

Umhverfis- orku og loftlagsráðuneytið
Borgartúni 26
Reykjavík 105

SENT Á SAMRÁÐSGÁTT

Reykjavík, 19. ágúst 2026

Efni: Umsögn Samtaka iðnaðarins um drög að frumvarpi til laga um aðlögunarkerfi við landamæri vegna kolefnis (CBAM)

Samtök iðnaðarins (hér eftir „SI“ eða „samtökin“ eftir atvikum) hafa tekið til umsagnar drög að frumvarpi til laga um aðlögunarkerfi við landamæri vegna kolefnis (CBAM), mál S-141/2026. Samtökin telja ljóst að fyrirbyggjandi frumvarp muni hafa margvísleg áhrif á íslenskan iðnað og áskilja sér rétt til að koma á framfæri frekari upplýsingum og greiningum vegna málsins á síðari stigum.

Efni frumvarpsins og tengsl við ETS-kerfið

Með frumvarpinu er lögð til innleiðing á reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) 2023/956 um að koma á fót aðlögunarkerfi við landamæri vegna kolefnis, svokallaðri CBAM-reglugerð (hér eftir „reglugerðin“ eða „CBAM“). Reglugerðin er hluti af loftslagslöggjöf Evrópusambandsins og er nátengd tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 2003/87/EB um að koma á fót kerfi fyrir viðskipti með heimildir til losunar gróðurhúsalofttegunda innan ESB (hér eftir „ETS-tilskipunin“) sem Ísland hefur innleitt og tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) 2023/959 um breytingu á tilskipun 2003/87 sem hefur einnig verið innleidd.

Reglugerðin felur í sér að ákveðnar vörur sem fluttar eru til landa ESB fá á sig kolefnisgjöld sem taka mið af ETS-kostnaði framleiðslu varanna innan ESB. Um er að ræða áburð, ál og álvörur, járn og stál, sement, vetni og rafmagn. Markmið reglugerðarinnar er að draga úr hættu á kolefnisleka með því að tryggja að innfluttar vörur beri sambærilegan kolefniskostnað og sambærileg framleiðsla innan Evrópska efnahagssvæðisins. Þannig á kerfið að standa vörð um samkeppnishæfni iðnaðar í Evrópu þegar endurgjaldslausum losunarheimildum fækkar innan ETS-kerfisins og á sama tíma draga úr hættu á kolefnisleka.

Í athugasemdum í greinargerð kemur einnig fram að CBAM hafi verið einfaldað og styrkt með reglugerð (ESB) 2025/2083. Gildissvið reglugerðarinnar hafi verið þrengt þannig skylda til að kaupa CBAM-vottorð nái nú aðeins til innflytjenda sem flytja inn samanlagt 50 tonn eða meira af CBAM-vörum á ársgrundvelli. Þó sé innflutningur á vetni og rafmagni alltaf háður kaupum á CBAM-vottorðum óháð þröskuldi.

Reglugerðin mun hafa áhrif á staðbundinn íslenskan iðnað sem fellur undir ETS-kerfið og flytur framleiðslu sína úr landi annars vegar og innfluttar vörur sem falla undir CBAM hins vegar. Um er að ræða viðamikil regluverk sem varðar fjölbætta hagsmuni og mun hafa áhrif á íslenskan iðnað, kostnað við innfluttar vörur til landsins og stjórnsýslu

CBAM og EES-samningurinn

Í athugasemdum í greinargerð með frumvarpinu kemur fram að þó framkvæmd reglugerðarinnar innan ESB sé að hluta til byggð á reglum tollabandalags ESB hafi reglugerðin verið talin falla undir gildissvið EES-samningsins þar sem megintilgangur hennar sé umhverfisvernd og hún sé órjúfanlega

