företagarna

Klimat- och näringslivsdepartementet
103 33 Stockholm

Stockholm	Vår referens	Dnr
2026-10-13	Olivia Karlsson	KN2026/01835

Remissyttrande

Europeiska kommissionens förslag till en förordning om innovation

Företagarna har getts möjlighet att avge remissyttrande om det angivna förslaget. Nedan följer våra huvudsakliga synpunkter.

Förslaget i korthet
Europeiska kommissionens förslag syftar till att förbättra den inre marknadens funktionssätt för innovation och påskynda kommersialiseringen av innovativa lösningar. Förordningen har i praktiken två huvudsakliga delar: ett gemensamt EU-regelverk för upphandling av forskning och utveckling (FoU-upphandling) samt nya uppgifter för Europeiska unionens immaterialrättsmyndighet, EUIPO, kopplade till värdering, finansiering och kommersialisering av immateriella tillgångar.

Förslaget innehåller bland annat regler om gemensam gränsöverskridande FoU-upphandling, marknadskonsultation, kvalificeringskrav, tilldelningskriterier, fasindelad utveckling, och fördelning av immateriella rättigheter.

Företagarnas inställning

Företagarna välkomnar ambitionen att göra det lättare för innovativa företag att växa på den inre marknaden. Kommissionens problembild är i huvudsak riktig: små företag möter ett fragmenterat regelverk, tung administration, begränsad tillgång till finansiering, otillräckliga möjligheter att testa innovativa lösningar och upphandlingar som ofta gynnar etablerade aktörer.

Förslaget har dock en betydligt smalare inriktning än namnet antyder. Det skapar främst ett unionsramverk för FoU-upphandling och nya processer, verktyg, databaser och administrativa strukturer kopplade till EUIPO. Åtgärderna kan vara användbara, men får inte presenteras som en ersättning för bredare regelförenkling, en bättre fungerande inre marknad eller förbättrad tillgång till privat kapital.

FoU-upphandling kan ge innovativa företag en första kund. Men om vägen till kunden fylls med fler obligatoriska kriterier, ursprungskontroller, dokumentationskrav och särregler kommer instrumentet främst att gynna företag med stora juridik- och upphandlingsavdelningar. Företagarna stödjer därför förslaget endast om det utvecklas till ett praktiskt verktyg för verkligt marknadstillträde för små innovativa företag.

Det finns flera delar av förslaget som Företagarna välkomnar.

- **Ett gemensamt ramverk för FoU-upphandling**
  - Ett gemensamt regelverk för FoU-upphandling och möjlighet till gemensam FoU-upphandling mellan offentliga köpare i flera medlemsstater är positivt. Detta kan förbättra förutsägbarheten och göra det lättare att upphandla, testa och skala lösningar över gränserna. Det kan även minska fragmenteringen och underlätta marknadstillträdet inom EU.
  - Samtidigt kan mervärdet av att placera reglerna i en separat rättsakt utanför den nya föreslagna upphandlingsförordningen ifrågasättas. Om instrumenten ska tillämpas parallellt måste de fungera som ett sammanhållet regelverk. Innovationsförordningen bör därför så långt som möjligt använda samma definitioner, samma digitala infrastruktur och samma småföretagsvänliga principer som den allmänna upphandlingsförordningen.

- **Lägre trösklar för små företag**
  - Förordningen kräver att offentliga köpare särskilt beaktar att inte skapa omotiverade eller oproportionerliga hinder kopplade till företagens storlek, särskilt för små och medelstora företag samt innovativa startups och scaleups. Förordningen begränsar även kraven på tidigare kontraktserfarenhet och tillåter att finansiell kapacitet styrks genom exempelvis affärsplan, immateriella tillgångar och investerarfinansiering. Detta är välkommet eftersom unga företag sällan kan uppvisa samma historik som etablerade leverantörer.
  - Förslaget innehåller även en bestämmelse om finansiella garantier som innebär att anbuds-, fullgörande- och innehållandegarantier reduceras för små och medelstora företag samt innovativa startups och scaleups, vilket är positivt.

- **Funktionskrav före detaljstyrning**
  - Reglerna prioriterar funktionskrav framför prestanda- och designkrav. Det är en princip som Företagarna står bakom. Det är viktigt att den offentliga köparen beskriver problemet som ska lösas, och inte låser fast lösningen i förväg. Det ökar möjligheten för nya aktörer att konkurrera med nya lösningar.

- **Obligatoriska kvalitets- och innovationsvikter**
  - Företagarna välkomnar ett upphandlingsregelverk som inte ensidigt styrs av lägsta pris och där även kvalitet kan väga tungt.
  - Samtidigt vill vi uppmärksamma att fasta procentsatser och ett brett paket av innovationsrelaterade kriterier riskerar att göra upphandlingen mindre förutsägbar. Små företag måste kunna förstå vad som bedöms, hur bedömningen görs och vad som krävs för att vinna. Kriterierna bör därför vara få, objektiva, direkt kopplade till kontraktet och möjliga att styrka utan omfattande administration.

- **Företagens rätt till immateriella rättigheter**
  - Förordningen ger som huvudregel leverantören rätt att behålla immateriella rättigheter som utvecklas inom ramen för FoU-upphandlingen. Det är en viktig förbättring jämfört med modeller där innovationen i praktiken låses in hos en enskild myndighet. Företag kommer därav kunna kommersialisera lösningar på en bredare marknad, medan den offentliga köparen får tillgång för eget bruk.

