

Anvendelse af oprindelsesgarantier

Notat fra Det Økologiske Råd



Resumé

Oprindelsesgarantier er jf. direktiv om vedvarende energi beviser på, at den el-produktion som ligger til grund for garantien, er produceret på vedvarende anlæg eller effektiv kraftvarme.

Oprindelsesgarantierne kan handles, og dermed kan CO₂ fordelene fra produktionen overføres fra el-producent til el-forbruger og medregnes i dennes frivillige CO₂-regnskab.

De nærende regler i VE-direktivet betyder, at oprindelsesgarantier ikke kan anvendes til opfyldelse af medlemslandenes VE-forpligtelser. Der er desuden krav om, at dobbelttælling af CO₂-fordele skal undgås.

Oprindelsesgarantierne udstedes til alle VE-producenter, som anmoder om dette, og kan derpå sælges til frivillige købere, som f.eks. ønsker at reducere CO₂ fodaftrykket af deres private el-køb eller ønsker at anvende CO₂-fordelen fx i deres CSR-regnskab.

Handel med oprindelsesgarantier er indtil nu sket på et dysfunktionelt marked, hvor udbuddet er langt større end efterspørgslen og prisen derfor er endog meget lav.

Kommissionens foreslår i sit udspil, at der også tildeles oprindelsesgarantier til gas, varme og køling baseret på VE.

I Kommissionens udspil foreslås, at der fremover ikke må tildeles oprindelsesgarantier til VE-producenter, hvis disse får tilskud til VE-produktionen. I stedet skal oprindelsesgarantierne bortauktioneres af staten, som skal bruge provenuet til at sænke omkostningerne til tilskud.

Det Økologiske Råd finder, at Kommissionens forslag bygger på en forkert forestilling om, at en samtidig støtte og tildeling af oprindelsesgarantier er udtryk for dobbelttilskud.

Støtteniveauer bør tage højde for værdien af oprindelsesgarantier, og ved udbud af VE-tilskud vil indtægten fra salg af oprindelsesgarantier i en udbudssituation vil blive modregnet i tilskudsbehovet.

Det Økologiske Råd anbefaler derfor at fjerne kravet om, at der ikke må tildeles oprindelsesgarantier til VE-el-producenter, der modtager tilskud til deres VE-el-produktion.



Anvendelse af oprindelsesgarantier (GoO's)

Hvad er oprindelsesgarantier

Oprindelsesgarantier er, som navnet antyder, et bevis for den anvendte teknologi og metode til produktion af el.

Systemet for udstedelsen af oprindelsesgarantier er udviklet med henblik på at fremme bestemte produktionsmetoder, ved at give disse typer en mulighed for at handle de medfølgende miljø- og klimakvaliteter på markedet.

Det betyder, at el-producenten, ud over prisen på selve elektriciteten, også kan sælge den CO₂-fordel, som typisk fremkommer ved at anvende f.eks. produktionsteknologi baseret på vedvarende energi i stedet for baseret på fossile brændsler som kul og naturgas.

Herved kan certifikat-sælgeren i mange tilfælde opnå en merindtjening i tillæg til den statsstøtte, som alle VE-anlæg har mulighed for at modtage, hvis ens medlemsland støtter dette.

Markedet for oprindelsesgarantier er separat fra det fysiske elmarked, hvilket betyder, at certifikatet kan sælges uafhængigt af salg af elektricitet f.eks. på det nordiske el-marked.

Producenten kan vælge at sælge certifikaterne for produktionen til den elhandler, der også rent fysisk modtager strømmen. Denne kan derefter sælge certifikaterne videre til andre aktører eller anvende certifikaterne til at bevise over for sine kunder, at den el, de modtager, kommer fra en bestemt miljøvenlig produktion. Og køberne kan indregne den mindskede CO₂ udledning fra den el-produktion, som certifikatet stammer fra, i sit CO₂ regnskab.

Typiske købere af oprindelsesgarantier sammen med køb af energi kan være virksomheder, som har vedtaget en frivillig CO₂ reduktion i forbindelse med deres CSR politik, det kan være byer, som kan medregne CO₂ fordelen fra VE-produceret energi i deres CO₂ opgørelser og det kan være private forbrugere, som skal bruge oprindelsesgarantien til at dokumentere, at de har købt f.eks. strøm fra vindmøller.

