

Regelrådets uppgift är att granska och yttra sig över kvaliteten på konsekvensutredningar till författningsförslag som kan få effekter av betydelse för företag.

Klimat- och näringslivsdepartementet

# Yttrande över promemorian Förslag till författningsändringar för att inkludera små vätgasanläggningar i EU ETS

## Regelrådets ställningstagande

Regelrådet bedömer att konsekvensutredningen uppfyller kraven i förordningen (2024:183) om konsekvensutredningar.

## Motivering till Regelrådets ställningstagande

Såvitt Regelrådet kunnat utläsa saknar promemorian information om eventuella åtgärder för att begränsa förslaget kostnader och andra effekter, vilket är en brist. I övrigt är konsekvensutredningen tydlig och samtliga övriga delar har bedömts godtagbart redovisade. Den sammantagna bedömningen är därför också att konsekvensutredningen uppfyller kraven.

## Innehållet i förslaget

Naturvårdsverket föreslår att vätgasanläggningar med en produktionskapacitet på 0,5–5 ton per dag ska omfattas av EU:s utsläppshandelssystem (EU ETS). Syftet med förslaget är att främja fossilfri vätgasproduktion. Det totala antalet utsläppsrätter inom EU påverkas däremot inte, vilket innebär att fler verksamheter ska dela på befintliga utsläppsrätter. Detta ger ett tidsbegränsat incitament till investeringar.

Det sänkta gränsvärdet föreslås endast gälla vätgasanläggningar och inte för anläggningar som producerar syntesgas.

Naturvårdsverkets förslag att sänka kapacitetsgränsen för vätgasanläggningar i EU ETS uppges kunna påverka möjligheterna att få stöd från Klimatklivet i vissa fall. Myndigheten föreslår därför att regeringen tydliggör gränstragningen mellan stöd som kan beviljas genom Klimatklivet och EU ETS.

Förslaget kräver EU-kommissionens godkännande och Naturvårdsverket gör bedömningen att den sänkta kapacitetsgränsen för vätgas ska börja gälla från och med nästa tilldelningsperiod, vilket är den 1 januari 2026.

## Bedömning av delarpekter

### Problembeskrivning och syftet med förslaget

Naturvårdsverket fick sitt uppdrag efter att företag med små vätgasanläggningar vänt sig till Regeringskansliet med önskemål om att sänka kapacitetsgränsen för att omfattas av EU ETS. Även gasbranschen uppges ha lyft frågan i sin färdplan inom initiativet Fossilfritt Sverige. Bakgrunden är att anläggningar som producerar vätgas utan utsläpp – till exempel genom elektro-

lys – kan få så kallad fri tilldelning av utsläppsrätter inom EU ETS, vilket fungerar som ett ekonomiskt stöd eftersom utsläppsrätterna kan säljas.

Förslagsställaren anger att för att kunna ta ställning till en sänkning av gränsen behöver det undersökas om Sverige kan inkludera fler anläggningar i EU ETS genom en så kallad "opt-in" och vilka effekter detta i så fall skulle få. Naturvårdsverket har stämt av uppdragets omfattning med Regeringskansliet och konstaterar att det inte omfattar en bredare analys av andra styrmedel eller hur dessa samspelar med EU ETS. Fokus uppges i stället ligga på de handlingsalternativ som nämns i uppdraget, även om vissa andra gränsvärden anges kunna övervägas. Uppdraget uppges inte inkludera att föreslå förändringar i exempelvis klimatklivsförordningen eller andra stödsystem, även om sådana anges kunna vara av betydelse för de berörda.

Syftet med Naturvårdsverkets uppdrag anges vara att föreslå författningsändringar för att sänka kapacitetsgränsen för inkludering av vätgasanläggningar i EU ETS.

Regelrådet gör följande bedömning. Förslagets problembeskrivning och syfte framgår tydligt.

Regelrådet finner redovisningen godtagbar.

## **Konsekvenser om ingen åtgärd vidtas**

I promemorian uppges att om kapacitetsgränsen för vätgasanläggningar inte ändras kommer Sverige att följa EU:s minimikrav, vilket innebär att bara anläggningar som producerar minst 5 ton vätgas per dag omfattas av utsläppshandelssystemet. Mindre anläggningar skulle då inte få del av de ekonomiska fördelarna som följer av gratis utsläppsrätter – ett stöd som kan vara viktigt för lönsamheten. Samtidigt skulle de slippa de administrativa kraven inom ETS.

