

Landsnet
Gylfaflöt 9
112 Reykjavík

Reykjavík, 28. mars 2025
E-2025-038/00.11

Umsögn um breytingar á reglum um vottun virkjana vegna útgáfu upprunaábyrgða

Með bréfi Landsnets, dagsettu 3. mars 2025 en móttæknu 5. mars 2025, voru Landsvirkjun kynnt ný drög að reglum um vottun virkjana fyrir útgáfu upprunaábyrgða.

Frá árinu 2019 hafa verið í gildi reglur Landsnets um vottun virkjana fyrir útgáfu upprunaábyrgða. Landsnet vísar til þess að reglur þessar hafi stöð í 2. mgr. 3. gr. laga 30/2008 um upprunaábyrgð á raforku sem framléidd er með endurnýjanlegum orkugjöfum o.fl. (*lög um upprunaábyrgðir*). Reglurnar ná, eins og heitið gefur til kynna, ekki yfir aðra þætti tengda útgáfu upprunaábyrgða en vottun virkjana.

Drög að nýjum reglum sem Landsnet segir uppfærða útgáfu af fyrri reglum og hér eru til umsagnar, hafa fengið nýtt heiti og enn fremur hefur gildissvið þeirra gjörbreyst. Um nýja og mun umfangsmeiri reglusetningu er að ræða en í uppfærðri útgáfu bera reglurnar nú heitið reglur um vottun virkjana fyrir útgáfu upprunaábyrgða, útgáfufærlu og upplýsingagjöf viðvirkandi útgáfu upprunaábyrgða. Eftir sem áður eru reglurnar sagðar settar með stöð í 2. mgr. 3. gr. laga nr. 30/2008 um upprunaábyrgðir.

Landsvirkjun telur ekki lagaheimild fyrir setningu reglnanna og því fari Landsnet út fyrir heimildir sem Landsneti eru markaðar með lögum með setningu þeirra. Þá er það mat Landsvirkjunar að efni reglnanna hvað varðar ýmis ákvæði þeirra samræmist hvorki lögum um upprunaábyrgðir, viðeigandi Evrópuregluverki, né EECS-reglum Association of Issuing Bodies (AIB) eins og nánar verður vikið að hér á eftir.

Landsvirkjun er sammála Landsneti um mikilvægi þess að tryggja heilindi útgáfu upprunaábyrgða til samræmis við EECS reglur AIB. Þeim markmiðum verður hins vegar ekki náð með reglusetningu sem skortir lagastöð og gerir um leið kröfur til íslenskra raforkuframleiðenda sem eru langt um meira íþyngjandi en þekkist í öðrum aðildarríkjum og ganga mun lengra en EECS reglur AIB.

Þá skal tekið fram að við undirbúning umsagnar þessarar óskaði Landsvirkjun eftir tilteknum upplýsingum frá Landsneti á grundvelli upplýsingalaga í þeim tilgangi að fá fyllri skýringu á tilurð og markmiðum þeirra breytinga sem lagðar hafa verið fram. Engar upplýsingar hafa borist Landsvirkjun þrátt fyrir ítrekun á upphaflegu erindi. Þykir Landsvirkjun miður að Landsnet hafi ekki svarað beiðninni þar sem hún tengist beint umsagnarbeiðni Landsnets. Landsvirkjun áskilur sér því rétt til að koma á framfæri frekari athugasemdum eða viðbótarumsögn síðar, komi til þess að upplýsingar berist sem hafi þýðingu fyrir málið.

Þá vísar Landsvirkjun, eftir því sem við á, til bréfs Landslaga til Landsnets, dags. 7. mars 2025.

Hlutverk og valdheimildir Landsnets á grundvelli laga nr. 30/2008 um upprunaábyrgðir

Hlutverk Landsnets er tvíþætt samkvæmt lögum um upprunaábyrgðir, annars vegar útgáfuhlutverk og hins vegar eftirlitshlutverk. Útgáfuhlutverkið felst í útgáfu upprunaábyrgða og þarf þar m.a. að gæta að því að upprunaábyrgð sé einungis veitt vegna liðinna almanaksmánaða og að aðeins ein upprunaábyrgð sé gefin út fyrir hverja MWst sem framléidd er, sbr. 4. - 6. gr. laganna.

Eftirlitshlutverkið felst í eftirliti með því að raforka sem gefin er út upprunaábyrgð fyrir sé í raun framléidd með endurnýjanlegum orkugjöfum eða samvinnslu raf- og varmaorku, sbr. 2. mgr. 3. gr. laganna. Landsnet hefur einnig það hlutverk að halda utan um skrá vegna útgefna upprunaábyrgða, sbr. 8. gr. laganna. Með lögunum er Landsneti veitt heimild til að setja reglur sem byggja á þessu síðastnefnda, þ.e. um skráningu upplýsinga um útgefna upprunaábyrgðir og skal það gert í samráði við framleiðendur raforku, sbr. 2. mgr. 8. gr. laganna. Reglurnar eru svo háðar samþykki Umhverfis- og orkustofnunar.

