Ert datum:
2026-07-10

Datum:
2026-10-02

Er ref:
Fi2026/01676

Diarienummer:
UHM-2026-0343

Finansdepartementet
Avdelningen för offentlig förvaltning
Enheten för digital infrastruktur och säkerhet
fi.remissvar@regeringskansliet.se

kopia: fi.ofa.dis.remisser@regeringskansliet.se

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

Övergripande kommentarer

Upphandlingsmyndigheten är inte remissinstans enligt remissmissivet för förordningsförslaget. Upphandlingsmyndigheten har dock under hand fått frågan om att lämna synpunkter. Upphandlingsmyndighetens remissvar fokuserar på det som är av särskilt intresse för frågor om offentlig upphandling.

Upphandlingsmyndigheten ser mycket positivt på målen (såsom de uttrycks i den förklarande promemorian) att inom EU öka beräkningskapaciteten och den AI som utvecklas, att säkerställa attraktiva villkor för utbyggnaden av datacenter och att hantera farhågor rörande datasuveränitet och driftskontinuitet för molntjänster och AI, och att bidra till att skydda allmän ordning genom att göra tillhandahållandet av molntjänster mer motståndskraftigt, särskilt inom den offentliga sektorn. När det gäller det sistnämnda målet rörande att skydda allmän ordning så är det samtidigt viktigt att regeringen verkar för att de upphandlande organisationerna behåller utrymmet för att själva besluta om lämpliga åtgärder för tillgodoseendet av målet. Det kan exempelvis ske genom att de beslutar om lämpliga villkor i offentliga upphandlingar. I regel bör de upphandlande organisationerna i varje upphandling ses

som bäst lämpade att avgöra vilka åtgärder som är lämpliga för tillgodoseendet av sina mål. Bara om målen bättre tillgodoses genom att deras frihet begränsas av den föreslagna förordningen bör tvingande regler förespråkas, exempelvis om regeringen bedömer att gemensamma och tvingande regler behövs för att balansera förhandlingspositionerna mot potentiella leverantörer.

Definitioner (artikel 2)

Upphandlingsmyndigheten noterar att definitionskatalogen innehåller hänvisningar till definitioner i ett tiotal andra rättsakter. För att förstå sammanhangen i vilken varje definition förekommer måste därför varje definition sättas i sitt sammanhang för en helt annan rättsakt. Innebörden av förordningen blir därmed svårtillgänglig och föremål för rättsliga osäkerheter. Även om denna lagstiftningsteknik är vedertagen bör det övervägas att i stället hålla sig till likalydande definitioner som i andra rättsakter men låta dem stå på egna ben för varje sammanhang som en enskild rättsakt utgör. Vad som under alla förhållanden bör undvikas är dock icke-likalydande definitioner av samma begrepp i olika rättsakter. I detta sammanhang kan exempelvis EU-kommissionens angreppssätt i det den 9 september 2026 beslutade förslaget på en Public Procurement Act, inklusive Explanatory Memorandum, nämnas. I den bekräftar EU-kommissionen problemen med att parallella rättsakter inte är koherenta och föreslår mot den bakgrunden att fler rättsakter än de som ursprungligen var föremål för EU-kommissionens översyn ändras inklusive förslag på materiella förändringar i redan antagna EU-rättsakter.

Riskbedömningar (artikel 29)

Upphandlingsmyndigheten anser att innehållet i artikeln inte i huvudsak handlar om offentlig upphandling och därför att artikel 29 om riskbedömningar bör brytas ut ur avdelningen för offentlig upphandling (Chapter II Demand-side measures, Section 1 Public Procurement).

Upphandlingsmyndigheten påminner här om att de aktuella upphandlande organisationerna ofta är bäst lämpade att besluta om nödvändiga åtgärder för tillgodoseendet av sina mål. Om risken finns för att förhandlingspositionerna är svaga gentemot potentiella leverantörer kan det ändå vara motiverat att mallarna som nämns i artikel 29.3 blir tvingande att följa. I annat fall bör försiktighet vara påkallad när det gäller införande av tvingande kravställning på upphandlingsföremålen i offentliga upphandlingar över hela EU.

Det kan noteras att informationen som avses i artikel 29.4 framstår som känslig och därmed ibland rimligen inte delas med hänsyn till Sveriges väsentliga säkerhetsintressen (jfr. artikel 346 i FEUF). I sådana fall blir inte förordningen tillämplig och det bör övervägas att uttryckligen ange detta i förordningen, särskilt eftersom den inte avgränsar sig från området för nationell säkerhet och försvar.

Kravställning på tillitsnivåer i offentlig upphandling (artikel 30)

Upphandlingsmyndigheten avstyrker att det ska vara tvingande vilken kravställning som upphandlande organisationer ställer vid upphandling av molntjänster, försåvitt det inte är nödvändigt för att uppnå målen med förordningen. Däremot tillstyrker Upphandlingsmyndigheten att det av EU-kommissionen utarbetas vedertagna klausuler och mallar på liknande sätt som i artikel 29.3. Dessa bör dock inte vara tvingande för någon att följa men kan publiceras i vägledande syfte. Om de är väl avfattade kommer de att få en harmoniserande effekt. Det går däremot inte på förhand att bedöma vilka krav som är lämpliga för alla situationer i framtida upphandlingar.

