

bbs-Stellungnahme zum BMWE-Referentenentwurf zur Änderung des Kohlendioxid-Speicherungsgesetzes (KSpG)

Vorbemerkung

Die Mitglieder des Bundesverbandes Baustoffe – Steine und Erden e.V. (bbs) bekennen sich zu den Zielen des Klimaschutzgesetzes und des Pariser Klimaabkommens. Sektor-Roadmaps zur Dekarbonisierung, darunter für die energieintensive Zementindustrie und Kalkindustrie, verweisen auf die Notwendigkeit der CO2-Abscheidung, Nutzung und Speicherung (CCUS), um prozessbedingte Emissionen auf null zu bringen. Der bbs begrüßt daher ausdrücklich die Intention des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie (BMWE) mit einer Änderung des Kohlendioxid-Speicherungsgesetzes (KSpG) hin zum Kohlendioxidspeicherung- und -transportgesetz (KSpTG) einen rechtssicheren Rahmen für CCUS am Industriestandort Deutschland zu schaffen und dankt für die Möglichkeit der Stellungnahme.

Zahlreiche energieintensive Betriebe aus der Baustoff-Steine-Erden-Industrie stehen mit CCUS-Projekten in den Startlöchern. Das KSpTG muss deshalb schnellstmöglich in 2025 zunächst die gesetzliche Grundlage für den multimodalen CO2-Transport, den Bau von CO2-Leitungen einschließlich Zwischenspeichern, Verdichtungs-/Pumpenlagen und CO2-Hubs sowie CO2-Speichern schaffen. Vor diesem Hintergrund begrüßt der bbs den Gesetzentwurf und insbesondere die verschiedenen Maßnahmen zur Verfahrensbeschleunigung bei der Errichtung einer CO2-Transportinfrastruktur. Dies gilt vor allem für die Feststellung des „übergagenden öffentlichen Interesses“ (§ 11 (1)). Sie ist von höchster Bedeutung, da viele der weiteren Beschleunigungsmaßnahmen andernfalls ins Leere laufen. Auch die im KSpTG-Entwurf beabsichtigte Parallelerrichtung von Wasserstoff- und CO2-Leitungen ist begrüßenswert. Sie erfordert, dass der Hochlauf einer CO2-Infrastruktur rechtlich mit dem als im „übergagenden öffentlichen Interesse“ liegenden Hochlauf des Wasserstoffkernnetzes gleichgestellt wird und in diesen Fällen entsprechende Verfahrensvereinfachungen ermöglicht werden.

Wichtige Voraussetzungen für den Aufbau einer CO2-Infrastruktur in Deutschland bestehen allerdings auch in einer bundesweit koordinierten CO2-Infrastrukturplanung und geeigneten Maßnahmen zum „De-Risking“ von Investitionen der potenziellen Betreiber der Infrastruktur sowie der Anlagen zur CO2-Abscheidung. Diese Fragen werden mit dem vorliegenden Gesetzentwurf leider noch nicht adressiert, sind allerdings zeitnah zu beantworten, damit letztlich auch tatsächlich Investitionsentscheidungen getroffen werden können. Ohne Instrumente zur finanziellen Absicherung und Förderung wird der CO2-Infrastrukturhochlauf nicht gelingen. Darüber hinaus müssen noch weitere separate Regelungen getroffen werden, um den Hochlauf von CCUS in Deutschland volumnäßig zu ermöglichen. Diese betreffen u.a. die Ratifizierung des Londoner Protokolls, die Verabschiedung des Hohe-See-Einbringungsgesetz (HSEG) sowie die robuste Anerkennung von negativen Emissionen im EU-Emissionshandel.

Im Einzelnen haben wir zum vorliegenden Entwurf folgende Anmerkungen:

- 1. Rechtliche Voraussetzungen noch in 2025 schaffen**
- 2. Investitionsabsicherung und regulierte Kosten für einen schnellen CO2-Infrastrukturaufbau**
- 3. Wettbewerbsnachteile durch mehr Speichermöglichkeiten vermeiden**
- 4. Rechtssichere Entwicklung von geologischen CO2-Speichern durch Klarstellungen ermöglichen**
- 5. Neben Fokus auf Pipelinennetz auch multimodalen CO2-Transport berücksichtigen**

