

Finansdepartementet
10333 Stockholmfi.remissvar@regeringskansliet.se

Remiss av Europeiska kommissionens förslag till förordning om ett ramverk för att stärka Europas moln- och AI- ekosystem (Cloud and AI Development Act), COM(2026) 502 final

Fi2026/01676

Sammanfattning

Skatteverket är positivt inställd till ambitionen att stärka Europeiska unionens kapacitet inom molntjänster, datacenter och artificiell intelligens samt att minska sårbarheter kopplade till strategiska beroenden av leverantörer utanför unionen. Skatteverket tillstyrker i huvudsak förslagets inriktning.

Skatteverket anser dock att flera centrala delar av förslaget behöver förtydligas innan förordningen antas. Detta gäller särskilt scopet för CADA avseende rollen som leverantör, utformningen av ramverket för suveräna molntjänster, de nationella suveränitetsriskbedömningarna, relationen till befintlig unionsrätt och nationell rätt inom dataskydd, sekretess, cybersäkerhet och digital resiliens samt de föreslagna upphandlingsrättsliga mekanismerna.

Skatteverket bedömer att förslaget kan påverka framtida val av molntjänster, AI-plattformar och digital infrastruktur inom offentlig sektor. Samtidigt är flera praktiska, organisatoriska och ekonomiska konsekvenser beroende av den slutliga utformningen av förordningen samt av kommande genomförandeakter och standardiseringsåtgärder.

Skatteverkets synpunkter

Övergripande bedömning

Skatteverket delar kommissionens bedömning att tillgång till beräkningskapacitet, molntjänster och AI-infrastruktur har blivit en strategisk fråga för unionens konkurrenskraft, motståndskraft och tekniska handlingsfrihet. Skatteverket ser positivt på åtgärder som syftar till att öka tillgången till säker, robust och hållbar digital infrastruktur inom unionen.

Ett mer harmoniserat unionsgemensamt regelverk kan bidra till ökad förutsebarhet för både offentliga och privata aktörer samt underlätta utvecklingen av den inre marknaden för moln- och AI-relaterade tjänster.

Forskning, utveckling och införande av moln och AI – artiklarna 3–9

Skatteverket välkomnar att förslaget knyter samman forskning, beräkningskapacitet, kompetens och införande av AI i offentlig sektor. Nationella strategier och AI-center bör dock i första hand bygga vidare på befintliga initiativ och strukturer. Ansvarsfördelningen mellan AI-center, AI-fabriker, AI-gigafabriker, nationella myndigheter och andra förvaltningsgemensamma initiativ behöver vara tydlig, så att parallella stödfunktioner och rapporteringskanaler undviks.

Den nationella moln- och AI-strategin bör omfatta offentlig sektors tillgång till säker beräkningskapacitet, gemensamma tjänster och kompetens samt tydliga former för prioritering och finansiering. Strategin bör även behandla hur nationella initiativ ska samverka med andra gränsöverskridande infrastrukturer.

Skatteverket bedömer att förslagets initiativ för europeisk beräkningskapacitet kan skapa bättre förutsättningar för svensk offentlig sektor att utveckla och använda AI. För att nyttan ska kunna tas till vara behöver CADA samordnas med andra regler om tillgång, prioritering, säkerhet och gemensam upphandling i syfte att undvika att samma kapacitet, tjänst eller infrastruktur behöver genomgå parallella erkännandeprocesser, certifieringar eller riskbedömningar enligt flera olika unionsrättsliga regelverk.

Datacenterkapacitet och accelerationszoner – artiklarna 10–15

Skatteverket är positivt till åtgärder som på sikt kan öka tillgången till säker, hållbar och geografiskt diversifierad datacenterkapacitet. Förslaget kan på

längre sikt minska beroenden och förbättra tillgången till beräkningskapacitet för offentlig AI-användning.

