ÁFORM UM LAGASETNINGU

– sbr. samþykkt ríkisstjórnarinnar frá 24. febrúar 2023, 1.–4. gr.

Málsheiti og nr.	Frumvarp til laga um orkunýtni (innleiðing á EES-gerðum nr. 2012/27/ESB og 2018/2002). URN26040110.
Ráðuneyti /verkefnisstjóri	Umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytið / skrifstofa orkumála
Innleiðing EES-gerðar?	☒ Já ☐ Nei
Dags.	30.apríl 2026

A. Úrlausnarefni

1. **Forsaga máls og tilefni.**

   Tilefni lagasetningar er ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 174/2025 um innleiðingu tilskipunar 2012/27/ESB og breytingartilskipunar (ESB) 2018/2002 um orkunýtni. Í ákvörðuninni, koma fram sérstakar aðlaganir fyrir Ísland sem taka mið af sérstöðu orkukerfisins hér á landi. Þó að Ísland sé undanþegið höfuðmarkmiðum ESB um 20% og 32,5% orkusparnað, þarf að lögfesta landsbundið markmið um 25% bætta orkunýtni fyrir 2030 ásamt fastmótuðum 0,24% árlegum nýjum orkusparnaði yfir tímabilið 2021–2030.

2. **Hvert er úrlausnarefnið?**

   Innleiða þarf framangreindar tilskipanir á formlegan og heildstæðan hátt í íslenskan rétt á grundvelli laga nr. 2/1993 um Evrópska efnahagssvæðið. Þetta felur m.a. í sér lögfestingu nýrra landsmarkmiða, að veita Umhverfis- og orkustofnun skýrar eftirlitsheimildir, og að setja fram kröfur um orkuúttektir fyrir stórfyrirtæki samkvæmt 8. gr. tilskipunarinnar.

3. **Að hvaða marki duga gildandi lög og reglur ekki til?**

   Engin heildarlöggjöf er til á Íslandi sem heldur utan um markvissa orkunýtni og mælanlegan sparnað með þessum hætti. Gildandi lög veita ekki þær sértæku lagaheimildir sem þarf til að krefja stærri fyrirtæki um orkuúttektir eða til að lögbinda lágmarkskröfur um beinan orkusparnað.

B. Markmið

1. **Stefna hins opinbera á viðkomandi málefnasviði/málaflokki.**

   Stefna stjórnvalda samkvæmt stjórnarsáttmálanum felst í aðgerðum til að til að auka orkuöflun, styrkja flutningskerfi og bæta orkunýtni þannig að stutt verði við orkuskipti og verðmætasköpun um allt land. Þá er stefnt að þvíað draga úr losun gróðurhúsalofttegunda og efla orkuöryggi með hagkvæmri orkunotkun, eins og kemur fram í lögum um loftslagsmál. Orkustefna kveður á um að bæta orkunýtni og lágmarka sóun. Bætt orkunýtni losar um raforku sem léttir á ef orkuskortur. Bætt orkunýtni gegnir mikilvægu hlutverki til að draga úr þrýstingi á raforkukerfið, bæta afhendingaröryggi og skapa svigrúm fyrir orkuskipti og græna atvinnustarfsemi.

2. **Markmið sem að er stefnt með lagasetningu í ljósi úrlausnarefnis og stefnu stjórnvalda.**

   Markmið lagasetningarinnar er að uppfylla þjóðréttarlegar skuldbindingar samkvæmt EES-samningnum og að lögfesta ramma sem tryggir að sett markmið um 25% betri orkunýtni og 0,24% árlegan sparnað náist á sannreynanlegan hátt. Samhliða á lagasetningin að tryggja stórfyrirtækjum svigrúm til að uppfylla nýjar kröfur, t.d. í gegnum vottuð orkustjórnunarkerfi á borð við ISO 50001, og beina opinberum stuðningi að orkunýtni í gegnum Orkusjóð.

C. Leiðir

1. **Ekkert aðhafst - hvaða afleiðingar hefði það?**

   Leiðir til þess að Ísland brjóti gegn skuldbindingum sínum samkvæmt EES-samningnum og mögulegra samningsbrotamála af hálfu Eftirlitsstofnunar EFTA (ESA).

2. **Önnur úrræði en lagasetning sem metin hafa verið.**

   Innleiðingin þarfnast lagastoðar sem ekki er fyrir hendi. önnur úrræði , þar , beinnar lagaheimildar.

