

Frumvarp til laga

um aðlögunarkerfi við landamæri vegna kolefnis.

Frá umhverfis-, orku- og loftslagsráðherra.

1. gr.

Lögfesting.

Ákvæði reglugerðar Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) 2023/956 frá 10. maí 2023 um að koma á fót aðlögunarkerfi við landamæri vegna kolefnis með þeim breytingum sem leiðir af reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) 2025/2083 frá 8. október 2025 um breytingu á reglugerð (ESB) 2023/956 að því er varðar að einfalda og styrkja aðlögunarkerfið við landamæri vegna kolefnis hefur lagagildi með aðlögunum samkvæmt bókun 1 við samninginn um Evrópska efnahagssvæðið og lið 21azu í XX. viðauka við samninginn, eins og honum var breytt með ákvörðunum sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 283/2026 frá 25. september 2026.

Reglugerð (ESB) 2023/956, reglugerð (ESB) 2025/2083 og ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 283/2026 eru birtar í fylgiskjöllum með lögum þessum.

Þegar vísað er til laga þessara telst jafnframt vísað til reglugerðar (ESB) 2023/956, eins og hún er lögfest samkvæmt þessari grein, nema annað leiði af samhengi.

2. gr.

Stjórnsýsla og eftirlit.

Umhverfis- og orkustofnun er lögbært stjórnvald samkvæmt lögum þessum og fer með framkvæmd þeirra gagnvart innflytjendum vara sem falla undir gildissvið laganna. Stofnunin annast þau verkefni sem lögbæru stjórnvaldi eru falin samkvæmt lögum þessum og reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) 2023/956, þar á meðal afgreiðslu umsókna um stöðu viðurkennds CBAM-skýrslugjafa, umsýslu CBAM-skrár, eftirlit með framkvæmd laganna, sölu og endurkaupum CBAM-vottorða og beitingu þeirra stjórnvaldsviðurlaga sem kveðið er á um í lögum.

Eftirlitsstofnun EFTA fer með eftirlit sem henni er falið samkvæmt samningnum um Evrópska efnahagssvæðið, sbr. lög nr. 2/1993, og samning milli EFTA-ríkjanna um stofnun eftirlitsstofnunar og dómstóls.

3. gr.

Miðlun upplýsinga og þagnarskylda.

Þrátt fyrir lögbundna þagnarskyldu er íslenskum stjórnvöldum og Eftirlitsstofnun EFTA heimilt að miðla sín á milli og til lögreglu upplýsingum sem aflað hefur verið til að tryggja framkvæmd og eftirlit samkvæmt lögum þessum.

Þrátt fyrir lögbundna þagnarskyldu er tollyfirvöldum og lögbæru stjórnvaldi heimilt að miðla til framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins upplýsingum sem þeim ber að miðla samkvæmt reglugerð (ESB) 2023/956 og þeim aðlögunum sem leiðir af EES-samningnum.

Miðlun upplýsinga skal ávallt vera málefnaleg, nauðsynleg og í samræmi við meðalhöfs-reglu stjórnsýsluréttar og lög um persónuvernd.

4. gr.

Sala og endurkaup vottorða.

Sala og endurkaup CBAM-vottorða skulu fara fram á sameiginlegum miðlægum vettvangi í samræmi við reglur sem gilda samkvæmt samningnum um Evrópska efnahagssvæðið. Íslenska ríkinu er heimilt að gerast aðili að sameiginlegum innkaupasamningi um vettvanginn til allt að fimm ára.

5. gr.

Uppruni vöru.

Við ákvörðun um uppruna vöru við framkvæmd laga þessara skal uppruni hennar ákvarðaður samkvæmt ákvæðum þessarar greinar.

Vara sem er að öllu leyti fengin eða framleidd í einu landi eða á einu landsvæði telst upprunnin þar.

Hafi framleiðsla vöru farið fram í fleiri en einu landi eða landsvæði telst hún upprunnin í því landi eða á því landsvæði þar sem síðasta verulega og efnahagslega réttlætanlega vinnsla eða aðvinnsla fór fram, í fyrirtæki sem búið er nauðsynlegum tækjum til slíkrar vinnslu eða aðvinnslu, enda hafi hún leitt til framleiðslu nýrrar vöru eða falið í sér mikilvægt stig framleiðslunnar.

Sá sem tilgreinir uppruna vöru við tollafgreiðslu eða við framkvæmd laga þessara skal, að kröfu tollyfirvalda eða hins lögbæra stjórnvalds, leggja fram gögn sem sýna fram á uppruna hennar. Sé rökstuddur vafi um uppruna vöru geta tollyfirvöld eða hið lögbæra stjórnvald krafist frekari gagna og upplýsinga sem nauðsynleg eru til að sannreyna upprunann.

Reglur um uppruna vöru sem settar eru á grundvelli laga þessara skulu vera efnislega samhljóða þeim reglum um uppruna sem ekki veita rétt til fríðindameðferðar sem vísað er til í 5. mgr. 2. gr. reglugerðar Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) 2023/956, með þeim aðlögunum sem leiðir af EES-samningnum.

Ákvæði um uppruna vöru í þessari grein og reglugerð sem sett er á grundvelli laga þessara gilda eingöngu við framkvæmd laganna. Ákvæðin hafa ekki áhrif á ákvörðun um uppruna samkvæmt reglum um fríðindameðferð í friverslunar- eða öðrum milliríkjasamningum eða samkvæmt öðrum lögum.

6. gr.

Tollflokkun vöru.

Tollflokkun vöru við framkvæmd laga þessara fer samkvæmt tollalögum. Þegar ekki reynist fullt samræmi milli tollskrár samkvæmt viðauka I við tollalög og tollskrárnúmers samkvæmt sameinuðu tollnafnaskrá Evrópusambandsins skulu innflytjendur eða, eftir atvikum, viðurkenndir CBAM-skýrslugjafar, auk íslenska tollskrárnúmersins, tilgreina samsvarandi átta stafa SN-númer í aðflutningsskýrslu.

7. gr.

Tollmiðlari sem viðurkenndur CBAM-skýrslugjafi.

Tollmiðlari samkvæmt tollalögum getur sótt um og hlotið viðurkenningu sem CBAM-skýrslugjafi samkvæmt lögum þessum.

Hafi tollmiðlari hlotið slíka viðurkenningu getur hann, samkvæmt skriflegu umboði innflytjanda og með ótvíræðu samþykki sínu, komið fram sem viðurkenndur CBAM-skýrslugjafi vegna tiltekins innflutnings. Tollmiðlarinn ber þá þær skyldur og þá ábyrgð sem hvíla á viðurkenndum CBAM-skýrslugjafa vegna þess innflutnings.

8. gr.

Afturköllun.

Umhverfis- og orkustofnun skal afturkalla viðurkenningu innflytjanda sem viðurkennds CBAM-skýrslugjafa ef:

- a. viðurkenndur CBAM-skýrslugjafi óskar sjálfur eftir því, eða
- b. viðurkenndur CBAM-skýrslugjafi uppfyllir ekki lengur skilyrði fyrir viðurkenningunni eða hefur framið alvarleg eða ítrekuð brot gegn skyldu til að skila inn CBAM-vottorðum eða skyldu til að halda nægilegum fjölda CBAM-vottorða á reikningi sínum í CBAM-skránni í lok hvers ársfjórðungs.

9. gr.

Stjórnvaldssektir.

Vanræki viðurkenndur CBAM-skýrslugjafi að skila inn, eigi síðar en 30. september ár hvert, þeim fjölda CBAM-vottorða sem samsvarar þeirri losun sem er innbyggð í CBAM-vörum sem hann flutti inn á næstliðnu almanaksári skal Umhverfis- og orkustofnun leggja á hann stjórnvaldssekt.

Sekt skv. 1. mgr. skal samsvara þeirri sekt fyrir umframlosun sem mælt er fyrir um í 1. mgr. 30. gr. laga um viðskiptakerfi ESB með losunarheimildir, nr. 96/2023, sbr. ákvæði 3. og 4. mgr. 16. gr. tilskipunar 2003/87/EB, fyrir hvert CBAM-vottorð sem ekki er skilað inn.

Umhverfis- og orkustofnun er heimilt að lækka upphæð sektar skv. 1. og 2. mgr. hafi viðurkenndur CBAM-skýrslugjafi ekki skilað inn réttum fjölda CBAM-vottorða vegna rangra upplýsinga frá þriðja aðila, þ.e. rekstraraðila, sannprófanda eða óháðum aðila sem vottaði gögn um kolefnisverð. Við ákvörðun um lækkun sektar skal þess gætt að sektin sé skilvirk, í réttu hlutfalli við brotið og hafi varnaðaráhrif. Við mat á því hvort lækka skuli sekt og fjárhæð hennar skal einkum litið til tímalengdar brots, alvarleika þess og umfangs, hvort brotið var framið af ásetningi eða gáleysi, hvort um ítrekuð brot sé að ræða og samstarfsvilja hins viðurkennda CBAM-skýrslugjafa.

10. gr.

Kæra.

Ákvarðanir Umhverfis- og orkustofnunar samkvæmt lögum þessum sæta kæru til ráðherra innan þriggja mánaða frá því að aðila var tilkynnt um ákvörðunina.

11. gr.

Gjaldtaka.

Umhverfis- og orkustofnun er heimilt að taka gjöld fyrir yfirferð og afgreiðslu umsókna um stöðu viðurkennds CBAM-skýrslugjafa.

Ráðherra setur, að fengnum tillögum Umhverfis- og orkustofnunar, gjaldskrá fyrir þau gjöld sem CBAM-skýrslugjafi skal greiða skv. 1. mgr. Fjárhæð gjalda samkvæmt þessari grein skal taka mið af kostnaði Umhverfis- og orkustofnunar við veitingu þjónustunnar og byggjast á rekstraráætlun þar sem þau atriði sem ákvörðun gjalda byggist á eru rökstudd. Gjöldin mega ekki vera hærri en sá kostnaður. Gjaldskrá skal birt í B-deild Stjórnartíðinda. Gjöld þessi má innheimta með fjárnámi.

12. gr.

Reglugerðarheimild.

Ráðherra er heimilt, og eftir atvikum að höfðu samráði við ráðherra sem fer með tollamál, að setja með reglugerð nánari ákvæði um framkvæmd laga þessara og reglugerðar Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) 2023/956 frá 10. maí 2023 um að koma á fót aðlögunarkerfi við landamæri vegna kolefnis, eins og hún hefur verið tekin upp í samninginn um Evrópska efnahagssvæðið, þar á meðal um:

- a. viðurkenningu innflytjenda og tollamiðlara sem viðurkenndra CBAM-skýrslugjafa,
- b. skráningu, skýrslugjöf, faggildingu, sannpröfun og útreikning innbyggðrar losunar,
- c. útreikning og frádrátt kolefnisverðs sem greitt hefur verið í þriðja ríki,
- d. útreikninga á verði, kaup, sölu, endurkaup og skil CBAM-vottorða, rekstur og notkun CBAM-skrár og sameiginlegs miðlægs vettvangs,
- e. upplýsingaskipti, samvinnu stjórnvalda og meðferð trúnaðarupplýsinga,
- f. ákvörðun, sönnun og sannpröfun uppruna, þar á meðal um sérstök skilyrði um uppruna einstakra vörutegunda eða vöruflokka og um vinnslu eða aðvinnslu sem telst óveruleg eða ekki efnahagslega réttlæt看leg.
- g. samsvörunartöflu íslenskra tollskrárnúmera og SN-númera samkvæmt viðauka I við reglugerð (ESB) 2023/956, þar skal jafnframt koma fram hvar og með hvaða hætti SN-númer skuli tilgreint í aðflutningsskýrslu.
- h. eftirlit, málsmeðferð og framkvæmd stjórnvaldsákvæðana samkvæmt lögum,
- i. framkvæmd framseldra gerða og framkvæmdargerða framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins sem settar eru á grundvelli reglugerðar (ESB) 2023/956,
- j. önnur atriði sem nauðsynleg eru til framkvæmdar reglugerðinni og lögum þessum.

