

Notat om CO₂-lagring fra land med udbredelse i undergrunden under havbunden

1. INDLEDNING OG KONKLUSION

Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet har i en opgavebeskrivelse fremsendt den 14. maj 2024 anført bl.a. følgende:

"Helsingforskonventionen om beskyttelse af havmiljøet i Østersøen blev undertegnet den 9. april 1992 og trådte i kraft den 17. januar 2000. Den finder anvendelse for de danske dele af Østersøområdet inklusiv Kattegat, Sundet og Bælterne og de indre territorialfarvande i Østersøområdet. Parterne i Helsingforskonventionen er, foruden Danmark, Estland, Den Europæiske Union, Finland, Tyskland, Letland, Litauen, Polen, Rusland og Sverige. Helsingforskonventionen har til formål at beskytte Østersøen mod alle kilder til forurening fra land, luft og hav, at bevare den biologiske mangfoldighed samt at fremme bæredygtig udnyttelse af havets ressourcer.

[...]

Helsingforskonventionen definerer dumpning som enhver tilsigtet bortskaffelse i havet eller havbunden af affald og andre stoffer fra skibe, andre menneskeskabte konstruktioner på havet eller luftfartøjer, jf. artikel 2, stk. 4, litra a, nr. I. Helsingforskonventionen forbyder dumpning i Østersøområdet, undtagen optaget havbundsmateriale, jf. artikel 11, stk. 1 og 2.

Helsingforskonventionen indeholder derimod ikke en undtagelse for geologisk lagring af CO₂ under havbunden til forbuddet mod dumpning af stoffer og materialer. Det er således Miljøministeriets opfattelse, at det ikke er muligt at lagre CO₂ under havbunden i Østersøområdet, herunder Sundet, Lillebælt, Storebælt, Kattegat og de indre territorialfarvande i Østersøområdet.

Geologisk lagring af CO₂ under havbunden i Østersøområdet forudsætter således en ændring af Helsingforskonventionen. En ændring af Helsingforskonventionen er betinget af enstemmighed fra samtlige konventionsparter, jf. de almindelige bemærkninger til Lov nr. 2608 af 28. december 2021, Folketingstidende 2021-2022, tillæg A, som fremsat.

Migration af CO₂ fra kilder på land

I forbindelse med ovenstående ændring af havmiljøloven blev der ikke taget stilling til, hvorvidt Helsingforskonventionen eller de øvrige havkonventioner, såsom OSPAR-konventionen, hvis formål er beskyttelse af havmiljøet i det Nordøstlige Atlanterhav og IMO's Londonprotokol, hvis formål er at forhindre havforurening ved dumpning af affald og andre stoffer, også forbyder dumpning af CO₂ under havbunden fra kilder på land, hvorfra CO₂en migrerer i geologiske lag under havbunden."

Ministeriet har herefter anført, at der er "behov for en vurdering af, hvorvidt forbuddet mod dumpning i medfør af Helsingforskonventionen også gælder i den følgende situation: 1) CO₂ injiceres fra landjorden, der ikke er omfattet af Helsingforskonventionen, i undergrunden, hvorefter den 2) migrerer horisontalt i undergrunden under havbunden, der er omfattet af Helsingforskonventionen."

Nærværende notat er afgrænset tilsvarende.

Det er vores vurdering, at injektion af CO₂ fra landjorden til undergrunden, hvorefter den injicerede CO₂ migrerer horisontalt i undergrunden til et område omfattet af Helsingforskonventionen, som udgangspunkt ikke er i strid med forbuddet mod dumpning i Helsingforskonventionens artikel 11, stk. 1.

Vi lægger især vægt på, at konventionens artikel 1, stk. 4, litra a nr. i, definerer dumpning, som "enhver tilsigtet bortskaffelse i havet eller i havbunden af affald og andre stoffer fra skibe, andre menneskeskabte konstruktioner på havet eller luftfartøjer". Injektion af CO₂ fra landjorden til undergrunden er ud fra en ordlydsfortolkning af konventionens definition af dumpning ikke udtryk for bortskaffelse "i havet eller i havbunden", ligesom bortskaffelse hverken sker fra "skibe, andre menneskeskabte konstruktioner på havet eller luftfartøjer". Der er derimod tale om bortskaffelse i undergrunden fra et landbaseret anlæg.

