deponering kan benyttes til å oppnå klimakvotefordeler<sup>46</sup> etter gjeldende rett, mens kapittel 5 drøfter spørsmålet om klimakvotebelastning ved lekkasjer. I kapittel 6 vil jeg ta for meg en del av de mer prinsipielle spørsmål knyttet til bruk av CO<sub>2</sub>-deponering som klimatiltak. Disse problemstillingene er

---

<sup>45</sup> Betydningen av dette kommer jeg tilbake til i punkt 9.2.3 og 10.3.5.

<sup>46</sup> 'Klimakvotefordeler' benyttes i det følgende som en fellesbetegnelse på alle omstendigheter som gir positive utslag i en stats klimakvoteregnskap. Eksempler på dette er at staten unngår en belastning av sin klimakvote, at staten får tilkjent en tilleggskvote (som bidrar til at statens totale klimakvote øker), eller at staten unngår en reduksjon av en tilleggskvote. 'Klimakvotulemper' benyttes som en fellesbetegnelse på omstendigheter som har motsatt effekt. Eksempler på klimakvotulemper er at et utslipp blir belastet statens tildelte klimakvote, eller at staten går glipp av en tilleggskvote.

først og fremst av rettspolitisk karakter, og vil kunne være relevante ved utforming av et eventuelt framtidig regelverk for CO<sub>2</sub>-deponering.

I del III (kapittel 7-10) settes det spesielt fokus på *grenseoverskridende* CO<sub>2</sub>-kjeder. Kapittel 7 og 8 tar for seg fordelingen av klimavotefordeler og lekkasjebelastning mellom involverte stater i slike grenseoverskridende CO<sub>2</sub>-kjeder. Blant annet på bakgrunn av disse drøftelsene, vil det i kapittel 9 bli trukket fram en del praktiske og prinsipielle problemstillinger som knytter seg til grenseoverskridende CO<sub>2</sub>-deponering etter gjeldende rett. I kapittel 10 vil jeg se på muligheten for å avhjelpe slike utfordringer gjennom omregulering til andre grunnmodeller for deling av klimavotefordeler og lekkasjebelastning enn det som må antas å følge av gjeldende rett.

## 2 Særlig om rettskildet i klimavoteregimet

### 2.1 Innledning

CO<sub>2</sub>-deponering er ikke regulert særskilt i Kyotoprotokollen. Protokollens art. 2 nr. 1 bokstav a (iv) oppfordrer riktignok kvotestatene til å satse på utvikling og bruk av 'CO<sub>2</sub>-fangstteknologier' («*carbon dioxide sequestration technologies*»),<sup>47</sup> men bestemmelsen sier ingenting konkret om *hvordan* CO<sub>2</sub>-deponering og CO<sub>2</sub>-kjedelekkasjer reguleres under klimavoteregimet. Dette beror således på en tolkning av Kyotoprotokollens alminnelige bestemmelser. Disse bestemmelsene bærer imidlertid preg av at de først og fremst er utformet med tanke på andre, og

---

<sup>47</sup> Det er imidlertid omstridt om CO<sub>2</sub>-deponering i undergrunnen er ment å omfattes av bestemmelsen. Dette kommer jeg tilbake til i punkt 6.4.

mer tradisjonelle, klimatiltak enn CO<sub>2</sub>-deponering. Også tilgangen på andre tolkningsfaktorer som knytter seg direkte til CO<sub>2</sub>-deponering, er begrenset.

Klimakvotereglene er en del av det internasjonale klimaregimet som er etablert med utgangspunkt i klimakonvensjonen. Siden vedtakelsen av konvensjonen i 1992, har klimaregimet utviklet seg til å bli et relativt komplekst system, der grensene mellom politikk, folkerett, naturvitenskap og andre fagdisipliner ofte er uklare.<sup>48</sup> Dette skaper utfordringer ved kartleggingen av klimakvotereglens konkrete innhold.

Folkerettens alminnelige prinsipper om traktattolkning, som i stor grad er kommet til uttrykk i Wienkonvensjonen om traktatretten fra 1969 (Wienkonvensjonen),<sup>49</sup> forutsettes i det følgende kjent. Nedenfor vil det bli redegjort for en del særtrekk ved rettskildebildet i klimakvoteregimet, samt for en del av de metodiske valg som ligger til grunn for drøftelsene i de følgende kapitler.

## 2.2 Forholdet mellom Kyotoprotokollen og klimakonvensjonen

Etter klimakonvensjonens art. 17 nr. 4 og Kyotoprotokollen art. 24 nr. 1, er protokollen bare åpen for stater som har ratifisert klimakonvensjonen. Alle parter til Kyotoprotokollen er derfor rettslig bundet av konvensjonens bestemmelser. Dette, samt klimakonvensjonens rolle som overordnet rammekonvensjon, tilsier at konvensjonen er en sentral tolkningsfaktor for protokollens bestemmelser. I tillegg er mange av klimakonvensjonens generelle

---

<sup>48</sup> Se også Yamin (2004) s. 2.

<sup>49</sup> Norge har ikke ratifisert Wienkonvensjonen. Dens bestemmelser om traktattolkning anses imidlertid å gjenspeile folkerettslig sedvanerett., se bl.a. ICJs uttalelser i *Palestinian Wall-saken* (premiss 94). Se også Ruud (2006) s. 93.

prinsipper og definisjoner inkorporert i Kyotoprotokollen. De utgjør således integrerte deler av protokollen.<sup>50</sup>

## 2.3 Formålsbestemmelser

Klimaregimets overordnede formål er kommet til uttrykk i klimakonvensjonen art. 2:

«The ultimate objective of this Convention and any related legal instruments that the Conference of the Parties may adopt is to achieve, in accordance with the relevant provisions of the Convention, stabilization of greenhouse gas concentrations in the atmosphere at a level that would prevent dangerous anthropogenic interference with the climate system. Such a level should be achieved within a time-frame sufficient to allow ecosystems to adapt naturally to climate change, to ensure that food production is not threatened and to enable economic development to proceed in a sustainable manner.» (min understrekning)

Det framgår av ordlyden i art. 2 («...and any related legal instrument that the Conference of the Parties may adopt...»<sup>51</sup>), samt av preambelen til Kyotoprotokollen, at formålsbestemmelsen prinsipielt også gjelder for protokollen. Som nevnt i punkt 1.2, er de utslippsreduksjoner som Kyotoprotokollen legger opp til i første forpliktelsesperiode, ikke tilstrekkelige til å realisere det overordnede formålet etter klimakonvensjonen art. 2 fullt ut. Hensynet til klimakonvensjonen art. 2 tilsier likevel at CO<sub>2</sub>-deponering og andre tiltak som iverksettes for oppfylle klimakvoteforpliktelsene, må ha reelt positive effekter for drivhusgasskonsentrasjonen i atmosfæren for å anses legitime.

---

<sup>50</sup> Etter Kyotoprotokollen art. 1 gjelder bl.a. legaldefinisjonene i klimakonvensjonen art. 1 tilsvarende for protokollen. Dette kommer jeg tilbake til i kapittel 3.

<sup>51</sup> Kyotoprotokollen er vedtatt av partskonferansen til klimakonvensjonen, jf. konvensjonens art. 17 nr. 1.

Kyotoprotokollen art. 3 nr. 1 inneholder også en formålsbestemmelse for klimakvoteregimet spesielt:

«The Parties included in Annex I shall, individually or jointly, ensure that their aggregate anthropogenic carbon dioxide equivalent emissions of the greenhouse gases listed in Annex A do not exceed their assigned amounts, calculated pursuant to their quantified emission limitation and reduction commitments inscribed in Annex B and in accordance with the provisions of this Article, with a view to reducing their overall emissions of such gases by at least 5 per cent below 1990 levels in the commitment period 2008 to 2012.»  
(min understrekning)

Formålet etter art. 3 nr.1, nemlig å redusere kvotestatenes (*Annex I-statenes*<sup>52</sup>) samlede utslipp i den første forpliktelsesperioden til maksimalt 95 prosent av 1990-nivå, vil bli realisert dersom alle kvotestatene oppfyller sine individuelle kvoteforpliktelser.<sup>53</sup> For øvrig synes ikke formålsbestemmelsen i art. 3 nr. 1 å ha noen selvstendig rettskildemessig betydning.

## 2.4 Forarbeider og forhandlingshistorie

Traktaters forarbeider tillegges generelt mindre vekt i folkeretten enn etter intern norsk rett.<sup>54</sup> Forarbeidene til klimakonvensjonen og Kyotoprotokollen er vanskelig tilgjengelige. Mange av traktatenes bestemmelser har dessuten fått sitt endelige innhold gjennom forhandlinger tett opp mot den formelle vedtakelsen, slik at det ikke eksisterer egnede forarbeidsdokumenter. Offisielle forarbeids-

---

<sup>52</sup> Det vil si de statene som er opplistet i klimakonvensjonens annex I. Se også fotnote 3.

<sup>53</sup> Se også Yamin (2004) s. 120.

<sup>54</sup> Sml. Wienkonvensjonen art. 32. Se også Ruud (2006) s. 93.

dokumenter vil derfor ikke være noen sentral tolkningsfaktor i det følgende.<sup>55</sup>

Både klimakonvensjonen, Kyotoprotokollen og en del av de vedtak som er fattet i medhold av disse traktatene,<sup>56</sup> er resultater av omfattende forhandlinger. Klimaregimets bestemmelser er således i stor grad kompromisser mellom til dels svært ulike interesser. Dette trekker på den ene siden i retning av at det ved tolkningen av konvensjonen, protokollen og vedtak bør utvises varsomhet med å fravike ordlyden, da dette kan forskyve balansen i disse kompromissene. På den andre siden har også de omfattende forhandlingene, som i en del tilfeller er avsluttet kort tid før den formelle vedtakelsen, medført at enkelte bestemmelser har fått en noe tilfeldig språklig utforming. Dette tilsier at ordlyden bør kunne fravikes til fordel for et tolkningsresultat som bedre gjenspeiler det partene ble enige om.<sup>57</sup> Forhandlingshistorien vil i så fall kunne være en relevant tolkningsfaktor.

## 2.5 Klimakonvensjonen art. 3

Klimakonvensjonen art. 3 opplister en del prinsipper som skal være veiledende for konvensjonspartene ved tiltak rettet mot klimaendringer og konsekvensene av klimaendringer. Dette gjelder blant annet prinsippene om felles, men differensiert ansvar, bærekraftig utvikling og føre var-prinsippet. Etter Kyoto-protokollens preambel er disse prinsippene også relevante i relasjon til protokollen.

---

<sup>55</sup> Heller ikke i den juridiske litteratur jeg har undersøkt, har jeg funnet eksempler på at forarbeidene er benyttet som tolkningsfaktor, verken med tanke på CO<sub>2</sub>-deponering eller andre klimarettslige problemstillinger

<sup>56</sup> Se punkt 2.6.

<sup>57</sup> Se også Wienkonvensjonen art. 31 nr. 4.

Det kan spørres hvilken rettslig betydning prinsippene i art. 3 har. Bestemmelsen er historisk sett et kompromiss mellom i-landene og u-landene, hvor forutsetningen for i-landenes aksept var at art. 3 ikke skulle kunne tjene som selvstendig grunnlag for rettskrav.<sup>58</sup> Også ordlyden i art. 3 («in their actions... the Parties shall be guided... by...» (min understrekning), tilsier at art. 3 først og fremst må forstås som *politiske* retningslinjer ('soft law'). Endelig kommer at mange av prinsippene i art. 3 allerede må anses vurdert og avveid gjennom utformingen av bestemmelser i konvensjonen, protokollen og vedtak. Ytterligere vektlegging av disse prinsippene ved tolkningen av slike bestemmelser, vil kunne forskyve balansen i de kompromisser mellom ulike interesser som bestemmelsene er utslag av.

På denne bakgrunn har jeg valgt ikke å tillegge prinsippene i art. 3 særlig rettskildemessig vekt ved analysene av det *rettslige* forholdet mellom CO<sub>2</sub>-deponering og klimakvoteregimet etter Kyotoprotokollen. Derimot er enkelte av prinsippene i art. 3 viet oppmerksomhet i kapittel 6 og 9, hvor jeg har tatt for meg *rettspolitiske* spørsmål knyttet til CO<sub>2</sub>-deponering som klimatiltak.

## 2.6 COP- og COP/MOP-vedtak

De øverste organene til klimakonvensjonen og Kyotoprotokollen er henholdsvis partskonferansen (*COP*<sup>59</sup>) og partsmøtet (*COP/MOP*<sup>60</sup>), jf. klimakonvensjonen art. 7 nr. 2 og Kyotoprotokollen art. 13 nr. 1. Disse organene møtes til årlige klimakonferanser, hvor det normalt fattes en rekke *vedtak* («*decisions*»). CO<sub>2</sub>-deponering er bare nevnt uttrykkelig i et fåtall av de eksisterende COP- og COP/MOP-

---

<sup>58</sup> Se Yamin (2004) s. 66-67.

<sup>59</sup> 'Conference of the Parties'.

<sup>60</sup> 'Conferense of the Parties serving as the meeting of the Parties'.



vedtak.<sup>61</sup> Flere vedtak angår imidlertid mer generelle spørsmål som *også* er relevante i relasjon til CO<sub>2</sub>-deponering.<sup>62</sup>

COP- og COP/MOP-vedtak anses formelt sett ikke rettslig bindende.<sup>63</sup> Vedtak som angår økonomiske, administrative eller andre *interne* forhold i klimaregimet, anses imidlertid å gjenspeile gjeldende rett. De betraktes derfor som rettslig bindende materielt sett.<sup>64</sup> Vedtak som berører *statenes rettsstilling*, anses i utgangspunktet bare *politisk bindende*. Etter omstendighetene kan imidlertid også slike vedtak anses å gjenspeile allerede eksisterende regler.<sup>65</sup> Videre finnes det enkelte konvensjons- og protokollbestemmelser som prinsipielt nedsetter forpliktelser for partene, men som pålegger COP eller COP/MOP å fastsette det nærmere innholdet i forpliktelsen.<sup>66</sup> Også slike COP- og COP/MOP-vedtak må trolig anses rettslig bindende. Endelig kan det være aktuelt å se på COP- og COP/MOP-vedtak som er truffet med stor grad av konsensus som en form for etterfølgende avtaler om *tolkningen* av bestemmelser i klimakonvensjonen og/eller Kyotoprotokollen.<sup>67</sup> Selv om COP- og COP/MOP-vedtakene ikke er selvstendige grunnlag for å pålegge statene forpliktelser, kan de derfor likevel være relevante tolkningsfaktorer ved kartleggingen av statenes forpliktelser etter konvensjonen og/eller protokollen.

---

<sup>61</sup> Se kapittel 6 for eksempler på at CO<sub>2</sub>-deponeringer *er* nevnt.

<sup>62</sup> Dette gjelder blant annet vedtak knyttet til beregning og rapportering av drivhusgassutslipp, se punkt 2.10.

<sup>63</sup> Se Yamin (2004) s. 406.

<sup>64</sup> L.c.

<sup>65</sup> L.c.

<sup>66</sup> Se bl.a. klimakonvensjonen art. 4 nr. 1 bokstav a, hvoretter COP er gitt i oppdrag å bestemme hvilke metoder statene skal benytte ved beregningen av drivhusgassutslipp i forbindelse med utslippsrapportering. Dette kommer jeg tilbake til i punkt 2.10.

<sup>67</sup> Sml. Wienkonvensjonen art. 31 nr. 3 bokstav a.

Selv om et COP- eller COP/MOP-vedtak ikke er *rettslig bindende*, må det antas at konvensjons- og/eller protokollstatene også er innstilt på å etterleve *politisk bindende* vedtak. Når det i det følgende refereres til eksisterende COP- eller COP/MOP-vedtak, vil jeg derfor ikke gå inn på spørsmålet om innholdet i det enkelte vedtak er rettslig eller (bare) politisk bindende.

## **2.7 Bakgrunnsrett som tolkningsfaktor**

I tråd med Wienkonvensjonen art. 31 nr. 3 bokstav c, kan folkerettslige regler og prinsipper som er etablert utenfor klimaregimet, være relevante tolkningsfaktorer i relasjon til klimakonvensjonen og Kyotoprotokollen. For denne avhandlingen vil særlig den alminnelige folkerettens regler om statsansvar, suverenitet og jurisdiksjon stå sentralt.

Det knytter seg flere utfordringer til å benytte bakgrunnsretten som tolkningsfaktor i relasjon til denne avhandlingens tema. For det første er folkerettens alminnelige regler om blant annet suverenitet, jurisdiksjon og statsansvar, gjennomgående utviklet før CO<sub>2</sub>-deponering ble en aktuell bruk av kontinentalsokkelen, og også før klimavoteregimets tilblivelse. For det andre eksisterer det også usikkerhet med hensyn til det nærmere innhold i mange av de regler og prinsipper fra bakgrunnsretten som vil bli benyttet til å tolke/utfylle Kyotoprotokollens bestemmelser. Prinsipielt forutsetter en kartlegging av slike regler og prinsipper en fullstendig gjennomgang av rettskildene på det aktuelle rettsområdet. En slik gjennomgang vil imidlertid sprengte rammene for denne avhandlingen. Kartleggingen av slike alminnelige regler og prinsipper vil derfor først og fremst skje gjennom henvisninger til traktattekst og juridisk litteratur.

## 2.8 Juridisk litteratur

Det mellomstatlige klimapanelet (*IPCC*) utga i 2005 en spesialrapport om CO<sub>2</sub>-deponering.<sup>68</sup> Rapporten, som har et tverrfaglig preg, berører en del av de rettslige problemstillinger som vil bli drøftet i denne avhandlingen. Den øvrige litteratur på området består gjennomgående av rapporter og betenkninger fra ulike fagmiljøer, og også denne litteraturen er i mange tilfeller av tverrfaglig karakter. Selv om det således finnes en del juridisk litteratur knyttet til CO<sub>2</sub>-deponering, går den litteraturen jeg har undersøkt i svært varierende grad inn på de problemstillinger som drøftes i denne avhandlingen. Siden mesteparten av den foreliggende litteratur er av nyere dato, har de standpunkter som er inntatt av ulike forfattere også i begrenset grad vært gjenstand for faglig debatt. Dette, samt at juridisk litteratur i seg selv anses som en mindre tungtveiende tolkningsfaktor i folkeretten, taler imot å legge for stor rettskildemessig vekt på slike standpunkter.

Også når det gjelder generell klimarettlig litteratur, er tilgangen på relevante og oppdaterte framstillinger begrenset. For arbeidet med denne avhandlingen har særlig Yamin og Depledges framstilling fra 2004 stått sentralt,<sup>69</sup> og denne vil også være en sentral henvisningskilde i det følgende.

Omfanget av mer generelle folkerettslige framstillinger er betydelig. Det har således vært nødvendig å foreta et selektivt utvalg. I denne forbindelse har jeg også benyttet meg av (norske) offentlige dokumenter og utredninger. Særlig gjelder dette Stortingsproposisjon nr. 37 (1995-96), som ble utferdiget i forbindelse med Norges ratifikasjon av havrettskonvensjonen. Foruten å tjene som en tolkningsfaktor på linje med annen juridisk litteratur, kan slike dokumenter også bidra til å belyse Norges

---

<sup>68</sup> IPCC (2005).

<sup>69</sup> Yamin (2004).

offisielle syn på områder hvor rettstilstanden er uklar og/eller omstridt.

## **2.9 Folkerettens alminnelige prinsippl om grenseoverskridende forurensning. Relevans som tolkningsfaktor**

Det antas i dag å eksistere et alminnelig, sedvanebasert forbud mot å forårsake grenseoverskridende skade, herunder forurensnings-skader.<sup>70</sup> Prinsippet, som først ble fastslått i den såkalte *Trail Smelter-saken*<sup>71</sup>, er også kommet til uttrykk i Erklæringen fra FN's miljøkonferanse i 1972 (*Stockholmerklæringen*) prinsipp 21, i Rioerklæringen om miljø og utvikling fra 1992 (*Rioerklæringen*) prinsipp 2, og i klimakonvensjonens åttende preambulære avsnitt (nedenfor):

«Recalling also that States have, in accordance with the Charter of the United Nations and the principles of international law, the sovereign right to exploit their own resources pursuant to their own environmental and developmental policies, and the responsibility to ensure that activities within their jurisdiction or control do not cause damage to the environment of other States or of areas beyond the limits of national jurisdiction,» (min understrekning)

Folkeretten alminnelige prinsipp om grenseoverskridende skadeforvoldelse er etter min vurdering relevant ved tolkningen av Kyotoprotokollens klimavotestemmelse. For det første har de alminnelige prinsippene status som folkerettslig sedvanerett, og er følgelig bindende for alle Kyoto-partene.<sup>72</sup> For det andre tilsier både klimaproblemets grenseoverskridende karakter, samt den uttrykkelige henvisningen i klimakonvensjonens preambel, at

---

<sup>70</sup> Se Ruud (2006) s. 284; Cassese (2005) s. 488; Sands (2004) s. 241.

<sup>71</sup> Se *Trail Smelter-saken* s. 713.

<sup>72</sup> Sml. Wienkonvensjonen art. 31 nr. 3 bokstav c. Se også punkt 7.

drivhusgassutslipp er en type aktivitet som etter omstendighetene vil kunne betraktes som grenseoverskridende skadeforvoldelse. Kyotoprotokollens ordning, hvoretter kvotestaten har forpliktet seg til øvre utslippsgrenser, kan ses på som en konkretisering av det alminnelige forbudet mot slik skadeforvoldelse på klimaområdet.<sup>73</sup>

Det kan spørres om klimakvoteregimet, eventuelt i kombinasjon med kvotestatens øvrige forpliktelser etter klimaregimet, prinsipielt avskjærer ansvar for klimaskade etter folkerettens alminnelige prinsipper om grenseoverskridende forurensningskader. Ettersom klimakvoteforpliktelsene etter Kyotoprotokollen har et klart positivrettslig preg, vil en slik påberopelse av kvotereglene som *lex specialis* under enhver omstendighet bare kunne gjøres gjeldende overfor stater som er parter i Kyotoprotokollen. Også flere av Kyoto-partene har imidlertid avgitt uttrykkelige erklæringer om at protokollen etter deres syn ikke avskjærer ansvar etter andre regler.<sup>74</sup> I tillegg til klimaskader, vil dessuten utslipp av klimagass etter omstendighetene kunne forårsake andre miljøskader. Som nevnt i punkt 1.3.2, kan for eksempel en lekkasje fra en CO<sub>2</sub>-kjede medføre maritim forurensning. Klimakvotereglene retter seg ikke mot denne typen skader, og her må derfor folkerettens alminnelige prinsipper om grenseoverskridende skadeforvoldelse under alle omstendigheter være anvendelige.

Klimakvoteregimet etter Kyotoprotokollen eksisterer således side om side med folkerettens alminnelige prinsipper om grenseoverskridende forurensningskader. Både dette og den faktiske sammenhengen mellom de to regelregimene, tilsier at de alminnelige prinsippene er en relevant tolkningsfaktor ved kartleggingen av klimakvoteregimets rettslige innhold.

---

<sup>73</sup> Se også Yamin (2004) s. 68-69.

<sup>74</sup> Ibid s. 13.

## 2.10 Kvotestatenes rapporteringsforpliktelser. Betydning for klimakvoteforpliktelsene

Kvotestatene er pålagt å utarbeide årlige oversikter over utslipp av drivhusgasser. Disse utslippsoversiktene danner utgangspunktet for vurderingen av om en stat har overholdt sine klimakvoteforpliktelser etter Kyotoprotokollen. For at CO<sub>2</sub>-deponering skal ha betydning under klimakvoteregimet, må derfor effektene av deponeringen gjenspeiles i statenes utslippsoversikter.

Statenes rapporteringsforpliktelser er i utgangspunktet forankret i *klimakonvensjonen*. Det dreier seg således om et eldre forpliktelsesregime enn klimakvoteforpliktelsene etter Kyotoprotokollen. Terminologien og strukturen i de to forpliktelsesregimene er imidlertid i stor grad sammenfallende. Dette, samt den ovenfor påpekte sammenheng mellom rapportering og klimakvoteforpliktelsene, tilsier at tolkningsfaktorer knyttet til rapporteringsreglene også kan være relevante i relasjon til klimakvoteregimet.

Plikten til å utarbeide årlige utslippsoversikter er forankret i klimakonvensjonen art. 4 nr. 1 bokstav a jf. art. 12 nr. 1. COP har gitt utfyllende retningslinjer. Gjeldende versjon, heretter *UNFCCC Guidelines*<sup>75</sup>, ble implementert gjennom COP-vedtak 18/CP.8 og 13/CP.9.

UNFCCC Guidelines inneholder for det første *rapporteringstabeller* som statene skal bruke i sin utslippsrapportering.<sup>76</sup> Disse tabellene legger opp til at drivhusgassutslipp fra ulike virksomheter skal rapporteres i nærmere angitte sektorer/kildekategorier. Denne

---

<sup>75</sup> Offisiell tittel: «Guidelines for the preparation of national communications by parties included in Annex I to the Convention, Part I: UNFCCC reporting guidelines on annual inventories (following incorporation of the provisions of decision 13/CP.9).»

<sup>76</sup> Et såkalt 'Common Reporting Format' (CRF).

inndelingen i sektorer/kildekategorier tilsvarer strukturelt sett den sektor/kildekategoriinndelingen som finnes i Kyotoprotokollen annex A.<sup>77</sup> CO<sub>2</sub>-deponering er ikke oppstilt som noen uttrykkelig sektor/kildekategori.

Videre gir UNFCCC Guidelines retningslinjer for hva slags øvrig informasjon statenes rapporter skal inneholde. CO<sub>2</sub>-deponering er nevnt i punkt 26, hvoretter statene plikter å redegjøre for effektene av slik deponering i de rapporteringskategorier effektene inntreffer. For øvrig er CO<sub>2</sub>-deponering ikke uttrykkelig nevnt. UNFCCC Guidelines oppstiller imidlertid en del generelle prinsipper for god utslippsrapportering. I den grad CO<sub>2</sub>-deponering omfattes av statenes rapporteringsforpliktelser, vil disse prinsippene også komme til anvendelse på slik deponeringsaktivitet.

*Kyotoprotokollen* bygger videre på rapporteringsreglene etter klimakonvensjonen. Etter art. 7 nr. 1 plikter statene å supplere sine utslippsoversikter med en del tilleggsinformasjon som er nødvendig av hensyn til klimavoteregimet. Nærmere retningslinjer, heretter *KP Guidelines*<sup>78</sup>, er gitt gjennom COP/MOP-vedtak 15/CMP.1. Innholdsmessig knytter KP Guidelines seg først og fremst til spørsmål knyttet til bruk av *Kyoto-mekanismene*.<sup>79</sup> KP Guidelines vil derfor ikke være noen sentral tolkningsfaktor i de følgende drøftelser.

Et siste sett av relevante retningslinjer for statenes rapporteringsforpliktelser, er Det mellomstatlige klimapanelets (*IPCCs*) retningslinjer for nasjonale utslippsoversikter.

---

<sup>77</sup> UNFCCC Guidelines opererer imidlertid med *flere* sektorer/kildekategorier enn annex A. Se nærmere om betydningen av dette i kapittel 4 og 5.

<sup>78</sup> Offisiell tittel: «Guidelines for the preparation of the information required under article 7 of the Kyoto Protocol».

<sup>79</sup> Se punkt 1.4.

Til den nåværende versjonen, heretter *IPCC Guidelines 1996*<sup>80</sup>, er det også utarbeidet to utfyllende veiledninger: *IPCC Good Practice Guidance*<sup>81</sup> og *IPCC LULUCF Guidance*<sup>82</sup>. Disse anses bare som presiseringer av IPCC Guidelines 1996, og ikke som endringer eller utvidelser.<sup>83</sup>

IPCC Guidelines 1996 består for det første av forslag til metoder for *beregning* av drivhusgassutslipp m.v. fra ulike virksomheter. Av Kyotoprotokollen art. 5 nr. 2 jf. COP-vedtak 2/CP.3 følger det at kvotestatene *skal* («*shall*») benytte disse beregningsmetoder ved rapportering av drivhusgassutslipp. IPCC Guidelines 1996 inneholder ingen beregningsmetoder knyttet til CO<sub>2</sub>-deponering. Det er imidlertid presisert at de foreslåtte metodene er å anse som *minimumsmetoder*, og at statene oppfordres til å ta i bruk andre, mer velegnede metoder dersom dette er mulig.<sup>84</sup> IPCC Guidelines 1996 inneholder dessuten generelle prinsipper for beregning av klimagassutslipp m.v., og disse vil også kunne være relevante med tanke på CO<sub>2</sub>-deponering.

IPCC Guidelines 1996 inneholder videre retningslinjer for *rapporteringen* av drivhusgassutslipp. Denne delen av IPCC Guidelines 1996 er *ikke* implementert gjennom COP-vedtak

---

<sup>80</sup> Offisiell tittel: «Revised 1996 Guidelines for National Greenhouse Gas Inventories». IPCC Guidelines 1996 består av tre deler: «Reporting Instructions», «Workbook» og «Reference Manual».

<sup>81</sup> Offisiell tittel: «Good Practice Guidance and Uncertainty Management i National Greenhouse Gas Inventories».

<sup>82</sup> Offisiell tittel: «Good Practice Guidance for Land-Use, Land-Use Change and Forestry».

<sup>83</sup> Se Yamin (2004) s. 345.

<sup>84</sup> Se IPCC Guidelines 1996 *Reporting Instructions* s. Overview.6. Se også punkt 2.10.



2/CP.3.<sup>85</sup> I praksis er imidlertid IPCC Guidelines 1996' forslag til tabeller for utslippsrapportering (i nærmere angitte sektorer/kildekategorier) sammenfallende med de som finnes i UNFCCC Guidelines.<sup>86</sup> Videre er mange av de mer generelle prinsipper og retningslinjer for god rapportering i IPCC Guidelines 1996 inkorporert og/eller transformert gjennom forskjellige bestemmelser i UNFCCC Guidelines. Endelig må mange av de prinsipper og retningslinjer som er kommet til uttrykk i IPCC Guidelines 1996 anses å gjenspeile gjeldende rett. De vil således være relevante tolkningsfaktorer ved kartleggingen av rapporteringsreglene (og klimakvoteregenes) innhold.

På oppfordring fra SBSTA<sup>87</sup>, som er et underorgan til COP og COP/MOP, har IPCC utarbeidet et forslag til oppdaterte retningslinjer, heretter omtalt som *IPCC Guidelines 2006*<sup>88</sup>. IPCC Guidelines 2006 inneholder blant annet forslag til *utslippsberegningmetoder* knyttet til CO<sub>2</sub>-deponering. Disse metodene er ennå ikke formelt implementert i klimaregimet. Ettersom IPCC Guidelines 2006 er en videreføring av 1996-retningslinjene, må imidlertid de foreslåtte metodene i 2006-versjonen antas å tilfredsstillende IPCC Guidelines 1996' generelle krav for utslippsberegning. Reelt sett vil derfor beregningemetodene knyttet til CO<sub>2</sub>-deponering i IPCC Guidelines 2006 kunne være relevante også i den første forpliktelsesperioden.

IPCC Guidelines 2006 inneholder også retningslinjer for *utslippsrapportering* i tilknytning til CO<sub>2</sub>-deponering. På samme

---

<sup>85</sup> IPCC har ingen formell vedtaksmyndighet innenfor klimaregimet. Retningslinjer fra IPCC må derfor implementeres særskilt for å bli formelt bindende for statene.

<sup>86</sup> Se ovenfor.

<sup>87</sup> «Subsidiary Body for Scientific and Technological Advice». Se klimakonvensjonen art. 9.

<sup>88</sup> Full tittel: «2006 IPCC Guidelines for National Greenhouse Gas Inventories».

måte som etter IPCC Guidelines 1996, vil slike retningslinjer kunne være relevante tolkningsfaktorer med tanke på rapporteringsforpliktelsene etter klimaregimet, og dermed også for klimakvoteregimet etter Kyotoprotokollen. Det er likevel ikke gitt at IPCC Guidelines 2006 på alle punkter sammenfaller med de rapporteringsregler som følger av gjeldende rett. Det pågår for tiden en dialog mellom SBSTA og IPCC med tanke på implementering av IPCC Guidelines 2006 i klimaregimet fra og med *den andre forpliktelsesperioden*.<sup>89</sup> Hvorvidt de retningslinjer som finnes i IPCC Guidelines 2006 gjenspeiler gjeldende rett vil således bero på en vurdering av den konkrete retningslinje.

Som det framgår av gjennomgangen i det foregående, er rettskildebildet knyttet til statenes rapporteringsforpliktelser relativt komplekst. For en mer utfyllende framstilling vises det til Yamin (2004) s. 327-[377].

## 2.11 Oppsummering

CO<sub>2</sub>-deponering reguleres i dag av de alminnelige klimakvoteregulene. Tilgangen på tolkningsfaktorer som relaterer seg direkte til CO<sub>2</sub>-deponering, er begrenset. De følgende analyser av det rettslige forholdet mellom CO<sub>2</sub>-deponering og klimakvoteregimet vil derfor i stor grad måtte ta utgangspunkt i mer generelle tolkningsfaktorer. Foruten bestemmelser i, eller i medhold av, Kyotoprotokollen, vil blant annet bakgrunnsrett være en sentral tolkningsfaktor i relasjon til flere av de spørsmål som vil bli behandlet. I tillegg vil også klimaregimets retningslinjer og prinsipper for beregning og rapportering av drivhusgassutslipp stå sentralt i de følgende drøftelser.

---

<sup>89</sup> Opplysning mottatt via e-post 22. november 2006 fra Kristin Rypdal (CICERO), medforfatter av IPCC Guidelines 2006.

## DEL II: CO<sub>2</sub>-DEPONERINGS Plass I KLIMAKVOTEREGIMET

### 3 Klassifiseringen av CO<sub>2</sub>-deponering og CO<sub>2</sub>-kjedelekkasjer under klima- kvoteregimets definisjoner

#### 3.1 Innledning

Klimakvotestemmelsene i Kyotoprotokollen bygger på et grunnleggende skille mellom to grupper av klimatiltak. Det sondres således mellom *utslippsreducerende* tiltak på den ene siden, og drivhusgassfjerning gjennom såkalte '*sinks*'<sup>90</sup> på den andre. Temaet for dette kapitlet er for det første hvordan CO<sub>2</sub>-deponering skal klassifiseres med hensyn til dette skillet. For det andre vil jeg se på klassifiseringen av CO<sub>2</sub>-kjedelekkasjer under klimakvoteregimets generelle definisjoner. Disse analysene vil danne et utgangspunkt for kapittel 4 og 5, hvor jeg vil se på den rettslige betydningen av henholdsvis CO<sub>2</sub>-deponering og CO<sub>2</sub>-kjedelekkasjer under klimakvoteregimets gjeldende regler.

---

<sup>90</sup> I den norske oversettelsen av *klimakonvensjonen* er både «sink» og «removal by sinks» oversatt med «opptak», se St.prp.nr.36 (1992-93) s. 17 og 19. I oversettelsen av *Kyotoprotokollen* er «removal by sinks» derimot oversatt med «opptak (i sluk)», se St.prp.nr.49 (2001-02) s. 39. I det følgende benytter jeg originalbegrepet 'sink', da dette etter min vurdering gjør det lettere å relatere drøftelsene til de engelske originalversjonene av klimakonvensjonen og Kyotoprotokollen.

## 3.2 Betydningen av skillet mellom utslippsreduksjoner og sinktiltak

Kyotoprotokollen gir forskjellige regler for når henholdsvis et utslippsreducerende tiltak og et sinktiltak kan ha betydning for statenes klimavoteforpliktelser. Dersom CO<sub>2</sub>-deponering er å anse som et *utslippsreducerende* tiltak, vil spørsmålet om betydningen under klimavoteregimet bero på hvordan CO<sub>2</sub>-gassen som deponeres er *produsert*. Statenes klimavoteforpliktelser omfatter bare drivhusgassutslipp fra en begrenset sfære av produsenter og/eller aktiviteter. En stat vil (bare) kunne oppnå klimavotefordeler gjennom deponeringen dersom det utslipp som unngås/redueres gjennom deponeringen, ville ha medført klimavotebelastning. Dette kommer jeg tilbake til i kapittel 4.

Dersom CO<sub>2</sub>-deponering er å anse som et *sinktiltak*, vil det derimot ikke spille noen rolle hvor den deponerte CO<sub>2</sub>-gassen stammer fra. Problemstillingen blir i stedet om selve CO<sub>2</sub>-deponeringen ('*sinktiltaket*') er et tiltak som etter Kyotoprotokollen kan gi grunnlag for *tillegskvoter*.<sup>91</sup> Etter protokollens nåværende innhold er det bare visse sinktiltak tilknyttet arealbruk, arealbruksendringer eller skogbruk (såkalte *LULUCF-aktiviteter*)<sup>92</sup> som kan gi grunnlag for slike tillegskvoter. Under en sinktilnærming vil det således ikke være mulig å oppnå klimavotefordeler etter gjeldende rett.

---

<sup>91</sup> Se også punkt 10.3.2.

<sup>92</sup> 'Land Use, Land-Use Change and Forestry'.

### 3.3 Er CO<sub>2</sub>-deponering et utslippsreduserende tiltak eller et sinktiltak?

Både utslipps- og sinkbegrepet er definert i klimakonvensjonen art. 1. Etter Kyotoprotokollen art. 1 gjelder disse legaldefinisjonene tilsvarende for protokollen.

'Utslipp' («*emissions*») er definert i klimakonvensjonen art. 1 nr. 4:

«'Emissions' means the release of greenhouse gases and/or their precursors into the atmosphere over a specified area and period of time.» (min understrekning)

«*Sink*» er definert i art. 1 nr. 8:

«'Sink' means any process, activity or mechanism which removes a greenhouse gas, an aerosol or a precursor of a greenhouse gas from the atmosphere.» (min understrekning)

Begrepet *atmosfære* («*atmosphere*») er verken definert i klimakonvensjonen eller Kyotoprotokollen. Både etter en alminnelig og naturvitenskapelig språkforståelse omfatter imidlertid jordens atmosfære luftlagene fra bakkenivå (*troposfæren*) og opp til flere tusen kilometers høyde (*termosfæren/eksosfæren*).<sup>93</sup> Ut fra ordlyden i art. 1 nr. 4 synes det derfor å ha funnet sted et utslipp idet drivhusgass kommer ut i friluft. Fanges gassen opp *før* dette stadiet, vil det dreie seg om et *unngått* utslipp. Fanges derimot gassen opp at *etter* den er sluppet ut i friluft, tilsier ordlyden i art. 1 nr. 8 at det vil dreie seg om et *sinktiltak*.

Alle de fangsteknologier som det i dag er aktuelt å benytte i CO<sub>2</sub>-kjeder, innebærer at CO<sub>2</sub>-gassen blir fanget direkte fra CO<sub>2</sub>-produsenten, uten først å ha kommet ut i friluft. I tråd med det som er sagt ovenfor, tilsier ordlyden i klimakonvensjonen art. 1 nr. 4 og nr. 8 at CO<sub>2</sub>-deponering derfor anses som utslippsunngåelse/reduksjon, og ikke som et sinktiltak.

---

<sup>93</sup> Se Aschehoug og Gyldendals Store Norske Leksikon (2005).

Ser man hen til Kyotoprotokollens forhistorie, var det under Kyoto-forhandlingene uenighet om hvorvidt CO<sub>2</sub>-deponering skulle klassifiseres som et utslippsreducerende tiltak eller sinktiltak under protokollen. Denne debatten var et ledd i en større debatt om sinktiltakenes rolle i klimavoteregimet. Da dette var en av de vanskeligste debattene under forhandlingene, var det imidlertid en rekke spørsmål som ikke ble løst uttrykkelig i protokollens endelige tekst, herunder klassifiseringsspørsmålet.<sup>94</sup> Det kan spørres hvilken rettskildemessig betydning denne delen av forhandlingshistorien bør tillegges for spørsmålet om klassifiseringen av CO<sub>2</sub>-deponering under protokollens gjeldende ordlyd. Siden det dreide seg om en *uenighet* blant partene, kan det ikke være aktuelt å se denne delen av forhistorien som et uttrykk for at partene hadde en *felles oppfatning* om at CO<sub>2</sub>-deponering skulle klassifiseres på en bestemt måte under protokollen.<sup>95</sup> Videre er både utslipps- og sinkdefinisjonene nedfelt i *klimakonvensjonen*, som ble utformet flere år før Kyoto-forhandlingene fant sted. Rettskildemessig framstår derfor mer nærliggende å se på uenigheten under Kyoto-forhandlingen som en form for *etterfølgende praksis* mellom en del av partene i klimakonvensjonen, enn som forhistorie til Kyoto-protokollen. Slik etterfølgende praksis kan prinsipielt være en relevant tolkningsfaktor.<sup>96</sup> Også under denne innfallsvinkelen tilsier imidlertid mangelen på enighet under forhandlingene at det ikke er noen grunn til å fravike det tolkningsresultat som synes å følge av ordlyden i klimakonvensjonen art. 1 nr. 4.

At CO<sub>2</sub>-deponering etter gjeldende rett må anses som et *utslippsreducerende* tiltak, er også lagt til grunn i IPCCs

---

<sup>94</sup> Se Grubb (1999) s. 79-80.

<sup>95</sup> Sml. Wienkonvensjonen art. 31 nr. 4.

<sup>96</sup> Ibid. art. 31 nr. 3 bokstav b.

spesialrapport fra 2005.<sup>97</sup> Samme standpunkt er inntatt av Purdy og Macrory,<sup>98</sup> og av Bode og Jung.<sup>99</sup> Også IPCC Guidelines 2006 bygger på en slik utslippsreduksjonstilnærming.<sup>100</sup> Hendriks, Mace og Coenraads mener på sin side at klassifiseringsspørsmålet er uklart.<sup>101</sup> Jeg har ikke funnet eksempler på framstillinger hvor det inntas det standpunkt at CO<sub>2</sub>-deponering må regnes som et *sinktiltak* etter gjeldende rett.

Selv om det både under Kyoto-forhandlingene og hos enkelte forfattere har vært reist tvil ved om CO<sub>2</sub>-deponering skal klassifiseres som et utslippsreducerende tiltak, framstår ordlyden i klimakonvensjonen art. 1 nr. 4 og nr. 8 etter min vurdering temmelig klar og utvetydig. Sett hen til at det her dreier seg om *rene definisjonsbestemmelser*, kan det tolkningsresultat at CO<sub>2</sub>-deponering må anses som utslippsunngåelse/reduksjon, heller ikke anses urimelig eller absurd.<sup>102</sup> Etter min vurdering er det dessuten ingen tungtveiende tolkningsfaktorer som trekker i retning av det motsatte tolkningsresultat, nemlig at CO<sub>2</sub>-deponering er et sinktiltak. I det følgende legger jeg derfor til grunn at CO<sub>2</sub>-deponering må anses som et *utslippsreducerende tiltak* i tilknytning til Kyotoprotokollen.

