

Enheten för EU:s inre marknad
Malin Gisslén

YTTRANDE
2026-09-15 Dnr 2026/01582-2

Finansdepartementet

Yttrande över EU-kommissionens förslag till förordning om utveckling av moln och AI

Er referens Fi2026/01676

1 Sammanfattning

Kommerskollegium tillstyrker förslaget huvudsakliga inriktning. EU behöver öka tillgången till beräkningskapacitet och minska sårbara beroenden av enskilda länder, företagsgrupper och kritiska tekniska funktioner, utan att försämra konkurrens, internationell handel eller tillgång till ändamålsenlig teknik.

Det geopolitiska läget motiverar större vikt vid säker tillgång till teknik och kontroll över kritiska funktioner. Lokaliserings-, ägar- eller kontrollkrav kan vara motiverade när de hanterar en identifierad risk, men måste vara proportionerliga och förenliga med diversifiering inom och utanför EU.

Kommissionen har dock inte tillräckligt visat varför förslaget krav på lokalisering, ägande, kontroll och europeiskt ursprung är nödvändiga eller varför de ska tillämpas på de användningsområden som omfattas. Kommerskollegium stöder ett gemensamt unionsramverk för riskbedömning och erkännande men avstyrker suveränitetsramverket och de geografiska kriterierna i deras nuvarande utformning.

Kommerskollegium rekommenderar särskilt att:

- kapacitetsuppbyggnad, forskning, stöd och upphandling främjar diversifiering och fler tekniskt och operativt självständiga alternativ på öppna och teknikneutrala villkor, snarare än långtgående lokaliserings- och ursprungs krav;
- lokaliserings-, ägar- och kontrollkrav samt informations- och granskningskrav endast används när de är nödvändiga för att hantera identifierade risker och inte kan ersättas med mindre begränsande åtgärder;
- riskbedömningen avgör om en assurancesnivå behöver krävas och i så fall vilken, och nivå 1 omarbetas så att den inte innehåller generella etablerings- eller lokaliseringskrav som inte har visats vara nödvändiga;
- upphandling, stöd och leveransskedjekrav utformas transparent och konkurrensneutralt i enlighet med EU:s WTO- och frihandelsåtaganden och utan att fragmentera den inre marknaden eller systematiskt gynna företag i medlemsstater med större möjligheter till offentligt stöd;

- ett unionsomfattande erkännande räcker för de egenskaper som redan har prövats och reglerna tillämpas enhetligt utan parallella nationella krav, med en fungerande lösning även för EES;
- tillstånd, energi- och nätplanering samt andra nationella åtgärder samordnas över gränserna och utformas så att etablering och deltagande underlättas, även för mindre företag.

Dessa principer bör tillämpas konsekvent i CADA och Chips Act 2.0, eftersom förslagen är avsedda att komplettera varandra. Olika geografiska kriterier, informationskrav och stödinstrument bör därför samordnas så att de inte skapar motstridiga incitament, överlappande krav eller kumulativa handelshinder.

2 Kommerskollegiums uppdrag

Kommerskollegium ansvarar för frågor som rör utrikeshandel, EU:s inre marknad och handelspolitik. Kommerskollegiums uppdrag är att verka för frihandel. Det innebär att vi verkar för fri rörlighet på den inre marknaden och för liberaliseringar av handeln mellan EU och omvärlden samt globalt.

3 En öppen marknad stärker tillgången till teknik

Kommerskollegium bedömer förslaget om att stärka EU:s moln- och AI-ekosystem (CADA) utifrån dess betydelse för utrikeshandel, den inre marknaden och internationell konkurrenskraft.¹ Beroenden av ett fåtal länder och företag i leveranskedjorna för moln- och AI-tjänster medför geopolitiska risker. Sanktioner, exportrestriktioner och andra statliga beslut kan snabbt begränsa tillgången till tjänster, uppdateringar och komponenter. Enskilda aktörers beslut fångar inte hela denna samhällsrisk.

EU bör därför kartlägga beroenden genom hela leveranskedjan och främja diversifiering mellan länder, företagsgrupper och tekniska lösningar. Flera leverantörer ger begränsat skydd om de bygger på samma plattform, underleverantör eller jurisdiktion. Även koncentration till ett fåtal EU-företag kan skapa sårbarhet. Beroenden bör bedömas utifrån förmågan att upprätthålla verksamheten vid störningar, behålla tillgången till data och byta leverantör. Investeringar och teknik från tredjeländer kan samtidigt bidra till kapacitet, innovation och alternativa försörjningsvägar inom EU.

Kommerskollegiums undersökning av svenska företag visar ett positivt samband mellan användning av molntjänster, arbetsproduktivitet och varuexport, särskilt för

¹ Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL establishing a framework of measures for strengthening Europe's cloud and AI ecosystem (Cloud and AI Development Act), COM(2026) 502 final, den 3 juni 2026.

mindre företag, men belägger inte något orsakssamband. Företagens tillgång till ändamålsenliga molntjänster på konkurrenskraftiga villkor bör därför vara en central utgångspunkt när EU stärker sin kapacitet och minskar strategiska beroenden.²

En fungerande inre marknad är avgörande för att europeiska aktörer ska kunna nå tillräcklig skala. För svenska företag och myndigheter är tillgång till hela EU:s kapacitet särskilt viktig. Gemensamma regler och goda villkor för etablering och tillväxt behöver kombineras med handel, investeringar, forskningssamarbete och lagliga, förutsebara dataflöden med internationella partner.

