



universität
wien

DISSERTATION / DOCTORAL THESIS

Titel der Dissertation / Title of the Doctoral Thesis

„Carbon Dioxide Capture and Geological Storage
(CCS) – Analyse der geltenden und Vorschläge für die
zukünftige österreichische Rechtslage“

verfasst von / submitted by

Mag. iur. Moritz Tiefenthaler

angestrebter akademischer Grad / in partial fulfilment of the requirements for the degree
of

Doktor der Rechtswissenschaften (Dr. iur.)

Wien, 2024 / Vienna 2024	
Studienkennzahl lt. Studienblatt / degree programme code as it appears on the student record sheet:	UA 783 101
Dissertationsgebiet lt. Studienblatt / field of study as it appears on the student record sheet:	Rechtswissenschaften
Betreut von / Supervisor:	Hon.-Prof. Dr. Christian Schmelz

Danksagung

Ich möchte meiner unglaublichen Familie und meiner geduldigen Partnerin von ganzem Herzen danken. Sie haben mir gezeigt, wie wichtig es ist, der eigenen Überzeugung zu folgen und den eigenen Weg zu gehen.

Ein großes Lob geht an meinen Betreuer, Dr. Christian Schmelz, für seine fachkundige Anleitung und für seinen Fokus auf das Wesentliche.

Mein Dank gilt auch dem Juridicum Wien für die Bereitstellung eines großartigen akademischen Umfelds.

Ich möchte mich herzlich bei den Rechtsexperten der Abteilung für Bergbau bedanken, die wertvolle Einblicke in das österreichische Bergrecht mit mir geteilt haben.

Auch meinen weiteren Gesprächspartnern danke ich für ihre Unterstützung und ihre Ideen zur Rechtslage der geologischen CO₂-Speicherung in Österreich.

Besonderer Dank gebührt Dr. Helmut Hojesky, der mir die Möglichkeit gegeben hat, mein akademisches Wissen und meine persönliche Überzeugung in der Praxis umzusetzen.

Das Doktoratsstudium war eine bereichernde Erfahrung und ein Katalysator für mein Interesse am Umwelt- und Klimaschutz. Ich freue mich schon auf die Zusammenarbeit mit vielen von euch in Zukunft.

„Reaching net zero CO₂ or GHG emissions primarily requires deep and rapid reductions in gross emissions of CO₂, as well as substantial reductions of non-CO₂ GHG emissions. [...] However, some hard-to-abate residual GHG emissions (e.g., some emissions from agriculture, aviation, shipping, and industrial processes) remain and would need to be counterbalanced by deployment of Carbon Dioxide Removal (CDR) methods to achieve net zero CO₂ or GHG emissions.“

- IPCC, AR6, Synthesis Report. Climate Change (2023).

Inhalt

1. Einleitung	1
1.1. <i>Methodik</i>	2
1.2. <i>Aufbau der Dissertation</i>	3
1.3. <i>Abgrenzung des Forschungsumfangs</i>	4
2. Unionsrechtslage der dauerhaften CO₂-Speicherung	4
2.1. <i>Hintergründe der CCS-RL</i>	5
2.2. <i>Gesetzgebungsverfahren der CCS-RL</i>	8
2.2.1. <i>Primärrechtliche Prüfung</i>	8
2.3. <i>CO₂-Speicherung: Schwerpunkt der CCS-RL</i>	11
2.4. <i>Auswahl und Exploration von Speicherstätten</i>	12
2.5. <i>Speichergenehmigung: Antrag bis Anpassung</i>	15
2.6. <i>Speicherbetrieb und Überwachung</i>	19
2.7. <i>Gefahrenabwehr: Informationspflichten und behördliche Überwachung</i>	20
2.8. <i>Schließung, Nachsorge und Übertragung der Verantwortung für die Speicherstätte</i>	22
2.9. <i>Offener Zugang Dritter und sonstige Bestimmungen</i>	28
2.10. <i>Sonstige Bestimmungen</i>	29
2.11. <i>CO₂-Abscheidung und Transport: EU-Sekundärrechtsänderungen</i>	30
2.11.1. <i>Wasserrahmen-RL</i>	30
2.11.2. <i>Industrieemissions-RL</i>	31
2.11.3. <i>Umwelthaftungs-RL</i>	32
2.11.4. <i>Abfallrahmen-RL und Abfall-VO</i>	32
2.11.5. <i>UVP-RL</i>	33
2.12. <i>Überwachung der Umsetzung der CCS-RL durch die Europäische Kommission</i>	34
2.13. <i>CCS-RL im System der EU-Klimaschutzgesetzgebung</i>	37
2.14. <i>Rechtliche Problemfelder</i>	37
2.15. <i>Conclusio zur CCS-RL</i>	38
3. Österreichische Rechtslage der dauerhaften CO₂-Speicherung seit 2011	39
3.1. <i>Verfassungsrechtliche Grundlagen – Kompetenzrechtliche Zuständigkeit</i>	40
3.2. <i>Einfachgesetzliche Grundlagen</i>	43
3.3. <i>Verbot der geologischen Speicherung von CO₂</i>	46
3.3.1. <i>Entstehung</i>	47
3.3.2. <i>Rechtliches Verhältnis zur CCS-RL</i>	50
3.3.3. <i>CO₂-Speicherung: Umsetzung der CCS-RL</i>	51
3.3.4. <i>CO₂-Speicherung: Umsetzung der CCS-RL hinsichtlich nicht-bergbautechnischer Aspekte</i>	59
3.3.5. <i>CO₂-Abscheidung: Umsetzung der EU-Sekundärrechtsänderungen</i>	61
3.3.6. <i>CO₂-Transport: Umsetzung der EU-Sekundärrechtsänderungen</i>	63
3.4. <i>Rechtliche Probleme des CO₂-Speicherungsverbots</i>	64
3.4.1. <i>Bindung der Gesetzgebung an den Gleichheitssatz</i>	64
3.4.2. <i>Beschränkung der Erwerbsfreiheit</i>	71

3.4.3.	Verfassungsrechtliche Anfechtungsmöglichkeiten des CO ₂ -Speicherungsverbots	73
3.5.	<i>Bergbautechnische Aspekte regelnde Verordnungen</i>	75
4.	Vorschlag für eine Bergrechtsnovelle zur Regelung der dauerhaften CO₂-Speicherung	76
4.1.	<i>MinroG-Novelle zur Regelung der dauerhaften CO₂-Speicherung</i>	83
4.1.1.	Anpassungen bestehender MinroG-Bestimmungen	84
4.1.2.	Einfügung eines CO ₂ -Hauptstücks in das MinroG	88
4.1.3.	Unionsrechtliche Vorgaben ohne weiteren nationalen Umsetzungsbedarf	122
4.1.4.	Anpassung sachbezogener MinroG-Verordnungen	126
4.2.	<i>Novelle des Lagerstättengesetzes</i>	130
4.3.	<i>Wirkungsorientierte Folgenabschätzung zur CO₂-Speicherungs-Novelle</i>	132
5.	Conclusio	142
	Literaturverzeichnis	144
	Abkürzungsverzeichnis	155
	Tabellenverzeichnis	156
	Anhang 1. Abstract	157

1. Einleitung

Die vom Menschen verursachte globale Erwärmung geht mit signifikanten Klimaveränderungen einher und stellt weltweit eine große Herausforderung für die Gesellschaften dar. Der Weltklimarat stellte in seinem jüngsten Bericht fest, dass der menschliche Einfluss das Klima in einer Geschwindigkeit erwärmt hat, die zumindest in den letzten 2000 Jahren beispiellos ist. Seit dem Ende des 19. Jahrhunderts sind deutliche Veränderungen zu beobachten. Die globale Oberflächentemperatur ist seit 1970 schneller gestiegen als in jedem anderen 50-Jahres-Zeitraum der letzten 2000 Jahre, während die CO₂-Konzentration in der Atmosphäre im Jahr 2019 den höchsten Stand der letzten 2 Millionen Jahre erreicht hat.¹ Dies führt weltweit zu häufigeren und intensiveren Wetter- und Klimaextremen wie Hitzewellen, Starkniederschlägen, Dürren und tropischen Wirbelstürmen. Laut dem Weltklimarat entstanden etwa 17% der historischen kumulativen Netto-CO₂-Emissionen seit 1850 zwischen 2010 und 2019 entstanden (circa 410 Gigatonnen CO₂), meldete der Weltklimarat. Im Vergleich dazu wird das verbleibende Kohlenstoffbudget ab 2020 für die Begrenzung der Erwärmung auf 1,5°C mit einer Wahrscheinlichkeit von 50% auf 500 Gigatonnen CO₂ und für die Begrenzung der Erwärmung auf 2°C mit einer Wahrscheinlichkeit von 67% auf 1150 Gt CO₂ geschätzt.² Daher ist es von größter Bedeutung, den gesamten Treibhausgasausstoß durch eine Reihe von Maßnahmen sofort zu verringern.³ Eine dieser Maßnahmen ist die Abscheidung von CO₂, der Transport und die anschließende dauerhafte Speicherung in geeigneten geologischen Formationen: Carbon dioxide capture and geological storage oder CCS.⁴

Die geologische CO₂-Speicherung ist eine Schlüsseltechnologie, um eine klimaneutrale Wirtschaft und Gesellschaft zu erreichen.⁵ Im Vergleich zu naturbasierten Senken wie Wäldern bietet sie Vorteile durch ihr Potenzial für eine dauerhafte Speicherung und

¹ IPCC, Summary for Policymakers. In: Climate Change 2023: Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change, 2023, 4; <https://www.ipcc.ch/report/ar6/syr/> (08.01.2024); Das Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) ist die englischsprachige Bezeichnung des Weltklimarats und ist die Institution der Vereinigten Staaten (UNO), die den Stand der wissenschaftlichen Forschung zum Klimawandel zusammenfasst.

² IPCC, SPM. In: Climate Change 2021, The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate, 2021, 5; <https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg1/> (08.01.2024); IPCC, SPM, Mitigation of Climate Change, WG III in AR 6, 2022, 10; <https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg3> (08.01.2024).

³ IPCC, SPM, Mitigation of Climate Change, WG III in AR 6, 2022, 28; Treibhausgase (THG) tragen zum Treibhauseffekt bei, der sich als Erderwärmung bemerkbar macht.

⁴ IPCC, SPM, Carbon Capture and Storage, Special Report of WG III, 2005, 3; <https://www.ipcc.ch/report/carbon-dioxide-capture-and-storage/> (08.01.2024).

⁵ Dammert, Aktuelle Entwicklungen im Bereich CCS, Zeitschrift für Umweltrecht ZUR 2010, 445 (445-446).

Skalierungsmöglichkeiten. Zudem können Landnutzungskonflikte bei standortbezogener Verwendung von Biomasse vermieden werden.⁶ Zum anderen können manche Treibhausgasemissionen nicht reduziert werden, weil sie Teilergebnisse von industriellen Prozessen sind, wie zum Beispiel in den Zement-, Stahl- und Feuerfestindustrien.⁷ Die daraus resultierenden CO₂-Emissionen können jedoch durch Abscheidungsprozesse auffangen und an geeigneten Orten dauerhaft unterirdisch gespeichert werden. Dadurch wird verhindert, dass die CO₂-Konzentration in der Atmosphäre steigt.⁸

Genau hier setzt die CCS-Richtlinie an:⁹ Sie schafft den unionsrechtlichen Rahmen für die umweltverträgliche geologische Speicherung von CO₂ und soll einen wichtigen Beitrag zur Bekämpfung des Klimawandels leisten.¹⁰ Die Richtlinie verfolgt einen gesamtheitlichen Ansatz, der CO₂-Abscheidung, Transport und geologische Speicherung regelt, wobei auf letzterer der klare Schwerpunkt liegt.

Der österreichische Gesetzgeber hat sich hingegen dazu entschieden, die geologische CO₂-Speicherung zu verbieten. Verfassungsrechtliche Bedenken und die Notwendigkeit Treibhausgasemissionen zu reduzieren, legen eine Überarbeitung der Rechtslage nahe. Diese Arbeit analysiert zunächst die einschlägigen unionsrechtlichen und österreichischen Normen zum dauerhaften geologischen Speichern von CO₂. Anschließend wird ein Vorschlag für eine Novellierung des österreichischen Bergrechts vorgestellt, um die geologische CO₂-Speicherung umfassend in die nationale Rechtsordnung zu integrieren. Der größte Teil der unionsrechtlichen Vorgaben soll dabei im Mineralrohstoffgesetz, der Grundnorm des österreichischen Bergrechts, geregelt werden.

1.1. Methodik

Den Schwerpunkt der angewandten Methodik zur Ergründung der rechtlichen Fragenstellungen zur geologischen CO₂-Speicherung, bildeten die Gesetzes- sowie Judikaturanalyse und die Literaturrecherche. Zusätzlich wurden qualitative Gespräche und Experteninterviews mit den zuständigen Behörden und anderen Stakeholdern

⁶ Bundesrat der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Bericht: CO₂-Abscheidung und Speicherung (CCS) und Negativemissionstechnologien (NET), 2022, 8; <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/71551.pdf> (08.01.2024).

⁷ Mikunda et al, Designing policy for deployment of CCS in industry, Climate Policy 2014/5, 665 (670).

⁸ IPCC, SPM, Mitigation of Climate Change, WG III in AR 6, 2022, 48; acatech, CCU und CCS – Bausteine für den Klimaschutz in der Industrie. Analyse, Handlungsoptionen und Empfehlungen, 2018, 5; <https://www.acatech.de/publikation/ccu-und-ccs-bausteine-fuer-den-klimaschutz-in-der-industrie-analyse-handlungsoptionen-und-empfehlungen/> (08.01.2024).

⁹ 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, ABI 2009 L 140/114; abgekürzt mit CCS-Richtlinie oder CCS-RL.

¹⁰ Erwägungsgrund 4, 6-8 CCS-RL.

geführt, die sich mit der geologischen CO₂-Speicherung beschäftigen oder akademisch an ähnlichen Fragestellungen interessiert sind.¹¹ Die Erstellung eines Interviewleitfadens stellte sicher, dass die Ergebnisse der Gespräche sowohl vergleichbar als auch verknüpfbar sind und der Aussagesinn weder verzerrt noch verändert wurde.¹² Durch die Verbindung von Gesetzes- und Judikaturanalyse sowie Literaturrecherche einerseits und Experteninterviews andererseits soll die Forschung praxisnah und aktuell sein. Die Ergebnisse der Experteninterviews thematisieren vor allem praktische Probleme bei der Rechtsanwendung und sind in den Entwurf der Bergrechtsnovelle eingeflossen, die ein zentraler Bestandteil der vorliegenden Arbeit ist.

1.2. Aufbau der Dissertation

Die Dissertation ist inhaltlich in drei große Kapitel unterteilt. Jedes Kapitel ist in sich geschlossen lesbar und bildet einen Aspekt der heutigen oder zukünftigen Rechtslage der geologischen CO₂-Speicherung ab.

1. Das erste Kapitel erörtert die CCS-Richtlinie, um sowohl den Platz der geologischen CO₂-Speicherung in der Unionsrechtsordnung als auch den rechtlichen Hintergrund des in Österreich geltenden CO₂-Speicherungsverbots besser zu verstehen.
2. Anschließend wird im zweiten Kapitel die österreichische Gesetzgebung zur geologischen CO₂-Speicherung analysiert. Dabei werden die konkrete Umsetzung der CCS-RL und die verfassungsrechtlichen Probleme, die sich aus dem geltenden Verbot der geologischen CO₂-Speicherung ergeben, behandelt.
3. Das dritte Kapitel bildet den Kern der vorliegenden Dissertation und enthält einen Vorschlag für eine Bergrechtsnovelle zur geologischen CO₂-Speicherung. Der Entwurf ist sowohl unionsrechts- als auch verfassungskonform konzipiert. Zudem soll CCS die ihr zugeordnete Rolle als Klimaschutzmaßnahme im Hinblick auf das Klimaneutralitätsziel ermöglicht werden. Der Vorschlag zur CO₂-Speicherungsnovelle verbindet die spezifischen Vorgaben der CCS-RL mit den nationalen bergrechtlichen Bestimmungen, ohne die grundlegende Systematik des österreichischen Bergrechts zu verändern.

Die Arbeit schließt mit der Conclusio ab.

Die drei technischen Prozessschritte CO₂-Abscheidung, CO₂-Transport und CO₂-Speicherung werden klar voneinander getrennt und jeweils separat beurteilt. Dies ist notwendig, weil unterschiedliche Sachverhalte vorliegen, die unterschiedliche gesetzliche

¹¹ Die zuständige Behörde für Bergbau ist im Bundesministerium für Finanzen angesiedelt.

¹² *Bähring et al*, Methodologische Grundlagen und Besonderheiten der qualitativen Befragung von Experten in Unternehmen: Ein Leitfaden, Die Unternehmung 2008/1, 89 (90).

Regelungen bedingen. Diese Vorgehensweise erleichtert es, die komplexen Zusammenhänge zwischen EU-, Bundes- und Landesgesetzgebung im Allgemeinen und Bergwesen im Besonderen zu verstehen.

1.3. Abgrenzung des Forschungsumfangs

Die Dissertation analysiert ausgewählte Probleme der geltenden Rechtslage für die dauerhafte geologische CO₂-Speicherung. Obwohl die rechtlichen Aspekte der CO₂-Abscheidung und des CO₂-Transports thematisiert werden, werden sie hier nicht eingehend rechtlich behandelt. Für weiterführende Informationen zu den technischen Grundlagen der CO₂-Abscheidungs-, Transport-, und Speichertechnologien kann auf andere wissenschaftliche Arbeiten verwiesen werden.¹³

2. Unionsrechtslage der dauerhaften CO₂-Speicherung

Im Jahr 2009 beschlossen das Europäische Parlament (EP) und der Rat die Richtlinie 2009/31/EG, die sogenannte CCS-RL.¹⁴ Sie bestimmt den unionsrechtlichen Rahmen für die umweltverträgliche geologische Speicherung von Kohlendioxid (CO₂). Zweck ist die Regelung der dauerhaften Rückhaltung von CO₂ in einer Weise, die negative Auswirkungen und Risiken auf Menschen und Umwelt vermeidet beziehungsweise reduziert. Die CCS-RL priorisiert die Speichergenehmigung als Werkzeug, um die Umweltverträglichkeit der geologischen Speicherstätten sicherzustellen, insbesondere im Hinblick auf die Beeinträchtigung von Gewässern und direkte Risiken für Menschen und Umwelt.¹⁵

Der Rechtsrahmen der geologischen CO₂-Speicherung stützt sich auf die integrierte Risikoanalyse von CO₂-Leckagen.¹⁶ CO₂-Leckagen sind unvorhergesehene Austritte von CO₂. Die CCS-RL stellt Kriterien für die Charakterisierung und Bewertung potenzieller Speicherkomplexe auf. Sie sehen die Erhebung von geologischen, geophysischen, seismischen und weiteren Daten, das Erstellen eines volumetrischen, statischen dreidimensionalen Erdmodells, die Analyse des dynamischen Speicherverhaltens sowie

¹³ Vgl. IPCC, SPM, Carbon Capture and Storage, WG III in AR 2, 2005; Minx *et al*, Negative emissions - Part 1: Research landscape and synthesis, Environmental Research Letters 2018, 1; Fuss *et al*, Negative emissions- Part 2: Costs, potentials and side effects, Environmental Research Letters 2018, 2.

¹⁴ Um die Lesbarkeit des Textes zu verbessern, wird im Folgenden die Kurzbezeichnung „CCS-RL“ verwendet.

¹⁵ Europäische Kommission, Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über die Durchführung der Richtlinie 2009/31/EG über die geologische Speicherung von Kohlendioxid, COM (2014) 99 final, 25.2.2014, 1; <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014DC0099&from=DE> (08.01.2024).

¹⁶ Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament, Nachhaltige Stromerzeugung aus fossilen Brennstoffen - Ziel: Weitgehend emissionsfreie Kohlenutzung nach 2020, KOM (2006) 843 endgültig, 10.1.2007, 9; <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52006DC0843&from=EN> (08.01.2024).

eine Risikobewertung vor.¹⁷ Außerdem wurde ein striktes Genehmigungsregime für Errichtung, Betrieb und Schließung von Speicherstätten normiert. Es umfasst einen behördlich genehmigten Überwachungsplan, Maßnahmenpläne im Fall von Leckagen und Berichterstattungspflichten für den Betreiber. Den Kreis schließen enge Vorgaben für die Schließung der Speicherstätte sowie die Nachsorgeverpflichtung, bis die Verantwortung für die Speicherstätte auf den Bund übertragen wird. Die Regelung des offenen Zuganges Dritter, der den transparenten und diskriminierungsfreien Zugang zum CO₂-Transportnetz und zu den Speicherstätten sicherstellt, bildet einen weiteren, praktisch wichtigen Aspekt der CCS-RL.¹⁸

Weiters beseitigt die CCS-RL Hindernisse für CCS im bestehenden Recht. Gleichzeitig knüpft sie geeignete finanzielle Anreize an die Verringerung von CO₂-Emissionen. Anlagen, die dem europäischen Emissionshandelssystem¹⁹ unterliegen, müssen für emittierte Treibhausgase Zertifikate abgeben.²⁰

Ein umstrittenes Ziel der RL ist hingegen, dass CCS dezidiert gefördert wird, um zur „nachhaltigen Nutzung fossiler Brennstoffe“ (wie Kohlekraft) überzugehen.²¹ Diese Absicht hat unter Umständen die ungewollte Signalwirkung, dass Neuinvestitionen in fossile Energieträger sich lohnten. Zudem erodierte dadurch die öffentliche Wahrnehmung und Akzeptanz von CCS als Klimaschutzmaßnahme.

Die CCS-RL umfasst acht Kapitel und zwei Anhänge mit klarem Schwerpunkt auf der geologischen Speicherung. Dazu wurden ergänzende EU-Sekundärrechtsänderungen betreffend die CO₂-Abscheidung und den CO₂-Transport erlassen.²²

2.1. Hintergründe der CCS-RL

Die Europäische Kommission (EK) ist der Meinung, dass die CCS-RL Versorgungssicherheit mit Klimaschutz verbinde und zur Bekämpfung des Klimawandels beitragen solle, als Teil des Klima- und Energie-Pakets von 2009.²³ Im Rahmen dieses

¹⁷ Vgl Anhang 1 der CCS-RL.

¹⁸ Art 19 CCS-RL.

¹⁹ Geregelt in RL 2003/87/EG des EP und des Rates v 13. 10. 2003 über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Gemeinschaft und zur Änderung der RL 96/61/EG des Rates, ABI 2003 L 275/32.

²⁰ Emissionen sind „die Freisetzung von Treibhausgasen in die Atmosphäre aus Quellen einer Anlage“ gemäß Art 3 lit a und b RL 2003/87/EG.

²¹ KOM (2006) 843 endgültig, 9-12.

²² *Stangl*, Rechtliche Aspekte der geologischen Speicherung von Kohlendioxid, Spektrum des Wirtschaftsrechts SPRW VuV A 2011, 22 (25).

²³ *Europäische Kommission*, Vorschlag 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, KOM(2008) 18 endgültig (23.1.2008) 2; <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0018:FIN:DE:PDF> (08.01.2024).

umfassenden legislativen Pakets wurden Förderprogramme wie der Innovationsfonds²⁴ und Horizon Europe²⁵ aufgesetzt, die finanzielle Anreize für Forschung, Entwicklung und Skalierung bieten. Der von der Europäischen Kommission anvisierte Bau und die Inbetriebnahme von bis zu zwölf Demonstrationsanlagen bis 2020 geschah jedoch nicht. Kein Projekt wurde zu Ende geführt. Als Hauptursachen gelten der Widerstand aus der Bevölkerung, die fehlende Finanzierung, niedrige Emissionszertifikatspreise und eine unklare Rechtslage.²⁶ Die Überlegung, dass Versorgungssicherheit und Klimaschutz sich nicht gegenseitig ausschließen müssen, gründet auf dem wissenschaftlichen Konsens, dass CCS einen wesentlichen Beitrag zum Klimaschutz leisten werde.²⁷

Die EK wog die spezifischen Risiken der einzelnen CCS-Komponenten mit den Risiken vergleichbarer Aktivitäten ab. Aspekte der CO₂-Abscheidung und des CO₂-Transports wurden derart in bereits bestehende Richtlinien eingebaut, dass Doppelregulierungen vermieden wurden.²⁸ Die CO₂-Abscheidung geht mit vergleichbaren Unsicherheiten einher wie Kraftwerke und Chemiefabriken, daher wurde sie ebenfalls in den Anwendungsbereich der Richtlinie 2010/75/EU (Industrieemissions-RL) einbezogen.²⁹ Weiters weist der Transport von CO₂ ähnliche potenzielle Schadeinwirkungen auf wie der Transport von Erdgas und wurde gleichartig reguliert. CO₂-Rohrleitungen sind daher ab einer bestimmten Größe einem Umweltverträglichkeitsprüfungsverfahren zu unterziehen.³⁰ Hingegen existierte kein Normenwerk, das der Speicherung von CO₂ ähnliche Risiken regulierte. Sowohl die Industrieemissions-RL als auch die Richtlinie 2008/98/EG (EU-Abfallrahmen-RL) hätten signifikant und tiefgreifend rechtlich angepasst werden müssen, um die umweltverträgliche, sichere CO₂-Speicherung zu

²⁴ Zur Förderung innovativer, hoch kompetitiver Demonstrationsprojekte, https://climate.ec.europa.eu/eu-action/funding-climate-action/innovation-fund/what-innovation-fund_en (08.01.2024).

²⁵ Förderprogramm für Forschung und Innovation, https://research-and-innovation.ec.europa.eu/funding/funding-opportunities/funding-programmes-and-open-calls/horizon-europe_en (08.01.2024).

²⁶ ErwGr 10 CCS-RL; *acatech*, CCU und CCS 37.

²⁷ *Dammert*, ZUR 2010, 445.

²⁸ *Doppelhammer*, Richtlinienvorschlag der Europäischen Kommission zur geologischen Speicherung von Kohlendioxid, ZUR 2008, 250 (251); Martina Doppelhammer war als Juristin in der Generaldirektion Umwelt der EK für die Ausarbeitung des Richtlinienvorschlages zu CCS zuständig.

²⁹ Richtlinie 2010/75/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. November 2010 über Industrieemissionen (integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung), ABI 2010 L 334/17.

³⁰ *Europäische Kommission*, Commission Staff Working Document Accompanying Document To The Proposal For A Directive Of The European Parliament And Of The Council On The Geological Storage Of Carbon Dioxide Impact Assessment, COM(2008) XXX final zu KOM (2008) 18, 23.1.2008, 2-3; https://ec.europa.eu/clima/system/files/2016-11/ccs_ia_jan2008_en.pdf (08.01.2024).

gewährleisten.³¹ Daher wurde ein **selbständiger**, auf die geologische Speicherung von CO₂ zugeschnittener, **Rechtsrahmen** geschaffen.³²

Darüber hinaus sah die EK Synergiepotenziale für den Übergang zu einer kohlenstoffarmen Wirtschaft mit arbeitsmarkt- und wirtschaftspolitischen Zielen. Durchdacht geplante, auf das internationale und europäische Klimaschutzsystem abgestimmte Gesetze und Maßnahmen verhindern, dass die Implementierung von CCS den Ausbau von erneuerbaren Energien verlangsamt und Investitionen in mit konventionellen Brennstoffen befeuerte Kraftwerke steigen.³³ Im Zuge dessen sollten klar definierte, durchsetzbare Klimaziele das Vertrauen sowohl der Bevölkerung als auch von Investoren und internationalen Partnern in die Dauerhaftigkeit der Klimapolitik und den Übergang zu einer klimaneutralen Wirtschaft stärken. Zudem sollten die Beiträge der einzelnen Mitgliedstaaten proportional zu deren tatsächlicher und wirtschaftlicher Leistungsfähigkeiten sein. Schließlich sollten auch die Kosten für die europäische Wirtschaft geringgehalten werden, um die Wettbewerbsfähigkeit der EU nicht übermäßig zu beeinträchtigen. Hier kam CCS ins Spiel.

Sie ermögliche, so die Kommission, einerseits einen wirtschaftsfreundlichen Übergang zu einer auf erneuerbaren Energien basierenden Wirtschaft mittels **Phase-Outs fossiler Energien** und vermeide Fehlinvestitionen. CCS bilde andererseits ein marktwirtschaftliches Instrument, das Produzenten mit geringeren Treibhausgasemissionen ökonomische Vorteile biete.³⁴ Die Grundlage für diese Überlegungen bildet ein im Jahr 2006 angenommener Bericht der Arbeitsgruppe für CCS, die von der EK eingesetzt wurde. Der Bericht betonte, dass es notwendig sei, einen politischen und rechtlichen Rahmen für CCS aufzustellen. Die EK berücksichtigte die Ergebnisse in ihrer Mitteilung „Nachhaltige Stromerzeugung aus fossilen Brennstoffen – Ziel: Weitgehend emissionsfreie Kohlenutzung nach 2020“ und führte eine Anhörung interessierter Kreise inklusive einer Folgenabschätzung durch.³⁵ Als Hauptergebnis kristallisierte sich heraus, dass die Speicherverlässlichkeit der Schlüssel zur Sicherheitssorge der Befragten sei.³⁶

³¹ Richtlinie 2008/98/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. November 2008 über Abfälle und zur Aufhebung bestimmter Richtlinien, Abl 2008 L 312/3.

³² COM (2008) XXX final, 23.1.2008, 3.

³³ ErwGr 4 CCS-RL.

³⁴ *Europäische Kommission*, Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen 20 und 20 bis 2020 Chancen Europas im Klimawandel, KOM(2008) 30 endgültig, 23.1.2008, 3-4, 9; <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52008DC0030&from=EN> (08.01.2024); *Hohmuth*, CCS und Emissionshandel – Technologie zur Abscheidung und Ablagerung von Kohlendioxid im Recht des Emissionshandels, ZUR 2008, 295 (300).

³⁵ KOM (2006) 843 endgültig.

³⁶ KOM (2008) 18 endgültig 3-4.

2.2. Gesetzgebungsverfahren der CCS-RL

Die CCS-RL wurde im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren nach Anhörung des Wirtschafts- und Sozialausschusses sowie des Ausschusses der Regionen gemäß Art 192 AEUV (ex-Art 175 EGV) beschlossen.³⁷

Der Vorschlag für die CCS-RL wurde am 23.1.2008 durch die EK angenommen und am 25.1.2008 an das EP und den Rat übermittelt. In deren zuständigen Gremien wurde die CCS-RL erörtert. Auch der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss unterstützte den RL-Entwurf mit dem Wunsch nach der beschleunigten Entwicklung und dem frühestmöglichen Einsatz von CCS.³⁸ Am 17.12.2008 billigte das EP den Vorschlag mit Änderungen in erster Lesung, wozu die EK befürwortend Stellung bezog. Ebenso nahm der Rat den EP-Standpunkt in erster Lesung an. Schließlich unterzeichneten die Präsidenten des EP und des Rates die CCS-RL am 23.4.2009, die am 25.6.2009 in Kraft trat.³⁹ Die Mitgliedstaaten mussten die Vorgaben der RL bis zum 25.6.2011 in nationales Recht transformieren.⁴⁰ Der Wortlaut der ergangenen Rechtsvorschriften und der auf dem Gebiet der CCS-RL erlassenen Normen ist der EK bei jeder Änderung mitzuteilen.

2.2.1. Primärrechtliche Prüfung

Es stellt sich die Frage, ob die Inhalte der CCS-RL durch einen Rechtsakt der Europäischen Union geregelt werden dürfen und auf welche Art und Weise. Dazu müssen eine Zuständigkeit der EU gegeben und sowohl das Subsidiaritäts- als auch das Verhältnismäßigkeitsprinzip erfüllt sein.

Der Hauptbereich „Umwelt“ ist eine zwischen der Union und den Mitgliedstaaten geteilte Zuständigkeit.⁴¹ Die zu verfolgenden Ziele der europäischen Umweltpolitik sind die **Erhaltung und der Schutz der Umwelt**, sowie die Verbesserung ihrer Qualität, der Schutz der menschlichen Gesundheit, die umsichtige und rationelle Verwendung der natürlichen Ressourcen sowie die Förderung von Maßnahmen auf internationaler Ebene zur Bewältigung regionaler und globaler Umweltprobleme und insbesondere zur **Bekämpfung des Klimawandels**.⁴² Im Zeitpunkt der Konzeption der CCS-RL war der

³⁷ Granner/Raschauer, Carbon Dioxide Capture and Storage (CCS) (Teil 1), *Recht der Umwelt RdU* 2011/2, 4 (6); Stangl, SPRW 2011, 25; AEUV ist der Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, BGBl. III Nr. 86/1999 idF BGBl. III Nr. 171/2013.

³⁸ Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses, Abl 2009 C 27/75.

³⁹ Art 40 CCS-RL normiert deren Inkrafttreten für den zwanzigsten Tag nach ihrer Veröffentlichung im Amtsblatt der Europäischen Union in Kraft. Die Veröffentlichung erfolgte am 5.6.2009 in Abl 2009 L 140/114.

⁴⁰ Art 39 CCS-RL.

⁴¹ Art 4 Abs 2 lit e AEUV.

⁴² Art 191 AEUV (ex-Art 174 EGV).

Klimaschutz noch kein ausdrücklich benanntes Ziel der Umweltpolitik.⁴³ Die Regelungen zu CCS wurden anfangs unter das Ziel „Erhaltung und Schutz der Umwelt sowie Verbesserung ihrer Qualität“ subsumiert.⁴⁴

Die Erlassung eines europäischen Rechtsrahmens für CCS dient der Erhaltung und Schutz der Umwelt sowie der Bekämpfung des Klimawandels und kann daher durch eine europäische Richtlinie normiert werden.⁴⁵ Der Vorschlag fällt nicht in die ausschließliche Zuständigkeit der Union.⁴⁶ Der Vorschlag erfüllt das **Subsidiaritätsprinzip**, weil die Ziele von den einzelnen Mitgliedstaaten nicht ausreichend erfüllt werden könnten. Es soll ein unionsweit vergleichbar hohes, einheitliches Umweltschutzniveau bei der CO₂-Speicherung gelten. Ohne unionsrechtliche Vorgaben wären der grenzüberschreitende CO₂-Transport und grenzüberschreitende Speicherstätten sowie Anforderungen an die einschlägigen Genehmigungen in den einzelnen Mitgliedsstaaten verschieden geregelt und es könnte zu Wettbewerbsverzerrungen im Allgemeinen kommen. Maßnahmen auf Unionsebene können diese Probleme besser adressieren.⁴⁷

Weiters entspricht der Vorschlag dem Grundsatz der **Verhältnismäßigkeit**, weil die Richtlinie bloß Ziele und allgemeine Vorgaben formuliert, aber die genaue Umsetzung den Mitgliedstaaten überlässt.⁴⁸ Die Regelung ist nur hinsichtlich ihrer Ziele verbindlich und das mildeste Mittel (formelle Komponente).⁴⁹ Als Rechtsakt wurde eine Richtlinie, keine Verordnung, gewählt. Die normierten Anforderungen an die Genehmigung der Speicherstätten, Standortwahl, Überwachung sowie Überprüfung (Stellungnahme) der erteilten Genehmigungen durch die EK gewährleisten einen unionsweit einheitlichen Schutz der Umwelt. Sie vermeiden des Weiteren Wettbewerbsverzerrungen und stärken das Vertrauen der Bevölkerung in die Sicherheit der geologischen CO₂-Speicherung.⁵⁰ Somit ist auch der inhaltlichen Komponente des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes

⁴³ *Vogt*, Einordnung der CCS-Technologie in das geltende Recht und Ausblick auf den künftigen Rechtsrahmen (2011) 28-29.

⁴⁴ Art 174 Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EGV), BGBl. III Nr. 86/1999 idF BGBl. III Nr. 185/2006.

⁴⁵ Vgl *Piska* in Jaeger/Stöger (Hrsg), EUV/AEUV (2022) Art 191 AEUV Rz 20-21, der Tatbestand der Förderung von Maßnahmen auf internationaler Ebene beziehe sich vorrangig auf Aktivitäten der Union in Drittstaaten; rdb.at (27.3.2023).

⁴⁶ Art 5 Abs 3 Vertrag über die Europäische Union (EUV), BGBl. III Nr. 85/1999 idF BGBl. III Nr. 171/2013.

⁴⁷ KOM (2008) 18 endgültig 7, die Europäische Kommission ist gleicher Ansicht.

⁴⁸ Art 5 Abs 4 EUV; *Calliess*, EUV/AEUV⁶ (2022) Art 5 EUV Rn 45-46, über die Abgrenzung einer europarechtlichen Richtlinie von anderen Rechtsakten; <https://beck-online.beck.de/Home> (08.01.2024).

⁴⁹ *Schima* in Jaeger/Stöger (Hrsg), EUV/AEUV (2022) Art 5 EUV Rz 73, über die verschiedenen Komponenten (Form und Inhalt) einer Richtlinie; rdb.at (08.01.2024).

⁵⁰ KOM (2008) 18 endgültig 8.

entsprochen. Denn die CCS-RL weist die „geringstmögliche Regelungsdichte“ auf.⁵¹ Der Rahmen für die Voraussetzungen der Erteilung sowie Entziehung einer Speichergenehmigung und die Verschreibung daran gekoppelter Mindestpflichten für den Betreiber werden vorgegeben. Wie die Details schließlich umgesetzt und festgelegt werden, bleibt den einzelnen MS überlassen.

Ferner stellen zahlreiche Regelungen der CCS-RL sicher, dass auch dem **Vorsorge- und Vorbeugungsprinzip** des Art 191 Abs 2 zweiter Satz CCS-RL entsprochen wird.⁵² Insbesondere die Opt-Out-Klausel, die Regelungen zur Anpassung der Speichergenehmigung an den fortschreitenden Stand der Wissenschaft und Technik, sowie die Ermächtigung an Behörden unter bestimmten Umständen Abhilfemaßnahmen selbst treffen zu können, sind Schlüsselemente der Richtlinie zur Risikovermeidung.⁵³ CO₂ darf nur in Speicherstätten geologisch gespeichert werden, wenn nicht mit negativen Auswirkungen auf Menschen und Umwelt zu rechnen ist.⁵⁴ Die CCS-RL minimiert Risiken von Umweltschäden, indem sie strikte Vorgaben an die Speichergenehmigung knüpft.⁵⁵

Die Erlaubnis des Art 4 Abs 1 CCS-RL an die MS, die geologische Speicherung von CO₂ ganz oder auf Teilen des Staatsgebietes zu verbieten, ist allerdings im Lichte des Primärrechts kritisch zu analysieren. Es stellt sich die Frage, ob eine derartige **Opt-Out-Klausel** von Art 191 AEUV kompetenzmäßig gedeckt ist. Konkret muss die Verhältnismäßigkeit im unionsrechtlichen Sinne dieser Maßnahme geprüft werden, das heißt, ob sie inhaltlich und formal nicht über das zur Erreichung der Ziele des Primärrechts erforderliche Maß hinausgeht. Das **Prinzip der regionalen Differenzierung** legt zudem fest, dass die Umweltpolitik der Union auf ein hohes Schutzniveau abzielen muss, „unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Gegebenheiten in den einzelnen Regionen“.⁵⁶ Der Gedanke, dass die Ausgangssituation in den MS unterschiedlich ist und verschiedener Lösungen bedarf, deckt sich mit dem Prinzip der Subsidiarität.⁵⁷ Unterschiede in den MS sollen beachtet werden und entsprechende, maßvolle rechtspolitische Gestaltungsräume gewährt werden. Dieser Bestimmung entspricht die Opt-Out-Klausel. Sie ermöglicht den MS, die geologische CO₂-Speicherung abhängig von

⁵¹ *Schima* in Jaeger/Stöger, EUV/AEUV Art 5 EUV Rz 73, die „geringstmögliche Regelungsdichte“ ist ein grundlegendes inhaltliches Merkmal von Richtlinien; *Calliess*, EUV/AEUV⁶ Art 5 EUV Rn 47.

⁵² Vgl zum Vorsorge- und Vorbeugungsprinzip die Ausführungen in *Calliess*, EUV/AEUV⁶ Art 191 AEUV Rn 29-30; *Geiger et al*, EUV/AEUV⁷ (2023) Art 191 AEUV Rn 17; <https://beck-online.beck.de/Home> (08.01.2024).

⁵³ Vgl Art 4 Abs 1, Art 11 Abs 3 lit d, Art 13 Abs 2, Art 16 Abs 3 CCS-RL.

⁵⁴ Art 1 Abs 2 CCS-RL.

⁵⁵ Art 8 und 9 CCS-RL; Vgl zur Bedeutung von Umweltschäden die Ausführungen von *Piska* in Jaeger/Stöger, EUV/AEUV Art 191 AEUV Rz 31-35.

⁵⁶ Art 191 Abs 2 AEUV; vgl die Darstellung der Diskussion des umstrittenen Begriffs „hohes Schutzniveau“ in *Piska* in Jaeger/Stöger, EUV/AEUV Art 191 AEUV Rz 23-30.

⁵⁷ *Calliess*, EUV/AEUV⁶ Art 191 AEUV Rn 24-27.

ihren lokalen Umständen verschieden zu regeln.⁵⁸ Die Erwägungsgründe beziehen sich ebenso ausdrücklich auf mögliche Nutzungskonkurrenzen der geologischen Formationen.⁵⁹ Diese **Opt-Out-Möglichkeit ist daher verhältnismäßig** und verstößt nicht gegen Primärrecht.

2.3. CO₂-Speicherung: Schwerpunkt der CCS-RL

Die Regelungsschwerpunkte der CCS-RL sind die geologische Speicherung von CO₂ und hierin die Speichergenehmigung. Sie ist der abschließende Prozessschritt nach der CO₂-Abscheidung und nach dem CO₂-Transport und rechtliches Neuland in der CCS-Wertschöpfungskette.

Der Regelungsgegenstand und sachliche Geltungsbereich der CCS-RL ist die umweltverträgliche geologische Speicherung von CO₂ zur Bekämpfung des Klimawandels. Sie soll gewährleisten, dass gespeichertes CO₂ im Untergrund verbleibt und keine negativen Auswirkungen und Risiken auf Menschen und Umwelt entstehen beziehungsweise möglichst verringert werden.⁶⁰ Der örtliche Geltungsbereich der CCS-RL umfasst das Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten, ihre ausschließlichen Wirtschaftszonen und ihre Festlandsockel im Sinne des Seerechtsübereinkommens der Vereinten Nationen (UNCLOS).⁶¹

Der CO₂-Speicherung in Festlandsockeln und geologischen Formationen unter dem Meeresboden wird enormes Potenzial zuerkannt. Einerseits wegen der großen Speicherkapazitäten offshore und andererseits wird geringerer Widerstand aus der Bevölkerung erwartet.⁶² Geeignete geologische Formationen sind vornehmlich tiefe salinare Aquifere und ausgeförderte Erdöl- und Erdgaslagerstätten. Darüber liegende Deckgebirge verhindern Verbindungen zur Oberfläche und Leckagen.⁶³

⁵⁸ Kuznik, Abscheidung, Transport und dauerhafte Speicherung von Kohlenstoffdioxid im Genehmigungs- und nationalen Planungsrecht (2012) 40-41.

⁵⁹ ErwGr 19 RL 2003/87/EG.

⁶⁰ Granner/Raschauer, RdU 2011/2, 6.

⁶¹ Art 2 Abs 1 CCS-RL; Seerechtsübereinkommen der Vereinten Nationen, BGBl. Nr. 885/1995.

⁶² Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Unterrichtung durch die Bundesregierung, Evaluierungsbericht der Bundesregierung über die Anwendung des Kohlendioxid-Speicherungsgesetz sowie die Erfahrungen zur CCS-Technologie, Drucksache 19/6891 (2018) 49; im deutschen Evaluierungsbericht zum KSpG werden die Ursachen, Ausmaß und Folgen der Probleme mit fehlender öffentlicher Akzeptanz vertieft untersucht; <https://dserver.bundestag.de/btd/19/068/1906891.pdf> (08.01.2024). Der zweite deutsche Evaluierungsbericht wiederholt die Ergebnisse des ersten und geht weit über die bloße Evaluierung der Gesetzeslage hinaus. Er analysiert auch Umweltauswirkungen, Carbon Capture and Utilisation und Möglichkeiten für die Carbon Management Strategie. Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz, Evaluierungsbericht der Bundesregierung zum Kohlendioxid-Speicherungsgesetz KSpG (2022); <https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Downloads/Energiedaten/evaluierungsbericht-bundesregierung-kspg.html> (08.01.2024).

⁶³ Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses, ABI 2009 C 27/75 (78).

Weiter gilt die CCS-RL nicht für die geologische Speicherung von CO₂ mit einem geplanten Gesamtspeichervolumen von weniger als 100 000 Tonnen zu Forschungszwecken oder zur Entwicklung oder Erprobung neuer Produkte und Verfahren.⁶⁴ Forschungsvorhaben geringen Umfangs sollen in ihren Anfängen nicht durch Bürokratie überlastet, sondern gefördert werden. Die mit der Einführung von 100 000 Tonnen CO₂ in den Untergrund verbundenen Risiken wurden als unwesentlich eingeschätzt.⁶⁵ Dennoch normiert die CCS-RL kein Gebot, Forschungsvorhaben zur geologischen CO₂-Speicherung zuzulassen. Das österreichische Bundesgesetz über das Verbot der geologischen CO₂-Speicherung orientiert sich allerdings an dieser Ausnahme vom Geltungsbereich und lässt gleichermaßen Forschungsvorhaben in Österreich zu.⁶⁶

Die CCS-RL verbietet schließlich die CO₂-Speicherung in Speicherstätten räumlich außerhalb von wirtschaftlich ausschließlich nutzbaren Gebieten der Mitgliedstaaten oder in der Wassersäule. Ersteres Verbot ergibt sich aus dem auf das Unionsgebiet beschränkten Wirkungsbereich der Richtlinie. Zweiteres wurde mit den schwer abschätzbaren Risiken der Auswirkungen auf die Wassersäule begründet.⁶⁷ Zudem fällt die tertiäre Förderung von Kohlenwasserstoffen („EHR“, „Enhanced Hydrocarbon Recovery“) durch Pressen von CO₂ in kohlenwasserstoffführende Schichten nicht in den sachlichen Geltungsbereich der CCS-RL. EHR-Projekte, die eine dauerhafte Speicherung des CO₂ vorsehen, unterliegen jedoch der CCS-RL. Diese Regelung ist ein weiterer Baustein, um jegliche dauerhafte Speicherung von CO₂ umweltverträglich und sicher zu gestalten.⁶⁸

Art 3 der CCS-RL enthält die Begriffsbestimmungen für die Zwecke der Richtlinie.

2.4. Auswahl und Exploration von Speicherstätten

Kapitel 2 der CCS-RL normiert die Standortauswahl für Speicherstätten und Explorationsgenehmigungen. Den Mitgliedstaaten wird ausdrücklich das Recht zugestanden, Gebiete für Speicherstätten auszuwählen, einschließlich des Rechts die Speicherung ganz oder auf Teilen des Staatsgebietes zu verbieten oder zuzulassen („Opt-Out-Klausel“).⁶⁹ Mitgliedstaaten, welche die geologische CO₂-Speicherung zulassen, sind verpflichtet, ihre Speicherkapazitäten abzuschätzen.⁷⁰ Die Mitgliedstaaten

⁶⁴ Art 2 Abs 2 CCS-RL; ErwGr 18 CCS-RL.

⁶⁵ KOM (2008) 18 endgültig 14.

⁶⁶ § 2 Abs 2 Bundesgesetz, mit dem ein Bundesgesetz über das Verbot der geologischen Speicherung von Kohlenstoffdioxid erlassen wird und das Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz 2000, das Bundes-Umwelthaftungsgesetz, die Gewerbeordnung 1994 sowie das Mineralrohstoffgesetz geändert werden, BGBl. I Nr. 144/2011.

⁶⁷ KOM (2008) 18 endgültig 14, 19.

⁶⁸ Art 4 Abs 2 CCS-RL; ErwGr 20 CCS-RL.

⁶⁹ Art 4 Abs 1 CCS-RL.

⁷⁰ Granner/Raschauer, RdU 2011/2, 7-8.

müssen daher eine Richtungsentscheidung treffen. Entweder sie verbieten die Speicherung und räumen anderen Nutzungen wie Geothermie und Förderung von Kohlenwasserstoffen Vorrang ein, oder sie regeln die geologische CO₂-Speicherung richtlinienkonform und nehmen Explorationen vor.⁷¹ Exploration ist die Beurteilung potenzieller Speicherkomplexe durch geologische Eingriffe wie Bohrungen zur Datenerhebung.⁷² Der Großteil der europäischen Speicherkapazitäten wurde noch nicht exakt geschätzt, mit Ausnahme der nordischen Staaten, Großbritannien und Spanien.⁷³ Eine Vorreiterrolle im Aufsuchen und Bewerten potenzieller mitteleuropäischer Speicherstätten nehmen Dänemark und Deutschland ein. Ihre Kapazitäten belaufen sich auf jeweils 22 Gigatonnen (Gt) CO₂ und 20-115 Gt CO₂ in salinaren Aquiferen sowie 2 Gt CO₂ und 75 Gt CO₂ in geförderten Erdgas- und Erdölvorkommen. Noch ist die Speicherung in salinaren Aquiferen in der EU bloß eingeschränkt möglich, weil 80% der Speicherstätten in die geologische CO₂-Speicherung verbietenden Staaten liegen.⁷⁴

Ob eine geologische Formation als Speicherstätte genutzt werden kann, wird durch Charakterisierung und Bewertung des potenziellen Speicherkomplexes und der umliegenden Gebiete nach den Kriterien in Anhang 1 der CCS-RL bestimmt.⁷⁵ Dazu wurde der EK das Recht eingeräumt, die Anhänge mittels delegierter Rechtsakte zu ändern.⁷⁶ Solche Anpassungen bedürfen eines Konsultationsverfahrens unter Einbeziehung der durch die MS berufenen Sachverständigen.⁷⁷ Es ist ein geeignetes Instrument, um die Aktualität und den Stand der Technik bezogen auf die Umweltverträglichkeit der geologischen Speicherung sicherzustellen. Anpassungen dürfen auch keinesfalls zu einem niedrigeren Sicherheitsniveau führen oder die Grundsätze der Überwachung nach Anhang 2 unterlaufen.⁷⁸ Sodann sind jene Speicherstätten geeignet, die unter den geplanten Nutzungsbedingungen weder ein erhebliches Risiko einer Leckage noch ein erhebliches Risiko für Menschen oder Umwelt sind.⁷⁹ In allen anderen geologischen Formationen darf CO₂ nicht gespeichert werden.

⁷¹ *Stangl*, SPRW 2011, 29.

⁷² Vgl die Legaldefinition des Art 3 Z 8 CCS-RL.

⁷³ *CO₂GeoNet*, State-of-play on CO₂ geological storage in 32 European countries — an update, 2021, 15-16; https://doi.org/10.25928/CO2geonet_eu32-o21u (08.01.2024).

⁷⁴ *Europäische Kommission*, Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the Implementation of Directive 2009/31/EC on the Geological Storage of Carbon Dioxide, COM (2019) 566 final, 31.10.2019, 1-2; <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/GA/TXT/?uri=CELEX:52019DC0566> (08.01.2024).

⁷⁵ Art 4 Abs 3 CCS-RL.

⁷⁶ Art 29 CCS-RL.

⁷⁷ Vgl Art 29a Abs 4 CCS-RL. Bis zum Beschluss (EU) 2018/853 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2018, Abl 2018 L 150/155, wurden die Änderungen im Regelungsverfahren mit Kontrolle unter Einbeziehung des Ausschusses für Klimaänderung erlassen.

⁷⁸ Art 29 CCS-RL.

⁷⁹ Art 4 Abs 4 CCS-RL.

i. Explorationsgenehmigung

Grundsätzlich bedarf jede Exploration einer entsprechenden Genehmigung.⁸⁰ Das Verfahren steht allen Rechtspersonen offen, die über die notwendige Befähigung verfügen. Der Bewerber muss glaubhaft machen, dass er über die technischen und finanziellen Mittel zur planmäßigen Durchführung der Exploration verfügt. Die Anforderungen müssen objektiv, öffentlich zugänglich und diskriminierungsfrei sein. Der **Genehmigungsinhaber ist ausschließlich zur Exploration** des potenziellen CO₂-Speicherkomplexes unter Ausschluss konkurrierender Nutzungen berechtigt.⁸¹ Die Überlegung dahinter ist, einen Anreiz für den risikoreichen, intensiven Kapitaleinsatz der Unternehmen, die Explorationen betreiben, zu schaffen.⁸² Die inhaltliche Bedeutung des Begriffes „konkurrierende Nutzung“ legt die RL nicht genauer fest. Allerdings ist er systematisch so auszulegen, dass nur solche Nutzungen ausgeschlossen sind, die der sicheren und umweltverträglichen CO₂-Speicherung entgegenwirken. Denn die RL spricht in ihren Erwägungsgründen ausdrücklich an, dass die CO₂-Speicherung und Ausbeutesteigerung von Kohlenwasserstoffen („EHR“) kombiniert werden können. Bei dieser wird dieselbe geologische Struktur für CO₂-Speicherung und für das Fördern von Kohlenwasserstoffen verwendet.⁸³ Weiters ist die Explorationsgenehmigung auf einen bestimmten Zeitraum und einen beschränkten Volumenbereich begrenzt, um sowohl Investitionen in Explorationen zu fördern als auch Missbrauch durch „Flächenbevorratung“ hintanzustellen.⁸⁴ Die Dauer der Genehmigung kann verlängert werden, wenn die Gültigkeitsdauer nicht ausreicht, um den Explorationszweck zu erreichen.

Hingegen kann es nach österreichischer Rechtslage zu **Kollisionsfällen** bei überschneidenden Aufsuchungstätigkeiten verschiedener Bergbauberechtigter kommen. Diesen kommt de lege lata kein ausschließliches Aufsuchungsrecht zu. In Fällen der gegenseitigen Beeinträchtigung entscheidet die Behörde über Art und Reihenfolge der Durchführung der Arbeiten unter Bedachtnahme auf deren Notwendigkeit und Dringlichkeit, wenn ein Einvernehmen nicht herstellbar ist.⁸⁵ Sofern Österreich das CO₂-Speicherungsverbot aufhebt, müssen die angesprochenen rechtlichen Aspekte ins nationale Recht transformiert werden.

⁸⁰ Art 5 CCS-RL.

⁸¹ Art 5 Abs 4 CCS-RL.

⁸² ErwGr 24 CCS-RL.

⁸³ ErwGr 20 CCS-RL.

⁸⁴ ErwGr 23 CCS-RL; *Kohls/Kahle*, Klimafreundliche Kohlekraft dank CCS? ZUR 2009, 122 (126), prägten den Begriff „Flächenbevorratung“.

⁸⁵ *Mihatsch*, Mineralrohstoffgesetz MinroG⁴ (2019) 144-145; § 99 Bundesgesetz über mineralische Rohstoffe (Mineralrohstoffgesetz – MinroG), BGBl. I Nr. 38/1999 idF BGBl. I Nr. 60/2022.

2.5. Speichergenehmigung: Antrag bis Anpassung

Den Hauptgegenstand der CCS-RL bildet die Speichergenehmigung (Kapitel 3). **Eine Speicherstätte kann nur mit einer Speichergenehmigung betrieben werden.**⁸⁶ Das ist das Axiom der CCS-RL. Es darf – im Sinne eines ausschließlichen Nutzungsrechts – nur einen Betreiber für jede Speicherstätte geben.⁸⁷ Für die Speicherstätten werden keine konkurrierenden Nutzungen zugelassen. Die Genehmigungen werden nach objektiven, veröffentlichten sowie transparenten Kriterien vergeben und stehen sämtlichen über die notwendige Befähigung verfügenden Rechtspersonen offen. Wie bei der Explorationsgenehmigung, muss der Bewerber glaubhaft machen, dass er über die technischen und finanziellen Mittel zur planmäßigen Speicherdurchführung verfügt. Grundsätzlich gilt das „First come, first serve“-Prinzip: **Inhaber einer Explorationsgenehmigung** haben das alleinige Recht zur Exploration und im Anschluss eine **privilegierte Stellung im Speichergenehmigungsverfahren**.⁸⁸

i. Antragsinhalt

Art 7 normiert Mindestangaben, die der Genehmigungsantrag enthalten muss. Aus dem Antrag muss hervorgehen, dass der Betreiber die finanzielle Leistungsfähigkeit, fachliche Kompetenz sowie Zuverlässigkeit besitzt, die für den Betrieb und die Überwachung der Speicherstätte erforderlich sind. „Zuverlässigkeit“ ist ein unbestimmter Gesetzesbegriff und aus dem Regelungszusammenhang und Regelungszweck heraus richtlinienkonform zu interpretieren. Weder die Erwägungsgründe der Richtlinie selbst noch andere Materialien bieten Anhaltspunkte für die genauere Bedeutung. Als „unzuverlässig“ gelten mE unter anderem Betreiber, die bereits gegen Auflagen der Explorationsgenehmigung verstießen, Unregelmäßigkeiten in Zusammenhang mit anderen Speichergenehmigungen zu verantworten haben, sowie generell gegen einschlägige Vorschriften des Bergrechts verstießen, die deren Zuverlässigkeit in Zweifel ziehen lassen.

Gaisbauer meinte zur Zuverlässigkeit in Zusammenhang mit der österreichischen Gewerbeordnung, dass „ein Gewerbeinhaber zuverlässig ist, wenn er die Vorschriften der Gewerbeordnung einhält, bestehende Verbote nicht übertritt, kurz: sein Verhalten ein derartiges ist, dass man ihm vertrauen kann, er mache von seiner Gewerbeberechtigung einen solchen Gebrauch, dass die öffentlichen Interessen nicht gefährdet werden. Das Gegenteil der Zuverlässigkeit bildet nicht die Neigung, Gesetze zu übertreten (z.B. Wiederholungstäter), vielmehr erfordert die Zuverlässigkeit – über die bloße Rechtstreue

⁸⁶ Art 6 Abs 1 CCS-RL.

⁸⁷ *Stangl*, SPRW 2011, 29-30.

⁸⁸ *Granner/Raschauer*, Carbon Dioxide Capture and Storage (CCS) (Teil 2), *RdU* 2011/22, 50, zum Umsetzungsbedarf der Privilegierung des Explorationsberechtigten („First Come, First Serve“-Prinzip); die referierte Regelung muss ebenfalls ins nationale Recht transformiert werden, weil dem MinroG eine solche fremd ist.

hinaus – eine erhöhte Aufmerksamkeit und zumindest eine gewisse Bereitschaft, den eigenen Vorteil einem allgemeinen Interesse nachzuordnen. Zum Begriffskern der Zuverlässigkeit gehört das Merkmal der besonderen Sorgfalt, Gesetzestreue und Vertrauenswürdigkeit, Zuverlässigkeit ist mehr als die grundsätzliche Neigung, allgemeine oder fachspezifische Rechtspflichten zu erfüllen.⁸⁹ In erster Linie geht es darum, dass keine Tatsachen vorliegen, die die Annahme rechtfertigen, dass der Genehmigungswerber die erforderliche Zuverlässigkeit nicht besitzt.

Darüber hinaus muss der Antrag die aus der Exploration gewonnenen Ergebnisse zur Charakterisierung der Speicherstätte, des Speicherkomplexes und dessen Eignung für die Nutzung als Speicherstätte enthalten. Sihin sind auch das geplante Speichervolumen, die voraussichtlichen Quellen sowie Transportmethoden, die Zusammensetzung der CO₂-Ströme und die Injektionsraten- und -drücke, sowie der Standort der Injektionsanlagen anzugeben. Weiters muss der Genehmigungswerber Maßnahmen zur Verhütung erheblicher Unregelmäßigkeiten, einen Überwachungsplan⁹⁰, einen Abhilfemaßnahmenplan⁹¹, einen vorläufigen Nachsorgeplan⁹² und die Informationen zur Umweltverträglichkeitsprüfung iSd UVP-RL⁹³ sowie den Nachweis über die finanzielle Sicherheit⁹⁴ vorlegen.

i. Überprüfung durch die Kommission

Die nationale Behörde stellt die eingehenden Genehmigungsanträge einschließlich entscheidungsrelevanter Unterlagen der EK zur Verfügung.⁹⁵ Die EK kann binnen vier Monaten eine **unverbindliche Stellungnahme** zu den Genehmigungsanträgen abgeben. Die Behörde muss Abweichungen ihrer Entscheidung davon begründen. Bisher gab die EK drei Stellungnahmen ab. Die erste Stellungnahme im Februar 2012 erfolgte zu einem Speichergenehmigungsentwurf für die geologische CO₂-Speicherung offshore im Festlandsockel der Niederlande.⁹⁶ Die zweite Stellungnahme im Jänner 2016 betraf ein gefördertes Erdgasfeld im Festlandsockel des Vereinigten Königreichs.⁹⁷ Wiederum betraf

⁸⁹ *Gaisbauer*, Die gewerberechtliche Zuverlässigkeit, ÖZW 1993, 78 (78).

⁹⁰ Art 13 Abs 2 CCS-RL.

⁹¹ Art 16 Abs 2 CCS-RL.

⁹² Art 17 Abs 3 CCS-RL.

⁹³ Art 5 RL 2011/92/EU; die UVP-RL ist die Richtlinie 2011/92/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2011 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten, ABI 2012 L 26/1.

⁹⁴ Art 19 CCS-RL.

⁹⁵ Art 10 CCS-RL.

⁹⁶ *Europäische Kommission*, Commission Opinion of 28.2.2012 relating to the draft permit for the permanent storage of carbon dioxide in block section P18-4 of block section P18a of the Dutch continental shelf, in accordance with Article 10(1) of Directive 2009/31/EC of 23 April 2009 on the geological storage of carbon dioxide, C(2012) 1236 final, 28.2.2012, 1-2; https://ec.europa.eu/clima/system/files/2016-11/c_2012_1236_en.pdf (08.01.2024).

⁹⁷ *Europäische Kommission*, Commission Opinion of 20.1.2016 on a draft permit for the permanent storage of carbon dioxide in the depleted Goldeneye gas condensate field located in blocks 14/28b,

die dritte Stellungnahme im Mai 2022 den niederländischen Festlandsockel, wo knappe 20 km offshore vor dem Hafen von Rotterdam CO₂ geologisch in einem geförderten Erdgasfeld gespeichert werden soll.⁹⁸

Durch das Prüfrecht der EK werden sowohl die öffentliche Akzeptanz und das Vertrauen in die geologische CO₂-Speicherung gestärkt, als auch die RL unionsweit kohärent umgesetzt.⁹⁹ Diese Voraussetzungen sollen vor allem in der Anfangsphase der Durchführung der RL gewährleistet werden. *Doppelhammer* meinte, der Eingriff in die Verwaltungsverfahrenshoheit der MS sei erforderlich und angemessen, weil es bisher wenige Erfahrungen mit der geologischen CO₂-Speicherung und den einhergehenden Umwelt- und Gesundheitsrisiken gebe.¹⁰⁰ Die Regelung ist ausgewogen und bloß ein sehr oberflächlicher Eingriff in die Kompetenz der MS. Denn die EK kann die Entscheidungsentwürfe einer nationalen Behörde weder vorgeben noch adaptieren. Sie kann inhaltlich bloß Vorschläge, aber keine rechtsverbindlichen Vorgaben machen. Vielmehr prüft sie aus Drittperspektive, ob der Entscheidungsentwurf und seine Gründe im Einklang mit den Regeln und Leitgedanken der Richtlinie stehen. Das „Gemeinwohl“ kann hierdurch besser verwirklicht werden als durch unkoordinierte, heterogene Anwendungen der RL durch die MS. Das Subsidiaritätsprinzip wird nicht verletzt.¹⁰¹

ii. Erteilung der Speichergenehmigung

Die Behörde erteilt die Speichergenehmigung, sofern der Betreiber eine Reihe von Bedingungen erfüllt.¹⁰² Diese umfassen den Nachweis aller einschlägigen Anforderungen der CCS-RL und sonstiger EU-Rechtsakte sowie der finanziellen Leistungsfähigkeit, fachlichen Kompetenz und Zuverlässigkeit des Betreibers. Sollten sich mehr als eine Speicherstätte innerhalb derselben hydraulischen Einheit befinden, sind die potenziellen Druckwechselwirkungen zu beschreiben und es ist zu zeigen, dass die Sicherheitsanforderungen der Richtlinie gleichfalls erfüllt sind. Der Inhalt der ausgestellten Speichergenehmigung muss die geologischen, zeitlichen und die CO₂-Injektion

14/29a, 14/29e, 20/3b, 20/4b and 20/4c on the United Kingdom Continental Shelf, in accordance with Article 10(1) of Directive 2009/31/EC of 23 April 2009 on the geological storage of carbon dioxide, C(2016) 152 final, 20.1.2016, 1-3; https://ec.europa.eu/clima/system/files/2016-11/c_2016_152_en.pdf (08.01.2024).

⁹⁸ Vgl. *Europäische Kommission*, Commission Opinion of 25.5.2022 on the draft permit to permanently store carbon dioxide in block section P18-2 of the Dutch continental shelf and on the amendment to the permit to permanently store carbon dioxide in block section P18-4, C(2022) 3369 final, 25.5.2022, 1, 2, 9; https://climate.ec.europa.eu/system/files/2022-06/c_2022_3369_en.pdf (08.01.2024).

⁹⁹ ErwGr 25 CCS-RL.

¹⁰⁰ *Doppelhammer*, ZUR 2008, 252.

¹⁰¹ Vgl. *Calliess*, EUV/AEUV⁶ Art 5 EUV Rn 20-23, über das Subsidiaritätsprinzip als Relationsbegriff, der je nach Kontext konkretisiert werden muss.

