

EU-Klima- und Energiepaket

Vorschlag für eine Richtlinie über die geologische Speicherung von Kohlendioxid - Carbon Capture and Storage (CCS)

Position der Wirtschaftskammer Österreich

Allgemeines

1. Die Wirtschaftskammer Österreich begrüßt grundsätzlich den vorliegenden Vorschlag der Europäischen Kommission zu einer „Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die geologische Speicherung von Kohlendioxid“.
2. Die stark verschärften Reduktionsziele der Europäischen Union können aus unserer Sicht nur mit einer breiten Palette von Maßnahmen zur Reduktion von THG Emissionen erreicht werden. Innovative Technologien und Maßnahmen zur Reduktion von CO₂-Emissionen müssen daher gemeinschaftsweit entwickelt und nachhaltig implementiert werden.
3. Neben der Forcierung der Energieeffizienz und dem Ausbau erneuerbaren Energiequellen ist CCS eine weitere Möglichkeit die langfristig postulierten Klimaschutzziele der Europäischen Union zu erreichen. In Anbetracht der mehr als ambitionierten Reduktionsziele kann auf diese Option nicht verzichtet werden.
4. Die Berücksichtigung dieser Option ist aus Sicht der Wirtschaft auch deshalb essentiell, weil sie dazu beitragen kann, den CO₂ Preis auf einem Niveau zu stabilisieren, das die Wettbewerbsfähigkeit Europas erhält.
5. Den Grundsatz des vorliegenden EU-ETS Entwurfs, CO₂ unter dem EU-ETS als nicht ausgestoßen zu bewerten, sehen wir als eindeutig positiv, da er einen Anreiz für Investitionen in CCS darstellen kann. Eine Pönalisierung bei der Zuteilung von CO₂-Zertifikaten, wie derzeit in der Revision der Emissionshandelsrichtlinie durch mangelnde Zuteilung von Gratiszertifikaten geplant, entspricht nicht den gesetzten Signalen.
6. Die Berücksichtigung von CCS im vorliegenden Klimapaket der Europäischen Kommission trägt der Tatsache Rechnung, dass fossile Energieträger - soweit absehbar - auch weiterhin eine wichtige Rolle im künftigen Energiemix spielen werden. CCS wird aus unserer Sicht einen wichtigen Beitrag zur Entkopplung von Emissionen durch die Nutzung von fossilen Brennstoffen leisten.
7. Um die Machbarkeit und Risiken einer permanenten Lagerung von CO₂ abschätzen zu können und die Technologie zur Marktreife weiter zu entwickeln, unterstützen wir die Anstrengungen der EU, Forschung und Entwicklung in diesem Bereich zu forcieren. Pilotprojekte für Abscheidetechnik, Transport und Speicherung sollten schnellstmöglich implementiert werden, um den Nutzen darzustellen und die technologische Entwicklung voranzutreiben.

8. Spezialisierte Industrien wie etwa Unternehmen der Gas- und die Mineralölindustrie beherrschen mit ihrer langjährigen Expertise die für CCS notwendigen Prozessschritte. Bei CCS werden Technologien für die geologische Speicherung verwendet, die denen ähnlich sind, die in der Erdöl- und Erdgasproduktion sowie bei der unterirdischen Erdgasspeicherung verwendet werden. Weltweit gibt es inzwischen zahlreiche Pilotprojekte, bei denen CO₂ in Lagerstätten eingebracht wird.
9. Zudem werden derzeit umfangreiche Studien durchgeführt, welche die Auswahl von geeigneten Speicherstätten für CO₂ und Langzeitsicherheit der Speicherung ermöglichen. Der Fokus dieser Studien liegt auf Fragen der Sicherheit der Abtrennung und Einspeicherung, sowie der sicheren Langzeitverwahrung. In Österreich hat CCS ein beachtliches Potenzial: die gesamte theoretische Speicherkapazität von CO₂ in Erdöl- und Erdgaslagerstätten beträgt zwischen 465 und 510 Mio. Tonnen.
10. Das bewährte und erfolgreiche Zusammenwirken zwischen den zuständigen Behörden der Industrie bei Erschließung, Betrieb und Überwachung von Erdgaslagerstätten, sowie Erdgasspeichern ist eine notwendige Grundlage für die Implementierung dieser innovativen Schlüsseltechnologie.
11. Wir begrüßen daher den Ansatz der RL, CCS gemeinschaftsrechtlich zu regeln und durch einheitliche Vorgaben einen breiten Markt zu eröffnen. Aus unserer Sicht ist ein stabiler Rechtsrahmen anzustreben, der Investitionen in diese zukunftsweisende Technologie ermöglicht und dafür bedarf CCS den passenden wirtschaftlichen und rechtlichen Rahmenbedingungen.

