

Stellungnahme

Entwurf der Bundesregierung für ein Gesetz zur Regelung von Abscheidung, Transport und dauerhafter Speicherung von Kohlendioxid

Der BDI sieht in der Abscheidung und Speicherung von CO₂ durch CCS-Technologie eine wichtige technologische Option, Braunkohle und Steinkohle künftig klimafreundlich zu nutzen. Mit der CCS-Technologie steht im Prinzip eine Methode zur Verfügung, die es ermöglicht, CO₂ abzutrennen und unterirdisch zu speichern. Auf diese Weise kann diese Technologie einen wichtigen Beitrag zur Sicherheit der Energieversorgung leisten, da Deutschland weniger abhängig von Gas- und Öllieferungen wird. Daneben darf natürlich die weitere Effizienzsteigerung nicht außer acht gelassen werden.

Der BDI begrüßt, dass die bisherige CCS-Diskussion nun auf Basis der EU-Richtlinie in einen geordneten nationalen Rechtsrahmen überführt werden soll. Ein zukunftssicherer Rechtsrahmen ist die unabdingbare Voraussetzung dafür, dass Demonstrationsanlagen in Deutschland installiert werden können, um die CCS-Technik als Klimaschutzoption zu entwickeln, und auch für die Schaffung von gesellschaftlicher Akzeptanz. Risiken müssen kalkulierbar sein, um den Unternehmen die notwendige Investitionssicherheit zu geben, Es muss gelingen, die Technik großtechnisch zu demonstrieren und auch die Wirtschaftlichkeit sicherzustellen, damit die späteren Projekte ohne finanzielle Unterstützung realisiert werden können. Wenn dies gelingt, wird den deutschen Herstellern die Möglichkeit gegeben, in einem globalen Zukunftsmarkt eine führende Rolle einzunehmen.

Dokumenten Nr.
D 0281

Datum
19. Mai 2009

Seite
1 von 6

**Bundesverband der
Deutschen Industrie e.V.**
Mitgliedsverband
BUSINESSEUROPE

Telekontakte
T: 030 2028-1429
F: 030 2028-2429

Internet
www.bdi.eu

E-Mail
W.Muelkens@bdi.eu

Grundsätzlich geht aus Sicht des BDI der vorliegende Gesetzesentwurf in die richtige Richtung. An einigen Stellen geht er allerdings unverständlicherweise deutlich über die Erfordernisse, die die Europäische CCS-Richtlinie verlangt, hinaus. Z. B. gilt dies für die Haftungsregelungen und die Deckungsvorsorge, die die Technik auf diese Weise unnötig verteuern und einen Nachteil gegenüber den Mitgliedsstaaten darstellen, die sich die EU-Regelungen 1:1 zu eigen machen.

§ 29 KSpG-E enthält **Haftungsregelungen**, die zum Teil erkennbar den Regelungen des Umwelthaftungsgesetzes nachgebildet sind. § 29 Abs. 2 S. 3 enthält eine Verursachungsvermutung zu Lasten der Betreiber der Kohlendioxidspeicher. Während nach § 6 UmweltHG eine entsprechende Vermutung keine Anwendung findet, wenn die Anlage bestimmungsgemäß betrieben wurde, geht § 29 Abs. 2 S. 3 KSpG-E hierüber hinaus, indem er vorsieht, dass zusätzlich zu dem bestimmungsgemäßen Betreiben der Anlage ein anderer Umstand als eine in § 2 Abs. 1 KSpG-E bezeichnete Tätigkeit, Anlage oder Einrichtung nach den Gegebenheiten des Einzelfalls geeignet ist, den Schaden zu verursachen. Eine abstrakt generelle Eignung des anderen Umstandes soll nach der Gesetzesbegründung nicht ausreichend sein. Den Betreiber trifft die Darlegungs- und ggf. die Beweislast. Dieser Zusatz ist weder notwendig noch praktikabel. Da § 29 Abs. 4 KSpG-E im Übrigen auf Vorschriften des Umwelthaftungsgesetzes verweist, fordern wir hinsichtlich des Ausschlusses der Vermutung nach § 29 Abs. 2 S. 3 KSpG-E, nicht über die Regelung des § 6 UmweltHG hinauszugehen sowie entsprechend § 4 UmweltHG einen **Haftungsausschluss** vorzusehen, soweit der Schaden durch **höhere Gewalt** verursacht wurde.

Zudem ist im Vergleich zum gemeinsamen Referentenentwurf des BMWi und BMU auf die **Verjährungsregelung** in § 29 KSpG-E verzichtet worden. Um Rechtsunsicherheit zu dieser Frage zu vermeiden, bitten wir um Wiederaufnahme der Verjährungsregelung wie § 29 Abs. 4 in der Fassung des Referentenentwurfs und hilfsweise um Aufnahme eines Verwei-

ses auf §17 UmweltHG in § 29 Abs. 4 in der Fassung des Regierungsentwurfs.

