

05. September 2025

Stellungnahme zu den Entwürfen der Ratifizierung des Londoner Protokolls und Änderung des Hohe-See-Einbringungsgesetzes (HSEG)

Die Carbon Management Allianz (CMA) begrüßt die vom Bundesministerium für Umwelt, Klimaschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz (BMUKN) vorgelegten Referentenentwürfe ausdrücklich. Sie stellen einen wichtigen Schritt dar, um den rechtlichen Rahmen für Carbon Management in Deutschland zu schaffen.

Für die Erreichung der Klimaneutralität bis 2045 wird Carbon Capture, Transport and Storage (CCS) ebenso wie Carbon Dioxide Removal (CDR) eine zentrale Rolle spielen. Zahlreiche Industriebranchen wie Zement, Kalk, Chemie, Stahl und Abfallwirtschaft können ihre unvermeidbaren bzw. technisch-ökonomisch schwer vermeidbaren Restemissionen nur mit Hilfe von CCS reduzieren. Gleichzeitig ist eine gesetzliche Verankerung von CCS für eine europäisch koordinierte Carbon Management Infrastruktur erforderlich, die Bioenergy with CCS (BECCS) und langfristig auch CO₂-Entnahmetechnologien wie Direct Air Capture (DAC) absichern soll.

Die CMA sieht in den vorgelegten Entwürfen die konsequente Umsetzung der im Koalitionsvertrag vereinbarten Schritte. Sie sind ein unverzichtbarer Beitrag, um Deutschland in die europäische Carbon-Management-Strategie einzubinden, Investitionsentscheidungen (FID) zu ermöglichen und internationale Kooperationen rechtlich abzusichern.

1. Vertragsgesetz zur Ratifizierung der Änderung von Artikel 6 des Londoner Protokolls

1.1 Bedeutung der Ratifizierung

Das Londoner Protokoll von 1996 war lange Zeit ein Hindernis für den Export von CO₂-Strömen, da es ursprünglich jede grenzüberschreitende Verbringung zum Zwecke der Speicherung verbot. Mit den Entschlüssen LP.3(4) (2009) und LP.5(14) (2019) haben die Vertragsstaaten diese Regelungen angepasst und eine Ausnahme für CO₂-Ströme geschaffen.

Deutschland hat bislang keine endgültige Ratifizierung vollzogen, wodurch es auch an den Voraussetzungen für eine vorläufige Anwendbarkeit fehlt. Dadurch fehlt bislang die Rechtssicherheit, um Exporte in andere Staaten verbindlich zu gestalten. Dies ist angesichts der sehr begrenzten geologischen Speicherkapazitäten in der deutschen Ausschließlichen Wirtschaftszone (AWZ) und der dafür fehlenden Rechtsgrundlage dringend erforderlich.

1.2 Position der CMA

Die CMA unterstützt die Ratifizierung als entscheidende Maßnahme. Aus Sicht der Industrie gilt:

05. September 2025

- **Notwendigkeit der Exporte:** Ohne die Möglichkeit, CO₂-Ströme in Nachbarstaaten wie Norwegen, Dänemark, die Niederlande oder UK zu exportieren, droht Deutschland den Anschluss an entstehende europäische Speicherprojekte zu verlieren.
- **Planungssicherheit:** Unternehmen benötigen eine rechtliche Grundlage, um milliardenschwere Investitionen in Abscheidungs- und Transportinfrastruktur zu tätigen.
- **Europäische Integration:** Die Ratifizierung erlaubt es, deutsche Emittenten in europäische Speicher-Cluster einzubinden, wodurch Skaleneffekte und Kostensenkungen realisiert werden können.

Die CMA plädiert deshalb dafür, das Vertragsgesetz noch 2025 zu verabschieden und in Kraft zu setzen. Nur so können Unternehmen rechtzeitig bis 2026/2027 ihre Investitionsentscheidungen vorbereiten.

2. Erstes Gesetz zur Änderung des Hohe-See-Einbringungsgesetzes (HSEG)

2.1 Speicherung in der deutschen AWZ

Die vorgesehene Ausnahme im Einbringungsverbot für CO₂-Ströme und die Erlaubnisfreiheit der Einbringung stellen einen wichtigen Fortschritt dar. Damit wird eine weitere rechtliche Grundlage geschaffen, Speicherprojekte in der deutschen Nordsee zu entwickeln.

Positiv hervorzuheben ist, dass der Gesetzgeber mit der Befreiung von der Erlaubnispflicht und dem Verweis auf das KSpTG (durch den neu eingefügten § 5 Abs. 5 HSEG) ein mögliches Einfallstor für zusätzliche Prüfungen, Erlaubnisse oder Genehmigungsschleifen schließt. Andernfalls hätte dies zu erheblichen Verzögerungen und Rechtsunsicherheiten geführt.

2.2 Export von CO₂ (neuer § 6a HSEG)

Die Einführung eines allgemeinen Exportverbots mit Ausnahme für CO₂-Ströme im Rahmen völkerrechtlicher Abkommen ist sachgerecht. Aus Sicht der CMA sind zwei Aspekte entscheidend:

- **Zeitfaktor:** Es ist zwingend erforderlich, dass die Bundesregierung zügig bilaterale Vereinbarungen mit den relevanten Nordsee-Anrainerstaaten abschließt. Nur so lassen sich Investitionsentscheidungen absichern.
- **Rechtsklarheit:** Die Bedingungen für Exporte müssen klar und praktikabel formuliert sein, damit Unternehmen nicht durch unklare Genehmigungsprozesse behindert werden. Bilaterale Abkommen mit Staaten außerhalb von EU/EWR sollten dabei lediglich ergänzend zu bestehenden europarechtlichen Vorgaben Anwendung finden, um behördliche Zuständigkeit und Genehmigungsverfahren zu regeln. Es ist erfreulich, dass der Gesetzgeber in der Gesetzesbegründung darauf hinweist.