4 Förenkla etablering utan nya nationella skillnader

Kommerskollegium stöder ambitionen att förenkla och samordna etableringen av datacenter i EU. Förutsebara tillståndprocesser, tillgång till el och nätkapacitet samt relevant kompetens är centrala för investeringar och nya etableringar.

Ökad datacenterkapacitet kan komma hela unionen till del, medan belastningen på elnät, energiförsörjning, mark och andra lokala resurser främst uppstår där anläggningen etableras. Kravet i artikel 10 på minst en accelerationszon i varje medlemsstat där kapacitet byggs ut kan därför styra etableringar efter nationell geografi snarare än unionsövergripande behov och lägsta samhällsekonomiska kostnad. Medlemsstaternas val av zoner bör utgå från kommissionens unionsövergripande analys av kapacitetsgap och eftersatta områden enligt artikel 15, tillsammans med nätförutsättningar, resursåtgång och lokala konsekvenser, utan att beslut om enskilda etableringar flyttas från behöriga nationella organ.

Kommissionen bör också visa att accelerationszoner är ett ändamålsenligt och proportionerligt verktyg jämfört med mindre styrande alternativ, exempelvis samordning mellan berörda myndigheter i nationella tillståndprocesser, samordnad elnätplanering mellan medlemsstater och investeringar i gränsöverskridande infrastruktur.

CADA bör dessutom samordnas med andra EU-initiativ som ger strategiska projekt snabbare tillstånd eller andra förmåner, särskilt Chips Act 2.0. Om flera regelverk samtidigt prioriterar olika typer av strategiska projekt kan de konkurrera om samma begränsade resurser, exempelvis el, nätkapacitet, mark och offentlig finansiering. Kommissionen och medlemsstaterna bör därför beakta den samlade efterfrågan på dessa resurser när initiativen genomförs. Artikel 11.2 kräver rättvisa, rimliga och icke-diskriminerande villkor för fördelning och användning av resurser i accelerationszonerna och ska motverka spekulativ reservation och utestängning. Bestämmelsen bör tillämpas så att knappa resurser inte befäster etablerade aktörers ställning.

² Kommerskollegium, Cloud Services and Export Performance – Evidence and Implications for EU Policy, 2024.

Informationspunkten enligt artikel 12 kan förenkla kontakten med myndigheter. För projekt i accelerationszoner bör operatören möta en samordnad ingång med ett tydligt samordningsuppdrag och gemensamma minimikrav för information och stöd, även om medlemsstaten utser flera informationspunkter. Kommissionen bör klargöra vad hänvisningen i artikel 12.1 till Gigabit Infrastructure Acts mekanismer för tvistlösning innebär för de tillståndsförfaranden som omfattas. Informationspunktens samordnande funktion bör inte ändra ansvarsfördelningen eller beslutskompetensen mellan behöriga myndigheter enligt nationell rätt.

Artikel 13.2–4 kräver ett samlat grundtillstånd för accelerationszonen. Kommissionen bör klargöra hur detta ska genomföras när beslutskompetensen är fördelad mellan flera behöriga myndigheter i medlemsstaten, och om kravet innebär ett samlat beslut eller kan uppfyllas genom att behöriga organ genomför sina prövningar på zonnivå och resultaten samlas i ett gemensamt grundtillstånd. Enligt artikel 13.5 börjar tolv månadersfristen löpa när en fullständig ansökan har lämnats in. Det behövs en tidsgräns för fullständighetskontrollen och ett klargörande av om fristen endast avser beslut i första instans eller även överprövning och överklagande.

Utbyggnaden behöver samtidigt vägas mot kostnaderna för elproduktion och elnät och andra verksamheters behov av el och nätkapacitet. Snabbare tillstånd kan inte ersätta fysisk kapacitet. Tidsfristerna bör samordnas med förslaget om snabbare miljöbedömningar, och grundläggande digitalisering och samordning av tillstånd bör så långt möjligt även omfatta projekt utanför accelerationszonerna.

5 Stöd innovation och ökad kapacitet på öppna villkor

Kommerskollegium är positivt till forskning, kompetensutveckling och åtgärder som underlättar företagens användning av AI enligt artiklarna 3–9 och bilaga I. Insatserna kan stärka EU:s tekniska förmåga och långsiktiga försörjning. AI-centren enligt artikel 5 bör bygga vidare på de europeiska digitala innovationsnaven och undvika överlappande strukturer.

Mindre företag behöver kunna delta i utlysningar och få tillgång till kompetens, testmiljöer och beräkningsresurser även i andra medlemsstater. Villkor, avgifter och ansökningsförfaranden bör vara transparenta och proportionerliga. Prioriterad tilldelning av beräkningskapacitet enligt artiklarna 8 och 9 bör ske enligt publicerade, objektiva och kontrollerbara kriterier. Insatserna bör också främja interoperabilitet och portabilitet så att användare kan kombinera och byta tjänster utan omotiverade hinder.

Tekniska mål och urvalskriterier bör vara teknikneutrala. Artikel 4.2 b avser bland annat AI-optimerade servrar och grundläggande programvara baserade på processorer, acceleratorer och kvantacceleratorer som har utformats och tillverkats i EU.