Í athugasemdum um 3. gr. frumvarps þess er varð að lögum nr. 30/2008 segir: *Í 1. mgr. er kveðið á um að Landsneti hf. verði falið það hlutverk að hafa eftirlit með útgáfu upprunaábyrgða á rafmagni sem er framleitt með endurnýjanlegum orkugjöfum. Er Landsneti hf., sem flutningsfyrirtækis samkvæmt raforkulögum, falið sambærilegt hlutverk og kerfisstjórar hinna Norðurlandanna í þessu tilliti.*

Af þessu má ætla að vilji löggjafans sé að eftirlit með útgáfu upprunaábyrgða fari fram hér á landi með sambærilegum hætti og á hinum Norðurlöndunum.

Landsvirkjun er ekki kunnugt um að sambærilegar og jafn íþyngjandi kvaðir séu lagðar á framleiðendur raforku, hvorki á Norðurlöndunum né annars staðar í Evrópu.

Þær nýju reglur sem Landsnet gerir hér tillögu um eru ekki reglur sem lúta að skráningu upplýsinga um útgefnar upprunaábyrgðir skv. 8. gr. heldur lúta þær m.a. að því að veita Landsneti aðgang að efni raforkusölusamninga, heimildum til þriðju aðila til að krefjast útgáfu upprunaábyrgða o.fl. eins og nánar verður vikið að. Aðra heimild til setningu reglna en mælt er fyrir um í 2. mgr. 8. gr. er ekki fyrir að finna í lögum.

Í drögum Landsnets er vikið að því að reglurnar grundvallist annars vegar á 2. mgr. 3. gr. laganna og hins vegar á 2. mgr. 5. gr. laganna. Sem fyrr segir felst í 2. mgr. 3. gr. að Landsnet hafi eftirlit með því að raforka sem gefin er upprunaábyrgð fyrir sé í raun framleidd með endurnýjanlegum orkugjöfum eða samvinnslu raf- og varmaorku. Slíkt er gert með því að kanna þá framleiðslu sem Landsvirkjun, meðal annarra, hefur með höndum og skal það gert í samræmi við viðmiðanir sem eru hlutlægar, gagnsæjar og án mismununar og hafa hlotið staðfestingu Umhverfis- og orkustofnunar. Raforkusölusamningar geta engin áhrif haft þar á og veitir ákvæðið ekki heimild til þeirrar reglusetningar sem nú er fyrirhuguð.

Ákvæði 2. mgr. 5. gr. veitir heldur ekki slíka heimild. Þar er fjallað um að umsækjandi um útgáfu upprunaábyrgðar skuli veita Landsneti allar upplýsingar sem Landsnet telur nauðsynlegar viðvíkjandi útgáfu upprunaábyrgða. Þær upplýsingar þurfa vitaskuld að vera tengdar hlutverki Landsnets samkvæmt lögunum, sem er að gæta að því að sú raforka sem veitt er upprunaábyrgð fyrir sé framleidd með þeim hætti sem lögin áskilja og vitaskuld að einungis sé gefin út ein upprunaábyrgð fyrir hverja MWst, sem Landsnet kannar með því að bera saman eigin skrár.

Í tilvísuðu bréfi er m.a. rakið að með hliðsjón af umfangsmikilli útgáfu upprunaábyrgða, umfjöllun sem verið hafi um útgáfuna að sem aðila að AIB teldi Landsnet rétt að uppfæra reglur um vottun virkjana fyrir útgáfu upprunaábyrgða, til að skýra og formfesta ferli við útgáfuna og kveða á um nauðsynlega öflun upplýsinga vegna útgáfu upprunaábyrgða.

Landsvirkjun telur Landsnet fara út fyrir heimildir sem Landsneti eru markaðar með lögum með tillögu að nýjum reglum, sbr. fyrri umfjöllun. Þá er bent á að Landsnet taldi sig sjálft ekki hafa valdheimildir til að hlutast til um úrbótakröfu frá AIB, sbr. t.d. bréf frá Landsneti til Landsvirkjunar 4. júní 2024 og tölvupóst til Landsvirkjunar dags. 2. maí 2023 varðandi upprunaábyrgðir og úrbótakröfu AIB. Algjörlega óútskýrt er hvernig Landsnet telur sig nú hafa slíkar heimildir, að óbreyttum lögum. Að auki eru ítrekuð sjónarmið Landsvirkjunar frá þeim tíma sem umfjöllun um úrbótakröfu AIB voru í háamælum, um að raforkusölusamningar eru einkaréttarlegs eðlis, milli tveggja fyrirtækja, og falla utan opinberrar stjórnsýslu nema sérstaklega sé kveðið á um annað. Í tilvísuðum lögum nr. 30/2008 einskorðast upplýsingaskylda framleiðanda við framleiðslu raforkunnar.

Með vísan til framangreinds skortir Landsnet, að mati Landsvirkjunar, lagastoð fyrir setningu reglnanna enda er aðeins heimild til reglusetningar á grundvelli 2. mgr. 8. gr. laganna um upprunaábyrgðir. Þá er með breyttu gildissviði reglnanna farið langt út fyrir þau mörk sem 2. mgr. 3. gr. laganna kveður á um í tengslum við vottun virkjana og þær viðmiðanir sem þar koma fram og skulu vera hlutlægar, gegnsæjar og án mismununar og hafa hlotið staðfestingu Umhverfis- og orkustofnunar.