¹⁰² Art 8 CCS-RL.

betreffenden volumenmäßigen Grenzen klar abstecken.¹⁰³ Dazu gehören der genaue Standort, Abgrenzung der Speicherstätte und des umliegenden Speicherkomplexes, Angaben über die hydraulische Einheit sowie die Anforderungen an den Speichervorgang, die Gesamtmenge CO₂, die geologisch gespeichert werden darf, die Druckgrenzwerte für Lagerstätten und maximale Injektionsraten und -drücke. Weiters muss die Genehmigung gesetzlich festgelegte Angaben zum Überwachungsplan, Abhilfemaßnahmenplan, Informationspflichten im Falle von Leckagen oder erheblichen Unregelmäßigkeiten, Nachsorgeplan, Vorschrift zur Stellung und Aufrechterhaltung der finanziellen Sicherheit und Vorschriften für Änderungen, Überprüfung, Aktualisierung und Entzug der Speichergenehmigung enthalten.¹⁰⁴

iii. Änderung, Überprüfung, Aktualisierung und Entzug der Speichergenehmigung

Der Betreiber muss die Behörde über geplante Änderungen im Betrieb der Speicherstätte, einschließlich Änderungen in Bezug auf den Betreiber, informieren. Daraufhin aktualisiert die Behörde nötigenfalls – im Sinne einer Ermessensentscheidung – die Genehmigung. Wesentliche Änderungen erfordern jedenfalls, dass die Speichergenehmigung angepasst wird.¹⁰⁵ In diesen Fällen ist unter Umständen neuerlich eine Umweltverträglichkeitsprüfung durchzuführen, wenn erheblich nachteilige Auswirkungen auf die Umwelt zu befürchten sind.¹⁰⁶ Leckagen, erhebliche Unregelmäßigkeiten, Verstöße gegen die Genehmigungsaufgaben und besseres Technikverständnis aufgrund wissenschaftlichen Fortschritts sind derartige ungeplante wesentliche Änderungen. Wenn solche eintreten, kann die Behörde die Speichergenehmigung prüfen, aktualisieren und gegebenenfalls entziehen. Jedenfalls sind die Genehmigungen fünf Jahre nach Erteilung und danach alle zehn Jahre zu prüfen.

Vor allem der Anpassungsgrund „wenn es aufgrund der **neuesten wissenschaftlichen Erkenntnisse** und des technischen Fortschritts geboten erscheint“ ist dem österreichischen Bergrecht unbekannt und erfordert bei einem Wegfall des CO₂-Speicherungsverbots eine entsprechende Umsetzung.¹⁰⁷ Wegen seines breiten Interpretationsspielraums ist dieser Tatbestand rechtlich problematisch. Technische Fortschritte, die für die Sicherheit, Umweltverträglichkeit und Dauerhaftigkeit der geologischen CO₂-Speicherung eine Überarbeitung der Speichergenehmigung und Anpassungen im tatsächlichen Betrieb erforderlich machen, überschreiten die Erheblichkeitsschwelle. Diese Regel fördert das Vertrauen der Öffentlichkeit in den Rechtsrahmen der geologischen CO₂-Speicherung, weil sie flexible Anpassungen an die

¹⁰³ Art 9 CCS-RL.

¹⁰⁴ Vgl Art 11 CCS-RL, die Genehmigung spiegelt die einzureichenden Antragsdokumente wider.

¹⁰⁵ Granner/Raschauer, RdU 2011/2, 9.

¹⁰⁶ Art 4 Abs 2 iVm Anhang 2 Z 13 lit a UVP-RL.

¹⁰⁷ Art 11 Abs 3 lit d CCS-RL; Granner/Raschauer, RdU 2011/22, 50-51.

tatsächlichen bergbaulichen Verhältnisse und neue wissenschaftliche Erkenntnisse erlaubt, ohne durch die formelle sowie materielle Rechtskraftwirkung einmaliger Entscheidungen der Behörde für lange Zeiträume gebunden zu sein.¹⁰⁸

2.6. Speicherbetrieb und Überwachung

Kapitel 4 der CCS-RL regelt den Betrieb und die Schließung der Speicherstätte sowie die Nachsorgeverpflichtungen. Während des aufrechten Betriebs sind strenge Vorgaben für den injizierten CO₂-Strom, die Überwachung der Injektionsanlagen und des Speicherkomplexes, die Berichterstattung, Inspektionen durch die Behörden sowie die notwendigen Maßnahmen im Falle von Leckagen oder erheblichen Unregelmäßigkeiten einzuhalten.

i. Kriterien für CO₂-Ströme

Die Kriterien und Verfahren für die Annahme des CO₂-Stromes stellen sicher, dass die geologische CO₂-Speicherung umweltverträglich erfolgt, ohne gleichzeitig für Zwecke der Entsorgung von Abfall oder anderer sonstiger Stoffe missbraucht zu werden.¹⁰⁹ Grundsätzlich darf durch zufällig im CO₂-Strom enthaltene sonstige chemische Stoffe, gemeint sind Nebenbestandteile, weder die Integrität der Speicherstätte oder Transportinfrastruktur beeinträchtigt werden noch dürfen diese ein erhebliches Risiko für Menschen und Umwelt sein. Dazu muss der Betreiber die Zusammensetzung des zu injizierenden CO₂-Stroms analysieren und auf Grundlage des Ergebnisses das Risiko bewerten.¹¹⁰ Zudem muss der Betreiber in einem Register die Mengen und Eigenschaften der gelieferten und injizierten CO₂-Ströme einschließlich ihrer Zusammensetzung aufzeichnen. Allerdings werden bestimmte Reinheitsgrade von beispielsweise 98 Prozent nicht vorgeschrieben. Diese Details sind von den Mitgliedstaaten zu regeln.¹¹¹ Wie *Stangl* zutreffend feststellte, ist eine Aufzeichnung der Herkunft, das heißt der CO₂-Quelle, nicht notwendig und in der englischen Sprachversion nicht normiert. Es handelt sich um ein Redaktionsversehen der deutschen Übersetzung.¹¹²

¹⁰⁸ Vgl die Rechtskraftwirkung von Bescheiden im Zusammenhang mit Abänderungen gewerberechtlicher Genehmigungen im Verfahren nach § 74 Abs 2 und § 79 Abs 1 GewO; vgl *Kohls/Kahle*, ZUR 2009, 128, zum Optimierungsgebot des Art 11 Abs 3 lit d CCS-RL nach Maßgabe des Standes von Wissenschaft und Technik.

¹⁰⁹ Art 12 CCS-RL.

¹¹⁰ *Europäische Kommission*, Implementation of Directive 2009/31/EC on the Geological Storage of Carbon Dioxide, Guidance Document 2, Characterisation of the Storage Complex, CO₂ Stream Composition, Monitoring and Corrective Measures, 2011, 58-89; https://ec.europa.eu/clima/system/files/2016-11/gd2_en.pdf (08.01.2024).

¹¹¹ *Peine/Knopp/Radcke*, Rechtsfragen der Abscheidung und Speicherung von CO₂ (CCS): unter besonderer Berücksichtigung der Rechtslage in Brandenburg (2011) 76, über die Zusammensetzung der CO₂-Ströme.

¹¹² *Stangl*, SPRW 2011, 30; die englische Sprachversion spricht von „composition“, welche in Art 12 Abs 3 lit a CCS-RL als „Zusammensetzung“ übersetzt wird. Dieses Verständnis entspricht auch inhaltlich der Regelung über CO₂-Ströme besser.

ii. Überwachung

Die Überwachung der Injektionsanlagen und der Speicherstätte durch den Betreiber ist eine wichtige, die Sicherheit des Betriebs der geologischen CO₂-Speicherung gewährleistende Maßnahme.¹¹³ Das Gegenstück zur Überwachung durch den Betreiber ist die behördliche Überwachung mittels Inspektionen.¹¹⁴ Die Überwachung erfolgt hauptsächlich, um Aberrationen verglichen zum modellierten, genehmigten Speicherverhalten festzustellen und ihr Risiko zu bewerten.¹¹⁵ Das tatsächliche und modellierte Verhalten des CO₂ und des Formationswassers in der Speicherstätte wird verglichen.

Dabei werden auch erhebliche Unregelmäßigkeiten, Migration des CO₂ und CO₂-Leckagen sowie erhebliche nachteilige Auswirkungen auf die Umgebung, insbesondere auf Trinkwasser, Bevölkerung und Biosphäre, festgestellt. Als Teil der Überwachung sind außerdem noch zu bewerten, wie wirksam die Abhilfemaßnahmen im Fall von Leckagen oder erheblichen Unregelmäßigkeiten sind. Diese Vorgaben stellen klar, dass der Betreiber Sicherheit, Unversehrtheit und dauerhaftes Rückhaltepotenzial des gespeicherten CO₂ des Speicherkomplexes sicherstellen muss.

Die Überwachung erfolgt anhand eines genehmigten Überwachungsplans, den der Betreiber nach den Kriterien in Anhang 2 der CCS-RL aufstellt. Die Kriterien umfassen die bereits angesprochenen Aspekte. Der Plan wird spätestens alle fünf Jahre aktualisiert; aus in Anhang 2 definierten Anlässen schon früher.¹¹⁶ Dieser aktualisierte Überwachungsplan muss von der Behörde genehmigt werden.

2.7. Gefahrenabwehr: Informationspflichten und behördliche Überwachung

Die Berichterstattungspflicht des Betreibers ist eng mit der Durchführung des Überwachungsplans verbunden.¹¹⁷ Mindestens einmal jährlich muss der Betreiber die Ergebnisse der Überwachung, die Menge und Eigenschaften des injizierten CO₂, den Nachweis über die Aufrechterhaltung der finanziellen Sicherheit sowie alle weiteren Angaben, welche die Behörde benötigt, um die Einhaltung der Auflagen der Speichergenehmigung zu prüfen, berichten. Die Ergebnisse der Berichte verifiziert die Behörde mittels Inspektionen.¹¹⁸ Die Behörde muss sämtliche Speicherkomplexe

¹¹³ Art 13 CCS-RL.

¹¹⁴ Art 15 CCS-RL.

¹¹⁵ *Europäische Kommission*, Guidance Document 2, 89-128.

¹¹⁶ Anhang 2 Z 1.2 CCS-RL bestimmt, dass sofern neue CO₂-Quellen, CO₂-Wege und CO₂-Strömungsraten oder beobachtete signifikante Abweichungen ermittelt werden, der Überwachungsplan aktualisiert werden muss.

¹¹⁷ Art 14 CCS-RL.

¹¹⁸ Art 15 CCS-RL.

routinemäßig jährlich bis zum dritten Jahr nach der Schließung, und ab dann bis zur Übertragung der Verantwortung an den Bund alle fünf Jahre kontrollieren. Unter bestimmten Umständen müssen außerordentliche Kontrollen durchgeführt werden. Derartige Anlässe sind insbesondere, wenn die Behörde Kenntnis von erheblichen Unregelmäßigkeiten des Betriebs oder Leckagen erlangt, Genehmigungsaufgaben missachtet werden, oder die Behörde es bei anderen Sachlagen für angemessen hält.

Anhand der Inspektionsergebnisse ist zu bewerten, ob die gesetzlichen Vorgaben eingehalten werden. Sofern es die Situation erfordert, sind zusätzliche Maßnahmen festzulegen.¹¹⁹ Die Ergebnisse hält die Behörde in einem Bericht fest und übermittelt ihn dem Betreiber. Der Bericht soll auch veröffentlicht werden. Insbesondere die laufende Überwachung des ordnungsgemäßen Betriebs gewährleistet, dass zeitnahe und effektive Reaktionen im Falle von Leckagen oder erheblichen Unregelmäßigkeiten gesetzt werden können. Die Berichterstattungspflicht und die Inspektionen durch die Behörde unterstützen diese Maßnahmen, indem sie eine wahrheitsgetreue und engmaschige Überwachung fördern.

i. Abhilfemaßnahmen

Der Betreiber muss bei Leckagen oder erheblichen Unregelmäßigkeiten sofort die Behörde informieren und die notwendigen Abhilfemaßnahmen auf Grundlage des genehmigten Abhilfemaßnahmenplans treffen.¹²⁰ Dieser Abhilfemaßnahmenplan beinhaltet die Mindestanforderungen an die Vorgangsweise zum Schutz der Bevölkerung und Umwelt. Dennoch hat der Betreiber nötigenfalls darüberhinausgehende Maßnahmen zu treffen, um von der CO₂-Leckage ausgehende Gefahren abzuwehren.

Erhebliche Unregelmäßigkeiten sind Unregelmäßigkeiten bei den Injektions- oder Speichervorgängen oder beim Zustand des Speicherkomplexes als solchen, die mit einem Leckagerisiko oder einem Risiko für die Umwelt oder die menschliche Gesundheit behaftet sind.¹²¹ Die Behörde kann dem Betreiber vorschreiben, besondere Maßnahmen zur Gefahrenabwehr durchzuführen oder diese auch selbst treffen. Wenn der Betreiber verabsäumt die Maßnahmen zu setzen, muss die Behörde sie selbst treffen.¹²² Die anfallenden Kosten muss die Behörde vom Betreiber zurückfordern.¹²³ Sie kann dabei auch auf die finanzielle Sicherheit zurückgreifen. Ziel ist, dass wirksame Maßnahmen schnell und zielsicher getroffen werden. Es ist nicht zwingend notwendig nach dem Abhilfemaßnahmenplan vorzugehen, wenn andere Mittel sich besser zur Gefahrenabwehr

¹¹⁹ Europäische Kommission, Guidance Document 2, 128-146.

¹²⁰ Art 16 CCS-RL.

¹²¹ Art 3 Z 17 CCS-RL.

¹²² Art 16 Abs 3 und 4 CCS-RL.

¹²³ Art 16 Abs 5 CCS-RL.

eignen. Die CCS-RL legt ein flexibles Abhilfemaßnahmenregime fest, das den zahlreichen verschiedenen Gefahren Eintrittsmöglichkeiten im Falle von Leckagen und erheblichen Unregelmäßigkeiten gerecht wird.

ii. Finanzielle Sicherheit

Die finanzielle Sicherheit ist der Nachweis des potenziellen Betreibers, dass er fähig ist jene Mittel aufzubringen, die notwendig sind, um die gesetzlichen Verpflichtungen zu erfüllen.¹²⁴ Sie ist ein bewährtes Instrument, um sicherzustellen, dass der Betreiber als Nutzer bestimmter Vorteile die gesetzlichen Bestimmungen einhält. Ansonsten verliert er die hinterlegten Mittel, wenn sie verwendet werden müssen, um Schäden aus Aktivitäten des Betreibers zu beseitigen.¹²⁵ Es werden die **Verpflichtungen aus dem Gesetz abgedeckt** werden, ohne gleichzeitig die Kosten für die geologische CO₂-Speicherung übermäßig, prohibitiv in die Höhe zu treiben. Vorreiter („Early Movers“) auf dem Feld der geologischen CO₂-Speicherung sollen nicht überlastet werden.¹²⁶ Die MS müssen die finanzielle Sicherheit genau regeln.¹²⁷ Zahlreiche Bestimmungen der CCS-RL beziehen sich auf die finanzielle Sicherheit und legen sie detaillierter fest. Unter anderem muss der Betreiber bereits im Antrag auf Erteilung der Speichergenehmigung nachweisen, dass eine aufrechte und wirksame finanzielle Sicherheit bereits besteht, bevor mit der Injektion begonnen wird.¹²⁸ Zudem müssen über die Verpflichtungen der CCS-RL hinaus, auch jene des europäischen Emissionshandels abgedeckt werden. Der Speicherbetreiber muss im Fall von Leckagen CO₂-Zertifikaten abgeben.¹²⁹

Die Höhe der finanziellen Sicherheit variiert je nach CO₂-Speicherungsprojekt und wird nötigenfalls später angepasst, um etwaigen Änderungen der Leckagerisikobewertung und Schätzung der Kosten, die sich aus den gesetzlichen Verpflichtungen ergeben, ausreichend zu berücksichtigen.¹³⁰

2.8. Schließung, Nachsorge und Übertragung der Verantwortung für die Speicherstätte

Dass der laufende Speicherbetrieb ordnungsgemäß durchgeführt wird, ist bloß ein Teil des Maßnahmenkonzepts, das die umweltverträgliche geologische CO₂-Speicherung

¹²⁴ Art 19 Abs 1 CCS-RL;

¹²⁵ Vgl auch *Peine/Knopp/Radcke*, Rechtsfragen der Abscheidung und Speicherung von CO₂ 81-82.

¹²⁶ *Europäische Kommission*, Implementation of Directive 2009/31/EC on the Geological Storage of Carbon Dioxide, Guidance Document 4, Article 19 Financial Security and Article 20 Financial Mechanism, 2011, 1; https://ec.europa.eu/clima/system/files/2016-11/gd4_en.pdf (08.01.2024).

¹²⁷ *Marboe*, CCS: Klimaschutz unter der Erde? Zeitschrift für Wirtschaftsrecht ecolex 2009, 902 (904).

¹²⁸ Art 7 Z 10 CCS-RL; *Europäische Kommission*, Guidance Document 4, 2-3.

¹²⁹ Art 19 Abs 1 CCS-RL iVm Art 12 Abs 3 und 3a RL 2003/87/EG.

¹³⁰ Art 19 Abs 2 CCS-RL; *Peine/Knopp/Radcke*, Rechtsfragen der Abscheidung und Speicherung von CO₂ 81-82.

sicherstellt. Die bergbautechnisch einwandfreie Schließung und planmäßige Nachsorge der Speicherstätte ist ebenso kritisch für die Dauerhaftigkeit und Sicherheit der Speicherung. Schließung bedeutet, dass die CO₂-Injektion in die Speicherstätte endgültig eingestellt wird.¹³¹ Die Nachsorgephase ist der Zeitraum nach dem Einstellen der CO₂-Injektion, einschließlich des Zeitraums nach der Übertragung der Verantwortung auf den Bund.¹³² In dieser Zeit treffen den Betreiber der Speicherstätte nach wie vor bestimmte sicherheitstechnische Pflichten, insbesondere das Monitoring.¹³³ Auch nach dem laufenden Speicherbetrieb haftet der Betreiber über einen gesetzlich festgelegten Zeitraum hinweg für den sicheren Verbleib des CO₂ im Untergrund. Diese Haftungsmechanismen sind unentbehrlich für die Zwecke der Speicherung: Die dauerhafte Entfernung von CO₂ aus der Atmosphäre. Einer der Gründe, wieso die CCS-RL heftig diskutiert und die geologische Speicherung von CO₂ in vielen Ländern verboten wurde, ist, dass breite Bevölkerungsschichten wenig über die Grundlagen der geologischen CO₂-Speicherung wissen. Daher ist es für die breite Öffentlichkeit schwierig, sich eine fundierte Meinung und vertieftes Bewusstsein über Vor- und Nachteile von CCS und insbesondere der geologischen CO₂-Speicherung zu bilden.¹³⁴ Aus diesen Gründen nehmen die Regelungen zur Schließung einschließlich Nachsorgeverpflichtungen und die Übertragung der Verantwortung für die Speicherstätte auf den Bund einen prominenten Platz im Normenwerk der CCS-RL ein.

i. Schließung der Speicherstätte

Eine Speicherstätte kann geschlossen werden, wenn erstens die entsprechenden Bedingungen der Genehmigung erfüllt sind (lit a), oder zweitens die Behörde dem Betreiber aufgrund eines begründeten Antrags die Erlaubnis erteilt (lit b) oder drittens, wenn die Behörde die Speichergenehmigung entzieht (lit c).¹³⁵ Die Rechtsfolgen der Schließung variieren je nach Schließungsgrund. Nach der Schließung der Speicherstätte nach lit a und b bleibt der Betreiber für die Überwachung, Berichterstattung, Treffen notwendiger Abhilfemaßnahmen und Einhaltung sonstiger Rechtsvorschriften verantwortlich, bis die Verantwortung für die Speicherstätte auf den Bund übergeht.¹³⁶ Der Betreiber ist auch verantwortlich, dass die Injektionsanlagen abgedichtet und abgebaut werden. All diese Verpflichtungen erfolgen im Einklang mit einem behördlich genehmigten Nachsorgeplan.

¹³¹ Art 3 Z 20 CCS-RL.

¹³² Art 3 Z 21 CCS-RL.

¹³³ Art 17 Abs 2 CCS-RL.

¹³⁴ BMWF, Evaluierungsbericht 6.

¹³⁵ Art 17 Abs 1 CCS-RL.

¹³⁶ Art 17 Abs 2 und 4 iVm Art 19 Abs 1 und 3 lit b CCS-RL.

Wird die Speicherstätte jedoch geschlossen, weil die Speichergenehmigung entzogen wurde, ist die Behörde verantwortlich für die Überwachung, Berichterstattung, Abhilfemaßnahmen und Einhaltung sonstiger Rechtsvorschriften.¹³⁷ Sie hat nun zwei Möglichkeiten: Sie kann entweder eine neue Speichergenehmigung für die Speicherstätte ausstellen oder diese endgültig schließen.¹³⁸ Jedenfalls übernimmt sie ex lege vorübergehend die mit der Speichergenehmigung zusammenhängenden rechtlichen Verpflichtungen. Dadurch kommt es nicht zu einer Erfüllungs- oder gar Vertragsübernahme im privatrechtlichen Sinne. Ebenso wenig ist eine neue Speichergenehmigung auf die Behörde als Betreiber auszustellen. Vielmehr müssen oben genannte Maßnahmen durch Ausübung unmittelbarer verwaltungsbehördlicher Befehls- und Zwangsgewalt tatsächlich durchgeführt werden, wenn der eigentliche Betreiber sie nicht veranlassen kann oder will. Ziel ist es, dass sicherheitstechnische Schwachstellen jedenfalls adressiert werden. Die sichere und umweltverträgliche CO₂-Speicherung muss zu jedem Zeitpunkt gewährleistet sein.

Auf welche Art und Weise sowie Intensität die zuständige Behörde eingreifen kann, bleibt den MS vorbehalten; Richtlinien formulieren bloß die Ziele. In Österreich gibt es inhaltlich vergleichbare Maßnahmenermächtigungen für die Behörde in verschiedenen Rechtsmaterien.¹³⁹ Die Behörde greift ein und setzt Maßnahmen, ohne vertragliche Verpflichtungen zu übernehmen. Sofern die Behörde die Speicherstätte schließt, muss sie auch einen Nachsorgeplan erstellen, der den gleichen Anforderungen an die Nachsorge für den Betreiber entspricht. Die dabei anfallenden Kosten muss die Behörde vom Betreiber zurückfordern und kann dabei auch auf die erlegte finanzielle Sicherheit zurückgreifen.

ii. Übertragung der Verantwortung

Die rechtlichen Verpflichtungen des Betreibers für den ordnungsgemäßen Ablauf des Speicherbetriebs (Überwachung, Berichterstattung, Abhilfemaßnahmen, Haftung) enden, sobald die Verantwortung für die Speicherstätte auf den Bund übertragen wird, nachdem die Behörde die endgültige Entscheidung trifft.¹⁴⁰ Die Verantwortung geht nicht ohne weiteres ex lege über, sondern auf Initiative der Behörde oder des Betreibers. Dazu müssen gewisse, kumulative Bedingungen erfüllt sein.¹⁴¹ In erster Linie muss der Betreiber Nachweise erbringen, die zeigen, dass der Zweck nach Art 1 (dauerhafte

¹³⁷ Art 17 Abs 4 CCS-RL.

¹³⁸ Art 11 Abs 4 CCS-RL; *Granner/Raschauer, RdU* 2011/2, 10.

¹³⁹ Vgl die Allgemeine Anordnungsbefugnis der Behörden im Bergrecht nach § 178 MinroG; vgl die Setzung einstweiliger Zwangs- und Sicherheitsmaßnahmen durch die Behörde nach § 360 Abs 1 Gewerbeordnung 1944 - GewO, BGBl. Nr. 194/1994 idF BGBl. I Nr. 204/2022.

¹⁴⁰ Art 18 Abs 5 CCS-RL.

¹⁴¹ Es soll wiederum die vollständige und dauerhafte Speicherung des CO₂ sichergestellt werden.

Rückhaltung von CO₂ möglichst ohne negative Auswirkungen und Risiken für die Umwelt und die menschliche Gesundheit) erreicht wird.¹⁴² Neben der Leistung des Nachsorgebeitrags muss der Betreiber auch die Speicherstätte abdichten und die Injektionsanlagen abbauen. Weiters muss eine von der Behörde festzulegende, 20 Jahre nicht unterschreitende, Mindestfrist seit der Schließung der Speicherstätte verstrichen sein, außer die Behörde ist vor Fristablauf überzeugt, dass das CO₂ dauerhaft und vollständig gespeichert ist.¹⁴³ Genauere Informationen bieten die Leitlinien der EK.¹⁴⁴

Zudem muss der Betreiber die vorhersehbaren Kosten der Überwachung während eines Zeitraums von 30 Jahren decken und den entsprechenden finanziellen Nachsorgebeitrag der Behörde zur Verfügung stellen.¹⁴⁵ Diese 30-jährige Frist bezeichnet den Zeitraum ab Übertragung der Verantwortung. Die Zeit zwischen Schließung bis zur Übertragung wird nicht eingerechnet. *Stangl* sieht die Kostenübernahme durch die öffentliche Hand für die Überwachung ab dem dreißigsten Jahr kritisch, würde sie doch dem primärrechtlichen Verursacherprinzip nach Art 191 Abs 2 AEUV widerlaufen. Der Verursacher solle die Kosten seiner Handlungen tragen.¹⁴⁶ Diese Ansicht ist nachvollziehbar und wird auch von *Peine* vertreten.¹⁴⁷ *Peine* meint darüber hinaus, dass dem Gesetzgeber ein weiterer Ermessensspielraum bei der Ausgestaltung des Verursacherprinzips zukommt. Jedoch sei die derzeitige Lastenverteilung im Falle vermehrter Leckagen zu überdenken und nicht gleichsam der Allgemeinheit aufzubürden.

Dennoch sind verschiedene Aspekte des Verursacherprinzips und ihr Bezug zur vorliegenden Regelung zu beachten. Das Verursacherprinzip betrifft die mit einer Umweltbeeinträchtigung zusammenhängenden Kosten, die auch die Kosten der Vermeidung, Reparatur und Umweltbelastungsausgleich beinhalten.¹⁴⁸ Die Kosten der Überwachung stammen nicht aus einer Beeinträchtigung der Umwelt. Es gibt gute Argumente dafür, dass die Überwachungskosten, wenn man das Verursacherprinzip

¹⁴² Vgl auch *Granner/Raschauer*, RdU 2011/2, 10, über die Voraussetzungen zur Schließung und darauffolgenden Übertragung der Verantwortung.

¹⁴³ Vgl § 31 Abs 1 Gesetz zur Demonstration der dauerhaften Speicherung von Kohlendioxid (KSpG); die deutsche Gesetzeslage bestimmt eine Mindestfrist von 40 Jahren nach Schließung der Speicherstätte mit deren Ablauf die Verantwortung übertragen werden kann; Das KSpG heißt mit Vollzitat: „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“; <http://www.gesetze-im-internet.de/kspg/KSpG.pdf> (08.01.2024).

¹⁴⁴ *Europäische Kommission*, Implementation of Directive 2009/31/EC on the Geological Storage of Carbon Dioxide, Guidance Document 3, Criteria for Transfer of Responsibility to the Competent Authority, 2011, 3-11; https://ec.europa.eu/clima/system/files/2016-11/gd3_en.pdf (31.03.2023).

¹⁴⁵ *Wiflinger*, Financial precautions, carbon dioxide leakage, and the European Directive 2009/31/EG on carbon capture and storage (CCS), Climatic Change 2020/163, 787 (792); Art 18 Abs 1 lit c iVm Art 20 Abs 1 RL 2009/31/EG; *Europäische Kommission*, Guidance Document 4, 41.

¹⁴⁶ *Stangl*, SPRW 2011, 32.

¹⁴⁷ *Peine/Knopp/Radcke*, Rechtsfragen der Abscheidung und Speicherung von CO₂ 80-81.

¹⁴⁸ *Piska* in Jaeger/Stöger, EUV/AEUV Art 191 AEUV Rz 42.

extensiv interpretiert, versteckte Vermeidungskosten sind. Ausschlaggebend ist jedoch, dass der Gesetzgeber seinen Ermessensspielraum dahingehend ausnutzte, der Allgemeinheit für den unwahrscheinlichen Fall eines Schadens durch CO₂-Leckage, diese Folgekosten aufzulasten (Gemeinlastprinzip).¹⁴⁹ Ansonsten wäre die geologische CO₂-Speicherung nicht wirtschaftlich durchführbar, weil die langfristigen Haftungskosten für Unternehmen nicht annähernd abschätzbar wären. Schließlich ist die Beschränkung der Kostentragung auf 30 Jahre notwendig wichtig, um den Unternehmen klare betriebswirtschaftliche Eckpunkte und Haftpflichtgrenzen zu setzen. Ansonsten wäre es schwierig CCS auf Basis marktwirtschaftlicher Mechanismen durchzuführen. Die geologische CO₂-Speicherung dient der Bekämpfung des Klimawandels.¹⁵⁰ Dazu muss die Gesellschaft als Ganzes beitragen und profitiert im Endeffekt von langsameren, entschleunigten globalen Temperaturanstiegen. Deshalb liegt kein Verstoß gegen das unionsrechtliche Verursacherprinzip, das auch als Kostenzurechnungsprinzip zu verstehen ist vor.¹⁵¹ Der nationale Gesetzgeber könnte im Sinne von Legitimation strengere Haftungsvorschriften festlegen – die CCS-RL schreibt bloß eine Mindestfrist von 20 Jahren vor -, ist aber nicht durch das Verursacherprinzip dazu verpflichtet.¹⁵²

Für die Schätzung dieser Überwachungskosten räumt die CCS-RL der Kommission das Recht ein, Leitlinien zu erlassen.¹⁵³ Die EK arbeitete entsprechende Leitlinien aus, welche auf der Webseite der Kommission abrufbar sind.¹⁵⁴ Die Leitlinien sind weder eine offizielle Rechtsansicht der Kommission noch zwingendes Recht. Sie sollen für die europaweit kohärente Umsetzung der CCS-RL sorgen.

iii. Bericht zur Zustimmung der Übertragung der Verantwortung

Der Betreiber muss einen Bericht verfassen, dass die Voraussetzungen zur Übertragung der Verantwortung vorliegen. Er muss zeigen, dass sowohl das tatsächliche und modellierte Verhalten des injizierten CO₂ übereinstimmen als auch keine Leckagen feststellbar sind als auch die Speicherstätte langfristig stabil ist. Konkretisierungen und exakte technische Parameter fehlen in der CCS-RL. Jedoch würden solche nicht nur den Umfang der Richtlinie sprengen, sondern auch zu unflexibel für notwendige, evidenz- und fortschrittsbasierte Anpassungen sein. Allerdings erließ die EK eine Leitlinie zu den

¹⁴⁹ Vgl. *Calliess*, EUV/AEUV⁶ Art 5 EUV Rn 42, über die Verwirklichung des Grundsatzes der Kostenwahrheit.

¹⁵⁰ Vgl. auch den Zuständigkeitstatbestand „Umweltpolitik“ des Art 191 Abs 1 AEUV idF BGBl. III Nr. 171/2013.

¹⁵¹ Vgl. *Calliess*, EUV/AEUV⁶ Art 191 AEUV Rn 41-43, über die wesentlichen Gesichtspunkte des Verursacherprinzips.

¹⁵² Art 18 Abs 2 lit b CCS-RL.

¹⁵³ Art 20 Abs 2 CCS-RL; *Europäische Kommission*, Guidance Document 4.

¹⁵⁴ Die Leitlinien sind unter folgendem Weblink abrufbar: https://climate.ec.europa.eu/eu-action/carbon-capture-use-and-storage/implementation-ccs-directive_en#ecl-inpage-1460 (08.01.2024).

Kriterien für die Übertragung der Verantwortung.¹⁵⁵ Den Bericht legt der Betreiber der Behörde zur Zustimmung vor.¹⁵⁶ Darauf basierend erstellt die Behörde einen Entscheidungsentwurf zur Genehmigung der Übertragung der Verantwortung und legt die Methode der Speicherstättenabdichtung und des Abbaus der Injektionsanlagen fest. Entscheidet die Behörde abweisend, muss sie dem Betreiber die Gründe dafür mitteilen. Der vom Betreiber vorgelegte Bericht einschließlich sonstiger Unterlagen sowie die Entscheidungsentwürfe der Behörde sind der Europäischen Kommission vorzulegen. Diese kann binnen vier Monaten eine **unverbindliche Stellungnahme** abgeben.¹⁵⁷ Abweichungen der endgültigen Entscheidung von dieser Stellungnahme sind zu begründen.

iv. Endgültige Entscheidung und Rechtsfolgen

Sofern sämtliche Voraussetzungen vorliegen, fasst die Behörde die endgültige Entscheidung und informiert die Kommission darüber.¹⁵⁸ Hiermit geht die Verantwortung für die Speicherstätte vom Betreiber auf den Bund über. Ab diesem Zeitpunkt werden die ordentlichen Inspektionen eingestellt und die Überwachung auf ein Minimum eingeschränkt, die es erlaubt, Leckagen oder erhebliche Unregelmäßigkeiten festzustellen. Der Betreiber haftet für falsche oder ungenaue Informationen, die zur Übertragung der Verantwortung führen, auch nach der Überantwortung, sofern zusätzlich zur Überwachung Kosten entstehen.¹⁵⁹

Wird die Speichergenehmigung entzogen, keine neue Genehmigung ausgestellt und die Speicherstätte endgültig geschlossen, geht die Verantwortung ohne weiteren Beschluss auf den Bund über, sobald das CO₂ vollständig und dauerhaft gespeichert ist.¹⁶⁰ Die Bedingung „sobald das CO₂ vollständig und dauerhaft gespeichert ist“ ist die gleiche, die ein Betreiber erfüllen muss, wenn er die Verantwortung an den Bund abgeben muss.¹⁶¹ Ohne eine derartige Regelung für Fälle, in denen die Genehmigung entzogen wurde, wären Betreiber, die sich rechtswidrig verhalten haben, bessergestellt als solche, die ihre Verpflichtungen erfüllten. Dazu hat die Behörde – auch ohne ausdrückliche Regelung – den Abbau der Injektionsanlagen und die Abdichtung der Speicherstätte zu veranlassen.

¹⁵⁵ Art 18 Abs 2 leg cit iVm Art 18 Abs 1 lit a-c CCS-RL; *Europäische Kommission*, Guidance Document 3, 3-16.

¹⁵⁶ Art 18 Abs 2 CCS-RL.

¹⁵⁷ Es gilt das bereits Ausgeführte zum Stellungnahmerecht der EK im Zusammenhang mit der Vorlage der Speichergenehmigungsentwürfe gemäß Art 10 Abs 1 CCS-RL.

¹⁵⁸ Vgl Art 18 Abs 1 CCS-RL, diese Bedingungen sind, dass a) Hinweise für die vollständige und dauerhafte Zurückhaltung des CO₂ vorliegen, und b) die Mindestfrist verstrichen ist bzw. die Hinweise nach lit a überzeugend sind, und c) der finanzielle Beitrag zur Deckung der Überwachungskosten für 30 Jahre geleistet wurde, sowie d) die Speicherstätte abgedichtet und die Injektionsanlagen abgebaut wurden.

¹⁵⁹ Art 18 Abs 7 CCS-RL.

¹⁶⁰ Art 18 Abs 8 CCS-RL.

¹⁶¹ Art 18 Abs 1 lit a CCS-RL.

Diese Kosten hat der Betreiber, wie auch die Kosten für die Schließung und Nachsorge zu tragen. Das ergibt sich ebenso aus der ausdrücklichen gesetzlichen Anordnung zur Aufrechterhaltung der finanziellen Sicherheit, bis die Verantwortung für die Speicherstätte übertragen wird.¹⁶²

2.9. Offener Zugang Dritter und sonstige Bestimmungen

Das Kapitel 5 der CCS-RL regelt den transparenten, diskriminierungsfreien und offenen Zugang zu gerechten Bedingungen zum CO₂-Transportnetz und zu den Speicherstätten.¹⁶³ Die Bestimmung über den offenen Zugang Dritter ist an die in der RL 2009/73/EG¹⁶⁴, die sogenannte Erdgasbinnenmarkt-RL, enthaltenen Regelungen über den offenen Zugang Dritter angelehnt.¹⁶⁵ Die Zugangsbedingungen variieren je nach Speicher- und Transportkapazität, unterschiedlichen technischen Spezifikationen, Interessenausgleich zwischen allen potenziellen Nutzern und Betreibern der Speicherstätten oder Transportnetze sowie die Größe der Rolle, die CCS für die Klimaziele des jeweiligen Mitgliedstaates spielt. Mangelnde Kapazitäten der Transportnetze oder Speicherstätten sind jedenfalls Zugangsverweigerungsgründe. Die Mitgliedstaaten müssen für die größtmögliche Auslastung des Transportnetzes und der Speicherstätten sorgen.¹⁶⁶ Dazu muss die Behörde Maßnahmen zur Kapazitätserweiterung veranlassen, soweit sie wirtschaftlich sinnvoll sind oder ein potenzieller Kunde bereit ist, die Kosten zu tragen und keine negativen Auswirkungen auf die Umwelt und die Bevölkerung zu befürchten sind.¹⁶⁷ Auf diese Weise soll Missbrauch von Monopolstellungen im Speicherstätten- und Transportnetzbereich sowohl durch Statuierung des Grundsatzes des offenen Zugangs als auch durch die behördlich oder gesetzlich vorgeschriebene Kapazitätserweiterung verhindert werden, sofern diese zusätzlichen Speichervolumina von der Speichergenehmigung umfasst sind.¹⁶⁸ Der offene Zugang zu Speicherstätten und Transportnetzen beugt wesentlichen Wettbewerbsverzerrungen vor, die entstehen können, sobald die Preise der Zertifikate des europäischen Emissionshandels die Kosten der CCS-Wertschöpfungskette einschließlich der geologischen CO₂-Speicherung übersteigen.¹⁶⁹

¹⁶² Art 19 Abs 3 lit b CCS-RL.

¹⁶³ Art 21 CCS-RL regelt den Zugang zum Transportnetz und zu den Speicherstätten, Art 22 leg cit regelt die Streitbeilegung.

¹⁶⁴ Richtlinie 2009/73/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juli 2009 über gemeinsame Vorschriften für den Erdgasbinnenmarkt und zur Aufhebung der Richtlinie 2003/55/EG, ABl. 2009 L 211/94.

¹⁶⁵ *Doppelhammer*, ZUR 2008, 253; *Kohls/Kahle*, ZUR 2009, 129-130.

¹⁶⁶ Art 21 Abs 4 CCS-RL.

¹⁶⁷ ErwGr 38 CCS-RL; Die Mitgliedstaaten sollen jene „Kapazitäten, die nach vernünftigem Ermessen verfügbar gemacht werden können“ in die Klimapolitik einbeziehen.

¹⁶⁸ *Kuznik*, Abscheidung, Transport und dauerhafte Speicherung von Kohlenstoffdioxid 37-38.

¹⁶⁹ Zertifikate iSd Art 3 lit a RL 2003/87/EG; *Stangl*, SPRW 2011, 27.

i. Streitbeilegung

Art 22 der CCS-RL regelt die Streitbeilegung in Zusammenhang mit dem Zugang zu Transportnetzen und Speicherstätten. Durchgeführt wird die Schlichtung durch eine von den Parteien unabhängige Stelle mit Zugang zu allen einschlägigen Informationen. Selbst die Behörde kann Streitpartei sein, denn sie muss beispielsweise die notwendigen Maßnahmen zur Behebung von Kapazitätsengpässen setzen.¹⁷⁰ Hier kann es zu Rechtsstreitigkeiten zwischen Behörde und Betreiber sowohl über den Umfang und Art der zu setzenden Maßnahmen als auch die Finanzierung dieser kommen. Für grenzübergreifende Streitigkeiten gelten die Streitbeilegungsregeln des Mitgliedstaates, der für das den Zugang verweigernde Transportnetz oder die Speicherstätte zuständig ist.¹⁷¹ Betrifft der Streit grenzüberschreitende Speicherstätten, soll sachlich jener MS zuständig sein, auf dessen Staatsgebiet die Injektionsanlagen liegen. Nur seine Behörden können auch Leistung oder Unterlassung durch Ersatzvornahme erzwingen, wenn unter anderem der Betreiber rechtswidrig die CO₂-Injektion nicht einstellt. Vorausschauenderweise legen die MS in bi- bzw. multilateralen Verträgen die Rechte und Pflichten der betroffenen MS fest, um Konflikte zu vermeiden. In Fällen kongruenter Zuständigkeiten müssen die Mitgliedstaaten den Streitbeilegungsmechanismus gemeinsam festlegen.

2.10. Sonstige Bestimmungen

Art 24 der CCS-RL schafft die Rechtsgrundlage für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit der Behörden verschiedener Mitgliedstaaten für internationale Sachverhalte wie grenzüberschreitende Transportnetze oder Speicherstätten. Die Mitgliedstaaten benennen die zuständige nationale Behörde selbst.¹⁷²

i. Register

Die zuständige Behörde erstellt und führt ein Register aller erteilten Speichergenehmigungen und ein weiteres Register mit den geologischen Daten zu geschlossenen Speicherkomplexen, sodass die vollständige und dauerhafte Zurückhaltung des CO₂ beurteilt werden kann.¹⁷³ Die Behörde soll die Registerdaten verwenden, wenn andere geologische Projekte geplant werden, die sich auf die Sicherheit genehmigter Speicherstätten auswirken könnten (z.B. weitere CO₂-Speicherungsprojekte, Kohlenwasserstoffförderung). Diese Registerdaten sind der EK alle vier Jahre zu übermitteln.¹⁷⁴ Die relevanten Umweltinformationen sind schließlich auch der Bevölkerung

¹⁷⁰ Art 21 Abs 4 CCS-RL.

¹⁷¹ Art 22 Abs 2 CCS-RL.

¹⁷² Art 23 CCS-RL.

¹⁷³ Art 25 CCS-RL; ErwGr 40 CCS-RL.

¹⁷⁴ Art 27 CCS-RL.

zugänglich zu machen.¹⁷⁵ Diese Transparenz fördert die öffentliche Akzeptanz von Klimaschutzmaßnahmen, den freien Meinungs austausch und erhöht letzten Endes sowohl das Umweltbewusstsein als auch das Vertrauen der Öffentlichkeit in die Sicherheit und Umweltverträglichkeit der geologischen CO₂-Speicherung.¹⁷⁶

ii. Änderung der Anhänge

Die EK ist befugt, sowohl den Anhang 1 (Kriterien für die Charakterisierung und Bewertung des potenziellen Speicherkomplexes und der umliegenden Gebiete gemäß Art 4) als auch den Anhang 2 (Kriterien für die Aufstellung und Aktualisierung des Überwachungsplanes gemäß Art 13 Abs 2 und für die Nachsorgeüberwachung) der CCS-RL zu ändern.¹⁷⁷ Die Anhänge sollen an den aktuellen wissenschaftlichen und technischen Fortschritt angepasst werden. Weder die Leitlinien noch das Gesetz selbst bieten nähere Anhaltspunkte dafür, um welche Fortschritte es sich dabei handelt. Allerdings ist davon auszugehen, dass über bloß marginale, sicherheitstechnisch unbedenkliche, hinausgehende Änderungen des Technikstandes vorliegen müssen. Dabei dürfen weder das in Anhang 1 vorgesehene Sicherheitsniveau sinken noch die Grundsätze für die Überwachung nach Anhang 2 aufgeweicht werden. Dem Erlass eines delegierten Rechtsaktes geht ein Konsultationsverfahren voraus, in dem die von den einzelnen MS benannten Sachverständigen beteiligt sind.

Die Befugnis zum Erlassen delegierter Rechtsakte kann sowohl vom Europäischen Parlament als auch vom Rat jederzeit widerrufen werden. Bereits in Kraft getretene delegierte Rechtsakte bleiben trotz Widerrufs der Befugnis gültig.¹⁷⁸

2.11. CO₂-Abscheidung und Transport: EU-Sekundärrechtsänderungen

Die CCS-RL passt bereits bestehendes EU-Sekundärrecht an, um die geologische CO₂-Speicherung besser in die europäische Rechtsordnung zu integrieren und rechtliche Hindernisse für die Anwendung abzuschaffen.

2.11.1. Wasserrahmen-RL

In diesem Sinne wurde die europäische Wasserrahmen-RL¹⁷⁹ angepasst. Das Verbot einer direkten Einleitung von Schadstoffen in das Grundwasser wurde um einen Ausnahmetatbestand für die geologische CO₂-Speicherung ergänzt. Diese ist dem Ein-

¹⁷⁵ Art 26 CCS-RL iVm Art 3 Abs 1 Richtlinie 2003/4/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. Januar 2003 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen und zur Aufhebung der Richtlinie 90/313/EWG des Rates, ABI 2003 L 41/26.

¹⁷⁶ ErwGr 1 und 21 RL 2003/4/EG (Umweltinformations-RL).

¹⁷⁷ Art 29 CCS-RL.

¹⁷⁸ Art 29a Abs 3 CCS-RL.

¹⁷⁹ Richtlinie 2000/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2000 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik, ABI 2000 L 327/1.

sowie Ausspeichern von Erdgas gleichgestellt. Die MS können die Injektion von Kohlendioxidströmen zur Speicherung in geologische Formationen, die aus natürlichen Gründen für andere Zwecke auf Dauer ungeeignet sind, erlauben.¹⁸⁰ Die Injektion muss auf Basis der CCS-RL erfolgen oder im Rahmen der Ausnahme zu Forschungszwecken geringen Ausmaßes stattfinden.¹⁸¹

2.11.2. Industrieemissions-RL

Das Kapitel 3 „Sondervorschriften für Feuerungsanlagen“ der Industrieemissions-RL¹⁸² wurde um Bestimmungen zur geologischen CO₂-Speicherung ergänzt. Betreiber von Feuerungsanlagen ab einer bestimmten Größe (300 MW) müssen prüfen, ob zum einen geeignete Speicherstätten verfügbar sind und der Transport dorthin technisch und wirtschaftlich machbar ist; die sogenannte „Capture-Ready“-Pflicht. Ursprünglich wurde diskutiert, dass nicht bloß die Machbarkeit zu prüfen sei, sondern ob die CO₂-Abscheidung unmittelbar ab einem CO₂-Grenzwert verpflichtend vorgeschrieben werden sollte („Schwarzenegger-Klausel“).¹⁸³ Diese Pläne wurden verworfen, und zwar wegen der damals mangelnden technischen Reife der CO₂-Abscheidung, mangelnder Transport- und Speicherkapazitäten und der sich daraus ergebenden Konsequenz, dass die Norm zum effektiven Ende der Kohlekraft geführt hätte.¹⁸⁴ Zum anderen ist zu prüfen, ob die Nachrüstung für die CO₂-Abscheidung technisch und wirtschaftlich machbar ist („retrofitting“).¹⁸⁵ Der Betreiber muss die entscheidungsrelevanten Unterlagen zusammentragen. Ihn trifft nicht die Beweislast, ob der gesetzliche Tatbestand erfüllt ist.¹⁸⁶ Die Behörde entscheidet, ob die gesetzlichen Voraussetzungen zur CO₂-Abscheidung vorliegen oder nicht. Sind diese Bedingungen gegeben, muss ein angemessener Platz für Abscheideanlagen auf dem Betriebsgelände vorgesehen werden.¹⁸⁷

Weiters wurde die Abscheidung von CO₂-Strömen zur geologischen Speicherung aus Anlagen, die unter die Industrieemissions-RL fallen, als „sonstige Tätigkeit“ in den Anhang

¹⁸⁰ „Aus natürlichen Zwecken für andere Zwecke dauerhaft ungeeignet“ ist eine Standardklausel bei den Ausnahmetatbeständen der Wasserrahmen-RL. Es handelt sich um geologische Formationen wie z.B. salinare Aquifere oder geförderte Erdgaslagerstätten. Diese können nicht als Grundwasserspeicher verwendet werden.

¹⁸¹ Art 2 Abs 2 CCS-RL iVm Art 11 Abs 3 lit j Gedankenstrich 4 RL 2000/60/EG.

¹⁸² Richtlinie 2010/75/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. November 2010 über Industrieemissionen (integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung), ABI 2010 L 334/17.

¹⁸³ Kohls/Kahle, ZUR 2009, 124-125; Umweltbundesamt, Das Klimaschutzrecht des Bundes - Analyse und Vorschläge zu seiner Weiterentwicklung (2011) 100, 116; <https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/klimaschutzrecht-des-bundes-analyse-vorschlaege-zu> (08.01.2024).

¹⁸⁴ Würtenberger, Der Klimawandel in den Umweltprüfungen, ZUR 2009, 171 (175).

¹⁸⁵ Art 36 Abs 1 RL 2010/75/EU.

¹⁸⁶ Kuznik, Abscheidung, Transport und dauerhafte Speicherung von Kohlenstoffdioxid 58.

¹⁸⁷ Art 36 Abs 2 RL 2010/75/EU.

1 als Kategorie von Tätigkeiten nach Art 10 *leg cit* aufgenommen und unterliegt somit dem Geltungsbereich der Richtlinie.¹⁸⁸

2.11.3. Umwelthaftungs-RL

Der Betrieb von Speicherstätten gemäß der CCS-RL ist eine Tätigkeit im Sinne des Art 3 Abs 1 der Umwelthaftungs-RL.¹⁸⁹ Durch den Betrieb von Speicherstätten verursachte Umweltschäden fallen in den sachlichen Geltungsbereich der Umwelthaftungs-RL und führen zur verschuldensunabhängigen Gefährdungshaftung des Betreibers, sofern keine Ausnahme nach Art 4 *leg cit* vorliegt.¹⁹⁰ Für CO₂-Leckagen, die nicht in den Anwendungsbereich der Umwelthaftungs-RL fallen, „haftet“ der Betreiber der Speicherstätte, indem er Zertifikate im Regime des EU-Emissionshandels abgeben muss.¹⁹¹ Manche Autoren subsumieren entwichenes CO₂ unter sogenannte „Klimaschäden“, ein Begriff mit wenig rechtlicher Relevanz oder Substanz, der als Sammelbegriff für schwer greifbare Unstimmigkeiten in der Treibhausgasbilanzierung und vor allem der haftungsrechtlichen Zuordnung dienen soll.¹⁹² Direkte Wirkungszusammenhänge zwischen einer erheblichen Schädigung oder unmittelbaren Gefahr eines Umweltschadens und aus einer Speicherstätte unterirdisch entweichendem CO₂ sind in der Praxis schwierig herzustellen. Die Einbeziehung der Speicherstätte in den EU-Emissionshandel stellt sicher, dass ein ausreichender Anreiz besteht, CO₂-Leckagen zu vermeiden. Umgehungskonstruktionen wird dadurch vorgebeugt.¹⁹³

2.11.4. Abfallrahmen-RL und Abfall-VO

Kohlendioxid, das für die Zwecke der geologischen Speicherung abgeschieden, transportiert und anschließend gespeichert wird oder in den Ausnahmetatbestand der CCS-RL für Forschungsvorhaben geringen Umfanges fällt, fiel ausdrücklich nicht in den sachlichen Geltungsbereich der ehemaligen Abfallrahmen-RL.¹⁹⁴ Die aktuelle Abfallrahmen-RL hingegen erwähnt die CO₂-Abscheidung und geologische Speicherung

¹⁸⁸ Vgl. Anhang 1 Kategorie 6.9 RL 2010/75/EU; Erläuterungen Regierungsvorlage 1387 Beilagennummer 24. GP 4-7.

¹⁸⁹ Anhang 3 Z 14 iVm Art 3 Abs 1 Richtlinie 2004/35/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. April 2004 über Umwelthaftung zur Vermeidung und Sanierung von Umweltschäden, Abl 2004 L 143/56; ErläutRV 1387 BlgNR 24. GP 4-7.

¹⁹⁰ Materiell regelt diese Rechtsanpassung den Betrieb von Speicherstätten. Um einen leichteren Überblick der RL-Änderungen zu bewahren, wird die Anpassung der Umwelthaftungs-RL dennoch im vorliegenden Kapitel mitbehandelt.

¹⁹¹ *Doppelhammer*, ZUR 2008, 252.

¹⁹² *Kohls/Kahle*, ZUR 2009, 123, zum Begriff „Klimaschaden“, dem entwichenes CO₂ zuzuordnen sei.

¹⁹³ Gleiches stellte der EuGH in seinem Schäfer-Kalk-Urteil fest, EuGH 19. 1. 2017, C-460/15 Rn 43.

¹⁹⁴ Richtlinie 2006/12/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. April 2006 über Abfälle, Abl 2006 L 114/9; diese trat am 11.12.2010 außer Kraft. Anschließend trat die Richtlinie 2008/98/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. November 2008 über Abfälle und zur Aufhebung bestimmter Richtlinien, Abl 2008 L 312/3, in Kraft.

nicht mehr. Dennoch ist CO₂, das für Zwecke der geologischen Speicherung abgeschieden, weitergeleitet und gespeichert wird, weiterhin kein Abfall. Das ist dadurch indiziert, dass die Abfall-VO, welche die Verbringung von Abfällen regelt, weiterhin nicht für CO₂-Transporte zwecks geologischer Speicherung gilt. Ohne die Erweiterung der Ausnahmetatbestände wäre die Abfallrahmen-RL anwendbar gewesen, weil das CO₂ nicht in die Atmosphäre entlassen wird.¹⁹⁵

Die CCS-RL verfolgt einen integrativen, also CCS-Tätigkeiten umfassend in das EU-Recht implementierenden Ansatz. Daher wurde die Verbringung (Transport) von CO₂ für die Zwecke der geologischen Speicherung ebenso vom Geltungsbereich der Abfall-VO ausgenommen.¹⁹⁶ Ansonsten lägen schwer überbrückbare Sinnwidrigkeiten vor, wenn zwar einerseits abgeschiedenes CO₂ Abfall wäre, aber andererseits dasselbe CO₂ während des Transports nicht den Regelungen der Abfall-VO unterliegen würde.

2.11.5. UVP-RL

Mit Erlass der CCS-RL wurde ursprünglich auch die 2009 geltende UVP-RL¹⁹⁷ geändert.¹⁹⁸ Für die meisten CCS-Projekte (Abscheidung, Transport und Speicherstätten) sind nunmehr Umweltverträglichkeitsprüfungen durchzuführen.¹⁹⁹ Diese Änderungen wurden in die Neukodifizierung der aktuellen UVP-RL übernommen.²⁰⁰ Speicherstätten sind jedenfalls UVP-pflichtig, ausgenommen solche, die Forschungsvorhaben geringen Umfanges dienen.²⁰¹

Abscheideanlagen von CO₂-Strömen aus UVP-pflichtigen Anlagen sind ebenfalls UVP-pflichtig. Gleiches gilt für Abscheideanlagen mit einer jährlichen Kapazität von mehr als 1,5 Millionen Tonnen.²⁰² Für Abscheideanlagen, die nicht zwingend UVP-pflichtig sind, bestimmen die MS angemessene Schwellenwerte, je nach Erheblichkeit der Umweltauswirkungen.²⁰³

Pipelines mit einem Durchmesser von mehr als 800 mm und einer Länge von mehr als 40 km, die dem CO₂-Transport für die Zwecke der geologischen Speicherung dienen,

¹⁹⁵ Granner/Raschauer, RdU 2011/22, 53.

¹⁹⁶ Art 1 Abs 3 lit h Verordnung (EG) Nr. 1013/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Juni 2006 über die Verbringung von Abfällen, Abl 2006 L 190/1.

¹⁹⁷ Richtlinie 85/337/EWG des Rates vom 27. Juni 1985 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten, Abl 1985 L 175/40.

¹⁹⁸ Vgl Art 31 CCS-RL.

¹⁹⁹ ErläutRV 1387 BlgNR 24. GP 5; Anhang 1 Z 4b, 13 b und d, 29a, 89 Bundesgesetz über die Prüfung der Umweltverträglichkeit (Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz 2000 – UVP-G 2000), BGBl. Nr. 697/1993 idF BGBl. I Nr. 26/2023.

²⁰⁰ Richtlinie 2011/92/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2011 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten, Abl 2012 L 26/1.

²⁰¹ Anhang 1 Z 22 RL 2011/92/EU; vgl die Ausnahmebestimmung Art 2 Abs 2 CCS-RL.

²⁰² Anhang 1 Z 23 RL 2011/92/EU.

²⁰³ Anhang 2 Z 3 lit j RL 2011/92/EU; ErläutRV 1387 BlgNR 24. GP 5-6.

unterliegen der UVP-Pflicht.²⁰⁴ Für alle anderen, nicht von Anhang 1 umfassten, CO₂-Transportprojekte müssen die Mitgliedstaaten Schwellenwerte festlegen oder Einzelfalluntersuchungen durchführen.²⁰⁵

2.12. Überwachung der Umsetzung der CCS-RL durch die Europäische Kommission

Die MS müssen in regelmäßigen Abständen von drei Jahren Berichte über die Durchführung der CCS-RL an die EK erstatten.²⁰⁶ Mittels Durchführungsrechtsaktes erstellt die EK geeignete Fragebögen, um ein gesamthafes, standardisiertes sowie vergleichbares Bild von der Rechtsumsetzung zu erhalten.²⁰⁷ Zudem sorgt die EK für einen Informationsaustausch zwischen den MS, damit die Regelungen harmonisiert implementiert werden.²⁰⁸ Dazu wurde im Jahr 2023 die CCS-Arbeitsgruppe der EK wieder ins Leben gerufen. Diese Arbeitsgruppe erstellte im Jahr 2006 den Bericht zur Frage, ob ein Rechtsrahmen für CCS notwendig sei.²⁰⁹ Bisher veröffentlichte die EK drei Implementierungsberichte. Der erste Bericht befasste sich hauptsächlich mit den Kernbestimmungen der CCS-RL, deren Umsetzung in nationales Recht und Maßnahmen, um die harmonisierte Transformation zu verbessern.²¹⁰ Der zweite und dritte Bericht befassten sich stärker mit der praktischen Umsetzung durch die MS und beschränkten sich auf die wenigen tatsächlichen Anwendungsfälle der CCS-RL.²¹¹ Die Berichte kamen zum Schluss, dass es sehr wenige aktive CCS-Projekte gab. Obwohl CCS für viele Großfeuerungsanlagen momentan wirtschaftlich nicht machbar sei oder keine geeigneten Speicherstätten vorhanden seien, würden sie jedoch Betriebsgelände für eine nachträgliche Aufrüstung („retrofitting“) bereithalten.²¹² Diese Tatsache zeigt, dass Unternehmen bereit sind in Zukunft umzurüsten, sofern sich die Rechtslage entsprechend ändert oder der Stand der Wissenschaft und Technik fortschreitet. Betreiber von

²⁰⁴ Anhang 1 Z 16 lit b RL 2011/92/EU.

²⁰⁵ Anhang 2 Z 10 lit i RL 2011/92/EU; *Schmelz/Schwarzer*, UVP-Gesetz Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz 2000² (2024) 87-90; die Neuauflage (2.0) des *Schmelz/Schwarzer*-Manuskripts befindet sich in Druck.

²⁰⁶ Art 27 CCS-RL.

²⁰⁷ Die Durchführungsrechtsakte werden nach dem in Art 5 Verordnung (EU) Nr. 182/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Februar 2011 zur Festlegung der allgemeinen Regeln und Grundsätze, nach denen die Mitgliedstaaten die Wahrnehmung der Durchführungsbefugnisse durch die Kommission kontrollieren, Abl 2011 L 55/13, festgelegten Prüfverfahren erlassen. In dieses Verfahren ist der Ausschuss für Klimaänderung eingebunden und kann eine rechtlich bindende Stellungnahme abgeben.

²⁰⁸ Art 27 Abs 2 CCS-RL.

²⁰⁹ ErwGr 6 CCS-RL.

²¹⁰ COM (2014) 99 final.

²¹¹ *Europäische Kommission*, Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the implementation of Directive 2009/31/EG on the geological storage of carbon dioxide, COM (2017) 37 final, 1.2.2017; https://climate.ec.europa.eu/eu-action/carbon-capture-use-and-storage/implementation-ccs-directive_en (08.01.2024); COM (2019) 566 final.

²¹² COM (2019) 566 final, 2-4; COM (2017) 37 final, 4.

Großfeuerungsanlagen in Ländern, die CO₂-Speicherstätten verbieten, müssen jedoch in aller Regel die Speichermöglichkeiten nicht vertieft prüfen, weil es wirtschaftlich schwierig machbar ist, große Mengen CO₂ über weite Strecken ohne Pipelines zu transportieren.

Alle MS setzten – nach Einleitung mehrerer Vertragsverletzungsverfahren – die CCS-RL vollständig in nationales Recht um.²¹³ Jene MS, welche die geologische CO₂-Speicherung auf ihrem Hoheitsgebiet erlauben, erließen detaillierte Regelungen zur Vergabe der Speichergenehmigungen, Überwachung der Speicherstätten und Nachsorgeverpflichtungen. Andere MS, wie Österreich, setzten nur das Mindestmaß um und schränkten die geologische CO₂-Speicherung ein. Letztere MS fokussierten sich vorrangig auf die Implementierung der Regelungen zur CO₂-Abscheidung und zum CO₂-Transport.²¹⁴

Das Pendant zur Berichtspflicht der MS ist die Überprüfung der CCS-RL durch die EK anhand der bereits gemachten Erfahrungen.²¹⁵ Bisher veröffentlichte die EK einen derartigen Bericht.²¹⁶ Bei der Analyse folgender Aspekte sind insbesondere die technischen Fortschritte und neuesten wissenschaftlichen Erkenntnisse zu beachten: Vor allem muss die EK kontrollieren, ob die Betreiber von Speicherstätten hinreichend nachwiesen, dass das CO₂ auf umweltverträgliche und sichere Weise zurückgehalten wird. Dazu werden auch die Kriterien der Anhänge 1 und 2 aktualisiert und an den Stand der Technik angepasst.²¹⁷ Darüber hinaus sind sowohl die Verfahren der EK zur Überprüfung der Entwürfe der Speichergenehmigungen als auch jene zur Überprüfung der Entwürfe von Entscheidungen zur Übertragung der Verantwortung zu analysieren. Der Grundgedanke dieser erfahrungsbasierten Überprüfung ist, die CCS-RL an die tatsächlichen Gegebenheiten fortlaufend anzupassen und die Schlüsse aus dem Lernprozess in die Gesetzgebung einfließen zu lassen. Erwähnenswert ist, dass auch Erfahrungen mit Anreizsystemen zur Anwendung von CCS bei Anlagen, die Biomasse verwenden, analysiert werden sollen. Die Europäische Kommission möchte ein derartiges Anreizsystem zur Förderung negativer Emissionen schaffen und stellte einen Verordnungsentwurf über die Schaffung eines Unionsrahmens für die Zertifizierung von

²¹³ COM (2014) 99 final, 2, 9; COM (2017) 37 final, 2.

²¹⁴ Vgl ErläutRV 1387 BlgNR 24. GP 1; COM (2014) 99 final, 9.

²¹⁵ Art 38 Abs 2 CCS-RL.

²¹⁶ Vgl *Europäische Kommission*, Report on review of Directive 2009/31/EC on the geological storage of carbon dioxide, COM (2015) 576 final, 18.11.2015.

²¹⁷ Vgl die Ausführungen zu den Änderungen der Anhänge nach Art 29 CCS-RL.

CO₂-Entnahmen vor.²¹⁸ Außerdem sollen die Speichermöglichkeiten in Drittstaaten evaluiert werden.²¹⁹

Sofern die Überprüfung durch die EK ergibt, dass die geologische CO₂-Speicherung auf umweltverträgliche und sichere, das heißt ohne negative Auswirkungen auf Menschen und Umwelt, erfolgt, und auch wirtschaftlich machbar ist, kann die verbindliche Vorschreibung von Abscheidung und Speicherung von CO₂ für alle neuen stromerzeugenden Großfeuerungsanlagen überlegt werden.²²⁰ Bisher scheiterte die tatsächliche Vorschreibung zur Abscheidung der CO₂-Emissionen an den ungenauen Vorgaben des Gesetzes, das die technische und wirtschaftliche Machbarkeit nicht ausführlicher bestimmt. Generell blieb die Anzahl von CCS-Projekten deutlich hinter den Erwartungen zurück. Daher wurde bisher wenig Erfahrung mit der praktischen Umsetzung der CCS-RL gesammelt und der Überprüfungsbericht der EK ist dementsprechend ohne aussagekräftige Empfehlungen.²²¹

Weder Effektivität noch Effizienz der CCS-RL konnten umfassend bewertet werden. Effektivität bedeutet „die richtigen Dinge tun“ und gibt Auskunft über den Grad der Zielerreichung; die gewählten Maßnahmen erzielen die vorgegebenen Wirkungen. Effizienz hingegen bedeutet „die Dinge richtig tun“ und beschreibt das Verhältnis von Output zu Input; der kleinstmögliche Ressourceneinsatz erzielt die vorgegebenen Wirkungen.²²² Trotz mangelhafter Informationslage, oder gerade deshalb, ist die Conclusio des Überprüfungsberichtes aus dem Jahr 2015, dass der gesetzliche Status quo bestehen bleiben sollte. Eine Änderung der Rechtslage ohne ausreichend praktische Erfahrungen oder Feedback gesammelt zu haben, würde Unsicherheit in dem ohnehin schwach entwickelten Klimaschutzrechtsbereich schaffen.²²³ Der nächste Überprüfungsbericht wird erstellt, sobald mehr CCS-Projekte umgesetzt und konkrete Erfahrungen gemacht werden.²²⁴ Das war bis zum Zeitpunkt des Abschlusses dieser Dissertation im Jahr 2024 nicht der Fall.

²¹⁸ *Europäische Kommission*, Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a Union certification framework for carbon removals, COM (2022) 672 final, 30.11.2022; <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/HIS/?uri=CELEX:52022PC0672> (28.4.2023)

²¹⁹ Art 38 Abs 2 Gedankenstriche 6 und 8 CCS-RL.

²²⁰ Art 38 Abs 3 CCS-RL.

²²¹ COM (2015) 576 final, 4, 6.