Zu den Artikeln der vorgeschlagenen Richtlinie im Detail:

Artikel 2 - Geltungsbereich und Verbot

Art. 2 Abs. 3:

Der Anwendungsbereich der Richtlinie ist auf die Verpressung von formationsfremden CO₂ zur Vermeidung von Emissionen eingeschränkt. Es sollte nicht möglich sein, den Anwendungsbereich auf Enhanced Recovery Methoden zur Steigerung der Kohlenwasserstoffproduktion mit Hilfe von CO₂ Injektionen auszudehnen, dies sollte jedenfalls ausdrücklich als Ausnahme vom Anwendungsbereich statuiert werden.

Gefordert wird, dass im Artikel 2 Aquifere ausdrücklich als zur Speicherung von CO₂ geeignete Lagerstätten erwähnt werden. Gerade Aquifere könnten aufgrund ihrer besonderen Beschaffenheit ein geeignetes und sicheres Depot für die CO₂-Sequestrierung bieten. Damit könnte die programmatische Bestimmung des Erwägungsgrundes 36 auch verrechtlicht werden.

Artikel 4 - Auswahl von Speicherstätten

Als unverzichtbar sehen wir die Festlegung von Regeln für die geeignete Auswahl und die Genehmigung von möglichen Speicherstätten über Anhang I hinausgehend. Da der Richtlinienentwurf der Europäischen Union ein wesentliches Fundament zur Etablierung von CCS bietet, ist es von großer Bedeutung kalkulierbare und transparente Regelungen für etwaige Speicher-Depots für CO₂ festzulegen.

Artikel 5 - Explorationsgenehmigungen

Art. 5 Abs. 3:

Die Voraussetzungen für eine Genehmigung müssen einfach, klar verständlich und transparent sein. Bewilligungsvoraussetzungen müssen gemeinschaftsweit eindeutig und nachvollziehbar definiert werden. Eine Genehmigung muss erteilt werden, sobald alle relevanten Voraussetzungen gegeben sind. Für die Genehmigungserteilung, aber auch für die Haftung, müssen eindeutige und juristisch kalkulierbare Regelungen vorgelegt werden.

Die Dauer der Explorationslizenzvergabe ist zu kurz gefasst. Üblicherweise ist in einem Zeitraum von unter 5 Jahren der erforderliche Datenaufwand, etc nicht zu bewerkstelligen. Es sollten Optionen zur Verlängerung vorgesehen werden, wenn zum Beispiel trotz Erfüllung eines Explorationsplanes weitere Explorationstätigkeiten notwendig und aussichtsreich sind. Erfahrungen und Beispiele aus der Kohlenwasserstoffindustrie zeigen, dass auch dort in der Regel Lizenzen mit einer Dauer von 5 bis 7 Jahre für die Exploration einer Lagerstätte gewährt werden, mit der Option zur Verlängerung. Rechtssicherheit über die in diesem Prozess gewonnenen Daten muss sichergestellt werden.

In diesem Zusammenhang weisen wir auch darauf hin, dass die Erteilung einer Explorationsgenehmigung unabhängig von der Erteilung einer Speichergenehmigung ist bzw. die Regelungen darüber nicht eindeutig sind (Artikel 4 Absatz 3, letzter Satz). Der Inhaber einer Explorationsgenehmigung soll das alleinige Recht zur Beantragung einer Speichergenehmigung haben. Begründet wird dieses Argument damit, dass trotz Aufwendung von mitunter hohen Investitionskosten in eine Exploration keine Garantie für den Erhalt einer Speichergenehmigung besteht.