13. gr.

Gildistaka.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Fylgiskjal I.

Reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) 2023/956 frá 10. maí 2023 um að koma á fót aðlögunarkerfi við landamæri vegna kolefnis.

www.althingi.is/altext/pdf/158/fylgiskjal/s0257-f_I.pdf

Fylgiskjal II.

Reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) 2025/2083 frá 8. október 2025 um breytingu á reglugerð (ESB) 2023/956 að því er varðar að einfalda og styrkja aðlögunarkerfið við landamæri vegna kolefnis.

www.althingi.is/altext/pdf/158/fylgiskjol/s0257-f_II.pdf

Fylgiskjal III.

Ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 283/2026 frá 25. september 2026 um breytingu á XX. viðauka (Umhverfismál) við EES-samninginn.

www.althingi.is/altext/pdf/158/fylgiskjol/s0257-f_III.pdf

Greinargerð.**1. Inngangur.**

Með frumvarpi þessu er lagt til að lögfesta reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) 2023/956 frá 10. maí 2023 um að koma á fót aðlögunarkerfi við landamæri vegna kolefnis, svokallaða CBAM-reglugerð, eins og henni var breytt með reglugerð (ESB) 2025/2083.

Framangreindar reglugerðir voru teknar upp í EES-samninginn með ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 283/2026 hinn 25. september 2026.

CBAM-reglugerðin tók gildi innan Evrópusambandsins (ESB) í maí 2023. Reynslutímabil skráningar og upplýsingaöflunar í ESB stóð til loka ársins 2025 og mun sala CBAM-vottorða hefjast 1. febrúar 2027 fyrir vörur sem eru gjaldskyldar og fluttar inn á árinu 2026 fyrir ESB-aðildarríkin. Gjaldskylda fyrir EFTA-ríkin, þ.m.t. Ísland, mun hefjast á árinu 2027 fyrir vörur sem eru innfluttar á því ári samkvæmt framangreindri ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar.

1.1. Lagagrundvöllur CBAM innan Evrópska efnahagssvæðisins.

Reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) 2023/956 um að koma á fót aðlögunarkerfi við landamæri vegna kolefnis (CBAM) er hluti af loftslagslöggjöf Evrópusambandsins og tengist náði viðskiptakerfi ESB með losunarheimildir (ETS). Markmið hennar er að draga úr hættu á kolefnisleka með því að tryggja að innfluttar vörur beri sambærilegan kolefniskostnað og sambærileg framleiðsla innan Evrópska efnahagssvæðisins (EES).

Þótt framkvæmd CBAM-reglugerðarinnar innan Evrópusambandsins sé að hluta til byggð á reglum tollabandalags Evrópusambandsins hefur reglugerðin verið talin falla undir gildisvið EES-samningsins þar sem megintilgangur hennar er umhverfisvernd og hún er órjúfana tengd ETS-kerfinu, sem þegar er hluti af XX. viðauka EES-samningsins. Reglugerðin hefur því verið tekin upp í XX. viðauka EES-samningsins um umhverfismál.

Við upptöku reglugerðarinnar í EES-samninginn var gerður sérstakur aðlögunartexti sem tekur mið af þeirri stjórnskipan sem gildir innan EES. Með aðlögununum eru m.a. ákvæði reglugerðarinnar aðlöguð að því að EFTA-ríkin eru ekki aðilar að tollabandalagi Evrópusambandsins. Þá er jafnframt kveðið á um hvernig þau verkefni sem framkvæmdastjórn Evrópusambandsins fer með gagnvart aðildarríkjum Evrópusambandsins skuli fara fram gagnvart EFTA-ríkjunum, þar á meðal með aðkomu Eftirlitsstofnunar EFTA eftir því sem

leiðir af EES-samningnum og samningi milli EFTA-ríkjanna um stofnun eftirlitsstofnunar og dómstóls (SCA).

Auk framangreinds er nauðsynlegt að aðlaga svokölluð EORI-númer, SN-númer (e. CN codes) og upprunareglur Evrópusambandsins að tollakerfum Íslands og Noregs. Innleiðing CBAM kallar einnig á hugbúnaðartengingar við gagnagrunn framkvæmdastjórnar ESB.

Innleiðing reglugerðarinnar hér á landi byggist á tilvísunaraðferð, í samræmi við a-lið 7. gr. EES-samningsins, sbr. lög um Evrópska efnahagssvæðið, nr. 2/1993. Með frumvarpi þessu er reglugerð (ESB) 2023/956, eins og henni hefur verið breytt með reglugerð (ESB) 2025/2083, veitt lagagildi hér á landi ásamt þeim aðlögunum sem leiðir af ákvörðun sameiginlegru EES-nefndarinnar um upptöku reglugerðarinnar í EES-samninginn. Jafnframt eru sett þau sérákvæði í íslensk lög sem nauðsynleg eru til að tryggja framkvæmd reglugerðarinnar hér á landi, svo sem um lögbært stjórnvald, upplýsingaskipti, gjaldtöku, stjórnvaldsviðurlög og reglugerðarheimildir.

Ísland og Noregur eru undanþegin gildissviði CBAM skv. III. viðauka reglugerðarinnar 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 framleiðslufyrirtæki í ESB fyrir framleiðslu vara sem falla undir CBAM-kerfið (CBAM-vörur). Innflytjendur í ESB munu því ekki þurfa að kaupa CBAM-vottorð vegna innflutnings CBAM-vara frá Íslandi og Noregi, sbr. umfjöllun í kafla 1.3.

1.2. Um CBAM.

Með setningu CBAM-reglugerðarinnar var sett á laggirnar kerfi um kolefnisjöfnunargjald vegna innflutnings á tilteknum vörum í sex vöruflokkum, sem taldir eru sérstaklega berskjaldaðir fyrir kolefnisleka, frá þriðju ríkjum til ESB, svokallað CBAM-kerfi. Um er að ræða eftirfarandi vörur:

1. áburður,
2. ál og álvörur,
3. járn og stál,
4. sement,
5. vetni og
6. rafmagn.

Breytingar á CBAM-reglugerð (ESB) 2023/956 með reglugerð (ESB) 2025/2083 fólu í sér að kerfið var einfaldað og styrkt. Gildissvið CBAM-reglugerðarinnar var þrengt, en nú nær skyldan til að kaupa CBAM-vottorð aðeins til innflytjenda sem flytja inn samanlagt 50 tonn eða meira af CBAM-vörum á ársgrundvelli. Innflutningur á vetni og rafmagni er þó alltaf háður kaupum á CBAM-vottorðum óháð fyrrnefndum 50 tonna þröskuldi. Þá voru hlutverk og skylda innflytjenda og tollmiðlara skýrð, útreikningur innbyggðrar losunar og frádráttur kolefnisverðs í þriðju ríkjum einfaldaður, auk þess sem reglur um CBAM-skrá, CBAM-vottorð, viðurlög og tæknilega viðauka voru uppfærðar.

CBAM-kerfið er nátengt viðskiptakerfi ESB með losunarheimildir (ETS-kerfið), sem myndar hagrænan hvata til að draga úr losun gróðurhúsalofttegunda með því að stuðla að því að evrópskir rekstraraðilar, sem falla undir ETS-kerfið, beri ábyrgð á þeim kostnaði sem mengandi starfsemi veldur. Gert er ráð fyrir að CBAM taki við af núgildandi ráðstöfunum ETS-kerfisins um kolefnisleka og úthlutun endurgjaldslausra losunarheimilda innan viðskiptakerfisins. Um ETS-kerfið á Íslandi gilda lög um viðskiptakerfi ESB með losunarheimildir nr. 96/2023.

CBAM er ætlað að heimfæra gjöld á losun gróðurhúsalofttegunda sambærileg þeim sem tíðkast undir ETS-kerfinu á vörur sem framleiddar eru utan EES-svæðisins. Þannig gætir kerfið að samkeppnishæfni iðnaðar í Evrópu þegar endurgjaldslausum heimildum fækkar og á sama tíma er dregið úr hættu á kolefnisleka. Kolefnisleki á sér stað þegar losunarfrek starfsemi færir frá ríkjum sem búa að metnaðarfullu loftslagsregluverki, líkt og á EES-svæðinu, til annarra ríkja þar sem lögbundinn kostnaður vegna losunar gróðurhúsalofttegunda er minni. Tilgangur CBAM-kerfisins er að jafna stöðu framleiðenda CBAM-vara innan EES-svæðisins og utan.

Sökum þess að CBAM telst til umhverfismála og tengist ETS-kerfinu er gerðin talin falla undir gildissvið EES-samningsins. Framkvæmd CBAM innan ESB er nátengd tollakerfi og tollabandalagi ESB og því er ein aðaláskorunin við upptöku CBAM-reglugerðarinnar í EES-samninginn að aðlagða framkvæmdina að tollkerfum EFTA-ríkjanna.

1.3. Virkni CBAM.

CBAM-kerfið felur í sér skyldu innflytjanda til kaupa á CBAM-vottorðum vegna innflutnings fyrrgreindra CBAM-vara en það er lögbært stjórnvald sem fer með sölu og endurkaup slíkra vottorða, sbr. 1. mgr. 2. gr. frumvarpsins. Ferlið fer þannig fram að innflytjendum ber að kaupa svokölluð CBAM-vottorð. Verð þeirra mun endurspegla verð ETS-losunarheimilda á markaði og mun renna í ríkissjóð en verð heimildanna verður endurreiknað og gefið út vikulega af hálfu ESB. Fjöldi CBAM-vottorða sem kaupa þarf fyrir innfluttar CBAM-vörur er háður losun við framleiðslu varanna, að frádregnu mögulegu kolefnisgjaldi sem þegar hefur verið greitt í upprunalandi vörunnar.

Innflytjandi CBAM-vara þarf að fá samþykki sem CBAM-skýrslugjafi til þess að mega flytja vörurnar inn. CBAM-skýrslugjafi sagnar upplýsingum um losun varanna sem hann flytur inn frá löndum utan ESB og gefur út og skráir í gagnagrunn svokallaða CBAM-yfirlýsingu um innflutninginn og losun hans. Innflytjandi jafnar svo losunina með því að kaupa og skila inn CBAM-vottorðum fyrir losuninni.

Í ákveðnum tilvikum þarf yfirlýsing CBAM-skýrslugjafa í fyrirnefndan gagnagrunn að vera vottuð af faggitlum vottunaraðila og þá þarf CBAM-skýrslugjafi jafnframt að skila skýrslu um innflutning sinn ársfjórðungslega. Brot á þeim skyldum sem reglugerðin leggur á innflytjendur CBAM-vara geta varðað stjórnvaldssektum sem Umhverfis- og orkustofnun mun leggja á, sbr. 9. gr. frumvarpsins.