Vid prioritering av strategiska projekt och accelerationszoner bör hänsyn tas till offentlig sektors långsiktiga kapacitetsbehov, kontinuitet, energiförsörjning och totalförsvarsbehov. Det bör samtidigt säkerställas att prioriterade datacenteretableringar inte tränger undan annan samhällsviktig elanvändning eller leder till oproportionerliga kostnader.

Ramverket förtillitsnivåer och erkännande – artiklarna 16–28

Skatteverket är positivt till ett unionsgemensamt ramverk som gör säkerhets-, beroende- och suveränitetskrav mer transparenta och jämförbara. Ramverket bör bygga på en riskbaserad och proportionerlig bedömning och så långt möjligt återanvända underlag från befintliga certifieringar, säkerhetsbedömningar och revisioner. Det är också viktigt att centrala godkännandeprocesser inom EU leder till tillförlitliga godkännanden som kan användas av myndigheter inom EU.

Skatteverket anser att de föreslagna suveränitetsnivåerna behöver preciseras ytterligare. Det bör särskilt klargöras:

- vilka tekniska, organisatoriska och rättsliga krav som ska gälla för respektive nivå,
- hur ramverket förhåller sig till befintliga certifieringsordningar,
- hur beroenden till tredjelandslagstiftning ska bedömas,
- vilka rättsverkningar en viss klassificering får för offentliga aktörers val av tjänster.
- hur kriterierna för tillitsnivåerna ska tillämpas på sammansatta molntjänster och tjänstekedjor

Skatteverket kan konstatera att förslaget inte innebär något generellt förbud mot leverantörer som står under kontroll från tredjeland. Skatteverket anser att leverantörens etablering och ägarförhållanden bör ingå i en samlad riskbedömning tillsammans med de rättsliga, tekniska och organisatoriska skyddsåtgärder som faktiskt kan säkerställas.

Enligt kommissionens förslag synes de högre unionsnivåerna innebära successivt ökande krav avseende oberoende från tredjelandskontroll, operativ autonomi och styrning inom unionen. Skatteverket bedömer dock att det närmare innehållet i nivåerna behöver preciseras ytterligare för att möjliggöra en rättssäker och förutsebar tillämpning. Det är därför viktigt att kommissionen tydligt redovisar vilka tjänster som realistiskt kan uppfylla

respektive nivå samt vilka konsekvenser nivåerna kan få för konkurrens, funktionalitet, innovationsförmåga och kostnader.

Extern revision och sekretess

För en offentlig aktör som själv tillhandahåller en molntjänst kan artikel 20 innebära att externa granskare behöver ges tillgång till uppgifter, system och lokaler. Det bör därför framgå att granskningen ska kunna genomföras utan att den offentliga aktören åsidosätter tillämpliga bestämmelser om sekretess, säkerhetsskydd eller skyddet för samhällsviktig verksamhet. Vid behov bör granskningen kunna utföras genom nationell behörig myndighet eller annat offentligt kontrollorgan.

Granskningsorganisationernas kompetens, oberoende och granskningsmetoder bör säkerställas genom en unionsgemensam ordning. Underlag från befintliga europeiska certifierings- och granskningsordningar bör återanvändas när de är relevanta och tillförlitliga.

Skatteverket som möjlig leverantör

Skatteverket anser att det behöver klargöras hur begreppet molntjänstleverantör ska tillämpas när en statlig myndighet tillhandahåller moln- eller plattformstjänster till andra offentliga aktörer. I Sverige har regeringen gett vissa myndigheter, bland annat Skatteverket och Försäkringskassan, ett uttalat ansvar att tillhandahålla och förvalta IT- och AI-infrastruktur för andra offentliga aktörer. Dessa myndigheter agerar därmed som intermediärer samtidigt som de har ett operativt och långsiktigt ansvar för leveransen. Det är oklart hur denna typ av statligt reglerade leveransmodeller, såsom NITIS, AI-verkstan och EuroHPC-relaterade tjänster, förhåller sig till CADA:s tillämpningsområde. EU-kommissionen bör därför tydliggöra om organisationer som på offentligt uppdrag ansvarar för och tillhandahåller digital infrastruktur och AI-tjänster till andra offentliga aktörer, såsom kommuner, regioner och andra statliga myndigheter, omfattas av regelverket, samt om sådana arrangemang ska betraktas som offentlig upphandling eller som interna offentliga leveransmodeller. Detta är avgörande för att skapa rättslig tydlighet kring CADA:s tillämplighet och de skyldigheter som följer av regelverket. Det bör särskilt framgå vem som ska anses vara leverantör och bära ansvaret för erkännande samt hur reglerna ska tillämpas vid tjänster mellan olika statliga, kommunala och regionala aktörer.

