



MAT Á ÁHRIFUM LAGASETNINGAR*

– sbr. samþykkt ríkisstjórnarinnar frá 24. febrúar 2023

*umfjöllun um einstök efnisatriði misjafnlega ítarleg, eftir umfangi máls og eðli

Málsheiti og nr.	Frumvarp til laga um orkunýtni (innleiðing á EES-gerðum nr. 2012/27/ESB og 2018/2002). Málsnúmer: URN26040110.
Ráðuneyti	Umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytið
Stig mats	☒ Frummat, sbr. 1. gr. ☐ Endanlegt mat, sbr. 10. gr.
Dags.	30. apríl 2026

A. Greining og mat á fjárhagslegum áhrifabáttum fyrir ríkið

1. Áætluð fjárhagsáhrif fyrir ríkið vegna helstu breytinga og ráðstafana sem felast í fyrirhugaðri lagasetningu, þar sem tilgreindir eru sérstaklega áhrifabættir á fjárhag ríkissjóðs.

Gert er ráð fyrir auknum útgjöldum ríkissjóðs. Annars vegar vegna aukins umfangs stjórnsýslu og eftirlits hjá Umhverfis- og orkustofnun sem þarf að halda utan um lögboðnar orkuúttektir stórfyrirtækja (skv. 8. gr. EED) og mæla árangur af nýjum 0,24% árlegum orkusparnaði skv. ákvörðun EES-nefndarinnar.

- Hvaða fjárhagsgreining, rekstraráætlanir, reiknilíkon eða önnur áætlanagerð hefur farið fram við undirbúning fjárhagsmatsins?
Fjárhagsmatið byggir beint á greiningu Implement Consulting Group („Impact assessment of implementing the Energy Efficiency Directive 2018 in Iceland“) frá júní 2024. Skýrslan sýnir fram á að kostnaðarhagkvæmni (e. cost-effectiveness) orkusparnaðaraðgerða er mun minni á Íslandi en í ESB vegna þess hve orkuverð er lágt. Samkvæmt gögnunum er raforkuverð á Íslandi 64% lægra en meðaltal ESB og hitunarverð (jarðvarmi) er um 78% lægra en meðalverð á jarðgasi í ESB. Þetta reiknilíkan sýndi að einungis um 19–30% af hinni upphaflegu 0,8% ESB-sparnaðarkröfu væri hagkvæmt að uppfylla, sem leiddi til þess að samið var um lægra markmið (0,24%).
- Helstu forsendur sem áætlanir byggja á og næmni niðurstaðna fyrir frávikum.
- Eru fjárhagsáhrif tímabundin eða varanleg?
Fjárhagsáhrifin eru varanleg, að minnsta kosti út gildistíma markmiðanna sem ná til 31. desember 2030, þar sem krafist er árlegs sparnaðar og reglubundins eftirlits á fjögurra ára fresti með stórfyrirtækjum.
- Skorður sem eru settar fyrir útgjöldum og hvatar sem geta haft áhrif á útgjaldaþróun.
- Aðskilin umfjöllun um brúttóáhrif á tekjuhlið og gjaldahlið en einnig tilgreind nettóáhrif á afkomu.
Engin ný eða aukin tekjuöflun ríkissjóðs (t.d. skattar eða gjöld) er fyrirhuguð sem stendur beint undir þessu. Gjaldahlið ríkissjóðs mun hækka vegna fjárveitinga til Umhverfis- og orkustofnunar og mögulega Orkusjóðs. Nettóáhrif á afkomu ríkissjóðs verða því neikvæð um þær fjárhæðir sem renna til eftirlits og sjóðsframlaga.

2. Tekjubreytingar.

– Sjá gátlista fyrir mat á fjárhagsáhrifum.

3. Útgjaldabreytingar.

– Sjá gátlista fyrir mat á fjárhagsáhrifum.

4. Eignabreytingar.

– Sjá sérstakan gátlista fyrir mat á fjárhagsáhrifum.