Flera av de fyra nivåerna i Annex II innehåller identiska segment. För att yrkesverksamma ska kunna arbeta med kraven och att regelverket ska hanteras smidigt i framtiden, rekommenderar Upphandlingsmyndigheten att identiska formuleringar i mallarna enbart förekommer en gång och att de unika delarna pekas ut för de olika nivåerna.

Om kravställningen ska göras tvingande behöver den i varje del analyseras närmare med avseende på vilka delar som Upphandlingsmyndigheten särskilt tillstyrker eller avstyrker. I vissa fall är kravställningen i Annex II så hög, långtgående eller vag att den kommer att bli ansvars- och kostnadsdrivande samt så svår att validera att den kommer att hindra parterna i en offentlig upphandling från att utan avsevärd ansträngning nå en överenskommelse. Det gäller exempelvis kravet på tillitsnivå 1, punkt 1.1.(g), att en molntjänstleverantör, om den är föremål för kontroll av ett tredjeland eller av en juridisk person i tredjeland, ska garantera och visa med oberoende källor att det inte finns några lagar eller praxis i landet som kräver att leverantören rapporterar information om sårbarheter i mjukvara till myndigheter i det tredje landet innan sårbarheterna kommit till kännedom och blivit hanterade. Ett sådant krav är dessutom sannolikt utan verkan i praktiken eftersom rapporteringen kommer att vara hemlig och därmed utanför ramen för en öppen garanti.

Det bör klargöras om kraven i artikel 30 och i övrigt rörande offentlig upphandling i förordningen gäller all offentlig upphandling eller om det finns någon begränsning. Till exempel bör det anges om reglerna bara gäller för upphandlingar som omfattas av vissa av upphandlingsdirektiven eller motsvarande regler på EU-nivå samt om de bara gäller för upphandlingar vars värden överstiger tröskelvärdena i nu gällande upphandlingsdirektiv. Vidare bör det klargöras hur artiklarna som avser offentlig upphandling i förordningen förhåller sig till rättsmedelsdirektiven. Det kan här noteras att Upphandlingsmyndigheten deltog vid distansmöte den 21 september hos Regeringskansliet där EU-kommissionen svarade på frågor från medlemsstaterna om förordningsförslaget inklusive i frågorna om förhållandena till de allmänna upphandlingsreglerna. Dessa frågor bör dock likafullt besvaras av tydligare besked i förordningen.

Rubriken för artikel 30 bör namnges specifikt efter vad som specifikt tas upp i den, nämligen kravställning på tillitsnivåer i offentlig upphandling.

Europeiskt mervärde (artikel 32)

Upphandlingsmyndigheten avstyrker att upphandlande organisationer i sina utvärderingsmodeller ska vara skyldiga att ge fördelar åt europeiska alternativ. I stället ska det avgörande för vem som tilldelas kontrakt vara vem som uppfyller alla nödvändiga krav (inklusive eventuella krav på att bolagsstrukturer, resurser och data är belägen inom EU om relevanta säkerhetsaspekter påkallar det) samt utöver det tillhandahåller det enligt utvärderingsmodellen bästa förhållandet mellan pris och kvalitet på tjänsterna.

Att favorisera europeiska alternativ enligt tvingande eller frivilliga regler skapar ett ingrepp i efterfrågan som i längden, enligt Upphandlingsmyndigheten, skulle kunna riskera att på sikt medföra en nackdel för den europeiska konkurrenskraften och redan på kort sikt kan leda till lägre kvalitet och högre priser i upphandlade tjänster. De åtgärder som vidtas för att åstadkomma målen med förordningen bör i stället fokusera på stöd och undanröjande av hinder för att bygga upp den europeiska tillgångssidan.

Om det införs regler om beaktande av europeiskt mervärde, avstyrker Upphandlingsmyndigheten i vart fall att det ska vara tvingande för upphandlande organisationer att utforma utvärderingsmodellerna som reglerna föreskriver. I stället ska det vara frivilligt eftersom det är de upphandlande organisationerna själva som är bäst lämpade att besluta om utvärderingsmodellerna för sina upphandlingar i varje enskilt fall.

Artikel 32.2 bör, givet att tillämpningsområdet för denna regel inte är bredare än de allmänna upphandlingsreglerna, strykas eftersom innehållet är allmängiltigt för offentlig upphandling och därför bör regleras bara i de allmänna förfaranderegelerna i upphandlingsdirektiven eller motsvarande ny lagstiftning på EU-nivå (n.b. att en EU-kommissionen den 9 september har presenterat ett förslag till ny förordning tänkt att ersätta tre av de nuvarande upphandlingsdirektiven).

Det bör klargöras i förordningen hur regler om europeiskt mervärde står sig och motiveras i förhållande till GPA och övriga relevanta frihandelsavtal (jfr ifråga om att ställa vissa krav som nämns i skäl 64 till förordningen).

