

BVEG-Stellungnahme zur Verbändeanhörung

zum Referentenentwurf des BMW:

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Kohlendioxid-Speicherungsgesetzes (vom 28.05.2025)

Um die Klimaziele zu erreichen, sind in allen Wirtschaftszweigen entschlossene Klimaschutzmaßnahmen erforderlich. Zugleich müssen die Maßnahmen industrielle Wettbewerbsfähigkeit auch in Zukunft ermöglichen. Das in der Carbon Management Strategie der EU vorgesehene industrielle CO₂-Management wird in signifikantem Umfang Abscheidung, Transport, Nutzung und Speicherung von CO₂ erforderlich machen. Bei der Einspeicherung von CO₂ können die Unternehmen der Öl- und Gasindustrie aufgrund ihrer Erfahrung einen wichtigen Beitrag leisten. Die Industrial Carbon Management Strategie und der Net-Zero-Industry Act (NZIA) messen ihnen daher eine bedeutende Rolle bei der Erreichung der ambitionierten Ziele zur Dekarbonisierung der Industrie zu. Das unterstützen wir.

Der vorliegende Entwurf des BMW ist ein wichtiger und notwendiger Meilenstein auf dem Weg zur Umsetzung einer Strategie zum Carbon Management in Deutschland. Er adressiert zentrale Klimaschutz-Erwägungen, u.a. die Feststellung, dass ohne Carbon Management keine erfolgreiche Erreichung der Klimaziele möglich ist. Das BMW geht dabei davon aus, dass CCS entlang der Wertschöpfungskette sicher umgesetzt werden kann. Diese Einschätzung ist richtig und wird von führenden Institutionen national wie international geteilt. In konsequenter Umsetzung kann es Deutschland gelingen, den großen Nachholbedarf gegenüber europäischen Nachbarn zu verringern - eine Reihe anderer EU-Staaten haben mit ihren bereits bestehenden rechtlichen Regelungen einen Wettbewerbsvorteil bei der industriellen Einspeicherung von CO₂. Wenn Deutschland in diesem Sektor wettbewerbsfähig werden und damit auch die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Industrie unterstützen will, sind schnelle und unbürokratische Genehmigungsverfahren für CO₂-Speicherberechtigungen und die nötige Infrastruktur unter Einschluss der Transportinfrastruktur zu schaffen.

Leider wird eine wirklich erfolgreiche Umsetzung von CCS in Deutschland bei Umsetzung dieses Gesetzesentwurfs nur in geringem Umfang möglich sein. Bei allen guten Absichten enthält er zu viele rechtliche und praktische Probleme aufwerfende Hürden, die der von der Regierung angestrebte kosteneffiziente Umsetzung der Carbon Management Strategie im Wege stehen.

Der Entwurf macht deutlich, dass CCS gegenüber der alternativen Dekarbonisierung über erneuerbare Energien wie etwa Wasserstoff oder erneuerbaren Strom als nachrangig angesehen wird. Viele CO₂-emittierenden Unternehmen haben jedoch auf absehbare Zeit gerade keine technisch oder wirtschaftlich verfügbare Alternative zu CCS als Mittel der Dekarbonisierung, und es droht die Fortsetzung des bereits eingetretenen Verlustes industrieller Tätigkeit in Deutschland. Ein breiter Industriezugang zu CCS hilft diesen Unternehmen und stärkt dadurch auch die Resilienz Deutschlands bei der Erreichung seiner Klimaschutzziele.

Daneben muss die Etablierung von CCS – außerhalb des KSpTG – um finanzielle Strukturen, die den Bau der erforderlichen Infrastruktur ermöglichen, ergänzt werden; Instrumente im Zusammenhang mit

dem Wasserstoff-Hochlauf (z.B. Amortisationskonto, CCfD) liefern insoweit hilfreiche Anhaltspunkte, welche Werkzeuge hier in Betracht kommen.

Im Entwurf sind folgende Punkte anzupassen bzw. zusätzlich aufzunehmen, damit die angestrebte Nutzung der CCS-Technologie durch die relevanten Akteure ermöglicht wird und so bis 2030 und danach weiter ansteigend die erforderlichen CO₂-Mengen in Deutschland abgeschieden, transportiert und sicher gespeichert werden können.

