Umsögn

Samtök iðnaðarins

Nefndasvið Alþingis
b.t umhverfis- og samgöngunefndar
Tjarnargötu 9
101 Reykjavík
umsagnir@althingi.is

Reykjavík, 9. nóvember 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), 233. mál. Samtökin leggja áherslu á að skuldbindingar Íslands á grundvelli EES-samningsins séu virtar í hvívetna og hindranalaus aðgangur að innri markaðnum sé ávallt tryggður. Samtökin hvetja stjórnvöld til að vera virk í hagsmunagæslu sinni gagnvart ESB vegna CBAM og ETS-kerfisins og vera reiðubúið með mótvægisaðgerðir vegna áhrifa CBAM.

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"), eins og henni var breytt með reglugerð (ESB) 2025/2083. Reglugerðin er hluti af loftlagslöggjöf 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. Gildissvið reglugerðarinnar hefur verið þrengt þannig að skylda til að kaupa CBAM-vottorð nær nú aðeins til innflytjenda sem flytja inn samanlagt 50 tonn eða meira af CBAM-vörum á ársgrundvelli. Þó er innflutningur á vetni og rafmagni alltaf háður kaupum á CBAM-vottorðum óháð þröskuldi.

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 fríum losunarheimildum fækkar innan ETS-kerfisins og á sama tíma draga úr hættu á kolefnisleka.

Innleiðing reglugerðarinnar mun hafa áhrif á staðbundinn íslenskan iðnað sem fellur undir CBAM og flytur framleiðslu sína úr landi annars vegar og innfluttar vörur sem falla undir CBAM hins vegar. Innan SI er staðbundinn iðnaður sem fellur undir viðskiptakerfi ESB með losunarheimildir, álver sem falla undir CBAM, kísilver sem falla eins og er ekki undir CBAM, fyrirtæki í landbúnaði sem flytja inn áburð, fyrirtæki sem hafa áform um framleiðslu vetnis og fyrirtæki sem flytja inn og nota vörur sem reglugerðin gildir um, þ.á.m. fyrirtæki í mannvirkjaiðnaði og framleiðsluiðnaði sem flytja inn ál,

sement, stál og járn. Um er að ræða viðamikið regluverk sem varðar fjölþætta hagsmuni og mun hafa áhrif á íslenskan iðnað, kostnað við innfluttar vörur til landsins og stjórnsýslu.

CBAM og EES-samningurinn

Reglugerðin var tekin upp í EES-samninginn með ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar 25. september sl. 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 ETS-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.

Á Íslandi starfa þrjú álver sem keppa á alþjóðamörkuðum. Stóriðja á Íslandi stendur undir 17% af útflutningstekjum landsins, skilar tugmilljörðum í ríkissjóð ár hvert og stendur undir þúsundum starfa. Álverin flytja nær einungis vörur á Evrópumarkað og tryggir EES-samningurinn og þátttaka Íslands í ETS-kerfinu aðgang þeirra að innri markaðnum. Um mikla hagsmuni er að ræða og mikilvægt að standa vörð um þann aðgang. Er það sérstaklega mikilvægt m.t.t. verndarráðstafana sem ESB hefur gripið til gagnvart innflutningi á kísiljárni, aukinnar áherslu ESB á framleiðslu mikilvægra hráefna innan Evrópu sem og aukinnar framleiðslu á heimsvísu. Vísast í því sambandi m.a. til tillögu ESB að reglugerð um iðnaðarhraðal (Industrial Accelerator Act) og reglugerðar ESB um mikilvæg hráefni (Critical Raw Material Act).

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, járni og áburði, hefur fram til þessa fengið úthlutað fríum 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)**

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 frírra losunarheimilda

Samtökin skiluðu umsögn á samráðsgátt framkvæmdastjórnarinnar 3. nóvember sl. þar sem lýst var yfir stuðningi við hægari útfösun fríu losunarheimildanna. Útfösunin er í grunninn það sem mun valda kostnaðarhækkunum og er mikilvægt að útfösunin þjóni markmiði sínu um að draga úr losun gróðurhúsalofttegunda en ekki einungis valda kostnaðarhækkunum. Samtökin hvetja stjórnvöld til að vera virk í hagsmunagæslu sinni við endurskoðun framkvæmdastjórnar ESB á ETS-kerfinu og vera vakandi yfir áhrifum útfösunar losunarheimildanna.

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 munu missa fríu losunarheimildirnar óháð upptöku CBAM en sökum þess að möguleikar íslenskra álvera til að draga verulega úr beinni losun frá framleiðsluferlinu eru takmarkaðir með þeirri tækni sem nú er tiltæk hafa þau enga möguleika á að lækka ETS-kostnað sinn. Því er mikilvægt að þau séu varin fyrir 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, aukin áhersla annarra ríkja á framleiðslu þessa mikilvæga og strategíska hráefnis og breytt staða í alþjóðaviðskiptum, meðal annars verndaraðgerðir annarra ríkja.

