

31. Mai 2011



Deutsche Umwelthilfe

**Stellungnahme zum Entwurf der Bundesregierung für ein Gesetz zur
Demonstration und Anwendung von Technologien zur Abscheidung, zum
Transport und zur dauerhaften Speicherung von Kohlendioxid vom 9. Mai 2011
(BT-Drs. 17/5750)**

Die Bundesregierung hat am 9. Mai 2011 einen Gesetzentwurf für ein „Gesetz zur Demonstration und Anwendung von Technologien zur Abscheidung, zum Transport und zur dauerhaften Speicherung von Kohlendioxid“ vorgelegt. Wesentlicher Inhalt dieses Artikelgesetzes ist das „Gesetz zur Demonstration der dauerhaften Speicherung von Kohlendioxid (Kohlendioxid-Speicherungsgesetz – KSpG). Dazu nimmt die Deutsche Umwelthilfe e.V. (DUH) wie folgt Stellung:

Bundesregierung setzt weiter auf unflexible Großkraftwerke

Der vorgelegte Entwurf enthält zweifelsohne Verbesserungen gegenüber dem 2009 gescheiterten CCS-Gesetzentwurf. Gleichwohl setzt die Bundesregierung mit ihrem jetzigen Entwurf unverändert auf überkommene Energieversorgungsstrukturen mit unflexiblen Großkraftwerken. Das passt schwerlich zu der in der Folge der Atomkatastrophe von Fukushima angekündigten Beschleunigung der Energiewende. Denn der Entwurf, sollte er geltendes Recht werden, trägt zur Verschärfung statt zur Minimierung des Systemkonflikts auf dem Strommarkt bei. Für neue, unflexible Großkraftwerke gibt es in einem Stromversorgungssystem mit stark wachsenden Kapazitäten von variabel einspeisenden Wind- und Solaranlagen keinen Platz. Dies ist vor allem auch deshalb von Bedeutung, weil der Gesetzentwurf durch äußerst geringfügige Änderungen von einem „Demonstrationsprojektegesetz“ in ein Gesetz für die generelle Anwendung von CCS umgewandelt werden könnte.

Konkret enthält der Gesetzentwurf keine Beschränkung auf oder zumindest einen Vorrang für die Speicherung von CO₂ aus prozessbedingten Industrieemissionen. Darüber hinaus soll es keinen Vorrang für die Nutzung der erneuerbaren Energien bei der Nutzung des Untergrundes gegenüber der Speicherung von CO₂ aus Kohlekraftwerken geben. Der Gesetzentwurf gewährleistet keinen Ausschluss von Nutzungskonkurrenzen im Hinblick auf mögliche Nutzungen des Untergrundes für Geothermie und die Speicherung von Wind- und Solarstrom in unterirdischen Druckluftspeichern.

Die Entwicklung von CCS darf gemäß der CCS-Richtlinie der EU indes gerade nicht dazu führen, dass Bemühungen zur Förderung von Energieeinsparmaßnahmen, von erneuerbaren Energien und von anderen sicheren und nachhaltigen kohlenstoffarmen Technologien verhindert werden.

Maßgebliche, nicht absehbare Kostenrisiken für CCS sollen zudem von den öffentlichen Haushalten (der Länder) und in der Konsequenz von den Steuerzahlern getragen werden.

1. Kein Ausschluss von Nutzungskonkurrenzen

Das Kohlendioxid-Speicherungsgesetz gilt ausweislich seines § 2 Abs. 1 „für die Erprobung und Demonstration der dauerhaften Speicherung von Kohlendioxid in unterirdischen Gesteinsschichten“. Es dürfen, so § 2 Abs. 2 KSpG, nur Kohlendioxidspeicher zugelassen werden, für die bis Ende 2016 ein entsprechender Antrag gestellt worden ist, „in denen jährlich nicht mehr als drei Millionen Tonnen CO₂ eingespeichert werden und soweit bundesweit eine Gesamtspeichermenge von acht Millionen Tonnen CO₂ im Jahr nicht überschritten wird“. Im Unterschied zum CCS-Gesetzwurf von 2009 gibt es damit zunächst keinen „Freibrief“ für eine kommerzielle Anwendung von CCS. Das begrüßt die DUH.

Das Kohlendioxid-Speicherungsgesetz sieht allerdings keine Beschränkung auf und noch nicht einmal einen Vorrang für die Speicherung von CO₂ aus prozessbedingten Industrieemissionen vor. Bis zur Hälfte des Jahrhunderts ist bekanntlich eine nahezu vollständige Dekarbonisierung der Industriegesellschaften notwendig. Andernfalls wird das Zwei-Grad-Ziel nicht erreicht werden können. Selbstverständlich muss die Industrie ihre prozessbedingten CO₂-Emissionen weiter reduzieren. Für den nicht

vermeidbaren Teil beispielsweise aus der Stahlproduktion ist jedoch für eine Dekarbonisierung – jedenfalls gegenwärtig – keine Alternative zu einer unterirdischen Speicherung ersichtlich. Es muss deshalb sichergestellt werden, dass die in Deutschland vorhandenen Speicherkapazitäten nicht mit CO₂-Emissionen aus Kohlekraftwerken „blockiert“ und somit dauerhaft der Speicherung „anderer“ CO₂-Emissionen entzogen werden. Der vorgelegte Gesetzentwurf tut das nicht.