5. Aðrir áhrifapættir varðandi ríkisfjármál.

- a) Samræmi við viðmið og sjónarmið um fyrirkomulag á útgjaldastýringu og umbúnað í fjárlögum.
- b) Samræmi við viðmið um framsetningu fjárlaga og reikningshaldslegan grundvöll samkvæmt lögum um opinber fjármál.
Ekki hefur verið gert ráð fyrir kostnaðinum í gildandi fjárlögum eða fimm ára fjármálaáætlun. Leita þarf leiða til að fjármagna aukningu á rekstrarfé Umhverfis- og orkustofnunar innan ramma umhverfis- og orkumála, t.d. með tilfærslu eða viðbótarframlögum í næsta fjárlagafrumvarpi.
- c) Uppbygging skattkerfis og tekjuöflunar ríkissjóðs.
- d) Forsendur og umbúnaður þjónustugjalda – lagakröfur.
- e) Rekstrarform ríkisstarfsemi.
- f) Opinber innkaup og útboð.
- g) Eignaumsýsla ríkisins.
- h) Réttindi og skyldur ríkisstarfsmanna.
- i) Ríkisstyrkir og ívilnanir, þ.m.t. samræmi við reglur ESA, sbr. 61. gr. EES-samningsins. Ath. tilkynningarskyldu með tveggja mánaða fyrirvara.
Ef ákveðið verður að veita styrki úr Orkusjóði til að flýta fyrir orkusparnaði, þarf að gæta að því að slíkar ívilnanir samræmist reglum Eftirlitsstofnunar EFTA (ESA) um ríkisaðstoð, sbr. 61. gr. EES-samningsins, og gæta að tilkynningarskyldu.

B. Samræmi við útgjaldaramma og fimm ára fjármálaætlun – fjármögnun

1. Hefur verið gert ráð fyrir þeim fjárhagsáhrifum á málaflokk sem leiða kunna af samþykkt frumvarpsins:

- a) í gildandi fjárlögum
- b) í fjárlagafrumvarpi komandi árs
- j) í fimm ára fjármálaáætlun ríkisstjórnarinnar
Ekki hefur verið gert ráð fyrir kostnaðinum í gildandi fjárlögum eða fimm ára fjármálaáætlun. Leita þarf leiða til að fjármagna aukningu á rekstrarfé Umhverfis- og orkustofnunar innan ramma umhverfis- og orkumála, t.d. með tilfærslu eða viðbótarframlögum í næsta fjárlagafrumvarpi.

2. Hafi ekki þegar verið gert ráð fyrir útgjöldum við verkefni, hvernig er þá ætlunin að finna þeim stað innan útgjaldaramma málaflokks, t.d. með tilfærslu fjármuna eða með því að draga úr öðrum útgjöldum?
3. Tengist einhver ný eða aukin tekjuöflun verkefninu?