Kommerskollegium avstyrker denna geografiska avgränsning och rekommenderar att målet i stället inriktas på prestanda, resurseffektivitet och försörjningsförmåga. Motsvarande avgränsningar i bilaga I och artikel 14.1 d bör ändras. Geografiska krav

som ändå bedöms motiverade bör riktas mot de delar av leveranskedjan där beroendena medför störst sårbarhet. Befogenheten i artikel 6.4 bör inte kunna användas för att införa nya väsentliga geografiska begränsningar.

Förslaget använder samtidigt begrepp som europeiska molnleverantörer, europeiska leverantörer och europeiska små och medelstora företag utan att avgränsa dem. Kommissionen bör klargöra om begreppen avser etablering, ägande, kontroll eller någon annan koppling till unionen och hur aktörer från EES ska behandlas. Stöd-, matchnings- och kompetensinsatser bör utformas på öppna och objektiva villkor och inte ge företräde på grund av leverantörens ursprung när detta inte krävs för att hantera en identifierad risk.

Om stöd eller finansiering villkoras av unionsproducerade komponenter behöver förenligheten med EU:s WTO-åtaganden analyseras, inklusive subventionsavtalet, GATT artikel 3 och TRIMS.

Artikel 14 anger kriterier och förfarande för strategisk status men inte tydligt vilka rättsverkningar statusen får. Artikel 14.4 förutsätter dessutom rättigheter knutna till statusen utan att ange dem. Det behöver också klargöras hur statusen förhåller sig till artikel 13.1 och vilken betydelse den får för nationellt stöd och unionsfinansiering. Strategisk status visar inte i sig att ett projekt behöver offentligt stöd.

Nationellt stöd måste följa artiklarna 107 och 108 i EUF-fördraget och tillämpliga statsstödsregler. Det bör möta ett identifierat marknadsmisslyckande eller annat tydligt motiverat behov, vara proportionerligt och ha incitamentseffekt. Offentligt stöd bör begränsas till situationer där det kan visas att marknaden inte på egen hand ger den kapacitet eller försörjningstrygghet som eftersträvas och där stödet inte i onödan tränger undan privata investeringar. Konkurrenssnedvridningar och undanträngning av privata investeringar bör begränsas i den mån det är möjligt. Vid prioritering bör projektens nytta för den inre marknaden, diversifiering och långsiktiga leveransförmåga beaktas.

Det bör även säkerställas att dessa kriterier är samordnade med motsvarande regler i Chips Act 2.0. Chips Act 2.0 använder i vissa sammanhang begreppet *domestic undertaking*, som även kan omfatta företag med anknytning till vissa tredjeländer, medan CADA i stället utgår från om hårdvara och programvara har utvecklats eller tillverkats i unionen. Olika kriterier för ekonomiskt ursprung i närliggande delar av samma värdekedja riskerar att skapa inkonsekventa incitament och bör motiveras och samordnas.

6 Suveränitetsramverket

Kommerskollegium stöder ett gemensamt unionsramverk för att bedöma risker vid användning av molntjänster, bland annat obehörig dataåtkomst, påverkan från tredjeländer och avbrott i samhällsviktig verksamhet. Bedömningen bör även fånga samlad exponering mot samma tredjeland, företagsgrupp, underleverantör eller

tekniska funktion. Ett unionsomfattande erkännande kan samtidigt minska kostnader och rättslig osäkerhet och underlätta gränsöverskridande upphandling, förutsatt att medlemsstaterna inte gör om samma prövning eller inför motsvarande tilläggskrav.

Ramverket består av fyra kumulativa assurancesnivåer i bilaga II, regler om erkännande, granskning och tillsyn i artiklarna 17–28 samt regler om när nivåerna ska användas i artiklarna 29–31. Kommerskollegium stöder en gemensam riskmetod och ett unionsomfattande erkännande men avstyrker ramverket i dess nuvarande utformning eftersom både kriterierna och reglerna för när de ska tillämpas behöver ändras.

Förhållandet till AI-tjänster behöver också klargöras. Fjärråtkomst till ett AI-system kan enligt skäl 10 omfattas som en molntjänst, medan AI-systemet och den underliggande modellen undantas. Ett erkännande av molntjänsten säkerställer därför inte kontroll över modellen, modellvikterna eller dess uppdateringar. Kommissionen bör klargöra vilka risker ramverket hanterar. Eventuella ytterligare krav på AI-system eller AI-tjänster behöver föregås av en särskild risk- och konsekvensanalys och samordnas med AI-förordningen.

6.1 Gör kriterierna i bilaga II proportionerliga

Bilaga II ställer krav på bland annat var leverantörer, underleverantörer, personal, infrastruktur och data får finnas, vem som får äga och kontrollera leverantören samt kontroll över centrala programvarukomponenter. Redan nivå 1 kräver etablering i unionen och som huvudregel lokalisering av infrastruktur, tillgångar och kunddata där. Nivåerna 2–4 lägger till ytterligare krav på bland annat lokalisering, medborgarskap och kontroll från tredjeland. Kraven kan begränsa konkurrensen, öka kostnaderna och minska tillgången till teknik och kompetens. Ett mindre utbud kan också skapa nya koncentrations- och beroenderisker.

