

CO₂-Leitungen nach dem neuen KSpTG: Betreiberpflichten, Haftung und Regulierungsperspektiven

1. Langfassung

a. Einleitung

Das nunmehr auch im Namen sinnvollerweise ergänzte Kohlendioxid-Speicherungs- und Transportgesetz (KSpTG) ist seit dem 28.11.2025 in Kraft. Das KSpTG ermöglicht die dauerhafte Speicherung von Kohlendioxid in unterirdischen Gesteinsschichten künftig auch zu kommerziellen Zwecken und schafft erstmals eine einheitliche Rechtslage für den Transport von Kohlendioxid durch Leitungen.

b. Speicherung

Gegenwärtig sind in Deutschland keine Speicherstätten ausgewiesen, während in anderen Ländern bereits erste kommerzielle Projekte zur dauerhaften Speicherung von Kohlendioxid angelaufen sind.¹ Mit der Neufassung des KSpTG, der Änderung des Hohe-See-Einbringungsgesetzes und der Ratifizierung der Änderung zu Art. 6 des Londoner Protokolls wird die Speicherung in Deutschland nicht allein in der Ausschließlichen Wirtschaftszone ermöglicht, § 2 Abs. 2, Abs. 3 KSpTG. Es erlaubt den einzelnen Bundesländern zudem zu bestimmen, dass unter ihrem Landesgebiet oder bestimmten Gebieten davon die Speicherung von Kohlendioxid zulässig ist, § 2 Abs. 5 KSpTG. Eine zeitnahe Entscheidung der Bundesländer hierzu ist allerdings trotz verhalten positiver Interessen- und Prüfbekundungen aus Sachsen, Baden-Württemberg und Bayern angesichts des weiterhin hohen Forschungsbedarfs und politischer Bedenken nicht zu erwarten.² Auch die Speicherung im Meeresuntergrund in der ausschließlichen Wirtschaftszone steht unverändert vor der Herausforderung, dass bereits große Teile der AWZ anderweitig überplant sind, oder in bzw. nahe einem Meeresschutzgebiet liegen, was einer Speicherung entgegensteht, § 13 Abs. 1 Nr. 9 lit. a) KSpTG.³ Angesichts des voraussichtlichen Endes der kostenlosen Zuteilung von CO₂ Zertifikaten im Jahr 2034 und einer voraussichtlichen Planungs- und Realisierungsdauer von zehn Jahren für ein Speicherprojekt wird deshalb in Deutschland zunächst weniger die

¹ Die Zeit: Erste Anlage zur kommerziellen CO₂-Einspeicherung nimmt Betrieb auf, 25.08.2025, abrufbar unter <https://www.zeit.de/wirtschaft/2025-08/anlage-speicherung-co2-northern-lights>, zuletzt abgerufen am 27.07.2026.

² Schuffelen/Rueben/Kox/Bandilla, BET Whitepaper: CCS in Deutschland: Zwischen Klimaziel und Realität, 24.06.2026, S. 7.

³ Renz/Eimaq, EnWZ 2026, 24, S. 27f.

Speicherung selbst als der Transport zu einer im Ausland gelegenen Speicherstätte von besonderer Bedeutung sein.

c. Transport

Dieser Transport wird nunmehr durch das – auch entsprechend umbenannte – KSpTG adressiert, das dem Transport von Kohlendioxid ein eigenes Kapitel widmet.

Anders als in der bisherigen Fassung des KSpTG umfasst der Regelungsgegenstand des KSpTG nunmehr jeden leitungsgebundenen Transport, der entweder dem Abtransport von Kohlendioxid oder der Versorgung mit Kohlendioxid dient oder für beide Zwecke gemischt genutzt wird, § 3 Nr. 6a KSpTG, während zuvor allein der Transport zu einem Kohlendioxidspeicher erfasst war.⁴ Damit ebnet das neu gefasste KSpTG den Weg, um auch Anlagen zur Nutzung von Kohlendioxid an Kohlendioxidleitungen und -netze anzuschließen.

Nach wie vor nicht vom Regelungsgegenstand des KSpTG umfasst ist der Transport auf anderem Wege als durch Leitungen, etwa mittels Lkw und Schiffen. Dies beruht auf der Annahme, dass allein der leitungsgebundene Transport von Kohlendioxid über längere Strecken wirtschaftlich sein wird.⁵ Zwar wird gegenwärtig der Bedarf an Kohlendioxid in Deutschland wie im restlichen Europa vorrangig über Lkw gedeckt, der Transport über Leitungen wird jedoch auf Grund von Skaleneffekten als erheblich günstiger eingeschätzt.⁶ Soweit der Transport teils durch Leitungen und teils auf anderem Wege erfolgt, regelt das KSpTG den Transport allein auf den durch Leitungen bewerkstelligten Teilstrecken. Dies ergibt sich daraus, dass das KSpTG in §§ 2 Abs. 1 Nr. 1, 3 Nr. 6, Nr. 6a KSpTG an den Betrieb von Leitung selbst anknüpft, ohne nach Endpunkt oder Abnehmer am Ende der Leitung zu differenzieren, solange nur der Zweck der Abtransport zur Speicherung von oder die Versorgung mit Kohlendioxid ist. Auch eine Unterscheidung zwischen Transport und Verteilung, wie sie das EnWG für den Gasbereich kennt, vgl. § 3 Nr. 98, Nr. 108 EnWG, nimmt das KSpTG nicht vor.⁷ Eine derartige Trennung erscheint angesichts des bisher geringen Ausbaustands von Kohlendioxidleitungen und -netzen zum aktuellen Zeitpunkt auch nicht erforderlich.

⁴ § 3 KSpTG i.d.F. v. 17.08.2012; *Kersandt/Abay*, PK-UmweltR, 9/25, Anm. 1 Abschn. 2 a).

⁵ BT-Drs. 21/1494, S. 39f.; FfE, Beitragsreihe Carbon Management, 12.03.2024

⁶ FfE, Beitragsreihe Carbon Management, 12.03.2024 geht hierbei von einem Faktor zwischen 3 und 10 für den Transport über Leitung statt über Lkw und Bahn aus.

⁷ *Altrock et al.*, Rechtliche Rahmenbedingungen für Carbon Capture and Storage (CCS) in Deutschland, 06.04.2022, S. 48f.

Das Kapitel zum Transport regelt allerdings allein die Planfeststellung, Plangenehmigung und die dem Bau vorgehende Enteignung, kurzum: den Bau von Leitungen. Nicht dort geregelt sind konkrete Pflichten während des Betriebs von Kohlendioxidleitungen oder -netzen.

