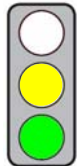


Stand: 20.03.08

KERNPUNKTE

Ziel der Richtlinie: Mit der Richtlinie soll ein EU-weiter Rechtsrahmen zur geologischen Speicherung von CO₂ geschaffen werden. Harmonisierte Kriterien und Verfahren für die Erteilung von Betriebserlaubnissen sollen insbesondere die Umweltrisiken kontrollierbar machen, die sich aus der CO₂-Speicherung ergeben.

Betroffene: Potenzielle Eigentümer, Betreiber und Nutzer von CO₂-Speichern und Transportnetzen, Geschädigte etwaiger Umweltauswirkungen durch entweichendes CO₂, nationale Behörden.



Pro: Angesichts des EU-weiten CO₂-Reduktionsziels und des Handels mit Emissionsrechten sind EU-weit einheitliche Kriterien für eine dauerhafte und sichere Speicherung von CO₂ gerechtfertigt.

Contra: Eine Regulierung des Zugangs zu CO₂-Speichern und CO₂-Transportnetzen hemmt Investitionen in solche Anlagen.

Änderungsbedarf: Auf die staatliche Festlegung „gerechter“ Zugangsbedingungen zu CO₂-Speichern und CO₂-Transportnetzen sollte verzichtet werden.

INHALT

Titel

Vorschlag KOM(2008) 18 vom 23. Januar 2008 für eine **Richtlinie** des Europäischen Parlaments und des Rates **über die geologische Speicherung von Kohlendioxid** und zur Änderung der Richtlinien 85/337/EWG und 96/61/EG des Rates sowie der Richtlinien 2000/60/EG, 2001/80/EG, 2004/35/EG, 2006/12/EG und der Verordnung (EG) Nr. 1013/2006

Kurzdarstellung

► Zweck und Hintergrund der Speicherung von CO₂

- Zweck der unterirdischen Speicherung von CO₂ ist die dauerhafte Rückhaltung der gespeicherten Gasmengen in einer Weise, die negative Auswirkungen auf die Umwelt und auf die menschliche Gesundheit so weit wie möglich verringert (Art. 1 Abs. 2).
- Mit der Aufstellung eines Rechtsrahmens für die CO₂-Speicherung will die EU einen Beitrag zur Einhaltung internationaler Verpflichtungen leisten. Nach dem Klimaschutzabkommen von Kyoto müssen die EU und ihre Mitgliedstaaten den Ausstoß von Treibhausgasen in die Atmosphäre verringern.
- Für Zwecke des EU-weiten Handels mit CO₂-Emissionsrechten wird abgeschiedenes und gespeichertes CO₂ als nicht emittiert gewertet (Art. 3 lit. b der Emissionshandelsrichtlinie 2003/87EG). Mit erworbenen Zertifikaten zur Emission der gespeicherten Gasmengen kann ein Unternehmen folglich handeln.

► Mögliche CO₂-Speicherstätten und ihre Auswahl

- Eine geologische Speicherung von CO₂ darf nur in unterirdischen Gesteinsformationen stattfinden, die zum Territorium oder Festlandsockel der EU-Staaten gehören (Art. 2 Abs. 1 und 3).
- Geographische Gebiete, die für eine CO₂-Speicherung in Betracht kommen, bestimmen die Mitgliedstaaten (Art. 4 Abs. 1). Innerhalb solcher Gebiete müssen Gesteinsformationen bestimmte Kriterien für die geologische Eignung erfüllen, um als Speicher ausgewählt werden zu dürfen (Art. 4 Abs. 3).
- Eine geologische Formation darf nur als Speicherstätte gewählt werden, wenn kein wesentliches Risiko besteht, dass das gespeicherte CO₂ entweicht (sog. Leckage) und „wesentliche negative Auswirkungen“ auf die Umwelt oder die menschliche Gesundheit „unwahrscheinlich“ sind (Art. 4 Abs. 2). Daher muss vor der Erteilung einer Betriebserlaubnis für CO₂-Speicher eine Umweltverträglichkeitsprüfung durchgeführt werden (Art. 29 Abs. 1 und 2).
- Unternehmen, welche die Eignung eines Standorts für die CO₂-Speicherung prüfen wollen, müssen dafür von dem betroffenen Mitgliedstaat eine Explorationsgenehmigung einholen (Art. 5 Abs. 1). Kraft einer solchen Genehmigung darf das begünstigte Unternehmen für einen Zeitraum von bis zu zwei Jahren den ausgesuchten Standort exklusiv erkunden (Art. 5 Abs. 4).
- Die Untersuchung der Eignung potentieller Speicher muss in vier Schritten ablaufen (Anhang I):
 - Erhebung von Daten über die geologischen Eigenschaften des Speichers und seiner Umgebung,
 - Computersimulation des Speichers,
 - Bestimmung der Sicherheit und der Gefahren einer Speicherung unter Einsatz dynamischer Modelle,
 - Bewertung der Risiken.

