

Yttrande över remiss från Regeringskansliet, Finansdepartementet, avseende Europeiska kommissionens förslag till förordning om utveckling av moln och AI, COM(2026) 502

Sammanfattning

Lunds kommun delar och välkomnar i huvudsak ambitionen att stärka Europas digitala suveränitet, minska strategiska beroenden och skapa förutsättningar för en mer robust europeisk moln- och AI-marknad. Kommunen tillstyrker förslaget övergripande inriktning, men har synpunkter avseende dess proportionalitet och praktiska genomförbarhet för offentlig sektor. Kommunens huvudsakliga synpunkter är följande:

- Assuransnivåernas grundkonstruktion tillstyrks, liksom de absoluta kraven på assuransnivå 4.
- Kraven på etablering, på lokalisering av infrastruktur och personal och på support uteslutande inom unionen på assuransnivå 2, liksom kravet på unionsmedborgarskap på assuransnivå 3, bör kunna uppfyllas genom påvisad likvärdig kontroll.
- Tolv månadersgränsen för migrering i artikel 29.6 bör kunna förlängas i motiverade fall.
- Identifieringen enligt artikel 30 bör avse verksamheter och tjänster, inte hela myndigheter.
- Kraven kring det centrala registret i artikel 22 och målet om ökat deltagande av små och medelstora företag i artikel 33 riskerar att motverka varandra.
- Utpekandet av accelerationszoner bör bygga på en samlad bedömning i samverkan med berörda kommuner, som behöver

- framförhållning för sina planerings- och tillståndsprocesser.
- Konsekvensanalysen behöver kompletteras vad gäller offentlig sektor.
 - Förhållandet mellan förslaget och befintlig unionsrätt, särskilt dataskyddsförordningen och NIS2-regelverket, bör förtydligas: ett erkännande enligt förordningen befriar inte kommunen från dess ansvar som personuppgiftsansvarig eller verksamhetsutövare.

Molnsuveränitet och assurancesnivåer (artiklarna 16 och 18 samt bilaga II)

Lunds kommun välkomnar att förslaget bygger assurancesnivåerna på en kombination av faktisk kontroll, säkerhet, kontinuitet, transparens och regelefterlevnad, och att kraven tillämpas riskbaserat genom de bedömningar som föreskrivs i artikel 29. Kommunen delar bedömningen att de mest kritiska verksamheterna, motsvarande assurancesnivå 4, bör omfattas av absoluta krav på etablering, lokalisering och kontroll.

Kommunen noterar att förordningen redan på assurancesnivå 2 tillåter att kontroll utövad av ett tredjeland möts med påvisade juridiska, tekniska och organisatoriska åtgärder (bilaga II 2.1 g), och välkomnar den principen. Samma proportionalitetstanke tillämpas däremot inte på kraven om etablering i unionen, om att infrastruktur, tillgångar och personal ska vara lokaliserade i unionen eller om att support ska utföras uteslutande inom unionen (bilaga II 2.1 a, b och h). På assurancesnivå 3 tillkommer kravet på unionsmedborgarskap för personal (bilaga II 3.1 d), som mekanismen för associerade tredjeländer inte lättar. En leverantör kan därmed uppfylla samtliga villkor om likvärdig kontroll och ändå uteslutas enbart på grund av etableringsort eller personalens medborgarskap.

Lunds kommun anser att regelverket på assurancesnivå 2 och 3, som träffar breda delar av ordinarie kommunal verksamhet, i högre grad bör medge att påvisad likvärdig kontroll och säkerhet kan uppfylla syftet. Kommunen noterar skäl 52, enligt vilket de flesta offentliga tjänster inte kommer att behöva de högsta assurancesnivåerna, och föreslår att den metodik för riskbedömning som ska fastställas enligt artikel 29.3 uttryckligen speglar den utfästelsen.