Producenten kan dog også beslutte at sælge certifikaterne til en anden elhandler, en slutbruger eller en elhandler uden for Danmarks grænser. Lige gyldig hvor mange led, certifikaterne har været igennem, er det dog kun den aktør, der er i besiddelse af certifikaterne, når perioden slutter, som har bevist, at der er leveret "strøm med klimavalg" og dermed indregne CO₂ fordelen i sit endelige CO₂ regnskab.

I Danmark kan producenter få udstedt oprindelsesgarantier for elproduktion fra vedvarende energi eller fra højeffektiv kraftvarme. Oprindelsesgarantier fra effektiv kraftvarme har så vidt vides intet marked i Danmark, men på grund af særlige regler i Storbritannien, så findes der et marked der.



Nuværende bestemmelser om oprindelsesgarantier

Formålet med VE-direktivet er at fremme VE-elektricitet og øge andelen af vedvarende energikilders bidrag til elproduktionen i EU. Oprindelsesgarantier er et af midlerne til at opnå dette mål.

Oprindelsesgarantierne bliver udstedt i overensstemmelse med Europa-Parlamentet og Rådets ”Direktiv 2009/28/EF” (VE-direktivet) om fremme af elektricitet produceret fra vedvarende energikilder inden for det indre marked for elektricitet. Garantierne bliver desuden udstedt i overensstemmelse med Klima- og Energiministeriets ”Bekendtgørelse om oprindelsesgaranti for VE-elektricitet (nr. 1323 af 30. november 2010)”.

I selve VE-direktivet er en række bestemmelser om indholdet af selve oprindelsesgarantierne og hvordan processen fra udstedelse til annullering foregår.

Der er også bestemmelser om, at oprindelsesgarantien sikrer en overførsel af CO₂ fordelene ved elektricitet fra vedvarende energi fra sælger til køber, og en forpligtelse til, at den enkelte el-leverandør eller land som helhed trækker CO₂-fordelen fra anvendelsen af oprindelsesgarantien ud før den endelige beregning af CO₂ indhold pr. kWh elektricitet for ikke aktive el-forbrugere beregnes (den såkaldte residualmængde). Herved sikres mod dobbelttælling.

Der er en bestemmelse om, at anvendelse af oprindelsesgarantier ikke tæller med i den nationale overholdelse af kravet om en vis fordelt andel VE i det nationale energimiks.

Og endelig er der en lille rest fra markedstankegangen, nemlig, at medlemsstaterne kan bestemme, at der ikke ydes støtte til en producent, der modtager en oprindelsesgaranti fra produktion af vedvarende energi.

Denne sidste bestemmelse giver dog ikke meget mening i et uperfekt marked, da overudbuddet af oprindelsesgarantier ”sikrer”, at prisen for oprindelsesgarantier er endog meget lavere end den støtte til etablering af vedvarende energiproduktion, som for øjeblikket er nødvendig til (de fleste) VE-producerende anlæg på grund af den meget lave el-pris.

Fravær af et egentligt balanceret marked

Forud for vedtagelsen i 2009 af det nuværende VE-direktiv, fremlagde EU-Kommissionen et forslag, som var baseret på fordeling af forpligtelser til at sikre, at en fastlagt procentdel af de enkelte lande energi bliver produceret på VE.

Indtil ganske kort tid før denne fremlæggelse var imidlertid lækket flere udkast til Kommissionens forslag, som byggede på en markedsmodel baseret på tildeling af oprindelsesgarantier og fastlæggelse af en købsforpligtelse, svarende til VE-kravet for el-handlerne. På denne måde ønskede Kommissionen at fortsætte EU’s udbygning, med



vedvarende energiproduktion baseret på et marked, hvor der var balance imellem udbud og efterspørgsel efter VE, baseret på handel med oprindelsescertifikater. Om denne markedsbaserede tilgang kunne have virket – f.eks. set i lyset af problemerne med EU's kvotehandelssystem ETS - er uvist, da det ikke var grundlaget i det endelige forslag.

I det endelige fremlagte udspil var denne grundlæggende markedsfunktion således forsvundet til fordel for en fordeling af VE-forpligtelsen mellem landene.

