

**BV Glas-Stellungnahme**  
**„Wachstum generieren, CO<sub>2</sub> reduzieren -  
wettbewerbsfähig bleiben:  
die Glasindustrie in Deutschland und  
Europa“**

**Eine Emissionshandelsreform nach 2020 aus Sicht der  
Glasindustrie**

**November 2016**

Der Bundesverband Glasindustrie e.V. (BV Glas) ist die Spitzenorganisation der deutschen Glasindustrie. Er vertritt die wirtschafts-, umwelt- und energiepolitischen Interessen seiner Mitglieder gegenüber der Politik, der Öffentlichkeit und den Medien. In ihm sind vier Fachgruppen (Behälterglas, Flachglas, Spezialglas sowie Glasbearbeitung und -veredelung) mit über 50 Mitgliedsunternehmen organisiert, die ca. 80 Prozent der Glasproduktion in Deutschland stellen.

Der BV Glas begrüßt die Diskussion über eine Reform des europäischen Emissionshandelssystems für die 4. Emissionshandelsperiode nach 2020. Die Glasindustrie in Deutschland und Europa unterstützt bereits die Entwicklung der europäischen Wirtschaft zu einer „Low Carbon Economy“. Einerseits wurden Emissionen bei der Glasproduktion bis zum physikalisch-technischen Minimum reduziert, andererseits trägt die Glasindustrie durch ihre vielfältigen Produkte zur Energiewende bei. Auch das aktive Recycling leistet dazu einen wichtigen Beitrag.

Der Entwurf der EU-Kommission für eine Emissionshandelsreform ist eine gute Diskussionsbasis. Es sind aber Veränderungen erforderlich, damit das angegebene Hauptziel – eine kosteneffiziente und wirtschaftliche Treibhausgasreduktion – erreicht werden kann.

Solange es noch kein internationales Handelssystem und vergleichbare Anstrengungen der Industrie weltweit zur CO<sub>2</sub>-Reduktion gibt, müssen Industriesektoren, die dem europäischen Emissionshandel unterliegen, im internationalen Wettbewerb geschützt werden. Die Gefahr des sogenannten Carbon Leakage muss durch eine kostenfreie Zuteilung von CO<sub>2</sub>-Zertifikaten in voller Höhe der ambitionierten Benchmarks verhindert werden. Nur so kann eine Energiewende erfolgen, die nicht erkaufte wird durch einen höheren CO<sub>2</sub>-Fußabdruck von Gütern, die außerhalb von Europa produziert werden.

## Die Kernforderungen an eine EU-ETS Reform im Überblick

Die Glasindustrie unterstützt die, von der EU-Kommission vorgeschlagene, Klassifizierung von Sektoren als Carbon-Leakage gefährdet. Um eine größere Transparenz der Berechnungsmethode zu ermöglichen, sollte verschriftlicht werden, dass sowohl direkte als auch indirekte CO<sub>2</sub> Kosten in den Intensitätsparameter mit einfließen und dass die Einteilung für die gesamte 4. Handelsperiode gültig ist.

Eine **Unterteilung der Sektoren der Glasindustrie in unterschiedliche Carbon-Leakage-Gefährdungsstufen ist kein Konzept, welches primär verfolgt werden sollte.**

Von substantieller Bedeutung für die Glasindustrie ist außerdem die **Möglichkeit zur Kompensation der indirekten CO<sub>2</sub> Kosten**. Bisher bleibt der Glasindustrie diese Möglichkeit verwehrt, da sie nicht auf der entsprechenden EEAG-Liste aufgeführt ist. Hierdurch wird die Glasindustrie massiven Wettbewerbsverzerrungen, auch im Vergleich zu anderen Werkstoffen, ausgesetzt.

Eine **regelmäßige Revision der Benchmarks anhand von technisch machbaren Realdaten** garantiert eine Abschmelzung der Emissionshandelszertifikate auf Basis der realen technologischen Entwicklung in allen Industriesektoren. Eine sogenannte „flat-rate“-Reduktion - eine undifferenzierte Minderung der Benchmarks über alle Branchen hinweg - fördert nicht die Technologie-Entwicklung, sondern verstärkt ohnehin bestehende Nachteile im internationalen Wettbewerb.