---

<sup>97</sup> Se IPCC (2005) s. 366-367.

<sup>98</sup> Se Purdy (2004) s. 16.

<sup>99</sup> Se Bode (2005) s. 6-7; Bode (2004) s. 15-17. Særlig i Bode (2004) argumenteres det for at CO<sub>2</sub>-deponering bør omreguleres til et sinktiltak. Dette spørsmålet kommer jeg tilbake til i kapittel 10.

<sup>100</sup> Se bl.a. IPCC Guidelines 2006 *bind 2* s. 5.5.

<sup>101</sup> Se Hendriks (2005) s. 38-39.

<sup>102</sup> Sml. Wienkonvensjonen art. 32 bokstav a.

## **3.4 Lekkasjeer – forholdet til utslippsdefinisjonen i art. 1 nr. 4**

### **3.4.1 Lekkasjeer direkte fra CO<sub>2</sub>-kjeden til friluft**

Ved lekkasjeer fra blant annet CO<sub>2</sub>-produsenter og rørledninger på land, vil CO<sub>2</sub>-gassen normalt vandre direkte fra CO<sub>2</sub>-kjeden og ut i friluft. Som redegjort for i punkt 3.3, vil CO<sub>2</sub>-gassen ikke ha status som utsluppet så lenge den befinner seg i CO<sub>2</sub>-kjeden. I tråd med utslippsdefinisjonen i klimakonvensjonen art. 1 nr. 4, vil derfor lekkasjeer utgjøre et utslipp i Kyotoprotokollens forstand.

### **3.4.2 Lekkasjeer til undergrunnen eller havet**

Ved lekkasjeer fra CO<sub>2</sub>-reservoaret, eller fra undersjøiske og/eller underjordiske rørledninger, vil CO<sub>2</sub>-gassen måtte vandre gjennom overliggende geologiske lag og/eller havmasser før den kommer ut i friluft ved havoverflaten. Under vandringen i undergrunnen kan CO<sub>2</sub>-gassen bli fanget opp i overliggende geologiske formasjoner på mer eller mindre permanent basis. Ved ankomst havbunnen, kan CO<sub>2</sub>-gassen også bli holdt nede av eller bli absorbert i havmassene over lengre tid.<sup>105</sup> Tidsrommet fra CO<sub>2</sub>-gassen lekker ut av rørledningen eller reservoaret, og til den når opp til havoverflaten, kan følgelig bli betydelig. Dette reiser problemstillingen om *når* i denne vandringen det skal anses å ha funnet sted et utslipp, som etter omstendighetene vil måtte rapporteres og klimakvotebelastes.<sup>104</sup>

Det er verdt å merke at lekkasjebegrepet benyttes på to forskjellige måter i klimarettlig sammenheng. Den første bruksmåten, som også benyttes i det

---

<sup>105</sup> Se IPCC (2005) s. 242-244.

<sup>104</sup> For at utslippet skal bli belastet vedkommende stats klimakvote, er det også en forutsetning at utslippet faller innenfor klimakvotereglens saklige virkeområde. Dette kommer jeg tilbake til i kapittel 5.



følgende, innebærer at det har funnet sted en lekkasje så snart CO<sub>2</sub>-gassen har beveget seg ut av CO<sub>2</sub>-kjeden (for eksempel til overliggende geologiske lag i undergrunnen). Etter den andre bruksmåten foreligger det først en lekkasje når det også foreligger et *utslipp* i klimarettlig forstand.<sup>105</sup>

Tar man utgangspunkt i utslippsdefinisjonen i klimakonvensjonen art. 1 nr. 4, omfattes verken overliggende geologiske lag eller havmasser etter en alminnelig språkforståelse av begrepet «atmosphere».<sup>106</sup> Ordlyden i art. 1 nr. 4 tilsier således at et utslipp først har funnet sted når CO<sub>2</sub>-gassen når havoverflaten og blir tatt opp i de overliggende luftlagene.

Fra et rettspolitisk ståsted kan det rettes innvendinger mot at utslippstidspunktet, og dermed også tidspunktet for eventuell klimakvotebelastning, først settes til det tidspunkt CO<sub>2</sub>-gassen når havoverflaten. Riktignok er det først på dette tidspunktet at CO<sub>2</sub>-gassen rent faktisk vil ha betydning for drivhusgasskonsentrasjonen i atmosfæren. Dersom en stat kan regne med at klimakvotebelastningen etter lekkasjer først vil finne sted etter lang tid, kan dette imidlertid svekke statens insentiv til å forebygge og/eller stanse slike lekkasjer. Det må antas at mesteparten av den gass som lekker ut av CO<sub>2</sub>-kjeden, før eller senere vil nå opp til havoverflaten og bidra til global oppvarming. Ved lekkasjer skapes således potensielle klimabyrder for framtidige generasjoner.<sup>107</sup> Som nevnt i punkt 1.3.2, vil dessuten CO<sub>2</sub>-gassen bidra til maritim forurensning mens den befinner seg i havmassene. Både ut fra klimamessige og mer generelle miljöhensyn framstår det derfor uheldig at en stat skal få beholde klimakvotefordelene ved deponeringen mens gassen befinner seg i undergrunnen (utenfor reservoaret), eller i havet.

---

<sup>105</sup> Se også IPCC Guidelines 2006 *bind 2* s. 5.11; Haefeli (2004) s. 16.

<sup>106</sup> Se punkt 3.3.

<sup>107</sup> Se også punkt 6.4.

Når det gjelder CO<sub>2</sub>-gassens vandring i havet, er det videre et rettspolitisk poeng at *deponering direkte i havet* har vært oppe til diskusjon i den internasjonale klimadebatten. Slik havdeponering er imidlertid politisk omstridt, særlig på grunn av de mulige skadevirkningene på havmiljøet. Hvorvidt havdeponering har en framtid i relasjon til klimavoteregimet, er derfor usikkert.<sup>108</sup> På denne bakgrunn kan det framstå uheldig at stater skal kunne få klimavotefordeler ved at CO<sub>2</sub> holdes nede eller er absorbert i havet dersom CO<sub>2</sub>-gassen opprinnelig skulle deponeres i undergrunnen. På den andre siden har ikke skepsisen mot havdeponering resultert i noe uttrykkelig *forbud* mot slik deponering innenfor klimavoteregimet. De mengder CO<sub>2</sub> som kommer ut i havet som følge av rør- eller reservoarlekkasjer, må dessuten gjennomgående antas å være langt mindre enn ved deponering direkte i havet. De negative konsekvensene for havmiljøet må derfor antas å bli vesentlig mindre enn ved slik direkte deponering.

Selv om det kan rettes rettspolitiske innvendinger mot at utslippstidspunktet først settes til det tidspunkt hvor CO<sub>2</sub>-gassen når havoverflaten, framstår ordlyden i art. 1 nr. 4 etter min vurdering temmelig klar og entydig. Som påpekt i punkt 3.3, er dessuten utslippsdefinisjonen generell, og vedtatt flere år før vedtakelsen av Kyotoprotokollen. Hvilke konsekvenser tolkningsresultatet får i relasjon til *klimavotereglene*, kan etter mitt syn derfor ikke tillegges særlig vekt ved tolkningen av art. 1 nr. 4. Det synes heller ikke å være andre tungtveiende omstendigheter som tilsier at det tolkningsresultat som synes å følge av ordlyden art. 1 nr. 4 må fravikes. Konklusjonen blir således at det først kan anses å foreligge et utslipp i det CO<sub>2</sub>-gassen når opp til havoverflaten.

---

<sup>108</sup> Se IPCC Guidelines 2006 *bind 2* s. 5.5; Purdy (2004) s. 2.

### 3.4.3 Forholdet til rapporteringsreglene. IPCC Guidelines 2006' forslag til metoder for utslippsberegning

Som nevnt i punkt 2.10, finnes det lite uttrykkelig regulering av CO<sub>2</sub>-deponering i det gjeldende regelverket for utslippsrapportering. Av UNFCCC Guidelines punkt 26 følger det likevel at den ansvarlige stat skal redegjøre for effektene av CO<sub>2</sub>-deponering i sine årlige utslippoversiktsrapporter. I denne forbindelse plikter staten å framlegge etterprøvbar («transparent») dokumentasjon over de metoder som er benyttet, samt over effektene av deponeringen. Punkt 26 suppleres av UNFCCC Guidelines' alminnelige prinsipper om god utslippsrapportering. Etter punkt 2 skal statenes utslippoversikter være etterprøvbare, konsistente, sammenlignbare, fullstendige og nøyaktige. Kravet til nøyaktighet («accuracy») er i punkt 4 forklart med at systematisk under- eller overrapportering av utslipp skal unngås. Det presiseres likevel at nøyaktighetskravet er relativt.

Tatt på ordet tilsier de generelle prinsippene for god utslippsrapportering at utslipp bør tilstrebes rapportert i utslippsoversiktene for det år de faktisk fant sted. I tråd med konklusjonen i punkt 3.4.2, tilsier dette isolert sett at utslipp som følge av lekkasjer fra reservoarer og undersjøiske rørledninger bør rapporteres i oversiktene for det år CO<sub>2</sub>-gassen når opp til havoverflaten.

IPCC Guidelines 1996 inneholder ingen forslag til metoder for beregning av utslipp som følge av lekkasjer fra CO<sub>2</sub>-kjeden. I IPCC Guidelines 2006' forslag til slike metoder, legges det imidlertid opp til at reservoarlekkasjer skal beregnes og rapporteres på det tidspunkt gassen når opp til *havbunnen*. Det framgår uttrykkelig at dette skjæringspunktet, som altså avviker fra det som følger av

konklusjonen i punkt 3.4.2, er valgt for gjøre lekkasjeberegningen enklere («[t]o simplify accounting»<sup>109</sup>).

Etter Kyotoprotokollen art. 5 nr. 2 kan klimaregimets kontrollorganer på nærmere vilkår foreta justeringer («adjustments») i en stats rapporterte utslippsoversikter. Av COP/MOP-vedtak 20/CMP.1 følger det at slike justeringer bare kan foretas dersom de rapporterte utslippsdata er ufullstendige eller innhentet gjennom metoder som ikke er i samsvar med IPCC Guidelines 1996. Forslagene til utslippsberegningmetoder for CO<sub>2</sub>-kjeder i IPCC Guidelines 2006 gjenspeiler formelt sett ikke metoder som finnes i IPCC Guidelines 1996. Det framstår likevel usannsynlig at det vil bli ansett aktuelt å foreta justeringer i utslippsdata som er rapportert i samsvar med dette forslaget. Som nevnt ovenfor, er kravet til nøyaktighet i utslippsoversikter et relativt krav.<sup>110</sup> Når det ved utformingen av IPCC Guidelines 2006 er funnet mest hensiktsmessig å framskyve utslippstidspunktet til CO<sub>2</sub>-gassens ankomst av havbunnen, må det antas at også nøyaktighetshensynet er ansett tilstrekkelig ivare tatt.

Hvis en stat rapporterer sine lekkasjer fra CO<sub>2</sub>-reservoaret i samsvar med forslaget i IPCC Guidelines 2006, vil dette innebære at lekkasjen også blir *klimakvotebelastet* på et tidligere tidspunkt enn det som følger av konklusjonen i punkt 3.4.2. Dersom forslaget til beregningmetoder i IPCC Guidelines blir implementert i klimaregimet,<sup>111</sup> kan det derfor spørres om en stat likevel kan vente med å rapportere og ta kvotebelastningen ved slike lekkasjer til CO<sub>2</sub>-gassen når *havoverflaten*.

---

<sup>109</sup> Se IPCC Guidelines 2006 *bind 2* s. 5.16.

<sup>110</sup> Slike justeringer vil uansett ikke være til ulempe for vedkommende stat, siden det ikke er aktuelt å framskynde utslippstidspunktet til et *tidligere* punkt enn havbunnen.

<sup>111</sup> Dvs. at IPCC Guidelines 2006' beregningmetoder får den status i klimakvoteregimet som beregningmetodene i IPCC Guidelines 1996 har i dag.

Både IPCC Guidelines 1996 og 2006 presiserer at de bare inneholder *minimumsforslag* til utslippsberegningsmetoder. Statene oppfordres således til å ta i bruk mer nøyaktige metoder der dette er mulig.<sup>112</sup> Statenes rapporterings- og klimavoteforpliktelser etter klimakonvensjonen og Kyotoprotokollen knytter seg begge til statenes *utslipp* («*emissions*») av klimagasser.<sup>113</sup> I tråd med konklusjonen i punkt 3.4.2, vil det å avvente rapporteringen til CO<sub>2</sub>-gassen når havoverflaten, gi *mer nøyaktig* utslippsrapportering enn det IPCC Guidelines 2006 legger opp til. Det framgår imidlertid av IPCC Guidelines 2006, og også av UNFCCC Guidelines, at det bare er beregningsmetoder som er *sammenlignbare* med IPCCs metoder som kan benyttes i stedet for disse.<sup>114</sup> Kravet om sammenlignbarhet («*comparability*») innebærer at det skal være mulig å sammenligne ulike staters utslippsdata.<sup>115</sup> Som nevnt innledningsvis under punkt 3.4, kan CO<sub>2</sub>-gass etter omstendighetene bruke svært lang tid på bevege seg fra havbunnen til havoverflaten. Utslippsdataene til stater som rapporterer med havbunnen som utslippspunkt, vil derfor kunne bli svært forskjellige fra utslippsdataene til stater som benytter havoverflaten som utslippspunkt. Kravet om sammenlignbarhet synes således ikke oppfylt.

Dersom IPCC Guidelines 2006' forslag til metoder for utslippsberegning blir implementert i klimaregimet, synes det derfor ikke å være anledning for en stat til å utsette rapporteringen og

---

<sup>112</sup> Se IPCC Guidelines 1996 *Reporting Instructions* s. Overview.6; IPCC Guidelines 2006 *Preface* s. VI. Se også UNFCCC Guidelines punkt 12 jf. punkt 2.

<sup>113</sup> Se bl.a. klimakonvensjonen art. 4 nr. 1 bokstav a; Kyotoprotokollen art. 3 nr. 1.

<sup>114</sup> Se IPCC Guidelines 2006 *Preface I* s. vi. Se også UNFCCC Guidelines punkt 12 jf. Punkt 2.

<sup>115</sup> Se IPCC Guidelines 2006 *Reporting Instructions* s. 1.8; UNFCCC Guidelines punkt 4.

klimakvotebelastningen til det tidspunkt CO<sub>2</sub>-gassen når havoverflaten. Inntil slik implementering skjer, har IPCC Guidelines 2006' foreslåtte metoder derimot ingen formell status innenfor klimaregimet. Etter Kyotoprotokollen art. 5 nr. 2 vil en eventuell implementering heller ikke få rettsvirkning før i *andre forpliktelsesperiode*, det vil si etter 2012.<sup>116</sup> I *den første forpliktelsesperioden* synes statene derfor formelt sett å ha anledning til å avvente rapportering av, og klimakvotebelastning ved, reservoarlekkasjer til CO<sub>2</sub>-gassen når havoverflaten.

Siden man i så fall benytter beregningsmetoder som ikke følger av IPCC Guidelines 1996, og som heller ikke er anbefalt i IPCC Guidelines 2006, vil det kunne bli aktuelt å foreta *justeringer* i de rapporterte utslippsdata. Av COP/MOP-vedtak 20/CMP.1 punkt 5 følger det at slike justeringer skal være *konservative*, slik at man unngår *underrapportering*. Dersom vilkårene for å foreta justeringer anses oppfylt, synes det derfor nærliggende å sette utslippstidspunktet det tidspunkt hvor CO<sub>2</sub>-gassen *tidligst* kan ha nådd opp til havoverflaten.

### **3.5 Oppsummering. Premisser for videre drøftelser**

I tråd drøftelsene ovenfor, legges det i det følgende til grunn at CO<sub>2</sub>-deponering er å anse som et *utslippsreduserende tiltak* i relasjon til klimakonvensjonen og Kyotoprotokollen. Dette innebærer at CO<sub>2</sub>-gassen, så lenge den befinner seg i CO<sub>2</sub>-kjeden, ikke vil være å anse som utsluppet. Først på det tidspunkt og sted CO<sub>2</sub>-gassen eventuelt lekker ut av CO<sub>2</sub>-kjeden, vil det finne sted et utslipp.

Som redegjort for i punkt 3.4, må det prinsipielt sett sondres mellom henholdsvis lekkasje- og utslippstidspunkt ved lekkasjer fra de deler av CO<sub>2</sub>-kjeden som befinner seg i undergrunnen og/eller under havet. Denne sondringen er imidlertid mindre viktig for

---

<sup>116</sup> Se punkt 1.2.

drøftelsene i de kommende kapitler. Av framstillingsmessige grunner vil jeg i det følgende derfor ikke skille mellom lekkasjer og utslipp.

## 4 CO<sub>2</sub>-deponering som virkemiddel for å oppnå klimakvotefordeler

### 4.1 Innledning

I kapittel 3 har jeg konkludert med at CO<sub>2</sub>-deponering må anses som unngåelse eller reduksjon av klimagassutslipp. Temaet for dette kapittelet er hvorvidt, og under hvilke omstendigheter, en slik utslippsunngåelse eller reduksjon kan bidra til å oppfylle en stats klimakvoteforpliktelser etter Kyotoprotokollen.

### 4.2 Betydningen av å unngå utslipp

Kjernen i statenes klimakvoteforpliktelser i den første forpliktelsesperioden er kommet til uttrykk i Kyotoprotokollen art. 3 nr. 1:

«The Parties included in Annex I shall, individually or jointly, ensure that their aggregate anthropogenic carbon dioxide equivalent emissions of the greenhouse gases listed in Annex A do not exceed their assigned amounts, calculated pursuant to their quantified emission limitation and reduction commitments inscribed in Annex B and in accordance with the provisions of this Article, with a view to reducing their overall emissions of such gases by at least 5 per cent below 1990 levels in the commitment period 2008 to 2012.»  
(mine understrekninger)

Som det framgår av ordlyden, knytter en stats klimakvoteforpliktelser seg til statens *samlede utslipp* («*aggregate...emissions*») av drivhusgasser i perioden 2008-2012. Spørsmålet om dette samlede utslippsnivået er overskredet, er i

siste omgang et spørsmål om det foreligger traktatbrudd. Dette vil i så fall utløse misligholdssanksjoner mot staten.

Etter Kyotoprotokollen art. 18 jf. COP/MOP-vedtak 27/CMP.1 vil en kvoteoverskridelse medføre et fradrag tilsvarende 130 prosent av overskridelsen i statens klimakvote for den påfølgende forpliktelsesperioden.<sup>117</sup> I tillegg mister staten rett til å selge klimakvoter inntil den har gjennomgått visse prosedyrer.<sup>118</sup>

Klimakvotereglene innebærer derimot ikke noe forbud mot *enkeltutslipp* av drivhusgasser. Enkeltutslippenes betydning består i at de på visse vilkår kan bli belastet den ansvarlige stats totale klimakvote etter art. 3 nr. 1 jf. annex B. I så fall avskjæres statens mulighet til å utnytte denne delen av kvoten i andre øyemed, for eksempel i forbindelse med energiproduksjon eller til klimakvoteforsalg. Dersom statens samlede utslippsnivå allerede ligger opp mot eller overskrider statens tildelte klimakvote, kan det også bli nødvendig å anskaffe tilleggskvoter gjennom kvotekjøp og/eller bruk av de øvrige Kyoto-mekanismene.<sup>119</sup> Selv om et enkeltutslipp aldri i seg selv vil utgjøre et traktatbrudd i relasjon til klimakvoteregimet, vil derfor enkeltutslippene isolert sett innebære økonomiske byrder for den ansvarlige kvotestaten.

Den potensielle klimakvotefordelen ved CO<sub>2</sub>-deponering ligger i at staten unngår eller får redusert klimakvotebelastningen knyttet til den CO<sub>2</sub>-produserende aktiviteten som CO<sub>2</sub>-kjeden er tilsluttet. Forutsetningen er at det utslipp som unngås eller reduseres, ville blitt kvotebelastet dersom CO<sub>2</sub>-gassen i stedet var blitt sluppet ut i atmosfæren. Statenes klimakvoteforpliktelser etter Kyoto-protokollen omfatter bare et begrenset antall drivhusgasser, fra en

---

<sup>117</sup> Se COP/MOP-vedtak 27/CMP.1, Annex, Del XV nr. 5 bokstav a.

<sup>118</sup> Ibid. bokstav c.

<sup>119</sup> Se punkt 1.4.



avgrenset sfære av drivhusgassprodusenter. For at CO<sub>2</sub>-deponering skal gi grunnlag for klimakvotefordeler, må CO<sub>2</sub>-gassen som deponeres stamme fra en produsent som faller innenfor dette saklig avgrensede virkeområdet.<sup>120</sup> Dette er tema for de følgende drøftelser.

### **4.3 Klimakvotefordeler etter Kyotoprotokollen art. 3 nr. 1 jf. annex A**

Etter Kyotoprotokollen art. 3 nr. 1 jf. annex A er klimakvoteregimets saklige virkeområde avgrenset på to måter. For det første omfatter klimakvoteforpliktelsene bare utslipp av seks typer drivhusgasser/gassgrupper som er oppregnet i annex A.<sup>121</sup> Da CO<sub>2</sub> er blant de opplistede gassene/gassgruppene, er ikke denne avgrensningen til hinder for at CO<sub>2</sub>-deponering kan gi grunnlag for klimakvotefordeler.

Videre inneholder annex A en liste over hvilke utslippssektorer/kildekategorier («sectors/source categories») som omfattes av art. 3 nr. 1. For at CO<sub>2</sub>-deponering skal gi klimakvotefordeler etter art. 3 nr. 1, må CO<sub>2</sub>-kjeden være tilsluttet en CO<sub>2</sub>-*produsent* som kan subsumeres under en av disse sektorene/kildekategoriene (heretter bare *kategoriene*). I motsatt fall ville det unngåtte eller reduserte CO<sub>2</sub>-utslippet heller ikke medført kvote-

---

<sup>120</sup> Se også punkt 3.2.

<sup>121</sup> Statenes klimakvoteforpliktelser omfatter færre gasser/gassgrupper enn det statenes rapporteringsforpliktelser gjør. Etter ordlyden i klimakonvensjonen art. 4 nr. 1 bokstav a gjelder rapporteringsforpliktelsene alle drivhusgasser som ikke omfattes av Montrealprotokollen om stoff som reduserer ozonlaget fra 1987 (*Montrealprotokollen*). Av UNFCCC Guidelines punkt 18 følger det at kvotestatenes (Annex I-statenes) utslippoversikter som et minimum skal omfatte de seks gassene/gassgruppene som er opplistet i Kyotoprotokollens annex A.

belastning dersom CO<sub>2</sub>-gassen i stedet var blitt sluppet ut i atmosfæren.

Annex A opererer med fem hovedkategorier: «Energy», «Industrial processes», «Solvent and other product use», «Agriculture» og «Waste». Under fire av disse hovedkategoriene (alle unntatt «Solvent and other product use») er det oppstilt underkategorier. Hovedkategoriene «Industrial processes», «Agriculture» og «Waste» har alle en oppsamlingskategori («Other») blant disse underkategoriene. I hovedkategorien «Energy» finnes ikke noen slik oppsamlingskategori blant underkategoriene på første nivå. I denne hovedkategorien opereres det imidlertid med ytterligere et nivå av underkategorier, hvor det finnes slike oppsamlingskategorier.

De fleste produsenter det i dag er aktuelt å knytte CO<sub>2</sub>-deponering til,<sup>122</sup> er klart nok omfattet av annex A. Dette gjelder blant annet konstruksjoner for petroleumsutvinning, kraftproduksjon basert på fossilt brennstoff, samt de fleste typer industri. Ved deponering av CO<sub>2</sub>-gass fra slike produsenter vil vedkommende stat således kunne få redusert klimakvotebelastningen, uten noen tilsvarende nedtrapping av den CO<sub>2</sub>-produserende aktiviteten. Deponeringen medfører med andre ord klimakvotefordeler for vedkommende stat.

#### **4.4 Klimakvotefordeler ved CO<sub>2</sub>-deponering fra biomasseanlegg**

Med biomasse menes ikke-fossilt organisk materiale, som for eksempel trevirke, annen vegetasjon, avfall fra vegetasjon og gasser framstilt ved kompostering av slikt materiale.<sup>123</sup> Mens denne vegetasjonen ennå er i live, har den evnen til å absorbere CO<sub>2</sub>-gass

---

<sup>122</sup> Se punkt 1.3.1.

<sup>123</sup> Se IPCC Guidelines 1996 *Reporting Instructions* s. Glossary.3.

fra atmosfæren, og den er således å anse som en «sink» etter klimakonvensjonen art. 1 nr. 8.<sup>124</sup> Ved *forbrenning* av biomasse, for eksempel i et varmekraftverk, blir den absorberte CO<sub>2</sub>-gassen på nytt frigjort. Slipper gassen ut i friluft, foreligger det et *utslipp* etter klimakonvensjonen art. 1 nr. 4.<sup>125</sup>

CO<sub>2</sub>-utslipp fra biomasse er regulert annerledes under klimakvoteregimet enn CO<sub>2</sub>-utslipp fra forbrenning av fossilt brennstoff. Dette reiser spørsmålet om hvorvidt CO<sub>2</sub>-deponering fra biomasseanlegg kan gi grunnlag for klimakvotefordeler etter gjeldende rett.

#### 4.4.1 Forholdet til art. 3 nr. 1 jf. annex A

Utslipp fra biomasseforbrenning anses å falle utenfor kategoriopplistingen i Kyotoprotokollen annex A. Slike utslipp medfører derfor ikke klimakvotebelastning etter art. 3 nr. 1. Følgelig vil heller ikke *reduksjoner* av slike utslipp medføre noen redusert kvotebelastning. Kyotoprotokollen art. 3 nr. 1 jf. annex A synes således ikke å gi grunnlag for klimakvotefordeler ved CO<sub>2</sub>-deponering fra biomasseanlegg.

#### 4.4.2 Forholdet til art. 3 nr. 3 og nr. 4

Etter Kyotoprotokollen art. 3 nr. 3 og nr. 4 har kvotestatene på nærmere vilkår rett til *tilleggskvoter* som følge av visse aktiviteter knyttet til landbruk, arealbruksendringer og skogbruk (*LULUCF-aktiviteter*<sup>126</sup>). Forvaltning og utvinning av biomasse vil gjennomgående være å anse som LULUCF-aktiviteter. Bestemmelsene i art. 3 nr. 3 og nr. 4 omfatter etter sin ordlyd både *sinks* og *utslipp* fra slike aktiviteter. Det kan på denne bakgrunn spørres om *utslipps-*

---

<sup>124</sup> Se punkt 3.3.

<sup>125</sup> L.c.

<sup>126</sup> 'Land Use, Land-Use Change and Forestry'.

*reduksjoner* som følge av deponering av CO<sub>2</sub> fra biomasseanlegg, kan gi grunnlag for klimakvotefordeler etter disse bestemmelsene.

Art. 3 nr. 3 og nr.4:

«3. The net changes in greenhouse gas emissions by sources and removals by sinks resulting from direct human-induced land-use change and forestry activities, limited to afforestation, reforestation and deforestation since 1990, measured as verifiable changes in carbon stocks in each commitment period, shall be used to meet the commitments under this Article of each Party included in Annex I...

4. ...The Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to this Protocol shall, at its first session or as soon as practicable thereafter, decide upon modalities, rules and guidelines as to how, and which, additional human-induced activities related to changes in greenhouse gas emissions by sources and removals by sinks in the agricultural soils and the land-use change and forestry categories shall be added to, or subtracted from, the assigned amounts for Parties included in Annex I, ...» (mine understrekninger)

Etter ordlyden i art. 3 nr. 3 er det i utgangspunktet bare aktiviteter knyttet til arealbruksendringer, skogreisning, nyplanting av skog og avskoging («land-use change [,]...afforestation, reforestation and deforestation») som er av betydning ved beregning av tilleggskvoter.<sup>127</sup> Isolert sett faller CO<sub>2</sub>-deponering utenfor disse aktivitetskategoriene. Etter omstendighetene kan imidlertid CO<sub>2</sub>-deponeringen påvirke *utslippene* som følge av slike LULUCF-aktiviteter. Både forbrenning og naturlig nedbryting av biomasse medfører CO<sub>2</sub>-produksjon.<sup>128</sup> Dersom for eksempel et område *avskoges*, vil dette resultere i CO<sub>2</sub>-utslipp når trevirket senere

---

<sup>127</sup> Systemet etter art. 3 nr.3 er at det beregnes én tilleggskvotepå bakgrunn av de *samlede endringer* (siden 1990) av utslipp og/eller CO<sub>2</sub>-fjerning gjennom *sinks* som følge av omfattede LULUCF-aktiviteter. Utslipp som følge av en LULUCF-aktivitet blir derfor ikke klimakvotebelastet som sådanne, men medfører i stedet at den samlede tilleggskvoten reduseres.

<sup>128</sup> Se IPCC Guidelines 1996 *Reference Manual* s. 5.2.

forbrennes eller på annen måte nedbrytes.<sup>129</sup> Dette vil være *utslipp som følge av avskogingen* («*greenhouse gas emissions ...resulting from...deforestation*»), som går til fradrag ved beregningen av statens tilleggskvote etter art. 3 nr. 3. Hvis CO<sub>2</sub>-gassen fra dette nedbrutte trevirket i stedet deponeres, vil utslippene som følge av avskogingsaktiviteten bli unngått/reduisert. Dermed synes også fradraget i statenes tilleggskvote etter art. 3 nr. 3 å måtte reduseres.

Av art. 3 nr. 3 framgår det at statens tilleggskvote som følge av de omfattede LULUCF-aktiviteter skal beregnes ut fra endringer i 'karbonbeholdningen' («*carbon stocks*») i løpet av forpliktelsesperioden. Hvis begrepet «*carbon stocks*» tolkes slik at det bare retter seg mot karbonbeholdningen i statens *biomasse*, vil ikke CO<sub>2</sub>-deponering gi utlag på denne beholdningen.<sup>130</sup> Språklig sett synes det imidlertid ikke å være i noe i veien for å anse CO<sub>2</sub> som befinner seg i CO<sub>2</sub>-kjeder som en del av statens karbonbeholdning. Når CO<sub>2</sub>-gassen fra nedbryting av biomasse deponeres, kan dette således anses som en *forflytning* av karbonbeholdningen fra biomasse til CO<sub>2</sub>-kjeden.

Ut fra ordlyden i art. 3 nr. 3 synes således CO<sub>2</sub>-deponering fra biomasseanlegg å kunne gi grunnlag for klimavotefordeler, forutsatt at biomassen stammer fra avskoging eller andre aktiviteter som omfattes av bestemmelsen. Av art. 3 nr. 4 jf. COP/MOP-vedtak 16/CMP.1 følger det at også nydyrking av vegetasjon, samt forvaltning av skog, dyrket mark og beiteland («*revegetation, forest management, cropland management and grazing land management*») kan trekkes inn i beregningen av en stats tilleggs-

---

<sup>129</sup> Av beregningstekniske årsaker anses slike utslipp å finne sted det samme år og i den samme stat som trevirket er felt, se IPCC Guidelines 1996 *Reporting Instructions* s. Overwiew.5.

<sup>130</sup> Ved avskoging m.v. reduseres karbonbeholdningen i *biomassen*, uavhengig av om CO<sub>2</sub>-gassen deponeres eller ikke.

kvote.<sup>131</sup> Også når biomassen stammer fra slike aktiviteter synes det derfor å mulig å oppnå klimakvotefordeler gjennom deponering.

Det kan spørres om ordlyden i art. 3 nr. 3 og nr. 4 må tolkes innskrenkende, slik at CO<sub>2</sub>-deponering fra biomasseanlegg likevel ikke gir grunnlag for klimakvotefordeler etter disse bestemmelsene. Rent klimamessig vil riktignok slik CO<sub>2</sub>-deponering ha de samme konsekvenser som CO<sub>2</sub>-deponering fra produsenter som omfattes av annex A.<sup>132</sup> Ser man imidlertid hen til *formålet* bak art. 3 nr. 3 og nr. 4, synes dette primært å være å stimulere statene til å ta vare på og/eller dyrke opp skogområder, landbruksområder mv. Det kan på denne bakgrunn synes uheldig hvis en stat gjennom CO<sub>2</sub>-deponering kan unngå eller få redusert klimakvotulempene som normalt vil knytte seg til avskoging og lignende inngrep. På den andre siden vil en nektelse av klimakvotefordeler også kunne svekke statenes insentiv til å satse på energiproduksjon basert på *bærekraftig* biomasseutvinning.<sup>133</sup> Biomasse er i utgangspunktet en fornybar naturressurs. Både ut fra klima- og energibetraktninger anses derfor bioenergi som et gunstigere alternativ enn energiproduksjon basert på fossilt brennstoff. Det synes derfor uheldig om deponering fra biomasseanlegg ikke skal medføre de samme klimakvotefordeler som deponering fra for eksempel kull- og gasskraftverk.<sup>134</sup>

Spørsmålet om hvorvidt CO<sub>2</sub>-deponering kan gi klimakvotefordeler etter art. 3 nr. 3 eller 4, er ikke berørt direkte i den

---

<sup>131</sup> Se COP/MOP-vedtak 16/CMP1, Annex, punkt 6.

<sup>132</sup> Sml. punkt 4.3.

<sup>133</sup> Det vil si at det er balanse mellom uttak og tilvekst av ny biomasse. Som nevnt ovenfor, omfattes også 'skogforvaltning' («*forest management*») av art. 3 nr. 4 jf. COP/MOP-vedtak 16/CMP.1. Etter COP/MOP-vedtak 16/CMP.1, Annex, punk 1 bokstav f, ligger det i dette begrepet et krav om at forvaltningen må skje på en bærekraftig («*sustainable*») måte.

<sup>134</sup> Se også punkt 4.4.4.

juridiske litteratur jeg har undersøkt. Blant annet i IPCCs spesialrapport fra 2005 legges det imidlertid til grunn at CO<sub>2</sub>-deponering fra biomasseanlegg skal *rapporteres* som såkalte 'negative utslipp'.<sup>135</sup> Dette tilsier at effektene av slik deponering vil gjenspeile seg i statenes utslippsoversikter. I så fall vil det i alle fall være *praktisk mulig* å tillegge deponeringen betydning i relasjon til statenes klimavoteforpliktelser.

Rettstilstanden synes ikke helt klar. Under tvil mener jeg likevel at art. 3 nr. 3 og nr. 4 må tas på ordet. Følgelig vil deponering fra biomasseanlegg kunne gi grunnlag klimavotefordeler, forutsatt at biomassen stammer fra aktiviteter som omfattes av art. 3 nr. 3 eller nr. 4.

Detaljene i reglene om *hvilke* LULUCF-aktiviteter som omfattes av art. 3 nr. 3 og nr. 4, vil ikke bli gjennomgått i det følgende. Bestemmelsenes begrensede virkeområde tilsier likevel at ikke all CO<sub>2</sub>-deponering fra biomasseanlegg vil gi grunnlag for klimavotefordeler etter art. 3 nr. 3 og nr. 4. Bestemmelsene synes således å legge opp til en *forskjellsbehandling* etter hvordan biomassen som benyttes opprinnelig er utvunnet.

COP/MOP-vedtak 16/CMP.1 setter for eksempel krav om en viss trehøyde og en viss geografisk utstrekning for at et område skal regnes som *skog* («forest»)<sup>136</sup>. Dersom biomassen som forbrennes stammer fra et område som ikke oppfyller disse vilkårene, og som heller ikke kan regnes som dyrket mark («cropland») eller beitemark («grazing land»)<sup>137</sup>, synes CO<sub>2</sub>-deponering ikke å gi grunnlag for klimavotefordeler.

---

<sup>135</sup> Se nærmere om dette i punkt 4.4.3.

<sup>136</sup> Se COP/MOP-vedtak 16/CMP.1, Annex, punkt 1.

<sup>137</sup> L.c.

### 4.4.3 CO<sub>2</sub>-deponering som 'negative utslipp'

Som nevnt ovenfor, legger IPCCs spesialrapport fra 2005 til grunn at CO<sub>2</sub>-deponering fra biomasseanlegg skal rapporteres som 'negative utslipp' («*negative emissions*»).<sup>138</sup> Det samme standpunkt er lagt til grunn hos Haefeli, Bosi og Philibert<sup>139</sup>, og i IPCC Guidelines 2006.<sup>140</sup> Det kan spørres om tilnærmingen med 'negative utslipp' får selvstendig betydning for spørsmålet om deponering fra biomasseanlegg kan gi grunnlag for klimakvotefordeler etter gjeldende rett.

Hva som ligger i begrepet 'negative utslipp', er ikke forklart i noen av de nevnte rapporter eller betenkninger. Med utgangspunkt i en alminnelig og/eller matematisk språkforståelse, synes det naturlig å forstå negative utslipp som *utslipp som er lavere enn nul*. Hvis et slikt negativ utslipp tas med i statens utslippsoversikter, vil dette derfor bidra til at statens registrerte totalutslipp reduseres. Hvis slike negative utslipp også tillegges betydning under *klimakvoteregimet*, vil de således bidra til å frigjøre deler av statens (allerede benyttede) klimakvote.<sup>141</sup>

Verken klimakonvensjonen eller Kyotoprotokollen benytter begrepet negative utslipp. Språklig sett kan imidlertid 'negative utslipp' ses på som en fellesbetegnelse for en gruppe av utslipp ('emissions'), som i relasjon til klimakvotereglene må behandles på lik linje med alle andre ('positive') utslipp. I så fall vil ikke 'negative utslipp' som oppnås gjennom deponering fra biomasseanlegg ha noen betydning etter protokollens art. 3 nr. 1 jf. annex A, siden (ethvert) utslipp fra biomasse faller utenfor denne bestemmelsen.<sup>142</sup>

---

<sup>138</sup> Se IPCC (2005) s. 370.

<sup>139</sup> Se Haefeli (2004) s. 19.

<sup>140</sup> Se IPCC Guidelines 2006 *bind 2* s. 5.8.

<sup>141</sup> Dette til forskjell fra *tilleggskvoter*, som bidrar til en økning av totalkvoten.

<sup>142</sup> Se punkt 4.4.1.



På samme måte vil heller ikke 'negative utslipp' ha noen betydning under art. 3 nr. 3 eller 4, dersom de ikke er knyttet til fra avskoging eller LULUCF-aktiviteter som omfattes av bestemmelsene.<sup>143</sup>

Selv om man prinsipielt aksepterer bruken av negative utslipp som en *rapporteringsteknisk* tilnærming, vil dette således ikke ha noen selvstendig betydning for spørsmålet om klimakvotefordeler ved deponering fra biomasse. For at tilnærmingen med negative utslipp *skal* ha en selvstendig betydning under klimakvoteregimet, vil det således være påkrevd med protokollendringer som innebærer en forskjellsbehandling mellom 'negative' og vanlige ('positive') utslipp.<sup>144</sup>

Behovet for å rapportere negative utslipp er for øvrig et utslag av klimaregimets gjeldende rapporteringsprosedyrer for utslipp og CO<sub>2</sub>-fjerning (gjennom sinks) på LULUCF-sektoren. Som redegjort for innledningsvis i punkt 4.4, er biomasse både sinkmekanismer (i live) og potensielle utslippskilder (ved nedbryting). Dersom avskoging medfører at CO<sub>2</sub>-gass slippes ut atmosfæren, kan dette enten ses på som *økte utslipp*, eller som en *reduksjon CO<sub>2</sub>-beholdningen i vedkommende sink* (skogområdet). De gjeldende reglene for beregning og rapportering av LULUCF-aktiviteter bygger på en *sinktilnærming*. Enkelt sagt innebærer dette at statene innrapporterer hvor mye CO<sub>2</sub>-gass som er absorbert i statens skogområder, landbruksområder mv. Ved å sammenligne omfanget av slike *sinks* på to forskjellige tidspunkter, vil man se hvor mye mengden av absorbert CO<sub>2</sub> har endret seg. En slik sammenligning tar imidlertid ikke høyde for eventuell CO<sub>2</sub>-deponering knyttet til nedbrytingen av biomasse fra avskogingsaktiviteter m.v. For at utslippsoversiktene skal gjenspeile de *faktiske* klimakonsekvensene knyttet til LULUCF-aktivitetene og den etterfølgende deponeringen, må derfor utslippsreduksjonene som følge av CO<sub>2</sub>-deponeringen rapporteres for seg selv, det vil si som negative utslipp.

---

<sup>143</sup> Se punkt 4.4.2.

<sup>144</sup> Dette er således én måte å gjøre (all) CO<sub>2</sub>-deponering fra biomassenanlegg relevant under klimakvoteregimet. En annen måte kan være å omregulere CO<sub>2</sub>-deponering etter en *sinktilnærming*, se punkt 10.3.2.

#### 4.4.4 Rettspolitiske betraktninger

Som det framgår av drøftelsene ovenfor, synes spørsmålet om klimakvotefordeler ved CO<sub>2</sub>-deponering fra biomasseanlegg å bero på hva slags aktiviteter biomassen stammer fra. Denne forskjellsbehandlingen er et utslag av klimakvoteregimets saklig begrensede virkeområde, hvoretter det bare er visse typer utslipp og sinkaktiviteter som tillegges betydning.

Fra et rettspolitisk ståsted framstår det likevel uheldig at ikke all CO<sub>2</sub>-deponering gir samme grunnlag for klimakvotefordeler. Rent klimamessig spiller det ingen rolle hvor CO<sub>2</sub>-gassen som deponeres stammer fra. Både i et klimapolitisk og samfunnsøkonomisk perspektiv framstår det ønskelig at CO<sub>2</sub>-kjeder tilsluttes de produsentene hvor man kan oppnå høyest grad av kostnads-effektivitet. På denne bakgrunn framstår det problematisk at ikke all CO<sub>2</sub>-deponering behandles likt under klimakvoteregimet. En slik forskjellsbehandling kan dessuten svekke statenes insentiv til å satse på CO<sub>2</sub>-deponering fra biomasseanlegg som ikke er knyttet til aktiviteter som omfattes av art. 3 nr. 3 eller 4, og også til satsing på slike biomasseanlegg mer generelt. I tråd med det som er sagt i punkt 4.4.2, må dette anses som en ugunstig rettstilstand, både i et klima- og energipolitisk perspektiv.