Eine Abgrenzung zu bestehenden aber auch neu zu erteilenden Aufsuchungs- und Produktionslizenzen für Kohlenwasserstoffe sowie Berechtigungen zur unterirdischen Speicherung von Erdgas ist aus Sicht der WKÖ essentiell.

Inhaber einer "Kohlenwasserstoff Aufsuchungs- und/oder Produktionslizenz" bzw. einer Lizenz zur unterirdischen Speicherung von Erdgas sollten das Recht haben - ohne eine zusätzliche Explorationsgenehmigung - nach CO₂ Speichern zu suchen. Der Inhaber einer „Kohlenwasserstoff Förderlizenz“ sollte das ausschließliche Recht haben, eine Speichergenehmigung für CO₂ zu beantragen.

Jedenfalls müssen derartige Ausschließlichkeitsrechte in der nationalen Rechtsordnung vorgesehen oder vertraglich mit dem Mitgliedsstaat vereinbart werden können, wobei auch eine maximale Zeitspanne für die Gewährung dieser Ausschließlichkeitsrechte zu vereinbaren sein wird. Diese Zeitspanne ist im Hinblick auf die langfristig ausgerichteten Zeitspannen der Kohlenwasserstoffexploration und -aufsuchung entsprechend zu gestalten. Nur so kann ein Ausgleich zwischen einer kostengünstigen Gestaltung eines „Aufsuchungs- und Speicherzyklus für CO₂“ mit den Interesse einer Kohlenwasserstoffförderung in Einklang gebracht werden und das Reservoir auch im Interesse des Mitgliedsstaates optimal genutzt wird.

Art. 5 Abs. 4:

Vor dem Hintergrund möglicher Nutzungskonflikte muss Rechtssicherheit für Inhaber einer bereits bestehenden Kohlenwasserstoff Lizenz gewährleistet werden. Die Erteilung der Explorations- oder Speichergenehmigung für CO₂ in einem Gebiet mit einer bereits bestehenden Kohlenwasserstoff Lizenz muss von der Zustimmung des Inhabers dieser bestehenden Lizenz abhängig sein. Sollte es hierbei keine Einigung geben, dann soll eine kompetente Behörde darüber entscheiden.

Ungeregelt ist auch ob eine Übertragung (Verkauf) von bestehenden Explorations- und Speichergenehmigungen an einen qualifizierten Dritten möglich sein soll. Das sollte in Anlehnung an die Kohlenwasserstoffindustrie möglich sein, da Betreiberunternehmen mitunter viel in die Exploration von einzelnen Speichern und die Speicherung selbst investieren und dies einen Unternehmenswert darstellt.

Artikel 6 - Speichergenehmigungen

Wir sehen es als notwendig an, dass die Verwaltung der Speicherstätten von den jeweiligen Betreiber-Unternehmen übernommen wird, und diese auch die Speicherrechte innehaben. Schließlich obliegt es den Betreibern die notwendigen Ressourcen für Überwachung und Sicherheit permanent zur Verfügung zu stellen und diese sind bereits bei der Genehmigungsprozedur in die Beschaffenheit der Speicherstätten involviert.

Artikel 7 - Anträge auf Speichergenehmigungen

In den Bestimmungen zu Anträgen auf Speichergenehmigungen werden ein Antragsteller um eine Speichergenehmigung beziehungsweise ein davon abweichender Betreiber (Operator) genannt. Da sich alle weiteren Regelungen wiederum an den Betreiber richten, ist unklar, ob tatsächlich zwischen dem Inhaber einer Speichergenehmigung und dem Betreiber unterschieden wird. Um eine nachvollziehbare Umsetzung der RL sicherzustellen, ist hier eine Klarstellung erforderlich.