1.4. Fyrirtæki sem falla undir CBAM-kerfið á Íslandi og helstu viðskiptalönd með CBAM-vörur utan EES.

Fyrirtæki sem falla undir kerfið eru þau sem flytja inn 50 tonn eða meira af CBAM-vörum árlega. Önnur fyrirtæki eru undanskilin til að leggja ekki óþarfa byrði á smærri og meðalstór fyrirtæki. Innan þessara 50 tonna getur verið ein tollskyld vara eða fleiri sem falla undir CBAM. Árið 2025 voru 50 aðilar, þar á meðal þrír opinberir aðilar, sem féllu undir CBAM-kerfið þar sem þeir flytja inn 50 tonn eða meira af CBAM-vörum.

Helstu viðskiptalönd Íslands með CBAM-vörur utan EES eru:

- Áburður: Bretland (99%).
- Ál og álvörur: Kína (26%), Sviss (20%), Kanada (19%) og Bretland (12%).
- Járn og stál: Kína (25%), Bretland (18%), Tyrkland (16%) og Bandaríkin (12%).
- Sement: Tyrkland (99%).

Bretland hefur tekið upp eigið kerfi sem svipar til ETS-kerfisins og hyggst koma á fót eigin CBAM-kerfi frá 1. janúar 2027. Tyrkland, sem er það land sem verður fyrir mestum áhrifum

af CBAM-kerfi ESB, er að taka upp eigið ETS-kerfi í áföngum en gert er ráð fyrir að það verði að fullu innleitt árið 2028. Gangi það eftir mun innflytjandi einungis þurfa að kaupa CBAM-vottorð við innflutning frá þessum ríkjum vegna mismunar á kolefnisgjaldi í upprunaríki og kostnaði af því að kaupa ETS-heimildir ef framleiðslan færi fram í ESB.

Hönnun CBAM-kerfisins leiðir til þess að helstu viðskiptalönd ESB hafa hvata til að taka upp eigið kolefnisgjald frekar en að ESB-ríki hafi tekjur af því að selja CBAM-vottorð vegna losunar á innfluttum CBAM-vörum.

Ljóst er að kolefnisgjaldið er mishátt eftir vörum og er það reiknað út frá losunarstuðlum. ESB heldur lista yfir losunarstuðla (e. default values) sem má nota til að áætla losun vöru ef upplýsingar um raunverulega losun (e. actual values) liggja ekki fyrir. Ef framleiðandi er með umhverfissvæna framleiðslu og gefur upp raunverulega losun gæti verið ódýrara fyrir innflytjandann að kaupa vörur af framleiðandanum byggt á raunverulegri losun en losun samkvæmt losunarstuðlalista ESB.

2. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.

Tilefni lagasetningar er innleiðing CBAM-reglugerðar (ESB) 2023/956 og breytingar-reglugerðar (ESB) 2025/2083 sem hafa verið teknar upp í EES-samninginn. CBAM-reglugerðin var metin EES-tæk og er hún tekin upp í XX. kafla EES-samningsins sem fjallar um umhverfismál. Með frumvarpinu er lagt til að setja kolefnisjöfnunargjald á innflutning á tilteknum vörum frá þriðju ríkjum og inn á Evrópska efnahagssvæðið en nauðsynlegt er að kveða á um slík gjöld með lögum.

Markmið CBAM-reglugerðarinnar er að jafna samkeppnisstöðu iðnaðar innan EES gagnvart iðnaði sem er staðsettur í ríkjum utan EES og koma í veg fyrir kolefnisleka, sbr. umfjöllun í kafla 1.2. Frumvarpið hefur það markmið að innleiða CBAM-reglugerðina.

CBAM-kerfið er nátengt ETS-kerfinu. Í gegnum ETS-kerfið greiðir staðbundinn iðnaður fyrir losunarheimildir og hafa forsvarsaðilar iðnaðarins lýst áhyggjum yfir því að kostnaður fyrir fyrirtæki innan ETS-kerfisins valdi kolefnisleka, þ.e. að framleiðsla færist frá Evrópu yfir til þriðju ríkja þar sem umhverfislöggjöfin er veikari og framleiðendur þurfa ekki að greiða fyrir losun gróðurhúsalofttegunda. Með því að leggja á kolefnisgjöld eða CBAM-gjöld á CBAM-vörur framleiðenda í þriðju ríkjum þar sem umhverfislöggjöf er veikari er verið að reyna að koma í veg fyrir þessa þróun ásamt því að jafna samkeppnisstöðu framleiðenda innan EES við framleiðendur frá þessum svæðum.

Lagt er til að framangreindar CBAM-reglugerðir verði innleiddar í íslenskan rétt með svokallaðri tilvísunaraðferð og með setningu sérлага og verða þær þá að fullu innleiddar samkvæmt orðanna hljóðan í samræmi við a-lið 7. gr. EES-samningsins, sbr. lög um Evrópska efnahagssvæðið, nr. 2/1993.

Mikill fjöldi framseldra reglugerða og framkvæmdareglugerða mun fylgja setningu CBAM-reglugerðarinnar. Munu margar af þeim gerðum taka gildi á sama tíma og frumvarp þetta, verði það samþykkt.

3. Meginefni frumvarpsins.

Lagt er til að CBAM-reglugerðir ESB verði innleiddar í íslenskan rétt með tilvísunaraðferð. Þrátt fyrir það er í frumvarpinu að finna sérákvæði er varða heimildir Umhverfis- og orkustofnunar þar sem traust lagastof er nauðsynleg. Um er að ræða ákvæði um stjórnsýslu og eftirlit með framkvæmd fyrirhugaðra laga, miðlun upplýsinga, heimild til gjaldtöku, heimild Umhverfis- og orkustofnunar til afturköllunar á viðurkenningu innflytjanda sem

viðurkennds CBAM-skýrslugjafa, ákvæði er varðar ákvörðun um álagningu stjórnvaldssekta og reglugerðarheimildir.

Í 1. gr. frumvarpsins er kveðið á um lögfestingu CBAM-reglugerðar (ESB) 2023/956 og breytingarreglugerðar við CBAM-reglugerð (ESB) 2025/2083.

Í 2. gr. er fjallað um stjórnsýslu og eftirlit. Lagt er til að Umhverfis- og orkustofnun verði lögbært stjórnvald og fari með framkvæmd gagnvart innflytjendum vara sem falla undir gildissvið frumvarpsins. Einnig er í ákvæðinu fjallað um hlutverk Eftirlitsstofnunar EFTA.

Í 3. gr. er fjallað um miðlun upplýsinga og þagnarskyldu. Um er að ræða miðlun upplýsinga milli íslenskra stjórnvalda og Eftirlitsstofnunar EFTA og miðlun þeirra á upplýsingum til lögreglu. Einnig er að finna heimild tollyfirvalda og lögbærs stjórnvalds til miðlunar upplýsinga til framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins.

Í 4. gr. er fjallað um sölu og endurkaup CBAM-vottorða.

Í 5. gr. er fjallað um ákvörðun um uppruna vöru.

Í 6. gr. frumvarpsins er fjallað um tollflokkun vöru en um hana gilda tollalög.

Í 7. gr. er fjallað um tollmiðlara sem viðurkennda CBAM-skýrslugjafa.

Í 8. gr. er fjallað um heimildir sem Umhverfis- og orkustofnun hefur til afturköllunar á viðurkenningu innflytjanda sem viðurkennds CBAM-skýrslugjafa.

Í 9. gr. er fjallað um beitingu stjórnvaldssekta og í 10. gr. er að finna ákvæði um kæruheimildir.

Í 11. gr. er fjallað um gjaldtöku.

Í 12. gr. er að finna heimild fyrir ráðherra til að setja reglugerðir og í 13. gr. er fjallað um gildistöku en gert er ráð fyrir að frumvarpið taki gildi við samþykki þess.

4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Efni frumvarpsins fjallar um reglugerðir ESB um aðlögunarkerfi við landamæri vegna kolefnis, en með frumvarpinu verða gerðir þess efnis sem teknar hafa verið upp í EES-samninginn innleiddar í íslensk lög. Ekki er talið að til staðar séu álitæfni sem kalla á sérstaka umfjöllun um samræmi við stjórnarskrá eða aðrar alþjóðlegar skuldbindingar.

5. Samráð.

Frumvarpið snertir með beinum hætti innflutningsaðila CBAM-vara sem eru ál, stál og járn, sement, vetni, rafmagn og áburður og þá innflutningsaðila sem flytja inn samanlagt 50 tonn eða meira af framangreindum vörum. 50 tonna þröskuldurinn á þó ekki við um vetni og rafmagn. Einnig snertir frumvarpið íslenska stjórnsýslu, þá aðallega Umhverfis- og orkustofnun og Skattinn.

Umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytið sendi bréf til hagaðila í júní 2025 þar sem farið var yfir virkni og áhrif af CBAM ásamt stöðu á innleiðingu gerðarinnar í íslenskan rétt. Þeir hagaðilar sem um ræðir voru Alcoa-Fjarðaál, Félag atvinnurekenda, Landsvirkjun, Landvernd, Loftslagsráð, Náttúrugrið, Náttúruverndarsamtök Íslands, Neytendasamtökin, Samál (Samtök álframleiðenda á Íslandi), Samorka, Samtök atvinnulífsins, Samtök fyrirtækja í sjávarútvegi, Samtök iðnaðarins, Samtök verslunar og þjónustu, Ungir umhverfissinnar og Viðskiptaráð. Sams konar bréf var sent til Umhverfis- og orkustofnunar og Skattsins. Fundir hafa verið haldnir með fulltrúum Samáls, Alcoa-Fjarðaáls, Samtaka atvinnulífsins og Samtaka iðnaðarins.

Áform um lagasetningu vegna innleiðingar gerðarinnar voru birt í samráðsgátt stjórnvalda 30. desember 2025 og var frestur til umsagnar veittur til og með 27. janúar 2026 (mál nr. S-261/2025). Níu umsagnir bárust um áformin, frá Samtökum iðnaðarins, Elkem Íslandi ehf.,

Alcoa Fjarðaáli sf., Samáli, PCC BakkiSilicon ehf., Samtökum verslunar og þjónustu (SVÞ), Viðskiptaráði Íslands, Hellnaskeri, hugveitu um sjálfbærni, og einum einstaklingi.

Við vinnslu frumvarpsins hefur náin samvinna átt sér stað milli umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytis, fjármála- og efnahagsráðuneytis, utanríkisráðuneytis, Umhverfis- og orkustofnunar og Skattsins.

Í júlí 2026 var stofnaður starfshópur um framkvæmd CBAM-kerfisins sem stýrt er af Umhverfis- og orkustofnun. Í samráðshópnum eiga sæti, auk Umhverfis- og orkustofnunar, fulltrúi frá umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneyti, fjármála- og efnahagsráðuneyti og utanríkisráðuneyti auk fulltrúa frá Skattinum. Hlutverk starfshópsins er að koma að útfærslu og ákvörðunum vegna ýmissa tæknilegra atriða sem snúa að framkvæmd CBAM-kerfisins á Íslandi og er starfshópnunum ætlað að starfa til áramóta 2026–2027 eða þar til áætlað er að CBAM-kerfið taki gildi.

Drög að frumvarpi voru birt í samráðsgátt stjórnvalda 21. júlí 2026 með fresti til athugasemda til 17. ágúst 2026 (mál nr. S-141/2026). Alls bárust sjö umsagnir um frumvarpið í samráðsgátt; frá Hellnaskeri, hugveitu um sjálfbærni, Úrvinnslusjóði, Elkem Íslandi ehf., Landsvirkjun, Samtökum verslunar og þjónustu, Viðskiptaráði Íslands og Samtökum iðnaðarins. Leiddu umsagnir til breytinga á frumvarpinu, m.a. á áhrifamati þess. Sett hafa verið inn ákvæði í frumvarpið sem varða uppruna vöru, tollflokkun vara og hlutverk tollmiðlara. Ákvæði sem varða miðlun upplýsinga og þagnarskyldu og reglugerðarheimild voru gerð ítarlegri.