#### 4.5 Oppsummering

Selv om CO<sub>2</sub>-deponering ikke er regulert særskilt i Kyoto-protokollen, synes de generelle klimakvotereglene likevel å åpne for at CO<sub>2</sub>-deponering etter omstendighetene kan gi grunnlag for klimakvotefordeler. Forutsetningen er CO<sub>2</sub>-gassen som deponeres stammer fra en produsent som omfattes av protokollens art. 3 nr.1 jf. annex A, eller fra biomasse som stammer fra aktiviteter som faller inn under art. 3 nr. 3 eller nr. 4. I praksis innebærer dette at CO<sub>2</sub>-deponering fra biomasseanlegg i en del tilfeller *ikke* vil gi

grunnlag for klimakvotefordeler, mens deponering fra de fleste andre aktuelle produsenter vil medføre slike kvotefordeler. Da det ikke synes å være noen rimelig grunn til å forskjellshandle CO<sub>2</sub>-deponering fra forskjellige produsenter, og da slik forskjellsbehandling også kan synes uheldige i et bredere samfunns-perspektiv, framstår etter min vurdering ønskelig med en regel-  
endring som sikrer likebehandling av all CO<sub>2</sub>-deponering under klimakvoteregimet.

## 5 Klimakvotebelastning ved lekkasjer fra CO<sub>2</sub>-kjeder

### 5.1 Innledning

Som redegjort for i kapittel 3, vil lekkasjer fra en CO<sub>2</sub>-kjede være å anse som CO<sub>2</sub>-utslipp i relasjon til klimakvoteregimet. Problemstillingen i det følgende er hvorvidt, og under hvilke omstendigheter, slike utslipp blir belastet den ansvarlige stats tildelte klimakvote etter Kyotoprotokollen art. 3 nr. 1 jf. annex B.

Av framstillingsmessige årsaker vil drøftelsene i punkt 5.2-5.3 bare knytte seg direkte til spørsmålet om klimakvotebelastning etter Kyotoprotokollen art. 3 nr. 1 jf. annex A. Spørsmål knyttet til klimakvotebelastning etter art. 3 nr. 3 eller 4, det vil si hvis CO<sub>2</sub>-kjeden er tilsluttet et biomasseanlegg, vil bli behandlet i punkt 5.4.

### 5.2 Forholdet til Kyotoprotokollens annex A

CO<sub>2</sub>-deponering er ikke gjort til egen sektor/kildekategori (heretter bare *kategori*) i Kyotoprotokollen annex A. Dersom CO<sub>2</sub>-gassen benyttes som *trykkstøtte* for petroleumsutvinning, synes det mulig å subsumere eventuelle lekkasjer under samme utslippskategori som andre utslipp fra petroleumsutvinningsvirksomheten. Derimot synes

ikke CO<sub>2</sub>-deponering i seg selv å falle naturlig inn under noen av de eksisterende hoved- og/eller underkategoriene i annex A. Disse kategoriene retter seg gjennomgående mot virksomhet hvor drivhusgassutslipp er en bieffekt ved realiseringen av andre økonomiske og/eller samfunnsnyttige formål, for eksempel energiproduksjon eller jordbruk. Ved CO<sub>2</sub>-deponering er derimot håndteringen av drivhusgassen selve hovedformålet med virksomheten.

Som nevnt i punkt 4.3, har annex A en egen hovedkategori for *avfall* («Waste»). Rent språklig synes det ikke unaturlig å se på (ren) CO<sub>2</sub>-deponering som en form for avfallshåndtering. Som jeg kommer tilbake til i punkt 8.5.3, kan det også være aktuelt å se på CO<sub>2</sub> som 'waste' under andre traktater hvor dette begrepet er benyttet. Under klimaregimet, som utelukkende tar sikte på å regulere utslipp (og fjerning) av drivhusgasser, synes det derimot unaturlig å regne rene forekomster av CO<sub>2</sub> (eller andre drivhusgasser) som 'waste'. På denne bakgrunn synes det nærliggende å tolke ordlyden i annex A innskrenkende, slik at kategorien «Waste» ikke omfatter håndtering av drivhusgasser i ren form.

Hvis en CO<sub>2</sub>-kjede er tilsluttet en *produsent* som omfattes av annex A, ville CO<sub>2</sub>-gassen ha blitt klimakvotebelastet dersom var blitt sluppet ut direkte fra produsenten.<sup>145</sup> Det kan derfor spørres om produsentens forhold til annex A også er av betydning for spørsmålet om en CO<sub>2</sub>-kjedelekkasje omfattes av annex A. Dette er tema i det følgende.

### **5.2.1 Er CO<sub>2</sub>-produsenten og CO<sub>2</sub>-kjeden samme kilde?**

Det kan spørres om CO<sub>2</sub>-produsenten og CO<sub>2</sub>-kjeden kan anses som samme utslippskilde («source»), og derfor må vurderes under ett i relasjon til annex A.

---

<sup>145</sup> Se punkt 4.3.

Begrepet «*source*» er definert i Kyotoprotokollen art. 1 jf. klimakonvensjonen art. 1 nr. 9:

«'Source' means any process or activity which releases a greenhouse gas, an aerosol or a precursor of a greenhouse gas into the atmosphere.»

Spørsmålet om CO<sub>2</sub>-produsenten og CO<sub>2</sub>-kjeden er samme kilde, synes etter ordlyden i art. 1 nr. 9 å bero på om CO<sub>2</sub>-produksjonen og deponeringen kan anses som én aktivitet og/eller prosess (heretter bare *aktivitet*).

Tar man utgangspunkt i det fysiske, framstår det ikke uten videre naturlig å se på CO<sub>2</sub>-produsenten og CO<sub>2</sub>-kjeden som én felles aktivitet. En CO<sub>2</sub>-kjede kan bestå av flere kilometer med rørledninger, lange skipstransportetapper og/eller store injiseringskonstruksjoner. CO<sub>2</sub>-kjeden kan videre være tilknyttet flere produsenter, som kun har det til felles at de forårsaker CO<sub>2</sub>-produksjon. I CO<sub>2</sub>-kjeder som involverer skipstransport, vil det dessuten ikke være en ubrutt fysisk forbindelse mellom produsenten og hele CO<sub>2</sub>-kjeden. I stedet for å spørre om CO<sub>2</sub>-produsenten og kjeden er samme aktivitet, kan det etter omstendigheten synes mer nærliggende å spørre om selve CO<sub>2</sub>-*kjeden* må anses å bestå av flere aktiviteter.

Ved mindre CO<sub>2</sub>-kjeder, for eksempel ved deponering fra en petroleumsplattform til et reservoar på samme felt, kan det etter omstendighetene framstå mer naturlig å anse CO<sub>2</sub>-produsenten og kjeden som én aktivitet. Jeg går ikke nærmere inn på dette i det følgende.

Også funksjonelt er det forskjell på CO<sub>2</sub>-produsenten og CO<sub>2</sub>-kjeden. Mens CO<sub>2</sub>-produsentens hovedfunksjon er å produsere energi, produkter mv., er CO<sub>2</sub>-kjedens hovedfunksjon å forhindre CO<sub>2</sub>-gass i å slippe ut i atmosfæren. CO<sub>2</sub>-produsenten er heller ikke avhengig av CO<sub>2</sub>-kjeden for å realisere sitt hovedformål. Etablering og drift av henholdsvis CO<sub>2</sub>-produsenten og CO<sub>2</sub>-kjeden kan

dessuten sette svært ulike krav til teknologi, kompetanse mv. Også disse funksjonelle forskjellene taler mot å anse CO<sub>2</sub>-produsenten og CO<sub>2</sub>-kjeden som én felles aktivitet.

Jeg har ikke funnet eksempler på at spørsmålet om hvorvidt CO<sub>2</sub>-produsenten og CO<sub>2</sub>-kjeden er å anse som én kilde er drøftet uttrykkelig i juridisk litteratur. Bode og Jung mener imidlertid at en implementering av CO<sub>2</sub>-kjeder i annex A forutsetter at det opprettes en ny kategori for reservoarlekkasjer.<sup>146</sup> Implisitt forutsetter et slikt standpunkt at CO<sub>2</sub>-kjeder ikke anses å falle inn under samme kategori som CO<sub>2</sub>-produsenten, det vil si at det dreier seg om forskjellige kilder.

På bakgrunn av ordlyden i art. 1 nr. 9, synes det etter min vurdering klart at CO<sub>2</sub>-produsenten og CO<sub>2</sub>-kjeden ikke kan anses som samme kilde i relasjon til Kyotoprotokollens annex A. I alle fall må dette være tilfellet for *store* CO<sub>2</sub>-kjeder. Ettersom kildedefinisjonen er generell, og tolkningsresultatet framstår relativt klart og utvetydig, synes det heller ikke å være grunn til å fravike det resultat som følger av ordlyden i art 1 nr. 9.<sup>147</sup> I det følgende legges det således til grunn at CO<sub>2</sub>-produsenten og CO<sub>2</sub>-kjeden ikke er samme kilde.

## **5.2.2 Omfattes CO<sub>2</sub>-lekkasjer av annex A dersom produsenten gjør det?**

På bakgrunn av konklusjonen i punkt 5.2.1, blir spørsmålet om CO<sub>2</sub>-produsenten likevel har betydning for om CO<sub>2</sub>-kjedelekkasjer omfattes av annex A.

Opplistingen i annex A har som nevnt overskriften «Sectors/source categories». Definisjonen av «*source*» er gjengitt i punkt 5.2.1. Språklig sett sammenfaller den siste delen av denne

---

<sup>146</sup> Se Bode (2005) s. 8.

<sup>147</sup> Sml. punkt 3.3.

definisjonen med definisjonen av *utslipp* («*emissions*») i klimakonvensjonen art. 1 nr. 4.<sup>148</sup> Basert på en alminnelig språkforståelse, synes det derfor mest nærliggende å tolke begrepet «source categories» slik at det dreier seg om en kategorisering basert på hva slags kilde/aktivitet som *slipper ut* en drivhusgass, og ikke på hvor gassen er *produsert*.

Begrepet «*sectors*» er ikke legaldefinert. I Oxford Advanced Learner's Dictionary er «sector» forklart som «a part of an area of activity»,<sup>149</sup> altså som en (avgrenset) del av et (større) aktivitetsområde. Siden forklaringen ikke er spesielt knyttet opp mot klimaregimet, gir den isolert sett liten veiledning. Sammenhengen med Kyotoprotokollen art. 3 nr. 1, som retter seg mot statenes samlede *utslipp* av klimagasser,<sup>150</sup> tilsier likevel at det også ved inndelingen i sektorer er den virksomhet som står for selve utslippet som først og fremst er av betydning.

Etter en streng ordlydsfortolkning synes således ikke omstendighetene rundt CO<sub>2</sub>-produksjonen relevante i relasjon til annex A, dersom selve utslippet (lekkasjen) skjer fra CO<sub>2</sub>-kjeden. Spørsmålet er imidlertid om ordlyden i annex A bør tolkes så snevert.

Kategoriinndelingen i annex A er historisk sett hentet direkte fra IPCC Guidelines 1996' forslag til utslippsrapporteringskategorier.<sup>151</sup> Foruten de fem annex A-kategoriene og en egen hovedkategori for LULUCF-aktiviteter<sup>152</sup>, opererer IPCC Guidelines 1996 *i tillegg* med en oppsamlingskategori («Other») på hovedkategorinivå. Denne «Other»-kategorien finnes også blant UNFCCC Guidelines'

---

<sup>148</sup> Se punkt 3.3.

<sup>149</sup> Oxford Advanced Learner's Dictionary (2005).

<sup>150</sup> Se punkt 4.2.

<sup>151</sup> Se Grubb (1999) s. 119.

<sup>152</sup> LULUCF-kategorien finnes ikke i annex A. Hvilke LULUCF-aktiviteter som omfattes av klimakvoteregimet reguleres av art. 3 nr. 3 og nr. 4 jf. COP/MOP-vedtak 16/CMP.1.

utslippsrapporteringskategorier, som også for øvrig tilsvarer de i IPCC Guidelines 1996. Prinsipielt tilsier eksistensen av en slik «Other»-kategori at det finnes utslippskilder som faller utenfor de øvrige hovedkategoriene i IPCC Guidelines 1996, UNFCCC Guidelines og annex A.<sup>153</sup> IPCC Guidelines 1996 presiserer imidlertid at et utslipp bare skal rapporteres under «Other»-kategorien dersom det er *umulig* («*impossible*») å rapportere det i en annen hovedkategori.<sup>154</sup> Grensene for hvilke utslipp som omfattes av de øvrige kategoriene, herunder de fem annex A-kategoriene, synes etter dette å måtte trekkes svært vidt. Ettersom det heller ikke er *umulig* å rapportere en CO<sub>2</sub>-kjedelekkasje i samme utslippskategori som produsenten, trekker dette i retning av at slike lekkasjer må anses omfattet av annex A når produsenten er det.

Også hensynet til integritet og konsekvens i klimavoteregimet tilsier at omstendighetene rundt CO<sub>2</sub>-produksjonen bør tillegges betydning i relasjon til annex A, også når selve utslippet (lekkasjen) skjer fra CO<sub>2</sub>-kjeden. All den tid CO<sub>2</sub>-deponering ikke er gjort til en egen annex A-kategori, vil den motsatte løsning kunne åpne for betydelige omgåelser av klimavoteforpliktelsene. Det synes også klart urimelig om en stat skal slippe klimavotebelastningen ved en CO<sub>2</sub>-produserende virksomhet ved å flytte selve utslippet av gassen til en annen kilde (CO<sub>2</sub>-kjeden) enn CO<sub>2</sub>-produsenten.

De hensyn som først og fremst taler mot å ta hensyn til produsenten i vurderingen av om en lekkasje fra CO<sub>2</sub>-kjeden omfattes av annex A, er av rapporteringsteknisk karakter. Et tolkningsresultat hvoretter subsumsjonen under annex A avhenger

---

<sup>153</sup> «Other»-kategorien (på hovedkategorinivå) finnes *ikke* i annex A. Hvis et utslipp skal subsumeres (rapporteres) under «Other»-kategorien, vil utslippet således ikke være omfattet av annex A.

<sup>154</sup> Se IPCC Guidelines 1996 *Reporting Instructions* s. 1.18.



av produsenten, forutsetter prinsipielt at den CO<sub>2</sub>-gass som lekker ut fra kjeden kan tilbakespores til riktig produsent. I praksis kan dette by på problemer ved CO<sub>2</sub>-kjeder som er tilsluttet *flere produsenter*. For spørsmålet om lekkasjen overhodet er omfattet av annex A, vil problemstillingen riktignok ikke komme på spissen dersom alle de tilsluttede produsenter er omfattet av annex A. For *rapporteringen*, som altså skjer med utgangspunkt i den samme kategoriinndelingen som etter annex A, synes problemstillingen derimot reell.

I IPCCs spesialrapport fra 2005 synes det lagt til grunn at lekkasjer fra CO<sub>2</sub>-kjeden kan subsumeres under samme hoved- og underkategori som utslipp fra CO<sub>2</sub>-produsenten, eventuelt under en annen underkategori i samme hovedkategori.<sup>155</sup> Som nevnt i punkt 5.2.1, mener Bode og Jung at det må opprettes en egen kategori for lekkasjer fra CO<sub>2</sub>-reservoaret.<sup>156</sup> Derimot fremgår det ikke klart om det dreier seg om en ny hoved- eller underkategori, og følgelig heller ikke om en slik kategori kan opprettes uten formell endring av annex A.<sup>157</sup>

Som det framgår av drøftelsene ovenfor, kan det å subsumere CO<sub>2</sub>-lekkasjer under samme annex A-kategori som utslipp fra produsenten, by på enkelte praktiske problemer med hensyn til rapportering. Etter min vurdering framstår likevel hensynet til integritet og konsekvens i klimavoteregimet som et mer tungtveiende tolkningsmoment. I den grad en stat ønsker å benytte CO<sub>2</sub>-deponering for å oppfylle sine klimavoteforpliktelser etter

---

<sup>155</sup> Se IPCC (2005) s. 370.

<sup>156</sup> Se Bode (2005) s. 8.

<sup>157</sup> Som nevnt i punkt 4.4.1, har flere av hovedkategoriene i annex A egne oppsamlingskategorier («Other»). Hvis det først er mulig å subsumere et utslipp under en av *hovedkategoriene*, kan således utslipp som ikke faller naturlig inn under noen av de uttrykkelig oppstilte underkategoriene subsumeres under denne «Other»-kategorien.

Kyotoprotokollen, framstår det heller ikke urimelig at staten må finne seg i de praktiske utfordringer dette innebærer. Selv om ordlyden i annex A isolert sett synes å trekke i motsatt retning, må lekkasjer fra CO<sub>2</sub>-kjeden etter min vurdering derfor anses omfattet av annex A hvis produsenten er det.

### **5.2.3 IPCC Guidelines 2006' forslag til egen rapporteringskategori for CO<sub>2</sub>-deponering**

IPCC Guidelines 2006 inneholder forslag til hvordan lekkasjer fra CO<sub>2</sub>-kjeder kan implementeres i en utslippskategoriinndeling som for øvrig tilsvarende den i Kyotoprotokollen annex A, UNFCCC Guidelines og IPCC Guidelines 1996. Forslaget sonderer mellom lekkasjer fra de ulike leddene i CO<sub>2</sub>-kjeden. Lekkasjer fra *fangstleddet* foreslås rapportert under samme kategori som utslipp fra produsenten.<sup>158</sup> For dette leddet samsvarer således forslaget med det som etter konklusjonen i punkt 5.2.2 må antas å følge av gjeldende rett. For lekkasjer fra CO<sub>2</sub>-kjeden for øvrig, foreslås det derimot å opprette en egen kategori under hovedkategorien «Energy». Under denne underkategorien på første nivå, foreslås det opprettet ytterligere underkategorier for de enkelte ledd i CO<sub>2</sub>-kjeden.<sup>159</sup>

Dersom CO<sub>2</sub>-deponeringen benyttes som trykkstøtte, forelås lekkasjer på overflatenivå fra anlegg på utvinningsfeltet rapportert under samme kategori som andre utslipp fra utvinningsaktiviteten. Lekkasjer fra reservoaret skal derimot rapportert under samme kategori som ved ren deponering.<sup>160</sup>

Den egne underkategorien for CO<sub>2</sub>-deponering som IPCC Guidelines 2006 opererer med, finnes i dag verken i Kyoto-protokollens annex A eller UNFCCC Guidelines. I tråd

---

<sup>158</sup> Se IPCC Guidelines 2006 *bind 1* s. 8.18.

<sup>159</sup> L.c.

<sup>160</sup> *Ibid. bind 2* s. 5.6.

konklusjonen i punkt 5.2.2, synes opprettelsen av en slik kategori heller ikke påkrevd for at CO<sub>2</sub>-kjedelekkasjer skal omfattes av kvotestatenes rapporterings- og klimakvoteforpliktelser. Som også påpekt i punkt 5.2.2, framstår det likevel fordelaktig at alle CO<sub>2</sub>-kjedelekkasjer, riktignok med unntak fra fangstleddlekkasjer, rapporteres i én kategori. En slik samlet rapportering vil også bidra til at statens utslippoversikter gir en mer helhetlig oversikt over de totale lekkasjene knyttet til CO<sub>2</sub>-deponering, samt hvilke ledd i kjeden lekkasjene knytter seg til.<sup>161</sup>

En innvending mot forslaget i IPCC Guidelines 2006 er imidlertid at CO<sub>2</sub>-deponering er gjort til en underkategori under hovedkategorien «Energy». Det kan således spørres hvorvidt denne CO<sub>2</sub>-deponeringskategorien også omfatter CO<sub>2</sub>-kjeder tilsluttet produsenter som befinner seg i andre hovedkategorier. Siden teknologien og lekkasjepotensialet i utgangspunktet er uavhengig av hva slags produsent CO<sub>2</sub>-kjeden er tilsluttet, vil det etter mitt syn være hensiktsmessig om CO<sub>2</sub>-deponering ble gjort til en egen hovedkategori.

Forslaget i IPCC Guidelines 2006 om å opprette en egen CO<sub>2</sub>-deponeringskategori, framstår således som mer hensiktsmessig enn dagens ordning. Da IPCC Guidelines 2006 er utarbeidet etter anmodning fra SBSTA, som er et underorgan til COP og COP/MOP,<sup>162</sup> er det også nærliggende å anta at forslaget på sikt vil bli forsøkt implementert i klimaregimet. Et spørsmål som følgelig reiser seg, er hvilke formelle endringsprosedyrer en slik implementering forutsetter.

Det må skilles mellom implementering av den nevnte endring i henholdsvis klimakvoteregimet (isolert sett) og reglene for utslippsrapportering. Spørsmålet om hvilke kategorier statene skal brukes ved sin *utslippsrapportering*, reguleres av UNFCCC Guidelines. Som nevnt går forslaget i IPCC Guidelines 2006 ut på

---

<sup>161</sup> Sml. også UNFCCC Guidelines punkt 2 jf. 4.

<sup>162</sup> Se punkt 2.10.

at det opprettes en egen underkategori for CO<sub>2</sub>-kjeder under hovedkategorien «Energy». Etter UNFCCC Guidelines nåværende ordlyd inneholder ikke «Engery»-kategorien noen oppsamlingskategori («Other») på dette nivå. Dette tilsier at det ikke er mulig å opprette en slik CO<sub>2</sub>-deponeringskategori uten en formell endring av UNFCCC Guidelines. Som nevnt i punkt 2.10, er UNFCCC Guidelines vedtatt gjennom et COP-vedtak. Også en endring av UNFCCC Guidelines må derfor kunne skje gjennom et COP-vedtak.

Når det gjelder spørsmålet om hvilke kategorier statenes *klimakvoteforpliktelser* omfatter, reguleres dette av Kyotoprotokollens annex A. Heller ikke i annex A finnes det etter gjeldende ordlyd noen oppsamlingskategori under hovedkategorien «Energy». En formell endring av annex A må etter Kyotoprotokollen art. 21 nr. 3-4 vedtas av COP/MOP med minst  $\frac{3}{4}$  flertall. Etter art. 21 nr. 5 kan dessuten enhver protokollpart, med bindende virkning, erklære seg ubundet av endringen. Dette vil i så fall medføre et dobbeltsporet system i klimavoteregimet. Å endre annex A framstår således som en mer krevende prosess enn en endring av UNFCCC Guidelines.

Det kan imidlertid spørres om en slik endring av annex A er nødvendig ved siden av en endring av UNFCCC Guidelines. Annex A regulerer utelukkende hvilke klimagassutslipp statenes *klimakvoteforpliktelser* omfatter, og har således ingen direkte betydning for *rapporteringen* av slike utslipp. I tråd med konklusjonen i punkt 5.2.2, må det antas at CO<sub>2</sub>-kjedelekkasjer også medfører klimakvotebelastning etter gjeldende rett. Å opprette en egen kategori for CO<sub>2</sub>-deponering i annex A, vil derfor ikke ha noen *materiell* betydning for klimavoteregimets saklige virkeområde.

Rent formelt framstår det således mulig å implementere IPCC Guidelines 2006' forslag til rapporteringsordning i UNFCCC Guidelines, uten en tilsvarende endring av annex A. Hvorvidt dette vil bli ansett som en *politisk* akseptabel løsning, synes derimot mer

tvilsomt. Ut fra hensynet til konsekvens og oversiktighet i klimaregimets regler, framstår det også uheldig med en ordning hvoretter lekkasjer fra CO<sub>2</sub>-kjeden subsumeres under forskjellige kategorier i henholdsvis annex A og UNFCCC Guidelines.

Forutsatt at CO<sub>2</sub>-kjedelekkasjer allerede omfattes av statenes klimakvoteforpliktelser, synes det i utgangspunktet ikke å være saklige grunner til å motsette seg en formell endring av annex A. En slik formell endring vil imidlertid måtte oppfattes som en offisiell aksept av CO<sub>2</sub>-deponering som klimavotetiltak. Stater som måtte ha mindre interesse i å legge til rette for CO<sub>2</sub>-deponering, vil kunne benytte sin rett til å stemme mot og/eller si seg ubundet av endringer i annex A til å stanse endringen, eller som et forhandlingskort for så få gjennom andre regelendringer. Det kan således ikke utelukkes at en endring av annex A kan by på politiske utfordringer.

### **5.3 Betydningen av statens og privatpersoners utviste atferd i forbindelse med CO<sub>2</sub>-kjedelekkasjer**

I tillegg til spørsmålet om en CO<sub>2</sub>-kjedelekkasje er omfattet av Kyotoprotokollens annex A, kan det spørres om det også settes krav til de konkrete omstendighetene rundt en lekkasje for at denne skal bli klimavotebelastet. Problemstillingen i det følgende er hvorvidt en stat kan slippe klimavotebelastning under henvisning til at lekkasjen ikke er forårsaket forsettlig eller uaktsomt, og/eller at den lekkasjeutløsende årsak overhodet ikke er påvirket av menneskelig aktivitet.

Spørsmålet om betydningen av staters og/eller privatpersoners opptreden i forbindelse med klimagassutslipp, kan lett komme på spissen i tilknytning til CO<sub>2</sub>-kjedelekkasjer. Utslipp fra tradisjonelle utslippskilder vil gjennomgående måtte anses forsettlige fra statens side, det vil si at staten kjenner til den utslippsforårsakende

aktiviteten uten å stanse denne.<sup>163</sup> I alle fall er dette tilfellet for de CO<sub>2</sub>-produsenter det er aktuelt å knytte CO<sub>2</sub>-deponering til; her er jo forutsetningen at produsenten uten deponering ville ha sluppet ut betydelige mengder CO<sub>2</sub>.<sup>164</sup> Også en del CO<sub>2</sub>-kjedelekkasjer må trolig kunne anses som forsettlige, eller i alle fall uaktsomme, fra statens side. Dette vil være tilfellet for lekkasjer staten forutså, eller i alle fall burde forutsett, ved etableringen av CO<sub>2</sub>-kjeden, for eksempel (normale) lekkasjer fra fangstleddet.<sup>165</sup> I andre tilfeller kan elementet av skyld fra statens side være mindre, for eksempel hvis lekkasjen skyldes teknisk eller menneskelig svikt hos en privat CO<sub>2</sub>-kjedeoperatør eller andre privatpersoner. For det tredje kan en lekkasje også bli utløst av fenomener som verken staten eller en privat aktør kunne ha påvirket, for eksempel seismisk aktivitet, lynnedslag eller annet ekstremvær.

### **5.3.1 Er subjektiv klanderverdig atferd en forutsetning for klimakvotebelastning ved CO<sub>2</sub>-kjedelekkasje?**

Etter ordlyden i Kyotoprotokollen art. 3 nr. 1 skal en kvotestat *sikre* («*ensure*») at dens samlede utslipp ikke overskrider den tildelte klimakvote. Verbet «*ensure*», som umiddelbart kunne synes å trekke i retning av et objektivt ansvar, retter seg i utgangspunktet bare mot statenes forpliktelser for *samlede utslipp* («*aggregate...emissions*»), og ikke til spørsmålet om hvilke utslipp som faktisk omfattes av denne totalen. Verbet «*ensure*» er også benyttet ved formuleringen av det alminnelige folkerettslige prinsipp om grenseoverskridende skadeforvoldelse i blant annet Rioekklæringens prinsipp 2 og preambelen til klimakonvensjonen.<sup>166</sup>

---

<sup>163</sup> Sannsynlighets-/visshetsforsett.

<sup>164</sup> Se punkt 1.3.1.

<sup>165</sup> Se punkt 1.3.2.

<sup>166</sup> Se punkt 2.9.

Ansvar et etter dette alminnelige prinsippet anses i utgangspunktet å være et *aktsomhetsansvar*.<sup>167</sup> Både den sammenfallende terminologien, samt den faktiske sammenheng mellom klimakvoteregimet og det alminnelige prinsippet,<sup>168</sup> tilsier at ordlyden «ensure» i Kyotoprotokollen art. 3 nr. 1 ikke bør tillegges særlig rettskildemessig vekt i retning av et objektivt ansvar.

Etter sin ordlyd omfatter art. 3 nr. 1 bare *menneskeskapt utslipp* («*anthropogenic...emissions*»). Begrepet «emissions» må etter definisjonen klimakonvensjonen art. 1 nr. 4<sup>169</sup> anses som et objektivt begrep, det vil si at et ikke settes krav om forsettlig eller uaktsom opptreden for at noe skal regnes som et utslipp. Begrepet «anthropogenic» er ikke legaldefinert, men i IPCC Guidelines 1996 gis følgende forklaring:

«In general terms «anthropogenic» refers to greenhouse gas emissions and removals that are a direct result of human activities or are the result of natural processes that have been affected by human activities.»<sup>170</sup>

Basert på denne forklaringen synes begrepet «anthropogenic ... emissions» å måtte avgrenses mot tilfeller hvor menneskelig aktivitet overhodet ikke har spilt noen rolle for utslippet. Derimot synes det ikke å være noe krav om at den menneskelige atferd også må være av forsettlig eller uaktsom karakter.

Ordlyden i art. 3 nr. 1 synes således ikke å oppstille noe positivt krav om forsett eller uaktsomhet fra statens side for at et utslipp skal bli belastet statens kvote. Samtidig framstår likevel ikke ordlyden som noe absolutt hinder for å innfortolke et slikt krav i bestemmelsen.

---

<sup>167</sup> Dette kommer jeg tilbake til nedenfor.

<sup>168</sup> Se punkt 2.9.

<sup>169</sup> Se punkt 3.3.

<sup>170</sup> IPCC Guidelines 1996 *Reporting Instructions* s. Overview.5; se også IPCC Guidelines 2006 *bind 1s*. 8.4.

Kyotoprotokollens ordning med å begrense omfanget av miljøskadelig aktivitet gjennom tildeling av klimakvoter, er en nyskaping i folkeretten. Det foreligger således ingen praksis knyttet til tilsvarende folkerettsregimer å søke veiledning i. Derimot finnes det praksis og teori knyttet til betydningen av statens subjektive forhold ved *folkerettsbrudd*.<sup>171</sup> De nærmere detaljene i disse reglene er til dels omtvistet i juridisk teori, men det synes å være enighet om at det må sondres mellom statens egne og privatpersoners handlinger. Med *statens egne handlinger* siktes det først og fremst til handlinger foretatt av offentlige organer og tjenestemenn, samt andre som er tillagt offentlig myndighet.<sup>172</sup> Dette gjelder i utgangspunktet også hvis slike organer eller personer går utover sin tildelte kompetanse (*ultra vires*-handling).<sup>173</sup> For statens egne handlinger er det omtvistet hvorvidt det etter alminnelig folkerett gjelder et objektivt eller uaktsomhetsansvar.<sup>174</sup> Med hensyn til *privatpersoners* handlinger, synes det derimot å være større enighet om at staten bare blir ansvarlig dersom *staten* ikke har utvist tilstrekkelig aktsomhet ('due diligence') for å forhindre handlingen.<sup>175</sup> Det er verdt å merke at statseide selskaper i denne sammenheng anses som privatpersoner.<sup>176</sup> For statseide

---

<sup>171</sup> Den alminnelige læren om ansvar for folkerettsbrudd gjelder i utgangspunktet både for traktat- og sedvandebaserte forpliktelser, se Ruud (2006) s. [292]; Brownlie (2003) s. 421.

<sup>172</sup> Se Ruud (2006) s. 295-296; Cassese (2005) s. 246-247. Som påpekt av bl.a. Cassese, åpner imidlertid folkeretten for at en stat på visse vilkår kan bli identifisert med privatpersoner som ikke formelt sett er tillagt offentlig myndighet (Ibid. s. 247 -250). Jeg går ikke nærmere inn på dette i det følgende, men kommer inn på problemstillingen i punkt 7.3.

<sup>173</sup> Se Ruud (2006) s. 295; Cassese (2005) s. 246; Hoss (2005) s. 470; Brownlie (2003) s. 426.

<sup>174</sup> Se Ruud (2006) s. 296; Cassese (2005) s. 497; Brownlie (2003) s. 424.

<sup>175</sup> Se Ruud (2006) s. 297; Brownlie (2003) s. 425.

<sup>176</sup> Se Hoss (2005) s. 470; Crawford (2002[2005]) s. 112.



selskapers og andre privatpersoners handlinger gjelder således et *uaktsomhetsansvar*, og det er *statens* atferd som er gjenstand for denne aktsomhetsvurderingen.

Som redegjort for i punkt 2.9, er det en sammenheng mellom klimakvoteregimet etter Kyotoprotokollen og folkerettens alminnelige regler om grenseoverskridende skadeforvoldelse. Også etter dette sistnevnte regelregimet synes den gjennomgående oppfatning å være at det dreier seg om en *aktsomhetsnorm*, i alle fall med hensyn til privatpersoners handlinger.<sup>177</sup>

I juridisk teori har det riktignok vært diskutert om hovedregelen om 'due diligence' må fravikes til fordel for objektiv ansvar i relasjon til spesielt farlige og/eller risikofylte aktiviteter.<sup>178</sup> Sett hen til at CO<sub>2</sub> er et stoff som forekommer naturlig i atmosfæren, og som også under klimakvoteregimet etter Kyoto-protokollen vil bli sluppet ut betydelige mengder som følge av menneskelig aktivitet, framstår ut fra et klimamessig perspektiv ikke naturlig å anse CO<sub>2</sub>-utslipp og/eller CO<sub>2</sub>-deponering som en slik særlig farlig/risikofylt aktivitet.

Selv om bakgrunnsretten ikke er helt klar, synes således både den alminnelige folkeretts regler om statsansvar, og om grenseoverskridende skadeforvoldelse, å trekke i retning av et *uaktsomhetsansvar* for staten. I alle fall synes dette å være tilfellet med hensyn til CO<sub>2</sub>-lekkasjer forårsaket av privatpersoners handlinger. Som redegjort for i punkt 4.2, er imidlertid ikke spørsmålet om en CO<sub>2</sub>-lekkasje omfattes av klimakvoteregimet et spørsmål om *folkerettsbrudd*. Dette tilsier forsiktighet med hensyn til å tillegge de to ovenfor nevnte regelregimer, som begge knytter seg til folkerettsbrudd, stor vekt ved tolkningen av Kyoto-protokollen art. 3 nr.1. Som påpekt blant annet hos Brownlie, er

---

<sup>177</sup> Se Ruud (2006) s. 285; Verheyen (2005) s. 149-150 og 152; Hoss (2005) s. 472-473; Sands (2004) s. 882. Kfr. likevel Cassese (2005) s. 498, hvor det er tilbøyelighet til å anerkjenne et *objektivt* ansvar for miljøskade.

<sup>178</sup> Se Sands (2004) s. 880-881.

dessuten de alminnelige reglene om statsansvar ved folkerettsbrudd bare et utgangspunkt. Spørsmålet om betydningen av subjektiv atferd beror således prinsipielt på en konkret vurdering av det aktuelle regelregimet.<sup>179</sup>

Som det framgår av redegjørelsene ovenfor, vil en et krav om uaktsomhet fra staten side for at et utslipp skal bli klimakvotebelastet, innebære en forskjellsbehandling mellom statens egne CO<sub>2</sub>- utslipp og utslipp i privat regi. Ettersom alle kvotestatene i betydelig grad baserer seg på markedsøkonomi, vil en stor del av en kvotestats utslipp måtte antas å skje i privat regi. En rettstilstand hvoretter slike utslipp ikke blir belastet dersom *staten* ikke har handlet forsettlig eller uaktsomt, framstår som en betydelig uthuling av statenes klimakvoteforpliktelser. Sett hen til de private aktørers betydelige bidrag til de totale klimagassutslippene i kvotestatene, synes det heller ikke å være noen rimelig grunn til å behandle private utslipp annerledes når formålet med klimakvoteregimet er å redusere de totale utslippene.

Ser man hen til reglene for *rapportering* av klimagassutslipp, er disse forpliktelsene, i likhet med kvoteforpliktelsene etter Kyoto-protokollen art. 3 nr. 1, avgrenset til *menneskeskapte utslipp* («*anthropogenic...emissions*»), jf. klimakonvensjonen art. 4 nr. 1 bokstav a. Verken klimakonvensjonen, Kyotoprotokollen eller de tilhørende retningslinjer for beregning og rapportering av utslipp,<sup>180</sup> gir holdepunkter for at statenes subjektive atferd i anledning utslippet skal tillegges noen betydning ved rapporteringen. Når det gjelder kvotestatenes *rapporteringspraksis*, går denne i alle fall for Norges del ut på at *alle* menneskeskapte utslipp rapporteres,

---

<sup>179</sup> Se Brownlie (2003) s. 420.

<sup>180</sup> Se punkt 2.10.

uavhengig av statens subjektive forhold.<sup>181</sup> Prinsipielt er det ikke noe i veien for at statene rapporterer utslipp som *ikke* er omfattet av klimakvoteregimet.<sup>182</sup> Dersom utslipp som ikke skyldes forsett eller uaktsomhet fra statens side, skal holdes utenfor klimakvoteregimet, må imidlertid statenes utslippsoversikter også gjøre det mulig å skille slike utslipp fra utslipp hvor kravet om forsett eller uaktsomhet *er* oppfylt. All den tid statenes *rapporteringspraksis* ikke bygger på et slikt skille, vil det derfor i praksis også være umulig å tillegge dette skillet betydning under *klimakvoteregimet*.

Også hensynet til en retsteknisk enkel regel taler imot at statens subjektive atferd skal tillegges betydning for om et utslipp skal medføre klimakvotebelastning. Et slikt krav om forsett eller uaktsomhet vil for det første kunne medføre betydelig usikkerhet med hensyn til hvor høyt kravet til aktsom atferd ('due diligence') skal settes i relasjon til forskjellige (potensielle) utslippskilder. Siden det i utgangspunktet er opp til statene selv å overvåke og rapportere sine utslipp, framstår det for det andre betenkelig ut fra bevis- og kontrollmessige hensyn at vurderingen av om en aktsomhetsnorm er overtrådt skal ta utgangspunkt i statenes egne innhentede og innrapporterte opplysninger.

Jeg har ikke funnet eksempler på at spørsmålet om betydningen av statens subjektive ved klimagassutslipp er drøftet i juridisk litteratur, verken med hensyn til lekkasjer fra CO<sub>2</sub>-kjeder eller i andre sammenhenger.

Som framstillingen ovenfor viser, finnes det særlig i bakgrunnsretten om ansvar for folkerettsbrudd og for grenseoverskridende forurensning holdepunkter for at statens subjektive forhold bør tillegges betydning i relasjon til klimakvoteregimet. De tolknings-

---

<sup>181</sup> Opplysning mottatt via e-post 8. mai 2007 fra juridisk rådgiver ved SFT, Harald Franke Lund.

<sup>182</sup> Se også fotnote 121.

faktorer som relaterer seg mer direkte til klimakvotereglene, trekker etter min vurdering derimot i retning av at subjektiv atferd *ikke* spiller noen rolle for spørsmålet om klimakvotebelastning, verken i tilknytning til CO<sub>2</sub>-kjedelekkasjer eller andre utslipp. Etter min vurdering vil således alle menneskeskapte lekkasjer fra CO<sub>2</sub>-kjeden være omfattet av Kyotoprotokollen art. 3 nr. 1, uavhengig av om staten eller andre kan bebreides for lekkasjen.

### **5.3.2 Betydningen av at en lekkasje er utløst av forhold som ikke påvirkes av menneskelig atferd**

Selv om det ikke i settes noe positivt krav om uaktsomhet eller forsett fra statens side, kan det spørres om staten likevel slipper klimakvotebelastningen dersom en CO<sub>2</sub>-kjedelekkasjen er utløst av forhold som overhodet ikke er påvirket av menneskelig aktivitet. Eksempler på slike utløsende forhold kan være sprekkdannelse som følge av seismisk aktivitet rundt reservoarer, eller lynnedslag i rørledninger.

Som tidligere nevnt, omfatter statens forpliktelser etter Kyoto-protokollen art. 3 nr. 1 bare *menneskeskapte utslipp* («*anthropogenic...emissions*»). Etter den i punkt 5.3.1 gjengitte forklaring fra IPCC Guidelines 1996, innebærer dette i utgangspunktet at utslippet må være et direkte resultat av menneskelig aktivitet, eller at den utløsende årsaken er påvirket av menneskelig aktivitet.

Det er antatt at CO<sub>2</sub>-deponeringsaktivitet etter omstendighetene kan bidra til økt seismisk aktivitet i de omliggende geologiske lag.<sup>183</sup> Dersom CO<sub>2</sub>-deponeringen utløser eller forsterker seismisk aktivitet, som i sin tur utløser lekkasjer fra CO<sub>2</sub>-reservoaret, synes det etter forklaringen i IPCC Guidelines 1996 klart at lekkasjen må anses som et menneskeskapt utslipp.

---

<sup>183</sup> Se Bode (2004) s. 10 med videre henvisninger.

For tilfeller hvor det overhodet ikke er årsakssammenheng mellom menneskelig aktivitet og den utløsende årsaken til lekkasjen, synes rettstilstanden mer uklar. Ut fra forklaringen i IPCC Guidelines 1996, synes dette å bero på om en slik lekkasje kan anses som et direkte resultat («direct result») av menneskelig aktivitet. Den menneskelige aktivitet, det vil si CO<sub>2</sub>-deponeringen, er utvilsomt et *nødvendig* element i den årsaksrekke som ligger bak slike lekkasjer. Kravet om «*direct result*» (min understrekning) tilsier imidlertid at et slikt element av menneskelig aktivitet ikke nødvendigvis er tilstrekkelig for å betegne et utslipp som menneskeskapt.

Hvis for eksempel lynet slår ned i en bygning slik at denne brenner ned, vil dette medføre CO<sub>2</sub>-utslipp. Selv om den menneskeskapte bygningen er en forutsetning for disse utlippene, fordi et lynnedslag på bar bakke ikke vil ha samme konsekvenser, framstår det ikke uten videre naturlig å anse disse utlippene som menneskeskapt.

Strengt tolket kan ordlyden «direct result» forstås slik at det den bare omfatter den *utløsende* årsak til et utslipp. I så fall vil lekkasjer fra CO<sub>2</sub>-kjeden som er utløst av naturfenomener m.v. falle utenfor begrepet «anthropogenic... emissions» i Kyotoprotokollen art. 3 nr. 1. Det kan imidlertid spørres om begrepet bør tolkes så snevert. Forklaringen i IPCC Guidelines 1996 er ikke et resultat av forhandling mellom Kyoto-partene. De forhold som generelt taler for å tillegge ordlyden stor vekt ved tolkningen av *traktatfestede* definisjoner, gjør seg derfor ikke gjeldende i samme grad. Ser man hen til den overordnede formålsbestemmelsen i klimakonvensjonen art. 2, retter denne seg etter sin ordlyd mot *menneskelig påvirkning* («*anthropogenic interference*») av klimasystemet. Hensynet til formålet med klimaregimet taler således mot å tolke begrepet «anthropogenic... emissions» i Kyotoprotokollen art. 3 nr. 1 snevert.

