

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Kohlendioxid-Speicherungsgesetzes – Drucksache 21/1494 –

Stellungnahme des Bundesrates und Gegenäußerung der Bundesregierung

Stellungnahme des Bundesrates

Der Bundesrat hat in seiner 1057. Sitzung am 26. September 2025 beschlossen, zu dem Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Absatz 2 des Grundgesetzes wie folgt Stellung zu nehmen:

1. Zu Artikel 1 Nummer 4 (§ 2 Absatz 1 Nummer 3 KSpTG)

In Artikel 1 § 2 Absatz 1 Nummer 3 ist nach der Angabe „den“ die Angabe „leitungsgebundenen“ einzufügen.

Begründung:

§ 2 KSpTG enthält Bestimmungen zum Geltungsbereich des Gesetzes. Der Entwurf sieht mit § 2 Absatz 1 Nummer 3 KSpTG vor, dass das Gesetz für den Transport von Kohlendioxid gilt.

Mit dem hier vorgeschlagenen Zusatz wird eine eindeutige Abgrenzung des Geltungsbereiches des Gesetzes ermöglicht und klargestellt, dass der Transport des Kohlenstoffdioxids auf der Straße sowie der Schiene nicht umfasst sind.

2. Zu Artikel 1 Nummer 5 Buchstabe f (§ 3 Nummer 17 KSpTG), Nummer 6 (§ 4 Absatz 1 Satz 1, 3, 4, 6, Absatz 3 Satz 2, § 4a Absatz 5 Satz 1, § 4b Satz 1 KSpTG), Nummer 26 (§ 39a Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 KSpTG)

Artikel 1 ist wie folgt zu ändern:

- a) In Nummer 5 Buchstabe f § 3 Nummer 17 ist jeweils die Angabe „oder Kohlendioxidleitungen“ zu streichen.
- b) Nummer 6 ist wie folgt zu ändern:
 - aa) In § 4 Absatz 1 Satz 1, 3, 4, Absatz 3 Satz 2 ist jeweils die Angabe „wesentliche“ zu streichen.
 - bb) In § 4a Absatz 5 Satz 1 ist die Angabe „wesentlicher Änderungen“ durch die Angabe „der Änderung“ zu ersetzen.
 - cc) In § 4b Satz 1 ist die Angabe „wesentliche“ zu streichen.
- c) In Nummer 26 § 39a Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 ist die Angabe „wesentliche“ zu streichen.

Begründung:

Die vorgeschlagenen Änderungen zielen darauf ab, die Planfeststellungspflichtigkeit nicht an die Wesentlichkeit einer Änderung zu knüpfen. Hierdurch wird eine Rechtsangleichung erreicht und werden Logikbrüche in der Binnensystematik der §§ 4 ff. KSpTG vermieden.

Vor dem Hintergrund des ausdrücklichen und sehr zu begrüßenden Ziels des Gesetzentwurfs, das Planfeststellungsverfahren möglichst nah an den Regeln des EnWG auszurichten, sollte sich auch bei der Frage der Planfeststellungspflichtigkeit von Vorhaben an § 43 EnWG orientiert werden. Dieser unterscheidet allerdings nicht zwischen wesentlichen und unwesentlichen Änderungen. Eine unterschiedliche Behandlung in KSpTG und EnWG erschwert die Rechtsanwendung durch die ausführenden Behörden. Die umfangreiche Rechtsprechung und die langjährige Behördenpraxis, die sich zum EnWG und dem Änderungsbegriff etabliert hat, könnte nicht zur Anwendung gelangen.

Notwendig ist die Differenzierung auch nicht, da sich in der Vollzugspraxis zum EnWG etabliert hat, Maßnahmen wie etwa Instandhaltungsarbeiten nicht als Änderung im Sinne der Vorschrift einzustufen. Unwesentliche Änderungen können zudem das vereinfachte Anzeigeverfahren nach § 43f EnWG durchlaufen.

Bei Beibehaltung der Unterscheidung zwischen wesentlichen und unwesentlichen Änderungen wäre zudem die Binnensystematik des KSpTG gestört. Denn nach § 4 Absatz 1 Satz 1 KSpTG soll die wesentliche Änderung einer Kohlendioxidleitung der Planfeststellung bedürfen. Nach § 4a Absatz 1 Nummer 5 KSpTG ist aber das Anzeigeverfahren nach § 43f EnWG ebenfalls auf Kohlendioxidleitungen anwendbar. § 43f Absatz 1 EnWG sieht vor, dass unwesentliche Änderungen anstelle des Planfeststellungsverfahrens durch ein Anzeigeverfahren zugelassen werden können. Nach der vorgeschlagenen Regelung des § 4 KSpTG wären diese unwesentlichen Änderungen jedoch nicht planfeststellungspflichtig, womit auch das Anzeigeverfahren nach § 43f EnWG nicht zur Anwendung kommen könnte (§ 43f Absatz 1 Satz 1 EnWG: „können anstelle des Planfeststellungsverfahrens durch ein Anzeigeverfahren zugelassen werden“).

Mit der vorgeschlagenen Streichung der Unterscheidung zwischen wesentlichen und unwesentlichen Änderungen wird dieser Inkongruenz abgeholfen.

3. Zu Artikel 1 Nummer 6 (§ 4 Absatz 1 Satz 6 KSpG)

Artikel 1 Nummer 6 § 4 Absatz 1 Satz 6 ist zu streichen.

Begründung:

§ 4 Absatz 1 Satz 6 KSpTG bezweckt die Erleichterung von Bündelungen von Kohlendioxid- und Wasserstoffleitungen. Dies wird im Grundsatz ausdrücklich begrüßt.