Í umsögn Hellnaskers er m.a. lagt til að tekjum ríkissjóðs af sölu CBAM-vottorða verði varið til verkefna sem draga úr losun og efla náttúru Íslands. Árlega verði birt samantekt á framkvæmd CBAM á Íslandi, framkvæmt verði reglulegt árangursmat og íslenskir innflytjendur fái skýrar leiðbeiningar um notkun staðfesta raunlosunargagna þegar þau liggja fyrir.

Í umsögn Úrvinnslusjóðs er bent á að ráðast þurfi í breytingar á lögum, um úrvinnslugjald, nr. 162/2002, þar sem breytingar á tollskrá og tollalögum geti haft umtalsverð áhrif á álagningu úrvinnslugjalds. Um sé að ræða breytingu á reiknilíkani fyrir álagningu úrvinnslugjalds á umbúðir sem er að finna í XVIII. viðauka við lög nr. 162/2002 en reiknilíkanið er notað sem grunnur að álagningu úrvinnslugjalds. Til að tryggja órofna gjaldtöku úrvinnslugjalds sé mikilvægt að breytingar á umræddu líkani taki gildi sem næst breytingum á tollalögum.

Í umsögn Elkem Íslands ehf. kemur m.a. fram að það sé mat fyrirtækisins að CBAM sé eðlileg og nauðsynleg viðbót við ETS-kerfið þar sem hætta á kolefnisleka sé raunveruleg verði CBAM ekki innleitt. Í tilviki Elkem auki CBAM frekar álögur á íslenskan iðnað en veiti honum vernd gegn kolefnisleka þar sem kísiljárn fellur ekki undir CBAM á þessu stigi. Ávinningur Elkem sé því aðeins óbeinn í gegnum eftirspurn frá viðskiptavinum innan Evrópu sem njóti verndar kerfisins, svo sem í stáliðnaði. Aðföng sem Elkem kaupir falli undir CBAM á meðan afurðir fyrirtækisins njóti ekki sambærilegrar verndar gegn samkeppni frá framleiðendum utan Evrópu. Kostnaður muni hljóta af gagnaöflun, skýrslugjöf og innleiðingu kerfisins, auk beins kostnaðar vegna CBAM. Tryggja þurfi því að kostnaður hafi ekki neikvæð áhrif á samkeppnishæfni íslenskra fyrirtækja samanborið við önnur fyrirtæki sem starfi undir sama regluverki. Elkem bendir einnig á að bæði ETS og CBAM feli í sér verulegan kostnað fyrir þau fyrirtæki sem falli undir kerfin en á sama tíma nemi tekjur ríkisins af ETS-kerfinu milljörðum kr. árlega. Elkem telji að verulegur hluti þeirra eigi að verða nýttur til að styðja við samdrátt í losun, orkuskipti, bættu orkunýtingu, kolefnisföngun, nýsköpun og aðrar mót-vægisáðgerðir í samkeppnisgreinum sem beri kostnað af kerfinu.

Í umsögn Landsvirkjunar kemur fram að Landsvirkjun styðji innleiðingu CBAM og þau markmið sem kerfinu sé ætlað að ná. Kerfið kunni að hafa áhrif á fyrirtækið, m.a. í tengslum við framkvæmdaverkefni. Mikilvægt sé að samræmis verði gætt við innleiðingu reglugerðarinnar hér á landi og ekki verði lagðar frekari kröfur á íslenska aðila en leiði af reglugerðinni. Mikilvægt sé að gæta að samkeppnishæfni íslenskra aðila. Bendir Landsvirkjun á að mikilvægt sé að settar verði fram nánari leiðbeiningar fyrir þá aðila sem falla undir kerfið, tryggja þurfi sanngjarnan aðlögunartíma og að stjórnvöld mæli með að CBAM-kostnaður sé aðgreindur í tilboðum þegar hann sé verulegur.

Í umsögn Samtaka verslunar og þjónustu kemur m.a. fram að vænta megi þess að innleiðing CBAM í íslenskan rétt hliðri ekki aðeins innkaupum íslenskra aðila til EES-ríkja með þeim afleiðingum að innkaupsverð hækki heldur jafnframt að innkaupsverð vara frá EES-ríkjum hækki. Samtökin áætli miðað við innflutningstölur ársins 2025 að heildarvermæti innflutnings til Íslands í þeim vöruflokkum sem falli undir CBAM nemi um 60 milljörðum kr. á ári. Járn og stál sé umfangsmesti vöruflokkurinn sem falli undir CBAM og árið 2025 hafi heildarinnflutningsverðmæti hans verið um 36 milljarðar kr. Einnig þurfi að hafa í huga að dregið verði úr fríum losunarheimildum til framleiðenda innan ETS samhliða innleiðingu á CBAM. Mikilvægt sé að þess sé gætt að innleiðing reglugerðarinnar verði sem minnst íþyngjandi. Benda samtökin einnig á að þess megi vænta að nokkur skörun kunni að vera á CBAM og tollalögum og lögum um úrvinnslugjald.

Í umsögn Viðskiptaráðs segir m.a. að CBAM sé ætlað að jafna samkeppnisstöðu þeirra fyrirtækja sem undir það falla. Kerfið muni gera það á Evrópumarkaði en leiðrétti þó ekki þá skertu samkeppnisstöðu sem álver og annar staðbundinn iðnaður innan Evrópu muni standa frammi fyrir gagnvart keppninautum utan Evrópu þegar útfösun endurgjaldslausra heimilda hefst og ETS-kostnaður fyrirtækjanna hækkar. Samkeppnisstaða álvera hér á landi gagnvart keppninautum utan Evrópu muni verða verulega skert. Kostnaði vegna þess þurfi að velta út í verð þar sem markaðsaðstæður leyfi eða taka hann á sig. Gerir Viðskiptaráð athugasemdir við að CBAM-regluverkið sé tekið upp í umhverfiskafla EES-samningsins þar sem um sé að ræða gjaldtöku við innflutning vara til Íslands sem sé í eðli sínu tollur og falli þar með utan efnislegs gildissviðs EES-samningsins. Bendir Viðskiptaráð á að CBAM-kerfið jafni stöðu framleiðenda innan Evrópu gagnvart innflutningi frá ríkjum utan álfunnar en bæti ekki samkeppnisstöðu íslenskra útflutningfyrirtækja á mörkuðum utan Evrópu. Það eigi sérstaklega við um íslenska álframleiðslu. ETS-kostnaður álvera muni aukast verulega, óháð því hvert afurðir þeirra eru seldar en CBAM veiti aðeins mótvægi á Evrópumarkaði. Jafnframt muni innleiðing CBAM hér á landi hækka kostnað við innflutning frá ríkjum utan EES.

Í umsögn Samtaka iðnaðarins er m.a. nefnt mikilvægi þess að íslensk álver njóti góðs af notkun endurnýjanlegrar orku. Íslensk álver nýti alfarið endurnýjanlega orku í framleiðslu sinni en CBAM sé hannað þannig að notkun endurnýjanlegrar orku í staðbundnum iðnaði hafi ekki sérstök áhrif á kostnað þar og því njóti Ísland ekki þess forskots sem það ætti að gera. Sökum þessa sé sú staða fyrir hendi að álver sem knúin séu áfram af jarðefnaeldsneyti en búi 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 fölginn í því að óbein raforkulosun, svokallað „scope 2“, yrði felld undir CBAM. Samtökin telji brýnt að þessum miklu hagsmunum Íslands verði haldið á lofti gagnvart ESB enda sé það í samræmi við loftslagsmarkmið ESB að halda framleiðslu áls í löndum sem búa yfir endurnýjanlegri orku. Samtökin benda á að áhrif af CBAM muni leiða til kostnaðarhækkana á vörum sem eru fluttar frá ríkjum innan ESB. Vöruverð muni hækka hvort sem vörur sem falli undir CBAM komi frá ríkjum innan EES eða utan enda muni kostnaður staðbundins iðnaðar innan EES

hækka þegar fríu losunarheimildirnar fasast út. Í umsögninni leggja samtökin einnig áherslu á leiðbeiningarskyldu Umhverfis- og orkustofnunar.

6. Mat á áhrifum.

6.1. Uppruni CBAM-vara og innflutningur þeirra.

Af heildarinnflutningi CBAM-vara árið 2025 komu um 14,5% af innfluttu magni frá ríkjum utan EES. Eins og áður greinir munu CBAM-vörur framleiddar eða innfluttar frá aðildarríkjum ESB og EFTA verða undanþegnar gjaldtökunni. Af þeim vöruflokkum sem falla undir CBAM er hlutfall innflutnings frá þriðju ríkjum mest fyrir ál og álvörur, þar sem um 23,7% af innfluttu magni kemur frá ríkjum utan EES, og járn og stál, þar sem hlutfallið er um 20,6%. Hvað varðar sement koma um 14,3% af innfluttu magni frá ríkjum utan EES. Vöruflokkurinn sement vegur hvað þýngst í heildarmagni af innfluttum CBAM-vörum. Mikill meiri hluti sements, eða 85,7%, kemur frá ríkjum ESB og EES. Afgangurinn, þ.e. 14,3%, kemur að stærstum hluta frá Tyrklandi. Miðað við innflutningstölur árið 2025 og cif-verðmæti innflutningsins var meðalverð á sementi frá ríkjum utan EES 17.300 kr. á tonn, á meðan meðalverðið innan EES var um 22.100 kr. á tonn. Ýmislegt getur skýrt þennan mun, m.a. ólíkar tegundir og gæði á sementi eftir framleiðslulandi.

Tyrkland hefur á undanförmum árum unnið að undirbúningi eigin viðskiptakerfis með losunarheimilir (TR-ETS). Þróun TR-ETS getur haft beina þýðingu fyrir CBAM-kostnað vegna innflutnings á tyrknesku sementi, Samkvæmt CBAM-reglunum getur kolefnisverð sem sannanlega hefur verið greitt vegna innbyggðrar losunar vörunnar í upprunaríkinu komið til frádráttar CBAM-skuldbindingunni. Verði TR-ETS samþykkt af ESB hefur það þýðingarmikil áhrif fyrir íslenskan innflutning á sementi, þar sem verðhækkunaráhrif minnka til muna. Fari svo að þessir samningar náist ekki gætu áhrifin til hækkunar á sementsverði orðið áþreifanleg hjá afmörkuðum geirum líkt og í mannvirkjagerð.

Af vöruflokkum járn og stáls eru 20,6% flutt inn frá þriðju ríkjum, nánar tiltekið Kína, Bretlandi, Tyrklandi og Bandaríkjunum. Þessi vöruflokkur er mun fjölbreyttari en t.d. sement og áburður, enda um að ræða bæði hráefni og fullunnar vörur. Verðsamanburður getur því verið varasamur, en meðalverð á járn og stáli frá ríkjum utan EES er 384.500 kr. á tonn, samanborið við meðalverð á járn og stáli innan EES sem er 359.400 kr. miðað við innflutningstölur og verðmæti þess árið 2025. Svipuð staða er uppi á teningnum þegar kemur að vöruflokknum ál og álvörur. 24% af innflutningi í þeim vöruflokki koma frá þriðju ríkjum. Hér þarf að hafa sama fyrirvarann á verðsamanburðinum og í tilviki járn og stáls. Samkvæmt innflutningstöllum fyrir árið 2025 er meðalverð á hvert tonn frá EES-ríkjunum 1.250 þús. kr. samanborið við 1.551 þús. kr. frá ríkjum utan EES.