I motsetning til tradisjonelle klimatiltak, hvor innsatsen rettes mot selve produksjonen av drivhusgass, og hvor utslippsreduksjonen således er permanent, medfører CO<sub>2</sub>-deponering en høyst reell mulighet for at gassen senere kan slippe ut. Også ut fra hensynet til effektivitet og integritet i klimakvoteregimet framstår det således uheldig om den utløsende årsak til en CO<sub>2</sub>-lekkasje skal være avgjørende for den eventuelle kvotebelastningen ved lekkasje.

Også hensynet til en retts teknisk enkel regel kan anføres mot å åpne for en sontring mellom menneskeskapte og ikke-menneskeskapte lekkasjer fra en CO<sub>2</sub>-kjede. En prinsipiell anerkjennelse av at en lekkasje etter omstendighetene kan falle utenfor sfæren av «anthropogenic...emissions», vil blant annet foranledige spørsmål om hvilke forholdsregler operatøren og den ansvarlige stat må ha tatt for å forebygge og/eller stanse lekkasjer som utløses av naturfenomener. Spørsmålet om operatøren og/eller de ansvarlige stats *subjektive forhold* vil således bli et tema. De samme bevis- og kontrollmessige innvendinger som er påpekt under punkt 5.3.1, vil dermed gjøre seg gjeldende.

Spørsmålet om hvilken betydning det har at en lekkasje er utløst av naturfenomener mv. er ikke drøftet direkte i den juridiske litteratur jeg har undersøkt. Haefeli, Bosi og Philibert uttrykker seg riktignok slik at *enhver* («any») lekkasje fra en CO<sub>2</sub>-kjede *bør* rapporteres (og følgelig også kvotebelastes). Derimot framgår det ikke klart hvorvidt dette standpunktet anses forenlig med Kyoto-protokollens gjeldende ordlyd.<sup>184</sup>

Alt i alt må rettsstilstanden betegnes som noe uklar. Etter min vurdering er imidlertid ordlyden «anthropogenic... emissions» ikke noe klart hinder for å anse CO<sub>2</sub>-lekkasjer som er utløst av naturfenomener omfattet av Kyotoprotokollens art. 3 nr. 1. Siden et slikt tolkningsresultat også synes å være det som best ivaretar

---

<sup>184</sup> Se Haefeli (2004) s. 4.

hensynet til integriteten i klimavoteregimet, er det etter mitt syn mest nærliggende å legge til grunn at også slike lekkasjer medfører klimavotebelastning.

## 5.4 Særlig om lekkasjer fra CO<sub>2</sub>-kjeder som er tilsluttet biomasseanlegg

Som redegjort for i punkt 4.4.1, omfattes ikke CO<sub>2</sub>-utslipp fra biomasseanlegg av Kyotoprotokollens annex A. Følgelig vil heller ikke *lekkasjer* fra slik deponeringsaktivitet være omfattet av annex A.<sup>185</sup> For slike CO<sub>2</sub>-kjeder blir spørsmålet om lekkasjen omfattes av Kyotoprotokollen art. 3 nr. 3 eller nr. 4 jf. COP/MOP-vedtak 16/CMP.1.<sup>186</sup>

Etter ordlyden i art. 3 nr. 3 og nr. 4 jf. COP/MOP-vedtak 16/CMP.1, er det bare utslipp som er et resultat av («emissions...resulting from») avskoging eller andre av de i bestemmelsene nevnte LULUCF-aktiviteter, som tillegges betydning.<sup>187</sup> Ser man på CO<sub>2</sub>-kjedelekkasjer isolert, synes det språklig sett ikke naturlig å anse dette som utslipp som følge av en slik LULUCF-aktivitet. De hensyn som i punkt 5.2.2 er anført mot å legge avgjørende vekt på ordlyden i art. 3 nr. 1 jf. annex A, gjør seg også gjeldende i relasjon til art. 3 nr. 3 og nr. 4. På denne bakgrunn mener jeg at en CO<sub>2</sub>-kjedelekkasje må anses omfattet av art. 3 nr. 3 eller nr. 4 dersom det utslipp som unngås/reduseres gjennom deponeringen ville vært omfattet.

Når det gjelder spørsmålene om betydningen av statlig og/eller menneskelig atferd i forbindelse med lekkasjen, benytter ikke art. 3 nr. 3 og nr. 4 begrepet «antropogenic... emissions».<sup>188</sup> For at et

---

<sup>185</sup> Sml. punkt 5.2.2.

<sup>186</sup> Se punkt 4.4.2.

<sup>187</sup> L.c.

<sup>188</sup> Sml. punkt 5.2.

utslipp skal tillegges klimakvoterettslig betydning under disse bestemmelsene, er kravet at den *aktivitet som biomassen er utvunnet gjennom* (avskogingen m.v.) er *menneskeforårsaket* («*human-induced*»). Derimot synes ikke ordlyden å oppstille noe krav om at også selve *utslippet* (lekkasjen) må være utløst av menneskelig atferd. De hensyn som i punkt 5.3 er anført mot å tillegge slik atferd betydning i relasjon til art. 3 nr. 1, synes dessuten å gjøre seg tilsvarende gjeldende i relasjon til art. 3 nr. 3 og nr. 4. Etter mitt syn vil det derfor heller ikke i tilknytning til disse bestemmelsene ha noe å si om lekkasjen er forårsaket forsettlig eller uaktsomt fra statens side, og trolig heller ikke om lekkasjen er utløst av forhold som ikke er påvirket av menneskelig atferd.

## 5.5 Avsluttende bemerkninger

CO<sub>2</sub>-kjeder skiller seg fra tradisjonelle utslippsskilder ved at de ikke selv er drivhusgassprodusenter. Som det framgår av framstillingen ovenfor, er ordlyden i Kyotoprotokollen i liten grad tilpasset denne typen utslippsskilder. I tråd med de konklusjonene jeg har kommet fram til i dette kapittelet, mener jeg likevel at protokollen må tolkes slik at *alle* lekkasjer fra en CO<sub>2</sub>-kjede medfører kvotebelastning, forutsatt at CO<sub>2</sub>-gassen stammer fra en produsent som omfattes av annex A, eller fra biomasse som stammer fra aktiviteter som omfattes av art. 3 nr. 3 eller nr. 4. Dette gjelder uavhengig av om staten eller privatpersoner kan belastes for at lekkasjen har inntruffet, og trolig også selv om lekkasjen ikke er *utløst* av menneskelig aktivitet.

I tråd med de ovenfor refererte konklusjoner, vil det etter min vurdering være samsvar mellom når CO<sub>2</sub>-deponeringen som sådan gir klimakvotefordeler,<sup>189</sup> og når lekkasjer fra CO<sub>2</sub>-kjeden blir kvotebelastet. Forflytningen av et eventuelt CO<sub>2</sub>-utslipp fra produsenten

---

<sup>189</sup> Se kapittel 4.



til CO<sub>2</sub>-kjeden, utgjør derfor ikke i seg selv noen trussel mot klimakvoteregimets integritet. Rettskildebildet må etter mitt syn likevel anses komplisert, og enkelte av konklusjonene ovenfor må også anses usikre. Av denne grunn vil det etter mitt syn være en fordel om spørsmålene om når lekkasjer fra CO<sub>2</sub>-kjeden medfører klimakvotebelastning ble gjort til gjenstand for uttrykkelig regulering innenfor klimakvoteregimet.

## **6 Rettspolitiske spørsmål knyttet til CO<sub>2</sub>-deponering som klimakvotetiltak**

### **6.1 Innledning**

Som det framgår av drøftelsene i kapittel 4, synes det mulig å benytte CO<sub>2</sub>-deponering for å oppfylle klimakvoteforpliktelser allerede etter klimakvoteregimets nåværende regler.<sup>190</sup> Som påpekt i kapittel 4 og 5, bør det etter min mening likevel vurderes å gi egne regler for bruk av CO<sub>2</sub>-deponering under klimakvoteregimet. I dette kapittelet vil jeg ta for meg en del av de mer prinsipielle spørsmål som er knyttet til CO<sub>2</sub>-deponering, og som etter min vurdering også kan være relevante ved utformingen av et slikt regelverk.

I tråd med avgrensningen av avhandlingen, vil jeg primært se på klimarelaterte sider ved CO<sub>2</sub>-deponering i det følgende. Problemstillinger som knytter seg spesielt til *grenseoverskridende* deponeringsaktivitet, vil bli behandlet i kapittel 9.

---

<sup>190</sup> Se imidlertid punkt 4.4 om CO<sub>2</sub>-deponering fra biomasseanlegg.

## 6.2 Forholdet til formålsbestemmelsen i klimakonvensjonen art. 2

CO<sub>2</sub>-deponering skiller seg særlig i to henseender fra mer tradisjonelle klimatiltak, som for eksempel energiøkonomisering og satsing på alternative energikilder. For det første medfører ikke utslippsreduksjonene som oppnås gjennom deponeringen noen samtidig reduksjon av CO<sub>2</sub>-produksjonen. Det å knytte CO<sub>2</sub>-deponering til for eksempel et kull- eller gasskraftverk antas tvert imot å øke kraftverkets egetforbruk av energi med 10-40 prosent.<sup>191</sup> Følgelig vil CO<sub>2</sub>-produksjonen per utgående energienhet *øke* som følge av deponeringen. For det andre vil det i uoverskuelig framtid være en risiko for at den deponerte gassen lekker ut av reservoaret og beveger seg opp til atmosfæren.

Både formålsbestemmelsen i klimakonvensjonen art. 2 og det faktiske problemet med global oppvarming, knytter seg til drivhuskonsentrasjonen i *atmosfæren*. At CO<sub>2</sub>-deponering bare bidrar til å redusere *utslippene* av CO<sub>2</sub>, og ikke den forutgående *produksjonen*, er derfor ikke problematisk i seg selv. Ser man på de kortsiktige konsekvenser av CO<sub>2</sub>-deponering, er det antatt at de totale CO<sub>2</sub>-utslippene fra produsenten kan reduseres med 80-90 prosent.<sup>192</sup> CO<sub>2</sub>-deponering åpner således for reelle og markante utslippsreduksjoner fra energiprodusenter og andre store CO<sub>2</sub>-produsenter.<sup>193</sup>

Når det gjelder langsiktige virkninger av deponeringen, antas det at CO<sub>2</sub>-gassen over tid vil bli absorbert og/eller kjemisk bundet til væske og andre stoffer i og rundt reservoaret. Disse prosessene har

---

<sup>191</sup> Se IPCC (2005) *Technical Summary* s. 22.

<sup>192</sup> L.c. Selve fangseffekten antas å ligge på 85-95 prosent. På grunn av økt egenforbruk av energi hos produsenten, blir likevel den totale utslippsreduksjon per produsert kilowatttime noe lavere.

<sup>193</sup> Se punkt 1.3.1.

imidlertid et tidsperspektiv på flere tusen år.<sup>194</sup> I et perspektiv på et par århundrer, vil derfor mesteparten av den deponerte gassen kunne vandre oppover mot atmosfæren dersom reservoaret ikke er tett. Siden CO<sub>2</sub>-deponering ikke i seg selv gir noe sterkt insentiv til å redusere *produksjonen* av CO<sub>2</sub>, vil de totale mengdene deponert CO<sub>2</sub>-gass etter hvert kunne bli svært store. I følge Hawkins vil selv lekkasjerater ned i 0,1 prosent kunne utvikle seg til betydelige årlige utslipp ved en for ensidig satsing på CO<sub>2</sub>-deponering gjennom et par århundrer.<sup>195</sup> Bode og Jung advarer, under henvisning til Hawkins, mot at en for omfattende satsing på CO<sub>2</sub>-deponering kan lede til en ond sirkel, hvor det må deponeres stadig større mengder CO<sub>2</sub> for å kompensere for økende reservoarlekkasjer.<sup>196</sup>

CO<sub>2</sub>-deponering framstår således først og fremst som et egnet tiltak for å oppnå betydelige utslippsreduksjoner på kort sikt. At slik deponering i nær framtid også skal ha positive effekter for klimaproblemet på *lengre sikt*, synes å avhenge av at man også klarer å redusere det globale behovet for drivhusgassproduserende virksomhet. Dette tilsier at det samtidig med satsing på utslippsreduksjoner gjennom CO<sub>2</sub>-deponering, også bør satses seriøst på for eksempel energiøkonomiserende tiltak og alternative energikilder.

<sup>197</sup>

---

<sup>194</sup> Se IPCC (2005) s. 205-208. Se også SFT (2006), Annex V, s. 54, hvor det anslås at det vil ta 5.000-50.000 år før mesteparten av CO<sub>2</sub>-gassen som er deponert i Utsiraformasjonen (fra Sleipner) vil ha oppløst seg i reservoaret.

<sup>195</sup> Se Hawkins (2004) s. 1572. Ved *eksklusiv* satsing på CO<sub>2</sub>-deponering som klimatililtak, vil lekkasjene fra reservoarene i år 2100, i følge Hawkins, utgjøre 20-100 prosent av de totalt aksepterte årlige utslipp (avhengig av hvilket konsentrasjonsnivå i atmosfæren som blir lagt til grunn som akseptabelt).

<sup>196</sup> Se Bode (2004) s. 10 og 25.

<sup>197</sup> Se også Hawkins (2004) s. 1576.

### 6.3 Betydningen for videreføring og styrking av klimakvoteregimet

Kyotoprotokollens ordning med at statenes klimakvoteforpliktelser framforhandles for tidsavgrensede forpliktelsesperioder, innebærer at det i siste omgang er opp til den enkelte stat hvorvidt, og i hvilket omfang, den ønsker å forplikte seg til nye forpliktelsesperioder.<sup>198</sup> CO<sub>2</sub>-deponering åpner for markante utslippsreduksjoner på kort sikt, uten samtidige reduksjoner av CO<sub>2</sub>-produksjonen. Deponering kan derfor framstå som en enklere måte å realisere klimakvoteforpliktelser på enn mer grunnleggende endringer i energiproduksjons- og forbruksmønster. Muligheten til å benytte CO<sub>2</sub>-deponering vil derfor kunne øke statenes villighet til å forplikte seg til nye og mer ambisiøse utslippsreduksjoner i kommende forpliktelsesperioder.

Så lenge en kvotestat fortsetter å delta i klimakvoteregimet, vil reservoarlekkasjer innenfor statens kvotesfære<sup>199</sup> bli kvotebelastet i den forpliktelsesperiode de finner sted.<sup>200</sup> Siden reservoarlekkasjer kan inntreffe lang tid etter at CO<sub>2</sub>-gassen ble deponert, kan imidlertid den ansvarlige staten i mellomtiden ha trukket seg fra videre deltakelse i klimakvoteregimet. Bruk av CO<sub>2</sub>-deponering åpner således for at en stat på kort sikt kan oppnå klimakvotefordeler og/eller økonomisk fortjeneste gjennom deponering av egen eller andre staters CO<sub>2</sub>, uten at den senere må bære klimakvotebelastning ved lekkasjer. Dersom en stat trekker seg fra klimakvoteregimet, vil den heller ikke ha noe *kvotemessig* insentiv til å overvåke, vedlikeholde og stanse lekkasjer fra reservoaret. Dermed vil lekkasjerisikoen kunne øke ytterligere.

---

<sup>198</sup> Se også Kyotoprotokollen art. 27, hvoretter en stat kan trekke seg fra protokollen med seks måneders varsel.

<sup>199</sup> Se kapittel 7 og 8.

<sup>200</sup> Se likevel punkt 3.4.2-3.4.3.

Det har vel formodningen mot seg at noen av dagens kvotestater bevisst vil spekulere i en slik kortsiktig deltakelse i klimavoteregimet. Sett hen til de betydelige lekkasjer CO<sub>2</sub>-deponeringen på sikt vil kunne medføre, kan likevel klimavotebelastningen for enkelte stater etter hvert bli så stor at de velger å avstå fra videre deltakelse. Særlig aktuelt synes dette ved grenseoverskridende CO<sub>2</sub>-deponering i reservoarene til stater som selv har små klimavoter målt i absolutte tall.<sup>201</sup>

En for ensidig satsing på realisering av klimavoteforpliktelser gjennom CO<sub>2</sub>-deponering, kan også gå utover satsingen på andre klimatiltak, som for eksempel energiøkonomisering, satsing på fornybar energi og mer grunnleggende endringer i forbruksmønster. Som nevnt i punkt 6.2, vil fordelene av CO<sub>2</sub>-deponering i så fall kunne reduseres på sikt. Etter hvert som lekkasjer fra deponeringsaktivitet i tidligere forpliktelsesperioder øker, risikerer man en tilsvarende reduksjon i statenes villighet til å påta seg nye og/eller tilstrekkelig ambisiøse klimavoteforpliktelser.

## **6.4 CO<sub>2</sub>-deponering i et bærekraftig utviklingsperspektiv**

Med bærekraftig utvikling siktes det til en utvikling som bidrar til å oppfylle behovene til dagens generasjon, uten å ødelegge mulighetene for at framtidige generasjoner skal få dekket sine behov.<sup>202</sup> I prinsippet om bærekraftig utvikling ligger for det første en rett til utvikling for dagens generasjon, og da særlig u-landene. For det andre forutsetter prinsippet at dagens utnyttelse av jordens ressurser, ikke må ødelegge grunnlaget for at framtidige generasjoner også kan få tilfredsilt sine velferdsmessige behov.<sup>203</sup>

---

<sup>201</sup> Se også punkt 8.5.2, hvor det konkluderes med at en stat må bære kvotebelastningen ved lekkasjer fra reservoaret på egen kontinentalsokkel, uavhengig av hvor CO<sub>2</sub>-gassen opprinnelig er produsert.

<sup>202</sup> Se WCED (1987[1990]) s. [43].

<sup>203</sup> L.c. Se også Bugge (2006) s. 61; Sands (2004) s. 252-353.

Prinsippet om bærekraftig utvikling, som også er kommet til uttrykk i klimakonvensjonen art. 3 nr. 4, anses i dag som et generelt akseptert konsept i folkeretten.<sup>204</sup> Hvorvidt prinsippet i selv gir grunnlag for folkerettslige forpliktelser, og hva disse forpliktelsene eventuelt består i, er derimot mer uklart.<sup>205</sup> I et rettspolitisk perspektiv er det likevel interessant å vurdere om, og eventuelt under hvilke omstendigheter, CO<sub>2</sub>-deponering er forenlig med prinsippet.

At satsing på CO<sub>2</sub>-deponering etter omstendighetene *kan* fremme bærekraftig utvikling, synes å ha støtte i Kyotoprotokollen art. 2 nr. 1 (a) (iv):

«Each Party included in Annex I, in achieving its quantified emission limitation and reduction commitments under Article 3, in order to promote sustainable development, shall:

(a) Implement and/or further elaborate policies and measures in accordance with its national circumstances, such as:

...

(iv) Research on, and promotion, development and increased use of, new and renewable forms of energy, of carbon dioxide sequestration technologies and of advanced and innovative environmentally sound technologies...» (mine understrekninger).

Det er imidlertid omdiskutert hvilke typer klimatiltak begrepet «carbon dioxide sequestration technologies» i art. 2 nr.1 bokstav a (iv) omfatter. De former for CO<sub>2</sub>-fangst («sequestrestation») som særlig var i fokus under Kyoto-forhandlingene, var knyttet til absorbering av CO<sub>2</sub> i vegetasjon eller i havet (det vil si sinks<sup>206</sup>). Fra enkelte hold er det hevdet at det er *denne* typen tiltak art. 2 nr. 1 (a) (iv) retter seg mot.<sup>207</sup> Andre hevder derimot at bestemmelsen

---

<sup>204</sup> Se bl.a. *Donau-saken* premiss 140. Se også Ruud (2006) s. 288-290; Sands (2004) s. 254-255.

<sup>205</sup> Se Ruud (2006) s. 289-290.

<sup>206</sup> Se punkt 3.3.

<sup>207</sup> Se ECN (2006) s. 14.

retter seg mot CO<sub>2</sub>-deponering i undergrunnen og lignende tiltak.<sup>208</sup> Etter min mening synes ordlyden «*sequestration technologies*» (min understrekning) mest treffende for den sistnevnte gruppen av klimatiltak. CO<sub>2</sub>-deponering i undergrunnen var heller ikke noe ukjent fenomen under Kyoto-forhandlingene i 1997.<sup>209</sup> Etter min vurdering synes det derfor mest nærliggende å tolke bestemmelsen i art. 2 nr. 1 (a) (iv) slik at den (også) retter seg mot CO<sub>2</sub>-deponering i undergrunnen på kontinentalsokkelen. Bestemmelsen sier imidlertid ikke noe om *under hvilke omstendigheter* CO<sub>2</sub>-deponering eventuelt kan fremme bærekraftig utvikling. Spørsmålet om CO<sub>2</sub>-deponering omfattes av bestemmelsen, må derfor antas å ha begrenset praktisk betydning.

Ser man på CO<sub>2</sub>-deponering i et *utviklingsperspektiv*, gir deponeringen som tidligere nevnt en mulighet til å redusere jordens drivhusgassutslipp, uten tilsvarende kutt i energiproduksjon basert på fossilt brennstoff. På grunn av de høye fangstratene, kan det ved en storsatsing på CO<sub>2</sub>-deponering tvert i mot bli mulig å *øke* energiproduksjonen på kort sikt, uten at dette går ut over klimaet. Dette må særlig anses positivt med hensyn til *u-landenes* muligheter for økonomisk vekst.

At satsing på CO<sub>2</sub>-deponering kan være gunstig i et utviklingsperspektiv, har også støtte i Kyotoprotokollen art. 3 nr. 14 jf. COP/MOP-vedtak 31/CMP.1. Etter art. 3 nr. 14 skal kvotestatenes (Annex I-statenes<sup>210</sup>) iverksette tiltak for å minimere uønskede sosiale, miljømessige og økonomiske konsekvenser av klimakvoteregimet for u-landene. Etter COP/MOP-vedtak

---

<sup>208</sup> L.c.

<sup>209</sup> L.c. Som nevnt i punkt 3.3, ble det også tatt opp spørsmål vedrørende CO<sub>2</sub>-deponering under Kyoto-forhandlingene.

<sup>210</sup> Dvs. stater som er opplistet i klimakonvensjonens annex I. Se også fotnote 3.

31/CMP.1 punkt 8 bokstav d skal Annex II-statene<sup>211</sup>, samt andre Annex I-stater som har mulighet til det, blant annet prioritere:

«Cooperating in the development, diffusion and transfer of less greenhouse-gas-emitting advanced fossil-fuel technologies, and/or technologies relating to fossil fuels that capture and store greenhouse gases, and encouraging their wider use; and facilitating the participation of the least developed countries and other Parties not included in Annex I212 in this effort « (min understrekning)

Satsing på CO<sub>2</sub>-deponering er således antatt å kunne redusere negative konsekvenser av klimavoteregimet for *u-landene*. Flere av *kvotestatene* har dessuten argumentert for at utviklingshensynet også er relevant i relasjon til dem, og at det følgelig bør tilstrebes løsninger som reduserer ulempene ved klimavoteforpliktelsene for kvotestatene.<sup>213</sup> Også i denne sammenheng framstår muligheten for bruk av CO<sub>2</sub>-deponering som positiv.

Spørsmålet om CO<sub>2</sub>-deponering også er et positivt tiltak med tanke på *framtidige generasjoner*, er mer komplisert. CO<sub>2</sub> har en gjennomsnittlig eksistenstid i atmosfæren på omtrent 100 år.<sup>214</sup> Utslippsreduksjoner i dag vil derfor bare ha direkte betydning for drivhusgasskonsentrasjonen i atmosfæren for de nærmeste generasjoner. Konsekvensene av global oppvarming, for eksempel forørkning og andre forstyrrelser av økosystemer, kan imidlertid ha betydning for jordens naturressursgrunnlag i et mye lengre tidsperspektiv. Å oppnå utslippsreduksjoner i nåtiden, er derfor i seg selv viktig med tanke på framtidige generasjoners muligheter for å tilfredsstille sine behov.

---

<sup>211</sup> Dvs. de av kvotestatene (Annex I-statene) som (også) er opplistet i klimakonvensjonens annex II.

<sup>212</sup> Dvs. stater som ikke er opplistet i klimakonvensjonens annex I, i praksis *u-landene*.

<sup>213</sup> Se Yamin (2004) s. 73.

<sup>214</sup> Se Grubb (1999) s. 73.



På den andre siden vil som nevnt dagens deponeringsaktivitet sannsynligvis medføre CO<sub>2</sub>-utslipp som følge av reservoarlekkasjer i uoverskuelig framtid. Disse lekkasjene kommer i tillegg til utslipp som vedkommende generasjon selv forårsaker. Med mindre man har klart å legge om forbruksmønsteret mv. på en måte som gjør behovet for utslippsforårsakende aktivitet atskillig mindre enn i dag, vil dagens deponeringsaktivitet derfor kunne medføre at framtidige generasjoner får redusert muligheten til å tilfredsstille sine velferdsmessige behov (uten å risikere farlige klimaendringer).

Siden CO<sub>2</sub>-deponering åpner for et vedvarende eller økt energiforbruk basert på fossilt brennstoff, samtidig som selve deponeringen er energikrevende, vil dette kunne medføre økt belastning på ikke-fornybare naturressurser. Dette, samt farene for havforurensning som følge av reservoarlekkasjer, gjør CO<sub>2</sub>-deponering problematisk også i et mer helhetlig bærekraftig utviklingsperspektiv. I tråd med avgrensningen av denne avhandlingen, går jeg ikke nærmere inn på dette.

## **6.5 Hvordan oppnå et optimalt klimautbytte av CO<sub>2</sub>-deponering?**

For å unngå at CO<sub>2</sub>-deponering på lengre sikt blir en urimelig byrde for verdenssamfunnet, synes særlig to hensyn sentrale: Å sørge for lavest mulig lekkasjerater, og å hindre at satsing på CO<sub>2</sub>-deponering i uforholdsmessig grad skjer på bekostning av satsing på andre klimatiltak.<sup>215</sup>

Med hensyn til spørsmålet om lekkasjerater, er det i følge Bode og Jung en generell oppfatning at raten ikke bør overstige 0,1 prosent.<sup>216</sup> For å sikre en så lav lekkasjerate vil det være nødvendig

---

<sup>215</sup> Se også Hawkins (2004) s. 1572.

<sup>216</sup> Se Bode (2004) s. 9 med videre henvisninger. Se også Hawkins (2004) s. 1574, hvor det uttrykkes tvil ved om det med er mulig å sikre seg mot at lekkasjeratene overstiger denne terskelen.

å sette strenge krav til blant annet reservoarvalg, organisering av deponeringsvirksomheten, reservoarovervåkning og prosedyrer for å stanse eller minimere eventuelle lekkasjer.<sup>217</sup> Hva gjelder kravene om *reservoarovervåkning*, synes disse i betydelig grad ivaretatt gjennom IPCC Guidelines 2006' forslag til retningslinjer for beregning av reservoarlekkasjer.<sup>218</sup> Å sette spesifikke krav til reservoarvalg, organisering av virksomheten mv. faller derimot utenfor det som etter mitt syn kan anses som slike beregningstekniske forhold. Slike krav må således nedfelles i annen regulering.

Når det gjelder ønsket om å unngå en for ensidig satsing på CO<sub>2</sub>-deponering, kan flere tilnærminger være aktuelle. Ett virkemiddel kan være å redusere klimakvotefordelene som oppnås per deponert CO<sub>2</sub>-enhet. Dette kan for eksempel gjøres ved at en gitt andel av den deponerte CO<sub>2</sub>-gassen blir kvotebelastet allerede i den forpliktelsesperioden CO<sub>2</sub>-produksjonen finner sted. På denne måten heves terskelen for at CO<sub>2</sub>-deponering skal være mer lønnsomt enn andre klimatiltak. Et annet virkemiddel kan være å sette kvantitative grenser for hvor store klimakvotefordeler en stat kan oppnå som følge av CO<sub>2</sub>-deponering i en forpliktelsesperiode. Slike begrensninger, gjerne omtalt som et *supplementaritetskrav*, er i alle fall prinsipielt kommet til uttrykk i Kyotoprotokollen i relasjon til Felles gjennomførings- og kvotehandelsmekanismene, se art. 6 nr. 1 bokstav c og art. 17.<sup>219</sup> Forutsatt at den ikke gjøres for romslig, vil en slik kvantitativ grense gjøre det nødvendig for kvotestatene å satse seriøst også på andre klimatiltak enn CO<sub>2</sub>-deponering.

---

<sup>217</sup> Se IPCC (2005) s. 197-198 og *Technical Summary* s. 31.

<sup>218</sup> Se IPCC Guidelines 2006 *bind 2* s. 5.14-5.20.

<sup>219</sup> Hvilken *reell* betydning dette complementaritetskravet har for statenes forpliktelser etter Kyotoprotokollen, er imidlertid mer uklart.

Begge de to ovennevnte forslagene til hvordan man kan begrense bruken av CO<sub>2</sub>-deponering er av en klar positivrettslig natur, og forutsetter etter min vurdering uttrykkelig hjemmel i klimakvoteregimets regler. Ved utformingen av slike regler er det imidlertid en risiko for at statenes insentiv til å satse på CO<sub>2</sub>-deponering svekkes mer enn ønskelig. Fossilt brennstoff antas å forbli den primære energikilden i verden i alle fall fram til midten av dette århundre.<sup>220</sup> Dersom det innføres for strenge grenser for når en stat kan ha kvotemessig utbygget av CO<sub>2</sub>-deponering, kan dette svekke statenes evne og villighet til å redusere sine klimagassutslipp på kort sikt.

Mye av utfordringen ved å utforme regler som sikrer et mest mulig optimalt klimamessig utbytte av CO<sub>2</sub>-deponering, synes således å ligge i å finne et passende nivå for bruk av slik deponering. I tillegg kommer de *politiske* utfordringene knyttet til å få vedtatt regler som bidrar til at man kommer i nærheten av dette nivået, og som dessuten bidrar til lavest mulig lekkasjerater fra CO<sub>2</sub>-reservoarene.

---

<sup>220</sup> Se IPCC (2005) *Summary for policymakers* s. 2.

## **DEL III: GRENSEOVERSKRIDENDE CO<sub>2</sub>-KJEDER**

### **7 Generelle kriterier for avgresningen av statenes klimakvotesfærer**

#### **7.1 Innledning**

Med grenseoverskridende CO<sub>2</sub>-kjeder menes i det følgende CO<sub>2</sub>-kjeder som har tilknytning til flere stater. En stats tilknytning kan bestå i at deler av CO<sub>2</sub>-kjeden er lokalisert til geografiske områder under dens jurisdiksjon, eller at den er hjemstat til selskaper, skip mv. som er involvert i deponeringsaktiviteten. Eksempler på slike grenseoverskridende CO<sub>2</sub>-kjeder er kjeder hvor CO<sub>2</sub>-produsenten befinner seg i en annen stat enn reservoaret, eller hvor CO<sub>2</sub>-gassen transporteres med skip som har en annen stat enn produsent-og/eller reservoarstaten som flaggstat.

Klimakvoteregimet etter Kyotoprotokollen bygger på det system at kvotestaten har fått tildelt hver sine klimakvoter. For grenseoverskridende CO<sub>2</sub>-kjeder reiser følgelig spørsmålet seg om hvordan klimakvotefordelene ved deponeringen, samt kvotebelastningen ved eventuelle lekkasjer, skal fordeles mellom de involverte statene. Temaet for dette kapittelet er hvilke generelle kriterier som etter gjeldende rett må antas å styre denne fordelingen. På bakgrunn av disse drøftelsene, vil jeg i kapittel 8 ta for meg den konkrete fordelingen av kvotefordeler og lekkasjebelastning for de enkelte ledd i en CO<sub>2</sub>-kjede.

#### **7.2 Utgangspunkter: Jurisdiksjon eller kontroll**

Som redegjort for i kapittel 3, må CO<sub>2</sub>-deponering anses som et utslippsreducerende tiltak. Klimakvotefordelen dette medfører vil

inntreffe på det sted hvor CO<sub>2</sub>-*produsenten* befinner seg, og tilfaller den stat som uten deponeringen ville bli kvotebelastet et (større) utslipp.<sup>221</sup> *Lekkasjer* kan inntreffe hvor som helst i CO<sub>2</sub>-kjeden. Problemstillingen i det følgende er hvilke generelle kriterier som avgjør hvilken stat som måtte ha båret kvotebelastningen ved utslipp fra produsenten, og hvilken stat som må bære kvotebelastningen ved lekkasje fra et gitt punkt i CO<sub>2</sub>-kjeden.

Kyotoprotokollen og klimakonvensjonen gir ingen uttrykkelige bestemmelser om avgrensningen av en stats klimakvotesfære, verken i relasjon til CO<sub>2</sub>-deponering eller generelt. Heller ikke for statenes *rapporteringsforpliktelse* er det oppstilt uttrykkelige avgrensningskriterier i konvensjonen eller protokollen.

Som redegjort for i punkt 2.9, er det en sammenheng mellom klimavoteregimet etter Kyotoprotokollen og folkerettens alminnelige prinsipp om grenseoverskridende skadeforvoldelse. Både i Rioerklæringens prinsipp 2 og preambelen til klimakonvensjonen, er det sistnevnte prinsippet formulert slik at statenes ansvar knytter seg til aktiviteter *innenfor deres jurisdiksjon eller kontroll* («*within their jurisdiction or control*»). Både den saklige sammenhengen med klimavotereglene, og den uttrykkelige implementeringen i klimakonvensjonens preambel, tilsier at disse kriteriene også er relevante for avgrensningen av statenes klimakvotesfærer.<sup>222</sup>

At *jurisdiksjon* er et relevant avgrensningskriterium, har også støtte i IPCC Guidelines 1996' generelle prinsipper for *utslippsrapportering*:

---

<sup>221</sup> Ved deponering fra biomasseanlegg blir spørsmålet hvilken stat som bærer de kvotemessige konsekvensene ved den *LULUCF-aktivitet* biomassen er utvunnet gjennom, se punkt 4.4.2. Jeg ser i det følgende bort fra denne nyansen.

<sup>222</sup> Se også punkt 2.10.

«National Inventories should include greenhouse gas emissions and removals taking place within national (included administered) territories and offshore areas over which the country has jurisdiction.»<sup>223</sup> (min understrekning).

I det gjengitte sitatet oppstilles tilsynelatende også et avgrensningskriterium som ikke er nevnt i Rioerklæringen eller preambelen til klimakonvensjonen, nemlig *territorium*. Reelt sett er dette neppe ment som noen utvidelse av statenes ansvarssfærer. Etter folkerettens alminnelige prinsipper om statssuverenitet, har en stat i utgangspunktet full og eksklusiv jurisdiksjon på områder som inngår i dens territorium.<sup>224</sup> En stats territorium vil derfor normalt være en del av statens jurisdiksjonssfære. I det følgende vil jeg følgelig ikke benytte territorium som et selvstendig avgrensningskriterium ved siden av jurisdiksjon.

At statene skal rapportere utslipp som finner sted på deres territorium og i andre områder hvor staten har jurisdiksjon, er også lagt til grunn som generelt prinsipp i IPCC Guidelines 2006.<sup>225</sup> IPCC Guidelines 2006 inneholder også flere uttalelser som retter seg spesielt mot CO<sub>2</sub>-deponeringsaktiviteter:

IPCC Guidelines 2006, bind 2 s. 5.15:

«Although the inventory compiler is only responsible for reporting on the effect of operations in its jurisdiction,he/she must record cross-border transfers of CO<sub>2</sub> for cross-checking and QA/QC purposes.» (min understrekning)

Bind 2, s. 5.20:

«CO<sub>2</sub> may be captured in one country, Country A, and exported for storage in a different country, Country B. Under this scenario, Country A should report the amount of CO<sub>2</sub> captured, any emissions from transport and/or temporary storage that takes place in Country A, and the amount of CO<sub>2</sub> exported to Country B. Country B should

---

<sup>223</sup> IPCC Guidelines 1996 *Reporting Instructions* s. Overview.5.

<sup>224</sup> Se nærmere om dette i punkt 8.3.1.

<sup>225</sup> Se IPCC Guidelines 2006 *bind 1* s. 8.4.

report the amount of CO<sub>2</sub> imported, any emissions from transport and/or temporary storage (that takes place in Country B), and any emissions from injection and geological storage sites.»

I det sistnevnte sitatet knyttes riktignok rapporteringsansvaret verken til territorium eller jurisdiksjon, men i stedet til det mer diffuse begrepet «*Country*». Noen klar rettslig definisjon av begrepet finnes verken i IPCC Guidelines 2006 eller klimaregimets bestemmelser. Både en alminnelig språkforståelse og sammenhengen med de øvrige gjengitte sitatene fra IPCC Guidelines 1996 og 2006, tilsier likevel at begrepet henviser til en stats *territorium*, og eventuelt også til andre områder hvor staten har jurisdiksjon.<sup>226</sup> Etter min vurdering må sitatet derfor forstås som en illustrasjon og/eller forenklet framstilling av jurisdiksjonskriteriet.

Isolert sett gjelder de gjengitte utdragene fra IPCC Guidelines 1996 og 2006 bare statenes *rapporteringsforpliktelser*. Gjenstanden for rapporteringsforpliktelsene, nemlig utslipp av drivhusgasser, er imidlertid det samme som for klimakvoteregimet. Som nevnt ovenfor, inneholder heller ikke klimakonvensjonen og Kyoto-protokollen uttrykkelige bestemmelser om statens geografiske rapporteringssfærer. Dette tilsier at avgrensningskriteriene som er oppstilt i IPCC Guidelines 1996 og 2006 må anses utledet av mer generelle bakenforliggende prinsipper, som også er relevante for spørsmålet om avgrensning av *klimakvotesfærer*. Som redegjort for i kapittel 2.10, er det dessuten en nær sammenheng mellom statenes rapporterings- og klimakvoteforpliktelser. Effektivitets- og retts tekniske hensyn tilsier derfor at statenes ansvarssfærer etter disse to forpliktelsesregimene bør trekkes etter samme avgrensningskriterier.

Sammenhengen med folkerettens alminnelige prinsipper om grenseoverskridende skadeforvoldelse, samt den rettsoppfatning

---

<sup>226</sup> Sml. også punkt 9.4.

som synes lagt til grunn i IPCC Guidelines 1996 og 2006, tilsier således at fordelingen av kvotebelastningen ved lekkasjer fra CO<sub>2</sub>-kjeden må ta utgangspunkt i hvilken stat som har jurisdiksjon og/eller kontroll over lekkasjepunktet. Etter min vurdering er det ingen andre avgrensningskriterier som peker seg ut som relevante. Framstillingen i det følgende vil således være begrenset til jurisdiksjons- og kontrollkriteriene.

### 7.3 Nærmere om jurisdiksjonskriteriet

Det finnes ingen allmenngyldig definisjon av begrepet *jurisdiksjon*. Kjernen i begrepet er at det beskriver en stats folkerettslige kompetanse til å utøve myndighet over et bestemt forhold.<sup>227</sup> Det sondres gjerne mellom preskripsjons-, doms- og tvangs-jurisdiksjon.<sup>228</sup> Bakgrunnen for denne sondringen er at en stats adgang til å utøve de ulike formene for jurisdiksjon over et bestemt forhold, ikke nødvendigvis er sammenfallende. Etter omstendighetene kan også flere stater ha anledning til å utøve en eller flere former for jurisdiksjon over det samme forholdet (*konkurrerende jurisdiksjon*).

Skal jurisdiksjon benyttes som et kriterium for å avgjøre hvilken stat som må bære kvotebelastningen ved lekkasjer fra et gitt punkt i CO<sub>2</sub>-kjeden, blir problemstillingen derfor hvilken stat som har den *primære (mest omfattende) jurisdiksjon* med tanke på å forebygge og/eller stanse lekkasjer fra dette punktet. I denne sammenheng er særlig spørsmålet om *tvangsjurisdiksjon* av interesse. En stat som har tvangsjurisdiksjon over et potensielt lekkasjepunkt, har for det første anledning til å iverksette *fysiske tiltak* på det aktuelle stedet. Tvangsjurisdiksjonsstater har derfor en mer direkte mulighet til å forebygge og/eller stanse lekkasjer fra punktet enn stater som bare

---

<sup>227</sup> Sml. Brownlie (2003) s. 106-107.

<sup>228</sup> Se bl.a. Ruud (2006) s. 21; Cassese (2005) s. 49-50; Fleischer (2005) s. 26.



har preskripsjons- og/eller domsjurisdiksjon. For det andre er det etter gjeldende rett normalt slik at en stat som har tvangsjurisdiksjon over et forhold, *også* har preskripsjons- og domsjurisdiksjon over forholdet. Stater som har tvangsjurisdiksjon over et potensielt lekkasjepunkt, må derfor i utgangspunktet antas å ha mer omfattende jurisdiksjon over punktet enn stater som ikke har tvangsjurisdiksjon.

At tvangsjurisdiksjonsstaten er den stat som har den mest omfattende jurisdiksjon over et potensielt lekkasjepunkt, er likevel bare et utgangspunkt. Som jeg kommer tilbake i punkt 8.7, vil det særlig ved CO<sub>2</sub>-skipstransport av CO<sub>2</sub> kunne tenkes tilfeller hvor andre stater enn tvangsjurisdiksjonsstaten må anses å ha den mest omfattende jurisdiksjon over potensielle lekkasjer fra skipet.

## 7.4 Nærmere om kontrollkriteriet

Mens innholdet i jurisdiksjonsbegrepet i stor grad er presisert gjennom folkerettslig praksis og teori, er det mer uklart hva som ligger i *kontrollbegrepet*, slik dette er benyttet i Rioerklæringens prinsipp 2 og preambelen til klimakonvensjonen. Jeg har ikke funnet eksempler på at denne siden ved folkerettens alminnelige prinsipper om grenseoverskridende skadeforvoldelse er drøftet i juridisk teori.

Rent språklig synes det å være to mulige innfallsvinkler til kontrollbegrepet. Den første består i å tolke begrepet slik at knytter seg til hvilke legitime påvirkningsmuligheter en stat *formelt sett* har over et bestemt forhold, i dette tilfelle et (potensielt) lekkasjepunkt i CO<sub>2</sub>-kjeden. Da statens formelle påvirkningsmuligheter vil bero på hvilken *jurisdiksjon* staten har i området, synes kontrollkriteriet etter dette tolkingsalternativet ikke å ha noen selvstendig betydning ved siden av jurisdiksjonskriteriet.