Artikel 10 - Überprüfung der Genehmigungsentwürfe durch die Kommission

Wir anerkennen das Interesse der EK an einem Informationsaustausch zu Genehmigungen und Entwicklungsfortschritten bei CCS zwischen der Europäischen Kommission und den einzelnen Mitgliedsstaaten. Für die weitere Entwicklung und praktische Umsetzung von CCS ist ein gemeinsamer Wissenstand und freiwilliger Informationsfluss in der Europäischen Union zu dieser innovativen Technologie von Vorteil.

Vor dem Hintergrund des komplexen Genehmigungsverfahrens für CCS und dem Umstand, dass die Genehmigungsvoraussetzungen durch eine EU - Richtlinie umgesetzt werden, darf ein etwaiger Kommentar der EK aber keine zusätzlich aufschiebende Wirkung haben. Wir empfehlen daher die Bestimmungen in Artikel 8 etc. zu entfernen und die alleinige Zuständigkeit der Behörden in den Mitgliedstaaten zu erklären.

Artikel 12 - Kriterien und Verfahren für die Annahme des CO₂ - Stroms

Art. 12 Abs. 1:

Die Definition „Ein CO₂ Strom besteht überwiegend aus Kohlendioxid.“ muss näher ausgeführt werden, um festzuhalten welche Kriterien für CO₂ im Zusammenhang mit der Speicherung normiert werden müssen.

Die Mitgliedsstaaten könnten hier unterschiedlich hohe Anforderungen an die „Reinheit“ des CO₂ stellen, sodass es zu einer Diskriminierung von potentiellen CO₂ Lieferanten kommen könnte. Die Beigabe von Spuren von Prozesschemikalien („other matter“) bei der Abscheidung von CO₂ könnte notwendig sein, die sich möglicherweise nur mit unverhältnismäßigem Aufwand abscheiden lassen und bei Mitverpressung keinerlei Umweltwirkungen auf die die Beschaffenheit des Reservoirs oder gar die Sicherheit des Speichers haben. Dies sollte nicht ohne sachlichen Grund von vornherein ausgeschlossen werden.

Artikel 15 - Inspektionen

Art. 15 Abs. 4 lit. d:

Das Inspektionsrecht sollte nicht völlig im Ermessen der Behörde stehen. Es sollte zumindest klargestellt werden, dass nur auf „begründete“ Anlässe hin inspiziert wird.

Artikel 17 - Schließung und Nachsorgeverpflichtungen

Der „post closure“ Phase wurden in diesem Vorschlag zeitlich keine Rahmen gesetzt. Ein zeitlicher Rahmen dieser Phase ist zu diskutieren, um Unternehmen Planungs- und Rechtssicherheit zu gewährleisten.

Artikel 18 - Übertragung der Verantwortung

Wie bereits angemerkt, besteht im Bereich des Haftungsübergangs die dringliche Notwendigkeit deutliche und klar nachvollziehbare Regelungen zu schaffen. Im Wissen, dass es sich hier um ein komplexes Zusammenspiel aus national unterschiedlichen Erfahrungswerten handelt, ist die Europäische Kommission aufgerufen transparente Grundlagen auszuformulieren, um etwaige juristische Konflikte bereits im Vorfeld einzudämmen. Existierende Regelungen im Hinblick auf die Exploration & Produktion von Kohlenwasserstoffen, könnten dabei als Grundlage herangezogen werden.

Eine alleinige Zuständigkeit der Behörden in den Mitgliedstaaten für derartige Bescheide sollte auch hier festgelegt werden. Die Vorlage von Entwürfen dieser Bescheide bei der Europäischen Kommission führt erfahrungsgemäß zu einem komplexeren und Zeit verzögernden Durchlaufprocedere.

Artikel 19 - Finanzielle Sicherheit

Vor dem Hintergrund CCS gemeinschaftsweit einheitlich zu regeln und dadurch einen breiten Markt für diese Technologie anzustreben, müssen auch die angeführten finanziellen Anforderungen EU- weit harmonisiert werden um gemeinschaftlich gleiche Voraussetzungen zu schaffen.

