

Referentenentwurf

des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz

Entwurf eines Gesetzes zu den Entschlüssen LP.3(4) vom 30. Oktober 2009 und LP.5(14) vom 11. Oktober 2019 über die Änderung des Artikels 6 des Protokolls vom 7. November 1996 zum Übereinkommen über die Verhütung der Meeresverschmutzung durch das Einbringen von Abfällen und anderen Stoffen von 1972 (Londoner Protokoll)

A. Problem und Ziel

Mit der Entschlüsselung LP.1(1) vom 2. November 2006 wurde das Protokoll vom 7. November 1996 zum Übereinkommen über die Verhütung der Meeresverschmutzung durch das Einbringen von Abfällen und anderen Stoffen von 1972 (im Folgenden: Londoner Protokoll) in seiner Anlage 1 „Abfälle oder sonstige Stoffe, die für das Einbringen in Frage kommen“ dahingehend geändert, dass die Beseitigung von Kohlendioxidströmen in geeigneten Formationen des Meeresuntergrunds unter bestimmten Voraussetzungen erlaubt werden kann (vgl. BGBl. 2010 II S. 1006). Damit soll die Möglichkeit eröffnet werden, Auswirkungen erhöhter Kohlendioxid-Konzentrationen in der Atmosphäre hinsichtlich der Klimaänderung einerseits und der Versauerung des Meeres andererseits abzumildern. Die erforderlichen natürlichen Voraussetzungen zur Beseitigung von Kohlendioxidströmen im Meeresuntergrund sind aber nicht bei allen Vertragsparteien gegeben.

Mit der Entschlüsselung LP.3(4) zur Änderung des Artikels 6 des Londoner Protokolls soll daher, unbeschadet des generellen Ausfuhrverbots für Abfälle und sonstige Stoffe in der derzeitigen Fassung des Artikels 6, in Übereinstimmung mit Anlage 1 des Protokolls in der durch Entschlüsselung LP.1(1) vom 2. November 2006 geänderten Fassung, die Ausfuhr von Kohlendioxidströmen auf dem Seeweg zur Beseitigung ermöglicht werden, sofern die betroffenen Staaten eine in der Neufassung des Artikels 6 beschriebene Übereinkunft oder Absprache eingegangen sind und die damit verbundenen Bedingungen einhalten.

Die Änderung von Artikel 6 des Londoner Protokolls setzt nach dessen Artikel 21 Absatz 3 voraus, dass eine Ratifikation durch zwei Drittel der Vertragsparteien erfolgt. Bis zum Erreichen der erforderlichen Ratifikationsmehrheit besteht auf der Grundlage der Entschlüsselung LP.5(14) vom 11. Oktober 2019 die Möglichkeit, dass einzelne Staaten die vorläufige Anwendung der Entschlüsselung LP.3(4) erklären können.

Um das in § 3 Absatz 2 Bundes-Klimaschutzgesetz vom 12. Dezember 2019 (BGBl. I S. 2513), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 15. Juli 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 235) geändert worden ist, verankerte Ziel in Deutschland bis 2045 Klimaneutralität zu erreichen, ist das Abscheiden und Speichern von CO₂ (Carbon Capture and Storage – CCS) eine wichtige Komponente, da Emissionen in bestimmten Bereichen nur schwer oder anderweitig nicht vermeidbar sind. Mangels kurzfristig ausreichend verfügbarer Speicherkapazitäten in Deutschland ist dabei auch der Export von abgedichtetem Kohlendioxid in andere Staaten zur dortigen Speicherung notwendig. Hinzu kommt, dass ein größeres Angebot an zur Verfügung stehenden Speicherkapazitäten auch aus ökonomischer Sicht sinnvoll ist.

Das Vertragsgesetz dient damit zugleich der Umsetzung der im Mai 2024 vom Bundeskabinett verabschiedeten Eckpunkte einer Carbon Management-Strategie (CMS) der Bundesregierung.

B. Lösung

Durch das vorliegende Vertragsgesetz sollen die verfassungsrechtlichen Voraussetzungen nach Artikel 59 Absatz 2 Satz 1 des Grundgesetzes für die Ratifikation der Entschließung LP.3(4) sowie der Abgabe einer Erklärung zur vorläufigen Anwendung nach Entschließung LP.5(14) durch die Bundesrepublik Deutschland geschaffen werden.