Samspil nýrra reglna um vottun virkjana við alþjóðlegar reglur

Landsvirkjun hefur óskað eftir áliti á samræmi hinna nýju reglna Landsnets við Renewable Energy Directive

2009/28/EC (RED), reglur AIB, þ.e. European Energy Certificates System Rules (EECS) sem og CEN EN 16325 staðal sem vísað er til í 19 gr. RED II/III. Meðfylgjandi er minnisblað sem unnið var af norsku lögmannsstofunni Wikborg Rein Advokatfirma.

Í umfjöllun um hver geti verið umsækjandi um útgáfu upprunaábyrgða kemur m.a. fram að skv. 15 gr. RED, sbr. 19. gr. RED II og III sé eftirfarandi meginskylda lögð á aðildarríki sem staðfesti rétt orkuframleiðenda til að fá útgefna upprunaábyrgðir:

"Member States shall ensure that a guarantee of origin is issued in response to a request from a producer of electricity from renewable energy sources."

Varðandi þær kröfur sem Landsnet hyggst setja á raforkuframleiðendur í tengslum við útgáfu upprunaábyrgða er talið að þær eigi sér ekki stoð og gangi lengra en mælt er fyrir um og leggi þannig auknar og íþyngjandi kvaðir á framleiðendur endurnýjanlegrar orku á Íslandi.

"Insofar as "appropriate mechanisms" amount to interventions against individuals, that term must be interpreted in line with the EU/EEA principle of proportionality. This means that any mechanisms – to be "appropriate" – should be suitable and necessary to achieve the desired purpose, and it should not impose a burden on the individual that is excessive in relation to the objective sought to be achieved."

"A requirement on producers to disclose PPAs as a condition precedent to receive GOs is unconventional in an EU/EEA context,³ and is intrusive on the producers' commercial operations, business secrets and their right to receive GOs upon request."

"Neither the EECS Rules nor the CEN EN16325 standard comprise rules stating that issuing bodies may require the disclosure of PPAs, or other commercial instruments negotiated between private parties, to issue GOs."

Niðurstaðan er því sú að uppfærðar reglur Landsnets og þær kröfur sem gerðar eru til íslenskra raforkuframleiðenda sem óska eftir útgáfu upprunaábyrgða eru ekki samrýmanlegar Evrópureglum og þeim reglum sem gilda um útgáfu upprunaábyrgða innan AIB.

"As we see it, Landsnet's Proposal introduces ambiguity in the qualification and issuance process which is not in line with the applicable EEA regulations, the CEN EN16325 standard, nor the EECS Rules."

Minnisblaðið er meðfylgjandi (**Fylgiskjal 1**) og vísar Landsvirkjun til þess í rökstuðningi sínum fyrir því að tilkynntar reglur Landsnets og efni þeirra sé hvorki í samræmi við íslensk lög, Evrópulöggjöf né þær skuldbindingar sem Landsnet hefur tekið á sig sem aðili að AIB.

Aðrar efnislegar athugasemdir

Umsækjandi getur ekki verið annar en framleiðandi

Í nýjum reglum er gengið út frá því að umsækjandi að upprunaábyrgð geti verið annar en framleiðandi, eða aðili sem fram kemur í umboði framleiðanda. Birtist þetta í grein 2.4 regludraganna, sem er svohljóðandi:

Umsækjandi um útgáfu upprunaábyrgðar getur verið sá lögaðili sem á og rekur þá vinnslueiningu sem í hlut á eða þriðji aðili sem samið hefur við framleiðanda raforku um heimild til hagnýtingar raforku eða annarra aftur frá þeirri vinnslueiningu sem í hlut á s.s. söluaðili eða endanlegur notandi raforkunnar.

Þetta á sér enga stoð í lögum. Samkvæmt 1. mgr. 4. gr. laganna nr. 30/2008 gefur Landsnet út upprunaábyrgð „samkvæmt beiðni framleiðanda raforku frá endurnýjanlegum orkugjöfum eða samvinnslu raf- og varmaorku“. Í 4. mgr. segir svo að „framleiðanda raforku frá endurnýjanlegum orkugjöfum eða

samvinnslu raf- og varmaorku“ sé heimilt að veita þriðja aðila „skriflegt umboð“ til þess að óska eftir útgáfu upprunaábyrgðar á raforku sem er framleidd með endurnýjanlegum orkugjöfum eða samvinnslu raf- og varmaorku og til að taka á móti slíkri upprunaábyrgð. Í umboðsmennsku felst milliganga um viðskipti eða samningsgerð, í nafni umbjóðandans. Samningur um hagnýtingu raforku getur ekki falið í sér slíkt umboð, hvort sem um söluaðila er að ræða eða endanlegan notanda raforkunnar. Útgáfa er því bundin við framleiðanda eða aðila sem fær skýrt umboð frá framleiðanda til að sækja um útgáfu upprunaábyrgðar í þágu framleiðandans.