Varje kriterium bör kopplas till en identifierad risk och en verifierbar skyddseffekt. Bedömningen bör utgå från faktisk exponering för tredjelandets lagstiftning, åtkomst till data eller system, operativ kontroll och tekniska beroenden. Etableringsort, ägarens hemvist och datans fysiska placering är relevanta endast i den mån de säger något om sådan åtkomst eller kontroll. Tekniska, avtalsmässiga och organisatoriska åtgärder bör godtas när de ger likvärdigt skydd. Mindre begränsande alternativ bör väljas när de räcker för att uppnå målen.

Konsekvensanalysen bör också omfatta hur kraven påverkar unionsleverantörers export och verksamhet i tredjeland. Bilaga II kräver på flera nivåer rättslig, teknisk och organisatorisk separation mellan unionsmoderbolag och dotterbolag i tredjeland. Sådana krav, liksom lokalisering av personal och stödfunktioner, bör begränsas till vad som krävs för att skydda den berörda tjänsten. Konsekvensanalysen bör även behandla hur ägar- och kontrollkraven påverkar investeringar i unionsleverantörer, deras tillgång till internationellt kapital och tredjelandsföretags incitament att etablera och bygga kapacitet i EU.

Förslagets tillämpning inom EES behöver klargöras. Förslaget anges vara av betydelse för EES och konsekvensanalysen använder på vissa ställen unionen i betydelsen EES.

De operativa bestämmelserna och bilagorna ställer samtidigt krav på etablering och lokalisering i unionen samt unionsmedborgarskap. Kommissionen bör klargöra hur leverantörer, personal, infrastruktur och data i Norge, Island och Liechtenstein ska behandlas. Artikel 18 är inte en generell lösning för EES-frågan. Den avser endast möjligheten att pröva vissa tredjelandskontrollerade leverantörer mot nivå 3 och kan inte ersätta ett uttryckligt klargörande av hur etablering, personal, infrastruktur, data, erkännande och tillsyn ska hanteras inom EES.

Bilaga II bör omarbetas så att varje kriterium är proportionerligt i förhållande till den risk som ska hanteras. Särskilt nivå 1 bör vara en grundnivå utan generella etablerings- eller lokaliseringskrav som inte har visats vara nödvändiga. De kumulativa nivåerna sammanför dessutom teknisk cybersäkerhet, operativ kontinuitet och exponering mot tredjelands jurisdiktion. Om ett högre skyddsbehov i en dimension automatiskt utlöser krav i andra dimensioner behöver kommissionen visa varför. Annars bör riskerna bedömas separat. Ramverket bör därför utformas så att krav på exempelvis cybersäkerhet, kontinuitet och tredjelandsexponering kan fastställas separat, så att en högre skyddsnivå inom ett område inte automatiskt utlöser geografiska eller äganderelaterade krav inom ett annat.

6.2 Låt riskbedömningen avgöra om krav behövs och på vilken nivå

Artiklarna 29 och 30 är inte konsekvent riskbaserade. För verksamheter som har identifierats som bidragande till upprätthållandet av allmän ordning väljs nivå 2–4 efter en riskbedömning. Artikel 30.2 kräver däremot nivå 1 för övrig offentlig användning av molntjänster som omfattas av artikeln, dvs. för unionsorgan och offentliga organ vars verksamhet inte har identifierats enligt artikel 29.1 som bidragande till upprätthållandet av allmän ordning. Kommerskollegium avstyrker därför den generella skyldigheten i artikel 30.2. Nivå 1 bör endast krävas när behovet har visats genom en riskbedömning. Undantagen i artikel 30.4 ändrar inte denna bedömning, eftersom de aktualiseras först efter att nivåkravet har gjorts till utgångspunkt.

Även undantaget i artikel 30.4 c behöver omarbetas. Bestämmelsen medger avsteg från den assurancesnivå som annars krävs när tillämpningen skulle medföra oproportionerliga kostnader, utan att ange hur kostnaden ska bedömas eller i förhållande till vad den ska anses oproportionerlig. Detta är särskilt problematiskt för nivå 2–4, eftersom nivån då har valts efter en riskbedömning utifrån behovet att skydda allmän ordning. Om kostnaden ensam kan motivera att den assurancesnivå som bedömts nödvändig frångås blir förhållandet mellan riskbedömningen, det kvarstående skyddsbehovet och undantaget oklart. Förordningen bör ange objektiva och transparenta kriterier för proportionalitetsbedömningen och kräva att undantaget dokumenteras. När nivå 2–4 har bedömts nödvändig bör kostnad inte i sig medföra att skyddsnivån får frångås; den upphandlande myndigheten bör i stället behöva ompröva riskbedömningen eller visa hur den identifierade risken hanteras genom andra åtgärder.

Artikel 29.5 ger kommissionen möjlighet att genom genomförandeakt bestämma vilken nivå som ska användas om en medlemsstats bedömning inte anses lämplig eller tillräcklig. En korrigeringsmekanism kan bidra till enhetlig tillämpning men bör endast få användas vid tydligt konstaterade brister och på angivna grunder. Grundakten bör kräva dialog med medlemsstaten och en bedömning av konsekvenserna för kontinuitet, marknadsutbud och leverantörsbyte.

