

Avdelningen för ekonomi och styrning
Torbjörn Karlsson

Mottagare
Finansdepartementet (remissadress)

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

Sammanfattning

Sveriges Kommuner och Regioner (SKR)

- Stödjer Europeiska kommissionens ambition att utforma en strategi för att uppnå bättre konkurrenskraft, högre grad av digital suveränitet och enklare regelefterlevnad samtidigt som säkerhet och rådighet ökar,
- Ser en mycket stor risk för höga omställningskostnader för flera ingående delar i förslaget. Eftersom förslaget saknar finansiering riktad till kommuner och regioner, finns behov av en tydlig finansiell, teknisk och kompetensmässig plan för genomförande i kommuner och regioner,
- Bedömer att Sveriges nuvarande molnpolicy måste omarbetas i grunden för att möta förslaget, samt omformas från vägledning till styrande dokument,
- Bedömer att en nationell plan för datacenterkapacitet och lokaliseringsfrågor behöver upprättas, som tydliggör prioritering, lokalisering och krav vid etablering av datacenter,
- Anser att staten behöver en sammanhållen syn på nyttjandet av nationella tillgångar och etablering av angelägna verksamheter och att väl utformade accelerationsområden skulle kunna vara ett verktyg för att lösa ut målkonflikter på förhand,
- Anser att det är viktigt att etableringen av datacenter också skapar värde lokalt och att det finns en tydlighet avseende ansvar och riskdelning,
- Välkomnar mer effektiva nationella tillståndsprocesser
- Avstyrker förslaget om att tidsgränser för tillståndsprocesserna ska regleras på EU-nivå,
- Bedömer att de föreslagna bestämmelserna om upphandling kräver en mer noggrann analys.

Allmänna synpunkter

Förslaget till reglering av molntjänster och stimulans av AI-utveckling (CADA) har bred påverkan både på den privata och offentliga sektorn. Förslaget rymmer ett antal förslag som förtydligar den Europeiska riktningen mot suveränitet och tillväxt som följd av Mario Draghis rapport om EU:s konkurrenskraft (2024). Med CADA förtydligas riktningen framåt och svarar på flera efterfrågade frågeställningar, inte minst i ljuset av de geopolitiska spänningar som har aktualiserat frågor kring beroenden av digital infrastruktur och tjänster från tredje land.

I korthet innehåller CADA satsningar för att nå europeisk kapacitet, interoperabilitet samt åtgärder för att skapa europeisk suveränitet med mindre risk för inlåsning hos leverantörer. Här finns också ett förslag till gemensamma ramverk för att bedöma säkerhet, resiliens och digital suveränitet.

En gemensam europeisk och nationell ram för molntjänster och AI-utveckling kan potentiellt minska dubbelarbetet och samtidigt skapa mer likvärdiga förutsättningar för hela den offentliga sektorn - nationellt, regionalt och lokalt. SKR ser också en stor fördel med att EU och den nationella statliga nivåerna kan driva frågor mot de stora leverantörerna från tredje land, då enskilda kommuner och regioner har mycket svårt att själva agera i dessa frågor.

Från kommun-/regionperspektiv är det särskilt viktigt att CADA inte ytterligare ökar belastningen i nya komplicerade juridiska, tekniska och geopolitiska bedömningar av moln- och AI-tjänster. SKR har i tidigare sammanhang påpekat orimligheten i att varje organisation behöver bygga egen organisering och förmågor för att möta olika EU-krav, och med CADA följer förslag till nya bedömningar av exempelvis molnrisker, leverantörsberoenden och kravställningar.

Accelerationsområden för datacenter

SKR anser att staten behöver en sammanhållen syn på nyttjandet av nationella tillgångar, inkluderat avvägningen mellan olika riksintressen, samtidigt som den lokala demokratin i form av den kommunala självstyrelsen måste värnas och respekteras. Väl utformade accelerationsområden skulle kunna vara ett praktiskt verktyg för att lösa ut målkonflikter på förhand. Instrumentet bör dock vara frivilligt för medlemsstaterna att införa, utifrån egna förutsättningar och administrativa strukturer.