1. Einschränkung Speicherpotenziale

a. Einschränkung Onshore-Speicherung

Um im Sektor der CO₂-Speicherung international wettbewerbsfähig zu sein und die in Deutschland vorhandenen Onshore-Speicherpotenziale zu nutzen, sollte auch in Deutschland die Onshore-Speicherung grundsätzlich zugelassen werden. Dass dies technisch sicher möglich ist, wurde am vom Bundesministerium für Bildung und Forschung geförderten CCS-Pilotstandort Ketzin wissenschaftlich untersucht und gezeigt. Der vorliegende Entwurf räumt den Bundesländern lediglich die Möglichkeit ein, auf ihrem jeweiligen Landesgebiet die CO₂-Speicherung zuzulassen. Aktuell ist nicht zu erwarten, dass Bundesländer von der Opt-In Regelung Gebrauch machen. Aus Klimaschutz Gesichtspunkten und zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft sollte der Bundesgesetzgeber seine Gesetzgebungskompetenz zur Luftreinhaltung gem. Art. 74 Nr. 1 GG zur bundesweiten Zulassung der Onshore-Speicherung wahrnehmen und die Entscheidung nicht an die Bundesländer übertragen.

Dies ist auch angezeigt vor dem Hintergrund, dass auf europäischer Ebene die Schaffung von Injektionskapazitäten über den NZIA zwingend gefordert wird und die CCS-Infrastruktur nach dem Entwurf im überragenden öffentlichen Interesse liegen soll. Es sollte ermöglicht werden, dass die kostengünstigste Variante von CCS aufgebaut wird. CCS-Onshore verkürzt Transportwege und erleichtert die Nutzung vorhandener Strukturen, was insgesamt zu einer Reduktion des erforderlichen Investitionsvolumens führen dürfte. Flankierende rechtliche Regelungen, die die umweltrechtlichen Anforderungen (u.a. UVP) adressieren, gewährleisten den technisch sicheren Betrieb sowohl rechtlich und tatsächlich als auch unter erforderlichen Teilhabe-Aspekten.

Vorschlag: Eine Speicherung von CO₂ an Land sollte bundesweit ermöglicht werden.

b. Einschränkungen Offshore-Speicherung

Für die Offshore-Speicherung sieht der Gesetzesentwurf vor, dass diese im Bereich der geschützten Meeresgebiete gem. § 57 BNatSchG inkl. einer 8 km breiten Pufferzone um diese Gebiete herum unzulässig ist. Ebenso ist die Speicherung unterhalb geschützter Meeresschutzgebiete unzulässig. Weitere Gebiete können praktisch nicht für die Offshore-Speicherung genutzt werden, wenn es dort zu einer Beeinträchtigung von Offshore-Windenergieparks, Offshore-Anbindungsleitungen und Wasserstoffleitungen kommen würde. Grundsätzlich ist die industrielle Nutzung der Nordsee bereits jetzt sehr umfangreich. Dies schränkt die für CO₂ Offshore-Speicherung potenziell nutzbaren Areale unverhältnismäßig ein.

Für die Abstandsbeschränkung („Pufferzone“) gibt es keine wissenschaftliche Begründung. Der Hinweis auf das Schallschutzkonzept im Zusammenhang mit der Errichtung von Windparks und Schweinswalen liefert diese Begründung jedenfalls nicht.

Vorschlag: Die Abstandsbeschränkungen zu bzw. unter Meeresschutzgebieten sollten daher gestrichen werden.

c. Notwendigkeit einer Raumordnung, die „Platz für CCS“ schafft

Konflikte bei der Nutzung der Nordsee müssen geprüft werden, einzelne Nutzungen wie CCS dürfen aber nicht pauschal ausgeschlossen werden. Eine rein zweidimensionale Betrachtung der Meeresoberfläche ignoriert, dass Speicherstätten tausende Meter unter der Erd- bzw. Wasseroberfläche liegen.

Das BSH als zuständige Behörde für den Raumordnungsplan in der AWZ sollte diesen so anpassen, dass Raum für CCS und damit Investitionssicherheit für mögliche Vorhabenträger geschaffen wird – auch im Sinne einer stärkeren Befassung mit unterirdischer Raumplanung.

Vorschlag: Verpflichtung des BSH, einen Raumordnungsplan zu schaffen, der unter Berücksichtigung der Dreidimensionalität angemessenen „Raum für CCS“ schafft.

