



Deutsche Umwelthilfe e.V. | Hackescher Markt 4 | 10178 Berlin

Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz

Referat IVE2

Per E-Mail: Verbaendeanhoerung-KSpG@bmwk.bund.de

BUNDESGESCHÄFTSSTELLE
BERLIN

Hackescher Markt 4
Eingang: Neue Promenade 3
10178 Berlin

Tel. +49 30 2400867-0
berlin@duh.de
www.duh.de

21. März 2024

Stellungnahme zum Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Kohlendioxid-Speicherungsgesetzes (KSpG) sowie zum Entwurf von Eckpunkten der Bundesregierung für eine Carbon Management-Strategie (CMS)

Sehr geehrte Damen und Herren,

für die Möglichkeit zur Stellungnahme zum KSpG sowie zur CMS im Rahmen der Verbändeanhörung bedanken wir uns.

Vorbemerkung

Die Deutsche Umwelthilfe (DUH) lehnt den Einsatz von Carbon Capture and Storage (CCS) und Carbon Capture and Usage (CCU) nicht grundsätzlich ab, bewertet den Einsatz der Technologie im industriellen Maßstab jedoch als höchst riskant. Weder kann heute die Sicherheit einer dauerhaften Speicherung von CO₂ im Untergrund garantiert, noch können Leckagen im Prozess sicher ausgeschlossen werden. Zudem ist der Einsatz von CCS sehr energieintensiv und bedeutet immense Eingriffe in die natürliche Umwelt. Weiterhin droht die Fortsetzung fossiler Geschäftsmodelle, die durch die Vorketten-Emissionen aus der Öl- und Gasförderung auch weiterhin einen Beitrag zur Klimakrise leisten würde.

Um diese Risiken zu minimieren und die Fortsetzung fossiler Pfadabhängigkeiten zu vermeiden, müssen CCS und CCU deshalb auf Anwendungsbereiche beschränkt werden, in denen es keine Alternative z.B. durch Einsatz Erneuerbarer Energien oder die stoffliche Substitution durch Wasserstoff gibt. Auch dann dürfen die Hochrisikotechnologien CCS und CCU nur unter strengsten Auflagen und unter Schutz der natürlichen Umwelt zur Anwendung kommen.

Der Entwurf der Carbon Management Strategie (CMS) sowie der Entwurf des Gesetzes zur Änderung des Kohlendioxid-Speicherungsgesetzes (KSpG) tragen dem keine Rechnung. Im Gegenteil wird der Anwendungsbereich für CCS und CCU weit über das notwendige Maß hinaus ausgedehnt.

Gaskraftwerke sollen ebenfalls CCS einsetzen dürfen. Auch wird der Einsatz unter Meeresschutzgebieten nicht ausgeschlossen, der Aufbau von CO₂-Netzen soll unter Einschränkung von Beteiligungs- und Klagerechten erfolgen.

Die DUH lehnt den Entwurf der CMS sowie die Änderung des KSpG in der gegenwärtigen Form deshalb ab. Wir fordern das Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK) auf, beide Entwürfe zurückzuziehen und neu zu fassen.

Zu wesentlichen Aspekten von CMS und KSpG nehmen wir wie folgt Stellung.

Stellungnahme zum Gesetz zur Änderung des Kohlendioxid-Speicherungsgesetzes (KSpG)

Keine Gleichstellung von CCS und CCU mit Erneuerbaren Energien

In der Gesetzesbegründung legt das BMWK dar, dass der Einsatz von CCS und CCU ganz allgemein ein „unverzichtbarer Beitrag zur Erfüllung der Pflichten aus dem Klimaschutzgesetz“ sei. Damit werden CCS und CCU dem Ausbau erneuerbarer Energien sowie der Energieeinsparung zur Erreichung der gesetzlichen Klimaziele gleichgestellt.

Deutlich muss jedoch schon in der Gesetzesbegründung werden, dass CCS und CCU als Risikotechnologien nur dort zur Anwendung kommen, wo es keine technischen Alternativen gibt. Dies ist im folgenden Gesetz und in der Begründung zu berücksichtigen.