3. **Mögulegar leiðir við lagasetningu.**

   Valið stendur milli nýrra heildarlaga eða breytinga á fyrirliggjandi orkulöggjöf.

D. Hvaða leið er áformuð og hvers vegna?

1. **Stutt lýsing á þeirri leið sem áformuð er og rökstuðningur fyrir henni.**

   Verið er að meta hvort sett verði ný heildarlög eða gerðar breytingar á fyrirliggjandi lögum.

2. **Helstu fyrirhuguðu breytingar á gildandi lögum og reglum, hvort heldur bætt er við eða fellt brott.**

   Komi til þess að ný heildarlög verði sett er lagt til að frumvarpið afmarki skýrt þau landsbundnu markmið sem sameiginlega EES-nefndin hefur samþykkt. lögfest að stjórnvöld skuli ná 25% bættri orkunýtni fyrir árið 2030 miðað við árið 2015. Ísland skal ná fram nýjum sparnaði á hverju ári frá 1. janúar 2021 til 31. desember 2030 sem nemur 0,24% af árlegri, endanlegri orkunotkun, reiknað sem meðaltal síðustu þriggja ára fyrir 1. janúar 2019. Jafnframt yrði mælt fyrir um að Umhverfis- og orkustofnun hafi stjórnsýslu og eftirlit með mælingum á þessum sparnaði. Að því er varðar fyrirtæki yrði í frumvarpinu sérsktaklega kveðið á um skyldur stórfyrirtækja. Ákvæði sem skyldar öll fyrirtæki sem ekki teljast til lítilla og meðalstórra fyrirtækja til að gangast undir orkuúttekt á fjögurra ára fresti eða innleiða að öðrum kosti vottuð orkustjórnunarkerfi. Þá yrði jafnframt kveðið á um viðurlög vegna vanrækslu á framangreindum skyldum, svo sem heimild Umhverfis- og orkustofnunar til að leggja á dagsektir þar til úr er bætt eða stjórnsýslusektir vegna brota á lögbundnum upplýsingaskyldum, framkvæmd orkuúttekta eða innleiðingu orkustjórnunarkerfa.Verði gerðar breytingar á fyrirliggjandi löggjöfyrðu markmið um 0,24% orkusparnað og stjórnsýsla orkuúttekta felld inn sem nýr kafli í raforkulög nr. 65/2003. Hvor leiðin sem farin verður þarf að gera breytingar á annarri löggjöf. Breyting á lögum nr. 42/2009 og lögum nr. 72/1994 myndi felast í því að skýra betur heimildir Umhverfis- og orkustofnunar við að miðla upplýsingum til almennings og afla gagna til að telja fram til 0,24% sparnaðarmarkmiðsins.
   Það þyrfti að bæta við undanþáguákvæðum í raforkulög þar sem fram kæmi að fjarhitunarkerfi með færri en 1.500 endanlega notendur séu undanþegin kröfum um mæla, í samræmi við g-lið 1. mgr. 2. gr. ákvörðunar sameiginlegu EES-nefndarinnar.

E. Samræmi við stjórnarskrá og þjóðarétt – aðrar grundvallarspurningar

1. **Koma áformin inn á svið stjórnarskrár og þjóðréttarskuldbindinga?**

   Lagasetningin hefur að markmiði að uppfylla þjóðréttarskuldbindingar vegna EES-samningsins..

2. **Varða áformin ákvæði EES-samningsins um ríkisaðstoð, tæknilegar reglur um vöru og fjarþjónustu eða frelsi til að veita þjónustu?**

3. **Nei**

4. **Er önnur grundvallarlöggjöf sem taka þarf tillit til?**

   Mögulega lög um loftslagsmál og lög um loftslags- og orkusjóð.

F. Samráð

1. **Hverjir eru helstu hagsmunaaðilar?**

   Samorka, orkufyrirtækin, stórnotendur rafmagns og stærri atvinnufyrirtæki (sem munu falla undir 8. gr. um orkuúttektir), Samtök iðnaðarins, Umhverfis- og orkustofnun.

2. **Er skörun við stjórnarmálefni annarra ráðuneyta?**

   Atvinnuvegaráðuneyti (rekstrarumhverfi fyrirtækja).

3. **Samráð sem þegar hefur farið fram.**

   Unnið var ítarlegt áhrifamat af erlendum ráðgjafa. Samtal við Samorku um tæknileg atriði í veitugeiranum.