Vi har ved vores vurdering lagt til grund, at injektionen af CO₂ vil ske fra landjorden til undergrunden i en sådan afstand fra kysten, at der ikke reelt er tale om omgåelse af Helsingforskonventionens forbud mod dumpning, ligesom vi har lagt til grund, at det lager, hvor CO₂en skal lagres, har sin væsentligste lagringskapacitet under landjorden, og at migration horisontalt til undergrunden under havbunden er en afledt og relativt begrænset følge af CO₂-injektionen. Det følger heraf, at hvis en eller flere af disse forudsætninger ikke er opfyldt, vil det kunne påvirke vurderingen i retning af, at den påtænkte injektion er udtryk for dumpning.

Vores vurdering er behæftet med den usikkerhed, der nødvendigvis knytter sig til, at hverken Helsingforskonventionens bestemmelser eller retskilderne i øvrigt indeholder regulering af spørgsmålet. Det skyldes formentlig, at konventionen er blevet til på et tidspunkt, hvor CCS ikke var en reel mulighed, og derfor næppe har været forudset af de kontraherende parter. Hertil kommer, at der kan være materiale af betydning for vurderingen, som vi ikke har haft adgang til, herunder materiale i forbindelse med de kontraherende parters tiltrædelse af konventionen og mødereferater i HELCOM-regi.

2. RETSGRUNDLAG

2.1 CCS-direktivet

CCS-direktivet¹ har til hensigt at sikre, at lagring af CO₂ i undergrunden kan ske på en miljø- og sikkerhedsmæssigt forsvarlig måde. Direktivet indeholder dermed bestemmelser, der fastsætter nærmere kriterier for valget af lagringslokaliteter, lagringstilladelser, foranstaltninger i tilfælde af udsivning m.fl.

Af direktivets præambelbetragtning 28 fremgår følgende om geologisk lagring under havbunden:

”(28) Overvågning er nødvendig til vurdering af, om den injicerede CO₂ opfører sig som forventet, om der forekommer migration eller udsivning, og om eventuelt observeret udsivning skader miljø eller sundhed. I dette øjemed bør medlemsstaterne sørge for, at operatøren i driftsfasen overvåger lagringskomplekset og injektionsanlæggene på grundlag af en overvågningsplan, der er udarbejdet efter specifikke overvågningskrav. Planen bør forelægges den kompetente myndighed og godkendes af denne. I tilfælde af geologisk lagring under havbunden bør overvågningen endvidere tilpasses de særlige betingelser for forvaltning af CCS i havmiljøet.”

I forhold til valg af lagringslokaliteter fastsætter direktivets artikel 4, stk. 4, følgende:

”4. En geologisk formation kan kun vælges som lagringslokalitet, hvis der under de foreslåede anvendelsesbetingelser ikke er væsentlig risiko for udsivning, og der ikke er væsentlig risiko for miljø og sundhed.”²

¹ Europa-Parlamentet og Rådets direktiv 2009/31/EF af 23. april 2009 om geologisk lagring af kuldioxid [...] som senest ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2018/1999 af 11. december 2018.

² I den engelske udgave anvendes udtrykket “[...] and if no significant environmental or health risks exist.” og i den franske udgave “[...] ni de risque significatif pour l’environnement ou la santé.”

Det følger tilsvarende af præambelbetragtning nr. 19, at en lokalitet kun bør vælges som lagringslokalitet, *"hvis der ikke er nogen væsentlig risiko for udsivning, og hvis der under ingen omstændigheder kan ventes væsentlige konsekvenser for miljø og sundhed"*.

2.2 Helsingfors-konventionen

Den oprindelige Helsingforskonvention om beskyttelse af havmiljøet i Østersøområdet³ blev undertegnet i marts 1974 og trådte i kraft i 1980.

Helsingforskonventionen blev ændret i 1992, jf. Helsingforskonvention om beskyttelse af havmiljøet i Østersøområdet⁴, og blev undertegnet den 9. april 1992 og trådte i kraft den 17. januar 2000. Danmark tiltrådte konventionen den 18. april 1996, og den finder anvendelse for de danske dele af Østersøområdet inklusiv Kattegat, Sundet og Bælterne og de indre territorialfarvande i Østersøområdet.⁵

Af Rådets afgørelse af 21. februar 1994 om Fællesskabets tiltrædelse af Helsingfors-konventionen⁶ fremgår følgende:

"I denne konvention fastlægges en ramme for regionalt samarbejde for at sikre en økologisk restaurering af Østersøen, der kan sikre, at havmiljøet kan regenerere sig selv, og at den økologiske ligevægt opretholdes;

[...]