C. Alternativen

Keine.

D. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Es sind keine zusätzlichen Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand zu erwarten.

E. Erfüllungsaufwand

Keiner.

E.1 Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger

Für Bürgerinnen und Bürger entsteht kein zusätzlicher Erfüllungsaufwand.

E.2 Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft

Zusätzliche Kosten für die Wirtschaft sind nicht zu erwarten.

E.3 Erfüllungsaufwand der Verwaltung

Durch die Änderung des Artikels 6 des Londoner Protokolls und das hierfür erforderliche Vertragsgesetz entsteht kein zusätzlicher Erfüllungsaufwand der Verwaltung.

Länder und Gemeinden werden nicht mit zusätzlichen Kosten belastet.

F. Weitere Kosten

Weitere Kosten beziehungsweise Auswirkungen auf das Preisniveau sind derzeit nicht ersichtlich.

Referentenentwurf des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz

Entwurf für ein Gesetz zu den Entschlüssen LP.3(4) vom 30. Oktober 2009 und LP.5(14) vom 11. Oktober 2019 über die Änderung des Artikels 6 des Protokolls vom 7. November 1996 zum Übereinkommen über die Verhütung der Meeresverschmutzung durch das Einbringen von Abfällen und anderen Stoffen von 1972 (Londoner Protokoll)

Vom ...

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

Folgenden in London angenommenen Änderungen des Protokolls vom 7. November 1996 zum Übereinkommen über die Verhütung der Meeresverschmutzung durch das Einbringen von Abfällen und anderen Stoffen von 1972 (BGBl. 1998 II S. 1345, 1346), zuletzt geändert durch das Gesetz zu der Entschließung LP.4(8) vom 18. Oktober 2013 über die Änderung des Londoner Protokolls zur Regelung des Absetzens von Stoffen für Tätigkeiten der Meeresdüngung und andere Tätigkeiten des marinen Geo-Engineerings vom 4. Dezember 2018 (BGBl. 2018 II, S. 691, 692), wird zugestimmt:

1. der von der Vierten Sitzung der Vertragsparteien des Protokolls vom 7. November 1996 zum Übereinkommen über die Verhütung der Meeresverschmutzung durch das Einbringen von Abfällen und anderen Stoffen von 1972 am 30. Oktober 2009 angenommenen Entschließung LP.3(4) über die Änderung des Artikels 6 des Protokolls,
2. der in der Vierzehnten Sitzung der Vertragsparteien des Protokolls vom 7. November 1996 zum Übereinkommen über die Verhütung der Meeresverschmutzung durch das Einbringen von Abfällen und anderen Stoffen von 1972 am 11. Oktober 2019 angenommenen Entschließung LP.5(14) über die vorläufige Anwendung der Änderung des Artikels 6 des Protokolls.

Die Entschlüsse werden nachstehend mit einer amtlichen deutschen Übersetzung veröffentlicht.

Artikel 2

(1) Dieses Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.

(2) Im Bundesgesetzblatt sind bekanntzugeben:

1. der Tag, an dem die Entschließung LP.3(4) vom 30. Oktober 2009 nach Artikel 21 Absatz 3 des Protokolls für die Bundesrepublik Deutschland in Kraft tritt,
2. der Tag, an dem die Entschließung LP. 5(14) vom 11. Oktober 2019 nach ihrer Ziffer 2 für die Bundesrepublik Deutschland in Kraft tritt.

Begründung

Zu Artikel 1

Auf die Entschlüsse LP.3(4) und LP.5(14) ist Artikel 59 Absatz 2 Satz 1 des Grundgesetzes anzuwenden, da sie sich auf Gegenstände der Bundesgesetzgebung beziehen. Die innerstaatliche Umsetzung der Befugnis bleibt einem Ausführungsgesetz vorbehalten.

Zu Artikel 2

Die Bestimmung des Absatzes 1 entspricht den Erfordernissen des Artikels 82 Absatz 2 Satz 1 des Grundgesetzes.