Die kostenfreie Zuteilung an die gefährdete Industrie sollte Carbon-Leakage vollständig verhindern: Die besten eines Sektors, die sogenannten „best performers“ sollten **kostenfreie Zertifikate über die gesamte Handelsperiode für die gesamte Produktion erhalten** und eine zusätzliche **Kürzung durch Einführung eines Cross-Sectoral-Correction-Factors verhindert werden**. Hierzu muss die starre Aufteilung der Zertifikate für die Auktionierung und die kostenfreie Zuteilung überarbeitet werden.

## Carbon Leakage

- 1) **Die Glasindustrie unterstützt eine Klassifizierung der Sektoren als Carbon-Leakage gefährdet**, die sowohl die Handelsintensität als auch die CO<sub>2</sub>-Intensität, unabhängig vom Zertifikatepreis, in Betracht zieht.
- 2) Von substantieller Bedeutung für die Glasindustrie ist außerdem die **Möglichkeit zur Kompensation der indirekten CO<sub>2</sub> Kosten**, da diese die Kostenbelastung durch die direkten Kosten in der Zukunft um ein Vielfaches übersteigen werden. Bisher bleibt der Glasindustrie diese Möglichkeit verwehrt, da sie nicht auf der entsprechenden EEAG-Liste aufgeführt ist. Hierdurch wird die Glasindustrie massiven Wettbewerbsverzerrungen, auch im Vergleich mit anderen Werkstoffen, ausgesetzt. Die Glasherstellung ist jedoch nicht nur ein energie- sondern

auch ein stromintensiver Prozess. Ein Großteil des in der Glasschmelze verbrauchten Stroms fällt unter die EEG-Härtefallregelung, eine Kompensation der indirekten CO<sub>2</sub>-Kosten wäre hier nur folgerichtig.

- 3) Um eine größere Transparenz der Berechnungsmethode zu ermöglichen, sollte in der Richtlinie klargestellt werden, dass sowohl direkte als auch indirekte CO<sub>2</sub>-Kosten in den Intensitätsparameter mit einfließen und dass die **Carbon-Leakage-Klassifizierung für die gesamte 4. Handelsperiode** gültig ist. Dies ist unumgänglich, da sich energieintensive Industrien wie die Glasindustrie durch lange Investitionszyklen auszeichnen und Investitionssicherheit benötigen.
- 4) Auch in der Ausgestaltung eines zukünftigen Emissionshandels sollte die Möglichkeit einer unkonditionierten **quantitativen und qualitativen Untersuchung auf Sektor und disaggregierter Sub-Sektor Ebene (z.B. PRODCOM 6 oder PRODCOM 8)** fest verankert sein. Eine Untersuchung auf NACE 4-Steller Ebene (bzw. WZ 4-Steller-Ebene) gibt zum Teil nicht die richtigen Parameter für eine CO<sub>2</sub>-Intensitätsuntersuchung für den EU-Emissionshandel wider. Dies ist bei der Flachglasindustrie der Fall. Verschiedene Produktionsprozesse, welche zum Teil nicht unter den Emissionshandel fallen, werden dem NACE 4-Code der Flachglasherstellung zugerechnet. Eine starke Verzerrung der CO<sub>2</sub> Intensität ist die Folge. Ähnliches gilt für die Glasfaserindustrie. Sie besteht auf NACE 4-Steller-Ebene aus mehreren unterschiedlichen Glasfaser-Sektoren, die mit unterschiedlichen Produktionsverfahren unterschiedliche Produkte herstellen und weder eine vergleichbare CO<sub>2</sub>-Intensität noch Handelsintensität aufweisen. Betrachtete man den Sektor in der Gesamtheit, würde er nicht als Carbon-Leakage gefährdet eingestuft, einzelne Glasfaser-Subsektoren dagegen schon.
- 5) **Eine Unterteilung der Sektoren der Glasindustrie in unterschiedliche Carbon-Leakage-Gefährdungsstufen ist nach Ansicht des BV Glas kein Konzept, welches primär verfolgt werden sollte.** Bei einer etwaigen Strukturierung nach unterschiedlichen Carbon-Leakage-Klassen würde ohnehin nur ein sehr geringer Teil an kostenfreien Zertifikaten freigesetzt, da die emissionsintensivsten Grundstoffproduktionen einen überwiegenden Anteil der Gesamtmenge an kostenfreien Zertifikaten in Anspruch nehmen. Eine Einteilung in verschiedene Gefährdungsklassen würde außerdem einem Industriesektor erst zur Hilfe kommen, wenn sich seine ökonomische Situation verschlechtert hat. Carbon Leakage würde somit nicht präventiv verhindert, sondern erst im Nachhinein versucht zu kurieren. Nicht zuletzt würde eine Einteilung der Industriesektoren in verschiedene Carbon-Leakage-Gefährdungsstufen eine Wettbewerbsverzerrung zwischen Werkstoffen, die auf demselben