Fællesskabets miljøpolitik skal bidrage til bevarelse, beskyttelse og forbedring af miljøkvaliteten, beskyttelse af menneskers sundhed og en forsigtig og rationel udnyttelse af naturressourcer;

Fællesskabets miljøpolitik sigter mod et højt beskyttelsesniveau, og den bygger på forsigtighedsprincippet og princippet om forebyggende indsats, princippet om indgreb over for miljøskader fortrinsvis ved kilden og princippet om, at forureneren betaler;

[...]" (Understreget her).

³ Konvention om beskyttelse af havmiljøet i Østersøområdet – 1974 (Helsingfors-konventionen).

⁴ Konvention om beskyttelse af havmiljøet i Østersøområdet, 1992.

⁵ Lovforslag nr. 79 af 11. november 2021 om ændring af lov om beskyttelse af havmiljøet, almindelige bemærkninger, 2.1.1.5.

⁶ Rådets afgørelse nr. 94/157/EF af 21. februar 1994 om indgåelse på Fællesskabets vegne af konventionen om beskyttelse af havmiljøet i Østersøområdet (den reviderede Helsingfors-konvention 1992).

Helsingforskonventionens artikel 11, stk. 1, indeholder et forbud mod dumpning i Østersøområdet. Følgende fremgår af konventionens artikel 11:

1. *"De kontraherende parter skal forbyde dumpning i Østersøområdet, jf. dog undtagelserne i stk. 2 og 4 i denne artikel.*
2. *Dumpning af klapmaterialer kræver forudgående særlig tilladelse, der udstedes af vedkommende nationale myndighed i overensstemmelse med bestemmelserne i bilag V.*
3. *Hver kontraherende part påtager sig at sikre, at denne artikels bestemmelser overholdes af skibe og luftfartøjer:*
 - a) *som er indregistreret inden for dens territorium eller fører dens flag*
 - b) *som inden for dens territorium eller territorialfarvand laster stoffer med henblik på dumpning eller*
 - c) *som antages at foretage dumpning inden for dens indre territorialfarvande og ydre territorialfarvand.*
4. *Bestemmelserne i denne artikel skal ikke finde anvendelse, når menneskeliv bringes i fare, eller et skibs eller luftfartøjs sikkerhed til søs trues af fuldstændig ødelæggelse eller fuldstændigt tab af skibet eller luftfartøjet, eller i ethvert tilfælde, som udgør en fare for menneskeliv, hvis dumpning viser sig at være den eneste måde, hvorpå truslen kan afværges, og hvis det er overvejende sandsynligt, at skaden som følge af en sådan dumpning vil være mindre, end det ellers ville være tilfældet. En sådan dumpning skal foretages således, at sandsynligheden for fare for menneskeliv eller livet i havet mindskes.*
5. *Dumpning i henhold til bestemmelserne i denne artikels stk. 4 skal indberettes og behandles i overensstemmelse med bilag VII og skal ligeledes straks indberettes til kommissionen i henhold til bestemmelserne i bilag V, regel 4.*
6. *I tilfælde af dumpning, som formodes at være i strid med denne artikels bestemmelser, skal de kontraherende parter samarbejde om undersøgelse af sagen i overensstemmelse med bilag IV, regel 2." (Understreget her).*

Begrebet ”dumpning” er nærmere defineret i Helsingfors-konventionens artikel 2, stk. 4, litra a, hvoraf følgende fremgår:

”Dumpning:

- i) enhver tilsigtet bortskaffelse i havet eller i havbunden af affald og andre stoffer fra skibe, andre menneskeskabte konstruktioner på havet eller luftfartøjer
- ii) enhver tilsigtet bortskaffelse i havet af skibe, andre menneskeskabte konstruktioner på havet eller luftfartøjer” (Understreget her).