Íslensk álver nýta alfarið endurnýjanlega orku í framleiðslu sinni og eru með lægsta kolefnisfótspor í heimi. Við núverandi útfærslu CBAM fyrir ál endurspeglast forskot íslenskrar álframleiðslu vegna notkunar endurnýjanlegrar raforku ekki með fullnægjandi hætti í kerfinu. Sökum þessa er sú staða fyrir hendi að álver sem knúin eru áfram af jarðefnaeldsneyti en búa yfir nýrri tækni, sem ekki er

mögulegt fyrir öll álver að nýta, standi íslenskum álverum framar þar sem losun þeirra mælist minni, þrátt fyrir að þau séu knúin áfram af jarðefnaeldsneyti og heildarlosunin meiri.

Það er því mikilvægt að óbein losun vegna raforkunotkunar við álframleiðslu verði tekin með í CBAM og er 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.

CBAM-vörur framleiddar innan ESB munu hækka óháð upptöku CBAM í EES-samninginn

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. Hlutfall innflutnings frá þriðju ríkjum fyrir ál og álvörur sé 23,7%, fyrir járn og stál 20,6% og fyrir sement 14,3%. Samtökin telja jákvætt að brugðist hafi verið við athugasemdum samtakanna um vankanta á áhrifamati og tilraun sé gerð til ítarlegra áhrifamats. Samtökin telja áhrifin þó vanmetin.

CBAM felur í sér kolefnisgjöld á ákveðnar vörur sem fluttar eru inn frá ríkjum utan EES-svæðisins. Líkt og fram hefur komið er kerfið þó nátengt ETS-kerfinu og ætlað að koma í stað fyrir verndarráðstafanir ETS-kerfisins, fríu losunarheimildanna. Útfösun fríu losunarheimildanna á grundvelli ETS-tilskipananna mun valda kostnaðarhækkunum á vörum sem framleiddar eru innan EES-svæðisins og falla undir kerfið. Þær hækkanir verða hvort sem Ísland innleiðir CBAM ekki.

Í athugasemdum í greinargerð kemur fram að 85,7% af sementi komi frá ríkjum ESB og EES en afgangurinn að mestu leyti frá Tyrklandi. Af vöruflokkum járni og stáls séu 20,6% flutt inn frá Kína, Tyrklandi, Bretlandi og Bandaríkjunum. Af vöruflokknum ál og álvörur komi 24% frá ríkjum utan EES-svæðisins. Af áburði séu 78,2% flutt inn frá ríkjum innan EES-svæðisins en 27,2% flutt inn frá Bretlandi.

CBAM er hannað þannig að helstu viðskiptalönd ESB hafa hvata til að taka upp eigið kolefnisgjald frekar en að ríki ESB hafi tekjur af innfluttum vörum. Bretland hefur tekið upp eigið ETS-kerfi og hyggst koma á fót eigin CBAM-kerfi frá 1. janúar 2027. Það sama á við um Tyrkland sem vinnur að undirbúningi eigin ETS-kerfis. Gera má ráð fyrir að vörur frá Bretlandi og Tyrklandi fái á sig aukinn kolefniskostnað með einum eða öðrum hætti – þó hann komi ekki fram á landamærum EES-svæðisins.

Áhrif á vörur með hátt kolefnisspor og notkun á losunarstuðlum ESB verulegt áhyggjuefni

Í athugasemdum í greinargerð kemur fram að þau fyrirtæki sem flytja inn CBAM-vörur með hátt kolefnisspor (með háan losunarstuðul eða mikla útreiknaða losun) frá ríkjum utan EES verði fyrir áhrifum við innleiðinguna í samræmi við virkni kerfisins. Þá gætu orðið afleidd áhrif til kostnaðarauka fyrir atvinnugreinar sem reiða sig á vörurnar, t.a.m. mannvirkjageirann, þó slíkt mat sé háð töluverðri óvissu um verðlag, framboð vara og þróun kolefnisgjalds í viðeigandi þriðju ríkjum.