Nach Absatz 2 sind der Zeitpunkt, zu dem die EntschlieÙung LP.3(4) nach Artikel 21 Absatz 3 des Londoner Protokolls und der Zeitpunkt, zu dem die EntschlieÙung LP.5(14) nach ihrer Ziffer 2 für die Bundesrepublik Deutschland in Kraft treten, im Bundesgesetzblatt bekannt zu geben.

Schlussbemerkung

Durch die EntschlieÙung LP.3(4) und die EntschlieÙung LP.5(14) werden keine zusätzlichen Kosten für die öffentlichen Haushalte verursacht.

Aufgrund der EntschlieÙung LP.3(4) und der EntschlieÙung LP.5(14) ergibt sich kein zusätzlicher Erfüllungsaufwand für die Verwaltung.

Zusätzlicher Erfüllungsaufwand der Wirtschaft beziehungsweise Auswirkungen auf das Preisniveau aufgrund der EntschlieÙungen sind ebenfalls nicht zu erwarten.

Durch das Vertragsgesetz ist von keinem wesentlichen Mehraufwand auszugehen. Das Vertragsgesetz schafft die innerstaatlichen Voraussetzungen für die Ratifikation der Änderung von Artikel 6 des Londoner Protokolls aufgrund der EntschlieÙung LP.3(4) und für die Abgabe einer Erklärung zur vorläufigen Anwendung des geänderten Artikels 6 für die Bundesrepublik Deutschland.

Durch die völkerrechtliche Ratifikation als solche entsteht kein Erfüllungsaufwand, da die Vertragsparteien des Londoner Protokolls von der durch die EntschlieÙungen LP.3(4) und LP.5(14) eröffneten Möglichkeit Gebrauch machen, die Ausfuhr von Kohlendioxid durch eine Ausnahme zu dem allgemeinen Verbot der Ausfuhr von Stoffen oder sonstigen Gegenständen zuzulassen. Durch die Ergänzung des allgemeinen Exportverbots um eine Ausnahme für die Ausfuhr von Kohlendioxidströmen wird keine Pflicht für die Bundesrepublik Deutschland begründet, entsprechende Exportvereinbarungen mit Empfängerstaaten abzuschließen.

Ein Erfüllungsaufwand ergibt sich gegebenenfalls aus einem nachfolgenden Ausführungsgesetz, mit dem die EntschlieÙung LP.3(4) zum Export von Kohlendioxid in Verbindung mit der vorläufigen Anwendung nach EntschlieÙung LP.5(14) in deutsches Recht umgesetzt wird.

Für Länder und Kommunen entstehen keine Mehrbelastungen.

Denkschrift

A. Allgemeines

Im Jahre 2009 wurde Artikel 6 des Londoner Protokolls durch die EntschlieÙung LP.3(4) vom 30. Oktober 2009 ergänzt. Artikel 6 des Londoner Protokolls sah zuvor ein uneingeschränkt Verbot des Exports von Abfällen oder anderen Stoffen in andere Staaten zum Zwecke des Dumpings oder der Verbrennung vor.

Durch die mit der EntschlieÙung LP.3(4) vorgesehene Änderung soll der Export auf dem Seeweg von Kohlendioxidströmen zur Speicherung im Meeresuntergrund zulässig sein, wenn durch Übereinkunft oder Abmachung zwischen Export- und Importstaat

- die Pflichten hinsichtlich der Zulassung des Vorhabens abgestimmt sind und
- im Falle eines Exports zu einer Nichtvertragspartei des Londoner Protokolls analoge Anforderungen zu denen des Londoner Protokolls mit der Nichtvertragspartei durch den Exportstaat vereinbart wurden.

Die Vereinbarung zwischen dem Ausfuhr- und dem Empfängerland ist bei der Internationalen Maritimen Organisation (IMO) als Depositar des Londoner Protokolls zu notifizieren. In den Erwägungsgründen der EntschlieÙung LP.3(4) wird klargestellt, dass das grenzüberschreitende Verdriften von Kohlendioxid (CO₂) nach der Injektion nicht als Export im Sinne des Artikels 6 des Londoner Protokolls anzusehen ist.