Keine Ausdehnung des Anwendungsbereichs auf Gaskraftwerke

Die Ausdehnung des Anwendungsbereichs auf Gaskraftwerke bzw. den Energiesektor lehnen wir ab. Energie- und klimapolitische Projektionen kommen in großer Übereinstimmung zu dem Ergebnis, dass eine Anwendung von CCS im Energiesektor nicht erforderlich ist. Statt für Gaskraftwerke die Möglichkeit zu eröffnen, CCS einzusetzen, sollte hier eine klare Perspektive für die Umrüstung auf grünen Wasserstoff geschaffen werden. Ansonsten drohen schwere Fehlinvestitionen nicht nur bei Bau und Planung dieser Kraftwerke, sondern auch bei Dimensionierung der Wasserstoff- und CO₂-Netzes.

§ 33 Absatz 5 KsPG¹ ist entsprechend zu ergänzen, dass nicht nur der Anschluss von Kohlekraftwerken an CO₂-Leitungsnetze, sondern auch der Anschluss von Gaskraftwerken sowie für Anlagen zur Stromerzeugungsanlagen allgemein an diese Leitungsnetze ausgeschlossen wird.

Keine CO₂-Speicherung in der deutschen AWZ und unter Meeresschutzgebieten

Die Ermöglichung der CO₂-Speicherung auf dem deutschen Festlandsockel bzw. in der deutschen Ausschließlichen Wirtschaftszone (AWZ) setzt die Industrialisierung in der deutschen Nordsee fort. Bereits jetzt ist das Ökosystem dramatisch unter Druck durch kumulative Effekte, es kommt vielfach zu Übernutzungen. Anstatt weitere Nutzungsformen wie die CO₂-Speicherung einzuführen, ist vielmehr eine Entlastung der Nordsee von bestehenden und neuen Nutzungen erforderlich.

¹ Hier und im Folgenden bezieht sich KSpG auf das geplante Änderungsgesetz des Kohlendioxid-Speicherungsgesetzes

Dies ist auch eine wichtige Voraussetzung, um den Ausbau der Offshore-Windenergie auf bis zu 70 Gigawatt zu ermöglichen.

Ausbau der dringenden benötigten Offshore-Windenergie und die Speicherung von CO₂ treten wegen der knappen Flächen in der deutschen AWZ in direkten Konflikt. Dies muss zu Gunsten von Offshore-Windenergie und Meeresschutz aufgelöst werden.

Die Öffnung der deutschen Nordsee für die CO₂-Speicherung lehnen wir deshalb ab. KSpG § 2 Absatz 3 muss gestrichen werden. Dies gilt auch für die entsprechenden Bezüge im weiteren Verlauf des KSpG.

Sollte die CO₂-Speicherung in der deutschen AWZ dennoch zugelassen werden, muss ihr Einsatz unter Meeresschutzgebieten ausgeschlossen werden. Dies gilt nicht nur für das Abteufen von Bohrungen innerhalb von Meeresschutzgebieten, sondern insbesondere auch für die Speicherung von CO₂ unter Meeresschutzgebieten. Dies könnten durch einen Austritt von CO₂ am Meeresboden und eine daraus folgende Versauerung dauerhaft zerstört werden. Ein weiteres Risiko stellen die im CO₂ zwangsläufig enthaltenen Schadstoffgemische dar. Selbst bei einem geringen Schadstoff-Anteil von weniger als 3% umfasst dies bereits mehrere tausend Tonnen mit entsprechenden Gefahren für die maritime Flora und Fauna.

Auch der Bau von CO₂-Leitungen durch Meeresschutzgebiete muss durch den erheblichen Eingriff während der Bauphase sowie die folgenden Eingriffe durch Wartung und Instandhaltung ausgeschlossen sein. Ein zusätzlicher Schiffsverkehr durch Meeresschutzgebiete für Bau, Wartung und Instandhaltung darf ebenfalls nicht erfolgen.

