

Die EU-Methanverordnung: neue Regelungen auch für den Gastransport

Von Michael Neupert und Helena Brockerhoff

Bürokratieabbau hin oder her: Die EU hat nach längerer Diskussion einmal mehr eine neue Regulierung geschaffen, die für die Gas- und Rohrleitungsbranche relevant ist. Diesmal geht es um Methanemissionen, deren Verminderung sich die Union im Rahmen ihres „fit for 55“-Pakets zum Ziel gesetzt hat. Dieses Paket zielt auf Maßnahmen, mit welchen die Nettotreibhausgasemissionen innerhalb der EU bis 2030 um mindestens 55 % reduziert werden sollen [1]. Das umfasst auch Methanemissionen, denn die Methanmengen in der Atmosphäre sind im vergangenen Jahrzehnt weltweit stark angestiegen und sind nun für rund ein Drittel der Klimaerwärmung verantwortlich. Dieser Fachbeitrag soll einen ersten Überblick über die Inhalte und Wirkungsweise der EU-Methanverordnung geben.

Trotz seiner kürzeren Verweildauer in der Atmosphäre im Vergleich zu Kohlendioxid unterstreicht das hohe Wärmebindungspotenzial von Methan seine Bedeutung als Ziel für die Emissionsminderung. Um das 1,5 °C-Ziel einhalten zu können, ist daher eine starke Verringerung der Methanemissionen notwendig. Dabei hat die Union den E+P-Sektor als eine Ursache ausgemacht. Laut Erwägungsgrund Nr. 6 der Verordnung meint die EU, dass 77 % aller für 2030 prognostizierten Methanemissionen im Zusammenhang mit Öl, Gas und Kohle aus sozialer und ökologischer Sicht kosteneffizient reduziert werden könnten. Deshalb unterwirft sie diese Industrie mit der neuen Verordnung strikten Anforderungen.

Die EU-Methanverordnung [2] ist zum 04.08.2024 in Kraft getreten. Anders als europäische Richtlinien, die durch die Mitgliedsstaaten in ihre eigene Gesetzgebung überführt werden müssen und erst dadurch für Bürger und Unternehmen „scharfgeschaltet“ sind, gelten europäische Verordnungen in der gesamten EU unmittelbar. Dies bedeutet, dass die Regelungen sogleich verbindlich sind und beachtet werden müssen. Die EU-Methanverordnung folgt damit einem Trend, der seit einigen Jahren zu beobachten ist – der Europäische Gesetzgeber scheint zunehmend Freude daran zu finden, mit Verordnungen direkte Vorgaben zu setzen, anstatt den Mitgliedstaaten über Richtlinien Umsetzungsspielräume zu geben. Diese Option steht der EU aufgrund ihrer eigenen Rechtsgrundlagen – den Europäischen Verträgen – nicht in allen Bereichen zur Verfügung, u. a. wenn es um Energie und Umwelt geht, darf sich der europäische politische Diskurs aber zwischen Richtlinie und Verordnung entscheiden. Mit angemessener Skepsis betrachtet scheint dies einem gesetzgeberischen Mikromanagement Vorschub zu leisten, welches Unternehmen vor Herausforderungen stellt. Der Geltungsbereich der Verordnung umfasst die gesamte Wertschöpfungskette von fossilem Öl und Gas. Dazu gehören alle Aktivitäten im Zusammenhang mit der Förderung, der Verarbeitung, dem Transport und dem Verbrauch fossiler Brennstoffe. Inaktive, vorübergehend oder dauerhaft verfüllte und aufgegebene Bohrlöcher werden ebenfalls stark reglementiert. Darüber hinaus werden Regelungen rund um das Thema Erkennung und Prävention von Methanemissionen getroffen, unabhängig davon, ob diese bewusst oder unbewusst (durch z. B. Lecks) entstehen. Auch für Kohlebergwerke, einschließlich stillgelegter, enthält die Verordnung Regelungen, allerdings konzentriert sich dieser Artikel auf

die Auswirkungen der Verordnung auf den E+P-Sektor, weil die Herausforderungen im Kohlektor andere sind und den Rahmen dieses Beitrags sprengen würden.