Nationella suveränitetsriskbedömningar - Artikel 29

Skatteverket tillstyrker att medlemsstaterna genomför strukturerade riskbedömningar av verksamheter där beroenden av externa moln- och AI-tjänster kan få betydande konsekvenser för samhällsviktiga funktioner.

Skatteverket anser emellertid att förordningen bör ge tydligare vägledning om:

- ansvarsfördelningen mellan medlemsstater och berörda myndigheter,
- metodik för riskbedömningarna,
- uppdateringsintervall,
- förhållandet till befintliga nationella risk- och säkerhetsanalyser.

Skatteverket ser det som angeläget att undvika parallella eller överlappande bedömningsmodeller som riskerar att öka den administrativa belastningen utan motsvarande nytta.

Upphandling – artiklarna 30-32

Skatteverket ser positivt på att upphandlande myndigheter ges bättre möjligheter att beakta strategiska beroenden, operativ motståndskraft och kontinuitet vid anskaffning av molntjänster.

För att säkerställa en rättssäker och effektiv tillämpning bör dock de nya kriteriernas förhållande till upphandlingsdirektiven och de grundläggande upphandlingsprinciperna förtydligas. Det är särskilt viktigt att kommande reglering ger tillräcklig vägledning om hur kriterierna ska utformas och tillämpas i praktiken, vilket rättsligt måste vägas mot de grundläggande upphandlingsrättsliga principerna om icke-diskriminering och proportionalitet.

Skatteverket bedömer att tydliga unionsgemensamma kriterier kan minska risken för olika nationella tillämpningar och bidra till ökad rättssäkerhet för både upphandlande myndigheter och leverantörer.

Bindande krav på högre tillitsnivåer bör införas med beaktande av det faktiska utbudet av tjänster som kan uppfylla kraven. Innan krav på UAL 2–4 får praktisk verkan bör det finnas ett tillräckligt utbud av erkända tjänster på respektive nivå. Annars finns risk för minskad konkurrens, ökade kostnader och begränsad tillgång till nödvändig funktionalitet.

Befintliga avtal, ramavtal och migration

Förordningen bör innehålla tydliga övergångsbestämmelser för befintliga avtal, förlängningar, optioner och avrop från ingångna ramavtal. De metoder, register och erkännandeprocesser som myndigheterna behöver för att fullgöra sina skyldigheter bör vara i funktion innan upphandlings- och användningskraven börjar tillämpas. För särskilt komplexa eller samhällskritiska system bör tolv månadersfristen i artikel 29.6 kunna förlängas när det är nödvändigt för att säkerställa kontinuitet och informationssäkerhet.

Outsourcing

Det bör klargöras i vilken utsträckning artiklarna 29 och 30 omfattar en tjänst som inte upphandlas som en molntjänst men som helt eller delvis bygger på underliggande molntjänster. Regleringen bör ange vilka underleverantörer och tjänsteled som ska omfattas samt hur ansvaret för erkännande, riskbedömning och uppföljning fördelas mellan den upphandlande myndigheten, huvudleverantören och molntjänstleverantören. Kraven bör vara proportionerliga men bör inte kunna kringgås genom mellanhänder eller underleverantörssituationer.

Undantagsbestämmelser

Skatteverket anser att de undantagsbestämmelser som anges i artikel 30.4 behöver preciseras ytterligare. Det gäller särskilt innebörden av begreppen "lämpliga alternativ", "lämpligt anbud" och "oproportionerliga kostnader".