(1) Unterschiedlicher Pflichtenkatalog für Netzbetreiber und Leitungsbetreiber

Einzelne Vorgaben zum Betrieb von Kohlendioxidleitungsnetzen finden sich allerdings verstreut in anderen Teilen des Gesetzes. So trifft etwa § 33 KSpTG Regelungen zum Anschluss und Zugang zu Kohlendioxidleitungsnetzen und -speichern. Ausweislich des Wortlauts sind die Betreiber von „einfachen“ Kohlendioxidleitungen nicht von diesen Pflichten betroffen. Das KSpTG unterscheidet zwischen Kohlendioxidleitungsnetzen und einzelnen Kohlendioxidleitungen, § 3 Nr. 6, 6a KSpTG. Kohlendioxidleitungen sind dem Transport des Kohlendioxidstroms dienende Leitungen, einschließlich der dem Leitungsbetrieb dienenden Anlagen, insbesondere Verdichter-, Druckerhöhungs-, Entspannungs-, Regel- und Messanlagen. Ein Kohlendioxidleitungsnetz dagegen ist angelehnt an die Definition für Wasserstoffnetze aus § 3 Nr. 39a EnWG ein Netz von Kohlendioxidleitungen, das dem Abtransport von Kohlendioxid oder der Versorgung mit Kohlendioxid dient oder für beide Zwecke gemischt genutzt wird und das von der Dimensionierung nicht von vorneherein nur auf die Verwendung durch bestimmte, schon bei der Netzzerrichtung feststehende oder bestimmbare Kunden ausgelegt ist, sondern grundsätzlich für die Verwendung durch jeden Kunden offensteht; es umfasst dabei neben Kohlendioxidleitungen, unabhängig von deren Durchmesser auch alle dem Leitungsbetrieb dienenden Einrichtungen. Die mit Änderung des KSpTG neu eingeführte Definition des Kohlendioxidleitungsnetzes diene insbesondere dazu, klarzustellen, wer Adressat der weitergehenden Pflichten des § 33 KSpTG ist.⁸

Betreiber von Kohlendioxidleitungsnetzen treffen damit weitgehende Pflichten, als Betreiber von Kohlendioxidleitungen. Damit stellt sich die Frage, ab wann im Einzelfall ein Netz vorliegt. Wie auch das EnWG, definiert das KSpTG den Begriff des Netzes nicht, sondern setzt die Existenz desselben voraus und definiert allein, wann ein Netz ein Kohlendioxidleitungsnetz ist.⁹

Nach dem BGH liegt ein Netz in Abgrenzung zu einer bzw. mehreren Direktleitungen im Anwendungsbereich des EnWG dann vor, wenn ein

⁸ BT-Drs 21/1494, S. 39f., 42.

⁹ Zur Begriffsbestimmung i.R.d. EnWG s. *Peiffer* in: BeckOK EnWG, 19. Ed., 01.06.2026, § 3 Nr. 37 Vorb., Rn. 8f.

Produktionsstandort mit einem Kunden verbunden wird, und die fragliche Leitung ohne Beeinträchtigung des Verbundnetzes nicht hinweggedacht werden kann.¹⁰ Die Netzdefinition des KSpTG ist enger als diejenige des EnWG, was sich insbesondere am zweiten Halbsatz des § 3 Nr. 6a KSpTG zeigt, dessen Einschränkungen das EnWG inhaltlich nur für bestimmte Netze – solche der allgemeinen Versorgung, § 3 Nr. 38 EnWG – kennt. Schon nach dem weiteren Begriffsverständnis des EnWG ist das Netz aber abzugrenzen von Leitungen, die einen einzelnen Produktionsstandort mit einem einzelnen Kunden verbinden, bzw. von zusätzlich zum Verbundnetz errichteten Gasleitungen zur Versorgung einzelner Kunden, § 3 Nr. 27 EnWG. In Ermangelung eines bereits bestehenden Verbundnetzes ist zum aktuellen Zeitpunkt eine Übertragung dieses Aspekts auf Kohlendioxidleitungen nicht ohne weiteres möglich. Eine solche Abgrenzung scheitert, solange unklar ist, welche Leitungen zu einem späteren Zeitpunkt derart ausgebaut werden, dass sie elementarer Bestandteil des Netzes werden, deren Wegfall zu Rückwirkungen im restlichen Netz führen würde. Bereits jetzt ist jedoch für den jeweiligen Betreiber von Bedeutung, ob er ein Netz oder eine Leitung betreibt.

Unabhängig vom Ausbauzustand des Netzes gibt der zweite Halbsatz der Definition in § 3 Nr. 6a KSpTG einen Anhaltspunkt für die Abgrenzung von Netz und Leitung. § 3 Nr. 6a HS. 2 KSpTG macht deutlich, dass jedenfalls dann kein Netz i.S.d. KSpTG vorliegt, wenn auch bei mehreren Leitungen die Dimensionierung von vornherein auf die Verwendung durch bestimmte bzw. bestimmbar Kunden ausgelegt ist. Diese Einschränkungen orientieren sich an Regelungen des EnWG zu Wasserstoffnetzen, § 3 Nr. 114 EnWG,¹¹ deren Definition wiederum an den Begriff der Netze der allgemeinen Versorgung, § 3 Nr. 38 EnWG angelehnt ist. In diesem Kontext ist ein Netz dann nach seiner Dimensionierung nicht von vornherein nur auf die Versorgung bestimmter, schon bei Netzerrichtung feststehender, oder bestimmbarer Kunden ausgelegt, wenn es speziell für einen Nutzer errichtet wird und der Anschluss weiterer Nutzer nicht vorgesehen ist.¹² Von einem nach seiner Dimensionierung begrenzten Netz wird bei Wasserstoffnetzen teils auch dann ausgegangen, wenn die Leitungen so ausgestaltet sind, dass nur Letztverbraucher angeschlossen werden können, die sich auf einem bestimmten

¹⁰ BGH, Beschl. V. 18.10.2011 – EnVR 68/10 = BeckRS 2012, 8875, Rn. 18.

¹¹ BR-Drs. 379/25, S. 43.

¹² Peiffer in: BeckOK EnWG, 19. Ed., 01.06.2026, § 3 Nr. 114, Rn. 14.

Gebiet ansiedeln werden.¹³ Ein Netz in diesem Sinne erfordert darüber hinaus, dass der Netzbetreiber bereit und in der Lage ist, jeden Netznutzer, der dies wünscht, an sein Netz anzuschließen.¹⁴ Wegen der vom Gesetzgeber intendierten Orientierung des § 3 Nr. 6a KSpTG am Begriff des Wasserstoffnetzes, dürfte entsprechendes für Kohlendioxidnetze gelten. Anders als hinsichtlich der – allgemeinen – Netzdefinition hängt die Übertragbarkeit dieser Wertung auf Kohlendioxidnetze nicht davon ab, dass zunächst überhaupt ein Netz besteht.

Wird also eine Kohlendioxidleitung zwar von mehreren Einspeisern oder entnehmenden Kunden genutzt, steht ihre Nutzung anderen jedoch von vorneherein nicht offen, so liegt kein Netz in diesem Sinne vor. In der Folge treffen den Betreiber einer solchen Leitung auch nicht die besonderen Pflichten, die das KSpTG dem Kohlendioxidleitungsnetzbetreiber auferlegt.

(2) Besondere Pflichten des Netzbetreibers

Für Betreiber von Kohlendioxidleitungsnetzen werden wesentliche Pflichten in § 33 KSpTG normiert.

(a) Diskriminierungsfreier Netzzugang und Netzanschluss

Die Betreiber von Kohlendioxidleitungsnetzen sind gemäß § 33 Abs. 1 S. 1 KSpTG verpflichtet, anderen Unternehmen diskriminierungsfrei und zu technischen und wirtschaftlichen Bedingungen, die angemessen und transparent sind und die nicht ungünstiger sein dürfen als sie in vergleichbaren Fällen für Leistungen innerhalb eines Unternehmens oder gegenüber verbundenen oder assoziierten Unternehmen angewendet werden, den Anschluss an ihr Netz und den Zugang zu demselben zu gewähren. Die Verpflichtung zum Netzanschluss betrifft die technische Anbindung einer Anlage an das Netz, der Netzzugang dagegen die Nutzung des Netzes für den Transport von Kohlendioxid.¹⁵ Das BMWF ist zum Erlass einer Rechtsverordnung über die technischen und wirtschaftlichen Bedingungen für Netzanschluss und Netzzugang ermächtigt, § 33 Abs. 4 Nr. 1 KSpTG. Das BMWF wird ferner ermächtigt, durch Rechtsverordnung zu regeln, in welchen Fällen,

¹³ *Peiffer* in: BeckOK EnWG, 19. Ed., 01.06.2026, § 3 Nr. 114, Rn. 15; § 3 Nr. 38 Rn. 6, 8

¹⁴ *Peiffer* in: BeckOK EnWG, 19. Ed., 01.06.2026, § 3 Rn. 38, Rn. 9.