Überwachung und Berichterstattung

Die Verordnung schreibt den Betreibern aus dem Öl- und Gassektor in Art. 12, beginnend mit Verpflichtungen zur Messung und Berichterstattung von Methanemissionen, eine umfassende Buchführung über die Emissionen „aller Quellen“ vor. Die Überwachungs- und Berichterstattungsanforderungen sind dabei sehr detailliert festgelegt, wobei der erste Bericht ein Jahr nach Inkrafttreten der Verordnung, erstmals am 5. August 2025 der zuständigen Behörde vorzulegen ist. Wer die zuständige Behörde ist, regelt die EU-Methanverordnung nicht selbst; das ist Sache der Mitgliedsstaaten. In der Bundesrepublik Deutschland ist vorgesehen, dass die Bergbehörden für die Überwachung der Regelungen verantwortlich sein sollen. Die Berichte sind dagegen dem Umweltbundesamt vorzulegen [3].

Der Begriff „Quelle“ im Sinne der EU-Methanverordnung bezeichnet eine Komponente oder eine geologische Struktur, aus der beabsichtigt oder unbeabsichtigt, intermittierend oder permanent Methan in die Atmosphäre freigesetzt wird (Art. 2 Nr. 15). Dies zeigt: Die Verordnung verfolgt einen weitreichenden Ansatz und zielt auf umfassende Wirkung. Immerhin gestattet Art. 12 Abs. 1, dass der erste Bericht „nur“ geschätzte Methanemissionen erfasst – für die nächsten, die jeweils 2026 und 2027 fällig sind, gilt diese Erleichterung genauso wenig wie für die dann jährlich erforderlichen Folgeberichte. Im Gegenteil werden perspektivisch zusätzlich Methanemissionsmessungen fällig.

Was in die Berichte aufzunehmen ist, regelt Art. 12 Abs. 4. Demnach müssen sich die Berichte mindestens zu den folgenden Aspekten äußern:

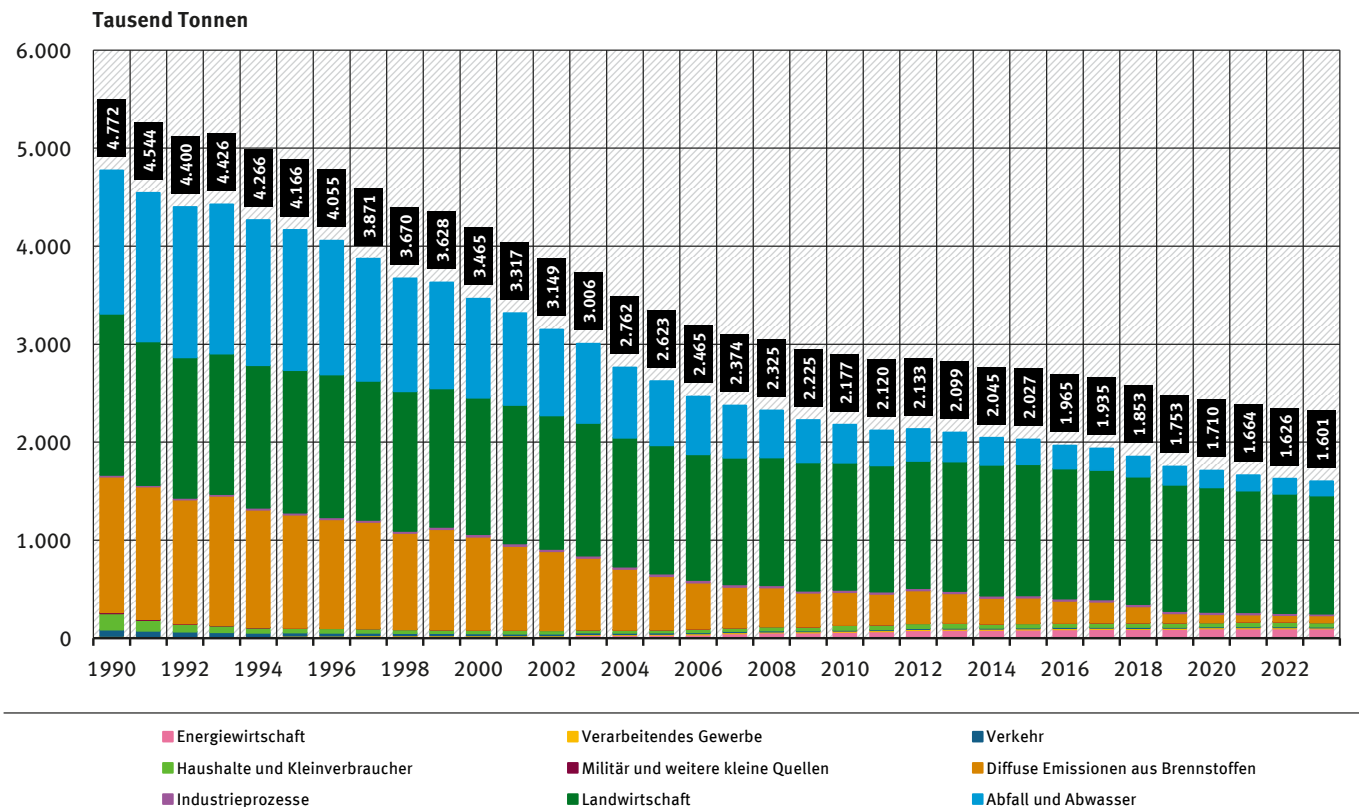
- » Art und Ort der Emissionsquellen;
- » detaillierte Daten für jede Art von Emissionsquelle angegeben in Tonnen Methan und in Tonnen CO₂-Äquivalent unter Anwendung der Erderwärmungspotenziale gemäß der Definition im sechsten Sachstandsbericht des Zwischenstaatlichen Ausschusses für Klimaänderungen (IPCC);
- » genaue Informationen zu den Quantifizierungsmethoden;
- » alle Methanemissionen für selbst betriebene Betriebseinheiten;

