

LAGRÅDET

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2012-03-08

Närvarande: F.d. justitieråden Marianne Eliason och Peter Kindlund samt justitierådet Kerstin Calissendorff.

Geologisk lagring av koldioxid

Enligt en lagrådsremiss den 16 februari 2012 (Miljödepartementet) har regeringen beslutat att inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om ändring i miljöbalken,
2. lag om ändring i lagen (1966:314) om kontinentalsockeln,
3. lag om ändring i ledningsrättslagen (1973:1144),
4. lag om ändring i lagen (1978:160) om vissa rörledning,ar,
5. lag om ändring i lagen (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon,
6. lag om ändring i lagen (2009:1167) om ändring i lagen (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon.

Förslagen har inför Lagrådet föredragits av kanslirådet Susanne Gerland.

Förslagen föranleder följande yttrande av Lagrådet:

Inledande synpunkter

Förslagen i remissen innebär att Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/31/EG av den 23 april 2009 om geologisk lagring av koldioxid (CCS-direktivet) genomförs i nationell rätt. Geologisk lagring av koldioxid ska prövas som miljöfarlig verksamhet enligt miljöbalken (MB), vilket innebär att ansökan om tillstånd prövas av mark- och miljödomstolen enligt 22 kap. MB. Regeringen ska pröva tillåtligheten enligt 17 kap. MB innan tillstånd kan ges.

Sveriges geologiska undersökning har i en rapport utrett förutsättningarna för geologisk lagring av koldioxid i Sverige. Det är främst områden under havsbotten – i Östersjön, utanför sydvästra Skåne och i sydvästra Kattegatt – som kan tänkas komma i fråga för sådan lagring. Såvitt gäller landområden är det främst områden i sydvästra Skåne som kan bli aktuella. Det framhålls att ytterligare undersökningar behövs innan några områden kan pekas ut som lämpliga.

Det påpekas också i remissen att landbaserade lager förutsätter ett omfattande regelverk som inte krävs för CCS-direktivets genomförande. Det kommer att behövas ett regelverk som ger verksamhetsutövare möjlighet att tilltvinga sig rätt att på annans fastighet genomföra undersökningar liknande det som finns inom mineral- och torvlagstiftningen.

Lagrådet ställer sig något tvekande till att det redan nu ska införas en lagstiftning som avser en verksamhet som kanske inte kommer att aktualiseras på många år. Det är givet att en sådan lag kan behöva ändras i stora delar redan innan den börjar tillämpas. Det framgår inte heller att regelverket behövs för att planeringen ska kunna påbörjas. Anledningen till att lagstiftningen ska införas

redan nu förefaller vara närmast "psykologisk". Det anses angeläget att en verksamhet med geologisk lagring av koldioxid kommer till stånd och att införa regelverket redan nu är ett sätt att driva frågan framåt. Det ankommer knappast på Lagrådet att värdera tyngden i detta argument, men Lagrådet förordar att lagförslaget i vart fall begränsas till att omfatta endast kontinentalsockeln, vilket bör framgå av MB, eftersom det redan nu framstår som helt klart att lagring på landområden kräver ytterligare lagstiftning. I den delen framstår förslaget således som en halvfärdig produkt.

Förslaget till lag om ändring i miljöbalken

4 kap. 9 §

Enligt bestämmelsen får regeringen meddela föreskrifter om var geologisk lagring av koldioxid får ske.

Läst isolerad skulle bestämmelsen kunna uppfattas så att det skulle ankomma på regeringen att peka ut de platser där lagring i framtiden ska få ske. Av remisstexten framgår dock att detta inte är avsikten med bemyndigandet. Det har vid föredragningen också upplysts att tanken är att regeringen med utnyttjande av bemyndigandet ska föreskriva att lagring inte ska få förekomma på landområden utan endast på kontinentalsockeln.

Lagrrådet förordar – med hänvisning till vad som sagts under rubriken "Inledande synpunkter" – att en materiell bestämmelse tas in i MB av innebörd att lagring får ske endast på kontinentalsockeln, eventuellt kombinerad med ett bemyndigande för regeringen att ytterligare avgränsa området.

Lagrådet vill också påpeka att en bestämmelse med den tänkta innebörden – trots vad någon remissinstans uttalat – knappast hör hemma i 4 kap. I det kapitlet finns särskilda bestämmelser för hushållning med mark och vatten för vissa områden i landet. I bestämmelserna pekas ut vissa områden där ingrepp endast får ske om det inte påtagligt skadar områdenas natur- och kulturvärden. Något sådant är det inte fråga om i nu förevarande fall. Den tänkta regleringen har närmast innebörden att en viss miljöfarlig verksamhet inte ska vara tillåten i avvaktan på vidare utredning och ett kommande regelverk. En sådan bestämmelse torde snarare höra hemma i 9 kap.

