

Umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytið
B.t. skrifstofu loftslags og náttúru
Borgartúni 26
105 Reykjavík

Reykjavík, 17. ágúst 2026

Efni: Drög að frumvarpi til laga um innleiðingu á CBAM-reglugerð ESB þar sem sett er á fót aðlögunarkerfi við landamæri vegna kolefnis (CBAM-kerfi). Mál nr. S-141/2026 í Samráðsgátt.

Viðskiptaráð hefur tekið til umsagnar drög að frumvarpi til laga um aðlögunarkerfi við landamæri vegna kolefnis (e. Carbon Border Adjustment Mechanism, eða CBAM). Fyrirhugað frumvarp mun fela í sér innleiðingu reglugerðar (ESB) 2023/956 (CBAM).

Markmið reglugerðarinnar er að efla samkeppnishæfni fyrirtækja sem falla undir viðskiptakerfi ESB með losunarheimildir (e. Emissions Trading System), hér eftir ETS-kerfið, með því að leggja gjald á innbyggða kolefnislosun í vörum með stórt kolefnisfótspor (ál, stál og járn, vetni, rafmagn og áburð). Tilgangur gjaldtökunnar er að vinna gegn svokölluðum kolefnisleka, þ.e. að kolefnisfrekur iðnaður flytjist til annarra landa vegna hertrar loftslagsstefnu í Evrópu. Samhliða upptöku CBAM-kerfisins verður smám saman hætt að úthluta endurgjaldslausum losunarheimildum til iðnaðarstarfsemi sem fellur undir viðskiptakerfi ESB með losunarheimildir.

Viðbragð við vanda ETS-kerfisins

CBAM er viðbragð við útfösun endurgjaldslausra ETS-heimilda sem staðbundinn iðnaður hefur hingað til notið og þeim áhrifum sem sú útfösun mun hafa á samkeppnishæfni þeirrar iðnaðarstarfsemi sem kerfið tekur til. Í tilfalli Íslands mun sú útfösun einkum hafa áhrif á samkeppnishæfni álframleiðslu, en gert er ráð fyrir því að kostnaður álvera við kaup á ETS-heimildum muni margfaldast á næstu árum,

úr tæpum milljarði árið 2024 í 14 milljarða árið 2030. Breytingar í ETS-kerfinu munu því hafa verulega neikvæð áhrif á samkeppnishæfni álframleiðslu á Íslandi.¹

Þegar horft er til þróunar álframleiðslu í Evrópu hefur hún dregist saman um 30% frá 2008 og hlutdeild álfunnar í álframleiðslu hefur farið úr 10% árið 2000 í 1% árið 2025. Þessi samdráttur skýrist m.a. af auknum raforkukostnaði, sem meðal annars hefur hækkað vegna kostnaðar raforkuframleiðenda við ETS-heimildir. Í ljósi þess að álframleiðsla í heiminum hefur ekki dregist saman á undanförunum árum bendir þróunin sterklega til þess að evrópsk loftslags- og orkustefna hafi þegar stuðlað að kolefnisleka, sem CBAM-tollunum er ætlað að koma í veg fyrir.

Samkeppnishæfni skert gagnvart stærstum hluta heimsmarkaðarins

CBAM er ætlað að jafna samkeppnisstöðu þeirra fyrirtækja sem undir það falla. Vissulega mun kerfið gera það á Evrópumarkaði, þar sem innflytjendum verður gert að greiða toll sem jafngildir kostnaði við kaup á ETS-heimildum. CBAM leiðréttir aftur á móti ekki þá skertu samkeppnisstöðu sem álver og annar staðbundinn iðnaður innan Evrópu mun standa frammi fyrir gagnvart keppinautum utan Evrópu þegar útfösun endurgjaldslausra heimilda hefst og ETS-kostnaður fyrirtækjanna hækkar.