tengd EES-kerfinu sem þegar sé hluti af EES-rétti. Reglugerðin hafi því verið tekin upp í XX. viðauka EES-samningsins um umhverfismál. Á framangreindum grundvelli er sérstaklega kveðið á um það í III. viðauka reglugerðarinnar að Ísland og Noregur séu undanþegin gildissviði CBAM vegna viðskipta með vörur sem falla undir gerðina, á grundvelli þátttöku ríkjanna í ETS-kerfinu í gegnum EES-samninginn. Litið er svo á að íslensk framleiðslufyrirtæki hafi þegar greitt sambærilegt kolefnisgjald og í ESB fyrir framleiðslu vara sem falla undir CBAM-kerfið. Innflytjendur í ESB munu því ekki þurfa að kaupa CBAM-vottorð vegna innflutnings CBAM-vara frá Íslandi og Noregi. Reglugerðin kom til framkvæmda að hluta innan ESB þann 1. október 2023 og að fullu 1. janúar 2026. Í athugasemdum í greinargerð með frumvarpinu kemur fram að gjaldskylda fyrir EFTA/EES-ríkin, þ.m.t. Ísland, muni hefjast á árinu 2027 samkvæmt ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar.

Samtökin telja rétt að ávarpa að samkvæmt upplýsingum á heimasíðu EFTA hefur reglugerðin ekki verið tekin upp í EES-samninginn, þó vænta megi upptöku hennar, og ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar hefur ekki verið birt. Þá vilja samtökin setja þann varnagla að gjaldskylda EFTA/EES ríkjanna getur ekki gilt með afturvirkum hætti, þ.e. ekki er heimilt að innheimta gjald af innflutningi ársins 2026.

Staðbundinn iðnaður sem fellur undir CBAM

Úthlutun frírra losunarheimilda mun fasast út samhliða innfösun CBAM

Staðbundinn iðnaður sem fellur undir ETS-kerfið, m.a. framleiðsla á áli, stáli, járn og áburði, hefur fram til þessa fengið úthlutað endurgjaldslausum losunarheimildum til að verja samkeppnishæfni evrópsks iðnaðar og koma í veg fyrir kolefnisleka. Til stendur að hætta alfarið úthlutun frírra losunarheimilda og er CBAM ætlað að taka við af þeim ráðstöfunum ETS-kerfisins. Mun úthlutun fríu losunarheimildanna verða hætt í skrefum frá árinu 2026 til 2034. Útfösunin byrjar hægt en eykst eftir því sem líður á tímabilið. Sjá mynd:

Ár	Minnkun frírra heimilda
2026	~2,5%
2027	~5%
2028	~10%
2029	~22,5%
2030	~48,5%
2031	~61%
2032	~73,5%
2033	~86%
2034	100% (engin frí úthlutun)

Hægari útfösun frírra losunarheimilda

Með útfösun fríu losunarheimildanna mun kostnaður iðnaðar sem fellur undir CBAM vegna losunar gróðurhúsalofttegunda aukast. Framkvæmdastjórn ESB birti í júlí sl. tillögu um endurskoðun tímabilsins sem felur í sér að útfösun fríu losunarheimildanna verði í minni skrefum og útfösunartímabilið verði lengt til 2038. Tillagan hefur ekki verið samþykkt en verði hún samþykkt mun hún hafa áhrif á hve hratt kostnaður eykst. Samtökin styðja hægari útfösun fríu losunarheimildanna. Útfösunin er í grunninn það sem mun valda kostnaðarhækkunum og er

mikilvægt að kerfin þjóni markmiðum sínum, að draga úr losun gróðurhúsalofttegunda en um leið verja samkeppnishæfni evrópsks iðnaðar.

Áhrif á íslensk álver

Mikilvægt að íslensk álver njóti góðs af notkun endurnýjanlegrar orku

Úthlutun frírra losunarheimilda til álvera á Íslandi mun samkvæmt framansögðu verða hætt í skrefum á árunum 2026 – 2034 eða eftir atvikum árið 2038 með tilheyrandi kostnaðarhækkunum og CBAM taka við sem tól til varnar kolefnisleka. Íslensk álver keppa á alþjóðamörkuðum og hafa samtökin varað við þverrandi samkeppnishæfni þeirra síðastliðin misseri. Helstu orsakavaldar minnkandi samkeppnishæfni íslenskrar álframleiðslu eru hækkun raforkuverðs á Íslandi, flutningskostnaðar raforku og breytt staða í alþjóðaviðskiptum, meðal annars verndaraðgerðir annarra ríkja. Íslensk álver hafa ekki möguleika á að draga frekar úr losun sinni þar sem tæknin hefur ekki enn verið þróuð og hafa því enga möguleika á að lækka ETS-kostnað sinn.