Alternativt kan kontrollbegrepet forstås slik at det sikter til en stats *faktiske kontroll* over et forhold, uavhengig av om denne

kontrollutøvelsen er legitim etter folkeretten. Én gruppe av tilfeller hvor faktisk kontroll kan tenkes å gi grunnlag for kvotebelastning, er hvor en stat har tilegnet seg kontrollen over hele det *området* hvor lekkasjen finner sted.<sup>229</sup> Slik tilegnelse kan for eksempel skje gjennom (illegal) okkupasjon, eller gjennom traktat med den stat som i utgangspunktet har suverenitet og/eller jurisdiksjon i området.<sup>230</sup> Et eksempel kan være at stat A gjennom traktat overlater kontrollen over et (potensielt) CO<sub>2</sub>-reservoar på sin kontinentalsokkel til stat B. Bs faktiske kontroll med lekkasjer i området vil i så fall være mer omfattende enn stat As, og det synes da rimelig at stat B må bære klimakvotebelastningen ved slike lekkasjer.

Videre kan en stats faktiske kontroll være knyttet til de forhold som *forårsaker* en lekkasje. Dette kan være tilfellet hvis en lekkasje i stat Bs jurisdiksjonssfære er forårsaket av en person som står under stat As kontroll. At en stat kan bli holdt ansvarlig på dette grunnlag, er blant annet lagt til grunn av ICJ i *Nicaragua-saken*.<sup>231</sup> I denne saken, som riktignok gjaldt ansvar for *folkerettsbrudd*, ble USA (blant annet) holdt direkte ansvarlig for handlingene til visse militante latinamerikanske grupper ('UCLA-grupper'). Grunnen til dette var at USA hadde planlagt, dirigert og støttet UCLA-gruppenes operasjoner på nicaraguansk territorium.<sup>232</sup> Dersom slike

---

<sup>229</sup> Etter omstendighetene betegnes dette også som '*de facto* jurisdiksjon/suverenitet'.

<sup>230</sup> Se også Brownlie (2003) s. 109-113.

<sup>231</sup> Se også Crawford (2002 [2005]) s. 110-112. Prinsippet om at en stat kan holdes direkte ansvarlig for handlinger under dens kontroll er også foreslått kodifisert i ILCs konvensjonsutkast om statsansvar for folkerettsbrudd («Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts»), se utkastets art. 8.

<sup>232</sup> Se *Nicaragua-saken* premiss 86. Derimot ble USA *ikke* holdt direkte ansvarlig for handlingene til visse nicaraguanske motstandsgrupper ('contras'), fordi

statskontrollerte grupper og/eller personer skulle forårsake CO<sub>2</sub>-lekkasjer på andre staters territorium, for eksempel ved sabotasjeaksjoner mot CO<sub>2</sub>-rørledninger, er det således mulig at disse lekkasjene må belastes *kontrollstatens* klimavote.

Utenfor slike mer ekstraordinære tilfeller, framstår det etter min vurdering mindre aktuelt at en annen stat enn jurisdiksjonsstaten blir kvotebelastet fordi den har hatt *kontroll* over det lekkasjeutløsende forhold. Det er viktig å presisere at det etter alminnelige folkerett bare er den kontroll en stat utøver *i egenskap av å være en stat* som kan gi grunnlag for direkte ansvar for staten. Andre påvirkningsmuligheter, for eksempel som eier av et selskap, gir derimot ikke grunnlag for slikt ansvar.<sup>233</sup> Overført på lekkasjeproblematikken, vil det for eksempel ikke være aktuelt å belaste Norges klimavote for CO<sub>2</sub>-lekkasjer i andre stater, selv om selskapet som eier eller operer CO<sub>2</sub>-kjeden er eid av den norske stat. Slike selskaper vil være underlagt jurisdiksjonen til den stat de operer i, og lekkasjer må derfor i utgangspunktet belastes denne statens klimavote.

## 7.5 Forholdet mellom jurisdiksjons- og kontrollkriteriet. Premisser for de videre drøftelser

Selv om det, i tråd med drøftelsene i det foregående, prinsipielt kan tenkes situasjoner hvor det er avvik mellom jurisdiksjons- og kontrollforholdene rundt en lekkasje, synes dette først og fremst å være forbeholdt spesielle situasjoner. Under ordinære forhold er det etter min vurdering tvilsomt om kontrollkriteriet vil ha noen selvstendig betydning for kvotebelastningsspørsmålet ved siden av

---

USA ikke ble ansett å ha hatt *tilstrekkelig* kontroll over disse operasjonene (se premiss 110-115).

<sup>233</sup> Se Hoss (2005) s. 472; Crawford (2002 [2005]) s. 112-113.

jurisdiksjonskriteriet. Som det framgår av drøftelsene innledningsvis i kapittelet, er *kontroll* heller ikke trukket fram som et eget avgrensningskriterium i IPCC Guidelines 1996 og 2006. Spørsmålet om en annen stat enn jurisdiksjonsstaten har en så omfattende kontroll at det kan være aktuelt å holde den klimakvoterettslig ansvarlig, vil i alle tilfeller bero på en vurdering av forholdene rundt den konkrete lekkasje. I den videre framstilling vil jeg derfor begrense meg til å se på *jurisdiksjon* som kriterium for fordeling av klimakvotefordeler og lekkasjebelastning i grenseoverskridende CO<sub>2</sub>-kjeder.

## **8 Fordelingen av klimakvotefordeler og lekkasjebelastning i praksis**

### **8.1 Innledning**

I kapittel 7 har jeg drøftet de generelle kriterier for fordeling av klimakvotefordeler og lekkasjebelastning i grenseoverskridende CO<sub>2</sub>-kjeder. I det følgende forutsettes det at kvotefordelene ved deponeringen tilfaller den stat som har den primære jurisdiksjon over CO<sub>2</sub>-produsenten, mens kvotebelastningen ved lekkasjer må bæres av den stat som har den primære jurisdiksjon over lekkasjepunktet. Tema for dette kapittelet er hvordan slik jurisdiksjonsbasert fordelingsmodell blir i praksis for de ulike leddene i CO<sub>2</sub>-kjeden. Blant annet på bakgrunn disse analysene, vil jeg i kapittel 9 belyse en del av de praktiske og prinsipielle utfordringer som knytter seg til denne jurisdiksjonsmodellen.

### **8.2 Noen utgangspunkter**

Folkeretten tar utgangspunkt i to hovedgrunnlag for jurisdiksjon: *territorialhøyhet* og *personalthøyhet*. Ved territorialhøyhet knytter

begrunnelsen for jurisdiksjon seg til at en stat har en spesiell tilknytning til et *geografisk område* hvor en aktivitet finner sted. Når det i det følgende benyttes begreper som *territorialstats*-, *kyststats*- og *kontinentalsokkelstatsjurisdiksjon*, siktes det til jurisdiksjon basert på slik territorialhøyhet. Med *personalhøyhet* siktes det til at en stat har en formell tilknytning til en et selskap, et fartøy mv. som er involvert i en aktivitet, for eksempel at selskapet eller fartøyet er registrert i statens selskaps- eller skipsregister. I det følgende vil jurisdiksjon basert på personalhøyhet med en fellesbetegnelse bli omtalt som *flaggstatsjurisdiksjon*.<sup>234</sup>

Folkerettens regler om hvilken jurisdiksjon henholdsvis territorial- og flaggstatene har i forskjellige geografiske områder, følger i store trekk av folkerettslig sedvanerett. Mange av disse reglene er også kommet til uttrykk i multilaterale traktater. Særlig sentralt står FNs havrettskonvensjon fra 1982 (*havrettskonvensjonen*). Andre relevante traktater er Genève-konvensjonene fra 1958 om henholdsvis kontinentalsokkelen (*kontinentalsokkelkonvensjonen*) og det frie hav (*fritt hav-konvensjonen*). De tre konvensjonene gir verken hver for seg eller samlet noen uttømmende regulering av jurisdiksjonsforholdene til havs, og må suppleres med (ulovfestet) sedvanerett.<sup>235</sup> Av havrettskonvensjonen art. 311 nr. 1 følger det at havrettskonvensjonen ved motstrid går foran de to konvensjonene fra 1958.

### 8.3 Inndeling i relevante geografiske områder og soner

En CO<sub>2</sub>-kjede kan involvere geografiske områder både på land og til havs. Hvilken stat som har mest omfattende jurisdiksjon over et

---

<sup>234</sup> Normalt benyttes dette begrepet først og fremst i relasjon til skip og andre fartøyer.

<sup>235</sup> Se også havrettskonvensjonens siste preambulære avsnitt.

gitt punkt i kjeden, vil variere etter hva slags geografisk område eller sone punktet befinner seg i. Nedenfor følger en oversikt over slike relevante områder og soner. Spørsmål knyttet til grense-dragningen mellom ulike staters områder eller soner, vil ikke bli behandlet.

### 8.3.1 Statsterritoriet

En (kyst)stats territorium består av landterritoriet, indre farvann og sjøterritoriet. De indre farvann («internal waters») består etter havrettskonvensjonen art. 8 av havområdene innenfor statens grunnlinjer («baselines»), som er trukket opp i henhold til art. 5-7. Sjøterritoriet («the territorial sea») befinner seg utenfor indre farvann, og kan ha etter art. 3 ha en maksimalbredde på 12 nautiske mil målt fra grunnlinjene. Norge har etablert et 12 miles sjøterritorium gjennom lov 27.juni 2003 nr. 57 om Norges territorialfarvann og tilstøtende sone.

Som påpekt av blant andre Fleischer, er ikke avgresningen av indre farvann etter havrettskonvensjonens regler nødvendigvis sammenfallende med det som var tilfellet før havrettskonvensjonen.<sup>256</sup> I havområder som først gjennom havrettskonvensjonen fikk status som indre farvann, gjelder det etter art. 8 en rett til *uskyldig gjennomfart*, på samme måte som i sjøterritoriet.<sup>257</sup> Når det i det følgende refereres til 'indre farvann', må det forstås med forbehold for disse områdene.

Statsterritoriet er i utgangspunktet underlagt territorialstatens suverenitet. Prinsippet om territorialsuverenitet følger av folkerettslig sedvanerett, og er også kommet til uttrykk i havrettskonvensjonen art. 2 nr. 1:

«The sovereignty of a coastal State extends, beyond its land territory and internal waters and, in the case of an archipelagic State, its

---

<sup>256</sup> Se Fleischer (2005) s. [109].

<sup>257</sup> Se punkt 8.7.2.

archipelagic waters, to an adjacent belt of sea, described as the territorial sea.»

Suverenitetsprinsippet innebærer at territorialstaten i utgangspunktet har full og eksklusiv jurisdiksjon over aktiviteter innenfor eget territorium.<sup>238</sup> Dette er likevel bare et utgangspunkt; i moderne folkerett er det på det rene at en stat etter omstendighetene kan ha anledning til å utøve preskripsjons- og/eller domsjurisdiksjon over aktiviteter som finner sted på andre staters territorier (*ekstra-territoriell jurisdiksjon*). For eksempel har flaggstaten en betydelig jurisdiksjon over sine skip, også når disse befinner seg i andre staters sjøterritorium eller indre farvann.<sup>239</sup> For *tvangsjurisdiksjon* gjelder derimot utgangspunktet om eksklusivitet som den store hovedregel fullt ut.<sup>240</sup>

Også fra utgangspunktet om *full* jurisdiksjon for territorialstaten, gjelder det visse unntak. For denne avhandlingens tema er særlig folkerettens regler om *uskyldig gjennomfart* for skip i sjøterritoriet, relevante. Dette kommer jeg tilbake til i punkt 8.7.2.

### 8.3.2 Kontinentalsokkelen

Det følger av folkerettslig sedvanerett at en kyststat har visse særskilte rettigheter på egen kontinentalsokkel.<sup>241</sup> Reglene om dette er til dels nedfelt i havrettskonvensjonen og kontinentalsokkelkonvensjonen.

Etter havrettskonvensjonen art. 76 nr. 1 har kontinentalsokkelen en *minimumsbredde* på 200 nautiske mil målt fra grunnlinjene, men er likevel bredere dersom den såkalte *kontinentalmarginen*

---

<sup>238</sup> Se Cassese (2005) s. 49-53; Brownlie (2003) s. 287.

<sup>239</sup> Se punkt 8.7.1 og 8.7.2.

<sup>240</sup> Prinsippet er blant annet slått fast av Den permanente internasjonale domstol (PICJ) i *Lotus-saken*, se avgjørelsens s. 18-19. Se også Cassese (2005) s. 50; Brownlie (2003) s. 306.

<sup>241</sup> Se Ruud (2006) s. 157; Fleischer (2005) s 123-124; Churchill (1999) s. 143.

strekker seg utover dette minimumet.<sup>242</sup> Den indre grensen for kontinentalsokkelen sammenfaller etter art. 76 nr. 1 med sjøterritoriets yttergrense. Kontinentalsokkelen omfatter således bare områder utenfor statterritoriet.

Kontinentalsokkelkonvensjonens definisjon av kontinentalsokkelen er forskjellig fra den i havrettskonvensjonen. Art. 1 bokstav a tar utgangspunkt i en yttergrense ved 200 meters dyp, men åpner samtidig for at yttergrensen kan trekkes så langt ut som det er mulig å utnytte naturressursene på havbunnen og i undergrunnen.

Etter havrettskonvensjonen art. 76 nr. 1 omfatter kontinentalsokkelen både havbunn og undergrunnen («the sea bed and subsoil»),<sup>243</sup> men derimot ikke de overliggende havmassene.

### 8.3.3 Den økonomiske sone

Etter art. 55 har kyststater rett til å opprette en *eksklusiv økonomisk sone* («*excluzive economic zone*») utenfor sjøterritoriet. Havrettskonvensjonens regler om den økonomiske sone anses i store trekk å gjenspeile folkerettslig sedvanerett, mens det er mer usikkert om dette også gjelder for alle enkeltdetaljene.<sup>244</sup>

Etter havrettskonvensjonen art. 55 sammenfaller den økonomiske sones indre grense med sjøterritoriets yttergrense. Etter art. 57 har sonen en *maksimalbredde* på 200 nautiske mil

---

<sup>242</sup> Utover avgrensens kontinentalmarginene mot havbunnen og undergrunnen på Havets dyp, jf. havrettskonvensjonen art. 76 nr. 3.

<sup>243</sup> Som påpekt av bl.a. av Hegna (2004) s. 163, er terminologien «subsoil» ikke særlig treffende, da begrepet språklig sett bare omfatter de øverste lagene under havbunnen. Det må likevel anses som sikker rett at kyststatens særlige rettigheter over egen kontinentalsokkelen også omfatter dypere liggende geologiske lag, hvor blant annet forekomster av olje, gass og potensielle CO<sub>2</sub>-reservoarer befinner seg.

<sup>244</sup> Se Ruud (2006) s. 157; Fleischer (2005) s. 125; Churchill (1999) s. 161; St.prp.nr.37 (1995-96) s. 34.



målt fra grunnlinjene. Av havrettskonvensjonen art. 56 nr. 1 følger det at reglene om den økonomiske sone både omfatter havmasser, havbunn og undergrunn i sonen. Innenfor 200 milssonen vil derfor havbunnen og undergrunnen både være omfattet av reglene om kontinentalsokkelen og den økonomiske sonen.

Det er opp til den enkelte kyststat om den vil opprette en økonomisk sone. Norge har gjort dette gjennom lov av 17. desember 1976 nr. 91 om Norges økonomiske sone. Fra et norsk perspektiv er det imidlertid verdt å legge merke til at Storbritannia har nøydt seg med å opprette en eksklusiv *fiskerisone*.<sup>245</sup> Havrettskonvensjonens regler om jurisdiksjon i den økonomiske sone kommer således ikke til anvendelse på de deler av en CO<sub>2</sub>-kjede som befinner seg i denne britiske sonen.

### 8.3.4 Det åpne hav og Havets dyp

Havområdene utenfor den økonomiske sone betegnes etter havrettskonvensjonen art. 86 som '*det åpne hav*' («*the high seas*»). I disse områdene har ingen stat jurisdiksjon basert på territorialhøyhet; utgangspunktet er således flaggstatsjurisdiksjon. Som det framgår av punkt 8.3.2 og 8.3.3, kan imidlertid en stats kontinentalsokkel etter omstendighetene strekke seg lenger ut enn dens økonomiske sone. I så fall vil kyststaten kunne ha særlige rettigheter i kraft av kontinentalsokkelregimet, også over havbunnen og undergrunnen under det åpne hav.

Havbunnen og undergrunnen utenfor statenes kontinentalsokler betegnes etter havrettskonvensjonen art. 1 nr. 1 (1) som 'Havets dyp' («[the] Area»). Disse områdene anses å være 'menneskehetens felles arv' («the common heritage of mankind») og administreres av Den Internasjonale Havbunnsmyndigheten («the Authority»), jf. art. 136 og 137 nr. 2 jf. art. 1 nr. 1 (2).

---

<sup>245</sup> Se Purdy (2004) s. 12.

## 8.4 CO<sub>2</sub>-produsent og fangstledd: Fordeler ved fangst og kvotebelastning ved lekkasjer

CO<sub>2</sub>-kjedens fangstledd befinner seg på samme sted som CO<sub>2</sub>-produsenten. Hvilken stat som har den mest omfattende jurisdiksjon over produsenten og fangstleddet, har betydning i to relasjoner. For det første er det denne staten som ville blitt kvotebelastet utslipp fra produsenten, og som følgelig får klimakvotefordelen ved deponeringen. For det andre er det også denne staten som må bære kvotebelastningen ved lekkasjer fra fangstleddet.

### 8.4.1 Statsterritoriet

Innenfor statsterritoriet vil CO<sub>2</sub>-produsenter og fangstledd være underlagt *territorialstatens* primærjurisdiksjon. Følgelig er det territorialstaten som får klimakvotefordelene ved CO<sub>2</sub>-deponeringen, og som må bære kvotebelastningen ved lekkasjer fra fangstleddet.

### 8.4.2 Den økonomiske sone

Etter havrettskonvensjonen art. 56 nr. 1 bokstav a har kyststaten i sin økonomiske sone:

«sovereign rights for the purpose of exploring and exploiting, conserving and managing the natural resources, whether living or non-living, of the waters superjacent to the seabed and of the seabed and its subsoil, and with regard to other activities for the economic exploitation and exploration of the zone, such as the production of energy from the water, currents and winds»

Etter havrettskonvensjonen art. 60 har kyststaten videre eksklusive rettigheter til å autorisere og regulere byggingen av visse typer *konstruksjoner* i sin økonomiske sone, samt til å utøve *jurisdiksjon* over slike konstruksjoner:

«1. In the exclusive economic zone, the coastal State shall have the exclusive right to construct and to authorize and regulate the construction, operation and use of:

(a) artificial islands;

(b) installations and structures for the purposes provided for in article 56 and other economic purposes;

(c) installations and structures which may interfere with the exercise of the rights of the coastal State in the zone.

2. The coastal State shall have exclusive jurisdiction over such artificial islands, installations and structures, including jurisdiction with regard to customs, fiscal, health, safety and immigration laws and regulations.» (mine understrekninger)

Den jurisdiksjon som følger av art. 60 nr. 2 jf. nr. 1, er ikke funksjonelt avgrenset til det som er nødvendig for å utøvelsen av kyststatens suverene rettigheter etter art. 56. Kyststaten har således *full* jurisdiksjon over kunstige øyer, installasjoner og strukturer som omfattes av art. 60 nr. 1.<sup>246</sup>

Begrepene 'kunstig øyer' («artificial islands»), 'installasjoner' («installations») og 'strukturer' («structures») er ikke definert i havrettskonvensjonen. Basert på en alminnelig språkforståelse, synes det nærliggende å anta at begrepene til sammen omfatter alle noenlunde stasjonære konstruksjoner til havs.<sup>247</sup> Benyttes slike konstruksjoner i økonomisk virksomhet, eventuelt for et annet formål som er nevnt i art. 56 nr. 1,<sup>248</sup> vil kyststaten etter art. 60 nr. 2 jf. nr. 1 ha full og eksklusiv jurisdiksjon.<sup>249</sup> Selv om visse typer

---

<sup>246</sup> Se Ruud (2006) s. 158; Fleischer (2005) s. 132; St.prp.nr.37 (1995-96) s. 37.

<sup>247</sup> Dette synes også lagt til grunn Ot.prp.nr.43 (1995-96), hvor det på side 29 uttales at begrepene «installations» og «structures» blant annet omfatter «plattformer, tårn, rammer og tilsvarende konstruksjoner».

<sup>248</sup> Dvs. utforsking, administrasjon og bevaring av naturressursene i sonen.

<sup>249</sup> Etter art. 60 nr. 2 jf. nr.1 bokstav a vil kyststaten ha eksklusiv jurisdiksjon over *alle* typer kunstige øyer, dvs. uavhengig av formål.

installasjoner og strukturer faller utenfor art. 60 nr.1,<sup>250</sup> framstår det lite aktuelt at det vil bli knyttet CO<sub>2</sub>-deponering til slike konstruksjoner. De konstruksjoner i den økonomiske sone det per i dag framstår aktuelt å knytte deponering til, nemlig konstruksjoner for petroleumsutvinning, vil klart nok være omfattet av kyststatens jurisdiksjon etter art. 60 nr. 2 jf. nr. 1. Ved CO<sub>2</sub>-deponering fra slike konstruksjoner er det således kyststaten som får klimakvotefordelene, og som dessuten må bære kvotebelastningen ved lekkasjer fra fangstleddet.

### 8.4.3 Kontinentalsokkelen (utenfor den økonomiske sone)

Det følger av havrettskonvensjonen art. 77 nr. 1 at:

«The coastal State exercises over the continental shelf sovereign rights for the purpose of exploring it and exploiting its natural resources.»<sup>251</sup>

Kyststatens suverene rettigheter («sovereign rights») på kontinentalsokkelen innebærer den *jurisdiksjon* som er nødvendig for å utøve disse rettighetene.<sup>252</sup>

Kyststatens suverene rettigheter etter art. 77 nr. 1 omfatter i utgangspunktet ikke økonomisk virksomhet som ikke er knyttet til utnyttelse av naturressursene på sokkelen.

De produsenter på kontinentalsokkelen det på kort sikt er aktuelt å knytte CO<sub>2</sub>-kjeder til, nemlig produsenter knyttet til petroleumsutvinning, omfattes imidlertid klart nok av kyststatens suverene rettigheter. Kyststaten vil derfor ha den primære jurisdiksjon over slike produsenter allerede etter art. 77 nr. 1.

---

<sup>250</sup> Ruud og Ulfstein nevner *militære lyttestasjoner* som et eksempel på installasjoner/strukturer som faller utenfor art. 60 nr. 2 bokstav b. Se Ruud (2006) s. 158.

<sup>251</sup> Sml. også kontinentalsokkelkonvensjonen art. 2 nr. 1.

<sup>252</sup> Se ILC (1956) *bind 2* s. 297; St.prp.nr.37 (1995-96) s. 53.

Etter art. 80 gjelder reglene om kunstige øyer, installasjoner og strukturer etter art. 60<sup>253</sup> tilsvarende på kontinentalsokkelen *så langt de passer* («*mutatis mutandis*»). Det er noe uklart hva som ligger i det sistnevnte forbeholdet. I Stortingsproposisjon nr. 37 (1995-96) tolkes art. 80 slik at kyststatens bare har eksklusive rettigheter og jurisdiksjon over strukturer og installasjoner som er konstruert for et av de formål som er nevnt i art. 77 nr.1, eller som kan virke forstyrrende på utøvelsen av disse rettighetene. Det samme synspunktet synes lagt til grunn hos Churchill og Lowe.<sup>254</sup> Ruud og Ulfstein synes på sin side å tolke art. 80 slik at også annen økonomisk virksomhet omfattes, på samme måte som etter art. 60 nr. 1.<sup>255</sup>

Det er således ikke helt klart hvor langt kyststatens eksklusive jurisdiksjon prinsipielt sett rekker overfor konstruksjoner på kontinentalsokkelen utenfor den økonomiske sone. Konstruksjoner tilknyttet petroleumsindustrien er imidlertid klart nok opprettet for formål som faller inn under art. 77 nr. 1, og omfattes derfor under alle omstendigheter av kyststatens eksklusive jurisdiksjon etter art. 80. Ved CO<sub>2</sub>-deponering fra slike konstruksjoner er det således kyststaten som får klimakvotefordelene, og som dessuten må bære kvotebelastningen ved lekkasjer fra fangstleddet.

#### **8.4.4 Det åpne hav og Havet dyp**

På det åpne hav har ingen stater jurisdiksjon basert på territorialhøyhetsbetraktninger. Produsenter og fangstledd som er lokalisert her, og som ikke har en slik tilknytning til en eventuell underliggende kontinentalsokkel at de omfattes av havretts-

---

<sup>253</sup> Se punkt 8.4.2.

<sup>254</sup> Se Churchill (1999) s. 168.

<sup>255</sup> Se Ruud (2006) s. 158.

konvensjonen art. 80,<sup>256</sup> vil derfor være underlagt *flaggstats-jurisdiksjon*. Klimavotefordelene ved deponeringen, samt kvotebelastningen ved eventuelle lekkasjer, faller således på flaggstaten.

Som nevnt i punkt 8.3.4, administreres naturressursene på Havets dyp av Den internasjonale havbunnsmyndigheten. Havrett-konvensjonen art. 153 nr. 3 jf. nr. 3 åpner imidlertid for at enkeltstater og/eller selskaper kan gis adgang til disse naturressursene. Dersom det som følge av slik tillatelse blir iverksatt CO<sub>2</sub>-produserende virksomhet, synes det nærliggende å anta at det er vedkommende flaggstat<sup>257</sup> som får klimavotefordelene ved deponeringen, og som må bære kvotebelastningen ved lekkasjer fra fangstleddet.

## 8.5 Reservoarlekkasjer

I tråd med temaet for denne avhandlingen, befinner reservoaret seg i undergrunnen på kontinentalsokkelen, i eller utenfor den økonomiske sonen. Som nevnt i punkt 8.3.2, omfatter ikke kontinentalsokkelen områder i sjøterritoriet eller indre farvann. Deponering i undergrunnen i disse områdene er av tekniske årsaker også lite aktuelt,<sup>258</sup> og vil ikke bli behandlet nedenfor.

Problemstillingen i det følgende er for det første om det er kyststaten eller flaggstaten som har den primære jurisdiksjon over CO<sub>2</sub>-reservoaret, og som følgelig må bære klimavotebelastningen ved lekkasjer. For det andre vil jeg ta for meg spørsmålet om klimakvotebelastning ved lekkasjer fra *grenseoverskridende reservoarer*, det vil si reservoarer som strekker seg over flere staters kontinentalsokler.

---

<sup>256</sup> Se punkt 8.4.3.

<sup>257</sup> Dvs. den stat som gis slik tillatelse, eller som er flaggstat til det selskap som gis slik tillatelse.

<sup>258</sup> Se Purdy (2004) s. 12.

### 8.5.1 Kyststatsjurisdiksjon som følge av suverene rettigheter i den økonomiske sone

Etter havrettskonvensjonen art. 56 nr. 1 har kyststaten suverene rettigheter over naturressursene i den økonomiske sonen, samt til all annen økonomisk utnyttelse av sonen.<sup>259</sup> Prinsipielt kan det spørres om CO<sub>2</sub>-deponering er å anse som naturressursutnyttelse i relasjon til art. 56 nr. 1.<sup>260</sup> Spørsmålet kommer likevel ikke på spissen, ettersom CO<sub>2</sub>-deponering i alle fall må kunne anses som en form for økonomisk utnyttelse av sonen.<sup>261</sup> CO<sub>2</sub>-reservoarer i sonene må således antas å være underlagt kyststatens jurisdiksjon. Følgelig vil det også være kyststaten som må bære klimakvotebelastningen ved lekkasjer fra CO<sub>2</sub>-reservoarer i sonen.

### 8.5.2 Kyststatsjurisdiksjon som følge av suverene rettigheter på kontinentalsokkelen (utenfor økonomisk sone)

Som redegjort for i punkt 8.4.3, har kyststaten etter havrettskonvensjonen art. 77 nr. 1 suverene rettigheter til å utnytte naturressursene på kontinentalsokkelen. Annen utnyttelse av kontinentalsokkelen er derimot ikke uten videre omfattet av disse suverene rettighetene. Dersom CO<sub>2</sub>-deponering benyttes som *trykkstøtte* for petroleumsutvinning, vil deponeringen være et ledd i petroleumsutvinningsaktiviteten, som klart nok omfattes av art. 77

---

<sup>259</sup> Se også punkt 8.4.2.

<sup>260</sup> Sml. punkt 8.5.2 nedenfor.

<sup>261</sup> Se også Bugge (2005) s. 136; Siverts (2004) s. 36; Hegna (2004) s. 167. Også Purdy og Macrory åpner for å se på CO<sub>2</sub>-deponering som økonomisk utnyttelse av sonen. De mener imidlertid at det er mer nærliggende å anse CO<sub>2</sub>-deponering som dumping. Se Purdy (2004) s. 12. Etter min vurdering er det ikke noe i veien for å anse CO<sub>2</sub>-deponering både som økonomisk utnyttelse av den økonomiske sonen, og som dumping av CO<sub>2</sub>-gass. Jeg går derfor ikke nærmere inn på dette klassifiseringsspørsmålet.

nr. 1. I slike tilfeller vil derfor reservoaret allerede av denne grunn være underlagt kyststatsjurisdiksjon. *Utenfor trykkstøttetilfellene* blir spørsmålet om CO<sub>2</sub>-deponering som sådan omfattes av kysstatens suverene rettigheter. Mer konkret blir spørsmålet om CO<sub>2</sub>-reservoarer kan anses som 'naturressurser' («natural recourses») som utnyttes gjennom deponeringen, eventuelt om reglene om naturressursutnyttelse kommer analogisk til anvendelse på CO<sub>2</sub>-deponering.

I havrettskonvensjonen art. 77 nr. 4 presiseres det at begrepet «natural resources» omfatter mineraler og andre ikke-levende ressurser på havbunnen og i undergrunnen, samt levende sedimentære organismer. Noen nærmere definisjon inneholder konvensjonen ikke. I Oxford Advanced Learner's Dictionary er begrepet «resource» forklart som «a supply of something that a country, an organization or a person can use, especially to increase their wealth».<sup>262</sup> En geologisk formasjon må ha visse egenskaper for å kunne benyttes til CO<sub>2</sub>-deponering. Den globale tilgangen på slike egnede formasjoner er begrenset.<sup>263</sup> Etter min vurdering framstår det derfor nærliggende å anse en stats tilgang på slike formasjoner som 'et forråd av noe' («a supply of something»). Under klimakvoteregimet vil en stat kunne øke sin 'velstand' («wealth») dersom CO<sub>2</sub>-deponering er en billigere måte å realisere klimakvoteforpliktelsene på enn for eksempel klimakvotekjøp. Språklig sett synes det imidlertid ikke å være noe absolutt krav om *økonomisk* utbytte for at et reservoar skal kunne regnes som en ressurs. Også CO<sub>2</sub>-deponering ut fra mer ideelle klimahensyn må etter mitt syn derfor kunne anses som ressursutnyttelse.

I tråd med ordlyden i art. 77 nr. 1, må det videre dreie seg om utnyttelse av en 'naturlig' («natural») ressurs. De egenskaper en

---

<sup>262</sup> Oxford Advanced Learner's Dictionary (2005).

<sup>263</sup> Se IPCC (2005) s. 213.



geologisk formasjon i utgangspunktet må ha for å kunne holde CO<sub>2</sub>-gass innesperret, er klart nok naturlige. Før det faktisk kan deponeres CO<sub>2</sub> i en slik formasjon, må imidlertid formasjonen bearbeides. Blant annet kan det være nødvendig å tette sprekker, og å forsterke andre lekkasjeutsatte punkter. Ved deponering i tømte eller delvis tømte CO<sub>2</sub>-reservoarer, vil også den forutgående tømningen av reservoaret være en forutsetning for å få plass til CO<sub>2</sub>-gassen. At en naturressurs må bearbeides av mennesker før den kan benyttes til et bestemt formål, er imidlertid ikke særegent for CO<sub>2</sub>-reservoarer. Også ved for eksempel utvinning av petroleum er en omfattende bearbeiding nødvendig før naturressursen (råoljen) kan benyttes til det tiltenkte formål. At geologiske formasjoner må bearbeides før de kan tas i bruk til CO<sub>2</sub>-deponering, fratar etter min mening heller ikke CO<sub>2</sub>-reservoarer egenskapen av å være naturressurser.

Etter min vurdering er således ikke ordlyden i art. 77 nr. 1 i veien for å anse CO<sub>2</sub>-deponering omfattet av kyststatens suverene rettigheter på kontinentalsokkelen, og dermed også dens jurisdiksjon. Dette tolkningsresultatet synes også å harmonere med havrettens øvrige fordeling mellom kyststats- og andre staters rettigheter på kontinentalsokkelen. Ser man hen til andre staters tradisjonelle utnyttelse av kontinentalsokkelen, har denne først og fremst vært knyttet til legging av kabler og rørledninger, samt fangst av visse levende ressurser på havbunnen. Aktiviteter i dypere-liggende geologiske lag i undergrunnen har derimot gjennomgående vært omfattet av kyststatens suverene rettigheter. Etter havrettskonvensjonen art. 81 har kyststaten også eksklusiv rett til å autorisere og regulere boring *for ethvert formål* på egen kontinentalsokkel. Andre stater vil således ikke ha tilgang til potensielle reservoarer på kontinentalsokkelen uten kyststatens medvirkning. Dette tilsier at det også er kyststatens som må anses å ha den primære jurisdiksjon over slike reservoarer.

I Stortingsproposisjon nr. 37 (1995-96) legges det til grunn at kyststatens interesser kan tillegges større vekt ved tolkningen av kontinentalsokkelreglene enn reglene om den økonomiske sone.<sup>264</sup> CO<sub>2</sub>-deponering vil kunne virke forstyrrende eller legge begrensninger på annen utøvelse av kyststatens suverene rettigheter på kontinentalsokkelen, for eksempel petroleumsutvinning. Både hensynet til kyststatens interesser, og til en helhetlig forvaltning av ressursene i undergrunnen på kontinentalsokkelen, tilsier etter min vurdering at reglene om suverene kyststatsrettigheter i art. 77 nr. 1 ikke bør tolkes snevert, og/eller at reglene bør gis analogisk anvendelse med hensyn til CO<sub>2</sub>-deponering.

Spørsmålet om hvorvidt CO<sub>2</sub>-deponering i geologiske formasjoner er omfattet av kyststatens suverene rettigheter, er viet begrenset oppmerksomhet i juridisk litteratur. Problemstillingen er berørt i en artikkel av Bugge, som holder det åpent hvorvidt CO<sub>2</sub>-deponering er å anse som naturressursutnyttelse. Bugge mener likevel at kyststatens suverene rettigheter på kontinentalsokkelen også må omfatte CO<sub>2</sub>-deponering, i alle fall «på bakgrunn av reelle hensyn og analogislutninger.»<sup>265</sup>

Problemstillingene er også berørt i studentavhandlingene til Siverts og Hegna. Etter Siverts' syn faller CO<sub>2</sub>-deponering innenfor ordlyden i art. 77 nr.1, og er således omfattet av kyststatens suverene rettigheter.<sup>266</sup> Hegna mener på sin side at CO<sub>2</sub>-reservoarer ikke er å anse som «natural resources», men kommer under tvil til at art. 77 nr. 1 må gis analogisk anvendelse.<sup>267</sup> Begrunnelsen for å ikke anse CO<sub>2</sub>-reservoarer som naturressurser, er at dette begrepet etter Hegnas mening «ikke omfatter den verdi som ligger i at selve grunnen kan utnyttes der den er».<sup>268</sup> I forordet som er skrevet i forbindelse med publisering av

---

<sup>264</sup> Se St.prp.nr.37 (1995-96) s. 54.

<sup>265</sup> Bugge (2005) s. 136.

<sup>266</sup> Se Siverts (2004) s. 36-39.

<sup>267</sup> Se Hegna (2004) s. 164-170.

<sup>268</sup> Ibid. s. 164.

avhandlingen, setter imidlertid Hegna spørsmålstegn ved holdbarheten av denne tolkningen.<sup>269</sup>

I tråd med framstillingen ovenfor, mener jeg at det språklig sett ikke er noe i veien for å anse CO<sub>2</sub>-deponering som en form for naturressursutnyttelse, som følgelig omfattes av kyststatens suverene rettigheter etter art. 77 nr. 1. Subsidiært synes det å være sterke rettskildemessige holdepunkter for å anvende reglene om kyststatenes suverene rettigheter analogisk på CO<sub>2</sub>-deponering. Under begge tilnærminger blir konklusjonen at CO<sub>2</sub>-reservoarer er underlagt kyststatens primærjurisdiksjon, også når reservoarene befinner seg på kontinentalsokkelen utenfor den økonomiske sone. Kyststaten må følgelig bære klimakvotebelastningen ved lekkasjer.

### **8.5.3 Kyststatsjurisdiksjon etter havrettens regler om dumping (i og utenfor den økonomiske sone)**

Ovenfor er det konkludert med at CO<sub>2</sub>-reservoarer er underlagt kyststatens primærjurisdiksjon etter reglene om utnyttelse av kontinentalsokkelen og/eller den økonomiske sone. Et alternativt grunnlag for slik kyststatsjurisdiksjon kan tenkes å ligge i havrettens regler om *dumping*. Etter havrettskonvensjonen art. 210 nr. 5 er *dumping* i den økonomiske sone og/eller på kontinentalsokkelen underlagt kyststatens samtykke og regulering:

«Dumping within the territorial sea and the exclusive economic zone or onto the continental shelf shall not be carried out without the express prior approval of the coastal State, which has the right to permit, regulate and control such dumping after due consideration of the matter with other States which by reason of their geographical situation may be adversely affected thereby.»

«*Dumping*» er definert i havrettskonvensjonen art. 1 nr. 1 (5):

«(a) ‘*dumping*’ means:

---

<sup>269</sup> Ibid. s. 143.

(i) any deliberate disposal of wastes or other matter from vessels, aircraft, platforms or other man-made structures at sea;

(ii)...

(b) 'dumping' does not include:

(i) ...

(ii) placement of matter for a purpose other than the mere disposal thereof, provided that such placement is not contrary to the aims of this Convention.» (mine understrekninger)

Dumpingdefinisjonen i havrettskonvensjonen anses materielt sett sammenfallende med dumpingdefinisjonen i Londonprotokollen art. 1 nr. 4.<sup>270</sup> Det er på flere punkter knyttet usikkerhet til forholdet mellom CO<sub>2</sub>-deponering og disse dumpingdefinisjonene. For det første er det noe uklart om CO<sub>2</sub> som deponeres kan subsumeres under termen «wastes or other matter».<sup>271</sup> For det andre er det også ansett tvilsomt eller usikkert om deponering fra *landbaserte produsenter* som skjer *direkte gjennom rørledninger* (uten å gå veien om en injiseringskonstruksjon til havs) oppfyller kravet om at avfallstømmingen må skje fra «man-made structures at sea».<sup>272</sup> Etter havrettskonvensjonen art. 1 nr. 1 (5) (b) (ii) vil for det tredje CO<sub>2</sub> som benyttes som *trykkstøtte* for petroleumsutvinning trolig uansett falle utenfor dumpingdefinisjonen, fordi slik deponering (også) har til formål å bidra til økt petroleumsutvinning.

Kyststaten vil derfor bare ha reservoarjurisdiksjon i kraft av havrettskonvensjonen art. 210 nr. 5 over noen typer CO<sub>2</sub>-kjeder, og den nærmere avgrensningen av dette virkeområder er altså usikkert. Ettersom kyststaten, i tråd med konklusjonene i punkt 8.5.1 og 8.5.2, uansett må bære klimavotebelastningen ved reservoarlekkasjer på egen kontinentalsokkel, får imidlertid spørsmålet om dumpingreglens anvendelse på CO<sub>2</sub>-deponering

---

<sup>270</sup> Se Purdy (2004) s. 17.

<sup>271</sup> Se bl.a. IEA (2005) s. 37; Bugge (2005) s. 140; Purdy (2004) s. 21-22 og 38.

<sup>272</sup> Se ECN (2006) s. 8; Bugge (2005) s. 140-141; Purdy (2004) s. 17 og 20-21.

ingen selvstendig betydning for *kvotebelastningsspørsmålet*. Jeg går derfor ikke nærmere inn på dette i det følgende.<sup>273</sup>

#### 8.5.4 Særlig om grenseoverskridende reservoarer

Som det framgår av drøftelsene ovenfor, vil lekkasjer fra reservoarer på kontinentalsokkelen, både i og utenfor økonomisk sone, måtte belastes *kyststatens (kontinentalsokkelstatens)* klimakvotepålegg. Det kan imidlertid tenkes situasjoner hvor et reservoar strekker seg over flere staters kontinentalsokler. I så fall kan CO<sub>2</sub>-gass som er deponert gjennom et injiseringspunkt på én stats kontinentalsokkel, lekke ut gjennom et punkt som befinner seg på en annen stats sokkel. Problemstillingen blir i så fall hvilken av de involverte statene må bære klimakvotebelastningen.

Ser man på ordlyden i folkerettens alminnelige prinsipp om grenseoverskridende skadeforvoldelse, slik dette er kommet til uttrykk i Rioerklæringens prinsipp 2 og preambelen til klimakonvensjonen, retter dette seg mot *aktiviteter* («*activities*») innenfor en stats jurisdiksjon eller kontroll. Mens det å injisere CO<sub>2</sub>-reservoar klart framstår som en aktivitet, framstår det mindre naturlig å se på CO<sub>2</sub>-gassens vandring i reservoaret og/eller opp mot havbunnen som en aktivitet. Selv om CO<sub>2</sub>-gassen rent faktisk skulle komme opp til havbunnen (og senere overflaten) gjennom et punkt som befinner seg på en annen stats kontinentalsokkel, synes det likevel mest nærliggende å anse selve injiseringen av CO<sub>2</sub>-gassen som den utslippsforårsakende aktivitet. Det framstår også rimelig at det er den stat som er ansvarlig for injiseringen som må ta kvotebelastningen dersom den deponerte gassen lekker ut. Forutsatt at den staten hvor lekkasjen finner sted overhodet ikke har vært involvert i deponeringsaktiviteten, må derfor kvotebelastningen etter min vurdering falle på den stat som har

---

<sup>273</sup> For en detaljert drøftelse, se Purdy (2004) s. 17-24.

jurisdiksjonen over *injiseringspunktet*. Dette samsvarer også med den løsning IPCC Guidelines 2006 gir anvisning på med hensyn til *rapportering* av slike lekkasjer.<sup>274</sup>

Dersom det i samme reservoar deponeres CO<sub>2</sub> gjennom injiseringspunkter på forskjellige staters kontinentalsokler, er det mer problematisk å fordele klimavotebelastningen ved lekkasjer. I IPCC Guidelines 2006 foreslås det at de involverte statene regulerer slike spørsmål gjennom særskilt traktat seg imellom.<sup>275</sup> Mulige modeller for kvotebelastningsfordelingen kan være pro rata-fordeling basert på hvor mye CO<sub>2</sub> den enkelte stat har deponert, eller at hver stat bærer kvotebelastningen for den CO<sub>2</sub> som lekker ut gjennom punkter under dens jurisdiksjon. I mangel på særskilt regulering, er det imidlertid vanskelig å se at én spesiell fordelingsmodell peker seg ut som den som følger av gjeldende (ulovfestet) rett. Hensynet til klimavoteregimets integritet, sammenholdt med statenes plikt til lojal etterlevelse av Kyotoprotokollen,<sup>276</sup> tilsier likevel at de involverte statene har en solidarisk plikt til å se til at alle lekkasjer fra fellesreservoaret *på en eller annen* måte blir rapportert og kvotebelastet.