Die Vorschrift sieht allerdings vor, dass bei einer Bündelung mit einer Wasserstoffleitung keine zusätzlichen Beeinträchtigungen anderer Belange entstehen, die über die alleinige Verlegung der Wasserstoffleitung hinausgehen. Diese gesetzliche Vermutung ist fachlich nicht haltbar. Neue Betroffenheiten entstehen durch technische Parameter, insbesondere vorgeschriebene Schutzstreifenbreiten und den daraus resultierenden Abstand der Leitungen zueinander, den kathodischen Korrosionsschutz, die Verlegungstiefe der Leitungen sowie weitere Faktoren. Es sollte keine rechtliche Vorgabe geschaffen werden, die im Widerspruch zur Realität der Vorhabenumsetzung steht.

4. Zu Artikel 1 Nummer 6 (§ 4 Absatz 4 Satz 2 – neu –, 3 – neu – KSpTG)

In Artikel 1 Nummer 6 § 4 Absatz 4 sind nach Satz 1 die folgenden Sätze einzufügen:

„§ 43 Absatz 2 Satz 1 Nummer 1 des Energiewirtschaftsgesetzes ist entsprechend anwendbar. Absatz 1 Satz 3 und 4 gelten entsprechend.“

Begründung:

Die vorgeschlagene Änderung zielt auf die Planfeststellungsfähigkeit von Nebenanlagen und Anordnung eines diesbezüglichen überragenden öffentlichen Interesses.

Nach § 3 Nummer 6 KSpTG werden Kohlendioxidleitungen als dem Transport des Kohlendioxidstroms dienende Leitungen einschließlich der dort als Regelbeispiele genannten Nebenanlagen definiert. Gemäß § 4

Absatz 1 Satz 3 KSpTG liegt die Errichtung, der Betrieb sowie die wesentliche Änderung von Kohlendioxidleitungen – und mithin auch den Nebenanlagen – im überragenden öffentlichen Interesse.

Der § 4 Absatz 4 KSpTG des Entwurfs sieht vor, dass auf Antrag des Vorhabenträgers bestimmte Nebenanlagen vom Planfeststellungsverfahren ausgenommen werden können. Hiermit wird bezweckt, dass die dem Leitungsbetrieb dienenden Anlagen auch unabhängig von einem Planfeststellungsverfahren genehmigt werden können. Dies wird begrüßt.

Der mit der Änderung vorgeschlagene Satz 2 adressiert den hiervon zu unterscheidenden Fall einer isolierten Errichtung, Betrieb oder Änderung einer Nebenanlage, also Situationen, wo nicht zeitgleich ein Planfeststellungsverfahren für eine Kohlendioxidleitung durchgeführt wird. Nach dem Vorbild des § 43 Absatz 2 Nummer 1 EnWG sollte auch für diese Vorhaben die Durchführung eines Planfeststellungsvorhabens möglich sein. Durch die entsprechende Anwendung des § 43 Absatz 2 Satz 1 Nummer 1 EnWG würde dem Vorhabenträger hiermit ein großes Maß an Flexibilität eingeräumt. Er könnte darüber entscheiden, ob er für Anlagen isoliert ein Planfeststellungsverfahren durchführen möchte.

Satz 3 und der Verweis auf Absatz 1 Satz 3, 4 stellen sicher, dass sowohl in den Fällen des § 4 Absatz 4 Satz 1 KSpTG als auch dem hier vorgeschlagenen § 4 Absatz 4 Satz 2 KSpTG die Errichtung, der Betrieb und die Änderung von Nebenanlagen im überragenden öffentlichen Interesse liegen. Im Hinblick auf das überragende öffentliche Interesse macht es demnach keinen Unterschied, ob die Nebenanlage in das Planfeststellungsverfahren für eine Kohlendioxidleitung integriert oder separat – entweder nach § 4 Absatz 4 Satz 1 oder nach § 4 Absatz 4 Satz 2 KSpTG – beantragt wird.

5. Zu Artikel 1 Nummer 6 (§ 4a Absatz 1 Satz 2 Nummer 1 KSpTG)

In Artikel 1 Nummer 6 § 4a Absatz 1 Satz 2 Nummer 1 ist die Angabe „Satz 1“ zu streichen.

Begründung:

§ 4a Absatz 1 Satz 2 enthält einen Katalog von Vorschriften, die auf das Planfeststellungsverfahren für Kohlendioxidleitungen entsprechend anwendbar sind. In Nummer 1 werden die Regelungen des § 43a Satz 1 des EnWG für das Anhörungsverfahren für anwendbar erklärt.

Dies ist grundsätzlich zu begrüßen. Eine Beschränkung des Verweises auf § 43a Satz 1 ist allerdings nicht sachgerecht. § 43a Satz 2 und 3 enthalten wichtige Bestimmungen zur digitalisierten Auslegung, die ein erhebliches Beschleunigungspotenzial entfalten. Sie sollten damit auch für Kohlendioxidleitungen gelten. Durch eine vollständige Angleichung wird zudem die Rechtsanwendung durch die Behörden erleichtert. Dies trägt zur Rechtssicherheit bei.

6. Zu Artikel 1 Nummer 6 (§ 4a Absatz 3 Satz 4 – neu – KSpTG)

In Artikel 1 Nummer 6 § 4a Absatz 3 ist nach Satz 3 der folgende Satz einzufügen:

„Für den Transport von Bestandteilen von Kohlendioxidnetzen oder Hilfsmitteln zur Errichtung, Instandhaltung oder zum Betrieb von Kohlendioxidnetzen ist § 48a des Energiewirtschaftsgesetzes entsprechend anzuwenden.“

Begründung:

Mit § 48a EnWG werden bestimmte Duldungspflichten für Grundstückseigentümer bei Transporten von Anlagenbestandteilen zu ihren zukünftigen Einsatzorten normiert.