1. Rechtliche Voraussetzungen noch in 2025 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 werden. Im Umkehrschluss bedeutet dies, dass energieintensive Industrien bereits Ende der 2030er Jahre weitgehend klimaneutral produzieren müssen. Vor diesem Hintergrund und angesichts der zahlreichen Projekte in energieintensiven Produktionen, die bereits in den Startlöchern stehen, ist es entscheidend, dass die rechtlichen Voraussetzungen für die Genehmigung von Anlagen zur CO2-Abscheidung, den leitungsgebundenen, multimodalen und grenzüberschreitenden CO2-Transport sowie für die CO2-Nutzung und (Zwischen-) Speicherung noch dieses Jahr vorliegen. Ein parlamentarisches Verfahren zum KSpTG ohne Verzögerungen sowie konkrete Maßnahmen zur CO2-Infrastrukturplanung, -finanzierung und -regulierung sind dafür wichtige Erfolgsfaktoren. Hierzu gehört auch eine entsprechende Förderung von CCUS-Projekten über Klimaschutzverträge und weitere Instrumente. In jedem Fall sollte die zügige Verabschiedung des KSpTG oberste Priorität haben.

Der bbs schlägt unter Berücksichtigung der Dringlichkeit vor, dass der Gesetzentwurf noch im Sommer vom Bundeskabinett beschlossen und dem Deutschen Bundestag zur Beschlussfassung schnellstmöglich zugeleitet wird.

2. Investitionsabsicherung und regulierte Kosten für einen schnellen CO2-Infrastrukturaufbau

Die Eckpunkte der Carbon Management Strategie von Mai 2024 sehen den Aufbau einer deutschen CO2-Pipeline-Infrastruktur im europäischen Verbund vor. Derzeit werden bereits konkrete CO2-Transportprojekte mit Partnern in der Wertschöpfungskette für erste Cluster entwickelt, allerdings stehen alle Beteiligten in der CCUS-Kette derzeit vor großen Investitionsrisiken, die sich trotz erweiterten CCS-Anwenderkreis ohne eine staatliche Absicherung und Förderung in der Hochlaufphase nicht auflösen werden. 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. Nicht zuletzt hängt die Refinanzierung von Investitionen in den Klimaschutz durch CCUS direkt von der Stabilität langfristiger politischer Zielvorgaben ab. Andererseits gilt es, auch für die Netznutzer durch eine Regulierung der Kosten, distanzunabhängige Netzentgelte zu gewährleisten und einen diskriminierungsfreien Zugang sicherzustellen. Förderprogramme wie die Klimaschutzverträge (KSV) können dabei für einzelne Projekte über die OPEX-Förderung möglicherweise einen Teil der zusätzlichen Kosten für den Transport abfedern. Letztlich werden diese aber nicht ausreichen, um den CO2-

Infrastrukturbedarf insgesamt zu decken. Ziel muss sein, in Deutschland international wettbewerbsfähige CO2-Transportketten für alle Beteiligten zu entwickeln und dafür die notwendigen Voraussetzungen zu schaffen. Andernfalls werden die für Klimaneutralität und den Erhalt der heimischen industriellen Wertschöpfung notwendigen Investitionen ausbleiben.

Aus diesem Grund bedarf es aus Sicht des bbs einerseits eines (finanziellen) Instruments zur Investitionsabsicherung für die Netzbetreiber, das sich an den Regelungen zum Wasserstoffkernnetz orientieren könnte („De-Risking“).

3. Wettbewerbsnachteile durch mehr Speichermöglichkeiten vermeiden

Die CO2-Speicherung in Deutschland stellt eine wichtige Voraussetzung für die Entwicklung wettbewerbsfähiger CCUS-Ketten sowie den rechtzeitigen Zugang zu CO2-Senken für die deutsche Industrie dar. Der Entwurf des KSpTG ermöglicht künftig zumindest die Offshore-CO2-Speicherung im Bereich der ausschließlichen Wirtschaftszone (AWZ) bzw. des Festlandsockels unter Wahrung hoher Umwelt- und Meeresschutzvorgaben. Die Entscheidung über die CO2-Speicherung unter dem Festland (Onshore-Speicherung) wiederum bleibt den Bundesländern überlassen (Opt-In-Klausel § 2 (5)). Dennoch dürfte eine Onshore-Speicherung in Deutschland kurzfristig nicht möglich sein. Die Kosten von CCS mit Offshore-Speicherung gegenüber Onshore-Speicherung liegen nach Berechnungen im Rahmen der BDI/BCG/IW-Studie „[Transformationspfade](#)“ rund 15 Prozent höher. Dadurch riskieren deutsche Unternehmen Kostennachteile gegenüber Wettbewerbern aus Staaten, in denen Onshore-Speicherung erlaubt ist. Weiterhin entsteht ein großer Teil der unvermeidbaren CO2-Mengen in Deutschland in Regionen, die einen teils weiten Transportweg an die Küste haben oder die aufgrund ihres Standortes möglicherweise nicht Teil eines CO2-Pipeline-Netzes sein werden. Auch für diese Unternehmen besteht ohne die Möglichkeit der Onshore-Speicherung ein Wettbewerbsnachteil. Zudem könnten es für Industriestandorte mit großer Distanz zur ausschließlichen Wirtschaftszone sinnvoll sein, abgeschiedenes CO2 zur Nutzung oder Speicherung in näherliegende Nachbarländer zu exportieren. Um hierfür einen rechtssicheren Rahmen zu schaffen, muss die Bundesregierung das London Protokoll ratifizieren.