2. Unzureichende Verfahrensbeschleunigung

Das Bemühen um Beschleunigung der erforderlichen Verwaltungsverfahren ist spürbar. Wir begrüßen, dass einige Regelungen des NZIA zur Verfahrensbeschleunigung im KSpTG Eingang gefunden haben. Dazu gehört, dass die beteiligten Behörden den Planfeststellungsverfahren und Plan genehmigungsverfahren nach dem KSpTG Vorrang einräumen sollten.

Leider wird dieser richtige und notwendige Ansatz nicht konsequent durchgehalten:

- a. Dem BfN sowie dem UBA werden bei der Klarstellung der Genehmigungsvoraussetzungen für eine Untersuchungsgenehmigung (§ 7 Abs. 1 S.2 Nr. 2 KSpTG) bedeutende Rollen eingeräumt. Zwar sieht das Gesetz eine Beteiligungsfrist vor, weicht diese in § 5 Abs. 5 S. 2 aber derart auf, dass auch eine nachträgliche Berücksichtigung von Grundlagen ermöglicht wird. So kommt es zu einer unnötigen Rechtsunsicherheit, da faktisch Genehmigungsunterlagen nur mit Rechtsunsicherheiten erstellt werden können und Anträge nicht beschieden werden, solange diese Konkretisierungen nicht erstellt sind.

Vorschlag: § 5 Abs. 5 S. 2 sollte daher gestrichen werden.

- b. Grundsätzlich werden verschiedenen Behörden sehr weitreichende Möglichkeiten zur Stellungnahme eingeräumt, z.B. BGR, UBA, BSH, u.a. nach § 7, 13, 17, 39 Abs. 2, teilweise mit der Möglichkeit der Fristverlängerung (§ 39 Abs.2). Statt Beschleunigung drohen hier neue Verzögerungen. Unbestimmte Rechtsbegriffe, wie die „Schwierigkeit der Prüfung“ oder „sonstige besondere Umstände“ bei § 39 Abs. 2, führen gerade im Bereich neuartiger Technologien zur ersten Gefahr einer zeitlich ausgedehnten Prüfung.

Vorschlag: Beteiligungsfristen müssen verbindlich und ohne Verlängerungsmöglichkeit ausgestaltet werden; eine Präklusion von zu spät erfolgenden Behördenstellungnahmen sollte nicht durch Rückausnahmen aufgeweicht werden.

- c. § 7 Abs. 1 sowie § 39 Abs.2 Satz 2 sehen vor, dass bei Entscheidungen nach §§ 7 und 13 das Einvernehmen des BSH erforderlich ist. Aus unserer Sicht ist es richtig, dass das BSH bei derartigen Entscheidungen eingebunden ist und die Gelegenheit zu einer Stellungnahme hat. Ein Einvernehmenserfordernis birgt allerdings die Gefahr von Verfahrensblockade und in Konsequenz von unnötiger Verzögerung.

Vorschlag: Die Einbeziehung des BSH in den §§ 7 / 39 sollte in eine verpflichtende Berücksichtigung der Stellungnahme geändert werden.

3. Keine Gleichwertigkeit von CCS mit anderen Netto-Null Technologien

Positiv hervorzuheben ist die Festlegung des überragenden öffentlichen Interesses für CO₂-Leitungen sowie Speichern. Damit kommt das KSpTG auch den Anforderungen des NZIA nach, der von den EU-Mitgliedsländern verlangt, Net-Zero-Technologien wie CCS die höchste im nationalen Recht vergebene Priorität einzuräumen.

Damit ist nicht in Einklang zu bringen, dass der Gesetzesentwurf – wie ausdrücklich in der Begründung eingeräumt – dem Ausbau der Erneuerbaren Energien und dem Hochlauf der Wasserstoffwirtschaft eine Priorität vor CCS bezüglich der Erreichung der Klimaschutzziele einräumt. Eine solche Priorisierung widerspricht dem NZIA sowie dem Gedanken, dass alle Net-Zero-Technologien gleichwertig und gleichzeitig entwickelt werden müssen, um gebündelt zur Erreichung der Klimaschutzziele und zur Sicherung der industriellen Wettbewerbsfähigkeit beizutragen.