In KsPG § 13 muss insbesondere in den neuen Nummern 8 und 9 klargestellt werden, dass nicht nur Errichtung und Betrieb von CCS-Anlagen in nach Bundesnaturschutzgesetz geschützten Meeresgebieten ausgeschlossen ist, sondern auch die Speicherung unterhalb dieser Schutzgebiete. Hier muss auch die Verlegung von CO₂-Leitungen durch diese Schutzgebiete zusätzlich ausgeschlossen werden.

Keine Beschneidung von Bürgerbeteiligung und Klagemöglichkeiten

Für den Ausbau von CO₂-Leitungen sollen die Bürgerbeteiligung und Klagemöglichkeiten stark beschnitten werden. Dafür wird auf entsprechende Verfahrensvorgaben im Energiewirtschaftsgesetz (EnWG) verwiesen. Konkret:

- Für die Auslegung von Unterlagen im Planfeststellungsverfahren soll lediglich eine Frist von zwei Wochen gelten
- Anerkannte Umwelt- und Naturschutzverbände sollen über die Auslegung nicht mehr informiert werden.
- Bei Planergänzung soll auf eine weitere Erörterung verzichtet werden können.
- Änderungen und Erweiterungen des Planfeststellungsverfahrens sollen in einem Anzeigungsverfahren zugelassen werden.
- Ein externer Projektmanager mit weitreichenden Aufgaben (bis hin zum Entwurf von Entscheidungen) wird zugelassen.
- Ein vorzeitiger Maßnahmen- und Baubeginn soll sehr niedrigschwellig zugelassen werden können, ein „berechtigtes Interesse“ ist dafür bereits ausreichend

- Der Rechtsschutz wird stark eingeschränkt: Anfechtungsklagen sollen keine aufschiebende Wirkung haben, Anträge im einstweiligen Rechtsschutz sollen innerhalb eines Monats gestellt und begründet werden müssen.

Diese Regelungen sollen laut Gesetzesbegründung einem beschleunigten Ausbau der CO₂-Infrastruktur dienen. Ein Bedarf für einen beschleunigten Ausbau ist anders als beim Ausbau der Erneuerbaren Energien oder bei kritischer Infrastruktur nach dem russischen Angriff auf die Ukraine hier jedoch nicht zu erkennen und auch nicht sachgerecht.

Im Gegenteil muss beim Ausbau der CO₂-Infrastruktur endlich wieder der Grundsatz „Qualität vor Geschwindigkeit“ gelten. Es darf keine weitere Erosion des Umweltrechts geben. Es handelt sich um eine gänzlich neue Infrastruktur, mit der weder Industrie noch Behörden bisher Erfahrungen gesammelt haben. Hinzu kommt, dass energie- und klimapolitische Szenarien mit einem Einsatz von CCS und CCU erst deutlich nach 2030 rechnen. Deshalb besteht hier für die begrenzten Anwendungsgebiete auch kein beschleunigter Ausbaubedarf. Mit Blick auf die langfristige Relevanz von CCS und CCU besteht auch keine sachliche Begründung für eine niedrighschwellige Zulassung eines vorzeitigen Maßnahmenbeginns.

Die Änderung des KSpG § 4, insbesondere die Änderungen des Absatz 2 mit Aufnahme der Beschleunigungsmöglichkeiten aus dem EnWG, lehnen wir deshalb ab. Um der Natur einer neuen Technologie und ihres begrenzten Anwendungsbereichs Rechnung zu tragen, müssen Beteiligungs- und Planungsregelungen deshalb die oberste Priorität auf Sicherheit und Sorgfalt legen. Dazu muss auch der Verweis in KSpG §2 Absatz 2 auf das Planfeststellungsverfahren geändert werden. Planungs- und Beteiligungsregelungen müssen für das KSpG gänzlich neu gefasst werden, anstatt sich einfach auf die Vorschriften des EnWG für erprobte Technologien zu berufen, die in ihrer Wirkung auf Beteiligungs- und Umweltrechte ohnehin kritisch zu bewerten sind.