05. September 2025

Erfreulich ist zudem, dass im Entwurf bereits auf die Notwendigkeit bilateraler Abkommen eingegangen wird. Allerdings sollte die Formulierung präzisiert werden, um Missverständnisse zu vermeiden: Statt mehrdeutiger Bezugnahmen auf „drei oder sechs Abkommen“ sollte eindeutig klargestellt werden, dass mit den relevanten Nachbarstaaten (voraussichtlich drei) Verhandlungen prioritär aufzunehmen sind.

2.3 Marine Geoengineering

Die Erweiterung des Katalogs zulässiger Geoengineering-Maßnahmen ist ein richtiger Schritt.

Zugleich sieht die CMA jedoch die Gefahr, dass die Verquickung von CCS-Regelungen mit Geoengineering-Maßnahmen erneut politische Kontroversen hervorruft. Bereits 2018 und 2024 hatten Umweltverbände sowie einige Länder diese Verbindung stark kritisiert. Um unnötige Verzögerungen zu vermeiden, regt die CMA an, Geoengineering-Regelungen in einem gesonderten Verfahren zu behandeln und von der CCS-Gesetzgebung zu entkoppeln.

Die CMA empfiehlt, Forschungs- und Pilotvorhaben regulatorisch besonders zu unterstützen, um internationale Kooperationen zu fördern und wissenschaftliche Grundlagen für spätere Skalierungen zu schaffen.

2.4 Dispergatoren

Die vorgesehene Regelung zum Einsatz von Dispergatoren bei Havarien ist sinnvoll, da sie Zuständigkeiten und Verfahren klarstellt. Dies erhöht die Rechtssicherheit für Notfalleinsätze und verhindert Kompetenzkonflikte zwischen Behörden.

2.5 Anwendungsschwierigkeiten und Rechtsklarheit

In der Gesetzesbegründung zu Art. 1 Nr. 4c (S. 19) wird auf die Alternativenprüfung der Anlage 2 zum Londoner Protokoll verwiesen. Dieser Verweis führt zu Rechtsunsicherheit: Speicherbetreiber wären damit verpflichtet zu prüfen, ob das CO₂ vor Ort recycelt werden könnte, obwohl sie selbst nicht Erzeuger der Emissionen sind. Diese Pflicht ist praktisch nicht erfüllbar.

Die CMA regt daher an, klarzustellen, dass das CO₂, das in ein Transportnetz eingespeist wird, die Vorgaben des Londoner Protokolls erfüllt. Alternativ sollte der pauschale Verweis auf völkerrechtliche Vorgaben konkretisiert werden.

3. Weitere Anforderungen aus Sicht der CMA

3.1 Verzahnung mit Carbon Management Strategie und Negativemissionen

**Position der Carbon Management Allianz
zur Ratifizierung des Londoner Protokolls und
Änderung des HSEG**

05. September 2025

Die CMA weist darauf hin, dass die Entwürfe in enger Verbindung mit der anstehenden Carbon Management Strategie (CMS) und der Langfriststrategie für Negativemissionen (LNe) stehen müssen. Nur durch eine einheitliche strategische Grundlage entstehen Planungs- und Investitionssicherheit für Unternehmen.

3.2 Investitionsanreize

Ein rechtlicher Rahmen ist notwendig, reicht aber nicht aus. Für die Umsetzung von First-Mover-Projekten sind ergänzende Instrumente erforderlich, darunter:

- Klimaschutzverträge (Carbon Contracts for Difference, CcFd);
- Quotenregelungen auf Seite der Abnehmer (z. B. grüne Leitmärkte);
- Förderprogramme für Pilot- und Demonstrationsprojekte.

Nur durch diese Maßnahmen wird es gelingen, die erheblichen Investitionskosten abzufedern und internationale Wettbewerbsfähigkeit sicherzustellen.

3.3 Zeitplan

Die CMA betont die Dringlichkeit: Damit erste Projekte ab 2029/2030 in Betrieb gehen können, müssen die politischen Entscheidungen spätestens 2025 getroffen und umgesetzt werden. Jeder weitere Zeitverlust gefährdet sowohl Klimaziele als auch Standortentscheidungen der Industrie.

Fazit

Die CMA unterstützt die vorgelegten Referentenentwürfe ausdrücklich. Sie bilden die Grundlage, um:

- die Ratifizierung der Änderung des Londoner Protokolls rechtlich abzusichern,
- CO₂-Exporte und Speicherprojekte in der Nordsee zu ermöglichen,
- Deutschland in die entstehende europäische Carbon Management Infrastruktur einzubinden,
- und Investitionssicherheit für Industrie und Infrastrukturbetreiber zu schaffen.

Entscheidend ist, dass die Gesetze nun ohne weitere Verzögerung im Gleichklang mit dem KSpG verabschiedet werden. Zusätzliche Verfahrensschleifen wie eine Expertenanhörung im Ausschuss würden den Prozess nur unnötig verlängern. Angesichts der Dringlichkeit für Industrieprojekte und die Erreichung der Klimaziele bedarf es eines erfolgreichen Abschlusses des Gesetzgebungsverfahrens noch im Jahr 2025.