## 8.6 Rørledningslekkasjer

Avhengig av hvor CO<sub>2</sub>-produsenten befinner seg, kan en CO<sub>2</sub>-rørledning strekke seg over både landterritorier og havområder, i eller utenfor statsterritoriet. Forskjellige punkter i rørledningen vil kunne være underlagt forskjellige staters primærjurisdiksjon. Klimavotebelastningen som følge av lekkasje fra et gitt rørledningspunkt, vil falle på den stat som har den primære jurisdiksjon over dette lekkasjepunktet.

---

<sup>274</sup> Se IPCC Guidelines 2006 *bind 1* s. 8.4 og *bind 2* s. 5.20.

<sup>275</sup> *Ibid.* *bind 2* s. 5.21.

<sup>276</sup> Jf. Wienkonvensjonen art. 31 nr. 1.

### 8.6.1 Innenfor statsterritoriet

Rørledninger innenfor statsterritoriet er underlagt territorialstatens primærjurisdiksjon.<sup>277</sup> Lekkasjer fra rørledningen må således belastes *territorialstaten*. Dette samsvarer også med den ordning som i IPCC Guidelines 2006 er foreslått for *rapportering* av slike lekkasjer.<sup>278</sup>

### 8.6.2 Utenfor statsterritoriet

For rørledningspunkter utenfor statsterritoriet er spørsmålet om jurisdiksjon, og dermed også om klimakvotebelastning ved lekkasje, mer komplisert. En rørledning vil nødvendigvis ha et start- og et endepunkt. Disse tilslutningspunktene kan befinne seg under samme eller forskjellige staters primærjurisdiksjon. Man kan således tale om en *sendestat* og en *mottakerstat*. Mellom disse punktene kan rørledningen også krysse andre staters kontinentalsokler ('transittstater') og områder på det åpne hav og/eller Havets dyp. Endelig kan rørledningen være eid eller operert av en tredjestat, eller av et privat rørledningsselskap som er registrert i en slik tredjestat (flaggstaten).

Utenfor statsterritoriet er utgangspunktet at alle stater har lik rett til legging av rørledninger, jf. havrettskonvensjonen art. 58 nr. 1, art. 79 nr. 1 og art. 87 nr. 1 bokstav c.<sup>279</sup> Over de deler av rørledningen som befinner seg på en stats kontinentalsokkel, har likevel denne staten (kyst-/kontinentalsokkelstaten) visse særrettigheter. Reglene om dette er delvis kommet til uttrykk i

---

<sup>277</sup> Se også Fleischer (2005) s. 133; Roggenkamp (1998) s. 109.

<sup>278</sup> Se IPCC Guidelines 2006 *bind 1* s. 8.4; *bind 2* s. 5.20.

<sup>279</sup> Se også kontinentalsokkelkonvensjonen art. 4 og fritt hav-konvensjonen art. 2.

havrettskonvensjonen art. 79, som imidlertid må suppleres med ulovfestet rett.<sup>280</sup>

Art. 79:

«1. All States are entitled to lay submarine cables and pipelines on the continental shelf, in accordance with the provisions of this article.

2. Subject to its right to take reasonable measures for the exploration of the continental shelf, the exploitation of its natural resources and the prevention, reduction and control of pollution from pipelines, the coastal State may not impede the laying or maintenance of such cables or pipelines.

3. The delineation of the course for the laying of such pipelines on the continental shelf is subject to the consent of the coastal State.

4. Nothing in this Part affects the right of the coastal State to establish conditions for cables or pipelines entering its territory or territorial sea, or its jurisdiction over cables and pipelines constructed or used in connection with the exploration of its continental shelf or exploitation of its resources or the operations of artificial islands, installations and structures under its jurisdiction.

5. (...)»

Etter art. 79 nr. 3 krever legging av rørledninger over en stats kontinentalsokkel at denne staten samtykker til trasévalg. Kyststaten har etter art. 79 nr. 2 også rett til å treffe *rimelige tiltak* («*reasonable measures*») av hensyn til egen forskning og ressursutnyttelse i den økonomiske sone og på kontinentalsokkelen, samt for å forebygge forurensning. Som nevnt i punkt 1.3.2, vil CO<sub>2</sub> som lekker ut i havet kunne medføre forurensning av det maritime miljø. Det er derfor ikke utelukket at en kyststat har en viss anledning til å utøve jurisdiksjon med tanke på å forebygge slike lekkasjer. Hvor langt kyststatens rett til å treffe tiltak for å forhindre forurensning fra rørledninger på kontinentalsokkelen rekker, er imidlertid uklart.<sup>281</sup> Etter art. 79 nr. 2 kan kyststaten uansett ikke

---

<sup>280</sup> Se St.prp.nr.37 (1995-96) s. 56.

<sup>281</sup> Ibid. s. 55.



hindre («impede») andre stater i å legge rørledninger over dens kontinentalsokkel.<sup>282</sup>

Selv om kyststaten således må antas å ha en viss kompetanse med tanke på å forhindre og/eller stanse lekkasjer fra rørledninger på dens kontinentalsokkel, er denne jurisdiksjonen begrenset. Ettersom kyststaten ikke kan hindre leggingen av CO<sub>2</sub>-førende rørledninger over dens kontinentalsokkelen, framstår det heller ikke rimelig at den skal måtte bære klimakvotebelastningen dersom ledningen lekker. Etter min vurdering er det derfor ikke grunnlag for å kvotebelaste *rene transittstater* ved lekkasje.

Klimakvotebelastningen ved rørlekkasjer utenfor statsterritoriet synes således å falle på sende-, mottaker- eller flaggstaten. Spørsmålet om *hvilken* av disse tre statene om har den primære jurisdiksjon over et gitt lekkasjepunkt, er mer komplisert. Havrettskonvensjonen gir liten veiledning. Art. 79 nr. 4 synes riktignok å forutsette jurisdiksjon for *kyststaten* (som i disse tilfellene blir sende- eller mottakerstat) over rørledninger som er konstruert eller benyttes i forbindelse med utforskning eller naturressursutnyttelse på kyststatens egen kontinentalsokkel. Etter sin ordlyd («[n]othing in this part affect the right of the coastal state...») framstår art. 79 nr. 4 imidlertid ikke som en selvstendig jurisdiksjonshjemmel, men kun som en henvisning til andre folkerettslige hjemmelsgrunnlag for slik kyststatsjurisdiksjon.

Denne tolkningen er også lagt til grunn i Stortingsproposisjon nr. 37 (1995-96)<sup>283</sup> Churchill og Lowe synes derimot å anse art. 79 nr. 4 som en selvstendig hjemmel for kyststatsjurisdiksjon.<sup>284</sup> Disse divergerende syn på den *formelle* betydningen av art. 79 nr. 4, får etter min vurdering ingen betydning for den *materielle rettstilstanden*. Jeg går derfor ikke nærmere inn på dette.

---

<sup>282</sup> Se også Fleischer (2005) s. 133; St.prp.nr.37 (1995-96) s. 55.

<sup>283</sup> Se St.prp.nr.37 (1995-96) s. 56.

<sup>284</sup> Se Churchill (1999) s. 174.

Spørsmålet om hvilken stat som har den primære jurisdiksjon over rørledninger utenfor statsterritoriet, og som følgelig må bære klima-kvotebelastningen ved lekkasjer, vil i betydelig grad bero på de regler om rørledningsjurisdiksjon som følger av ulovfestet rett.<sup>285</sup> Det konkrete innholdet i disse reglene, som i stor grad er utviklet i tilknytning til *petroleumsrørledninger*, er til dels omtvistet i statspraksis og juridisk teori. Enkelte regler må likevel anses å ha utkrystallisert seg som gjeldende rett:

For det første er det klart at det å koble en rørledning til en CO<sub>2</sub>-produsent, et reservoar mv. forutsetter *samtykke* fra den stat som har jurisdiksjon over dette tilslutningspunktet.<sup>286</sup> Dersom sende- og mottakerstaten er forskjellige stater, kreves samtykke fra begge disse statene for å opprette rørledningen.<sup>287</sup> Selv om både sende- og mottakerstaten derfor kan forhindre at en rørledning blir lagt i første omgang, trenger likevel ingen av disse statene å ha den primære jurisdiksjon over selve rørledningen. Samtykkekravet løser derfor ikke spørsmålet om hvilken stat som må bære klima-kvotebelastningen ved rørledningslekkasjer utenfor statsterritoriet.

For det andre gjelder det etter den alminnelige folkerett visse regler for *petroleumsrørledninger* fra utvinningskonstruksjoner på kontinentalsokkelen inn til den samme kyststatens fastland ('coast-to-shore-ledninger'). Over slike rørledninger har *kyststaten*, som både er sende- og mottakerstat, full jurisdiksjon, uavhengig av rørledningsselskapets flaggstat.<sup>288</sup> Begrunnelsen for dette er at slike rørledninger anses som ledd i kyststatens naturressursutnyttelse på egen kontinentalsokkel.<sup>289</sup> Det kan spørres om denne regelen kan

---

<sup>285</sup> Se også St.prp.nr.37 (1995-96) s. 174.

<sup>286</sup> Se Fleischer (2005) s. 133.

<sup>287</sup> Ibid. s. 133-134.

<sup>288</sup> Se Roggenkamp (1998) s. 95.

<sup>289</sup> Sml. også havrettskonvensjonen art. 79 nr. 4.

anvendes tilsvarende på CO<sub>2</sub>-rørledninger, hvor gasstrømmen går motsatt vei ('shore-to-coast'). I tråd redegjørelsene i punkt 8.5.2, må også CO<sub>2</sub>-deponering etter mitt syn regnes som en form for naturressursutnyttelse på kontinentalsokkelen. En forskjell fra *petroleumsrørledningene* er imidlertid at det ved CO<sub>2</sub>-transport ikke er selve *naturressursen* som transporteres. På den andre siden er også CO<sub>2</sub>-transporten en forutsetning for at reservoarene (naturressursene) skal kunne utnyttes. Siden kyststaten forutsetningsvis har jurisdiksjon over begge rørledningens tilslutningspunkter, synes det heller ikke å være tungtveiende grunner for at *flaggstaten* skal ha den primære jurisdiksjonen over rørledningen *mellom* disse punktene. Selv om rettstilstanden ikke kan anses helt klar, er det etter min vurdering derfor nærliggende å anta at reglene om 'coast-to-shore-ledninger' gjelder tilsvarende på rørledninger som fører CO<sub>2</sub>-gass fra kyststatens fastland til et reservoar på dens kontinentalsokkel. Følgelig må også kyststaten bære klimakvotebelastningen ved lekkasjer fra slike rørledninger.

For det tredje anses rørledninger *innad* på et kontinentalsokkelfelt å være underlagt den samme jurisdiksjon som konstruksjonene de er tilsluttet. Dette vil blant annet gjelde rørledninger fra en injiseringskonstruksjon til reservoaret, eller fra en CO<sub>2</sub>-produsent til en injiseringskonstruksjon på samme felt. Siden både produsenter og CO<sub>2</sub>-reserovarer på kontinentalsokkelen er underlagt kyststatsjurisdiksjon, vil også slike interne rørledninger være underlagt kysstatens (sende- og mottakerstatens) primærjurisdiksjon. Lekkasjer vil derfor bli belastet kyststatens klimakvote.

I følge Roggenkamp kan reglene om rørledninger innad på et felt etter omstendighetene anvendes tilsvarende på rørledninger mellom nærliggende felt. Dette beror på en konkret vurdering i det enkelte tilfellet.<sup>290</sup> Jeg går ikke nærmere inn på dette i det følgende.

---

<sup>290</sup> Se Roggenkamp (1998) s. 95.

Utenfor de tilfeller som er behandlet ovenfor, for eksempel hvis sende- og mottakerstaten er forskjellige stater, er rettstilstanden mer uklar. I Stortingsproposisjon nr. 37 (1995-96) legges det til grunn at alle rørledninger som har utspring på norsk kontinentalsokkel vil være underlagt norsk jurisdiksjon, inntil de eventuelt krysser andre staters *territorialgrenser*.<sup>291</sup> Dette er også i tråd med det syn Norge prinsipielt har anført i tilknytning til *petroleumsrørledninger* fra norsk sokkel til andre staters territorier.<sup>292</sup> Blant annet Storbritannia har derimot hevdet at mottakerstaten<sup>293</sup> har jurisdiksjon over de deler av rørledningen som befinner seg på dens egen kontinentalsokkel.<sup>294</sup>

For petroleumsledninger fra norsk sokkel har problemet med statens prinsipielt forskjellige syn på jurisdiksjonsspørsmålet, gjennomgående blitt løst gjennom traktatregulering mellom de involverte parter. Disse traktatene innebærer at *rørledningsselskapet* skal være norsk (dvs. at Norge er *flaggstat*), og at Norge også skal ha jurisdiksjon over rørledningen som sådan inntil den når mottakerstatens territorium.<sup>295</sup>

Hvilken stat som etter folkerettslig sedvanerett har den primære jurisdiksjon over rørledningen utenfor statsterritoriene, og som dermed må bære klimavotebelastningen ved CO<sub>2</sub>-lekkasjer, må altså anses uavklart. Til fordel for *mottakerstatsjurisdiksjon* kan det anføres at rørledningen er et ledd i utnyttelsen av mottakerstatens naturressurser (reservoaret). Til fordel for *sendestatsjurisdiksjon* kan det anføres at det er denne staten som hadde jurisdiksjonen over CO<sub>2</sub>-gassen før den nådde områdene utenfor statsterritoriet.

---

<sup>291</sup> Se St.prp.nr.37 (1995-96) s. 56.

<sup>292</sup> Se Museaus (2006) s. 234 (fotnote 2).

<sup>293</sup> Ved petroleumsrørledninger går gasstrømmen motsatt vei av hva den gjør i CO<sub>2</sub>-ledninger.

<sup>294</sup> Se Museaus (2006) s. 234 (fotnote 2).

<sup>295</sup> Se Roggenkamp (1998) s. 100-102.

Til fordel for *flaggstatsjurisdiksjon* taler det at det normalt er flaggstaten som har den mest omfattende jurisdiksjon over *rørledningsselskapet*. Jurisdiksjon over rørledningsselskapet kan være viktig på grunn av mulighetene til å tvangsinn drive krav staten har mot selskapet, for eksempel dersom selskapet har påført staten klimakvotebelastning.

Siden innholdet i folkerettens alminnelige regler om rørledningsjurisdiksjon utenfor statsterritoriet er internasjonalt omstridt, synes det problematisk å basere fordelingen av klimakvotebelastning ved CO<sub>2</sub>-lekkasjer på disse ulovfestede reglene. For å oppnå rettsklarhet framstår det etter min vurdering derfor hensiktsmessig at det utformes særskilte regler om dette innenfor klimakvoteregimet. Inntil slik generell regulering eventuelt foreligger, vil spørsmålet om fordeling av klimakvotebelastning måtte traktatreguleres særskilt i tilknytning til den enkelte rørledning.

## 8.7 Lekkasjer under skipstransport

Som nevnt i punkt 1.3.1, vil skipstransport særlig være aktuelt hvis CO<sub>2</sub>-gassen skal fraktes over store avstander. Skips mobile karakter skaper særskilte utfordringer for spørsmålet om klimakvotebelastning ved lekkasjer. Det er for så vidt illustrerende at det per i dag ikke er avklart hvordan utslipp som følge av *drivstofforbrenning* på skip i internasjonal overfart skal kvotebelastes. Inntil videre er slike utslipp derfor unntatt fra kvotebelastning.<sup>296</sup> Unntaket gjelder likevel bare for CO<sub>2</sub> fra skipets egen drivstofforbrenning, og omfatter derfor ikke lekkasjer av transportert CO<sub>2</sub>.<sup>297</sup> For slike lekkasjer må derfor utgangspunktet

---

<sup>296</sup> Se COP-vedtak 2/CP.3 punkt 4; UNFCCC Guidelines punkt 24. Se også punkt 9.4.

<sup>297</sup> Se også IPCC Guidelines 2006 *bind 2* s. 5.5.

være at kvotebelastningen faller på den stat som har den primære jurisdiksjon over skipet på lekkasjetidspunktet.

### 8.7.1 Indre farvann

I indre farvann er utgangspunktet *territorialstatssuverenitet*. Det synes i dag å være bred enighet om at det ikke eksisterer noen alminnelig rett til havneanløp for fremmede skip, og at 'det franske system', hvoretter territorialstaten ikke griper inn i fremmede skips interne anliggender, ikke har status som folkerettslig sedvanerett.<sup>298</sup> Territorialstaten har således full jurisdiksjon over skip i indre farvann.

Også *flaggstaten* har en relativt omfattende preskripsjons- og domsjurisdiksjon over skip som befinner seg innenfor andre staters territorier. Dette følger blant annet av havrettskonvensjonen art. 94, hvoretter flaggstaten også er pålagt en rekke *plikter* med tanke på blant annet sjødyktighet, bemanning og utstyr. Etter alminnelige prinsipper om territorialstatssuverenitet, er flaggstaten derimot avskåret fra å utøve *tvangsjurisdiksjon* i andre staters indre farvann. Territorialstaten har således en mer omfattende jurisdiksjon over skip i indre farvann enn flaggstaten, og synes følgelig å måtte bære klimakvotebelastningen ved eventuelle lekkasjer.

Et unntak fra hovedregelen om territorialstatsbelastning må muligens gjøres ved lekkasjer fra fremmede skip som søker *nødhavn* hos territorialstaten. Det følger av folkerettslig sedvanerett at kyststaten ikke kan nekte slik nødhavnsløp.<sup>299</sup> Territorialstaten kan derfor ikke forhindre at et CO<sub>2</sub>-transporterende skip i nød anløper dens indre farvann, til tross for at lekkasjerisikoene etter

---

<sup>298</sup> Se Ruud (2006) s. 149; Fleischer (2005) s. 110; Churchill (1999) s. 61-62 og 66.

<sup>299</sup> Se Ruud (2006) s. 149; Fleischer (2005) s. 110; Churchill (1999) s. 63.

omstendighetene kan være stor. Videre er territorialstaten også avskåret fra å legge toll og en del andre byrder på skip i nødhavn.<sup>300</sup> Hvor langt dette unntaket fra hovedregelen om full territorialstats-jurisdiksjon prinsipielt sett rekker, er uklart.<sup>301</sup> Etersom en CO<sub>2</sub>-lekkasje på bakkenivå kan være skadelig for lokalmiljøet,<sup>302</sup> synes det imidlertid nærliggende å anta at territorialstaten har anledning til å gripe inn for å stanse slike lekkasjer fra et skip i nødhavn. Siden territorialstaten ikke kan nekte skipet å søke nødhavn i første omgang, og siden det generelt må antas å være i flaggstatens interesse at dens skip har adgang til nødhavn, er det likevel mye som taler for at det er flaggstaten som bør bære klimakvotebelastningen ved slike lekkasjer. Rettstilstanden må imidlertid anses uklar.

### 8.7.2 Sjøterritoriet

Også i sjøterritoriet er utgangspunktet territorialstatssuverenitet. En viktig begrensning i territorialstatens jurisdiksjon er imidlertid at fremmede skip har rett til 'uskyldig gjennomfart' («innocent passage»). Reglene om uskyldig gjennomfart anses å ha status som folkerettslig sedvanerett,<sup>303</sup> og er også kommet til uttrykk i havrettskonvensjonen. Problemstillingen i det følgende er hvilken betydning disse reglene får for spørsmålet om klimakvotebelastning ved lekkasjer fra CO<sub>2</sub>-fraktende skip i sjøterritoriet.

Begrepet 'gjenomfart' («passage») er forklart i havrettskonvensjonen art. 18:

«1. Passage means navigation through the territorial sea for the purpose of:

---

<sup>300</sup> Se Fleischer (2005) s. 110-111; Churchill (1999) s. 68.

<sup>301</sup> Se Churchill (1999) s. 68.

<sup>302</sup> Se punkt 1.3.2.

<sup>303</sup> Se Churchill (1999) s. 81; St.prp.nr.37 (1995-96) s. 14.

(a) traversing that sea without entering internal waters or calling at a roadstead or port facility outside internal waters; or

(b) proceeding to or from internal waters or a call at such roadstead or port facility.

2. Passage shall be continuous and expeditious. However, passage includes stopping and anchoring, but only in so far as the same are incidental to ordinary navigation or are rendered necessary by force majeure or distress or for the purpose of rendering assistance to persons, ships or aircraft in danger or distress.»

Etter art. 18 nr. 1 bokstav a vil et CO<sub>2</sub>-transporterende skip være i gjennomfart dersom det seiler gjennom sjøterritoriet uten å anløpe territorialstatens indre farvann. Etter bokstav b vil skipet også være i gjennomfart dersom det seiler fra en havn i territorialstatens indre farvann, til et område utenfor sjøterritoriet. Et skip som frakter CO<sub>2</sub> fra en norsk havn til en injiseringskonstruksjon på norsk kontinentalsokkel (som er utenfor sjøterritoriet), vil derfor være i gjennomfart mens det befinner seg i norsk sjøterritorium. Etter art. 18 nr. 2 er forutsetningen at gjennomfarten er kontinuerlig og rask («continuous and expeditious»). Over skip som bryter denne forutsetningen, vil territorialstaten i utgangspunktet ha full jurisdiksjon.

Kravet om 'uskyldig' («innocent») gjennomfart er utdypet i art. 19:

«1. Passage is innocent so long as it is not prejudicial to the peace, good order or security of the coastal State. Such passage shall take place in conformity with this Convention and with other rules of international law.

2. Passage of a foreign ship shall be considered to be prejudicial to the peace, good order or security of the coastal State if in the territorial sea it engages in any of the following activities:

...

(h) any act of wilful and serious pollution contrary to this Convention;

...

(l) any other activity not having a direct bearing on passage.»



Etter art. 19 nr. 1 er gjennomfarten uskyldig dersom den ikke truer territorialstatens fred, orden eller sikkerhet. Art. 19 nr. 2 angir i hvilke tilfeller gjennomfarten anses å utgjøre en slik trussel, og således ikke er uskyldig. Bestemmelsens bokstav h retter seg mot tilfeller av tilsiktet og alvorlig forurensning i strid med havrettskonvensjonen. Allerede kravet om at forurensningen må være 'tilsiktet' («wilful»), synes å utelukke de fleste tilfeller av lekkasjer fra CO<sub>2</sub>-fraktende skip. Etersom forurensningen dessuten må være i strid med havrettskonvensjonen, som gjennomgående retter seg mot *maritim* forurensning, synes i alle tilfeller CO<sub>2</sub>-lekkasjer til atmosfæren å falle utenfor.

Av art. 19 nr. 2 bokstav l følger det at gjennomfarten heller ikke er uskyldig dersom skipet involverer seg i aktiviteter som ikke har direkte sammenheng med gjennomfarten. Det er ikke noe krav om at disse aktivitetene må være av samme art som de tilfellene som uttrykkelig er nevnt i art. 19 nr. 2 bokstav a-k.<sup>304</sup> Rent språklig synes CO<sub>2</sub>-lekkasjer å rammes av ordlyden i bokstav l, siden slike lekkasjer ikke er en nødvendig del av gjennomfarten. Det er imidlertid tvilsomt om bestemmelsen favner så vidt som ordlyden isolert sett kunne tilsa. Hensynet bak reglene i art. 19 nr.1 jf. nr. 2 synes å være at kyststaten skal ha full anledning til å gripe inn overfor aktiviteter som truer dens interesser. Dette synes også lagt til grunn i Stortingsproposisjon nr. 37 (1995-96):

«Ved fortolkningen av begrepet uskyldig gjennomfart må det utvises et rimelig skjønn med utgangspunkt i hovedregelen om at den er uskyldig så lenge den ikke skader kyststatens fred, orden og sikkerhet.»<sup>305</sup>

Rent klimamessig vil ikke en lekkasje av CO<sub>2</sub> til atmosfæren ramme territorialstaten hardere enn en hvilken som helst annen stat.

---

<sup>304</sup> Se St.prp.nr.37 (1995-96) s. 19.

<sup>305</sup> L.c.

Dersom territorialstaten må bære *klimakvotebelastningen* ved lekkasjen, vil dens interesser klart bli skadelidende. Legges i stedet klimakvotebelastningen på *flaggstaten*, gir klimakvotereglene derimot ikke kyststaten noen interesse i å forhindre og/eller stanse lekkasjen. Hvis en lekkasje unntaksvis skjer under slike omstendigheter at den *også* kan skade lokalmiljøet i kyststaten, vil kyststaten imidlertid av *denne* grunn kunne ha interesse av å kunne gripe inn.<sup>306</sup>

Det framstår således noe uklart hvorvidt, og eventuelt under hvilke omstendigheter, en CO<sub>2</sub>-lekkasje fratrar et skip egenskapen av å være i uskyldig gjennomfart. Dette vil uansett først skje idet lekkasjen oppstår, eventuelt idet det oppstår en ekstraordinær risiko for lekkasje. Inntil kyststaten er klar over at det har oppstått en slik lekkasje eller lekkasjerisiko, vil den måtte behandle skipet som om det er i uskyldig gjennomfart. Selv om territorialstaten prinsipielt sett skulle få full jurisdiksjon over skipet idet lekkasjen eller lekkasjerisikoen oppstår, vil territorialstatens *praktiske* muligheter til å stanse slike lekkasjer derfor i stor grad bero på hvilken jurisdiksjon den har mens skipet fortsatt anses å være i uskyldig gjennomfart.

I havrettskonvensjonen art. 24 nr. 1 presiseres det at territorialstaten ikke skal gjøre den uskyldige gjennomfarten mer byrdefull enn det havrettskonvensjons bestemmelser gir anledning til. Etter art. 21 nr. 1 bokstav e kan territorialstaten gi regler av hensyn til territorialstatens 'miljø' («environment»). CO<sub>2</sub>-lekkasjer som skjer direkte til atmosfæren fra et skip i sjøterritoriet, har som nevnt liten (direkte) betydning for territorialstatens miljø. Etter mitt syn er det derfor tvilsomt om art. 21 nr. 1 bokstav e rammer

---

<sup>306</sup> Dette vil for eksempel kunne være aktuelt dersom lekkasjen skjer via havmassene rundt skipet.

lekkasjer til atmosfæren som sådanne.<sup>307</sup> Av art. 21 nr. 2 følger det at territorialstaten uansett ikke kan gi regler om fremmede skips konstruksjon, bemanning eller utstyr i større omfang enn det som følger av internasjonalt aksepterte standarder.

Territorialstatens muligheter til å forebygge lekkasjer fra skip i uskyldig gjennomfart synes således begrenset. Reglene om uskyldig gjennomfart innebærer derimot ingen begrensninger for *flaggstaten*.<sup>308</sup> Som nevnt i punkt 8.7.1, er flaggstaten pålagt en rekke plikter med hensyn til egne skips sjødyktighet, bemanning og utstyr. I tråd med prinsippet om territorialstatssuverenitet, er riktignok *tvangsjurisdiksjon* utelukket i fremmede staters sjøterritorier.<sup>309</sup> Sett hen til at territorialstatens *praktiske* muligheter til å utøve lekkasjeforebyggende tvangsjurisdiksjon er svært begrenset, er det etter min vurdering likevel mindre grunn til å legge vekt på flaggstatenes manglende tvangsjurisdiksjon i denne sammenheng. Siden et skips gjennomfart i sjøterritoriet er av midlertidig karakter, samtidig som det er flaggstaten som har den primære plikt til å kontrollere skipets sjødyktighet m.v., framstår flaggstatens muligheter til å forebygge lekkasjer *reelt sett* større enn territorialstatens. Dette, samt at retten til uskyldig gjennomfart først og fremst ivaretar flaggstatens interesser, tilsier etter min vurdering at det også er flaggstaten som må bære klimavotebelastningen ved lekkasjer.

---

<sup>307</sup> Derimot er det nærliggende å anta at kyststaten kan gi regler for å forebygge lekkasjer som *også* kan skade lokalmiljøet.

<sup>308</sup> Retten til uskyldig gjennomfart tilommer prinsipielt *flaggstaten*, og ikke det enkelte fartøy.

<sup>309</sup> Se Ruud (2006) s. 165; Fleischer (2005) s. [154].

### 8.7.3 Utenfor sjøterritoriet

Utenfor sjøterritoriet er hovedregelen *flaggstatsjurisdiksjon*, jf. havrettskonvensjonen art. 58 nr.1 jf. 87 nr. 1 bokstav a og art. 92 nr. 1. Kyststatens har riktignok en viss jurisdiksjon over fremmede skip i den økonomiske sone, men denne jurisdiksjonen er snevrere enn kyststatens jurisdiksjon i sjøterritoriet. Fremmede skips rett til ferdse i den økonomiske sone er heller ikke begrenset til uskyldig gjennomfart. Både i og utenfor den økonomiske sone er det derfor flaggstaten som har den primære jurisdiksjon, og som følgelig må bære klimakvotebelastningen ved CO<sub>2</sub>-lekkasjer.

## 8.8 Lekkasjer ved injisering

Injiseringen kan skje via en egen konstruksjon på kontinentalsokkelen. I tråd med konklusjonen i punkt 8.5.2 vil dette i så fall være en konstruksjon som brukes i tilknytning til utnyttelse av naturressursene på kontinentalsokkelen. Slike konstruksjoner vil derfor være underlagt kyststaten jurisdiksjon etter havrettskonvensjonen art. 60 og/eller 80.<sup>310</sup> Følgelig må også kyststaten bære klimakvotebelastningen ved lekkasjer under injisering.

Hvis det ikke er noe selvstendig injiseringsledd,<sup>311</sup> vil det være nødvendig å fastsette et skjæringspunkt mellom (rør)transport-etappen og reservoaret. Hvis rørledningen og reservoaret er underlagt ulike staters primærjurisdiksjon, vil spørsmålet om hvilken stat som blir kvotebelastet bero på hvilke side av skjæringspunktet lekkasjepunktet befinner seg.

---

<sup>310</sup> Se punkt 8.4.2 og 8.4.3.

<sup>311</sup> Dvs. at injiseringen skjer ved at rørledningen som har transportert CO<sub>2</sub>-gassen fra fangstleddet føres ned i reservoaret. Se også punkt 1.3.1.

## 8.9 Oppsummering

Folkerettens regler om jurisdiksjonsforholdene i og utenfor stats-territoriet er gjennomgående utviklet og/eller traktatfestet før CO<sub>2</sub>-deponering ble en aktuell bruk av kontinentalsokkelen. Som drøftelsene i det foregående illustrerer, gir den alminnelige folkerett også i svært varierende grad klare svar på hvilken stat som har den primære jurisdiksjon over de ulike leddene i en CO<sub>2</sub>-kjede, og som følgelig må bære klimakvotekonsekvensene ved fangst og/eller lekkasje.

For CO<sub>2</sub>-produsenter og fangstledd som befinner seg i statsterritoriet eller på kontinentalsokkelen, framstår det rimelig klart at *territorialstaten/kyststaten* vil få de kvotemessige fordelene og ulempene ved henholdsvis fangst og lekkasjer. Et mulig, men på kort sikt neppe særlig praktisk forbehold, gjelder for CO<sub>2</sub>-produsenter på kontinentalsokkelen utenfor den økonomiske sone, dersom disse utøver virksomhet som ikke omfattes av kyststatens suverene rettigheter på sokkelen. For produsenter og fangstledd på Åpent hav og Havets dyp, vil kvotefordelene og lekkasjebelastningen falle på *flaggstaten*.

Også over reservoaret, som befinner seg på kontinentalsokkelen, synes det rimelig klart at det er *kyststaten* som har den primære jurisdiksjon, og som følgelig må bære klimakvotebelastningen ved lekkasje. Dette gjelder uavhengig av om reservoaret befinner seg i eller utenfor kyststatens økonomiske sone. Dersom reservoaret strekker seg over flere staters kontinentalsokler, synes det videre nokså klart at det er den stat som har jurisdiksjon over *injiseringspunktet* som må bære klimakvotebelastningen ved lekkasje. Derimot må rettstilstanden anses usikker dersom reservoaret har injiseringspunkter på flere staters sokler. For å sikre at alle lekkasjer fra slike grenseoverskridende reservoarer blir rapportert og kvotebelastet, vil det derfor være behov for særskilt traktatregulering mellom de involverte statene.

Lekkasjer fra rørledninger innenfor statsterritoriet vil bli belastet *territorialstaten*. Utenfor statsterritoriet er rettstilstanden derimot uklar. Med unntak for visse typetilfeller, har ulike stater inntatt prinsipielt forskjellige syn på spørsmålet om jurisdiksjon over slike rørledninger. I mangel på prinsipiell enighet om rettstilstanden, vil det også her være nødvendig å traktatregulere spørsmålet om kvotebelastningsfordeling mellom de involverte stater.

Også for lekkasjer fra skip som befinner seg i fremmede staters territorier, framstår rettstilstanden til dels uklar. Dette skyldes i stor grad flaggstatens omfattende preskripsjons- og domsjurisdiksjon, samt territorialstatens begrensede muligheter til å gripe inn overfor skip i uskyldig gjennomfart i sjøterritoriet. Selv om konklusjonen er usikker, vil det etter min vurdering være *flaggstaten* som har den primære jurisdiksjon over skipet under gjennomfart i sjøterritoriet, mens *territorialstaten* har den primære jurisdiksjon i indre farvann. Utenfor sjøterritoriet vil det være *flaggstaten* som har den primære jurisdiksjon, og som må bære kvotebelastningen ved lekkasje.

## **9 Utfordringer knyttet til grenseoverskridende CO<sub>2</sub>-kjeder**

### **9.1 Innledning**

I de to foregående kapitlene har jeg drøftet fordelingen av kvotemessige fordeler og ulemper mellom stater i grenseoverskridende CO<sub>2</sub>-kjeder etter gjeldende rett. Formålet med kapittel 9 er å sette fokus på en del av de praktiske og prinsipielle utfordringer som grenseoverskridende CO<sub>2</sub>-deponering reiser i relasjon til klimavoteregimet. Mange av disse problemstillingene befinner seg i grenselandet mellom folkerett og internasjonal politikk, og har ikke nødvendigvis noen entydig løsning. Hensikten i det følgende er derfor først og fremst å peke på problemstillinger

som naturlig reiser seg, samt å skissere mulige løsningsalternativer der dette er aktuelt.

## 9.2 utfordringer knyttet til fordelingen av klimakvotefordeler og lekkasjebelastning

### 9.2.1 Rettsklarhet med hensyn til kvotebelastningsfordelingen

For flere av de potensielle leddene i en CO<sub>2</sub>-kjede må det anses usikkert hvilken stat som må bære klimakvotebelastningen ved lekkasjer. Som det framgår av drøftelsene i kapittel 8, gjelder dette blant annet ved lekkasjer fra rørledninger utenfor statsterritoriet.

Usikkerhet med hensyn til hvilken stat som har det klimarettslige ansvaret for en lekkasje, øker for det første risikoen for under- eller overrapportering av lekkasjer fra disse delene av CO<sub>2</sub>-kjeden. Dermed vil det kunne oppstå et misforhold mellom de *faktiske* lekkasjer fra CO<sub>2</sub>-kjeden og den totale *klimakvotebelastningen* som følge av slike lekkasjer. For det andre kan slik rettsusikkerhet foranledige tvister mellom de involverte statene, for eksempel dersom det oppstår store lekkasjer fra CO<sub>2</sub>-kjeden. For det tredje kan rettsklarhet med hensyn til ansvarsfordelingen virke negativt på statenes vilje til å satse på grenseoverskridende CO<sub>2</sub>-deponering i første omgang.

Mange av disse utfordringene kan trolig løses gjennom særskilt traktatregulering mellom de involverte statene. Slik traktatregulering har man allerede erfaring med i tilknytning til grenseoverskridende *petroleumsrørledninger*.<sup>312</sup> Etter mitt syn vil det likevel være hensiktsmessig om spørsmålene om kvotebelastningsfordeling gjøres til gjenstand for særskilt regulering innenfor klimakvoteregimet. Dette vil for det første bidra til en konsekvent og

---

<sup>312</sup> Se også punkt 8.6.2.

oversiktlig rettstilstand. For det andre vil en felles regulering redusere behovet for forhandlinger mellom partene forut for etableringen av grenseoverskridende CO<sub>2</sub>-kjeder. Dette kan bidra til å senke terskelen for at stater involverer seg i slike deponeringsprosjekter.

## 9.2.2 Utfordringer knyttet til beregning av lekkasjer under skipstransport

For at den juridiksjonsbaserte modellen for klimakvotebelastning skal fungere i praksis, er det en forutsetning at den enkelte lekkasje kan lokaliseres til den juridiksjonssfære hvor den finner sted. Ved skipstransport er dette problematisk. I kapittel 8 var konklusjonen at territorialstaten må bære klimakvotebelastningen ved lekkasjer i indre farvann, mens lekkasjer utenfor indre farvann kvotebelastes flaggstaten. Den eneste metoden som i dag foreligger for å beregne lekkasjer under skipstransport, består i å sammenligne CO<sub>2</sub>-mengden i skipets beholdere før og etter overfart.<sup>315</sup> Denne beregningsmetoden gjør det mulig å fastslå de *totale* lekkasjer under overfarten, men derimot ikke å lokalisere den enkelte lekkasje til et bestemt geografisk punkt.

Jurisdiksjonstilnærmingen lar seg således ikke gjennomføre fullt ut for skipstransport. Siden det er *flaggstaten* som i utgangspunktet må bære all kvotebelastning *utenfor* indre farvann, synes det mest nærliggende å utvide flaggstatens kvotesfære til også å omfatte indre farvann. Siden *territorialstaten* i så fall slipper risikoen for kvotebelastning, vil dette også gjøre det mindre problematisk å tillate CO<sub>2</sub>-transporterende skip adgang til indre farvann.

Den ovenfor skisserte løsning innebærer reelt sett en utvidelse av flaggstatens kvotesfære. Utvidelsen er imidlertid begrunnet i *beregningstekniske* hensyn. IPCC Guidelines 1996 inneholder flere

---

<sup>315</sup> Se IPCC Guidelines 2006 *bind 2* s. 5.10.



eksempler på at den rapporteringsfordeling som følger av en strengt juridisk tolkning av klimakonvensjonen og Kyotoprotokollen, er fraveket i tilfeller hvor denne løsningen er vanskelig eller umulig å gjennomføre i praksis.<sup>314</sup> Sett hen til at lekkasjene i indre farvann normalt må antas å være beskjedne, og at det uansett er flaggstaten som har det primære ansvar for sjødyktighet, bemanning og utstyr på egne skip,<sup>315</sup> mener jeg at også dette avviket fra jurisdiksjonstilnærmingen må kunne godtas. Etter mitt syn kreves det således ikke noen regelendring på konvensjons- eller protokollnivå. Hensynet til rettsavklaring tilsier likevel at prinsippene for fordeling av rapporteringsansvar og kvotebelastning for skipslekkasjer bør komme skriftlig til uttrykk i UNFCCC Guidelines, IPCC Guidelines og/eller et eget regelverk for CO<sub>2</sub>-deponering.

For *rørledninger* og de øvrige leddene i CO<sub>2</sub>-kjeden legger IPCC Guidelines 2006 opp til at det er den stat som har *jurisdiksjon* over lekkasjepunktet som har rapporteringsansvaret. Dette må forstås slik at det også anses mulig å lokalisere lekkasjer til den riktig stats jurisdiksjonssfære. For disse leddene kan et avvik fra jurisdiksjonsmodellen således ikke begrunnes i *beregningstekniske* hensyn. Skal kvotebelastningen ved slike lekkasjer fordeles etter andre kriterier enn jurisdiksjon, synes således påkrevd med regelendringer på konvensjons- eller protokollnivå (eventuelt særskilt traktat mellom de involverte stater). Dette kommer jeg tilbake til i punkt 10.4.

### **9.2.3 Statenes insentiver til å involvere seg i grenseoverskridende CO<sub>2</sub>-deponering**

Jurisdiksjonstilnærmingen innebærer at alle klimakvotefordelene ved CO<sub>2</sub>-deponeringen i utgangspunktet faller på den stat hvor

---

<sup>314</sup> Et eksempel er at utslipp fra kjøretøy på land rapporteres av og kvotebelastes den stat hvor *drivstoffet selges*, og ikke den stat hvor utslippet finner sted. Se IPCC Guidelines 1996 *Reporting Instructions* s. Overview.5

<sup>315</sup> Se punkt 8.7.1.

CO<sub>2</sub>-produsenten befinner seg.<sup>316</sup> Andre involverte stater får ingen kvotefordeler, men risikerer likevel å bli kvotebelastet lekkasjer fra CO<sub>2</sub>-kjeden. Fra et økonomisk perspektiv kan det umiddelbart framstå irrasjonelt av slike stater å involvere seg i CO<sub>2</sub>-kjeden. Fra et rettspolitisk ståsted kan det også synes problematisk ut fra prinsippet om at *forurenseren betaler*<sup>317</sup> at ikke produksjonsstaten bærer all kvotebelastning ved lekkasjer

Den fordeling av fordeler og ulemper som følger av klimakvotereguleringene, er imidlertid bare et utgangspunkt. Prinsipielt er det opp til den enkelte stat om den vil tillate at områder, fartøyer mv. under dens jurisdiksjon benyttes til CO<sub>2</sub>-deponeringsaktiviteter. Det har formodningen mot seg at en stat vil gi slik tillatelse dersom den ikke får tilstrekkelig kompensasjon for den risiko den dermed utsetter seg for. Mulige løsninger kan være overføringer av penger og/eller tilleggskvoter fra produksjonsstaten til de øvrige involverte stater, og/eller at produksjonsstaten stiller økonomiske/kvotemessige garantier for eventuelle lekkasjer i de andre staters jurisdiksjonssfærer. Gis det økonomisk kompensasjon, kan denne for eksempel benyttes til å kjøpe tilleggskvoter fra andre stater.

Jeg vil i denne avhandlingen ikke foreta noen rettsøkonomisk analyse av hvilke kompensasjons- og/eller omfordelingsmodeller som er best egnet til å sørge for en hensiktsmessig fordeling av de økonomiske fordelene og ulempene i en grenseoverskridende CO<sub>2</sub>-kjede<sup>318</sup>. I tråd med det som er sagt ovenfor, synes det likevel fullt mulig å lage ordninger som skaper insentiver for andre stater enn produksjonsstaten til å involvere seg i CO<sub>2</sub>-kjeden, og som medfører

---

<sup>316</sup> Se også punkt 7.1.