Det bör i sammanhanget påpekas att alla övriga områdesbegränsningar som avses i 4 kap. regleras materiellt i kapitlet, vilket får betraktas som en självklarhet med tanke på de begränsningar bestämmelserna innebär i enskildas äganderätt och näringsverksamhet m.m.

17 kap. 7 §

Bestämmelsen i andra stycket är föranledd av att Europeiska kommissionen enligt artikel 10 i CCS-direktivet ska informeras om alla utkast till lagringstillstånd och ges tillfälle att avge ett yttrande om detta. Enligt Lagrådets uppfattning bör detta komma till direkt uttryck i lagtexten, som förslagsvis kan utformas på följande sätt:

Regeringen får även besluta om villkor som behövs med hänsyn till Europeiska kommissionens yttrande i ett ärende om geologisk lagring av koldioxid.

22 kap 1 a §

Bestämmelsen innehåller en uppräknning av vad en ansökan om tillstånd till geologisk lagring av koldioxid ska innehålla, utöver vad som anges i 22 kap. 1 §. Förslaget innebär dels att artikel 7 i CCS-direktivet genomförs, dels att krav på vissa uppgifter som enligt Osparkonventionen (konventionen för skydd av den marina miljön i Nordostatlanten, SÖ 1994:25) ska finnas i ett tillstånd upptas i bestämmelsen till säkerställande av att domstolen får tillgång till dem. I uppräknningen saknas dock att uppgift om verksamhetsutövarens kompetens ska finnas i en ansökan (direktivets artikel 7.2). Vidare saknas kraven enligt artikel 7.4 på att ansökan ska innehålla uppgifter om den totala mängd koldioxid som ska lagras, sammansättningen av den koldioxidström som ska tillföras lagringsplatsen samt om injektionstakt och injektionstryck. Lagrådet förordar att bestämmelsen kompletteras med det som nu har nämnts.

22 kap. 25 d §

Bestämmelsen anger vad en dom, utöver vad som anges i vissa andra bestämmelser i kapitlet, som omfattar ett tillstånd till geologisk lagring av koldioxid ska innehålla. Förslaget innebär dels att artikel 9 i CCS-direktivet genomförs, dels att uppgifter som enligt Osparkonventionen ska finnas i ett tillstånd upptas i bestämmelsen. Till uppräknningen bör dock även läggas den motiveringskyldighet som den behöriga myndigheten enligt artikel 10.2 har avseende eventuella avvikelser från kommissionens yttrande. Lagrådet anser att en punkt 14 skulle kunna lyda:

Skälen för avvikelse från synpunkter som Europeiska kommissionen har lämnat i samband med regeringens tillåtlighetsprövning.

22 kap. 25 e §

I bestämmelsen anges att en dom som omfattar tillstånd till en ny förbränningsanläggning med en nominell elektrisk effekt på 300 megawatt eller mer ska, om det är lämpligt, innehålla villkor om att utrymme ska avsättas vid anläggningen för den utrustning som behövs för att avskilja och komprimera koldioxid. Genom bestämmelsen avses artikel 33 i CCS-direktivet att genomföras.

Enligt artikel 33.2 ska den behöriga myndigheten se till att lämpligt utrymme avsätts vid anläggningen för den utrustning som krävs för att avskilja och komprimera koldioxid, under förutsättning att villkoren i artikel 33.1 är uppfyllda. Villkoren enligt den senare punkten är att lämpliga lagringsplatser finns tillgängliga, att transporten är tekniskt och ekonomiskt genomförbar och att det är tekniskt och ekonomiskt möjligt att eftermontera utrustning för koldioxidavskiljning. Den behöriga myndighetens bedömning ska dels avse om villkoren i artikel 33.1 är uppfyllda men även grundas på annan tillgänglig information, särskilt när det gäller skydd av miljön och människors hälsa.

Mot den angivna bakgrunden är det enligt Lagrådets uppfattning inte tillräckligt att villkoret om avsättning av ett utrymme endast ska grundas på en lämplighetsbedömning utan att det finns någon precisering av hur denna ska ske. Lagrådet förordar att bestämmelsen utformas med närmare anknytning till innehållet i artikel 33. Därvid bör också tas ställning till hur tillägget om att bedömningen även ska grundas på annan tillgänglig information när det gäller skydd av miljön och människors hälsa ska behandlas.

28 kap. 19 §

Enligt bestämmelsen får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer i vissa avseenden meddela föreskrifter om undantag från skyldigheterna enligt 14 och 15 §§. I de bestämmelserna finns krav på att den som driver en verksamhet med geologisk lagring av koldioxid är skyldig att på vissa villkor lagra koldioxid åt andra innehavare av koldioxid. Det är alltså fråga om föreskrifter som avser enskildas ekonomiska förhållanden inbördes. Sådana föreskrifter ska – med icke aktuella undantag – meddelas genom lag (8 kap. 2 § regeringsformen). Lagrådet förordar att bemyndigandet utgår och ersätts av materiella regler i de avseenden som behövs.

Övriga lagförslag

Lagrådet lämnar förslagen utan erinran.