¹⁵ Vgl. hierzu im Kontext des EnWG *Hartmann/Wagner*, in: Theobald/Kühling, Energierecht, 134. EL. April 2026, § 17 EnWG, Rn. 21f.

unter welchen Voraussetzungen und in welchen Verfahren die BNetzA diese technischen und wirtschaftlichen Bedingungen für den Netzananschluss und Netzzugang festlegen oder auf Antrag genehmigen kann, § 33 Abs. 4 Nr. 2 KSpTG.

(b) Verpflichtung zum Netzausbau und Anschlussverbot

Der Netzbetreiber kann den Anschluss und Zugang zu seinem Netz nach § 33 Abs. 2 KSpTG verweigern, soweit er nachweist, dass ihm die Gewährung des Anschlusses oder Zugangs wegen mangelnder Kapazität oder zwingender rechtlicher Gründe nicht möglich oder nicht zumutbar ist. Verweigert er den Anschluss oder Zugang aus Kapazitätsgründen, so ist er verpflichtet, die notwendigen Ausbaumaßnahmen vorzunehmen, soweit ihm dies wirtschaftlich zumutbar ist, oder die beantragende Partei die Kosten dieser Maßnahme übernimmt, § 33 Abs. 3 KSpTG.

Umgekehrt ist – auch – der Betreiber eines Kohlendioxidleitungsnetzes verpflichtet, den Anschluss und Zugang an sein Netz zu verweigern, wenn das aufzunehmende Kohlendioxid durch die Verbrennung von Kohle in einer Anlage und Verbrennungseinheit zur Energieerzeugung nach Anhang 1 Teil 2 Nr. 1-4 [sic]¹⁶ des TEHG und im räumlichen Anwendungsbereich des TEHG entstanden ist, § 33 Abs. 5 KSpTG. Schon Netzananschluss und Netzzugang sind damit betroffenen Anlagen – im Wesentlichen Kohlekraftwerken – zu verweigern.¹⁷ Den Nachweis, dass ein Ausschlussgrund nicht vorliegt, hat der Anlagenbetreiber zu erbringen, der Netzananschluss bzw. Netzzugang begehrt, § 33 Abs. 5 S. 2 KSpTG. Die Bundesregierung ist ermächtigt, durch Rechtsverordnung Einzelheiten zu den erfassten Anlagen und zum Verfahren der Nachweiserbringung zu regeln, § 33 Abs. 5 S. 3 KSpTG. Der Anschluss einer Anlage entgegen § 33 Abs. 5 KSpTG stellt eine Ordnungswidrigkeit dar, die mit einer Geldbuße von bis zu 100.000€ geahndet werden kann, § 43 Abs. 1 Nr. 16d, Abs. 3 Nr. 2 KSpTG.

Begehrt eine Anlage Netzananschluss, die unzweifelhaft unter das Verbot des § 33 Abs. 5 KSpTG fällt, so kann der Netzbetreiber den Anschluss verweigern. Schwieriger gestaltet sich die Lage, wenn eine Anlage, die bereits angeschlossen ist, Netzzugang begehrt, obwohl sie

¹⁶ Gemeint ist wohl Anhang, Teil A, Abschnitt 2 Nr. 1-4.

¹⁷ *Kersandt/Abay*, PK-UmweltR, 9/25, Anm. 1 Abschn. 6; *Martin et al.*, ER 2025, 255, S. 255.

mittlerweile möglicherweise dem Verbot des § 33 Abs. 5 KSpTG unterfällt, insbesondere in Konstellationen, in denen die Anlage nicht unmittelbar an das Netz, sondern an eine nachgelagerte Leitung angeschlossen ist. Insofern ist offen, inwiefern den Netzbetreiber eine Pflicht zur kontinuierlichen Überwachung der trifft, in welchem Umfang eine solche Überprüfung zu erfolgen hat und inwiefern sich eine solche Pflicht auf nachgelagerte Leitungen erstreckt. Dass eine solche Verpflichtung im Grundsatz besteht, zeigt sich daran, dass § 33 Abs. 5 S. 1 KSpTG den Netzbetreiber nicht nur verpflichtet, den Netzanschluss, sondern auch den Netzzugang zu verweigern. § 33 Abs. 5 S. 2 KSpTG legt zwar nahe, dass hinsichtlich des Zugangs allein gegenüber Speicherbetreibern das Fehlen eines Ausschlussgrunds nachzuweisen ist. Prüft jedoch der Netzbetreiber diesen Aspekt selbst nicht, so läuft er Gefahr, dass in seiner Leitung Kohlendioxid transportiert wird, das nicht eingespeichert werden kann, und das insofern sein Netz dauerhaft belegt. Insofern bleibt zu erwarten, dass die Bundesregierung die Prüfung von an das Netz angeschlossenen Anlagen auch unter diesem Aspekt detaillierter regelt. Bis dahin dürfte für die Netzbetreiber die sicherste Variante sein, betroffenen Anlagen und Leitungen oder nachgelagerten Netzen, an die betroffene Anlagen angeschlossen sind, schon den Anschluss an ihr Netz zu verweigern. Wird dennoch später Kohlendioxid aus einer von § 33 Abs. 5 KSpTG ausgeschlossenen Anlage in das Netz eingespeist, so ist denkbar, diese Kohlendioxidanteile einer anderen Verwendung als der Einspeicherung zuzuführen.

(c) Kooperationspflicht

Schließlich haben Betreiber von Kohlendioxidleitungsnetzen und Kohlendioxidspeichern, in dem Umfang zusammenzuarbeiten, der erforderlich ist, um einen effizienten Anschluss und Zugang zu gewährleisten, § 33 Abs. 1 S. 2 KSpTG. Diese Zusammenarbeit kann, wie die Neufassung des § 33 Abs. 1 KSpTG klarstellt, insbesondere im Rahmen von Kooperationsvereinbarungen erfolgen.

Dieser neu eingefügte Halbsatz soll deutlich machen, dass Kooperationsvereinbarungen, wie sie sich in der Praxis zwischen Gasnetzbetreibern bewährt haben, auch im Rahmen der Kohlendioxidinfrastruktur zur Anwendung kommen sollen, um den Netzzugang

massengeschäftstauglich zu gestalten.¹⁸ Die Gesetzesbegründung stellt klar, dass die Befugnisse der BNetzA, weitergehende oder auch von Kooperationsvereinbarungen abweichende Festlegungen zu treffen, nicht eingeschränkt werden.¹⁹ Insbesondere kann die BNetzA gem. § 34 Abs. 1 KSpTG Betreiber von Kohlendioxidleitungsnetzen und Kohlendioxidspeichern verpflichten, Verhalten abzustellen, das § 33 KSpTG zuwiderläuft und Maßnahmen zur Einhaltung der Verpflichtung – u.a. – aus § 33 KSpTG anordnen.