Die in § 48a Energiewirtschaftsgesetz normierten Duldungspflichten sollten auch für Kohlenstoffdioxidleitungen gelten. Gründe für eine Ungleichbehandlung von Strom- und Kohlenstoffdioxidnetzen sind nicht ersichtlich. Dies gilt insbesondere deshalb, weil sowohl für Hochspannungsleitungen als auch für Kohlendioxidleitungen das überragende öffentliche Interesse angeordnet wird.

7. Zu Artikel 1 Nummer 6 (§ 4a Absatz 5 KSpTG)

Artikel 1 Nummer 6 § 4a Absatz 5 ist zu streichen.

Begründung:

Der vorgeschlagene § 4a Absatz 5 KSpTG sieht vor, dass Vorhaben der Errichtung, des Betriebs und wesentlicher Änderungen von Kohlendioxidleitungen durch die Behörden prioritär bearbeitet werden sollen.

Die Regelung ist zu streichen. Durch die Verleihung des überragenden öffentlichen Interesses für Kohlendioxidleitungen ist bereits hinreichend sichergestellt, dass der Bearbeitung diesbezüglicher Anträge eine hohe Priorität zukommt. Da eine dem § 4a Absatz 5 vergleichbare Regelung für andere Vorhabenarten (bei denen ebenfalls ein überragendes öffentliches Interesse besteht) fehlt, droht hier ein Ungleichgewicht zu Lasten gleichermaßen wichtigen Vorhaben wie Stromleitungen, Wasserstoffleitungen oder Wärmeleitungen nach GeoBG, das eine sachgerechte Priorisierung empfindlich stören dürfte. Bereits jetzt berücksichtigen die Zulassungsbehörden vielfältige Faktoren bei der Antragsbearbeitung, etwa die vom Gesetzgeber durch gesetzliche Bedarfspläne beschlossene Planrechtfertigung, wirtschaftliche Aspekte und die Entscheidungsreife der Unterlagen. Die eingegangenen Anträge werden nicht schlicht nach ihrem Eingang bearbeitet.

Die Praxis zeigt zudem, dass der Verlauf und somit auch die Geschwindigkeit des Verfahrens häufig von guten Vorbereitungen und den zeitnahen Zulieferungen der Vorhabenträger zu im Verfahren zu klärenden Fragen abhängt.

8. Zu Artikel 1 Nummer 9 Buchstabe a Doppelbuchstabe aa Dreifachbuchstabe bbb (§ 7 Absatz 1 Satz 2 Nummer 3 KSpTG)

In Artikel 1 Nummer 9 Buchstabe a Doppelbuchstabe aa Dreifachbuchstabe bbb § 7 Absatz 1 Satz 2 Nummer 3 ist nach der Angabe „insbesondere eine Beeinträchtigung der“ die Angabe „Gewinnung und“ einzufügen.

Begründung:

In dieser Nummer wird aufgeführt, welche Maßnahmen prioritär gegenüber der Kohlenstoffdioxidspeicherung zu behandeln sind. Dort wird nur die Speicherung von Wärme aufgeführt. Allerdings ist insbesondere die geothermische Wärmergewinnung noch vor der Wärmespeicherung zu sehen. Diese hat ein deutlich höheres Potenzial, die Wärmewende zu gestalten und klimaneutrale Energie zu erzeugen, was im öffentlichen Interesse liegt.

9. Zum Gesetzentwurf allgemein

- a) Der Bundesrat sieht die Notwendigkeit, dass zur Erreichung der Klimaschutzziele und zum Ausgleich der aus heutiger Sicht schwer vermeidbaren sowie der aus heutiger Sicht unvermeidbaren verbleibenden Restemissionen die technische Abscheidung und anschließende Speicherung von CO₂ in unterirdischen geologischen Formationen (Carbon Capture and Storage - CCS) ermöglicht wird. Gleichwohl hält der Bundesrat die Intensivierung der Bemühungen und das Ergreifen geeigneter Maßnahmen zur Vermeidung und Reduktion von CO₂-Emissionen sowie den Erhalt und Ausbau von natürlichen CO₂-Senken zur Erreichung der Klimaschutzziele für unverzichtbar und für prioritär umzusetzen.
- b) In diesem Sinne unterstützt der Bundesrat zwar ausdrücklich, dass Kohleverstromungsanlagen ein Anschluss an ein CO₂-Leitungsnetz versagt wird. Damit wird der Beendigung der umwelt- und klimaschädlichen Kohlenutzung Rechnung getragen und der überparteilich gefundene „Kohlekompromiss“ fortgeführt. Der Bundesrat empfiehlt jedoch dringend, diese Regelung auch auf fossile Gaskraftwerke zur Stromerzeugung anzuwenden.
- c) Der Bundesrat bittet darum, die aktuell geltende Formulierung in § 7 Absatz 1 Satz 2 „Beeinträchtigungen der Meeresumwelt nicht zu besorgen“ beizubehalten, da es sich hier nicht um eine einfache zu handhabende Formulierung handelt, sondern um eine inhaltliche Änderung mit potenziell negativen Auswirkungen auf die Meeresumwelt, deren sachlicher Grund nicht ersichtlich ist.
- d) Der Bundesrat merkt kritisch an, dass in § 7 Absatz 3 zwar die Speicherung von Wärme als besonders schutzwürdig im öffentlichen Interesse hervorgehoben wird, die Trinkwasserversorgung jedoch keine Erwähnung findet. Der Bundesrat spricht sich dafür aus, hier die Trinkwassergewinnung gleichwertig zu nennen, da auch diese als Teil der Daseinsvorsorge im öffentlichen Interesse liegt. Der Bundesrat schlägt vor, ergänzend einen Passus aufzunehmen, der Beeinträchtigungen von Trinkwassereinzugsge-

bieten nach der Trinkwassereinzugsgebieteverordnung (TrinkwEGV) sowie von ausgewiesenen Wasserschutzgebieten ausschließt.