- ▶ **Voraussetzungen einer Erlaubnis zum Betrieb von CO₂-Speichern**
 - Um einen unterirdischen CO₂-Speicher zu betreiben, muss ein Unternehmen insbesondere die folgenden Voraussetzungen erfüllen (Art. 7 und 8):
 - Es muss seine technische Kompetenz, finanzielle Sicherheiten sowie die Zuverlässigkeit und Befähigung der als Verwalter des Speichers ausgewählten Person nachweisen.
 - Es muss darlegen, wie viel CO₂ gespeichert werden soll, wie der Speicher überwacht werden soll und welche Korrekturmaßnahmen bei Leckagen oder sonstigen Störfällen ergriffen werden sollen.
 - Die Eignung der ausgewählten Speicherstätte muss geprüft und diese für die Speicherung von CO₂ als hinreichend sicher eingestuft worden sein.
 - Will ein Mitgliedstaat die Erlaubnis zum Betrieb eines CO₂-Speichers erteilen, muss er dies der Europäischen Kommission mitteilen. Die Kommission hat dann sechs Monate Zeit, um zu der geplanten Erlaubnis Stellung zu nehmen (Art. 10 Abs. 1). Die nationale Behörde muss sich mit der Stellungnahme der Kommission inhaltlich auseinandersetzen, bevor sie eine Betriebserlaubnis erteilt (Art. 7 Abs. 2).
 - Auftretende oder drohende „Unregelmäßigkeiten“ und Leckagen sowie Verstöße gegen Auflagen können dazu führen, dass ein Mitgliedstaat dem Betreiber eines CO₂-Speichers Korrekturmaßnahmen auferlegt (Art. 16). Unter Umständen ist auch die Entziehung der Betriebserlaubnis möglich (Art. 11 Abs. 3).
- ▶ **Betrieb und Schließung von CO₂-Speichern**
 - Jeder Betreiber eines CO₂-Speichers muss sicherstellen, dass das in den Speicher eingeleitete Gasgemisch „überwiegend“ aus CO₂ besteht (Art. 12 Abs. 1).
 - Er muss die Einspeiseanlage, den Speicher und das unmittelbare Umfeld nach einem festen Plan daraufhin überprüfen, ob das gespeicherte CO₂ so zurückgehalten wird, wie es im Modell geplant war, oder ob es zu Leckagen oder zu Wanderungen von CO₂ innerhalb des Speichers kommt (Art. 13).
 - Die Mitgliedstaaten müssen dafür sorgen, dass die zuständigen Behörden die zugelassenen CO₂-Speicher routinemäßig mindestens einmal im Jahr untersuchen. Daneben können, insbesondere bei Verdacht auf Verstoß gegen Auflagen, unangekündigte Untersuchungen stattfinden (Art. 15).
 - Will der Betreiber einen CO₂-Speicher schließen, legt er der zuständigen Behörde einen Nachsorgeplan vor, den diese genehmigen muss (Art. 17 Abs. 3). Nach der Schließung bleibt der Betreiber für die Wartung, Überwachung und Kontrolle des Speichers sowie die Durchführung von Korrekturmaßnahmen verantwortlich (Art. 17 Abs. 2). Wenn „alle verfügbaren Fakten darauf hinweisen, dass das gespeicherte CO₂ für unabsehbare Zeit vollständig zurückgehalten wird“, geht die Verantwortung für den geschlossenen CO₂-Speicher auf den jeweiligen Mitgliedstaat über (Art. 17 Abs. 1 lit. b. und c, Art. 18 Abs. 1). Gleiches gilt, wenn die Behörde die Schließung anordnet (Art. 17 Abs. 1 lit. a, Abs. 4).
- ▶ **Zugang Dritter zu Transportnetzen und Speichern**
 - Eigentümer und Betreiber von CO₂-Speichern und CO₂-Transportnetzen müssen Interessenten auf Verlangen „offenen Zugang zu gerechten Bedingungen“ gewähren (Art. 20 Abs. 1).
 - Die Ausgestaltung des „offenen Zugangs“ zu CO₂-Speichern und CO₂-Transportnetzen obliegt den Mitgliedstaaten (Art. 20 Abs. 3).
 - Die Mitgliedstaaten müssen dafür sorgen, dass es eine Stelle zur Beilegung von Streitigkeiten über den Zugang zu CO₂-Speichern und CO₂-Transportnetzen gibt (Art. 21).
- ▶ **CO₂-Abscheidung als Bestandteil neuer Großfeuerungsanlagen**