Íslensku lagareglurnar eiga sér að þessu leyti samhljóm í RES tilskipuninni 2018/2001 (Directive (EU) 2018/2001 of the European Parliament and of the Council of 11 December 2018 on the promotion of the use of energy from renewable sources (recast)),

sem unnið er að innleiðingu á, sbr. 19. gr.:

To that end, Member States shall ensure that a guarantee of origin is issued in response to a request from a producer of energy from renewable sources, unless Member States decide, for the purposes of accounting for the market value of the guarantee of origin, not to issue such a guarantee of origin to a producer that receives financial support from a support scheme.

Ljóst er að einungis skal gefa út upprunaábyrgðir til framleiðenda.

Samantekt

Með vísan til alls framangreinds er það mat Landsvirkjunar að Landsnet skorti lagastoð fyrir setningu þeirra reglna sem hér eru til umsagnar og því til viðbótar og ekki síður að ýmis ákvæði reglnanna séu ekki í samræmi við löggjöf eða aðrar reglur sem Landsnet hefur undirgengist sem meðlimur að AIB. Þá leggja reglurnar mun ríkari kröfur, sem ekki eru hlutlægar, gagnsæjar eða án mismununar, á íslenska raforkuframleiðendur umfram raforkuframleiðendur í öðrum ríkjum.

Landsvirkjun er, nú sem áður fyrr, reiðubúin til samstarfs við Landsnet um öll þau verkefni sem miða að því að styrkja upprunaábyrgðakerfið, traust þess og heilindi.

Virðingarfyllt,

Kristín Linda Árnadóttir
Aðstoðarforstjóri

Tinna Traustadóttir
Framkvæmdastjóri sölu og þjónustu

Meðfylgjandi:

Fylgiskjal 1: MEMO – Assessment of Landsnet's revised rules on guarantees of origin

Fylgiskjal 2: Bréf Landslaga – Athugasemdir við drög að breytingum á reglum um vottun virkjana vegna útgáfu upprunaábyrgða.

MEMO

To: Landsvirkjun
From: Wikborg Rein Advokatfirma AS
Date: 18 March 2025
Partner in charge: Caroline Skaar Landsværk

ASSESSMENT OF LANDSNET'S REVISED RULES ON GUARANTEES OF ORIGIN**1 INTRODUCTION**

We have been asked by Landsvirkjun to assess Landsnet's proposed changes to the Rules for the Certification of Power Plants and the Issuance of Guarantees of Origin (the "**Proposal**"), a regulation established in accordance with Act No. 30/2008 on Guarantees of Origin for electricity (the "**GO Act**") in Iceland. Landsnet's Proposal implies material changes to the current rules, including by adding new provisions on data collection and information disclosure from applicants for Guarantees of Origin ("**GOs**"), and by allowing non-energy producers to apply for GOs. The Proposal inter alia suggests that producers disclose their power purchase agreements ("**PPAs**") to Landsnet as a condition precedent to receiving GOs.

We will review the Proposal in light of applicable EEA regulations, specifically the Renewable Energy Directive 2009/28/EC ("**RED**"), but we will also have a view to later revisions of RED applicable in the EU.¹ Furthermore, we will consider the Proposal in light of the Association of Issuing Bodies ("**AiB**")'s European Energy Certificate System Rules (the "**EECS Rules**"). These EECS Rules, as well as the CEN EN16325 standard referred to in Article 19 of RED II/III, are reflective of and complementary to primary and secondary EU/EEA law for AiB members, such as Landsnet.

2 CONCLUSIONS

With regard to the disclosure requirements proposed on part of renewable energy producers in the Proposal, we conclude on the following:

- Article 15 (2) of RED (Article 19 (2) of RED II/III) establishes a duty for member states to *"ensure that a guarantee of origin is issued in response to a request from a producer of electricity from renewable energy sources"*.
- A requirement on producers to disclose PPAs as part of application processes for GOs is unconventional in an EU/EEA context,² and is intrusive on producers' commercial operations, business secrets and on their right to receive GOs upon request.

¹ RED reflects the most recent transposition in Iceland, but we note that the more recent Renewable Energy Directive 2018/2001 ("**RED II**") and 2023/2413 ("**RED III**") apply in the EU.

² This can be demonstrated with reference to the Domain Protocols under the AiB

- There are no equivalent disclosure requirements imposed on renewable energy producers under RED, the EECS Rules nor the CEN EN16325 standard.

3 EEA RULES ON GUARANTEES OF ORIGIN

3.1 Renewable energy producers' right to receive GOs upon request

Article 15 in RED (Article 19 in RED II and III) regulates the competencies of Member States or designated competent bodies to issue GOs. The principal obligation imposed on Member States in Article 15 (2) is that "*Member States shall ensure that a guarantee of origin is issued in response to a request from a producer of electricity from renewable energy sources.*" This corresponds with a right for producers of renewable energy to receive such GOs upon request.

While RED Article 15 confers discretion to the states in respect of how the issuance of GOs is organised, these procedures are elaborated in the EECS Rules and the CEN EN16325 standard, to which Landsnet is bound through its membership in AiB. These rules describe a twofold process leading up to the issuance of GOs; first an objective qualification/registration of the renewable power plant in question (see CEN EN16325 Articles 5 and 6 as well as Section D4 in the EECS Rules), and thereafter issuance of GOs corresponding with qualified production from that power plant (see CEN EN16325 Articles and Section D7 in the EECS Rules).