Innflutningur á áburði kemur alfarið frá ríkjum innan EES (72,8%) og Bretlandi (27,2%). Meðalverðið á innfluttum áburði frá EES-ríkjum er 82.900 kr. á tonn á meðan meðalverðið á áburði frá Bretlandi er 83.900 kr. Bretland hefur frá árinu 2021 starfrækt eigið viðskiptakerfi með losunarheimildir, UK ETS, eftir að þátttöku Bretlands í EU ETS lauk. Þessi tvö kerfi eru að einhverju leyti tengd, til að mynda í flugi og uppgjöri losunar innan þess. Kerfin eru hins vegar ekki formlega tengd þannig að losunarheimildir séu gagnkvæmt viðurkenndar milli þessara kerfa. Formlegar samningaviðræður um tengingu milli kerfanna hófust í nóvember 2025. Náist að tengja þessi kerfi saman ættu að skapast skilyrði fyrir gagnkvæmri undanþágu vara með uppruna í ESB og Bretlandi frá CBAM-kerfum hvors aðila, að uppfylltum við-eigandi skilyrðum. Ef þessi tenging raungerist verður breskur áburður undanþeginn CBAM við innflutning til Íslands. Ef undanþágan nær ekki til Íslands gæti CBAM-kostnaður hins vegar fallið til vegna innflutningsins. Gæti það haft í för með sér einhver áhrif á landbúnað og

afleiddar vörur. Endanleg áhrif munu því m.a. ráðast af niðurstöðu viðræðna ESB og Bretlands og útfærslu fyrirkomulagsins gagnvart EES/EFTA-ríkjunum.

Ekki er talin ástæða til að fjalla um orkuflokkana tvo, þ.e. raforku og vetnisorku, sem falla undir gildissvið CBAM, enda Ísland sjálfbært hvað slíka orku varðar. Samkvæmt íslenskum innflutningstöllum var óverulegt magn af raforku flutt inn á árinu 2025, eða innan við 1 tonn. Hér er væntanlega um sérhæfðan eða tilfallandi innflutning að ræða. Enginn innflutningur er skráður á vöruflokkinn vetnisorka á umræddu tímabili.

Framangreint bendir til þess að áhrif CBAM til hækkunar á CBAM-vörum verði að mestu bundin við innflutning á járn, stáli, áli og að nokkru leyti sementi frá ríkjunum utan EES út frá því hvernig samningaviðræðum miðar milli ESB og Tyrklands. Áhrif á áburð verða jafnframt breytileg, eftir því hvernig samningar nást milli ESB og Bretlands. Umfang endanlegra áhrifa í innflutningi þessara vöruflokka mun helst ráðast af hegðunarbreytingum, markaðsaðstæðum, kolefnisverði í upprunalandi og framtíðarþróun kerfisins.

Fyrirtæki sem falla undir kerfið eru þau sem flytja árlega inn 50 tonn eða meira af CBAM-vörum. Innan þessara 50 tonna getur verið ein tollskyld vara eða fleiri sem falla undir CBAM. Árið 2025 voru 48 aðilar, þar á meðal þrír opinberir aðilar, sem féllu undir CBAM-kerfið og koma þeir til með að taka þátt í kerfinu. Hins vegar eru áhrifin fremur samþjöppuð þar sem af þessum 48 eru tíu stærstu innflytjendurnir með um 90% af innflutningnum. Áhrifin munu því aðallega falla á fáa stóra innflytjendur.

Fyrirtækjunum verður m.a. gert skylt að tilkynna allan innflutning CBAM-vara og heildarlosun kolefnis þeirra. Þau fyrirtæki sem flytja inn CBAM-vörur með hátt kolefnisspor (með háan losunarstuðul eða mikla útreiknaða losun) frá ríkjunum utan EES verða fyrir áhrifum við innleiðinguna, í samræmi við virkni CBAM-kerfisins. Aukinheldur gæti fallið til einhver kostnaður við umsýslu CBAM-skýrslugjafa á CBAM-vottorðunum, til að mynda við öflun gagna um t.d. raunlosun vörunnar í upprunalandi sínu. Þá gætu orðið einhver afleidd áhrif til kostnaðarauka fyrir atvinnugreinar sem reiða sig á þessar tilteknu vörur, til að mynda mannvirkjageirann, þótt slíkt mat sé háð talsverðri óvissu um verðlag, framboð vara og þróun kolefnisgjalds í viðeigandi þriðju ríkjunum.

Eins og áður segir er CBAM-kerfið nátengt viðskiptakerfi ESB með losunarheimildir, sbr. lög nr. 96/2023. Gert er ráð fyrir að CBAM taki við af gildandi ráðstöfunum ETS-kerfisins um kolefnisleka og úthlutun endurgjaldslausra losunarheimilda innan viðskiptakerfisins.

Úthlutun endurgjaldslausra losunarheimilda jókst á Íslandi þegar fasi 4 í ETS-kerfinu hófst árið 2021, þar sem framleiðslu- og losunargögn á tímabilinu 2014–2018 eru notuð ásamt viðmiðunargildi til útreikninga á úthlutun. Seinni hluti fasa 4, 2026–2030, er ákvarðaður af framleiðslu- og losunargögnum á tímabilinu 2019–2023. Á því tímabili er gert ráð fyrir að úthlutanir minnki í samræmi við viðmið sem sett eru fram í CBAM-kerfinu. Við þessa innleiðingu dregst saman úthlutun á endurgjaldslausum losunarheimildum til rekstraraðila í staðbundnum iðnaði sem er talinn viðkvæmur fyrir kolefnisleka þannig að þær verða 97,5% árið 2026, 95% árið 2027, 90% árið 2028, 77,5% árið 2029 og 51,5% árið 2030 í átt að 0% árið 2034. Samdráttur í úthlutun á endurgjaldslausum ETS-losunarheimildum vegna innleiðingar CBAM mun því líklega hafa einhver áhrif á aukningu kostnaðar vegna losunar fyrir þá aðila sem hafa fengið úthlutað endurgjaldslausum heimildum. Erfitt er að segja til um nákvæm áhrif á samspil þessara tveggja kerfa vegna þeirrar óvissu sem ríkir bæði um útfærslu endurgjaldslausu heimildanna og sérstöðu Íslands gagnvart þeim.

Á meðan endurgjaldslausum losunarheimildum er enn þá úthlutað innan ETS-kerfisins verður tekið tillit til þeirra við ákvörðun um fjölda þeirra CBAM-vottorða sem CBAM-skýrslugjafar þurfa að skila vegna síns innflutnings. Aðlögun að kerfinu mun eiga sér stað þar

sem frádráttur vegna úthlutunar samkvæmt reglugerð (ESB) 2025/2620 minnkar með línulegum CBAM-stuðli frá 2027 og niður í 0 árið 2034 (miðað við núverandi forsendur) og uppgjörsskyld losun eykst samsvarandi. Báðir frádrættir tryggja jafna meðferð framleiðenda innan og utan EES og aðlögun að kerfinu verður tekin í stigum.

Ef frumvarpið verður samþykkt eru óverulegar líkur taldar á að fjöldi fyrirtækja á markaði takmarkist eða þeim fækki með beinum hætti. Takmarkanir á möguleikum fyrirtækja til að mæta samkeppni eða á frumkvæði fyrirtækja til að stunda virka samkeppni eru einnig taldar óverulegar. Ekki er fyrir séð að frumvarpið hafi áhrif á byggðarlög eða á félagasamtök. Áhrif frumvarpsins á stjórnsýslu ríkisins eru nokkur. Gert er ráð fyrir að Umhverfis- og orkustofnun verði lögbært stjórnvald og haldi m.a. utan um stjórnsýsluverkefni tengt viðurkenndum CBAM-skýrslugjafa, umsýslu CBAM-skrár, sölu og endurkaup CBAM-vottorða og beitingu þeirra stjórnvaldsviðurlaga sem fyrirhuguð lög mæla fyrir um.

6.2. Fjárhagsleg áhrif.

Verði frumvarpið að lögum mun það hafa í för með sér jákvæð nettóáhrif á afkomu ríkissjóðs.

Fyrirséður kostnaður af frumvarpinu er stofn- og rekstrarkostnaður af CBAM-skránni í samræmi við hlutfallsskiptingu milli Íslands og Noregs en samningur þess efnis milli Íslands, Noregs og Evrópusambandsins hefur verið tekinn upp í EES-samninginn með ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 287/2026. Auk kerfiskostnaðar af CBAM-skránni mun einnig falla til kostnaður hjá utanríkisráðuneytinu, Skattinum og Umhverfis- og orkustofnun vegna nýrra tölvukerfa, fjölgunar stöðugilda og annars umsýslukostnaðar. Stærsti hluti kostnaðarinnar mun falla til árið 2027 eða um 110–150 millj. kr. en árlegur rekstrarkostnaður eftir það er talinn verða um 60–80 millj. kr. Á móti kemur að ríkissjóður mun hafa tekjur af innfluttum CBAM-vörum frá ríkjum utan EES. Miðað við núverandi forsendur verða lágmarkstekjur ríkissjóðs u.p.b. 350 millj. kr. á ári.

Gjöld verða innheimt af áli, stáli, járn, raforku, sementi, áburði og vetni frá ríkjum utan EES og í einhverri mynd frá Tyrklandi. Bretland verður að öllu leyti undanskilið frá innflutningsgjöldum kerfisins. Áætlaðar tekjur af CBAM verða vegna innflutnings á áli, stáli, járn, raforku, sementi, áburði og vetni frá ríkjum utan EES. Í innflutningsgögnum eru Bretland og Tyrkland talin með, en þar sem bæði ríki eru að þróa eigin CBAM-kerfi er ekki gert ráð fyrir tekjum af innflutningi þaðan miðað við núverandi 350 millj. kr. tekjuáætlun. Þar sem líklegt er talið að einhverjar tekjur muni falla til, einkum af innflutningi frá Tyrklandi, ber að líta á tekjuáætlunina sem lágmarkssviðsmynd. Tekjur í ríkissjóð kunna að verða hærri en þessi áætlun gefur til kynna, en það mun ráðast af endanlegu fyrirkomulagi og samningum milli Tyrklands og ESB.

Framangreint mat byggist á upplýsingum frá Skattinum um innflutning og tollflokka, upplýsingum frá fjármála- og efnahagsráðuneytinu, gögnum framkvæmdastjórnar ESB um fjárhagslegar skuldbindingar EFTA-ríkjanna vegna upptöku reglugerðarinnar í EES-samninginn og samþykktu hlutfallsskiptingu fjármagns frá sameiginlegu EES-nefndinni vegna innleiðingar á CBAM.

Bæði gjalda- og tekjuáhrif eru talin varanleg. Tekjuáætlun ríkissjóðs hefur verið uppfærð í samræmi við áætlaða sviðsmynd tekna. Talið er að áhrif frumvarpsins séu þau sömu á alla hópa, óháð kyni, og að frumvarpið hafi lítil sem engin áhrif á stöðu kynjanna. Ekki verður séð að frumvarpið hafi áhrif á jafnrétti kynjanna og því er ekki talin þörf á að jafnréttismeta það frekar. Hvorki er talið að frumvarpið hafi áhrif á lýðheilsu, menntun, nýsköpun og rannsóknir

né á stöðu tiltekinna þjóðfélagshópa, svo sem aldurshópa, tekjuhópa, mismunandi fjölskyldugerðir eða aðila á eða utan vinnumarkaðar. Ekki er talið að frumvarpið hafi áhrif á persónuvernd.

