

Finansdepartementet

Er referens: Fi2026/01676

Vår referens: 26–10400

Remissyttrande över Europeiska kommissionens förslag till förordning om utveckling av moln och AI – KOM (2026) 502

Post- och telestyrelsen (PTS) yttrar sig härmed över remissen av Europeiska kommissionens förslag till förordning om utveckling av moln och AI (KOM (2026) 502) – ”Cloud and AI Development Act”; nedan CADA.

Sammanfattning

PTS ser positivt på den övergripande ambitionen bakom förslaget och har stor förståelse för dess syfte att stärka Europas kapacitet inom moln, datacenter och AI samt att göra EU mindre beroende av ett fåtal utomeuropeiska molnleverantörer. Att minska beroendet av utomeuropeiska molntjänstleverantörer och samtidigt stärka motståndskraften är en viktig målsättning som PTS i grunden stödjer. Samtidigt anser myndigheten att det finns delar av förslagets utformning som kan innebära ökade kostnader för företag och myndigheter. PTS föreslår även att regeringen överväger att ge förberedande uppdrag till lämpliga myndigheter, i vilka det bör ingå att göra en analys av marknaden samt förbereda för erkännande av tjänster från svenska molntjänstleverantörer.

Inledning

PTS förstår det bakomliggande syftet med förslaget och den problematik som EU-kommissionen har för avsikt att åtgärda genom den nya rättsakten. PTS instämmer därför i det övergripande syftet och målsättningen med initiativet. Myndigheten stödjer

kommissionens inriktning mot såväl ökad utbyggnad av datacenter som att minska beroendet av utomeuropeiska molntjänstleverantörer.

Inom ramen för detta remissvar har det inte varit möjligt för PTS att göra en fullständig analys av varje enskild bestämmelse i förordningen. Nedan har myndigheten koncentrerat sig på de delar i förslaget som berör PTS och den blivande Digitaliseringsmyndighetens ansvarsområden, som bedöms ha särskild betydelse för Sverige och EU och där myndigheten noterat problem och förbättringspotential.

Myndigheten är beredd att bistå Regeringskansliet i det kommande förhandlingsarbetet med mer detaljerade analyser och underlag, när det efterfrågas.

Vissa övergripande synpunkter

PTS bedömer övergripande att förslaget, till följd av otydligheter i dess nuvarande utformning, riskerar att ge upphov till betydande administrativa kostnader för både myndigheter och företag, i Sverige och övriga EU. Regelverket kan komma att leda till ökade administrativa bördor, samtidigt som PTS ser att det finns utmaningar i dess praktiska tillämpbarhet.

Ett centralt inslag i CADA är regler om att medlemsstaterna enbart ska få använda erkända leverantörer av molnbaserade tjänster och AI-system när de upphandlar molntjänster och AI-system i offentlig sektor. Förslaget i artikel 30.2 innehåller ett krav på att samtliga myndigheter vid upphandling använder tjänster som är erkända på åtminstone assurancesnivå 1. En sådan förändring skulle med stor sannolikhet leda till betydande kostnadsökningar inom den offentliga sektorn. Om nuvarande leverantörer inte erkänns enligt förslaget, finns det en betydande risk för att myndigheter kan behöva säga upp befintliga avtal och upphandla nya leverantörer. I sin tur skulle det innebära att ett antal offentliga organ över hela unionen skulle behöva genomföra storskaliga it-migrationsprojekt. Till detta kommer risker kopplade till verksamheternas funktion och kontinuitet som i dagsläget inte är enkla att överblicka. De potentiella kostnader som går att förknippa med ett sådant skifte är svåra att utläsa ur kommissionens konsekvensanalys.

Mot bakgrund av EU:s uttalade ambition om regelförenkling anser PTS att dessa aspekter bör ges större genomslag i utformningen av CADA. Annars finns en påtaglig risk att förslaget medför en ökad administrativ börda i stället för en förenkling, vilket i sin tur riskerar minska Europas konkurrenskraft och innovations- och tillväxtförmåga.