Begründung:

Zu Buchstabe a:

Gemäß § 3 Absatz 2 des Bundes-Klimaschutzgesetzes (KSG) muss Deutschland bis 2045 Netto-Treibhausgasneutralität und nach 2050 negative Emissionen erreichen. Nach aktuellem Wissensstand ist dies nur durch den Einsatz der Carbon Capture and Storage (CCS)-Technologie erreichbar. Gleichzeitig muss der Aufbau und Erhalt von natürlichen CO₂-Senken weiter vorangetrieben werden, um die bestehenden Synergien zwischen den Schutzgütern und zur Anpassung an die Folgen des Klimawandels auszuschöpfen.

Zu Buchstabe b:

Höchste Priorität zur Erreichung der Klimaschutzziele und zur Minderung der Treibhausgasemissionen hat die Abkehr von den fossilen Energieträgern. Daher sollte die Nutzung der CCS-Technologie nicht nur an Kohleverstromungsanlagen, sondern auch an Erdgaskraftwerken untersagt werden. Die Nutzung von CCS-Gaskraftwerken ist eine nicht-wettbewerbsfähige und auch energiewirtschaftlich nicht erforderliche Option zur Stromerzeugung. Gesicherte Leistung kann zunehmend durch Alternativen wie Wasserstoff-Kraftwerke, Speicher und flexibles Lastmanagement bereitgestellt werden. Eine zeitliche Streckung der Nutzung von Erdgas zur Stromerzeugung sollte daher durch die vermeintliche Option CCS nicht in Aussicht gestellt werden, auch um der Energiewirtschaft die erforderliche Planungssicherheit zu geben. Die Inaussichtstellung der Option „CCS an Gaskraftwerken“ schafft massive Planungsunsicherheit für viele Wasserstoffprojekte und gefährdet das dringend erforderliche Wasserstoffkernnetz. Vor diesem Hintergrund sollte die Konzentration auf unvermeidbare Restemissionen aus beispielsweise der Kalkindustrie und Müllverbrennungsanlagen als Ziel verfolgt werden, und nicht ein branchen- und technologieoffener Zugang verbunden mit möglichst viel CO₂-Deponierung und einhergehender Kostensenkung.

Zu Buchstabe c:

Die aktuell geltende Formulierung sollte beibehalten werden, da ein sachlicher Grund für die Änderung nicht ersichtlich ist.

Zu Buchstabe d:

Die Trinkwassergewinnung bildet die Basis für die öffentliche Wasserversorgung und ist somit eine Aufgabe der Daseinsvorsorge. Beispielsweise wird unter anderem in Schleswig-Holstein das Trinkwasser vollständig aus Grundwasser gewonnen. Vor diesem Hintergrund ist die Trinkwassergewinnung als schutzwürdig im öffentlichen Interesse einzustufen. Ausgewiesene Wasserschutzgebiete sowie Trinkwassereinzugsgebiete gemäß der Trinkwassereinzugsgebieteverordnung sind wesentliche Instrumente zum Schutz von Grundwasserressourcen und dürfen deshalb nicht beeinträchtigt werden. Die Trinkwassereinzugsgebiete liegen nach Abschluss des Bearbeitungszyklus voraussichtlich im Mai 2027 vor.

10. Zum Gesetzentwurf allgemein

- a) Der Bundesrat weist daraufhin, dass der Gesetzentwurf Regelungen zur Übermittlung, Bereitstellung und Zurverfügungstellung geologischer Daten enthält, die die Regelungen des Geologiedatengesetzes (GeoidG) teilweise doppeln oder von diesen abweichen. Zur Vermeidung von Rechtsunsicherheiten regt der Bundesrat an, im Gesetz folgenden Passus zu ergänzen: „Die Übermittlungs- und Bereitstellungspflichten nach dem GeoidG bleiben unberührt.“
- b) Der Bundesrat schlägt vor, in § 5 Absatz 5 eine Regelung aufzunehmen, die beinhaltet, dass während der Länderbeteiligung zu den zu erarbeitenden Grundlagen die Frist von sechs Monaten zur Vorlage beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie ruht. Der Bundesrat merkt an, dass in Anbetracht der Komplexität der potenziellen Auswirkungen die Frist schon für die zuständige Behörde Herausforderungen darstellt und für eine angemessene Länderbeteiligung somit möglicherweise zu wenig Zeit bleibt.
- c) Der Bundesrat weist darauf hin, dass in § 4a Absatz 1 Nummer 5 die Anwendung von § 43f Absatz 6 des Energiewirtschaftsgesetzes (EnWG) auszunehmen ist. Der in Bezug genommene § 43f Absatz 6 EnWG normiert eine vollständige Anwendung von § 43e EnWG. In § 4 Absatz 6 KSpTG wird hingegen die Inbezugnahme von § 43e EnWG ausdrücklich nur auf die Absätze 1 bis 3 beschränkt, das heißt ohne die

in § 43e Absatz 4 enthaltene Zuständigkeit des Bundesverwaltungsgerichts als erste Instanz. Wenn über § 43f Absatz 6 EnWG auf den gesamten § 43e EnWG verwiesen wird, würde für Anzeigeverfahren eine erstinstanzliche Zuständigkeit des Bundesverwaltungsgerichtes angeordnet, während alle anderen Verfahren aufgrund § 39a KSpTG in erster Instanz vor den Oberverwaltungsgerichten entschieden werden.