²²² *Bundeskanzleramt*, Handbuch Wirkungsorientierte Folgenabschätzung, Wien (2013) 16; https://www.oeffentlicherdienst.gv.at/wirkungsorientierte_verwaltung/berichte_service/Handbuch_Wirkungsorientierte_Folgenabschaetzung.pdf (08.01.2024).

²²³ COM (2015) 576 final, 5, 6.

²²⁴ COM (2015) 576 final, 7.

2.13. CCS-RL im System der EU-Klimaschutzgesetzgebung

Zur Zeit der Konzeption der CCS-RL war CCS eine absolute Nische im Vergleich mit anderen Klimaschutzmaßnahmen und ohne großen praktischen Stellenwert. CCS wurde jedoch von der EK als „Brückentechnologie“, die zur Bekämpfung des Klimawandels beiträgt, erachtet, mit deren Hilfe emissionsintensive Industriezweige klimafreundlicher werden und produzieren sollten.²²⁵ Die Erwartungen in CCS waren stark überschüssend. Das prognostizierte Speicherziel war sieben Mio. Tonnen CO₂ bis zum Jahr 2020 und 160 Mio. Tonnen bis 2030.²²⁶ Allerdings war von Beginn an die öffentliche Unterstützung und Förderung von CCS beschränkt. Es gibt Akzeptanzprobleme und solange der Zertifikatspreis im EU-Emissionshandelssystem niedrig ist, ist auch der wirtschaftliche Anreiz für CCS-Projekte gering.²²⁷ Schließlich änderte sich der Stellenwert von CCS im Klimaschutzsystem der EU über den Lauf der Jahre. Die Klimaziele des Lastenteilungsmechanismus²²⁸ müssen von den MS verpflichtend eingehalten werden. Manche Länder haben sich Netto-Null-Treibhausgasziele gesteckt, die ehrgeiziger sind als jenes der EU, die im Jahr 2050 klimaneutral sein will.²²⁹ Das kleiner werdende Zeitfenster bis rechtlich festgelegte THG-Reduktionsziele erreicht werden müssen, lässt die Debatte rund um den Einsatz von CCS Fahrt aufnehmen.²³⁰

2.14. Rechtliche Problemfelder

Da die CCS-RL nicht den Speicherzeitraum definiert, ab dem die geologische Speicherung als dauerhaft gilt, erwächst hieraus eine große Unsicherheit. Art 1 Abs 2 CCS-RL spricht vielmehr unbestimmt von „dauerhafter“ Rückhaltung von CO₂. Die Begriffsbestimmungen der Richtlinie erläutern nichts Genaueres. Der erste Vorschlag für die CCS-RL wurde erstmals am 28.01.2008 durch die EK angenommen, also drei Jahre nachdem der IPCC einen Special Report zu „Carbon Dioxide Capture and Storage“ im Jahr 2005 vorstellte.²³¹ Dieser Bericht hat festgelegt, dass ordnungsgemäß ausgewählte

²²⁵ ErwGr 4 CCS-RL.

²²⁶ ErwGr 5 CCS-RL.

²²⁷ Der Auktion Clearing Preis pro Tonne CO₂ lag im Jänner 2024 zwischen 60 bis 70 Euro; Die EK wählte den European Energy Exchange als Marktplatz, um die Emissionsrechte zu handeln, <https://www.eex.com/en/market-data/environmentals/eu-ets-auctions> (08.01.2024)

²²⁸ Verordnung (EU) 2018/842 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2018 zur Festlegung verbindlicher nationaler Jahresziele für die Reduzierung der Treibhausgasemissionen im Zeitraum 2021 bis 2030 als Beitrag zu Klimaschutzmaßnahmen zwecks Erfüllung der Verpflichtungen aus dem Übereinkommen von Paris sowie zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 525/2013, Abl 2018 L 156/26.

²²⁹ *Bundeskanzleramt*, Aus Verantwortung für Österreich. Regierungsprogramm 2020-2024 (2020) 73; Österreich will bereits im Jahr 2040 „klimaneutral“ sein.

²³⁰ [https://www.derstandard.at/story/2000120234249/hoffnungen-und-tuecken-der-CO₂-speicherung](https://www.derstandard.at/story/2000120234249/hoffnungen-und-tuecken-der-CO2-speicherung) (gepostet am 26.9.2020; Zugriff am 08.01.2024); [https://www.derstandard.at/story/2000134697127/wie-aus-CO₂-ein-kreislaufprodukt-werden-kann](https://www.derstandard.at/story/2000134697127/wie-aus-CO2-ein-kreislaufprodukt-werden-kann) (gepostet am 6.4.2022, Zugriff am 08.01.2024).

²³¹ IPCC, SPM, Carbon Capture and Storage, WG III in AR 2, 2005.

und betriebene geologische Speicherstätten sehr wahrscheinlich mehr als 99% des gespeicherten CO₂ über 100 Jahre und wahrscheinlich 99% über 1000 Jahre im Untergrund zurückhalten und es nicht in die Atmosphäre gelangt. Weiters gebe es verschiedene geologische Einschließmechanismen, die das CO₂ mit der Zeit statisch festmachen. In Folge wird das CO₂ über Millionen von Jahren gespeichert.²³² Die „Langfristige Klimastrategie der Schweiz“ definiert die Speicherung als dauerhaft, wenn sie mehrere Jahrzehnte, besser Jahrhunderte andauert.²³³ Die EK definierte „Permanenz“ in ihrem Vorschlag zur Zertifizierung hochwertiger CO₂-Entnahmen als „CO₂-Entnahmeaktivitäten, die CO₂ für mehrere Jahrhunderte speichern“.²³⁴

Unklarheiten über die Bedeutung der Dauerhaftigkeit der Zurückhaltung des gespeicherten CO₂ schaffen eine unsichere Rechtslage, weil für die Übertragung der Verantwortung für die Speicherstätte die „dauerhafte“ Rückhaltung nachgewiesen werden muss.²³⁵ Die Leitlinien beschreiben weitergehende Methoden, mit denen Betreiber nachweisen können, dass das CO₂ dauerhaft zurückgehalten wird. Es muss im Wesentlichen gezeigt werden, dass das gespeicherte CO₂ in stabilem Zustand ist und keine Änderungen dieses Zustandes zu erwarten sind.²³⁶ Selbst horizontal oder vertikal migrierendes CO₂ kann unter entsprechenden Umständen als dauerhaft gespeichert angesehen werden.²³⁷ Weiters hängt auch die Höhe der finanziellen Sicherheit, die der Betreiber der Speicherstätte hinterlegen muss, von der erwarteten Dauer und Sicherheit der Zurückhaltung des CO₂ ab.²³⁸

2.15. Conclusio zur CCS-RL

Da sich das erste Kapitel mit Unionsrecht, die weiteren beiden Kapitel sich hingegen mit der österreichischen Rechtslage beschäftigen, wird hier bereits ein Zwischenresümee zur CCS-RL gezogen.

Das EP und der Rat schufen einen schlüssigen europäischen Rechtsrahmen, der den Mitgliedstaaten ein starkes Instrument zur Erreichung ihrer Klimaziele und Bekämpfung des Klimawandels verschafft. Neben der Regelung der geologischen Speicherung wurden auch weitere CCS-tangierende EU-Sekundärrechtsakte angepasst. Im Mittelpunkt der CCS-RL steht die Speichergenehmigung. Die zahlreichen Voraussetzungen, um die

²³² IPCC, SPM, Carbon Capture and Storage, WG III in AR 2, 2005, 14.

²³³ Bundesamt für Umwelt, Langfristige Klimastrategie der Schweiz (2021) 51; <https://www.bafu.admin.ch/bafu/de/home/themen/klima/fachinformationen/emissionsverminderung/verminderungsziele/ziel-2050/klimastrategie-2050.html> (08.01.2024).

²³⁴ COM (2022) 672 final, 10; vgl Art 2 Abs 1 lit g leg cit.

²³⁵ Art 18 CCS-RL.

²³⁶ Europäische Kommission, Guidance Document 4, 4-11.

²³⁷ Europäische Kommission, Guidance Document 4, 11.

²³⁸ Art 19 CCS-RL.

Speichergenehmigung zu erlangen und tatsächlich CO₂ unterirdisch verpressen zu können, gewährleisten ein hohes Schutzniveau für Menschen und Umwelt. Ebenso wurden die Nachsorge und Verteilung der Verantwortung für die Speicherstätte klar geregelt. Wie anwenderfreundlich und praxisnahe die Regelungen sind, ist auch mehr als zehn Jahre nach Inkrafttreten der CCS-RL unklar. Wichtig ist, dass weitere Erfahrungen mit Projekten der CCS-Wertschöpfungskette gemacht werden.

Dass die Opt-Out-Klausel die MS ermächtigt, die geologische CO₂-Speicherung auf ihrem Staatsgebiet zu verbieten, ist primärrechtlich durch das Prinzip der regionalen Differenzierung bedingt. Die MS müssen in Abwägung mit ihren nationalstaatlichen Verfassungsprinzipien und klimapolitischen Interessen selbst entscheiden, ob sie die geologische CO₂-Speicherung zulassen und wie sie diese ausgestalten.

3. Österreichische Rechtslage der dauerhaften CO₂-Speicherung seit 2011

Klimaschutzrecht ist ein junges Rechtsgebiet und umfasst im engeren Sinn Gesetze und Vorschriften zur Eindämmung des Klimawandels. Es ist vom Klimaschutzrecht im weiteren Sinne, das sich mit der Anpassung an Klimawandelfolgen beschäftigt, abzugrenzen. Klimaschutzrecht ist wie Umweltrecht eine Querschnittsmaterie, weil es nicht abschließend kodifiziert ist, sondern sich in verschiedenen Rechtsvorschriften wiederfindet und zahlreiche verschiedene Rechtsmaterien umfasst.²³⁹ Von Sinn und Zweck (telos) her betrachtet, ist die geologische CO₂-Speicherung vorrangig dem Klimaschutzrecht im engeren Sinn zuzuordnen.²⁴⁰ Denn die CO₂-Speicherung dient keinem Selbstzweck. Sie ist eine **Klimaschutzmaßnahme** und soll einen wichtigen Beitrag zur Verringerung des THG-Anteils in der Atmosphäre leisten. Daher muss bei der Konzeption einer CO₂-Speicherungsnovelle der Klimaschutzaspekt im Zentrum stehen, um möglichst klimawirksame Effekte zu erzielen. Die für die Normierung der geologischen CO₂-Speicherung wesentlichen Gesichtspunkte sind jedoch im Bergrecht verankert.²⁴¹

Die geologische CO₂-Speicherung findet unter Einsatz bergbautechnischer Mittel und Methoden statt, die sonst für das Gewinnen von mineralischen Rohstoffen kennzeichnend sind und unterliegt dem Kompetenztatbestand „**Bergwesen**“ gemäß Art 10 Abs 1 Z 10 B-

²³⁹ Ennöckl/Raschauer/Wessely, Handbuch Umweltrecht³ (2019) 763-764.

²⁴⁰ Vgl. Ennöckl, Wie kann das Recht das Klima schützen? ÖJZ 2020, 302 (307), zur österreichischen Umsetzung klimaschutzrechtlicher Vorgaben der EU.

²⁴¹ Ähnliche Argumente finden sich auch in der CCS-Debatte in Deutschland, vgl. Kohls/Kahle, ZUR 2009, 129.

VG.²⁴² Materiellrechtlich betrachtet ist die CO₂-Speicherung daher dem Bergrecht zuzurechnen.

Im nationalen Bergrecht ist das **Mineralrohstoffgesetz** (MinroG) die zentrale Norm, die grundsätzlich für alle bergbautechnischen Tätigkeiten in Österreich gilt.²⁴³ Seine Regelungen genügten jedoch nicht sämtlichen Umsetzungserfordernissen der CCS-RL.²⁴⁴

Österreich setzte die Hauptziele der CCS-RL betreffend die CO₂-Speicherung schließlich im **Bundesgesetz über das Verbot der geologischen Speicherung von Kohlenstoffdioxid** um.²⁴⁵ Das CO₂-Speicherungsverbot ist eine Lex Specialis zum MinroG. Es umfasst acht Paragraphen und – nomen est omen – verbietet die geologische Speicherung von Kohlenstoffdioxid. Ausnahmen vom Speicherungsverbot gibt es für kleine Vorhaben zu Forschungszwecken.

Das Kapitel über die Rechtslage geologischen CO₂-Speicherung in Österreich ist folgendermaßen gegliedert: Der erste Teil bestimmt die verfassungs- und einfachgesetzlichen Rechtsgrundlagen und legt die Einbettung der CO₂-Speicherung in die Rechtsordnung dar. Im zweiten Teil wird die Entstehung des CO₂-Speicherungsverbots, sein rechtliches Verhältnis zur CCS-RL und der Inhalt des Verbots bewertet. Die drei Themen CO₂-Speicherung, CO₂-Transport und CO₂-Abscheidung werden getrennt behandelt. Der dritte Teil analysiert die verfassungsrechtlichen Probleme, die mit dem Speicherungsverbot einhergehen. Bisher gibt es keine Judikatur zum CO₂-Speicherungsverbot.

3.1. Verfassungsrechtliche Grundlagen – Kompetenzrechtliche Zuständigkeit

Die CCS-RL ist im Gegensatz zu unionsrechtlichen Verordnungen (Art 288 AEUV) nicht unmittelbar anwendbar, sondern die Ziele mussten von den Mitgliedsstaaten in nationales Recht transformiert werden. Für die Umsetzung in Österreich musste dazu zuallererst die **kompetenzrechtliche Zuständigkeit** laut Bundes-Verfassungsgesetz festgestellt werden. Die Zuständigkeit des Bundes in Gesetzgebung und Vollziehung in der

²⁴² Mihatsch, MinroG⁴ 8, 28.

²⁴³ ErläutRV 1428 BlgNR zu 1428 BlgNR 20. GP 72, „Das in Aussicht genommene Mineralrohstoffgesetz bezweckt im Wesentlichen unter Bedachtnahme auf einen wirtschaftlich notwendigen Abbau mineralischer Rohstoffe die Bedeutung der inländischen Lagerstätten für die Sicherung der Versorgung mit mineralischen Rohstoffen dadurch anzuheben, dass alle für die Volkswirtschaft wichtigen mineralischen Rohstoffe dem Geltungsbereich dieses Gesetzes unterstellt werden. [...] Durch die Unterstellung des Aufsuchens und Gewinnens aller mineralischen Rohstoffe, sowie des mit dem Aufsuchen und Gewinnen betrieblich zusammenhängenden Aufbereitens unter das bergrechtliche Regime ist gewährleistet, dass die Bedeutung und die Besonderheiten des Bergbaus stärker berücksichtigt werden.“

²⁴⁴ Granner/Raschauer, RdU 2011/22, 53; Mihatsch, MinroG⁴ 4.

²⁴⁵ Im Folgenden kurz als CO₂-Speicherungsverbotsgesetz bezeichnet.

Angelegenheit „Bergwesen“ ergibt sich aus Art 10 Abs 1 Z 10 B-VG.²⁴⁶ Der Verfassungsgerichtshof (VfGH) entschied, dass „der Begriff "Bergwesen" seinem Zweck nach nicht bloß die auf das Gewinnen von "Mineralien" abzielenden, sondern auch andere, die Erdkruste nutzende Tätigkeiten erfasst, sofern diese auf eine für das Gewinnen von "Mineralien" kennzeichnende Weise erfolgen, also mit Mitteln und Methoden, die sonst für das Gewinnen von "Mineralien" typisch sind ("Bergbau)". [...] Zur Abgrenzung dieses Kompetenztatbestandes ist primär auf die angewendeten Mittel und Methoden und bloß sekundär auf die zu gewinnenden Produkte abzustellen.“²⁴⁷ Der VfGH untermauerte diese Ansicht mit zwei Beispielen. Zum einen ist das mit bergbautechnischen Mitteln und Methoden betriebene Lagern von Abfällen dem Kompetenztatbestand „Bergwesen“ und nicht der „Abfallwirtschaft“ (Art 10 Abs 1 Z 12 und Art 15 Abs 1 B-VG) zuzurechnen, „geht doch hier der Blickwinkel der Methode jenem des zu entsorgenden Gutes vor“.²⁴⁸ Zum anderen ist das Abstellen auf den Einsatz von bergbautechnischen Mitteln und Methoden notwendig, um das Nutzen eines stillgelegten Bergwerks zu touristischen Zwecken als "Schaubergwerk" dem „Bergwesen“ oder einem anderen Kompetenztatbestand zuzuweisen.²⁴⁹

Die geologische CO₂-Speicherung wird mit bergbaulichen Mitteln und Methoden betrieben, weil sie durch die gleiche Bergbaubetriebsart – den Bohrlochbergbau – erfolgt wie das Speichern von Kohlenwasserstoffen.²⁵⁰ Dazu müssen komplexe Simulationen durchgeführt werden. Das Simulationsmodell verwendet für das Speicherfeld ein volumetrisches Erdmodell, das Daten und Merkmale aus Geologie, Geophysik, Geomechanik, Seismik verarbeitet. Auch der Umgang mit Risiken, wie der ungewollte Austritt von CO₂, Rissbildung im Gestein durch Druckaufbau, verstärkte seismische Aktivitäten, gleicht jenem mit dem Speichern von Kohlenwasserstoffen und dem unterirdischen Einführen von Wasser und CO₂ im Rahmen von Enhanced Hydrocarbon Recovery.²⁵¹ Folglich ist die geologische CO₂-Speicherung eine Angelegenheit des „Bergwesens“ im Sinne des Art 10 Abs 1 Z 10 B-VG.²⁵²

²⁴⁶ Winkler, Mineralrohstoffrecht, in Potacs/Holoubek (Hrsg), Öffentliches Wirtschaftsrechtsrecht I⁴ (2019) 581 (586-587); vgl Muzak, Bundes-Verfassungsrecht B-VG⁶ (2020) Art 10 B-VG Rz 46, über den Zuständigkeitstatbestand „Bergwesen“.

²⁴⁷ Müllner in Kahl/Khakzadeh/Schmid (Hrsg), Kommentar zum Bundesverfassungsrecht B-VG und Grundrechte (2021) Art 10 (1) Z 10 B-VG Rz 22-23, 25; rdb.at (Stand 1.1.2021); VfSlg 13299/1992, zum Umfang des Kompetenztatbestandes „Bergwesen“.

²⁴⁸ VfSlg 13299/1992.

²⁴⁹ VfSlg 13299/1992; Stangl, SPRW 2011, 33.

²⁵⁰ National Energy Technology Laboratory/U.S. Department of Energy, Carbon Dioxide Enhanced Oil Recovery Untapped Domestic Energy Supply and Long Term Carbon Storage Solution (2010) 6-7; https://www.netl.doe.gov/sites/default/files/netl-file/CO2_eor_primer.pdf (08.01.2024).

²⁵¹ Enhanced Hydrocarbon Recovery oder EHR ist ein tertiäres Förderverfahren zur Steigerung der Kohlenwasserstoffausbeute.

²⁵² Stangl, SPRW 2011, 33; Mihatsch, MinroG⁴ 7-8, 28.

Die Angelegenheit „Bergwesen“ kann nach Art 102 Abs 2 B-VG unmittelbar von eigens eingerichteten Bundesbehörden vollzogen werden (unmittelbare Bundesverwaltung). Die zuständige Behörde zur Vollziehung des MinroG ist der Bundesminister für Wirtschaft und Arbeit als Montanbehörde.²⁵³ Eine kleine Ausnahme bildet die ausschließlich obertägige Gewinnung und Aufbereitung grundeigener mineralischer Rohstoffe, die von der örtlich zuständigen Bezirksverwaltungsbehörde vollzogen wird. Das CO₂-Speicherungsverbot wird vom Bundesminister für Wirtschaft, Familie und Jugend (nunmehr dem BMF) vollzogen.²⁵⁴ Somit ist die Vollzugskompetenz bei einer unmittelbaren Bundesbehörde konzentriert. Der Bundesgesetzgeber könnte gemäß Art 102 Abs 3 B-VG den Landeshauptmann mit der Vollziehung des CO₂-Speicherungsverbots beauftragen, denn die Zuständigkeit der Bundesbehörden für in Abs 2 leg cit genannte Angelegenheiten ist fakultativ.²⁵⁵ Der Bund kann auch nur Teilbereiche eines Kompetenztatbestandes der Vollziehung in unmittelbarer Bundesverwaltung zuweisen.²⁵⁶

Für die Verwaltungsgerichtsbarkeit über Beschwerden in Zusammenhang mit dem CO₂-Speicherungsverbot ist das Bundesverwaltungsgericht (BVwG) sachlich zuständig.²⁵⁷ Die Generalklausel gemäß Art 131 Abs 1 B-VG zugunsten der Landesverwaltungsgerichte (LVwG) ist in casu nicht einschlägig. Der Bundesgesetzgeber könnte gegebenenfalls im Rahmen der Flexibilisierungsklausel des Art 131 Abs 4 Z 1 B-VG eine Zuständigkeit der LVwG vorsehen.²⁵⁸

Andere in der CCS-RL regulierte Aspekte wie die CO₂-Abscheidung und der CO₂-Transport sowie die einschleifend abgeänderten EU-Sekundärrechtsakte sind der Querschnittsmaterie Umweltrecht zuordenbar. Kompetenzrechtliche Zuständigkeiten divergieren von Materie zu Materie. *Ennöckl* ordnet dem Umweltrecht jene Normen zu, die direkt oder indirekt von Menschen als beeinträchtigend wahrgenommenen Umständen entgegenwirken.²⁵⁹

²⁵³ § 170 MinroG; mit Stand vom 15.4.2023 ist der Bundesminister für Finanzen für Angelegenheiten des Bergwesens zuständig; vgl Anlage Teil 2 lit F Z 13 zu § 2 Bundesministeriengesetz 1986, BGBl. Nr. 76/1986 idF BGBl. I Nr. 98/2022.

²⁵⁴ § 6 Abs 1 CO₂-Speicherungsverbotsgesetz.

²⁵⁵ Vgl auch die Ausführungen von *Muzak* und *Ranacher/Sonntag* zum Wirkungsbereich unmittelbarer Bundesbehörden; *Muzak*, B-VG⁶ Art 102 B-VG Rz 9-11; *Ranacher/Sonntag* in Kahl/Khakzadeh/Schmid (Hrsg), Kommentar zum Bundesverfassungsrecht B-VG und Grundrechte (2021) Art 102 B-VG Rz 17; rdb.at (Stand 1.1.2021).

²⁵⁶ *Ennöckl/Raschauer/Wessely*, Umweltrecht³ 616.

²⁵⁷ Art 130 B-VG iVm Art 131 Abs 2 erster Satz B-VG; *Muzak*, B-VG⁶ Art 131 B-VG Rz 3-4; *Rosenkranz* in Kahl/Khakzadeh/Schmid (Hrsg), Kommentar zum Bundesverfassungsrecht B-VG und Grundrechte (2021) Art 131 B-VG Rz 10, über die Verwaltungsgerichtsbarkeit nach dem B-VG; rdb.at (Stand 1.1.2021); Das CO₂-Speicherungsverbot ist eine Angelegenheit der Vollziehung des Bundes und wird unmittelbar von Bundesbehörden besorgt.

²⁵⁸ *Rosenkranz* in Kahl/Khakzadeh/Schmid, Art 131 B-VG Rz 27-28, über die Flexibilisierungsklausel.

²⁵⁹ *Ennöckl/Raschauer/Wessely*, Umweltrecht³ 23.

Der Bergbau unterliegt zudem nicht dem Anwendungsbereich der Gewerbeordnung 1994 einschließlich deren Regelungen für IPPC-Anlagen, insoweit bergrechtliche Vorschriften nichts anderes vorsehen.²⁶⁰ Der Gesetzgeber hat in den §§ 121, 121a bis 121h MinroG Maßnahmen für IPPC-Anlagen erlassen, mit zahlreichen Verweisen auf die Gewerbeordnung 1994.²⁶¹

3.2. Einfachgesetzliche Grundlagen

Das MinroG baut seinen Anwendungsbereich systematisch auf. Ausgangspunkt ist die Reglementierung der Gewinnung mineralischer Rohstoffe in § 2 Abs 1 MinroG bis zu sonstigen Tätigkeiten mit bergbautechnischem Charakter ohne Bezug zu mineralischen Rohstoffen.²⁶² Das MinroG gilt auch für andere „Stoffe“ außer mineralische Rohstoffe nach § 1 Z 8 MinroG.²⁶³ Gemeint sind Stoffe im chemischen Sinn.²⁶⁴ CO₂ ist kein „mineralischer Rohstoff“, sondern ein solcher anderer „Stoff“. CO₂, das dauerhaft gespeichert werden soll, ist zudem nicht von natürlicher Herkunft, sondern wird durch Abscheidung aus anthropogenen Quellen (wie Zementwerken) gewonnen.²⁶⁵

Die Tätigkeit der geologischen Speicherung von CO₂ entspricht dem MinroG-Tatbestand des Einbringens und Lagerns von Stoffen in geologischen Strukturen.²⁶⁶ Das Speichern von CO₂ ist darunter zu subsumieren und grundsätzlich vom Anwendungsbereich des MinroG erfasst.²⁶⁷ Dieser Ansicht sind auch *Winkler* und *Stangl*.²⁶⁸ Das „Lagern“ entspricht der Tätigkeit des „Speicherns“ in § 1 Z 4 MinroG. Der Unterschied zwischen „Speichern“ und „Lagern“ ist semantischer Natur; „Speichern“ wird im Zusammenhang mit Kohlenwasserstoffen verwendet, dagegen wird von „Lagern“ in Konnex mit anderen Stoffen gesprochen. Gemäß § 2 Abs 3 MinroG sind somit folgende Rechtsvorschriften auf die bergbautechnischen Aspekte der geologischen CO₂-Speicherung „sinngemäß“ anwendbar:²⁶⁹

²⁶⁰ § 2 Abs 1 Z 6 iVm § 2 Abs 10 GewO 1994; *Müller et al* in Ennöckl/Raschauer/Wessely (Hrsg), Kommentar zur Gewerbeordnung (2015) GewO § 2 Rz 34; rdb.at (30.4.2023).

²⁶¹ Vgl auch *Giese*, Das Betriebsanlagenrecht und andere Bereiche des öffentlichen Rechts, in *Stolzlechner/Wendl/Bergthaler* (Hrsg), Die Gewerbliche Betriebsanlage (2016) Rz 319; rdb.at (30.4.2023).

²⁶² Vgl *Winkler* in Potacs/Holoubek I⁴ 588-590, über den Anwendungsbereich des MinroG einschließlich der Geltung für die bergbautechnischen Aspekte von Tätigkeiten, die nicht § 2 Abs 1 MinroG unterliegen.

²⁶³ § 2 Abs 2 Z 3 und 4 MinroG.

²⁶⁴ *Mihatsch*, MinroG⁴ 28-29.

²⁶⁵ *Mihatsch*, MinroG⁴ 28, *Mihatsch* betont die natürliche Herkunft mineralischer Rohstoffe. Die Begriffsbestimmung des mineralischen Rohstoffs zählt die „natürliche Herkunft“ zu den Tatbestandsmerkmalen.

²⁶⁶ § 2 Abs 2 Z 4 MinroG.

²⁶⁷ Gleicher Ansicht ist *Stangl*, SPRW 2011, 34.

²⁶⁸ *Winkler* in Potacs/Holoubek I⁴ 628; vgl *Stangl*, SPRW 2011, 33.

²⁶⁹ „Unter Bergbautechnik ist der Gesamtbereich der für den Bergbau spezifischen Techniken, die geowissenschaftlichen Methoden ebenso wie die Technik der Prospektion und Exploration, die

- §§ 86 bis 88 (Suchen und Erforschen nicht-kohlenwasserstoffführender Strukturen);
- §§ 97 bis 151 (Ausübung der Bergbauberechtigung, Grundüberlassung);
- §§ 159 bis 187e (Sicherung der Oberflächennutzung nach Beendigung der Bergbautätigkeit; Bergschäden, Behörden, Kosten, Grubenrettungs- und Gasschutzwesen);
- § 193 (Strafbestimmung);
- die Bestimmungen der in den § 195 Abs 1 Z 1, 4 und 7 und § 196 Abs 1 Z 7 und 8 angeführten Bergpolizeiverordnungen.

Auch die auf Grund der Verordnungsermächtigung des § 181 MinroG erlassenen Vorschriften über beim Bergbau durchzuführende Schutzmaßnahmen sind „sinngemäß“ auf die geologische CO₂-Speicherung anwendbar. Der Begriff „sinngemäß“ des § 2 Abs 3 MinroG ist unbestimmt und auslegungsbedürftig. Aufgrund seiner ambivalenten Interpretationsmöglichkeiten attestiert *Winkler* dem § 2 Abs 3 MinroG Verfassungswidrigkeit, denn „die Anordnung der Geltung zahlreicher, in ihrem sachlichen Anwendungsbereich und ihrem Inhalt völlig unterschiedlicher Bestimmungen auf bergbautechnische Aspekte der Tätigkeiten nach § 2 Abs 2 [...] je nach verwiesener Bestimmung kann zu großen Auslegungsproblemen führen, die fallweise jene Grenze überschreiten, ab der die Interpretation zum Ratespiel verkommt“.²⁷⁰ Es überschreite die Grenzen des Legalitätsprinzips, sei teilweise sachlich nicht gerechtfertigt und erfülle nicht die Anforderung des Art 18 B-VG an die Bestimmtheit der Gesetze.²⁷¹ Das in § 2 Abs 2 Z 4 MinroG genannte „Einbringen und Lagern in geologischen Strukturen“ wird als Auffangtatbestand für bergbautechnische Aspekte dieser Tätigkeiten den Anforderungen an eine differenzierte, dem Klimaschutz verhaftete, Gesetzgebung über die geologische CO₂-Speicherung nicht gerecht.

Die Regelungen des § 2 Abs 2 MinroG sind inhaltlich dem § 2 Abs 1 MinroG nachgebaut. Die Erläuterungen zum MinroG verweisen darauf, dass durch die Zusammenfassung bergbautechnischer Aspekte in einem eigenen Absatz, diese „legistisch besser“ von den bergbaulichen Tätigkeiten des Aufsuchens, Gewinnens und Aufbereitens abgegrenzt seien.²⁷² Hier ein Beispiel für die Widersprüchlichkeit des Gesetzes: Der Gesetzgeber ordnet in § 2 Abs 3 erster Satz MinroG die sinngemäße Anwendung des ersten Abschnitts (§§ 86 bis 88) des 6. Hauptstücks „Speichern von Kohlenwasserstoffen in

Markscheidetechnik, die Gewinnung (Fördertechnik) und die Aufbereitungstechnik zu verstehen“, so *Mihatsch*, MinroG⁴ 28.

²⁷⁰ *Winkler* in Potacs/Holoubek I⁴ 630-631.

²⁷¹ So auch *Stangl*, SPRW 2011, 34.

²⁷² ErläutRV 1428 BlgNR zu 1428 BlgNR 20. GP 77.

nichtkohlenwasserstoffführenden geologischen Strukturen“ an, das die Aufsuchungsberechtigung für das Suchen und Erforschen nichtkohlenwasserstoffführender geologischer Strukturen regelt. Hingegen wurde der zweite Abschnitt (§§ 89 bis 96) des 6. Hauptstücks über die Speicherbewilligung vom Anwendungsbereich ausgeschlossen, weil dieser nicht primär der Regelung bergbautechnischer Aspekte diene (wie auch das restliche Bergbauberechtigungswesen).²⁷³ Wieso dennoch die Regelungen zur Erlangung der Aufsuchungsberechtigung für Kohlenwasserstoffe sinngemäß für Tätigkeiten mit bergbautechnischem Charakter gelten sollen, ist unklar und systemwidrig.

Ferner fallen Aspekte der Tätigkeiten des § 2 Abs 2 MinroG ohne bergbautechnischen Charakter nicht die Zuständigkeit „Bergwesen“ und sind kompetenzrechtlich gesondert zu beurteilen. Das Melde- und Berechtigungswesen des Lagerns von Stoffen ist ein sehr wichtiger Aspekt ohne bergbautechnischen Charakter und muss in den einzelnen Materiengesetzen geregelt werden, wie etwa die Gewerbeberechtigung für gewerbsmäßige Tätigkeiten nach der GewO 1994.²⁷⁴ Der Name des 7. Hauptstücks „Ausübung der Bergbauberechtigungen“ ist irreführend und zählt nicht zum Bergbauberechtigungswesen. Daher unterliegt es dem Kompetenztatbestand „Bergwesen“ und gilt auch für die geologische CO₂-Speicherung. § 2 Abs 5 MinroG (Ausnahmeregel für wissenschaftliche Tätigkeiten) ist zudem analog auf die bergbautechnischen Aspekte der Tätigkeiten des § 2 Abs 2 MinroG anwendbar. Hier liegt ein legislatives Versehen vor, denn es wurde offenbar vergessen, neben § 2 Abs 1 MinroG auch auf Abs 2 Bezug zu nehmen.

Auf einen Blick zusammenfasst: Teile des MinroG sind auf die bergbautechnischen Aspekte

1. des Suchens und Erforschens von geologischen Strukturen, die sich zur Aufnahme von einzubringenden Stoffen eignen, sowie
2. des Einbringens der Stoffe in die geologischen Strukturen und des Lagerns in diesen, „sinngemäß“ anwendbar.²⁷⁵

Die Exploration und die geologische CO₂-Speicherung sind unter oben genannte Bestimmungen des MinroG (§ 2 Abs 2 Z 3 und 4 MinroG) zu subsumieren. Die genauen Bestimmungen sind in einem Ausnahmenkatalog zum Anwendungsbereich des MinroG taxativ aufgelistet.²⁷⁶

²⁷³ *Ennöckl/Raschauer/Wessely*, Umweltrecht³ 593; *Mihatsch*, MinroG⁴ 28.

²⁷⁴ Vgl auch *Winkler* in Potacs/Holoubek I⁴ 629; *Mihatsch*, MinroG⁴ 28.

²⁷⁵ ErläutRV 1387 BlgNR 24. GP 3-4.

²⁷⁶ § 2 Abs 3 MinroG.

3.3. Verbot der geologischen Speicherung von CO₂

In diese nationale Bergrechtslage musste der Gesetzgeber in Folge des Inkrafttretens der CCS-RL das CO₂-Speicherungsverbot integrieren. Er entschied sich für ein Sondergesetz. Das CO₂-Speicherungsverbotsgesetz verdrängt in seinem Geltungsbereich die Bestimmungen des MinroG.²⁷⁷ Dennoch gilt letzteres in weiten Teilen für die CO₂-Speicherung zu Forschungszwecken. Denn das CO₂-Speicherungsverbot enthält weder Anzeige- noch Genehmigungspflichten für Exploration und Speicherung von CO₂ zu Forschungszwecken. Die Vorschriften zur Ausübung der Bergbauberechtigungen nach §§ 97 bis 146 MinroG gelten auch für die geologische CO₂-Speicherung, weil sie bergbautechnische Aspekte regeln.²⁷⁸ Der Bergbauberechtigte muss die Errichtung eines Speicherbetriebs, der mit den Mitteln und Methoden des Bergbaus betrieben wird, der Behörde anzeigen.²⁷⁹ Die Anzeigepflicht besteht nur nicht für Speichertätigkeiten, die ausschließlich wissenschaftlichen Zwecken dienen und daher vom Anwendungsbereich des MinroG ausgenommen sind.²⁸⁰ Das Kriterium „wissenschaftlicher Zweck“ bedeutet, dass die geologische CO₂-Speicherung zur „reinen Erkenntnis der Zusammenhänge“, beispielsweise an der Universität oder im Rahmen einer Dissertation in kleinstem Maßstab, ausgeführt wird.²⁸¹ Die Erheblichkeitsschwelle ist die „angewandte Forschung“ von z.B. Unternehmen oder im Auftrag von Unternehmen forschenden Universitäten. Nur kleinste Forschungsvorhaben sind vom MinroG ausgenommen. Andererseits fällt jede darüber hinausgehende Forschung in den Geltungsbereich des MinroG; somit sind insbesondere die bergrechtlichen Vorschriften zur Ausübung der Bergbauberechtigungen einzuhalten (7. Hauptstück).²⁸²

§ 2 des CO₂-Speicherungsverbots untersagt im Bundesgebiet Österreichs die geologische Speicherung von CO₂.²⁸³ Ausnahmen gibt es für die Exploration und geologische Speicherung zu Forschungszwecken oder zur Entwicklung oder Erprobung neuer Produkte oder Verfahren. Die Ausnahme ist auf 100 000 Tonnen geplantes Gesamtspeichervolumen pro Vorhaben begrenzt. Das Verbot ist EU-rechtskonform, weil die CCS-RL eine Opt-Out-Möglichkeit beinhaltet und den Mitgliedstaaten erlaubt, die geologische CO₂-Speicherung auf ihrem Bundesgebiet zu untersagen.²⁸⁴ Das weitgehende CO₂-Speicherungsverbot offenbart die Schwierigkeiten des Gesetzgebers,

²⁷⁷ Die lex specialis-Wirkung bereitet Abgrenzungsprobleme.

²⁷⁸ § 2 Abs 2 und 3 MinroG; ErläutRV 1387 BlgNR 24. GP 3-4.

²⁷⁹ § 108 MinroG.

²⁸⁰ § 2 Abs 5 MinroG.

²⁸¹ ErläutRV 1428 BlgNR zu 1428 BlgNR 20. GP 77.

²⁸² ErläutRV 1303 BlgNR 13. GP 61.

²⁸³ Vgl auch *Furtlehner*, *Ausgewählte rechtliche Aspekte der CO₂-Abscheidung und Verwendung im österreichischen Rechtssystem*, Jahrbuch Energiewirtschaft 2014, 117 (117).

²⁸⁴ Art 4 Abs 1 CCS-RL.

neue Technologien zu regeln und ihr Potenzial für nachhaltigen sowie verantwortungsvollen Klimaschutz zu nutzen.²⁸⁵

3.3.1. Entstehung

Schon seit den 1970er Jahren pressen Unternehmen beim tertiären Förderverfahren „Enhanced Hydrocarbon Recovery“ CO₂ in den Untergrund, um die Erträge von Kohlenwasserstofflagerstätten zu steigern.²⁸⁶ Dazu wurde zumeist CO₂ aus natürlichen CO₂-Vorkommen gefördert, zum Einleitungsort für EHR transportiert, in geologische Strukturen eingeführt und schließlich beim gemeinsamen Hervortreten von Kohlenwasserstoffen und CO₂ abgeschieden und recycelt. Das im Untergrund verbliebene CO₂ wurde überwacht und als dauerhaft gespeichert klassifiziert.²⁸⁷ Erst seit den 1990er Jahren wird auch aus CO₂-Abscheideanlagen von Kraftwerken und Industrieanlagen gewonnenes anthropogenes CO₂ geologisch gespeichert. Eine Vorreiterrolle nimmt dabei das norwegische CO₂-Speicherprojekt „Sleipner“ ein, in dem seit 1996 gesamt über 16 Millionen Tonnen CO₂ gespeichert wurden.²⁸⁸ In die gleiche Kerbe schlug die Europäische Kommission, als sie 2008 den Vorschlag für die CCS-RL präsentierte und auf die zentrale Rolle von CCS als Klimaschutzmaßnahme zum Erreichen des europäischen Klimaneutralitätsziels 2050 hinwies.

Die Mitgliedstaaten mussten die CCS-RL bis zum 25.06.2011 in nationales Recht transformieren. Das geschah in Österreich ein halbes Jahr verspätet.²⁸⁹ Es fand kein breiter gesellschaftspolitischer Meinungsbildungsprozess über die verschiedenen Gestaltungsmöglichkeiten der geologischen CO₂-Speicherung in Österreich statt. Das CO₂-Speicherungsverbot wurde vielmehr mit den Stimmen der SPÖ, ÖVP und Grünen zügig durch das parlamentarische Verfahren gewunken. Den Anfang des vorparlamentarischen Verfahrens bildete der Ministerialentwurf des Bundesministeriums für Wirtschaft, Familie und Jugend (BMWFJ), der am 01.06.2011 im Nationalrat (NR) einlangte und eine kurze einmonatige Begutachtungsfrist bis zum 01.07.2011 auslöste. Die Geologische Bundesanstalt bemängelte ausdrücklich die kurze Begutachtungsfrist als zu knapp, um inhaltlich ausgewogen Stellung nehmen zu können.²⁹⁰

Das Vorblatt des Ministerialentwurfs schilderte als Ziel des Gesetzes, dass die dauerhafte geologische CO₂-Speicherung sowie die Exploration verboten werden sollten.

²⁸⁵ Vgl. *Bergthaler*, Let me tell you about the birds and the bees, RdU-UT 2013/12, 33 (33), über die Schwierigkeiten des Gesetzgebers moderne Technologien zu regulieren.

²⁸⁶ *Elliot/Celia*, Potential Restrictions for CO₂ Sequestration Sites Due to Shale and Tight Gas Production, *Environmental Science Technology* 2012/46/7, 4223 (4225-4227).

²⁸⁷ *NETL*, Carbon Dioxide Enhanced Oil 10-12, 15, 18.

²⁸⁸ *Furre et al.*, 20 Years of Monitoring CO₂-Injection at Sleipner, *Energy Procedia* 2017/114, 3916 (3916).

²⁸⁹ ErläutRV 1387 BlgNR 24. GP 4.

²⁹⁰ *Geologische Bundesanstalt*, Stellungnahme, 1/SN-288/ME 24. GP 1.

Ausgenommen sollten Forschungsvorhaben kleinen Umfanges sein. Bemerkenswert ist bei den anschließend aufgelisteten Auswirkungen des Regelungsvorhabens, dass der Gesetzgeber in Bezug auf die Auswirkung in umweltpolitischer Hinsicht, insbesondere die Klimaverträglichkeit meinte, es könnten weder der durch CCS mögliche Beitrag zum Klimaschutz noch die mit CCS verbundenen Gefahren und Umweltauswirkungen verlässlich abgeschätzt werden.²⁹¹ Diese Aussage ist erstaunlich und lässt das bereits vorhandene Wissen und das seit Jahrzehnten aufgebaute Know-How betreffend die geologische CO₂-Speicherung außer Acht.²⁹²

Die im Begutachtungsverfahren eingebrachten Stellungnahmen beeinflussten den Ministerialentwurf kaum. Die Regierungsvorlage vom 23.08.2011 glich ihm inhaltlich. Die einzige Abweichung war, dass das Gesetz verpflichtend alle fünf Jahre evaluiert werden muss (Evaluierungspflicht).

Im Anschluss folgt ein Überblick über die eingebrachten Stellungnahmen und ihre juristische Bewertung. Insgesamt langten dreizehn Stellungnahmen fristgerecht ein, wobei es große inhaltliche Überschneidungen gab. Die Mehrheit der Stellungnahmen unterstützte das Verbot der geologischen CO₂-Speicherung.

Das Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie (BMVIT), Bundesministerium für Finanzen (BMF), Landwirtschaftskammer Österreich, Vorarlberger Landesregierung (LReg), Salzburger LReg, Tiroler LReg und Bundesarbeiterkammer befürworteten oder erhoben keine Einwände gegen den Ministerialentwurf.²⁹³ Das BMVIT fügte noch hinzu, dass Carbon Capture and Utilisation (CCU) aufgrund fortgeschrittener Entwicklungsreife zukunftsträglicher als CCS sei.²⁹⁴ Hingegen bemängelte das BMF die Beschränkung der Erwerbsfreiheit und betonte, dass die rechtlichen Entwicklungen in Deutschland beobachtet werden müssten, um in Österreich wirtschaftliche Nachteile hintanzustellen. Außerdem sei das nationale Verbot für die Klimapolitik relevant und insbesondere ab 2020 zu überdenken.²⁹⁵ Die Landwirtschaftskammer Österreich merkte

²⁹¹ Ministerialentwurf Verbot der geologischen Speicherung von Kohlenstoffdioxid, 288/ME 24. GP Materialien 1.

²⁹² *acatech*, CCU und CCS 32; *Wissenschaftliche Dienste*, Erkenntnisse aus der Erprobung von Technologien zur CO₂-Abscheidung und CO₂-Speicherung (CCS) in Deutschland, Aktenzeichen WD 8 - 3000 - 055/18, 11.7.2018; <https://www.bundestag.de/resource/blob/567342/f356ac5bb411dca92e8a18c8c3037c28/WD-8-055-18-pdf-data.pdf> (08.01.2024).

²⁹³ *BMVIT*, Stellungnahme, 3/SN-288/ME 24. GP 1-2; *BMF*, Stellungnahme, 14/SN-288/ME 24. GP 1; *Landwirtschaftskammer Österreich*, Stellungnahme, 10/SN-288/ME 24. GP 1; *Amt der Vorarlberger Landesregierung*, Stellungnahme, 7/SN-288/ME 24. GP 1; *Amt der Salzburger Landesregierung*, Stellungnahme, 9/SN-288/ME 24. GP 1; *Amt der Tiroler Landesregierung*, Stellungnahme, 5/SN-288/ME 24. GP 1; *Bundeskammer für Arbeiter und Angestellte*, Stellungnahme, 8/SN-288/ME 24. GP 1.

²⁹⁴ St (BMVIT) 3/SN-288/ME 24. GP 1-2.

²⁹⁵ St (BMF) 14/SN-288/ME 24. GP 1, 2.

weitere noch an, dass für die geologische CO₂-Speicherung in nicht kohlenwasserstoffführenden geologischen Strukturen – kohlenwasserstoffführende Strukturen stehen im Bundeseigentum – die Zustimmung des Grundeigentümers einzuholen sei. Weiters seien Entschädigungsregelungen zu Gunsten des Grundeigentümers resultierend aus einem Wertverlust des Grundstücks vorzusehen und eine Gefährdungshaftung solle normiert werden. Zudem sei die subsidiäre Grundeigentümerhaftung auszuschließen und die Grundeigentümer und Nachbarn im UVP-Verfahren sollten Parteistellung haben.²⁹⁶ Das MinroG sieht teilweise bereits ähnliche Regelungen zu Bergschäden und Grundüberlassung vor.²⁹⁷ Der Rechnungshof sah keinen Anlass zu Bemerkungen aus der Sicht der Rechnungs- und Gebärungskontrolle.²⁹⁸ Der Verfassungsdienst des Bundeskanzleramts gab zu bedenken, ob es UVP-pflichtige Speicherstätten geben könne, und machte weitere legislatisch-formale, den Inhalt nicht tangierende Anmerkungen.²⁹⁹ In der Tat sind nach Art 4 Abs 1 iVm Anhang 1 Z 22 UVP-RL nur der CCS-RL unterliegende Speicherstätten UVP-pflichtig, somit gibt es keine Speicherfelder außerhalb der UVP-Pflicht, weil die CCS-RL umfassend für jegliche dauerhafte geologische CO₂-Speicherung gilt.³⁰⁰ Schließlich forderte die NÖ LReg eine regelmäßige Evaluierung des Verbots in 3-Jahres-Intervallen und eine dementsprechende Anpassung des § 4. Die Publikation erster Forschungsergebnisse ab 2015 und die ab 2011 bzw 2013 anlaufende Finanzierung von CCS-Demonstrationsprojekten durch die EU, mache das notwendig.³⁰¹ Diese Forderung wurde in die Regierungsvorlage als regelmäßige Gesetzesevaluierung alle fünf Jahre aufgenommen.

Hingegen gab es nur zwei klare Stellungnahmen gegen die Normierung eines CO₂-Speicherungsverbots. Diese stammten von der Interessenvertretung der österreichischen E-Wirtschaft „Österreichs Energie“ und der Industriellenvereinigung (IV). „Österreichs Energie“ betonte, dass künftig mehr thermische Kraftwerkskapazitäten errichtet werden müssten, um Schwankungen der Stromerzeugung aus erneuerbaren Quellen auszugleichen, auch aufgrund Deutschlands Ausstieg aus der Atomkraft. Zudem forderte sie den Schwellenwert für Forschungsvorhaben auf 500 000 Tonnen geplantes Gesamtspeichervolumen zu erhöhen, um aussagekräftigere Ergebnisse zu erhalten. CCS sei nur im Großmaßstab wirtschaftlich sinnvoll. Außerdem forderte sie ebenfalls, dass das Verbot in 3-Jahres-Intervallen evaluiert werden sollte und verwies auf teure, potenzielle

²⁹⁶ St (LK) 10/SN-288/ME 24. GP 1-2.

²⁹⁷ Vgl §§ 160 MinroG (Bergschäden); vgl §§ 147 MinroG (Grundüberlassung).

²⁹⁸ *Rechnungshof*, Stellungnahme, 2/SN-288/ME 24. GP 1.

²⁹⁹ *Bundeskanzleramt/Verfassungsdienst*, Stellungnahme, 12/SN-288/ME 24. GP 1-3.

³⁰⁰ Abgesehen von den Ausnahmen für beispielsweise Forschung; vgl Art 2 CCS-RL.

³⁰¹ *Amt der Niederösterreichischen Landesregierung*, Stellungnahme, 4/SN-288/ME 24. GP 1-2.

zukünftige CO₂-Transporte ins Ausland, sollte das Verbot Bestand haben.³⁰² Die Industriellenvereinigung forderte, dass anstatt eines Verbotsgesetzes ein Moratorium formuliert werden sollte.³⁰³ Dann sei auch nach Beantwortung der sicherheitstechnischen Fragestellungen der Übergang zur Erlaubnis der geologischen CO₂-Speicherung einfacher. Die IV stellte hier nicht bloß auf die reine Begrifflichkeit ab, sondern forderte die Ausformulierung von klaren Parametern, bei deren Erfüllung die geologische CO₂-Speicherung zulässig sein solle. Zuletzt wurde auch die Begrenzung der möglichen geologischen CO₂-Speicherung auf 100 000 Tonnen geplantes Gesamtspeichervolumen als einerseits nicht ausreichend für Forschungsvorhaben und andererseits als nachteilig für den Forschungsstandort Österreich bemängelt.³⁰⁴

Am 29.11.2011 beriet der Ausschuss für Wirtschaft und Industrie über die Regierungsvorlage und beschloss diese mit kleinen, unwesentlichen Anpassungen.³⁰⁵ Der Nationalrat nahm den Gesetzesentwurf am 07.12.2011 in dritter Lesung an.³⁰⁶ Der Beschluss wurde am 09.12.2011 an den Bundesrat (BR) übermittelt, dessen zuständiger Wirtschaftsausschuss den Antrag stellte, gegen den vorliegenden Beschluss keinen Einspruch zu erheben.³⁰⁷ Der BR erklärte am 15.12.2011 keinen Einspruch gegen den Beschluss des NR zu erheben.³⁰⁸ Am 28.12.2011 erfolgte die Kundmachung im Bundesgesetzblatt mit der Nummer BGBl. I Nr. 144/2011. Das Bundesgesetz wurde seither nicht novelliert.³⁰⁹ Das CO₂-Speicherungsverbot trat am 29.12.2011 in Kraft.

3.3.2. Rechtliches Verhältnis zur CCS-RL

Das CO₂-Speicherungsverbot und die Änderung einschlägiger Materiengesetze transformierten die Ziele der CCS-RL in österreichisches Recht. Österreich machte von der Opt-Out-Möglichkeit Gebrauch.³¹⁰ Die gewählte Umsetzung der CCS-RL ist unionsrechtskonform. Auch die Vorgaben der CCS-RL zu CO₂-Abscheidung und CO₂-Transport wurden mittlerweile in österreichisches Recht umgesetzt, nachdem die

³⁰² *österreichs energie*, Stellungnahme, 11/SN-288/ME 24. GP 2-3.

³⁰³ „Moratorium“ kann als eine Art Resolutivbedingung gemeint sein.

³⁰⁴ *Industriellenvereinigung*, Stellungnahme, 13/SN-288/ME 24. GP 1-2.

³⁰⁵ Bericht des Ausschusses für Wirtschaft und Industrie über die Regierungsvorlage (1387 der Beilagen) zu Bundesgesetz, mit dem ein Bundesgesetz über das Verbot der geologischen Speicherung von Kohlenstoffdioxid erlassen wird und das Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz 2000, das Bundes-Umwelthaftungsgesetz, die Gewerbeordnung 1994 sowie das Mineralrohstoffgesetz geändert werden, 1572 BlgNR 24. GP 2.

³⁰⁶ Beschluss Nationalrat, 1387 BlgNR 24. GP 1.

³⁰⁷ Bericht des Wirtschaftsausschusses über den Beschluss des Nationalrates vom 7. Dezember 2011 betreffend ein Bundesgesetz, mit dem ein Bundesgesetz über das Verbot der geologischen Speicherung von Kohlenstoffdioxid erlassen wird und das Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz 2000, das Bundes-Umwelthaftungsgesetz, die Gewerbeordnung 1994 sowie das Mineralrohstoffgesetz geändert werden, 8651 BlgNR StenoPr BR 1.

³⁰⁸ Beschluss Bundesrat, 1387 BlgNR 24. GP 1.

³⁰⁹ Keine Novellierung des Bundesgesetzes über das Verbot der geologischen Speicherung von CO₂ mit dem Stand vom 29.4.2023.

³¹⁰ Art 4 Abs 1 CCS-RL.

Europäische Kommission ein Vertragsverletzungsverfahren eingeleitet hatte, weil mehrere gesetzliche Änderungen nicht in nationales Recht übernommen wurden.³¹¹

3.3.3. CO₂-Speicherung: Umsetzung der CCS-RL

3.3.3.1. *Bisherige Meinungsstand*

Der rechtliche Meinungsstand zur geologischen CO₂-Speicherung in Österreich ist durchaus kontrovers. Eingehende rechtliche Analysen von Umsetzungswegen der CCS-RL erschienen, bevor der Gesetzesentwurf zum CO₂-Speicherungsverbot ausgearbeitet wurde. Dementsprechend lag deren Hauptaugenmerk auf den verschiedenen Regelungsmöglichkeiten der geologischen CO₂-Speicherung und der Einordnung in die bestehende Bergrechtssystematik. Es gab zwei grundsätzlich unterschiedliche Ansätze.

Einerseits sei nach der Ansicht mancher Autoren die geologische CO₂-Speicherung in den §§ 86 MinroG über das „Speichern von Kohlenwasserstoffen in nicht kohlenwasserstoffführenden geologischen Strukturen“ bereits geregelt und bedürfe lediglich geringfügiger gesetzlicher Anpassungen.³¹² Andererseits war *Stangl* der Auffassung, die §§ 86 bis 96 MinroG fänden keine Anwendung auf die geologische CO₂-Speicherung und der Gesetzgeber solle diese selbständig regeln, sei es in einem eigenen Hauptstück im MinroG, sei es als eigenständiges Bundesgesetz. Denn Kohlenwasserstoffe und Kohlendioxid seien chemisch verschiedene Verbindungen, und somit sei CO₂ nicht vom Wortlaut der §§ 86 MinroG umfasst. Hier verschafft die historische Interpretation mehr Klarheit, denn die Erläuterungen zum MinroG selbst bezeichnen Erdgas und Erdöl als Kohlenwasserstoffe.³¹³ Ebenso wenig erfasse der bisherige Gesetzeszweck das dauerhafte Speichern, was gerade für CCS relevant sei, sondern nur das Ein- und Ausspeichern von flüssigen oder gasförmigen Kohlenwasserstoffen im Untergrund, um Versorgungsspitzen abzudecken. Auch in Hinblick auf ihre Gefährdungsaspekte und unterschiedlichen physikalischen Eigenschaften, die zu verschiedenen technischen Voraussetzungen für die Speicherungs-Bergbauanlagen führten, sei davon auszugehen, dass die MinroG-Regelungen zu Kohlenwasserstoffen für die geologische CO₂-Speicherung nicht gelten.³¹⁴ Daher komme höchstens eine analoge Anwendung in Frage, weil der Wortlaut der weiteren Interpretation Grenzen setze. Summa Summarum genüge es nicht

³¹¹ Ministerialentwurf, Vorblatt und WFA zu BG mit dem das RohrleitungsG geändert wird, 217/ME 25. GP 1; RV, Vorblatt und WFA, 1249 BlgNR 25. GP 1.

³¹² *Granner/Raschauer*, RdU 2011/22, 48-51, hier findet sich eine Aufschlüsselung des erforderlichen nationalen gesetzlichen Umsetzungsbedarfs unter der Annahme, dass Kohlendioxid den Kohlenwasserstoffen gleichgestellt sei.

³¹³ ErläutRV 1428 BlgNR zu 1428 BlgNR 20. GP 94.

³¹⁴ *Stangl*, SPRW 2011, 32-34.

Genehmigungsvoraussetzungen, welche die CCS-RL erforderlich macht, zu ergänzen. Dieser Argumentation folge ich, weil sie schlüssig und nachvollziehbar ist.

3.3.3.2. Analyse des CO₂-Speicherungsverbots

Im Folgenden werden die acht Paragraphen des CO₂-Speicherungsverbots sowohl rechtlich analysiert als auch dahin überprüft, inwiefern sie mit den tatsächlichen Gegebenheiten übereinstimmen.

i. § 1 - Begriffsbestimmungen

§ 1 legt die Bedeutung der Begriffe „Exploration“ (Z 1) und „geologische Speicherung von Kohlenstoffdioxid“ (Z 2) fest. Exploration ist die Beurteilung potenzieller Speicherkomplexe zum Zweck der geologischen CO₂-Speicherung durch Eingriffe in den Untergrund wie Bohrungen, mit denen geologische Daten über die Schichtung in dem potenziellen Speicherkomplex erhoben werden sollen, und gegebenenfalls die Durchführung von Injektionstests zur Charakterisierung der Speicherstätte. Der Begriff „Exploration“ entspricht sinngemäß dem „Aufsuchen“ des § 1 Z 1 MinroG. Die geologische CO₂-Speicherung ist die Injektion und behälterlose Speicherung von Kohlenstoffdioxidströmen in geologischen Strukturen. Die Begriffsbestimmung der „Exploration“ entspricht wortwörtlich jener des Art 3 Z 8 CCS-RL. Hingegen entspricht die Definition der geologischen CO₂-Speicherung jener des Art 3 Z 1 CCS-RL insofern, als lediglich das Adjektiv „behälterlos“ eingefügt wurde, um die semantische Brücke zur MinroG-Norm des „unterirdischen behälterlosen Speicherns“ von Kohlenwasserstoffen zu schlagen.³¹⁵

ii. § 2 – Verbot der Speicherung

§ 2 normiert das materielle Verbot der geologischen Speicherung von CO₂ im Bundesgebiet Österreichs. Grundsätzlich verboten sind sowohl die Exploration als auch die geologische CO₂-Speicherung (Abs 1). Ausnahmen gibt es bloß für die Exploration zu Forschungszwecken oder zur Entwicklung oder Erprobung neuer Produkte oder Verfahren (Abs 2 Z 1) und für die geologische CO₂-Speicherung mit einem geplanten Gesamtspeichervolumen von weniger als 100 000 Tonnen für die in Abs 2 Z 1 genannten Forschungs- und Entwicklungszwecke (Abs 2 Z 2). Die Ausnahme von Forschungstätigkeiten vom Geltungsbereich des Verbots hat den gleichen Umfang wie die Ausnahme jener von der CCS-RL.³¹⁶ Werden im Zuge der Exploration zu Forschungszwecken Injektionstests durchgeführt, so ist die injizierte Menge bei der nachfolgenden geologischen Speicherung zu Forschungszwecken anzurechnen. Dadurch soll verhindert werden, dass das zulässige Gesamtspeichervolumen überschritten wird. Die Begrenzung auf weniger als 100 000 Tonnen Gesamtvolumen ist auch für

³¹⁵ § 2 Abs 1 Z 3 MinroG.

³¹⁶ Art 2 Abs 2 CCS-RL.

Forschungsvorhaben gering. In Deutschland dürfen demgegenüber pro Speicherstätte 1,3 Millionen Tonnen und im gesamten Bundesgebiet bis zu vier Millionen Tonnen CO₂ im Jahr geologisch gespeichert werden.³¹⁷

Der Gesetzgeber machte von der Opt-Out-Möglichkeit der CCS-RL Gebrauch, kurzum: Umsetzung durch Nichtumsetzung.³¹⁸ Die Mitgliedstaaten können auf anderweitige energiebezogene Nutzung potenzieller Speicherfelder, wie zum Beispiel das konkurrierende Speichern von Erdgas oder Wasserstoff für die Versorgungssicherheit, Bedacht nehmen.³¹⁹ Dem Aufsuchen, Gewinnen und Speichern von Kohlenwasserstoffen gibt der Gesetzgeber klaren Vorrang gegenüber anderweitiger Nutzung für die CO₂-Speicherung.³²⁰ Er nutzte legitimerweise seine Gestaltungsfreiheit. Ein kohärenteres und sachliches Konzept, um die unterschiedlichen Nutzungen geologischer Strukturen zu priorisieren, ist dennoch nötig.³²¹

Zum Zweck tertiärer Kohlenwasserstoffförderung durchgeführte EHR fällt nicht in den Anwendungsbereich des CO₂-Speicherungsverbots, es sei denn das eingeführte CO₂ soll dauerhaft gespeichert werden.³²² Diese Regelung steht in Einklang mit der CCS-RL, die EHR ebenso von ihrem Anwendungsbereich ausnimmt.³²³ Für EHR gilt jedenfalls das MinroG.

Ferner begründete der Gesetzgeber das Verbot der Exploration im Besonderen mit dem Ziel, dass „durch höchst ungewisse Vorhaben derzeit sowohl wirtschaftlich als auch technisch mögliche und auch sinnvolle Nutzungen des Speicherkomplexes nicht blockiert werden sollen“. Wäre die Exploration hingegen zulässig, müsste dem Aufsuchungsberechtigten das alleinige Recht dazu – unter Ausschluss einer konkurrierenden Nutzung der geologischen Struktur – gewährt werden.³²⁴

Weitere allgemeine Gründe betonten, dass CCS-Technologien sich im „Entwicklungsstadium“ befinden würden und sicherheitsrelevante technische Fragen zu klären seien. Genannt werden folgende vier Punkte:³²⁵

1. i) Es wurde moniert, dass die Kriterien für die Charakterisierung und Bewertung des potenziellen Speicherkomplexes und der umliegenden Gebiete gemäß

³¹⁷ St (öe) 11/SN-288/ME 24. GP 2; St (IV) 13/SN-288/ME 24. GP 2; § 1 Kohlendioxid-Speicherungsgesetz (KSpG).

³¹⁸ Art 4 Abs 1 CCS-RL.

³¹⁹ ErwGr 19 CCS-RL; WD 8 - 3000 - 055/18 50.

³²⁰ ErläutRV 1387 BlgNR 24. GP 4.

³²¹ *Elliot/Celia*, Environ. Sci. Technol. 2012/46/7,4225-4227, zur Überlappung von Gewinnungsfeldern für Kohlenwasserstoffe mit CO₂-Speicherfeldern.

³²² ErläutRV 1387 BlgNR 24. GP 3.

³²³ ErwGr 20 CCS-RL; vgl Abschnitt 2.3. „CO₂-Speicherung: Schwerpunkt der CCS-RL“.

³²⁴ ErläutRV 1387 BlgNR 24. GP 3-4; Art 5 Abs 4 CCS-RL.

³²⁵ ErläutRV 1387 BlgNR 24. GP 2.

Anhang 1 der CCS-RL aus technologischen Gründen nicht erfüllbar seien. Insbesondere seien sowohl die nach Stufe 2 erforderliche Erstellung eines dreidimensionalen statischen geologischen Erdmodells als auch die nach Stufe 3 erforderliche Charakterisierung des dynamischen Speicherverhaltens und der Sensibilität sowie Risikobewertung technisch nicht möglich. Zudem gebe es Schwierigkeiten, das Verhalten des injizierten CO₂, die Verdrängung von ursprünglich vorhandenen Formationswässern, die Anreicherung mit CO₂ der umgebenden geologischen Schichten und die daraus resultierende Änderungen der Fluidchemie zu simulieren und weitere Vorhersageproblematiken bei den meisten in Anhang 1 Stufe 3.1 lit f bis s CCS-RL genannten Punkte.³²⁶ ii) ME ist anzumerken, dass der Stand der Wissenschaft und Technik in der Zwischenzeit jedoch fortgeschritten ist und im CO₂-Speicherstandort Ketzin, Deutschland und in anderen geologischen CO₂-Speicherungsprojekten wie Sleipner sichere, verifizierte Überwachungs- und Simulationsmethoden getestet wurden.³²⁷ Die verfassungsrechtliche Problematik wird im nachfolgenden Abschnitt 3.4. behandelt.

2. i) Es sollten offene Fragen der Bohrlochsicherheit in Hinblick auf die Dauerhaftigkeit der Speicherung gelöst werden und Leckagen vorgebeugt werden. Der Gesetzgeber beanstandete des Weiteren ausdrücklich fehlendes Wissen über die Korrosion an Metallen und Zementen der Bohrlöcher.³²⁸ ii) ME ist anzumerken, dass die geologische CO₂-Speicherung laut Weltklimarat als dauerhaft gilt, wenn sehr wahrscheinlich mehr als 99% des CO₂ über 100 Jahre und wahrscheinlich 99% über 1000 Jahre im Untergrund verbleiben und nicht in die Atmosphäre gelangen.³²⁹ Gesetzlich wurde die Länge des Zeitraums für die Zurückhaltung des CO₂ im Untergrund bisher nicht legaldefiniert.
3. i) Außerdem stünden Technologien, die das Vorhandensein, den genauen Ort und die Ausbreitung von CO₂ im Untergrund und an der Oberfläche erfassen können, noch nicht zur Verfügung. ii) ME ist dazu anzumerken, dass die CCS-RL selbst klarstellt, dass dementsprechende Technologien, die in Anhang 2 Punkt 1.1.lit j CCS-RL als Teil einer Reihe an Überwachungsmöglichkeiten aufgelistet sind, nur erforderlichenfalls anzuwenden sind. Sie verweist ausdrücklich auf die zum Planungszeitpunkt verfügbaren besten Verfahren.³³⁰ Die Voraussetzungen der CCS-RL, um die Speichergenehmigung

³²⁶ ErläutRV 1387 BlgNR 24. GP 2.