Synpunkter på förordningstexten

Prioriterade projekt (artikel 8)

Det bör uppmärksammas att artikel 8(c) innebär att medlemsstaterna ska använda resurser för att stödja implementeringen av projekt som kommissionen har beslutat. Medel kommer att behöva avsättas för detta, utan att medlemsstaterna i förväg kommer att kunna uppskatta kostnaderna.

Central informationspunkt (artikel 12)

Den centrala informationspunkten föreslås ges ett mycket brett uppdrag som berör flera sakområden, myndigheter och befintliga processer. Det gäller bland annat olika typer av tillstånds- och anslutningsprocesser samt stöd och samordning i andra delar av datacenterprojekt.

PTS noterar att skäl 40 pekar på möjligheten att uppgradera eller integrera en central informationspunkt enligt CADA med den centrala informationspunkten enligt förordning (EU) 2024/1309 (gigabitinfrastrukturförordningen, GIA). Utifrån PTS kunskap om den centrala informationspunkten enligt GIA gör PTS bedömningen att den centrala informationspunkten som ska upprättas enligt CADA-förslaget omfattar ett betydligt bredare spektrum av, och delvis helt nya, uppgifter än vad som är fallet enligt GIA. De synergier som förslaget implicit indikerar genom samlokalisering av de två är relativt svaga. PTS anser därför att valet av ansvarig myndighet för informationspunkten bör lämnas öppet utifrån nationella förutsättningar och strukturer, för att möjliggöra synergier med andra befintliga eller kommande uppgifter och strukturer än de som är förknippade med GIA.

Av artikel 12.2 framgår att den centrala informationspunkten kan ha i uppgift att bland annat koordinera, facilitera, bevaka och dela information om processerna för vissa tillstånd samt informera offentligheten i syfte att öka acceptansen i den allmänna opinionen för enskilda datacenterprojekt. Det är samtidigt inte tydligt hur aktiv roll en central informationspunkt förväntas ha i dessa processer, exempelvis om den främst ska fungera som gemensam ingång och förmedlingsfunktion (ett passivt system) eller även ha en mer aktiv roll i att samordna processer och ge stöd i processer mellan olika aktörer. Ett mer aktivt agerande vid utförandet av vissa av dessa uppgifter, såsom att påverka opinionen rörande ett privatfinansierat datacenterprojekt, saknar för närvarande, vad PTS känner till, motsvarighet i svensk förvaltning.

Aggregerade tillstånd (artikel 13)

Av bestämmelsen framgår att medlemsstater ska förbereda och utfärda ett aggregerat tillstånd som med vissa undantag ska täcka de tillstånd som krävs för datacenterprojekt inom en viss accelerationszon. Det framgår inte klart av förslaget vilken aktör som ansöker om tillståndet, det vill säga om beslutet ska vara på plats innan en konkret ansökan gjorts och därför initieras av en myndighet eller om en ansökan ska göras av datacenteraktören själv i samband med ett datacenterprojekt.

PTS noterar att det kan komma att behöva genomföras en nationell utredning om vilka specifika tillstånd ett sådant aggregerat tillstånd innefattar och vilka myndigheter som berörs. Det aggregerade tillståndet kan förväntas bestå av enskilda beslut som vanligtvis fattas av självständiga myndigheter, länsstyrelser och kommuner. Därtill har flera myndigheter tillsynsansvar som aktualiseras. Ett införande av aggregerade beslut kan därför medföra nya frågor och utmaningar som idag är främmande för den svenska förvaltningsmodellen.

Bedömning av assurancesnivåer för molntjänster (artikel 17 och Annex II–III)

Det föreslagna systemet för erkännande av molntjänster innebär att besluten om erkännande huvudsakligen ska ligga hos behöriga myndigheter på nationell nivå. PTS stöder denna ordning.