Entsprechendes gilt im Hinblick auf künftige Nutzungen von geeigneten Speichermöglichkeiten als unterirdische Druckluftspeicher für Wind- und Solarstrom und für die Geothermienutzung. Auch insofern trifft das Kohlendioxid-Speicherungsgesetz keine klare Vorrangregelung zugunsten der erneuerbaren Energien.

Zum einen sieht das Kohlendioxid-Speicherungsgesetz keinerlei Begrenzung für Anzahl und Umfang der – überdies als gebundene Entscheidung ergehenden – Erteilung von Untersuchungsgenehmigungen vor (§ 7 KSpG). Der Untersuchungsberechtigte hat das alleinige Recht zur Untersuchung, während der Gültigkeitsdauer der Untersuchungsgenehmigung dürfen anderweitige Nutzungen nicht zugelassen werden (§7 Abs. 5 KSpG). Wer zuerst kommt, mahlt zuerst.

Zum anderen ist weder die Erteilung von Untersuchungsgenehmigungen noch der Erlass von Planfeststellungsbeschlüssen zur Errichtung und zum Betrieb eines Kohlendioxid-speichers an den Abschluss der von BMWi und BMU durchzuführenden Analyse und Bewertung der Potenziale für eine dauerhafte Speicherung (§ 5 KSpG) gebunden. Will man die begrenzt vorhandenen Speichermöglichkeiten in Deutschland optimal nutzen, müssen jedoch Analyse und Bewertung der Potenziale notwendig der erste Schritt sein, dem sodann Speichergenehmigungen nachfolgen können.

Der Gesetzentwurf sieht eine solche Abhängigkeit ausdrücklich nicht vor. Dabei dürfte die Etablierung einer solchen Stufenfolge auch einen nicht unwesentlichen Beitrag zur Steigerung der Akzeptanz von CCS in der Bevölkerung leisten.

Die vom Kohlendioxid-Speicherungsgesetz zunächst zugelassene Speichermenge ist, da die Gesamtspeicherkapazität in Deutschland nicht bekannt, aber jedenfalls begrenzt ist, auch keineswegs vernachlässigbar. Vor allem aber: Ginge es der Bundesregierung tatsächlich zunächst nur um Demonstration und Erprobung, würde sie – statt einer schnell zu erweiternden oder zu streichenden Deckelung – konkrete

Demonstrations- und Erprobungsprojekte benennen bzw. im Rahmen der von ihr nach § 5 KSpG zu erstellenden Potenzialanalyse und –bewertung konkrete und begrenzte Vorrangflächen für Demonstrations- und Erprobungsprojekte kenntlich machen. Und sie würde das Wort „zunächst“ in § 1 S. 2 streichen.

Neben der Gesamtspeichermenge von acht Millionen Tonnen CO₂ pro Jahr ist im Übrigen die Speicherung von CO₂ zum Zwecke der Forschung erlaubt. Forschungsspeicher sind zwar jeweils auf ein Volumen von 100.000 Tonnen CO₂ begrenzt, eine Gesamtbergrenze gibt es indes nicht (§§ 2 Abs. 3, 3 Nr. 3 KSpG).

2. Regelung wesentlicher materieller Vorgaben erst in Verordnungen

Die DUH begrüßt, dass als Vorsorgestandard für Errichtung und Betrieb von Kohlendioxidspeichern der „Stand von Wissenschaft und Technik“ festgelegt werden soll (§ 13 Abs. 1 Nr. 4 KSpG). Der Stand von Wissenschaft und Technik soll nunmehr auch für die Stilllegung und Nachsorge gelten (§ 17 Abs. 3 Nr. 2 KSpG).

Allerdings werden die wesentlichen materiellen Anforderungen etwa an Kohlendioxidspeicher und -leitungen (§§ 4, 25 KSpG) sowie an die Deckungsvorsorge und die Übertragung von Pflichten (§ 32 KSpG) nicht im Gesetz geregelt, sondern Rechtsverordnungen überlassen und damit dem Ermessen von BMU und BMWi. Die Zulassung von CCS-Vorhaben wird zudem nicht vom Erlass dieser Rechtsverordnungen abhängig gemacht. Das heißt, es gibt insoweit keine zuvor festgelegten verbindlichen Kriterien.

3. Unkalkulierbare Finanzrisiken für die öffentlichen Haushalte

Die Bundesländer und damit die öffentlichen Haushalte und die Steuerzahler sollen nach dem Willen der Bundesregierung die gegenwärtig nicht absehbaren Kostenrisiken für den Einsatz von CCS in Deutschland übernehmen.