Riskbedömningar och tid för migrering (artikel 29)

Lunds kommun noterar särskilt artikel 29.6, enligt vilken en migrering till en annan molntjänst ska genomföras inom högst tolv månader. I kommunal verksamhet är molntjänster ofta tätt integrerade med klientplattformar, identitets- och behörighetshantering, samarbetsplattformar, verksamhetssystem och integrationslösningar, och ett byte av molnplattform innebär därför i praktiken betydligt mer än en teknisk datamigrering. Därtill saknar befintliga avtal ofta exitklausuler, och ett byte förutsätter marknadsdialog, upphandling enligt lagen om offentlig upphandling och därefter implementering, som i sig kan ta tolv månader.

Kommunen konstaterar att bestämmelsen inte innehåller någon möjlighet till förlängning, undantag eller respit, och att inget av förslaget skäl motiverar varför tidsgränsen satts till just tolv månader. Kommunen noterar samtidigt att kommissionens egen konsekvensanalys utgår från att migreringen till suveräna tjänster genomförs linjärt över fem år med start 2029.

Lunds kommun anser därför att artikel 29.6 bör kompletteras med en uttrycklig möjlighet till motiverad förlängning, och att en längre övergångstid ska kunna tillämpas för avtal som ingåtts före förordningens ikraftträdande. Kommunen välkomnar att artikel 29.9 anger att multileverantörs- och multimolnstrategier ska övervägas, och anser att detta bör kunna vägas in vid bedömningen av rimlig övergångstid.

Offentlig upphandling (artiklarna 22, 30 och 33)

Lunds kommun ser positivt på ambitionen att öka transparensen genom det centrala registret i artikel 22, men vill framhålla att leverantörsmarknaden behöver ges rimlig tid att få tjänster erkända innan krav ställs mot registret. Kommunen noterar att erkännandet sker per tjänst och inte per leverantör, vilket kan innebära att en leverantör behöver flera registreringar och att registret blir svåränvänt om tjänsterna inte kan kopplas till leverantör. Kommunen noterar också att artikel 17 är uppbyggd kring att leverantören ansöker om erkännande av en tjänst på en viss assurancesnivå, medan registret enligt

artikel 22 registrerar de enskilda tjänsterna, och föreslår att förhållandet mellan leverantör och tjänst förtydligas så att registret blir hanterbart i praktiken.

Kommunen noterar att förordningen redan innehåller en lättnad för små och medelstora företag på assurancesnivå 1. Trösklarna uppstår i stället på assurancesnivå 2 och högre, där revisionen ska bekostas av leverantören själv och revisionsrapporten ska lämnas in för årlig förnyad granskning. Dessa återkommande kostnader riskerar att gynna större leverantörer och minska konkurrensen på en redan begränsad marknad, och därigenom motverka målet i artikel 33 om ökat deltagande av små och medelstora företag. Artiklarna 22 och 33 bör därför ses över tillsammans. Kommunen anser vidare att målet i artikel 33 inte får omsättas i krav eller tilldelningskriterier som strider mot upphandlingsrättens förbud mot att särbehandla leverantörer utifrån storlek.

Lunds kommun anser slutligen att identifieringen enligt artikel 30 behöver förtydligas. Bestämmelsens lydelse riktar sig till upphandlande myndigheter vars verksamheter har identifierats som bidragande till skyddet av allmän ordning, vilket bokstavligt läst kan binda hela myndighetens upphandling så snart någon av dess verksamheter identifierats. En kommun bedriver verksamhet på samtliga assurancesnivåer, och identifieringen bör därför avse verksamheter och tjänster snarare än myndigheten som helhet.