Begründung:

Zu Buchstabe a:

Der vorgeschlagene Passus stellt klar, dass die im GeolDG geregelten Pflichten zur Übermittlung und Bereitstellung geologischer Daten unberührt bleiben. Dies gewährleistet Rechtsklarheit und vermeidet Überschneidungen mit den Regelungen des KSpTG.

Zu Buchstabe b:

Das Ruhen der Frist während der Länderbeteiligung stellt sicher, dass angesichts potenziell komplexer Auswirkungen ausreichend Zeit für eine fundierte Prüfung bleibt.

Zu Buchstabe c:

Hinweis auf unterschiedliche erstinstanzliche Zuständigkeiten aufgrund § 39a KSpTG, die aus Sicht des Bundesrates überprüft werden sollten.

11. Zum Gesetzentwurf allgemein

- a) Der Bundesrat begrüßt ausdrücklich, dass die Bundesregierung die Änderung des Kohlendioxid-Speicherungsgesetzes (KSpG) – wie vom Bundesrat erbeten (BR-Drucksache 69/25 (Beschluss)) – zügig wieder aufgenommen hat. Der Entwurf des Änderungsgesetzes schafft die rechtlichen Voraussetzungen für die Anwendung von Technologien zur Abscheidung und zur dauerhaften Speicherung von Kohlendioxid in tiefen geologischen Gesteinsschichten (Carbon Capture and Storage – CCS) sowie zur Abscheidung und Nutzung von Kohlendioxid (Carbon Capture and Utilization – CCU) in Deutschland.
- b) Der Bundesrat weist darauf hin, dass die Anwendungsbereiche des KSpG sehr breit formuliert sind. Um fossile Lock-ins zu vermeiden, sollte in der angekündigten Carbon Management-Strategie des Bundes eine eindeutige Definition enthalten sein, welche Branchen beziehungsweise Technologien den schwer und den nicht vermeidbaren Emissionen zugeordnet werden. Eine solche Definition trägt auch zur notwendigen Planungssicherheit für die Unternehmen bei.
- c) Der Bundesrat weist darauf hin, dass Verfahrensvereinfachungen allein nicht ausreichend sein werden, um die unternehmerische Entscheidung für Investitionen in die Kohlendioxid-Transportinfrastruktur anzureizen. Der Bau der notwendigen Transportinfrastruktur erfordert hohe Investitionen mit entsprechend langer Amortisationszeit. Gleichzeitig sind die Investitionen mit marktwirtschaftlichen Risiken, unter anderem hinsichtlich des künftigen Kohlendioxid-Preises und der Entwicklung von Angebot und Nachfrage nach Kohlendioxid verbunden. Daher bittet der Bundesrat die Bundesregierung um Prüfung, welche Finanzierungs- und Regulierungsmodelle für den zügigen Auf- beziehungsweise Ausbau einer Kohlendioxid-Transportinfrastruktur die geeignetsten sind. In diesem Zusammenhang sollte geprüft werden, welche Möglichkeiten auf Bundeseite bestehen, um die Risiken für private Investitionen zu reduzieren beziehungsweise die Investitionen als solche abzusichern. Eine gleichmäßige Verteilung der Kosten über die Nutzungsdauer in Form eines Amortisationskontos könnte hierzu einen sinnvollen Ansatz bieten. Aspekte der Wirtschaftlichkeit, aber auch die zentrale Rolle des Baus der Kohlendioxid-Transportinfrastruktur für die Erreichung der Klimaziele durch den Einsatz von CCU/CCS-Technologien und des Beitrags einer solchen Infrastruktur zum Erhalt der Attraktivität als Industriestandort sollten hier Berücksichtigung finden.
- d) Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, sicherzustellen, dass im späteren Betrieb der Kohlendioxid-Infrastrukturen küstenferne Standorte nicht benachteiligt werden. Regulatorische Maßnahmen, wie etwa bundeseinheitliche und distanzunabhängige Netzentgelte, sind hierfür eine wichtige Voraussetzung.
- e) Der Bundesrat gibt zu bedenken, dass der Auf- bzw. Ausbau einer Kohlendioxid-Transportinfrastruktur in Deutschland im europäischen Kontext zu betrachten ist. Dies betrifft insbesondere die rechtlichen Aspekte und die Verbindung des Kohlendioxid-Netzes in anderen Mitgliedstaaten der Europäischen

Union. Mit Blick auf ein künftiges europäisches Kohlendioxid-Transportnetz dürfte eine vom Bund koordinierte Planung des Netzausbaus, vergleichbar zum Wasserstoffnetz, zielführend sein. Die Planung des Netzausbaus und die konkrete Umsetzung sollten in engem Austausch mit den Ländern durchgeführt werden. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung darüber hinaus, die Rechtsetzung zum Kohlendioxid-Markt und der Kohlendioxid-Infrastruktur auf EU-Ebene aktiv zu begleiten.