Der Betreiber eines CO₂-Speichers ist zwar verpflichtet, zur Erfüllung der sich aus dem Kohlendioxid-Speicherungsgesetz ergebenden Pflichten, gesetzlicher Schadensersatzansprüche und der sich aus dem Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz und dem Umweltschadensgesetz ergebenden Pflichten

Vorsorge zu treffen (Deckungsvorsorge) (§ 30 Abs. 1 KSpG). Sämtliche Einzelheiten dieser Deckungsvorsorge, insbesondere auch der erforderliche Umfang, die zulässigen Arten, die Höhe und die Anpassung, werden Regelungen in einer Rechtsverordnung überlassen (§ 32 KSpG). Das Gesetz entledigt sich hier maßgeblicher materieller Vorgaben. In einer Verordnung soll auch der Zeitpunkt, ab dem der Betreiber eines Kohlendioxidspeichers eine Deckungsvorsorge zu treffen hat, festgelegt werden.

Ein Nachweis der erforderlichen Deckungsvorsorge ist für den Antrag auf Erlass eines Planfeststellungsbeschlusses nicht erforderlich; für den Erlass des Planfeststellungsbeschlusses soll es ausreichen, wenn der Antragssteller lediglich die für das erste Betriebsjahr festgesetzte Deckungsvorsorge getroffen hat (siehe §§ 12, 13 Abs. 1 Nr. 7 KSPG).

Darüber hinaus: Nach dem Willen der Bundesregierung können die Betreiber von Kohlendioxid-Speichern bereits 30 Jahre nach Abschluss der Stilllegung sämtliche Pflichten auf das jeweilige Bundesland übertragen (§ 31 Abs. 1 KSpG). Danach ist lediglich für weitere 30 Jahre ein „Nachsorgebeitrag“ durch die Betreiber zu leisten (§ 31 Abs. 2, 4 KSpG). Es verwundert sehr, dass die möglicherweise erhebliche Kostentragung durch die Bundesländer nach Stilllegung und Verantwortungsübertragung in der Gesetzesbegründung unter Ziffer A. IV. 2. „Haushaltsausgaben der Länder“ in keiner Weise genannt wird. Aufgeführt sind dort allein die Kosten für die Durchführung der Genehmigungsverfahren – was übrigens auch überrascht, da die Kosten für die Durchführung von Planfeststellungsverfahren üblicherweise nicht durch den Staat gezahlt, sondern den jeweiligen Antragstellern in Rechnung gestellt werden.

Wie bereits im gescheiterten CCS-Gesetzesentwurf von 2009 steht auch die nunmehr beabsichtigte Freistellung der Betreiber in Widerspruch zum Verursacherprinzip des Art. 174 EG. Sie steht auch in Widerspruch zum Beschluss des Bundesrates vom März 2008 (BR-Drs. 104/08), mit welchem der Bundesrat ausdrücklich eine Kostenfreistellung von früheren Betreibern geschlossener Speicherstätten im Hinblick auf die Sanierung von Umweltschäden und für Gesundheitsbeeinträchtigungen abgelehnt hatte.

4. Die DUH-Forderungen

Die DUH fordert, den Entwurf eines Kohlendioxid-Speicherungsgesetzes zu ergänzen bzw. zu ändern, und zwar insbesondere um bzw. durch

- eine Beschränkung auf die Speicherung von CO₂ aus prozessbedingten Industrieemissionen,
- einen ausdrücklichen Vorrang für die Nutzung der erneuerbaren Energien bei der Nutzung des Untergrundes (vor allem Geothermie, Speicherung von Wind- und Solarstrom in unterirdischen Druckluftspeichern) gegenüber der Speicherung von CO₂,
- eine Verpflichtung, im Rahmen der nach § 5 KSpG zu erstellenden Potenzialanalyse und –bewertung konkrete begrenzte Vorrangflächen für Demonstrations- und Erprobungsprojekte kenntlich zu machen,
- die Regelung wesentlicher materieller Anforderungen an Kohlendioxidsspeicher und -leitungen (§§ 4, 25 KSpG) sowie an die Deckungsvorsorge und die Übertragung von Pflichten (§ 32 KSpG) im Gesetz bzw. einer *zuvor* zu erlassenden Rechtsverordnung,
- den Ausschluss eines Verantwortungsübergangs sämtlicher Pflichten auf die Bundesländer bereits nach 30 Jahren sowie die Verpflichtung der Speicherbetreiber zur Vorhaltung der Deckungsvorsorge über einen deutlich längeren Zeitraum als gegenwärtig vorgesehen,
- schließlich sind naturschutzfachlich schützenswerte Gebiete sowie der Meeresboden als Standorte für Demonstrationsprojekte nach dem KSpG auszuschließen.

Für Rückfragen: Dr. Cornelia Ziehm, Leiterin Klimaschutz und Energiewende, Hackescher Markt 4, 10178 Berlin, Tel.: 030 2400867-0; E-mail: ziehm@duh.de