Om riskbedömningen enligt artikel 29 kräver migrering till en annan molntjänst ska migrationen enligt artikel 29.6 genomföras inom en rimlig övergångstid som högst får vara tolv månader. Kommerskollegium avstyrker den absoluta gränsen. Tidsfristen behöver kunna anpassas till systemets komplexitet, tillgången till alternativ och förutsättningarna för en säker migration. Den bör inte börja löpa innan det finns en tillgänglig och fungerande alternativ tjänst på den nivå som krävs och förutsättningar för en säker migration. Konsekvensanalysen utgår samtidigt från att åtgärderna inte i sig tvingar myndigheter att flytta befintliga molntjänster. Kommissionen bör därför klargöra hur detta antagande förhåller sig till artikel 29.6 och komplettera analysen av kostnader och kontinuitetsrisker.

Riskbedömningen bör omfatta verksamhetens beroenden, konsekvenserna av avbrott och realistiska alternativ. För samhällsviktiga funktioner bör den även ange acceptabel avbrottstid och dataförlust. Möjligheten att exportera data, återställa tjänsten i en annan miljö och upprätthålla verksamheten vid leverantörsbortfall bör kunna verifieras. En flerleverantörs- eller flermolnslösning ökar inte automatiskt resiliensen om leverantörerna har gemensamma beroenden.

6.3 Säkerställ gemensamt erkännande och sammanhållen tillsyn

Det unionsomfattande erkännandet enligt artikel 17 och tillsynen i etableringsstaten enligt artikel 25.4 är centrala för förslagets inremarknadsvärde. Ett erkännande och en tillsynsprocess bör räcka för hela unionen. Förordningen bör uttryckligen hindra medlemsstater och upphandlande myndigheter från att kräva lagring, drift eller etablering i den egna medlemsstaten för egenskaper som redan omfattas av erkännandet. Förordningen bör samtidigt skilja dessa egenskaper från verksamhetsspecifika krav som en upphandlande myndighet fortfarande får ställa utifrån ett tydligt avgränsat skyddsbehov som inte redan har prövats i erkännandet.

Det behöver klargöras att unionsomfattande erkännande enligt artikel 17 endast avser uppfyllandet av CADA:s assuranskriterier och inte begränsar medlemsstaternas befogenheter enligt förordning (EU) 2026/1386 eller nationella granskningssystem för utländska investeringar. Ett tidigare erkännande bör således inte hindra en medlemsstat från att inom en obligatorisk investeringsgranskning självständigt bedöma samma omständigheter, exempelvis ägande eller kontroll från tredjeland, när dessa är relevanta för bedömningen av investeringens påverkan på säkerhet eller allmän ordning.

Artikel 17.3 innebär att små och medelstora leverantörers EU-försäkran om överensstämmelse för nivå 1 erkänns automatiskt i samtliga medlemsstater. Förenklade kontrollformer kan vara motiverade, men de behöver ge jämförbar tillförlitlighet och tillsyn. Kommissionen bör också motivera varför leverantörens storlek är rätt avgränsning i förhållande till tjänstens risk och komplexitet.

Erkännandeförfarandet saknar tidsfrist för mottagningskontrollen och en yttersta tidsfrist för kommissionens avgörande när invändningar kvarstår. En sammanhängande tidsram bör omfatta mottagningskontroll, kompletteringar och tvistiga ärenden och begränsa upprepade informationsbegäranden.

Tidigare säkerhets- och regelefterlevnadsbedömningar bör kunna återanvändas när de avser samma egenskaper och likvärdiga krav. Kommissionen bör klargöra överlapp och samordning med bland annat dataförordningen, NIS2-direktivet, CER-direktivet, cybersäkerhetsakten, cyberresiliensförordningen och reglerna om digital operativ motståndskraft i finanssektorn. Ny granskning bör inriktas på det som återstår att pröva, men tidigare bedömningar behöver kunna omprövas när tjänsten, riskbilden eller kraven förändras.

Erkännande och tillsyn behöver också fungera sammanhängande i hela EES. Förhållandet mellan etableringsstat, ömsesidigt erkännande, myndighetssamarbete, kommissionens beslutsbefogenheter och EES-avtalets institutionella struktur behöver därför klargöras.

6.4 Gör revisionen hanterbar och skydda företagshemligheter

Bilaga III anges vara vägledande och inte uttömmande, men flera formuleringar kan uppfattas som självständiga materiella krav. Punkt 1.5 d efterfrågar exempelvis bevis för att bank- och redovisningsverksamhet uteslutande bedrivs inom unionen utan att motsvarande krav tydligt framgår av bilaga II. Bilaga III bör inte kunna utvidga de materiella kraven.

Vid ansökan om nivå 2–4 ska leverantören enligt artikel 17.4 lämna all bevisning från revisionen till den behöriga myndigheten. Vid ett förslaget erkännande ska materialet enligt artikel 17.5 delas med övriga medlemsstaters myndigheter. Artikel 20.3 reglerar granskningsorganisationens sekretess, men myndigheternas hantering är mindre tydlig. Förordningen bör därför begränsa insamling och delning till nödvändiga uppgifter och ange enhetliga regler om sekretess, åtkomst, lagringstid, återanvändning och radering, särskilt för källkod, teknisk arkitektur och uppgifter om ägande och kontroll. Informationskraven bör även samordnas med motsvarande mekanismer i Chips Act 2.0, så att företag inte behöver lämna samma eller överlappande information i parallella system.