Umgesetzt ist diese Diskriminierung auf Basis dieser Begründung u.a. in § 13 Abs. 1 S.1 Nr. 8, wonach CO₂ Speicher nur dann zu erlauben sind, wenn keine wesentliche Beeinträchtigung des Baus oder Betriebs von Windenergieanlagen auf See, Onshore-Anbindungsanlagen sowie Wasserstoffstoffleitungen zu erwarten ist. Ähnlich zu bewerten ist die Regelung nach § 13 Abs. 1 Satz 4, wonach Flächennutzungspläne nach dem „Wind-Energie-auf See-Gesetz“ bei der Planfeststellung / Plangenehmigung zu beachten sind.

Die entsprechenden Restriktionen stehen im Widerspruch zum NZIA, da sie eine Art Sonderkategorie eines überragenden öffentlichen Interesses für bestimmte Anlagen einführen, die sich dann in der Abwägung von Nutzungskonflikten automatisch durchsetzen würde.

Vorschlag: Die Restriktionen in § 13 Abs. 1 S. 1 Nr. 8 und § 13 Abs. 1 S. 4 sind zu streichen.

4. Problematische Umsetzung von NZIA-Vorgaben

- a. Der geplante § 5 Abs. 6 des Gesetzes sieht Pflichten von Erdöl- und Erdgasunternehmen im Sinne des Art. 1 Nr. 3 RL 94/22/EG vor, zu stillgelegten Produktionsstätten (Onshore und offshore) umfangreiche Informationen öffentlich zugänglich zu machen, inkl. dazu, ob der Standort zur nachhaltigen, sicheren und dauerhaften CO₂-Speicherung geeignet ist, Transportinfrastruktur verfügbar oder erforderlich ist sowie zu wirtschaftlichen Einschätzungen zu den Kosten für die Ermöglichung der CO₂ Speicherung.

Der Wortlaut geht über die ohnehin schon weitreichenden Vorgaben der hiermit angestrebten Umsetzung von Art. 21 b) NZIA (der in sich bereits rechtliche Zweifel bezüglich der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit aufwirft) hinaus, indem neben geologischen auch „sonstige“ Daten veröffentlicht werden sollen, ohne dass umfassend klar würde, was „sonstige“ Daten (unter diese lassen sich fast alle Daten von Unternehmen subsumieren) sein sollen.

Art. 21 b) NZIA sollte daher inhaltlich so eng wie möglich übernommen werden, um nicht über das Unionsrecht hinauszuschießen und eine größtmögliche Konformität mit dem Geologiedatengesetz zu gewährleisten. Ein solches Vorgehen schützt die verfassungsrechtlich geschützten Interessen der Unternehmen, die im Geologiedatengesetz sorgfältig abgewogen wurden.

Vorschlag: Die in § 5 Abs. 6 Art. geforderten Daten müssen ohne Zusätze und unter Berücksichtigung des Geologiedatengesetzes direkt von §21 b) NZIA übernommen werden.

- b. Die Verordnungsermächtigung nach § 25 Abs. 4 Entwurf KSpTG ermächtigt das BMWF, eine Zahlungspflicht festzulegen, die sich aus einer Nichterfüllung bzw. nicht rechtzeitigen oder vollständiger Erfüllung der NZIA-Verpflichtung zur Schaffung von Injektionskapazitäten ergibt. Als Maßstab für diese Pönale wird auf § 46 Abs. 1 TEHG verwiesen.

Durch diesen Verweis wären nach aktuellem Maßstab Zahlungen von bis zu 130 € /tCO₂ für jede Nichterfüllung (gemessen am Maßstab nicht geschaffener Speicherkapazität) möglich. Dieser Betrag würde weiter, wie in § 46 Abs. 1 TEHG vorgegeben, inflationsangepasst im Jahr 2030 noch höher ausfallen (Ausgangspunkt nach § 46 Abs. 1 TEHG: 100 €/t mit Maßstab Jahr 2012).