- » Anteil an Eigentum und Methanemissionen nicht selbst betriebener Betriebseinheiten, multipliziert mit dem Eigentumsanteil;
- » Liste der Unternehmen, die die operative Kontrolle über die nicht selbst betriebenen Betriebseinheiten ausüben.

Die geforderten Messungen und Quantifizierungen sollen nach den in Art. 32 der EU-Methanverordnung festgelegten Standards bzw. technischen Vorschriften durchgeführt werden. Diese wiederum werden durch, von der Europäischen Kommission beauftragte, europäische Normungsorganisationen erarbeitet, wobei der Zeitplan für die Herausgabe dieser Standards in der Verordnung nicht festgesetzt wird und somit noch ungewiss bleibt. Bis dahin gelten dem Stand der Technik entsprechende Verfahren der Industrie, und die Betreiber und Unternehmer müssen für die Messung und Quantifizierung von Methanemissionen die beste verfügbare Technologie verwenden. Insoweit gilt eine Erleichterung, die darauf abzielt, Rechtssicherheit zu schaffen: Es ist zulässig, sich an den Rahmen der Oil and Gas Methan Partnership (OGMP) 2.0 zu halten. Dies zeigt, dass mit der Berichterstattung spürbarer Aufwand verbunden ist, zumal Art. 33 der EU-Methanverordnung fordert, dass die jeweiligen Mitgliedstaaten wirksame Sanktionen für Verstöße gegen die Verordnung vorsehen, und zwar solche, die u. a.

den wirtschaftlichen Vorteil aus einem Verstoß effektiv entziehen. Diese sogenannte Gewinnabschöpfung ist in der Bundesrepublik Deutschland seit einigen Jahren nicht nur bei Straftaten möglich, sondern auch bei Ordnungswidrigkeiten. Anders als früher bleibt es also nicht automatisch bei einem – womöglich vergleichsweise niedrigen – Bußgeld, sondern selbst formale Verstöße können empfindliche Strafen nach sich ziehen. Dagegen können Unternehmen natürlich Rechtsmittel einlegen, aber ein solches Verfahren bindet Ressourcen, und erst einmal kann eine hohe Forderung im Raum stehen. Darüber hinaus sieht Art. 12 Abs. 8 vor, dass die von den Unternehmern und Betreibern gefertigten Berichte nicht nur an die zuständigen Behörden weitergegeben werden sollen, sondern durch diese innerhalb von drei Monaten nach ihrer Vorlage der Öffentlichkeit per Internet zugänglich gemacht werden. Dadurch soll eine weitere, gesellschaftliche Kontrolle über die Unternehmen etabliert werden. Unternehmen müssen sich deshalb bewusst sein, dass alle in die Berichte aufgenommenen Informationen Dritten zugänglich sind, auch wenn sie lediglich an das Umweltbundesamt versandt werden. Das kann im schlimmsten Fall nicht nur eine Prangerwirkung haben, sondern auch Kreise auf den Plan rufen, die versuchen, Einschränkungen des Betriebs zu erreichen.