Keine Selbstregulierung durch privates und kostenpflichtiges Regelwerk des DVGW

Die technische Sicherheit der CO₂-Infrastruktur soll nicht durch staatliche Normen und Regelwerke, sondern durch das private und nur kostenpflichtig zugängliche Regelwerk des Deutschen Vereins des Gas- und Wasserfaches e.V. (DVGW) erfolgen. Dies lehnen wir ab. Zwar soll der DVGW qua Satzung an „einschlägigen Normen mitarbeiten“, tatsächlich tritt der Verband jedoch als Lobby-Organisation für die Gaswirtschaft auf. Für die Gewährleistung der technischen Sicherheit, was eine fachliche Neutralität und wissenschaftliche Arbeitsweise erfordert, ist er durch die Interessenvertretung seiner Mitglieder aus der Gaswirtschaft denkbar ungeeignet. Eine Risikotechnologie darf nicht auf Grundlage privaten Regelwerks errichtet und betrieben werden. Der Staat ist insofern originär in der Verantwortung, dieser darf er sich nicht entledigen. Das folgt nicht zuletzt aus Art. 20a GG und den Schutzpflichten aus Art. 2 GG.

Problematisch ist schon die Formulierung in der Gesetzesbegründung: Hier wird auf die „Einhaltung der allgemein anerkannten Regeln der Technik“ verwiesen. Dies sind jedoch lediglich Regeln oder Verfahrensweisen, die in der Praxis allgemein bekannt sind und sich aufgrund der damit gemachten Erfahrungen bewährt haben. Da es sich beim Aufbau der CO₂-Infrastruktur jedoch um ein gänzlich neues Gebiet handelt, ist dies realitätsfern. Stattdessen muss beim Aufbau der Infra-

struktur auf den Stand von Wissenschaft und Technik, mindestens aber auf den „Stand der Technik“ abgehoben werden. Dieser bezeichnet einen fortgeschrittenen Entwicklungsstand, der zur Erreichung von Schutzzwecken (z.B. CO₂-Leckagen) als gesichert angesehen werden darf.

Verwiesen wird in der Gesetzesbegründung zudem darauf, dass der DVGW bereits ein Regelwerk für CO₂-Leitungen veröffentlicht habe. Dieses ist jedoch nur kostenpflichtig im DVGW-Shop bestellbar und nicht öffentlich (Originallink aus der Gesetzesbegründung):

<https://shop.wvgw.de/DVGW-Regelwerk/DVGW-Regelwerk-Gas/Kohlenstoffdioxid/>

Das entsprechende Regelwerk des DVGW ist noch dazu nicht fertig entwickelt und soll erst 2025 vorliegen.²

Zusammengefasst soll gemäß Gesetzesentwurf Bau und Betrieb des neuen CO₂-Leitungsnetzes in Deutschland auf Grundlage von kostenpflichtigen, nicht öffentlichen technischen Regeln erfolgen, die sich nicht am Stand der Technik orientieren, die noch nicht fertiggestellt sind und die von der zu regulierenden Branche selber erarbeitet werden.

Die einfache Anlehnung des CO₂-Infrastruktur-Ausbaus an das EnWG durch die entsprechenden Verweise im KSPG lehnen wir ab. Stattdessen müssen unabhängige Regeln und Vorgaben für Bau und Betrieb der CO₂-Infrastruktur unter staatlicher Hoheit erarbeitet werden, die dem besonderen Interesse an einer dauerhaft sicheren Infrastruktur Rechnung tragen. Keinesfalls darf die Branche selber einen Freifahrtschein für die Aufstellung der technischen Regeln erhalten.

Keine Ausnahmen und Stärkung der Umweltverträglichkeitsprüfung

Das Anliegen nach einheitlichen Verfahrensregeln und der Auflösung von bestehenden Rechtsunsicherheiten bei der Planung der CO₂-Infrastruktur ist verständlich. Statt über die einfachen Verweise auf die Planfeststellungsverfahren im EnWG sollten wie bereits oben beschrieben für den Ausbau der CO₂-Infrastruktur angemessene Verfahrensregeln beschrieben werden. Auch insofern ist der gegenwärtigen Erosion des Umweltrechts Einhalt zu gebieten.