Af konventionens artikel 2, stk. 4, litra b, fremgår videre, hvad dumpning ikke omfatter:

”Dumpning indbefatter ikke:

- i) bortskaffelse i havet af affald eller andre stoffer, der skyldes eller hidrører fra normal drift af skibe, andre menneskeskabte konstruktioner på havet eller luftfartøjer og disses udstyr, med undtagelse af affald eller andre stoffer, som transporteres af skibe, andre menneskeskabte konstruktioner på havet eller luftfartøjer, der har til formål at bortskaffe sådanne stoffer, eller som hidrører fra behandling af sådant affald eller andre stoffer på sådanne skibe, konstruktioner eller luftfartøjer
- ii) anbringelse af stoffer med andet formål end blot at bortskaffe dem, forudsat at sådan anbringelse ikke strider mod denne konventions formål” (Understreget her).

Det fremgår ikke af ordlyden i Helsingforskonventionen, om forbuddet mod dumpning i artikel 11, stk. 1, også omfatter CO₂-lagring. Følgende fremgår dog af lovforslag nr. 79 af 11. november 2021 om ændring af lov om beskyttelse af havmiljøet⁷:

”Eftersom både Londonprotokollen og OSPAR-konventionen indeholder bestemmelser, som undtager geologisk lagring af CO₂ fra forbuddet mod dumpning, er det Miljøministeriets opfattelse at det vil være muligt at lagre CO₂ under havbunden i det Nordøstatlantiske havområde, herunder Danmarks dele af Nordsøen og Skagerrak.

Helsingfors-konventionen indeholder derimod ikke en undtagelse for geologisk lagring af CO₂ under havbunden til forbuddet mod dumpning af stoffer og materialer. Det er således

⁷ Lovforslag nr. 79 af 11. november 2021 om ændring af lov om beskyttelse af havmiljøet, almindelige bemærkninger, 2.1.3.

Miljøministeriets opfattelse, at det ikke er muligt at lagre CO₂ under havbunden i Østersøområdet, herunder Sundet, Lillebælt, Storebælt, Kattegat og de indre territorialfarvande i Østersøområdet.

[...].

I forbindelse med udmøntningen af den foreslåede bemyndigelsesbestemmelse i § 1, nr. 3, hvorefter det forudsættes, at der i en bekendtgørelse fastsættes en undtagelse til forbuddet mod dumpning for så vidt angår geologisk lagring af CO₂, vil det således blive fastsat, at undtagelsen ikke skal gælde for Østersøområdet.” (Understreget her)

Spørgsmålet om, hvorvidt forbuddet mod dumpning i artikel 11, stk. 1, også omfatter CO₂-lagring er også blevet behandlet på et Head of Delegation-møde i HELCOM den 14. og 15. juni 2023. Af referatet fra mødet⁸ fremgår følgende under punktet ”Any other business”:

“8.6 The Session considered the question raised by Denmark on the scope of the Helsinki Convention related to carbon storage under the seabed (document 8-2). In this context, the Session noted that Denmark at present assumes that the prohibition on dumping in HELCOM also entails a prohibition on CO₂ storage.

8.7 The Session noted that most Contracting Parties share the understanding of Denmark that the Helsinki Convention prohibits CO₂ storage and that it should be understood in the context of the Convention that the seabed includes the subsoil thereof. The Session noted, however, that given the terminological difference between “seabed” and “its subsoil” Poland interprets the Helsinki Convention not to prohibit the storage of CO₂ in the subsoil.

[...]

8.13 The Session recommended that an external legal expert be commissioned to provide a view of how CO₂ storage relates to the provisions of the Helsinki Convention, taking also into account the interpretations of the Contracting Parties and the OSPAR decision and recommendation (c.f. paragraph 8.7 above). The Session invited Contracting Parties to consider funding such legal input, noting that the Secretariat does not have the budget for it.”

Efter det oplyste foreligger der endnu ikke en ekspertudtalelse, som omtalt i pkt. 8.13, jf. ovenfor.

⁸ Memo of the Third Informal Consultation Session of the Heads of Delegation (IC HOD 3-2023).