(3) Pflichten und Haftung des Leitungsbetreibers

Das KSpTG richtet sich, abgesehen von Regelungen zur Bauphase, lediglich in § 40 KSpTG ausdrücklich auch an den Betreiber von Leitungen. Darüber hinaus trifft § 29 KSpTG Haftungsregelungen im Zusammenhang mit jeder im KSpTG geregelten Tätigkeit – mithin auch des Leitungsbetriebs. Die europäische CCS-Richtlinie²⁰ enthält keine Vorgaben zu Kohlendioxidleitungen selbst.²¹

(a) Wissensaustausch

§ 40 Abs. 1 S. 1 KSpTG verpflichtet den Betreiber von Anlagen zur Abscheidung von Kohlendioxid, von Kohlendioxidleitungen und von Kohlendioxidspeichern zum Wissensaustausch mit anderen Betreibern solcher Anlagen, und bestimmten Behörden und wissenschaftlichen Einrichtungen. Welche Informationen mit diesem Personenkreis zu teilen sind, wird in Abs. 1 S. 2 KSpTG näher geregelt. Von Bedeutung für Leitungsbetreiber dürfte einerseits insbesondere die Verpflichtung sein, Erkenntnisse über geplante Forschungs-, Entwicklungs-, und Erprobungsvorhaben zu teilen, § 40 Abs. 1 Nr. 5 KSpTG. Eigene Erkenntnisse etwa über die Eigenüberwachung (Nr. 1) oder Speicherpotentiale (Nr. 4) dürften Leitungsbetreibern dagegen regelmäßig nicht vorliegen. Darüber hinaus dürfte für Leitungsbetreiber von Bedeutung sein, Erkenntnisse über andere Forschungs-, Entwicklungs-, und Erprobungsvorhaben, sowie über die Verringerung der

¹⁸ BT-Drs. 21/1494, S. 58.

¹⁹ BT-Drs. 21/1494, S. 58.

²⁰ 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 i.d.F. ab 21.12.2018.

²¹ So auch *Wolff*, UPR 2013, 290-304.

Kohlendioxidemissionen in den Energieerzeugungs- und Industrieprozessen je Einheit Energie und erzielte Negativemissionen zu erhalten (Nr. 2 und Nr. 3) zu erhalten. Mittels dieser Informationen wird sich für Leitungsbetreiber ermitteln oder nachvollziehen lassen, für welche Anteile des von ihnen transportierten Kohlendioxids etwa eine Abgabepflicht für Zertifikate besteht und wen diese trifft (dazu s.u. (b) (ii)). In welchem Rahmen dieser Wissensaustausch zu erfolgen hat, ist aktuell nicht geregelt, insbesondere wurde die Pflicht zum jährlichen Austausch mit Novellierung des KSpTG gestrichen.²² Das BMW ist im Einvernehmen mit dem BMUKN zur näheren Regelung der Inhalte des Wissensaustauschs und der zur Verfügung zu stellenden Daten ermächtigt, § 40 Abs. 2 KSpTG. Von dieser bereits im KSpG vorgesehenen Ermächtigung haben die jeweiligen Ministerien bis dato, soweit ersichtlich, keinen Gebrauch gemacht.

Eine Orientierung, in welchem Umfang der Wissensaustausch zu erfolgen hat, ergibt sich dank § 40 Abs. 3 KSpTG aus der Prüfungspflicht der Behörde, die sich auch auf den Umfang der bereitgestellten Informationen erstreckt.

(b) Haftung

Das KSpTG selbst regelt die Haftung im Zusammenhang mit Tätigkeiten nach dem KSpTG für den Fall, dass ein Schaden eintritt. Daneben stellt sich die Frage, inwiefern Betreiber einer Kohlendioxidleitung für eventuell aus der Leitung austretendes Kohlendioxid haften.

i. Für Schäden an Menschen oder Sachen infolge einer im KSpTG geregelten Tätigkeit

Nach § 29 KSpTG haften Genehmigungsinhaber und der für die Ausübung der Tätigkeit Verantwortliche, bei Anlagen oder Einrichtungen der verantwortliche Betreiber, wenn infolge der Ausübung einer im KSpTG geregelten Tätigkeit oder durch eine nach diesem Gesetz zugelassene Anlage oder Einrichtung jemand getötet, sein Körper oder seine Gesundheit verletzt, oder eine Sache beschädigt wird. Das KSpTG differenziert hierbei nicht danach, ob der Schaden im Zusammenhang mit dem Betrieb einer Leitung, eines Netzes oder eines Speichers entsteht.

²² Dies dient nach Vorstellung des Gesetzgebers dem Bürokratieabbau, BT-Drs. 21/1494, S. 62.

Kommen mehrere Tätigkeiten, Anlagen oder Einrichtungen als Verursacher in Betracht und lässt sich nicht ermitteln, wer von ihnen die Beeinträchtigung verursacht hat, so haften diese potenziellen Verursacher als Gesamtschuldner, § 29 Abs. 3 S. 1 KSpTG. Intern richtet sich die Haftung nach den Umständen und insbesondere danach, inwieweit der Schaden vorwiegend von dem einen oder anderen Teil verursacht worden ist, § 29 Abs. 3 S. 3 KSpTG. Diese gesamtschuldnerische Haftung setzt voraus, dass mehrere unterschiedliche Tätigkeiten, Anlagen oder Einrichtungen als Verursacher eines Schadens in Betracht kommen. Keine gesamtschuldnerische Haftung besteht dagegen, in Fällen, in denen ein einzelner Schaden sich tatsächlich auf eine einzelne Tätigkeit nach dem KSpTG oder eine nach dem KSpTG zugelassene Anlage oder Einrichtung zurückführen lässt.

Berücksichtigt man die Formulierung „oder“ in § 29 Abs. 1 KSpTG so ist anzunehmen, dass zwei unterschiedliche Fälle geregelt werden: sofern eine Anlage oder Einrichtung vorliegt und den Schaden verursacht hat, haftet allein der verantwortliche Betreiber. Liegt eine Anlage oder Einrichtung nicht vor, so haften der Genehmigungsinhaber und der für die Ausübung der Tätigkeit Verantwortliche. Wegen § 29 Abs. 3 KSpTG haften dabei beide kumulativ, wenn unklar ist auf wessen Verhalten der Schaden beruht. Lässt sich ermitteln, auf wessen Verhalten der Schaden beruht, so haftet allein derjenige.

Wer Genehmigungsinhaber ist, dürfte in der Regel einfach zu bestimmen sein. Wer für die Tätigkeit Verantwortlicher ist, führt das Gesetz nicht aus. Berücksichtigt man den Gesetzeszweck, eine umfassende Haftung zu begründen, so dürfte hierunter nicht nur derjenige fallen, der im Auftrag des Genehmigungsinhabers tätig wird, sondern auch jeder, der ohne solchen Auftrag eine Tätigkeit nach dem KSpTG tatsächlich verantwortlich ausführt. Fraglich ist allerdings, in welchen Konstellationen eine Anlage oder Einrichtung zwar nicht vorliegt, aber der Anwendungsbereich des KSpTG eröffnet ist. Was unter einer Anlage oder Einrichtung zu verstehen ist, wird im KSpTG nicht definiert. Aufschluss gibt aber § 29 Abs. 1 KSpTG selbst, der von „nach diesem Gesetz zugelassene[n]“ Anlagen oder Einrichtungen spricht. Zulassungsbedürftig²³ sind

²³ Eine einheitliche Verwendung des Begriffs der Zulassung erfolgt im KSpTG zwar nicht, allerdings ergibt sich aus § 4a Abs. 2 KSpTG, dass der Begriff jedenfalls auch in Bezug zu Planfeststellungsverfahren nach dem KSpTG verwendet wird.

nach dem KSpTG der Betrieb von Kohlendioxidleitungen, der leitungsgebundene Transport und der Betrieb von Anlagen zur dauerhaften Speicherung von Kohlendioxid, vgl. § 2 Abs. 1 KSpTG. Dies legt nahe, dass Speicher, Leitungen und zugehörige Bestandteile (vgl. § 3 Nr. 3, Nr. 7 KSpTG) Anlagen bzw. Einrichtungen darstellen. Konstellationen, in denen weder ein Speicher noch eine Leitung etc. vorliegt, sind insbesondere im Zeitraum vor Fertigstellung denkbar.²⁴ So unterfällt etwa die dem Bau eines Speichers vorgehende Untersuchung des Untergrundes (§ 7 KSpTG) dem Anwendungsbereich des Gesetzes, ohne dass bereits eine Anlage oder Einrichtung vorläge.