Systemet förutsätter att varje medlemsstat inom sin behöriga myndighet bygger upp en egen organisation för granskning av de underlag som kommer in från leverantörer (enligt artikel 17.2–4). Samtidigt är det svårt att förutse hur många ansökningar om erkännande som faktiskt kommer att komma in till medlemsstaternas behöriga myndigheter. I fråga om molntjänster på assurancesnivå 3 och i synnerhet 4 kan det vara så att enbart enstaka ärenden om erkännande kommer att väckas inom hela unionen. PTS anser emellertid att det är viktigt att erkännandet hanteras sammanhållet på nationell nivå, så att en molntjänstleverantör möter samma nationella behöriga myndighet inom samtliga nivåer. Kommissionen bör dock ges i uppdrag att bistå medlemsstaterna i erkännandet inom särskilt komplicerade bedömningar och ta fram vägledningar för de nationella myndigheterna (jfr vad som sägs nedan om artikel 20).

I artikel 17.5–10 föreslås att en ansökan om erkännande till en medlemsstats behöriga myndighet ska remitteras till alla andra medlemsstaters behöriga myndigheter. Inom snäva tidsfrister ska dessa myndigheter sedan granska underlaget och avge yttranden. PTS anser att den föreslagna ordningen kommer att medföra en väsentlig administrativ börda för såväl berörda myndigheter som sökande företag. Myndigheten ställer sig tveksam till om nyttan med systemet kan motivera de kostnader och olägenheter som skapas. En mer rimlig ordning skulle kunna vara att en medlemsstats behöriga myndighet självständigt får besluta om

erkännande utan föregående remittering till andra medlemsstaters behöriga myndigheter, men att kommissionen inom en angiven tidsfrist får ifrågasätta beslutet, om det finns skäl för det.

PTS vill i sammanhanget tillägga att ett sätt att minska regelbördan och administrativa kostnader för företag och myndigheter skulle vara att utvidga möjligheten i artikel 17.3 andra stycket till erkännande av tjänster på assurancesnivå 1 genom enbart bedömning av överensstämmelse utan särskilt myndighetsbeslut.

Osäkerheten kring hur den framtida marknaden för molntjänster på de olika nivåerna ser ut är stor. Vidare är tidpunkterna för tillämpning av olika bestämmelser kort, så som föreslaget ser ut. PTS föreslår därför att regeringen överväger att ge ett eller flera förberedande uppdrag till lämpliga myndigheter. I de uppdragen bör ingå att göra en analys av marknaden samt förbereda för erkännande av tjänster från svenska molntjänstleverantörer. Ett sent etablerande av en svensk erkännandeprocess kan leda till att svenska molntjänstleverantörer får en konkurrensnackdel, då myndigheter hänvisas till andra erkända molntjänster vid sina upphandlingar.

Oberoende granskning (artikel 20)

Molntjänstleverantörer som vill få en tjänst erkänd på assurancesnivå 2–4 ska genomgå en granskning av tredje part ("third-party audit") från en s.k. "auditing organisation" (artikel 20.1). När granskningen ges in till nationell behörig myndighet har myndigheten 60 dagar på sig att utvärdera ansökan och de bevis som lämnas in (artikel 17.5).

I artikel 20.9 framgår att kommissionen har ett bemyndigande att ta fram delegerade akter för att fastställa regler för genomförande av granskningarna ("audits"), inklusive de processuella stegen, regler för "auditing organisations" och deras tekniska kompetens, metoder samt mallar för audit-rapporterna.

PTS ställer sig frågande till om ett sådant bemyndigande är tillräckligt för att säkerställa att granskningsprocessen blir harmoniserad, rättssäker och inte onödigt betungande för myndigheterna som ska analysera underlaget. I nuläget saknas standarder för hur dessa "auditing organisations" ska genomföra sitt arbete och det saknas standarder för vilka "auditing organisations" som är lämpliga och går att lita på. PTS ser det som mindre lämpligt att behöriga myndigheter i varje medlemsstat behöver ta fram ett protokoll för hur man bedömer "auditing organisations" och deras rapporter. Det bör finnas ett uttryckligt krav i förordningen att till exempel kommissionen eller ENISA tar fram underlag som underlättar och harmoniserar hur arbetet med dessa "auditing organisations" ska fungera. PTS ser inte att det som tas fram behöver vara en delegerad akt eller ens en standard, utan kan vara en "code of practice". Detta för att underlätta och påskynda framtagandet av något som är av

avgörande vikt för att anmälnings- och granskningsförfarandet enligt artikel 17 och artikel 20 ska fungera.