Begründung:

Der Einsatz von CCS- und CCU-Technologien leistet einen notwendigen Beitrag zum Erreichen der Klimaziele Deutschlands. Der Einsatz dieser Technologien erfordert allerdings hohe private Investitionen in Anlagen zur Abscheidung, zum Transport und zur Speicherung von Kohlendioxid. Um diese dringend notwendigen Entscheidungen zu unterstützen, muss Planungssicherheit für die Unternehmen geschaffen werden. Hierbei kommt der zentralen Koordinierung des Netzausbaus sowie der Schaffung von Finanzierungsinstrumenten für die Infrastruktur eine zentrale Rolle zu.

Das geplante Gesetz schafft die erforderlichen rechtlichen Grundlagen für die Speicherung und den Transport von Kohlendioxid in Deutschland. Auf diesen Grundlagen aufbauend können Unternehmen nun in die nächste Planungsphase eintreten und Geschäftsmodelle fortentwickeln. Entscheidend für einen erfolgreichen Markthochlauf von Carbon Management-Lösungen und den Bau und Betrieb von Transportinfrastruktur wird der anhaltende Austausch zwischen verschiedenen Stakeholdern sein. Hierbei wird die Antwort auf die Frage entscheidend sein, unter welchen Rahmenbedingungen hinsichtlich Regulierung und staatlicher Absicherung ein Kohlendioxid-Transportnetz langfristig wirtschaftlich nachhaltig betrieben werden kann. Hierzu liegen aktuell noch keine ausreichenden Erkenntnisse aus anderen Staaten vor. Die Länder stehen für einen Austausch mit verschiedenen Stakeholdern in Deutschland zur Verfügung und bringen ihre Kenntnisse gern ein. Darüber hinaus sollte die Bundesregierung den Austausch mit europäischen Nachbarn und der EU zum Thema Kohlendioxid-Infrastruktur weiter intensivieren.

Gegenäußerung der Bundesregierung

Die Bundesregierung äußert sich zur Stellungnahme des Bundesrates zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Kohlendioxid-Speicherungsgesetzes wie folgt:

Zu Ziffer 1 – Artikel 1 Nummer 4 (§ 2 Absatz 1 Nummer 3 KSpTG)

Die Bundesregierung wird den Vorschlag des Bundesrates prüfen. Dabei ist darauf hinzuweisen, dass sich die Beschränkung des KSpTG auf den leitungsgebundenen Transport von Kohlendioxid bereits aus dem Inhalt und den Paragraphenüberschriften des Kapitels 2 des Gesetzes ergibt.

Zu Ziffer 2 – Artikel 1 Nummer 5 Buchstabe f (§ 3 Nummer 17 KSpTG), Nummer 6 (§ 4 Absatz 1 Satz 1, 3, 4, 6, Absatz 3 Satz 2, § 4a Absatz 5 Satz 1, § 4b Satz 1 KSpTG), Nummer 26 (§ 39a Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 KSpTG)

Die Bundesregierung wird den Vorschlag des Bundesrates prüfen.

Zu Ziffer 3 – Artikel 1 Nummer 6 (§ 4 Absatz 1 Satz 6 KSpG)

Die Bundesregierung lehnt den Vorschlag ab.

Hintergrund der Regelung in § 4 Absatz 1 Satz 6 KSpTG ist das Interesse an einer möglichst gemeinsamen Verlegung von leitungsgebundener Infrastruktur und damit Bündelung der Bauvorhaben. Dies hat neben einer Beschleunigung der entsprechenden Genehmigungsverfahren auch den Zweck einer Reduzierung von Beeinträchtigungen und damit Steigerung der Akzeptanz des Ausbaus der Infrastruktur. Die gemeinsame Verlegung von Wasserstoff- und Kohlendioxidleitungen sollte aus Sicht der Bundesregierung ermöglicht und durch eine beschleunigte Genehmigungspraxis unterstützt werden.

Dabei ist zu berücksichtigen, dass es sich bei § 4 Absatz 1 Satz 6 KSpTG um eine widerlegliche Vermutung handelt. Voraussetzung für eine Abweichung von der Vermutungsregelung ist, dass im Einzelfall konkrete gegenteilige Anhaltspunkte vorliegen, dass doch eine zusätzliche Beeinträchtigung anderer Belange gegeben ist. Insofern kann konkreten Gegebenheiten vor Ort, die von der Vermutung abweichen, in der Praxis Rechnung getragen werden.

Zu Ziffer 4 – Artikel 1 Nummer 6 (§ 4 Absatz 4 Satz 2 – neu –, 3 – neu – KSpTG)

Die Bundesregierung prüft den Vorschlag. Grundsätzlich erscheint es jedoch sinnvoll, Vorhabenträgern über einen Verweis auf § 43 Absatz 2 Nummer 1 EnWG ein isoliertes Planfeststellungsverfahren für Nebenanlagen zu ermöglichen und auch für diese Vorhaben das überragende öffentliche Interesse anzunehmen.

Zu Ziffer 5 – Artikel 1 Nummer 6 (§ 4a Absatz 1 Satz 2 Nummer 1 KSpTG)

Die Bundesregierung stimmt dem Vorschlag nicht zu. Der Verweis nur auf § 43a Satz 1 EnWG erfolgt vor dem Hintergrund, dass dann ergänzend § 27b VwVfG zur Anwendung kommt. Von dieser Norm des allgemeinen Verwaltungsrechts und ihren Vorgaben zur digitalisierten Auslegung soll nicht abgewichen werden.

Zu Ziffer 6 – Artikel 1 Nummer 6 (§ 4a Absatz 3 Satz 4 – neu – KSpTG)

Die Bundesregierung wird den Vorschlag prüfen. Grundsätzlich erscheint dies sinnvoll.