Íslensk álver nýta alfarið endurnýjanlega orku í framleiðslu sinni og eru með lægsta kolefnisfótspor í heimi. CBAM er hannað þannig að notkun endurnýjanlegrar orku í staðbundnum iðnaði hefur ekki sérstök áhrif á kostnað þar og því nýtur Ísland ekki þess forskots sem það ætti að gera. Sökum þessa er sú staða fyrir hendi að álver sem knúin eru áfram af jarðefnaeldsneyti en búa yfir nýrri tækni standi íslenskum álverum framar þar sem losun þeirra mælist minni - þrátt fyrir að þau séu knúin áfram af jarðefnaeldsneyti.

Fyrir íslensk álver væri mikill ávinningur fólgin í því að óbein raforkulosun, svokallað scope 2, yrði fellt undir CBAM. Samtökin telja brýnt að þessum miklu hagsmunum Íslands verði haldið á lofti gagnvart ESB enda er það í samræmi við loftslagsmarkmið ESB að halda framleiðslu áls í löndum sem búa yfir endurnýjanlegri orku.

Áhrif á innfluttar vörur sem falla undir CBAM

Áhrifamat er ófullnægjandi

Í umfjöllun í greinargerð um mat á áhrifum kemur fram að af heildarinnflutningi CBAM-vara árið 2025 hafi um 14,5% af innfluttu magni komið frá ríkjum utan EES og Bretlands. Áhrif CBAM muni fyrst og fremst beinast að þessum hluta innflutningsins. Hlutfall innflutnings frá þriðju ríkjum fyrir ál og álvörur sé 23,7%, fyrir járn og stál 20,6% og fyrir sement 14,3%. Það bendi til þess að áhrif CBAM á íslenskan innflutning verði að mestu bundin við innflutning á járn, stáli,áli og að nokkru leyti sementi frá ríkjum utan EES en áhrif á innflutning á áburði verði hverfandi miðað við núverandi forsendur. Þá segir:

„Óneitanlega verða þau fyrirtæki sem flytja inn CBAM-vörur með hátt kolefnisspor (með háan losunarstuðul eða mikla útreiknaða losun) frá ríkjum utan EES fyrir áhrifum við innleiðinguna, í samræmi við virkni CBAM-kerfisins. Þá gætu orðið einhver afleidd áhrif til kostnaðarauka fyrir atvinnugreinar sem reiða sig á þessar tilteknu vörur, t.a.m. mannvirkjageirann, þó slíkt mat sé háð talsverðri óvissu um verðlag, framboð vara, og þróun kolefnisgjalds í viðeigandi þriðju ríkjum.“

Þó CBAM lúti að kolefnisgjöldum á vörur sem fluttar eru inn frá ríkjum utan EES-svæðisins telja samtökin ekki hægt að greina áhrif CBAM án þess að fjalla um kostnaðarhækkanir vara sem eru fluttar frá ríkjum innan ESB. Vöruverð mun hækka hvort sem vörur sem falla undir CBAM koma frá ríkjum innan EES-svæðisins eða utan enda mun kostnaður staðbundins iðnaðar innan EES-svæðisins hækka þegar fríu losunarheimildirnar fasast út.

Í athugasemdum í greinargerð kemur í þessu sambandi fram að 99% áburðar sem fluttur sé inn frá ríkjum utan EES komi frá Bretlandi. Bretland verði að öllu leyti undanskilið frá innflutningsgjöldum kerfisins og áhrif CBAM á áburð utan EES því hverfandi. Samtökin telja þetta villandi framsetningu. Ástæða þess að til stendur að Bretland verði undanskilið innflutningsgjöldum kerfisins er sú að Bretland hefur tekið upp eigið ETS-kerfi og hyggst koma á fót eigin CBAM-kerfi frá 1. janúar 2027 enda leiðir hönnun CBAM til þess að helstu viðskiptalönd ESB hafa hvata til að taka upp eigið

kolefnisgjald frekar en að ríki ESB hafi tekjur af innfluttum vörum. Því má gera ráð fyrir að vörur þaðan fái á sig aukinn kolefniskostnað – þó hann komi ekki fram á landamærum EES-svæðisins.

Samtökin kalla eftir umfjöllun um notkun á losunarstuðlum ESB (e. „Default values“) sem nota má til að áætla losun vöru og raunverulegri losun (e. „Actual values“) og hvaða áhrif það hefur að nota losunarstuðla ESB.