³²⁷ WD 8 - 3000 - 055/18 34; *BMWE*, Evaluierungsbericht 11-12.

³²⁸ ErläutRV 1387 BlgNR 24. GP 2.

³²⁹ *IPCC*, SPM, Carbon Capture and Storage, WG III in AR 2, 2005, 14.

³³⁰ ErläutRV 1387 BlgNR 24. GP 2.

amtswegig zu ändern, hängen damit eng zusammen. Die Behörde prüft, aktualisiert oder gegebenenfalls entzieht die Speichergenehmigung, wenn es wegen der neuesten wissenschaftlichen Erkenntnisse und des technischen Fortschritts geboten erscheint.³³¹ Die flexiblen Vorgaben gewährleisten, dass die geologische Speicherung von CO₂ unter Verwendung neuer, sich entwickelnder Mess- und Simulationstechniken stattfindet und somit umweltverträglich und sicher ist. Obwohl manche dieser Technologien sich in der Entwicklungsphase befinden, ist es aus Klimaschutzrechtlicher Sicht sinnvoller, strikte Anforderungen an die behördliche Einzelfallentscheidung zu stellen, statt Anlass für eine generelle Verbotsregel zu nehmen.

4. i) Schließlich hebt eine „Fragestellung“ der Erläuterungen hervor, dass die CCS-RL die Abhilfemaßnahmen gegen Leckagen oder erhebliche Unregelmäßigkeiten bloß oberflächlich beschreiben würde.³³² ii) Dazu ist mE anzumerken, dass die CCS-RL hier auf die „notwendigen“ Abhilfemaßnahmen abstellt, welche fallabhängig allererst die menschliche Gesundheit schützen sollen und definiert diese als „jede Maßnahme, mit der erhebliche Unregelmäßigkeiten korrigiert oder Leckagen behoben werden, um den Austritt von CO₂ aus dem Speicherkomplex zu verhindern oder zu unterbinden“.³³³ Es ist Aufgabe der jeweiligen Behörde von Fall zu Fall - den unterschiedlichen Gegebenheiten entsprechend - zu entscheiden, ob der eingereichte Maßnahmenplan geeignet ist, die festgestellten potenziellen Gefahren zu beherrschen. Die tatsächlichen Rahmenbedingungen, unter denen die geologische CO₂-Speicherung durchgeführt wird, bedingen ein solches Vorgehen.³³⁴

Anfangs sei jedenfalls mit wenigen Speicherbewilligungsanträgen im bloß einstelligen Bereich zu rechnen, weil CCS ein neues Klimaschutzmaßnahmegebiet ohne vorhandene Infrastruktur sei. Außerdem seien die Speichermöglichkeiten in geologischen Strukturen auch außerhalb von erschöpften Erdgas- und Ölvorkommen begrenzt.³³⁵

iii. § 3 – Geologische Speicherung zu Forschungszwecken

§ 3 konkretisiert die geologische CO₂-Speicherung zu Forschungszwecken. Die Injektion von CO₂ in kohlenwasserstoffführende geologische Schichten bedarf der Zustimmung des Bundes als Eigentümer der Kohlenwasserstoffe und der Hohlräume der Kohlenwasserstoffträger. Denn Kohlenwasserstoffe sind bundeseigene mineralische

³³¹ Art 11 CCS-RL.

³³² Art 16 Abs 1 CCS-RL; ErläutRV 1387 BlgNR 24. GP 2.

³³³ Art 3 Z 19 CCS-RL.

³³⁴ Mihatsch, MinroG⁴ 5.

³³⁵ Bundesregierung, Evaluierungsbericht der Bundesregierung gemäß § 4 des Bundesgesetzes über das Verbot der geologischen Speicherung von CO₂, III-238 BlgNR 24. GP 7.

Rohstoffe und das Eigentumsrecht an Grund und Boden erstreckt sich weder auf bundeseigene mineralische Rohstoffe noch auf die Hohlräume der Kohlenwasserstoffträger.³³⁶ Die Entrichtung von Entgelt für die Speicherung zu Forschungszwecken in im Bundeseigentum stehenden geologischen Strukturen ist nicht vorgesehen. Eine analoge Anwendung des § 69 MinroG über die Entrichtung eines Speicherzinses kommt nicht in Frage. Erstens nicht, weil diese Vorschrift nicht auf die geologische CO₂-Speicherung anwendbar ist.³³⁷ Zweitens sind manche CO₂-Speicherungsprojekte als wissenschaftliche Tätigkeiten im Sinn des § 2 Abs 5 MinroG zu qualifizieren und vom Anwendungsbereich des MinroG ausgenommen.

iv. § 4 - Evaluierung

§ 4 bestimmt, dass das CO₂-Speicherungsverbot regelmäßig evaluiert werden muss, beginnend am 31. Dezember 2018 und danach in Abständen von fünf Jahren. Der Vorschlag für den Bericht ist vom Bundesminister für Finanzen im Einvernehmen mit der Bundesministerin für Klimaschutz, Umwelt, Energie, Mobilität, Innovation und Technologie sowie dem Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Regionen und Wasserwirtschaft zu erstellen, und wird dem Nationalrat vorgelegt. Abs 2 bestimmt, dass sofern sich aus dem Evaluierungsbericht die **Notwendigkeit gesetzgeberischer Maßnahmen** ergibt, die Bundesregierung entsprechende Entwürfe gemeinsam mit dem Bericht dem Nationalrat vorzulegen hat. Inhaltlich sind aufgrund des nationalen Verbots vor allem international gewonnene Erkenntnisse von Bedeutung.³³⁸ Die Bergbaubehörde – angesiedelt beim BMF – erstellt die Evaluierungsberichte und eventualiter Entwürfe legislativer Maßnahmen. Innert der Bergbaubehörde befasst sich die Abteilung VI/6 Bergbau – Technik und Sicherheit mit der geologischen CO₂-Speicherung.³³⁹

Das CO₂-Speicherungsverbot kann als niederrangiges einfaches Bundesgesetz im Stufenbau der Rechtsordnung keine Verpflichtung zum Setzen oder Unterlassen gesetzgeberischer Maßnahmen bei „Notwendigkeit“ schaffen.³⁴⁰ Art 41 Abs 1 B-VG räumt der Bundesregierung ein Recht zur Gesetzesinitiative ein.³⁴¹ Der schwammige Begriff „Notwendigkeit“ wird in den Erläuterungen der Regierungsvorlage nicht näher beschrieben; gemeint ist wohl ein ausreichender wissenschaftlicher Fortschritt im Bereich

³³⁶ § 4 Abs 1 Z 2, § 4 Abs 2 MinroG.

³³⁷ § 69 MinroG gilt nicht „sinngemäß“ für die bergbautechnischen Aspekte der geologischen CO₂-Speicherung, weil er nicht in der taxativen Aufzählung des § 2 Abs 3 MinroG enthalten ist.

³³⁸ ErläutRV 1387 BlgNR 24. GP 2; *Bundesregierung*, Evaluierungsbericht 6.

³³⁹ Vgl Anlage Teil 2 lit F Z 13 zu § 2 Bundesministeriengesetz 1986, BGBl. Nr. 76/1986 idF BGBl. I Nr. 98/2022; *Ennöckl/Raschauer/Wessely*, Umweltrecht³ 615.

³⁴⁰ *Ennöckl/Raschauer/Wessely*, Umweltrecht³ 614.

³⁴¹ *Muzak*, B-VG⁶ Art 41 B-VG Rz 1-2; gleiche Ansicht *Konrath/Posnik* in Kahl/Khakzadeh/Schmid (Hrsg), Kommentar zum Bundesverfassungsrecht B-VG und Grundrechte (2021) Art 41 B-VG Rz 1; rdb.at (Stand 1.1.2021).

der geologischen CO₂-Speicherung, der die Bundesregierung von ihrer sicheren sowie umweltverträglichen Machbarkeit überzeugt.

v. § 5 - Strafbestimmung

§ 5 normiert eine Verwaltungsstrafe, wenn gegen das Verbot verstoßen wird. Wer dem Gesetz zuwiderhandelt, begeht eine Verwaltungsübertretung und ist mit einer Geldstrafe bis 35 000 Euro zu bestrafen. Bisher sind keine Verstöße gegen das Verbot bekannt.

Die Wirksamkeit und das Abschreckungspotenzial der Sanktionen sind fragwürdig, weil die Strafdrohung sehr niedrig angesetzt ist.³⁴² Der Rahmen der Höchststrafe ist weder abschreckend, um den Verstoß in erster Linie zu verhindern, noch wirksam, weitere Zuwiderhandlungen gegen das Gesetz hintanzustellen. Für die Einhaltung des CO₂-Speicherungsverbots ist der zur Vertretung nach außen Berufene der juristischen Person strafrechtlich verantwortlich.³⁴³ Das persönliche Einstehen für die **verwaltungsstrafrechtliche Verantwortlichkeit** hat ein gewisses Abschreckungspotenzial. Es ist trotzdem zweifelhaft, ob es ausreicht, um Verstöße wirksam zu verhindern.

Deutschland hingegen schaffte einen Strafraum abgestuft je nach Schwere des Verstoßes zwischen 20 000 und 100 000 Euro.³⁴⁴ Ebenso staffelte Spanien die Strafen nach der Schwere der Verstöße; die schwerwiegendsten Verstöße haben Geldstrafen in der Höhe von zwei bis fünf Mio. Euro zur Folge, mittelschwere Verstöße sind mit 200 000 bis zwei Millionen Euro und geringfügige Verstöße sind mit bis zu 200 000 Euro zu bestrafen.³⁴⁵

§ 6 enthält die Vollziehungsklausel. Zuständig ist der Bundesminister für Finanzen. Er entscheidet auch über allfällige Anträge auf das Speichern in im Eigentum des Bundes befindlichen geologischen Strukturen.

§ 7 enthält die Klausel für geschlechtsneutrale Funktionsbezeichnungen.

³⁴² Dazu ein Gedankenexperiment: Die Speicherkosten des langjährigen Sleipner-Projekts betrugen im Jahr 2016 17 USD pro Tonne CO₂. Das Sleipner-Projekt speichert CO₂ aus anthropogenen Quellen in geologischen Strukturen. Speicherte ein Unternehmen 500 000 Tonnen CO₂ jährlich, was einem kleinen bis mittelgroßen jährlichen Speichervolumen entspricht, lägen die Einnahmen bei über 8,5 Mio. USD. 17 USD pro gespeicherter Tonne CO₂ entspricht dabei bloß den laufenden Betriebskosten der Speicherstätte; *MIT*, Sleipner Fact Sheet: Carbon Dioxide Capture and Storage Project, Stand: 30.9.2016; <https://sequestration.mit.edu/tools/projects/sleipner.html> (08.01.2024).

³⁴³ § 9 VStG über die besonderen Fälle der Verantwortlichkeit; *Lewisch* in *Lewisch/Fister/Weilguni* (Hrsg), Verwaltungsstrafgesetz VStG² (2017) § 9 Rz 1-3.

³⁴⁴ § 43 Kohlendioxid-Speicherungsgesetz (KSpG).

³⁴⁵ Ley 40/2010, de 29 de diciembre, de almacenamiento geológico de dióxido de carbono, publiziert in Boletín Oficial del Estado („B.O.E“) Nummer 317, vom 30.12.2010, Seiten 108419-108463 (45 Seiten); <https://www.boe.es/eli/es/l/2010/12/29/40> (08.01.2024).

§ 8 nimmt auf das Unionsrecht Bezug. Das Bundesgesetz über das CO₂-Speicherungsverbot setze die Bestimmungen der CCS-RL um.

3.3.3.3. *Evaluierungsbericht (2019)*

Bisher wurde ein einziger Evaluierungsbericht vorgelegt.³⁴⁶ Der Ausschuss für Wirtschaft, Industrie und Energie beschloss ihn einstimmig.³⁴⁷ Der Evaluierungsbericht umfasste keine ganzen sieben Seiten Fließtext. Er hielt fest, dass es in Österreich noch keine Projekte zur dauerhaften CO₂-Speicherung gegeben habe und die Evaluierung auf internationalen Erfahrungen beruhe.³⁴⁸ Die internationale Entwicklung von CCS-Projekten schreite langsam voran und sei geprägt von geplanten, aber schlussendlich nicht durchgeführten Projekten.³⁴⁹ Weiters stellte der Bericht technologische Fortschritte im Bereich Forschung und Entwicklung von CCS-Technologien fest, jedoch sei unter anderem die Skalierung von CCS-Projekten notwendig, um Marktreife zu erreichen. Außerdem seien die für die Erlassung des Verbots ausschlaggebenden Forschungsdefizite noch nicht behoben worden. Das betrifft etwa die dauerhafte Bohrlochsicherheit und Lagerstättensimulationen. Außerdem sei nicht geprüft worden, ob sich die international gewonnenen Erkenntnisse auf die österreichischen geologischen Verhältnisse umlegen ließen. Gleiches gilt für die internationalen Erfahrungen mit Enhanced Hydrocarbon Recovery. Weitere Forschung sei notwendig.³⁵⁰

Im Ergebnis verwies der Evaluierungsbericht auf die konkurrierende Nutzung der geologischen CO₂-Speicherung mit dem Fördern und Speichern von Erdgas und Erdöl in kohlenwasserstoffführenden Gesteinsformationen.³⁵¹ Dass gesetzgeberische Maßnahmen notwendig seien, wurde verneint. Der Evaluierungsbericht sah **keinen Anlass zur Veränderung** der Rechtslage und beharrte am CO₂-Speicherungsverbot.³⁵²

Dem Evaluierungsbericht wurden drei Beilagen angefügt. Die Beilage 1 des Evaluierungsberichts zählt in Betrieb oder in Bau befindliche Projekte auf, bei denen CO₂ in den Untergrund eingeführt wird. Die Beilage 2 nennt verworfene oder nicht umgesetzte Projekte. Beilage 3 zählt weitere Forschungsprojekte auf.

³⁴⁶ Am 16.1.2019.

³⁴⁷ Communiqué des Ausschusses für Wirtschaft, Industrie und Energie über den Evaluierungsbericht der Bundesregierung gemäß § 4 des Bundesgesetzes über das Verbot der geologischen Speicherung von Kohlenstoffdioxid (III-238 der Beilagen), 141/KOMM 26. GP 1.

³⁴⁸ Seit Veröffentlichung des Evaluierungsberichtes kamen keine neuen CCS-Projekte in Österreich hinzu.

³⁴⁹ *Bundesregierung*, Evaluierungsbericht 7.

³⁵⁰ Vergleiche jedoch *IPCC*, SPM, Mitigation of Climate Change, WG III in AR 6, 2022, 37, der speziell auf die beim Einsatz von EHR gemachten Erfahrungen verweist; *Bundesregierung*, Evaluierungsbericht 8.

³⁵¹ *Bundesregierung*, Evaluierungsbericht 8.

³⁵² *Bundesregierung*, Evaluierungsbericht 9.

3.3.4. CO₂-Speicherung: Umsetzung der CCS-RL hinsichtlich nicht-bergbautechnischer Aspekte

Im Zuge des CO₂-Speicherungsverbotsgesetzes wurden weitere EU-Sekundärrechtsänderungen umgesetzt. Die jeweiligen Gesetzesänderungen werden den Abschnitten zur Speicherung, Abscheidung und Transport aufgrund ihres Inhaltes bzw. Prozessschrittes zugeordnet.

Die nationale Transformation der CCS-RL und die kompetenzrechtliche Aufteilung zwischen Bund und Ländern erfolgen nach Abwägung der jeweiligen Schutzgüter.³⁵³ Hinsichtlich der Änderung der Umwelthaftungsrichtlinie sind auch die Länder dazu veranlasst, die Landesgesetze bezüglich der haftungsauslösenden Tätigkeiten richtlinienkonform anzupassen.³⁵⁴ Das ist hauptsächlich bei Schädigung des Bodens durch den Betrieb von CO₂-Abscheideanlagen der Fall.³⁵⁵ Bergbaulichen Aspekten entspringende Schutzgüter, wie die mit Bergbautätigkeiten zusammenhängende Gefahrenabwehr, dürfen nicht überwiegen, sonst ist der Bund zuständig.

Änderung des Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetzes 2000 (UVP-G 2000): Die Kategorie Bergbau des Anhanges 1 (Spalte 1) wurde um einen Tatbestand erweitert.³⁵⁶ Seither sind Speicherstätten zur geologischen CO₂-Speicherung UVP-pflichtig, sofern sie nicht verboten sind. Ausgenommen sind Speicherstätten mit einem geplanten Gesamtspeichervolumen von weniger als 100 000 t zu Forschungszwecken oder zur Entwicklung oder Erprobung neuer Produkte und Verfahren. Momentan unterliegen verbotene Speicherstätten der UVP-Pflicht. Die Regelung wurde mit der Aussicht auf eine Gesetzesänderung – Aufhebung des Verbots – geschaffen. Speicherstätten für Forschungsvorhaben, die ausnahmsweise erlaubt sind, sind nicht UVP-pflichtig.³⁵⁷ Daher ist das UVP-G 2000 zurzeit nicht für die geologische CO₂-Speicherung relevant.

Änderung des Bundes-Umwelthaftungsgesetzes (B-UHG): Anhang 1 des B-UHG wurde um einen weiteren Tatbestand ergänzt, der den Betrieb von Speicherstätten

³⁵³ Mihatsch, MinroG⁴ 28.

³⁵⁴ Granner/Raschauer, RdU 2011/22, 52.

³⁵⁵ Anhang 1 Z 12 Bundesgesetz über Umwelthaftung zur Vermeidung und Sanierung von Umweltschäden (Bundes-Umwelthaftungsgesetz – B-UHG), BGBl. I Nr. 55/2009 idF BGBl. I Nr. 74/2018.

³⁵⁶ Anhang 1 Z (Spalte 1) 29a UVP-G 2000, die CCS-Änderung des UVP-G 2000 erfolgte mit der Novelle BGBl. I Nr. 144/2011; Schmelz/Schwarzer, UVP-Gesetz Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz 2000² (2024) enthält eine umfangreiche Kommentierung der Tatbestände mit CCS-Bezug in das UVP-G.

³⁵⁷ § 2 Abs 2 CO₂-Speicherungsverbot iVm mit Anhang 1 (Spalte 1) Z 29a UVP-G 2000.

gemäß der CCS-RL in den Tätigkeitskatalog aufnimmt.³⁵⁸ Daher unterliegt der Betrieb von Speicherstätten dem Anwendungsbereich des B-UHG.³⁵⁹

Wasserrechtsgesetz 1959 (WRG 1959): In Österreich bedürfen Anlagen zur Leitung wassergefährdender Stoffe keiner wasserrechtlichen Bewilligung. Statt einer Bewilligungspflicht muss der Betreiber die Stoffe so leiten, dass keine Verunreinigungen der Gewässer zu erwarten sind.³⁶⁰ Eine nationale österreichische Verordnung, die kontrollbedürftige oder bewilligungspflichtige Anlagen auflistet, gibt es nicht.³⁶¹ Betreiber eines Speicherfeldes trifft die allgemeine Sorgfaltspflicht zur Reinhaltung von Gewässern durch ihre Anlagen.³⁶² Diese Reinhaltungspflicht umfasst sowohl die Vermeidung von Gewässerverunreinigungen als auch eine Handlungspflicht, falls die konkrete Gefahr einer Verunreinigung besteht.³⁶³ Zudem berücksichtigt das bergrechtliche Bewilligungsverfahren für Bergbauanlagen gewässerschutzrelevante Kriterien.³⁶⁴ Die Bestimmungen der CCS-RL zu CO₂-Leckagen beziehen sich nicht nur, aber auch auf den Schutz der Gewässer vor Verunreinigungen. Eine Handlungspflicht, um CO₂-Leckagen und negative Auswirkungen auf Menschen und Umwelt einzudämmen („Abhilfemaßnahmen“), normiert bereits Art 16 CCS-RL selbst. Speichergenehmigungen können nur erteilt werden, wenn die sichere und vollständige Zurückhaltung des CO₂ im Speicherfeld gewährleistet werden kann. Daher sind im Einklang mit der CCS-RL bewilligte geologische CO₂-Speicherungen keine Vorhaben mit Auswirkungen auf den Gewässerzustand im Sinne des § 104a WRG 1959. Denn eine tatsächliche CO₂-Leckage und eine darauffolgende Verschlechterung des Gewässerzustandes in relevantem Ausmaß ist sehr unwahrscheinlich, damit ist also nicht zu „rechnen“. ³⁶⁵

³⁵⁸ Anhang 1 Z 15 Bundesgesetz über Umwelthaftung zur Vermeidung und Sanierung von Umweltschäden (Bundes-Umwelthaftungsgesetz – B-UHG), BGBl. I Nr. 55/2009 idF BGBl. I Nr. 74/2018, die Änderung erfolgte mit der Novelle BGBl. I Nr. 144/2011.

³⁵⁹ § 2 Abs 1 Z 1 und 2 iVm Anhang 1 Z 15 B-UHG.

³⁶⁰ § 31a Abs 1 und 2 Wasserrechtsgesetz 1959 – WRG 1959, BGBl. Nr. 215/1959 idF BGBl. I Nr. 73/2018.

³⁶¹ § 31a Abs 3 und 5 WRG 1959; *Lindner* in Oberleitner/Berger (Hrsg), WRG-ON 4.00 (2018) § 31a Rz 1-3; rdb.at (Stand 15.7.2018); *Bumberger/Hinterwirth*, Wasserrechtsgesetz³ § 31a WRG K3; rdb.at (Stand 1.1.2020).

³⁶² § 31 Abs 1 WRG 1959.

³⁶³ § 31 Abs 1 und 2 WRG 1959; *Bachler* in Oberleitner/Berger (Hrsg), WRG-ON 4.01 (2020) § 31 Rz 6, 9; rdb.at (Stand 1.9.2020).

³⁶⁴ § 119 MinroG; § 31a Abs 6 erster Satz WRG 1959.

³⁶⁵ § 104a Abs 1 WRG 1959; *Bumberger/Hinterwirth*, WRG³ § 31a WRG K18-19, über Anlagen zur Lagerung und Leitung wassergefährdender Stoffe; *Berger* in Oberleitner/Berger (Hrsg), WRG-ON 4.01 (2020) § 104a Rz 2, über Umstände unter den mit einer Verschlechterung des Gewässerzustandes im relevanten Ausmaß zu rechnen ist; rdb.at (Stand 1.9.2020); vgl *Stangl*, Rechtsfragen zur Förderung unkonventioneller Ressourcen mittels Frackings am Beispiel der Schiefergasgewinnung, Zeitschrift für Verwaltung ZfV 2013/1, 1 (11), *Stangl* greift das Problem der nachteiligen Einwirkungen auf Gewässer in Zusammenhang mit Fracking auf.

3.3.5. CO₂-Abscheidung: Umsetzung der EU-Sekundärrechtänderungen

Änderung des Abfallwirtschaftsgesetz 2002 (AWG 2002): Nach nationalem Abfallrecht ist CO₂, das gemäß der CCS-RL abgeschieden, transportiert und gespeichert wird, kein Abfall und vom Geltungsbereich des Abfallwirtschaftsgesetzes 2002 ausgenommen.³⁶⁶ Gleiches gilt für die geologische CO₂-Speicherung zu Forschungszwecken und zur Erprobung oder Entwicklung neuer Produkte und Verfahren.³⁶⁷

Änderung des Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetzes 2000 (UVP-G 2000): Anlagen für die Abscheidung von Kohlenstoffdioxidströmen zum Zweck der geologischen Speicherung aus thermischen Kraftwerken oder anderen Feuerungsanlagen mit einer Brennstoffwärmeleistung von mindestens 200 MW oder Anlagen mit einer jährlichen Kohlenstoffdioxidabscheidung von insgesamt mindestens 1,5 Millionen Tonnen sind zwingend UVP-pflichtig.³⁶⁸

Weiters wurde die Aufzählung von Vorhaben, die einem vereinfachten UVP-Verfahren (Anhang 1 Spalte 2) zu unterziehen sind, um einen Tatbestand über Anlagen für die CO₂-Abscheidung zum Zwecke der geologischen Speicherung aus Industrieanlagen mit einer jährlichen Kohlenstoffdioxidabscheidung von insgesamt mindestens 750 000 t, soweit nicht unter Z 4 – Kategorie Energiewirtschaft – erfasst, erweitert.³⁶⁹ Diese Auffangregelung stellt sicher, dass sämtliche CO₂-Abscheidungsanlagen die den Schwellenwert von 750 000 t CO₂-Abscheidung überschreiten, zumindest einem vereinfachten UVP-Verfahren zu unterziehen sind und ab 1,5 Millionen Tonnen ein reguläres UVP-Verfahren durchgeführt wird. Die Zuständigkeit des Bundes in Gesetzgebung ergibt sich aus Art 11 Abs 1 Z 7 B-VG („Umweltverträglichkeitsprüfung [...]“).

Änderung des Bundes-Umwelthaftungsgesetzes (B-UHG): CO₂-Abscheidungsanlagen, die unter die Industrieemissions-RL fallen und der geologischen Speicherung dienen, sind IPPC-Anlagen im Sinne des MinroG.³⁷⁰ Sie sind sohin Tätigkeiten im Sinne des § 2 Abs 1 B-UHG.³⁷¹

³⁶⁶ § 3 Abs 1 Z 2a lit a Bundesgesetz über eine nachhaltige Abfallwirtschaft (Abfallwirtschaftsgesetz 2002 – AWG 2002), BGBl. I Nr. 102/2002 idF BGBl. I Nr. 66/2023, die CCS-Änderung erfolgte mit der Novelle BGBl. I Nr. 9/2011.

³⁶⁷ § 3 Abs 1 Z 2a lit b AWG 2002; *Furtlehner*, Jahrbuch Energiewirtschaft 2014, 117.

³⁶⁸ Die Kategorie Energiewirtschaft wurde angepasst; Anhang 1 (Spalte 1) Z 4 lit b UVP-G 2000.

³⁶⁹ Anhang 1 (Spalte 2) Z 89 UVP-G 2000.

³⁷⁰ § 120a Z 1, § 121 MinroG iVm Anlage 3 Z 6.8 Gewerbeordnung 1994 – GewO 1994, BGBl. Nr. 194/1994 idF BGBl. I Nr. 75/2023; vgl Anhang 1 Z 6.9 RL 2010/75/EU.

³⁷¹ Anhang 1 Z 1 erster Satz B-UHG.

Insofern der Betrieb von CO₂-Abscheideanlagen in die Kompetenz der Länder fällt, ist das B-UHG nicht anwendbar.³⁷² Das betrifft Schädigungen des Bodens und jede unmittelbare Gefahr solcher Schädigungen. Diese Ausnahme ist kompetenzrechtlich bedingt, denn die verfassungsrechtlichen Zuständigkeiten müssen eingehalten werden. Für diese Tätigkeiten gelten die jeweiligen UHG der Länder, soweit die bundesrechtlichen Vorschriften nicht anzuwenden sind. Hierbei ist etwa an CO₂-Abscheideanlagen zu denken, die weder gewerbsmäßig betrieben werden noch dem MinroG unterliegen (Forschungsausnahme).

Änderung der Gewerbeordnung 1994 (GewO 1994): Für die Abscheidung von CO₂-Strömen aus IPPC-Betriebsanlagen für die Zwecke der geologischen Speicherung gelten die Regelungen für IPPC-Anlagen ohne Schwellenwert.³⁷³ Auch hier gilt eine Ausnahme für Forschungsvorhaben.³⁷⁴ Die Zuständigkeit des Bundes in Gesetzgebung und Vollziehung ergibt sich aus Art 10 Abs 1 Z 8 B-VG („Angelegenheiten des Gewerbes und der Industrie“).

Emissionsschutzgesetz für Kesselanlagen (EG-K 2013): Die Betreiber neu zu errichtender Kesselanlagen mit einer elektrischen Nennleistung von über 300 MW müssen prüfen, ob erstens geeignete geologische CO₂-Speicherfelder verfügbar sind, zweitens die technische und wirtschaftliche Machbarkeit von CO₂-Transportanlagen und drittens die technische und wirtschaftliche Machbarkeit einer Nachrüstung („retrofitting“) für die CO₂-Abscheidung.³⁷⁵ Wenn alle drei Bedingungen erfüllt sind, muss die Behörde im Genehmigungsbescheid einen angemessenen Platz für Anlagen zur Abscheidung und Kompression von CO₂ auf dem Betriebsgelände des Genehmigungswerbers vorsehen.³⁷⁶ Fehlt zumindest eine dieser Voraussetzungen, gilt dies dennoch nicht als Versagungsgrund für die positive Bescheiderlassung. Dann entfällt die dementsprechende Festlegung in der Genehmigung.³⁷⁷ § 28 transformiert die Ziele des Art 36 der Industrieemissions-RL („Geologische Speicherung von Kohlendioxid“) in nationales Recht. Sie ist eine lex specialis für sehr leistungsstarke Feuerungsanlagen und wird systematisch im Emissionsschutzgesetz für Kesselanlagen geregelt. Die Zuständigkeit des Bundes in Gesetzgebung und Vollziehung ergibt sich aus

³⁷² § 2 Abs 1 Z 2 iVm Anhang 1 Z 12 B-UHG; *Granner/Raschauer*, RdU 2011/22, 52.

³⁷³ Anlage 3 Z 6.8 (Sonstige Industriezweige) GewO 1994, die CCS-Änderung erfolgte mit der Novelle BGBl. I Nr. 144/2011.

³⁷⁴ Anlage 3 Z 1 GewO 1994.

³⁷⁵ § 28 Bundesgesetz über die integrierte Vermeidung und Verminderung von Emissionen aus Dampfkesselanlagen (Emissionsschutzgesetz für Kesselanlagen – EG-K 2013), BGBl. I Nr. 127/2013 idF BGBl. I Nr. 173/2023, die CCS-Einführung erfolgte mit der Stammfassung BGBl. I Nr. 127/2013.

³⁷⁶ § 23 und § 28 Abs 4 EG-K 2013.

³⁷⁷ § 28 Abs 5 EG-K 2013.

Art 10 Abs 1 Z 8 und 10 B-VG („Angelegenheiten des Gewerbes und der Industrie“, „Dampfkessel- und Kraftmaschinenwesen“).

Änderung des Mineralrohstoffgesetzes (MinroG): Die Abscheidung(-sanlage) von Kohlenstoffdioxidströmen aus Aufbereitungsanlagen, die in der Anlage 3 zur GewO 1994 angeführt sind, für Zwecke der geologischen CO₂-Speicherung gilt als IPPC-Anlage im Sinne des MinroG.³⁷⁸ Die bergbauspezifischen Anforderungen an IPPC-Anlagen müssen eingehalten werden.³⁷⁹ Aktuell handelt es sich dabei – wie auch bei den anderen CCS-Regelungen – um totes Recht, weil die geologische CO₂-Speicherung verboten ist. Der frühere § 121f Abs 2 MinroG idF BGBl. I Nr. 40/2014 (alte Fassung), stellte klar, dass der Ausnahmetatbestand für Forschungsvorhaben („Anlagen oder Anlagenteile, die ausschließlich der Forschung, Entwicklung und Erprobung neuer Erzeugnisse und Verfahren, insbesondere im Labor- oder Technikumsmaßstab, dienen“) auch für dem MinroG unterliegende IPPC-Anlagen gilt. Eine entsprechende Regelung enthält auch die Z 1 des Anhanges 1 der Industrieemissions-RL.³⁸⁰ Die §§ 121 bis 121 h MinroG sind auf die geologische CO₂-Abscheidungsanlagen anwendbar, obwohl diese weder bergbautechnische Aspekte aufweisen noch systematisch ins Bergrecht, sondern ins Gewerberecht passen. Der Gesetzgeber will die CO₂-Abscheidungsanlagen dem gleichen Regelungsregime unterwerfen wie andere Bergbauanlagen. Mangels Anwendung – es gibt keine laufende CCS-Wertschöpfungskette in Österreich – ergaben sich in der Praxis bisher keine rechtlichen Probleme daraus.

3.3.6. CO₂-Transport: Umsetzung der EU-Sekundärrechtsänderungen

Die wenigsten Änderungen des EU-Sekundärrechts brachte die CCS-RL für den CO₂-Transport. Hier wurde in Österreich hauptsächlich das UVP-G 2000 angepasst. Der Pipelinetransport von CO₂ wurde in den Katalog von Vorhaben aufgenommen, die einem UVP-Verfahren (§ 3 Abs 1 UVP-G 2000) zu unterziehen sind.

Änderung des Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetzes 2000 (UVP-G 2000): In der Kategorie „Infrastrukturprojekte“ des Anhang 1 (Spalte 1) Z 13 wurde lit b geändert.³⁸¹ Demnach sind Rohrleitungen für den CO₂-Transport für die Zwecke der geologischen Speicherung mit einem Innendurchmesser von mindestens 300 mm und einer Länge von mindestens 40 km jedenfalls eine Umweltverträglichkeitsprüfung zu unterziehen. Der CO₂-Transport mittels Pipelines wurde rechtlich jenem von Kohlenwasserstoffen

³⁷⁸ § 120a Z 1 Bundesgesetz über mineralische Rohstoffe (Mineralrohstoffgesetz – MinroG), BGBl. I Nr. 38/1999 idF BGBl. I Nr. 60/2022, die CCS-Änderung erfolgte mit der Novelle BGBl. I Nr. 144/2011.

³⁷⁹ Mihatsch, MinroG⁴ 217; Granner/Raschauer, RdU 2011/22, 52-53.

³⁸⁰ ErläutRV 1387 BlgNR 24. GP 7.

³⁸¹ Anhang 1 (Spalte 1) Z 13 lit b UVP-G 2000.

gleichgestellt, auch in Hinblick auf Rohrleitungen in schutzwürdigen Gebieten. Solche Rohrleitungen unterliegen dem Anwendungsbereich des UVP-G 2000.³⁸²

Änderung des Rohrleitungsgesetzes: Der CO₂-Transport via Pipeline unterliegt dem Rohrleitungsgesetz.³⁸³ Die CCS-RL bestimmt die Mitgliedstaaten dazu, Regeln für einen offenen Zugang Dritter zum CO₂-Transportnetz und zu CO₂-Speicherfeldern aufzustellen.³⁸⁴ Im Rohrleitungsgesetz wurde daher eine Anschluss- und Weiterbeförderungspflicht festgelegt.³⁸⁵ Inhaber mit einer Bewilligung für den CO₂-Transport müssen anderen Inhabern einer solchen Bewilligung unter transparenten und gleichen Bedingungen den Anschluss und die Weiterbeförderung von CO₂ ermöglichen. Unter Umständen kann der Betreiber der Pipeline dies ablehnen, wenn beispielsweise keine Kapazitäten vorhanden sind. Es ist sogar möglich, dass auf Kosten des Einbringers des Begehrens die Rohrleitungskapazitäten erweitert werden müssen.³⁸⁶

3.4. Rechtliche Probleme des CO₂-Speicherungsverbots

Das gänzliche Verbot von CO₂-Speicherungstätigkeiten außer Forschungsvorhaben kleinen Umfangs wirft verschiedene rechtliche Probleme auf.³⁸⁷ Der Gesetzgeber stellt durch sein Verbot die unwiderlegliche Vermutung auf, dass die geologische CO₂-Speicherung gefährlich sei. Es ist kritisch zu beleuchten, ob das Verbot verfassungskonform ist. Hauptaugenmerk liegt auf den Anforderungen des Gleichheitssatzes an die Gesetzgebung und weiteren Grundrechtseinschränkungen wie jener der Erwerbsfreiheit. Im Folgenden wird daher die Gleichheitsprüfung des CO₂-Speicherungsverbots durchgeführt und seine Verfassungswidrigkeit demonstriert. Weiters werden die sich aus der Beschränkung der Erwerbsfreiheit stammenden rechtlichen Probleme erörtert.

3.4.1. Bindung der Gesetzgebung an den Gleichheitssatz

Es folgt ein konziser Überblick über den im demokratischen Prinzip der österreichischen Verfassung verankerten Gleichheitssatz. Der Gleichheitssatz steht nicht zur beliebigen Disposition des einfachen Bundesverfassungsgesetzgebers.³⁸⁸ Das CO₂-Speicherungsverbot muss den gleichheitsrechtlichen Gestaltungsgeboten entsprechen.

³⁸² Schmelz/Schwarzer, UVP-G², 1155-1157; Anhang 1 (Spalte 1) Z 13 lit a und b UVP-G 2000; Anhang 1 (Spalte 1) Z 13 lit c und d UVP-G 2000.

³⁸³ § 1 Abs 1 Bundesgesetz vom 3. Juli 1975 über die gewerbsmäßige Beförderung von Gütern in Rohrleitungen (Rohrleitungsgesetz), BGBl. Nr. 411/1975 idF BGBl. I Nr. 245/2021, die CCS-Änderung erfolgte mit der Novelle BGBl. I Nr. 40/2017.

³⁸⁴ Art 21 CCS-RL.

³⁸⁵ § 32a Rohrleitungsgesetz.

³⁸⁶ § 32 a Abs 2 Z 2 Rohrleitungsgesetz; Art 21 Abs 2 lit a und Abs 4 CCS-RL.

³⁸⁷ Vgl. Tiefenthaler, Verbot der geologischen Speicherung von CO₂, RdU-UT 2022/18, 78.

³⁸⁸ VfSlg 15.373/1998, Gesamtänderung des B-VG; Pöschl, Probleme des Gleichheitssatzes aus österreichischer Sicht, in Merten/Papier (Hrsg), Grundsatzfragen der Rechtsdogmatik (2007) 101 (112).

Zuerst erfolgt die Prüfung am Gebot der Gleichbehandlung und danach am allgemeinen Sachlichkeitsgebot. Es wird nachvollziehbar gezeigt, dass das derzeitige CO₂-Speicherungsverbot dem Gleichheitssatz widerspricht und somit verfassungswidrig ist.

„Alle Staatsbürger sind vor dem Gesetz gleich.“ Art 7 Abs 1 erster Satz B-VG bindet Vollziehung und Gesetzgebung an die Einhaltung dreier Grundsätze: ein Gebot der Gleichbehandlung, ein Gebot der Differenzierung und ein allgemeines Sachlichkeitsgebot.

Gleiche Sachverhalte müssen gleiche Rechtsfolgen nach sich ziehen. Im Wesentlichen Gleiches ist wesentlich gleich zu behandeln.³⁸⁹ „Unterschiedliche Rechtsfolgen müssen ihre jeweilige sachliche Rechtfertigung in Unterschieden im Bereich des Tatsächlichen finden“.³⁹⁰ Diese bilden den Kerngehalt des Gleichheitssatzes. Jedoch ließ der VfGH eine Ungleichbehandlung beispielsweise zu, wenn sie in der „Natur der Sache“ liegt oder „sachlich, das heißt aus der Regelungsmaterie heraus begründbar“ ist, weil dem Gesetzgeber ein Wertungs- und Gestaltungsspielraum zukommt.³⁹¹ Ein Überwiegen der Unterschiede gebietet hingegen die Differenzierung der Rechtsfolgen.³⁹² Zu prüfen ist, ob das **Gleichbehandlungsgebot** eingehalten wird.

Im vorliegenden Fall handelt es sich um komparative Rechte und den Angelpunkt bilden die wesentlichen Eigenschaften der Sachverhalte. Die Gleichheitsprüfung des **Verbots der geologischen Speicherung von CO₂** (§ 2 Bundesgesetz über das Verbot der geologischen Speicherung von Kohlenstoffdioxid) erfolgt anhand der Vergleichsgruppe **„Speichern von Kohlenwasserstoffen in (nicht-)kohlenwasserstoffführenden geologischen Strukturen“** (§§ 68 bis 79, 86 bis 96 MinroG). Die geregelten Lebenssachverhalte sind das geologische Speichern von CO₂ sowie flüssiger oder gasförmiger Kohlenwasserstoffe. Die Rechtsfolge ist im Fall der CO-Speicherung das Verbot derselben; hingegen im Fall des Speicherns von Kohlenwasserstoffen die Schaffung des Rechts darauf im Rahmen eines Genehmigungs- und Arbeitsprogrammreglements. Der rechtliche Sachverhalt und die wesentliche Gemeinsamkeit der Vergleichsgruppen sind, dass beide die geologische Speicherung von chemischen Stoffen gestalten. Beide Regelungskomplexe sind zudem der Angelegenheit „Bergwesen“ zuzuordnen. Mangels Regelung verschiedener Verwaltungsmaterien kann

³⁸⁹ *Muzak*, B-VG⁶ Art 2 StGG Rz 21.

³⁹⁰ VfSlg 10.001/1984, Sonderabgabe von Kreditunternehmen.

³⁹¹ VfSlg 9162/1981, „Natur der Sache“; VfSlg 10.588/1985, „sachlich, das heißt aus der Regelungsmaterie heraus begründbar“; in casu nutzt der Gesetzgeber weder seinen legitimen Wertungs- noch Gestaltungsspielraum.

³⁹² Zum Differenzierungsgebot vgl VfSlg 11.309/1987; *Pöschl*, § 14 - Gleichheitsrechte, in Merten/Papier (Hrsg), Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa VII (2014) 519 (538).

der Gesetzgeber in casu seinen rechtspolitischen Gestaltungsspielraum nicht frei ausschöpfen.³⁹³

Zu prüfen ist, ob das geologische Speichern von CO₂ und flüssiger oder gasförmiger Kohlenwasserstoffe wesentlich Gleiches ist. Der zentrale Prüfungsgegenstand ist die Auswirkung von CO₂ auf die risikobestimmenden Faktoren des geologischen Speicherns im Vergleich zu jener von Kohlenwasserstoffen („Gefährlichkeit“).

i. Determinanten der Gleichheitsprüfung

Die wesentlichen Eigenschaften der Sachverhalte sind

1. *die Umstände des unterirdischen Einbringens*, und
2. *das Verhalten der Stoffe im Speicherkomplex (Lagern) sowie die jeweils verbundenen Risiken*.³⁹⁴

Insbesondere das Risikomanagement von Leckagen und erhebliche Unregelmäßigkeiten sind Prüfstein für die Ungleichbehandlung.

ii. Bewertung der wesentlichen Eigenschaften

1. Das Speichern erfolgt mittels Bohrlochbergbau unter Einsatz ähnlicher Mittel und Methoden.³⁹⁵ In beiden Fällen wird ein chemischer Stoff unterirdisch in ein Speicherfeld eingeführt. Die CO₂-bedingte Korrosion am Bohrloch ist technologisch beherrschbar.³⁹⁶
2. Die Unterschiede im Tatsachenbereich ergeben sich aus der chemiebedingten unterschiedlichen Wechselwirkung der beiden Stoffe mit ihrer Umgebung. Bezogen auf die Sicherheit des Speicherns jedoch, sprich Verhinderung von Gasaustritten oder Salzwasserverdrängung in obere Gesteinsschichten, gibt es keine wesentlich unterschiedlichen Umweltschutzvorkehrungen. Sowohl CO₂-Speicherfelder als auch Kohlenwasserstoffspeicher sind derart konzipiert, dass generell keine Gasaustritte erfolgen, unabhängig von der Dauer der Speicherung.³⁹⁷ Mit der geologischen Speicherung beider gibt es bereits jahrzehntelange Erfahrungen. Unterschiede im Tatsächlichen bezogen auf die geologische Speicherung beruhen weiters allenfalls in der *fehlenden nationalen* Erfahrung mit der geologischen Speicherung von CO₂ einschließlich

³⁹³ VfSlg 5727/1968, 8938/1980, nach ständiger Rechtsprechung ist der Gesetzgeber nicht gehalten, bei der Regelung verschiedener Rechtsinstitute und verschiedener Verwaltungsmaterien gleichartig vorzugehen; in casu handelt es sich aber um die gleiche Verwaltungsmaterie; nämlich das Bergwesen.

³⁹⁴ Im Sinne eines risikobasierten Ansatzes.

³⁹⁵ NETL, Carbon Dioxide Enhanced Oil 6-7, 17; BMW, Evaluierungsbericht 14.

³⁹⁶ Deutsches GeoForschungsZentrum, Abschlussbericht des Geotechnologien-Dachprojekts Auge, Anhang 1 Zuordnung der Projekte bzw. Projektteile zu verschiedenen Aspekten der geologischen CO₂-Speicherung (2017) 91-92.

³⁹⁷ Vgl IPCC, SPM, Carbon Capture and Storage, WG III in AR 2, 2005, 14, der Bericht spricht von einer Speicherung über Jahrtausende.

des Monitorings. Letzteres heben die Erläuterungen der Regierungsvorlage hervor und ist ein gravierender Hemmschuh bei der Gestaltung eines klimawirksamen CO₂-Speicherungsgesetzes.³⁹⁸

3. Bei der Regelung verschiedener Sachverhalte des Bergbaus stellte der Gesetzgeber bisher auf den Einsatz grundsätzlich (im Sinne von wesentlich) **unterschiedlicher Bergbaubetriebsarten**, die einen wesentlichen Kostenfaktor darstellen, ab. Als Beispiel dient der Bohrlochbergbau auf Kohlenwasserstoffe im Gegensatz zum Grubenbau im Salzbergbau.³⁹⁹

Die Gefahrenbilder der Sachverhalte sind leicht unterschiedlich, wie die Explosionsgefahr bei Kohlenwasserstoffen und die Erstickungsgefahr bei CO₂. Diese Gefahren werden aber durch ähnliche Sicherheitsmaßnahmen (Risikomanagement) begrenzt.⁴⁰⁰ Die Unterschiede im Tatsächlichen sind geringfügig, nicht wesentlich und können ein gänzlich CO₂-Speicherungsverbot nicht sachlich rechtfertigen.

iii. Sonstige Rechtfertigung

Eine sonstige sachliche Rechtfertigung bietet weder ein „externer Zweck“ noch liegt die rechtliche Differenzierung in der „Natur der Sache“, weist diese doch wesentliche Gemeinsamkeiten auf.⁴⁰¹ Auch aus der Regelungsmaterie heraus ist das CO₂-Speicherungsverbot nicht begründbar. Es stützt sich bloß auf die Opt-Out-Möglichkeit der CCS-RL, untermauert mit weitläufigen Verweisen auf noch zu klärende „technische und sicherheitstechnische Fragestellungen“ und anderweitige „sinnvolle Nutzungen“. ⁴⁰² In Anbetracht der bedeutenden klimaschützenden und wirtschaftlichen Relevanz der geologischen CO₂-Speicherung lässt diese Begründung kein ausreichend definiertes Ziel erkennen. Der Nutzung kohlenwasserstoffführender geologischer Strukturen für das Fördern oder Speichern von Kohlenwasserstoffen einen exklusiven Vorrang einzuräumen, kann nicht als sachliche Rechtfertigung für das **vollständige Verbot** kommerzieller CO₂-Speicherung auch in nicht-kohlenwasserstoffführenden Strukturen dienen.⁴⁰³

Schließlich hat die Ausnahme von Forschungsvorhaben vom Speicherungsverbot auf das Ergebnis der Gleichheitsprüfung keinen Einfluss. Die erlaubten Speichervolumina sind sowohl sehr klein als auch nicht für den gewerbsmäßigen Betrieb vorgesehen.

³⁹⁸ ErläutRV 1387 BlgNR 24. GP 2; *Bundesregierung*, Evaluierungsbericht 7.

³⁹⁹ ErläutRV 1428 BlgNR zu 1428 BlgNR 20. GP 90.

⁴⁰⁰ *BMWE*, Evaluierungsbericht 37.

⁴⁰¹ VfSlg 9162/1981, „Natur der Sache“; vgl die Darstellung sachlicher Rechtfertigungen in *Pöschl* in *Merten/Papier* (2014) § 14 537-538.

⁴⁰² ErläutRV 1387 BlgNR 24. GP 2; Art 4 Abs 1 CCS-RL, Opt-Out-Klausel.

⁴⁰³ ErläutRV 1387 BlgNR 24. GP 4, die Erläuterungen betonen vermutete Nutzungskonkurrenzen der geologischen Speicherhorizonte.

iv. Gleichheitswidrigkeit

Die Ungleichbehandlung der geologischen Speicherung von CO₂ und Kohlenwasserstoffen erfüllt nicht die Anforderungen des Gleichheitssatzes. Die Differenzierung ist sachlich ungerechtfertigt. Die Unterschiede im Tatsächlichen zwischen den Vergleichsgruppen sind unwesentlich. Die bloß oberflächliche Prüfung durch den Gesetzgeber, ob die technischen Voraussetzungen für eine sichere und dauerhafte CO₂-Speicherung vorliegen oder nicht, die sich in der inkohärenten Aufzählung der Verbotsgründe ohne Gewichtung in den Erläuterungen zum Gesetzesentwurf widerspiegelt, entspricht nicht den gleichheitsrechtlichen Anforderungen an eine sachlichen Rechtfertigung.⁴⁰⁴ Ohne eine fundierte Auseinandersetzung mit beiden Sachverhalten einschließlich der nachvollziehbaren Darlegung von wesentlichen Unterschieden im Tatsachenbereich ist das gegenwärtige Verbot der geologischen Speicherung von CO₂ **gleichheitswidrig** und damit **verfassungswidrig**.

Das CO₂-Speicherungsverbot führt Unionsrecht durch. Der Gesetzgeber unterliegt der **doppelten Bindung** sowohl an das Unionsrecht als auch an die Bundesverfassung. Die CCS-RL lässt dem nationalen Gesetzgeber einen Gestaltungsspielraum, die geologische CO₂-Speicherung zu verbieten oder nicht. Die Opt-Out-Möglichkeit darf nicht in einer Art und Weise beansprucht werden, dass ein gleichheitswidriges Gesetz erlassen wird.⁴⁰⁵

v. Prüfung des CO₂-Speicherungsverbots am allgemeinen Sachlichkeitsgebot

Schließlich bindet den Gesetzgeber auch das allgemeine Sachlichkeitsgebot. Es ermöglicht Gesetze am Gleichheitssatz zu messen, auch wenn es keine vergleichbaren Regelungen gibt.⁴⁰⁶ „Der Gleichheitsgrundsatz (Art 7 B-VG) richtet sich auch an den Gesetzgeber. Er setzt ihm insofern inhaltliche Schranken, als er verbietet, sachlich nicht begründbare Regelungen zu treffen.“⁴⁰⁷ Der Gesetzgeber darf zur Zielerreichung keine völlig untauglichen Mittel einsetzen oder an sich geeignete Mittel dürfen nicht zu sachlich unbegründeten Differenzierungen führen.⁴⁰⁸

Das allgemeine Sachlichkeitsgebot, das der VfGH aus Art 7 B-VG entwickelte, bindet den Gesetzgeber ebenso wie das Gebot der Gleichbehandlung und das Gebot der

⁴⁰⁴ ErläutRV 1387 BlgNR 24. GP 1-2, beinhaltet die Fundstelle der Begründung des CO₂-Speicherungsverbots.

⁴⁰⁵ VfSlg 15.204/1998, „Der Gesetzgeber unterliegt also einer doppelten Bindung, nämlich einer Bindung an das Gemeinschaftsrecht und einer Bindung an den verfassungsgesetzlich gezogenen Rahmen.“; Vgl *Öhlinger/Eberhard*, Verfassungsrecht¹³ (2022) 110-111, über die doppelte Bindung im Verfassungsrecht.

⁴⁰⁶ *Muzak*, B-VG⁶ Art 2 StGG Rz 21-22.

⁴⁰⁷ VfSlg 11.369/1987, betreffend das Verbot der Abgabe von Wein unter anderem in Tetrapacks nach dem WeinG 1985.

⁴⁰⁸ VfSlg 8457/1978, zur Änderung von Bestimmungen über die Einkommensteuer, Körperschaftsteuer und Umsatzsteuer.

Differenzierung.⁴⁰⁹ Im Gegensatz zur komparativen Prüfung des Gleichheitssatzes im engeren Sinn wird das allgemeine Sachlichkeitsgebot ohne Vergleich, das heißt ohne Heranziehung eines weiteren Sachverhaltes, angewendet.⁴¹⁰ Regelungen sind unsachlich, wenn sie unverhältnismäßig sind.⁴¹¹ Medias in res zur Prüfung des CO₂-Speicherungsverbots:

Erstens, der Gesetzgeber stellt mit seinem CO₂-Speicherungsverbot die **unwiderlegliche Vermutung** auf, dass die geologische CO₂-Speicherung gefährlich sei. Der Stand der Wissenschaft und Technik ist seit dem Jahr 2011 weit fortgeschritten. Die geologische CO₂-Speicherung ist nach dem heutigen Wissensstand nicht in jedem Fall gefährlich und die Durchführung von CO₂-Speicherungsprojekten müsste einzelfallbezogen entschieden werden. Ausschlaggebend ist das standortspezifische Risikomanagement. Deshalb ist das geltende CO₂-Speicherungsverbot unsachlich.

Zweitens ist der **pauschale Verweis** auf sicherheitstechnische Unklarheiten bei der geologischen CO₂-Speicherung **keine geeignete sachliche Rechtfertigung**, weil ein Spezifikum des Bergrechts die weitgehende Rücksichtnahme auf die Standortgebundenheit des Bergbaus ist. Individualität und Einzelfallentscheidungen prägen das Bergrecht. Dies unterstreichen die allgemeinen Erläuterungen zur Regierungsvorlage des MinroG.⁴¹²

Alle Rohstoffvorkommen sind unterschiedlich sowohl nach der Art der mineralischen Rohstoffe als auch in Hinblick auf physikalische Eigenschaften, jeweils abhängig von den umgebenden Gebirgen.⁴¹³ „Nicht zuletzt weisen Gebirgsdruck, Gebirgswärme, Wasserzuflüsse, das Auftreten von Gasen, die Gefahr von Selbstentzündungen und andere bergtechnisch relevante Gegebenheiten große Unterschiede von Vorkommen zu Vorkommen auf.“⁴¹⁴ Daher müssen sich bergtechnische Verfahren einschließlich Bergbauanlagen den unterschiedlichen lokalen geologischen Verhältnissen anpassen. Sie „weisen kein einheitliches und geschlossenes Bild hinsichtlich von Verfahren, Anlagen, Einrichtungen und dergleichen auf.“⁴¹⁵ Die mit dem Bergbau „immer“ verbundenen Gefahren führten zu folgender Form des bergrechtlichen Risikomanagements: Eine besondere fachbezogene bergbehördliche Aufsicht ist vorgesehen, die ermächtigt ist, die Aufsichtsziele mittels Maßnahmen durchzusetzen.⁴¹⁶ Das Wesen des Bergbaus bedingt

⁴⁰⁹ Berka, Verfassungsrecht⁷ (2018) 583; Öhlinger/Eberhard, Verfassungsrecht¹³ 349.

⁴¹⁰ Öhlinger/Eberhard, Verfassungsrecht¹³ 350-351.

⁴¹¹ Öhlinger/Eberhard, Verfassungsrecht¹³ 349.

⁴¹² ErläutRV 1428 BlgNR zu 1428 BlgNR 20. GP 72-73.

⁴¹³ ErläutRV 1428 BlgNR zu 1428 BlgNR 20. GP 72.

⁴¹⁴ ErläutRV 1428 BlgNR zu 1428 BlgNR 20. GP 72.

⁴¹⁵ ErläutRV 1428 BlgNR zu 1428 BlgNR 20. GP 73.

⁴¹⁶ ErläutRV 1428 BlgNR zu 1428 BlgNR 20. GP 73.

Unterschiede im Tatsachenbereich. Es ist dem Bergbau eigen, je nach Vorkommen und Nutzung unterschiedlichste, ohne Einzelfallanalyse unabschätzbare, Gefahren aufzuweisen. Diese Besonderheit ist bei der Sachlichkeitsprüfung zu berücksichtigen. Die sicherheitstechnischen Unklarheiten variieren von Speicherkomplex zu Speicherkomplex. Bei der geologischen Speicherung trifft die Behörde je nach geologischer Gegebenheit eine **Einzelfallentscheidung über die Machbarkeit des Vorhabens**. Wenn die sichere Nutzung nicht gewährleistet werden kann, wird das Arbeitsprogramm nicht bewilligt und keine bergrechtliche Bewilligung erteilt. Diese bergrechtlichen Prinzipien müssen bei der CO₂-Speicherung gleich gehandhabt werden, ein umfassendes Verbot ist sachwidrig, der auch sonst im Bergrecht übliche Grundsatz der Einzelfallentscheidung ist sachgemäß.

Aus all den Gründen ist das pauschale Verbot der geologischen Speicherung von CO₂ **unsachlich** und auch aus diesem Grund **verfassungswidrig**. Keiner der vom VfGH entwickelten allgemeinen Rechtfertigungsgründe, die dem Gesetzgeber sachlich begründete Differenzierungen erlauben, trifft zu.⁴¹⁷

Zusammengefasst ist klar, dass Genehmigungen für den Betrieb von geologischen Speicherfeldern naturgemäß Einzelfallentscheidungen sind und die Entscheidung über die Sicherheit und die technische Machbarkeit ebenso behandelt werden sollte, indem die Behörde in Zusammenarbeit mit dem Genehmigungswerber sicherstellt, dass die Speicherung dauerhaft, umweltverträglich und sicher ist.⁴¹⁸ Der Einzelfallentscheidung durch ein pauschales CO₂-Speicherungsverbot vorzugreifen, ist dem Klimaschutz und einer verantwortungsvollen, transparenten Gesetzgebung abträglich. *Bergthaler* argumentiert in Zusammenhang mit Fracking, dass risikogeneigte Technologien wissenschaftlich-faktenbasiert beurteilt werden sollten.⁴¹⁹ Dieses Argument trifft auch auf die geologische CO₂-Speicherung zu. Dementsprechend verlangt der Grundsatz 15 der Rio-Erklärung über Umwelt und Entwicklung in Konnex zu Umweltschutzmaßnahmen, dass „**ein Mangel an vollständiger wissenschaftlicher Gewissheit kein Grund dafür sein darf, kostenwirksame Maßnahmen zur Vermeidung von Umweltverschlechterungen aufzuschieben**“.⁴²⁰ Die Quintessenz dieses Grundsatzes soll auch auf Klimaschutzmaßnahmen im Allgemeinen und die geologische CO₂-Speicherung oder CCS im Besonderen angewandt werden. „Vollständige

⁴¹⁷ Vgl die Ausführungen zu den allgemeinen Rechtfertigungsgründen in *Öhlinger/Eberhard*, Verfassungsrecht¹³ 350-353.

⁴¹⁸ Umfassende Aufsichts- und Anordnungsbefugnisse sind starke Werkzeuge für die Behörde, um den tatsächlichen Bergbaubetrieb zu kontrollieren; vgl die Befugnisse nach §§ 177, 178 MinroG.

⁴¹⁹ *Bergthaler*, RdU-UT 2013/12, 33.

⁴²⁰ *Konferenz der Vereinten Nationen über Umwelt und Entwicklung*, Rio-Erklärung über Umwelt und Entwicklung, Rio de Janeiro (1992) 3; [Rio-Erklärung überarbeitet neu.doc](#) (08.01.2024).

wissenschaftliche Gewissheit“ ist selten und die Eindämmung der Erderwärmung verlangt nach raschen, effektiven Maßnahmen.

3.4.2. Beschränkung der Erwerbsfreiheit

Art 6 Abs 1 Staatsgrundgesetz⁴²¹ (StGG) statuiert das Grundrecht auf Erwerbsfreiheit: „Jeder Staatsbürger kann [...] unter den gesetzlichen Bedingungen jeden Erwerbszweig ausüben.“ Der sachliche Schutzbereich der Erwerbsfreiheit erfasst sämtliche selbständigen oder unselbständigen Tätigkeiten, die auf die Erzielung wirtschaftlichen Erfolges gerichtet sind. Antritt und Ausübung einer Erwerbstätigkeit sind geschützt.⁴²² Der sachliche Schutzbereich überschneidet sich mit jenem des Rechts auf unternehmerische Freiheit nach Art 16 Grundrechtecharta der EU, das selbständige, auf Erwerb gerichtete Tätigkeiten umfasst.⁴²³ Nach ständiger Rechtsprechung ist eine gesetzliche Regelung, welche die Erwerbsfreiheit (Erwerbsantritt, Berufsausübung) beschränkt, nur zulässig, wenn sie durch das öffentliche Interesse geboten, geeignet, zur Zielerreichung adäquat und auch sonst sachlich zu rechtfertigen ist.⁴²⁴ Bei Regelung der Berufsausübung hat der Gesetzgeber einen größeren rechtspolitischen Gestaltungsspielraum als bei Regelungen, die den Zugang zu einem Beruf beschränken.⁴²⁵

i. Beschränkung der geologischen CO₂-Speicherung

In casu normiert das Verbot der geologischen CO₂-Speicherung eine schwere objektive **Beschränkung des Erwerbsantritts**, die der Betroffene „aus eigener Kraft nicht überwinden kann“. ⁴²⁶ Rechtsunterworfenen, die alle subjektiven Voraussetzungen erfüllen, können die gegenständliche gewerbliche Tätigkeit nicht ausüben; der Zugang zum Beruf wird massiv beschränkt, ja sogar verboten.

ii. Verhältnismäßigkeit

Jedoch sind Eingriffe in die Erwerbsfreiheit unter bestimmten Voraussetzungen zulässig. Art 6 StGG normiert einen formellen Gesetzesvorbehalt („unter den gesetzlichen Bedingungen“), der von der Judikatur zu einem **materiellen Gesetzesvorbehalt**

⁴²¹ Staatsgrundgesetz vom 21. Dezember 1867, über die allgemeinen Rechte der Staatsbürger für die im Reichsrathe vertretenen Königreiche und Länder, RGBl. Nr. 142/1867 idF BGBl. Nr. 684/1988.

⁴²² *Czech* in Kahl/Khakzadeh/Schmid (Hrsg), Kommentar zum Bundesverfassungsrecht B-VG und Grundrechte (2021) Art 6 StGG Rz 17-18; rdb.at (Stand 1.1.2021).

⁴²³ Charta der Grundrechte der Europäischen Union, Abl 2000 C 364/1; *Grabenwarter/Frank*, Bundes-Verfassungsgesetz und Grundrechte B-VG (2020) Art 6 StGG Rz 9-10; *Czech* in Kahl/Khakzadeh/Schmid Rz 18.

⁴²⁴ *Muzak*, B-VG⁶ Art 6 StGG Rz 7-8.

⁴²⁵ VfSlg 11.558/1987, über die Erwerbsfreiheit und Ladenschlussregelungen.

⁴²⁶ VfSlg 11.483/1987, zur Bedarfsprüfung als „schwerer Eingriff in die Erwerbsfreiheit, der nur angemessen ist, wenn dafür besonders wichtige öffentliche Interessen sprechen und keine Alternativen bestehen, um den erstrebten Zweck in einer gleich wirksamen, aber die Grundrechte weniger einschränkenden Weise zu erreichen“; Vgl *Muzak*, B-VG⁶ Art 6 StGG Rz 8-9, zur Einschränkung des Erwerbsantritts.

weiterentwickelt wurde und Eingriffe in die Erwerbsfreiheit dem Grundsatz der **Verhältnismäßigkeit** unterwirft.⁴²⁷

Objektive Antrittsschranken sind nur zulässig, wenn besonders wichtige öffentliche Interessen vorliegen.⁴²⁸ Der österreichische Gesetzgeber begründete das CO₂-Speicherungsverbot mit mangelnden Risikobewertungsmethoden für die Gefahren und Umweltauswirkungen der geologischen CO₂-Speicherung.⁴²⁹ Das zentrale öffentliche Interesse ist in casu der Schutz von Menschen und Umwelt. Es sind jedoch noch andere öffentliche Interessen abzuwägen. Vor dem Hintergrund der Erderwärmung sind klimaschutzpolitische Ziele für die Gesellschaft von überragender Bedeutung, um langfristig Wohlstand und Sicherheit zu gewährleisten. Hinzu kommen auch öffentliche ökonomische Interessen, die den Wirtschaftsstandort Österreich stärken sollen: Zum einen können durch das CO₂-Speicher- und Transportsystem Einnahmen lukriert und zum anderen Vorteile für heimische Unternehmen, die Ausgaben für Emissionszertifikate sparen können, geschaffen werden.

iii. Grenzen der Gestaltungsmöglichkeiten

Dem Gesetzgeber kommt ein weitgehender Gestaltungsspielraum bei Festlegung der Ziele zu.⁴³⁰ Der Schutz von Menschen und Umwelt ist ein besonders wichtiges öffentliches Interesse und ein zulässiges Ziel. Das Mittel diese Ziele zu erreichen, ist die geologische CO₂-Speicherung zu verbieten. Das Mittel ist nicht verfassungswidrig an sich, weil es zur Zielerreichung taugt.⁴³¹ Das Verbot verhindert präemptiv sämtliche Auswirkungen der CO₂-Speicherung. Jedoch ist das Verbot nicht erforderlich. Es gibt weniger einschränkende Mittel, wie etwa strenge Umweltschutz- und Sicherheitsvorschriften an den Bergbauberechtigten eines geologischen Speicherfeldes. Auch solche gelindere Mittel erreichen das gleiche Ziel und schützen Menschen und Umwelt.

iv. Grundrechtsverletzung

Das CO₂-Speicherungsverbot ist ein **schwerer Eingriff in die Erwerbsfreiheit** (es beschränkt nicht nur die Ausübung, sondern es verhindert den Antritt zum Beruf) und zur Durchsetzung öffentlicher Interessen **inadäquat** und **unverhältnismäßig**. Das Verbot hält der Grundrechtsprüfung nicht stand. Es gibt sowohl gelindere Mittel zum Schutz von

⁴²⁷ *Grabenwarter/Frank*, B-VG Art 6 StGG Rz 11-12, 18; VfSlg 14.259/1995, Zugabenverbot im UWG; *Czech* in Kahl/Khakzadeh/Schmid Rz 20.

⁴²⁸ VfSlg 11.483/1987, zur Bedarfsprüfung als schwerer Grundrechtseingriff.

⁴²⁹ ErläutRV 1387 BlgNR 24. GP 1.

⁴³⁰ *Czech* in Kahl/Khakzadeh/Schmid Rz 20-21; *Muzak*, B-VG⁶ Art 6 StGG Rz 12.