3.2 Qualification of power plants

As concerns the initial qualification of the power plant, Section D4.1 of the EECS Rules provides that the procedures for registering production devices in an EECS registration database for the purpose of an EECS product "*shall be clear, unambiguous and non-discriminatory and must satisfy the criteria set out at Section D4.1.2*" (our underline). The criteria set out in D4.1.2 clarify that the device may only be registered by the owner of the production device, unless another account holder is "*duly authorised by the owner*" and has provided adequate evidence of such authorisation. Furthermore, the criteria in D4.1.2 are objective and generally relate to physical qualities of the plant in question. Terms of agreements with third parties are not relevant for this assessment, except for payments under public support schemes to the plant in question. The latter is relevant by virtue of Article 19 (2) of RED II/III, which implies an exemption from renewable energy producers' right to receive GOs in case the power plant has received public support.

As appears, RED, CEN EN16325 and the EECS Rules set out objective and unambiguous requirements to qualify a power plant for GOs. Neither of these rules open up for any review of commercial agreements between the owner of the plant as part of the qualification process, which would introduce considerable uncertainty and ambiguity. Moreover, these regulations imply that only an owner of the plant may apply for qualification, unless a third party evidences an express power of attorney.

3.3 Criteria for the issuance of GOs

Member States or designated competent bodies are required by virtue of Article 15 (4) to "*supervise the issuance, transfer and cancellation*" of GOs. RED does not elaborate on the scope of this obligation, except for in Article 15 (5) which requires Member States or designated bodies to have in place "*appropriate mechanisms to ensure that guarantees of origin shall be issued, transferred and cancelled electronically and are accurate, reliable and fraud-resistant*".

Insofar as "*appropriate mechanisms*" amount to interventions against individuals, that term must be interpreted in line with the EU/EEA principle of proportionality. This means that any mechanisms – to be "*appropriate*" – should be suitable and necessary to achieve the desired purpose, and it should not impose a burden on the individual that is excessive in relation to the objective sought to be achieved. Moreover, such mechanisms cannot be implemented or conducted in a manner which undermines the purpose of the GO system in RED and the producers' right to receive GOs for their renewable energy production. A requirement on producers to disclose PPAs as a condition precedent to receive GOs is unconventional in an EU/EEA context,³ and is intrusive on the producers' commercial operations, business secrets and their right to receive GOs upon request.

What constitutes appropriate mechanisms is elaborated in the EECS Rules and Article 7.2 of the CEN EN16325 standard. Also for the issuance process, the criteria set forth in these rules are generally objective, e.g. providing for reliable metering equipment and evidence that the generated output stems from a pre-qualified power plant. Pursuant to Article 7.2 of the CEN EN16325 standard, "*GOs may only be Issued for the Output of an EGI provided the relevant attributes of such Output have not been and are not being otherwise Disclosed, and the recipient of the GO shall guarantee this to the relevant Competent Body*". The purpose of this provision is to avoid so-called double counting, i.e. that the same amount of renewable qualities is "disclosed" by an energy supplier to its customers twice.

The EECS Rules provide that EECS certificates (including GOs) may only be issued for power generation meeting the "Output Criteria" for GOs. According to Section N9, applicable to electricity, a regime must be in place in each national domain for supervising "disclosure" of the origin of the electricity. Please note, however, that these rules entail that a competent national authority is responsible for such verification, and that the authority must be "*independent of energy companies*". In many domains, an independent regulatory body is responsible for such verifications, not the designated issuing body. Another aspect to note, is that the disclosure provision obliges the competent authority to supervise the total quantity of disclosed volumes compared to supplied volumes, not to systematically review disclosure documentation for each of the volumes sold by a power producer. This means that supervision is expected to take place at a more general/overall level, compared to the detailed and systematic review Landsnet is proposing.

Neither the EECS Rules nor the CEN EN16325 standard comprise rules stating that issuing bodies may require the disclosure of PPAs, or other commercial instruments negotiated between private parties, to issue GOs.

4 ASSESSMENT OF NEW REQUIREMENTS IN THE PROPOSAL

Landsnet is responsible for issuing guarantees of origin in Iceland as per Article 3 in the GO Act. In accordance with Article 3 and 5 in the GO Act, Landsnet must ensure that its supervision is based on objective, transparent and non-discriminatory criteria, it must maintain equal treatment in its operations, and it must maintain the confidentiality of information concerning business interests and other information that is reasonable to keep secret.

Article 5.3 of the Proposal entails a discretionary right for Landsnet to request "*valid electricity sales agreements to verify that these agreements do not limit the applicant's right to transfer the requested Guarantees of Origin*" (office translation). The same provision states that should the applicant be prevented to disclose such information due to confidentiality or business interests, the applicant may provide "*a written opinion from an agreed-upon expert confirming compliance*". Applicants must

³ This can be demonstrated with reference to the Domain Protocols under the EECS Rules

additionally be able to demonstrate to Landsnet "*[t]hat no contractual provisions restrict their rights to transfer the GO*" in accordance with Article 5.4 (a).

Taken together, these provisions bestow significant discretion to Landsnet, and places an unprecedented burden on power producers with respect to application and related disclosure requirements.