SKR framhåller att processen måste ske med en med en demokratisk förankring hos regionala och/eller kommunala myndigheter, med hänsyn till deras planer och strategier för utveckling. Accelerationsområden bör även kunna initieras av lokala och regionala myndigheter och partnerskap.

SKR har tidigare gällande basindustrin (förordningen om industriell acceleration och omställning) uttryckt att det kan finnas vissa fördelar med accelerationsområden om det kan underlätta planeringen av nya industrier tillsammans med energiförsörjning, nätkoncession, -infrastruktur, försvar och andra förutsättningar samtidigt som man strävar efter en minimerad påverkan på miljö och omgivning.

SKR anser samtidigt att det finns utmaningar med att det kommer alltför branschspecifika regleringar med snarlik utformning utan att man ser till helheten, nämns kan snabbspår och accelerationsområden för förnybar energi, nettonollindustrier och basindustrier. SKR anser att det behövs en samordning. Genomförandet av snabbspår för olika branscher, en i taget, medför inte den sammanhållande planering som behövs för att lösa aktuella samhälls- och försörjningsutmaningar. Detta är frågor som bör tas upp inom ramen för den nyligen tillsatta utredningen om en utvecklad nationell fysisk planering av mark- och vattentillgångar.

Accelerationsområden för datacenter kan stärka Europas digitala suveränitet, men kommunerna måste ges reellt inflytande över lokaliseringen och det måste finnas en tydlighet avseende fördelning av ansvar och risk. Datacenter tar i anspråk stora mängder resurser framför allt energi och vatten. Det är viktigt att etableringen också skapar värde lokalt och att kommunerna kompenseras för eventuella kostnader. Annars riskerar accelerationsområden att skapa lokala konflikter och försvaga legitimiteten för EU:s digitala omställning.

SKR instämmer i behovet att stärka europeisk industri och välkomnar effektivare nationella tillståndprocesser men avstyrker förslaget att tidsgränser för tillståndprocesserna ska regleras på EU-nivå. Det är nödvändigt att beakta att olika förutsättningar gäller för olika projekt och att tillräckligt utrymme ges för demokratiska samråd och lokala perspektiv. Det är inte helt klart vad som avses ingå i ett sådant övergripande tillstånd som föreslås. Om detta även ska innefatta framtagande av en ny detaljplan, inklusive en strategisk miljöbedömning, samt nätkoncession m.m. så är 12 månader en alltför kort tid.

Anskaffning och användning

Anskaffning, dvs. upphandling, och användning av IT-tjänster såsom moln- och AI-tjänster är redan i dagsläget ett område som präglas av en synnerligen hög regelbörda och komplexitet. SKR instämmer mot denna bakgrund i regeringens preliminära ståndpunkt att förslaget bör utformas så att konsekvenserna inte medför större begränsningar eller kostnader än vad som är nödvändigt, att inriktningen så långt som möjligt bör vara att det är möjligt och lämpligt använda sig av befintliga regleringar, processer och strukturer och att det inte bör leda till att regelbördan ökar (2025/26:FPM99).

Inom upphandlingsområdet finns det så kallad sektorslagstiftning som ofta ökar regelbördan och administrationen för små myndigheter. Om den ökade regelbördan verkligen möter målen med den behöver bedömas mer noggrant. Beträffande upphandling så innehåller CADA till stor del vad som kan uppfattas som målsättningsbestämmelser för exempelvis startup-/små-/medelstora företag.

Bestämmelsen om vilka tilldelningskriterier som ska användas i upphandlingar av molntjänster väcker flera upphandlingsrättsliga frågor, som om, och i så fall hur, kriterierna ska viktas inbördes samt hur de kan utformas för att nå upp till artikelns skrivningar. De ställer höga krav på kompetensen hos upphandlaren. Skälen i CADA bidrar dessvärre inte särskilt mycket till att förtydliga vad som avses eller hur man bör göra. Det är redan idag möjligt att använda andra tilldelningskriterier än endast pris samt att använda både pris och kvalitet som tilldelningskriterier på en mängd olika sätt. Det är, som regeringen för fram, viktigt att värna de upphandlande myndigheternas självständighet när det handlar om vilka tilldelningskriterier som ska användas i en enskild upphandling. De föreslagna reglerna kräver således en mer noggrann analys.

