

CO₂-håndtering på Mongstad kan bane vei for kraftig reduksjon i globale CO₂-utslipp

Annonseringen av Mongstad-prosjektet er en milepæl for ren energiproduksjon i Norge og Europa. Det er første gang verden ser et CO₂-håndteringsprosjekt av en så stor dimensjon på et kraftverk. Prosjektet vil fremstå som et fyrtårn for teknologi, økonomi og politikk, og for miljøet kan Mongstad-prosjektet få enorm betydning. For Bellona er det derfor svært viktig at prosjektet lykkes.

Av Paal Frisvold, rådgiver ved Bellona Europa, epost: paal@bellona.org.

Mange teknologiske og praktiske utfordringer må løses før Statoils anlegg på Mongstad kan stå ferdig. I tillegg må det utvikles et regelverk som kan tillate slike prosjekter.

Selv om Statoil er kjærkomment tidlig ute er de ikke alene. Flere andre prosjekt er annonsert: BPs prosjekt i Peterhead, Skottland, Statoil og Shells Halten-prosjekt, RWE i Tyskland og GE i Polen, for å nevne noen. Det er bra. For det haster å produsere ren energi skal vi klare å nå målsetningen EU har satt om å redusere CO₂-utslippene med mer enn 50 prosent de neste 45 årene.

Europakommisjonen har satt i gang arbeidet med etablering av lovverk som skal sørge for at vi kan lagre CO₂ på en stabil, sikker og langsiktig måte. Men Kommisjonens ambisjoner strekker seg langt lengre enn å *tillate* CO₂-håndteringsprosjekter. Den vil også se på hvilke økonomiske rammevilkår som skal til for at kraftproduksjon med CO₂-håndtering skal bli kommersielt lønnsomt – også når de ettermonteres på eksisterende anlegg. Hensikten er at det skal bli billigere å håndtere CO₂ enn å slippe den ut.

Kvotehandlingssystemet for CO₂ er et økonomisk virkemiddel som kan bidra til dette. Men det er ikke nok. Og derfor vil Kommisjonen se på hvilke andre økonomiske virkemidler vi kan bruke. Dette arbeidet vil begynne over nyttår og avsluttes før sommeren.

Det betyr at vi står overfor to forskjellige faser: Først må vi sørge for at industrien kommer i gang med bygging av demonstrasjonsprosjekter i Europa, og mye tyder på at EU vil satse på 12 demonstrasjonsprosjekt frem til 2020. Dernest må vi sørge for at de rundt 150 eksisterende kraftverkene innfører CO₂-håndtering i perioden fra 2020 til 2050.

I avtalen mellom staten og Statoil om bygging av kraftvarmeanlegget på oljeraffineriet på Mongstad legges det en del føringer på hvordan dette enorme industrianlegget skal finansieres. Det mest konkrete fra avtalen er at staten skal stå for 80 prosent av eierandelen til det nye teknologiselskapet og Statoil 20, med åpning for andre eierinteresser som da vil redusere statens andel. Forutsetter man at denne fordelingsandelen også vil gjelde for de totale kostnader – dvs. både investeringskostnader og drift – vil det bety at vi snakker om stor statlig investering. Det er bra – fordi da kan Norge endelig øse av sin overflod for å bidra til å utvikle teknologi til gode for flere enn oss selv.

Statens rolle i dette prosjektet vil bli måttet klarert av Europakommisjonen – og i Norges tilfelle EFTAs overvåkingsorgan ESA. ESA ble opprettet for at Norge ikke skulle avgi suverenitet til Kommisjonen for å håndheve EUs regelverk, slik alle andre land i Europa har gjort. Så i stedet etablerte vi et eget organ parallelt med Kommisjonen, i samme gate men ikke i samme bygg.

En av Kommisjonens hovedoppgaver er å sørge for at skattebetalernes penger ikke forfordeler en næringsaktivitet utover andre. Denne målsetningen er nedfelt i EUs traktater – og forklart nærmere i egne retningslinjer trukket opp og vedtatt av Europakommisjonen. Mange mener at EUs statsstøttere er et potensielt minefelt. Det er det muligens, men ofte på grunn av Norges sårt manglende evne til å kommunisere med beslutningstakere i Brussel om politiske og økonomiske omstendigheter. For når ingen norsk statstråd kan etablere kontakt og dialog med selve EU-systemet, så blir ESAs avgjørelser angående Norge ene og alene basert på det juridiske grunnlaget som foreligger der og da. I praksis betyr det at så lenge politiske og økonomiske problemstillinger i Norge skjer *etter* de har inntruffet i EU, så spiller dette liten rolle da oppgaven til ESA bare blir å sørge for at de behandler Norge på samme måte som Kommisjonen behandler EU-landene.

Mongstad er et tilfelle der Norge ligger i *forkant* av utviklingen i Europa. Det betyr at vår egen overvåkningsinstitusjon, ESA, må vurdere statens involvering i prosjektet i henhold til gjeldende regelverk og ikke ut fra politiske målsetninger som f.eks. nedfelt i Kommisjonens strategidokumenter. Her beveger vi oss over på finjussens terreng. For statsstøtte er et kompleks område. I lys av tidligere erfaringer fra norske myndigheters håndtering av statsstøtteproblematikken og EØS-tilværelsens institusjonelle labyrint, har Bellona valgt å innhente egen juridisk sakkyndig på området.