⁴³¹ *Grabenwarter/Frank*, B-VG Art 6 StGG Rz 22-23, über den Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers und zulässige Mittel, um Interessen durchzusetzen.

Menschen und Umwelt als auch gewichtige öffentliche Interessen an der Zulassung der geologischen CO₂-Speicherung in Österreich.

3.4.3. Verfassungsrechtliche Anfechtungsmöglichkeiten des CO₂-Speicherungsverbots

Das österreichische Verfassungsrecht bietet verschiedene Möglichkeiten, verfassungswidrige Gesetze und gesetzeswidrige Verordnungen anzufechten. Zur Anfechtung des CO₂-Speicherungsverbots kommt zum einen eine Entscheidungsbeschwerde nach Art 144 B-VG in Frage. Zum anderen ist ein Individualantrag nach Art 140 Abs 1 B-VG diskutabel, jedoch mangels Vorliegens sämtlicher Voraussetzungen aussichtslos.

i. Art 144 B-VG – Entscheidungsbeschwerde

In diesem Szenario stellt ein Genehmigungswerber einen Antrag auf eine Speicherbewilligung nach dem MinroG, woraufhin die Behörde auf Basis des CO₂-Speicherungsverbots diesen abweist, sofern nicht noch andere Ablehnungsgründe vorliegen. Daraufhin kann der Genehmigungswerber gegen den abweisenden Bescheid Beschwerde an das zuständige Verwaltungsgericht (VwG) erheben. Kommt das VwG ebenfalls zu einer abweisenden Entscheidung, ist das Rechtsmittel dagegen die Entscheidungsbeschwerden.

Die Entscheidungsbeschwerde nach Art 144 Abs 1 B-VG ist der rechtlich aussichtsreiche Weg, das CO₂-Speicherungsverbot erfolgreich anzufechten, sofern das VwG nicht bereits amtswegig ein Gesetzesprüfungsverfahren nach Art 140 Abs 1 Z 1 lit a B-VG einleitet. Beschwerdelegitimiert sind die Adressaten der Entscheidung. Der Beschwerdeführer muss behaupten, in einem verfassungsgesetzlich gewährleisteten Recht verletzt worden zu sein (beispielsweise die Erwerbsfreiheit und der Gleichheitssatz sowie das daraus erfließende Sachlichkeitsgebot). Der Beschwerdeführer kann auch behaupten, wegen der Anwendung eines verfassungswidrigen Gesetzes (§ 2 Bundesgesetz über das Verbot der geologischen Speicherung von Kohlenstoffdioxid) in seinen Rechten verletzt worden zu sein. Es ist vorteilhaft beide Behauptungen nebeneinander zu erheben, weil der VfGH sonst nur die Rechtsverletzung wegen der Anwendung eines verfassungswidrigen Gesetzes prüft.⁴³²

⁴³² Vgl VfSlg. 12.495/1990, „Wird ausschließlich die Rechtsverletzung wegen Anwendung eines verfassungswidrigen Gesetzes behauptet, so hat der Verfassungsgerichtshof nicht zu prüfen, ob der Beschwerdeführer durch den bekämpften Bescheid in einem verfassungsgesetzlich gewährleisteten Recht verletzt wurde. Trifft die ausschließliche Behauptung des Beschwerdeführers, wegen Anwendung einer rechtswidrigen generellen Norm in seinen Rechten verletzt zu sein, nicht zu, ist die Beschwerde vielmehr abzuweisen.“ *Öhlinger/Eberhard*, Verfassungsrecht¹³ 528.

Der VfGH leitet sodann ein konkretes Normenkontrollverfahren ein; das anhängige Entscheidungsbeschwerde-Verfahren wird mit Beschluss des VfGH, in dem er seine verfassungsrechtlichen Bedenken formuliert, unterbrochen. Der VfGH muss präjudizielle verfassungswidrige Gesetze aufheben. Voraussetzung für die Anfechtbarkeit des CO₂-Speicherungsverbots ist, dass dieses präjudiziell, das heißt Entscheidungsgrundlage ist.⁴³³ Das CO₂-Speicherungsverbot muss daher die Rechtsgrundlage für die abweisende Entscheidung des VwG gewesen sein oder dieses hätte das Verbot anwenden müssen.⁴³⁴

Die Anfechtung wirkt auf den Anlassfall zurück („Ergreiferprämie“), ansonsten wirkt sie pro futuro.⁴³⁵ Die abweisende Entscheidung des VwG wird kassiert und das VwG entscheidet erneut aufgrund der bereinigten Rechtslage, in der die geologische CO₂-Speicherung nunmehr erlaubt ist.⁴³⁶

ii. Art 140 Abs 1 B-VG - Individualantrag

Der Individualantrag über die Verfassungswidrigkeit von Gesetzen ist in Art 140 Abs 1 Z 1 lit c B-VG geregelt. Zwei zentrale Voraussetzungen müssen vorliegen: Die beantragende Person muss einerseits unmittelbar in ihren Rechten betroffen sein („unmittelbar durch diese Verfassungswidrigkeit in ihren Rechten verletzt zu sein behauptet“). Andererseits darf kein zumutbarer „Umweg“ vorliegen („das Gesetz ohne Fällung einer gerichtlichen Entscheidung oder ohne Erlassung eines Bescheides für diese Person wirksam geworden ist“).⁴³⁷

Das CO₂-Speicherungsverbot greift aktuell nachteilig in die Rechtssphäre von Unternehmen ein, die bereits berg- oder gewerberechtliche Bewilligungen besitzen, oder die Voraussetzungen zu Erlangung solcher Bewilligungen erfüllen, und bloß aufgrund des gesetzlichen Verbots kein CO₂ geologisch speichern dürfen. Der Eingriff ist auch nach Art und Ausmaß eindeutig bestimmt und umfasst die geologische Speicherung von CO₂. Die erste Voraussetzung der unmittelbaren Betroffenheit ist bei den umschriebenen juristischen Personen erfüllt.

⁴³³ Vgl. *Öhlinger/Eberhard*, Verfassungsrecht¹³ 496, 502-503, über die Bedeutung der Präjudizialität.

⁴³⁴ Vgl. auch *Öhlinger/Eberhard*, Verfassungsrecht¹³ 503, sodann können Rechtsgrundlagen, die angewendet hätten werden müssen, präjudiziell sein.

⁴³⁵ Art 140 Abs 7 B-VG; *Muzak*, B-VG⁶ Art 140 B-VG Rz 21, 24.

⁴³⁶ Vgl. Art 87 Abs 2 Verfassungsgerichtshofgesetz 1953 – VfGG, BGBl. Nr. 85/1953 idF BGBl. I Nr. 125/2022; Vgl. *Öhlinger/Eberhard*, Verfassungsrecht¹³ 516-517, über die Folgen einer stattgebenden VfGH-Entscheidung über eine Entscheidungsbeschwerde nach Art 144 B-VG.

⁴³⁷ *Berka*, Verfassungsrecht⁷ 372-373; *Öhlinger/Eberhard*, Verfassungsrecht¹³ 506; Vgl. VfSlg. 8187/1977, zur Umwegszumutbarkeit eines Individualantrags auf Aufhebung einiger Bestimmungen des Gesetzes über den OGH und des RichterdienstG.

Allerdings ist die Erlangung eines Bescheides zum geologischen Speichern von CO₂ nach dem MinroG ein zumutbarer Umweg.⁴³⁸ Die Antragstellung auf eine Bewilligung ist möglich und zumutbar. Die Grundlagen-Speicherbewilligung erfordert nicht die Einreichung sehr umfangreicher Unterlagen. Weil der Umweg zumutbar ist, wäre ein Individualantrag, um das CO₂-Speicherungsverbot anzufechten, unzulässig.

3.5. Bergbautechnische Aspekte regelnde Verordnungen

Der für die Angelegenheit „Bergwesen“ zuständige Bundesminister kann Verordnungen über beim Bergbau durchzuführende Schutzmaßnahmen erlassen.⁴³⁹ Betreffen diese Vorschriften auch den Schutz der Umwelt, so hat die Verordnung im Einvernehmen mit der Bundesministerin für Klimaschutz, Umwelt, Energie, Mobilität, Innovation und Technologie zu erfolgen. Die Verordnungen gelten grundsätzlich auch für die geologische CO₂-Speicherung, sofern ihr Anwendungsbereich es nicht ausschließt. Zwei dieser Verordnungen, die auch Tätigkeiten mit bergbautechnischem Charakter regeln, werden im Folgenden demonstrativ vorgestellt:

Erstens gilt die Verordnung des Bundesministers für Wirtschaft und Arbeit über Sicherheitsabstände zu Anlagen des Kohlenwasserstoffbergbaus und zu Anlagen für vergleichbare Tätigkeiten auch für die geologische CO₂-Speicherung.⁴⁴⁰ § 2 Abs 2 normiert, dass bei der Errichtung von Bauten und anderen Anlagen, die nicht dem Einbringen von Medien in geologische Strukturen (§ 2 Abs 2 Z 4 MinroG) dienen, bestimmte Sicherheitsabstände einzuhalten sind.

Zweitens gilt auch die Bohrlochbergbau-Verordnung für die geologische CO₂-Speicherung.⁴⁴¹ Sie basiert auf der Verordnungsermächtigung des MinroG und gewährleistet den Schutz von Menschen und Umwelt sowie die Sicherung der Oberflächennutzung nach Beendigung der Bergbautätigkeit.⁴⁴² Die Bohrlochbergbau-Verordnung enthält unter anderem Bestimmungen zum Explosions- und Brandschutz, Schutz vor gesundheitsgefährdenden und nicht atembaren Atmosphären, Sicherheitsabstände, Arbeiten an Bohrlöchern, Gewinnen und Speichern, Sichern und

⁴³⁸ Vgl auch *Öhlinger/Eberhard*, Verfassungsrecht¹³ 511-512, über zumutbare Umwege wie die Antragstellung auf einen behördlichen Bescheid.

⁴³⁹ § 181 MinroG; der Bundesminister für Finanzen ist zuständig für Angelegenheiten des Bergwesens, vgl Anlage Teil 2 lit F Z 13 zu § 2 Bundesministeriengesetz 1986, BGBl. Nr. 76/1986 idF BGBl. I Nr. 98/2022.

⁴⁴⁰ Verordnung des Bundesministers für Wirtschaft und Arbeit über Sicherheitsabstände zu Anlagen des Kohlenwasserstoffbergbaus und zu Anlagen für vergleichbare Tätigkeiten, BGBl. II Nr. 56/2006, idF BGBl. II Nr. 208/2022.

⁴⁴¹ § 2 Abs 2 Z 2 Verordnung des Bundesministers für Wirtschaft und Arbeit über die beim Bohrlochbergbau durchzuführenden Maßnahmen (Bohrlochbergbau-Verordnung - BB-V), BGBl. II Nr. 367/2005, BGBl. II Nr. 208/2022.

⁴⁴² § 181 MinroG; § 1 Z 1 bis 3 Bohrlochbergbau-V.

Verfüllen von Bohrlöchern und Rohrleitungen für die Gewinnung und Speicherung von Erdöl und Erdgas.

4. Vorschlag für eine Bergrechtsnovelle zur Regelung der dauerhaften CO₂-Speicherung

Abgrenzung des Forschungsumfangs auf die bergrechtlichen Kernprobleme mit Bezug zur dauerhaften geologischen CO₂-Speicherung:

Das vorliegende Kapitel beschäftigt sich mit den spezifischen rechtlichen Problemen, die sich aus der Integration der dauerhaften geologischen CO₂-Speicherung und diesbezüglichen unionsrechtlichen Vorgaben (CCS-RL) in die österreichische Rechtsordnung ergeben. Es werden zudem regelungstechnische Vorschläge zu einer MinroG- und Lagerstättengesetznovelle sowie Novellierung einschlägiger MinroG-Verordnungen gemacht. Im Fokus liegt dennoch die Aufarbeitung damit einhergehender Rechtsprobleme. Hingegen sind bestehende allgemeine bergrechtliche Probleme wie Auslegungsschwierigkeiten, Abgrenzung der Bescheidwirkungen oder gesetzliche Unschärfen, die auch andere bergbauliche Tätigkeiten (ua Kohlenwasserstoffspeicherung) betreffen, nicht Teil der Forschungsarbeit, sondern können nur stellenweise thematisiert werden. Genauso liegt das Speichern von CO₂ für nicht dauerhafte Zwecke außerhalb der Forschungsfrage, weil es lediglich allgemeine bergrechtliche Probleme aufwirft und das MinroG (§ 2 Abs 2) bereits für dessen bergbautechnische Aspekte gilt. Zudem ist das Speichern von CO₂ in der Wassersäule unionsrechtlich verboten und systematisch im Wasserrechtsgesetz besser aufgehoben als im Bergrecht, weil es keine bergbautechnischen Aspekte aufweist und nicht in geologischen Strukturen stattfindet.⁴⁴³ Schließlich ist auch die Frage auf welchen Rechtsträger (Bund, Länder, Gemeinden) die Verantwortung für die Speicherstätte übergeht, durch einen politischen Prozess zu beantworten. Hier wird davon ausgegangen, dass die Verantwortung auf den Bund übergeht.

Im Folgenden wird ein Vorschlag zur Änderung des Mineralrohstoffgesetzes und des Lagerstättengesetzes gemacht. Das geltende Bundesgesetz über das Verbot der geologischen Speicherung von CO₂ sollte im Zuge dessen aufgehoben werden. Meines Erachtens lässt sich die geologische CO₂-Speicherung sehr gut in bestehende Bergrechtsnormen integrieren. Daher sollte im Wesentlichen ein neues Hauptstück über das dauerhafte Speichern von CO₂ in geologischen Strukturen in das MinroG eingefügt

⁴⁴³ Art 2 Abs 4 CCS-RL normiert das Verbot der Speicherung von CO₂ in der Wassersäule, welche gemäß der Begriffsbestimmung des Art 3 Z 2 CCS-RL „die vertikal kontinuierliche Wassermasse eines Wasserkörpers von der Oberfläche bis zu den Bodensedimenten“ ist.

werden. Systematisch und inhaltlich würde es anschließend an das 6. Hauptstück über das Speichern von Kohlenwasserstoffen in nichtkohlenwasserstoffführenden geologischen Strukturen (§§ 86 bis 96 MinroG) passen. Eine Wort-für-Wort Ausformulierung einer potenziellen Regierungsvorlage oder eines selbständigen Antrages erfolgt nicht. Ferner, in der Kürze liegt die Würze: Statt „Kohlenstoffdioxid“ verwende ich in meinem Vorschlag den Begriff „CO₂“.

i. Eigentümerschaft an dem gespeicherten CO₂

Wichtig für die rechtliche Einordnung von CO₂ in das geltende Bergrecht ist die Frage, ob CO₂ ein Mineral ist und deshalb unter § 1 Z 8 MinroG (mineralischer Rohstoff) zu subsumieren wäre, oder nicht. Folgende Argumente sprechen dagegen, dass CO₂ ein mineralischer Rohstoff ist:⁴⁴⁴

1. CO₂ ist kein Mineral im eigentlichen Sinn, das über Jahrtausende in geologischen Umwandlungsprozessen unter Druck und Temperatur entstand. CO₂ findet sich auch nicht in der Liste der Mineralien der Internationalen Mineralogischen Vereinigung, der auch die Österreichische Mineralogische Gesellschaft angehört;⁴⁴⁵
2. CO₂, das dauerhaft geologisch gespeichert werden soll, ist nicht natürlicher Herkunft, sondern soll dem Speicherzweck entsprechend aus anthropogenen Quellen wie Zement- und Stahlwerken stammen;
3. CO₂ ist auch kein Kohlenwasserstoff und hat andere physikalische und chemische Eigenschaften.

Mit der Frage der Einordnung von CO₂ unter die mineralischen Rohstoffe ist die Frage nach dem Eigentumsrecht am gespeicherten CO₂ eng verknüpft. Wie bereits im Abschnitt 3.2. „Einfachgesetzliche Grundlagen“ gezeigt, ist CO₂ mangels Mineraleigenschaften ein sonstiger „Stoff“ iSd § 2 Abs 2 MinroG. Wäre CO₂ dagegen ein mineralischer Rohstoff, wäre es prima facie unter die Kategorie der **grundeigenen mineralischen Rohstoffe** (§ 5 MinroG) zu subsumieren, weil es weder den bergfreien (§ 3 MinroG) noch den bundeseigenen Mineralrohstoffen (§ 4 MinroG) angehört. CO₂ hatte bisher keine volkswirtschaftliche Signifikanz, ist nicht im Eigentum des Bundes und auch keine herrenlose Sache, also bergfrei. CO₂ als nicht-mineralischer Rohstoff sollte daher aus systematisch-logischen Gründen dem Grundeigentümer gehören, dem es auch gehören

⁴⁴⁴ Gleicher Ansicht ist *Stangl*, SPRW 2011, 33.

⁴⁴⁵ Die Internationale Mineralogische Vereinigung beschickt eine Kommission für neue Mineralien, Nomenklatur und Klassifizierung, die eine Liste aller gefundenen und anerkannten Mineralien führt: <http://cnmnc.units.it/> (08.01.2024); die österreichische Rechtsordnung ist daran nicht gebunden, sie ist dennoch ein gewichtiger Indikator.

würde, wenn es ein mineralischer Rohstoff wäre. Die gesetzliche Wertung sollte beibehalten bleiben.

Diese Lösung ist allerdings für Fälle, in denen das CO₂ dauerhaft gespeichert werden soll, nicht zielführend, weil mit der Speicherung auch Pflichten wie die Abgabe von Zertifikaten im europäischen Emissionshandel sowie Vermeidungs- und Sanierungstätigkeiten verbunden sind. Sinnvoll wäre es, das gespeicherte CO₂ im Eigentum des Speicherberechtigten zu belassen, bis die rechtlichen Verpflichtungen für das CO₂-Speicherfeld auf den Bund übergehen. Das Verfügungsrecht des Speicherberechtigten am CO₂ sollte allerdings derart eingeschränkt werden, dass er es später (bei steigenden Preisen für CO₂ als Wertstoff etwa) weder fördern noch sonst aus dem Speicherfeld weiterleiten darf. Schlussendlich ist die Eigentumsfrage am gespeicherten CO₂ eine politische Entscheidung und soll hier bloß thematisiert werden.

ii. Rechtliche Wechselwirkungen ausgewählter Bescheide des MinroG

Das MinroG legt ein mehrstufiges Verfahren fest, bis mit der geplanten Bergbautätigkeit tatsächlich begonnen werden kann. Interessierte müssen zuerst eine Speicherbewilligung beantragen, dann einen Gewinnungsbetriebsplan genehmigen lassen und schlussendlich eine Herstellungsbewilligung für eine Bergbauanlage im konzentrierten UVP-Genehmigungsverfahren beantragen. Im Rahmen dieser Dissertation werden im Folgenden ausgewählte rechtliche Aspekte diskutiert.⁴⁴⁶

- **Rechtsverhältnis der Speicherbewilligung (§ 89 MinroG) zur Genehmigung des Gewinnungsbetriebsplans (§ 113 MinroG):** Das MinroG unterscheidet zwischen der Gewinnungsberechtigung (§ 1 Z 13 MinroG) und der Speicherbewilligung (als Teilmenge der „Bergbauberechtigung“ gemäß § 1 Z 14 MinroG). Gewinnungsbetriebspläne müssen für Speichertätigkeiten aufgestellt werden.⁴⁴⁷ § 116 Abs 1 Z 1 MinroG (Genehmigung von Gewinnungsbetriebsplänen) enthält folgenden genehmigungsimmanenten Tatbestand: „wenn die im Betriebsplan angeführten Arbeiten [...] durch Gewinnungsberechtigungen gedeckt sind“. Die Speicherbewilligung ist vom Wortlaut nicht umfasst, weil sie eben keine Gewinnungsberechtigung, sondern eine Bergbauberechtigung ist. Meines Erachtens handelt es sich hierbei um eine **ungeplante Gesetzeslücke**, weil e contrario Gewinnungsbetriebspläne für das Speichern (auch von Kohlenwasserstoffen) keinesfalls genehmigungsfähig wären. Es würde zu einer widersprüchlichen Rechtssituation führen, in der das Speichern von Kohlenwasserstoffen grundsätzlich

⁴⁴⁶ Für die Beurteilung darüber hinausgehender Rechtsprobleme kann auf den MinroG-Kommentar von *Mihatsch* und die Abhandlungen zum Mineralstoffrecht und Bergbauanlagenrecht von *Winkler* in Holoubek/Potacs verwiesen werden.

⁴⁴⁷ § 112 Abs 1 MinroG.

bewilligungspflichtig und erlaubt ist (§ 89 MinroG), aber dennoch die Behörde einen Gewinnungsbetriebsplan für Speichertätigkeiten, ob durch eine Speicherbewilligung gedeckt oder nicht, abweisen müsste.

Der Gesetzgeber vermied in den Genehmigungsvoraussetzungen wohl bewusst den Begriff „Bergbauberechtigung“, weil dieser auch die Aufsuchungsberechtigung umfasst. Für diese ist aber kein Gewinnungsbetriebsplan, sondern in der Regel ein Arbeitsprogramm aufzustellen.⁴⁴⁸ Daher ist aus teleologischen Gründen neben der Gewinnungsberechtigung auch die **Speicherbewilligung vom Tatbestand des § 116 Abs 1 Z 1 MinroG erfasst**. Die Anwendung des *argumentum e contrario* würde zu einem unbefriedigenden und bergrechtlich systemwidrigen Ergebnis führen und ist zu verwerfen. Folgt man der Logik weiter, ergibt sich für wesentliche Änderungen genehmigter Gewinnungsbetriebspläne (§ 115 Abs 3 MinroG), dass nach dem geänderten Betriebsplan geplante Arbeiten genauso durch eine Gewinnungs- oder Speicherberechtigung gedeckt sein müssen.

Darüber hinaus entfaltet die Speicherbewilligung **Tatbestandswirkung** für die Genehmigung des Gewinnungsbetriebsplans, weil sie Voraussetzung für die Erlassung dieses nachfolgenden Bescheides ist.⁴⁴⁹ Es besteht ein enger inhaltlicher Zusammenhang. Im Speicherbewilligungsverfahren wird zunächst nur abgeklärt, ob die anvisierte geologische Struktur zum Speichern grundsätzlich geeignet ist und auch keine grundlegenden rechtlichen Hindernisse entgegenstehen (andere Speicher-, oder Gewinnungsfelder etc.). Demnach ist die Speicherbewilligung eine Art von Grundlagenbescheid und der Gewinnungsbetriebsplan eine Art von nachfolgendem Detailbescheid.⁴⁵⁰ Materiellrechtlich gleicht das Verhältnis der Speicherbewilligung und des Gewinnungsbetriebsplans jenem der **Grundsatzgenehmigung und Detailgenehmigung** nach § 111a WRG. In beiden Fällen handelt es sich um Vorhaben, die aufgrund ihrer Größenordnung und Komplexität nicht von vorneherein

⁴⁴⁸ Vgl §§ 71, 87 MinroG.

⁴⁴⁹ Vgl § 116 Abs 1 Z 1 MinroG, wonach die im Betriebsplan angeführten Arbeiten durch Gewinnungsberechtigungen gedeckt sein müssen; vgl *Leeb*, Bescheidwirkungen und ihre subjektiven Grenzen nach dem AVG (2010) 42-46, über die Tatbestandswirkung und Gestaltungswirkung von Bescheiden.

⁴⁵⁰ Vgl *Raschauer*, Allgemeines Verwaltungsrecht⁵ (2017) 364-365 und *Leeb*, Bescheidwirkungen 43, über die Festlegung der Begriffe „Grundlagen- und Detailbescheid“ und ihre rechtliche Bedeutung. Die Rechtsprechung des VwGH besagt, dass „in einer Konstellation, in der ein Bescheid die notwendige Grundlage (für die Erlassung) eines anderen Bescheides bildet, im Falle der Aufhebung des erstgenannten Bescheides auch dem darauf aufbauenden Bescheid die Rechtsgrundlage entzogen wird und dieser gleichfalls aufzuheben ist, weil er mit dem zunächst erlassenen und sodann aufgehobenen Bescheid in einem untrennbaren Zusammenhang steht.“ Der VwGH nimmt weiters für den Fall der Aufhebung eines nach dem dritten Abschnitt UVP-G 2000 ergangenen teilkonzentrierten Bewilligungsbescheid an, dass „im Falle der Aufhebung eines solchen (teilkonzentrierten) Bescheides zu prüfen ist, ob dieser eine Grundlage für die anderen teilkonzentrierten Bescheide darstellt. Nur in einer derartigen Konstellation kann der Wegfall des Grundlagenbescheides auch zu einer Aufhebung der übrigen teilkonzentrierten Bescheide führen.“ VwGH 17.11.2015, Ra 2015/03/0058; VwSlg 19248 A/2015.

in allen Einzelheiten überschaubar sind. Daher soll zuerst über die grundsätzliche Zulässigkeit abgesprochen werden (Befugnis, CO₂ in einem bestimmten Speicherfeld zu speichern) und in einem weiteren Schritt die Details genehmigt werden (Speicherprogramm).⁴⁵¹

Meines Erachtens ging auch der Gesetzgeber bei der Konzeption des MinroG davon aus, dass in Fällen, in denen die Speicherbewilligung entzogen wird oder „erlischt“, die Genehmigung des Gewinnungsbetriebsplans kraft untrennbaren Zusammenhangs ebenfalls aufzuheben ist. Der Detailbescheid folgt dem rechtlichen Schicksal des Grundlagenbescheids. Denn das MinroG sieht keine (weder ex lege noch bescheidmäßige) Möglichkeit vor, die Genehmigung des Gewinnungsbetriebsplans aufzuheben, sondern bloß die Option, die Bergbauberechtigung nach § 193 Abs 9 MinroG zu entziehen.

Tabelle 1: Darstellung ausgewählter bescheidrechtlicher Wechselwirkungen bei Änderung der Bewilligungslage ohne Berücksichtigung der Bescheide für Bergbauanlagen.

	Speicherbewilligung	Gewinnungsbetriebsplan	Abschlussbetriebsplan
Einstellung des Speicherns (§ 95 MinroG)	Keine Änderung	Keine Änderung	Aufstellungs- und Genehmigungspflicht
Erlöschen der Speicherbewilligung (§ 96 Abs 3 MinroG)	ex lege Erlöschen (§ 96 Abs 3 MinroG)	Detailbescheid verliert „rechtliche Wirkung“ ⁴⁵²	Aufstellungs- und Genehmigungspflicht; Erlöschen ist als Einstellung zu werten
Entziehung der Speicherbewilligung (§ 193 Abs 9 MinroG)	ex lege Erlöschen (§ 96 Abs 3 MinroG)	Detailbescheid verliert „rechtliche Wirkung“	Aufstellungs- und Genehmigungspflicht; Entziehung ist als Einstellung zu werten

- **Rechtsfolgen der Genehmigung des Abschlussbetriebsplans (§ 114 MinroG):** Im Gegensatz zur Genehmigung des Gewinnungsbetriebsplans ist der zentrale Anknüpfungspunkt der Genehmigung des Abschlussbetriebsplans die Einstellung der Bergbautätigkeit und nicht die Speicherbewilligung.⁴⁵³ Die Genehmigung des Abschlussbetriebsplans tritt neben die Speicherbewilligung und die Genehmigung des

⁴⁵¹ Eine ähnliche Regelung findet sich in § 18 UVP-G 2000 zu grundsätzlichen Genehmigungen und Detailgenehmigungen, wonach in ersterer nur über all jene Belange, die zur Beurteilung der grundsätzlichen Umweltverträglichkeit des Vorhabens erforderlich sind, abgesprochen wird.

⁴⁵² Vgl. *Raschauer*, Verwaltungsrecht⁵ 364-365, über die Rechtsfolgen bei Wegfall des Grundlagenbescheids.

⁴⁵³ § 114 Abs 1 MinroG.

Gewinnungsbetriebsplans. Die materielle Rechtskraft der Speicherbewilligung und des Gewinnungsbetriebsplans steht grundsätzlich einer weiteren Entscheidung in derselben Sache entgegen. In casu ändert sich jedoch die Identität der ursprünglichen Sache, denn die Bergbautätigkeit wird eingestellt.⁴⁵⁴ Es handelt sich um eine wesentliche Änderung der für die Entscheidung maßgebenden Umstände. Das verfahrensrechtliche Verbot des § 68 Abs 1 AVG gilt somit nicht, weil die Sachlagen nicht ident sind.⁴⁵⁵

Der Abschlussbetriebsplan derogiert nicht als „lex posterior“ vollinhaltlich der bereits ergangenen Genehmigung des Gewinnungsbetriebsplans, sondern tritt in „**inhaltlich korrigierender Weise** zum formell unveränderten“ Bescheid hinzu.⁴⁵⁶ Daraus folgt, dass jene Teile des Gewinnungsbetriebsplans verbindlich bleiben, die nicht der Rechtsgestaltungswirkung der Genehmigung des Abschlussbetriebsplans widersprechen. Das betrifft etwa geplante Sicherheitsmaßnahmen oder die Sicherung der Oberflächennutzung nach Beendigung der Speichertätigkeit.

Die Genehmigung des Abschlussbetriebsplans wirkt sich hingegen nicht auf die normativen Rechtswirkungen der Speicherbewilligung aus. Es handelt sich nicht um eine idente Sachlage mit inhaltlichen Überschneidungen. Denn die Speicherbewilligung verleiht nicht das Recht zur Durchführung des konkreten Speicherprogramms, sondern bloß die grundsätzliche, abstrakte Befugnis zum Speichern (§ 89 Abs 2 MinroG).

Meines Erachtens wäre es dennoch im Sinne der Rechtssicherheit, Abgrenzungsprobleme zu vermeiden und beispielsweise die Genehmigung des Gewinnungsbetriebsplans ex lege mit Eintritt der Rechtskraft des Abschlussbetriebsplans außer Kraft treten zu lassen.

- **Abgrenzung von Bestandsanlagen:** Unter Umständen möchte der Bergbauberechtigte eine bewilligte Bergbauanlage ändern. Zum Beispiel könnten bestehende Sonden und Bohrlöcher des Kohlenwasserstoffbergbaus für das dauerhafte Speichern von CO₂ umgerüstet und weiterverwendet werden. Dazu muss er die vorgeschriebenen Bewilligungen einholen. Es gilt, dass Bergbauanlagen nicht Teil des Spruchs der Speicherbewilligung und nur grundsätzlich, ohne

⁴⁵⁴ Hengstschläger/Leeb, AVG Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz² (2022) § 58 AVG Rz 23-26, über die Beschränkung der Unwiderrufbarkeit, Unabänderlichkeit sowie Unwiederholbarkeit des Bescheids auf die „entschiedene Sache“ und eine eingehende Analyse der „Identität der Sachlage“; rdb.at (Stand 1.3.2022).

⁴⁵⁵ Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz 1991 – AVG, BGBl. Nr. 51/1991 idF BGBl. I Nr. 58/2018.

⁴⁵⁶ Vgl. Raschauer, Verwaltungsrecht⁵ 364, über die rechtlichen Wirkungen, die nachfolgende Bescheide für bestehende Bescheide haben; vgl. VwGH 30.8.1994, 94/05/0067, zum „überholenden Sachverhalt“ in Fällen, wo Bescheide (Baueinstellungsverfügung) ihre Verbindlichkeit verlieren, wenn sich die Voraussetzungen nachträglich ändern.

Detailentscheidung, im Spruch der Genehmigung des Gewinnungsbetriebsplans enthalten sind.⁴⁵⁷ Bergbauanlagen einschließlich deren Änderung sind in den §§ 119ff MinroG ausführlich geregelt und unterliegen keinen speziellen Regeln, die nur für das dauerhafte Speichern von CO₂ gelten. Bestehende Anlagen, die zukünftig für das Speichern von CO₂ verwendet werden sollen, müssen nach den Vorgaben des § 119 Abs 9 MinroG geändert werden und diese geplanten Änderungen sind in aller Regel bewilligungspflichtig.⁴⁵⁸

Zurück zum Beispiel des Bergbauberechtigten, der eine andere Tätigkeit als bisher ausüben und CO₂ in einem Speicherfeld speichern will, das bisher dem Gewinnen oder Speichern von Kohlenwasserstoffen diente. Das ist grundsätzlich möglich. Sollte er seine Bergbautätigkeit bereits eingestellt haben bietet § 117 Abs 1 iVm § 58 Abs 4 MinroG eine Rechtsgrundlage für die Änderung von Bescheiden bezüglich Abschlussbetriebsplänen. Die Auflagen ua zur Sicherung der Oberflächennutzung nach Beendigung der Bergbautätigkeit (§ 159 MinroG) können so abgeändert werden, um das Speichern von CO₂ zu erlauben. In diesen Fällen müsste dennoch jedenfalls eine Speicherbewilligung, eine Genehmigung des Gewinnungsbetriebsplans sowie eine (Änderung der) Herstellungsbewilligung von Bergbauanlagen beantragt werden.

- **Abgrenzungsprobleme zwischen Bergbauanlagen und gewerblichen Betriebsanlagen hinsichtlich Anlagen für das dauerhafte Speichern von CO₂:**

Das dauerhafte Speichern von CO₂ könnte zukünftig eine Tätigkeit im Sinne des § 2 Abs 1 MinroG und eine sogenannte „End-of-Pipe“-Lösung sein. Somit sind Anlagen, die diesem Zweck dienen, Bergbauanlagen iSd § 118 MinroG.⁴⁵⁹ Mit dem Speichern von CO₂ zusammenhängende vorbereitende, begleitende und nachfolgende Tätigkeiten sind vom Anwendungsbereich des MinroG erfasst.⁴⁶⁰ Da bei ausschließlichen Speichertätigkeiten kein aufbereitungsfähiges, verkaufsfähiges Mineralprodukt gewonnen wird, weisen derartige Bergbauanlagen nicht den Charakter einer gewerblichen Betriebsanlage, sondern jenen einer Bergbauanlage auf.⁴⁶¹ Jene

⁴⁵⁷ § 112 Abs 1 MinroG normiert, dass Gewinnungsbetriebspläne in großen Zügen die vorgesehenen Arbeiten, die hierfür notwendigen Bergbauanlagen und das erforderliche Bergbaubehör zu bezeichnen haben.

⁴⁵⁸ Die Bewilligungspflicht ergibt sich aus den potenziellen Auswirkungen des geplanten Änderungsvorhabens auf bestimmte Schutzgüter des § 119 Abs 3 MinroG wie etwa die Gefährdung des Lebens oder der Gesundheit von Personen oder über das zumutbare Maß hinausgehende Beeinträchtigungen der Umwelt.

⁴⁵⁹ Die Regelungen für Bergbauanlagen würden jedenfalls für die Bohrung und Sonde (Bergbauanlage) für das dauerhafte Speichern von CO₂ gelten, weil sie für diese Tätigkeiten für anwendbar erklärt werden; vgl § 2 Abs 3 MinroG.

⁴⁶⁰ Vgl § 1 Z 4 MinroG beinhaltet die Begriffsbestimmung des „Speicherns“.

⁴⁶¹ § 74 Abs 4 GewO 1994 enthält eine Sondervorschrift für Bergbauanlagen. Bergbauanlagen, in denen auch gewerbliche Tätigkeiten ausgeübt werden, die mit Tätigkeiten der im § 2 Abs 1 MinroG oder § 107 MinroG (sonstige besondere Befugnisse des Bergbauberechtigten) genannten Art in

von *Winkler* im Zusammenhang mit der Geothermie aufgezeigten Abgrenzungsprobleme bei kombinierten Anlagen, die zumal nur insofern in den Anwendungsbereich des MinroG fallen, als sie bergbautechnische Aspekte aufweisen (§ 2 Abs 2 MinroG), ergeben sich für das dauerhafte Speichern von CO₂ nicht.⁴⁶² Des Weiteren beinhaltet die Thematik der Bergbauanlagen für das dauerhafte Speichern von CO₂ keine spezifischen tätigkeitsbezogenen rechtlichen Probleme. Daher kann für die Analyse weiterer allgemeiner Abgrenzungs- und Anwendungsprobleme auf die Ausführungen von *Winkler* verwiesen werden.⁴⁶³

4.1. MinroG-Novelle zur Regelung der dauerhaften CO₂-Speicherung

Mittels einer Bergrechtsnovelle, durch die das Mineralstoffgesetz und das Lagerstättengesetz geändert und das Bundesgesetz über das Verbot der geologischen Speicherung von Kohlenstoffdioxid in der Stammfassung BGBl. I Nr. 144/2011 aufgehoben werden, sollte mE das dauerhafte geologische Speichern von CO₂ in der nationalen Rechtsordnung verankert werden. Der anschließende Abschnitt beinhaltet einen Vorschlag für eine solche Novelle. Aus Gründen der Übersichtlichkeit und besseren Verständlichkeit werden die ausformulierten Vorschläge und die besonderen Erläuterungen oder Erklärungen nicht strikt getrennt, sondern werden die Novellenvorschläge unmittelbar diskutiert und rechtlich bewertet.

Allerdings werden die rechtlichen Änderungen des MinroG, MinroG-basierter Verordnungen und des Lagerstättengesetzes in getrennten Abschnitten behandelt. Innerhalb des Abschnitts zur MinroG-Novelle wird unterschieden zwischen Anpassungen von bestehenden MinroG-Bestimmungen (außer das neue CO₂-Hauptstück) und dem Vorschlag für ein **neues CO₂-Hauptstück**. Der konkrete Wortlautvorschlag folgt jeweils einer prägnanten Analyse des rechtlichen Status Quo und der unionsrechtlichen Umsetzungserfordernisse einschließlich einer Darstellung, wie die vorgeschlagene Regelung in das nationale Bergrecht eingebettet werden kann.

Der Vollständigkeit halber sei erwähnt, dass im Inhaltsverzeichnis des MinroG das CO₂-Hauptstück samt Abschnittsüberschriften eingefügt werden sollte. Für die Paragrafenangaben im folgenden Abschnitt gilt, dass Bestimmungen des MinroG immer ausdrücklich als solche gekennzeichnet werden als „§ XY MinroG“, um sie von den

wirtschaftlichem oder fachlichem Zusammenhang stehen, bedürfen keiner gewerberechtlichen Genehmigung, solange der Charakter der Bergbauanlage gewahrt bleibt. Vgl die Diskussion über das Aufbereiten in betrieblichem Zusammenhang in *Winkler* in Potacs/Holoubek I⁴ 588-589.

⁴⁶² Vgl die rechtliche Bewertung der Abgrenzungsprobleme von Bergbauanlagen und gewerblichen Betriebsanlagen in *Winkler*, Bergbauanlagenrecht, in Potacs/Holoubek (Hrsg), Öffentliches Wirtschaftsrechtsrecht II⁴ (2019) 1447 (1451-1452).

⁴⁶³ Die allgemeinen Rechtsprobleme betreffen unter anderem den Zusammenhang der Bewilligungspflicht von Bergbauanlagen und ihre Einordnung in Betriebspläne und Lücken im Sanktionsregime; vgl dazu *Winkler* in Potacs/Holoubek II⁴ 1447-1464.

Bestimmungen des CO₂-Hauptstücks eindeutig abzugrenzen. Paragrafenangaben des CO₂-Hauptstücks erfolgen ohne Angabe des Gesetzstitels als „§ XY“. **Fett** geschriebene Wörter, Satzteile und Sätze sind neue Bestimmungen, die durch die Novelle eingeführt werden sollten. Dadurch erhöht sich die Lesbarkeit und sofort ersichtlich sein, wie tief in bisherige Normen eingegriffen wird.

Überblick über den MinroG-Novelleninhalt:

- Anpassung bestehender MinroG-Bestimmungen
- CO₂-Hauptstück
- Anpassung sachbezogener MinroG-Verordnungen

4.1.1. Anpassungen bestehender MinroG-Bestimmungen

Um lege artis rechtstechnische sowie legistische Anforderungen einzuhalten, reicht es nicht das CO₂-Hauptstück bloß in das MinroG aufzunehmen. Es müsste im MinroG auch ein geeigneter Regelungsrahmen geschaffen werden, um die weitestgehend widerspruchsfreie Rechtsanwendung sicherzustellen. Außerdem passt die Umsetzung manch unionsrechtlicher Ziele besser zu bereits bestehenden MinroG-Bestimmungen, die bloß geringfügig ergänzt oder angepasst werden müssten.

4.1.1.1. Erweiterung des Anwendungsbereichs des MinroG und Anpassung der Begriffsbestimmungen

Das MinroG sollte zukünftig ohne Einschränkung auch für das Suchen und Erforschen geologischer Strukturen, die für das dauerhafte Speichern von CO₂ dienen sollen, sowie das unterirdische behälterlose dauerhafte Speichern von CO₂ gelten. Der Anwendungsbereich des MinroG sollte daher um einen dementsprechenden Tatbestand erweitert werden; dies könnte in § 2 Abs 1 Z 5 MinroG erfolgen:

- **„§ 2. (1) Z 5. für das Suchen und Erforschen geologischer Strukturen, die zum dauerhaften Speichern von CO₂ verwendet werden sollen, sowie für das unterirdische behälterlose dauerhafte Speichern von CO₂.“**

Das dauerhafte Speichern von CO₂ fällt damit nicht mehr in den Teilanwendungsbereich des MinroG für die bergbautechnischen Aspekte taxativ aufgezählter Tätigkeiten.⁴⁶⁴ Weiters ist anzumerken, dass unter das dauerhafte Speichern von CO₂ nicht auch die Injektion von CO₂ zum nachweisbaren ausschließlichen Zweck der Verbesserung der Förderung von flüssigen oder gasförmigen Kohlenwasserstoffen im Rahmen eines dem MinroG unterliegenden Gewinnens solcher zu verstehen ist.⁴⁶⁵ Die Injektion von CO₂ für

⁴⁶⁴ § 2 Abs 2 MinroG.

⁴⁶⁵ Enhanced Hydrocarbon Recovery, EHR.

EHR-Zwecke ist vom Geltungsbereich der CCS-RL ausgenommen.⁴⁶⁶ Wird jedoch EHR mit der dauerhaften CO₂-Speicherung kombiniert, sollten die Bestimmungen des vorgeschlagenen, neuen CO₂-Hauptstücks gelten.

In einem weiteren Schritt müssten die Begriffe „Speichern“ (§ 1 Z 4 MinroG) und „Aufsuchungsberechtigung“ (§ 1 Z 12 MinroG) an die Erweiterung des MinroG-Anwendungsbereichs auf das dauerhafte Speichern von CO₂ in geologischen Strukturen angepasst werden:

- „§ 1. Z 4. Speichern“ das Einbringen mineralischer Rohstoffe **oder von CO₂** in gelöstem, flüssigem oder gasförmigem Zustand in geologische Strukturen und die damit zusammenhängenden vorbereitenden, begleitenden und nachfolgenden Tätigkeiten;“
- „§ 1. Z 12. Aufsuchungsberechtigung“ die Schurfberechtigung, das Recht des Bundes zum Aufsuchen bundeseigener mineralischer Rohstoffe sowie zum Suchen und Erforschen kohlenwasserstoffführender geologischer Strukturen, die zum Speichern von flüssigen oder gasförmigen Kohlenwasserstoffen verwendet werden sollen, die Bewilligung zum Suchen und Erforschen nichtkohlenwasserstoffführender geologischer Strukturen, und **die Bewilligung zum Suchen und Erforschen geologischer Strukturen für das dauerhafte Speichern von CO₂**;“

Hingegen wäre es nicht notwendig, Begriffe wie die „Bergbauberechtigung“ (§ 1 Z 14 MinroG) oder „Speicherberechtigter“ (§ 1 Z 19 MinroG) zu verändern, weil die Speichertätigkeiten nunmehr nicht bloß auf Kohlenwasserstoffe abstellen, sondern auch auf CO₂. CO₂ sollte nicht als „mineralischer Rohstoff“ in das MinroG aufgenommen werden, sondern als eigene Stoffart⁴⁶⁷ Das MinroG bezieht sich in zahlreichen weiteren Bestimmungen (etwa §§ 109, 111, 118, 179 MinroG) auf Tätigkeiten nach § 2 Abs 1 MinroG, unter welche das dauerhafte Speichern von CO₂ de lege ferenda zu subsumieren wäre.⁴⁶⁸

4.1.1.2. *Über das Register nach Art 25 CCS-RL und die Anpassung des Bergbauinformationssystems*

Im nationalen Bergrecht gibt es bereits ein „Register“ wie die CCS-RL es fordert: das Bergbauinformationssystem – BerglS (§ 185 MinroG). Es beinhaltet Vormerkungen über alle Bergbauberechtigungen einschließlich Speicherbewilligungen und Übersichtskarten.

⁴⁶⁶ ErwGr 20 CCS-RL.

⁴⁶⁷ CO₂ sollte nicht zu einem mineralischen Rohstoff erklärt werden, sondern zweckspezifisch in den Anwendungsbereich des MinroG durch einen zusätzlichen Tatbestand integriert werden.

⁴⁶⁸ Die einschlägigen Normen wie jene zu Betriebsplänen (§ 112 MinroG) beziehen sich auf die Tätigkeit des „Speicherns“.

Das Bergbauinformationssystem bezieht sich ausschließlich auf mineralische Rohstoffe und muss daher um einen Tatbestand für CO₂-Speicherfelder ergänzt werden. In das BergIS sind ebenso Informationen über das dauerhafte Speichern von CO₂ aufzunehmen. Wichtig sind insbesondere 1. die Charakterisierung der von den CO₂-Speicherfeldern genutzten und sie umgebenden geologischen Strukturen mittels der vorhandenen geologischen Daten einschließlich der Karten und Schnittdarstellung über die räumliche Verbreitung, 2. die Charakterisierung der in der geologischen Struktur vorhandenen Formationswässer und der vorherrschenden Druckverhältnisse, 3. die Abschätzung und Ermittlung von Druckveränderungen in der geologischen Struktur durch das Speichern von CO₂, 4. weitere verfügbare Daten, anhand derer beurteilt werden kann, ob das gespeicherte CO₂ vollständig und dauerhaft zurückgehalten werden kann. Dazu gehört eine Abschätzung und Ermittlung verbundener Umweltauswirkungen. Zuletzt sollte eine dreidimensionale Darstellung der Ausbreitung des CO₂ und, soweit möglich, dessen Konzentration im Ausbreitungsbereich ins BergIS aufgenommen werden.⁴⁶⁹

Über diese Klarstellung für CO₂-Speicherfelder hinaus sollten im BergIS die Vormerkungen, Übersichtskarten und insbesondere Informationen über den vollständigen und dauerhaften Verbleib des CO₂ im Untergrund auch nach Einstellung der Speichertätigkeit weiterhin enthalten bleiben. Nach geltendem Recht werden Vormerkungen zu Speicherbewilligungen nach deren Erlöschen entfernt und nur bestimmte Angaben über Sicherheitsvorrichtungen im Grundbuch ersichtlich gemacht.⁴⁷⁰ Weiters sollten die Informationen über das CO₂-Speicherfeld und das Verhalten des CO₂ nicht aus dem BergIS gelöscht werden.⁴⁷¹

Daher könnte folgender § 185 Abs 11 MinroG eingefügt werden:

- **„§ 185. (11) § 185 Abs 4 lit j gilt auch für CO₂-Speicherfelder und beinhaltet Informationen, anhand derer beurteilt werden kann, ob das zu speichernde CO₂ vollständig und dauerhaft zurückgehalten werden kann. Informationen nach Satz 1 werden nicht aus dem Bergbauinformationssystem gelöscht.“**

Die Ziele des Art 25 CCS-RL (Registerpflicht) würden damit umgesetzt.

⁴⁶⁹ Das sind im Wesentlichen die Kriterien für die Charakterisierung und Bewertung der potenziellen geologischen Struktur des Anhangs 1 der CCS-RL.

⁴⁷⁰ § 117 Abs 1 iVm §§ 62, 63 MinroG.

⁴⁷¹ Satz 2 des Vorschlages zum neuen § 185 Abs 11 MinroG konkretisiert die Aufbewahrungspflicht.

4.1.1.3. *Über die Berichterstattungspflicht durch die Mitgliedstaaten nach Art 27 CCS-RL*

Der Inhalt und die zeitliche Komponente der Berichterstattungspflicht der nationalen Behörde an die Europäische Kommission betreffend das Suchen, Erforschen und dauerhafte Speichern von CO₂ müssten gesetzlich festgelegt werden. Binnen eines Jahres nach Inkrafttreten der Novelle, das heißt im Jahr 2027 und danach alle vier Jahre sollte Bericht erstattet werden.⁴⁷² Der Berichterstattungszyklus begann ursprünglich im Jahr 2011. Die Berichte mussten bisher in den Jahren 2015, 2019 und 2023 erstellt und übermittelt werden. Da unklar ist, wann bzw. ob das dauerhafte Speichern von CO₂ in Österreich erlaubt sein wird, wäre sicherzustellen, dass sich die nationale Berichterstattungspflicht in den bereits laufenden unionsweit einheitlichen Zyklus einreicht. Um die Berichterstattungspflicht umzusetzen, sollte folgender § 222d MinroG normiert werden:

- „§ 222d. Der Bundesminister für Finanzen übermittelt der Europäischen Kommission erstmals binnen einem Jahr nach Inkrafttreten dieser Bestimmung, dann im Jahr 2027 und danach alle vier Jahre, einen Bericht über die Anwendung der Richtlinie 2009/31/EG und über Informationen nach § 185 MinroG betreffend das Suchen und Erforschen geologischer Strukturen, die zum dauerhaften Speichern von CO₂ verwendet werden sollen, sowie das unterirdische behälterlose dauerhafte Speichern von CO₂.“

4.1.1.4. *Regelmäßige Besichtigungen und Überwachung durch die Behörde nach § 175 MinroG*

Das MinroG sieht bereits vor, dass Bergbaubetriebe regelmäßig überwacht und besichtigt werden.⁴⁷³ Die CCS-RL legt jedoch detaillierte, strengere Überwachungszeiträume fest. Hier besteht Anpassungsbedarf.

Ungeplante, nicht routinemäßige Besichtigungen regelt das MinroG unionsrechtskonform (Art 15 Abs 4 CCS-RL) folgendermaßen: Die Behörde kann jederzeit den Betrieb besichtigen und in Unterlagen einsehen.⁴⁷⁴ Zudem muss sie dem Speicherberechtigten die Herstellung des vorschriftsmäßigen Zustands auftragen, wenn er gegen in § 174 Abs 1 MinroG genannte Rechtsvorschriften verstoßen hat wie etwa gegen das

⁴⁷² Hierbei handelt es sich um ein Gedankenexperiment zu den zeitlichen Implikationen der Umsetzung der CCS-RL in nationales Recht.

⁴⁷³ § 175 MinroG; vgl. zum Umsetzungsbedarf auch *Granner/Raschauer, RdU* 2011/22, 51, regelmäßige Besichtigungen der Bergbauanlage, Bergbauzubehörs und weiteres seien nach § 175 MinroG vorgesehen.

⁴⁷⁴ § 177 MinroG über Aufsichtsbefugnisse, Auskunfts- und Duldungspflichten.

Bergbauberechtigungswesen oder Umweltschutzvorschriften.⁴⁷⁵ Sofern nicht nach § 178 MinroG vorzugehen ist, hat die Behörde unter bestimmten Umständen wie beispielsweise Ereignissen oder Gegebenheiten, die den Bestand des Betriebes oder die Arbeitnehmersgesundheit gefährden, Erhebungen durchzuführen und gegebenenfalls Sicherheitsmaßnahmen anzuordnen.⁴⁷⁶ Zu den genannten Umständen zählen auch „erhebliche Unregelmäßigkeiten“ iSd Art 3 Z 17 CCS-RL mit potenziellen negativen Auswirkungen auf Menschen und Umwelt und werden in § 179 Abs 2 MinroG als „über das zumutbare Maß hinausgehende Beeinträchtigung der Umwelt oder von Gewässern“ sowie „Gefährdung der Gesundheit fremder Personen“ umschrieben.

Die Behörde müsste zukünftig über die Ergebnisse der Besichtigung und Überwachung berichten und sie veröffentlichen. Dafür schreibt die CCS-RL eine zweimonatige Erstellungsfrist vor.⁴⁷⁷ § 175 MinroG sollte daher folgender Abs 3 angefügt werden:

- **„§ 175. (3) Die Überwachung nach Abs 1 von Tätigkeiten, die dem CO₂-Hauptstück unterliegen, hat bis zum dritten Jahr nach der Genehmigung des Abschlussbetriebsplans (§ 114 Abs 4) jährlich und bis zur Übertragung der Verantwortung an den Bund alle fünf Jahre stattzufinden. Die Besichtigungsergebnisse umfassen insbesondere, inwiefern in § 174 Abs 1 angeführte Rechtsvorschriften eingehalten wurden und ob besondere Verhältnisse vorliegen, welche die Vorlage des Gewinnungsbetriebsplanes binnen kürzerer Frist nötig machen. Der Bericht wird spätestens zwei Monate nach der Besichtigung in Einklang mit den Vorschriften des Umweltinformationsgesetzes, BGBl. Nr. 495/1993, in der jeweils geltenden Fassung, veröffentlicht.“**

4.1.2. Einfügung eines CO₂-Hauptstücks in das MinroG

Der Arbeitstitel des Hauptstückes, das den Kern des vorliegenden Dissertationskapitels bildet, lautet „CO₂-Hauptstück“, um es unzweifelhaft von anderen Hauptstücken des MinroG abzugrenzen. In das MinroG könnte es als „VII. Hauptstück“ über das „dauerhafte Speichern von CO₂ in geologischen Strukturen“ eingefügt werden, zwischen das VI. Hauptstück über das Speichern von Kohlenwasserstoffen in nichtkohlenwasserstoffführenden geologischen Strukturen (§§ 86 bis 96 MinroG) und das derzeitige VII. Hauptstück über die Ausübung der Bergbauberechtigungen (§§ 97 bis 146 MinroG). Es umfasst folgende vier Abschnitte:

⁴⁷⁵ § 178 MinroG über die allgemeine Anordnungsbefugnis der Behörden; vgl Winkler in Potacs/Holoubek I⁴ 646, über die rechtliche Qualifikation des Auftrags zur Behebung des vorschriftswidrigen Zustands als Bescheid.

⁴⁷⁶ § 179 MinroG regelt einen Teil der allgemeinen Anordnungsbefugnis der Behörden.

⁴⁷⁷ Art 15 Abs 5 CCS-RL.

- I. Abschnitt über das Suchen und Erforschen geologischer Strukturen
- II. Abschnitt über die CO₂-Speicherbewilligung
- III. Abschnitt über die Übertragung der Verantwortung
- IV. Abschnitt über den offenen Zugang zum Speicherfeld und die Anpassung des Gewinnungsbetriebsplans für das dauerhafte Speichern von CO₂

Das CO₂-Hauptstück gilt nur für das dauerhafte Speichern von CO₂ in geologischen Strukturen mit dem Ziel, dass das CO₂ auf unbegrenzte Zeit dort verbleibt.⁴⁷⁸ Bisher war das geologische Speichern von CO₂ in Österreich verboten. Daher sind keine Übergangsbestimmungen für Speicherbewilligungen nach geltendem Recht notwendig.

I. Abschnitt über das Suchen und Erforschen geologischer Strukturen

Der erste Abschnitt des vorgeschlagenen CO₂-Hauptstücks handelt vom Suchen und Erforschen (kohlenwasserstoffführender und nichtkohlenwasserstoffführender) geologischer Strukturen.⁴⁷⁹ Die Regelungen der §§ 86 bis 88 MinroG über das Suchen und Erforschen nichtkohlenwasserstoffführender geologischer Strukturen sind das Vorbild jener betreffend das dauerhafte Speichern von CO₂. Sie müssen jedoch an umfangreiche unionsrechtliche Vorgaben angepasst werden.

§ 1 Abs 1 des Vorschlags bestimmt, dass das Suchen und Erforschen geologischer Strukturen, die zum dauerhaften Speichern von CO₂ verwendet werden sollen, eine bewilligungspflichtige Tätigkeit ist (Aufsuchungsberechtigung). Die Regelung gleicht jener des § 86 Abs 1 MinroG für die Kohlenwasserstoffspeicherung in nicht kohlenwasserstoffführenden geologischen Strukturen.

- „**§ 1. (1) Das Suchen und Erforschen geologischer Strukturen, die zum dauerhaften Speichern von CO₂ verwendet werden sollen**, bedarf einer Bewilligung der Behörde. Sie ist natürlichen oder juristischen Personen oder Personengesellschaften des Handelsrechtes (Anm.: iSd UGB) auf Ansuchen zu erteilen.“

§ 1 Abs 2 gesteht dem Inhaber der Aufsuchungsberechtigung das alleinige **ausschließliche** Recht auf das Suchen und Erforschen der im bewilligten

⁴⁷⁸ Die Regelungsmöglichkeiten für das Speichern von CO₂ zu anderen als dauerhaften Zwecken sind nicht Teil der Forschungsarbeit.

⁴⁷⁹ In diesem Zusammenhang spricht Art 3 Z 8 CCS-RL von „Exploration ist die Beurteilung potenzieller Speicherkomplexe zum Zwecke der geologischen Speicherung von CO₂ durch Eingriffe in den Untergrund wie Bohrungen, mit denen geologische Daten über die Schichtung in dem potenziellen Speicherkomplex erhoben werden sollen und gegebenenfalls die Durchführung von Injektionstests zur Charakterisierung der Speicherstätte“.

Arbeitsprogramm bezeichneten geologischen Strukturen zu.⁴⁸⁰ Das soll sowohl die Wirtschaftlichkeit als auch die Sicherheit der Bergbautätigkeit fördern.⁴⁸¹ Konkurrierende Nutzungen sind ausgeschlossen. Im Übrigen entspricht der Wortlaut jenem des § 86 Abs 2 MinroG. De lege lata kommt dem Aufsuchungsberechtigten kein ausschließliches Recht zu, sondern das MinroG stellt Kollisionsregeln für Fälle der gegenseitigen Beeinträchtigung bei Ausübung von Bergbauberechtigungen auf.⁴⁸²

- „§ 1. (2) Durch die Bewilligung erlangt deren Inhaber die Befugnis, außer in fremden Bergbaugebieten sowie in Gewinnungsfeldern von Kohlenwasserstoffen, es sei denn, die in diesen Gewinnungs- oder Speicherberechtigten stimmen zu, nach von der Behörde zu genehmigenden Arbeitsprogrammen **geologische Strukturen, die zum dauerhaften Speichern von CO₂ verwendet werden sollen, ausschließlich** zu suchen und zu erforschen.“

§ 1 Abs 3 erklärt die bestehenden Bestimmungen für die Kohlenwasserstoffspeicherung zur Übertragung der Bewilligung, das Verbot der Überlassung der durch die Bewilligung erlangten Befugnis und die Voraussetzungen für das Erlöschen der Bewilligung, auch auf die CO₂-Speicherung für anwendbar. Ein Abweichen von bestehendem Bergrecht ist nicht notwendig und sachlich schwierig zu rechtfertigen.

- „**§ 1. (3) § 86 Abs 3 bis 5 MinroG gelten entsprechend.**“

§ 1 Abs 4 begrenzt die Bewilligung auf die erforderliche Dauer des Suchens und Erforschens der geologischen Struktur und eröffnet der Behörde einen großen Gestaltungsspielraum für ihre Ermessensentscheidung, wie und ob das Arbeitsprogramm verlängert werden soll.⁴⁸³ Im Gegensatz dazu ermöglicht geltendes Recht eine Befristung, schreibt sie aber nicht zwingend vor.⁴⁸⁴ Die zeitliche Befristung der Aufsuchungsberechtigung für die Zwecke der CO₂-Speicherung ist jedoch notwendig, weil der Inhaber der Befugnis ein ausschließliches Recht zum Suchen und Erforschen hat. Einer „Flächenbevorratung“ soll dadurch vorgebeugt werden. Inhaber einer

⁴⁸⁰ Art 5 Abs 4 CCS-RL räumt dem Aufsuchungsberechtigten das alleinige Explorationsrecht unter Ausschluss konkurrierender Nutzungen der geologischen Struktur ein. Dieses Ziel muss in nationales Recht transformiert werden.

⁴⁸¹ Vgl ErwGr 23 CCS-RL.

⁴⁸² §§ 99, 100 MinroG.

⁴⁸³ Art 5 Abs 3 CCS-RL gibt die Befristung vor. Eine genauere Determinierung der „erforderlichen Dauer“ ist aufgrund der Standortgebundenheit des Bergbaus nicht zielführend und kaum möglich. Klar ist, dass sie hauptsächlich von der Ausdehnung und Tiefe der geologischen Struktur, des Aufbaus der Deckgebirge und ihr Einfluss auf die Durchführung der geologischen Untersuchung sowie von den bestehenden Kenntnissen über den Untergrund abhängt.

⁴⁸⁴ *Winkler* bemängelt, dass die Voraussetzungen für die Befristung gesetzlich nicht genauer bestimmt sind, und stellt einen Verstoß gegen das Legalitätsprinzip des Art 18 BV-G fest; *Winkler* in Potacs/Holoubek I⁴ 601; die Befristung nach dem CO₂-Hauptstück unterscheidet sich insofern, als dass sie die Befristung zwingend vorgibt und bloß die Dauer dem gebundenen Ermessen der Behörde überlässt.

Aufsuchungsberechtigung müssen ihre erworbenen Rechte tatsächlich ausüben und dürfen geologische Strukturen nicht nur „reservieren“.

- **„§ 1. (4) Die Bewilligung ist auf den Zeitraum zu befristen, der für das ordnungsgemäße Suchen und Erforschen der geologischen Struktur erforderlich ist. Sie kann verlängert werden, wenn sie nach dem bewilligten Arbeitsprogramm ausgeführt wurde.“**

§ 1 Abs 5 stellt klar, dass sofern kohlenwasserstoffführende geologische Strukturen genutzt werden sollen, zu beachten ist, dass sowohl die Kohlenwasserstoffe als auch die Hohlräume der Kohlenwasserstoffträger im Eigentum des Bundes stehen und dem Bund das ausschließliche Aufsuchungs-, Gewinnungs- und Speicherrecht im Bundesgebiet zusteht.⁴⁸⁵ Bei der Zustimmung handelt sich um einen Akt der Privatwirtschaftsverwaltung des Bundes. Die Nutzung geologischer Strukturen für unterschiedliche Zwecke wie zum dauerhaften Speichern von CO₂ oder Kohlenwasserstoffen oder Wasserstoff (H₂) soll anhand öffentlich einsehbarer Pläne – unter Beachtung der klimaschützenden, volkswirtschaftlichen sowie energiesicherheitspolitischen Aspekte der verschiedenen Bergbautätigkeiten – geregelt werden. Die CCS-RL sieht eine derartige Abwägung der Nutzungsalternativen vor.⁴⁸⁶ Für bestimmte Bereiche (sogenannte „Aufsuchungsgebiete“) bestehen zudem bürgerlich-rechtliche Verträge mit Unternehmen des Kohlenwasserstoffbergbaus. Ihnen wurde die Ausübung der Aufsuchungs-, Gewinnungs- und Speicherrechte im Aufsuchungsgebiet gemäß § 69 MinroG überlassen. Daraus resultieren Schutzpflichten des Bundes, die er wahrnehmen muss, um nicht schadenersatzpflichtig zu werden.⁴⁸⁷ Daher dürfen solche kohlenwasserstoffführenden geologischen Strukturen nur mit Zustimmung des Bundes genutzt werden. De lege lata muss der Bund der CO₂-Speicherung zu Forschungszwecken, die vom Verbot der CO₂-Speicherung ausgenommen ist, daher zustimmen.⁴⁸⁸

- **„§ 1. (5) Für die in § 1 Abs 1 genannten Tätigkeiten ist, sofern sie sich auf kohlenwasserstoffführende geologische Strukturen beziehen, die Zustimmung des Bundes als Eigentümer der Kohlenwasserstoffe und der Hohlräume der Kohlenwasserstoffträger (§ 4 Abs 2 MinroG, BGBl. I Nr. 38/1999, in der jeweils geltenden Fassung) erforderlich.“**

§ 2 erklärt jene Regelungen, die für die Kohlenwasserstoffspeicherung gelten, hinsichtlich des Inhalts sowie der Änderung des Arbeitsprogramms und der Berichtspflichten des

⁴⁸⁵ § 4 Abs 2, § 68 MinroG

⁴⁸⁶ Vgl ErwGr 19 CCS-RL.

⁴⁸⁷ ErläutRV 1387 BlgNR 24. GP 3-4.

⁴⁸⁸ § 3 Bundesgesetz über das Verbot der geologischen Speicherung von Kohlenstoffdioxid.