Methan-Emissionen nach Kategorien



Quelle: Bundesumweltamt

Emissionen ohne Landnutzung, Landnutzungsänderung und Forstwirtschaft
 Verkehr: ohne land- und forstwirtschaftlichen Verkehr
 Haushalte und Kleinverbraucher: mit Militär und weiteren kleinen Quellen (u.a. land- und forstwirtschaftlichem Verkehr)
 Quelle: Umweltbundesamt, Nationale Treibhausgas-Inventare 1990 bis 2022 (Stand 03/2024), für 2023 vorläufige Daten (Stand 15.03.2024)

Bild 1: Verursacher von Methanemissionen. 1990 hatten die Methanemissionen einen Anteil von 10,7 % an den gesamten THG-Emissionen. Von 2016 bis 2023 lag der Anteil bei etwas über 6 %. Ausreißer ist das Jahr 2020, wo aufgrund von Sondereffekten v. a. bei CO₂ der Anteil an den Gesamt-Emissionen etwas höher war. In absoluten Zahlen sanken die Methanemissionen seit 1990 langsam, aber stetig auf 1,6 Mio. t



Bild 2: Die Landwirtschaft ist nach wie vor die größte Methanemissionsquelle in Deutschland

Emissionsminderung

Die EU-Methanverordnung belässt es nicht bei mehr oder weniger sanftem Druck durch (veröffentlichte) Berichte. In Art. 13 formuliert sie ebenso weitreichend wie nachdenklich machend: „Die Betreiber ergreifen alle angezeigten Emissionsminderungsmaßnahmen, um Methanemissionen bei ihren Tätigkeiten zu verhindern und zu minimieren.“ Auch dies ist mit Sanktionen bewehrt, und deshalb birgt die vieldeutige Formulierung rechtliche Risiken. Das beginnt mit der Verwendung des kaum noch gebräuchlichen Adjektivs „angezeigt“, das so viel bedeutet wie „angebracht, ratsam, passend“ [4] und damit auf sehr diskussionsoffene Begriffsinhalte verweist. Die englische und französische Fassung der Verordnung sprechen an der betreffenden Stelle von „appropriate mitigation measures“ bzw. von „mesures d’atténuation appropriées“, in der dänischen und niederländischen Fassung sind „passende“ Maßnahmen gefordert – alle diese Wörter meinen das, was man im Deutschen „angemessen“ nennt. Das ist nicht bedeutungslos, weil „angemessen“ im juristischen Sprachgebrauch eine klar definierte Rolle als Teil des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes spielt: Zulässig sind staatliche Maßnahmen, wenn sie u. a. geeignet, erforderlich und angemessen sind, ein legitimes Ziel zu erreichen. Wie sich der Begriff „angezeigt“ zu diesem etablierten Maßstab verhält – der im Übrigen auch über die EU-Methanverordnung hinaus für alle behördlichen Maßnahmen gilt – ist unklar.

Unabhängig von dieser Frage formuliert Art. 13 eine weitreichende Verpflichtung, indem er verlangt, Methanemissionen zu verhindern oder zumindest zu minimieren – also so weit wie möglich abzusenken. Das ist anspruchsvoll, denn man kann diese Regelung so verstehen, dass sie auf das technische Optimum zielt und ökonomische Erwägungen nicht ohne Weiteres als Gegenargumente akzeptiert. Sieht man diese Regelung im Zusammenspiel mit der Berichtspflicht, dann fragt sich, ob Betreiber zukünftig womöglich Klagen von Umweltvereinigungen oder Nachbarn

befürchten müssen, wenn sie aus deren Sicht keine ausreichenden Minderungsmaßnahmen getroffen haben.

Leckerkennung und Reparatur

Art. 14 der EU-Methanverordnung regelt Anforderungen an Leckerkennung und -beseitigung (LDAR). Innerhalb bestimmter Fristen müssen die Betreiber den zuständigen Behörden LDAR-Programme vorlegen, in denen die Überwachungsaktivitäten und Zeitpläne detailliert aufgeführt sind. Das LDAR-Programm muss den vorgeschriebenen Normen und technischen Anforderungen entsprechen und den zuständigen Behörden durch den Betreiber für bestehende Standorte bereits bis zum 5. Mai 2025 und für neue Standorte innerhalb von sechs Monaten ab dem Tag der Aufnahme des Betriebs vorgelegt werden. Die nachfolgenden Untersuchungen müssen in vorgegebenen Abständen durchgeführt werden.