Helsingforskonventionens artikel 2, stk. 2, definerer, hvad der forstås ved ”forurening fra landbaserede kilder”, som følgende:

”Forurening fra landbaserede kilder: forurening af havet fra alle punktkilder eller spredte kilder på land, der når havet gennem vand, luft eller direkte fra kysten. Det omfatter forurening fra tilsigtet bortskaffelse i havbunden med adgang fra land gennem tunnel, rørledning eller andre midler.” (Understreget her).

Formuleringen ”forurening fra landbaserede kilder” fremgår ikke af forbuddet mod dumpning i Helsingforskonventionens artikel 11, stk. 1. Af Helsingforskonventionens artikel 6, stk. 1, fremgår følgende under overskriften ”Principper og forpligtelser vedrørende forurening fra landbaserede kilder”:

”1. De kontraherende parter forpligter sig til at forebygge og fjerne forurening fra Østersøområdet fra landbaserede kilder ved bl.a. at anvende den bedste miljømæssige praksis for alle kilder og den bedste tilgængelige teknologi på alle punktkilder. De pågældende foranstaltninger med henblik herpå træffes af hver enkelt kontraherende part i Østersøens afvandingsområde, uden at suveræniteten herved indskrænkes.”

2.3 OSPAR-konventionen

OSPAR-konventionen⁹, hvis formål er beskyttelse af havmiljøet i det Nordøstlige Atlanterhav, blev undertegnet den 22. september 1992 og trådte i kraft den 25. marts 1998. Danmark tiltrådte konventionen i 1995, og den finder anvendelse i de danske dele af Nordsøen, Skagerrak og Kattegat, inklusiv indre territorialfarvande, samt for Færøerne og den østlige del af Grønland.¹⁰

Modsat Helsingforskonventionen definerer OSPAR-konventionen, hvad der forstås ved et ”maritimt område”, jf. konventionens artikel 1, litra a:

”»Maritimt område«: de kontraherende parters indre farvande og ydre territorialfarvand, det område uden for det ydre territorialfarvand, der støder op hertil, og som hører under kyststatens jurisdiktion i et omfang, der er anerkendt i international ret, samt det åbne hav, herunder den samlede tilhørende havbund og undergrund beliggende inden for følgende grænser:

[...]” (Understreget her).

⁹ Konvention om beskyttelse af havmiljøet i det Nordøstlige Atlanterhav, 1998.

¹⁰ Lovforslag nr. 79 af 11. november 2021 om ændring af lov om beskyttelse af havmiljøet, almindelige bemærkninger, 2.1.1.4.

OSPAR-konventionen indeholder et forbud mod forurening forårsaget af dumpning. Af OSPAR-konventionens artikel 4 fremgår således følgende:

”De kontraherende parter træffer enkeltvis eller i fællesskab alle foranstaltninger for at forebygge eller bekæmpe forurening fra dumpning eller forbrænding af affald eller andre stoffer i overensstemmelse med konventionens bestemmelser, jf. specielt bilag II.”

Begrebet dumpning er nærmere defineret i OSPAR-konventionens artikel 1, litra f.

OSPAR-landene vedtog i 2007 en ændring til konventionen, så forbuddet mod dumpning ikke gælder for CO₂-lagring. Ændringen fastsatte samtidig betingelser for, hvornår der kan ske CO₂-lagring.¹¹

2.4 London-protokollen

IMO's Londonprotokol¹², hvis formål er at forhindre havforurening ved dumpning af affald og andre stoffer, blev vedtaget den 7. november 1996 og trådte i kraft den 24. marts 2006. Danmark undertegnede protokollen den 17. april 1997, og den finder anvendelse på alle dele af Danmarks havområder, og gælder for alle skibe, der sejler under dansk flag.¹³

London-protokollen indeholder – på linje med Helsingforskonventionen og OSPAR-konventionen – et forbud mod dumpning. Af London-protokollens artikel 4 fremgår således følgende:

“1.1 Contracting Parties shall prohibit the dumping of any wastes or other matter with the exception of those listed in Annex 1.

.2 The dumping of wastes or other matter listed in Annex 1 shall require a permit. Contracting Parties shall adopt administrative or legislative measures to ensure that issuance of permits and permit conditions comply with provisions of Annex 2. Particular attention shall be paid to opportunities to avoid dumping in favour of environmentally preferable alternatives.