Wer eine neue Großfeuerungsanlage (z.B. ein Kohlekraftwerk) betreiben will, muss nachweisen, dass es auf dem Betriebsgelände ausreichenden Platz für die Errichtung einer Anlage zur Abscheidung der CO₂-Abgase gibt und dass geeignete Transportnetze und Speicher zur Verfügung stehen (Art. 32).
- ▶ **Haftung für Umweltschäden**

Betreiber von CO₂-Speichern und CO₂-Transportnetzen haben Maßnahmen zur Vermeidung drohender Umweltschäden zu treffen. Sie müssen die Kosten der Sanierung eingetretener Umweltschäden tragen, sofern sie nicht nachweisen können, dass ihre Tätigkeit für die Schäden nicht ursächlich war (Art. 33).

Änderung zum Status quo

- ▶ Einen gemeinsamen Rechtsrahmen für die Abscheidung, den Transport und die Speicherung von CO₂ gibt es in der EU bisher nicht.
- ▶ Die vorgeschlagene Richtlinie führt zur Einbeziehung von CO₂-Abscheidungsanlagen, CO₂-Transportnetze bzw. CO₂-Speicher in den Anwendungsbereich der Richtlinien über die Umweltverträglichkeitsprüfung (85/3377/EWG), den integrierten Umweltschutz (96/61/EG), den Gewässerschutz (2000/60/EG), die Schadstoffemissionen von Großfeuerungsanlagen (2001/80/EG), die Umwelthaftung (2004/35/EG) und Abfälle (2006/12/EG) sowie der Verordnung über die Verbringung von Abfällen (1013/2006).

Subsidiaritätsbegründung

Die Kommission meint, dass es zu unterschiedlich hohen Umweltschutzstandards und zu Wettbewerbsverzerrungen käme, wenn die Mitgliedstaaten jeweils unterschiedliche Bedingungen für die Auswahl und den

Betrieb von CO₂-Speichern festlegen dürften. Ferner hält sie harmonisierte Zugangsregeln für erforderlich, damit zu vergleichbaren Bedingungen in CO₂-Speicher und CO₂-Transportnetze eingespeist werden kann.

Positionen der EU-Organe

Europäische Kommission

Siehe inhaltliche Darstellung.

Ausschuss der Regionen

Offen.

Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss

Offen.

Europäisches Parlament

Offen.

Rat – „Umwelt“

Bei seiner Tagung am 03.03.08 hat der Rat der CO₂-Speicherung eine Schlüsselrolle bei der langfristigen Reduzierung von CO₂-Emissionen zugeschrieben.

Stand der Gesetzgebung

23.01.08 Annahme durch Kommission

Offen Annahme durch Europäisches Parlament und Rat, Veröffentlichung im Amtsblatt, Inkrafttreten

Politische Einflussmöglichkeiten

Federführende Generaldirektion:

GD Umwelt

Ausschüsse des Europäischen Parlaments:

Umwelt (federführend), Berichterstatter Chris Davies (ALDE-Fraktion, Großbritannien); Industrie, Forschung und Energie Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (federführend);

Ausschüsse des Deutschen Bundestags:

Angelegenheiten der EU; Wirtschaft und Technologie

Entscheidungsmodus im Rat:

Qualifizierte Mehrheit (Annahme durch Mehrheit der Mitgliedstaaten und mit 255 von 345 Stimmen; Deutschland: 29 Stimmen)

Formalien

Kompetenznorm:

175 Abs. 1 EGV (Umweltpolitik)

Art der Gesetzgebungskompetenz:

Konkurrierende Gesetzgebungskompetenz

Verfahrensart:

Artikel 251 EGV (Mitentscheidungsverfahren)

BEWERTUNG

Ökonomische Folgenabschätzung

Ordnungspolitische Beurteilung

Jede Menge an CO₂, die nicht in die Atmosphäre gelangt, leistet nach heutigem Stand der Erkenntnis einen Beitrag, um die Erwärmung der Erde einzudämmen. Solange Kohlekraftwerke eine Rolle bei der Energieversorgung spielen – und das wird voraussichtlich noch Jahrzehnte der Fall sein – entstehen als Verbrennungsprodukt große Mengen an CO₂. Über **eine dauerhafte Speicherung von CO₂ kann es gelingen, das Entweichen in die Atmosphäre zu verhindern.**

Zu begrüßen ist, dass die Richtlinie nicht vorschreibt, geeignete geologische Formationen als unterirdische CO₂-Speicher zu nutzen. Es ist sachgerecht, die Entscheidungen über die technische Machbarkeit, Wirtschaftlichkeit und öffentliche Akzeptanz solcher Projekte den Marktakteuren zu überlassen.

Die **Betreiber von CO₂-Speichern und CO₂-Transportnetzen sollten** aber auch **frei entscheiden dürfen, ob und ggf. zu welchen Bedingungen sie Dritten Zugang gewähren.** CO₂-Speicher und CO₂-Transportnetze sind trotz der hohen erforderlichen Investitionen keine natürlichen Monopole. Potenzielle Nutzer können nämlich Emissionsrechte erwerben, statt solche Einrichtungen in Anspruch zu nehmen. **Die Pflicht, „offenen Zugang“ zu Speichern und Netzen „zu gerechten Bedingungen“ gewähren zu müssen, ist für Investoren abschreckend** und darum kontraproduktiv.

Erfahrungen mit CO₂-Pipelines in den USA und mit CO₂-Speichern vor der norwegischen Küste legen den Schluss nahe, dass die mit dieser Technologie verbundenen Umweltrisiken grundsätzlich beherrschbar sind. Für die Prüfung von Umweltrisiken schreibt die Richtlinie detaillierte Verfahrensschritte und Prüfkriterien vor und verlangt, dass eine Schädigung von Mensch und Umwelt „unwahrscheinlich“ sein muss. Das ist vertretbar, denn der Ausschluss jeglichen Restrisikos liefe faktisch auf ein Verbot der CO₂-Speicherung hinaus.

Solange die CO₂-Speicherung auf zur EU gehöriges Territorium begrenzt wird, ist ferner kein riskanter „CO₂-Tourismus“ in Länder mit niedrigeren Standards der Vorsorge gegen Umweltschäden zu erwarten. Falls eine Umgehung der europäischen Standards zur Freisetzung von außerhalb der EU gespeichertem CO₂ führen würde, liefe dies allen globalen Bemühungen um eine Reduzierung des CO₂-Ausstoßes zuwider.

Folgen für Effizienz und individuelle Wahlmöglichkeiten

Viele Beobachter glauben, dass mit der unterirdischen Speicherung von CO₂ nicht vor 2020 begonnen werden kann, weil die Technologie vorher nicht für die großtechnische Anwendung reif sein wird. Als Mittel zur Reduzierung des CO₂-Ausstoßes fällt die CO₂-Speicherung daher mittelfristig aus.

Langfristig schafft die Richtlinie jedoch Voraussetzungen, damit es zu einer unterirdischen Speicherung von CO₂ kommen kann, wenn Unternehmen diese Möglichkeit für kostengünstiger halten als Investitionen in die Vermeidung von CO₂-Emissionen oder den Erwerb der erforderlichen Menge an CO₂-Emissionszertifikaten. **Ob sich CO₂-Speicher wirtschaftlich betreiben lassen, richtet sich dabei nach der Entwicklung der Preise für CO₂-Emissionszertifikate.** Das ist als vom Markt bestimmtes Ergebnis zu begrüßen.