Ekki er fyrirséð að frumvarpið hafi áhrif á fjárhag sveitarfélaga.

6.3. Niðurstaða.

Búið er við að innleiðing CBAM-kerfisins hafi jákvæð áhrif á umhverfi og sjálfbæra þróun með því að stuðla að samdrætti í losun gróðurhúsalofttegunda, draga úr hættu á kolefnisleka og auka hvata til umhverfisvænni framleiðslu. Jafnframt er gert ráð fyrir að frumvarpið hafi jákvæð nettóáhrif á afkomu ríkissjóðs þar sem áætlaðar tekjur vegna CBAM-kerfisins eru umfram þann kostnað sem hlýst af framkvæmd þess.

Frumvarpið getur jafnframt haft áhrif á viðskiptamynstur íslenskra fyrirtækja með því að auka hvata til innflutnings frá ríkjum þar sem kolefnisverðlagning er sambærileg þeirri sem gildir innan Evrópska efnahagssvæðisins. Ávinningur frumvarpsins er talinn meiri en þau íþyngjandi áhrif sem það kann að hafa, bæði með tilliti til umhverfisverndar og samkeppnisstöðu fyrirtækja sem framleiða vörur sem falla undir CBAM-kerfið.

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Í greininni er lögð til lögfesting á tveimur reglugerðum, annars vegar reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) 2023/956 frá 10. maí 2023 um að koma á fót aðlögunarkerfi við landamæri vegna kolefnis og hins vegar reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) 2025/2083 frá 8. október 2025 um breytingu á reglugerð (ESB) 2023/956 að því er varðar að einfalda og styrkja aðlögunarkerfið við landamæri vegna kolefnis. Reglugerðirnar voru teknar upp í EES-samninginn með ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 283/2026 frá 25. september 2026.

Lagt er til að reglugerðirnar verði teknar upp í íslenskan rétt með svokallaðri tilvísunaraðferð með setningu sérlaga og þær þá að fullu innleiddar samkvæmt orðanna hljóðan í samræmi við a-lið 7. gr. EES-samningsins, sbr. lög um Evrópska efnahagssvæðið, nr. 2/1993. Nánar tiltekið er lagt til að reglugerðunum verði veitt lagagildi hér á landi og þær verði birtar sem fylgiskjöl með lögunum ásamt ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar.

Um 2. gr.

Ákvæðið fjallar um stjórnsýslu og eftirlit samkvæmt frumvarpinu og afmarkar hlutverk Umhverfis- og orkustofnunar annars vegar og Eftirlitsstofnunar EFTA (ESA) hins vegar.

Samkvæmt 1. mgr. er Umhverfis- og orkustofnun lögbært stjórnvald. Stofnunin fer með þau verkefni sem lögbæru stjórnvaldi eru falin samkvæmt CBAM-reglugerð eins og henni hefur verið breytt og hún tekin upp í samninginn um Evrópska efnahagssvæðið. Hlutverk stofnunarinnar felst m.a. í afgreiðslu umsókna um stöðu viðurkennds CBAM-skýrslugjafa, umsýslu CBAM-skrár, eftirliti með því að innflytjendur uppfylli skyldur sínar samkvæmt lögunum, sölu og endurkaupum CBAM-vottorða og beitingu þeirra stjórnvaldsviðurlaga sem mælt er fyrir um í frumvarpinu. Upptalning verkefna er ekki tæmandi heldur tekur til þeirra verkefna sem lögbæru stjórnvaldi eru falin samkvæmt lögunum og reglugerðinni.

Tilnefning eins lögbærs stjórnvalds stuðlar að samræmdri og skilvirkri framkvæmd laganna, verði frumvarpið að lögum, og tryggir að innflytjendur geti leitað til sama stjórnvalds um þau réttindi og skyldur sem leiðir af lögunum. Jafnframt auðveldar það upplýsingaskipti og samstarf við framkvæmdastjórn Evrópusambandsins og eftir atvikum Eftirlitsstofnun

EFTA, í samræmi við þær reglur sem gilda samkvæmt EES-samningnum og CBAM-reglugerðinni.

Í 2. mgr. er kveðið á um hlutverk Eftirlitsstofnunar EFTA (ESA). ESA fer með það eftirlit sem stofnuninni er falið samkvæmt samningnum um Evrópska efnahagssvæðið, sbr. lög nr. 2/1993, um Evrópska efnahagssvæðið, og samningi milli EFTA-ríkjanna um stofnun eftirlitsstofnunar og dómstóls (SCA). Eftirlit ESA lýtur að því að Ísland uppfylli þær skuldbindingar sem leiðir af EES-samningnum og þeim gerðum sem teknar hafa verið upp í samninginn, þar á meðal reglugerð (ESB) 2023/956 um að koma á fót aðlögunarkerfi við landamæri vegna kolefnis. Eftirlit ESA kemur þannig til viðbótar stjórnsýslu- og eftirlitshlutverki Umhverfis- og orkustofnunar en kemur ekki í stað þeirra verkefna sem samkvæmt frumvarpinu eru falin stofnuninni.

Ákvæðið tekur mið af þeirri verkaskiptingu sem almennt gildir samkvæmt EES-samningnum, þar sem innlend stjórnvöld bera ábyrgð á framkvæmd og beitingu EES-reglna gagnvart einstaklingum og lögaðilum, en ESA hefur eftirlit með því að EFTA-rikin uppfylli skuldbindingar sínar samkvæmt EES-rétti. Með þessu er skýr lagagrundvöllur skapaður fyrir framkvæmd reglna frumvarpsins hér á landi og fyrir samstarf við ESA og önnur stjórnvöld innan EES við framkvæmd CBAM-kerfisins.

Um 3. gr.

Í greininni er fjallað um miðlun upplýsinga og þagnarskyldu.

Ákvæðið kveður á um sérstaka heimild til upplýsingamiðlunar milli íslenskra stjórnvalda, Eftirlitsstofnunar EFTA (ESA) og lögreglu í þeim tilgangi að tryggja skilvirka framkvæmd og framfylgd fyrirhugaðra laga. Jafnframt er kveðið á um heimild töllyfirvalda og hins lögbæra stjórnvalds til að miðla afmörkuðum upplýsingum beint til framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins af sömu ástæðum.

Í ákvæðinu er mælt fyrir um að íslensk stjórnvöld og ESA geti, þrátt fyrir lögbundna þagnarskyldu, veitt hvert öðru aðgang að upplýsingum sem aflað hefur verið við framkvæmd reglna frumvarpsins. Heimildin tekur aðeins til upplýsinga sem nauðsynlegar eru til að tryggja framkvæmd og eftirlit samkvæmt lögunum og felur ekki í sér almenna undanþágu frá reglum um þagnarskyldu. Miðlun upplýsinga skal ávallt vera málefnaleg, nauðsynleg og í samræmi við meðalhófsreglu stjórnsýsluréttar.

Jafnframt er í ákvæðinu kveðið á um að íslensk stjórnvöld og ESA geti veitt lögreglu aðgang að upplýsingum sem aflað hefur verið við framkvæmd reglna frumvarpsins og eftirlit samkvæmt þeim. Heimildin tekur m.a. til tilvika þar sem grunur leikur á að refsiverð háttsemi hafi átt sér stað eða þegar upplýsingar eru nauðsynlegar vegna rannsóknar eða saksóknar brota á lögunum.

Ákvæðið er reist á því sjónarmiði að skilvirk framkvæmd krefjist virks upplýsingaflæðis milli þeirra stjórnvalda sem fara með framkvæmdina. Takmarkanir sem leiðir af almennum reglum um þagnarskyldu mega ekki koma í veg fyrir að þau stjórnvöld sem bera ábyrgð á framkvæmd, eftirliti eða rannsókn brota geti sinnt lögbundnum verkefnum sínum. Um leið er tryggt að upplýsingamiðlun fari aðeins fram að því marki sem nauðsynlegt er til að ná lögmæltu markmiði ákvæðisins.

Hvað varðar upplýsingaskipti við ESA er heimildin einnig í samræmi við þær trúnaðarreglur sem gilda um starfsemi stofnunarinnar. Starfsmenn ESA eru bundnir þagnarskyldu skv. 14. gr. samnings milli EFTA-ríkjanna um stofnun eftirlitsstofnunar og dómstóls (SCA), þar sem mælt er fyrir um að þeir skuli, jafnvel eftir að störfum þeirra lýkur, ekki láta í té upplýsingar sem falla undir skyldu til trúnaðar. Í 13. gr. CBAM-reglugerðarinnar er einnig að

finna ákvæði um trúnaðarreglur. Upplýsingar sem íslensk stjórnvöld miðla til ESA samkvæmt ákvæðinu njóta því áfram fullnægjandi trúnaðarverndar hjá stofnuninni.

Þá verður tollyfirvöldum og hinu lögbæra stjórnvaldi heimilt að miðla beint til framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins þeim upplýsingum um innflutning CBAM-vara sem nauðsynlegar eru vegna framkvæmdar og eftirlits með kerfinu. Um er að ræða tilteknar upplýsingar sem CBAM-reglugerðin gerir ráð fyrir að miðlað sé reglulega og sjálfvirkt, svo sem auðkenni innflytjanda eða viðurkennds CBAM-skýrslugjafa, átta stafa SN-númer vöru, magn, upprunaríki o.fl. Þótt upplýsingarnar séu samkvæmt þessu sendar beint til framkvæmdastjórnarinnar felur ákvæðið ekki í sér almenna heimild henni til handa til aðgangs að íslenskum tollgögnum. Miðlunin er bundin við þær upplýsingar og þann tilgang sem leiðir af CBAM-reglugerðinni og skal ekki vera umfangsmeiri en nauðsynlegt er vegna framkvæmdar og eftirlits með kerfinu.

Ákvæðið felur hvorki í sér heimild til frekari miðlunar upplýsinga en leiðir af lögum né breytir þeim reglum sem að öðru leyti gilda um persónuvernd, meðferð trúnaðarupplýsinga eða öryggi upplýsinga. Við meðferð persónuupplýsinga samkvæmt ákvæðinu ber eftir sem áður að fara að ákvæðum laga um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga og eftir atvikum ákvæðum annarra sérлага um meðferð trúnaðarupplýsinga.

Ákvæðinu er ætlað að uppfylla þær skyldur sem leiðir af CBAM-reglugerðinni og þeim aðlögunum sem gerðar voru við upptöku hennar í EES-samninginn.

Um 4. gr.

Ákvæðið kveður á um að sala og endurkaup CBAM-vottorða fari fram á sameiginlegum miðlægum vettvangi í samræmi við reglur sem kveðið er á um í 20. og 21. gr. CBAM-reglugerðar (ESB) 2023/956.