Landsnet claims that the proposed changes have been made in order to "*[...] ensure the integrity of GO issuance and, where applicable, to align with AIB's EECS rules*". It does not list specific provisions or make any additional justifications for the proposed changes beyond the brief reference to the EECS Rules.

As appears from our review above, while the EECS Rules and the CEN EN16325 standard are inherently aimed at preventing double counting to facilitate a common GO market across different domains, none of these suggest that it is necessary for competent authorities to be privy to such information in order to prevent double counting. There is therefore no apparent relation between the new disclosure requirements in the Proposal and the EECS Rules.

Considering the extensive burden put on the producers if they are systematically required to disclose some of their most commercially sensitive agreements as a pre-condition to GO issuance, such a mechanism should in our view have a clear legal basis. As we see it, Landsnet's Proposal introduces ambiguity in the qualification and issuance process which is not in line with the applicable EEA regulations, the CEN EN16325 standard, nor the EECS Rules. Firstly, it is unclear whether the new provisions apply to one or both of the qualification of the power plant and/or the issuance of GOs. Secondly, by requesting a review of the power producer's PPAs as part of Landsnet's certification assessment, a non-objective element is introduced which entails a high risk of arbitrariness in the certification processes. As agreements are ultimately to be interpreted in line with the reasonable intention of the parties to that agreement, the interpretation of that agreement does not only take into account the mere wording of it, but also other elements such as negotiation history and how the parties have practiced the agreement. By requesting PPAs as part of their certification process, Landsnet would need to make judicial assessments, normally performed by a judicial court and subject to robust and reliable procedures ensuring a principle of contradiction. From an EU/EEA law perspective, we do not see that Landsnet has the authority to carry out such a process.

Landsnet
Gylfaflöt 9
112 Reykjavík

Sent með tölvupósti á netfangið vidskipti@landsnet.is

Reykjavík, 7. mars 2025

EFNI: ATHUGASEMDIR VIÐ DRÖG AÐ BREYTINGUM Á REGLUM UM VOTTUN VIRKJANA VEGNA ÚTGÁFU UPPRUNAÁBYRGÐA

Með bréfi Landsnets, dagsettu 3. mars 2024 en móttæknu 5. mars 2025, var Landsvirkjun kynnt ný drög að reglum um vottun virkjana fyrir útgáfu upprunaábyrgða, útgáfufjerli og upplýsingagjöf viðvíkjandi útgáfu upprunaábyrgða, sem sagðar eru settur með stoð í lögum nr. 30/2008 um upprunaábyrgð á raforku sem framleidd er með endurnýjanlegum orkugjöfum o.fl. Landsvirkjun var veitt tækifæri á því að koma á framfæri ábendingum varðandi drögin innan tveggja vikna frá dagsetningu bréfsins. Auglýst umsagnarferli samkvæmt heimasíðu Landsnets er hins vegar til 20. mars 2025. Landsvirkjun hefur óskað eftir því að Landslög komi á framfæri mótmælum og öðrum ábendingum við drögin auk áskilnaðar komi til þess að reglurnar taki gildi.

Hlutverk og valdheimildir Landsnets á grundvelli laga nr. 30/2008

- Segja má að hlutverk Landsnets sé tvíþætt samkvæmt lögum nr. 30/2008 um upprunaábyrgð á raforku, annars vegar útgáfuhlutverk og hins vegar eftirlitshlutverk. Útgáfuhlutverkið felst í útgáfu upprunaábyrgða og þarf þar m.a. að gæta að því að upprunaábyrgð sé einungis veitt vegna liðinna almanaksmánaða og að aðeins ein upprunaábyrgð sé gefin út fyrir hverja MWst sem framleidd er, sbr. 4. - 6. gr. laganna.
- Eftirlitshlutverkið felst í eftirliti með því að raforka sem gefin er út upprunaábyrgð fyrir sé í raun framleidd með endurnýjanlegum orkugjöfum eða samvinnslu raf- og varmaorku, sbr. 2. mgr. 3. gr. laganna. Landsnet hefur einnig það hlutverk að halda utan um skrá vegna útgefna upprunaábyrgða, sbr. 8. gr. laganna. Með lögnum er Landsneti veitt heimild til að setja reglur sem byggir á þessu síðastnefnda, þ.e. um skráningu upplýsinga um útgefnar upprunaábyrgðir og skal það gert í samráði við framleiðendur raforku, sbr. 2. mgr. 8. gr. laganna. Reglurnar eru svo háðar samþykki Orkustofnunar.