Markt konkurrieren, hervorrufen (z.B. Verpackungsmaterialien). Dies kann weder ökologisch noch klimapolitisch gewollt sein.

### **Kostenfreie Zuteilung für Carbon-Leakage gefährdete Sektoren**

- 1) Die kostenfreie Zuteilung mit Emissionshandelszertifikaten ist das Kernelement im Emissionshandels, welches der deutschen und europäischen Glasindustrie die Wettbewerbsfähigkeit erhält, Innovationen unterstützt, die Möglichkeit verstärkt, in Energieeffizienz im Prozess zu investieren und Investitionskapazitäten erhält. **Die kostenfreie Zuteilung sollte deswegen in vollem Umfang den Sektoren gewährt werden, die von Carbon-Leakage bedroht sind. Es sollten keine zusätzlichen Kürzungsfaktoren angewandt werden, wie z.B. der Cross-Sectoral-Correction-Factor (CSCF).**
- 2) Anlagen, die Produkte erzeugen, welche unter einen Produktbenchmark fallen und Carbon-Leakage gefährdet sind, müssen eine freie Zuteilung in voller Höhe des Benchmarks erhalten, um adäquat vor Carbon-Leakage geschützt werden zu können. **Ambitionierte Produkt-Benchmarks müssen auf der Basis der 10 Prozent besten Anlagen in der EU gebildet werden und nicht durch eine prozentuale jährliche Reduzierung künstlich verringert werden.** Nur so kann sichergestellt werden, dass die abschmelzende kostenfreie Zuteilung eines jeden Sektors die reale technische Entwicklung widerspiegelt. Eine unilaterale Verringerung (z.B. die sogenannte „flat-rate-reduction“) würde an der industriellen Realität vorbeigehen und Sektoren wie die Glasindustrie, die schon früh energieeffiziente Produktionstechnologien entwickelt haben, durch eine per-se Reduzierung der Benchmarks bestrafen. Die Glasindustrie hat in der Vergangenheit bereits **deutliche Erfolge bei der CO<sub>2</sub>-Reduzierung erbracht**, nicht zuletzt durch eine **hohe Recyclingquote**. Die gesamte deutsche Behälterglasindustrie ersetzt heute durchschnittlich 60 Prozent der Rohstoffe durch Glasscherben.
- 3) Der Kommissionsvorschlag geht in die richtige Richtung, indem er die Zuteilungsmenge für einen Zeitraum von 5 Jahren, anstatt wie bisher für einen Zeitraum von 8 Jahren, vorab festlegt. Eine noch weitere Dynamisierung der Zuteilung mit kostenfreien Zertifikaten wäre jedoch wünschenswert, um die zugeteilte Menge der Zertifikate soweit wie möglich an die tatsächliche Produktionsmenge anzupassen. Der **BV Glas schlägt eine Zuteilung nach dem System Produktion des Jahres Y-2 vor, um die Zuteilung so exakt wie möglich anzupassen und das Risiko der Überallokation zu minimieren.**