Förfarandet som föreslås i CADA, artikel 17 och 20, kan liknas vid den anmälningsprocess som sker inom ramen för eIDAS-förordningen, där tillhandahållare av betrodda tjänster lämnar in en ansökan till myndigheten om att bli kvalificerad, efter en extern granskning ("audit"). Mot bakgrund av likheterna med förfarandet i eIDAS-förordningen föreslår PTS att man drar nytta av de erfarenheter som gjorts i samband med översynen av eIDAS-förordningen i detta avseende och att man i ett tidigt skede skapar tydliga förfaranderegler för hur granskningen ska gå till. Det är viktigt att ett sådant underlag faktiskt tas fram och att det inte bara finns en möjlighet för kommissionen att ta fram det, såsom artikel 20.9 är utformad nu.

Migrering (artikel 29)

Av artikel 29.6 framgår att om riskbedömningen kräver att myndigheten migrerar till annan molntjänst, ska migreringen göras inom 12 månader från det att riskbedömningen avslutats. PTS anser att tidsperioden är för kort och avråder från förslaget. Byten av verksamhetskritiska system är ofta både kostsamma och tidskrävande eftersom de bör rymma uppsägning av avtal, förstudie samt upphandling och implementation av nya system som sammanlagt i regel tar mycket längre tid än ett år. En alltför kort övergångsperiod kan öka riskerna för verksamhetens kontinuitet och informationssäkerhet. PTS anser att tidsperioden bör utökas eller att artikeln ändras så att en längre övergångsperiod får medges när detta är motiverat av systemets komplexitet, verksamhetens kritikalitet eller risken för allvarlig verksamhetspåverkan.

Skyldighet att upphandla tjänster på vissa assurancesnivåer (artikel 30)

PTS förstår artikel 30.3 som att en upphandlande myndighet, vars aktiviteter bidrar till att upprätthålla allmän ordning ("preservation of public order") i aktiviteter som faller under bilagorna I eller II i NIS 2-direktivet och inom områden som till exempel nationell säkerhet, är skyldig att upphandla molntjänstleverantörer på assurancesnivåerna 2, 3 eller 4. Enligt ordalydelsen framstår det som att detta gäller även i de situationer då den upphandlade molntjänsten ska användas i en del av myndighetens verksamhet som inte bedriver sådan aktivitet. PTS anser att en sådan skyldighet inte är proportionerlig. Bestämmelsen bör därför förtydligas så att det framgår att kravet på assurancesnivå 2, 3 eller 4 gäller enbart i de avgränsade aktiviteter som bestämmelsen avser. Vidare är formuleringen "preservation of public order" svårtolkad och PTS efterfrågar tydlighet i hur den bedömningen ska göras.

Unionsmervärde för innovation (artikel 32)

PTS anser att det behöver förtydligas vad som avses med "innovativa" molntjänster och AI-system samt hur anbudsgivarens bidrag till ett europeiskt moln- och AI-ekosystem ska bedömas. Det behöver också analyseras hur sådana tilldelningskriterier förhåller sig till upphandlingsregelverkets krav på att tilldelningskriterier ska ha anknytning till det som anskaffas. Förslaget i förordningen tycks ta sikte på leverantörens attribut, medan tilldelningskriterier enligt upphandlingsregelverket ska avse upphandlingsföremålet som ska levereras. Otydlighet i dessa frågor riskerar att försvåra tillämpningen.

Detta yttrande har beslutats av ställföreträdande generaldirektören Catarina Wretman. I ärendets slutliga handläggning har även analytikern Stefan Williamsson och verksjuristen Per Andersson deltagit. Föredragande har varit policyanalytikern Joel Herrault. Vid föredragningen närvarade chefsjuristen Karolina Asp och kommunikatören Peter Ekstedt.