Liegt eine Anlage oder Einrichtung vor, so haftet nach § 29 Abs. 1 Alt. 2 KSpTG der verantwortliche Betreiber; eine Definition hierzu sieht das KSpTG nicht vor. Der Begriff des Betreibers wird etwa im EEG, KWKG, BImSchG und in § 89 Abs. 2 WHG verwendet und im Wesentlichen mit dem des Inhabers in § 1 UmweltHG synonym gebraucht.²⁵ Auch die Gesetzesbegründung des KSpTG verweist auf die Haftungsregelungen des UmweltHG.²⁶ Ein Rückgriff auf die in diesen Kontexten entwickelten Grundsätze erscheint deshalb und in Anbetracht der – jedenfalls hinsichtlich des WHG und UmweltHG – vergleichbaren Regelung zur Haftung im Zusammenhang mit aus Anlagen resultierenden Schäden möglich. Gemein ist der Auslegung der jeweiligen Begriffe, dass für den Betrieb oder die Inhaberschaft einer Anlage ausschlaggebend ist, wer sie für eigene Zwecke, auf eigene Rechnung nutzt und tatsächlich beherrscht.²⁷ Überträgt der Eigentümer die tatsächliche Sachherrschaft auf einen Dritten, etwa indem der operative Anlagenbetrieb einem Dienstleister überlassen wird, aber auch im Rahmen von Miet- oder Pachtverträgen, so wird der Dritte Inhaber bzw. Betreiber der Anlage.²⁸ Dies beruht auf der Erwägung, dass es im Fall einer solchen Übertragung der Verantwortung auch der Dritte ist, der aus dem Betrieb resultierende

²⁴ Vgl. zu diesem Gedanken auch § 2 UmweltHG und hierzu BT-Drs. 11/7104, S. 17.

²⁵ So auch *Rehbinder* in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, 109. EL. Januar 2026, § 1 Rn. 49; vgl. auch *Balensiefen*, UmweltHG, 1. Online-Auflage 2021, § 1 Rn. 12, 14; *Nitsch* in: BeckOGK, 01.02.2026, § 1 UmweltHG, Rn. 77, 84f.

²⁶ BT-Drs. 17/7590, S. 48.

²⁷ *Rehbinder*, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, 109. EL. Januar 2026, § 1 Rn. 49; für das HPfIG auch LG Berlin, Urt. v. 28.11.2013 – 57 S 350/12, II. 2); *Schmidt-Kötters/Schramm*, in: BeckOK Umweltrecht, 78. Ed. 01.04.2026, § 4 Rn. 114ff.

²⁸ So für das UmweltHG etwa *Rehbinder*, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, 109. EL. Januar 2026, § 1 Rn. 50, 53.

Gefahren am besten vermeiden kann.²⁹ Diese Erwägung greift auch im Fall des § 29 KSpTG. Den sicheren Betrieb einer Kohlendioxidleitung kann in erster Linie derjenige sicherstellen, der tatsächlich über sie und ihren Betrieb entscheidet. Eine unmittelbare Einwirkungsmöglichkeit des Eigentümers besteht dagegen regelmäßig nicht. Eine Haftung nach § 29 Abs. 1 KSpTG trifft deshalb in diesen Fällen den tatsächlich für den Betrieb der Leitung Zuständigen. Dies gilt umso mehr als § 29 Abs. 1 KSpTG sich nicht auf einen beliebigen, sondern gerade den verantwortlichen Betreiber bezieht. Damit bringt der Gesetzgeber selbst zum Ausdruck, dass § 29 Abs. 1 KSpTG zwar eine verschuldensunabhängige, nicht aber eine von der abstrakten Gefährdung unabhängige Haftung begründet.

In der Sache reicht die Haftung nach dem KSpTG weiter als diejenige nach dem UmweltHG.³⁰ So ist einerseits weder ein Haftungsausschluss aufgrund höherer Gewalt vorgesehen, wie ihn § 4 UmweltHG kennt, noch eine Haftungsbeschränkung im Fall unwesentlicher Beeinträchtigungen der Sache, § 5 UmweltHG. Vor allem jedoch ermöglicht das KSpTG es nicht ohne Weiteres, die Kausalitätsvermutung des § 29 Abs. 2 KSpTG durch den Nachweis des bestimmungsgemäßen Betriebs der Anlage zu widerlegen, wie § 6 Abs. 2 UmweltHG es im Fall der Haftung für Schäden durch (andere) Umwelteinwirkungen ermöglicht.³¹ Vielmehr ist neben dem bestimmungsgemäßen Betrieb der Anlage nachzuweisen, dass ein anderer Umstand als eine Tätigkeit im Regelungsbereich des KSpTG nach den Gegebenheiten des Einzelfalls geeignet ist, den Schaden zu verursachen. Anders als nach dem ausdrücklich vom Gesetzgeber in Bezug genommenen § 120 BBergG,³² genügt eine allein abstrakte Eignung der anderen Umstände, den Schaden zu verursachen, jedoch nach der Vorstellung des Gesetzgebers nicht, um die Kausalitätsvermutung zu erschüttern.³³

§ 29 Abs. 4 KSpTG stellt schließlich klar, dass die §§ 8-16, 18 Abs. 1 UmweltHG entsprechend gelten. Die Haftung nach dem KSpTG ist damit insbesondere der Höhe nach begrenzt, vgl. § 15 UmweltHG.

²⁹ Zu diesem Aspekt *Nitsch* in: in: BeckOGK, 01.02.2026, § 1 UmweltHG, Rn. 79.

³⁰ *Wolff*, UPR 2013, 298-304, IV. 5. b).

³¹ So schon zur vorigen Fassung des KSpTG *Hellriegel*, NVwZ 2010, 1530, S. 1533.

³² Hierzu *Neupert* in: BeckOGK, 01.06.2026, § 120 BBergG, Rn. 21.

³³ BR-Drs. 214/11, S. 78f.; BT-Drs. 17/5750, S. 39f.

ii. Für austretendes Kohlendioxid

Neben der Haftung für entstandene Schäden kommt im Anwendungsbereich des KSpTG zudem eine Haftung aufgrund austretenden Kohlendioxids in Betracht. Soweit das Kohlendioxid als Wirtschaftsgut einem bestimmten Eigentümer zugeordnet ist, kommt ein Ersatzanspruch gegen den Betreiber einer Leitung wegen des Verlustes in Betracht, der sich in der Regel nach den vertraglichen Vereinbarungen zwischen dem Eigentümer der Moleküle und dem Betreiber richtet.