Zu Ziffer 7 – Artikel 1 Nummer 6 (§ 4a Absatz 5 KSpTG)

Die Bundesregierung wird den Vorschlag prüfen. Dabei ist darauf hinzuweisen, dass nach der im Gesetzentwurf der Bundesregierung vorgeschlagenen Vorschrift des § 4a Absatz 5 KSpTG mit Blick auf den Bearbeitungsvorhang für Kohlendioxidleitungen das Beschleunigungsinteresse anderer Vorhaben im überragenden öffentlichen Interesse zu beachten ist. Zudem handelt es sich um eine Soll-Vorschrift, d.h. in atypischen Fällen kann von der

Vorgabe des Bearbeitungsvorrangs abgewichen werden.

Zu Ziffer 8 – Artikel 1 Nummer 9 Buchstabe a Doppelbuchstabe aa Dreifachbuchstabe bbb (§ 7 Absatz 1 Satz 2 Nummer 3 KSpTG)

Die Bundesregierung wird den Vorschlag des Bundesrates prüfen.

Zu Ziffer 9 – Zum Gesetzentwurf allgemein

Zu Buchstabe a

Die Bundesregierung nimmt die Anmerkung des Bundesrates zur Kenntnis.

Zu Buchstabe b

Die Bundesregierung lehnt den Vorschlag ab. Nach dem Gesetzentwurf der Bundesregierung ist ein gesetzlicher Ausschluss nur für Kohle vorgesehen, nicht für Erdgas. Ein Ausschluss für Kohle soll erfolgen, da hier ein Ende der Nutzung durch den Kohleausstieg gesetzlich festgelegt ist. Die Nutzbarkeit von CCS für Gaskraftwerke wird im Rahmen der Kraftwerksstrategie geprüft.

Zu Buchstabe c

Die Bundesregierung lehnt den Vorschlag des Bundesrates ab. Mit der bisherigen Formulierung war ein sehr enger Maßstab für die Erteilung einer Untersuchungsgenehmigung verbunden, der potentiell den Hochlauf der klima- und industriepolitisch erforderlichen CCS-Technologie behindern könnte. Mit Blick auf die daraufhin vorgenommene Änderung ist darauf hinzuweisen, dass der neue in § 7 Absatz 1 Satz 2 Nummer 7 KSpTG vorgesehene Maßstab dem des § 69 Absatz 3 Satz 1 Nummer 1 WindSeeG entspricht.

Zu Buchstabe d

Die Bundesregierung nimmt die Anmerkung des Bundesrates zur Kenntnis. Der Antrag enthält scheinbar einen fehlerhaften Verweis und wird daher dahingehend ausgelegt, dass § 7 Absatz 1 Satz 2 Nummer 3 KSpTG und nicht, wie angegeben, § 7 Absatz 3 KSpTG gemeint ist.

Nach § 2 Absatz 5 Satz 4 KSpTG richten sich für den Fall, dass Länder den vorgesehenen Opt-in-Mechanismus nutzen, die Genehmigung und der Betrieb entsprechender Kohlendioxidspeicher nach den Vorgaben des KSpTG. Nach § 13 Absatz 1 Satz 1 Nummer 2 KSpTG darf der Plan für einen Kohlendioxidspeicher nur festgestellt oder die Plangenehmigung nur erteilt werden, wenn die Langzeitsicherheit des Kohlendioxidspeichers gewährleistet ist. Langzeitsicherheit ist in § 3 Nummer 9 des Gesetzes definiert als „ein Zustand, der gewährleistet, dass das gespeicherte Kohlendioxid und die gespeicherten Nebenbestandteile des Kohlendioxidstroms unter Berücksichtigung der erforderlichen Vorsorge gegen Beeinträchtigungen von Mensch und Umwelt vollständig und dauerhaft in dem Kohlendioxidspeicher zurückgehalten werden“. Im Rahmen der damaligen Begründung dieser Definition heißt es hierzu: „Besonderes Augenmerk ist darauf zu legen, dass Risiken für das trinkbare Grundwasser ausgeschlossen sind. Für die Langzeitsicherheit ist das Vorhandensein einer intakten geologischen Barriere, die standortspezifisch zu bewerten ist, von besonderer Bedeutung.“ (BT-Drs. 17/5750, S. 37)

Es ist also im Rahmen der Genehmigung bei der Bewertung der Langzeitsicherheit, deren Gewährleistung zwingende Genehmigungsvoraussetzung ist, zu prüfen, dass Risiken für das trinkbare Grundwasser ausgeschlossen sind, und dies standortspezifisch zu bewerten.

Zudem sind für den Schutz des Grundwassers § 13 Absatz 1 Satz 1 Nummern 3 und 4 KSpTG relevant, wonach eine Planfeststellung und Plangenehmigung nur dann erteilt werden darf, wenn u.a. „Gefahren für Mensch und Umwelt im Übrigen nicht hervorgerufen werden können“ und „die erforderliche Vorsorge gegen Beeinträchtigungen von Mensch und Umwelt getroffen wird, insbesondere durch Verhinderung von erheblichen Unregelmäßigkeiten [...]“.

Die Genehmigungsbehörde muss über den durch den Betreiber einzureichenden Sicherheitsnachweis (§ 19) und das Überwachungskonzept (§ 20) prüfen und bewerten, ob u.a. § 13 Absatz 1 Nummern 2 bis 4 erfüllt sind. Dies ist Voraussetzung für die Genehmigung eines CO₂-Speichers und sorgt für den Schutz der Umwelt und des Grundwassers bei der Onshore-Speicherung.