2. No provision of this Protocol shall be interpreted as preventing a Contracting Party from prohibiting, insofar as that Contracting Party is concerned, the dumping of wastes or other

¹¹ Lovforslag nr. 79 af 11. november 2021 om ændring af lov om beskyttelse af havmiljøet, almindelige bemærkninger, 2.1.1.4.

¹² 1996 Protocol to the convention on the prevention of marine pollution by dumping of wastes and other matter, 1972 (as amended in 2006).

¹³ Lovforslag nr. 79 af 11. november 2021 om ændring af lov om beskyttelse af havmiljøet, almindelige bemærkninger, 2.1.1.3.

matter mentioned in Annex 1. That Contracting Party shall notify the Organization of such measures.” (Understreget her).

Begrebet dumpning er nærmere defineret i London-protokollens artikel 1, stk. 4, nr. 1.

I London-protokollens bilag 1 er oplistet, hvad der kan undtages fra forbuddet mod dumpning, herunder optaget havbundsmateriale. I 2006 blev der vedtaget en ændring til London-protokollens bilag 1, så geologisk lagring af CO₂ kan undtages fra forbuddet mod dumpning.¹⁴

Undtager de tiltrædende lande til London-protokollen geologisk lagring af CO₂ fra forbuddet mod dumpning, skal lagring ske efter reglerne i London-protokollens bilag 2, hvorefter det kun kan ske efter tilladelse, og når der er foretaget en miljøkonsekvensvurdering heraf.¹⁵

3. VURDERING

Det er Miljøministeriets vurdering, at forbuddet mod dumpning i medfør af artikel 11, stk. 1, i Helsingforskonventionen omfatter den situation, hvor CO₂ injiceres ned igennem havbunden til undergrunden under havet, jf. herved bemærkningerne til lovforslag nr. 79 af 11. november 2021 om ændring af lov om beskyttelse af havmiljøet. Nærværende notat omhandler ikke denne situation, men derimod den situation, hvor CO₂ injiceres fra landjorden til undergrunden, hvorefter den injicerede CO₂ migrerer horisontalt i undergrunden til et område omfattet af Helsingforskonventionen. Hverken Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet eller Miljøministeriet har hidtil taget stilling til, om sidstnævnte situation er omfattet af Helsingforskonventionens dumpningsforbud.

Helsingforskonventionen indeholder ikke, sådan som det er tilfældet for OSPAR-konventionen og London-protokollen, en undtagelse fra dumpningsforbuddet for så vidt angår CCS.

Helsingforskonventionen indeholder heller ikke bestemmelser, der efter deres ordlyd regulerer det tilfælde, hvor CO₂ injiceres fra landjorden til undergrunden, hvorefter den injicerede CO₂ migrerer horisontalt i undergrunden til et område omfattet af Helsingforskonventionen.¹⁶

Konventionens artikel 1, stk. 4, litra a nr. i, definerer dumpning, som ”*enhver tilsigtet bortskaffelse i havet eller i havbunden af affald og andre stoffer fra skibe, andre menneskeskabte konstruktioner på havet eller*

¹⁴ Lovforslag nr. 79 af 11. november 2021 om ændring af lov om beskyttelse af havmiljøet, almindelige bemærkninger, 2.1.1.3.

¹⁵ Lovforslag nr. 79 af 11. november 2021 om ændring af lov om beskyttelse af havmiljøet, almindelige bemærkninger, 2.1.1.3.

¹⁶ Det bemærkes, at heller ikke OSPAR-konventionen eller Londonprotokollen ses at indeholde sådanne bestemmelser. Vi har ikke med nærværende notat taget stilling til, hvad der måtte gælde efter OSPAR-konventionen og Londonprotokollen.

luftfartøjer". Injektion af CO₂ fra landjorden til undergrunden er ud fra en ordlydsfortolkning af konventionens definition af dumpning ikke udtryk for bortskaffelse "*i havet eller i havbunden*", ligesom bortskaffelse hverken sker fra "*skibe, andre menneskeskabte konstruktioner på havet eller luftfartøjer*". Der er derimod tale om bortskaffelse i undergrunden fra et landbaseret anlæg.

Dette taler for, at injektion af CO₂ fra landjorden til undergrunden ikke omfattes af betegnelsen "dumpning" i konventionens forstand – heller ikke selv om der måtte ske en efterfølgende horisontal migrering i undergrunden under havbunden.