Eine Haftung – oder wirtschaftlich gleichbedeutend: eine Pflicht, zur Abgabe von Emissionszertifikaten – könnte sich daneben aufgrund des TEHG und der Europäischen ETS-Richtlinie (ETS-RL)³⁴ ergeben.

(Keine) Regelung im KSpTG selbst

Das KSpTG selbst trifft zu Leckagen mit § 23 KSpTG zwar eine Regelung, diese richtet sich jedoch ausweislich der Stellung des § 23 KSpTG im Kapitel zu Speichern an die Betreiber von Kohlendioxidspeichern, nicht an die Netz- oder Leitungsbetreiber. Die Folgen eines Austritts von Kohlendioxid aus einer Leitung – oder einem Netz – ergeben sich vielmehr aus allgemeinen Regelungen, insbesondere zu Kohlendioxid-Zertifikaten.

Haftung für Leitungen im Anwendungsbereich des KSpTG

Nach § 7 Abs. 1 TEHG sind Betreiber verpflichtet, Berechtigungen für durch ihre Tätigkeit verursachte Emissionen abzugeben. Betreiber sind im Anwendungsbereich des TEHG Luftfahrzeugbetreiber und Anlagenbetreiber, § 3 Nr. 4 TEHG. Anlagenbetreiber ist derjenige, der die unmittelbare Entscheidungsgewalt über eine Anlage innehat, in der eine im Anhang des TEHG spezifizierte Tätigkeit durchgeführt wird und der dabei die wirtschaftlichen Risiken trägt, § 3 Nr. 2 HS. 1 TEHG. Nach HS. 2 ist derjenige, der im Sinne des BImSchG eine genehmigungspflichtige Anlage betreibt, in der eine im Anhang des TEHG spezifizierte Tätigkeit ausgeübt wird, Anlagenbetreiber auch in diesem Sinne. Für Kohlendioxidleitungen ist damit einerseits von Bedeutung, ob sie überhaupt eine

³⁴ Richtlinie 2003/87/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Oktober 2003 über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Gemeinschaft und zur Änderung der Richtlinie 96/61/EG des Rates.

im Anhang gelistete Tätigkeit darstellen und andererseits, wer als ihr Betreiber anzusehen ist.

Im Ausgangspunkt können Kohlendioxidleitungen Anlagen i.S.d. TEHG darstellen, sofern sie zur Beförderung von Treibhausgasen, zum Zweck der geologischen Speicherung in einer in Übereinstimmung mit Richtlinie 2009/31/EG zugelassenen Speicherstätte dienen, Anh. Teil A, Abschnitt 2 Nr. 31 TEHG. Dient die Leitung dagegen nicht der Speicherung in einer solchen Speicherstätte,³⁵ so handelt es sich im Ausgangspunkt nicht um eine Anlage, die dem TEHG unterfällt. Weitergehend wird teils angenommen, dass der Anhang des TEHG in Anlehnung an Art. 3 Nr. 22 der CCS-Richtlinie dahingehend zu verstehen sei, dass eine Leitung auch dann nicht dem Anwendungsbereich unterfalle, wenn sie nicht unmittelbar in den Speicher mündet, sondern eine Übergabe des transportierten Kohlendioxids an eine andere Transportmodalität erfolgt – etwa, wenn abgeschiedenes Kohlendioxid zunächst leitungsgebunden transportiert, zwischengelagert und später auf ein Schiff verladen wird.³⁶ Dieser Auffassung dürfte jedoch mit Blick auf den Wortlaut des Anh. Teil A, Abschnitt 2 N. 31 TEHG, eine Absage zu erteilen sein. Danach kommt es nicht darauf an, wo die jeweilige Rohrleitungsanlage tatsächlich mündet, sondern darauf, dass sie zur Beförderung zum Zweck der geologischen Speicherung dient. Diese Zweckbindung hängt jedoch nicht davon ab, ob die jeweilige Rohrleitung der letzte Abschnitt des Transportwegs vor dem Speicher ist, oder nicht. Auch eine engere, unionsrechtskonforme Auslegung ist nicht erforderlich. Denn Art. 3 Nr. 22 CCS-RL fordert ebenfalls lediglich, dass das Pipelinenetz „für den Transport von CO₂ zur Speicherstätte“ dient, nicht jedoch, dass die jeweilige Leitung das letzte Transportmittel vor Einspeicherung ist.

Unterfällt eine Kohlendioxidleitung nach alledem dem TEHG, so handelt es sich beim Betrieb der Leitung um eine Tätigkeit, die eine Abgabeverpflichtung nach § 7 TEHG auslöst. Verpflichteter ist der Betreiber, der wiederum nach § 3 Nr. 2, Nr. 4 TEHG anhand der Betreibereigenschaft nach dem BImSchG zu bestimmen ist, sofern die Anlage nach dem BImSchG genehmigungsbedürftig ist. Ist die Leitung nicht nach dem BImSchG genehmigungsbedürftig, so ist die Betreibereigenschaft allein

³⁵ etwa weil die fragliche Speicherung außerhalb des Hoheitsgebiets der Mitgliedstaaten (einschließlich der EWR), ihrer ausschließlichen Wirtschaftszonen und ihrer Festlandsockel liegt, Art. 2 Abs. 1 RL 2009/31/EU.

³⁶ So wohl *Altrock et al.*, Rechtliche Rahmenbedingungen für Carbon Capture and Storage (CCS) in Deutschland, 06.04.2022, S. 40f.

danach zu bestimmen, wer die unmittelbare Entscheidungsgewalt über die Anlage innehat, § 3 Nr. 2 TEHG. Nicht ausschlaggebend sind demgegenüber etwa die Eigentumsverhältnisse oder mittelbare Entscheidungsmöglichkeiten.

Haftung außerhalb des Anwendungsbereichs des KSpTG

Auch, wenn die Leitung selbst dem TEHG nicht unterfällt, besteht eine Zertifikatspflicht jedenfalls im Grundsatz³⁷ für die an Kohlendioxidleitungen angeschlossenen Anlagen, §§ 4, 7 Abs. 1, Anh. Teil A, Abschnitt 2 Nr. 1-32 TEHG.

Diese Pflicht zur Abgabe – und damit zunächst zum Erwerb von Zertifikaten – entfällt für denjenigen Anteil von Kohlendioxid, der nicht i.S.d. § 4 Abs. 1 Nr. 1 TEHG freigesetzt wird. Wann eine Freisetzung vorliegt, ist unter Berücksichtigung der RL 2003/87/EG zu bestimmen. Danach besteht eine Zertifikatsabgabepflicht für den Betreiber einer emittierenden Anlage nicht, wenn Emissionen als abgeschieden und zur ständigen Speicherung in eine Anlage nach der CCS-RL verbracht anzusehen sind, Art. 12 Abs. 3a ETS-RL.³⁸ Fraglich ist insofern, ob Kohlendioxid bereits dann als zur ständigen Speicherung in eine Anlage nach der CCS-RL verbracht anzusehen ist, wenn es in eine Kohlendioxidleitung eingespeist wird, oder erst, wenn es endgültig eingespeichert wurde. Aus dem Zweck von TEHG und CCS-RL, (nur) eine endgültige Speicherung von Kohlendioxid zu fördern³⁹ lässt sich in dieser Frage nichts schließen, denn in jedem Fall besteht für aus einer Kohlendioxidleitung entweichendes Kohlendioxid eine Zertifikatsabgabepflicht – fraglich ist allein, ob diese unmittelbar den Betreiber der Leitung oder denjenigen der Anlage trifft. Dafür, dass diese Pflicht unmittelbar den Anlagenbetreiber trifft, lässt sich anführen, dass es dessen Abgabepflicht ist, die gem. § 7 Abs. 1 TEHG für tatsächlich verursachte Emissionen entsteht, und die bei Einspeicherung des Kohlendioxids und der damit verbundenen Vermeidung der Emission entfällt. Dem ist allerdings entgegenzuhalten, dass im Fall eines Lecks einer Leitung die Emission nicht mehr unmittelbar durch die Anlage, sondern „durch“ die Leitung erfolgt. Diesen Gedanken bringt auch Anhang Teil A Abschnitt 2 Nr. 31 des TEHG

³⁷ Ausnahmen gelten für kleine Anlagen, die nicht dem Anwendungsbereich des TEHG unterfallen, vgl. BT-Drs. 21/1494, S. 58.