Einheitliche Verfahrensregeln können dabei über eine Änderung des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG) erreicht werden. Hier muss der Anwendungsbereich in Anlage 1 so präzisiert werden, dass alle CO₂-Leitungen erfasst werden. Insbesondere müssen Leitungen mit einer Länge von weniger als 40 Kilometer und auch mit geringeren Durchmessern obligatorisch der UVP-Pflicht unterfallen; sollte an Vorprüfungen festgehalten werden, müssen diese zumindest dem Risikopotenzial angepasst werden. Ziel muss es sein, alle Leitungen – auch im Offshore-Bereich – in den Anwendungsbereich des UVPG zu bringen und keine Ausnahmen von Umweltverträglichkeitsprüfungen zu gewähren.

Für eine einheitliche Verfahrensweise muss deshalb UVPG Anlage 1, dort insbesondere Nummer 19.10 so angepasst werden, dass sämtliche CO₂-Leitungen unter den Anwendungsbereich des UVPG fallen.

² Vgl. VDZ, „Anforderung an eine CO₂-Infrastruktur in Deutschland“, März 2024, S. 55. Link: <https://www.vdz-on-line.de/zementindustrie/klimaschutz/co2-infrastruktur> (abgerufen am 19.03.2024)

Angemessene Überwachung der CO₂-Infrastruktur sicherstellen

Der vorliegende Entwurf des KSpG ermöglicht den Aufbau einer flächendeckenden und kommerziell betriebenen CO₂-Infrastruktur. Während bei Bau und Planung auf Beschleunigung und Vereinfachung sowie beim Betrieb auf intransparente Regeln der Branche selbst gesetzt wird, bleiben die bisherigen Regelungen für Überwachung der neuen Infrastruktur im Gesetzesentwurf gänzlich unberührt.

Die Regelungen zu Nachweisen und Programmen (KSpG § 19 und 20), zu Betreiberpflichten (KSpG § 21 bis 24) sowie zur Überprüfung durch die zuständige Behörde und Aufsicht (KSpG 27 und 28) müssen an die neuen Anforderungen für eine flächendeckende und kommerzielle Nutzung angepasst und entsprechend verschärft werden.

Insbesondere muss mit Blick auf den geplanten Ausbau einer Infrastruktur in der Nordsee das Bundesamt für Naturschutz (BfN) im KSpG deutlich mehr Rechte und Zuständigkeiten zugeschrieben bekommen. Dies gilt insbesondere für die Ergänzung des BfN als weitere zuständige Behörde in KSpG §§7, 13 und 39

Keine Verschärfung des Abfall- und Ressourcenproblems

Laut Gesetzesbegründung sei das CO₂-Vermeidungspotenzial nach aktuellem Stand der Technik bei der Müllverbrennung begrenzt. Die Nutzung und Speicherung der Emissionen sei die einzige Möglichkeit, den CO₂-Ausstoß in die Atmosphäre zu verhindern. Laut Entwurf KSpG gäbe es keine Alternativen. Diese Einschätzung weisen wir als falsch zurück.

Das CO₂-Vermeidungspotenzial insbesondere im Bereich der Müllverbrennung ist nach wissenschaftlichem Kenntnisstand längst nicht ausgeschöpft. Nach wie vor gelangen bundesweit Millionen Tonnen wertvoller Rohstoffe in die Müllverbrennung, die durch eine Optimierung vorausgehender Maßnahmen dem Kreislauf wieder zugeführt werden könnten.

Allein 40% des Restmülls in Siedlungsabfällen besteht aus Bioabfällen, welche durch die Einführung einer bundesweiten Biotonne gesammelt und verwertet werden könnten. Hier muss der Gasertrag aus der Bioabfallvergärung und der Beitrag der anschließenden Kohlenstoffbindung durch den Einsatz der Gärreste als Bodensubstrat berücksichtigt werden. Gleiches gilt für fossile Kunststoffe, von denen im Siedlungsrestabfall deutscher Großstädte noch immer zwischen 6-10% zu finden sind und welche über geeignete Sammelsysteme wie einer bundesweiten Wertstofftonne recycelt werden könnten.

