

BMWK-Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Kohlendioxid-Speicherungsgesetzes (KSpG) sowie zu den Eckpunkten der Carbon Management Strategie (CMS)

Das Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK) hat den Entwurf zur Änderung des Kohlendioxid-Speicherungsgesetzes (KSpG) veröffentlicht. Damit sollen wesentliche Hürden für die Anwendung von CCUS und den Aufbau einer CO₂-Transportinfrastruktur in Deutschland beseitigt werden. Parallel hat das BMWK erste Eckpunkte der Carbon Management Strategie (CMS) vorgestellt. Der Bundesverband Baustoffe – Steine und Erden e.V. (bbs) begrüßt beide Initiativen ausdrücklich sowie die Möglichkeit, im Rahmen der Verbändeanhörung zu den Entwürfen Stellung zu nehmen.

Mit der Novelle des KSpG sowie den Eckpunkten der CMS sendet das BMWK ein wichtiges politisches Signal und stellt die Weichen für den Einsatz der CO₂-Abscheidung, -Speicherung und -Nutzung in Deutschland. Dieser ist eine zentrale Voraussetzung für die Klimaneutralität in der Zement-, Kalk- und keramischen Industrie sowie weiteren Branchen mit unvermeidbaren CO₂-Emissionen. Der Aufbau einer CO₂-Transportinfrastruktur in Deutschland ist dafür essenziell und muss bis spätestens 2035 gelingen, denn die Zeit drängt.

Die Baustoff-Steine-Erden-Industrie in Deutschland steht deshalb mit zahlreichen CCUS-Projekten in den Startlöchern. Was fehlt, ist – neben der Transportinfrastruktur – vor allen Dingen der notwendige Rechtsrahmen. Dieser muss noch in 2024 geschaffen werden, nicht zuletzt um den Bau von CO₂-Leitungen einschließlich Zwischenspeichern, Verdichtungs-/Pumpanlagen und CO₂-Hubs zeitnah zu ermöglichen. Daneben wird es maßgeblich auf eine schnelle Anwendung dieser Regelungen ankommen. Deshalb ist es wichtig, von vornherein beschleunigte Planungs- und Genehmigungsverfahren vorzusehen.

Der bbs begrüßt beide Entwürfe, die bereits viele wichtige politische und rechtliche Weichenstellungen enthalten. Dennoch gibt es eine Reihe von Aspekten, die im Gesetzentwurf ergänzt bzw. konkretisiert werden sollten, um die Umsetzung von CCUS und den Infrastrukturaufbau zu beschleunigen und zu vereinfachen. Hierauf weisen wir im Folgenden hin:

1 Rechtliche Voraussetzungen für CCUS und CO₂-Infrastruktur noch in 2024 schaffen

Die Zeit drängt für die industrielle Dekarbonisierung. Dies gilt besonders für die Sektoren im EU-Emissionshandel, für die aufgrund des Minderungspfads spätestens 2040 keine neuen CO₂-Zertifikate mehr zur Verfügung stehen. Im Umkehrschluss bedeutet dies, dass diese Sektoren bereits Ende der 2030er Jahre weitgehend klimaneutral produzieren müssen. Vor diesem Hintergrund und angesichts der zahlreichen Projekte in der Baustoff-Steine-Erden-Industrie, die bereits in den Startlöchern stehen, ist es entscheidend, dass die rechtlichen Voraussetzungen für die Genehmigung von Anlagen zur CO₂-Abscheidung, den leitungsgebundenen und grenzüberschreitenden CO₂-Transport sowie für die CO₂-Nutzung und (Zwischen-) Speicherung spätestens in 2024 vorliegen. Ein parlamentarisches Verfahren zum Kohlendioxid-Speicherungs- und -Transportgesetz (KSpTG) ohne Verzögerungen sowie die zeitnahe Vorlage der finalen CMS sind dafür wichtige Erfolgsfaktoren.

2 Zusätzliche Regelungen zur Verfahrensbeschleunigung in Gesetzentwurf aufnehmen

Der Einsatz von Carbon Capture-Technologien wird zur Anlagenumrüstung und zum Neubau zusätzlicher Anlagen führen. Um eine zeitnahe Umsetzung zu ermöglichen, sollten die entsprechenden Vorhaben bspw. über vereinfachte Verfahren statt einer vollständigen Neugenehmigung erfolgen. Kernprozess bleibt die Herstellung von Produkten wie Zement und Kalk. Carbon Capture Anlagen könnten daher als Nebenanlage eingestuft werden.