Die Neuregelung wurde insbesondere durch die Vertragsstaaten unterstützt, die wie Deutschland EU-Mitgliedstaaten sind, um einen rechtlichen Widerspruch mit der Richtlinie 2009/31/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. April 2009 über die geologische Speicherung von Kohlendioxid und zur Änderung der Richtlinie 85/337/EWG des Rates sowie der Richtlinien 2000/60/EG, 2001/80/EG, 2004/35/EG, 2006/12/EG und 2008/1/EG des Europäischen Parlaments und des Rates sowie der Verordnung (EG) Nr. 1013/2006 (ABl. L 140 vom 5.6.2009, S. 114) zu vermeiden.

Die betreffende Änderung des Londoner Protokolls ist noch nicht in Kraft getreten, da sie bislang nur von acht Staaten ratifiziert worden ist, sodass weiterhin das generelle Exportverbot des Artikels 6 des Londoner Protokolls gilt. Die Neuregelung tritt nach Artikel 21 Absatz 3 des Londoner Protokolls 60 Tage nach dem Zeitpunkt in Kraft, nach dem zwei Drittel der Vertragsstaaten die Änderung ratifiziert haben.

Mit der EntschlieÙung LP.5(14) haben die Vertragsstaaten des Londoner Protokolls auf der Vierzehnten Vertragsstaatenkonferenz vom 11. Oktober 2019 bekräftigt, die Ausfuhr von Kohlendioxid zwischen interessierten Vertragsparteien bereits vor dem völkerrechtlichen Inkrafttreten der Änderung ermöglichen zu wollen, und beschlossen, dass einzelne Staaten die vorläufige Anwendung der EntschlieÙung LP.3(4) erklären können. Damit wird es einzelnen interessierten Vertragsstaaten ermöglicht, bereits vor Eintreten der völkerrechtlichen Verbindlichkeit der Änderung des Artikels 6 des Londoner Protokolls mit dem Export von CO₂ in andere Staaten zur dortigen Verpressung unter dem Meeresboden zu beginnen. Die vorläufige Anwendung der EntschlieÙung LP.3(4) ist bei der IMO zu notifizieren.

Es ist beabsichtigt, den geänderten Artikel 6 in der Fassung der Entschließung LP.3(4) nach erfolgter Ratifizierung und Erklärung der vorläufigen Anwendung zeitnah durch Anpassungen des Hohe-See-Einbringungsgesetzes vom 25. August 1998 (BGBl. I S. 2455) umzusetzen. Dadurch besteht für die Bundesrepublik Deutschland die Option, Kohlendioxid in Drittstaaten zum Zwecke der Offshore-Speicherung zu exportieren und frühzeitig am Handel mit CO₂ teilzunehmen, so wie es auch die am 29. Mai 2024 beschlossenen Eckpunkte einer Carbon Management-Strategie der Bundesregierung vorsehen.

B. Besonderes

Die Einzelheiten zur Änderung des Londoner Protokolls zur Ermöglichung der Ausfuhr von CO₂ zwecks Offshore-Speicherung sowie die Einzelheiten zur vorläufigen Anwendung ergeben sich aus dem Annex zu Entschließung LP.3(4) sowie aus der Entschließung LP.5(14).

Zu der Änderung des Artikels 6 des Londoner Protokolls

Seit Beginn des industriellen Zeitalters hat der Ausstoß von Kohlendioxid immer weiter zugenommen, was zu einer entsprechend kontinuierlichen Erhöhung des Kohlendioxidanteils in der Atmosphäre geführt hat. Da Kohlendioxid zu den so genannten Treibhausgasen gehört, führt es einerseits zur fortschreitenden Erwärmung, und in der Konsequenz auch zum Anstieg des Meeresspiegels. Kohlendioxid wird andererseits über Austauschvorgänge an der Meeresoberfläche ins Meer eingetragen, was zur allmählichen Versauerung der Meere führt. Die Erwärmung und Versauerung der Meere sowie ein deutlicher Anstieg des Meeresspiegels sind heute bereits messbar. Diese Veränderungen können nur durch drastische Verringerungen der anthropogenen Treibhausgasemissionen begrenzt werden.