3. Þær reglur sem fylgdu bréfi Landsnets eru ekki reglur sem lúta að skráningu upplýsinga um útgefnar upprunaábyrgðir heldur lúta þær einkum að því að tryggja Landsneti aðgang að raforkusölusamningum. Aðra heimild til setningu reglna er ekki fyrir að finna í lögum.
4. Í drögum Landsnets er vikið að því að reglurnar grundvallist annars vegar á 2. mgr. 3. gr. laganna og hins vegar á 2. mgr. 5. gr. laganna. Sem fyrr segir felst í 2. mgr. 3. gr. að Landsnet hafi eftirlit með því að raforka sem gefin er upprunaábyrgð fyrir sé í raun framleidd með endurnýjanlegum orkugjöfum eða samvinnslu raf- og varmaorku. Slíkt er gert með því að kanna þá framleiðslu sem Landsvirkjun, meðal annarra, hefur með höndum. Raforkusölusamningar geta engin áhrif þar haft og veitir ákvæðið ekki heimild til þeirrar reglusetningar sem nú er fyrirhuguð.
5. Ákvæði 2. mgr. 5. gr. veitir heldur ekki slíka heimild. Þar er fjallað um að umsækjandi um útgáfu upprunaábyrgðar skuli veita Landsneti allar upplýsingar sem Landsnet telur nauðsynlegar viðvirkjandi útgáfu upprunaábyrgðar. Þær upplýsingar þurfa vitaskuld að vera tengdar hlutverki Landsvirkjunar samkvæmt lögnum, sem er að gæta að því að sú raforka sem veitt er upprunaábyrgð er fyrir sé framleidd með þeim hætti sem lögin áskilja og vitaskuld að einungis sé gefin út ein upprunaábyrgð fyrir hverja MWst, sem Landsnet kannar með því að bera saman eigin skrár.
6. Í tilvísuðu bréfi er m.a. rakið að með hliðsjón af umfangsmikilli útgáfu upprunaábyrgða, umfjöllun sem verið hafi um útgáfuna sem aðila að AIB teldi Landsnet rétt að uppfæra reglur um vottun virkjana fyrir útgáfu upprunaábyrgða, til að skýra og formfesta ferli við útgáfuna og kveða á um nauðsynlega öflun upplýsinga vegna útgáfu upprunaábyrgða.
7. Landvirkjun telur Landsnet fara út fyrir heimildir sem Landneti eru markaðar með lögum með reglum sínum, sbr. fyrri umfjöllun. Þá er bent á að Landsnet taldi sig sjálft ekki hafa valdheimildir til að hlutast til um úrbótakröfu frá AIB, sbr. t.d. tölvupóst til Landsvirkjunar dags. 2. maí 2023 varðandi upprunaábyrgðir og úrbótakröfu AIB. Algjörlega óútskýrt er hvernig Landsnet telur sig nú hafa slíkar heimildir, að óbreyttum lögum. Að auki eru ítrekuð sjónarmið Landsvirkjunar frá þeim tíma sem umfjöllun um úrbótakröfu AIB voru í háamáli, um að raforkusölusamningar eru einkaréttarlegs eðlis, milli tveggja fyrirtækja, og falla utan opinberrar stjórnsýslu nema sérstaklega sé kveðið á um annað. Í tilvísuðum lögum nr. 30/2008 einskorðast upplýsingaskylda framleiðanda við framleiðslu raforkunnar.

8. Þau sjónarmið eru einnig áréttuð að komi í ljós að kaupendur segist kaupa orku unna úr endurnýjanlegum orkugjöfum, sem ekki hafa heimild til þess, þá er það vitanlega ekki á ábyrgð Landsvirkjunar eða annarra framleiðenda raforku heldur viðkomandi aðila. Væri um óréttmæta viðskiptahætti að ræða af hálfu viðkomandi aðila.
9. Landsvirkjun skuldbatt sig ekki til sölu upprunaábyrgða áður en kerfið var sett á fót. Ef viðskiptavinir Landsvirkjunar myndu halda slíku fram þyrftu þeir að sækja ætlaðan rétt á Landsvirkjun, í gegnum gerðardómsmeðferð eða aðra ágreiningsmeðferð sem samningar kunna að fjalla um. Rétt er að áréttuð að engin slík mál eru uppi enda enginn ágreiningur milli Landsvirkjunar og viðskiptavina fyrirtækisins um eignarhald á grænum eiginleikum orkuframleiðslu Landsvirkjunar. Það er ekki eftirlitsaðila að "sannreyna" að samningar sem umsækjandi hefur gert feli ekki í sér takmörkun á heimildum umsækjanda sem framleiðanda raforku til að framselja upprunaábyrgðir þær er umsóknin nær til, sbr. grein 5.2 regludraganna. Ef Landsnet myndi ákvarða að upprunaábyrgðir væru hluti af samningi væri slík ákvörðun ekki bindandi og ljóst að af því myndi leiða bótaskylda Landsnets.
10. Í ákveðnum tilvikum hefur Landsvirkjun selt upprunaábyrgð til stórnotenda og til annarra viðskiptavina. Landsvirkjun hefur afhent Orkustofnun reikninga til stórnotenda þar sem uppruni raforku kemur fram, eftir því sem við á. Standast þær upplýsingar algjörlega útgáfu upprunaábyrgða til Landsvirkjunar.