Leiðbeiningarskylda Umhverfis- og orkustofnunar

Samkvæmt frumvarpinu verða umfangsmiklar skyldur lagðar á CBAM-skýrslugjafa og gert ráð fyrir innheimtu gjalda af þeim vegna yfirferðar og afgreiðslu umsókna. Gert er ráð fyrir að Umhverfis- og orkustofnun haldi utan um stjórnsýsluverkefni tengt viðurkenndum CBAM-skýrslugjafa, umsýslu CBAM-skrár, sölu og endurkaupum CBAM-vottorða og beitingu stjórnvaldsviðurlaga sem lögin mæla fyrir um. Ljóst er að CBAM mun kalla á umfangsmikla gagnaöflun fyrir fyrirtæki, aukin samskipti við birgja ásamt kaupum á sérfræðipjónustu og/eða hugbúnaðar. Samtökin leggja áherslu á að Umhverfis- og orkustofnun ræki leiðbeiningarskyldu sína á grundvelli stjórnsýslulaga nr. 7/1993 áður en kemur til beitingar stjórnvaldsviðurlaga enda um ný verkefni að ræða sem atvinnulífið þarf tíma til að aðlagast. Þá leggja samtökin áherslu á að gjaldtöku verði stillt í hóf. Samtökin telja enn fremur mikilvægt að stofnunin leiðbeini um áhrif notkunar losunarstuðla ESB annars vegar og raunverulegrar notkunar hins vegar. Samtökin telja óljóst hvernig CBAM mun hafa áhrif á tollalöggjöf og skráningar en mikilvægt er að tryggja samþættingu og sporna gegn því að fyrirtæki þurfi að sinna tvöfaldri upplýsingagjöf með tilheyrandi skriffinnsku og kostnaði.

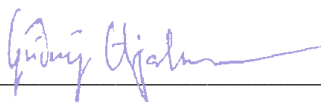
Samtökin óska eftir samráði um framkvæmd kerfisins áður en það hefur tekið gildi.

Mikilvægt að CBAM og ETS-kerfið þjóni markmiðum sínum

SI leggja áherslu á að skuldbindingar Íslands á grundvelli EES-samningsins séu virtar í hvívetna og hindranalaus aðgangur að innri markaðnum sé ávallt tryggður. Ísland er á grundvelli EES-samningsins skuldbundið til að taka þátt í viðskiptakerfi ESB með losunarheimildir og styðja samtökin markmið um að standa vörð um samkeppnishæfni evrópsks iðnaðar og draga úr hættu á kolefnisleka. Samtökin telja mikilvægt að CBAM þjóni framangreindum markmiðum og ETS-kerfið þjóni markmiði sínu um að draga úr losun gróðurhúsalofttegunda en hafi ekki einungis í för með sér kostnað. Hvetja samtökin stjórnvöld í því sambandi til að beina stuðningi til fyrirtækja til að þróa tæknilausnir til að draga úr losun og skipta yfir í vörur með lægra kolefnisfótspor sem eru í dag óraunhæfar vegna kostnaðar. Þá er mikilvægt að íslensk álver njóti góðs af notkun endurnýjanlegrar orku.

Samtökin vara við áhrifum CBAM og útfösunar fríu losunarheimilda ETS-kerfisins á innfluttar vörur undir CBAM með afleiddum neikvæðum áhrifum á verðbólgu og vísitölu byggingarkostnaðar sem stuðst er við í fjölmörgum verðbættum samningum. Samtökin vekja athygli á að kostnaður staðbundins iðnaðar innan ESB-svæðisins sem er undir CBAM eykst óháð upptöku CBAM í EES-samninginn en hraði útfösunar fríu losunarheimildanna hefur áhrif á kostnað sem af kerfunum hlýst. Samtökin hvetja stjórnvöld til að fylgjast náið með áhrifum á verð innfluttra vara undir CBAM og vera reiðubúin með mótvægisáðgerðir ef þörf krefur. Þá leggja samtökin áherslu á að reglugerðin verði ekki innleidd með meira íþyngjandi hætti en hún kveður á um.

Virðingarfyllt,
f.h. Samtaka iðnaðarins



Guðný Hjaltadóttir,
viðskiptastjóri á iðnaðar- og hugverkasviði