Bei der Reparatur oder dem Austausch undichter Komponenten müssen bestimmte Schwellenwerte und Zeitpläne eingehalten werden. Sicherheits-, verwaltungstechnische- und technische Erwägungen können Verzögerungen rechtfertigen, allerdings müssen die Betreiber alle Entscheidungen zur Verzögerung von Reparaturen unter Vorlage „aller erforderlichen Nachweise, die die Verzögerung rechtfertigen“ bei den zuständigen Behörden einreichen, und diese müssen den Begründungen zustimmen. Außerdem müssen Betreiber festgestellte Lecks überwachen und reparieren, Aufzeichnungen mindestens zehn Jahre lang aufbewahren und den zuständigen Behörden Jahresberichte mit einer Zusammenfassung der Ergebnisse der LDAR-Untersuchungen vorlegen. Die Mitgliedsstaaten müssen für Zertifizierungs- oder Akkreditierungssystemen für LDAR-Dienstleister oder -Betreiber sorgen. Eine Sonderregelung hiervon gilt für Offshore-Öl- und -Gasanlagen in Wassertiefen von mehr als 700 m, diese können von den LDAR-Anforderungen ausgenommen werden, wenn der Betreiber nachweisen kann, dass potenzielle Methanemissionen nur geringfügige Auswirkungen auf das Klima haben.

Diese wenigen Sätze zeigen: Art. 14 ist sehr detailliert (in der Druckfassung erstreckt sich die Norm über beinahe vier Seiten). Nach erstem Eindruck scheint dies zu mangelnder Kohärenz der Vorschrift zu führen; nicht alle Regelungen scheinen untereinander zu passen. Die Norm schreibt nicht nur unterschiedliche Häufigkeiten für Leckererkennungsprogramme vor, sondern enthält auch stark nuancierte Anforderungen hinsichtlich der Reparaturpflichten. Erfahrungsgemäß wird Normsetzung durch eine größere Zahl an Regelungen eben nicht klarer; transparente und wirksame Rechtssetzung sieht anders aus. Auch diese Regelung wird also in der Umsetzung zu Herausforderungen führen.

Ausblasen und Abfackeln

Art. 15 der EU-Methanverordnung enthält Beschränkungen für das Ausblasen und Abfackeln, die im Grunde genommen das routinemäßige Abfackeln verbieten und das Ausblasen nur dann erlauben, wenn es unvermeidbar und unbedingt notwendig ist. Spezifische Situationen, in denen eine Entlüftung oder ein Abfackeln als unvermeidbar und unbedingt erforderlich angesehen werden kann, sind aufgezählt, darunter der normale Betrieb bestimmter Anlagen, Reparatur- und Wartungsarbeiten, die Inbetriebnahme von Rohrleitungen und die Stilllegung. Wenn eine Entlüftung erlaubt ist, müssen die Betreiber sicherstellen, dass diese technisch vertretbar ist, und dies gegenüber den zuständigen Behörden nachweisen. Entlüftungsanlagen müssen durch nicht emittierende Alternativen ersetzt werden, sofern solche verfügbar sind. Das Abfackeln ist nur zulässig, wenn Alternativen wie die Wiedereinleitung oder die Verwertung an Ort und Stelle nicht durchführbar sind, und die Betreiber müssen auch insoweit den zuständigen Behörden gegenüber die Notwendigkeit des Abfackelns nachweisen. An neuen oder umgebauten Standorten sind Betreiber dazu verpflichtet, emissionsfreie Anlagen zu installieren und die Vorschriften innerhalb der vorgegebenen Fristen einzuhalten. Verzögert sich die Einhaltung aufgrund außergewöhnlicher Umstände, müssen die Betreiber den zuständigen Behörden detaillierte Zeitpläne für die Umsetzung vorlegen.