C. Efnahagsáhrif – áhrif á atvinnulíf, vinnumarkað og samkeppni

1. **Hagræn áhrif á heildareftirspurn og einstaka markaði – hagstjórnarsjónarmið.**
Samkvæmt áhrifamati Implement Consulting Group stendur orkufrekur iðnaður (s.s. álver) fyrir 45% af endanlegri orkunotkun á Íslandi, samanborið við 26% í ESB. Útreikningar sýndu að full 0,8% ESB-krafa hefði lagt 330% meiri sparnaðarbyrði á hvern íbúa á Íslandi en í meðal ESB-ríki. Með þeirri aðlögun sem náðist (0,24% árlegur sparnaður) dregur mjög úr þessum neikvæðu þjóðhagslegu áhrifum. Þó mun krafa um aukna orkunýtni hvetja til innflutnings á sparneytnari tækjum og tækni, sem gæti haft smávægileg áhrif á gjaldeyrisútfærslu fyrst um sinn en skilað sér í hagkvæmari rekstri til lengri tíma.
2. **Áhrif á fyrirtækjaeftirlit og reglubyrði, hversu mörg fyrirtæki verða fyrir áhrifum og hvers konar fyrirtæki? Einföldun laga eða stjórnsýslu? Leitað umsagnar ráðgjafarnefndar um opinberar eftirlitsreglur, sbr. lög nr. 27/1999?**
– Sjá leiðarvísinn „Grunnmat á eftirlitsreglum“
Reglubyrði stærri fyrirtækja mun aukast. Öll fyrirtæki sem ekki teljast lítil eða meðalstór (SME) þurfa að gangast undir orkuúttekt eigi sjaldnar en á fjögurra ára fresti, nema þau nýti sér vottuð orkustjórnunarkerfi. Vegna afar lágs raforkuverðs til stórnotenda er viðbúið að fyrirtæki upplifi þessa kröfu sem kostnaðarsama kvöð, þar sem margar af þeim sparnaðarleiðum sem úttektirnar munu benda á verða einfaldlega ekki kostnaðarhagkvæmar í íslensku umhverfi skv. greiningu Implement.
3. **Samkeppnisiskilyrði.**
Aðgerðin skapar ákveðinn mun á reglubyrði eftir stærð fyrirtækja. Stærri fyrirtæki munu þurfa að framkvæma orkuúttektir. Ef fyrirtæki er með umhverfis- eða orkustjórnunarkerfi sem er vottað af óháðum aðila, og það kerfi inniheldur orkuúttekt sem uppfyllir Annex VI, þá þarf ekki sérstaka EED orkuúttekt til viðbótar.
 - a) Líkur á því að fjöldi fyrirtækja á markaði takmarkist með beinum hætti vegna reglusetningar (líklegt ef aðgerðin felur í sér einhvers konar einkarétt, leyfiskerfi eða kvóta).
 - b) Líkur á því að fyrirtækjum á markaði fækki með óbeinum hætti vegna reglusetningar (líklegt ef aðgerðin felur í sér aukinn kostnað við inngöngu á markað eða tekur aðeins til hluta starfandi fyrirtækja).
 - c) Takmarkanir á möguleikum fyrirtækja til þess að mæta samkeppni vegna reglusetningar (líklegt ef aðgerðin hefur áhrif á verð fyrirtækja eða eðli vörunnar, t.d. staðlar eða ef aðgerðin takmarkar sölusvæði, svigrúm til að auglýsa eða til að ákveða hvernig vara er framleidd).
 - d) Takmarkanir á frumkvæði fyrirtækja til að stunda virka samkeppni vegna reglusetningar (líklegt ef aðgerðin felur í sér að fyrirtæki verði undanþegin samkeppnislögum eða ef fyrirtæki bera skyldu eða eru hvött til að skipta með sér hvers konar viðskiptalegum upplýsingum)

D. Önnur áhrif

1. **Áhrif á fjárhag sveitarfélaga, sbr. 129. gr. sveitarstjórnarlaga, nr. 138/2011.**

– Ath. að skylt er að leggja slíkt mat fyrir Samband íslenskra sveitarfélaga til umsagnar og tilkynna niðurstöðu máls til samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytisins.

Kröfur um orkunýtni og sparnað gætu haft áhrif á rekstur fasteigna sveitarfélaga og hitaveitna. Hins vegar hefur verið samið um mikilvægar undanþágur sem koma í veg fyrir veruleg útgjöld. Í g-lið ákvörðunar sameiginlegu EES-nefndarinnar kemur fram að kröfur um fjarlesanlega mæla og upplýsingagjöf (9. gr. a og 9. gr. c) eigi ekki við um fjarhitunarkerfi á Íslandi með færri en 1.500 endanlega notendur. Einnig kemur fram hjá Implement að krafa um snjallmæla og undirmælingu hita í fjölbýlishúsum var metin sem 30–140% dýrari en „business-as-usual“ vegna þess hve íslenskur jarðvarmi er ódýr. Aðlögunin tryggir að sveitarfélög og veitufyrirtæki þurfa ekki að ráðast í þessar óhagkvæmu fjárfestingar.

2. Áhrif á frelsi til að veita þjónustu (með eða án staðfestu á Íslandi).

– Ath. tilkynningarskyldu til ESA með fjögurra mánaða fyrirvara, sbr. 1. og 2. gr. reglugerðar nr. 666/2011.

3. Áhrif á tæknilegar reglur um vöru og fjarþjónustu, sbr. lög nr. 57/2000.

– Ath. tilkynningarskyldu til ESA með þriggja mánaða fyrirvara, sbr. 1. og 2. gr. reglugerðar nr. 666/2011.

4. Áhrif á byggðalög.

5. Áhrif á frjáls félagasamtök.

6. Áhrif á jafnrétti kynjanna.

- Sjá leiðarvísi fyrir mat á jafnréttisáhrifum.
- Sjá greiningarramma fyrir jafnréttismat.

7. Áhrif á lýðheilsu.

8. Áhrif á menntun, nýsköpun og rannsóknir.

9. Áhrif á möguleika einstaklinga og fyrirtækja til að eiga samskipti þvert á norræn landamæri.