Datacenter och accelerationszoner (artiklarna 10–13)

Lunds kommun välkomnar att utpekandet av accelerationszoner för datacenter ligger på medlemsstaten (artikel 10.1) och att nationella, regionala och lokala myndigheter ska involveras och samordnas i processen (artikel 10.4). Kommunen anser att staten på nationell nivå bör svara för förslag till lokalisering, baserat på en samlad bedömning av bland annat elförsörjning, digital infrastruktur, markanvändning, miljö och andra relevanta samhällsintressen, och i samverkan med berörda kommuner. De kriterier som enligt artikel 10.1 ska beaktas omfattar plats och dimensionering av området (10.1 a), elnätskapacitet, nätanslutning samt miljö- och klimatpåverkan, och artikel 10.3 anger att rumsliga planer och miljöbedömningar ska beaktas. Kommunen

noterar dock att markanvändningsfrågan endast berörs indirekt och att en uttrycklig avvägning mot konkurrerande samhällsintressen saknas. Kommunen anser att kriterierna bör kompletteras i dessa avseenden och att formerna för samverkan enligt artikel 10.4 behöver preciseras.

Lunds kommun vill vidare framhålla att de kommuner som berörs av en accelerationszon bör ges möjlighet att proaktivt förbereda de planerings- och tillståndprocesser som ankommer på kommunen, för att därigenom korta den samlade genomförandetiden. Tidsgränsen i artikel 13.5, enligt vilken tillståndsprövningen inte får överstiga tolv månader från komplett ansökan, blir realistisk först om berörda kommuner underrättas och involveras i god tid innan en zon pekas ut. Kommunen noterar att artikel 10.1 f redan anger att åtgärder för att påskynda tillståndsgivningen ska beaktas vid utpekandet, och föreslår att det på motsvarande sätt säkerställs att berörda kommuner får den framförhållning som krävs.

Öppen källkod, portabilitet och förutsägbarhet

Lunds kommun ser positivt på förslagets bestämmelser om öppen källkod (artiklarna 41–44) och anser att regelverket i stort bör främja portabilitet och öppna standarder mellan molnleverantörer, eftersom detta är den åtgärd som mest effektivt minskar de beroenden förordningen syftar till att motverka. Kommunen välkomnar även satsningen på AI i offentlig sektor enligt bilaga I, Grand Challenge 8.

Kommunen vill samtidigt framhålla behovet av långsiktig förutsägbarhet. Bilaga II får ändras genom delegerad akt och ska ses över minst var artonde månad (artikel 16.2 och 16.3), samtidigt som kommunala plattforms- och AI-investeringar har väsentligt längre livslängd. Kommunen noterar också att den europeiska cybersäkerhetscertifiering som bilaga II förutsätter ännu inte har antagits. Bilaga II 2.1 e förutser detta och anger att nationella certifieringsordningar ska tillämpas i avvaktan på en unionsordning, och att tjänsten annars ska visa att den uppfyller högsta tillämpliga cybersäkerhetsstandard enligt unionsrätten. Kommunen efterfrågar ändå ett klagörande av vad som gäller under mellantiden, eftersom det påverkar vad som kan kravställas i upphandling.

Förhållande till annan unionsrätt (dataskyddsförordningen och NIS2)

Lunds kommun konstaterar att förslaget är avsett att komplettera, inte ersätta, befintlig unionsrätt. Kommissionen anger att förslaget är förenligt med gällande regler om behandling av personuppgifter, inklusive dataskyddsförordningen. Skäl 63 klargör att när molntjänster används för att behandla personuppgifter kvarstår skyldigheten enligt förordning (EU) 2016/679 att avtala om organisatoriska och tekniska åtgärder, och att samma avtal gäller för underleverantörer.

Riskbedömningen enligt artikel 29.2 bygger på dataskyddsförordningens begrepp, och artikel 18 förutsätter ett beslut om adekvat skyddsnivå enligt artikel 45 i samma förordning. Skäl 63 hänvisar även till sektorsspecifika skyldigheter enligt NIS2-direktivet (2022/2555) och DORA-förordningen (2022/2554), vilka fortsatt gäller.