Art. 16 regelt die Meldepflichten zu den Ausblas- und Abfackelvorgängen, wobei hier die Fristen besonders erwähnenswert sind, nach welchen diese Vorgänge unverzüglich und spätestens innerhalb von 48 Stunden nach Beginn der Maßnahmen bzw. nach Kenntnisnahme des Betreibers mit den in Anhang III genannten Angaben an die zuständige Behörde zu melden sind. Außerdem sind den Behörden jährliche Berichte über derartige Ereignisse in Übereinstimmung mit den festgelegten Elementen vorzulegen.

Fazit

Das Gesamturteil kann nur ambivalent ausfallen: Die EU-Methanverordnung regelt eine Reihe von Fragen viel detaillierter, als sie hier vorgestellt werden können. Sinn dieses Beitrags ist, einen Überblick und einen ersten Eindruck zu geben – wer für die Umsetzung der Verordnung in Unternehmen verantwortlich ist, sollte sich den vollständigen Verordnungstext erarbeiten. Dabei werden Unklarheiten auftreten, weil die Verordnung zum einen als typischer Rechtstext schwer zugänglich ist und weil sie zum anderen eine Reihe von interpretationsbedürftigen Vorschriften enthält. In Bezug auf solche Aspekte sollten Verantwortliche so bald wie möglich versuchen, eine begründete Position zu erarbeiten und mit den Aufsichtsbehörden abzustimmen. Um die Komplexität der Vorschriften zu bewältigen, sind proaktive Maßnahmen erforderlich.

Natürlich sollten klimarelevante Emissionen reduziert werden, und grundsätzlich ist dazu auch in der Wertschöpfungskette von Erdöl und -gas anzuknüpfen. Ob dieser Sektor allerdings mit Blick auf andere Methanquellen so relevant ist, dass große Effekte zu erwarten sind, darf man bezweifeln. In der Gesamtschau der kleinteiligen Regulierung, der teils sehr knappen Fristen und der zumindest theoretisch erheblichen Sanktionsmechanismen kann man sich des Eindrucks nicht erwehren, dass es auch darum geht, eine unerwünschte Industrie einzuschränken. Die Sinnhaftigkeit von Messungen auch kleiner Emissionen in bzw. an technischen Anlagen muss man auch deshalb hinterfragen, weil sich darin eine „Laborsicht“ offenbart – und das wirft die Frage auf, ob die EU-Methanverordnung ein angemessenes Gleichgewicht zwischen Umweltschutz und praktischer Umsetzbarkeit gefunden hat.

Man geht nicht zu weit, wenn man die EU-Methanverordnung nicht nur als Umweltschutzmaßnahme bewertet, sondern auch als Ausdruck mangelnden Vertrauens in die Wirtschaft und eines Kontrollbedürfnisses. Diese Motive treffen auf einen Mangel an behördlichen Ressourcen und ein daraus resultierendes Vollzugsdefizit. Der europäische Gesetzgeber versucht dies dadurch zu lösen, dass er die Vollzugsverantwortung weitgehend bei den betroffenen Unternehmen ablädt und diesen Sanktionen androht, falls sie nicht auf die gewünschte Weise reagieren. Das lässt einerseits Freiräume, schafft aber andererseits einen Trend zum vorausseilenden Gehorsam und zu einem defensiven Unternehmertum aus Angst vor Diskussionen.

Literatur/Quellen

- [1] Mitteilung der Europäischen Kommission; COM (2021) 550 final, 14.07.2021
- [2] Verordnung (EU) 2024/1787 des Europäischen Parlaments und des Rates über die Verringerung der Methanemissionen im Energiesektor und zur Änderung der Verordnung (EU) 2019/942, Amtsblatt L, 2024/1787, 15.7.2024, <http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1787/oj>
- [3] <https://www.umweltbundesamt.de/themen/klima-energie/treibhausgasemissionen/europaeische-methanverordnung#Verordnung>, abgerufen am 17.09.2024
- [4] <https://www.duden.de/rechtschreibung/angezeigt>, abgerufen am 17.09.2024

🔍 SCHLAGWÖRTER: EU-Methanverordnung, Methanemissionen, Leckererkennung

AUTOREN



Dr. MICHAEL NEUPERT

Kümmerlein Rechtsanwälte & Notare, Essen

Tel. +49 201 1756-624

Michael.Neupert@kueimmerlein.de



HELENA BROCKERHOFF

Kümmerlein Rechtsanwälte & Notare, Essen