Övervakning av upphandling av innovation inom moln och AI (artikel 33)

Upphandlingsmyndigheten välkomnar att SMF ska få goda möjligheter att tilldelas kontrakt i offentlig upphandling, inklusive möjligheter att tillhandahålla molntjänster och AI-system. De regulatoriska kraven och verksamhetskraven i övrigt som kommer med verksamhet som avser allmän ordning och inköp av tjänster kopplade till datacenter, utgör samtidigt enligt Upphandlingsmyndigheten en rimlig barriär för

vilka leverantörer som ska kunna komma i fråga. Det kan vara olämpligt av säkerhetsskäl att driva efterfrågan till mindre leverantörer när marknaden är under så kraftig utveckling att det är svårt att förutspå vilken inköpsstrategi som är mest sund för olika syften. Det kan därför enligt Upphandlingsmyndigheten ifrågasättas om det bör införas ett riktmärke att 25 % av kontrakten avseende molnberäkningstjänster och AI tilldelas innovativa SMF.

För upphandling av innovativa produkter är det allmänt sett ett problem att beställaren inte har förmåga att på förhand definiera sin efterfrågan av produkten på det sätt som upphandlingslagstiftningen kräver. Metoden för att lösa problemet utgörs ofta av att uttrycka så kallade ”funktionskrav” snarare än detaljerade tekniska specifikationer. I praktiken är det svårt att avfatta träffsäkra funktionskrav och liknar inte hur innovation och komplexa affärsrelationer i näringslivet byggs – där kan exempelvis kontrakt ingås som förutsättningslös accept av ett erbjudande från marknaden. Kontrakten kan också ofta direkt avbrytas eller ändras om förutsättningarna ändras, m.m. En lämplig metod för att hjälpa innovativa SME:s skulle kunna vara att tillåta undantag från annonserings- och konkurrensutsättningsplikten i upphandlingslagstiftningen för en viss andel av upphandlingarna om de mynnar ut i kontrakt som tilldelas innovativa SMF. Förutsättningarna skulle då lättare kunna skapas för att inom offentlig upphandling efterlikna förutsättningarna för inköp rörande innovativa produkter i näringslivet.

Det bör definieras i förordningen vad som utgör ”innovativa SMF”.

Etablering av den europeiska offentliga sektorns molnfederation (artikel 34)

Upphandlingsmyndigheten anser att ordet ”federation” för tanken till frågor om statsskickets grunder. Även om det skulle anses vedertaget att på området för molnteknologi tala om molnfederationer bör därför i en rättsakt övervägas att använda ett annat ord, såsom ”molnsamarbete”.

Kommissionens upphandlingsaktiviteter (artikel 37-40)

Upphandlingsmyndigheten uppfattar i delarna som rör EU-kommissionens upphandlingsaktiviteter att de främst rör det administrativa förfarandet och villkoren, inklusive det legala mandatet för EU, att bistå medlemsstaterna enligt särskilda överenskommelser. Reglerna påverkar därför inte offentlig upphandling som sådan och Upphandlingsmyndigheten har därför inga invändningar mot att de införs.

Generellt borde det räcka såväl som medföra större flexibilitet och snabbhet – något som är särskilt angeläget på det snabbrörliga och innovativa AI-området – att mandatet för EU-kommissionen fastställs mer kortfattat i en rättsakt varefter detaljer från tid till annan utarbetas i andra sammanhang, främst genom avtal mellan involverade aktörer. Det bör även övervägas att införa ett generellt mandat i EU:s upphandlingslagstiftning för EU-kommissionen att i olika egenskaper bistå

medlemsstaternas upphandlande organisationer, så att liknande regler som här kan minimeras eller strykas. De kan då även minimeras eller strykas i många andra rättsakter. EU-kommissionen nämnde i det ovan nämnda distansmötet den 21 september att avfattningen av reglerna är nödvändig givet dels det finansiella reglementet, dels att hundratals överenskommelser med upphandlande organisationer kan förutses och att varje detalj i dem inte bör klaras ut i varje överenskommelse. Upphandlingsmyndigheten vidhåller dock att det bör bevakas om förordningsbestämmelserna i dessa delar behöver vara så detaljerade.

Regeln i artikel 39.1 kan läsas som en föregripen materiell bedömning rörande om alla regler i upphandlingslagstiftningen har följts. Om en sådan läsning är korrekt avstyrker Upphandlingsmyndigheten avfattningen. Sådana bedömningar bör i stället ske från fall till fall med tillämpning av de aktuella reglerna.

_____

Generaldirektören Anja Clausin har beslutat i detta ärende. Juristen Philip Lieff har varit föredragande. I handläggningen har även chefsjuristen Helene Molander, avdelningschefen Sofia Mårtensson, avdelningschefen Mårten Janerud, juristen Sophia Anderberg och strategen Jenny Mangelsdorf deltagit.

_____

Anja Clausin

_____

Philip Lieff