Kommunen vill mot denna bakgrund fästa uppmärksamhet på en ansvarsfråga av stor praktisk betydelse. Att en molntjänst är erkänd och upptagen i det centrala registret (artikel 22) innebär att den uppfyller förordningens suveränitetskrav – inte att den personuppgiftsansvariges eller NIS2-verksamhetsutövarens ansvar övergår på leverantören. Om kommunen väljer en registrerad leverantör som därefter brister, kvarstår kommunens ansvar som personuppgiftsansvarig enligt dataskyddsförordningen och, i förekommande fall, som verksamhetsutövare enligt det regelverk som genomför NIS2. Förordningens egen sanktions- och kompensationsregim i artikel 24 riktar sig mot leverantören och ger tjänstemottagaren rätt att kräva ersättning av denne, men den påverkar inte kommunens ansvar gentemot registrerade eller tillsynsmyndighet.

Denna ansvarsfördelning riskerar att bli otydlig och att skapa en oberättigad trygghetskänsla, särskilt när en migrering till en registrerad leverantör inte är frivillig utan följer av en riskbedömning enligt artikel 29.6. Kommunen kan då åläggas att byta till en tjänst ur registret och samtidigt behålla det fulla ansvaret om tjänsten brister.

Lunds kommun anser därför att:

- förhållandet mellan ett erkännande enligt förordningen och det kvarstående ansvaret enligt dataskyddsförordningen och NIS2-

regelverket bör förtydligas, så att ett erkännande inte uppfattas som en ansvarsbefrielse,

- det bör klargöras hur ansvaret fördelas när en migrering som ålagts enligt artikel 29.6 sker till en registrerad leverantör som därefter brister, och
- det bör klargöras vilken rättslig verkan ett giltigt erkännande har vid bedömningen av tillräckliga garantier enligt artikel 28 i dataskyddsförordningen och av leverantörskedjekraven enligt NIS2-regelverket.

Konsekvensanalysen

Lunds kommun noterar att konsekvensanalysen utgår från att kostnaderna för migration i huvudsak består av planering, migrering, testning och parallell drift, och bedömer att detta inte fullt ut speglar komplexiteten i moderna kommunala IT-miljöer.

Kommunen noterar vidare att konsekvensanalysen uttryckligen anger att migreringskostnaderna för offentlig sektor inte har kvantifierats i kostnads- och nyttoanalysen, att kostnadsmodellen utgår från att övergången är frivillig och genomförs över fem år, och att kommissionens eget räkneexempel för en medelstor kommun anger en kostnad om 4,7–6,0 miljoner euro över fem år. Kommunen noterar att detta motsvarar konsekvensanalysens lägsta scenario, en liten offentlig aktör med omkring 200 IT-system. För en kommun av Lunds storlek, med väsentligt fler system, blir kostnaden sannolikt högre. Artikel 29.6 och artikel 30.3 gör samtidigt övergången obligatorisk och tidsatt. Slutsatsen att offentliga myndigheter får nettobesparingar vilar därmed på antaganden som den bindande texten inte bär. Lunds kommun anser att konsekvensanalysen behöver kompletteras i denna del innan förslaget förhandlas vidare.

Lagtekniska anmärkningar

Lunds kommun vill avslutningsvis fästa uppmärksamhet på några lagtekniska oklarheter i förslagstexten:

- Delegeringsartikeln i avdelning V är numrerad som artikel 44, vilket är samma nummer som artikeln om nätverket av Open Source Programme Offices. Någon artikel 45 finns inte, trots att

artiklarna 16.2, 20.9, 21.1 och 31.3 samtliga hänvisar till artikel 45.

- Bilaga II 3.1 g hänvisar till en genomförandeakt enligt artikel 19, som avser självbedömning för assurancesnivå 1. Rätt mekanism torde vara artikel 18 om associerade tredjeländer.
- Bilaga II 2.1 c medger att kunddata lämnar unionen om den offentliga aktören uttryckligen begär det, medan 2.1 f anger att data som genereras vid användning av tjänsten inte får överföras utanför unionen i något fall. Bestämmelserna reglerar delvis olika datakategorier, men gränsdragningen mellan kunddata och genererad data framstår som otydlig och bör förtydligas.

Anders Almgren
Kommunstyrelsens ordförande