Enligt förslaget ska medlemsstaterna göra riskanalyser och det ska tas fram någon slags auktorisationssystem av vilket det framgår vilken risknivå som en leverantör når upp till. Dessa förslag kan underlätta för upphandlande myndigheter men det är viktigt att de inte blir så administrativt betungande att de får motsatt effekt och missgynnar europeiska företag och innovativa tjänster

Omställningskostnader

Omställningskostnaderna för att övergå till Europeiska molnleverantörer och tjänster kommer att vara mycket höga. Förordningen utgår från att konkurrens, upphandlingskrav och EUs egen marknadsstimulans kommer att minimera de ökade kostnader som uppstår vid transformering av den tekniska infrastrukturen.

SKR delar inte kommissionens bedömning och efterfrågar en konkret finansiering för omställningen. Detta rör inte enbart leverantörer och tjänster, utan även tillgången till kompetenser i hela det digitala ekosystemet.

Säkerhet och resiliens

SKR vill mana till en viss vaksamhet till hur begrepp som ”digital suveränitet” omsätts i praktiken. Kopplingen mellan säkerhet, resiliens, interoperabilitet och portabilitet är inte entydigt kopplad till tjänsternas ursprungsland eller lokalisering. Det föreligger med andra ord en risk i att använda digitala säkerhetsfrågor som hävstång för stimulans av den inre

marknaden och en förändrad konkurrenssituation. Det är inte givet att resiliensen blir högre på grund av detta.

SKR ser också ett behov av att bevaka att CADA inte utvecklas till ytterligare ett lager av dokumentation, processkrav och administration ovanpå AI-förordningen, GDPR, NIS2 och övriga regelverk som sektorn redan arbetar med.

Den nationella molnpolicyn

SKR anser att den nuvarande svenska molnpolicyn behöver omarbetas. Förordningen efterfrågar också en tydlig nationell strategisk styrning rörande molntjänster, medan den svenska policyn är allmänt hållen och vägledande. Kommissionen uttrycker att varje land behöver skapa finansierings- och investeringsplaner, föreslå åtgärder för kompetenshöjning och gör ett tydligt ställningstagande kring suveränitet. Förordningen föreslår också hur organisationer ska upphandla molntjänster utifrån bl.a. risknivåer och har en uttrycklig strävan mot användande och delning av Open Source-lösningar (inom ramen för EU Open Source Strategy). Den europeiska marknaden ska vara förstahandsvalet.

I Sverige separeras också de nationella moln- och AI-frågorna från varandra medan kommissionen beskriver AI som en integrerad del i alla satsningar som rör infrastruktur och digitalisering. Om förordningen antas, behöver Sverige därmed anpassa sin nationella styrning så den svarar mot dessa förändringar, stimulerar transformationen och tydliggör hur den offentliga förvaltningen de facto ska agera.

Interoperabilitet

CADA strävar efter att förstärka och ytterligare konkretisera de mål för interoperabilitet som redan etablerats genom Interoperable Europe Act (EU) 2024/903. Här ingår bland annat förslag en europeisk offentlig molnfederation, gemensamma kataloger för öppen källkod och ökad återanvändning av programvara mellan offentliga aktörer. SKR ser att detta sannolikt kommer att ställa ökade krav på att använda öppna standarder och tydligare krav på interoperabilitet vid upphandling och vidareutveckling av digitala lösningar. Genom detta vill CADA minska risken för inlåsnings effekter hos specifika leverantörer. Programvara ska i större utsträckning också göras tillgänglig för återanvändning inom EU.