Naturvårdsverkets kartläggning visar att det i dag finns omkring 10–40 svenska vätgasanläggningar, antingen i drift eller planerade, med kapacitet under 5 ton per dag som i huvudsak bygger på elektrolys och inte ger upphov till utsläpp av växthusgaser.

Det uppges dock vara osäkert hur många som faktiskt kommer att byggas, eftersom det beror på om de får investeringsstöd, hur efterfrågan på vätgas utvecklas och andra ekonomiska faktorer. Flera berörda aktörer anges ha uttryckt oro för att projekten inte blir lönsamma utan ytterligare stöd.

Naturvårdsverket har inte hittat några belägg för att det i dag finns små anläggningar som producerar fossilbaserad vätgas och bedömer det också osannolikt att sådana kommer att byggas inom de närmaste tio åren.

Regelrådet gör följande bedömning. Av redovisningen framgår vilka konsekvenser som väntas av om förslagen inte presenteras.

Regelrådet finner redovisningen avseende konsekvenser av om ingen åtgärd vidtas godtagbar.

## **Alternativa lösningar**

Naturvårdsverket konstaterar att enligt EU:s utsläppshandelsdirektiv omfattas i dagsläget anläggningar som producerar vätgas och syntesgas över 5 ton per dag. Myndigheten bedömer dock att Sverige, genom så kallad "opt-in", kan välja att inkludera fler verksamheter än vad direktivet kräver – och samtidigt göra en avgränsning som skiljer mellan vätgas och syntesgas.

Tre alternativ för opt-in lyfts fram:

1. Endast inkludera ytterligare vätgasanläggningar: Naturvårdsverket föreslår att en sänkt kapacitetsgräns till exempelvis 0,5 ton per dag endast ska gälla för ren vätgas, inte syntesgas. Detta motiveras med att produktionen och användningen av syntesgas skiljer sig från vätgas, samt att inga tydliga önskemål från branschen finns om att inkludera syntesgasanläggningar. Förslaget ligger också i linje med det aktuella regeringsuppdraget, som enbart nämner vätgas.
2. Endast inkludera fossilfri vätgas: Naturvårdsverket ser även möjlighet att avgränsa opt-in till att gälla fossilfri vätgas, vilket skulle rikta stödet till anläggningar som har möjlighet att få ekonomisk nytta av gratis utsläppsrätter. Fossilbaserade anläggningar under 5 ton per dag skulle då inte omfattas av varken kostnader eller administration kopplad till EU ETS.
3. Behålla nuvarande gräns oförändrad: Om inga ändringar görs i kapacitetsgränsen, fortsätter Sverige att följa direktivets grundkrav, där endast anläggningar över 5 ton per dag omfattas – både för vätgas och syntesgas.

Sammanfattningsvis bedömer Naturvårdsverket att en riktad opt-in som endast omfattar fossilfri vätgas är mest ändamålsenlig, både utifrån syftet med styrmedlet och av praktiska hänsyn.

Regelrådet gör följande bedömning. Det framgår tydligt att olika alternativ övervägts, där för- och nackdelar med de olika förslagen i viss utsträckning ställs mot varandra. Sett till uppdragets inriktning och syftet med förslaget gör Regelrådet bedömningen att redovisningen är tillräcklig.

Regelrådet finner redovisningen avseende alternativa lösningar godtagbar.

## Berörda företag

Som nämnts ovan visar Naturvårdsverkets kartläggning att svenska vätgasanläggningar med en produktionskapacitet under 5 ton per dag i huvudsak inte ger upphov till utsläpp av växthusgaser. Samma mönster anges gälla för de planerade anläggningar som identifierats – de är antingen baserade på elektrolys eller annan teknik för utsläppsfri produktion. Några anläggningar med fossil vätgasproduktion i denna storlek finns inte i dagsläget, och enligt Naturvårdsverkets bedömning är det osannolikt att sådana kommer att byggas inom överskådlig tid.

Små anläggningar som endast används för forskning eller utveckling påverkas inte av det aktuella förslaget, eftersom de är undantagna från tillståndsplikt enligt gällande regelverk.

Eftersom det saknas officiell statistik över aktörer inom vätgasområdet har Naturvårdsverket utgått från information i ansökningar till Klimatklivet. Sammanlagt har 42 anläggningar figurerat i ansökningar, inlämnade av 27 olika aktörer, däribland två föreningar, en kommun, två kommunala bolag och 22 företag. Av företagen ingår nio i internationella koncerner.