Aufgrund der Tatsache, dass die CO₂-Speicherverpflichtung den lizenzierten Öl- und Gasproduzenten rückwirkend anteilig für ihre Öl- und Gasproduktion in einem (willkürlich gesetzten) Basiszeitraum 2020-2023 auferlegt wird, ist eine solche Zahlungsverpflichtung unverhältnismäßig. Insbesondere können solche Pönalen nicht verschuldensunabhängig verhängt werden: aktuell ist unklar, ob bis zum Jahr 2030 entsprechende Abscheide- und Transportkapazitäten bereitstehen und ob die Politik für eine zureichende regulatorische und finanzielle Unterstützung zeitnah sorgt – für solche Verzögerungen können die Erdgas- und Erdölproduzenten nicht in Haftung genommen werden. Die Kommission wird erst noch untersuchen, ob möglicherweise Ungleichgewichte zwischen CO₂-Abscheide- und Speicherkapazitäten vorliegen.

Vorschlag: Streichung und Erarbeitung eines neuen Vorschlages, der eine verschuldensabhängige Haftung unter Einführung angemessener Zahlungspflichten einführt, die die oben genannten Aspekte reflektieren.

5. Unnötige Verteuerung von CCS durch weitere, über EU-Vorgaben hinausgehende Regelungen

Der Gesetzesentwurf strebt keine Änderung von § 31 KSpG an, der eine Haftungsübertragung auf den Staat frühestens nach 40 Jahren vorsieht. Diese Frist geht deutlich über die in der europäischen CCS-Richtlinie angelegte Frist von 20 Jahren hinaus und wird nach unserer Kenntnis auch in keinem anderen EU-Land so ausgedehnt. Entsprechend den Zielsetzungen des Koalitionsvertrages sollte in Bezug auf Haftungsfragen und finanzielle Sicherheiten ein Überschießen der europäischen Anforderungen vermieden werden – ansonsten werden Projekte in Deutschland weniger wettbewerbsfähig sein als in anderen europäischen Ländern.

Vorschlag: Angleichung der Haftungsübertragung an die Frist der europäischen CCS-Richtlinie

6. Sonstige Punkte

- a. Möglichkeit der Umwidmung von Erdgasleitungen auf andere Leitungen ausdehnen

Als grundsätzlich positiv zu werten ist die Regelung in § 4 a Abs. 2, nach der behördliche Zulassungen für die Errichtung, die Änderung und den Betrieb einer Gasversorgungsleitung für Erdgas (vorbehaltlich weiterer im Entwurf definierter Bedingungen) auch als Zulassung für den Transport von Kohlendioxid gelten. Allerdings stellt der Entwurf bislang nur auf Erdgasleitungen nach EnWG ab. Viele Erdgasleitungen werden aber von Förderbetrieben auf Basis des BBergG errichtet und betrieben.

Umwidmungsmöglichkeit sollte auf alle Erdgasleitungen ausgeweitet werden und auch Leitungen umfassen, die auf Basis des BBergG errichtet und betrieben werden.

Eine solche Regelung ist insbesondere deshalb angezeigt, weil technisch noch nicht vollständig geklärt ist, wie und in welchem Umfang Erdgasleitungen für den Zweck des Kohlenstofftransports umgenutzt werden können. Eine erweiterte Umwidmungsmöglichkeit schafft daher zusätzlich Raum für Forschung, Innovation und kostengünstige Nachnutzung.

Vorschlag: Umwidmungsmöglichkeit auf alle Erdgasleitungen ausweiten.

b. CO₂-Transportinfrastruktur schaffen

Ergänzend weisen wir darauf hin, dass der bisherige Rechtsrahmen möglicherweise nicht ausreichend sein wird, um bis 2030 die nötige CO₂-Transportinfrastruktur per Pipeline vom Emittenten zu CO₂-Speichern Onshore und Offshore zu schaffen. Der in der Hochlaufphase vermutlich erforderliche Transport per Eisenbahn braucht einen robusten rechtlichen Rahmen.

Der Bundesverband Erdgas, Erdöl und Geoenergie e.V. (BVEG) vertritt die Interessen der deutschen Erdgas- und Erdölproduzenten, der Betreiber von Untergrundspeichern, der in dieser Industrie tätigen Dienstleister sowie die Interessen an der wirtschaftlichen Nutzung von Geoenergie.

Als Wirtschaftsverband ist er im Lobbyregister für die Interessenvertretung gegenüber dem Deutschen Bundestag und der Bundesregierung unter der Registernummer R001164 zu finden sowie im europäischen Transparenzregister für die Interessenvertretung gegenüber den EU-Institutionen unter der Registernummer 152508741853-07 eingetragen.