Aufsuchungsberechtigten, auch auf das Suchen und Erforschen geologischer Strukturen, die zum dauerhaften Speichern von CO₂ dienen sollen, anwendbar. Im Übrigen legt *Winkler* überzeugend dar, dass die Beendigung der genehmigten Arbeiten nach dem Arbeitsprogramm unter den Tatbestand der Einstellung der Tätigkeit eines Bergbaubetriebes nach § 114 Abs 1 MinroG zu subsumieren sei, und daher auch hier ein Abschlussbetriebsplan aufzustellen sei.⁴⁸⁹

- **„§ 2. §§ 87 und 88 MinroG gelten für das Suchen und Erforschen geologischer Strukturen, die zum dauerhaften Speichern von CO₂ verwendet werden sollen.“**

II. Abschnitt über die CO₂-Speicherbewilligung

Der zweite Abschnitt des CO₂-Hauptstücks legt fest, wer und wie die Speicherbewilligung erlangen kann (§§ 3 bis 5), die Mechanismen für ihre Prüfung und Anpassung (§ 6), die Einstellung des Speicherns von CO₂ in einem Speicherfeld (§ 7) und das Erlöschen und die Entziehung der Speicherbewilligung (§§ 8 und 9). Wie auch schon für die Neuregelung der Aufsuchungsberechtigung nach dem I. Abschnitt soll auch die Regelung der Speicherbewilligung der rechtlichen Struktur des MinroG, insbesondere jener der Kohlenwasserstoffspeicherung (§§ 89 bis 96 MinroG), folgen und um unionsrechtliche Vorgaben ergänzt werden.

i. CO₂-Speicherbewilligung (§§ 3 bis 5)

§ 3 Abs 1 und 2 entsprechen im Wesentlichen § 89 MinroG. Den Zielen des Art 6 CCS-RL ist entsprochen, weil jede Speichertätigkeit bewilligungspflichtig ist und eine konkurrierende Nutzung der Speicherstätte unzulässig ist (ausschließliches Speicherrecht). Bereits jetzt verleiht die Speicherbewilligung nach § 89 MinroG ein ausschließliches Nutzungsrecht. Konkurrierend sind Nutzungen, die dem Speicherzweck entgegenwirken, das heißt den dauerhaften und umweltverträglichen Verbleib des CO₂ im Untergrund gefährden. Die Erwägungsgründe der CCS-RL erwähnen dennoch ausdrücklich die Möglichkeit, EHR und die geologische CO₂-Speicherung zu kombinieren, ohne dass sich diese Tätigkeiten gegenseitig ausschließen.⁴⁹⁰

- **„§ 3. (1) Das dauerhafte Speichern von CO₂ in geologischen Strukturen bedarf einer Bewilligung der Behörde (Speicherbewilligung).
(2) Durch die Speicherbewilligung erlangt deren Inhaber die Befugnis, in einem nach der Tiefe nicht beschränkten Raum (Speicherfeld), dessen Schnittfigur im Projektionsniveau des Systems der Landesvermessung ein ebenes Vieleck ist,**

⁴⁸⁹ Vgl *Winkler* in Potacs/Holoubek I⁴ 625.

⁴⁹⁰ ErwGr 20 CCS-RL, EHR ist die Ausbeutesteigerung von Kohlenwasserstoffen durch geologisches Verpressen eines CO₂-Gemisches.

CO₂ in geologischen Strukturen oder Teilen von solchen ausschließlich zu speichern.“

§ 3 Abs 3 legt darüber hinaus fest, dass der Speicherberechtigte für bundeseigene kohlenwasserstoffführende geologische Strukturen, die auch nichtkohlenwasserstoffführende geologische Schichten enthalten, in letzteren ebenso CO₂ speichern darf. Die Regelung ist äquivalent zu jener des § 105 MinroG, die nur für Gewinnungsberechtigte von Kohlenwasserstoffen gilt.⁴⁹¹

- **„§ 3. (3) Der Speicherberechtigte darf CO₂ in nichtkohlenwasserstoffführenden geologischen Strukturen oder Teilen von solchen innerhalb der eigenen Speicherfelder in kohlenwasserstoffführenden Strukturen speichern.“**

§ 4 beinhaltet die Voraussetzungen für die Erteilung der Speicherbewilligung und ihren Inhalt.

Art 9 CCS-RL handelt vom Inhalt von Speichergenehmigungen und legt zahlreiche, über die MinroG-Vorschriften hinausgehende, erforderliche Angaben für den Inhalt der Speicherbewilligung fest. Obwohl das Unionsrecht grundsätzlich eine einzige umfassende Speichergenehmigung im Blick hat, sind die Ziele auch erfüllt, wenn die Vorgaben in zwei verschiedenen Bescheiden enthalten sind. Da die „Speichergenehmigung“ iSd CCS-RL materiellrechtlich der Speicherbewilligung und der Genehmigung des Gewinnungsbetriebsplans iSd MinroG gemeinsam entspricht, ist es zweckmäßig, die Änderungen unter einen Hut zu bringen. Es ist nicht zweckmäßig, die Anpassungen teilweise in der Speicherbewilligung und teilweise im Gewinnungsbetriebsplan umzusetzen. Meines Erachtens sind viele der Ziele der CCS-RL, welche die „Speichergenehmigung“ betreffen, legislatisch einfacher im Gewinnungsbetriebsplan unterzubringen, weil dieser bereits ähnliche Tatbestände enthält. Dagegen verleiht die Speicherbewilligung nur die Befugnis in einem bezeichneten Speicherfeld CO₂ zu speichern (§ 89 Abs 2 MinroG) und regelt das Arbeitsprogramm bis zur Aufnahme des planmäßigen und systematischen Speicherbetriebs.⁴⁹² Der Gewinnungsbetriebsplan regelt hingegen die tatsächliche Durchführung des Speicherprogramms und weitere bergmännische Pflichten.

Weiters muss der unionsrechtlich vorgegebene Hinweis in der Speichergenehmigung, dass bestehende rechtliche Vorschriften einzuhalten sind, nicht als weiterer Bescheidinhalt festgelegt werden, weil die Rechtsordnung grundsätzlich – auch ohne

⁴⁹¹ *Mihatsch*, MinroG⁴ 150-152, meint, dass diese Regel aus lagerstättenbedingten Motiven und Gründen einer effizienten behördlichen Überwachung notwendig sei.

⁴⁹² § 91 Abs 1 Z 3 MinroG.

Hinweis – gilt. Dem Grundsatz, Richtlinien zielorientiert umzusetzen, ist durch den vorgeschriebenen Bescheidinhalt nach dem AVG und dem allgemeinen Geltungsgrund des Rechts bereits entsprochen. §§ 59 und 60 AVG über den Inhalt und Form von Bescheiden decken die Ziele des Art 9 CCS-RL ab. Sie werden daher nicht im CO₂-Hauptstück zur Speicherbewilligung wiederholt.⁴⁹³ Der Spruch des Bescheids muss de lege lata „die in Verhandlung stehende Angelegenheit und alle die Hauptfrage betreffenden Parteianträge [...] erledigen“.⁴⁹⁴

§ 4 Abs 1 und 2 erklären die Bestimmungen der §§ 90 und 91 MinroG auf die Bewilligung für das dauerhafte Speichern von CO₂ für anwendbar, und zwar mit unionsrechtlich bedingten Modifikationen. Im Wesentlichen sollen die gleichen Bestimmungen für die Speicherbewilligung von Kohlenwasserstoffen und für das Speichern von CO₂ gelten. Dabei muss sich die geologische Struktur für das Speichern von CO₂ eignen.

- **„§ 4. (1) § 90 MinroG gilt mit der Maßgabe, dass**
 - 1. sowohl nichtkohlenwasserstoffführende als auch kohlenwasserstoffführende geologische Strukturen geeignete Speicherfelder sein können, und**
 - 2. die geologische Struktur für das dauerhafte Speichern von CO₂ geeignet ist.“**
- **„§ 4. (2) § 91 MinroG gilt mit der Maßgabe, dass das Ansuchen die für die Beurteilung durch die Behörde nach § 4 Abs 1 Z 2 erforderlichen Angaben zu enthalten hat.“**

Ferner definiert die CCS-RL als Ziel, dass die Behörde jene Informationen erhalten soll, die der Bewilligungswerber im Umweltverträglichkeitsprüfungsverfahren einreicht.⁴⁹⁵ Meines Erachtens ist dem Erfordernis bereits durch das Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz 2000 entsprochen, weil die Montanbehörde eine mitwirkende Behörde iSd § 2 Abs 2 UVP-G 2000 ist und auf einschlägige Informationen Zugriff hat. Die CCS-RL geht implizit davon aus, dass der Bewilligungswerber gleichzeitig mit dem Ansuchen auf eine Speicherbewilligung auch ein Ansuchen um Erteilung einer Herstellungsbewilligung für eine Bergbauanlage nach § 119 MinroG stellt.⁴⁹⁶ In Österreich

⁴⁹³ Art 9 CCS-RL legt fest, dass zum Beispiel der Name des Bewilligungswerbers im Bescheid angeführt werden soll.

⁴⁹⁴ § 59 Abs 1 erster Satz AVG.

⁴⁹⁵ Art 7 Z 9 CCS-RL über die Angabe der UVP-verfahrensrelevanten Informationen im Ansuchen auf die Speichergenehmigung.

⁴⁹⁶ Vgl Art 7 Z 9 CCS-RL, der von bereits „übermittelten“ (= Partizip 2 von „übermitteln“ und wird als Adjektiv verwendet) Angaben spricht. In der englischen Sprachversion steht das bedeutungsgleiche „verwendet“. Meines Erachtens ist das unionsrechtliche Erfordernis der Übermittlung der Angaben für die Umweltverträglichkeitsprüfung an die Behörde, die für das Speichergenehmigungsverfahren zuständig ist, der Tatsache geschuldet, dass die UVP-RL ein

sind die Speicherbewilligung und die Bewilligung von Bergbauanlagen jedoch getrennte Verfahren mit unterschiedlichen Voraussetzungen und Rechtsfolgen.

Winkler sieht ebenfalls das Vorziehen der Umweltverträglichkeitsprüfung zu dem Verfahren auf die Bergbauberechtigung als praktisch nahezu unmöglich an.⁴⁹⁷ Denn die Bergbautätigkeit im eigentlichen Sinn – Errichtung der Bergbauanlage und Beginn des Bergbaubetriebs – werde erst im Genehmigungsverfahren nach dem UVP-G 2000 tatsächlich bewilligt.⁴⁹⁸ Der EuGH entschied in einem ähnlich gelagerten Fall, dass auf Grundlage alter Bergbauberechtigungen (prae UVP-Richtlinie), die Wiederaufnahme des Betriebs nur bei Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung in Betracht kommt. Denn im Verfahren auf die ursprüngliche Bergbauberechtigung wurden ua die natur- und umweltschutzrechtlichen Aspekte nicht berücksichtigt.⁴⁹⁹ Ein weiterer gesetzlicher Tatbestand zur Berichtspflicht von Informationen aus der Umweltverträglichkeitsprüfung muss aus diesen Gründen nicht ausdrücklich ins MinroG aufgenommen werden.

§ 4 Abs 3 setzt das Ziel des Art 6 Abs 3 CCS-RL um, dass der Inhaber der Aufsuchungsberechtigung bei der Beantragung der Speicherbewilligung zu bevorzugen ist, wenn er bestimmte Voraussetzungen erfüllt („First come, first serve“-Prinzip oder Privilegierungsprinzip). Grund sind die im Allgemeinen hohen Investitionskosten des Inhabers der Aufsuchungsberechtigung.⁵⁰⁰ „First Mover“ sollen belohnt werden.

- **„§ 4. (3) Das Ansuchen des Inhabers einer Aufsuchungsberechtigung nach § 1 Abs 1 hat Vorrang gegenüber allen weiteren Ansuchen auf Speicherbewilligung in derselben geologischen Struktur. Dazu muss der Inhaber der Aufsuchungsberechtigung das bewilligte Arbeitsprogramm bereits abgeschlossen haben, die festgelegten Auflagen erfüllt haben, und**

konzentriertes Genehmigungsverfahren nicht zwingend vorsieht. In Österreich ist das UVP-Verfahren aber ein solches konzentriertes Genehmigungsverfahren mit Beteiligung der Bergbehörde, wenn Bergbauanlagen bewilligt werden sollen (*Schmelz/Schwarzer*: „Verwaltungsverfahren mit Genehmigungsentscheidung“); vgl. zum konzentrierten UVP-Genehmigungsverfahren die Ausführungen in *Schmelz/Schwarzer*, UVP-G² 85.

⁴⁹⁷ *Winkler* in Potacs/Holoubek I⁴ 596.

⁴⁹⁸ *Winkler* bezieht sich auf die Bewilligung der Betriebspläne und allfälliger Arbeitsprogramme. Der unabhängige Umweltsenat hielt in seiner Entscheidung US 14.11.1997, US 8/1997/2-51 (Untersiebenbrunn, Schotterabbau) folgendes fest: „Zu den beiden bergrechtlichen Verfahren (Genehmigung des Aufschluss- und Abbauplanes sowie Gewinnungsbewilligung) ist festzuhalten, dass die Gewinnungsbewilligung (§ 94 Berggesetz 1975) zwar eine grundsätzliche, andere Bewerber ausschließende Option auf die Gewinnung grundeigener Mineralien, aber keine konkreten, insbesondere auch keine Fragen des Umwelt- und Nachbarrechts einschließende Genehmigungskriterien enthält und **kein Recht auf Beginn des Abbaues** erteilt. Dieses wird für grundeigene Mineralien erst mit Genehmigung des Aufschluss- und Abbauplanes (§ 100 BergG) erworben. Somit erschienen auch erst mit Einleitung dieses Verfahrens die Voraussetzungen des § 46 Abs 3 UVP-G erfüllt.“ Die verfahrensgegenständliche Logik trifft auch auf die Speicherbewilligung für das dauerhafte Speichern von CO₂ und die Genehmigung der Betriebspläne für die tatsächliche Ausführung der Bergbautätigkeit zu.

⁴⁹⁹ EuGH Rs C-201/02, Wells, Slg 2004 I-723, Rn 42, 53.

⁵⁰⁰ ErwGr 24 CCS-RL.

die Speicherbewilligung innerhalb eines halben Jahres nach Abschluss des bewilligten Arbeitsprogramms beantragen.“

§ 4 Abs 4 enthält eine Ausnahmebestimmung zu § 107 MinroG, die notwendig ist, um nicht-genehmigte Speicherfelder zu vermeiden und Rechtsklarheit zu schaffen. Denn § 107 MinroG ermächtigt Bergbauberechtigte zur Ausübung bestimmter sonstiger Tätigkeiten, wie das Einbringen und Lagern von Stoffen in geologischen Strukturen unter Benützung von (bestehenden) Bergbauanlagen. Davon sind in Bezug auf das dauerhafte Speichern von CO₂ insbesondere Bergbauberechtigte betroffen, die bereits geologische Strukturen erschlossen haben, die sich zugleich für das Speichern von CO₂ eignen. Würde das Speichern von CO₂ nicht von der Befugnis des Bergbauberechtigten ausgenommen werden, könnte er ansonsten ohne Speicherbewilligung CO₂ in geologische Strukturen einbringen und lagern.⁵⁰¹ Die Erläuterungen der Regierungsvorlage zum CO₂-Speicherungsverbot greifen diese Problematik auf und verweisen auf die materielle Derogation durch das CO₂-Speicherungsverbot als speziellere Norm.⁵⁰²

- **„§ 4. (4) § 107 MinroG gilt mit der Maßgabe, dass für den Zweck des dauerhaften Speicherns eingeführtes CO₂ jedenfalls einer Speicherbewilligung nach dem CO₂-Hauptstück bedarf und keinesfalls eine bewilligungsfreie Befugnis des Bergbauberechtigten ist.“**

§ 4 Abs 5 transformiert die unionsrechtliche Vorgabe zur Übermittlung der Ansuchensunterlagen an die Europäische Kommission in nationales Recht. Naturgemäß gelangt das Ansuchen des Bewilligungswerbers deutlich vor der Entscheidung darüber ein und ist dementsprechend früher an die EK weiterzuleiten. Bevor der Bescheid zur Speicherbewilligung erlassen wird, muss der Entwurf dazu der EK übermittelt und eine binnen vier Monaten eingehende Rückmeldung berücksichtigt werden. Die EK hat das Recht zu Entwürfen von Speicherbewilligungen Stellung zu nehmen.⁵⁰³ Die Stellungnahme ist inhaltlich unverbindlich für die Entscheidung der nationalen Behörde, jedoch müssen Abweichungen von ihr begründet werden. Die Regelung soll sicherstellen, dass die CCS-RL europaweit einheitlich angewendet wird.

- **„§ 4. (5) Die zuständige Behörde übermittelt eine Abschrift der vollständigen Antragsunterlagen und weitere entscheidungserhebliche Informationen innerhalb eines Monats nach deren Eingang an die Europäische**

⁵⁰¹ Das wäre außerdem unionsrechtswidrig; vgl Art 6 Abs 1 CCS-RL, wonach keine Speicherstätte ohne Speichergenehmigung betrieben werden darf.

⁵⁰² ErläutRV 1387 BlgNR 24. GP 3-4.

⁵⁰³ Art 10 CCS-RL.

Kommission. Zudem muss die Behörde der Europäischen Kommission den Entwurf der Speicherbewilligung übermitteln, bevor der Bescheid erlassen wird. Eine Stellungnahme der Kommission ist in der endgültigen Entscheidung zu berücksichtigen, wenn sie innerhalb von vier Monaten nach Übermittlung des Entwurfs der Speicherbewilligung einlangt. Die zuständige Behörde übermittelt die endgültige Speicherbewilligung sowie Begründungen für etwaige Abweichungen von der Stellungnahme an die Europäische Kommission.“

ii. **Verfahrensparteien, Anhörungsrechte, Unterbrechung des Speicherns und Übertragung von Speicherbewilligungen**

§ 5: Die allgemeinen Regelungen des MinroG über die Verfahrensparteien (§ 92 MinroG), die Anhörung betroffener Behörden (§ 93 MinroG), die Anzeigepflicht für Unterbrechungen des Speicherns (§ 94 MinroG) und die Übertragung der Speicherbewilligung (§ 96 Abs 1 und 2 MinroG) gelten auch für das dauerhafte Speichern von CO₂. Daher der dementsprechende Verweis auf die Normen der Speicherbewilligung für Kohlenwasserstoffe.

- **„§ 5. §§ 92 bis 94 und § 96 Abs 1 und 2 MinroG gelten für das dauerhafte Speichern von CO₂ in geologischen Strukturen.“**

iii. **Prüfung und wesentliche Änderung der Speicherbewilligung**

Weitgehende bergrechtliche Anpassungen an die Vorgaben des Art 11 Abs 1 bis 3 CCS-RL sind geboten. Wie gesagt entspricht die **Speichergenehmigung** der CCS-RL materiellrechtlich gesehen der **Speicherbewilligung** und dem **Gewinnungsbetriebsplan** nach dem MinroG. Daher müssen beide periodisch überprüft und gegebenenfalls aktualisiert werden.⁵⁰⁴

§ 6 Abs 1 schreibt vor, dass die Speicherbewilligung nunmehr grundsätzlich zu prüfen ist. Dem MinroG waren bisher sowohl die Prüfung der Speicherbewilligung als auch die spezifischen Prüfgründe des neuen § 6 Abs 1 fremd. Die Behörde kann nach geltendem Bergrecht dem Bergbauberechtigten im Rahmen ihrer allgemeinen Anordnungsbefugnis auftragen, den vorschriftswidrigen Zustand zu beheben.⁵⁰⁵ Kommt der Bergbauberechtigte daraufhin dem behördlichen Auftrag hartnäckig und wiederholt nicht nach, kann die Behörde als ultima ratio die Bergbauberechtigung entziehen, wenn der Bergbauberechtigte bereits mehrmals von der Behörde bestraft wurde.⁵⁰⁶

- **„§ 6. (1) Die Behörde prüft die Speicherbewilligung, wenn**

⁵⁰⁴ § 15 Abs 1 normiert eine diesbezügliche Pflicht für den Gewinnungsbetriebsplan.

⁵⁰⁵ § 178 MinroG.

⁵⁰⁶ § 193 Abs 9 MinroG.

- ihr bekannt wird, dass im § 174 Abs 1 MinroG angeführte Rechtsvorschriften einschließlich Bescheidauflagen außer Acht gelassen werden,
- wenn es aufgrund der neuesten wissenschaftlichen Erkenntnisse und des technischen Fortschritts geboten erscheint,
- fünf Jahre nachdem die Speicherbewilligung erteilt wird, sowie
- alle 10 Jahre nach der in Z 3 erfolgten Prüfung.“

Bemerkenswert, aber durch die CCS-RL selbst nicht näher festgelegt, ist der Tatbestand, „wenn es die neuesten wissenschaftlichen Erkenntnisse und technischen Fortschritte gebieten“. Diese Prüfvoraussetzung ermöglicht eine flexible, fortschrittsbedingte Kontrolle der Speicherbewilligungen („Optimierungsgebot“).⁵⁰⁷ Der Tatbestand enthält weitgehend **unbestimmte Rechtsbegriffe** und ist daher kritisch in Anbetracht des sehr weiten Auslegungsspielraums der Behörde zu betrachten. Hier muss der Gesetzgeber – wenn das CO₂-Speicherungsverbot aufgehoben wird – jedenfalls klare Parameter (bergbautechnische oder andere Schutzgüter) angeben und gegebenenfalls in einer Verordnung konkretisieren, damit das Bestimmtheitsgebot des Art 18 B-VG erfüllt ist. Es könnte sich um wesentliche Fortentwicklungen handeln, die in Hinblick auf die Sicherheit, Umweltverträglichkeit und Dauerhaftigkeit der geologischen CO₂-Speicherung eine Überarbeitung der Speicherbewilligung und Anpassungen im tatsächlichen Betrieb (sprich Gewinnungsbetriebsplan) erforderlich machen.

Zudem normiert das MinroG entgegen Unionsrecht keine periodische Überprüfungspflicht der Bergbauberechtigungen.⁵⁰⁸ Dem unionsrechtlichen Erfordernis soll nunmehr entsprochen werden. Die erste Prüfung der CO₂-Speicherbewilligung soll fünf Jahre nach Rechtskraft des Bescheids stattfinden und danach alle 10 Jahre.

Eng mit der Prüfpflicht verbunden ist die **Anzeigepflicht** für Änderungen im Bergbaubetrieb gemäß § 108 MinroG. *Mihatsch* kommentiert, dass darunter auch alle Arbeiten und Maßnahmen, zu denen der Bergbauberechtigte befugt und verpflichtet ist, zählen.⁵⁰⁹ Die Regelung bezieht Speicherberechtigte (= Bergbauberechtigte gemäß § 1 Z 20 MinroG) mit ein. Änderungen in Bezug auf den Speicherberechtigten sind bereits jetzt anzeigepflichtig und gemäß § 5 gilt gleiches fortan auch für das dauerhafte

⁵⁰⁷ *Kohls/Kahle*, ZUR 2009, 128; vgl Art 13 Abs 2 CCS-RL.

⁵⁰⁸ Art 11 Abs 3 lit e CCS-RL.

⁵⁰⁹ *Mihatsch*, MinroG⁴ 155.

Speichern von CO₂.⁵¹⁰ Die aktuelle Rechtslage muss insofern nicht an die CCS-RL angepasst werden.⁵¹¹

§ 6 Abs 2 ermöglicht schließlich, dass bei sogenannten „**wesentlichen Änderungen**“ die Speicherbewilligung oder die Genehmigung des Gewinnungsbetriebsplans aktualisiert wird. § 15 Abs 1 enthält die spiegelbildlich gleiche Anpassungsmöglichkeit für Gewinnungsbetriebspläne. Einseitig abändern konnte die Behörde die Speicherbewilligung bisher nicht. Das MinroG soll diesbezüglich unionsrechtskonform angepasst werden.⁵¹² **Sofern eine Anpassung notwendig ist, soll es zukünftig möglich sein, dass die Rechtskraft einer Speicherbewilligung anlassbezogen partiell durchbrochen werden kann.**⁵¹³ Das steht in starkem Gegensatz zur geltenden MinroG-Rechtslage, die keine derartige Bestimmung kennt. Das MinroG bestimmt für Fälle, in denen die bescheidmäßigen Auflagen nicht zur Gewährleistung eines sicheren Bergbaubetriebs ausreichen, dass die Behörde die „erforderlichen Sicherheitsmaßnahmen anzuordnen“ hat.⁵¹⁴ Diese Anordnung ist ein Bescheid aufgrund geänderter Sachlage, der neben die Speicherbewilligung und die Genehmigung des Gewinnungsbetriebsplans tritt und diese inhaltlich partiell korrigiert und erweitert, indem neue Auflagen aufgetragen oder bisherige geändert werden. Meines Erachtens ist es zielführend, trotz der bestehenden Möglichkeit nachträglich in die Rechtswirkungen von bergrechtlichen Bescheiden einzugreifen, diese dennoch ausdrücklich gesetzlich zu verankern. Unionsrechtlich vorgesehene Änderungen der Speicherbewilligung wie die nachträgliche Einschränkung der Befugnis zum Speichern von CO₂ in einem bestimmten Speicherfeld, sind momentan durch das MinroG nämlich nicht gedeckt.

Weiters sind nach Art 3 Z 12 CCS-RL „wesentliche Änderungen“ in der Speichergenehmigung nicht vorgesehene Änderungen, die erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt oder die menschliche Gesundheit haben können. Das heißt es gibt zwei kumulative Bedingungen: Zum einen darf es keine Änderung sein, die bereits im Rahmen der Bewilligung berücksichtigt und genehmigt wurde. Zum anderen muss die Änderung auch erhebliche Auswirkungen auf Menschen und Umwelt haben. Die genannten Schutzziele der CCS-RL entsprechen jenen des § 116 Abs 1 Z 6 und 7 MinroG (Genehmigung von Gewinnungsbetriebsplänen), die auch zur Anpassung des

⁵¹⁰ § 96 Abs 1 MinroG zur Übertragung der Speicherbewilligung.

⁵¹¹ Art 11 Abs 1 CCS-RL legt eine Anzeigepflicht für Änderungen im Bergbaubetrieb und Änderungen bezüglich der Person des Betreibers fest. Beachtlich ist hierbei auch die dingliche Wirkung von Bescheiden in Zusammenhang mit dem Wechsel in der Person des Bergbauberechtigten nach § 144 MinroG.

⁵¹² Art 11 Abs 3 CCS-RL.

⁵¹³ Die Prüfung selbst ist nicht mit einem Eingriff in die Erwerbsfreiheit des Speicherberechtigten verbunden. Zu einem solchem kommt es erst, wenn die Anpassung der Speicherbewilligung amtswegig durchgeführt wird. Derartige Änderungen müssen sachlich gerechtfertigt sein.

⁵¹⁴ § 179 Abs 1 und 2 MinroG über die allgemeine Anordnungsbefugnis der Behörde.

Gewinnungsbetriebsplans führen.⁵¹⁵ Da die CCS-RL die Rechtsinhalte der Speicherbewilligung und des Gewinnungsbetriebsplan nach dem MinroG in einer Speichergenehmigung zusammenfasst, sollen die Änderungsvoraussetzungen und -verfahren für beide gleich sein.

Auf die abstrakten Schutzziele des § 116 Abs 1 MinroG abzustellen, hat einen weiteren wichtigen Vorteil: Und zwar werden dadurch die unionsrechtlichen Vorgaben geradlinig umgesetzt, ohne im Detail sämtliche potenziell rechtserhebliche Rechtsverstöße des Bergbaubetreibers nennen zu müssen und ohne im Einzelnen die Tatbestände für die Prüfpflicht von jenen der Änderungspflicht abgrenzen zu müssen.⁵¹⁶ Wesentliche Änderungen spiegeln insofern die gesetzlich angelegten Intentionen zur Bescheidenanpassung des MinroG und der CCS-RL wider. Wesentliche Änderungen ziehen wieder das Beteiligungsverfahren an die EK nach sich (Recht zur Stellungnahme), weil die Behörde bescheidmäßig entscheidet.⁵¹⁷

- **„§ 6. (2) § 115 Abs 3 MinroG gilt für die wesentliche Änderung der Speicherbewilligung. Wird infolge einer Prüfung nach Abs 1 eine wesentliche Änderung der Speicherbewilligung notwendig, muss die Behörde die Speicherbewilligung auch amtswegig ohne Ansuchen des Speicherberechtigten ändern oder ergänzen.“**

Die Möglichkeiten der amtswegigen Anpassungsmöglichkeiten werfen verschiedene Rechtsprobleme auf. Zum einen stellt sich die Frage, ob es sachlich gerechtfertigt ist, Rechtsgrundlagen für die wesentliche Änderung der Speicherbewilligung für das dauerhafte Speichern von CO₂, aber nicht für die anderen Speicher- oder Bergbautätigkeiten des MinroG (wie hinsichtlich Kohlenwasserstoffe) zu schaffen.⁵¹⁸ Ein denkbarer Fall wäre, dass die Behörde das Speicherfeld innerhalb der geologischen Struktur verkleinern will, um den Speicherzweck und die Sicherheitserfordernisse weiterhin zu gewährleisten. Dafür müsste die Befugnis zum Speichern in einem Speicherfeld, welche die Speicherberechtigung verleiht, beschränkt werden (§ 89 Abs 2 MinroG).

⁵¹⁵ § 116 Abs 1 Z 6 MinroG dient dem Schutz der Gesundheit und der Leben von Personen. § 116 Abs 1 Z 7 MinroG dient dem Umweltschutz. Eine wesentliche Änderung des Gewinnungsbetriebsplans liegt vor, wenn diese (und weitere § 116 Abs 1 MinroG-) Schutzinteressen beeinträchtigt werden. Die wesentliche Änderung der CO₂-Speicherbewilligung und des Gewinnungsbetriebsplans soll den gleichen Voraussetzungen unterliegen.

⁵¹⁶ Art 11 Abs 3 CCS-RL.

⁵¹⁷ Art 10 CCS-RL regelt die Überprüfung der Genehmigungsentwürfe durch die Europäische Kommission. Der Wortlaut umfasst nicht nur neue Speichergenehmigungen, sondern generell Bescheide, welche die Speichergenehmigung betreffen. Zum gleichen Ergebnis führt die systematisch-logische Interpretation, wonach die europaweit kohärente Umsetzung der CCS-RL fortwährend gesichert werden soll.

⁵¹⁸ Prüfung anhand des allgemeinen Sachlichkeitsgebots.

Zum anderen greift die bescheidmäßige Änderung der Speicherbewilligung in die Erwerbsfreiheit des Speicherberechtigten ein. Ein starkes Argument für die Verfassungsmäßigkeit einer solchen Regelung ist, dass diese Beschränkung der nächste logische und konsequente Schritt nach der behördlichen Anordnung von erforderlichen Sicherheitsmaßnahmen ist, wenn „Gegebenheiten, den Bestand des Betriebes“ bedrohen, die nicht bloß vorübergehender Natur sind.⁵¹⁹ Jeweils kann die Rechtskraft der „alten“ Speicherbewilligung durchbrochen werden. Einzigartig ist die Möglichkeit der Rechtskraftdurchbrechung nicht. § 119 Abs 11 MinroG sieht ebenfalls die einseitige Anordnung von Sanierungsmaßnahmen mit Bescheid durch die Behörde vor, der neben den Herstellungsbewilligungsbescheid der Bergbauanlage tritt.

iv. Einstellung des Speicherns von CO₂ in einem Speicherfeld

Die Regelung der Einstellung des Speicherns von CO₂ und der Nachsorge für das Speicherfeld müssen in wichtigen Punkten an Art 17 CCS-RL gesetzlich angepasst werden. Das MinroG knüpft wichtige Rechtsfolgen wie das Aufstellen eines Abschlussbetriebsplans an die Einstellung der Bergbautätigkeit.⁵²⁰ Die Nachsorge ist ein wesentlicher Pfeiler in der Sicherheitssystematik des dauerhaften Speicherns von CO₂. Sie muss im Rahmen des Abschlussbetriebsplans klar geregelt werden.

§ 7 Abs 1 bestimmt, dass die Regeln der §§ 112, 114, 115, 117 MinroG (Abschlussbetriebsplan) für die Einstellung des Speicherns von CO₂ gelten, ergänzt um spezifische unionsrechtliche Vorgaben.⁵²¹ § 7 Abs 1 zweiter Satz nimmt die Nachsorgeüberwachung ausdrücklich als genehmigungspflichtigen Spruchpunkt in den Abschlussbetriebsplan auf. Die Nachsorgeüberwachung stützt sich auf die Überwachung des Speicherfeldes während des Speicherbetriebs und soll verlässliche Daten für den sicheren und dauerhaften Verbleib des CO₂ im Untergrund liefern.⁵²²

- **„§ 7. (1) Für die Einstellung des dauerhaften Speicherns von CO₂ in einem Speicherfeld gelten die §§ 112, 114, 115 und 117 MinroG. Im Abschlussbetriebsplan sind auch jene Vorrichtungen zu bezeichnen, die für die Nachsorgeüberwachung erforderlich sind.“**

§ 117 MinroG ist eine Schlüsselbestimmung für die Einstellung des Speicherns und die Konzipierung des Abschlussbetriebsplans. Hiernach sind für die Genehmigung der Abschlussbetriebspläne, des Karten- und Unterlagenmaterials sowie der Sicherstellungen

⁵¹⁹ § 179 Abs 1 MinroG.

⁵²⁰ *Winkler* beschreibt die Abgrenzungsprobleme, die das Abstellen auf die subjektive Absicht des Bergbauberechtigten aufwirft; *Winkler* in Potacs/Holoubek I⁴ 626.

⁵²¹ Die genannten Paragraphen gelten de lege lata für die Einstellung der Kohlenwasserstoffspeicherung gemäß § 95 MinroG.

⁵²² Der eventuelle de lege ferenda Anhang 1 der Bohrlochbergbau-V entspricht dem Anhang 2 der CCS-RL über den Überwachungsplan und die Nachsorgeüberwachung.

verschiedene Normen des Regelungskomplexes zur Auflassung von Bergwerksberechtigungen (§§ 54 bis 65 MinroG) „sinngemäß“ anwendbar.⁵²³ Letztere regeln eigentlich die Auflassung von Bergwerksberechtigungen (Gewinnungsberechtigungen für bergfreie mineralische Rohstoffe) und gelten aufgrund des Verweises ohne die Besonderheiten der Bergwerksberechtigungen (ua Bergbuch) für die Einstellung der Speichertätigkeit.⁵²⁴ § 117 Abs 1 MinroG nimmt jedoch ausdrücklich nicht auf § 60 MinroG Bezug, der die bescheidmäßige Erlöschenserklärung der Bergwerksberechtigung vorschreibt. Im Umkehrschluss ist ein *contrarius actus*, also die Aufhebung der Speicherbewilligung durch einen Bescheid, nicht vorgesehen. Bei Eintritt eines in § 96 Abs 3 MinroG genannten Tatbestandes erlischt die Speicherbewilligung und die Behörde muss allfällige korrespondierende Vormerkungen im Berginformationssystem (§ 185 MinroG) löschen.⁵²⁵

Im Wesentlichen wird die Behörde ermächtigt, den **Abschlussbetriebsplan mit Bedingungen, Auflagen und Fristen** zu genehmigen, wenn die vorgesehenen Maßnahmen ausreichen, um Gefahren für bestimmte Schutzgüter wie Gesundheit und Leben von Personen, fremde Sachen, Umwelt, Lagerstätte, Sicherung der Oberflächennutzung hintanzustellen.⁵²⁶ Die Behörde muss bestimmen, wie lange das Bergbaugelände regelmäßig kontrolliert wird, nachdem die Bergbautätigkeit eingestellt wurde. Zudem muss sie angeben wo, wie und bis wann mit dem Auftreten von Bergschäden (§ 160 MinroG) zu rechnen ist. Damit verbunden muss sie prüfen, ob der Ersatz von Bergschäden gesichert ist und eine angemessene Sicherstellung vorschreiben.⁵²⁷ Die Einstellung hat darüber hinaus zur Folge, dass unter anderem die Oberfläche wieder nutzbar gemacht werden muss (§ 159 MinroG) und Bergbauanlagen sowie Betriebseinrichtungen aufgelassen werden. Die Behörde muss vorschreiben, welche Vorrichtungen (Messgeräte, Sicherheitsmechanismen) am Bergbaugelände angebracht werden müssen. Die aufgezählten Bestimmungen entsprechen den Rechtsfolgen der Schließung des Speicherfeldes im engeren Sinn der CCS-RL.⁵²⁸

Weiters sind grundsätzlich zwei unterschiedliche Szenarien für die Einstellung der Speichertätigkeit zu unterscheiden:

⁵²³ § 95 iVm § 117 Abs 1 MinroG; die Sicherstellung nach § 64 iVm § 117 Abs 1 MinroG gleicht inhaltlich der Sicherheitsleistung nach § 116 Abs 11 MinroG (Gewinnungsbetriebsplan). Der Unterschied ist semantischer Natur und mE bedingt durch die spätere Aufnahme der Bestimmung zur Sicherheitsleistung in § 116 Abs 11 MinroG.

⁵²⁴ § 58 MinroG; gleicher Ansicht ist *Winkler* in Potacs/Holoubek I⁴ 627-628, der die Bestimmungen teleologisch reduziert, um zur „sinngemäßen“ (§ 117 Abs 1 MinroG) Anwendung bestimmter Genehmigungsvoraussetzungen zu gelangen.

⁵²⁵ § 117 Abs 1 MinroG sowie § 96 Abs 3 iVm § 62 Abs 1 MinroG.

⁵²⁶ § 58 Abs 4 MinroG.

⁵²⁷ § 64 MinroG regelt den materiellen Gehalt der Sicherstellungen.

⁵²⁸ Art 17 Abs 2 und 3 CCS-RL.

1. Die **freiwillige** bzw. genehmigungsbedingte **Einstellung** wie etwa die Erfüllung der Bescheidbedingungen des Gewinnungsbetriebsplans durch das Erreichen des maximalen Lagerstättendrucks oder die Speicherung der bewilligten Gesamtmenge CO₂, und auf Antrag des Speicherberechtigten.
2. Die **erzwungene Einstellung** aufgrund der Entziehung der Speicherbewilligung oder durch die bescheidmäßige Verfügung zur Einstellung von Arbeiten, die Personen oder Sachen gefährden (§ 178 Abs 2 dritter Satz MinroG).⁵²⁹

Den verfahrensrechtlichen Ablauf des ersten (freiwilligen) Szenarios normiert das MinroG bereits: Gemäß § 108 MinroG trifft den Bergbauberechtigten eine Anzeigepflicht über die Auflösung eines Bergbaubetriebs.⁵³⁰ Zudem muss er einen Abschlussbetriebsplan im Sinne eines Antrags aufstellen, der von der Behörde bescheidmäßig genehmigen zu lassen ist (§ 114 Abs 4 MinroG).⁵³¹

Die CCS-RL spricht in diesem Kontext von einem „mit fundierten Gründen versehenen Antrag des Betreibers“. ⁵³² Welche „Gründe“ das sein sollen, legt die Richtlinie nicht näher dar. Meines Erachtens erfüllen die Vorgaben des MinroG zum Abschlussbetriebsplan die unionsrechtlichen Vorgaben. Gleiches gilt für die Erklärung des Speicherberechtigten an die Behörde, die Bewilligung zurückzulegen, woraufhin die Speicherbewilligung ex lege erlischt und die Befugnis zum Speichern in dem bewilligten Speicherfeld verloren geht.⁵³³ Eine andere Ansicht könnte sein, dass die CCS-RL bezwecken möchte („Gründe“), dass der Speicherberechtigte nicht ohne weiteres das Speichern einstellen darf, sondern auf übergeordnete bergbautechnische Interessen Rücksicht nehmen muss. Ein derartiges Interesse ist zum Beispiel der Lagerstättenschutz, der auf eine möglichst hohe Gesamtausbeute abzielt (§ 51 BB-V). Diese Norm bezieht sich auf das Gewinnen von Kohlenwasserstoffen, bringt aber ein allgemeines Bergbauprinzip zum Ausdruck: Lagerstätten und geologische Ressourcen sind begrenzt und man muss sie sorgsam und nachhaltig bewirtschaften.

Im Folgenden ein kurzer Überblick über **Bergbaugebiete** und deren Auffassung, weil sie thematisch mit der Einstellung der Speichertätigkeit verbunden sind: Grundstücke und

⁵²⁹ Die Pflicht zur Aufstellung eines Abschlussbetriebsplans gilt auch für die vorübergehende Einstellung, welche die bescheidmäßige Verfügung nach § 178 Abs 2 dritter Satz MinroG ist. *Mihatsch* geht davon aus, dass eine Tätigkeitseinstellung ab acht Monaten so zu werten ist, dass ein Abschlussbetriebsplan erstellt werden müsse. Die ratio legis sei, dass viele vorübergehende Einstellungen zur endgültigen führen und vorkehrende Maßnahmen anschließend nur unter großen Schwierigkeiten durchgeführt werden können; *Mihatsch*, MinroG⁴ 178.

⁵³⁰ § 1 Z 24 MinroG bestimmt den Begriff „Bergbaubetrieb“ näher.

⁵³¹ Zu den inhaltlichen Anforderungen des § 114 Abs 1 MinroG kommen jene des § 58 Abs 1 MinroG hinzu.

⁵³² Art 17 Abs 1 lit b CCS-RL.

⁵³³ § 96 Abs 3 MinroG regelt das Erlöschen der Speicherbewilligung für Kohlenwasserstoffe und soll auch im Kontext des dauerhaften Speicherns von CO₂ gelten.

Grundstücksteile innerhalb der Begrenzungen des Speicherfeldes gelten als Bergbaugebiete.⁵³⁴ In Bergbaugebieten unterliegen andere Bauten besonderen Bewilligungsvorbehalten durch die Behörde. Die Bergbaugebiete werden nach Erteilung der Speicherbewilligung auch im Grundbuch ausgewiesen (§ 155 MinroG). Deshalb müssen die Bergbaugebiete von Amts wegen bescheidmäßig aufgelassen werden, wenn nicht mehr mit dem Auftreten von Bergschäden zu rechnen ist und dabei die Ersichtlichmachungen im Grundbuch gelöscht werden.⁵³⁵ Die Regelung ist bewährt und soll nicht auf die Zeit, bis die Verantwortung für das Speicherfeld auf den Bund übertragen wird, verlängert werden.

§ 7 Abs 2 regelt, dass der Speicherberechtigte die Überwachung und Führung von Aufzeichnungen (nach der zu novellierenden BB-V) bis zur Rechtskraft des Bescheids nach § 11 (Übertragung der Verantwortung) aufrechterhalten muss. Ebenso lange muss er seiner Sicherungspflicht nach § 109 MinroG nachkommen.

Des Weiteren statuiert Art 17 CCS-RL die Verpflichtung des Speicherberechtigten, gegebenenfalls Zertifikate bei Leckagen gemäß der EU-Emissionshandels-RL (RL 2003/87/EG) abzugeben. Die konkrete Umsetzung in nationales Recht soll im Emissionszertifikatesgesetz 2011 geschehen, weil sie materiellrechtlich diesem zuzuordnen ist. Die verfassungsrechtliche Kompetenzgrundlage dafür ist Art 10 Abs 1 Z 12 B-VG („Luftreinhaltung, ...“).⁵³⁶ Die drei Prozessschritte CO₂-Abscheidung, CO₂-Transport und CO₂-Speicherung sind vom nationalen Emissionshandel erfasst.⁵³⁷ Eine solche Regelung wäre eher nicht von der Kompetenz „Bergwesen“ gedeckt, weil sie auch nicht in unlöslichem Zusammenhang zur Bergbautätigkeit stünde.⁵³⁸

⁵³⁴ § 153 Abs 1 MinroG; unter Umständen sind auch Grundstücke außerhalb des Speicherfeldes betroffen, wenn sie nach § 154 Abs 2 MinroG als Bergbaugebiete bezeichnet sind.

⁵³⁵ § 158 MinroG; *Mihatsch* kommentiert, dass aufrechte Gewinnungsberechtigungen (und wohl auch Speicherberechtigungen) der Auflassung entgegenstehen; *Mihatsch*, MinroG⁴ 294; diese Ansicht ist plausibel und entspricht dem Gesetzeszweck, um Bergschäden in Bergbaugebieten zu verhindern.

⁵³⁶ ErläutRV 1393 BgNR 24. GP 5, über die Neuaufstellung des Emissionshandels in Österreich in Umsetzung der Revision des europäischen Emissionshandels.

⁵³⁷ Tätigkeiten Z 26-28 in Anhang 3 zu § 2 Abs 1 Z 1 Bundesgesetz über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten (Emissionszertifikatesgesetz 2011 – EZG 2011), BGBl. I Nr. 118/2011 idF BGBl. I Nr. 196/2023; die Verordnung des Bundesministers für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft über die Überwachung, Berichterstattung und Prüfung betreffend Emissionen von Treibhausgasen (Überwachungs-, Berichterstattungs- und Prüfungs-Verordnung – ÜBPV), BGBl. II Nr. 339/2007 idF BGBl. II Nr. 317/2010, normiert Regelungen für die Überwachung der Emissionen von Treibhausgasen. § 7 EZG 2011, bestimmt, dass Inhaber einer gemäß § 4 EZG 2011 genehmigten Anlage ihre Treibhausgasemissionen überwachen müssen.

⁵³⁸ Vgl VfSlg 2685/1954, über Baubeschränkungen durch Flächennutzungs- und Bebauungspläne; der VfGH stellte fest, dass Bausachen in gewissen Fällen wegen ihres unlöslichen

Neben den Regeln zum Emissionshandel bestimmt die CCS-RL, dass der Speicherberechtigte für die Vermeidungs- und Sanierungstätigkeiten gemäß der Umwelthaftungsrichtlinie verantwortlich bleiben soll.⁵³⁹ Diesbezüglich gibt es keinen Umsetzungsbedarf im Bundes-Umwelthaftungsgesetz und den korrespondierenden landesrechtlichen Vorschriften.⁵⁴⁰ Hiernach ist der Betreiber nach Beendigung der Bergbautätigkeit weiterhin haftbar.⁵⁴¹ Den unionsrechtlichen Zielen (fortlaufende Wahrnehmung der Verpflichtungen aus dem Emissionshandel und Umwelthaftungsrecht) entspricht die geltende Rechtslage bereits und sie müssen nicht etwa in den Spruch des Abschlussbetriebsplans aufgenommen werden.⁵⁴²

- **„§ 7. (2) Der Speicherberechtigte muss die Überwachung, die Berichterstattung und die Sicherungspflicht nach § 109 MinroG bis zur Rechtskraft des Bescheids nach § 11 (Übertragung der Verantwortung) durchführen. Für die Pflichten nach Satz 1 gilt § 114 Abs 4 MinroG entsprechend.“**

Zudem muss der vorläufige Abschlussbetriebsplan, der im Rahmen des Gewinnungsbetriebsplans genehmigt wurde (§ 15 Abs 5 Z 1), nunmehr überarbeitet und an die aktuellen Gegebenheiten angepasst werden.⁵⁴³ Bereits die geltende Rechtslage entspricht nahezu den unionsrechtlichen Zielen, dass die Nachsorgevorkehrungen aktualisiert und erneut genehmigt werden. Denn der Abschlussbetriebsplan ist gemäß § 114 MinroG jedenfalls neu aufzustellen und von der Behörde genehmigen zu lassen. Die vorgesehenen Arbeiten und Maßnahmen, einschließlich Überwachung, Berichterstattung und Sicherungspflichten des Speicherberechtigten muss die Behörde im „endgültigen“ Abschlussbetriebsplan genehmigen (§ 114 Abs 4 MinroG). Der ausdrückliche Verweis in § 7 Abs 2 zweiter Satz des CO₂-Hauptstücks hat insofern eine klarstellende Wirkung.

Ferner ist der Speicherberechtigte nach Einstellung der Speichertätigkeit verpflichtet, das Speicherfeld zu verschließen und die Injektionsanlagen abzubauen. Diese Pflichten sind im nationalen Bergrecht folgendermaßen geregelt: Erstens in §§ 52, 53 BB-V über das Sichern von nicht in Verwendung stehenden Bohrlöchern sowie das Verfüllen von

Zusammenhangs mit einem Art 10 B-VG unterliegendem Sachgebiet in die gleiche Zuständigkeitsregelung fallen.

⁵³⁹ Art 17 Abs 2 CCS-RL.

⁵⁴⁰ Bundes-Umwelthaftungsgesetz; vgl beispielsweise das Landesgesetz über Umwelthaftung zur Vermeidung und Sanierung von Umweltschäden - Oö. Umwelthaftungsgesetz (Oö. UHG), LGBl. Nr. 95/2009 idF LGBl. Nr. 54/2019.

⁵⁴¹ Vgl die Begriffsbestimmung des § 4 Z 5 Bundes-Umwelthaftungsgesetz.

⁵⁴² Art 17 Abs 3 CCS-RL spricht von der Erfüllung gewisser Verpflichtungen „auf der Grundlage eines [...] Nachsorgeplans“. Der Nachsorgeplan gleicht inhaltlich dem Abschlussbetriebsplan des österreichischen Bergrechts.

⁵⁴³ Art 17 Abs 3 CCS-RL.

Bohrlöchern. Zweitens muss der Speicherberechtigte als Teil der Maßnahmen, um die Oberflächennutzung nach Beendigung der Bergbautätigkeit zu sichern, in der Regel auch die Bergbauanlagen zurückbauen und beseitigen.⁵⁴⁴

v. Erlöschen der Speicherbewilligung

Die Speicherbewilligung für das dauerhafte Speichern von CO₂ soll unter den gleichen Voraussetzungen ex lege erlöschen wie die Speicherbewilligung für Kohlenwasserstoffe in nicht kohlenwasserstoffführenden geologischen Strukturen nach § 96 Abs 3 MinroG.⁵⁴⁵ Dazu zählen der Fristablauf, der Untergang der juristischen Person, die Erklärung an die Behörde, dass die Speicherbewilligung zurückgelegt wird und die Entziehung der Speicherbewilligung.

§ 8 enthält eine dementsprechende Bestimmung. § 96 Abs 3 MinroG bestimmt unter anderem, dass die Entziehung nach § 193 Abs 9 MinroG zum Erlöschen der Speicherbewilligung führt. Daher muss das CO₂-Hauptstück klarstellen, dass gleiches für Entziehungen nach dem CO₂-Hauptstück gilt.⁵⁴⁶

- **„§ 8. § 96 Abs 3 MinroG gilt für nach diesem CO₂-Hauptstück erteilte Speicherbewilligungen. Die Speicherbewilligung erlischt zudem durch Entziehung nach § 9.“**

Weiters werden im Anschluss an das Erlöschen der Speicherbewilligung die Bergbautätigkeiten eingestellt. Der Speicherberechtigte muss folglich nach § 7 vorgehen und einen Abschlussbetriebsplan aufstellen (§ 114 iVm § 117 MinroG). Die verbliebenen, im Abschlussbetriebsplan vorgesehenen Sicherheitsvorrichtungen (ua Messgeräte) sind im Grundbuch von Amts wegen ersichtlich zu machen, nach der Mitteilung der Behörde an das Grundbuchgericht (§ 63 MinroG).

vi. Entziehung der Speicherbewilligung

§ 9: Die geltende Rechtslage muss hinsichtlich der Entziehungstatbestände für die CO₂-Speicherbewilligung an die Vorgaben der CCS-RL angepasst werden. Die bestehenden amtswegigen Entziehungsmöglichkeiten von Bergbauberechtigungen reichen nicht aus.

- **„§ 9. Außer im Fall des § 193 Abs 9 MinroG kann die Behörde nach voriger bescheidmäßiger Androhung die Speicherbewilligung in den Fällen des § 6 Abs 1 Z 1 und 2 entziehen.“**

⁵⁴⁴ Vgl auch *Mihatsch*, MinroG⁴ 178, über den Inhalt des Abschlussbetriebsplans und die Sicherung der Oberflächennutzung.

⁵⁴⁵ § 8 CO₂-Hauptstück iVm § 96 Abs 3 MinroG.

⁵⁴⁶ Vgl § 8 zweiter Satz.

§ 193 Abs 9 MinroG (Strafbestimmungen) regelt bisher die Umstände, unter welchen die Behörde die Bergbauberechtigung entziehen kann. Dazu müssen zwei kumulative Voraussetzungen vorliegen: Zum einen muss die Entziehung vor dem letzten Gesetzesverstoß bescheidmäßig angedroht werden. Zum anderen muss der Bergbauberechtigte bereits mehrmals bestraft worden sein (nach bergrechtlichen Vorschriften). Weder *Mihatsch* noch die Erläuterungen benennen genauer, wie häufig und auf welcher Rechtsgrundlage die „Bestrafung“ erfolgt sein muss. Bei ihrer Ermessensentscheidung wägt die Behörde die Art und Schwere der Verstöße ab.

Über diesen Einzeltatbestand hinaus müssen der Behörde unionsrechtlich bedingt, weitergehende Entziehungsbefugnisse eingeräumt werden. Diese stellen weitgehende Eingriffe in die Erwerbsfreiheit des Speicherberechtigten dar, sind allerdings durch überwiegende öffentliche Interessen an der Sicherheit und Umweltverträglichkeit des Speichervorgangs sachlich gerechtfertigt und verhältnismäßig. Die Entziehung ist auch in diesen Fällen vorher bescheidmäßig anzudrohen.

Art 11 Abs 3 CCS-RL legt zusätzlich folgende Entziehungstatbestände fest:

1. Bei Auftreten von oder Gefahr des Auftretens gefährlicher Ereignisse (§ 97 MinroG) wie Gasausbrüchen,⁵⁴⁷
2. Verstoß gegen in § 174 Abs 1 MinroG genannte Rechtsvorschriften,⁵⁴⁸
3. Wenn es aufgrund der neuesten wissenschaftlichen Erkenntnisse und des technischen Fortschritts geboten erscheint,⁵⁴⁹ oder
4. Fünf Jahre nachdem die Speicherbewilligung erteilt wurde und alle zehn Jahre danach.⁵⁵⁰

Bei diesen Tatbeständen handelt es sich um dieselben Voraussetzungen unter welchen die Behörde die Speicherbewilligung prüfen muss (§ 6 Abs 1 CO₂-Hauptstück). Daher kann auf die dortigen Erklärungen verwiesen werden. Jedoch ist der letzte Tatbestand zu den regelmäßigen Prüfintervallen in Bezug auf die Entziehung der Speicherbewilligung aus teleologischen Gründen nicht einschlägig. Hierbei handelt es sich klarerweise um eine zeitliche Vorgabe für die Prüfung durch die Behörde und keine Bestimmung, die es ermöglicht, willkürlich in bestimmten Zeitabständen die Speicherbewilligung zu entziehen. Das wäre unsachlich und unverhältnismäßig. Die Phrase „[die Behörde] entzieht, wenn dies unumgänglich ist“ (Art 11 Abs 3 erster Satz CCS-RL) ist im Lichte des

⁵⁴⁷ Art 1 Abs 3 lit a CCS-RL.

⁵⁴⁸ Art 1 Abs 3 lit b und c CCS-RL.

⁵⁴⁹ Art 1 Abs 3 lit d CCS-RL.

⁵⁵⁰ Art 1 Abs 3 lit e CCS-RL.

§ 193 Abs 9 MinroG sehr restriktiv auszulegen und die Entziehung bloß als ultima ratio durchzusetzen.

§ 10 bestimmt die weiteren Rechtsfolgen der Entziehung der CO₂-Speicherbewilligung. Die Behörde muss nach der Entziehung selbst einen Abschlussbetriebsplan aufstellen und die Pflichten des Speicherberechtigten (ua Überwachung, Führen von Aufzeichnungen) wahrnehmen. De lege lata führt die Entziehung zum Erlöschen der Speicherbewilligung. Die Behörde veranlasst daraufhin die Ersatzvornahme der notwendigen Maßnahmen (nach dem Abschlussbetriebsplan) auf Basis der allgemeinen Anordnungsbefugnis.⁵⁵¹

- **„§ 10. (1) Mit Eintritt der Rechtskraft des Bescheids, mit dem die Speicherbewilligung entzogen wird, muss die Behörde die Verpflichtungen nach § 7 wahrnehmen. Die Behörde verpflichtet den Speicherberechtigten mit Bescheid vorläufig zur Vorauszahlung der daraus voraussichtlich erwachsenden Kosten gegen nachträgliche Verrechnung oder vorläufig zum Ersatz der erwachsenen Kosten; dabei kann auf die Sicherstellung zugegriffen werden. § 149 Abs 6 MinroG gilt sinngemäß.“**

Im MinroG findet sich keine zumindest sinngemäß ähnliche Bestimmung. Die Behörde ist bloß im Rahmen ihrer allgemeinen Anordnungsbefugnis ermächtigt, Maßnahmen zu veranlassen, ohne selbst Verpflichtete zu werden. Jedoch darf das Speicherfeld zu keiner Zeit unbetreut und ohne einen Verantwortlichen bleiben, der die gesetzlichen und bescheidmäßigen Pflichten wahrnimmt und für die Sicherheit des Speicherfeldes sorgt. Das ist ein klares Ziel der CCS-RL. In diesem Sinn soll die Behörde diese Verpflichtungen übernehmen und holt sich den Ersatz der Kosten vom Speicherberechtigten zurück. Dafür kann sie auch die Sicherstellung in Anspruch nehmen. Gegen die Festsetzung kann das Außerstreitgericht angerufen werden, daher der Verweis auf § 149 Abs 6 MinroG. Die Regelung entspricht jener in § 178 Abs 2 MinroG.

§ 10 Abs 2 regelt Fälle, in welchen andere Interessenten den Speicherbetrieb weiterführen wollen. Die Einstellung des Speicherns von CO₂ in einem Speicherfeld hat zur Folge, dass ein Abschlussbetriebsplan aufgestellt, die Anlagen abgebaut und die Bohrlöcher gesichert und verfüllt werden müssten. Das ist nicht erwünscht, wenn sich ein Genehmigungswerber für die Fortführung des Speicherprogramms im gleichen Speicherfeld findet. In diesem Fall soll der Bund zwischenzeitig die Verpflichtungen des Speicherberechtigten übernehmen, bis die neue Speicherbewilligung ausgestellt wird. Die Verpflichtungen gehen ex lege auf den Bund über. Die Kosten muss der ehemalige

⁵⁵¹ § 178 Abs 1 MinroG.

Speicherberechtigte ersetzen. Diese Regelung ist sachlich gerechtfertigt, weil das Speichern sowohl mit einem hohen technischen und finanziellen Aufwand verbunden ist, als auch eine gleichmäßige Veränderung des Lagerstättendrucks angestrebt wird - zum Zwecke der Gebirgsdruckbeherrschung. Es soll, wenn die Umstände es erlauben und es zweckmäßig ist, das ursprünglich genehmigte Speicherprogramm fertig geführt werden.

In diesem Sinne bezieht sich die Absichtserklärung des zukünftigen Genehmigungswerbers auf das Speicherfeld, für das die Speicherbewilligung entzogen wurde und er muss glaubhaft machen, dass er binnen eines Jahres um die Speicherbewilligung ansuchen wird und das Vorhaben ernsthaft verfolgt. Stellt der Erklärende schlussendlich doch kein Ansuchen auf eine Speicherbewilligung, ist so vorzugehen, als wäre keine Absichtserklärung gestellt worden und ein Abschlussbetriebsplan ist aufzustellen.

- **„§ 10. (2) Stellt eine natürliche oder juristische Person oder Personengesellschaft des Handelsrechts eine Absichtserklärung binnen zwei Monaten ab Eintritt der Rechtskraft des Bescheids nach § 9, und erklärt in dem Speicherfeld für das die Speicherbewilligung entzogen wurde, CO₂ speichern zu wollen, ist nicht nach § 7 Abs 1 vorzugehen. Der Bund übernimmt die Verpflichtungen nach § 7 Abs 2 und gewährleistet die in § 116 Abs 1 MinroG angeführten Schutzinteressen, bis eine neue Speicherbewilligung ausgestellt wird. Die Behörde verpflichtet den Speicherberechtigten mit Bescheid vorläufig zur Vorauszahlung der daraus voraussichtlich erwachsenden Kosten gegen nachträgliche Verrechnung oder vorläufig zum Ersatz der erwachsenen Kosten; dabei kann auf die Sicherstellung zugegriffen werden. § 149 Abs 6 MinroG gilt sinngemäß. Wird binnen eines Jahres kein Ansuchen auf eine neue Speicherbewilligung nach § 3 gestellt, ist nach Abs 1 vorzugehen.“**

III. Abschnitt über die Übertragung der Verantwortung

i. Übertragung der Verantwortung

Die CCS-RL gibt die Voraussetzungen für den Übergang der Pflichten des Bergbauberechtigten für das Speicherfeld auf den Bund genau vor.⁵⁵² Im geltenden Bergrecht gibt es bisher keine derartigen Bestimmungen.

§ 11 Abs 1 normiert die Voraussetzungen bei deren Erfüllung die Behörde mit Bescheid erklären muss, dass die Verpflichtungen des Speicherberechtigten auf den Bund übergehen. Dafür sind strenge Anforderungen an die Langzeitsicherheit des Speicherfeldes einzuhalten und ein Nachsorgebeitrag bereitzustellen, um die Kosten der

⁵⁵² Art 18 CCS-RL.

Überwachung für die Zeit danach zu decken. Die bescheidmäßige Übertragung der Verantwortung ist eine eng begrenzte Entscheidung, die klaren Determinanten unterliegt. Das Legalitätsprinzip beinhaltet den Grundsatz, dass Verwaltungshandeln für die Rechtsunterworfenen vorhersehbar sein muss.⁵⁵³ Der „Langzeitsicherheitsnachweis“ ist ein unbestimmter Gesetzesbegriff, dessen Inhalt sich aus dem Zweck der Übertragung der Verantwortung und dem Zusammenhang mit anderen bergrechtlichen Bestimmungen interpretativ klären lässt. Dazu soll die demonstrative Aufzählung tatbestandsrelevanter Kriterien (§ 11 Abs 1) „Wertungsrichtlinien“ vorgeben.⁵⁵⁴ Folgendes sind die Voraussetzungen für die Übertragung der Verantwortung:

- Die notwendigen Hinweise, die auf den vollständigen und dauerhaften Verbleib des CO₂ im Untergrund hindeuten, sind genau vorgegeben und orientieren sich an den Leitlinien zur Übertragung der Verantwortung der Europäischen Kommission. Zudem muss der Bundesminister für Finanzen eine Verordnung erlassen, um den Langzeitsicherheitsnachweis weiter zu konkretisieren. Damit ist mE den Bestimmtheitserfordernissen der Bundesverfassung (§ 18 B-VG) entsprochen.
- Verstreichen einer Mindestfrist von 20 Jahren.
- Nachweis, dass der Nachsorgebeitrag zur Deckung der Überwachungskosten geleistet wurde.

Aufgrund der dinglichen Wirkung der Bescheide des MinroG bedingt der Wechsel in der Person keine neuen Bewilligungen und Genehmigungen, sondern diese gehen ex lege auf den Rechtsnachfolger über (§ 144 MinroG).⁵⁵⁵ Die bescheidmäßige Übertragung der Verpflichtungen des Speicherberechtigten auf den Bund bedeutet hingegen keinen ex lege Wechsel in der Person des Bergbauberechtigten und führt folglich zu keiner Gesamtrechtsnachfolge. Der Bund wird nicht Bergbauberechtigter. Der Bund wird Schuldner bestimmter taxativ aufgelisteter Handlungspflichten einschließlich jener aus

⁵⁵³ *Antoniolli/Koja*, Allgemeines Verwaltungsrecht³ (1996) 256-258, über den Unterschied zwischen Ermessen und unbestimmten Rechtsbegriffen. Letztere lassen nach Auffassung des VwGH nicht mehrere Entscheidungsmöglichkeiten zu; VwSlg 7728 A/1970, „andere schwere Krankheit“; der Gesetzgeber müsse Richtlinien für das Ermessen vorgeben, die den Sinn des Gesetzes konkretisieren. Der konkrete Gehalt des unbestimmten Gesetzesbegriffes müsse durch Auslegung ermittelt werden, so *Antoniolli*. Vgl auch die Ausführungen zum unbestimmten Gesetzesbegriff von *Raschauer*, Verwaltungsrecht⁵ 238-240; *Raschauer* beschreibt auch Rechtsbegriffe, die rechtliche Abwägungen nach Art einer Ermessenübung implizieren, wenn beispielsweise „öffentliche Interessen“ zu beachten sind.

⁵⁵⁴ VwGH 15.9.2003, 2000/10/0121, über die Auslegung unbestimmter Begriffe in Zusammenhang mit Vergütungen nach der Rechtsanwaltsordnung.

⁵⁵⁵ Vgl *Mihatsch*, MinroG⁴ 269, weitere Ausführungen zur dinglichen Wirkung individueller bergrechtlicher Verwaltungsakte; *Winkler* meint, dass eine zivilrechtliche Rechtsnachfolge gemeint sei, außer der Übergang der Bergbauberechtigung ist bereits an anderer Stelle im MinroG geregelt; *Winkler* in Potacs/Holoubek I⁴ 637.

dem Emissionshandel.⁵⁵⁶ Die sicherheitstechnischen Verpflichtungen erfassen in erster Linie jene, die sich aus dem genehmigten Abschlussbetriebsplan ergeben. Dazu zählen etwa die vorgesehenen Maßnahmen über die Sicherheitsvorrichtungen, die am Bergbaustandort verbleiben, und jene betreffend das Sichern und Verfüllen der Bohrlöcher.⁵⁵⁷ Dazu kommen noch Überwachungspflichten für das Speicherfeld.

Nachdem die Verpflichtungen auf den Bund übertragen wurden, nimmt nunmehr die Behörde die Kontrolle des Bergbaugeländes vor, wie im Abschlussbetriebsplan beschrieben (iVm § 58 Abs 1 MinroG). Sie fordert den Kostenersatz für Maßnahmen, die wegen Verschuldens des Bergbauberechtigten getroffen werden müssen.⁵⁵⁸ Letztere Regelung entspricht den unionsrechtlichen Vorgaben in Art 18 Abs 6 CCS-RL.