På grunn av den enorme miljøgevinsten som ligger i CO₂-fangst og -lagring er det viktig for Bellona å bidra til at Mongstad-prosjektet lykkes. Sammen med Frode Elgesem i Advokatfirmaet Hjort har vi oppsøkt både ESA og Kommisjonen, og snakket med generaldirektoratet for miljø, energi, transport og konkurranse, for å diskutere problemstillingen. Vi har oversatt staten og Statoils avtale om Mongstad-prosjektet til engelsk for at Kommisjonen skal ha en bedre forståelse og innsikt i prosjektet. Ut fra dette arbeidet har vi kommet frem til følgende punkter som vi mener kan bidra til at Mongstad-prosjektet ikke støter på unødige skjær:

1. Rutinemessig prosedyre

ESA har ikke noe annet valg enn å be om innspill fra andre EU-land og Kommisjonen om hvordan de skal håndtere denne saken. Det vil de gjøre i form av å igangsette en formell undersøkelse. Dette er både nyttig og bra. For som Napoleon sa: Ofte er *faire savoir* minst like viktig som *Savoir faire* – dvs. å forklare for andre er ofte like viktig som å forstå selv. Igangsetting av en formell undersøkelse av saken er en måte for ESA å få innspill på hvordan Kommisjonen og medlemslandene skal se på saken, men også å informere og viderefremme offentlige tiltak som er nødvendige for å realisere slike prosjekter. I vår europeiske isolasjon spiller ESA på denne måten en konstruktiv rolle.

Det er således ingen grunn til panikk, ei heller å redusere tempoet, når VG slår opp på første side at ”ESA stopper Mongstad.” Det er en helt rutinemessig prosedyre, som forventes å bruke rundt 12 til 18 måneder. Slik kommer også alle motforestillinger fra interesserte parter inn, og man står sterkere ved en senere tvist om et vedtak. Det kan tyde på at ESA også vil gjøre dette i forbindelse med prosjektet på Kårstø. I Bellona husker vi imidlertid godt Snøhvit-saken – hvor ESA jobbet veldig raskt og godkjente en notifikasjon fra Regjeringen om endring i petroleumsskatteloven på en snau uke. Vil man, så kan man.

2. Mongstad et foregangsprosjekt

Når ESA har satt i gang hjulene i Brussel blir den neste utfordringen å befestе forståelsen og budskapet om at CO₂-håndteringsprosjektet på Mongstad ikke bare dreier seg om å finansiere ett enkelt kraftvarmeanlegg. Det dreier seg om et foregangsprosjekt som kan gi resten av Europa uvurderlig erfaring om hvordan denne form for teknologi benyttes i stor skala for dermed å nå EUs egen målsetning om å redusere over 50 prosent av CO₂-utslippet innen 2050.

Vi må også sørge for forståelse for at erfaringer fra CO₂-håndtering kan benyttes i kraftproduksjon for tungindustri og at CO₂-fangst og -lagring kan produsere store mengder hydrogen som kan bidra til å få i gang hydrogen-økonomien, en lenge etablert politisk målsetning i Europa. Prosjektet må presenteres som et prosjekt av felleseuropeisk interesse. Dette vil bl.a. sette krav til aktiv deltagelse fra aktører i andre EØS-land og til forpliktelser vedrørende tilgjengeliggjøring av teknologi og know-how.

Denne dimensjonen – den miljømessige betydningen av CO₂-håndtering – og Mongstads rolle som et foregangsprosjekt til nytte for resten av Europa, er således svært vesentlig og må derfor komme klart frem i Regjeringens notifikasjon om prosjektet til ESA.

3. Må gå utradisjonelle veier

Det kan se ut som Kommisjonen og ESAs eksisterende retningslinjer for statstøtte ikke passer så godt på denne typen miljøprosjekter: CO₂-fangst er vanskelig å passe inn i miljøretningslinjene og støtteintensiteten under FoU-retningslinjene er antakeligvis for svake når det er snakk om prosjekter som ligger så nær markedet som dette. Dette betyr at man må gå opp mer utradisjonelle veier. En av disse er å vurdere og godkjenne statens involvering direkte på grunnlag av den generelle paragrafen i EU-traktaten om statstøtte, som er art. 61 (3) i EØS-avtalen, hvor det åpnes for at støtte kan vurderes som bidrag til et prosjekt av felleseuropeisk interesse.

4. En mer detaljert redegjørelse

I Regjeringens notifikasjon bør det også gis en mye mer detaljert redegjørelse for kostnadene og fordelingen mellom stat og private parter enn det som står i kontrakten fra august i år. Dette er viktig for å vise at man ikke har å gjøre med en overkompensering fra statens side. Det kan også være en idé å notifisere prosjektet i mindre, avgrensede deler. Det kan antakeligvis være lettere å få godkjent de første delene av prosjektet, f.eks. til støtte til arbeid frem til prototyp enn helt frem til fullskala fangstanslegg. Dessuten er tillatt støtteintensitet høyere jo lenger man er fra markedet. Når notifiseringen omfatter

flere stadier, vil nok ESA vurdere prosjektet i lys av det stadiet som ligger nærmest markedet (altså med lavest støtteintensitet). Ved en mer begrenset notifisering vil det også være lettere å dokumentere tallene og vise at det ikke er overkompensering.

Det er også viktig at Regjeringen inngår nær dialog med Europakommisjonen parallelt med ESA. For Kommisjonen har, som beskrevet ovenfor, anledning til å se på implementering av regelverk i sammenheng med politiske målsetninger. Dette er også noe Kommisjonen ofte gjør. ESA har ikke samme mulighet – ikke fordi de ikke vil – men fordi EØS-avtalen simpelthen ikke tillater det.

Gjennom Bellonas deltakelse i EUs teknologiplattform for fossil kraftproduksjon med CO₂-håndtering (ZEP) vil vi arbeide videre med å sørge for bred politisk forståelse for Mongstad og de andre prosjektene som er annonsert rundt om i Europa.