Kraven på granskningsorganisationens oberoende behöver förtydligas. Artikel 20.4 a ii innehåller en tioårsregel för tidigare revisioner, medan artikel 20.8 medger att den årliga uppföljningen görs av samma organisation. Det bör framgå när tioårsregeln gäller en ny revision och när samma organisation får genomföra uppföljningen.

Det behöver också klargöras vilka certifieringskrav som gäller för nivå 2–4 innan en europeisk certifieringsordning för molntjänster finns. Bilagorna beskriver de tillfälliga alternativen olika. Att nationella cybersäkerhetscertifieringsordningar ska användas där sådana finns riskerar dessutom att skapa olika inträdesvillkor beroende på leverantörens etableringsstat. En gemensam unionsomfattande övergångslösning eller tydliga regler om likvärdighet och ömsesidigt godtagande behövs för att erkännandeordningen inte ska återskapa den fragmentering som förordningen ska undanröja. Kraven måste vara enhetliga och förutsebara från den dag de börjar gälla.

6.5 Säkerställ förenlighet med handelsåtagandena

De föreslagna kraven kan aktualisera EU:s skyldigheter enligt WTO:s avtal om offentlig upphandling, GPA, och relevanta frihandelsavtal. För upphandlingar som omfattas av dessa åtaganden ska leverantörer, varor och tjänster från berörda partner ges den behandling som följer av avtalens täckning. Åtagandena behöver inte vara symmetriska sektor för sektor, och ett marknadstillträde som EU har medgett kan därför inte utan vidare göras beroende av att partnern har gjort ett motsvarande åtagande. Att ställa sådana krav i upphandlingar skulle därför kunna utgöra en överträdelse av GPA:s principer om icke-diskriminering, nationell behandling eller förbudet mot offsets (när man ställer krav på lokal etablering). Kommissionen bör därför redovisa den handelsrättsliga bedömningen av varje geografiskt kriterium och visa hur eventuella undantag kan tillämpas utan godtycklig eller omotiverad diskriminering.

Detta gäller även undantaget i artikel 30.4 c. Skäl 64 hänvisar uttryckligen till artikel III.2 a i GPA och motiverar begränsningar av marknadstillträdet med att de är nödvändiga och proportionerliga för att skydda allmän moral, allmän ordning eller säkerhet. Om ett assuranceskrav som har motiverats på denna grund samtidigt kan frångås enbart därför att det medför en odefinierad oproportionerlig kostnad blir det mindre tydligt på vilken grund kravet ska anses nödvändigt i den handelsrättsliga prövningen. Kommissionen bör därför klargöra hur kostnadsundantaget förhåller sig till den riskbaserade bedömningen och till de undantag från EU:s internationella upphandlingsåtaganden som åberopas.

Vidare bör målet om att en viss andel av innovationsupphandling inom moln och AI ska tilldelas små och medelstora företag analyseras ur ett WTO-perspektiv (detta utvecklas i 6.2). Kravet kan medföra problematik kring icke-diskrimineringsprincipen om det i praktiken medför att EU-baserade små- och medelstora företag gynnas på bekostnad av företag från andra GPA-länder eller frihandelsavtalspartners.

Prövningen behöver även omfatta EU:s åtaganden i frihandels- och digitalhandelsavtal om gränsöverskridande dataflöden, datalokalisering och skydd för källkod. Detta är särskilt relevant för lokaliseringskraven i bilaga II och kraven på källkodsgranskning av programvarukomponenter från tredjeland. Kommissionen bör redovisa hur kraven förhåller sig till dessa åtaganden och tillämpliga undantag.

Artikel 18 gör möjligheten för tredjelandskontrollerade leverantörer att granskas för nivå 3 beroende av bland annat GDPR-adekvans, tredjelandets regler om dataåtkomst

och tjänstekontinuitet samt att tredjelandet upprätthåller en öppen marknad och ger unionskontrollerade molnleverantörer likvärdigt tillträde till offentlig upphandling. En sådan generell reciprocitetsprövning behöver skiljas från de marknadstillträdesåtaganden som redan följer av GPA och frihandelsavtal. Om en upphandling omfattas av ett sådant åtagande bör en leverantörs rätt till likabehandling inte kunna begränsas enbart därför att partnerlandet inte har gjort ett motsvarande åtagande i samma eller en annan del av marknaden. Om frånvaron av status som associerat tredjeland i praktiken hindrar en leverantör från att uppfylla nivå 3 i en täckt upphandling behöver begränsningen i stället kunna motiveras utifrån den konkreta risk som ska hanteras och tillämpliga undantag i avtalet. Förhållandet mellan artikel 18 och EU:s befintliga upphandlingsåtaganden bör därför klargöras, liksom konsekvenserna för erkända tjänster och pågående avtal om ett beslut om tredjeland ändras, upphävs eller tillfälligt dras in.

Konsekvensanalysen bör även omfatta den samlade effekten av CADA och andra närliggande unionsinitiativ, särskilt Chips Act 2.0. Geografiska kriterier och andra krav som var för sig har begränsad effekt kan tillsammans påverka marknadstillträde och internationella leveranskedjor på ett mer ingripande sätt. Kommissionen bör därför även analysera de kumulativa effekterna på konkurrens, internationell handel och EU:s handelsåtaganden.