Företagsstrukturen bland sökande är blandad, men det syns en viss tendens där mindre företag söker stöd för mindre anläggningar, medan större företag i högre grad står bakom större projekt. De större aktörerna är också överrepresenterade bland dem som fått stöd beviljat. Naturvårdsverket noterar att dessa olika aktörer har mycket varierande förutsättningar att hantera den administration som följer med ett eventuellt deltagande i EU ETS.

Förslaget att inkludera fler små vätgasanläggningar i EU ETS genom att sänka kapacitetsgränsen anges kunna förbättra investeringsförutsättningarna, särskilt eftersom de då får

möjlighet till gratis tilldelning av utsläppsrätter. Tilldelningen baseras på riktmärken per producerad mängd vätgas, men det är ännu oklart vilket riktvärde som kommer att gälla framöver. Det ska också noteras att den fria tilldelningen gradvis kommer att fasas ut.

Sammantaget bedömer Naturvårdsverket att det kan finnas ett intresse bland vissa aktörer att dra nytta av de ekonomiska incitament som en inkludering i EU ETS skulle medföra. Även om en exakt prognos inte är möjlig att göra uppskattar Naturvårdsverket att omkring 10–40 befintliga eller planerade anläggningar kan påverkas direkt av det föreslagna regelverket.

Regelrådet gör följande bedömning. Det framgår vilka företag som bedöms påverkas av förslaget. Såväl bransch som antal och storlek av de berörda företagen framgår. Det är också positivt att förslagsställaren är transparent gällande de osäkerheter som föreligger i de antaganden som gjorts.

Regelrådet finner redovisningen avseende berörda företag godtagbar.

## **Förslagets effekter för företagens kostnader och intäkter**

Avseende förslagets kostnader uppges att Naturvårdsverket har samlat in information både från direkt berörda företag och verifieringsföretag för att uppskatta de administrativa kostnaderna som kan följa om små vätgasanläggningar inkluderas i EU ETS. Kostnaderna anges omfatta:

- En engångskostnad: Arbetstid för att ansöka om tillstånd och ta fram en övervakningsplan.
- Årliga kostnader: Tidsåtgång för att övervaka och rapportera utsläpp samt verifieringsavgifter till externa företag.

Det anges att det finns få tillförlitliga uppskattningar, varför Naturvårdsverket gjort egna antaganden om 100 000–150 000 kr per anläggning och år. Kostnaderna anges kunna variera beroende på anläggningens storlek och komplexitet. Företag med flera anläggningar kan få något lägre kostnad per enhet genom effektivisering.

I vissa fall kan företagen redan ha liknande administrativa rutiner, vilket minskar den extra bördan från EU ETS.

Scenarioberäkningar visar att om ETS-gränsen sätts så lågt som 0,1 ton per dygn kan kostnaderna bli större än intäkterna för mycket små anläggningar, kostnadstäckningspunkten bedöms ligga mellan omkring 0,1–0,15 ton per dygn.

Det finns dock förenklingar för vissa små utsläppsanläggningar – exempelvis krävs inte platsbesök vid låga utsläpp. Fossilfria vätgasanläggningar omfattas av detta undantag, vilket minskar verifieringskostnader och administration.

Naturvårdsverket har gjort scenarioberäkningar av kumulativa intäkter och kostnader för små vätgasanläggningar (1 ton per dag) om de inkluderas i EU ETS mellan 2026 och 2034. Intäkterna från gratis utsläppsrätter anges vara störst i början av perioden och avtar med införandet

av CBAM<sup>1</sup>, för att helt upphöra 2034. Syftet är att jämföra intäkterna med de administrativa kostnader som uppskattas följa av att företagen behöver följa ETS.

**Exempel på intäkter (per anläggning i genomsnitt 329 ton/år, 120 € per rätt, 11,50 kr/€):**

År	CBAM-faktor	Tilldelning (rätter/år)	10 anläggningar (Mkr)	40 anläggningar (Mkr)
2026	98 %	1 665	23	92
2027	95 %	1 623	22	90
2028	90 %	1 537	21	85
2029	78 %	1 324	18	73
2030	52 %	880	12	49
2031	39 %	506	7	28
2032	27 %	344	5	19
2033	14 %	182	3	10
2034	0 %	0	0	0
<b>Summa</b>			<b>110 Mkr</b>	<b>440 Mkr</b>

#### Viktiga antaganden:

- Riktmarke: 5,2 (2026–2030) och 3,95 (2031–2034) (se bilaga 2)
- Produktionskapacitet: 1 ton vätgas per dag eller 329 ton/år
- Pris per utsläppsrätt: 120 €
- Växelkurs: 11,50 kr/€

Beräkningarna uppges vara osäkra på grund av de antaganden som bygger beräkningarna och tar inte hänsyn till diskontering.