Um Wettbewerbsnachteile zu vermeiden, sollte Untersuchung und Entwicklung der geologischen CO2-Speicherung auch an Land stärker unterstützt werden. Weiterhin sollte das London Protokoll mit dem Beschluss des KSpTG ratifiziert werden.

4. Rechtssichere Entwicklung von geologischen CO2-Speichern durch Klarstellungen ermöglichen

Damit die Entwicklung von geologischen CO2-Speichern in Deutschland spätestens bis Mitte der 2030er Jahre gelingen kann, sind aus Sicht des bbs noch Präzisierungen und Klarstellungen im Gesetzentwurf erforderlich. Wir regen deshalb folgende Änderungen an:

- **Benennung der zuständigen Behörden:** In §4 (1) und §11 (1) KSpTG-Entwurf ist lediglich von „der zuständigen Behörde“ die Rede, ohne diese konkretisierend zu benennen. Für Verfahren zur Genehmigung von Kohlendioxidspeichern (§11) wäre es wichtig, mehr Klarheit über die Zuständigkeit zu schaffen. Unseres Erachtens kommen hierfür in erster Linie die Bergbehörden der Länder infrage. Eine entsprechende Klarstellung im Gesetz in Verbindung mit einer Ergänzung des Bundesberggesetzes (§126 BbergG, Untergrundspeicherung) würde eine eindeutige rechtliche Zuordnung der Kohlendioxidspeicherung gewährleisten.

- **Gleichbehandlung bei Nutzung des Untergrundes:** In §7 Satz 2 bbb) KSpTG-Entwurf ist eine ausschließende Bestimmung in Bezug auf Beeinträchtigungen von Bodenschätzten oder vorhandenen Nutzungsmöglichkeiten des Untergrundes formuliert. Damit ist eine Bevorzugung von anderen Nutzern (insbesondere Wärmegegewinnung) gegenüber der Speicherung von Kohlendioxid verbunden. Die mit Blick auf die Erreichung der Klimaneutralität notwendige Entwicklung von geologischen CO2-Speichern in Deutschland würde damit erschwert und faktisch in solchen Gebieten verhindert. Aus unserer Sicht sollte in diesen Fällen eine Abwägung öffentlicher und ökonomischer Belange mit Blick auf die jeweilige Nutzung des Untergrundes ermöglicht werden. Auch eine mögliche sinnvolle Kombination verschiedener nutzungen sollte nicht ausgeschlossen werden.

5. Neben Fokus auf Pipelinennetz auch multimodalen CO2-Transport berücksichtigen

Der Entwurf des KSpTG legt richtigerweise den Fokus des CO2-Transports auf die Pipeline. Gleichzeitig wird es in einigen Fällen auch auf alternative Transportmodi wie etwa den Schienen- und Schiffstransport von CO2 ankommen. Auch hier gilt es, den rechtlichen Rahmen für diese Transportkette zu konkretisieren. Darüber hinaus müssen Regelungen zu beschleunigten Genehmigungsverfahren – analog zum Pipelinetransport – auch auf die Errichtung der notwendigen Schienen- und Verladeinfrastrukturen angewendet werden. Der CO2-Infrastrukturbedarf in Deutschland zur Erreichung der Klimaneutralität wird im Rahmen einer [Studie der Zementindustrie](#) vorgestellt.

Das KSpTG sollte neben dem Pipelinennetz auch alternative Transportmodi wie etwa den Schienen- und Schiffstransport rechtssicher ausgestalten.

Über den bbs

Der Bundesverband Baustoffe – Steine und Erden (bbs) vertritt als Dachverband insgesamt 20 Fachzweige, die in 16 Bundesfachverbänden organisiert sind und deren Mitglieder mineralische Roh- und Baustoffe produzieren. Der bbs ist Mitglied im Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI) und bei den Energieintensiven Industrien in Deutschland (EID).

Berlin, 04. Juli 2025