- **„§ 11. (1) Die Behörde erklärt auf Ansuchen des Speicherberechtigten mit Bescheid, dass die Verpflichtungen nach § 7 auf den Bund übergehen, wenn**
 - 1. alle verfügbaren Hinweise (Langzeitsicherheitsnachweis) darauf hindeuten, dass das gespeicherte CO₂ vollständig und dauerhaft zurückgehalten wird einschließlich der Übereinstimmung des aktuellen Verhaltens des gespeicherten CO₂ mit dem modellierten Verhalten, die bauliche Integrität der dauerhaften Versiegelung des Speicherfelds, das Nichtvorhandensein von Leckagen oder gefährlichen Ereignissen (§ 97 MinroG) und die zukünftige Stabilität des Speicherfelds,**
 - 2. seit Eintritt der Rechtskraft des Bescheid nach § 114 Abs 4 MinroG (Abschlussbetriebsplan) mehr als 20 Jahre vergangen sind, und**
 - 3. der Nachsorgebeitrag nach § 13 geleistet wurde.“**

⁵⁵⁶ Abgrenzung des Forschungsumfangs: Es wird kein wörtlicher Normvorschlag gemacht, inwiefern der Bund Teilnehmer des Emissionshandel wird, wenn die Verantwortung für das Speicherfeld (ergo die rechtliche Verpflichtung dazu) auf den Bund übergeht. Die Regelung ist thematisch im Emissionszertifikategesetz 2011 angesiedelt und nicht im Bergrecht. Dort muss auch geregelt werden, welche Behörde die Verpflichtungen, die sich für Emissionshandelsteilnehmer ergeben, ausübt und wie sie diese wahrnimmt. Gleiches gilt für die Sicherheitsleistung betreffend die Leckage-bedingte Abgabepflicht im Emissionshandel. Es handelt sich zum Großteil um politische Entscheidungen ohne primär rechtsdogmatische Aspekte. Unter den gleichen Gesichtspunkt fällt, dass die Behörde auch Betreiber im Sinne des Bundes-Umwelthaftungsgesetzes und den korrespondierenden landesrechtlichen Gesetzen wird. In der Folge ist sie für Vermeidungs- und Sanierungstätigkeiten anstelle des Speicherberechtigten verantwortlich. Hier muss in den genannten Vorschriften eine Ausnahmeregelung zur Betreiberdefinition geschaffen werden, die momentan auch den bisherigen Betreiber weiterhin haftbar macht. Stattdessen muss klargestellt werden, dass der Bund nach Eintritt der Rechtskraft des Bescheids, mit dem erklärt wird, dass gewisse Verpflichtungen auf ihn übergehen, anstelle des Speicherberechtigten heranzuziehen ist.

⁵⁵⁷ § 58 Abs 1 MinroG regelt die Pflicht, dass angebrachte Vorrichtungen bezeichnet werden müssen. §§ 52, 53 Bohrlochbergbau-V enthalten Vorschriften zum Sichern und Verfüllen von Bohrlöchern.

⁵⁵⁸ Allgemeine Anordnungsbefugnis nach § 178 Abs 2, § 179 Abs 3 MinroG.

§ 11 Abs 2 legt weitere notwendige Bescheidinhalte fest.⁵⁵⁹ Die unionsrechtlich normierte Begründungspflicht von Entscheidungen bedarf keiner weiteren Umsetzung in österreichisches Recht. § 58 Abs 2 AVG regelt bereits entsprechend eine Begründungspflicht von Bescheiden. § 60 AVG legt dazu den notwendigen Inhalt der Begründung fest. Es sind die Ergebnisse des Ermittlungsverfahrens, die bei der Beweiswürdigung maßgebenden Erwägungen und die darauf gestützte Beurteilung der Rechtsfrage klar und übersichtlich zusammenzufassen.⁵⁶⁰ Ferner sollte dazu analog zu § 116 Abs 1 erster Satz MinroG (Genehmigung von Gewinnungsbetriebsplänen) eine entsprechende Standardklausel zur „Genehmigung unter den erforderlichen Auflagen, Bedingungen und Befristungen“ aufgenommen werden, um potenzielle Nebenbestimmungen des Übertragungsbescheids gesetzlich zu decken.⁵⁶¹ Dazu erfolgt kein Wortlautvorschlag.

- **„§ 11. (2) Der Bescheid nach Abs 1 muss Angaben über die angebrachten Sicherheitsvorrichtungen und vorgesehenen Maßnahmen nach § 58 Abs 1 MinroG, einschließlich solchen über das Sichern und Verfüllen von Bohrlöchern, enthalten.“**

§ 11 Abs 3 regelt die Voraussetzungen der Übertragung der Verantwortung für den Sonderfall, dass die Speicherbewilligung entzogen wird. Diesfalls muss die Behörde die Pflichten des Speicherberechtigten wahrnehmen, allen voran das Aufstellen eines Abschlussbetriebsplans, Anbringen von Sicherheitsvorrichtungen und Sichern und Verfüllen der Bohrlöcher. Bereits nach geltendem Bergrecht, ist die Behörde verpflichtet, die notwendigen Maßnahmen und rechtmäßiges Vorgehen sicherzustellen mittels Ersatzvornahme nach dem Verwaltungsvollstreckungsgesetz 1991.⁵⁶² Wird die Speicherbewilligung für das dauerhafte Speichern von CO₂ entzogen, sind weitere Rechtsvorschriften, die zweckbedingt nur für das Speichern von CO₂ gelten, ebenfalls betroffen. So entfällt etwa die 20-jährige Mindestfrist zwischen Einstellung des Speicherns und Übertragung der Verantwortung.

Weiters übernimmt der Bund schließlich die Verpflichtungen ex lege, sobald nachgewiesen ist, dass das gespeicherte CO₂ vollständig und dauerhaft zurückgehalten

⁵⁵⁹ Art 18 Abs 3 letzter Satz CCS-RL verlangt, dass die Behörde den Bescheid begründet, wenn dem Ansuchen nicht vollinhaltlich stattgegeben wird. § 58 Abs 2 AVG über den Inhalt der Bescheide erfüllt dieses Ziel bereits, damit ist eine Ergänzung im MinroG hinfällig.

⁵⁶⁰ *Hengstschläger/Leeb*, AVG² § 58 AVG Rz 24-27.

⁵⁶¹ *Raschauer*, Verwaltungsrecht⁵ 362, über die ausdrückliche oder die implizite Deckung der Nebenbestimmungen von Bescheiden durch Gesetze.

⁵⁶² § 178 Abs 1 MinroG: „Hat der Bergbauberechtigte [...] im § 174 Abs 1 angeführte Rechtsvorschriften außer Acht gelassen, so hat die Behörde dem Bergbauberechtigten [...] aufzutragen, den vorschriftswidrigen Zustand binnen angemessener Frist zu beheben. Wird diesem Auftrag nicht, nur unvollständig oder nicht zur gehörigen Zeit nachgekommen, so gilt das Verwaltungsvollstreckungsgesetz 1991 [...]“.

wird, die Bohrlöcher gesichert und verfüllt und das Bergbaugelände mit geeigneten Sicherheitsvorrichtungen versehen wurde.⁵⁶³ Eine derartige ex lege Verpflichtungsübernahme durch den Bund ist dem österreichischen Bergrecht bisher fremd. Sie ist der Tatsache geschuldet, dass die dauerhafte CO₂-Speicherung eine mit bergbaulichen Mitteln und Methoden betriebene Klimaschutzmaßnahme ist, deren Dauerhaftigkeit sichergestellt werden muss. Die bloße Veranlassung von Ersatzvornahmen nach § 178 Abs 1 MinroG reicht weder aus, um den Zweck der dauerhaften CO₂-Speicherung zu sichern (einschließlich der emissionshandelsbedingten Pflichten), noch erfüllt sie die unionsrechtlichen Anforderungen vollumfänglich.

Weiters können die Besichtigungen nach Übergang der Verpflichtungen auf den Bund auf ein Maß reduziert werden, sodass Leckagen oder gefährliche Ereignisse noch feststellbar sind (Nachsorgeüberwachung). Diese Vorgangsweise sieht § 58 Abs 1 MinroG ebenso vor und bildet Teil des genehmigungspflichtigen Abschlussbetriebsplans.⁵⁶⁴

- **„§ 11. (3) Die Verpflichtungen nach § 7 gehen auf den Bund über, wenn die Speicherbewilligung nach § 9 entzogen wurde und die Hinweise nach Abs 1 Z 1 vorliegen.“**

§ 11 Abs 4 räumt der Europäischen Kommission wiederum das Recht ein, zum Bescheidentwurf Stellung zu nehmen – gleich wie im Verfahren auf die Speicherbewilligung.⁵⁶⁵ Abweichungen von der Stellungnahme müssen begründet werden.⁵⁶⁶

- **„§ 11. (4) § 4 Abs 5 gilt entsprechend für den Entwurf des Bescheids nach Abs 1.“**

§ 11 Abs 5 verpflichtet den Gesetzgeber, eine Verordnung über den Langzeitsicherheitsnachweis zu erlassen, um diesen unbestimmten Gesetzesbegriff klarer zu umreißen. § 181 MinroG ermächtigt den Bundesminister für Finanzen de lege lata zum Erlass von Verordnungen, die im weiteren Sinne auch den Langzeitsicherheitsnachweis erfassen.⁵⁶⁷ Allerdings handelt es sich dabei bloß um eine subjektive Kann-Vorschrift.

- **„§ 11. (5) Der Bundesminister für Finanzen muss zur näheren Bestimmung der Angaben nach Abs 1 Z 1 eine Verordnung erlassen.“**

⁵⁶³ Die genannten Maßnahmen werden im Wege der Ersatzvornahme veranlasst und enthalten keine Änderungen im Vergleich zur jetzigen Rechtslage.

⁵⁶⁴ § 7 Abs 1 des CO₂-Hauptstückes nimmt die Nachsorgeüberwachung in den Spruch der Genehmigung des Abschlussbetriebsplans auf.

⁵⁶⁵ Art 18 Abs 4 und 5 CCS-RL.

⁵⁶⁶ Wiederum soll die unionsweit kohärente Anwendung der CCS-RL gewährleistet werden.

⁵⁶⁷ § 181 MinroG zur Erlassung von Vorschriften über beim Bergbau durchzuführende Schutzmaßnahmen.

§ 12 legt den Ansuchensinhalt auf die Übertragung der Verantwortung genauer fest. Das Ansuchen muss allem voran Nachweise für die Langzeitsicherheit der CO₂-Speicherung enthalten.⁵⁶⁸

Die Ziele des Art 18 Abs 2 CCS-RL hinsichtlich der spezifischen Nachweise gehen über die Anforderungen des Abschlussbetriebsplans hinaus und müssen daher im CO₂-Hauptstück umgesetzt werden. Es geht darum nachzuweisen, dass sich das CO₂ wie erwartet verhält, eventuelle Abweichungen erklärbar und prognostizierbar sind und sich das Speicherfeld hin zu einem Zustand langfristiger Stabilität entwickelt. Im Grunde wird angenommen, dass Speicherfelder, die sich bisher annähernd wie modelliert verhielten, auch in Zukunft stabil sein werden.⁵⁶⁹

- **„§ 12. Das Ansuchen des Speicherberechtigten muss insbesondere Nachweise enthalten, dass**
 - 1. das tatsächliche Verhalten des injizierten CO₂ mit dem modellierten Verhalten übereinstimmt,**
 - 2. keine Leckagen feststellbar sind, und**
 - 3. das Speicherfeld sich hin zu einem Zustand dauerhafter Stabilität entwickelt.“**

ii. Nachsorgebeitrag

§ 13 Abs 1 enthält einen Kostenverteilungsmechanismus. Der Speicherberechtigte muss die zu erwartenden Überwachungskosten für den Zeitraum von 30 Jahren, nachdem die Verpflichtungen nach § 7 auf den Bund übergegangen sind, tragen.⁵⁷⁰ Im Sinne des Verursacherprinzips sollen die Lasten, die sich aus der dauerhaften CO₂-Speicherung ergeben, verhältnismäßig im Sinne von sachlich zwischen dem Speicherberechtigten und der Allgemeinheit (vertreten durch den Bund) aufgeteilt werden. Dazu trägt der Nachsorgebeitrag bei, der den Speicherberechtigten zum Ersatz der sicher anfallenden Kosten für die Überwachung für die Dauer von 30 Jahren nach Verantwortungsübergang (§ 11) verpflichtet.⁵⁷¹

Inwiefern der Nachsorgebeitrag noch weitere, über den Ersatz der Überwachungskosten hinausgehende Kosten sicherstellen soll, bleibt der politischen Entscheidungsfindung überlassen. Die CCS-RL bestimmt, dass zumindest die Überwachungskosten gedeckt werden müssen.

⁵⁶⁸ Art 18 Abs 2 CCS-RL bestimmt den Mindestinhalt des Ansuchens.

⁵⁶⁹ *Europäische Kommission*, Guidance Document 3, 6-7.

⁵⁷⁰ Art 20 CCS-RL enthält die korrespondierende Bestimmung als sogenannter „Finanzierungsmechanismus“.

⁵⁷¹ Für weitere Ausführungen vgl die Diskussion zum Verursacherprinzip im Abschnitt 2.8.ii. „Übertragung der Verantwortung“.

- **„§ 13. (1) Der Speicherberechtigte muss die voraussichtlich erwachsenden Kosten der Überwachung für einen Zeitraum von 30 Jahren sicherstellen (Nachsorgebeitrag). Die Behörde schreibt den Nachsorgebeitrag bescheidmäßig vor. Für den Ausspruch über die Sicherstellung gilt § 149 Abs 6 MinroG sinngemäß.“**

§ 13 Abs 2 bindet die Verwendung des Nachsorgebeitrages an bestimmte Zwecke. Die CCS-RL sieht vor, dass auf den Nachsorgebeitrag auch zugegriffen werden kann, um die Kosten jener Sicherungsmaßnahmen zu decken, die erforderlich sind, damit „das CO₂ nach Übertragung der Verantwortung vollständig und dauerhaft in geologischen Speicherstätten zurückgehalten wird“.⁵⁷² Das CO₂-Hauptstück muss um eine entsprechende Bestimmung ergänzt werden, weil sie dem MinroG unbekannt ist. Denn die geltende Re-Evaluierung der Gefahr des Auftretens von Bergschäden und eventuelle Neufestsetzung der Höhe und Art einer angemessenen Sicherstellung gemäß § 179 Abs 3 MinroG zielen bloß auf das potenzielle Auftreten von Bergschäden nach Einstellung des Speicherns von CO₂ ab. Das Schutzgut „Lagerstättensicherheit“ umfasst hingegen weitergehende Sicherheitsmaßnahmen als der Ersatz von Bergschäden (§ 160 MinroG).

Wird der Nachsorgebeitrag zur Deckung anderer als Überwachungskosten verwendet, kommt es anschließend zu einem „Back-Filling“: Die Behörde setzt den Nachsorgebeitrag erneut bescheidmäßig fest, sodass er die Überwachungskosten für 30 Jahre deckt bzw. aliquot die Überwachungskosten für die verbliebenen Jahre.

- **„§ 13. (2) Der Nachsorgebeitrag kann nötigenfalls zum Ersatz der Kosten von erforderlichen Sicherheitsmaßnahmen für die Lagerstättensicherheit verwendet werden. In diesen Fällen muss die Behörde den Nachsorgebeitrag anpassen und bescheidmäßig bestimmen, sodass den Anforderungen von Abs 1 erster Satz entsprochen wird.“**

IV. Abschnitt über den offenen Zugang zum Speicherfeld und die Anpassung des Gewinnungsbetriebsplans für das dauerhafte Speichern von CO₂

i. Offener Zugang zum Speicherfeld für das dauerhafte Speichern von CO₂

Der Speicherberechtigte muss Interessenten zu gleichen, transparenten und öffentlichen Kriterien ermöglichen, CO₂ in seinem Speicherfeld zu speichern. Hiermit wird Art 21 CCS-RL umgesetzt. § 14 CO₂-Hauptstück ist an § 32a Rohrleitungsgesetz⁵⁷³ angelehnt, der

⁵⁷² Art 20 Abs 1 letzter Satz CCS-RL, aus dem Regelungszusammenhang geht hervor, dass sich das „kann“ inhaltlich auf die Ermessensentscheidung der Behörde bezieht und nicht auf die Umsetzungspflicht der Mitgliedstaaten.

⁵⁷³ BGBl. Nr. 411/1975 idF BGBl. I Nr. 245/2021.

den offenen Zugang zum **CO₂-Transportnetz** normiert. Eine zusätzliche Regelung für den CO₂-Transport entfällt im MinroG daher. Die verfassungsrechtlichen Kompetenzgrundlagen für die Regelung des offenen Zugangs zu Speicherfeldern durch den Bundesgesetzgeber sind im Art 10 Abs 1 Z 10 („Bergwesen“) und im Art 10 Abs 1 Z 6 B-VG („Zivilrechtswesen“).

§ 14 Abs 1 legt den Grundsatz des offenen Zugangs zu gerechten Bedingungen für das dauerhafte Speichern von CO₂ fest.

- **„§ 14. (1) Der Speicherberechtigte muss einem Inhaber einer Konzession für die gewerbsmäßige Beförderung eines Kohlenstoffdioxidstromes in einer bestehenden Rohrleitung diskriminierungsfrei und zu technischen und wirtschaftlichen Bedingungen, die transparent und angemessen sind, eine Anschlussmöglichkeit an das Speicherfeld gewähren oder dessen CO₂ annehmen und einspeichern. Die Inhaber einer Konzession für die gewerbsmäßige Beförderung eines Kohlendioxidstromes in einer bestehenden Rohrleitung und Speicherberechtigte haben in dem Umfang zusammenzuarbeiten, der erforderlich ist, um einen effizienten Anschluss und Einspeichervorgang zu gewährleisten.“**

§ 14 Abs 2 regelt die Bedingungen, unter welchen der Betreiber den Zugang zum Speicherfeld ganz oder teilweise ablehnen kann. Diese Gründe beinhalten vor allem Kapazitätsmängel und rechtliche sowie sonstige tatsächliche Hindernisse. Jedenfalls muss die Ablehnung des Anschlusses oder Annahme des CO₂ begründet werden.

- **§ 14. (2) Der Speicherberechtigte kann den Anschluss oder Annahme des CO₂ nach Abs 1 ganz oder teilweise ablehnen,**
 - 1. mangels ausreichender Speicherkapazität oder wenn diese nicht unter zumutbaren Bedingungen verfügbar gemacht werden kann, oder**
 - 2. wenn dies zur Wahrung gebührend belegter eigener Interessen oder Interessen anderer Unternehmen⁵⁷⁴, für die er bereits Kohlendioxidströme speichert, notwendig ist.“**

§ 14 Abs 3 und 4 handeln von formalen und verfahrensrechtlichen Vorgaben für das Ansuchen um Zugang zum Speicherfeld.

- **„§ 14. (3) An Speicherberechtigte gerichtete Begehren auf Anschluss ans Speicherfeld oder Annahme des CO₂ bedürfen der Schriftform.“**

⁵⁷⁴ Gemeint sind die in § 14 Abs 1 genannten juristischen Personen.

- **„§ 14. (4) Der Speicherberechtigte, an den ein Begehren gerichtet ist, hat es zu prüfen und Verhandlungen mit dem Einbringer zu führen. Er hat über das Begehren ohne unnötigen Aufschub, spätestens aber innerhalb einer Frist von zwei Monaten zu entscheiden. Lehnt er das Begehren ganz oder teilweise ab, hat er dies ausreichend schriftlich zu begründen. Beruht die Ablehnung auf den Gründen des Abs 2 Z 1 oder 2 muss der Speicherberechtigte angeben, welche konkreten Maßnahmen und damit verbundenen Kosten zum Ausbau des Speicherfeldes erforderlich wären, um den Anschluss oder Annahme des CO₂ durchzuführen.“**

§ 14 Abs 5 legt fest, dass der Betreiber die notwendigen Ausbaumaßnahmen vornehmen muss, wenn er aus Kapazitätsgründen den Zugang ablehnt und die Arbeiten entweder wirtschaftlich zumutbar oder die Kosten vom Einbringer des Begehrens getragen werden. Die Sicherheit des Speicherfeldes darf in keinem Fall beeinträchtigt werden. Die Aufzählung der Gründe ist taxativ. Dabei handelt es sich in einen Eingriff in die Erwerbsfreiheit des Speicherberechtigten. Die Erwerbsausübung wird reglementiert und der Speicherberechtigte einem partiellen Kontrahierungszwang unterworfen. Der Eingriff ist jedoch verhältnismäßig, weil die nationalen geologischen Speicherkapazitäten eine begrenzte Ressource sind, die nicht beliebig ausbaubar ist und der Speicherberechtigte eine marktbeherrschende Stellung einnimmt, die ihm umfangreiche Vorteile in Vertragsverhandlungen sichert. Der Markt soll daher für sämtliche Interessenten offen und diskriminierungsfrei zugänglich sein. Darin liegt die sachliche Rechtfertigung, die auch auf eine vergleichbare Regelung für den CO₂-Transport zutrifft.⁵⁷⁵

- **„§ 14. (5) Wenn ein Speicherberechtigter den Anschluss und die Annahme des CO₂ aus Kapazitätsgründen oder mangels ausreichender Anschlüsse verweigert, ist er verpflichtet, die notwendigen Ausbaumaßnahmen vorzunehmen, soweit**
 - 1. es ihm wirtschaftlich zumutbar ist, oder**
 - 2. der Einbringer des Begehrens die Kosten der Ausbaumaßnahmen übernimmt, und**
 - 3. diese Maßnahmen keinesfalls die Sicherheit der Beförderung des CO₂ oder des Speicherfeldes beeinträchtigen.“**

§ 14 Abs 6 enthält eine Streitschlichtungsregel. Falls der Speicherberechtigte und Interessent sich nicht über den Zugang zum Speicherfeld einigen, entscheidet die Behörde. §§ 99 und 100 MinroG sehen eine ähnliche Kollisionsregel und Entscheidungsbefugnis der Behörde vor.

⁵⁷⁵ § 32a Rohrleitungsgesetz.

- **„§ 14. (6) Kommt eine Einigung zwischen dem Speicherberechtigten und dem Einbringer eines Begehrens nicht zustande, so hat die Behörde auf Antrag des Einbringers des Begehrens über Gegenstand und Umfang des begehrten Anschlusses zum und Speichern im Speicherfeld zu entscheiden.“**

§ 14 Abs 7 ist an § 32a Abs 6 iVm § 6 Abs 5 Rohrleitungsgesetz angelehnt und legt den Ablauf und Gegenstand des Außerstreitverfahrens genauer fest.

- **„§ 14. (7) Kommt eine Einigung zwischen dem Speicherberechtigten und dem Einbringer eines Begehrens über den zu leistenden Kostenersatz und den zu leistenden angemessenen Gewinn nicht zustande, so entscheidet hierüber das Gericht im Verfahren außer Streitsachen. Der Bemessung sind die verhältnismäßig anteiligen Kosten für die Errichtung und den Betrieb des Speicherfeldes zugrunde zu legen, wobei davon auszugehen ist, dass dem Speicherberechtigten und dem Einbringer eines Begehrens die der Art nach gleichen Vorteile und Lasten zu angemessenen Anteilen zukommen sollen. Bei dieser Bemessung ist von betriebswirtschaftlichen Grundsätzen auszugehen. Über sonstige Streitigkeiten ist im streitigen Verfahren zu entscheiden.“**

Weiters ist beachtenswert, dass die (umfangreiche) Verordnungsermächtigung des § 181 MinroG Regelungen über den offenen Zugang nicht erfasst und daher eine entsprechende Ermächtigung gesetzlich erteilt werden soll.⁵⁷⁶ Die Verordnung soll sodann manche unbestimmte Gesetzesbegriffe, wie die angemessenen technischen und wirtschaftlichen Bedingungen (§ 14 Abs 1 und 2) und die wirtschaftlich zumutbaren Ausbaumaßnahmen (§ 14 Abs 5) präzisieren. Die Verordnungen dürfen auch die jeweiligen Verfahren festlegen.

ii. Anpassung des Gewinnungsbetriebsplans für das dauerhafte Speichern von CO₂

Wie weiter oben im Zusammenhang mit der Anpassung der Speicherbewilligung dargetan, sollen die großen inhaltlichen Anpassungen, welche die CCS-RL erforderlich macht, im Gewinnungsbetriebsplan geschehen. Das MinroG bestimmt, dass die beabsichtigte Aufnahme der Speichertätigkeit der Behörde anzuzeigen und ein Gewinnungsbetriebsplan mit umfangreichen Angaben beizufügen ist.⁵⁷⁷ Bevor der

⁵⁷⁶ Dazu erfolgt kein konkreter Vorschlag über den möglichen Gesetzeswortlaut.

⁵⁷⁷ § 113 Abs 1 MinroG.

Gewinnungsbetriebsplan genehmigt wird, darf mit dem Speichern nicht begonnen werden.⁵⁷⁸

§ 15 Abs 1 enthält ein bergrechtliches Novum: Die Möglichkeit für die amtswegige Änderung der Genehmigung des Gewinnungsbetriebsplans. Das MinroG statuiert de lege lata weder eine Prüfpflicht für die Behörde noch eine Möglichkeit, den Gewinnungsbetriebsplan amtswegig wegen einer Beeinträchtigung der in § 116 Abs 1 MinroG angeführten Schutzinteressen anzupassen.⁵⁷⁹ Ein Verweis auf die Regeln zur Prüfung und Anpassung der Speicherbewilligung ist daher notwendig:

- **„§ 15. (1) § 6 Abs 1 und 2 zweiter Satz gelten auch für Gewinnungsbetriebspläne für Tätigkeiten nach § 2 Abs 1 Z 5 MinroG (das unterirdische behälterlose dauerhafte Speichern von CO₂).“**

§ 15 Abs 2 entspricht § 116 Abs 1 Z 2 alte Fassung des MinroG, die mit der MinroG-Novelle 2001 entfiel.⁵⁸⁰ Denn die CCS-RL gibt vor, dass der Speicherberechtigte nicht nur einen Nachweis über das Verfügen der technischen und finanziellen Mittel zur Durchführung des Arbeitsprogramms bis zur Aufnahme des planmäßigen und systematischen Speicherbetriebs (§ 91 Abs 1 Z 3 und 4 MinroG) erbringen muss. Sondern er muss einen gleichartigen Nachweis für das gesamte geplante Speicherprogramm, das der Gewinnungsbetriebsplan beschreibt, vorzeigen.

- **„§ 15. (2) Der Speicherberechtigte muss glaubhaft machen, dass er über die für die Ausführung des Betriebsplanes erforderlichen technischen und finanziellen Mittel verfügt. Hierbei handelt es sich um eine weitere Voraussetzung für die Genehmigung des Gewinnungsbetriebsplanes nach § 116 Abs 1 MinroG.“**

§ 15 Abs 3 setzt ein unionsrechtliches Ziel um, das keine zeitliche Lücke in der Abdeckung bestimmter Risiken durch die Sicherheitsleistung erlaubt. Die Sicherheitsleistung muss hinterlegt werden, bevor mit der CO₂-Injektion begonnen wird.⁵⁸¹

- **„§ 15. (3) Der Speicherberechtigte muss nachweisen, dass er die festgesetzte Sicherheitsleistung (§ 116 Abs 11 MinroG) für das erste**

⁵⁷⁸ § 116 Abs 8 MinroG.

⁵⁷⁹ § 115 Abs 3 MinroG sieht vor, dass wesentliche Änderungen und Ergänzungen der Betriebspläne genehmigungspflichtig sind. Die Ausführungen zu gleichheitsrechtlichen Aspekten und die Einschränkung der Erwerbsfreiheit in Zusammenhang mit der amtswegigen Änderung der Speicherbewilligung (§ 6) gelten auch für die amtswegige Anpassung des Gewinnungsbetriebsplan.

⁵⁸⁰ Vgl. Winkler in Potacs/Holoubek I⁴ 617-618, über den Inhalt und Umfang der Genehmigungsvoraussetzungen des Gewinnungsbetriebsplans nach § 116 Abs 1 MinroG.

⁵⁸¹ Vgl. Art 7 Z 10 CCS-RL.

Betriebsjahr getroffen hat, bevor er den planmäßigen und systematischen Speicherbetrieb aufnimmt.“

§ 15 Abs 4 konkretisiert die Pflicht der Behörde zur jährlichen Prüfung der Sicherheitsleistung und Sicherstellung. Die Sicherheitsleistung (§ 116 Abs 11 MinroG) ist ihrem Zweck entsprechend während der gesamten Betriebsdauer vollständig aufrecht zu erhalten. Die Sicherstellung nach § 117 Abs 1 MinroG iVm §§ 58, 64 MinroG ist im Abschlussbetriebsplan geregelt. Das geltende Recht entspricht den unionsrechtlichen Zielen des Art 19 CCS-RL über die finanzielle Sicherheit. Somit wird nun auch das Ziel des Art 14 Z 3 CCS-RL zum jährlichen Nachweis des Bestehens der finanziellen Sicherheit in nationales Recht umgesetzt.

- **„§ 15. (4) Die Höhe und Art der Sicherheitsleistung nach § 116 Abs 11 MinroG und Sicherstellung nach § 7 Abs 1 in Verbindung mit § 117 Abs 1 MinroG sind jährlich zu überprüfen und erforderlichenfalls bescheidmäßig anzupassen.“**

§ 15 Abs 5 ergänzt den notwendigen Inhalt des genehmigungspflichtigen Gewinnungsbetriebsplans um die umfangreichen Vorgaben des Art 7 CCS-RL. Entgegen geltendem Bergrecht muss bereits im Rahmen des CO₂-Gewinnungsbetriebsplans ein vorläufiger vollständiger Abschlussbetriebsplan eingereicht werden. Im Moment sind bloß die Maßnahmen für den Schutz der Oberfläche während des Abbaus, die Sicherung der Oberflächennutzung nach Beendigung des Abbaus (§ 159 MinroG) und die vorgesehene Nutzung des Tagbaugeländes nach Einstellung der Bergbautätigkeit — wie das Anlegen einer Deponie – als Teil des Gewinnungsbetriebsplans genehmigen zu lassen.⁵⁸² Darüber hinaus müssen Bestimmungen zur Nachsorgeüberwachung und die geplanten Überwachungsmaßnahmen (Überwachungsplan) in den Bescheidspruch aufgenommen werden. Da sie einen systematisch engen Zusammenhang mit der Bohrlochbergbau-Verordnung aufweisen, sollen sie dort geregelt werden. Diesbezügliche Bestimmungen für Kohlenwasserstoffe und das Lagern von Stoffen werden dort bereits geregelt.⁵⁸³

- **„§ 15. (5) Der Gewinnungsbetriebsplan muss neben den Angaben nach § 113 Abs 1 MinroG folgendes enthalten:**
 - 1. einen vorläufigen Abschlussbetriebsplan einschließlich Angaben über die geplante Nachsorgeüberwachung, und**

⁵⁸² § 113 Abs 1 Z 5 und 6 MinroG; *Mihatsch*, MinroG⁴ 175, gibt Beispiele für die Nutzung des Tagbaugeländes nach Einstellung der Tätigkeit: Sicherung der Abbauhohlräume, Nutzung in land- oder forstwirtschaftlicher Hinsicht oder zu Erholungszwecken.

⁵⁸³ § 2 Bohrlochbergbau-V, der sachliche Anwendungsbereich der Bohrlochbergbau-V entspricht jenem des MinroG.

2. Angaben zur geplanten Überwachung einschließlich Informationen über die Überwachungstechnologien, die Standorte der Überwachungsvorrichtungen und die Art und Weise der Durchführung.“

Im Folgenden ein kurzer Exkurs zu den rechtlichen Auswirkungen der Genehmigung des Abschlussbetriebsplans auf die Genehmigung des Gewinnungsbetriebsplans.⁵⁸⁴

Weder bei Einstellung des Speicherns von CO₂ noch mit Genehmigung des Abschlussbetriebsplans tritt der Gewinnungsbetriebsplan ex lege außer Kraft. De lege lata gelten Gewinnungsbetriebspläne taxativ aufgezählter Bergbautätigkeiten exklusive Speichertätigkeiten für die Dauer von fünf Jahren. Wie *Winkler* feststellt, folgt e contrario, dass der Gewinnungsbetriebsplan für das Speichern unbefristet gilt, sofern er nicht behördlich befristet wird.⁵⁸⁵ Dass ein Speicherberechtigter zwar das Speichern einstellen und einen genehmigungsfähigen Abschlussbetriebsplan aufstellen muss, ohne dass die rechtlichen Auswirkungen auf den Gewinnungsbetriebsplan gesetzlich determiniert sind, ist eine unbefriedigende Rechtslage. Hier ein möglicher Lösungsvorschlag für Fälle, in denen die Speicherbewilligung erlischt:

§ 15 Abs 6 verknüpft das Erlöschen der Speicherbewilligung mit dem ex lege Außerkrafttreten der Genehmigung des Gewinnungsbetriebsplans.⁵⁸⁶ Dieses Vorgehen ist sachlich gerechtfertigt, weil eine Genehmigungsvoraussetzung nachträglich wegfällt (§ 116 Abs 1 Z 1 MinroG). Das Erlöschen der Speicherbewilligung ist gleichzeitig als Einstellung der Speichertätigkeit zu werten und der Speicherberechtigte muss einen Abschlussbetriebsplan aufstellen. Eine ausdrückliche gesetzliche Klarstellung der wechselseitigen bescheidmäßigen Auswirkungen der Genehmigung des Abschlussbetriebsplans auf die Genehmigung des Gewinnungsbetriebsplans ist zusätzlich wünschenswert.

- **„§ 15. (6) Mit Erlöschen der Speicherbewilligung tritt die Genehmigung des Gewinnungsbetriebsplans außer Kraft.“**

⁵⁸⁴ Vgl die weiteren rechtlichen Ausführungen zu den Rechtsfolgen der Genehmigung des Abschlussbetriebsplans im Abschnitt 4.ii. „Rechtliche Wechselwirkungen der verschiedenen Bescheide des MinroG“. Hierbei handelt es sich um ein allgemeines Bergrecht ohne besonderen Bezug zur CO₂-Speicherung.

⁵⁸⁵ *Winkler* in Potacs/Holoubek I⁴ 614-615, über die Zeitdauer von Gewinnungsbetriebsplänen.

⁵⁸⁶ Ähnliche Bestimmungen über das ex lege Außerkrafttreten von Bescheiden finden sich in anderen Materiengesetzen wie beispielsweise § 4 Abs 5 Bundesgesetz über die Gewährung von Asyl (Asylgesetz 2005 - AsylG 2005), BGBl. I Nr. 100/2005 idF BGBl. I Nr. 221/2022, oder § 49 Abs 3 Bundesgesetz über Aufgaben und Befugnisse im Rahmen der militärischen Landesverteidigung (Militärbefugnisgesetz – MBG), BGBl. I Nr. 86/2000 idF BGBl. I Nr. 102/2019; dem Materiengesetzgeber steht die Festlegung von sachlich gerechtfertigten Rechtskraftdurchbrechungen frei; vgl *Hengstschläger/Leeb*, AVG² § 58 AVG Rz 54.

§ 15 Abs 7 regelt das Stellungsnahmerecht der Europäischen Kommission gleich wie für die Speicherbewilligung. Die Entwürfe der Genehmigung des Gewinnungsbetriebsplans sind der EK zur Stellungnahme zu übermitteln.

- **„§ 15. (7) § 4 Abs 5 gilt entsprechend für den Entwurf des Bescheids nach § 15 Abs 1 (wesentliche Änderung des Gewinnungsbetriebsplans).“**

Die CCS-RL gibt schließlich vor, dass Angaben wie die Gesamtmenge CO₂, die geologisch gespeichert werden darf, die Druckgrenzwerte für Lagerstätten und maximale Injektionsraten und -drücke bescheidmäßig festgelegt werden müssen. Diese Angaben umfasst der Gewinnungsbetriebsplan im Punkt über die Beschreibung des vorgesehenen Speicherprogramms und der vorgesehenen Sicherheitsmaßnahmen. Eine Konkretisierung, wie in der CCS-RL, ist möglich aber nicht zwingend notwendig. Die Gesamtspeichermenge, die Druckgrenzwerte für Lagerstätten und Injektionsraten ergeben sich aus den geologischen Verhältnissen und werden bereits nach geltender Rechtslage bescheidmäßig genehmigt.

4.1.3. Unionsrechtliche Vorgaben ohne weiteren nationalen Umsetzungsbedarf

Über die Kriterien und Verfahren für die Annahme eines CO₂-Stroms nach Art 12 Abs 1 CCS-RL:

Die unionsrechtlichen Anforderungen an CO₂-Ströme setzte der Gesetzgeber bereits in § 120a Z 1a MinroG (Begriffsbestimmungen für IPPC-Anlagen) um.⁵⁸⁷ Es besteht kein weiterer Umsetzungsbedarf. Die nationale Transformation der Vorgaben des Art 12 Abs 3 CCS-RL für das Führen eines Registers wird im Abschnitt 4.1.4.1.i. „Anpassung der Vorschriften zur Überwachung“ der Bohrlochbergbau-V behandelt.

Über die Streitbeilegungsregel nach Art 22 CCS-RL:

Das unionsrechtliche Ziel, dass eine „unabhängige Stelle“ über Streitigkeiten hinsichtlich des offenen Zugangs entscheidet, wurde für den CO₂-Transport bereits in § 32a Rohrleitungsgesetz geregelt. § 14 Abs 7 des CO₂-Hauptstücks regelt auf die gleiche Art und Weise das Außerstreitverfahren für den Zugang zu Speicherfeldern.

⁵⁸⁷ § 120a Z 1a MinroG: „Kohlenstoffdioxidstrom“ ist ein Stofffluss, der sich aus den Verfahren der Kohlenstoffdioxidabscheidung ergibt. Ein Kohlenstoffdioxidstrom besteht ganz überwiegend aus Kohlenstoffdioxid. Die Hinzufügung von Abfällen oder anderen Stoffen zum Zwecke der Entsorgung ist verboten. Ein Kohlenstoffdioxidstrom darf jedoch zufällig anfallende Stoffe aus der Quelle oder aus dem Abscheidungs- oder Injektionsverfahren enthalten und es dürfen Spurenstoffe zur Überwachung der Kohlenstoffdioxidmigration hinzugefügt werden. Die Konzentrationen aller zufällig vorhandenen oder hinzugefügten Stoffe dürfen ein Niveau nicht überschreiten, das die Integrität der Speicherstätte oder der einschlägigen Transportinfrastruktur nachteilig beeinflusst oder ein erhebliches Risiko für die Umwelt oder die menschliche Gesundheit darstellen oder gegen geltendes Unionsrecht verstoßen würde“.

Art 22 Abs 2 CCS-RL bezieht sich weiters auf grenzübergreifende Streitigkeiten. Österreichisches Bergrecht gilt im Bundesgebiet und ist gültig, sofern die Bergbauanlagen und Anschlüsse hier liegen. Dann sind auch die Streitbeilegungsregeln nach diesem CO₂-Hauptstück oder dem Rohrleitungsgesetz anzuwenden. Die Regelung grenzüberschreitender Streitschlichtung ist kein spezifisches Rechtsproblem der CO₂-Speicherung, sondern betrifft auch den CO₂-Transport und Nutzung des geologischen Untergrunds für andere Zwecke. Daher erfolgt hier keine darüber hinausgehende rechtliche Diskussion.

Über die zuständige Behörde nach Art 23 CCS-RL:

§ 170 MinroG enthält die Vollziehungsklausel. Die zuständige Behörde ist der Bundesminister für Finanzen. Ihm obliegt auch die Entscheidung über die Zustimmung des Bundes für die Speicherung in kohlenwasserstoffführenden geologischen Strukturen.

Sofern eine Angelegenheit in die Zuständigkeit der Bundesministerin für Klimaschutz, Umwelt, Energie, Mobilität, Innovation und Technologie fällt, müssen Durchführungsverordnungen einvernehmlich erlassen werden.⁵⁸⁸

Über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit nach Art 24 CCS-RL:

Geologische Strukturen, in denen sich Speicherfelder befinden, können sich naturgemäß über Ländergrenzen hinweg erstrecken. Die genaue Ausgestaltung von Regelungen zur grenzüberschreitenden Kooperation der Behörden ist zum Großteil eine politische Entscheidung und ein Kompromiss zwischen den Mitgliedstaaten. Die eingehende Behandlung ist außerhalb des Scopes dieser Dissertation. Grundsätzlich sind folgende Überlegungen bei der Interessenabwägung über die Zuständigkeitsfrage ausschlaggebend: Der Standort der Bergbauanlage, wo CO₂ injiziert wird, und das modellierte Verhalten des gespeicherten CO₂ und die Leckagerisiken. Nur die örtlich und sachlich zuständigen Behörden können ihre Aufsichtsbefugnisse zur Gänze wahrnehmen und auch Sicherheitsmaßnahmen selbst oder durch Dritte durchführen lassen. Entlang diesen Sicherheitsabwägungen sollte auch die grenzüberschreitende Zusammenarbeit entsprechend vereinbart werden. Es ist theoretisch möglich, aber in Wirklichkeit eher unwahrscheinlich, dass Nationalstaaten Hoheitsrechte in dieser Angelegenheit (Bergwesen) an andere Staaten übertragen.⁵⁸⁹

Über die Information der Öffentlichkeit nach Art 26 CCS-RL:

⁵⁸⁸ § 181 MinroG über die Erlassung von Vorschriften über beim Bergbau durchzuführende Schutzmaßnahmen; § 182 MinroG über Sicherheitsmaßnahmen zur Beherrschung der Gefahren schwerer Unfälle mit gefährlichen Stoffen.

⁵⁸⁹ Art 9 Abs 2 B-VG bietet eine Rechtsgrundlage für die Übertragung von Hoheitsrechten auf andere Staaten oder zwischenstaatliche Einrichtungen.

Bereits nach geltendem Recht sind Informationen über die geologische CO₂-Speicherung der Öffentlichkeit zugänglich. Das Umweltinformationsgesetz transformiert die unionsrechtlichen Ziele in nationales Recht.⁵⁹⁰

Über wirksame, verhältnismäßige und abschreckende Sanktionen nach Art 28 CCS-RL:

§ 193 MinroG normiert die Strafbestimmungen für Verstöße gegen bergrechtliche Vorschriften. Die vorgeschriebenen Geldstrafen sind nicht sehr hoch, insbesondere wenn man ohne Speicherbewilligung CO₂-geologisch speichert. Für einen derartigen Verstoß statuiert § 193 Abs 1 MinroG eine Geldstrafe bis zu 3600 Euro und eine Ersatzfreiheitsstrafe bis zu sechs Wochen. Allerdings kann die Behörde den Speicherbetrieb einstellen (§§ 178, 179 MinroG) und die Speicherbewilligung entziehen (§ 193 Abs 9 MinroG und die zusätzlichen Entziehungstatbestände nach dem CO₂-Hauptstück). Insofern ist das Abschreckungspotenzial gegeben. Nicht nur durch Geldstrafen, sondern auch durch frustrierte Investitionskosten, wenn die Bergbauanlage nicht bestimmungsgemäß betrieben werden kann. Dazu kommt die besondere Verantwortlichkeit der Unternehmensvertreter nach § 9 Abs 1 VStG.⁵⁹¹

Über Maßnahmen im Falle von Leckagen oder erheblichen Unregelmäßigkeiten nach Art 16 CCS-RL:

Der Bergbauberechtigte muss unter anderem gefährliche Ereignisse (§ 97 MinroG), unter welche Leckagen und erhebliche Unregelmäßigkeiten zu subsumieren sind, binnen einem Monat der Behörde anzeigen.⁵⁹² Die geltende Rechtslage entspricht den Vorgaben der CCS-RL. Diskutabel ist, ob „binnen einem Monat“ nach dem MinroG als „unverzüglich“ im Sinne der CCS-RL gedeutet werden kann.⁵⁹³ Meines Erachtens ist dem Ziel der RL entsprochen, weil die Monatsfrist eine Maximalfrist ist und dem Speicherberechtigten Zeit gibt, Informationen über das gefährliche Ereignis zu sammeln. Die Informationspflichten hinsichtlich der CO₂-Leckagen sind bereits aufgrund unmittelbar anwendbarer unionsrechtlicher Verordnungen nach der EU-Emissionshandel-RL gültig.⁵⁹⁴

⁵⁹⁰ Bundesgesetz über den Zugang zu Informationen über die Umwelt (Umweltinformationsgesetz – UIG), BGBl. Nr. 495/1993 idF BGBl. I Nr. 74/2018.

⁵⁹¹ Verwaltungsstrafgesetz 1991 – VStG, BGBl. Nr. 52/1991 idF BGBl. I Nr. 88/2023.

⁵⁹² Vgl zum materiellen Gehalt der unionsrechtlichen Begriffe die Ausführungen des Abschnitts 4.1.1.4. „Regelmäßige Besichtigungen und Überwachung durch die Behörde nach §175 MinroG“.

⁵⁹³ Art 16 Abs 1 CCS-RL.

⁵⁹⁴ Durchführungsverordnung (EU) 2018/2066 der Kommission vom 19. Dezember 2018 über die Überwachung von und die Berichterstattung über Treibhausgasemissionen gemäß der Richtlinie 2003/87/EG des Europäischen Parlaments und des Rates und zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 601/2012 der Kommission, ABI 2018 L 334/1.

Die Sicherungspflicht des Bergbauberechtigten (§ 109 MinroG) ergänzt die Anzeigepflicht.⁵⁹⁵ Er muss vorsorgen, dass bestimmte Schutzgüter wie Menschen und Umwelt nicht gefährdet werden. Wenn er schon Vorsorge treffen muss, ist er im Fall, dass ein Schaden tatsächlich eintritt oder droht, erst recht verpflichtet, Maßnahmen zu treffen, um diese abzuwenden (*argumentum a minori ad maius*). Dieser Schluss ergibt sich aus einer systematischen Interpretation der einschlägigen MinroG-Bestimmungen: Der Bergbauberechtigte muss einen Notfallplan für vernünftigerweise vorhersehbare Industrie- und Naturkatastrophen, für Unfälle sowie gefährliche Ereignisse erstellen, der auch die Risiken des Bohrlochbergbaus abdeckt.⁵⁹⁶ Der Notfallplan ist als Teil des Genehmigungsbetriebsplans genehmigungsfähig- und pflichtig (§ 113 Abs 1 Z 3 MinroG – „vorgesehene Sicherheitsmaßnahmen“).⁵⁹⁷

Eng verknüpft mit der Sicherungspflicht ist die tatsächliche Rechtsdurchsetzungsfähigkeit der Behörde. Treten „Leckagen oder erhebliche Unregelmäßigkeiten“ ein, muss die Behörde dem Speicherberechtigten auftragen, den vorschriftswidrigen Zustand zu beheben oder bei Gefahr im Verzug, die erforderlichen Maßnahmen selbst veranlassen. § 179 Abs 1 erster Satz MinroG spricht in dem Zusammenhang ausdrücklich von „falls die vom Bergbauberechtigten [...] getroffenen Maßnahmen nicht genügen“ und geht davon aus, dass bereits Sicherungsmaßnahmen getroffen wurden. Offensichtlich ist das Ziel der Architektur der Sicherheitsmaßnahmen des MinroG, schnell, flexibel und umfassend drohenden Gefahren im Bergbau zu begegnen. Daher umfasst die Sicherungspflicht nicht nur ex-ante Vorsorge-Maßnahmen, sondern auch die Pflicht des Betreibers auf akute Gefahren zu reagieren.

Wurde trotz aller Vorkehrungen dennoch eine sicherheitsrelevante Rechtsvorschrift außer Acht gelassen oder tritt ohne Rechtsverstoß die Gefahr eines Schadens ein, muss die Behörde die erforderlichen Sicherheitsmaßnahmen beauftragen, selbst treffen oder durch Dritte veranlassen.⁵⁹⁸ „Erforderlich“ können anlassbezogen auch Maßnahmen sein, die nicht im Notfallplan enthalten sind. Denn nicht jede Gefahr kann antizipiert werden. Die unionsrechtlichen Vorgaben sind erfüllt.⁵⁹⁹

Schließlich muss die Frage der Kostentragung beantwortet werden. Der Ersatz der voraussichtlich anfallenden Kosten der Durchführung unaufschiebbarer Maßnahmen ist in § 178 Abs 2 und § 179 Abs 5 MinroG geregelt und entspricht dem Ziel des

⁵⁹⁵ Winkler in Potacs/Holoubek I⁴ 633, problematisiert die Unbestimmtheit der weit gefassten Schutzgüter des § 109 Abs 1 MinroG. Er verneint allerdings praktische Schwierigkeiten, weil das MinroG genaue Vorschriften zur Vorsorge jener Schutzgüter aufstellt.

⁵⁹⁶ ErläutRV 1428 BlgNR zu 1428 BlgNR 20. GP 100.

⁵⁹⁷ Das Ziel des Art 16 Abs 2 CCS-RL ist somit erfüllt.

⁵⁹⁸ §§ 178, 179 MinroG.

⁵⁹⁹ Art 16 Abs 3 und 4 CCS-RL.

Art 16 Abs 5 CCS-RL. Darüber hinaus kann die Behörde auf die Sicherheitsleistung gemäß § 116 Abs 11 MinroG zurückgreifen, da sie *expressis verbis* die Verwendung der Sicherheitsleistung bzw. einer Versicherungsleistung für Ersatzvornahmen durch die Behörde gestattet. § 116 Abs 11 MinroG bezieht sich ausdrücklich auf die Ersatzvornahme nach § 178 Abs 2 MinroG, wenn eine Sicherheitsvorschrift außer Acht gelassen wurde. Hierbei handelt es sich um eine ungeplante Gesetzeslücke. Das gleiche gilt analog für die Ersatzvornahme nach § 179 Abs 5 MinroG, wenn keine Sicherheitsvorschriften außer Acht gelassen wurden, aber dennoch unverzüglich Maßnahmen getroffen werden müssen. Letztere Regelung wurde nachträglich eingefügt, um eine (andere) Lücke beim Handeln bei Gefahr in Verzug zu schließen.⁶⁰⁰ Dabei wurde mE vergessen, die Vorschriften zur Sicherheitsleistung des § 116 Abs 11 MinroG ebenso anzupassen.

4.1.4. Anpassung sachbezogener MinroG-Verordnungen

Das MinroG enthält die Grundlagen für zahlreiche bergrechtliche Verordnungen. Unter ihnen sticht die Bohrlochbergbau-Verordnung hervor, weil auch das Speichern von CO₂ mit derselben Bergbauart (Bohrlochbergbau) betrieben wird. Andere bergrechtliche Verordnungen gelten ebenfalls für das Speichern von CO₂, müssen aber nicht weiter adaptiert werden und werfen keine spezifischen, CO₂-speicherbezogenen rechtlichen Probleme auf. Dazu zählen insbesondere die allgemeine Bergpolizeiverordnung⁶⁰¹, die Bergpolizeiverordnung für Elektrotechnik⁶⁰², die Verordnung über die Bezeichnung von Grundstücken und Grundstücksteilen als Bergbaugebiete⁶⁰³ sowie die Markscheideverordnung⁶⁰⁴.

⁶⁰⁰ *Mihatsch*, MinroG⁴ 322, es erschien sachlich ungerechtfertigt, dass die Behörde bei Gefahr in Verzug Maßnahmen nur veranlassen konnte, wenn der Bergbauberechtigte Sicherheitsvorschriften nicht beachtet hatte. Nunmehr solle die Behörde bei Gefahr in Verzug jedenfalls – auch ohne Rechtsverstoß – unaufschiebbare Maßnahmen veranlassen können.

⁶⁰¹ Verordnung über die beim Bergbaubetrieb zum Schutz des Lebens und der Gesundheit von Personen und zum Schutze von Sachen durchzuführenden Maßnahmen (Allgemeine Bergpolizeiverordnung), BGBl. Nr. 114/1959 idF des Bundesgesetzes BGBl. I Nr. 21/2002 und der Verordnung BGBl. II Nr. 416/2010.

⁶⁰² Verordnung über die Verwendung elektrischer Betriebsmittel und elektrischer Anlagen im Bergbau (Bergpolizeiverordnung für Elektrotechnik - BPV Elektrotechnik), BGBl. Nr. 737/1996 idF des Bundesgesetzes BGBl. I Nr. 21/2002 und der Verordnung BGBl. II Nr. 309/2004 (vergleiche auch § 16 Abs 4 der Verordnung BGBl. II Nr. 33/2012).

⁶⁰³ IdF BGBl. II Nr. 6/2007.

⁶⁰⁴ Verordnung des Bundesministers für Wirtschaft, Familie und Jugend über Vermessungen beim Bergbau, das Bergbaukartenwerk und die Erfassung von Bodenbewegungen 2013 (Markscheideverordnung 2013), BGBl. II Nr. 437/2012 idF BGBl. II Nr. 208/2022.

4.1.4.1. Bohrlochbergbau-Verordnung

Die Bohrlochbergbau-Verordnung⁶⁰⁵ (BB-V) regelt verschiedene bergbauliche Aspekte, die zweckmäßigerweise genauso für das dauerhafte Speichern von CO₂ gelten sollen. Die Ziele der Verordnung (§ 1 BB-V) entsprechen materiell den Zielen der CCS-RL; jeweils steht der Schutz von Menschen und Umwelt im Mittelpunkt.⁶⁰⁶ Die Anpassung der BB-V an die rechtlichen Bedürfnisse der CO₂-Speicherung wird im Folgenden ohne genauen Wortlautvorschlag skizziert.

Die Rechtsgrundlage der Verordnungsermächtigung bilden § 109 Abs 1 und 3, § 119 Abs 3, 8 und 9 sowie § 181 MinroG. Sie gilt ohne weiteres auch für Bergbautätigkeiten zu CO₂-Speicherzwecken, weil das Suchen, Erforschen und Speichern von CO₂ zukünftig in den Tätigkeitskatalog des § 2 Abs 1 MinroG (Anwendungsbereich) aufgenommen werden soll.⁶⁰⁷

In einem ersten Schritt soll nun der sachliche Anwendungsbereich der BB-V – gleich zum de lege ferenda CO₂-Tatbestand in § 2 Abs 1 Z 5 MinroG – auch auf CO₂-bezogene Bergbautätigkeiten (Suchen, Erforschen und Speichern) ausgedehnt werden.⁶⁰⁸ Weiters ist eine Klarstellung erforderlich, dass jene Regelungen, die sich eindeutig auf Kohlenwasserstoffe beziehen, auch für CO₂ gelten; beispielsweise § 46 BB-V⁶⁰⁹ über das Speichern oder § 51 BB-V⁶¹⁰ über den Lagerstättenschutz.

In einem weiteren Schritt sollen die unionsrechtlichen Vorgaben, die systematisch in die BB-V passen, in diese aufgenommen werden.⁶¹¹ Das betrifft die Regelungen über den

⁶⁰⁵ Verordnung des Bundesministers für Wirtschaft und Arbeit über die beim Bohrlochbergbau durchzuführenden Maßnahmen (Bohrlochbergbau-Verordnung - BB-V), BGBl. II Nr. 367/2005 idF BGBl. II Nr. 208/2022.

⁶⁰⁶ § 1 zählt die Ziele der Bohrlochbergbau-V im Detail auf: 1. der Schutz des Lebens und der Gesundheit von Personen, 2. der Schutz von fremden Sachen und 3. der Schutz der Umwelt, von Lagerstätten und der Oberfläche sowie die Sicherung der Oberflächennutzung nach Beendigung der Bergbautätigkeit nach den Grundsätzen für eine nachhaltige Entwicklung.

⁶⁰⁷ Als zukünftiger § 2 Abs 1 Z 5 MinroG.

⁶⁰⁸ § 2 Abs 1 Bohrlochbergbau-V soll um einen Tatbestand für CO₂-Tätigkeiten ergänzt werden.

⁶⁰⁹ § 46 Bohrlochbergbau-V: „Es ist dafür zu sorgen, dass beim Speichern von Kohlenwasserstoffen in kohlenwasserstoffführenden geologischen Strukturen der initiale Lagerstättendruck nicht überschritten wird. Geringfügige Überschreitungen im bohrlochnahen Bereich aufgrund dynamischer Effekte sind zulässig, wenn dadurch die Dichtheit der Lagerstätte nicht beeinträchtigt wird.“ Sinngemäß soll gleiches für das Speichern von CO₂ gelten. Hierbei soll auch ein maximaler Lagerstättendruck nicht überschritten werden.

⁶¹⁰ § 51 Bohrlochbergbau-V: „Das Gewinnen von Kohlenwasserstoffen hat so zu erfolgen, dass eine möglichst hohe Gesamtausbeute erzielt wird.“ Das Speichern von CO₂ soll gleichfalls auf eine Art und Weise erfolgen, dass so viel wie sicherheitstechnisch möglich gespeichert wird.

⁶¹¹ Die Detailregelung mancher bergbaulicher Aspekte erfolgt im Bergrecht systematisch in Verordnungen wie dies § 181 Abs 2 MinroG ausdrücklich vorsieht: „Durch die Verordnungen können [...] Regelungen für einzelne Bergbauzweige, einzelne Bergbauarten, einzelne Tätigkeiten der im § 2 Abs 1 genannten Art [...] getroffen werden“.

Überwachungsplan, die Nachsorgeüberwachung und die Berichterstattung – sprich das Führen von Aufzeichnungen - durch den Bergbauberechtigten.⁶¹²

i. Anpassung der Vorschriften zur Überwachung

Im Bohrlochbergbau muss der Bergbauberechtigte für jede Sonde ein Sondenbuch anlegen, das umfangreiche Informationen vom Bohrlochbild über Art und Menge der eingeleiteten Medien bis zu den Ergebnissen von Prüfungen enthält (§ 49 BB-V). Die BB-V muss nur punktuell angepasst werden, um sämtliche unionsrechtlichen Ziele für die Überwachung umzusetzen.⁶¹³ Die erforderlichen Änderungen hinsichtlich CO₂-Speichertätigkeiten sollen vorrangig ins Sondenbuch integriert werden:

1. Zum einen soll die Pflicht zur Aufstellung eines Überwachungsplans anhand des zukünftigen Anhanges 1 BB-V ergänzt werden. Dieser Plan ist mindestens alle fünf Jahre zu aktualisieren, um den Änderungen der Leckagerisikobewertung, den Änderungen der Bewertung des Risikos für Menschen und Umwelt, den neuen wissenschaftlichen Erkenntnissen sowie Verbesserungen im Stand der Technik Rechnung zu tragen.⁶¹⁴ Sofern ein neuer, aktualisierter Überwachungsplan aufgestellt wird, muss er von der Behörde genehmigt werden.
2. Zum anderen müssen mittels der Überwachung jene Daten gesammelt werden, die es ermöglichen, das tatsächliche mit dem modellierten Verhalten des gespeicherten CO₂ zu vergleichen, gefährliche Ereignisse (§ 97 MinroG), die Ausbreitung des gespeicherten CO₂ sowie nachteilige Auswirkungen auf Menschen und Umwelt festzustellen und zu bewerten.⁶¹⁵

Art 12 Abs 3 lit b CCS-RL verlangt, dass der Betreiber ein Register der Mengen und Eigenschaften der gelieferten und injizierten CO₂-Ströme führt. Die Herkunft ist nicht anzugeben. Es liegt ein Redaktionsversehen der deutschen Sprachversion vor.⁶¹⁶

Weiters sind die Überwachungsergebnisse von CO₂-Speichertätigkeiten jedenfalls jährlich an die Behörde zu übermitteln.⁶¹⁷ Dafür eignet sich ein Einschub in § 8 BB-V über die Datensammlung und -übermittlung durch den Bergbauberechtigten.

⁶¹² Art 9 Z 7, Art 7 Z 8 sowie Art 17 Abs 2 CCS-RL sprechen von „Nachsorgeplan“, hingegen spricht Anhang 2 von „Nachsorgeüberwachung“.

⁶¹³ Art 13 CCS-RL.

⁶¹⁴ Art 13 Abs 2 CCS-RL.

⁶¹⁵ Art 13 Abs 1 CCS-RL legt die Überwachungszwecke fest.

⁶¹⁶ Der rechtliche Aspekt der Herkunft wird genauso im Abschnitt 2.6. „Speicherbetrieb und Überwachung“ dargelegt. Gleicher Ansicht ist *Stangl*, SPRW 2011, 30; die englische Sprachversion spricht von „composition“, welche in Art 12 Abs 3 lit a CCS-RL als „Zusammensetzung“ übersetzt wird. Dieses Verständnis entspricht auch inhaltlich der Regelung über CO₂-Ströme besser.

⁶¹⁷ Vgl Art 14 CCS-RL, der die jährliche Datenübermittlung vorgibt.

ii. Anpassung der Vorschriften zur Nachsorgeüberwachung

Die unionsrechtlich vorgesehene Nachsorge beinhaltet die Überwachung, die Berichterstattung und die Sicherungspflicht des Speicherberechtigten (§ 109 MinroG).⁶¹⁸ Der Nachsorgeplan entspricht dem Abschlussbetriebsplan des MinroG. Die Nachsorgeüberwachung konkretisiert bloß die Überwachung, die nach Einstellung der Speichertätigkeit weitergeführt werden soll. Da der Nachsorgeplan zahlreiche Elemente des Abschlussbetriebsplans enthält, ist es rechtstechnisch sinnvoll, den Nachsorgeplan direkt in den Abschlussbetriebsplan im MinroG zu integrieren.⁶¹⁹ Der Anhang 2 der CCS-RL, der Kriterien für die Aufstellung und Aktualisierung des Überwachungsplans und Nachsorgeüberwachung beinhaltet, soll jedoch an die BB-V als Anhang 1 angehängt werden, weil er hauptsächlich detailreiche Überwachungsvorschriften enthält.⁶²⁰

Zudem soll in Zukunft die Behörde im Zuge des Genehmigungsverfahrens des Gewinnungsbetriebsplans den Überwachungsplan und vorläufigen Abschlussbetriebsplan einschließlich Nachsorgeüberwachung prüfen und gegebenenfalls ex ante genehmigen.⁶²¹

iii. Anpassung der Vorschriften zur Berichterstattung durch den Bergbauberechtigten

Die Ziele des Art 14 Z 1 und 2 CCS-RL über die Berichterstattung durch den Betreiber sind bereits größtenteils durch geltendes Recht abgedeckt, weil die Überwachungsergebnisse wie das Sondenbuch (§ 49 BB-V) jedenfalls an die Behörde zu übermitteln sind.⁶²² Wichtig ist, dass die zeitliche Komponente der zumindest jährlichen Übermittlung einschlägiger Informationen im nationalen Recht verankert wird.

4.1.4.2. Verordnung über Sicherheitsabstände zu Anlagen

Die Verordnung des Bundesministers für Wirtschaft und Arbeit über Sicherheitsabstände zu Anlagen des Kohlenwasserstoffbergbaus und zu Anlagen für vergleichbare Tätigkeiten⁶²³ regelt bestimmte Sicherheitsabstände. Diese sind aus Sicherheitsgründen bei der Errichtung von anderen als Bergbauzwecken dienenden Bauten zu Anlagen des Kohlenwasserstoffbergbaus (§ 1) und zu solchen für vergleichbare Tätigkeiten wie Geothermie (§ 2 Abs 1) einzuhalten. Ansonsten bezieht sich § 2 Abs 2

⁶¹⁸ Vgl die Vorgaben des Art 17 Abs 3 CCS-RL.

⁶¹⁹ Das erzielt § 4 Abs 2 Z 1, der die Angaben von Nachsorgemaßnahmen in den Abschlussbetriebsplan aufnimmt.

⁶²⁰ Diese Ausführungen sollen verdeutlichen, wieso die Nachsorgemaßnahmen nicht als eigener Punkt in das Ansuchen aufgenommen werden.

⁶²¹ § 15 Abs 5 des vorgeschlagenen CO₂-Hauptstücks passt die Genehmigungsvoraussetzungen des Gewinnungsbetriebsplans unionsrechtskonform an.

⁶²² Die Pflicht des Bergbauberechtigten, jährlich einen Nachweis der Hinterlegung und Aufrechterhaltung der finanziellen Sicherheit zu erbringen (Art 14 Z 3 CCS-RL), ist in § 15 Abs 4 des CO₂-Hauptstücks (Anpassung des Gewinnungsbetriebsplans) als Teil der jährlichen Prüfpflicht durch die Behörde geregelt.

⁶²³ BGBl. II Nr. 56/2006 idF BGBl. II Nr. 208/2022.

(Sicherheitsabstände zu Anlagen für vergleichbare Tätigkeiten) auf die bergbautechnischen Aspekte bestimmter Tätigkeiten gemäß § 2 Abs 2 Z 4 MinroG.

Für die Geothermie wurde mit § 2 Abs 1 ein eigener Tatbestand eingeführt, der pauschal auf die Sicherheitsabstände zu Anlagen des Kohlenwasserstoffbergbaus (§ 1 Abs 1 Z 1) verweist. Ein gleichartiger Tatbestand ist auch für das dauerhafte Speichern von CO₂ zweckmäßig. Dafür sollte ein Sachverständiger für Bergbau beurteilen, auf welche Regelungen zu verweisen ist, oder welche neu einzuführen sind.⁶²⁴

4.2. Novelle des Lagerstättengesetzes

Das Lagerstättengesetz⁶²⁵ soll nur im Einzelnen novelliert und klargestellt werden, dass geologische Strukturen, die sich für das dauerhafte Speichern von CO₂ eignen, auch zu den „nutzbaren Lagerstätten“ gehören, nach denen das Bundesgebiet durchforscht werden muss.⁶²⁶ Sofern Österreich das Verbot der geologischen CO₂-Speicherung aufhebt, muss es seine Speicherkapazität erkunden.⁶²⁷ Ursprünglich bezog sich das Lagerstättengesetz auf die Durchforschung nach nutzbaren Mineralien. CO₂ ist kein derartiges Mineral. Daher ist das unionsrechtliche Ziel durch eine entsprechende gesetzliche Regelung im Lagerstättengesetz umzusetzen.

Folgender Paragraph kann ins Lagerstättengesetz eingefügt werden:

„§ X. (1) Als „nutzbare Lagerstätten“ im Sinne des § 1 zählen auch geologische Strukturen, die sich für die Nutzung als Speicherfeld für das dauerhafte Speichern von CO₂ eignen (Speicherkapazität).

(2) Die GeoSphere Austria erarbeitet für die Abschätzung der Speicherkapazitäten die erforderlichen geologischen Grundlagen nach den Kriterien in Anhang 1. Dabei handelt es sich insbesondere um

- 1. die Abgrenzung der räumlichen Ausdehnung der für das dauerhafte Speichern geeigneten geologischen Struktur,**
- 2. die geologische Charakterisierung der geeigneten geologischen Struktur anhand entsprechender Parameter,**
- 3. die Abschätzung der für das dauerhafte Speichern nutzbaren Volumina der jeweiligen geologischen Struktur,**

⁶²⁴ Die bergrechtliche Umsetzung ist Teil der Legistik. Inhaltlich muss die Änderung wissenschaftsbasiert sein, um den Sicherheitserfordernissen zu entsprechen.

⁶²⁵ Bundesgesetz vom 22. Oktober 1947 über die Durchforschung des Bundesgebietes nach nutzbaren Mineralien (Lagerstättengesetz), BGBl. Nr. 246/1947 idF BGBl. I Nr. 136/2001.