Sammantaget så kommer CADA att ställa nya krav på styrning, standardisering och anpassning av både nya och befintliga systemmiljöer. SKR vill framhålla att det kommer att krävas betydande arbete för att denna omställning där det kommer tillkomma behov av nya kompetenser inom standardisering, arkitekturstyrning och öppen källkod. Många av dagens verksamhetskritiska system bygger också på proprietära lösningar med få möjligheter till att påverka gränssnitt, datamodeller och med

licensvillkor som är begränsande. Även detta område kommer att medföra betydande omställningskostnader och kompetensförflyttning innan de långsiktiga nyttorna kan realiseras.

SKR vill också poängtera att den kompletterande *lagen om interoperabilitetskrav för datadelning inom den offentliga förvaltningen* trädde i kraft den 15 augusti 2026, samt att kommissionen har ett pågående arbete med att omarbeta *det europeiska interoperabilitetsramverket* (EIF). Även om den långsiktiga effekten av alla pågående initiativ svarar mot EUs ambitioner, så är det ett praktiskt arbete som behöver genomföras och till detta behövs en systematisk styrning med tillgång till nödvändiga resurser och kompetenser.

Riskbedömningar

I förslaget ingår att medlemsstater och offentliga organisationer regelbundet, minst vartannat år, ska genomföra riskbedömningar för att avgöra vilken säkerhets- och suveränitetsnivå som krävs för olika användningar av molntjänster. Bedömningarna ska identifiera vilka verksamheter som är av betydelse för allmän ordning och samhällsviktiga funktioner samt analysera informationens känslighet, risken för obehörig åtkomst från tredjeland och konsekvenser av eventuella driftstörningar. Resultatet ska därefter ligga till grund för valet av molntjänster som är graderade utifrån olika nivåer av europeisk säkerhets- och suveränitetsklassning.

SKR anser att det finns en stor fördel med att arbeta utifrån beräknad risk om det utgår från ett gemensamt ramverk som gör det lättare att jämföra molntjänster vid upphandling. Samtidigt medför förslaget betydande utmaningar då bedömningarna utgör en ny återkommande uppgift med rapporteringskrav till Europeiska kommissionen. Detta kräver kompetens inom exempelvis informationssäkerhet, riskhantering, juridik, upphandling och arkitektur, dvs kompetenser som redan är en bristvara. Dessa kompetensområden är redan ställda under hårt tryck genom NIS2, och kommer också att påverkas av de förändringar som föreslås inom ramen för Omnibus VII (regelförenklingar på det digitala området).

Om en riskbedömning leder till krav på högre säkerhetsnivå kan en kommun eller region dessutom behöva byta molnleverantör eller migrera befintliga lösningar inom en begränsad tidsperiod. Genom detta omvända förhållande, dvs att kunden behöver byta molnleverantör istället för att leverantören anpassar molntjänsten, innebär i förlängningen en komplexitet med betydande kostnader för byte. SKR vill poängtera att CADA därmed riskerar att skapa nya administrativa och ekonomiska belastningar, och sätter press på redan ansträngda kompetenser.

Sammanfattning

För kommuner och regioner innebär förslaget att framtida upphandlingar och investeringar i moln- och AI-tjänster kan behöva bedömas utifrån fler kriterier än säkerhet och regelefterlevnad. Kraven för att uppnå europeisk suveränitet och strategisk resiliens (t ex oberoende till geopolitik) riskerar att öka komplexiteten i upphandlingar och kommer att ställa nya krav på kompetens, styrning och resurser. I förslaget ingår också användande av s.k. accelerationsområden för etablering av datacenter där kommuner måste ges inflytande över lokaliseringen, då dessa center kräver stora energi- och vattentillgångar, med tydlighet kring fördelning av ansvar och risk.

Det är därför viktigt att eventuella nya skyldigheter är proportionerliga, rättsligt tydliga och förenas med tillräckligt stöd för att inte skapa ökade administrativa och ekonomiska bördor för kommuner och regioner.

Sveriges Kommuner och Regioner

Anders Henriksson
Ordförande