Denne fortolkning af definitionen "dumpning" i artikel 1, stk. 4, litra a, understøttes af, at bestemmelsen ikke indeholder en henvisning til forurening fra landbaserede kilder som defineret i artikel 2, stk. 2. Tværtimod er artikel 2, stk. 2, begrænset til at regulere "*forurening fra tilsigtet bortskaffelse i havbunden med adgang fra land gennem tunnel, rørledning eller andre midler*", hvilket er noget andet end migration af CO₂ injiceret fra landjorden til undergrunden. Hertil kommer, at forurening fra landbaserede kilder, som defineret i artikel 2, stk. 2, slet ikke er forbudt efter konventionen, idet reguleringen heraf er begrænset til krav om at "*forebygge og fjerne forurening fra Østersøområdet fra landbaserede kilder ved bl.a. at anvende den bedste miljømæssige praksis for alle kilder og den bedste tilgængelige teknologi på alle punktkilder*" og at sørge for, at "*godkendte emissioner til vand og luft overvåges og kontrolleres*", jf. konventionens artikel 6.

Det forekommer efter vores opfattelse ganske vidtgående, hvis konventionens forbud mod dumpning skulle udstrækkes til at omfatte injektion af CO₂ fra landjorden til undergrunden, hvor der efterfølgende kan ske en migration horisontalt til undergrunden i Østersøen.

På denne baggrund er det vores vurdering, at den situation, hvor CO₂ injiceres fra landjorden til undergrunden og derefter migrerer horisontalt i undergrunden til et område omfattet af Helsingforskonventionen, ikke er i strid med forbuddet mod dumpning i artikel 11, stk. 1, i Helsingforskonventionen. Vi lægger herved også vægt på, at en sådan injektion af CO₂ på land vil skulle overholde CCS-direktivet, hvorefter der kun kan vælges en lagringslokalitet, hvis der ikke er nogen væsentlig risiko for udsivning, herunder risiko for udsivning til havet, ligesom CCS-direktivet forudsætter, at der gennemføres overvågning af eventuel migration og udsivning, jf. herved præambelbetragtning nr. 28.

Imod denne fortolkning af konventionen kan det anføres, at konventionen har til formål at beskytte havmiljøet i Østersøområdet, herunder ved at forebygge og fjerne forurening, og at den pågældende CCS-aktivitet er uforenelig med dette formål og derfor er forbudt i henhold til konventionen¹⁷. Efter vores

¹⁷ Lignende synspunkt fremgår af David Langlet i "Regulatory Gaps in Baltic Sea Governance: Selected Issues", 2018, side 181.

opfattelse vil dette dog være en ganske vidtgående formålsfortolkning, som kræver mere sikre holdepunkter i konventionens bestemmelser eller retskilderne i øvrigt.

Vi har ved vores vurdering lagt til grund, at injektionen af CO₂ vil ske fra landjorden til undergrunden i en sådan afstand fra kysten, at der ikke reelt er tale om omgåelse af Helsingforskonventionens forbud mod dumpning, ligesom vi har lagt til grund, at det lager, hvor CO₂'en skal lagres, har sin væsentligste lagringskapacitet under landjorden, og at migration horisontalt til undergrunden under havbunden er en affledt og relativt begrænset følge af CO₂-injektionen. Det følger heraf, at hvis en eller flere af disse forudsætninger ikke er opfyldt, vil det kunne påvirke vurderingen i retning af, at den påtænkte injektion er udtryk for dumpning.

Vores vurdering er behæftet med den usikkerhed, der nødvendigvis knytter sig til, at hverken Helsingforskonventionens bestemmelser eller retskilderne i øvrigt indeholder regulering af spørgsmålet. Det skyldes formentlig, at konventionen er blevet til på et tidspunkt, hvor CCS ikke var en reel mulighed, og derfor næppe har været forudset af de kontraherende parter. Hertil kommer, at der kan være materiale af betydning for vurderingen, som vi ikke har haft adgang til, herunder materiale i forbindelse med de kontraherende parters tiltrædelse af konventionen og mødereferater i HELCOM-regi.

København, 24. maj 2024

Kim Christian Højmark
Partner, Advokat (L)

Jesper Nørøxe
Partner, Advokat (L)