Aðrar efnislegar athugasemdir

Umsækjandi getur ekki verið annar en framleiðandi

11. Í reglunum er gengið út frá því að umsækjandi að upprunaábyrgð geti verið annar en framleiðandi, eða aðili sem fram kemur í umboði framleiðanda. Birtist þetta í grein 2.4. regludraganna, sem er svohljóðandi:

Umsækjandi um útgáfu upprunaábyrgðar getur verið sá lögaðili sem á og rekur þá vinnslueiningu sem í hlut á eða þriðji aðili sem samið hefur við framleiðanda raforku um heimild til hagnýtingar raforku eða annarra aftur frá þeirri vinnslueiningu sem í hlut á s.s. söluaðili eða endanlegur notandi raforkunnar.
12. Þetta á sér enga stoð í lögum. Samkvæmt 1. mgr. 4. gr. laganna nr. 30/2008 gefur Landsnet út upprunaábyrgð „samkvæmt beiðni framleiðanda raforku frá endurnýjanlegum orkugjöfum eða samvinnslu raf- og varmaorku“. Í 4. mgr. segir svo að „framleiðanda raforku frá endurnýjanlegum orkugjöfum eða samvinnslu raf- og varmaorku“ sé heimilt að veita þriðja aðila „skriflegt umboð“ til þess að óska eftir útgáfu upprunaábyrgðar á raforku sem er framleidd með endurnýjanlegum orkugjöfum eða samvinnslu raf- og varmaorku og til að taka á móti slíkri upprunaábyrgð. Í

umboðsmennsku felst milliganga um viðskipti eða samningsgerð, í nafni umbjóðandans. Samningur um hagnýtingu raforku getur ekki falið í sér slíkt umboð, hvort sem um söluaðila er að ræða eða endanlegan notanda raforkunnar. Útgáfa er því bundin við framleiðanda, eða aðila sem fær skýrt umboð frá framleiðanda til að sækja um útgáfu upprunaábyrgðar í þágu framleiðandans.

13. Íslensku lagareglurnar eiga sér að þessu leyti samhljóm í RES tilskipuninni 2018/2001 (Directive (EU) 2018/2001 of the European Parliament and of the Council of 11 December 2018 on the promotion of the use of energy from renewable sources (recast)), sem unnið er að innleiðingu á, sbr. 19. gr.:

To that end, Member States shall ensure that a guarantee of origin is issued in response to a request from a producer of energy from renewable sources, unless Member States decide, for the purposes of accounting for the market value of the guarantee of origin, not to issue such a guarantee of origin to a producer that receives financial support from a support scheme.

14. Alls staðar er gengið út frá því að gefa skuli út upprunaábyrgðir til framleiðenda. Landsvirkjun skorar á Landsnet að fella ákvæðið brott enda er Landsneti óheimilt að gefa út upprunaábyrgðir til hluta þeirra aðila sem þar eru nefndir, þ.e. annarra en framleiðenda. Ákvæðið er einnig í nógildandi reglum Landsnets.

Vottunaraðili

15. Í reglunum er fjallað um Landsnet sem vottunaraðila. Það er með öllu óljóst á hvaða grunni heimild til slíkrar reglusetningar er að finna.

Eftirlitshlutverk Landsnets fer ekki saman með annarri starfsemi

16. Til viðbótar við framangreint er bent á 19. gr. RES tilskipunar 2018/2001:

5. Member States or designated competent bodies shall supervise the issuance, transfer and cancellation of guarantees of origin. The designated **competent bodies** shall not have overlapping geographical responsibilities, **and shall be independent of production, trade and supply activities.**

17. Líkt og þarna kemur fram skulu aðildarríki eða tilnefnd yfirvöld hafa eftirlit með útgáfu, framsali og niðurfellingu upprunavottorða. Þá segir m.a. að tilnefnd yfirvöld skulu vera óháð framleiðslu-, viðskipta- og dreifingarstarfsemi. Vandséð er hvernig Landsnet geti borið alla þessa hatta þegar horft er til þessa ákvæðis tilskipunarinnar. Landsnet getur vart talist óháð framleiðslu-, viðskipta- og dreifingarstarfsemi sé Landsnet að taka afstöðu til efni viðskiptasamninga Landsvirkjunar en sem fyrr segir er gert er ráð fyrir því í regludrögunum að Landsnet fái aðgang að öllum rafmagnssölusamningum.

Samhliða því að gefa út upprunaábyrgðir rekur Landsnet einnig raforkumarkað í gegnum ELMU, sem eini eigandi þess félags. Að mati Landsvirkjunar fara þessi hlutverk ekki saman og erfitt að sjá að nógildandi lög um að Landsnet annist útgáfu upprunaábyrgða standist út frá ákvæðum tilskipunar, sérstaklega eftir stofnun ELMU. Í þessu sambandi ber einnig að hafa í huga fyrirhugaða innleiðingu REMIT tilskipunar.

Áskilnaður

18. Með vísan til allra fyrri röksemda er farið fram á það við Landnet að félagið falli frá kynntum fyrirætlunum og bent á nauðsyn þess að fella úr gildi nógildandi reglur enda eiga þær sér heldur ekki lagastoð. Landsvirkjun mun ekki afhenda raforkusölusamninga né viðauka við þá, án skýrrar lagaheimildar eða undangengins dómsúrskurðar. Þá áskilur Landsvirkjun sér allan rétt til úrræða, þ.m.t. að fara fram á lögbann.

Virðingarfyllt
f.h. Landslaga

Jóhannes Karl Sveinsson lögmaður

Afrit sent Orkustofnun og umhverfis- orku og loftslagsráðherra