Der Entwurf sieht in § 30 Abs. 1 Nr. 4 KSpG-E vor, für Umweltschäden (sich aus §§ 5 und 6 des Umweltschadengesetzes ergebende Pflichten) auch eine **Deckungsvorsorge** erbringen zu müssen. Dies geht über die Forderung der EU-CCS-Richtlinie klar hinaus. Auch die EU-Umwelthaftungsrichtlinie sowie das Umweltschadengesetz selbst sehen eine solche Deckungsvorsorgepflicht nicht vor. Die Kosten für die zu erbringende Deckungsvorsorge erhöhen die Kosten von CCS in Deutschland.

Da Deckungssummen nicht jährlich neu verhandelt werden können und ein Deckungslimit zwingend notwendig ist, sollte das KSpG **Haftungshöchstgrenzen** vorschreiben. Dies entspräche der gängigen Praxis bezüglich der Haftung für Schäden, die durch einheitliche Umwelteinwirkungen entstanden sind, da auch das Umwelthaftungsgesetz Haftungshöchstgrenzen vorsieht.

In § 30 Abs. 2 KSpG-E sollte klargestellt werden, dass die **Höhe der Deckungsvorsorge nicht allein auf Grundlage der jeweiligen Speichermenge** festzusetzen ist, sondern auch unter Berücksichtigung einer Leckagerisikobewertung – so wie dies auch in der Gesetzesbegründung bereits dargelegt ist und es die EU-Richtlinie vorsieht. Andernfalls könnte aus § 30 Abs. 2 KSpG-E in Verbindung mit § 30 Abs. 1 Nr. 3 KSpG-E dahingehend der falsche Schluss gezogen werden, dass die Höhe der Deckungsvorsorge so zu bemessen sei, dass ein Nachkauf von Emissionszertifikaten für die gesamte gespeicherte Kohlendioxidmenge aus der Deckungsvorsorge gewährleistet werden könne. Dies würde eine enorme Verteuerung der CCS-Technologie bewirken. Die Überwindung der Kostennachteile eines CCS-Kraftwerks gegenüber einem konventionellen Kraftwerk würde nahezu unmöglich werden. Die Wirtschaftlichkeit der CCS-Technologie und damit deren angestrebte großindustrielle Umsetzung wäre sehr stark behindert. Daher sollte – entsprechend der

EU-CCS-Richtlinie – verdeutlicht werden, dass bei der Berechnung der Deckungsvorsorge der Leckagerisikobewertung Rechnung getragen wird. Es wird deshalb vorgeschlagen, § 30 Abs. 2 Satz 1 KSpG-E wie folgt zu formulieren:

„Die zuständige Behörde setzt insbesondere auf Grundlage der für das jeweils nächste Betriebsjahr prognostizierten Speichermenge und einer Leckagerisikobewertung jährlich die Höhe der Deckungsvorsorge fest, die der Betreiber zu treffen hat.“

Die **Regelfrist für den Verantwortungsübergang** des Speichers auf den Staat (§31 KSpG-E) wurde von 20 Jahren – wie es die EU-Richtlinie vorsieht – auf 30 Jahre verlängert. Weil der Verantwortungsübergang für den Speicher ausschließlich auf Grundlage einer nachgewiesenen Langzeitsicherheit erfolgen kann, bringt eine solche Regelfristverlängerung keine zusätzliche Sicherheit. Sie führt lediglich dazu, dass die Deckungsvorsorge länger vorzuhalten ist, was höhere Kosten zur Folge hat. Es sollte die EU-Regel 1:1 übernommen werden.

§ 32 KSpG-E ermöglicht die **Regelung zu vieler Detailfragen im Rahmen einer Rechtsverordnung**; hier wären konkretere Angaben im Gesetz selber sinnvoll, um die Rechtssicherheit zu verbessern, die bei dieser neuen Technologie vordringlich ist.