## Verhältnis der Zuteilungsmengen für Auktionierung und kostenfreie Zuteilung

- 1) **Der BV Glas spricht sich gegen eine starre Aufteilung in Zertifikatemengen für die Auktionierung von 57 Prozent und kostenfreie Zuteilung aus, da dies die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen und europäischen Glasindustrie enorm schwächt.** Hierdurch werden Zertifikate blockiert, die ansonsten kostenfrei zugeteilt werden könnten, wenn die Menge der Zertifikate insgesamt dem CO<sub>2</sub>-Reduktionspfad von -2,2 Prozent gerecht werden würde. Somit werden auch die Produktionsstätten mit den effizientesten Anlagen in ganz Europa in absehbarer Zeit gezwungen, CO<sub>2</sub>-Zertifikate zuzukaufen oder ihre Produktion zu senken. Diese Entkopplung von CO<sub>2</sub>-Reduktionsmöglichkeiten und Zuteilung von Emissionshandelszertifikaten wird die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Glasindustrie immens schwächen und zu einer Abwanderung zu Produktionsstandorten außerhalb der EU (dem sogenannten Carbon-Leakage) führen. Aus Sicht des BV Glas gibt es hierzu 3 alternative Handlungsmöglichkeiten:
  - **Option 1 “Flexibilität in der Verteilung”:** Die Verteilung müsste flexibilisiert werden, so dass zuerst die Carbon-Leakage-Sektoren in vollem Umfang ihre Zertifikate zugeteilt bekommen würden, die anderen Zertifikate würden dann in die Auktionierungsmenge fließen.
  - **Option 2 “überarbeiteter Auktionierungsanteil”:** Falls ein fester Auktionierungsanteil bestehen bleiben sollte, müsste dieser insoweit angepasst werden, dass zumindest die besten Anlagen eines Sektors keine Zertifikate zukaufen müssen.
  - **Option 3 “Puffer in freier Zuteilung”:** Wenn die feste Grenze von 57 Prozent Auktionierungsmenge beibehalten werden würde, sollte die Einführung eines zusätzlichen Kürzungsfaktors (Cross Sectoral Correction Factors CSCF) verhindert werden, indem zusätzliche Zertifikatemengen aus der MSR oder der Neuanlagenreserve freigesetzt würden.
- 2) **Der BV Glas unterstützt den Vorschlag, eine Reserve mit 250 Millionen nicht zugeteilten Zertifikaten aus der Marktstabilitätsreserve für Neuanlagen und Produktionserhöhungen zu schaffen.** Dieser Vorschlag ermöglicht es der Industrie, in einer Zeit des wirtschaftlichen Aufschwungs zu wachsen und gleichzeitig die festgesetzten Klimaziele zu wahren. Es wäre wünschenswert, dass dieses wichtige Instrument im Gesetzestext differenzierter dargestellt wird, als dies bis jetzt der Fall ist und dieses wichtige Instrumentarium einen Fokus in der politischen Diskussion erhält.
- 3) **Der BV Glas misst einem Innovationsfond zur Unterstützung industrieller Projekte eine hohe Bedeutung bei. Allerdings sollte die Finanzierung nicht zu Lasten der kostenfreien Zuteilung von Emissionshandelszertifikaten gehen. Dies würde dem Schutz vor Carbon-Leakage diametral entgegenlaufen.** Auktionierungserlöse sollten reinvestiert werden, um Energieeffizienz und Low Carbon Technologien zu unterstützen, wie

es die ETS Richtlinie vorsieht. Außerdem sollte die Innovationsförderung des EU-ETS ausschließlich energieintensiven Industrien von Anhang 1 der ETS Richtlinie zur Verfügung stehen, um Dekarbonisationsprojekte in diese Industrien zu unterstützen.

## **Umsetzung**

Nach Meinung des BV Glas sollten einige wichtige Elemente, die durch sogenannte delegated acts reguliert werden, in die Richtlinie integriert werden und somit den regulären politischen Prozess durchlaufen:

- Volumes, timing, and sequencing of auctioning of allowances (Article 10(4))
- Rules for harmonised free allocation (Article 10a(1))
- Support of innovation (Article 10a(8))
- List of sectors exposed to carbon leakage (Article 10b)
- Inclusion of other activities and other Greenhouse Gases (Article 24)
- Rules for projects not covered by the ETS (Articles 22 and 24a).