Regelrådet gör följande bedömning. Förslagets uppskattade påverkan för de berörda företagens kostnader och intäkter framgår tydligt av konsekvensutredningen.

Regelrådet finner redovisningen avseende förslagets effekter för företagens kostnader och intäkter godtagbar.

---

<sup>1</sup> CBAM (Carbon Border Adjustment Mechanism) är ett verktyg inom EU som syftar till att motverka så kallad koldioxidläckage. I bilaga 2 anges att vätgas är en av branscher som träffas av CBAM vilket innebär att deras fria tilldelning kommer att fasas ut jämförelsevis snabbare än för andra branscher.

## **Påverkan på konkurrens, särskilda hänsyn till små företag och andra relevanta konsekvenser**

Naturvårdsverket bedömer att nyttan av att omfattas av EU ETS varierar mellan olika aktörer inom vätgasproduktion. Aktörer med flera anläggningar anges troligen få lägre administrativa kostnader per anläggning, vilket ökar den ekonomiska vinsten. Detta gäller särskilt om anläggningarnas produktionskapacitet ligger närmare 5 ton per dag, då intäkterna från utsläppsrätter kan bli större. För mindre aktörer med endast en anläggning nära det nedre kapacitetsgränsvärdet blir nettovinsten mer begränsad. Naturvårdsverket gör ingen prognos gällande hur antalet anläggningar påverkas fram till 2034 men konstaterar att lönsamhetsförutsättningarna för både befintliga och planerade anläggningar kan förbättras, särskilt där administrativa kostnader är relativt låga i förhållande till intäkterna.

Under redovisningen av förslagets konsekvenser för miljön (avsnitt 7.5) anges också att förslaget kan bidra till att göra fossilfri vätgas prismässigt mer konkurrensmässig jämfört med fossila alternativ på marknaden och på så vis minska utsläppen av koldioxid. Därtill anges att kommissionens bedömning av möjligheten till opt-in särskilt ska beakta bland annat konsekvenserna för den inre marknaden och möjliga snedvridningar av konkurrensen.

Det uppges också att gasbranschen i sin uppdaterade färdplan för fossilfri konkurrenskraft påpekat att ekonomiska styrmedel för att främja efterfrågan på fossilfri gas i stort sett varit frånvarande fram till i dag. Detta uppges särskilt gälla inom delar av industrin och sjöfarten. Branschen anser att EU ETS hittills har varit otillräckligt, då det endast omfattat vissa delar av gasanvändningen, inklusive andra energigaser än vätgas. Dessutom påpekas att det inte finns något produktionsstöd för fossilfri vätgas, vilket de anser behövs för att möta marknadens efterfrågan.

Det uppges att förslaget kan bidra till att sänka produktionskostnaderna och öka utbudet av vätgas vilket i nästa steg bör gynna dem som efterfrågar vätgas på marknaden. Positiva effekter bedöms i första hand för aktörer inom långväga tunga transporter och eventuella mellanled, exempelvis tankstationer.

Regelrådet gör följande bedömning. Det framgår att förslagsställaren gör bedömningen att stödet kommer att gynna konkurrenskraften bland berörda producenter av vätgas.

Regelrådet finner redovisningen av förslagets påverkan på konkurrens, särskilda hänsyn till små företag och andra relevanta konsekvenser godtagbar.

## **Åtgärder för att begränsa förslagets kostnader och andra effekter**

Regelrådet har inte kunnat utläsa någon redovisning avseende förslagsställarens eventuella åtgärder för att begränsa förslagets kostnader eller andra effekter.

Regelrådet gör följande bedömning. Det finns visserligen en beskrivning av hur förslaget genererar kostnader, genom ökad arbetstid med mera. Utifrån denna information går det dock inte att utläsa huruvida förslagsställaren bedömt det möjligt att begränsa den administrativa bördan förslaget medför.

Regelrådet finner redovisningen avseende åtgärder för att begränsa förslagets kostnader och andra effekter bristfällig.

## **Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser**

Naturvårdsverket bedömer att den föreslagna regeländringen bör genomföras samordnat med övriga förändringar inom EU ETS och föreslår därför att den träder i kraft i samband med den nya tilldelningsperioden som inleds den 1 januari 2026. Detta uppges förutsätta att Sverige lämnar in en ansökan till EU-kommissionen snarast och förbereder ett regeringsbeslut. Inför ikraftträdandet planerar Naturvårdsverket att hantera nödvändiga informationsinsatser inom ramen för sin ordinarie verksamhet, i samarbete med relevanta branschorganisationer.