Samkvæmt reglugerðinni skulu lögbær stjórnvöld selja viðurkenndum CBAM-skýrslugjöfum CBAM-vottorð í gegnum sameiginlegan miðlægan vettvang sem framkvæmdastjórn Evrópusambandsins kemur á fót og annast rekstur á eða lætur reka fyrir hönd aðildarríkjanna. Jafnframt skulu endurkaup á CBAM-vottorðum fara fram á sama vettvangi samkvæmt þeim skilyrðum sem mælt er fyrir um í reglugerðinni. Markmið þessa fyrirkomulags er að tryggja samræmda framkvæmd CBAM-kerfisins, jafnræði milli þátttakenda og skilvirka stjórnsýslu við sölu og endurkaup CBAM-vottorða.

Í síðari málslið ákvæðisins er kveðið á um að íslenska ríkinu sé heimilt að gerast aðili að sameiginlegum innkaupasamningi um rekstur hins miðlæga vettvangs. Heimildin er nauðsynleg til að Ísland geti tekið þátt í því sameiginlega fyrirkomulagi sem komið hefur verið á innan Evrópska efnahagssvæðisins um rekstur vettvangsins og fullnægt þeim skuldbindingum sem leiðir af reglugerðinni og samningnum um Evrópska efnahagssvæðið. Heimildin er til alls að fimm ára sem er í samræmi við 40. gr. laga um opinber fjármál, nr. 123/2015. Samkvæmt ákvæðinu er ríkisaðilum heimilt að fengnu samþykki ráðherra að gera samninga um framkvæmdir, rekstur eða önnur afmörkuð verkefni til lengri tíma en eins árs en þó eigi lengur en til fimm ára. Heimilt er að gera samninga til lengri tíma en fimm ára að fengnu samþykki Alþingis. Með þátttöku í sameiginlegum innkaupasamningi skapast lagagrundvöllur fyrir íslenska ríkið til að njóta þeirrar þjónustu sem nauðsynleg er vegna sölu og endurkaupa CBAM-vottorða án þess að koma þurfi á fót sérstökum innlendum markaðsvettvangi.

Ákvæðið felur ekki í sér framsal á stjórnsýsluvaldi til einkaaðila heldur heimild fyrir íslenska ríkið til að taka þátt í sameiginlegu samningsfyrirkomulagi um tæknilegan rekstur þess vettvangs sem reglugerðin gerir ráð fyrir. Eftir sem áður fara íslensk stjórnvöld með þau stjórnsýsluverkefni sem þeim eru falin samkvæmt lögnum og reglugerð (ESB) 2023/956.

Um 5. gr.

Í greininni er fjallað um uppruna vöru.

Uppruni vöru ræður því hvort vara falli undir CBAM-kerfið en þar sem tollalöggjöf Evrópusambandsins hefur ekki gildi hér á landi er nauðsynlegt að setja samsvarandi reglu í íslenskan rétt vegna framkvæmdar kerfisins í heild. Samkvæmt ákvæðinu telst vara eiga uppruna sinn þar sem hún er að öllu leyti fengin eða framleidd. Komi fleiri en eitt land eða landsvæði að framleiðslu hennar telst hún eiga uppruna sinn þar sem síðasta og verulega og efnahagslega réttlætanagera vinnsla eða aðvinnsla fór fram.

Með vinnslu eða aðvinnslu er átt við þær framleiðsluáðferðir sem vara, hráefni eða íhlutir sæta. Vinnsla eða aðvinnsla telst veruleg þegar hún leiðir til framleiðslu nýrrar vöru eða felur í sér mikilvægt stig framleiðslunnar. Við það mat skal m.a. líta til eðlis og umfangs vinnslunnar og til þess hvort hún hafi í för með sér marktæka breytingu á eiginleikum eða samsetningu vörunnar.

Með orðalaginu að vinnsla eða aðvinnsla sé efnahagslega réttlætanagera er átt við að hún byggist á raunverulegum framleiðsluáðferðum og rekstrarlegum forsendum og að megin-tilgangur hennar sé ekki að komast hjá tollum eða öðrum gjöldum sem grundvallast á uppruna hennar. Hér er fyrst og fremst verið að koma í veg fyrir þær aðstæður að uppruni vöru sé færður á milli ríkja með aðferðum sem hafa þann megin-tilgang að komast hjá upprunatengdum gjöldum. Einfaldar og óverulegar aðgerðir, svo sem þökkun, merkingar eða einföld samsetning, teljast ekki til verulegrar vinnslu eða aðvinnslu.

Með fríðindameðferð er átt við ívilnandi tollmeðferð, svo sem lækkun eða niðurfellingu tolla, sem vörur geta notið á grundvelli fríverslunarsamninga. Skilyrði slíkrar meðferðar er að vörurnar uppfylli upprunareglur viðkomandi samnings og að sýnt sé fram á uppruna þeirra með tilskildum hætti, svo sem með upprunavottorði.

Um 6. gr.

Í greininni er fjallað um tollflokkun vöru.

Gildissvið CBAM-kerfisins ræðst af tollflokkun og þar sem íslenska tollskráin er ekki að öllu leyti samhljóða sameinuðu tollnafnaskrá Evrópusambandsins er nauðsynlegt að tryggja að unnt sé að finna hinu evrópska tollskrárnúmeri samsvörun í þeirri íslensku. Sameinaða tollnafnaskrá Evrópusambandsins (e. Combined Nomenclature) er átta stafa vöruflokkunar-kerfi sem Evrópusambandið notar til að flokka vörur í utanríkisviðskiptum.

Samkvæmt ákvæðinu fer tollflokkun CBAM-vara fram samkvæmt tollalögum, nr. 88/2005. Í þeim tilvikum þar sem ekki er fullt samræmi milli hinnar íslensku og evrópsku tollskrár þarf til viðbótar við hið íslenska tollskrárnúmer að tilgreina viðeigandi SN-númer í aðflutningsskýrslu. Ákvæðinu er ætlað að tryggja rétta afmörkun á gildissviði CBAM-kerfisins og að upplýsingar um innflutning slíkra vara séu skráðar með samræmdum hætti og miðlað til framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins. Samræmd tollflokkun er forsenda þess að kerfið starfi heildstætt innan Evrópska efnahagssvæðisins og að misræmi verði ekki nýtt til að komast hjá þeim skyldum sem leiðir af kerfinu.

Um 7. gr.

Í greininni er fjallað um heimild tollmiðlara til að sækja um og hljóta viðurkenningu sem CBAM-skýrslugjafi.

Tollmiðlari getur komið fram sem CBAM-skýrslugjafi vegna tiltekins innflutnings að því tilskildu að fyrir liggi skriflegt umboð innflytjanda og ótvírætt samþykki tollmiðlarans. Með þessu er tryggt að skýrt sé hver beri þær skyldur og þá ábyrgð sem fylgja stöðu viðurkennds

CBAM-skýrslugjafa. Ákvæðinu er ætlað að gera innflytjendum kleift að fela tollmiðlara, sem hefur fengið til þess viðurkenningu, að annast skyldur innflytjandans sem CBAM-skýrslugjafa. Með því er jafnframt komið í veg fyrir óvissu um skiptingu ábyrgðar milli innflytjanda og tollmiðlara þegar svo ber undir.

Um 8. gr.

Ákvæðið fjallar um afturköllun ákvörðunar Umhverfis- og orkustofnunar um að viðurkenna innflytjanda sem viðurkenndan CBAM-skýrslugjafa (e. authorised CBAM declarant). Ákvæðið byggist á ákvæðum CBAM-reglugerðarinnar, þar sem mælt er fyrir um í hvaða tilvikum lögbær stjórnvöld skuli afturkalla slíka viðurkenningu.

Samkvæmt a-lið ber Umhverfis- og orkustofnun að afturkalla viðurkenningu þegar viðurkenndur CBAM-skýrslugjafi óskar sjálfur eftir því. Getur slíkt t.d. átt við ef aðili hyggst ekki lengur flytja inn þær vörur sem falla undir gildissvið frumvarpsins eða hyggst hætta starfsemi sinni. Í slíkum tilvikum er eðlilegt að heimild viðkomandi til að starfa sem viðurkenndur CBAM-skýrslugjafi falli niður að eigin ósk.

Samkvæmt b-lið ber Umhverfis- og orkustofnun að afturkalla viðurkenningu ef viðurkenndur CBAM-skýrslugjafi uppfyllir ekki lengur þau skilyrði sem sett eru fyrir viðurkenningunni eða hefur framið alvarleg eða ítrekuð brot gegn grundvallarskyldum samkvæmt frumvarpinu. Er þar annars vegar um að ræða skyldu til að skila inn CBAM-vottorðum og hins vegar skyldu til að tryggja að á hverjum tíma sé fyrir hendi nægilegur fjöldi CBAM-vottorða á reikningi viðkomandi í CBAM-skránni í lok hvers almanaksfjórðungs, í samræmi við reglur CBAM-kerfisins. Þessar skyldur eru meðal mikilvægustu efnisreglna kerfisins og er þeim ætlað að tryggja skilvirka framkvæmd þess og jafnræði milli innflytjenda.

Við mat á því hvort brot teljist alvarlegt eða endurtekið ber Umhverfis- og orkustofnun að líta til atvika hverju sinni, þar á meðal eðlis brots, umfangs þess, hvort brot hafi verið framin ítrekað og hvort viðkomandi hafi brugðist við ábendingum stjórnvalda eða gert fullnægjandi úrbætur. Afturköllun kemur þannig einkum til álita þegar annmarkar eru þess eðlis að þeir gefa tilefni til að draga í efa að viðkomandi geti áfram gegnt stöðu viðurkennds CBAM-skýrslugjafa eða þegar brot grafa undan markmiðum CBAM-kerfisins.

Ákvörðun um afturköllun telst stjórnvaldsákvörðun í skilningi stjórnsýslulaga, nr. 37/1993. Við meðferð máls ber Umhverfis- og orkustofnun því að fylgja reglum stjórnsýslulaga, þar á meðal um rannsókn máls, andmælarétt, meðalhóf og rökstuðning ákvörðunar, eftir því sem við á. Þá er ákvörðun stofnunarinnar kæránleg samkvæmt reglum frumvarpsins.

Afturköllun viðurkenningar felur í sér að viðkomandi missir heimild til að flytja inn vörur sem falla undir gildissvið frumvarpsins sem viðurkenndur CBAM-skýrslugjafi. Slík afturköllun hefur þó ekki áhrif á þær skyldur sem kunna að hafa stofnast áður en ákvörðunin var tekin, svo sem skyldu til að skila CBAM-skýrslum, afhenda CBAM-vottorð eða uppfylla aðrar lögbundnar skyldur vegna innflutnings sem þegar hefur átt sér stað.

Um 9. gr.

Ákvæðið fjallar um stjórnvaldssektir sem Umhverfis- og orkustofnun leggur á viðurkenndan CBAM-skýrslugjafa sem vanrækir að skila inn þeim fjölda CBAM-vottorða sem samsvara þeirri losun sem er innbyggð í CBAM-vörum sem hann flutti inn á næstliðnu almanaksári. Ákvæðið byggist á 26. gr. CBAM-reglugerðar (ESB) 2023/956, eins og henni var breytt með reglugerð (ESB) 2025/2083.

Samkvæmt 1. mgr. ber Umhverfis- og orkustofnun að leggja stjórnvaldssekt á viðurkenndan CBAM-skýrslugjafa sem skilar ekki inn tilskildum fjölda CBAM-vottorða eigi síðar

en 30. september ár hvert vegna innflutnings á næstliðnu almanaksári. Skyldan til að skila inn CBAM-vottorðum er ein af grundvallarskyldum CBAM-kerfisins og tryggir að innflytjendur beri kolefniskostnað sem samsvarar þeirri innbyggðu losun sem felst í innfluttum vörum.