CADA saknar samtidigt en uttrycklig regel om hur ursprung från GPA- och frihandelspartner ska behandlas när bestämmelserna premierar unionsursprung. I kommissionens förslag till Industrial Accelerator Act likställs innehåll från sådana tredjeländer med unionsursprung i den utsträckning relevanta upphandlingsåtaganden gäller. Motsvarande princip bör framgå av CADA. Begrepp som europeiska leverantörer, europeiska små och medelstora företag och teknik som utvecklats eller tillverkats i unionen får inte ges en innebörd som medför mindre förmånlig behandling av leverantörer, varor eller tjänster från GPA- eller frihandelspartner i upphandlingar som omfattas av EU:s åtaganden. Detta bör samordnas med motsvarande geografiska kriterier i Chips Act 2.0 och andra närliggande initiativ.

6.6 Begränsa delegationer och krav på privata företag

Artikel 16.2 ger kommissionen befogenhet att ändra kriterierna i bilaga II och bevisningen i bilaga III genom delegerade akter, medan artikel 21.1 innehåller en överlappande befogenhet för bilaga III. Förhållandet mellan bestämmelserna behöver klargöras. Eftersom bilagorna innehåller centrala krav på etablering, lokalisering, medborgarskap, ägande och kontroll bör delegationerna begränsas till tekniska och icke-väsentliga anpassningar. Nya eller utvidgade begränsningar av marknadstillträdet bör beslutas av unionslagstiftaren.

Artikel 31.3 gör det möjligt för kommissionen att genom delegerade akter kräva riskbedömningar och riskreducerande åtgärder av privata verksamheter i sektorerna i bilaga I till NIS2-direktivet. Det framgår inte tillräckligt tydligt när befogenheten får användas eller vilka åtgärder som får krävas. Konsekvensanalysen bör särskilt redovisa vilka privata sektorer och tjänster som kan beröras, vilka kostnader och

leverantörsbyten som kan följa samt hur åtgärderna förhåller sig till befintlig sektorsreglering. Åtgärder som kan tvinga företag att byta leverantör eller begränsa tillgången till molntjänster bör beslutas av unionslagstiftaren och föregås av en konsekvensanalys. De behöver också prövas mot EU:s åtaganden om tjänstehandel enligt GATS och relevanta frihandelsavtal. GATS undantag för offentlig upphandling omfattar inte utan vidare privata inköp.

7 Stärk konkurrensen i upphandling

Offentlig upphandling kan hjälpa alternativa leverantörer att utvecklas och växa. Kommerskollegium stöder därför gemensamma regler och frivilliga gemensamma upphandlingar som främjar innovation och minskar strategiska beroenden. Kommissionen och medlemsstaterna bör också ta fram gemensamt stöd för beroendekartläggning, kravställning, leverantörsbyte och prövning av reservlösningar.

7.1 Ersätt geografiskt baserade tilldelningskriterier

Kommerskollegium avstyrker de geografiskt baserade tilldelningskriterierna i artikel 32 i deras nuvarande utformning. Artikel 32 kräver att icke-priskriterier vid upphandling av innovativa molntjänster och AI-system gör det möjligt att värdera bidrag till EU:s teknikförsörjningskedja, bland annat användning av programvara och hårdvara som utvecklats eller tillverkats i EU. För kritiska hårdvarukomponenter medger artikel 32.3 d tredjelandskomponenter när unionsalternativ inte är genomförbara. Bestämmelsen innebär därmed att unionsursprung kan ge ett anbud ett mervärde i utvärderingen. För upphandlingar som omfattas av GPA eller relevanta frihandelsavtal riskerar detta att komma i konflikt med kravet på behandling som inte är mindre förmånlig. Att kriterierna enligt artikel 32.2 ska vara kontraktsanknutna, underordnade och inte avgörande löser inte den frågan, eftersom även ett kriterium med begränsad vikt kan påverka tilldelningen.

Geografiskt ursprung visar dessutom inte i sig hur en tjänst klarar avbrott eller kan ersättas. Kriterierna bör i stället mäta verifierbara funktionella egenskaper, exempelvis efterlevnad av EU-rätt, kontinuitet, säkra uppdateringar, dokumenterade beroenden, energieffektivitet och möjlighet att flytta data och funktioner. Artikel 32 bör därför omarbetas så att unionsursprung inte ger ett självständigt mervärde. Om geografiska kriterier ändå behålls måste förordningen uttryckligen säkerställa att ursprung från GPA- och frihandelspartner behandlas i enlighet med EU:s åtaganden. EU bör inte införa den typ av ursprungsbaseade preferenser som unionen själv invänder mot i tredjeländers upphandlingssystem.

7.2 Underlätta deltagande för mindre leverantörer utan diskriminerande preferenser

Kommerskollegium är positivt till frivillig gemensam upphandling enligt artiklarna 37–40. Samlad efterfrågan kan minska kostnader och underlätta gränsöverskridande inköp men också gynna ett fåtal leverantörer. Upphandlingarna bör därför delas upp

när det är lämpligt, tillåta specialiserade anbud och hålla inträdet öppet under avtalstiden när upphandlingsformen medger det.