Folgen für Wachstum und Beschäftigung

Den aus der Speicherung von CO₂ resultierenden gesamtwirtschaftlichen Kosten stehen keine nennenswerten positiven Wachstums- und Beschäftigungseffekte gegenüber.

Folgen für die Standortqualität Europas

Da die vorgeschlagene Richtlinie die Ausweisung und Nutzung von CO₂-Speichern nicht anordnet, sondern nur einen einheitlichen Rechtsrahmen dafür aufstellt, ist sie standortneutral.

Juristische Bewertung

Kompetenz

Schwerpunkt der Maßnahme ist die Setzung EU-weit einheitlicher Umweltstandards für den Betrieb von unterirdischen CO₂-Speichern und von CO₂-Transportnetzen. Daher ist es korrekt, die vorgeschlagene Richtlinie auf die Gesetzgebungskompetenz der EU für den Umweltschutz (Art. 175 Abs. 1 EGV) zu stützen.

Subsidiarität

Die Umweltrisiken aus dem Betrieb von CO₂-Speichern und CO₂-Transportnetzen sind lokal begrenzt. Eine Befugnis zur Regelung der Materie auf EU-Ebene ergibt sich jedoch aus dem engen **Zusammenhang zwischen der CO₂-Speicherung und dem EU-weiten Handel mit Emissionsrechten**: Unternehmen sollen, soweit sie CO₂ unterirdisch speichern, von der Pflicht zum Erwerb von Emissionsrechten befreit sein. **Entscheidend** für eine Befreiung **ist, dass der CO₂-Ausstoß** in die Atmosphäre **nachhaltig verringert wird**. Aber nicht alle in Betracht kommenden geologischen Formationen sind für eine dauerhafte und sichere Speicherung von CO₂ gleich gut geeignet. **Die Gefahr eines späteren Entweichens von CO₂** aus unzulänglichen Speicheranlagen wäre dem globalen Klimaschutzziel abträglich und würde den Emissionshandel konterkarieren. Dies **rechtfertigt es, EU-weit einheitliche Prüfkriterien und Verfahren** für die geologische Speicherung von CO₂ festzulegen und der Kommission ein Mitspracherecht bei der Erteilung von Betriebserlaubnissen für CO₂-Speicher einzuräumen.

Verhältnismäßigkeit

Die Richtlinie schreibt den Mitgliedstaaten nicht vor, die Erkundung und Nutzung von CO₂-Speichern sicherzustellen. Sie stellt lediglich harmonisierte Bedingungen für ihre Erkundung, ihren Betrieb und ihre Schließung auf und regelt Nachsorgeverpflichtungen. Damit bleibt es den Marktteilnehmern überlassen, ob eine Nutzung unterirdischer CO₂-Speicher eine Alternative zur Emissionsvermeidung oder zum Kauf von Emissionsrechten darstellen kann.

Vereinbarkeit mit EU-Recht

Als Folge der vorgeschlagenen Richtlinie werden mehrere andere Richtlinien konsistent fortgeschrieben.

Vereinbarkeit mit deutschem Recht

Unproblematisch.

Alternatives Vorgehen

Auf eine Regulierung des Zugangs zu CO₂-Speichern und CO₂-Transportnetzen sollte verzichtet werden.

Mögliche zukünftige Folgemaßnahmen der EU

Die Erklärung der Kommission, man habe „in diesem Stadium“ davon abgesehen, die CO₂-Speicherung verbindlich vorzuschreiben, lässt erkennen, dass sich dies ändern könnte.

Zusammenfassung der Bewertung

Die mit der Richtlinie gesetzten Rahmenbedingungen erleichtern die Kalkulation von Investitionen in CO₂-Abscheidungsanlagen, CO₂-Transportnetze und CO₂-Speicher. Das ist sinnvoll, weil der mittelfristig unentbehrliche Betrieb von Kohlekraftwerken ohne CO₂-Speicherung zu einem hohen Ausstoß an CO₂ in die Atmosphäre führt. Ein regulierter Zugang zu CO₂-Speichern und CO₂-Transportnetzen ist jedoch abzulehnen, weil er Investitionsanreize schwächt und ein natürliches Monopol nicht vorliegt.