För offentliga myndigheter som har gjort betydande investeringar i digital infrastruktur är det viktigt att det tydligt framgår vilka omständigheter som får beaktas vid tillämpningen av undantagen. Skatteverket efterfrågar därför ytterligare vägledning om hur bedömningarna ska göras samt hur bestämmelserna förhåller sig till krav enligt säkerhetsskyddsregelverket, dataskyddsregelverket och cybersäkerhetsregelverket.

Det bör särskilt klargöras om redan genomförda investeringar, migrationskostnader, kostnader till följd av tekniska inläsningseffekter (*vendor lock-in*), rättsliga konsekvenser av att i förtid avbryta gällande leverantörsavtal, verksamhetsrisker och påverkan på verksamhetskontinuitet ska få beaktas vid bedömningen av om kostnader är oproportionerliga.

Skatteverket anser vidare att undantagsbestämmelserna bör utformas så att de möjliggör en proportionerlig anpassning till de nya kraven och minskar risken för oproportionerliga kostnader, onödiga omställningar och negativa konsekvenser för verksamhetskontinuiteten.

EuroCloud Federation – artiklarna 34–36

Skatteverket är positivt till att deltagandet i EuroCloud Federation är frivilligt och ser möjliga fördelar i form av bättre resursutnyttjande och ökad robusthet. Skatteverket ser också positivt på möjligheten att kunna dela ledig kapacitet inom EU genom EuroCloud Federation då det kan utgöra en möjlighet för AI-verkstan att få tillgång till europeiska infrastrukturer och AI-modeller via molnfederationen.

Federationens mervärde i förhållande till befintliga former för samverkan behöver dock tydliggöras och den administrativa belastningen begränsas. Villkoren behöver dock anpassas till statliga myndigheters rättsliga och ekonomiska förutsättningar. Det bör klargöras hur kravet på att den delande aktören ska äga hårdvaran ska tillämpas vid gemensamt ägande, hyrd kapacitet, EuroHPC-resurser och samverkan mellan myndigheter. Avgiftsbestämmelserna bör samordnas med nationella regler om bemyndigande, kostnadstäckning, statsstöd, konkurrens och upphandling.

De kommande genomförandebestämmelserna bör tydliggöra ansvarsfördelningen mellan den delande och den användande aktören, särskilt i fråga om informationssäkerhet, behörighetsstyrning, incidenthantering, kontinuitet och återställning. Det bör även finnas tydliga och proportionerliga villkor för att ansluta till, nyttja och lämna federationen utan att detta skapar osäkerhet beträffande ansvar, informationssäkerhet eller avtalsförhållanden.

Gemensam upphandling på unionsnivå – artiklarna 37-40

Skatteverket ser positivt på förslagets intentioner att möjliggöra gemensamma upphandlingsarrangemang på EU-nivå (*cross-border joint procurement*) för storskalig molninfrastruktur och spetskompetens inom AI. För myndigheter med behov av avancerad beräkningskapacitet och storskaliga AI-modeller kan centraliserade inköpsmekanismer bidra till att samla efterfrågan, sänka kostnader och säkerställa tillgång till suveräna europeiska alternativ som enskilda myndigheter har svårt att anskaffa på egen hand och minska dubbelarbete.

Myndigheten vill dock understryka att det i det fortsatta lagstiftningsarbetet noga måste utredas hur sådana centrala ramavtal eller inköpsprocesser ska samordnas med nationella upphandlingsregler samt hur ansvarsfördelningen ser ut mellan EU-kommissionen och de deltagande nationella myndigheterna. Det är även av avgörande betydelse att gemensamma upphandlingar på unionsnivå utformas så att de resulterande avtalsvillkoren och den tekniska arkitekturen fullt ut gör det möjligt för svenska myndigheter att efterleva nationella krav på dataskydd, säkerhetsskydd samt sekretess enligt offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

När det gäller kostnaderna för upphandlingsarbetet så föreslås detta finansieras gemensamt av deltagande aktörer genom avgifter som fastställs av kommissionen. Utmaningar kring finansiering och avgifter behöver hanteras mer tydligt för att Skatteverket ska kunna delta och för att förslaget i denna del ska kunna genomföras i Sverige.