⁶²⁶ Zu diesem Zweck arbeitet die GeoSphere Austria mit der Bergbehörde zusammen.

⁶²⁷ Art 4 CCS-RL.

- 4. die Charakterisierung der in der geologischen Struktur vorhandenen Formationswässer, deren potenzielle Migrationswege und der vorherrschenden Druckverhältnisse,**
- 5. die Abschätzung von Druckveränderungen in der geologischen Struktur durch das vorgesehene dauerhafte Speichern von CO₂,**
- 6. mögliche Nutzungskonflikte durch das Suchen und Erforschen, Gewinnen mineralischer Rohstoffe, Geothermienutzung, nutzbares Grundwasser, Speichern anderer gasförmiger, flüssiger oder fester Stoffe oder wissenschaftliche Bohrungen im Bereich der für das dauerhafte Speichern von CO₂ geeigneten geologischen Strukturen.**

(3) Für die Bewertung erarbeitet die Umweltbundesamt GmbH die Grundlagen, die für eine wirksame Umweltvorsorge erforderlich sind, insbesondere durch Ermittlung und Abschätzung der mit dem vorgesehenen dauerhaften Speichern verbundenen Umweltauswirkungen.

(4) Der Bundesminister für Finanzen veröffentlicht die Abschätzung der Speicherkapazitäten für das dauerhafte Speichern von CO₂ und jeweilige Änderungen.“

Darüber hinaus soll der Anhang 1 der CCS-RL über die Kriterien für die Charakterisierung und Bewertung des potenziellen Speicherkomplexes und der umliegenden Gebiete als Anhang 1 an das Lagerstättengesetz angefügt werden. Ob eine geologische Struktur für das dauerhafte Speichern von CO₂ geeignet ist oder nicht, muss nach dessen Kriterien bestimmt werden. „Speicherkapazität“ ist die Eignung einer geologischen Struktur für die Nutzung als CO₂-Speicherfeld, die durch Charakterisierung und Bewertung des potenziellen Speicherfeldes und der geologischen Struktur bestimmt wird. Eine geologische Struktur wird nur dann als Speicherfeld gewählt, wenn unter den geplanten Nutzungsbedingungen weder ein erhebliches Risiko eines Austrittes von CO₂ („Leckage“) noch ein erhebliches Risiko für Menschen und Umwelt besteht. In diesem Sinne soll die Geosphere Austria die geologischen Grundlagen erarbeiten. Wie das Wort „insbesondere“ in § X Abs 2 zweiter Satz Lagerstättengesetz bereits indiziert, handelt es sich bei Abs 2 um keine taxative Aufzählung. Vielmehr sind die Vorgaben des dreistufigen Anhangs 1 einzuhalten (Datenerhebung, Erstellung eines dreidimensionalen statischen geologischen Erdmodells sowie Charakterisierung des dynamischen Speicherverhaltens und der Sensibilität sowie Risikobewertung).

Die Abschätzung der Speicherkapazitäten ist unter anderem notwendig, um die Nutzungsalternativen der potenziellen Speicherfelder zu planen. Die Auswahl ist das

Ergebnis eines Abgleichs der Interessen, die mit den konkurrierenden Nutzungen des Untergrunds verbunden sind. Denkbar sind zurzeit vor allem die Exploration, das Gewinnen oder das Speichern von Kohlenwasserstoffen oder der geothermischen Nutzung der Erdkruste. Zukünftig kann es auch zu Nutzungskonflikten mit der Zwischenspeicherung von Wasserstoff und der Herstellung von synthetischen Gasen in kohlenwasserstoffführenden Schichten kommen. Zu beachten ist, dass die wirtschaftsstrategische Bedeutung bestimmter geologischer Strukturen für die Versorgungssicherheit nur bei tatsächlich bestimmungsgemäßer Nutzung überwiegt. Ein Beispiel ist die erhebliche Bedeutung von Erdgasspeichern für die Energieversorgungssicherheit. An leeren Erdgasspeichern, die nicht bestimmungsgemäß genutzt werden, überwiegt das öffentliche Interesse an sicherer Energieversorgung gegenüber der Verwendung als CO₂-Speicherfeld nicht.

4.3. Wirkungsorientierte Folgenabschätzung zur CO₂-Speicherungsnovelle

Die wirkungsorientierte Folgenabschätzung (WFA) ist eine **zentrale Komponente** im Haushaltsrecht des Bundes und vertieft dessen administrativen Fokus auf Ziele, Maßnahmen und Wirkungen.⁶²⁸ Sie erhöht die Transparenz von Regelungsvorhaben und bietet Interessierten Einblick in die Gedanken und Absichten des Gesetzgebers. Außerdem verlangt die WFA vom Gesetzgeber sich mit den Zielen und Auswirkungen der geplanten Vorhaben vertieft auseinanderzusetzen. Im Zuge dieser werden sowohl die Probleme als auch passende Maßnahmen skizziert.

Hier folgt ein Vorschlag für die wesentlichen Grundzüge einer wirkungsorientierten Folgenabschätzung einschließlich Vorblatt zur de lege ferenda CO₂-Speicherungsnovelle. Sie zeigt die Zielsetzungen und die geplanten Maßnahmen, um die Ziele zu erreichen:

Vorblatt

Ziele

Ziel 1: Beitrag zur bilanziellen Klimaneutralität Österreichs im Jahr 2040

Ziel 2: Gewährleistung des sicheren, umweltverträglichen und permanenten Speicherns von CO₂

Ziel 3: Stärkung des Wirtschaftsstandortes Österreich

Inhalt

⁶²⁸ Vgl. Köttl, Einfache Methoden der Wirkungsorientierten Folgenabschätzung, Das Öffentliche Haushaltswesen in Österreich ÖHW 2019/4, 14 (14); die WFA wurde im Jahr 2013 als Teil des neuen Bundeshaushaltsgesetzes 2013, BGBl. I Nr. 139/2009, eingeführt.

Das Vorhaben umfasst hauptsächlich folgende Maßnahme:

Maßnahme 1: Schaffung eines Rechtsrahmens für das dauerhafte geologische Speichern von CO₂

Ziel ist einerseits die Aufhebung des bestehenden Verbots der dauerhaften geologischen Speicherung von CO₂. Andererseits wird ein europarechtskonformer legislativer Rahmen für das umweltverträgliche, sichere und dauerhafte geologische Speichern von CO₂ geschaffen, um den Klimawandel zu bekämpfen, den Wirtschaftsstandort Österreich zu stärken, sowie um in das internationale Spitzenfeld für innovative Klimaschutzmaßnahmen aufzusteigen. Die europaweiten rechtlichen, technischen und wirtschaftlichen Entwicklungen sind für Österreich bedeutend. Die zentralen Regelungsinstrumente der CO₂-Speicherungsnovelle sind die Speicherbewilligung und die Genehmigung des Gewinnungsbetriebsplans, ohne die kein aktiver Speicherbetrieb durchgeführt werden kann. Sie gewährleisten die Sicherheit, Dauerhaftigkeit und Umweltverträglichkeit der Speicherung.

Wirkungsorientierte Folgenabschätzung der Bergrechtsnovelle zur Regelung der dauerhaften CO₂-Speicherung

Beitrag zu Wirkungsziel oder Maßnahme im Bundesvoranschlag

Beitrag zu:

- Wirkungsziel: Erhöhung der Attraktivität des Wirtschaftsstandortes (Untergliederung Wirtschaft)
 - o Maßnahme: Stärkung und Sicherung des Wirtschaftsstandortes und Arbeitsstandortes durch eine Lockerung der Erwerbsfreiheit im Allgemeinen und gezielten Einsatz von qualitäts- und quantitätsorientierten Instrumentarien der Austrian Business Agency (ABA) im Besonderen.
- Wirkungsziel: Stärkung der innovativen Umwelt- und Energietechnologien, green jobs (Arbeitsplätze im Sektor Umwelt-, Klima- und Ressourcenschutz) und der ökologischen (öffentlichen) Beschaffung zur Steigerung der Nachhaltigkeit in Produktion, Dienstleistung und Konsum (Untergliederung Klima, Umwelt und Energie)
 - o Maßnahme: Förderung und Unterstützung von green jobs und Umwelt- sowie Energietechnologien
- Wirkungsziel: Reduktion der Treibhausgasemissionen und Realisierung eines nachhaltigen wettbewerbsfähigen Energiesystems durch Steigerung des Einsatzes von Erneuerbaren Energien, Steigerung der Energieeffizienz und durch Aufrechterhaltung der Versorgungssicherheit (Untergliederung Klima, Umwelt und Energie)

- Maßnahme: Umsetzung von Maßnahmen im Bereich Klimaschutz und Energie; Weiterentwicklung von klima- und energierelevanten Förderungen, Impulsprogrammen und Anreizsystemen

Problemanalyse

Problemdefinition

Bei der Abscheidung und geologischen Speicherung von Kohlendioxid (Carbon Dioxide Capture and Geological Storage, CCS) wird CO₂ aus Kraftwerks- und Industrieanlagen (anthropogene Quellen) abgeschieden, zu einer Speicherstätte transportiert und dort zur dauerhaften Speicherung in geeignete geologische Strukturen injiziert. Die Technologie dient weder als Anreiz, den Anteil auf fossilen Energieträgern basierten Kraftwerke zu steigern, noch als Hindernis der Bemühungen zur Förderung von Energieeffizienzmaßnahmen, erneuerbaren Energien sowie anderen sicheren, umweltverträglichen und treibhausgasarmen Technologien. Ungewollte Lock-in-Effekte fossiler Energien sollen vermieden werden. CCS ermöglicht Österreich die Klimaziele zu erreichen und insbesondere im Jahr 2040 klimaneutral zu sein. Dabei soll die geologische CO₂-Speicherung hauptsächlich die Industrie und Energiewirtschaft („hard-to-abate“) dabei unterstützen, unvermeidbare Emissionen abzuscheiden und zu speichern, um ihre Dekarbonisierung voranzutreiben. Gleichzeitig wird dadurch der Wirtschaftsstandort gestärkt.

Konkreter Anstoß, die Rechtslage der geologischen CO₂-Speicherung zu ändern, ist die zweite Evaluierung des CO₂-Speicherungsverbots im Jahr 2023. Die sicherheitstechnischen Fragestellungen zur Gefährlichkeit der geologischen CO₂-Speicherung, welche die Erläuterungen zur Regierungsvorlage des CO₂-Speicherungsverbotes aufwarfen, sind nunmehr gelöst. Mangels sachlicher Rechtfertigung für das Verbot ist die Rechtslage anzupassen, jedoch muss auch zukünftig die Sicherheit der Bergbautätigkeit im Vordergrund stehen.

Die vorliegende Bergrechtsnovelle gewährleistet das sichere, umweltverträgliche und dauerhafte geologische Speichern von CO₂ durch klare Bestimmung der Verantwortlichkeiten, die mit der Speicherbewilligung und weiteren Genehmigungen einhergehen. Die Gesetzeslage nach dem MinroG ist gegenwärtig nicht mit den speziellen Sicherheitserfordernissen der CO₂-Speicherung und den Vorgaben der CCS-RL kompatibel. Deshalb hebt die vorliegende Bergrechtsnovelle das bisher in Österreich normierte CO₂-Speicherungsverbot auf. Infolgedessen ist der Teil der CCS-RL betreffend die geologische CO₂-Speicherung vollständig umzusetzen, um eine europarechtskonforme Gesetzeslage in Österreich herzustellen sowie weiteren

Vertragsverletzungsverfahren vorzubeugen. Das bisherige Verbot der geologischen CO₂-Speicherung stützte sich auf Art 4 Abs 1 CCS-RL, der den Mitgliedstaaten das Recht einräumt, keinerlei Speicherung auf Teilen oder auf der Gesamtheit ihres Hoheitsgebietes zuzulassen ("Opt-Out-Klausel").

Nullszenario und allfällige Alternativen

Österreich muss bis zum Jahr 2030 die vom europäischen Emissionshandel nicht erfassten Treibhausgasemissionen um 48% reduzieren und möchte bis zum Jahr 2040 das Ziel der bilanziellen Klimaneutralität ("Netto-Null-Treibhausgasemissionen") erreichen. Zielpfade, die CCS oder CCU (Carbon Capture und Utilisation) nicht beinhalten, bringen es nicht zustande, ausreichend THG-Emissionen einzusparen und die Klimaziele einzuhalten.⁶²⁹

Ohne einen Rechtsrahmen für das dauerhafte Speichern von CO₂ wird die Wettbewerbsfähigkeit manch emissionsintensiver Industriezweige abnehmen und der Wirtschaftsstandort Österreich geschwächt sowie unattraktiver. Darüber hinaus müssen Länder, die ihre Treibhausgasziele im Rahmen des Lastenteilungsmechanismus nicht erreichen, Emissionsrechte von anderen Ländern erwerben, wobei mit hohen Kosten zu rechnen ist (Verordnung (EU) 2018/842).

Es gibt verschiedene legislative Optionen, um die Ziele der CCS-RL in österreichisches Recht zu transformieren. Jede Option ist mit unterschiedlichen Vor- und Nachteilen verbunden. Diese sind gegeneinander abzuwägen.

Regelungsalternative 1: Selbständiges Bundesgesetz

Die geologische CO₂-Speicherung fällt unter den Kompetenztatbestand „Bergwesen“ und passt systematisch ins MinroG, obwohl sie den Charakter einer Klimaschutzmaßnahme, die mit bergbaulichen Mitteln und Methoden betrieben wird, aufweist. Denn sie zielt nicht auf das Gewinnen mineralischer Rohstoffe ab. Ihr Zweck ist im Gegenteil das permanente Speichern eines nicht-mineralischen Rohstoffes im Untergrund.

Ein eigenes Bundesgesetz als *lex specialis* im Bergrecht zu erlassen, wäre eine mögliche Lösung. Dabei werden jedoch verschiedene Abgrenzungsprobleme aufgeworfen bezüglich der Anwendbarkeit ausgewählter Normen des MinroG und das Verhältnis der Bescheidwirkungen zueinander. Der Bundesgesetzgeber kann Sonderbergrecht, das heißt Normen über die bergbaumäßige Nutzung der Erdkruste außerhalb des MinroG, erlassen. Er entschloss sich nach Abwägung der Vor- und Nachteile Sonderbergrecht zu

⁶²⁹ Vergleiche *Bundesministerium für Nachhaltigkeit und Tourismus*, Langfriststrategie 2050 – Österreich Periode bis 2050 gemäß Verordnung (EU) 2018/1999 des Europäischen Parlaments und des Rates über das Governance-System für die Energieunion und den Klimaschutz (2019) 25-26, 97-102; https://www.bmk.gv.at/themen/klima_umwelt/klimaschutz/aktives-handeln/lts2050.html (12.01.2024).

schaffen, als er in einem selbständigen Bundesgesetz das CO₂-Speicherungsverbot normierte. Das Verbot hätte auch im MinroG normiert werden können, beispielsweise als eigenes Hauptstück.

Die geologische CO₂-Speicherung ist eine vielschichtige Materie. Weitgehende legislative Eingriffe ins bestehende Bergrecht sind notwendig, um sie richtlinienkonform zu gestalten. Das reicht von der Standortauswahl für die Speicherstätten, Explorationsgenehmigungen über Speichergenehmigungen bis zum Betrieb, Schließung und Nachsorgeverpflichtungen des Betreibers. Eine kompakte Zusammenfassung der einschlägigen Normen in einem eigenen Bundesgesetz könnte für Übersichtlichkeit, Nachvollziehbarkeit sorgen und in Zukunft rechtliche Anpassungen an technologische und tatsächliche Fortschritte der geologischen CO₂-Speicherung und andere rechtliche Veränderungen erleichtern. Auch in Hinblick auf disziplinübergreifende Komplexität, schnelle Entwicklungsfortschritte, internationale Vergleichbarkeit und Einheitlichkeit sowie Schlüsselrolle für Klimaschutzziele von CCS, gibt es gute Argumente die CO₂-Speicherung in einem eigenen Bundesgesetz zu reglementieren.

Dennoch überwiegen die immanenten Abgrenzungsprobleme jene Vorteile eines eigenen CO₂-Speicherungsgesetzes. Die durch jahrzehntelange Anwendung gefestigten bergrechtlichen Grundsätze des MinroG einschließlich die Sicherungspflicht des Bergbauberechtigten, Gefährdungshaftung, verstärkte ArbeitnehmerInnenschutzvorschriften und die Sonderregelungen zur Gefahrenabwehr für Bevölkerung und Umwelt im Allgemeinen müssten mittels legislativer Kunstgriffe auf die geologische CO₂-Speicherung anwendbar erklärt werden.⁶³⁰

Regelungsalternative 2: Hauptstück über die geologische Speicherung von CO₂ im MinroG und Erweiterung der MinroG-Begrifflichkeiten

Eine weitere legislative Option ist, ein eigenes Hauptstück in das MinroG über die geologische CO₂-Speicherung einzufügen. Meines Erachtens ist das die beste Alternative, um eine Zersplitterung des Bergrechts in zahlreiche Einzelgesetze zu vermeiden und das MinroG als zentrale Rechtsnorm im Bergwesen zu erhalten.

Ein eigenes Hauptstück im MinroG ermöglicht eine nahtlose Integration der Vorschriften zur geologischen CO₂ Speicherung. Damit wird die CO₂ Speicherung mit anderen bergmännisch vergleichbaren Tätigkeiten geregelt.⁶³¹ Damit ist auch klargestellt, dass die

⁶³⁰ Mihatsch, MinroG⁴ 5-6, über die bergrechtlichen Grundsätze.

⁶³¹ Zum Beispiel das Speichern von Kohlenwasserstoffen.

Grundsätze des MinroG auch für die geologische CO₂-Speicherung gelten und ihr Platz im Bergwesen verdeutlicht.⁶³² Dennoch wirft diese Lösungsoption mehrere Probleme auf:

1. CCS ist vor allem eine Klimaschutzmaßnahme und ihre telos ist daher stark vom sonstigen Bergrecht verschieden, das hauptsächlich auf das Gewinnen mineralischer Rohstoffe ausgerichtet ist.
2. Das hypothetische CO₂-Speicherungshauptstück normiert ein Berechtigungssystem, das zwar die Anforderungen der CCS-RL erfüllt aber gleichzeitig grundlegende Unterschiede zur Speicherbewilligung und den Betriebsplänen von Kohlenwasserstoffbergbautätigkeiten aufweist.⁶³³
3. Kritisch sind vor allem jene MinroG-Regelungen zu sehen, die von den Normen der CCS-RL abweichen. Beispielsweise sieht § 99 MinroG vor, dass die Behörde im Falle einer gegenseitigen Beeinträchtigung bei Ausübung der Aufsuchungsaktivitäten über Art und Reihenfolge der Durchführung der Arbeiten unter Bedachtnahme auf deren Notwendigkeit und Dringlichkeit entscheidet. Art 5 Abs 4 CCS-RL normiert hingegen, dass der Inhaber einer Explorationsgenehmigung das alleinige Recht zur Exploration des potenziellen CO₂-Speicherkomplexes hat. Die Mitgliedstaaten müssen während der Gültigkeitsdauer der Genehmigung die konkurrenzfreie Nutzung des Speicherkomplexes gewährleisten.

Neben dem Einfügen eines neuen CO₂-Hauptstückes müssen auch die Begrifflichkeiten im MinroG erweitern werden, damit von Begriffen wie „Speichern“ auch Tätigkeiten betreffend CO₂ erfasst sind.

Abgesehen von Kohlendioxid überlegt der Gesetzgeber für sonstige Stoffe, die momentan in die Generalregel des § 2 Abs 2 Z 3 und 4 MinroG fallen, eigene neue Tatbestände zu schaffen. Bei diesen sonstigen Stoffen handelt es sich vor allem um synthetische Gase wie Biomethan, Wasserstoff und synthetisches Methan. Sie sollen Kohlenwasserstoffen rechtlich angenähert (regelungstechnischer Aspekt) und deren Anteil an der Energieerzeugung erhöht (Zweck) werden. Durch diese „Greening the gas“- Initiative soll eine weitläufige Umstellung von Erdgas auf erneuerbares Gas erfolgen. Dabei solle der „Anwendungsbereich des MinroG auf die bergbautechnischen Aspekte der Erzeugung von synthetischem Gas in geologischen Strukturen ausgedehnt werden“, vermutlich durch

⁶³² § 2 Abs 2 und 3 MinroG.

⁶³³ Vgl Abschnitt 2.5. „Speichergenehmigung: Antrag bis Anpassung“; *Granner/Raschauer*, RdU 2011/22, 50-51.

einen dem § 2 Abs 2 Z 1 MinroG (Geothermie) nachgeformten Einschub in Form einer weiteren Ziffer in § 2 Abs 2 MinroG.⁶³⁴

Die Auffangbestimmungen des § 2 Abs 2 MinroG gelten bereits für die bergbautechnischen Aspekte der geologischen Erzeugung und Speicherung von synthetischen Gasen. Eine selbständige Bestimmung, die klar die Grenzen des zu regelnden Sachverhaltes umreißt, soll jedoch mehr Rechtsklarheit schaffen. Ziel ist, über kleine Forschungsvolumen hinausgehend langfristig Strom in Form von Wasserstoff zu speichern, um die Energieversorgung zu sichern und zu flexibilisieren („power to gas“).⁶³⁵

Für die geologische CO₂-Speicherung liegt die Lösung gleichermaßen auf der Hand, vorbehaltlich unionsrechtlicher – bergrechtlicher - Vorgaben. Der nationale Gesetzgeber hat hier im Gegensatz zum Speichern anderer Stoffe (wie Wasserstoff) einen inhaltlich vorgegebenen, eingeschränkten Gestaltungsspielraum.

Aus all diesen Gründen ist es praktikabel die nationale Transformation der CCS-RL ins MinroG vorzunehmen; mittels Einfügens eines eigenen Hauptstückes und durch eine punktuelle Erweiterung der Begrifflichkeiten. Die Gefahr, dass der ursprüngliche Gesetzeszweck – der Deregulierung, Verwaltungsentlastung sowie Entbürokratisierung des Bergrechts - übertüncht würde, ist gegeben, wird aber durch die Vorteile aufgewogen.⁶³⁶

Ziele

Ziel 1: Bilanzielle Klimaneutralität Österreichs im Jahr 2040

Beschreibung des Ziels: Österreich darf im Jahr 2040 bilanziell („Netto-Null“) keine Treibhausgase emittieren. Das Zwischenziel einer Reduktion der Treibhausgase um 48% im Jahr 2030 gegenüber dem Niveau von 2005 in Sektoren, die nicht dem europäischen Emissionshandel unterliegen, erfordert, dass verstärkt technologische Lösungen eingesetzt werden. Die Umsetzung erfolgt durch die Schaffung eines Rechtsrahmens für das dauerhafte geologische Speichern von CO₂ (Maßnahme).

Meilenstein: Treibhausgasemissionsreduktion	
Ausgangszustand: 2024-01-01	Zielzustand: 2028-12-31
Die jetzigen Berechnungen der Treibhausgasinventur für das Jahr 2030 und 2040 zeigen, dass die THG-Emissionen nicht in	Im Evaluierungszeitpunkt sollen die ersten CO ₂ -Speicherprojekte angelaufen sein. Ein substantieller Beitrag zu den Klimazielen von jährlich mehr als 1 Mio. Tonnen geologisch gespeichertes CO ₂ ist im

⁶³⁴ BMNT, Integrierter nationaler Energie- und Klimaplan (2019) 153.

⁶³⁵ BMNT, Integrierter nationaler Energie- und Klimaplan (2019) 153.

⁶³⁶ ErläutRV 1428 BlgNR zu 1428 BlgNR 20. GP 73, zum Zweck der Modernisierung des Bergrechts.

ausreichendem Maß gesenkt werden.	Evaluierungszeitpunkt nicht zu erwarten. CO ₂ -Abscheidungs- sowie Speicherprojekte haben sehr lange Vorlaufzeiten. Ab dem Jahr 2030 ist mit jährlichen Speichermengen größer als 1 Mio. Tonnen CO ₂ zu rechnen.
-----------------------------------	--

Ziel 2: Gewährleistung der sicheren, umweltverträglichen und dauerhaften CO₂-Speicherung

Beschreibung des Ziels: Die Wahl eines geeigneten Speicherfeldes ist von maßgeblicher Bedeutung, um sicherzustellen, dass das gespeicherte CO₂ vollständig und dauerhaft zurückgehalten wird. Die geologischen Gegebenheiten sind bei der Auswahl von Speicherfeldern möglichst objektiv und wirksam zu berücksichtigen. Eine geologische Struktur sollte daher nur dann als Speicherfeld gewählt werden, wenn kein erhebliches Leckagerisiko besteht und wenn keinesfalls mit erheblichen Auswirkungen auf Menschen oder Umwelt zu rechnen ist. Dafür werden potenzielle Speicherfelder nach speziellen Vorgaben charakterisiert und bewertet. Die Umsetzung erfolgt wiederum mittels der Schaffung eines Rechtsrahmens für das dauerhafte geologische Speichern von CO₂ (Maßnahme).

Meilenstein: Speicherbewilligung und Genehmigung des Gewinnungsbetriebsplans	
Ausgangszustand: 2024-01-01 Die geologische CO₂-Speicherung ist mit Ausnahme von Forschungsvorhaben geringen Umfangs verboten. Wenn das CO₂-Speicherungsverbot außer Kraft tritt, gelten weiterhin die Regelungen des MinroG für das Speichern von CO₂. Diese sind allerdings nicht auf die speziellen Erfordernisse der geologischen CO₂-Speicherung als Klimaschutzmaßnahme zugeschnitten.	Zielzustand: 2028-12-31 CO₂-Speicherfelder werden aufgrund bergrechtlicher Bewilligungen betrieben. Der Speicherberechtigte ist für das Speicherfeld und damit einhergehende Pflichten verantwortlich, bis alle verfügbaren Hinweise darauf hindeuten, dass das gespeicherte CO₂ vollständig und dauerhaft zurückgehalten wird.

Ziel 3: Stärkung des Wirtschaftsstandortes Österreich

Beschreibung des Ziels: Die CO₂-Speicherungsnovelle schafft die notwendigen Rahmenbedingungen, um in Österreich ansässigen Unternehmen das (kostengünstige) Speichern von CO₂ zu ermöglichen. Sie wird wirtschaftlich relevant, sobald die Kosten von Emissionsrechten über denjenigen von CCS (CO₂-Abscheidung, Transport und Speicherung) liegen. Dadurch soll der Wettbewerbsdruck verringert und die Verlagerung von Industriezweigen ins Ausland verhindert werden. Die Umsetzung erfolgt durch die Schaffung eines Rechtsrahmens für die geologische Speicherung von CO₂ (Maßnahme).

Meilenstein: Ausüben des dauerhaften Speicherns von CO ₂	
Ausgangszustand: 2024-01-01 Die Kosten für das Speichern von CO₂ variieren je nach Gegebenheit stark. Die Kosten für EU-Allowances (Emissionsrechte, EUA) liegen im Jänner 2024 bei etwa 70 Euro. Für manche Wirtschaftszweige sind die Vermeidungskosten unter Umständen bereits nicht mehr erheblich teurer als die Zertifikatskosten. Unternehmen in Österreich haben keine Möglichkeit im Inland CO₂ geologisch zu speichern. Daher sind Emittenten, die CO₂ abscheiden, auf teuren Transport ins Ausland angewiesen und erleiden einen Wettbewerbsnachteil.	Zielzustand: 2028-12-31 Die geologische CO₂-Speicherung ist im Evaluierungszeitpunkt wirtschaftlich und technisch machbar. Die Kosten für EUA steigen weiter, denn die Market Cap verringert sich jedes Jahr. Unternehmen, die ihre Emissionen geologisch speichern, wirtschaften kostengünstig und werden ihre Geschäftstätigkeiten weiterhin in Österreich ausführen.

Maßnahmen

Maßnahme 1: Schaffung eines Rechtsrahmens für die geologische Speicherung von CO₂

Beschreibung der Maßnahme: Die CO₂-Speicherungsnovelle schafft die rechtlichen Rahmenbedingungen zur Durchführung der geologischen CO₂-Speicherung in Österreich. Spezielle Vorgaben für die Auswahl von Speicherfeldern, das Monitoring sowie die Nachsorge und hohe Anforderungen an die Erteilung von Bewilligungen gewährleisten den sicheren, umweltverträglichen und dauerhaften Speicherbetrieb. Durch die Maßnahme werden die Ziel 1 „Bilanzielle Klimaneutralität Österreichs im Jahr 2040“, Ziel 2 „Gewährleistung des sicheren, umweltverträglichen und dauerhaften Speicherns von CO₂“ und Ziel 3 „Stärkung des Wirtschaftsstandortes Österreich“ umgesetzt.

Meilenstein: CO ₂ -Speicherungsnovelle	
Ausgangszustand: 2024-01-01 Zurzeit ist das Bundesgesetz über das Verbot der geologischen Speicherung von Kohlenstoffdioxid, BGBl. I Nr. 144/2011, in Kraft und verbietet die geologische Speicherung von CO₂ in Österreich. Ausnahmen gibt es nur für	Zielzustand: 2028-09-16 Im Evaluierungszeitpunkt ist das Verbot der CO₂-Speicherung aufgehoben und stattdessen wird die geologische Speicherung von CO₂ umfassend im nationalen Bergrecht (insbesondere im MinroG) geregelt.

Forschungsvorhaben kleinen Umfangs.	
-------------------------------------	--

Auswirkungen auf die Umwelt

Auswirkungen auf Treibhausgasemissionen

Das Wesentlichkeitskriterium der Subdimension "Luft oder Klima" der Wirkdimension "Umwelt" gemäß § 6 Abs 1 Z 3 iVm Anlage 1 der WFA-Grundsatz-Verordnung, BGBl. II Nr. 489/2012 idF BGBl. II Nr. 67/2015 ist erfüllt, weil das Regelungsvorhaben zu einer Verminderung der Treibhausgasemissionen um mehr als 10 000 Tonnen CO₂-Äquivalent pro Jahr führt.

Treibhausgasemissionen	Größenordnung	Erläuterung
Abnahme	1.000.000	Jährliche Abnahme der nationalen Treibhausgasemissionen von über 1 Mio. Tonnen CO ₂ durch die geologische Speicherung. ⁶³⁷

⁶³⁷ Annahme des Autors.

5. Conclusio

Der Klimawandel ist eine der größten globalen Herausforderungen, die es in den nächsten Jahrzehnten zu bewältigen gilt. Neben der Reduktion von Treibhausgasemissionen, neben der Anpassung an die Folgen des Klimawandels, neben der Abscheidung und Speicherung unvermeidbarer Emissionen müssen auch negative Emissionen erzeugt werden, um unvermeidbare Emissionen, wie etwa in der Landwirtschaft, auszugleichen.⁶³⁸ Ein Teil dieser umfassenden Klimaschutzmaßnahmen ist daher zwangsläufig auch Carbon Capture and Geological Storage (CCS).

Trotzdem ist das dauerhafte Speichern von CO₂ in Österreich seit 2011 verboten. Das damalige Gesetzgebungsverfahren wurde nicht von einer problemorientierten Debatte oder gar einer öffentlichen Aufklärungs- und Akzeptanzoffensive begleitet. Vielmehr fand das Verbot der CO₂-Speicherung schnell einen parteiübergreifenden Konsens. Dabei stützte sich der Gesetzgeber auf die Opt-out-Möglichkeit der CCS-Richtlinie. Inzwischen hat sich der Stand von Wissenschaft und Technik weiterentwickelt und das pauschale Verbot der CO₂-Speicherung ist weder zeitgemäß noch verfassungskonform. Denn es gilt das verfassungsrechtliche Prinzip der doppelten Bindung: Gesetze müssen sowohl unionsrechtskonform als auch verfassungskonform sein. Die aufgezeigten rechtlichen Probleme, allen voran die Verletzung des allgemeinen Sachlichkeitsgebotes, machen deutlich, dass die derzeitige Rechtslage überarbeitungsbedürftig ist. Eine unmittelbare Möglichkeit dafür bietet die laufende Evaluierung des CO₂-Speicherungsverbots. Bei sinnvoller und rechtlich klarer Ausgestaltung wird die geologische CO₂-Speicherung eine wichtige Lücke im Werkzeugkasten der österreichischen Klimaschutzmaßnahmen schließen.

Diese Lücke kann konkret durch den vorgeschlagenen Entwurf einer Bergrechtsnovelle zur Regelung des dauerhaften Speicherns von CO₂ geschlossen werden. Im Wesentlichen können die unionsrechtlichen Vorgaben in das bestehende Bergrecht integriert werden, hauptsächlich durch die Einfügung eines eigenen CO₂-Hauptstücks in das Mineralrohstoffgesetz. Der Charakter der dauerhaften CO₂-Speicherung als Klimaschutzmaßnahme, die mit bergbaulichen Mitteln und Methoden betrieben wird, nimmt großen Einfluss auf die Ausgestaltung der Regelungen und Anpassungen bestehender MinroG-Vorschriften. Die hauptsächliche Neuerung ist die genaue rechtliche Ausgestaltung der Zeit nach dem Einstellen der Speichertätigkeit und die spätere Möglichkeit, die rechtlichen Verpflichtungen auf den Bund zu übertragen. Der Bund ist schließlich dafür verantwortlich, dass das gespeicherte CO₂ überwacht wird und notwendige Sicherheitsmaßnahmen gesetzt werden.

⁶³⁸ IPCC, SPM, Synthesis Report, AR 6, 2023, 20-22.

Alles in allem ist der Anpassungsbedarf im geltenden Bergrecht umfangreich, aber weniger einschneidend als ursprünglich gedacht. Ob sich der Gesetzgeber nun zur Regelung der CO₂-Speicherung im MinroG oder in einem eigenen Bundesgesetz entscheidet, ist letzten Endes nicht ausschlaggebend. Jedenfalls muss sichergestellt sein, dass die geologische CO₂-Speicherung sicher, umweltverträglich und dauerhaft ist.

Literaturverzeichnis

- 1303 der Beilagen XIII. GP - Regierungsvorlage. (9. Oktober 1974). *Stenographischen Protokolle des Nationalrates XIII. GP*. Parlament, Republik Österreich.
- acatech. (2018). *CCU und CCS – Bausteine für den Klimaschutz in der Industrie. Analyse, Handlungsoptionen und Empfehlungen*. 2018: Herbert Utz Verlag. Von <https://www.acatech.de/publikation/ccu-und-ccs-bausteine-fuer-den-klimaschutz-in-der-industrie-analyse-handlungsoptionen-und-empfehlungen/> abgerufen
- Antoniolli, W., & Koja, F. (1996). *Allgemeines Verwaltungsrecht* (3. Ausg.). Wien: MANZ'sche Verlags- und Universitätsbuchhandlung.
- Ausschuss, f. W. (29. November 2011). Bericht des Ausschusses für Wirtschaft und Industrie über die Regierungsvorlage (1387 der Beilagen). *Stenographische Protokolle des Nationalrates XXIV. GP*. Abgerufen am 29. April 2023 von parlament.gv.at
- Ausschuss, f. W. (2019). *Kommuniqué des Ausschusses für Wirtschaft, Industrie und Energie über den Evaluierungsbericht der Bundesregierung gemäß § 4 des Bundesgesetzes über das Verbot der geologischen Speicherung von Kohlenstoffdioxid (III-238 der Beilagen)*. Wien: Parlamentsdirektion. Abgerufen am 29. April 2023 von parlament.gv.at
- Bachler, N. (2020). § 31. In F. Oberleitner, & W. Berger, *Wasserrechtsgesetz WRG-ON* (4. Ausg.). Wien: MANZ'sche Verlags- und Universitätsbuchhandlung. Abgerufen am 1. September 2020 Stand von rdb.at
- BAFU, B. f. (2021). *Langfristige Klimastrategie der Schweiz*. Von <https://www.bafu.admin.ch/> abgerufen
- Bähring, K., Hauff, S., Sossdorf, M., & Thommes, K. (2008). Methodologische Grundlagen und Besonderheiten der qualitativen Befragung von Experten in Unternehmen: Ein Leitfaden. *Die Unternehmung*(1), S. 89-111.
- Berger, W. (2020). § 104a. In F. Oberleitner, & W. Berger, *Wasserrechtsgesetz WRG-ON* (4. Ausg.). Wien: MANZ'sche Verlags- und Universitätsbuchhandlung. Abgerufen am 1. September 2020 Stand von rdb.at
- Bergthaler, W. (1. Mai 2013). Let me tell you about the birds and the bees ... Anmerkungen zu Lüge und Wahrheit, Emotion und Evidenz in der Umwelt(rechts)politik. *Recht der Umwelt Umwelt&Technik RdU-UT*, S. 33.

- Berka, W. (2018). *Verfassungsrecht Grundzüge des österreichischen Verfassungsrechts für das juristische Studium* (7. Ausg.). Wien: Verlag Österreich.
- BJA, & Bundeskanzleramt. (2020). *Aus Verantwortung für Österreich. Regierungsprogramm 2020 bis 2024*. Wien: Bundeskanzleramt.
- BJA, B. (2013). *Handbuch Wirkungsorientierte Folgenabschätzung*. Wien: Bundeskanzleramt. Von https://www.oeffentlicherdienst.gv.at/wirkungsorientierte_verwaltung/berichte_service/Handbuch_Wirkungsorientierte_Folgenabschaetzung.pdf?8hkvup abgerufen
- BMF, B. f. (27. Juni 2011). 14/SN-288/ME XXIV. GP - Stellungnahme zu Entwurf. Wien. Abgerufen am 30. April 2023 von parlament.gv.at
- BMLFUW, B. f.-u. (2011). 1393 der Beilagen XXIV. GP - Regierungsvorlage - Vorblatt und Erläuterungen. *Stenographischen Protokolle des Nationalrates XXIV. GP*. Parlament Republik Österreich.
- BMNT, B. f. (2019). *Integrierter nationaler Energie- und Klimaplan für Österreich Periode 2021 - 2030*. Wien. Von bmk.gv.at abgerufen
- BMNT, B. f. (2019). *Langfriststrategie 2050 - Österreich Periode bis 2050*. Wien. Von bmk.gv.at abgerufen
- BMVIT, B. f. (21. Juni 2011). 3/SN-288/ME XXIV. GP - Stellungnahme zu Entwurf. Wien. Abgerufen am 30. April 2023 von Parlament Österreich: parlament.gv.at
- BMVIT, B. f. (2016). 217/ME XXV. GP - Ministerialentwurf - Vorblatt, Wirkungsorientierte Folgenabschätzung, Erläuterungen. *Stenographische Protokolle des Nationalrates XXV. GP*. Parlament, Republik Österreich. Von parlament.gv.at abgerufen
- BMWE, B. f. (21. Dezember 2018). Unterrichtung durch die Bundesregierung, Evaluierungsbericht der Bundesregierung über die Anwendung des Kohlendioxid-Speicherungsgesetz sowie die Erfahrungen zur CCS-Technologie. *Drucksache 19/6891*. Bundesanzeiger Verlag GmbH. Von <https://dserver.bundestag.de/btd/19/068/1906891.pdf> abgerufen
- BMWFJ, B. f. (01. 06 2011). 288/ME XXIV. GP - Ministerialentwurf - Materialien - Vorblatt und Erläuterungen. *Stenographische Protokolle des Nationalrates XXIV. GP*. Parlament, Republik Österreich.
- BMFWF, B. f. (2016). 1249 der Beilagen XXV. GP - Regierungsvorlage - Vorblatt und WFA, Erläuterungen. *Stenographische Protokolle des Nationalrates XXV. GP*. Parlament, Republik Österreich.

- BMWK, B. f. (2022). *Evaluierungsbericht der Bundesregierung zum Kohlendioxid-Speicherungsgesetz (KSpG)*. Berlin. Von bmwk.de abgerufen
- BR, B. (15. Dezember 2011). 1387 der Beilagen XXIV. GP - Beschluss BR. *Stenographische Protokolle des Bundesrates XXIV. GP*. Abgerufen am 2023. April 2023 von parlament.gv.at
- BReg, B. (23. Oktober 1998). 1428 der Beilagen und Zu 1428 der Beilagen XX. GP - Volltext. *1428 und Zu 1428 der Beilagen zu den Stenographischen Protokollen des Nationalrates XX. GP*. Parlament Republik Österreich.
- Bumberger, L., & Hinterwirth, D. (2020). *WRG Wasserrechtsgesetz* (3. Ausg.). Wien: NWV im Verlag Österreich GmbH. Von rdb.at abgerufen
- Bundesanstalt, G. (22. Juni 2011). 1/SN-288/ME XXIV. GP - Stellungnahme zu Entwurf. Wien. Abgerufen am 30. April 2023 von parlament.gv.at
- Bundesarbeitskammer, Ö. (29. Juni 2011). 8/SN-288/ME XXIV. GP - Stellungnahme zu Entwurf. Wien. Abgerufen am 30. April 2023 von parlament.gv.at
- Bundesrat, S. E. (2022). *CO₂-Abscheidung und Speicherung (CCS) und Negativemissionstechnologien (NET), Wie sie schrittweise zum langfristigen Klimaziel beitragen können*. Bern. Von <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/71551.pdf> abgerufen
- Calliess, C., & Ruffert, M. (2022). *EUV/AEUV* (6. Ausg.). München: C.H. Beck. Von <https://beck-online.beck.de/Home> abgerufen
- CO2GeoNet. (2021). *State-of-play on CO₂ geological storage in 32 European countries - an update*. doi:10.25928/co2geonet_eu32-o21u
- Czech, P. (2021). Art. 6 StGG. In A. Kahl, L. Khakzadeh, & S. Schmid, *Kommentar zum Bundesverfassungsrecht B-VG und Grundrechte*. Wien: Jan Sramek Verlag KG. Abgerufen am 1. Januar 2021 Stand von rdb.at
- Dammert, B. (2010). Aktuelle Entwicklungen im Bereich CCS. *Zeitschrift für Umweltrecht ZUR*(9), S. 445-447.
- Doppelhammer, M. (2008). Richtlinienvorschlag der Europäischen Kommission zur geologischen Speicherung von Kohlendioxid. *Zeitschrift für Umweltrecht ZUR*(5), S. 250-254.

- Elliot, T. R., & Celia, M. A. (2012, 02 21). Potential Restrictions for CO₂-Sequestration Sites Due to Shale and Tight Gas Production. *Environmental Science & Technology*(7), pp. 4223-4227.
- Energie, O. (29. Juni 2011). 11/SN-288/ME XXIV. GP - Stellungnahme zu Entwurf. Wien. Abgerufen am 30. April 2023 von parlament.gv.at
- Ennöckl, D. (2020). Wien kann das Recht das Klima schützen? *Österreichische Juristen-Zeitung ÖJZ*(41), S. 302-309.
- Ennöckl, D., Raschauer, N., & Wessely, W. (2019). *Handbuch Umweltrecht Eine systematische Darstellung* (3. Ausg.). Wien: Facultas.
- Furre, A.-K. e. (07 2017). 20 Years of Monitoring CO₂-Injection at Sleipner. *Energy Procedia*(114), S. 3916-3926.
- Furtlehner, M. (01. 01 2014). Ausgewählte rechtliche Aspekte der CO₂-Abscheidung und Verwendung im österreichischen Rechtssystem. *Jahrbuch Energiewirtschaft*, S. 117-131.
- Fuss, S. e. (22. Mai 2018). Negative emissions - Part 2: Costs, potentials and side effects. *Environmental Research Letters*, S. 1-47.
- Gaisbauer, G. (1993). Die gewerberechtliche Zuverlässigkeit. *ÖZW - Österreichische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht*, S. 78.
- Geiger, R., Khan, D.-E., Kotzur, M., & Kirchmair, L. (2023). *EUV/AEUV* (7. Ausg.). München: C.H. Beck. Abgerufen am 30. April 2023 von <https://beck-online.beck.de/home>
- GeoForschungsZentrum, D. (2017). *Abschlussbericht des Geotechnologien-Dachprojektes Auge, Auswertung der Geotechnologien-Projekte zur CO₂-Speicherung*. Potsdam.
- Giese, K. (2016). Das Betriebsanlagenrecht und andere Bereiche des öffentlichen Rechts. In H. Stolzlechner, H. Wendl, & W. Bergthaler, *Die gewerbliche Betriebsanlage* (4. Ausg.). Wien: MANZ'sche Verlags- und Universitätsbuchhandlung. Abgerufen am 1. Januar 2016 Stand von rdb.at
- Grabenwarter, C., & Frank, S. L. (2020). *Bundes-Verfassungsgesetz und Grundrechte B-VG*. MANZ'sche Verlags- und Universitätsbuchhandlung.
- Granner, G., & Raschauer, N. (2011). Carbon Dioxide Capture and Storage (CCS) (Teil 1). *Recht der Umwelt RdU*(2), S. 48-53.

- Granner, G., & Raschauer, N. (Februar 2011). Carbon Dioxide Capture and Storage (CCS) (Teil 2). *Recht der Umwelt RdU*(22), S. 4-12.
- Hengstschläger, J., & Leeb, D. (2022). *AVG Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz* (2. Ausg.). Wien: MANZ'sche Verlags- und Universitätsbuchhandlung. Abgerufen am 1. März 2023 von rdb.at
- Hohmuth, T. (2008). CCS und Emissionshandel – Technologie zur Abscheidung und Ablagerung von Kohlendioxid im Recht des Emissionshandels. *Zeitschrift für Umweltrecht ZUR*(6), S. 295-300.
- Industriellenvereinigung. (1. Juli 2011). 13/SN-288/ME XXIV. GP - Stellungnahme zu Entwurf. Wien. Abgerufen am 30. April 2023 von parlament.gv.at
- IPCC, I. P. (2005). *Carbon Capture and Storage, Summary for Policymakers. In: A Special Report of WG III*. Abgerufen am 29. April 2023 von <https://www.ipcc.ch/report/carbon-dioxide-capture-and-storage/>
- IPCC, I. P. (2021). *Summary for Policymakers. In: Climate Change 2021: The Physical Science Basis. WG I, AR 6*. Cambridge, UK: Cambridge University Press. doi:10.1017/9781009157896.001.
- IPCC, I. P. (2022). *Summary for Policymakers. In: Climate Change 2022: Mitigation of Climate Change. WG III, AR 6*. Cambridge, UK: Cambridge University Press. doi:10.1017/9781009157926.001
- IPCC, I. P. (2023). *Summary for Policymakers, Synthesis Report, AR 6*. Cambridge, UK: Cambridge University Press. Abgerufen am 29. April 2023 von ipcc.ch
- Kohls, M., & Kahle, C. (2009). Klimafreundliche Kohlekraft dank CCS? *Zeitschrift für Umweltrecht ZUR*(3), S. 122-129.
- Kommission, d. E. (10. Jänner 2007). *Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament Nachhaltige Stromerzeugung aus fossilen Brennstoffen - Ziel: Weitgehend emissionsfreie Kohlenutzung nach 2020*. Brüssel. Abgerufen am 30. April 2023 von <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52006DC0843&from=EN>
- Kommission, d. E. (23. Jänner 2008). *Mitteilung der Kommission An das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen 20 und 20 bis 2020 Chancen Europas im Klimawandel*. Brüssel. Abgerufen am 30. April 2023 von <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52008DC0030&from=EN>

Kommission, d. E. (23. Jänner 2008). *Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die geologische Speicherung von Kohlendioxid und Änderung der Richtlinien [...]* Brüssel. Abgerufen am 30. April 2023 von <https://eur-lex.europa.eu/>

Kommission, E. (10. Jänner 2007). *Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament, Nachhaltige Stromerzeugung aus fossilen Brennstoffen - Ziel: Weitgehend emissionsfreie Kohlenutzung nach 2020.* Abgerufen am 30. April 2023 von <https://eur-lex.europa.eu/>

Kommission, E. (2008). *Commission Staff Working Document Accompanying document to the Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the geological storage of carbon dioxide Impact Assessment.* Brüssel. Abgerufen am 26. April 2023 von https://ec.europa.eu/clima/system/files/2016-11/ccs_ia_jan2008_en.pdf

Kommission, E. (23. Jänner 2008). *Vorschlag 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.* Brüssel. Abgerufen am 30. April 2023 von <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0018:FIN:DE:PDF>

Kommission, E. (2011). *Implementation of Directive 2009/31/EC on the Geological Storage of Carbon Dioxide, Guidance Document 1, CO2 Storage Life Cycle Risk Management Framework.* Abgerufen am 29. April 2023 von https://climate.ec.europa.eu/eu-action/carbon-capture-use-and-storage/implementation-ccs-directive_en#ecl-inpage-1460

Kommission, E. (2011). *Implementation of Directive 2009/31/EC on the Geological Storage of Carbon Dioxide, Guidance Document 2, Characterisation of the Storage Complex, CO2 Stream Composition, Monitoring and Corrective Measures.* Abgerufen am 29. April 2023 von https://climate.ec.europa.eu/eu-action/carbon-capture-use-and-storage/implementation-ccs-directive_en#ecl-inpage-1460

Kommission, E. (2011). *Implementation of Directive 2009/31/EC on the Geological Storage of Carbon Dioxide, Guidance Document 3, Criteria for Transfer of Responsibility to the Competent Authority.* Communities, European. Abgerufen am 29. April 2023 von https://climate.ec.europa.eu/eu-action/carbon-capture-use-and-storage/implementation-ccs-directive_en#ecl-inpage-1460

- Kommission, E. (2011). *Implementation of Directive 2009/31/EC on the Geological Storage of Carbon Dioxide, Guidance Document 4, Article 19 Financial Security and Article 20 Financial Mechanism*. Communities, European. Abgerufen am 29. April 2023 von https://climate.ec.europa.eu/eu-action/carbon-capture-use-and-storage/implementation-ccs-directive_en#ecl-inpage-1460
- Kommission, E. (28. Februar 2012). *Commission opinion of 28.2.2012 relating to the draft permit for the permanent storage of CO₂ in block section P18-4 of block section P18a of the Dutch continental shelf*. Brüssel. Abgerufen am 29. April 2023 von <https://climate.ec.europa.eu/>
- Kommission, E. (25. Februar 2014). *Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über die Durchführung der Richtlinie 2009/31/EG über die geologische Speicherung von Kohlendioxid*. Brüssel. Abgerufen am 30. April 2023 von <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014DC0099&from=DE>
- Kommission, E. (2015). *Report on review of Directive 2009/31/EC on the geological storage of carbon dioxide*. Brüssel. Abgerufen am 30. April 2023 von <https://eur-lex.europa.eu/>
- Kommission, E. (20. Jänner 2016). *Commission Opinion of 20.1.2016 on a draft permit for the permanent storage of carbon dioxide in the depleted Goldeneye gas condensate field located in blocks 14/28b, 14/29a, 14/29e, 20/3b, 20/4b and 20/4c on the United Kingdom Continental Shelf*. Brüssel. Abgerufen am 30. April 2023 von <https://climate.ec.europa.eu/>
- Kommission, E. (31. Oktober 2019). *Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the Implementation of Directive 2009/31/EC on the Geological Storage of Carbon Dioxide*. Brüssel. Abgerufen am 30. April 2023 von <https://eur-lex.europa.eu/>
- Kommission, E. (2022). *Commission Opinion of 25.5.2022 on the draft permit to permanently store carbon dioxide in block section P18-2 of the Dutch continental shelf and on the amendment to the permit to permanently store carbon dioxide in block section P18-4*. Brüssel. Abgerufen am 30. April 2023 von <https://climate.ec.europa.eu/>
- Kommission, E. (2022). *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a Union certification framework for carbon removals*. Brüssel. Abgerufen am 30. April 2023 von <https://eur-lex.europa.eu/>

- Konrath, C., & Posnik, R. (2021). Art. 41 B-VG. In A. Kahl, L. Khakzadeh, & S. Schmid, *Kommentar zum Bundesverfassungsrecht B-VG und Grundrechte*. Wien: Jan Sramek Verlag KG. Abgerufen am 1. Januar 2021 Stand von rdb.at
- Köttl, C. (2. Februar 2019). Einfache Methoden der Wirkungsorientierten Folgenabschätzung. *Das öffentliche Haushaltswesen in Österreich - ÖHW(4)*, S. 14.
- Kuznik, C. (2012). *Abscheidung, Transport und dauerhafte Speicherung von Kohlenstoffdioxid im Genehmigungs- und nationalen Planungsrecht, Umsetzung der Richtlinie 2009/31 EG durch ein CCS-Gesetz* (Bd. 22). Baden-Baden: Nomos. doi:10.5771/9783845237725
- Landwirtschaftskammer, Ö. (29. Juni 2011). 10/SN-288/ME XXIV. GP - Stellungnahme zu Entwurf. Wien. Abgerufen am 30. April 2023 von parlament.gv.at
- Leeb, D. (2010). *Bescheidwirkungen und ihre subjektiven Grenzen nach dem AVG*. Wien: MANZ'sche Verlags- und Universitätsbuchhandlung.
- Lewisch, P., Fister, M., & Weilguni, J. (2017). *Verwaltungsstrafgesetz - VStG* (2. Ausg.). Wien: MANZ'sche Verlags- und Universitätsbuchhandlung.
- Lindner, B. (2018). § 31a. In F. Oberleitner, & W. Berger, *Wasserrechtsgesetz WRG-ON* (4. Ausg.). Wien: MANZ'sche Verlags- und Universitätsbuchhandlung. Abgerufen am 15. Juli 2018 Stand von rdb.at
- Marboe, P. J. (Oktober 2009). CCS: Klimaschutz unter der Erde? *Zeitschrift für Wirtschaftsrecht ecolex*, S. 902-905.
- Mihatsch, A. (2019). *Mineralrohstoffgesetz MinroG*. Wien: MANZ'sche Verlags- und Universitätsbuchhandlung.
- Mikunda, T., & al, e. (2014). Designing policy for deployment of CCS in industry. *Climate Policy*, 14(5), S. 665-676.
- Minx, J. C. (22. Mai 2018). Negative emissions - Part 1: Research landscape and synthesis. *Environmental Research Letters*, S. 1-29.
- Müller, T., Riesz, T., Schramek, C., & Wallnöfer, K. (2015). GewO § 2. In D. Ennöckl, N. Raschauer, & W. Wessely, *Kommentar zur Gewerbeordnung*. Wien: Jan Sramek Verlag KG.

- Müllner, J. (2021). Art. 10 (1) Z 10 B-VG. In A. Kahl, L. Khakzadeh, & S. Schmid, *Kommentar zum Bundesverfassungsrecht B-VG und Grundrechte*. Wien: Jan Sramek Verlag KG. Abgerufen am 1. Januar 2021 Stand von rdb.at
- Muzak, G. (2020). *Bundes-Verfassungsrecht B-VG* (6. Ausg.). Wien: MANZ'sche Verlags- und Universitätsbuchhandlung.
- NETL, N. E. (2010). *Carbon Dioxide Enhanced Oil Recovery Untapped Domestic Energy Supply and Long Term Carbon Storage Solution*. DOE, U.S. Department of Energy. Abgerufen am 30. April 2023 von https://www.netl.doe.gov/sites/default/files/netl-file/co2_eor_primer.pdf
- Niederösterreichische Landesregierung, A. (28. Juni 2011). 4/SN-288/ME XXIV. GP - Stellungnahme zu Entwurf. St. Pölten. Abgerufen am 30. April 2023 von parlament.gv.at
- NR, N. (7. Dezember 2011). 1387 der Beilagen XXIV. GP - Beschluss NR. *Stenographische Protokolle des Nationalrates XXIV. GP*. Abgerufen am 29. April 2023 von parlament.gv.at
- Öhlinger, T., & Eberhard, H. (2022). *Verfassungsrecht* (13. Ausg.). Wien: Facultas.
- Peine, F.-J., Knopp, L., & Radcke, A. (2011). *Rechtsfragen der Abscheidung und Speicherung von CO2 (CCS) : unter besonderer Berücksichtigung der Rechtslage in Brandenburg*. Berlin: Lexxion Verlagsgesellschaft.
- Piska, C. (2020). Art. 191 AEUV. In T. Jaeger, & K. Stöger, *EUV AEUV online - Kommentar zu EUV und AEUV*. MANZ'sche Verlags- und Universitätsbuchhandlung. Abgerufen am 1. Oktober 2022 Stand von rdb.at
- Pöschl, M. (2007). Probleme des Gleichheitssatzes aus österreichischer Sicht. In D. Merte, & H. J. Papier, *Grundsatzfragen der Grundrechtsdogmatik* (S. 101-148). Heidelberg: C.F. Müller Verlag.
- Pöschl, M. (2014). § 14 - Gleichheitsrechte. In D. Merten, & H. J. Papier, *Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa* (4. Auflage Ausg., Bd. VII, S. 519-590). C.F. Müller Verlag.
- Ranacher, C., & Sonntag, N. (2021). Art. 18 B-VG. In A. Kahl, L. Khakzadeh, & S. Schmid, *Kommentar zum Bundesverfassungsrecht B-VG und Grundrechte*. Wien: Jan Sramek Verlag KG. Abgerufen am 1. Januar 2021 Stand von rdb.at
- Raschauer, B. (2017). *Allgemeines Verwaltungsrecht* (5. Ausg.). Wien: Verlag Österreich.

- Rechnungshof, Ö. (28. Juni 2011). 2/SN-288/ME XXIV. GP - Stellungnahme zu Entwurf. Wien. Abgerufen am 30. April 2023 von parlament.gv.at
- Rosenkranz, S. (2021). Art. 131 B-VG. In A. Kahl, L. Khakzadeh, & S. Schmid, *Kommentar zum Bundesverfassungsrecht B-VG und Grundrechte*. Wien: Jan Sramek Verlag KG. Abgerufen am 1. Januar 2021 Stand von rdb.at
- Salzburger Landesregierung, A. (30. Juni 2011). 9/SN-288/ME XXIV. GP - Stellungnahme zu Entwurf. Salzburg. Abgerufen am 30. April 2023 von parlament.gv.at
- Schima, B. (2020). Art. 5 EUV. In T. Jaeger, & K. Stöger, *EUV AEUV online - Kommentar zu EUV und AEUV*. Wien: MANZ'sche Verlags- und Universitätsbuchhandlung. Abgerufen am 1. Oktober 2022 Stand von rdb.at
- Schmelz, C., & Schwarzer, S. (2024). *UVP-Gesetz Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz 2000 (2.0, in Druck) (2. Ausg.)*. Wien: MANZ'sche Verlags- und Universitätsbuchhandlung.
- Stangl, F. (01. 01 2011). Rechtliche Aspekte der geologischen Speicherung von Kohlendioxid. *Spektrum des Wirtschaftsrechts (SPRW) VuV A*, S. 22-39.
- Stangl, F. (1. Jänner 2013). Rechtsfragen zur Förderung unkonventioneller Ressourcen mittels Fracking am Beispiel der Schiefergasgewinnung. *Zeitschrift für Verwaltung ZfV*(1), S. 1-24.
- Tiefenthaler, M. (5. Oktober 2022). Verbot der geologischen Speicherung von CO₂. *Recht der Umwelt U&T RdU U&T*, S. 78-84.
- Tiroler Landesregierung, A. (28. Juni 2011). 5/SN-288/ME XXIV. GP - Stellungnahme zu Entwurf. Innsbruck. Abgerufen am 30. April 2023 von parlament.gv.at
- Umweltbundesamt. (2011). *Das Klimaschutzrecht des Bundes - Analyse und Vorschläge zu seiner Weiterentwicklung*. Dessau-Roßlau: Umweltbundesamt. Abgerufen am 29. April 2023 von <https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/klimaschutzrecht-des-bundes-analyse-vorschlaege-zu>
- Vereinten Nationen, K. d. (1992). *Rio-Erklärung über Umwelt und Entwicklung*. Rio de Janeiro. Abgerufen am 30. April 2023 von <https://www.un.org/Depts/german/conf/agenda21/rio.pdf>
- Verfassungsdienst, B. (30. Juni 2011). 12/SN-288/ME XXIV. GP - Stellungnahme zu Entwurf. Wien. Abgerufen am 30. April 2023 von parlament.gv.at

- Vogt, M. (2011). *Einordnung der CCS-Technologie in das geltende Recht und Ausblick auf den künftigen Rechtsrahmen* (Bd. 162). (U. Ehrlicke, Hrsg.) Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft mbh & Co. KG.
- Vorarlberger Landesregierung, A. (29. Juni 2011). 7/SN-288/ME XXIV. GP - Stellungnahme zu Entwurf. Bregenz. Abgerufen am 30. April 2023 von parlament.gv.at
- Wifling, M. (10. November 2020). Financial precautions, carbon dioxide leakage, and the European Directive 2009/31/EC on carbon capture and storage (CCS). *Climatic Change*(163), S. 787-806.
- Winkler, R. (2019). Bergbauanlagenrecht. In M. Potacs, & M. Holoubek, *Öffentliches Wirtschaftsrecht* (4. Ausg., Bd. II, S. 1447-1464). Wien: Verlag Österreich.
- Winkler, R. (2019). Mineralrohstoffrecht. In M. Potacs, M. Holoubek, & M. Potacs (Hrsg.), *Öffentliches Wirtschaftsrecht* (4. Ausg., Bd. I, S. 581-651). Wien: Verlag Österreich.
- Wirtschafts- und Sozialausschuss, E. (3. Februar 2009). Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die geologische Speicherung von Kohlendioxid und zur Änderung der Änderung der genannten Richtlinien. *Amtsblatt der Europäischen Union*(C 27/75), 75-80. Amtsblatt, der Europäischen Union.
- Wissenschaftliche Dienste, F. f. (11. Juli 2018). *Erkenntnisse aus der Erprobung von Technologien zur CO₂-Abscheidung und CO₂-Speicherung (CCS) in Deutschland*. Deutscher Bundestag. Abgerufen am 30. April 2023 von <https://www.bundestag.de/resource/blob/567342/f356ac5bb411dca92e8a18c8c3037c28/WD-8-055-18-pdf-data.pdf>
- Würtenberger, T. (2009). Der Klimawandel in den Umweltprüfungen. *Zeitschrift für Umweltrecht ZUR*(4), S. 171-179.

Abkürzungsverzeichnis

ABI – Amtsblatt der EU

AR – Assessment Report (des IPCC)

BGBI – Bundesgesetzblatt

Blg – Beilage(n)

BlgNR – Beilagennummer

BR – Bundesrat

B-VG – Bundes-Verfassungsgesetz

bzw – beziehungsweise

EK – Europäische Kommission

ErläutRV – Erläuterungen Regierungsvorlage

ErwGr – Erwägungsgrund

EuGH – Europäischer Gerichtshof

GP – Geschäftsperiode

idF – in der Fassung

iVm – in Verbindung mit

KSpG – Kohlendioxid-Speicherungsgesetz

mE – meines Erachtens

ME – Ministerialentwurf

NEKP – Integrierter nationaler Energie- und Klimaplan

NETL – National Energy Technology Laboratory (USA)

NÖ - Niederösterreich

NR – Nationalrat

RL – Richtlinie

Rspr – Rechtsprechung (im Sinne von Judikatur)

Rz – Randziffer

Rn – Randnummer

S – Seite

SPM – Summary for Policymakers

StenoPr – Stenographische Protokolle

StGG – Staatsgrundgesetz

ua – unter anderem

VfGH – Verfassungsgerichtshof

VfSlg – Sammlung der Erkenntnisse des Verfassungsgerichtshofes

vgl – vergleiche

VO – Verordnung

VwGH – Verwaltungsgerichtshof

VwSlg – Sammlung der Erkenntnisse des Verwaltungsgerichtshofes

WG – Working Group (des IPCC)

Tabellenverzeichnis

TABELLE 1: DARSTELLUNG AUSGEWÄHLTER BESCHEIDRECHTLICHER WECHSELWIRKUNGEN BEI ÄNDERUNG
DER BEWILLIGUNGSLAGE OHNE BERÜCKSICHTIGUNG DER BESCHEIDE FÜR BERGBAUANLAGEN. 80

Anhang 1. Abstract

Austria has committed to achieving climate neutrality by 2040 through a clear climate strategy supported by legal policies. To achieve this ambitious goal, it is essential to reduce greenhouse gas emissions, switch to renewable energy sources, and promote sustainable lifestyles. Carbon Capture and Geological Storage (CCS) is a key technology that can facilitate the transition to a climate-neutral society. The IPCC's latest synthesis report on climate change highlights the role of CCS and CDR in achieving net zero GHG emissions. However, Austrian law prohibits the geological storage of carbon dioxide (CO₂). This doctoral thesis examines the EU and national legal background of the law that effectively bans CCS with a narrower focus on the legal problems it entails. This paper outlines a legal framework for the environmentally safe geological storage of CO₂ in Austria, proposing a different legal approach to CCS. It is recommended that the CCS-Directive be transposed into Austrian Mining law.

Österreich hat das ambitionierte Klimaziel, bis 2040 klimaneutral zu sein. Um dieses Ziel zu erreichen, ist eine umfangreiche Klimastrategie notwendig, die durch klare Regelungen unterstützt wird. An erster Stelle steht die schnelle und tiefgreifende Reduktion von Treibhausgasemissionen. Das Potenzial sämtliche Treibhausgasemissionen zu verringern, auf erneuerbare Energiequellen umzustellen und den Lebensstil zu ändern, ist jedoch begrenzt. Carbon Capture and Geological Storage (CCS) ist eine Schlüsseltechnologie, die den Übergang zu einer klimaneutralen Gesellschaft ermöglicht. Der jüngste Synthesebericht des IPCC zum Klimawandel betont die Bedeutung von CCS und CDR für die Erreichung von Netto-Null-THG-Emissionen. Dennoch ist die geologische Speicherung von CO₂ in Österreich derzeit gesetzlich verboten. Die vorliegende Dissertation behandelt den unionsrechtlichen und nationalen Hintergrund des CO₂-Speicherungsverbotsgesetzes und legt den Fokus auf die damit verbundenen rechtlichen Probleme. Anschließend wird ein alternativer Regelungsansatz vorgeschlagen, der einen umfassenden Rechtsrahmen für die dauerhafte CO₂-Speicherung in Österreich beinhaltet. Dabei soll die CCS-Richtlinie in das bestehende Bergrecht integriert werden.