Wir wenden uns gegen die Ermächtigung in § 33 Abs. 1 Nr. 2 KSpG-E, nach der durch eine Rechtsverordnung nähere Vorschriften über den erforderlichen Umfang, die zulässigen Arten, die Höhe und die Anpassung der Deckungsvorsorge erlassen werden können. Durch diese Ermächtigung wäre es theoretisch möglich, dass die Deckungsvorsorge nicht mehr – wie gesetzlich in § 30 Abs. 2 KSpG-E – mit einem Wahlrecht zwischen Versicherung und sonstiger finanzieller Sicherheit ausgestaltet wird, sondern über die Rechtsverordnung eine **Pflichtversicherung** vorgesehen wird. Eine solche Pflichtversicherung würde in der Regel nicht zu vernünftigen Preisen und Bedingungen zu bekommen sein

und ist daher abzulehnen. Denn: am Markt entwickelte Lösungen sind wirtschaftlicher als jeder staatliche Eingriff. Im Übrigen ist zurzeit offenbar völlig offen, wer zukünftig die Betreiber von Kohlendioxidspeichern sein werden. Wenn die zuständigen Behörden nach freiem Ermessen nach der Genehmigung und dann jährlich neu die Höhe der Deckungsvorsorge bestimmen sollen, wird man damit rechnen müssen, dass privatwirtschaftliche Unternehmen angesichts der damit verbundenen Unsicherheiten keine umfangreichen Investitionen in die Einrichtung solcher Speicher vornehmen werden. Die Maßgaben aus § 33 Abs. 1 Nr. 2 KSpG-E sollten daher aus Gründen der Rechtssicherheit im Gesetz selbst geregelt werden.

Problematisch sehen wir auch die Ermessensspielräume, die der Entwurf an zahlreichen Stellen den Genehmigungsbehörden bietet. Hier sprechen wir uns **für gebundene Entscheidungen** aufgrund klar formulierter Kriterien aus, weil ansonsten mit erheblichen Verzögerungen zu rechnen wäre.

Dagegen begrüßen wir die nun im Gesetzentwurf angelegte Technologie-neutralität, was sich z. B. in der in dieser Hinsicht eindeutigen Umsetzung der Europäischen Richtlinie in Bezug auf die **Zusammensetzung des CO₂-Stroms** zeigt.

Auch die in § 14 KSpG-E vorgesehene **Pflicht des Grundeigentümers zur Duldung der dauerhaften Speicherung** und der damit verbundenen Einwirkungen (solange diese ausschließlich den Erdkörper unter der Oberfläche seines Grundstücks betreffen) ist grundsätzlich zu begrüßen.

Allerdings stellt der Gesetzentwurf diese Duldungspflicht unter die Maßgabe des § 75 Abs. 2 Satz 1 VwVfG, mit der Folge, dass die Duldungspflicht erst nach Bestandskraft des erteilten Planfeststellungsbeschlusses einsetzt. Zudem beschränkt der Gesetzentwurf diese Duldungspflicht auf Grundstückseigentümer. Dies würde aller Voraussicht nach zumindest die im Sinne des Klimaschutzes angestrebte zügige Realisierung der CCS-De-

monstrationsprojekte in Deutschland deutlich verzögern. Mit der CO₂-Speicherung könnte – sobald sich lediglich ein einziger Grundstückseigentümer oder sonstiger Nutzungsberechtigter gerichtlich gegen den Planfeststellungsbeschluss wendet – erst begonnen werden, wenn der Planfeststellungsbeschluss unanfechtbar ist. Unanfechtbarkeit liegt aber ggf. erst nach einer letztinstanzlichen gerichtlichen Entscheidung vor. Es wäre daher ein wichtiger und notwendiger Beitrag zur beschleunigten Umsetzung der CCS-Technologie, wenn in § 14 KSpG-E die Bezugnahme auf § 75 Abs. 2 Satz 1 VwVfG gestrichen werden würde. Zudem sollte die Duldungspflicht auch auf sonstige Nutzungsberechtigte erstreckt werden.

Deshalb wird vorgeschlagen, § 14 Satz 1 KSpG-E wie folgt zu formulieren:

„Der Grundeigentümer und sonstige Nutzungsberechtigte ~~hat~~ haben ~~nach Maßgabe des § 75 Absatz 2 Satz 1 des Verwaltungsverfahrensgesetzes~~ die dauerhafte Speicherung und die damit verbundenen Einwirkungen zu dulden, so lange diese ausschließlich den Erdkörper unter der Oberfläche seines Grundstücks betreffen.“

Der Bewertungsmaßstab für Errichtung und Betrieb eines CO₂-Speichers soll sich nach dem **„anerkannten Stand der Wissenschaft und Technik“** (§ 13 Abs. 1 Nr. 4 KSpG-E) richten. Damit wird ein neuer, unbestimmter Rechtsbegriff zwischen „Stand der Technik“ einerseits und „Stand von Wissenschaft und Technik“ andererseits geschaffen. Der „Stand von Wissenschaft und Technik“ ist das höchste geltende Level. „Stand der Technik“ wäre hier ein angemessener Maßstab, wie er auch z.B. bei der Genehmigung von Erdgasspeichern angewendet wird, die ein ähnliches Gefährdungspotenzial wie CO₂-Speicher haben. Eine Erhöhung der Anforderungen führt zu höheren Kosten und größeren Unsicherheiten bei der Genehmigung.