Samtökin hafa áhyggjur af áhrifum á innfluttar vörur, þá einkum vörur með hátt kolefnisspor. Þá hafa samtökin áhyggjur af áhrifum notkunar á losunarstuðlum ESB. Í samræmi við virkni kerfisins mun það hafa sérstaklega mikil áhrif á vörur með hátt kolefnisspor. Samtökin hafa leitað til erlends ráðgjafarfyrirtækis sem sérhæfir sig í greiningu áhrifa CBAM en samkvæmt spálíkani fyrirtækisins geta kolefnisgjöld kerfisins leitt til margföldunar á verði vara á tímabilinu 2027 – 2034 eða eftir atvikum 2038, eftir því hvert kolefnisspor þeirra er og hvaða losunarstuðlar eru notaðir. Upprunaland vöru skiptir sérstöku máli vegna mismunandi kolefnisspors við framleiðsluferli og orkunotkun. Samkvæmt spálíkaninu munu vörur frá Kína, þ.á.m. stál, bera hæsta gjaldið en vörur frá Kanada og Bretlandi lægsta gjaldið. Hækkunin grundvallast á stigvaxandi útfösun fríu losunarheimilda ETS-

kerfisins og mun mesta hækkunin verða á milli áranna 2029 og 2030 þegar hlutfall innbyggðrar losunar sem ber kolefnisgjald fer úr 22,5% í 48,5%.

CBAM gerir greinarmun á tvenns konar losunargildum. Annars vegar raunverulegri losun (e. actual values) sem er reiknuð af framleiðenda og staðfest af faggiltum óháðum þriðja aðila og hins vegar losunarstuðlum ESB (e. default values) sem framkvæmdastjórn ESB birtir og eru notuð þegar upplýsingar um raunverulega losun liggja ekki fyrir eða hafa ekki verið staðfest. Á notkunarstuðla ESB er lagt 20% árið 2027 og 30% álag frá og með árinu 2028. Notkunarstuðlar ESB fela þannig í sér ákveðin viðurlög til að hvetja framleiðendur til að upplýsa um raunverulega losun. Valið á milli þessara stuðla hefur því bein áhrif á kostnað.

Samtökin telja brýnt að íslensk stjórnvöld fylgist náið með áhrifum útfösunar fríu losunarheimilda ETS-kerfisins og séu virk í hagsmunagæslu sinni gagnvart ESB. Þá er brýnt að innflutningsaðilum sé leiðbeint um áhrif mismunandi losunarstuðla á kostnað og þeir upplýstir um hvaða vörulínur muni hækka sérstaklega í verði svo þeir geti brugðist við í innkaupum sínum.

Samtökin vekja í þessu sambandi athygli á tillögu framkvæmdastjórnar ESB um sérstakan ,,neyðarhemil" sem myndi heimila tímabundna undanþágu fyrir tilteknar vörur ef CBAM veldur alvarlegum og ófyrirséðum verðhækkunum sem skaða innri markaðinn.

Mikilvægt að tekjum af ETS-kerfinu og CBAM verði varið í þágu loftlagstengdra verkefna

Samtökin leggja áherslu á mikilvægi þess að þær tekjur sem ríkið hefur af ETS-kerfinu og CBAM verði varið í þágu loftlagstengdra verkefna. Þannig verði stuðningi verði beint til fyrirtækja sem fyrirséð er að verði fyrir kostnaðarhækkunum til að færa sig yfir í vörur með minna kolefnisspor og stuðningur settur í nýsköpunarverkefni og þróun tæknilausna sem dregið geta úr losun gróðurhúsalofttegunda og hraðað orkuskiptum. Það er í samræmi við ETS-tilskipanirnar þar sem kveðið er á um að tekjur af uppboðum losunarheimilda skuli varið til loftlags- og orkutengdra markmiða. Samtökin vekja í þessu sambandi athygli á tillögu framkvæmdastjórnar ESB um stofnun tímabundins sjóðs til að styðja kolefnislækkun í evrópskum iðnaði (TDF) sem ætlað er að styðja við staðbundinn iðnað sem fellur undir CBAM og fjármagna á með tekjum af sölu CBAM skírteina.

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 sérfræðiþjónustu og/eða hugbúnaðar.

Samtökin óska eftir samráði um framkvæmd kerfisins áður en það hefur tekið gildi. Verði frumvarpið að lögum er stutt í gildistöku þess og mikilvægt að þau fyrirtæki sem undir það falla skilji áhrif þess, þekki skyldur sínar og hafi tíma til að undirbúa sig. Mikilvægt er að upplýsingafundir verði haldnir hið fyrsta með fyrirtækjum sem falla undir kerfið.

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 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.

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.

Samtökin telja brýnt að íslensk stjórnvöld fylgist náið með áhrifum útfösunar fríu losunarheimilda ETS-kerfisins, sé í því sambandi virkt í hagsmunagæslu sinni gagnvart ESB og beiti sér fyrir því að óbein losun við álframleiðslu verði hluti af CBAM þannig 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 mótvægisaðgerðir. Samtökin hvetja stjórnvöld til að nýta þær tekjur sem íslenska ríkið hefur af ETS-kerfinu og CBAM í stuðning við fyrirtæki til að fara yfir í vörur með lægra kolefnisfótspor og styðja við þróun tæknilausna til að draga úr losun.

Virðingarfyllst,

f.h. Samtaka iðnaðarins

Guðný Hjaltadóttir,

viðskiptastjóri á iðnaðar- og hugverkasviði