Der Entwurf des KSpTG enthält bereits eine Reihe von Änderungen, die der Beschleunigung von Verfahren zur Errichtung einer CO₂-Transportinfrastruktur dienen. Durch eine Reihe weiterer punktueller Anpassungen können aus Sicht des bbs zusätzliche Beschleunigungs- und Vereinfachungseffekte erreicht werden, um die notwendige Errichtung des Pipelinenetzes bis 2035 zu ermöglichen.

So sollten in Bezug auf die Gestaltung und Beschleunigung von Verfahren die einschlägigen Regelungen des Energiewirtschaftsgesetzes (EnWG) angewendet werden. Dazu regen wir die Herausnahme der „dem Transport dienenden Anlagen“ in § 3 Nr. 6 KSpTG unter gleichzeitiger Ergänzung des § 4 Abs. 2 KSpTG um einen Verweis auf § 43 Absatz 2 EnWG an, um die gesetzliche Planfeststellungspflicht für diese Anlagen in eine fakultative Planfeststellungsmöglichkeit umzuwandeln. Dies entspricht auch der gesetzgeberischen Intention, die auf S. 27 des KSpTG-Entwurfs formuliert ist.

Des Weiteren sollten die Verweise auf das EnWG in § 4 Abs. 2 KSpTG um folgende Regelungen des EnWG ergänzt werden:

- Die Feststellung des „besonderen bzw. überragenden öffentlichen Interesses“ sowie der „beschleunigte Ausbau als vorrangiger Belang“ (vgl. § 43 Abs. 3a S. 2 EnWG) fehlen als behördliche Ermessensvorgaben für die jeweiligen Schutzgüterabwägungen. Die Feststellungen sind unseres Erachtens vor dem Hintergrund des Gesetzeszwecks – dem Klimaschutz – angemessen sowie gerechtfertigt und sollten deshalb politisch durchsetzbar sein.
- § 43b Abs. 1 Nr. 3 EnWG betreffend die Bekanntgabe von Planfeststellungsbeschlüssen.
- § 45b EnWG betreffend die Parallelführung von Planfeststellungs- und Enteignungsverfahren.
- §48a EnWG betreffend die Duldungspflicht bei Transporten.

Weiteren Anpassungsbedarf sehen wir in Bezug auf folgende Regelungen:

- § 4 Abs. 6 KSpTG sollte ferner auch auf § 43e Abs. 3 EnWG verweisen, um eine verkürzte – 10-wöchige – Klagebegründungsfrist mit anschließender Präklusion im Falle von Rechtsstreitigkeiten zur Anwendung zu bringen.
- Der Verweis in § 4 Abs. 2 S. 2 auf § 11 Abs. 2 EnWG sollte gestrichen bzw. geändert werden; unseres Erachtens auf § 11 Abs. 3 EnWG.
- Schließlich gilt es § 29 KSpTG anzupassen, der verschärfte Haftungs- und Vermutungsregelungen vorsieht. Hier gilt es, die Haftung auf das vergleichbare Maß im Energiesektor zu beschränken.

3 CO₂-Leitungen auf Werksgeländen von Planfeststellungspflicht befreien

Im Referentenentwurf ist derzeit unklar, ob die Planfeststellungspflicht nach § 4 KSpTG für Kohlendioxidleitungen auch solche Leitungen umfasst, die ausschließlich innerhalb eines Werksgeländes verlaufen. Für diese Leitungen (über in der Regel vergleichsweise kurze Strecken) ist ein Planfeststellungsverfahren eigentlich nicht erforderlich, und derartige Leitungen sind als Nebeneinrichtungen der zugehörigen Abscheideanlage regelmäßig auch von deren Genehmigungsvorbehalt umfasst.

Aus diesem Grund wäre es sinnvoll (zur Vermeidung unnötiger Planfeststellungsverfahren mit großem Aufwand), entweder in der Definition der Kohlendioxidleitungen (§ 3 Nr. 6 KSpTG) oder im Planfeststellungsvorbehalt (§ 4 KSpTG) folgenden Passus zu ergänzen: „ausgenommen Leitungen, die den Bereich eines Werksgeländes nicht überschreiten“ (Formulierungsvorschlag in Anlehnung an die Regelung in Anlage 1 Nr. 19.3 und 19.4 UVP, die auch eine vergleichbare Konstellation betreffen).

4 Investitionsabsicherung und regulierte Kosten für schnellen CO₂-Infrastrukturaufbau

Die Eckpunkte zur CMS sehen den Aufbau einer deutschen CO₂-Pipeline-Infrastruktur im europäischen Verbund vor, die privatwirtschaftlich betrieben werden soll. Derzeit werden bereits konkrete CO₂-Transportprojekte mit Partnern in der Wertschöpfungskette entwickelt. Detaillierte Umsetzungspläne gibt es bisher in klar abgegrenzten Clustern, wobei derzeit sowohl die Betreiber als auch die Nutzer der Infrastruktur vor erheblichen (Kosten-)Risiken stehen.