Åtgärder som sänker faktiska inträdesbarriärer för mindre företag är positiva. Uppdelning i delar, proportionerliga krav, marknadsdialog och enklare förfaranden kan öka små och medelstora företags deltagande utan att ge dem företräde vid tilldelningen vilket är positivt. Artikel 33.4 går dock längre genom att införa ett mål om att minst 25 procent av medlemsstaternas upphandling av molntjänster och AI-system ska tilldelas innovativa små och medelstora företag. Målet är inte i sig geografiskt avgränsat, men förordningen bör säkerställa att det inte genomförs genom kvoter, reserverade kontrakt eller andra preferenser som direkt eller indirekt diskriminerar leverantörer från andra länder. Artikel 33.5 b, som uttryckligen avser matchning med europeiska små och medelstora företag och uppstartsföretag, bör på motsvarande sätt utformas så att leverantörer från handelspartner behandlas i enlighet med EU:s internationella åtaganden.

Detta är också viktigt för EU:s handelspolitik på ett bredare plan. EU har i sina GPA-åtaganden själv reserverat sig mot SME-preferenser när sådana innebär diskriminerande behandling till förmån för inhemska företag. EU bör därför undvika att genom CADA införa eller främja SME-åtgärder som får motsvarande diskriminerande effekter för våra handelspartner. För upphandlingar som omfattas av GPA eller relevanta frihandelsavtal bör artikel 33 uttryckligen säkerställa den behandling av berättigade leverantörer som följer av dessa åtaganden.

Uppföljningen bör samtidigt visa om åtgärderna faktiskt sänker inträdesbarriärerna för SMEs. Den bör därför omfatta antal kontrakt och kontraktsvärde, men också kvalificerade anbud och gränsöverskridande deltagande. Det behöver även klargöras hur målet i artikel 33.4 ska beräknas och aggregeras i medlemsstater med decentraliserad offentlig upphandling.

7.3 Klargör villkoren för EuroCloud och främja återanvändning

EuroCloud enligt artiklarna 34–36 kan förbättra användningen av offentlig molnkapacitet men villkoren för inträde, avgifter och kapacitetsdelning behöver vara transparenta och förutsebara. Reglerna om kostnadsbaserad delning bör kompletteras med tydliga principer för vilka kostnader som får räknas in samt hur de ska beräknas, redovisas och kontrolleras. Offentlig kapacitetsdelning bör inte tränga undan privata erbjudanden och gemensamma beroenden bör inte skapa nya sårbarheter. Oberoende drift, återställningsförmåga och möjlighet att flytta data och funktioner mellan deltagande tjänster behöver säkerställas.

Kommerskollegium är positivt till öppna standarder, återanvändning och öppen källkod enligt artiklarna 41–44. Öppna gränssnitt, standardiserade dataformat och verifierbar portabilitet kan stärka interoperabiliteten, minska inlåsnings och underlätta deltagande. Valet bör grundas på funktion, säkerhet och total kostnad, med

tydligt ansvar för underhåll, licenser och säkerhetsuppdateringar. Internationellt samarbete bör tas till vara.

8 Säkra ett enhetligt genomförande och följ upp nyttan

Den nationella strategin enligt artikel 7 bör samla frågor om datacenter, energi, säkerhet, upphandling och kompetens och tydliggöra ansvar och målkonflikter. Den bör också identifiera gränsöverskridande beroenden, kapacitetsbrister och hinder för användningen av moln- och AI-tjänster samt redovisa hur nationella stödåtgärder, upphandlingsvillkor och investeringar påverkar andra medlemsstater. Kommuner behöver en tydlig statlig kontaktväg för större etableringar.

Strategierna bör även identifiera möjligheter till gemensamma investeringar, gränsöverskridande infrastruktur, samordnad upphandling och delning av data, beräkningskapacitet och kompetens. Kommissionen bör med stöd av AI-styrelsen sammanställa dem i en unionsövergripande bedömning av gemensamma beroenden, investeringsbehov och områden där samordning ger större unionsmervärde.

Tidsplanen behöver samordnas. Artikel 48 anger att förordningen ska börja tillämpas ett år efter ikraftträdandet, medan artikel 10 kräver att accelerationszoner utses efter sex månader och artiklarna 7, 25 och 29 kräver åtgärder senast när förordningen börjar tillämpas. Genomförandeakter, metoder och vägledningar behöver finnas i god tid och företag och myndigheter få tid att anpassa sina processer. Ett års tillämpningsfrist kan vara otillräcklig om bestämmelserna om accelerationszoner och samlade grundtillstånd kräver nationella författningsändringar eller ändrad ansvarsfördelning mellan myndigheter.

Uppföljningen enligt artiklarna 15, 33 och 47 bör visa om beroenden av enskilda länder, företagsgrupper och kritiska tekniska funktioner faktiskt minskar. Europeisk kapacitet bör följas tillsammans med antalet oberoende alternativ, möjligheten att byta leverantör och förmågan att upprätthålla drift vid störningar. Priser, kvalitet, gränsöverskridande deltagande och etableringsvillkor bör ingå. Uppföljningen behöver skilja mellan ökad kapacitet och faktisk minskning av sårbarhet och bör så långt möjligt återanvända befintliga uppgifter.

Ärendet har avgjorts av enhetschef Christofer Berg i närvaro av biträdande enhetschef Malin Gisslén, föredragande. I den slutliga handläggningen har även utredarna, Jonas Hallberg, Heidi Lund, Lovi Nordgren, Isaac Ouro-Nimini Hansen och Louise Corselli deltagit.

Christofer Berg

Malin Gisslén