10. Áhrif á stjórnsýslu, svo sem hvort ráðuneyti og stofnanir eru í stakk búin til að taka við verkefni.

Umhverfis- og orkustofnun er ný stofnun (lög nr. 110/2024). Hún þarf nú að byggja upp innviði og ferla til að halda utan um orkuúttektir fyrirtækja og safna tæknigögnum, m.a. á grundvelli upplýsingaskyldu í framhaldi af breytingum á lögum um merkingar (nr. 72/1994) og vishönnun (nr. 42/2009). Þetta krefst sérhæfðrar tækniþekkingar og hugbúnaðarþróunar.

11. Áhrif á stöðu tiltekinna þjóðfélagshópa, svo sem aldurshópa, tekjuhópa, mismunandi fjölskyldugerðir, launþega/sjálfstætt starfandi/utan vinnumarkaðar.

12. Áhrif á umhverfi og sjálfbæra þróun.

Almennt eru áhrifin jákvæð, þar sem lagasetningin stuðlar að aukinni vitund og betri orkunýtni. Á Íslandi eru áhrifin á losun gróðurhúsalofttegunda (GHG) þó takmarkaðri en í ESB, þar sem 88% af frumorkunotkun og um 99% af orku til húshitunar er þegar endurnýjanleg jarðvarma- og vatnsorka skv. greiningu Implement Consulting Group. Orkusparnaður á Íslandi losar þó um umhverfisvæna orku sem hægt er að nýta til frekari orkuskipta í samgöngum og sjávarútvegi.

E. Niðurstaða mats – með vísun í fylgiskjöl ef við á

1. Samandregin niðurstaða fjárhagsáhrifa fyrir ríkissjóð – heildarútkoma varðandi tekjur, gjöld, afkomu og efnahag.

Heildarútkoman er sú að tekjur ríkissjóðs standa í stað, en gjöld munu hækka vegna stjórnsýslu og eftirlits, og hugsanlega vegna sjóðsframlaga. Afkoman versnar því sem þessu nemur, nema gripið verði til mótvægisáðgerða eða tilfærslna í fjárlögum.

2. Önnur áhrif en bein fjárhagsáhrif, álitamál eða fyrirvarar sem ástæða þykir til að vekja athygli á.

Stærsta álitamálið varðar 8. gr. um orkuúttektir hjá stórfyrirtækjum, þar sem fyrirsjáanleg er óánægja úr atvinnulífinu sökum þess að margar aðgerðir til sparnaðar verða ekki arðbærar vegna hins lága raforku- og hitunarverðs á Íslandi. 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 starfrækja nú þegar slík vottuð kerfi, mun þessi lagaáskilnaður koma í veg fyrir tvíverknað og draga verulega úr þeirri viðbótarbyrði sem annars hlytist af lagasetningunni fyrir þau fyrirtæki.

3. Samfélagslegur ávinningur veginn á móti kostnaði og fyrirhöfn (ekki gerð krafa um tölulegt mat).

Mesti samfélagslegi ávinningurinn felst í því að Ísland stendur við skuldbindingar sínar samkvæmt EES-samningnum og kemur í veg fyrir réttaróvissu og hugsanleg samningsbrotamál hjá Eftirlitsstofnun EFTA (ESA). Á grundvelli þeirra undanþága sem náðust, sem byggðar voru á kostnaðargreiningum (t.d. að lækka sparnaðarkröfuna úr 0,8% í 0,24% og komast hjá dýrum mælingavæðingum), hefur stjórnvöldum tekist að lágmarka kostnað og fyrirhöfn samfélagsins eins og frekast var unnt. Fyrirhöfn og kostnaður verður þó til staðar og bitnar mest á stjórnsýslunni og stærri iðnfyrirtækjum, en til langs tíma eykur aukin orkunýtni sjálfbærni orkukerfisins í heild.

F. Til útfyllingar vegna endanlegs mats – breytingar frá frummati

1. Voru áform um lagasetninguna ásamt frummati á áhrifum kynnt fyrir FJR?

2. Eru helstu efnisatriði frumvarpsins óbreytt/lítið breytt frá þeim tíma?

3. Ef gerðar hafa verið breytingar umfram það, sbr. það frummat á áhrifum frumvarpsins sem áður var kynnt, hverjar eru þær og hver eru fjárhagsáhrifin?