Samkeppnisstaða álvera hér á landi gagnvart keppinautum utan Evrópu mun verða verulega skert. Fyrirtækin munu annaðhvort þurfa að velta þessum kostnaði út í verð, þar sem markaðsaðstæður leyfa, eða taka hann á sig í formi lægri framlegðar. Í báðum tilvikum skerðist samkeppnisstaða evrópskrar framleiðslu gagnvart framleiðslu utan álfunnar.

Á CBAM heima innan EES-samningsins?

Viðskiptaráð gerir jafnframt athugasemd við að CBAM-regluverkið sé tekið upp í viðauka EES-samningsins um umhverfismál. Reglugerðin felur í sér gjalddöku við innflutning vara til Íslands sem er í eðli sínu tollur, þrátt fyrir að tollinum sé ætlað að verðleggja þá kolefnislosun sem varð við framleiðslu varanna. Því til stuðnings vísar ráðið til eftirfarandi texta í greinargerð við frumvarpið: „*Auk framangreinds er nauðsynlegt að aðlaga svokölluð EORI númer, SN-númer (e. CN codes) og upprunareglur að tollakerfum Íslands og Noregs.*“

Að mati Viðskiptaráðs vekur þetta upp grundvallarspurningu um hvort CBAM feli, þrátt fyrir umhverfismarkmið reglugerðarinnar, í reynd í sér gjalddöku við innflutning

¹ Sjá nánar í úttekt Viðskiptaráðs á ETS-kerfinu (febrúar 2026): „Atlantshafsálagið: Ísland innan ETS-kerfisins“. Slóð: <https://vi.is/skodanir/atlantshafsalagid>

sem falli utan þess efnislega gildissviðs sem EES-samningurinn tekur til. Sú staðreynd að framkvæmd kerfisins krefst aðlögunar að tollakerfum Íslands og Noregs undirstrikar að mati ráðsins nauðsyn þess að þetta álitaefni verði rannsakað sérstaklega.

CBAM plástur á stærra vandamál

CBAM leysir aðeins hluta þess samkeppnisvanda sem útfösun endurgjaldslausra losunarheimilda innan ETS-kerfisins skapar. Kerfið jafnar stöðu framleiðenda innan Evrópu gagnvart innflutningi frá ríkjum utan álfunnar, en bætir ekki samkeppnisstöðu íslenskra útflutningsfyrirtækja á mörkuðum utan Evrópu.

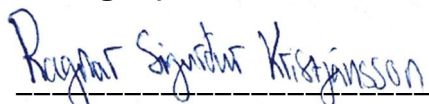
Þetta á sérstaklega við um íslenska álframleiðslu. ETS-kostnaður álvera mun aukast verulega óháð því hvert afurðir þeirra eru seldar, en CBAM veitir aðeins mótvægi á Evrópumarkaði. Jafnframt mun innleiðing CBAM hér á landi hækka kostnað við innflutning frá ríkjum utan EES.

Viðskiptaráð telur brýnt að kanna hvaða möguleikar standi Íslandi til boða ef niðurstaða heildstæðs mats verður sú að þátttaka í ETS og CBAM leggi verulegan nettókostnað á íslenskt atvinnulíf og neytendur án samsvarandi ávinnings. Þar á meðal verði lagt mat á lagalegar og efnahagslegar afleiðingar þess að Ísland stæði utan beggja kerfanna.

Utan beggja kerfanna myndi íslenskur útflutningur til ESB bera CBAM-kostnað við landamæri sambandsins í stað ETS-kostnaðar hér á landi. Fyrir útflutning til annarra markaða félli ETS-kostnaður hins vegar brott og Ísland myndi jafnframt ekki leggja CBAM-kostnað á innflutning frá þriðju ríkjum.

Það á því ekki að vera sjálfgefið að Ísland taki þátt í kerfunum. Ef ETS og CBAM leggja verulegan nettókostnað á íslenskt atvinnulíf og neytendur án samsvarandi ávinnings eiga stjórnvöld að kanna til hlítar hvaða svigrúm Ísland hefur til að standa utan kerfanna.

Virðingarfyllt,



Ragnar Sigurður Kristjánsson
Hagfræðingur Viðskiptaráðs