Die Vertragsparteien des Pariser Klimaabkommens haben sich verpflichtet, die Emissionen von Treibhausgasen zu begrenzen. Dies soll in Deutschland in erster Linie durch Verringerung des Verbrauchs fossiler Kohlenstoffe geschehen. Eine zentrale Rolle spielt dabei das europäische Emissionshandelssystem. Um die zur Begrenzung der Klimaänderungen erforderliche Eingrenzung der Kohlendioxidkonzentrationen zu erreichen, besteht in vielen Mitgliedstaaten des Londoner Protokolls grundsätzlich die Möglichkeit auch zusätzliche Maßnahmen zu ergreifen. Solche Maßnahmen bestehen unter anderem in der Abscheidung von Kohlendioxid und der dauerhaften Speicherung von Kohlendioxid in geeigneten geologischen Formationen. Solche geologischen Schichten sind unter anderem in ausgeförderten Öl- und Gaslagerstätten oder salinen Aquiferen des Meeresuntergrunds vorhanden. In der EU wurde die Möglichkeit für die Speicherung von Kohlendioxid durch die Richtlinie 2009/31/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. April 2009 über die geologische Speicherung von Kohlendioxid und zur Änderung der Richtlinie 85/337/EWG des Rates sowie der Richtlinien 2000/60/EG, 2001/80/EG, 2004/35/EG, 2006/12/EG und 2008/1/EG des Europäischen Parlaments und des Rates sowie der Verordnung (EG) Nr. 1013/2006 (ABl. L 140 vom 5.6.2009, S. 114) geschaffen. In Deutschland wurde diese Richtlinie durch das Gesetz zur Demonstration der dauerhaften Speicherung von Kohlendioxid (Kohlendioxid-Speicherungsgesetz vom 17. August 2012 (BGBl. I S. 1726), das zuletzt durch Artikel 22 des Gesetzes vom 10. August 2021 (BGBl. I S. 3436) geändert worden ist, umgesetzt.

Mit der EntschlieÙung LP.1(1) vom 2. November 2006 zur Einbeziehung der Kohlendioxid-Sequestrierung in geologischen Formationen des Meeresuntergrunds in die Anlage 1 zum Londoner Protokoll wurde die Möglichkeit eröffnet, Kohlendioxidstrme unter bestimmten Voraussetzungen in geeigneten Formationen des Meeresuntergrunds einzuspeichern (vgl. BGBl. 2010 II S. 1006).

Geeignete geologische Schichten des Meeresuntergrunds stehen aber nicht allen Vertragsparteien des Londoner Protokolls zur Verfügung und Artikel 6 des Londoner Protokolls steht in seiner jetzigen Fassung der Ausfuhr von Abfällen oder sonstigen Stoffen in andere Länder zum Zweck der Einbringung oder Verbrennung auf See entgegen.

Mit der Änderung des Artikels 6 des Londoner Protokolls soll daher, unbeschadet des generellen Ausfuhrverbots für Abfälle und sonstige Stoffe in der derzeitigen Fassung des Artikels 6, in Übereinstimmung mit Anlage 1 des Protokolls in der durch EntschlieÙung LP.1(1) vom 2. November 2006 geänderten Fassung, die Ausfuhr von Kohlendioxidströmen auf dem Seeweg zur Beseitigung ermöglicht werden, sofern die betroffenen Länder eine in der Neufassung des Artikels 6 beschriebene Übereinkunft oder Absprache eingegangen sind, die bei der IMO zu hinterlegen ist, und die damit verbundenen Bedingungen einhalten.

Zur vorläufigen Anwendung des Artikels 6 des Londoner Protokolls

Um interessierten Vertragsparteien bereits vor dem völkerrechtlichen Inkrafttreten der EntschlieÙung LP.3(4) den Handel mit Kohlendioxid zu ermöglichen, haben die Vertragsparteien mit der EntschlieÙung LP.5(14) vom 11. Oktober 2019 beschlossen, dass einzelne Staaten die vorläufige Anwendung der EntschlieÙung LP.3(4) erklären können. Die Erklärung der vorläufigen Anwendung ist gemÙ Ziffer 2 der EntschlieÙung LP.5(14) bei der IMO als Depositariar zu hinterlegen.