4. **Fyrirhugað samráð.**

   Kynning á áformaskjali í Samráðsgátt stjórnvalda, auk sérstakra kynningarfunda með hagsmunaaðilum úr iðnaði

G. Mat á áhrifum þeirrar leiðar sem áformuð er

1. **Niðurstaða frummats á áhrifum, sbr. fylgiskjal.**

   Niðurstaða frummats á áhrifum er sú að lagasetningin hefur í för með sér kostnaðarauka vegna lögfestingar á skyldum orkuúttektum á fjögurra ára fresti. Snertir takmarkaðan hóp stærri fyrirtækja. Kostnaður þessi getur þó unnist upp í hagkvæmari orkunýtingu. Einnig mun umfang stjórnsýslu vaxa hjá Umhverfis- og orkustofnun.

H. Næstu skref, innleiðing

1. **Hefur verið gerð verkefnisáætlun fyrir frumvarpssmíðina?**

   Já

2. **Hvernig verður staðið að innleiðingu löggjafar? Hvað má gera ráð fyrir að þeir sem verða fyrir áhrifum, opinberar stofnanir/hagsmunaaðilar/almenningur, þurfi langan tíma til undirbúnings/aðlögunar?**

   Talið er að atvinnulífið og stofnanir gætu þurft allt að 12–18 mánaða aðlögunartíma að kröfum um orkuúttektir. Samkvæmt reglum tilskipunarinnar um orkuúttektir (8. gr. EED) er gert ráð fyrir þeim sveigjanleika að fyrirtæki sem hafa þegar innleitt viðurkennd og vottuð orku- eða umhverfisstjórnunarkerfi (eins og ISO 50001 eða ISO 14001) séu undanþegin kröfunni um reglubundnar orkuúttektir á fjögurra ára fresti, að því tilskildu að hluti af vottuninni feli í sér orkuúttekt sem uppfyllir lágmarkskröfur tilskipunarinnar. Þar sem stór hluti orkufreks iðnaðar á Íslandi eru nú þegar með vottun þá er orkuúttektin þegar uppfyllt.

3. **Hvaða forsendur þurfa að vera fyrir hendi til að lagasetning beri árangur?**

   Tryggja að Umhverfis- og orkustofnun fái fullnægjandi og beinar heimildir til kerfisbundinnar gagnasöfnunar sem nauðsynleg er til að reikna út árlegan orkusparnað. Önnur forsenda árangurs er að stærri fyrirtæki séu vel upplýst um nýjar skyldur sínar vegna orkuúttekta og að stjórnsýsluviðurlög við brotum séu skýr.

4. **Mælikvarðar á árangur og útkomu.**

   Mælikvarðar á árangur lagasetningarinnar eru beintengdir bindandi og tölusettum markmiðum tilskipunar eins og þau eru aðlöguð fyrir Ísland með ákvörðun sameiginlegu EES nefndarinnar. Tveir yfirmælikvarðar gilda hér: Annars vegar hlutfall mældrar orkunýtni í því skyni að ná landsbundna markmiðinu um 25% bætta orkunýtni fyrir árið 2030 (miðað við grunnárið 2015), og hins vegar mælikvarði um að landið nái fram „nýjum sparnaði á hverju ári frá 1. janúar 2021 til 31. desember 2030 sem nemur 0,24% af árlegri, endanlegri orkunotkun“. Að auki verður árangur mældur út frá framkvæmd stórfyrirtækja, það er að segja hlutfalli þeirra fyrirtækja sem skila inn staðfestum orkuúttektum eða sýna fram á innleiðingu á vottuðu orkustjórnunarkerfi. Gögn og upplýsingar sem UOS aflar verða nýtt til að meta árangur lagasetningarinnar.

5. **Hefur verið hugað að því að afla gagna til að meta árangur þegar þar að kemur?**

. Hugað hefur verið að því að setja skýr hlutverk og heimildir fyrir Umhverfis- og orkustofnun. Samkvæmt 3. gr. laga nr. 110/2024 fer stofnunin með málefni á borð við „Orkusparnaður og nýting orku“ og í 4. gr. sömu laga er eitt helsta verkefni hennar lögbundið sem „Fræðsla og leiðbeiningar ásamt söfnun og miðlun upplýsinga“ og „Gerð og framfylgd áætlana og skýrslna.“
I. Annað
J. Fylgiskjöl
1. Mat á áhrifum lagasetningar – Frummat, sbr. eyðublað. **2. Önnur fylgiskjöl eftir atvikum.**