Zu Ziffer 10 – Zum Gesetzentwurf allgemeinZu Buchstabe a

Die Bundesregierung wird den Vorschlag des Bundesrates prüfen. Nach erster Einschätzung erscheint die vorgeschlagen Ergänzung jedoch sinnvoll. Die Regelungen im neuen § 5 Absatz 6 KSpTG dienen der Durchführung von EU-Recht (NZIA). Die zu übermittelnden Daten gehen teils über die Anforderungen des GeolDG hinaus. Für den Rechtsanwender könnte jedoch die Ausnahme in § 5 Absatz 6 Satz 3 KSpTG für Unklarheiten sorgen. Danach müssen keine Daten übermittelt werden, wenn das Unternehmen eine Explorationsgenehmigung beantragt hat. Dies sollte jedoch nicht für solche Daten gelten, die nach dem GeolDG an die zuständige Behörde zu übermitteln sind.

Zu Buchstabe b

Aus Sicht der Bundesregierung ist die Einhaltung der Frist als realistisch anzusehen. Die Einfügung einer Frist dient zusammen mit zahlreichen anderen Regelungen dem Ziel, den klima- und industriepolitisch erforderlichen Hochlauf der CCS/CCU-Infrastruktur zu beschleunigen. Die Frist beginnt erst mit Anforderung der Grundlagen durch die Bundesregierung (BMWE). Dabei ist darauf hinzuweisen, dass der vom Bundesamt für Naturschutz im Benehmen mit der zuständigen Landesbehörde und dem Umweltbundesamt zu erstellende Bericht zu naturschutzrechtlichen Grundlagen sich auf den Offshore-Bereich beziehen wird; für den Meeresschutz wurden im Gesetz aber bereits weitgehende Vorkehrungen getroffen, so dass die CO₂-Speicherung ohnehin nur außerhalb und nicht unterhalb von Meeresschutzgebieten sowie grds. nicht im Küstenmeer (also auch nicht in den Nationalparks Wattenmeer) zulässig ist. Naturschutzfachliche Grundlagen für eine Onshore-Speicherung sind im Benehmen mit dem Bundesamt für Naturschutz von der jeweiligen nach Landesrecht zuständigen Behörde des Landes zu erstellen, das von dem Opt-in für eine Onshore-Speicherung Gebrauch gemacht hat; hier obliegt es dem Land, die Entscheidungen mit einem ausreichenden zeitlichen Vorlauf zu treffen.

Zu Buchstabe c

Die Bundesregierung wird den Vorschlag des Bundesrates prüfen.

Zu Ziffer 11 – Zum Gesetzentwurf allgemeinZu Buchstabe a

Die Bundesregierung nimmt die Anmerkung des Bundesrates zur Kenntnis.

Zu Buchstabe b

Die Bundesregierung nimmt die Anmerkung des Bundesrates zur Kenntnis und wird den Vorschlag des Bundesrates prüfen.

Zu Buchstabe c

Die Bundesregierung nimmt die Anmerkung des Bundesrates zur Kenntnis. Die Bundesregierung prüft die Erarbeitung einer Carbon Management Strategie (CMS), um das Thema CCS/U in der Umsetzung zu beschleunigen. Zentral ist auf regulatorischer Ebene die Novellierung des Kohlendioxid-Speicherungsgesetzes (Rechtsrahmen). Um den Hochlauf von CCS/U in Deutschland über konkrete Projekte voranzutreiben, sind aber auch entsprechende Marktanreize erforderlich (ökonomischer Rahmen). Insbesondere hierzu will das BMWE im Dialog mit Stakeholdern aus Wirtschaft, Wissenschaft und Gesellschaft die notwendigen Handlungsfelder definieren, auch um mit unseren europäischen Nachbarn aufzuschließen. Ein konkreter Zeitplan liegt hierfür noch nicht vor, da der Fokus aktuell auf den regulatorischen Rahmenbedingungen liegt. Unter breiter Einbeziehung relevanter Stakeholder sollen die Handlungsfelder bestimmt werden. Aus Sicht des BMWE sind diese u.a. CO₂-Abscheidung (inkl. Quellen), -Nutzung und -Speicherung, Marktrahmen- und Anreizsysteme.

Zu Buchstabe d

Die Bundesregierung nimmt den Vorschlag des Bundesrates zur Kenntnis. Sie weist in diesem Kontext auf die spezifischen neu vorgesehenen Evaluierungsvorgaben des § 44 Absatz 2 Nummern 3b und 3c KSpTG hin, die dazu dienen, ebenfalls den vom Bundesrat beschriebenen Zusammenhang zu untersuchen und mögliche Lösungswege aufzuzeigen.

Zu Buchstabe e

Die Bundesregierung nimmt die Anmerkung des Bundesrates zur Kenntnis. In Anbetracht der geografischen Lage Deutschlands besteht die Möglichkeit, dass Deutschland im Bereich CO₂-Transport ein Transitland für einzelne

Nachbarländer werden könnte. Gleichwohl plant die Bundesregierung derzeit keine zentrale Netzplanung, wie dies bspw. für das Wasserstoffkernnetz erfolgt ist. Aktuell geht die Bundesregierung davon aus, dass die Planung einer etwaigen CO₂-Infrastruktur in Deutschland privatwirtschaftlich organisiert und realisiert wird. Die auf europäischer Ebene laufenden Regelungsprozesse für den grenzüberschreitenden CO₂-Transport verfolgt die Bundesregierung und bringt sich hier in der Diskussion aktiv ein. Darüber hinaus findet bereits heute ein informeller Austausch mit einigen Nachbarländern statt, um Fragen zum grenzüberschreitenden CO₂-Transport zu besprechen.