³⁸ *Schiffer/Kircher*, UPR 2026, 44, Rn. 25.; *Martin/Keßling*, ER 2024, 135, S. 137.

³⁹ Vgl. Art. 1 CCS-RL, § 1 TEHG.

zum Ausdruck, der den Betrieb von Leitungen als selbstständige Tätigkeit im Anwendungsbereich des TEHG aufführt.⁴⁰ Die eigenständige Aufnahme von Kohlendioxidleitungen zur Speicherung zeigt, dass der Gesetzgeber davon ausgeht, dass Leitungen selbst Kohlendioxid ausstoßen können; in der Folge sind es auch sie, die der Abgabepflicht unterliegen. Zwar betrifft die Regelung selbst allein solche Leitungen, die dem Anwendungsbereich der ETS-RL unterfallen, doch ist der Gedanke zum unmittelbaren Verursacher der jeweiligen Emission auch auf andere Kohlendioxidleitungen übertragbar. Hierfür sprechen insbesondere praktische Erwägungen: wurde Kohlendioxid abgeschieden und in eine Leitung oder ein Leitungssystem eingespeist, so hat nicht mehr der Anlagenbetreiber, sondern der Betreiber der Leitung es in der Hand, sicherzustellen, dass ein Austritt des Kohlendioxids vermieden wird.⁴¹

Sonderfall: Gemischt genutzte Leitungen

Dies gilt ebenso für gemischt genutzte Leitungen, in denen Kohlendioxid nicht allein zum Zweck der Speicherung, sondern auch zur weiteren Nutzung (CCU) transportiert wird. Diese Leitungen unterfallen wegen des Transports auch zu anderen Zwecken als der Speicherung nicht dem TEHG; ein Anlass sie in dieser Frage anders zu behandeln als andere Leitungen außerhalb des Anwendungsbereichs des TEHG besteht jedoch nicht. Denn auch in diesem Fall ist es die (leckschlagende) Leitung, die Emissionen unmittelbar verursacht und ist es ihr Betreiber, der einen Austritt von Kohlendioxid verhindern kann. Insbesondere in diesem Fall ist saubere Bilanzierung des abgeschiedenen und eingespeisten sowie des später eingespeicherten oder genutzten Kohlendioxids von elementarer Bedeutung.

d. Ausblick

Die Neufassung des KSpTG soll den Bau einer Kohlendioxid-Infrastruktur ermöglichen. Inwiefern dies bereits durch die jetzige Fassung bewirkt werden kann, hängt unter anderem davon ab, in welchem Ausmaß anhand des aktuellen oder zu erwartenden Rechtsrahmens Anreize für Investitionen bestehen und welchen Grad an Rechtssicherheit das neu gefasste KSpTG interessierten Investoren bietet.

⁴⁰ Das TEHG setzt damit Art. 12 Abs. 3a, Anh. I der ETS-RL um, BT-Drs.

⁴¹ In diese Richtung wohl auch *Fehling*, ZUR 2026, 276, S. 276f.; *Wolf*, ZUR 2009, 571, S. 574.

Vergleicht man das KSpTG mit anderen energiewirtschaftlichen Regelwerken, insbesondere dem EnWG, fällt zunächst sein relativ geringerer Umfang und damit einhergehend die geringere Regelungsdichte auf.⁴² Darin spiegelt sich die Bestrebung des Gesetzgebers, mit der Neufassung des KSpTG ein Gesetz zu schaffen, das einen Hochlauf der Kohlendioxidinfrastruktur ermöglicht und begünstigt.⁴³

Diese Bestrebungen teilt auch der europäische Gesetzgeber, der bereits 2009 mit der CCS-Richtlinie die unionsrechtliche Grundlage für den Ausbau der Kohlendioxid-Infrastruktur geschaffen hat. Dass auch der Unionsgesetzgeber die Kohlendioxidinfrastruktur auf dem Schirm hat, zeigt sich daran, dass die Europäische Kommission eine Gesetzesinitiative zur Entwicklung von Kohlendioxid-Infrastruktur und -Märkten für das vierte Quartal 2026 ankündigt.⁴⁴ In ihrem Call for Evidence betont die Kommission, die Bedeutung einer widerstandsfähigen europäischen Infrastruktur für den Transport von Kohlendioxid und stellte u.a. Fragen zu Regelungsmethoden.⁴⁵ Konkret hebt sie neben der Bedeutung eines starken Binnenmarkts insbesondere hervor, dass ein gleichberechtigter Zugang zu Kohlendioxidsspeichern sichergestellt werden soll.⁴⁶ Zu den Themenkomplexen, die von der angekündigten Regelung umfasst sein sollen, gehört insbesondere auch die Ausgestaltung von Rollen, Tätigkeiten und Eigentumsrechten an Kohlendioxid-Infrastruktur.⁴⁷

(1) Pflichten von Netz- und Leitungsbetreibern

Da für Betreiber von Kohlendioxidleitungsnetzen weitergehende Pflichten gelten, als für Betreiber von Kohlendioxidleitungen, könnten auf den ersten Blick Infrastrukturbetreiber verleitet werden, sich als „bloßer“ Betreiber von Leitungen diesen Netzbetreiberpflichten zu entziehen.

Aktuell besteht eine derartige Gefahr schon in Ermangelung eines Netzes – oder fertiger Leitungen – nicht. Jedoch stellt sich die Frage, was gilt, wenn einmal Leitungen bestehen, die sich sukzessive derart verdichten, dass ein Netz entsteht oder entstehen könnte. In diesem Fall eröffnet die Beschränkung der Netzdefinition auf solche Leitungen, die nicht von vorne herein der

⁴² Über die erste Fassung des KSpG so bereits *Wolff*, UPR 2013, 298-304.

⁴³ BT-Drs. 21/1494, S. 26f.

⁴⁴ Europäische Kommission: _ Have your Say – Public Consultations and Feedback, Legislative initiative on CO2 transportation infrastructure and markets, abrufbar unter https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/14804-Legislative-initiative-on-CO2-transportation-infrastructure-and-markets_en

⁴⁶ Europäische Kommission, Ref. Ares(2025)6250488 - 31/07/2025, S. 2.

⁴⁷ Europäische Kommission, Ref. Ares(2025)6250488 - 31/07/2025, S. 3.