Markedet for oprindelsesgarantier må derfor betegnes som et særdeles uperfekt marked, hvor der er en forpligtende udstedelse af oprindelsesgarantier, hvis producenten ønsker dette, men kun en frivilligt baseret efterspørgsel.

Priserne for oprindelsesgarantier er tilsvarende lave, da den manglende balance mellem udbud og efterspørgsel ikke er i stand til at sikre, at værdien af oprindelsesgarantien vil ligge på højde med det faktisk nødvendige tilskud til ny vedvarende energi.

EU-Kommissionens forslag til ændring af bestemmelser om oprindelsesgarantier

I Kommissionens fremlagte forslag udvides området, hvor der skal udstedes oprindelsesgarantier til også at omfatte gas, varme og køling udover el fra VE og el fra effektiv kraftvarmeproduktion.

Herudover er der i forslaget til et nyt VE-direktiv en væsentlig ændring vedrørende oprindelsesgarantier.

I forslaget er der nemlig lige skruet lidt op for markedstankegangen, så der nu foreslås, at medlemsstaterne skal sikre, at der ikke udstedes oprindelsesgarantier til anlæg, som får støtte fra en tilskudsordning. I stedet skal medlemsstaterne udstede oprindelsesgarantierne til sig selv, de skal bortauktionere dem og bruge provenuet til at reducere omkostningerne i tilskudsordninger.

Sammenhæng mellem tilskud og oprindelsesgarantier

Kommissionens forslag bygger åbenbart på en tankegang om, at der ikke må ske dobbelt subsidiering og derfor enten skal anvendes tilskudsordninger eller markedsbaserede ordninger baseret på handel med oprindelsesgarantier. Problemet med denne tankegang er flere:

1. En markedstilgang for oprindelsesgarantierne kræver, at der er et perfekt marked, hvor både tildeling og udkøb af oprindelsesgarantier bygger på en opfyldelse af det nye fælles mål for andel af VE i EU. Dette er fortsat ikke tilfældet, hvorfor værdien af en oprindelsesgaranti på ingen måde kan forventes at kunne matche



værdien af en tilskudsordning.

2. Kommissionens tankegang kræver, at der rent faktisk sættes en pris på udledning af CO₂ via CO₂ kvotesystemet ETS, som matcher omkostningen ved reduktion af CO₂. Uden denne reelle og meget højere pris på CO₂ kan det ikke forventes at VE kan klare sig uden tilskud blot ved salg af oprindelsesgarantier. Dette er ikke tilfældet, da der selv med en forstærket indsats for at rette op på ETS næppe er udsigt til en reel prissætning på denne side af 2030.
3. Kommissionens udmelding af nye statsstøtteregler betyder, at der vil være et stigende fokus på udbygning med VE-el via udbud. Det betyder, at der gennem priskonkurrencen i udbuddet vil ske en medregning af den mulige indtægt fra salg af oprindelsesgarantierne fra VE-anlæggene. Med en fokus på udbud vil de to former for ”tilskud” ikke være konkurrerende men netop supplerende.
4. Kommissionen inddrager gas, varme og køling med mulighed for at få udstedt oprindelsesgarantier og dermed dokumentere og videresælge CO₂ fordelingen ved salg af oprindelsesgarantierne. Men også for gas, varme og køling vil være tale om, at salg af oprindelsesgarantierne kun kan være en lille del af den samlede nødvendige ekstraomkostning ved produktion af disse energibærere fra VE.

I sin yderste konsekvens kan konkluderes, at Kommissionens forslag konkret vil føre til, at den stigning, som må forventes at ske i tilskudsomkostningen ved udbud uden medregning af indtægt fra salg af oprindelsesgarantier, vil matche den indtægt, som staten kan få ved at bortauktionere oprindelsesgarantierne. Dermed er frem og tilbage lige langt, og så er vi faktisk lige vidt bare på en mere bureaukratisk måde.

Det Økologiske Råd anbefaler, at:

- Det fortsat skal være frivilligt for hvert enkelt medlemsland at beslutte, om der både kan give tilskud til vedvarende energi og tildeles oprindelsesgarantier.
- Da der ikke er en reel balanceret markedssituation for oprindelsesgarantier i EU giver det ikke mening at knytte tildeling af oprindelsesgarantier til VE sammen med tildeling af støtte til VE, hvorfor dette bør fjernes fra forslaget.