So würde in einer Frühphase des für den langfristigen Bedarf auszulegenden CO₂-Netzes, in der nur wenige Netznutzer vorhanden sind, eine Umlage der gesamten Kosten zu prohibitiven Netzentgelten führen. Gleichzeitig besteht auch für die Betreiber des CO₂-Netzes anfänglich ein Risiko, dass potenzielle Nutzer ausfallen könnten und sich die erforderlichen hohen Investitionen nicht wie geplant refinanzieren.

Aus diesem Grund bedarf es aus Sicht des bbs einerseits eines Instruments zur Investitionsabsicherung für die Netzbetreiber, das sich an den Regelungen zum Wasserstoffkernnetz orientieren könnte. Andererseits gilt es, auch für die Netznutzer durch eine Regulierung der Kosten, distanzunabhängige Netzentgelte zu gewährleisten und einen diskriminierungsfreien Zugang sicherzustellen.

Klimaschutzverträge (KSV) können dabei für einzelne Projekte über die OPEX-Förderung möglicherweise einen Teil der zusätzlichen Kosten für den Transport abfedern. Letztlich muss es aber das Ziel sein, wettbewerbsfähige CO₂-Transportketten für alle Beteiligten zu entwickeln und dafür die notwendigen Voraussetzungen zu schaffen.

Ein rascher CO₂-Infrastrukturaufbau, der zur Erreichung der Klimaziele zwingend erforderlich ist und bis Mitte der 2030er Jahre umgesetzt sein muss, kann nur mit entsprechenden Instrumenten zur Risikoabsicherung für Netzbetreiber und Netznutzer gelingen. Andernfalls können anstehende CCUS-Projekte nicht wie geplant umgesetzt werden.

5 Förderprogramme bedarfsgerecht umsetzen und BECCS berücksichtigen

Förderprogramme wie die KSV oder die Bundesförderung Industrie und Klimaschutz (BIK) sind absehbar wichtig, um die Umsetzung von CO₂-Abscheideprojekten in der Industrie zu ermöglichen. Bei der Ausgestaltung der Fördermechanismen sind aber zwei Aspekte noch klarer zu

berücksichtigen: Erstens können auch bestimmte energiebedingte Emissionen als unvermeidbar oder schwer vermeidbar angesehen werden. Dies gilt etwa für CO₂-Emissionen aus der Mitverbrennung abfallstämmiger Brennstoffe im Klinker- oder Kalkbrennprozess. Auch für diese CO₂-Mengen ist eine Abscheidung letztlich essenziell. Daher sollten grundsätzlich alle schwer vermeidbaren CO₂-Emissionen förderfähig sein. Zweitens sollten im Rahmen der Förderung auch negative Emissionen – etwa aus nachhaltiger Bioenergie und Carbon Capture (BECCS) – bei der CO₂-Bilanzierung berücksichtigt werden.

6 Neben Fokus auf Pipelinenetz auch multimodalen CO₂-Transport berücksichtigen

Der Entwurf des KSpTG legt richtigerweise den Fokus des CO₂-Transports auf die Pipeline. Gleichzeitig wird es auch langfristig Standorte geben, für die ein Leitungsanschluss aus wirtschaftlichen oder anderen Gründen nicht möglich ist. Für diese Fälle ist es wichtig, auch alternative Transportmodi wie etwa den Schienen- und Schiffstransport von CO₂ zu berücksichtigen. Auch hier gilt es, den rechtlichen Rahmen für diese Transportkette zu konkretisieren, etwa den Umgang mit Umfüllverlusten an den Übergabepunkten sowie mit möglichen Unterbrechungen durch Streiks. Darüber hinaus müssen Regelungen zu beschleunigten Genehmigungsverfahren – analog zum Pipelinetransport – auch auf die Errichtung der notwendigen Schienen- und Verladeinfrastrukturen angewendet werden.

Wir empfehlen deshalb, in der finalen CMS auch die Rolle des multimodalen Transports zu adressieren und entsprechende rechtliche Anpassungen vorzunehmen, wenngleich kein Zweifel besteht, dass der Großteil des CO₂-Transports per Pipeline erfolgen muss (siehe u.a. VDZ-Studie „Anforderungen an eine CO₂-Infrastruktur in Deutschland – Voraussetzungen für Klimaneutralität in den Sektoren Zement, Kalk und Abfallverbrennung“; www.vdz-online.de/co2-infrastruktur).