Auch der Ausbau der bundesweiten Mehrweginfrastruktur, insbesondere für Getränke- und to-go-Verpackungen, sowie eine Überarbeitung des §21 VerpackG für Anreize zur Recyclingfähigkeit und dem Rezyklateinsatz in Verpackungen können einen erheblichen Teil zur Vermeidung unnötiger Abfälle beitragen. Auch bieten Möglichkeiten der Nachsortierung von Restabfällen Alternativen zur frühzeitigen und unnötigen Verbrennung wichtiger Ressourcen. Auch kann der Verbrennung von Sperrmüll durch Ansätze der Wiederverwendung und Reparatur entgegengewirkt werden. Sämtliche genannten Optionen sollten in ihrem vollen Potenzial ausgeschöpft werden, bevor Kohlenstoffmanagement-Instrumente überhaupt in Erwägung gezogen werden sollten.

Die jetzige Festlegung einer Carbon-Management Strategie und die Änderungen des KSpG setzen die falsche Anreize und könnten zu einer deutlichen Verschärfung des Abfall- und Ressourcenproblems beitragen als Teil der Lösung zu sein.

Stellungnahme zur Carbon-Management Strategie (CMS)

In der Carbon-Management Strategie (CMS) setzt das BMWK die falschen Prioritäten. In der gegenwärtigen Form weist die DUH die CMS deshalb zurück und fordert eine Neufassung der Strategie entlang der folgenden Eckpunkte:

- CCS und CCU sind Risikotechnologien, die in der industriellen Anwendung und vor allem über die erforderlichen Zeithorizonte für eine sichere Speicherung nicht erprobt sind. Die Bundesregierung muss dem durch eine Begrenzung des Anwendungsbereichs auf das absolut notwendige Maß Rechnung tragen.
- Statt CCS und CCU in einem beschleunigten Verfahren auszweiten, müssen natürliche Speicher und Senken gestärkt werden. Dies macht ein Umdenken insbesondere in der Landwirtschafts- und Bodenpolitik erforderlich. Die Mittel für das Aktionsprogramm natürlicher Klimaschutz sind deshalb in dem erforderlichen Umfang aus dem Bundeshaushalt zur Verfügung zu stellen.
- Der Energiesektor und insbesondere der Anschluss von Gaskraftwerken an das CO₂-Leitungsnetz muss ausgeschlossen werden.
- Über Forschung und Entwicklung hinaus darf es keine öffentliche Förderung für CCS/CCU geben.
- Bei der Klimabilanzierung von CCS/CCU müssen Leckagen und auch Emissionen aus der Vorkette, insbesondere Methan-Emissionen, berücksichtigt werden.
- CCS/CCU darf nicht zu einer Lebensversicherung für fossile Geschäftsmodelle werden. Der Anwendungsbereich muss deshalb auf die Sektoren begrenzt werden, die keine technische Alternative zur Dekarbonisierung vorweisen.
- Ein grenzüberschreitender Transport von CO₂ (Ratifizierung Änderung London-Protokoll) darf erst erfolgen, wenn es einen international verbindlichen Rechtsrahmen für die dauerhafte und sichere Speicherung von CO₂ gibt. Dafür sind ggf. bilaterale Verträge mit den relevanten Ländern bzw. Staatengruppen erforderlich.
- Meeresschutzgebiete dürfen nicht zu Lagerstätten für CO₂ werden. Dies gilt nicht nur für die Injektionsbohrungen, sondern auch für die Lagerung von CO₂ unter Meeresschutzgebieten und den Bau von CO₂-Pipelines.

Mit einer Veröffentlichung dieser Stellungnahme erklären wir uns einverstanden.

Für Rückfragen ist Constantin Zerger, Leiter Energie und Klimaschutz der Deutschen Umwelthilfe e.V., Hackescher Markt 4, 10178 Berlin, unter der E-Mail: zerger@duh.de, erreichbar.