Regelrådet gör följande bedömning. Den redovisning som finns i denna del bedöms tillräcklig. Regelrådet finner därför redovisningen godtagbar.

## **Hur och när konsekvenserna av förslaget kan utvärderas**

Naturvårdsverket anser att den föreslagna inkluderingen av småskaliga vätgasanläggningar i EU ETS (opt-in) bör följas upp och utvärderas fram till 2034. Myndigheten menar att detta delvis kan ske inom ramen för dess roll som tillståndsmyndighet men att en bredare uppföljning ur ett systemperspektiv på vätgasområdet i Sverige också kan behövas. Naturvårdsverket lyfter dessutom att om det nuvarande tröskelvärde på 5 ton per dag kvarstår i EU:s regelverk, kommer Sverige framöver ha möjlighet att avveckla opt-in för små anläggningar. Ett sådant beslut anges kunna bli aktuellt om kostnaderna för deltagande i ETS överstiger nyttan, exempelvis när den fria tilldelningen av utsläppsrätter upphör. Underlag från den föreslagna uppföljningen uppges därmed bli centralt för regeringens framtida ställningstaganden.

Regelrådet gör följande bedömning. Det framgår att förslaget kommer att utvärderas. Det anges även hur, när och vad som ska utvärderas.

Regelrådet finner redovisningen avseende hur och när konsekvenserna av förslaget kan utvärderas godtagbar.

## **Förslagets överensstämmelse med EU-rätten och om förslaget går utöver minimikraven**

Naturvårdsverket föreslår att Sverige ska använda möjligheten till opt-in enligt artikel 24 i EU:s utsläppshandelsdirektiv (EU ETS) för att inkludera småskaliga vätgasanläggningar i systemet, trots att dessa inte omfattas av bilaga I i direktivet. För att detta ska vara möjligt anges det krävas ett godkännande från EU-kommissionen, som granskar ansökan utifrån kriterier som påverkan på den inre marknaden, risk för snedvridning av konkurrens, utsläppsnivåer och kvaliteten på övervakningssystemet. Godkännande uppges ske genom en delegerad akt som granskas av EU-parlamentet och rådet som också har rätt att invända mot akten. Det uppges också att Kommissionen samråder med experter från EU:s medlemsstater innan den antar delegerade akter, för föreliggande ärende kommissionens expertgrupp för klimatförändringspolitik (CCEG).

Naturvårdsverket tolkar EU-rätten som att även verksamheter som i sig omfattas av bilaga I, men vars produktionskapacitet ligger under fastställt tröskelvärde, kan omfattas av opt-in. Därmed är det möjligt att ansöka om att inkludera vätgasproduktion under 5 ton per dag. Det är också möjligt att begränsa opt-in till enbart fossilfri vätgas, trots att direktivets verksamhetsbeskrivningar annars är teknikneutrala.

Om kommissionen godkänner opt-in, innebär det att samtliga verksamhetsutövare som träffas av den svenska regleringen måste omfattas – det är alltså inte möjligt att göra deltagande frivilligt. Naturvårdsverket bedömer att deras förslag är förenligt med EU-rätten och inte strider mot direktivets krav, även om det innebär en utvidgning bortom direktivets minimikrav.

Regelrådet gör följande bedömning. Förslagsställaren klargör att förslaget innebär ett så kallat opt-in-förfarande enligt artikel 24 i EU ETS-direktivet, vilket visar att förslaget grundas på en frivillig möjlighet snarare än ett obligatoriskt krav. Den rättsliga grunden förklaras. Det förtydligas även att förslaget går utöver EU-rättens minimikrav.

Regelrådet finner redovisningen avseende förslagets överrensstämmelse med EU-rätten och om förslaget går utöver EU-rätten godtagbar.

## Övrigt av relevans för ärendet eller Regelrådets bedömning

Regelrådet har inte kunnat utläsa något övrigt av relevans för ärendet eller rådets bedömning.

Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 21 maj 2025.

I beslutet deltog Anna-Lena Bohm, Helena Fond, Hans Peter Larsson, Roland Sigbladh och Lars Silver.

Ärendet föredrogs av Stig-Dennis Nyström.



Anna-Lena Bohm  
Ordförande



Stig-Dennis Nyström  
Föredragande