7 CO₂-Speicher in Deutschland wichtiger Standortfaktor für klimaneutrale Industrie

Der Entwurf des KSpTG ermöglicht künftig die Offshore-CO₂-Speicherung im Bereich der abschließlichen Wirtschaftszone (AWZ) bzw. des Festlandssockels unter Wahrung hoher Umwelt- und Meeresschutzvorgaben. Dies ist ein wichtiger Meilenstein, da Deutschland damit nicht nur Verantwortung für das hierzulande anfallende CO₂ übernimmt, sondern auch zusätzliche Speicherkapazitäten für die Industrie zu niedrigeren Kosten als in der Tiefsee entwickeln wird.

Ein großer Teil der unvermeidbaren CO₂-Mengen in Deutschland entsteht jedoch in Regionen, die einen teils weiten Transportweg an die Küste haben. Insofern ist für diese CO₂-Quellen das Vorhandensein einer CO₂-Transportinfrastruktur die entscheidende Voraussetzung für den Zugang zu künftigen Offshore-Speichern. Auch wenn das KSpTG nunmehr wesentliche Hürden für den Aufbau eines CO₂-Pipelinenetzes beseitigen wird, ist noch offen, ob alle relevanten CO₂-Quellen rechtzeitig bis Mitte der 2030er-Jahre an diese Infrastruktur angebunden werden können.

Aus diesem Grund ist es mit Blick auf den möglicherweise späten Leitungsanschluss bestimmter Industriestandorte und deren Wettbewerbsfähigkeit wichtig, auch mögliche Potenziale für eine geologische CO₂-Zwischenspeicherung sowie eine langfristige CO₂-Speicherung unter dem Festland zumindest zu untersuchen. Die Bundesregierung stellt im Eckpunktepapier explizit fest, dass sie die geologische Speicherung für sicher hält. Es ist deshalb zu begrüßen, dass das BMWK den Bundesländern im Eckpunktepapier zur CMS die Möglichkeit gibt, die Frage

des Umgangs mit der Onshore-Speicherung zu prüfen und sich im Rahmen der Länderanhörung hierzu zu äußern.

8 Erweiterte Nutzung von Wind-auf-See-Flächen in der AWZ für CO₂-Transport und -Speicherung prüfen

Der Ausbau der Erneuerbaren Energien ist Grundlage für ein klimaneutrales Stromsystem. Es ist daher richtig, diesen zu beschleunigen und zu priorisieren. Im Gesetzesentwurf und seiner Begründung zu § 13 wird dem Ausbau von Windenergie auf See und dem Wasserstoffhochlauf entsprechend Vorrang eingeräumt. Die Bundesregierung strebt an, bis zu einem Viertel der deutschen AWZ in der Nord- und Ostsee für Windparks zur Verfügung zu stellen. Zusammen mit Meeresschutzgebieten und anderweitigen Nutzungsansprüchen, ist der überwiegende Teil der AWZ damit bereits belegt oder reserviert.

Da es sich bei der Speicherung von CO₂ um eine Klimatechnologie handelt, ohne die die globalen Klimaziele nicht erreicht werden (vgl. auch IPCC), empfehlen wir die Möglichkeit einer Mehrfachnutzung von geologisch geeigneten Flächen der AWZ zu prüfen, welche für den Ausbau der Windenergie auf See vorgesehen sind. Dabei geht es ausdrücklich um die Prüfung einer Zusatznutzung zur bestehenden Wind-auf-See-Planung. § 13 sollte entsprechend ergänzt werden, sodass den entsprechenden Behörden und wissenschaftlichen Instituten die Möglichkeit gegeben wird, Untersuchungen zur Doppelnutzung dieser Flächen anzustellen.

Über den bbs

Der Bundesverband Baustoffe – Steine und Erden (bbs) vertritt als Dachverband insgesamt 19 Fachzweige, die in 16 Bundesfachverbänden organisiert sind und deren Mitglieder mineralische Roh- und Baustoffe produzieren. Hierzu zählen die Bereiche Betonbauteile, Eisenhüttenschlacken, Feuerfest, Fliesen, Gips, Kalk, Kalksandstein, Keramische Rohstoffe und Industrieminerale, Kies, Sand und Naturstein, Lehm, Leichtbeton, Mineralwolle, Mörtel, Naturwerkstein, Porenbeton, Recycling-Baustoffe, Transportbeton, Zement und Ziegel. Der bbs ist Mitglied im Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI) und bei den Energieintensiven Industrien in Deutschland (EID).

Berlin, 21. März 2024