Belieferung bestimmter oder bestimmbarer Kunden dienen, die Möglichkeit, sich darauf zu berufen, dass ihre jeweiligen Kohlendioxidleitungen, schon bei Errichtung auf bestimmte Kunden ausgelegt gewesen und stünden gerade nicht jedem Kunden offen. Ob dies vom Gesetzgeber beabsichtigt war, erscheint zweifelhaft. Vielmehr liegt nahe, dass die aktuelle Fassung zunächst den Aufbau von Infrastruktur fördern soll, und eine weitere Netzdefinition dann folgt, wenn so viele Leitungen bestehen, dass die Abgrenzung von Netz und Leitung und die damit verbundene Pflicht zum Netzausbau und diskriminierungsfreien Netzanschluss und -zugang praktisch von Bedeutung ist. Voraussetzung hierfür dürfte sein, dass Betreibern von Leitungen und Netzen hinreichende Finanzierungsmöglichkeiten zur Verfügung stehen, um eine Ausbaupflicht und diskriminierungsfreien Netzausbau- und Zugang stemmen zu können.

(2) (Entgelt)regulierung und Entflechtung

Sobald das Kohlendioxidleitungsnetz so weit aus- bzw. aufgebaut wird, dass der Bau eines weiteren Netzes nicht mehr wirtschaftlich erscheint, werden auch Fragen der weiteren Regulierung von Kohlendioxidleitungsnetzen an Bedeutung gewinnen. In diesem Fall entsteht ein natürliches Monopol des Netzbetreibers. In dieser Richtung wird bereits jetzt angemerkt, dass die freie Bestimmbarkeit von Netzentgelten einen wirtschaftlichen Anreiz bieten kann, ein Kohlendioxidnetz überhaupt aufzubauen.⁴⁸ Zugleich sind es diese starken wirtschaftlichen Anreize für Netzbetreiber, die Anlass und Hintergrund von Regulierung sind. Eine vergleichbare Entwicklung hat jüngst das Wasserstoffnetz durchlaufen. Hier erfolgte in der Anfangsphase bewusst keine verpflichtende Regulierung des Netzes, um einen natürlichen Aufbau der Infrastruktur zu ermöglichen.⁴⁹ Hierzu wurde die Wasserstoffnetzregulierung im EnWG zunächst ab 2021 als freiwillige Regulierung mittels sog. Opt-In-Lösung (§§ 28j ff. EnWG a.F.) konzipiert. In dieser Phase des Wasserstoffnetzes erfolgte eine umfassende Regulierung ebensowenig, wie sie gegenwärtig im KSpTG vorgesehen ist. Mit Wirkung vom 29. Dezember 2023 wurde dann durch § 28q EnWG eine verpflichtende Regulierung des Wasserstoff-Kernnetzes eingeführt, während andere Netzteile unreguliert bleiben.

⁴⁸ FfE, Beitragsreihe Carbon Management, 12.03.2024.

⁴⁹ Otto/Baumann, RdE 2025, 437, S. 438f.

Eine ähnliche stufenweise Entwicklung ist auch für Kohlendioxidleitungsnetze denkbar: Zum gegenwärtigen Zeitpunkt sind die Marktteilnehmer von der Gefahr eines natürlichen Monopols eines Kohlendioxidnetzbetreibers denkbar weit entfernt; vielmehr sind es die Kunden des Netzes, die eine erhebliche Verhandlungsmacht dadurch haben, dass sie über die erstmalige Nutzung des Netzes entscheiden.⁵⁰ [leider so gar nicht, die Netzbetreiber wollen ja irgendwie keine Leitungen für ihre Kunden bauen. Dazu liefere ich noch einen Abschnitt. Im Vordergrund steht insofern zunächst, den Bau einer Kohlendioxidinfrastruktur zu ermöglichen.⁵¹

Bereits jetzt wird darauf hingewiesen, dass der Aufbau einer Infrastruktur neben der rechtlichen Zulässigkeit – und Planungssicherheit – auch wirtschaftlicher Anreize bedarf, die über die bloße Existenz des Emissionshandels hinausgehen.⁵² Derartige Anreize für eine Kohlendioxidinfrastruktur werden aktuell etwa im Fehlen von Entflechtungsvorschriften sowie der Möglichkeit, später Netzentgelte frei zu bestimmen, gesehen.⁵³ Zugleich sind es jedoch gerade diese Aspekte, die Anlass waren, weite Bereiche der Energiewirtschaft der Regulierung zu unterwerfen.⁵⁴ Insofern liegt nahe, dass auch für Kohlendioxidnetze und -leitungen Regelungen zu Entflechtung sowie zur Netzentgeltstruktur geschaffen werden, sobald die Netzinfrastuktur eine gewisse Größe überschreitet. Zwar ist zu bedenken, dass Kohlendioxidnetze anders als Wasserstoff- und andere der energiewirtschaftlichen Regulierung unterworfenen Netze nicht der Versorgung der Allgemeinheit dienen,⁵⁵ weshalb den Gesetzgeber nicht in gleichem Maße Schutzpflichten treffen, wie für Energieversorgungsnetze. Dies ändert jedoch nichts daran, dass mit dem Aufbau eines Netzes ab einer gewissen Größe ein natürliches Monopol entsteht, das stets die Möglichkeit des Missbrauchs birgt und insofern besonderer staatlicher Aufsicht unterworfen werden dürfte. Dass auch dem Gesetzgeber der Rückgriff auf bekannte Regelungsmechanismen nahe liegt, zeigt sich daran, dass er Definitionen des KSpTG an diejenigen von

⁵⁰ So zum Wasserstoffnetz auch *Benrath*, EnWZ 2021, 195, S. 199.

⁵¹ BT-Drs. 21/1494, S. 2; in diesem Sinne äußerte sich auch bzgl. Einer etwaigen europäischen Regelung die Mehrheit der Konsultationsteilnehmer: Europäische Kommission, Ref. Ares(2026)2155230 – 26/02/2026, S. 3.

⁵² *Altrock et al.*, Rechtliche Rahmenbedingungen für Carbon Capture and Storage (CCS) in Deutschland, 06.04.2022, S. 78.

⁵³ FfE, Beitragsreihe Carbon Management, 12.03.2024; *Altrock et al.*, Rechtliche Rahmenbedingungen für Carbon Capture and Storage (CCS) in Deutschland, 06.04.2022, S. 42.

⁵⁴ *Lange/Preis*, NZKart 2015, 116, S. 116.

⁵⁵ In dieser Richtung auch *Altrock et al.*, Rechtliche Rahmenbedingungen für Carbon Capture and Storage (CCS) in Deutschland, 06.04.2022, S. 48.

Wasserstoffnetzen anlehnt.⁵⁶ In diesem Sinne ist eine an den jeweiligen Entwicklungsstand des Netzausbaus angepasste Regulierung wahrscheinlich, die mit zunehmendem Netzausbau auch zunehmend weiterer Regulierung unterworfen wird.⁵⁷

⁵⁶ BT-Drs. 21/1494, S. 2; auch i.R.d. öffentlichen Anhörung zum Gesetzgebungsverfahren für das KSpTG kam bereits die Forderung auf, das noch aufzubauende Kohlendioxidkernnetz entsprechend dem Wasserstoffnetz zu regulieren, s. Deutscher Bundestag, Parlamentsnachrichten v. 13.10.2025, Wirtschaft und Energie, Anhörung hib 503/2025, Deutscher Bundestag - Experten gegen CO₂-Speicherung für Gaskraftwerke.

⁵⁷ So auch das Ergebnis der Konsultation: Europäische Kommission, Ref. Ares(2026)2155230 – 26/02/2026, S. 3.