<sup>317</sup> Se Rioerklæringen prinsipp 16. Se også Sands (2004) s. 279-285.

<sup>318</sup> Fordelingsbildet kompliseres for øvrig av at det gjerne vil være *private aktører* som står for bygging og drift av CO<sub>2</sub>-kjeden.

at produksjonsstaten også må bære deler av den økonomiske belastningen ved lekkasjer utenfor egen jurisdiksjonssfære.

#### 9.2.4 Kvoteløse staters rolle i grenseoverskridende CO<sub>2</sub>-kjeder

Klimakvoteforpliktelsene etter Kyotoprotokollen gjelder bare for et begrenset antall stater. De kvoteløse statene er stater som ikke er pålagt klimakvoteforpliktelser etter protokollen, i praksis u-landene, eller som ikke har ratifisert protokollen.<sup>319</sup> Også kvoteløse stater kan tenkes involvert i grenseoverskridende CO<sub>2</sub>-kjeder, for eksempel som flaggstater for CO<sub>2</sub>-transporterende skip, eller hvis reservoaret befinner seg på kontinentalsokkelen til en kvoteløs stat.

Ettersom CO<sub>2</sub>-deponering er å anse som et utslippsreduserende tiltak, vil deponeringen bare gi klimakvotefordeler dersom CO<sub>2</sub>-*produsenten* befinner seg i en kvotestat.<sup>320</sup> Følgelig vil også lekkasjer fra *fangstleddet* og øvrige deler av CO<sub>2</sub>-kjeden som befinner seg innefor produksjonsstatens kvotesfære, bli kvotebelastet. For de øvrige deler av CO<sub>2</sub>-kjeden er det derimot ingen innebygget garanti for at lekkasjer vil bli kvotebelastet.

Dersom CO<sub>2</sub>-gassen blir deponert i et *reservoar* som ligger på kontinentalsokkelen til en kvoteløs stat,<sup>321</sup> vil dette etter jurisdiksjonstilnærmingen innebærer at ingen framtidige reservoar-lekkasjer vil bli klimakvotebelastet.<sup>322</sup> Sett hen til at det aller meste av den produserte CO<sub>2</sub>-gassen normalt kommer fram til reservoaret,

---

<sup>319</sup> USA og Australia skulle etter art. 3 nr. 1 jf. annex B vært kvotestater, men har ikke ratifisert protokollen.

<sup>320</sup> Det ses i denne sammenheng bort fra eventuelle deponeringsprosjekter under Den grønne utviklingsmekanismen, se. punkt 9.3.

<sup>321</sup> CO<sub>2</sub> fra Canada benyttes for eksempel som trykkstøtte i USA.

<sup>322</sup> Se også Bode (2005) s. 8.

framstår dette problematisk ut fra hensynet til klimakvoteregimets integritet.

Bode og Jung trekker opp tre mulige løsninger på den ovennevnte reservoarproblemstillingen: å forby deponering på kvoteløse staters kontinentalsokler, å innføre diskonteringsordninger som legger kvotebelastningen ved *forventede lekkasjer* på en involvert kvotestat, eller å lage regler som legger kvotebelastningen ved de *faktiske* reservoarlekkasjer på en slik kvotestat.<sup>323</sup> De to sistnevnte løsningene er av klar positivrettslig natur, og forutsetter etter mitt syn uttrykkelig hjemmel. I mangel av slik uttrykkelig regulering, er det derfor bare *forbudsalternativet* som er aktuelt etter gjeldende rett. Riktignok har heller ikke dette alternativet uttrykkelig hjemmel i klimakonvensjonen eller Kyoto-protokollen. Sett hen til den betydelige trusselen mot klimakvoteregimets integritet deponering på kvoteløse staters kontinentalsokler innebærer, kan imidlertid et slik forbud etter mitt syn forankres i alminnelige folkerettslige prinsipper om lojal tolkning og etterlevelse av traktatforpliktelser.<sup>324</sup>

Fra et *rettspolitisk* ståsted er imidlertid ikke et forbud mot deponering på kvoteløse staters kontinentalsokler nødvendigvis en gunstig løsning på sikt. Størstedelen av verdens reservoarkapasitet antas å befinne seg hos de kvoteløse statene.<sup>325</sup> Et forbud mot slik deponering vil derfor begrense det totale potensialet for CO<sub>2</sub>-deponering betraktelig. De fleste kvoteløse statene er dessuten u-land. At disse statene blir avskåret fra å utnytte det økonomiske potensialet som ligger i å tilby sine kontinentalsokler til deponering av andre staters CO<sub>2</sub>, kan derfor virke uheldig i et utviklingsperspektiv.

---

<sup>323</sup> L.c.

<sup>324</sup> Se Wienkonvensjonen art. 26 og 31 nr. 1. Se også Bode (2004) s. 17.

<sup>325</sup> Se Bode (2005) s. 3-4.

At kvoteløse stater ikke kan delta på lik linje med kvotestatene i den klimakvoteøkonomi som er oppstått i kjølvannet av Kyoto-protokollen, er likevel ikke spesielt for CO<sub>2</sub>-deponering. Kvoteløse stater har for eksempel ikke mulighet til å delta i klimakvotehandling, eller i Felles gjennomføringsprosjekter etter protokollens art. 6.<sup>326</sup> Selv om de kvoteløse statene ikke kan benytte sine kontinental-sokler til deponering *utenfor* Kyoto-mekanismene, er det dessuten ikke utelukket at slik deponering kan være aktuelt i forbindelse med i prosjekter under Den grønne utviklingsmekanismen etter art. 12.<sup>327</sup>

Som nevnt innledningsvis, kan kvoteløse stater også være involvert i CO<sub>2</sub>-kjedens *transportledd*. Særlig aktuelt synes dette ved *skipstransport*, ettersom en betydelig del av verdens skipsflåte har kvoteløse flaggstater. I prinsippet vil slike skip med fullt forsett kunne slippe ut den transporterte CO<sub>2</sub>-gassen så snart det er kommet ut i sjøterritoriet eller åpent hav,<sup>328</sup> uten at dette medfører noen klimakvotebelastning. Det kan på denne bakgrunn spørres om det må anses forbudt å involvere kvoteløse stater i transportetappen. Ettersom CO<sub>2</sub>-gassens opphold i skip eller rørledninger er midlertidig, samtidig som lekkasjene under transport normalt må antas beskjedne, er likevel ikke trusselen mot klimakvoteregimets integritet like stor som ved bruk av kvoteløse staters *reservoarer*. Også her kan det dessuten anføres at det vil være urimelig å ekskludere selskaper og skip som er registrert i u-land fra deltakelse i CO<sub>2</sub>-deponeringsprosjekter. Rettstilstanden må etter min vurdering anses åpen.

---

<sup>326</sup> Se punkt 1.4.

<sup>327</sup> L.c. Se også punkt 9.3.

<sup>328</sup> Eventuelt allerede i indre farvann, se punkt 9.2.2.

### 9.3 Deponering på u-lands kontinentalsokler – forholdet til Den grønne utviklingsmekanismen

I punkt 9.2.4 har jeg drøftet hvilke problemer deponering på u-lands og andre kvoteløse staters kontinentalsokler kan ha for *integriteten* i klimakvoteregimet. Selv om disse problemene skulle la seg avhjelpe, for eksempel gjennom særskilt traktatregulering,<sup>329</sup> knytter det seg også andre problemstillinger til deponering på u-landenes kontinentalsokler.

Som nevnt i punkt 9.2.4, kan deponering på et u-lands kontinentalsokkel være aktuelt i tilknytning til prosjekter under Den grønne utviklingsmekanismen (CDM) etter Kyotoprotokollen art. 12.<sup>330</sup> Et mulig scenario er at det i et u-land opprettes en økonomisk (og CO<sub>2</sub>-produserende) virksomhet, hvor den produserte CO<sub>2</sub>-gassen deponeres på samme u-lands kontinentalsokkel. Den kvotestat som er ansvarlig for prosjektet, vil i så fall kunne bli tilkjent *tilleggskvoter*. Art. 12 setter imidlertid en rekke tilleggsvilkår for at slike tilleggskvoter skal tilkjennes; blant annet må prosjektet bidra til *bærekraftig utvikling* i u-landet.<sup>331</sup>

Siden drivhusgassutslipp som finner sted i u-land (kvoteløse stater) ikke blir belastet noen klimakvote, er CDM-tilnærmingen den eneste måten å oppnå kvotefordeler på ved utslippsreduksjoner som finner sted i u-landene. Hvis derimot produsenten i en grenseoverskridende CO<sub>2</sub>-kjede befinner seg i en *kvotestat*, finner selve utslippsreduksjonen sted i denne kvotestaten. Isolert sett er det derfor unødvendig å gå veien om art. 12 for å oppnå klimakvotefordeler, selv om gassen senere deponeres i et reservoar som befinner seg i et u-land. Det kan likevel spørres om det for slike

---

<sup>329</sup> Se punkt 9.5.

<sup>330</sup> Se også Bode (2005) s. 7-10.

<sup>331</sup> Jf. art. 12 nr. 2; se også nr. 3 bokstav a.

CO<sub>2</sub>-kjeder bør innfortolkes et krav om bærekraftig utvikling, tilsvarende det som gjelder for CDM-prosjekter. Formålet bak CDM-reglene i art. 12 synes å være at u-land som involveres i prosjekter som gir kvotestaten fordeler, også selv skal ha utbytte av prosjektet. Ettersom lekkasjer fra reservoaret dessuten vil kunne skade vedkommende u-lands maritime miljø og næringsgrunnlag,<sup>332</sup> synes det i alle tilfeller rimelig at u-landet får fordeler av deponeringsvirksomheten som veier opp for dette. Som nevnt i punkt 9.2.4, synes deponering på kvoteløse staters kontinentalsokler å forutsette at det blir laget egne regler om dette innenfor klimakvoteregimet. Sammenhengen med CDM-reglene tilsier, etter min mening, at et slikt regelverk også bør sørge for at u-landenes interesser ivaretas i minst samme grad som etter Kyotoprotokollen art. 12.

## **9.4 Betydningen av reglene om klimakvotebelastning for utslipp fra internasjonal skipstrafikk**

Et CO<sub>2</sub>-transporterende skip vil normalt slippe ut CO<sub>2</sub> som følge av egen drivstoffbrenning. Uten CO<sub>2</sub>-deponeringsaktivitene ville disse utslippene ikke ha funnet sted, og utslippene er således en direkte følge av deponeringen. Ved *nasjonal* skipstransport vil slike utslipp bli klimakvotebelastet. For utslipp fra *internasjonal* skips-transport har man derimot ikke kommet til enighet om kvotebelastningsfordelingen, og slike utslipp er derfor unntatt fra kvotebelastning inntil videre.<sup>333</sup>

Skillet mellom nasjonal og internasjonal skipstransport skal i følge UNFCCC Guidelines punkt 24 trekkes etter de kriterier som

---

<sup>332</sup> Se punkt 1.3.2.

<sup>333</sup> Jf. COP-vedtak 2/CP.3 punkt 4; UNFCCC Guidelines punkt 24. Se også Yamin (2004) s. 83-87.

er oppstilt i IPCC Good Practice Guidance. Etter disse kriteriene er for det første transport mellom to punkter i samme land («country») å anse som *nasjonal*. Transport mellom punkter i forskjellige land er derimot å anse som *internasjonal*. Dette gjelder for hele overfarten, og selv om det underveis foretas tekniske stans i avreise- eller ankomstlandet. Hvis skipet derimot laster av eller på gods, passasjerer m.v. i en mellomhavn i et av disse landene, vil overfarten både ha en nasjonal og en internasjonal etappe.<sup>334</sup>

I relasjon til skipstransport blir begrepet «country» i praksis tolket slik at det både omfatter statsterritoriet og offshore-konstruksjoner mv. under en stats jurisdiksjon.<sup>335</sup> Et skip som transporterer CO<sub>2</sub> fra en norsk havn til en injiseringskonstruksjon på norsk kontinentalsokkel, vil følgelig være i *nasjonal* skips-transport. Utslipp fra skipets drivstofforbrenning vil derfor bli klimakvotebelastet. Transporteres CO<sub>2</sub>-gassen fra en norsk havn til en injiseringskonstruksjon på *britisk* sokkel, vil det derimot dreie seg om *internasjonal* transport. Utslipp vil følgelig ikke bli kvotebelastet.

Unntaket fra klimakvotebelastning for internasjonal skips-transport kan skape et kvotemessig insentiv til å transportere CO<sub>2</sub>-gassen lengre enn nødvendig, til tross for at dette både er klimamessig og samfunnsøkonomisk ugunstig. Videre innebærer unntaket at det ved internasjonal skipstransport vil være et misforhold mellom de oppnådde klimakvotefordeler og de faktiske klimagevinstene ved CO<sub>2</sub>-deponeringsaktiviteten sett under ett. I prinsippet kan utslippene fra skipstransporten overstige den mengde CO<sub>2</sub> som når fram til reservoaret. Både klimamessig og samfunns-

---

<sup>334</sup> Se IPCC Good Practice Guidance side 2.53.

<sup>335</sup> Opplysning mottatt via e-post 8. mai 2007 fra juridisk rådgiver ved SFT, Harald Franke Lund.



økonomisk ville det i så fall vært bedre om den transporterte gassen aldri var blitt fanget opp og transportert til reservoaret.

Formelt sett gjelder unntaket fra kvotebelastning for all internasjonal skipstransport, uavhengig av hva slags last som transporteres. Når selve formålet med CO<sub>2</sub>-transporten er å oppnå klimakvotefordeler, framstår det likevel problematisk at det ikke må svares klimakvoter for de utslipp CO<sub>2</sub>-deponeringsaktiviteten medfører. Om bruk av slik internasjonal skipstransport i CO<sub>2</sub>-kjeden av denne grunn må anses utelukket, ut fra alminnelige prinsipper om lojal tolkning og etterlevelse av traktatsforpliktelse,<sup>336</sup> er imidlertid tvilsomt. I IPCC Guidelines 2006 synes det lagt til grunn at unntaket for internasjonal skipstransport også gjelder ved CO<sub>2</sub>-transport, uten at dette gjør bruk av slik transport ulovlig.<sup>337</sup> Fra et rettspolitisk ståsted kan det likevel argumenteres for at internasjonal skipstransport av CO<sub>2</sub> bør *unngås* inntil man eventuelt kommer fram til ordninger for rapportering og kvotebelastning av slike utslipp.

## 9.5 Traktatregulering som løsningsalternativ

Som allerede antydnet, er det trolig mulig å avhjelpe en del av de ovenfor påpekte problemstillinger knyttet til grenseoverskridende CO<sub>2</sub>-kjeder gjennom traktater mellom de involverte statene. Klimakonvensjonen og Kyotoprotokollen står neppe generelt i veien for denne typen traktater mellom et begrenset antall av konvensjons- og/eller protokollpartene.<sup>338</sup> I tråd med folkerettens alminnelige prinsipper om at traktatforpliktelse (i dette tilfellet klimakvoteforpliktelsene) skal etterleves lojalt,<sup>339</sup> kan en slik CO<sub>2</sub>-deponerings-

---

<sup>336</sup> Jf. Wienkonvensjonen art. 26 og 31 nr. 1.

<sup>337</sup> Se IPCC Guidelines 2006 *bind 2* s. 5.5.

<sup>338</sup> Se også Yamin (2004) s. 15.

<sup>339</sup> Jf. Wienkonvensjonen art. 26.

traktat likevel ikke gis et innhold som er i strid med og/eller illojalt overfor Kyotoprotokollens innhold. Dette må blant annet innebære at man gjennom en slik traktat ikke kan legge en større del av lekkasjensvaret på kvoteløse stater enn det som gjelder etter klimakvoteregimets alminnelige regler.

Etter klimakonvensjonen art. 7 nr. 2 bokstav b og Kyoto-protokollen art. 13 nr. 4 bokstav d, plikter henholdsvis COP og COP/MOP ved forespørsel å fasilitere koordineringen av klima-tiltak som flere stater iverksetter sammen. Til nå har ingen stater benyttet seg av denne muligheten.<sup>340</sup> Prinsipielt synes imidlertid bestemmelsen å innebære at stater som ønsker bistand til å få i stand traktater knyttet til grenseoverskridende CO<sub>2</sub>-deponering, har rett på dette. At COP eller COP/MOP involveres på denne måten, vil også kunne styrke relasjonene mellom (det alminnelige) klimaregimet og regelregimet etter CO<sub>2</sub>-deponeringstraktaten.

Som nevnt i punkt 9.2.1, synes traktatregulering å være en aktuell måte å skape klarhet på i spørsmålet om kvotebelastningsfordelingen i grenseoverskridende CO<sub>2</sub>-kjeder. I praksis kan riktignok en slik traktatregulering resultere i en noe annen grense-dragning mellom statenes kvotesfærer enn det som ellers ville fulgt etter en ren jurisdiksjonstilnærming. Så sant omfordelingen bare skjer *mellom kvotestater*, vil imidlertid ikke den totale klimakvotebelastningen ved lekkasjer fra CO<sub>2</sub>-kjeden bli redusert. Traktatreguleringen vil dessuten bidra til å skape klarhet i ansvarsforholdene, og således motvirke at lekkasjer blir under- eller overrapportert (og kvotebelastet).<sup>341</sup> Etter min vurdering kan derfor slike ansvarsavklarende traktater ikke anses illojale overfor Kyoto-protokollen.

---

<sup>340</sup> Se Yamin (2004) s. 400-401.

<sup>341</sup> Se også UNFCCC Guidelines 2006 punkt 2, hvoretter statenes utslippsoversikter skal være *fullstendige* («complete»).

Når det gjelder problemstillingene knyttet til kvoteløse stater og internasjonal skipstransport, framstår det mer usikkert om slike CO<sub>2</sub>-kjedetraktater er egnede løsningsmekanismer. I utgangspunktet kan det riktignok ikke være noe i veien for at en kvotestat *utvider* sin kvotesfære. Prinsipielt synes det derfor mulig at en kvotestat gjennom traktat kan forplikte seg til å bære klimakvotebelastningen ved utslipp knyttet til (internasjonal) skipstransport av CO<sub>2</sub>-gassen. I en CO<sub>2</sub>-kjede som involverer kvoteløse stater, er det neppe heller noen i veien for at en involvert kvotestat forplikter seg til å bære kvotebelastningen ved lekkasjer i kvoteløse staters jurisdiksjonssfære. En annen tilnærming kan være at partene gjennom traktaten forplikter seg til ikke å involvere skip, selskaper mv. som har kvoteløse flaggstater i CO<sub>2</sub>-kjeden.

Et problem med å benytte egne CO<sub>2</sub>-deponeringstraktater, er at slike traktater i utgangspunktet bare er bindende mellom partene i traktaten. Traktaten kan derfor endres eller oppheves hvis samtlige av traktatpartene ønsker det. Ved traktatbrudd er det også opp til de øvrige traktatpartene om misligholdet blir gjort gjeldende. COP, COP/MOP eller andre representanter for klimaregimet har i utgangspunktet ikke partsstilling i traktaten, og kan følgelig heller ikke kreve dens innhold etterlevd.

En mulig løsning kan være å gi et klimarettslig organ stilling som (tredje)part i slike CO<sub>2</sub>-deponeringstraktater. Traktater som gir tredjeparter rett til å påberope seg traktaten overfor partene, er på visse vilkår anerkjent i Wienkonvensjonen art. 35. Bestemmelsen gjelder isolert sett bare traktater med *stater* som tredjeparter. Wienkonvensjonen gjenspeiler imidlertid i store trekk alminnelige folkerettslige prinsipper.<sup>342</sup> Det er sikker rett at mellomstatlige

---

<sup>342</sup> Dette følger blant annet av ICJs uttalelser i *Donau-saken*, se premiss 46. Se også Ruud (2006) s. 85.

organisasjoner kan ha folkerettlig partsevne.<sup>343</sup> Det synes derfor nærliggende å anvende reglene i art. 35 tilsvarende på traktater med organisasjoner som tredjeparter.

Etter Wienkonvensjonen art. 35 vil en rettighet for tredjepart bare oppstå dersom tredjeparten samtykker, og traktaten dessuten hadde til formål å etablere en slik tredjepartsrettighet. Forutsetningen er således at partene i CO<sub>2</sub>-kjedetraktaten er villige til å gi et klimarettlig organ kompetanse til å påberope seg traktatens bestemmelser. Siden en slik løsning etter omstendighetene kan være den eneste måten å opprette grenseoverskridende CO<sub>2</sub>-kjeder som er tilstrekkelig lojale overfor klimakvoteregimet på, er det mulig at stater vil være villige til å gi slike tredjepartsrettigheter til et av klimaregimets organer.

Det hersker imidlertid tvil om hvorvidt COP og COP/MOP er å anse som selvstendige rettssubjekter i folkerettssamfunnet, eller om organene bare må anses som møtepunkter for henholdsvis konvensjons- og protokollpartene.<sup>344</sup> Følgelig må det også anses usikkert om disse organene har evne til å være (tredje)part i traktater. Siden COP og COP/MOP er utpreget politiske organer, framstår det etter mitt syn også tvilsomt om disse organene vil være i stand å utøve utnytte en slik tredjepartsstilling på en effektiv måte.<sup>345</sup>

En mulig løsning kan være å legge påberopelseskompetansen etter CO<sub>2</sub>-deponeringstraktaten til *Enforcement Branch*, som er en del av *Compliance*

---

<sup>343</sup> Se Ruud (2006) s. 104-107.

<sup>344</sup> Se Yamin (2004) s. 401-405 og 425.

<sup>345</sup> Som nevnt i punkt 2.6, er COP- og COP/MOP-vedtak som berører konvensjons- eller protokollpartenes rettsstilling ikke rettslig bindende i seg selv. Dersom et slik vedtak stadfester forpliktelser som er hjemlet i en CO<sub>2</sub>-deponeringstraktat, vil imidlertid vedtaket innholdsmessig gjenspeile en allerede eksisterende rettsstilstand. Dette kan tilsi at vedtaket materielt sett er rettslig bindende overfor vedkommende part.

*Committee*.<sup>346</sup> *Enforcement Branch* har ansvaret for å fastslå om Kyoto-partene har overholdt sine forpliktelser etter protokollen, samt å ilegge misligholds-sanksjoner ved overtredelse. Organets medlemmer forutsettes å ha *juridisk kompetanse*,<sup>347</sup> og opptrer også uavhengig av sine hjemstater.<sup>348</sup> Vedtak fra *Enforcement Branch* kan påklages til COP/MOP, men klagen kan bare begrunnes i feil med saksbehandlingen.<sup>349</sup> COP/MOP kan heller ikke fatte nytt vedtak, men må eventuelt returnere saken til *Enforcement Branch* for ny behandling.<sup>350</sup>

Ettersom *Enforcement Branch* allerede har som oppgave å avgjøre spørsmål om mislighold, og dessuten har juridisk kompetanse og er politisk uavhengig, kan det tenkes at organet også vil være i stand til å ivareta klimaregimets (tredjeparts)rettigheter etter CO<sub>2</sub>-deponeringstraktater. På den andre siden kan det å gi *Enforcement Branch* slik partsstilling bidra til å svekke organets karakter som et uavhengig, retts håndhevende organ.

Traktatregulering framstår således bare i varierende grad som et egnet virkemiddel for å løse de utfordringer som er påpekt tidligere i dette kapittelet. Ved en omfattende satsing på grenseoverskridende CO<sub>2</sub>-deponering, vil det dessuten kunne oppstå et konglomerat av slike CO<sub>2</sub>-deponeringstraktater, med ulikt rettslig innhold. Hensynet til en oversiktlig og konsekvent regulering av de spørsmål som reiser seg i tilknytning til grenseoverskride CO<sub>2</sub>-kjeder, tilsier derfor etter mitt syn at det bør vedtas generelle regler om dette innenfor klimavoteregimet.

---

<sup>346</sup> Jf. COP/MOP-vedtak 27/CMP.1, Annex, Del II, punkt 1-2.

<sup>347</sup> Ibid. Del V, punkt 3.

<sup>348</sup> Ibid. Del II, punkt 6.

<sup>349</sup> Ibid. Del XI, punkt 1.

<sup>350</sup> Ibid. punkt 3.

## 10 Alternative modeller for fordeling av kvotebelastning i grenseoverskridende CO<sub>2</sub>-kjeder

### 10.1 Innledning

Det eksakte innhold i en eventuell spesialregulering av CO<sub>2</sub>-deponering vil nødvendigvis bero på et faglig og/eller politisk skjønn. Flere av de problemstillinger som er påpekt i kapittel 9, kan imidlertid tenkes avhjulpet gjennom omregulering til andre *grunnmodeller* for fordeling av klimakvotebelastning ved lekkasjer enn den som ligger til grunn for drøftelsene i kapittel 8 og 9. I dette kapittelet vil jeg se nærmere på en del slike alternative reguleringsmodeller.

Den grunnmodell for fordeling av klimavotefordeler og kvotebelastning som i dag må antas å følge av gjeldende rett, bygger på to hovedpremisser: at CO<sub>2</sub>-deponering er å anse som utslippsunngåelse/reduksjon ('utslippsreduksjonspremisset'), og at hver stat (normalt) bærer klimavotekonsekvensene ved aktiviteter innenfor statens jurisdiksjonssfære ('jurisdiksjonspremisset'). I det følgende vil jeg først ta for meg reguleringsmodeller som fraviker jurisdiksjonspremisset, og deretter modeller som fraviker utslippsreduksjonspremisset. Til slutt vil jeg se på hvilke *formelle* prosedyrer omregulering til disse modellene vil forutsette.

### 10.2 Reguleringsmodeller som fraviker jurisdiksjonspremisset

De modeller som vil bli behandlet under dette punktet, bygger i likhet med gjeldende rett på den forutsetning at CO<sub>2</sub>-deponering er et utslippsreducerende tiltak. Klimavotefordelene som oppnås gjennom CO<sub>2</sub>-deponeringen, tilfaller således *produksjonsstaten*. Forskjellen fra den fordelingsmodell som er lagt til grunn i kapittel

8, ligger i at kvotebelastningen ved lekkasjer fordeles etter andre kriterier enn jurisdiksjonsforholdene på lekkasjestedet. Framstillingen i det følgende vil ta for seg tre alternative modeller.

### 10.2.1 Opphavsmodell

En første mulighet er at all klimakvotebelastning ved lekkasjer må bæres av den stat hvor CO<sub>2</sub>-gassen opprinnelig er *produsert*. Dette har jeg valgt å kalle en 'opphavsmodell'.

Siden opphavsstaten (produksjonsstaten) må være en kvotestat for å oppnå klimakvotefordeler gjennom deponeringen, ligger det i denne modellen en innebygget garanti for at alle registrerte lekkasjer fra CO<sub>2</sub>-kjeden vil bli kvotebelastet. I utgangspunktet er det derfor uproblematisk å involvere kvoteløse stater i CO<sub>2</sub>-kjedens *transportledd*.<sup>351</sup> Isolert sett vil heller ikke deponering i kvoteløse staters *reservoarer* true integriteten i klimakvoteregimet.<sup>352</sup> De problemstillinger som i punkt 9.3 er påpekt med hensyn deponering på u-lands kontinentalsokler, gjør seg imidlertid også gjeldende under opphavsmodellen.

Sammenlignet med jurisdiksjonsmodellen har opphavsmodellen også den fordel at alle lekkasjer fra CO<sub>2</sub>-kjeden blir kvotebelastet *samme stat*, uansett hvor i kjeden lekkasjen inntreffer. Dermed unngås de til dels kompliserte spørsmål knyttet til grensedragningen mellom statenes kvotesfærer som er drøftet i kapittel 8. Også *rapporteringsmessig* framstår det fordelaktig at alle lekkasjer fra en CO<sub>2</sub>-kjede registreres i én stats utslippsoversikter, da dette kan bidra til å gi et mer helhetlig bilde av klimamessige fordeler og ulemper ved deponeringsaktiviteten.

---

<sup>351</sup> Verken opphavsmodellen eller noen av de andre modellene løser imidlertid problemene knyttet til manglende kvotebelastning ved utslipp fra *drivstoffforbrenning* fra skip i internasjonal skipstransport, se punkt 9.4.

<sup>352</sup> Sml. punkt 9.2.4.

De sentrale innvendinger mot opphavsmodellen knytter seg til det avviket mellom jurisdiksjonen og klimakvotebelastning som vil oppstå for sentrale deler av CO<sub>2</sub>-kjeden. Særlig problematisk framstår det at opphavsstaten ikke har den primære jurisdiksjon over *reservoaret*, hvor det langsiktige lekkasjepotensialet ligger. Opphavsstaten vil i uoverskuelig framtid være prisgitt reservoarstaten når det gjelder overvåking, forebygging, stansing og rapportering av slike lekkasjer. En mulighet er riktignok at opphavsstaten gis kontroll over reservoaret gjennom traktat med reservoarstaten.<sup>353</sup> Om stater i praksis vil være villige til oppgi kontrollen over reservoarer på egen kontinentalsokkel, framstår imidlertid mer tvilsomt.

Opphavsmodellen er også problematisk i situasjoner hvor det i samme reservoar deponeres CO<sub>2</sub> fra flere opphavsstater. Utfordringene med å finne fram til ordninger for fordeling av rapporteringsansvar og/eller klimakvotebelastning mellom de involverte statene, vil fort oppveie fordelene med at kvoteansvaret for den enkelte CO<sub>2</sub>-enhet hele tiden ligger hos samme stat.

## 10.2.2 Destinasjonsmodell

En neste mulighet er å legge all kvotebelastning ved lekkasjer *reservoarstaten*, det vil si den stat som har den primære jurisdiksjon over CO<sub>2</sub>-reservoaret. Dette har jeg kalt en 'destinasjonsmodell'.

Også destinasjonsmodellen har det fortrinn framfor jurisdiksjonsmodellen at den legger all kvotebelastning ved lekkasjer på én stat. Det vil imidlertid være nødvendig å trekke et skille mellom utslipp fra *produsenten* og lekkasjer fra CO<sub>2</sub>-kjeden.<sup>354</sup> Umiddelbart synes

---

<sup>353</sup> Sml. punkt 7.3.

<sup>354</sup> Alternativet er at også utslipp fra produsenten kvotebelastes destinasjonsstaten. Dette kan imidlertid være problematisk, for eksempel dersom det bare er lagt opp til at den del av CO<sub>2</sub>-gassen fra produsenten skal fanges opp og deponeres.



det naturlig å trekke grensen mellom produsenten og fangstleddet. Da fangstleddet gjerne vil framstå som en mer eller mindre integrert del av CO<sub>2</sub>-produsenten, kan imidlertid dette være vanskelig i praksis. Det eksakte skjæringspunkt vil trolig måtte reguleres gjennom traktat for den enkelte CO<sub>2</sub>-kjede, eventuelt gjennom avgrensningskriterier oppstilt i et felles regelverk for CO<sub>2</sub>-deponering.

For at alle lekkasjer fra CO<sub>2</sub>-kjeden skal bli klimakvotebelastet, er det en forutsetning at destinasjonsstaten (reservoarstaten) er en kvotestat. Som nevnt innledningsvis i punkt 10.2, må dessuten *produksjonsstaten* være en kvotestat for at deponeringen skal medføre klimakvotefordeler. Som etter opphavsmodellen vil imidlertid kvoteløse stater kunne være involvert i *transportleddet*, uten at dette truer integriteten i klimakvoteregimet.

Etter destinasjonsmodellen er det videre samsvar mellom hvilken stat som har den primære jurisdiksjon over *reservoaret*, og hvilken stat som må bære kvotebelastningen ved reservoarlekkasjer. Siden all kvotebelastning må bæres av destinasjonsstaten, er det i utgangspunktet heller ikke problematisk om den deponerte CO<sub>2</sub>-gassen stammer fra forskjellige stater.

En forutsetning for at destinasjonsmodellen skal fungere i praksis, synes å være at det allerede ved produksjon av CO<sub>2</sub>-gassen er avgjort hvilken stat CO<sub>2</sub>-gassen skal deponeres i.<sup>355</sup> Dette vilkåret framstår uproblematisk for CO<sub>2</sub>-kjeder med (permanente) rørdninger fra CO<sub>2</sub>-produsent til reservoar. Også ved bruk av skipstransport kan destinasjonsreservoaret være avklart før CO<sub>2</sub>-gassen produseres. Dersom man på sikt ser for seg et mer fleksibelt CO<sub>2</sub>-deponeringsmarked, der CO<sub>2</sub>-gass og/eller reservoarkapasitet kan bli kjøpt og solgt mens CO<sub>2</sub>-gassen transporteres eller befinner

---

<sup>355</sup> Imotsatt fall kan det oppstå lekkasjer før det er avklart hvilken stat som skal bære kvotebelastningen.

under midlertidig lagring, er destinasjonsmodellen derimot mindre egnet.

### 10.2.3 Kombinert opphavs-/destinasjonsmodell

En tredje mulighet er at kvotebelastningen ved lekkasjer fordeles mellom opphavs- og destinasjonsstaten. Dette innebærer at alle lekkasjer før et gitt punkt i CO<sub>2</sub>-kjeden belastes opphavsstaten (produksjonsstaten), mens alle lekkasjer etter dette punktet belastes destinasjonsstaten (reservoarstaten). Dette har jeg kalt en 'opphavs-/destinasjonsmodell'.

For at den kombinerte opphavs-/destinasjonsmodellen skal være vesensforskjellig fra den rene destinasjonsmodellen, må skjæringspunktet mellom statens kvotesfærer ikke befinne seg i nærheten av CO<sub>2</sub>-produsenten og fangstleddet. I det følgende forutsettes det at skjæringspunktet settes til *injiseringen* av CO<sub>2</sub>-gassen i reservoaret. For å oppnå riktig fordeling av klimakvotebelastning, vil det være nødvendig å lokalisere lekkasjer til riktig side av dette skjæringspunktet. Det vil imidlertid aldri være mer enn *ett* slikt skjæringspunkt i CO<sub>2</sub>-kjeden.<sup>356</sup>

For at alle lekkasjer fra CO<sub>2</sub>-kjeden skal bli kvotebelastet, er det etter denne modellen en forutsetning at både opphavs- og destinasjonsstaten er kvotestater. Derimot kan kvoteløse stater være involvert i *transportleddet*, uten at dette truer klimakvoteregimets integritet.

I likhet med destinasjonsmodellen, vil det også etter opphavs-/destinasjonsmodellen være samsvar mellom hvilken stat som har den primære jurisdiksjon over reservoaret, og hvilken stat som må bære kvotebelastningen ved lekkasje. Siden kvoteansvaret først går over på destinasjonsstaten ved injiseringen, er det derimot ikke

---

<sup>356</sup> Dette i motsetning til etter jurisdiksjonsmodellen, hvor CO<sub>2</sub>-gassen kan krysse flere slike skjæringspunkter mellom produksjon og injisering.

noen forutsetning at destinasjonsreservoaret er avklart allerede ved CO<sub>2</sub>-produksjonen. Opphavs-/destinasjonsmodellen er i denne sammenheng mer fleksibel enn den rene destinasjonsmodellen.

Den kombinerte opphavs-/destinasjonsmodellen er for øvrig den av de ovenfor behandlede reguleringsmodeller som ligger nærmest den juridiksjonsbaserte fordelingsmodellen som må antas å følge av gjeldende rett. I praksis vil en omregulering til opphavs-/destinasjonsmodellen bare medføre endringer i lekkasjebelastningen for (deler av) transportleddet, mens fordelingen for fangstleddet og reservoaret blir den samme som etter juridiksjonsmodellen. At endringene i statenes kvotesfærer således blir begrensede, må i utgangspunktet antas å være positivt med tanke på å oppnå tilstrekkelig politisk oppslutning om omreguleringen.

### **10.3 Reguleringsmodeller som fraviker utslippsreduksjonspremisset**

Som redegjort for i kapittel 3, skiller klimakonvensjonen og Kyoto-protokollen mellom utslippsreducerende tiltak og fjerning av drivhusgasser gjennom sinks. I det følgende vil jeg se på konsekvensene av å gjøre CO<sub>2</sub>-deponering til et sink- eller sinklignende tiltak.

En omregulering til en sinkmodell vil ikke bare få konsekvenser for fordelingen av kvotefordeler og ulemper, men også for flere av de andre problemstillinger som er berørt i denne avhandlingen. Selv om det først og fremst er kvotebelastningsspørsmålet som er tema for kapittel 10, vil jeg i det følgende derfor også ta for meg enkelte andre spørsmål knyttet til sinkmodellen.

#### **10.3.1 Hovedtrekkene i sinktilnærmingen**

Som redegjort for i kapittel 3, kjennetegnes sinktiltak etter klimakonvensjonen art. 1 nr 8 ved at de fjerner CO<sub>2</sub>-gass fra atmosfæren. For CO<sub>2</sub>-gassen som på denne måten blir fjernet, kan

staten som har den primære jurisdiksjon over sinktiltaket bli tilkjent *tilleggskvoter*.

Siden CO<sub>2</sub>-gassen som deponeres gjennom en CO<sub>2</sub>-kjede aldri rent faktisk har blitt sluppet ut i atmosfæren, forutsetter sinktilnærming at det *fingeres* et utslipps- og et fjerningspunkt i CO<sub>2</sub>-kjeden. I prinsippet kan disse to punktene plasseres hvor som helst i kjeden. I det følgende forutsettes det at utslippspunktet settes til *produksjonen* av CO<sub>2</sub>-gassen, mens fjerningspunktet settes til *injiseringen* av gassen i reservoaret. Den stat som har den primære jurisdiksjon over CO<sub>2</sub>-produsenten, vil følgelig måtte rapportere og bli kvotebelastet et utslipp, som tilsvarer hele den produserte mengde CO<sub>2</sub>. Staten som har jurisdiksjon over reservoaret (injiseringspunktet), kan på sin side bli tilkjent en *tilleggskvote*, som tilsvarer den mengde CO<sub>2</sub>-gass som når fram til injiseringspunktet. Det kvotebelastede utslippet og den tilkjente tilleggskvoten, vil i statenes utslippsoversikter framstå som uavhengige registreringer.<sup>357</sup>

Mellom de fingerte utslipps- og fjerningspunktene vil hele mengden av CO<sub>2</sub> formelt sett være anse å som *utsluppet*. Faktiske utslipp (lekkasjer) mellom disse to punktene vil ikke medføre ytterligere klimakvotebelastning. Konsekvensen av slike lekkasjer vil være at den mengde CO<sub>2</sub> som kommer fram til fjerningspunktet blir mindre, slik at den tilkjente tilleggskvoten reduseres.<sup>358</sup>

---

<sup>357</sup> Når produsenten og reservoaret befinner seg i forskjellige stater, vil også utslippet og tilleggskvoten bli registrert i forskjellige staters utslippsoversikter.

<sup>358</sup> Se også Bode (2004) s. 19.

### 10.3.2 Vilkår for at CO<sub>2</sub>-produksjon og deponering kan ha kvotemessig betydning under en sinktilnærming

Under sinktilnærmingen vil det fingerte CO<sub>2</sub>-utslippet (produksjonen) og den fingerte CO<sub>2</sub>-fjerningen (injiseringen) bli vurdert hver for seg i relasjon til klimakvotereglene.

For at det fingerte *utslippet* skal medføre klimakvotebelastning, er forutsetningen at dette stammer fra en kilde/sektorkategori i Kyotoprotokollens annex A, eller fra en LULUCF-aktivitet som omfattes i av art. 3 nr. 3 eller nr. 4 jf. COP/MOP-vedtak 16/CMP.1. Om dette vises det til drøftelsene i kapittel 4.

For den fingerte *fjerningen* blir spørsmålet om denne typen *sinktiltak* gir grunnlag for tilleggskvoter. Som nevnt i punkt 3.2, faller CO<sub>2</sub>-deponering utenfor de sinktiltak som etter Kyotoprotokollens nåværende bestemmelser kan gi grunnlag for tilleggskvoter. For at CO<sub>2</sub>-deponering skal kunne benyttes til å oppnå klimakvotefordeler under en sinktilnærming, vil det derfor være nødvendig å endre Kyotoprotokollen. Dersom det først innføres en slik (generell) hjemmel for tilleggskvoter ved deponering, vil imidlertid disse tilleggskvotene kunne kreves uavhengig av hvordan CO<sub>2</sub>-gassen er *produsert*. Dersom den deponerte CO<sub>2</sub>-gassen stammer fra en produsent som faller utenfor klimakvoteregimets virkeområde, for eksempel et biomasseanlegg,<sup>359</sup> vil dette bare medføre at det ikke blir belastet noe *utslipp* ved produksjon. Derimot vil det fortsatt bli tilkjent en *tilleggskvote* ved injisering (fjerning). Både klimamessig og samfunnsøkonomisk framstår dette gunstig, fordi statene da står friere til å knytte CO<sub>2</sub>-

---

<sup>359</sup> Dvs. et biomasseanlegg hvor biomassen ikke stammer fra aktiviteter som omfattes av Kyotoprotokollen art. 3 nr. 3 eller nr. 4 jf. COP/MOP-vedtak 16/CMP.1. Se punkt 4.3.

deponering til de produsenter hvor man oppnår størst fjernings-effekt.

### 10.3.3 Lekkasje fra reservoaret

Som nevnt i punkt 10.3.1, vil alle lekkasjer før injeksjonsleddet (fjerningspunktet) medføre at det blir en differanse mellom det belastede utslipp ved produksjon og den tilkjente tilleggskvote ved injisering. Lekkasjer etter injisering, det vil si fra reservoaret, vil derimot ikke gi utslag på denne differansen.

Ser man hen til Kyotoprotokollens behandling av utslipp/lekkasjer fra de sinks som i dag kan gir grunnlag for tilleggskvoter, følger det av art. 3 nr. 3<sup>360</sup> at det i utgangspunktet er 'nettoendringene' («[t]he net changes») i 'CO<sub>2</sub>-beholdningen' («carbon stocks») i de omfattede sinks i en gitt tidsperiode som gir grunnlag for tilleggskvoter. En lignende tilnærming kan benyttes på CO<sub>2</sub>-kjeder. Den tilleggskvote reservoarstaten vil oppnå som følge av CO<sub>2</sub>-deponeringen, vil i så fall tilsvare differansen mellom den CO<sub>2</sub> som er injisert og den CO<sub>2</sub> som har lekket ut av reservoaret i forpliktelsesperiode.<sup>361</sup> Hvis lekkasjene i en forpliktelsesperiode er større enn mengden av nyanjisert CO<sub>2</sub>-gass, for eksempel etter at injiseringsaktiviteten i reservoaret er avsluttet, vil denne nettoendringen være negativ. I så fall vil denne nettodifferansen gå til *fratrekk* i reservoarstatens kvote.<sup>362</sup>

Alternativet til nettoendringstilnærmingen er å registrere lekkasjene fra reservoaret som selvstendige utslipp i reservoarstatens utslippsoversikter. I så fall vil tilleggskvoten ved injisering og lekkasjene fra reservoaret framstå som uavhengige registreringer i reservoarstatens utslippsoversikter.