Öppen källkod och öppna standarder – artiklarna 41–44

För att främja och stödja användandet av öppen källkod och återanvändning av källkod för offentliga aktörer, avser kommissionen att ta fram en EU-katalog med befintliga lösningar. Katalogen ska vara fritt tillgänglig inom unionen.

Skatteverket är positivt till att främja öppna standarder och, där det är lämpligt, komponenter med öppen källkod, vilket också ligger i linje med myndighetens och AI-verkstadens egna riktlinjer för plattform, arkitektur och datadelning.

Särskilt om förhållandet till dataskydd, informationssäkerhet och säkerhetsskydd

Skatteverket delar kommissionens uppfattning att frågor om digital suveränitet inte fullt ut sammanfaller med dataskyddsregleringen. Samtidigt bör det tydliggöras att efterlevnad av CADA inte ersätter skyldigheter enligt annan unionsrätt eller nationell rätt.

Skatteverket anser därför att det i den fortsatta beredningen bör förtydligas hur förordningen förhåller sig till bland annat:

- Dataskyddsförordningen (GDPR),
- NIS2-direktivet,
- Digital Operational Resilience Act (DORA),
- unionsrättsliga cybersäkerhetscertifieringar,
- nationell säkerhetsskyddslagstiftning,
- nationella regler om sekretess och tystnadsplikt enligt offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

En molntjänst som uppfyller krav enligt CADA, och exempelvis uppnår en hög unionssäkringsnivå (UAL), kommer inte nödvändigtvis att vara förenlig med svensk sekretesslagstiftning eller lämplig för all verksamhet som omfattas av nationella krav på säkerhetsskydd eller annan särskilt skyddsvärd informationshantering.

Skatteverket anser att det bör klargöras i vilken utsträckning analyser som redan genomförts enligt säkerhetsskyddslagstiftningen, NIS2-regelverket eller annan säkerhetsrelaterad reglering kan återanvändas vid tillämpningen av CADA.

Konsekvenser för Skatteverket

Förslaget kan på sikt få betydande konsekvenser för Skatteverkets användning av molntjänster, AI-plattformar och annan digital infrastruktur. Detta gäller

särskilt områden där verksamheten hanterar stora mängder integritetskänslig information, uppgifter som omfattas av strikt skattesekretess samt där höga krav ställs på tillgänglighet, robusthet och förtroende.

Omfattningen är också beroende på tolkningen av vilka typer av leverantörer och leveransformer som omfattas av CADA. Omfattas till exempel Skatteverket som leverantör inom NITIS och AI-verkstaden av scopet för CADA och kraven för upphandling, så kommer det få betydande konsekvenser för Skatteverket som leverantör.

Skatteverket använder idag molnbaserade tjänster och AI-relaterade lösningar inom flera verksamhetsområden, vilket innebär att förslagets bestämmelser kan få betydelse för myndighetens långsiktiga planering av digital infrastruktur och framtida upphandlingar.

De ekonomiska och administrativa konsekvenserna är i nuläget svåra att bedöma eftersom flera centrala delar av regelverket ännu inte är närmare preciserade. Skatteverket bedömer därför att en *fördjupad konsekvensanalys* bör genomföras när den slutliga förordningstexten samt eventuella delegerade akter och genomförandeakter föreligger.

Detta remissvar har beslutats av generaldirektören Fredrik Rosengren och föredragits av rättslige experten Jimmy Andersson. Vid den slutliga handläggningen har också följande deltagit: överdirektören Gunilla Åsenius, rättschefen Michael Erliksson, enhetschefen Pia Gustafsson och sektionschefen Eva Vidlund.

Fredrik Rosengren