Zu Kapitel 5 - Zugang Dritter

Die Regelungsideen dieses Kapitels lassen sich wohl am besten in einer Analogie zum Gaswirtschaftsrecht sehen. Zu beachten sein wird aber der Umstand, dass es hier keine bestehende sondern erst zu schaffende Infrastruktur geregelt wird. Analogien aus dem Energierecht sind daher nur beschränkt anwendbar.

Artikel 20 - Zugang zu Transportnetz und zu den Speicherstätten

Art. 20 Abs. 2 lit. b:

Die Aufnahme der Treibhausgasreduktionsverpflichtungen des Mitgliedstaates ist zu streichen. Emissionshandelsbetriebe werden voraussichtlich, aufgrund der Aufnahme der CCS Anlagen in den EU-ETS ohne Gratiszuteilung, die alleinigen Kunden der CCS Speicherung sein. Daher ist CCS abhängig vom EU-ETS zu sehen und nicht von nationalen Treibhausgaszielen.

Weiters wäre es im Zusammenhang mit anderen Bestimmungen des Entwurfes, so u.a. mit Artikel 21 Abs. 2, widersprüchlich, wegen nationaler Treibhausgasreduktionsziele eines Staates Speicherwillige aus anderen Staaten ausschließen.

Art. 20 Abs. 4:

Bei der Betrachtung der „wirtschaftlichen Sinnhaftigkeit“ muss die Bewertung des Betreibers einer Speicherstätte miteinbezogen werden. Eine Regelung zur „Anschlusspflicht“ gegen Kostenersatz der begründeten Kosten wäre hier möglich.

Artikel 22 - Zuständige Behörde

Es sollte unbedingt eine Behörde je Mitgliedstaat für die Genehmigung und allen anderen Behördenentscheidungen zuständig sein, um ein „One - Stop - Shop“ Genehmigungsverfahren zu ermöglichen. Diese Behörde sollte auch die Schlichtungsbehörde gemäß Artikel 21 sein, um keine weitere Regulierungsbehörde beziehungsweise Regulierungsregime zu schaffen.

Da es sich bei CCS um eine dauerhafte Speicherung von CO₂ in geologischen Strukturen und damit über einen geologischen Zeitrahmen, d.h. über mehrere hundert Jahre, handelt sollte bei der Benennung der kompetenten Behörde unbedingt bedacht werden, dass diese so ausgestattet ist, dass sie notfalls Maßnahmen zur Einhaltung der RL durchsetzen kann, um langfristig eine unbegrenzte Einlagerung des CO₂ zu gewährleisten.

Innerhalb der österreichischen Verwaltungsstrukturen hat unserer Meinung nach das Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit, Sektion Energie und Bergbau als zuständig Behörde für die Aufsuchung und Gewinnung von mineralischen Rohstoffen das erforderliche Wissen und die Erfahrung mit sehr ähnlichen Tätigkeiten und Regelungsinhalten und ist daher aus Sicht der WKÖ die logisch zuständige Behörde.

Artikel 29 - Änderung der Richtlinie 85/337/EG

Art. 29 Ziff. 1 iVm mit Art. 30:

Die Normierung der UVP-Pflicht für jeden Speicher ohne Schwelle wird abgelehnt (Ziff. 23). Zu hinterfragen sein wird die Normierung einer generellen UVP-Pflicht bzw. generellen Unterstellung unter IPPC für Abscheideanlagen. Wo liegt die unterschiedslose drohende erhebliche Auswirkung auf die Umwelt? Abhängig von der verwendeten Technologie solcher Abscheideanlagen werden sie unserer Meinung nach ausreichend vom bestehenden Anlagengenehmigungsregime erfasst.

Artikel 31 - Änderung der Richtlinie 2000/60/EG

Es sollte eine generelle Ausnahme für reinjiziertes CO₂ im Hinblick auf die Wasserrahmenrichtlinie geben. Derzeit sieht die RL nur eine Ermächtigung an die Mitgliedsstaaten vor, diese Ausnahme umzusetzen. Allerdings könnte das in einzelnen Mitgliedsstaaten unterbleiben, sodass strengere nationale Wasserschutzgesetze CCS erschweren oder gar verhindern könnten.