---

<sup>360</sup> Gjengitt i punkt 4.4.2.

<sup>361</sup> Dvs. nettoøkningen av CO<sub>2</sub> i reservoaret i perioden.

<sup>362</sup> Man kan således tale om en 'negativ tilleggskvote'.

Valget mellom nettoendrings- og utslippstiltak har i utgangspunktet ingen betydning for de *totale* klimakvotefordeler og belastninger knyttet til CO<sub>2</sub>-deponeringen i et reservoar. Utslippstiltak gir imidlertid en mer detaljert oversikt over hvor mye CO<sub>2</sub> som henholdsvis blir injisert i og lekker ut av reservoaret, siden disse to størrelsene blir registrert hver for seg. Dette framstår gunstig ut fra hensynene til presis og etterprøvbar rapportering.<sup>363</sup>

### 10.3.4 Fordeling av klimakvotefordeler og ulemper i grenseoverskridende CO<sub>2</sub>-kjeder

Som redegjort for i punkt 10.3.1, medfører sinktilnærmingen at hele den produserte mengde CO<sub>2</sub> blir klimakvotebelastet i begynnelsen av CO<sub>2</sub>-kjeden, mens den delen av gassen som kommer fram til injiseringspunktet gir grunnlag for *tilleggskvoter*. Denne tilleggskvoten tilfaller den stat som har den primære jurisdiksjon over *reservoaret*. Lekkasje fra CO<sub>2</sub>-kjeden *før* injisering vil bidra til at tilleggskvoten reduseres. Følgelig faller de kvotemessige *ulempene* ved slike lekkasjer på *reservoarstaten*. Også ulempene ved lekkasjer *etter* injisering falle på *reservoarstaten*, uavhengig av om man benytter en nettoendrings- eller en utslippstiltak.<sup>364</sup>

Etter sinktilnærmingen vil således de kvotemessige ulemper ved lekkasjer fra CO<sub>2</sub>-kjedens transportledd falle på *reservoarstaten*. Følgelig vil det ikke medføre noen trussel mot klimakvoteregimets integritet at kvoteløse stater involveres i *transportleddet*. Isolert sett forutsetter heller ikke sinktilnærmingen at *produksjonsstaten* er en kvotestat, siden tilleggskvoten ved injisering tilkjennes uavhengig av kvotebelastning ved produksjon.<sup>365</sup> Siden det i slike tilfeller også er *kvotestaten* (*reservoarstaten*) som må bære eventuelle langtid-

---

<sup>363</sup> Sml. UNFCCC Guidelines punkt 1 jf. 4.

<sup>364</sup> Se punkt 10.3.3.

<sup>365</sup> Se også punkt 10.3.2.

ulemper ved deponeringen, for eksempel havforurensning ved reservoarlekkasjer, er innvendingene mot å involvere u-land i CO<sub>2</sub>-kjeden som *produsentstater* ikke like sterke som hvis disse hadde vært *reservoarstater*.<sup>366</sup> Også her kan det imidlertid spørres om det likevel bør settes tilleggskrav om bærekraftig utvikling m.v., på samme måte som ved prosjekter under Den grønne utviklingsmekanismen etter Kyotoprotokollen art. 12.<sup>367</sup>

### 10.3.5 Insentiver for statene til å involvere seg i grenseoverskridende CO<sub>2</sub>-kjeder

Som nevnt er det *reservoarstaten* som under sinktilnærmingen får klimakvotefordelene (tilleggskvoten) ved CO<sub>2</sub>-deponeringen. *Produsentstaten* blir på sin side belastet et utslipp tilsvarende hele produserte mengde CO<sub>2</sub>, og får i utgangspunktet ingen kvotefordeler. Siden CO<sub>2</sub>-fangsten normalt vil øke CO<sub>2</sub>-produsentens eget energibehov med 10–40 prosent,<sup>368</sup> vil kvotebelastningen for produksjonsstaten tvert i mot bli større enn om det ikke var knyttet CO<sub>2</sub>-deponering til produsenten.

Umiddelbart synes således ikke produksjonsstaten å ha noe kvotemessig insentiv til å involvere seg i en CO<sub>2</sub>-kjede hvor reservoaret befinner seg under en annen stats jurisdiksjon. På samme måte som etter utslippreduksjonstilnærmingen, er imidlertid den primære fordeling av kvotefordeler og ulemper bare et utgangspunkt. For å oppnå tilleggskvoter som følge av injisering er reservoarstaten avhengig av å få tilført CO<sub>2</sub>-gass fra en eller flere produsenter. Produksjonsstaten avgjør på sin side selv om den tillates at det slutes CO<sub>2</sub>-kjeder til produsenter innenfor dens jurisdiksjonssfære. For å få tilgang til produksjonsstatens CO<sub>2</sub>, vil

---

<sup>366</sup> Sml. punkt 9.3.

<sup>367</sup> L.c.

<sup>368</sup> Se punkt 6.2.



derfor reservoarstaten kunne bli nødt til å gi produksjonsstaten vederlag for dette, for eksempel gjennom overføringer av penger eller (deler av) de oppnådde tilleggskvoter.

Stater som bare er involvert i *transportleddet*, vil som nevnt ikke risikere å bli påført klimavotebelastning ved lekkasjer. Derimot vil slike stater kunne bli påført andre ulemper som følge av deponeringen, for eksempel lokale forurensningsskader ved lekkasjer. Også slike staters samtykke vil derfor kunne avhenge av at det gis en eller annen form for kompensasjon.

Som under utslippsreduksjonstilnærmingen, vil jeg ikke gjennomføre noen rettsøkonomisk analyse av hvilke kompensasjons- og/eller omfordelingsordninger som er mest hensiktsmessige med tanke på å skape insentiver for stater til å involvere seg i grenseoverskridende CO<sub>2</sub>-kjeder.<sup>369</sup> I tråd med det som er sagt ovenfor, synes det likevel fullt mulig å komme fram til ordninger som gjør det attraktivt for statene å involvere seg i grenseoverskridende CO<sub>2</sub>-kjeder, både i fangst-, transport- og reservoarleddet.

## 10.4 Formelle spørsmål knyttet til omregulering

I tråd med drøftelsene ovenfor, synes mange av de problemer som er påpekt i kapittel 8 og 9 å kunne avhjelpes gjennom å regulere CO<sub>2</sub>-deponering etter en annen grunnmodell enn den som må antas å følge av gjeldende rett. I det følgende vil jeg se på hvilke formelle endringsprosedyrer slik omregulering forutsetter.

Det meste av avgjørelseskompetansen i klimaregimet ligger hos COP eller COP/MOP,<sup>370</sup> som imidlertid kan fatte avgjørelser i flere ulike former. De avgjørelsesformer som i det følgende vil bli vurdert, er konvensjonsendring, protokollendring, vedtakelse av ny protokoll, samt COP- eller COP/MOP-vedtak.

---

<sup>369</sup> Sml. punkt 9.2.3.

<sup>370</sup> Se Yamin (2004) s. 404.

### 10.4.1 Omregulering som fraviker jurisdiksjonspremisset

En fravikelse av jurisdiksjonspremisset vil medføre en endring av grensene mellom statenes kvotesfærer, og således påvirke statenes rettigheter og plikter under klimavoteregimet. Som redegjort for i punkt 2.6, anses ikke COP- og COP/MOP-vedtak som berører statenes rettsstilling som rettslig bindende. En omregulering som fraviker jurisdiksjonspremisset, synes derfor å måtte skje i en annen avgjørelsesform.

En første mulighet er å *endre klimakonvensjonen*. I så fall vil det være mulig å gjennomføre en tilsvarende omregulering i tilknytning til andre konvensjonsbaserte statsforpliktelser. Særlig aktuelt er dette for *utslippsrapporteringsreglene*, jf. det som tidligere er sagt om forholdet mellom rapporterings- og klimavotereglene.<sup>371</sup>

Kompetansen til å endre klimakonvensjonen ligger hos COP, jf. konvensjonens art. 15 nr. 2. Etter art. 15 nr. 3 forutsetter en slik endring minst  $\frac{3}{4}$  oppslutning. Alle statene som er parter i klimakonvensjonen har stemmerett,<sup>372</sup> herunder de som ikke er Kyoto-parter. Det kan derfor framstå politisk utfordrende å få tilstrekkelig oppslutning om et endringsforslag som er motivert ut fra hensynet til klimavoteregimet etter Kyotoprotokollen. Etter art. 15 nr. 4-5 vil en vedtatt endring dessuten bare bli rettslig bindende for stater som velger å *akseptere* den. Dersom en eller flere konvensjonsparter nektar å godta flertallets vedtak, risikerer man et tosporet system innenfor klimaregimet. Dette kan bli både rettslig og politisk utfordrende.

Selv om jurisdiksjonspremisset som sådan må antas å ligge til grunn for hele klimaregimet, vil en omregulering som bare fraviker premisset i relasjon til *klimavoteregimet*, utelukkende berøre

---

<sup>371</sup> Se punkt 2.10.

<sup>372</sup> Se klimakonvensjonen art. 18.

forpliktelser etter Kyotoprotokollen. Prinsipielt synes derfor en slik omregulering (også) å kunne skje gjennom *protokollendring*. Kompetansen tilligger da COP/MOP, jf. protokollens art. 20 nr. 2. Etter art. 20 nr. 3-5 krever også protokollendringer  $\frac{3}{4}$  oppslutning, samt etterfølgende aksept fra den enkelte stat. Fortrinnet med protokollendring framfor konvensjonsendring, er at det bare er stater som er parter i Kyotoprotokollen som har stemmerett i COP/MOP.<sup>373</sup> En protokollendring forutsetter derfor bare tilslutning fra stater som i utgangspunktet må antas å ville legge til rette for at klimakvoteregimet etter protokollen skal fungere. Kyotoprotokollens forhistorie viser likevel at det også blant de stater som i dag har ratifisert protokollen, har vært betydelig uenighet om protokollens konkrete innhold.<sup>374</sup> Heller ikke en protokollendring kan derfor forutsettes vedtatt uten politiske komplikasjoner. Dersom en eller flere av Kyoto-partene, og da særlig kvotestatene, velger å benytte seg av sin rett til ikke å akseptere en vedtatt endring, risikerer man et tosporet regelsystem *innenfor klimakvoteregimet*.

I tillegg til de *politiske* utfordringer som knytter seg til en protokollendring, vil en slik løsning også skape *rettslige* utfordringer med tanke på forholdet til relevante forpliktelser etter *klimakonvensjonen*. Dette gjelder særlig konvensjonens regler om *utslippsrapportering*.

Et siste omreguleringsalternativ er å lage en *egen protokoll* for CO<sub>2</sub>-deponering. Kyotoprotokollen åpner ikke for underprotokoller, og en slik protokoll må derfor vedtas som en protokoll til *klimakonvensjonen*. Kompetansen ligger hos COP, jf. klimakonvensjonen art. 17 nr. 1. Etter art. 17 nr. 3 skal ikrafttredelses-spørsmålet reguleres i selve protokollen. Formelt sett kan det derfor

---

<sup>373</sup> Se Kyotoprotokollen art. 13 nr. 2.

<sup>374</sup> Se bl.a. Grubb (1999) s. [61]-115.

settes et lavere oppslutningskrav enn det som gjelder ved konvensjonsendring. Det vil likevel være opp til den enkelte stat om den vil slutte seg til protokollen, jf. art. 17 nr. 5 (forutsetningsvis). Også her oppstår således problemstillinger i relasjon til rapporteringsforpliktelser mv. som er forankret i klimakonvensjonen dersom ikke alle konvensjonspartene slutter seg til protokollen. Dersom heller ikke alle *Kyoto-partene* slutter seg til protokollen, vil det dessuten kunne oppstå en rekke problemstillinger knyttet til forholdet mellom en slik deponeringsprotokoll og klimavotebestemmelsene i Kyotoprotokollen.

#### **10.4.2 Omregulering som fraviker utslippsreduksjonspremisset**

Som redegjort for i kapittel 3, er både utslipps- og sinkbegrepet legaldefinert i klimakonvensjonen art. 1. For å gjøre CO<sub>2</sub>-deponering til et sinktiltak *formelt sett*, vil det derfor være påkrevd med en *konvensjonsendring* etter de prosedyrer, og med de politiske utfordringer, som er beskrevet i punkt 10.4.1.

En mulighet kan være å endre de generelle definisjonene av utslipp og sink i henholdsvis art. 1 nr. 4 og nr. 8. Alternativet er å vedta en egen definisjon knyttet til CO<sub>2</sub>-deponering. Da en endring av de *generelle definisjonene* vil kunne påvirke det materielle innholdet i *andre* konvensjons- og protokollbestemmelser, samt i COP- og COP/MOP-vedtak, synes *lex specialis*-løsningen mest hensiktsmessig.

Som nevnt i punkt 10.3.2, faller CO<sub>2</sub>-deponering utenfor de sinktiltak som etter Kyotoprotokollens nåværende ordlyd gir grunnlag for tilleggskvoter. I tillegg til en endring av definisjonene i *klimakonvensjonen*, vil det derfor også være påkrevd med en endring av *Kyotoprotokollen*, etter de prosedyrer som er beskrevet i punkt 10.4.1.

Et alternativ til å gjøre CO<sub>2</sub>-deponering til et sinktiltak *formelt sett*, er å gi særlige regler om CO<sub>2</sub>-deponering som *materielt sett* følger en sinktilnærming, men som ikke benytter sink- og utslippsbegrepene. Man kan således se for seg en egen *deponeringsmekanisme*, på linje med de eksisterende Kyoto-mekansimene.<sup>375</sup> Dersom en slik spesialregulering bare knyttes opp mot klimakvoteforpliktelsene, vil den trolig kunne vedtas gjennom endring på *protokollnivå*.<sup>376</sup> Også her kan det imidlertid oppstå rettslige og politiske utfordringer knyttet til utslippsrapporteringsreglene og andre forpliktelser som er forankret i klimakonvensjonen.

Å omregulere til en sinkinspirert modell vil innebære en endring av statenes klimakvoteforpliktelser. Omregulering gjennom COP- eller COP/MOP-vedtak synes derfor ikke aktuelt. Prinsipielt synes det derimot mulig å innføre en sinkinspirert reguleringsmodell for CO<sub>2</sub>-deponering gjennom vedtakelse av en egen *protokoll*. Prosedyrene og utfordringene knyttet til dette vil stort sett være de samme som er påpekt under punkt 10.4.1.

## 10.5 Oppsummering

Mange av de problemstillinger som er påpekt i kapittel 9, synes å kunne avhjelpes ved å lage regler om CO<sub>2</sub>-deponering med utgangspunkt i andre regelstrukturer enn den som må antas å ligge til grunn for de alminnelige klimakvotereglene. Som drøftelsene i det foregående illustrerer, kan dette både gjøres ved å knytte fordelingen av klimakvotebelastning til andre kriterier enn jurisdiksjonsforholdene på lekkasjepunktet, og ved å gjøre CO<sub>2</sub>-deponering til et sink- eller sinklignende tiltak. Begge disse løsningene synes imidlertid å forutsette endringer på konvensjons-

---

<sup>375</sup> Se punkt 1.4.

<sup>376</sup> Sml. punkt 10.4.1.

og/eller protokollnivå. En slik omreguleringsprosess vil derfor kunne by på betydelige politiske utfordringer.

## DEL IV: AVSLUTNING

### 11 Avsluttende betraktninger

Formålet med denne avhandlingen har for det første vært å belyse hvordan CO<sub>2</sub>-deponering i undergrunnen på kontinentalsokkelen reguleres under klimavoteregimets gjeldende regler. For det andre har formålet vært å belyse en del av de sentrale rettslige og rettspolitiske problemstillinger bruk av CO<sub>2</sub>-deponering som klimavotetiltak reiser.

Drøftelsene i avhandlingen viser at allerede det eksisterende regelverket synes å åpne for at statene kan benytte CO<sub>2</sub>-deponering til å realisere sine klimavoteforpliktelser etter Kyotoprotokollen. De alminnelige klimavotereglene bærer imidlertid preg av at de i liten grad er utformet med tanke på slike klimatiltak. Dette illustreres blant annet av forskjellsbehandlingen mellom CO<sub>2</sub>-deponering fra ulike produsenter og/eller aktiviteter som synes å følge av gjeldende rett, og som medfører at deponering fra biomasseanlegg bare i noen tilfeller synes å gi grunnlag for klimavotefordeler.

Videre synes det eksisterende regelverket bare i begrenset grad å gi tilfredsstillende løsninger på de rettslige og rettspolitiske utfordringer som knytter seg til *lekkasjer* fra CO<sub>2</sub>-kjeder. I et kortsiktig perspektiv synes behovet for rettsavklaring og materielle regelendringer mest påtrengende med hensyn til *grenseoverskridende* CO<sub>2</sub>-kjeder. For det første framstår det ønskelig med klarere regler for hvordan klimavotebelastningen ved lekkasjer skal fordeles mellom de involverte statene. For det andre er det behov for regler om *kvoteløse stater*s eventuelle deltakelse i slike CO<sub>2</sub>-kjeder. For det tredje framstår det hensiktsmessig å harmonisere reglene for grenseoverskridende CO<sub>2</sub>-deponering med

andre regler og mekanismer i klimavoteregimet, for eksempel Den grønne utviklingsmekanismen etter art. 12.

Videre reiser muligheten for framtidige *reservoarlekkasjer* en del prinsipielle spørsmål om hvilken plass CO<sub>2</sub>-deponering bør ha innenfor klimavoteregimet. Dagens regelverk synes ikke å sette noen grenser for hvor stor del av en stats klimavoteforpliktelser som kan oppfylles ved hjelp av CO<sub>2</sub>-deponering. En massiv satsing på CO<sub>2</sub>-deponering i nær framtid, kan imidlertid resultere i betydelige lekkasjer på lenger sikt. Det er også en fare for at en slik satsing kan gå på bekostning av andre klimatiltak, som for eksempel energiøkonomisering og alternative energikilder. For å sikre at CO<sub>2</sub>-deponering vil bidra til å løse klimaproblemet også på lang sikt, synes det ønskelig med regler som bidrar til å motvirke en for ensidig satsing på CO<sub>2</sub>-deponering, og som sikrer lavest mulig lekkasjerater fra de benyttede reservoarer.

Etter mitt syn vil det ideelle være at det ble laget et eget regelverk for CO<sub>2</sub>-deponering. Da dette nesten uunngåelig vil påvirke partenes rettsstilling under klimavoteregimet, vil en slik spesialregulering trolig kreve endringer i Kyotoprotokollen og/eller klimakonvensjonen. Siden slike endringer forutsetter svært høy grad av opplutning fra konvensjons- og/eller protokollpartene, kan utformingen og vedtakelsen av en slik spesialregulering bli en krevende prosess, både politisk og tidsmessig. Ettersom Norge og en rekke andre stater per i dag har utslipp som ligger markant forpliktelsesnivået i perioden 2008-2012, vil det bli etablert og krevd klimavotefordeler for en rekke CO<sub>2</sub>-deponeringsprosjekter også før en eventuell spesialregulering foreligger. I tråd med det som er sagt ovenfor, må det eksisterende regelverket trolig forstås slik at statene står fritt til å gjøre dette. Hvorvidt statene faktisk vil benytte seg av denne friheten, og eventuelt i hvilket omfang, framstår først og fremst som et politisk spørsmål.



# Kildeliste og oversikt over forkortelser

## Litteratur

- Berger (2007) Berger, Fredrik Einar, *Utslipp fra CO<sub>2</sub>-kjeder - offentligrettslige reguleringer og erstatningsansvar*. (Studentavhandling ved Universitetet i Oslo. Oslo, 2007, s. 1-139, MarFus nr. 355.)
- Bode (2005) Bode, Sven og Martina Jung, *Carbon dioxide capture and storage (CCS) – liability for non-permanence under the UNFCCC*. Hamburg, 2005. (HWWA Discussion Paper; nr. 325)
- Bode (2004) Bode, Sven og Martina Jung, *On the Integration of Carbon Capture and Storage into the International Climate Regime*. Hamburg, 2004. (HWWA Discussion Paper; nr. 303)
- Brownlie (2003) Brownlie, Ian, *Principles of Public International Law*. 6.utg. Oxford, 2003.
- Bugge (2006) Bugge, Hans Christian, *Lærebok i miljøforvaltningsrett*. Oslo, 2006.
- Bugge (2005) Bugge, Hans Christian, *Rettslige spørsmål ved CO<sub>2</sub>-deponering på norsk kontinentalsokkel*. I: Kritisk Juss. Årg. 31 (2005), s. [132]-145.
- Cassese (2005) Cassese, Antonio, *International Law*. 2.utg. Oxford, 2005.
- Churchill (1999) Churchill, Robin and Alan Vaughan Lowe, *The law of the sea*. 3.utg. Manchester, 1999.
- Crawford (2002 [2005]) Crawford, James, *The International Law Commission's Articles on State Responsibilities: Introduction. Text and Commentaries*. Cambridge, 2002 [3.opplag: 2005].

- ECN (2006) Energy Research Centre of the Netherlands (ECN), *Acceptability of CO<sub>2</sub> capture and storage: A review of legal, regulatory, economic and social aspects of CO<sub>2</sub> capture and storage*. 2006 (ECN-C--06-026).
- Fleischer (2005) Fleischer, Carl August, *Folkerett*. 8. utg. Oslo, 2005.
- Grubb (1999) Grubb, Michael, Christian Vroijlk and Duncan Brack, *The Kyoto Protocol: A Guide and Assessment*. London, 1999.
- Hawkins (2004) Hawkins, David G., *No exit: thinking about leakage from geological storage sites*. I: *Energy*. Årg. 29 (2004), s. [1571]-1578.
- Haefeli (2004) Haefeli, Susanne, Martina Bosi og Cédric Philibert, *Carbon Dioxide Capture and Storage Issues – Accounting and Baselines under the United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC)*. Paris, 2004. (IEA Information Paper)
- Hegna (2004) Hegna, Anders Matheson, *Deponering av CO<sub>2</sub> i undergrunnen på norsk kontinentalsokkel – en miljørettslig analyse*. I: Lise Sivert og Anders Matheson Hegna, 'Injeksjon av CO<sub>2</sub> i undergrunnen på Norsk kontinentalsokkel'. Oslo, 2004, s. 141-284. (MarIus ; nr. 316)
- Hendriks (2005) Hendriks, Chris, M.J. Mace og Rogier Coenraads, *Impacts of EU and International Law on the Implementation of Carbon Capture and Geological Storage in the European Union*. London, 2005. (Foundation for International Environmental Law and Development).
- Hoss (2005) Hoss, Christina, *State Responsibility, Liability and Environmental Protection*. I: Rüdiger Wolfrum, Christine Langenfeld og Petra Minnerop (red.), 'Environmental Liability in International Law: Towards a Coherent Conception'. Berlin, 2005, s. 455-494 (Berichte/Umweltbundesamt; nr. 2/2005)

- IEA (2005) International Energy Agency (IEA), *Legal Aspects of Storing CO<sub>2</sub>*. Paris, 2005.
- Museaus (2006) Museaus, Halvor, *Introduction to the framework agreement entered into between Norway and The United Kingdom concerning cross-boundary co-operation*. I: Ulf Hammer og Martha M. Roggenkamp (red.), 'European Energy and Law Report III'. Antwerpen, 2006, s. 233-243. (Energy & Law; nr. 4).
- Purdy (2004) Purdy, Ray og Richard Macrory, *Geological carbon sequestration: critical legal issues*. London, 2004 (Tyndal Centre for Climate Change Research; Working Paper; nr. 45)
- Roggenkamp (1998) Roggenkamp, Martha M, *Petroleum Pipelines in the North Sea: Questions of Jurisdiction and Practical Solutions*. I: Journal of Energy & Natural Resources Law. Årg 16 (1998), s. 92-109.
- Ruud (2006) Ruud, Morten og Geir Ulfstein, *Innføring i folkerett*. 3. utg. Oslo, 2006.
- Sands (2004) Sands, Philippe, *Principles of International Environmental Law*. 2. utg. Cambridge, 2004.
- Siverts (2004) Siverts, Lise, *Styring av aktiviteter for injeksjon av CO<sub>2</sub> i kontinentalsokkelen*. I: Lise Sivert og Anders Matheson Hegna, 'Injeksjon av CO<sub>2</sub> i undergurnnen på Norsk kontinentalsokkel'. Oslo, 2004, s 1-140 (MarIus ; nr. 316).
- Torvanger (2005) Torvanger, Asbjørn, Kristin Rypdal og Steffen Kallbekken, *Geological CO<sub>2</sub> Storage as a Climate Change Mitigation option*. I: Mitigation and Adaption Strategies for Global Change. Årg. 10 (2005), s. [693]-715.
- Verheyen (2005) Verheyen, Roda, *Climate Change Damage and Internatioal Law: Prevention Duties and State Responsibility*. Leiden, 2005.

Yamin (2004) Yamin, Farhana og Joanna Depledge, *The International Climate Change Regime: A Guide to Rules, Institutions and Procedures*. Cambridge, 2004.

## Rapporter, offentlige utredninger m.v.

ILC (1956) Yearbook of the International Law Commission 1956, Vol I-II. New York, 1956.

IPCC (2005) Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC), Special Report on Carbon Dioxide Capture and Storage. Cambridge, 2005. Består foruten hovedrapporten av to tilleggsdokumenter:

Summary for policymakers

Technical Summary

<[http://arch.rivm.nl/env/int/ipcc/pages\\_media/SRC CS-final/IPCCSpecialReportonCarbondioxideCaptureandStorage.htm](http://arch.rivm.nl/env/int/ipcc/pages_media/SRC_CS-final/IPCCSpecialReportonCarbondioxideCaptureandStorage.htm)> [sitert 12.05.07]

SFT (2006) Statens Forurensningstilsyn (SFT), National inventory report 2006 – Norway: Greenhouse gas emissions 1990-2004 reported according to the UNFCCC reporting guidelines. Oslo, 2006  
<<http://www.sft.no/publikasjoner/luft/2181/ta2181.pdf>> [sitert 12.05.07]

OD (2005) Oljedirektoratet, CO<sub>2</sub> for økt oljeutvinning på norsk kontinentalsokkel – mulighetsstudie. Stavanger, 2005. [http://www.npd.no/NR/rdonlyres/87FE5D85-8E20-46A1-9C07-4CC7BECEC7EF/0/CO<sub>2</sub>\\_rapport\\_norsk.pdf](http://www.npd.no/NR/rdonlyres/87FE5D85-8E20-46A1-9C07-4CC7BECEC7EF/0/CO2_rapport_norsk.pdf)  
[sitert 12.05.07]

Ot.prp.nr.43 (1995-96) Odelstingsproposisjon nr. 43 (1995-1996) om lov om petroleumsvirksomhet

- SBI (2006) Subsidiary Body for Implementation (SBI), Synthesis of reports demonstrating progress in accordance with Article 3, paragraph 2, of the Kyoto Protocol. 2006 (FCCC/SBI/2006/INF.2)  
<<http://unfccc.int/resource/docs/2006/sbi/eng/inf02.pdf>> [sitert 12.05.07]
- St.prp.nr.49 (2001-02) Stortingsproposisjon nr. 49 (2001-02) om samtykke til ratifikasjon av Kyotoprotokollen av 11. desember 1997 til FNs rammekonvensjon om klimaendring av 9. mai 1992
- St.prp.nr.37 (1995-96) Stortingsproposisjon nr. 37 (1995-96) om samtykke til ratifikasjon av De forente nasjoners havrettskonvensjon av 10. desember 1982, med tilhørende norske erklæringer tiltrædelse til avtale av 28. juli 1994 om gjennomføring av del XI i De forente nasjoners havrettskonvensjon av 10. desember 1982.
- St.prp.nr.36 (1992-93) Stortingsproposisjon nr. 36 (1992-93) om samtykke til ratifikasjon av en rammekonvensjon om klimaendring av 9. mai 1992
- WCED (1987[1990]) World Commission on Environment and Development (WCED), Our Common Future. Oxford, 1987 [gjenoptrykt: 1990].

## Traktater

- Fritt hav-konvensjonen Konvensjon om det frie hav. Genève, 29.april 1958
- Havrettskonvensjonen FNs havrettskonvensjon. Montego Bay, 9. mai 1982
- Klimakonvensjonen FNs Rammekonvensjon om klimaendring. New York, 9.mai 1992
- Kontinentalsokkel-konvensjonen Konvensjon om kontinentalsokkelen. Genève, 29.april 1958.

Kyotoprotollen	Kyotoprotokollen til FNs rammekonvensjon om klimaendring. Kyoto, 11. desember 1997.
Londonkonvensjonen	Overenskomst om bekjempelse av havforurensning ved dumping av avfall og annet materiale. London, 29. desember 1992.
Londonprotokollen	Protokoll til Konvensjon om bekjempelse av havforurensninger ved dumping av avfall og annet materiale, London 7. november 1996.
Montrealprotokollen	Montrealprotokollen om stoff som reduserer ozonlaget. Montreal, 16. september 1987.
OSPAR	Konvensjonen om bevaring av det marine miljø i Nordøst Atlanteren med vedlegg I-IV, bilag 1-2. Paris, 22. september 1992.
Wienkonvensjonen	Wienkonvensjonen om traktatretten. Wien, 23. mai 1969.

## **Internasjonale politiske erklæringer**

Rioerklæringen	Rioerklæringen om miljø og utvikling. Rio, 13. juni 1992.
Stockholmerklæringen	Erklæringen fra FNs miljøkonferanse. Stockholm, 16. juni 1972.

## **Retningslinjer for beregning og rapportering av drivhusgassutslipp m.m.**

IPCC Guidelines 2006	2006 IPCC Guidelines for National Greenhouse Gas Inventories. Består av: - Foreword
----------------------	--

- Preface
- Overview
- Glossary
- List of Contributors
- Bind 1-5

<http://www.ipcc-nggip.iges.or.jp/public/2006gl/index.htm>  
[sitert 12.05.07]

IPCC Guidelines 1996

Revised 1996 IPCC Guidelines for National Greenhouse Gas Inventories. Består av tre bind:

- *Reporting Instructions*
- *Workbook*
- *Reference Manual*

<http://www.ipcc-nggip.iges.or.jp/public/gl/invs1.htm>  
[sitert 12.05.07]

IPCC Good

Practice Guidance

Good Practice Guidance and Uncertainty Management in National Greenhouse Gas Inventories. IPCC, 2000. <<http://www.ipcc-nggip.iges.or.jp/public/gp/english/>> [sitert 12.05.07]

IPCC LULUCF Good

Practice Guidance

Good Practice Guidance for Land Use, Land-Use Change and Forestry. IPCC, 2003.  
[http://www.ipcc-nggip.iges.or.jp/public/gp/lulucf/gp\\_lulucf.htm](http://www.ipcc-nggip.iges.or.jp/public/gp/lulucf/gp_lulucf.htm) [sitert 12.05.07]

UNFCCC Guidelines	Guidelines for the preparation of national communications by Parties included in Annex I to the Convention, Part I: UNFCCC reporting guidelines on annual inventories (following incorporation of the provision of decision 13/CP.9). (FCCC/SBSTA/2004/8)
KP Guidelines	Guidelines for the preparation of the information required under Article 7 of the Kyoto Protocol (FCCC/KP/CMP/2005/8/Add.2, s. 56-66)

## **Vedtak fra Partskonferansen til klimakonvensjonen (COP-vedtak)**

(Alle COP-vedtak er tilgjengelige på <<http://www.unfccc.int>> [sitert 12.05.07])

Vedtak 2/CP.3	Methodological issues related to the Kyoto protocol (FCCC/CP/1997/7/Add.1, s. 31)
Vedtak 18/CP.8	Guidelines for the preparation of national communications by Parties included in Annex I to the Convention, part I: UNFCCC reporting guidelines on annual inventories (FCCC/CP/2002/7/Add.2, s. 13-14)
Vedtak 13/CP.9	Good practice guidance for land use, land-use change and forestry in the preparation of national greenhouse gas inventories under the Convention (FCCC/CP/2003/6/Add.1, s. 31-64)

## **Vedtak fra Partsmøtet til Kyotoprotokollen (COP/MOP-vedtak)**

(Alle COP/MOP-vedtak er tilgjengelige på <http://www.unfccc.int> [sitert 12.05.07])



Vedtak 1/CMP.1	Consideration of commitments for subsequent periods for Parties included in Annex I to the Convention under Article 3, paragraph 9, of the Kyoto Protocol. (FCCC/KP/CMP/2005/8/Add.1, s. 3)
Vedtak 15/CMP.1	Guidelines for the preparation of the information required under Article 7 of the Kyoto Protocol. (FCCC/KP/CMP/2005/8/Add.2, s 54-55).
Vedtak 16/CMP.1	Land use, land-use change and forestry. (FCCC/KP/CMP/2005/8/Add.3, s. 3-9)
Vedtak 20/CMP.1	Good practice guidance and adjustments under Article 5, paragraph 2, of the Kyoto Protocol. (FCCC/KP/CMP/2005/8/Add.3, s. 21-49)
Vedtak 27/CMP.1	Procedures and mechanisms relating to compliance under the Kyoto Protocol. (FCCC//KP/CMP/2005/8/Add.3, s.92-103)
Vedtak 31/CMP.1	Matters relating to Article 3, paragraph 14, of the Kyoto Protocol. (FCCC//KP/CMP/2005/8/Add.4, s. 8-10)

## **Rettspraksis (herunder rådgivende uttalelser)**

### Den Internasjonale Domstol (ICJ):

Palestinan Wall-saken	Advisory opinion on the legal consequences of the construction of a wall in the occupied Palestinian territory. ICJ Reports 2004 s.136
-----------------------	--

Donau-saken	Case concerning the Gabčíkovo-Nagymaros Project (Hungary/Slovakia). ICJ Reports 1997 s. 7.
Nicaragua-saken	Case Concerning Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America). ICJ Reports 1986 s. 14.
<u>Andre:</u>	
Lotus-saken	Permanent International Court of Justice (PICJ), The Case of the S.S. «Lotus» (France v. Turkey). PICJ Reports Serie A nr. 10.
Trail Smelter-saken	Trail Smelter Arbitral Tribunal, Decision (United States of America v. Canada). Gjengitt i: 35 American Journal of International Law (1941) s. [684].

## Norsk lovgivning

<u>År</u>	<u>Tittel</u>
2004	Lov 17. desember 2004 nr. 99 om kvoteplikt og handel med kvoter for utslipp av klimagasser (klimakvoteloven).
2003	Lov 27. juni 2003 nr. 57 om Norges territorialfarvann og tilstøtende sone.
1976	Lov 17. desember 1976 nr. 91 om Norges økonomiske sone.

## Nettsteder

- <<http://www.imo.org>> Offisielle nettsider for den internasjonale sjøfartsorganisasjonen (IMO) [sitert 11.05.07].
- <<http://www.ipcc.ch>> Offisielle nettsider for Det mellomstatlige klimapanelet (IPCC) [sitert 11.05.07].
- <<http://www.statoil.com/snohvit>> Informasjon om Statoils planlagte aktiviteter på Snøhvitfeltet [sitert 11.05.07]
- <<http://www.unfccc.int>> Offisielle nettsider for klimakonvensjonen og Kyoto-protokollen [sitert 11.05.07]

## Andre kilder

*Aschehoug og Gyldendals Store Norske Leksikon*, 4. utg. Oslo, 2005.

International Maritime Organization (IMO), *Notification of amendments to Annex 1 to the London Protocol 1996*. London, 27. november 2006 (LC-LP.1/Circ.5)

<[http://www.imo.org/includes/blastDataOnly.asp/data\\_id%3D16775/5.pdf](http://www.imo.org/includes/blastDataOnly.asp/data_id%3D16775/5.pdf)> [sitert 12.05.07]

International Law Commission (ILC), *Responsibility of States for Internationally Wrongful acts*. Konvensjonsutkast. Gjengitt i: James Crawford, *The International Law Commission's Articles on State Responsibility: Introduction, Text and Commentaries*. Cambridge, 2002 [3.opplag: 2005], s. 61-73.

Miljøverndepartementet, *Utslippstillatelse for CO<sub>2</sub> for Statoils kraftvarmeverk på Mongstad*. Oslo, 2006.

<[http://www.regjeringen.no/nb/dep/md/tema/Planlegging\\_Plan-\\_og\\_bygningsloven/Kommuneplanlegging/Innsigelsessaker/Utvalgtebrev/2006/Utslippstillatelse-for-CO<sub>2</sub>-for-Statoils-kraftvarmeverk-pa-Mongstad.html?id=448114](http://www.regjeringen.no/nb/dep/md/tema/Planlegging_Plan-_og_bygningsloven/Kommuneplanlegging/Innsigelsessaker/Utvalgtebrev/2006/Utslippstillatelse-for-CO2-for-Statoils-kraftvarmeverk-pa-Mongstad.html?id=448114)> [sitert 03.05.07]

## **Forkortelser**

Annex I-stater annex I	Stater som er opplistet i klimakonvensjonens annex I
Annex II-stater	Annex I-stater som også er opplistet i klimakonvensjonens annex II
CCS	Carbon Capture and Storage
COP	Conference of the Parties (Partskonferansen til klimakonvensjonen)
COP/MOP	Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties (Partsmøtet til Kyoto- protokollen)
ECBM	Enhanced Coal bed Methane Recovery
EGR	Enhanced Gas Recovery
EOR	Enhanced Oil Recovery
ICJ	International Court of Justice (Den Internasjonale Domstol)
ILC	International Law Commission
IMO	International Maritime Organization
IPCC	Intergovernmental Panel on Climate Change (Det mellomstatlige klimapanelet)
LNG	Liquefied Natural Gas
LPG	Liquefied Petroleum Gas
LULUCF	Land Use, Land-Use Change and Forestry
SBI	Subsidiary Body for Implementation
SFT	Statens Forurensningstilsyn

STSTA

Subsidiary Body for Scientific and  
Technological

## Tidligere utgaver av Marlus

De oppgitte prisene er for abonnemeter. Andre kjøpere som ønsker enkeltheft må betale dobbelt pris, med minstepris kr. 50 + porto. Fullstendig register i runde nummer (310, 320 osv.) og på våre nettsider [www.jus.uio.no/nifs](http://www.jus.uio.no/nifs).

- 347 HEGNA, Caroline Jahre      Transport og salg av gass i det britiske gassnettet - hovedtrekk ved nettorganiseringsen. 2006. 173 s. Kr 90,-
- 348 DØVIK, Kristian      Statnetts utøvelse av systemansvaret. 2006. 160 s. Kr 80,-
- 349 OULIE-HAUGE, Toini      Små kraftverk – store utfordringer? 2006. 177 s. Kr 90,-
- 350      Avdeling for petroleums- og energirett 25 år. 2007. 94 s Kr 60,-
- 351 EVJE, Anders      Regelendringer i tidsbetrakningsforhold. 2007. 180 s. Kr 90,-
- 352 VALMOT, Caroline      Universal service, en fremstilling av medlemsstatenes forsyningsplikt innenfor det europeiske elektrisitetsmarkedet. 2007. 176 s. Kr 90,-
- 353      Det 21. nordiske sjørettsseminar: Foredrag holdt i Nyslott, Finland. 22.–25. august 2004. 2007. 326 s. Kr 140,-.
- 354      Det 15. nordiske dommerseminar: Foredrag holdt i Svendborg, Danmark. 5.–7. september 2005. 2007. 124 s. Kr 70,-.
- 355 BERGER, Fredrik og HAVER, Gustav      CO2-deponering på kontinentalsokkelen: Ansvar for utslipp etter norsk rett og forholdet til klimavoteregimet etter Kyotoprotokollen. 2007. 336 s. Kr. 140,-.

## Bøker utgitt av Sjørettsfondet fra 1990

- Syverson, Jan: **Skatt på petroleumsutvinning.** 762 s. ISBN 82-90260-199l. Kr. 50.- 33-4
- Askheim, Bale, Gombrii, Herrem, Kolstad, Lund, Sanfelt, Scheel og Thoresen: **Skipsfart og samarbeid.** Maritime joint ventures i rettslig belysning. 1119 s. 199l. Kr. 50.-. ISBN 82-90260-34-2
- Brækhus, Sjur og Alex Rein: **Håndbok i kaskoforsikring** På grunnlag av Norsk Sjøforsikringsplan av 1964. 663 s. 1993. Kr. 100.-. ISBN 82-90260-37-7
- Hans Peter Michelet: **Last og ansvar.** Funksjons- og risiko- fordeling ved transport av gods under tidscerteparti. (Hefte) 180 s. 1993. Kr. 50.-. ISBN 82-90260-36-9
- Røsæg, Erik: **Organisational Maritime Law.** 121 s. 1993. Kr. 100.-. (Utsolgt)
- Nygaard, Dagfinn: **Andres bruk av utvinningsinnretninger.** 365 s. 1997. Kr. 100.-. ISBN 82-90260-40-7
- Bull, Hans Jacob: **Hefte i sjøforsikringsrett.** 60 s. 2. utg. 1997. Kr. 60.-. (Utsolgt)
- Michelet, Hans Peter: **Håndbok i tidsbefraktning.** 600 s. 1997. Kr. 100.-. ISBN 82-90260-31-8
- Arnesen, Finn, Hans Jacob Bull, Henrik Bull, Tore Bråthen, Thor Falkanger, Hans Petter Graver: **Næringsreguleringsrett** 187 s. 1998. Kr. 150.-. ISBN 82-90260-42-3
- Brautaset, Are, Eirik Høyby, Rune O. Pedersen og Christian Fredrik Michelet: **Norsk Gassavsetning - Rettslige hovedelementer** 611 s. 1998. Kr. 100.-. ISBN 82-90260-43-1
- Falkanger, Thor og Hans Jacob Bull: **Innføring i sjørett. 6. utg.** 573 s. 2004. Kr. 300.-. ISBN 82-90260-46-6
- Karset, Martin, Torkjel Kleppo Grøndalen, Amund Lunne: **Den nye reguleringen av oppstrøms gassrørledningsnett.** 344 s. 2005. Kr. 500,-. ISBN 89-90260-47-4

SCANDINAVIAN INSTITUTE OF MARITIME LAW forms part of the University of Oslo. It is also a part of the co-operation between Denmark, Finland, Iceland, Norway and Sweden through the Nordic Council of Ministers. The core research areas are maritime law and petroleum/energy law. In MARIUS, articles from these core areas are published in the Nordic languages or English. It is issued at irregular intervals.