Í 2. mgr. er kveðið á um fjárhæð stjórnvaldssektarinnar. Fjárhæð sektarinnar tekur mið af þeirri sekt fyrir umframlosun sem mælt er fyrir um í lögum um viðskiptakerfi ESB með losunarheimildir, sem innleiða 16. gr. tilskipunar 2003/87/EB. Með því er tryggt að fjárhæð stjórnvaldssekta samkvæmt frumvarpinu þróist í samræmi við breytingar sem kunna að verða gerðar á viðurlagafjárhæð samkvæmt losunarviðskiptakerfi Evrópusambandsins, án þess að lagabreytingar séu nauðsynlegar.

Í 3. mgr. er Umhverfis- og orkustofnun veitt heimild til að lækka stjórnvaldssekt þegar viðurkenndur CBAM-skýrslugjafi hefur ekki skilað inn réttum fjölda CBAM-vottorða vegna rangra upplýsinga frá þriðja aðila, svo sem rekstraraðila, sannprófanda eða óháðum aðila sem vottað hefur upplýsingar um greitt kolefnisverð. Um er að ræða þrönga undantekningarheimild sem skal aðeins beita að undangengnu einstaklingsbundnu mati á öllum atvikum máls. Það er í samræmi við markmið reglugerðarinnar um að viðhalda skilvirku og fælandi viðurlagakerfi. Ákvæðið tekur mið af því að viðurkenndur CBAM-skýrslugjafi byggir að verulegu leyti á upplýsingum frá slíkum aðilum við útreikning á innbyggðri losun og þeim fjölda CBAM-vottorða sem honum ber að skila inn. Þótt ábyrgð á því að uppfylla skyldur samkvæmt reglum frumvarpsins hvíli á viðurkenndum CBAM-skýrslugjafa er með ákvæðinu veitt svigrúm til að taka tillit til þeirra tilvika þar sem vanefndir verða að verulegu leyti raktar til rangra upplýsinga sem honum voru látnar í té.

Við mat á því hvort lækka skuli sekt ber Umhverfis- og orkustofnun að gæta þess að viðurlög séu eftir sem áður skilvirk, í réttu hlutfalli við brotið og hafi fullnægjandi varnaðar-áhrif. Við mat á fjárhæð sektar skal m.a. líta til tímalengdar brots, alvarleika þess og umfangs, hvort brotið var framið af ásetningi eða gáleysi, hvort um ítrekuð brot er að ræða og samstarfsvilja hins viðurkennda CBAM-skýrslugjafa við rannsókn máls eða úrbætur. Með þessu er tryggt að stjórnvaldssektir taki mið af atvikum hvers máls og samrýmist meðalhöfsreglu stjórnsýsluréttar.

Ákvörðun Umhverfis- og orkustofnunar um álagningu stjórnvaldssektar telst stjórnvalds-ákvörðun í skilningi stjórnsýslulaga, nr. 37/1993. Við meðferð máls ber stofnuninni því að fylgja reglum stjórnsýslulaga, þar á meðal um rannsókn máls, andmælarétt, jafnræði, meðalhóf og rökstuðning. Þá ber einnig að gæta þeirra meginreglna sem gilda um álagningu stjórnvaldssekta, þar á meðal lögmætisreglu, meðalhöfsreglu og reglunnar um að viðurlög skuli vera í samræmi við alvarleika brots.

Um 10. gr.

Ákvæðið mælir fyrir um kærueimild vegna stjórnvaldsákvæðana sem Umhverfis- og orkustofnun tekur samkvæmt frumvarpinu. Með ákvæðinu er tryggt að aðilar sem telja á rétt sinn hallað geti fengið slíkar ákvarðanir endurskoðaðar af æðra stjórnvaldi áður en leitað er til dómstóla.

Kærueimildin tekur til allra stjórnvaldsákvæðana sem teknar eru á grundvelli laganna, verði frumvarpið að lögum, þar á meðal ákvarðana um veitingu eða synjun stöðu viðurkennds CBAM-skýrslugjafa, afturköllun viðurkenningar, álagningu stjórnvaldssekta og annarra ákvarðana sem hafa áhrif á réttindi eða skyldur aðila samkvæmt reglum frumvarpsins.

Kæra skal berast ráðherra innan þriggja mánaða frá því að aðila var tilkynnt um ákvörðunina. Um meðferð kærumála fer að öðru leyti samkvæmt stjórnsýslulögum, nr.

37/1993, þar á meðal reglum laganna um rannsókn máls, andmælarétt, jafnræði, meðalhóf og rökstuðning.

Ákvæðið tekur mið af almennri skipan stjórnsýslu hér á landi, þar sem ráðherra fer með yfirstjórn stjórnsýslu á viðkomandi málefnasviði og hefur eftirlit með stjórnsýslu undirstofnana sinna. Með því er jafnframt stuðlað að samræmdri framkvæmd laganna, verði frumvarpið að lögum, og réttaröryggi þeirra sem sæta ákvörðunum samkvæmt þeim.

Um 11. gr.

Heimild til að innheimta gjald vegna umsókna um stöðu viðurkennds CBAM-skýrslugjafa er í samræmi við CBAM-reglugerðina, enda gerir hún ráð fyrir að aðildarríki tilnefni lögbært stjórnvald sem annast meðferð slíkra umsókna og framkvæmd leyfisveitingar.

Í 1. mgr. er Umhverfis- og orkustofnun veitt heimild til að innheimta gjald fyrir þá þjónustu sem felst í því að taka við, yfirfara og afgreiða umsóknir um stöðu viðurkennds CBAM-skýrslugjafa. Veiting slíkrar stöðu felur í sér mat á því hvort umsækjandi uppfylli þau skilyrði sem leiðir af CBAM-reglugerðinni og reglum settum á grundvelli hennar. Málsmeðferðin getur verið umfangsmikil og krafist bæði sérfræðilegrar yfirferðar og samskipta við framkvæmdastjórn Evrópusambandsins og, eftir atvikum, Eftirlitsstofnun EFTA (ESA).

Í 2. mgr. er mælt fyrir um að ráðherra setji gjaldskrá, að fengnum tillögum Umhverfis- og orkustofnunar. Gert er ráð fyrir að fjárhæð gjaldanna taki mið af þeim kostnaði sem hlýst af meðferð umsókna og annarri þjónustu samkvæmt ákvæðinu. Samkvæmt ákvæðinu skal gjaldtakan byggjast á rekstraráætlun þar sem gerð er grein fyrir þeim kostnaðarþáttum sem liggja til grundvallar ákvörðun gjaldanna. Er þannig tryggt að gjaldtakan byggist á málefnalegum og gagnsæjum sjónarmiðum.

Ákvæðið byggist á þeirri meginreglu íslensks stjórnsýsluréttar að gjaldtaka stjórnvalda fyrir þjónustu skuli almennt byggjast á kostnaðarverði nema sérstök lagaheimild standi til annars. Því er sérstaklega tekið fram að gjöld samkvæmt ákvæðinu megi ekki vera hærri en sem nemur kostnaði Umhverfis- og orkustofnunar við þá þjónustu sem veitt er. Ekki er því um skattlagningu eða almenna tekjuöflun ríkissjóðs að ræða heldur endurgjald fyrir afmarkaða þjónustu.

Jafnframt er mælt fyrir um að gjaldskrá skuli birt í B-deild Stjórnartíðinda, þannig að hún sé aðgengileg og fyrirsjáanleg þeim aðilum sem ætlað er að greiða gjöld samkvæmt ákvæðinu.

Loks er kveðið á um að gjöld samkvæmt ákvæðinu megi innheimta með fjárnámi. Með því er tryggt fullnægjandi heimild til innheimtu gjaldanna án þess að nauðsynlegt sé að leita fyrst dóms um greiðsluskylduna, enda byggist gjaldtakan á skýrri lagaheimild og birtri gjaldskrá.

Um 12. gr.

Ákvæðið veitir ráðherra heimild til að setja í reglugerð nánari ákvæði um framkvæmd laganna, verði frumvarpið að lögum, og reglugerðar Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) 2023/956 um að koma á fót aðlögunarkerfi við landamæri vegna kolefnis (CBAM), eins og henni hefur verið breytt og hún tekin upp í samninginn um Evrópska efnahagssvæðið.

Reglugerð (ESB) 2023/956 felur framkvæmdastjórn Evrópusambandsins viðtækar heimildir til að setja bæði framseldar gerðir og framkvæmdargerðir um tæknilega og stjórnsýslulega framkvæmd reglugerðarinnar. Slíkar gerðir mæla m.a. fyrir um nánari reglur um viðurkenningu CBAM-skýrslugjafa, útreikning og sannpröfun innbyggðrar losunar, frádrátt kolefnisverðs sem greitt hefur verið í þriðja ríki, rekstur CBAM-skrár, sölu og endurkaup CBAM-vottorða, upplýsingaskipti stjórnvalda og önnur atriði sem nauðsynleg eru fyrir samræmda framkvæmd kerfisins.

Markmið ákvæðisins er að tryggja að unnt sé að innleiða og uppfæra hér á landi þær framseldu gerðir og framkvæmdargerðir sem settar eru á grundvelli reglugerðarinnar, án þess að lagabreytingar séu nauðsynlegar í hvert sinn sem slíkar gerðir eru samþykktar eða þeim breytt. Þetta er í samræmi við almenna framkvæmd við innleiðingu EES-gerða hér á landi, þar sem tæknileg og framkvæmdartengd atriði eru að jafnaði útfærð í reglugerð á grundvelli skýrrar lagaheimildar.

Upptalning þeirra atriða sem ráðherra er heimilt að mæla nánar fyrir um í reglugerð, og eftir atvikum að höfðu samráði við ráðherra sem fer með tollamál, er ekki tæmandi heldur tekur til þeirra meginþátta sem reglugerð (ESB) 2023/956 byggist á. Heimildin nær þannig m.a. til reglna um viðurkenningu innflytjenda og tollamiðlara sem viðurkenndra CBAM-skýrslugjafa, skráningu, skýrslugjöf, sannprófun og útreikning innbyggðrar losunar, útreikning kolefnisverðs, kaup, sölu og endurkaup CBAM-vottorða, rekstur og notkun CBAM-skrár, upplýsingaskipti og samvinnu stjórnvalda, ákvörðun og sannprófun uppruna vöru og samsvörun íslenskra tollskrárnúmera við númer hinnar sameinuðu tollnafnaskrár Evrópusambandsins, eftirlit og málsmeðferð, svo og annarra atriða sem nauðsynleg eru til framkvæmdar lögunum, verði frumvarpið að lögum, og reglugerðinni.

Heimildin tekur jafnframt til innleiðingar þeirra framseldu gerða og framkvæmdargerða sem framkvæmdastjórn Evrópusambandsins setur á grundvelli reglugerðar (ESB) 2023/956 og sem verða teknar upp í samninginn um Evrópska efnahagssvæðið. Með þessu er stuðlað að því að framkvæmd fyrirhugaðra laga hér á landi verði á hverjum tíma í samræmi við þær reglur sem gilda innan Evrópska efnahagssvæðisins um framkvæmd CBAM-kerfisins. Reglugerðarheimildin tekur aðeins til nánari framkvæmdar hinna fyrirhuguðu laga og þeirra EES-gerða sem hafa verið teknar upp í EES-samninginn, en veitir ráðherra ekki heimild til að mæla fyrir um nýjar efnislegar skyldur sem ekki eiga sér lagastoð.

Um 13. gr.

Greinin þarfnast ekki skýringa.