- **Frivilligt stöd för IP-baserad finansiering**
    - Förslagen om ett kompetenscentrum hos EUIPO, frivilliga ramar för IP-värdering och en digital matchningsplattform kan vara värdefulla för företag vars främsta tillgångar är teknik, patent, programvara eller know-how är välkomna. Samtidigt ska deras effektivitet inte överskattas.

Det finns dock även flera delar av förslaget som Företagarna är skeptiska till och som vi menar kräver ytterligare analys.

- **EU-preferensen kan bli en ny tröskel**
    - Förslaget begränsar som huvudregel deltagandet i FoU-upphandling till företag med ursprung i EU eller i vissa avtalsländer, även när det gäller deras underleverantörer. Förslaget kräver också att minst 50 procent av FoU-arbetet utförs i dessa länder. Kommissionen beskriver detta som en EU-preferens i FoU-upphandling.
    - Detta förslag måste granskas hårt. En europeisk preferens hjälper inte automatiskt små företag; den kan lika gärna gynna stora etablerade EU-bolag. Ursprungsbedömningar, kontroll av ägande och kontroll av var arbetet utförs riskerar att skapa nya dokumentationskrav och rättslig osäkerhet, särskilt för startups med internationella investerare, globala team eller underleverantörer.
    - De föreslagna reglerna kan begränsa små och medelstora företags tillgång till kompetens, kapital och teknik genom att göra det svårare att samarbeta med internationella investerare, partners och leverantörer. De kan också minska konkurrensen och leda till betydande kostnadsökningar i offentlig upphandling. Därtill är villkoren för att tillåta deltagande från aktörer utanför de behöriga jurisdiktionerna fortfarande oklara. Det är exempelvis osäkert vem som ska avgöra om ett tidigare FoU-upphandlingsförfarande är tillräckligt ”similar” för att uppfylla kraven i artikel 11.4 e, vilket skapar rättsosäkerhet för både upphandlande myndigheter och anbudsgivare.

- **Obligatorisk marknadskonsultation och omfattande dokumentation kan motverka syftet**
    - Kravet på marknadskonsultation före anbudsinfordran kan få positiva effekter. Marknadsdialog kan hjälpa offentliga köpare att förstå marknaden och ge små företag möjlighet att påverka upphandlingens utformning.
    - Däremot får inte modellen bli en ritual med annonser, underlag, protokoll, särskilda nyckeltal och detaljerade dokumentationskrav i varje ärende. För små företag är varje extra steg en kostnad. Även upphandlande myndigheter riskerar att välja bort instrumentet om processen upplevs som för komplicerad. Det är därför viktigt att proportionalitetsprincipen genomsyrar denna process.

- **Obligatorisk flerleverantörsmodell kan bli kostnadsdrivande**
    - Förordningen föreslår att huvudregeln i FoU-upphandling ska vara nyttjandet av parallella leverantörer och att upphandlingen ska göras i konkurrensutsatta utvecklingsfaser. Detta kan minska inlåsning och möjliggöra tester av flera lösningar, men kan också kräva att små företag lägger betydande resurser på flera anbuds- och testfaser utan säkerhet om kommersiell fortsättning.
    - Antalet faser, dokumentationskraven och antalet parallella leverantörer måste stå i proportion till kontraktets värde och risk. Företag som har fullgjort sina avtalade uppgifter ska ha rätt till ersättning för respektive fas. Ersättning för godkänt arbete i varje fas ska vara förutsägbar och skälig samt betalas utan dröjsmål.

- **IP-reglerna måste skydda kommersialisering**
    - Huvudregeln om att entreprenören behåller äganderätten till de immateriella rättigheter som uppstår genom avtalet är positivt. Samtidigt ser vi att den offentliga upphandlaren ges möjlighet att under vissa förutsättningar kräva licenser, motsätta sig överlåtelser eller ta över ägandet.
    - För upphandling som inte är förkommersiell kan offentlig äganderätt motiveras av bland annat säkerhet, missbruk eller köparens behov av exklusiva rättigheter.
    - Dessa undantag kan vara motiverade i vissa särskilda fall. Samtidigt ser vi att det är viktigt att dessa undantag är snäva, tydligt motiverade i upphandlingsdokumenten och förenade med rättssäkra tidsfrister. Annars riskerar företaget att bära utvecklingsrisken men förlora möjligheten att skala upp lösningen kommersiellt.

- **IP-baserad finansiering får inte bli ett nytt administrativt system**
    - EUIPO-ramverket är frivilligt, vilket är positivt. Samtidigt byggs nya tekniska specifikationer, certifieringar, databaser, mallar och möjliga avgifter upp. Risken är att ett verktyg som ska förbättra tillgången till finansiering blir ännu ett system som små företag måste navigera. Tjänsterna måste utformas utifrån faktisk småföretagsnytta: en enkel digital process, transparent prissättning och inga krav på att använda unionsramverket för att få bankfinansiering.

- **Risk för överlappning och parallella system**
    - Regulatory Scrutiny Board lämnade två negativa yttranden, bland annat på grund av risken för överlappning med den kommande översynen av EU:s upphandlingsregler. Förslaget har därefter smalnats av, bland annat genom att bredare upphandlingsåtgärder och regulatoriska sandlådor har lyfts ut.
    - Det är dock fortfarande avgörande att Innovationsförordningen inte blir ett parallellt spår med olika definitioner, processer och digitala system i förhållande till den nya upphandlingsförordningen eller andra närliggande rättsakter.
    - De två upphandlingsförordningarna bör använda kompatibla definitioner, digitala system, uteslutningsregler och tredjelandsbegrepp. Rättslig uppdelning får inte leda till praktisk fragmentering för företagen.

Pernilla Norlin
Samhällspolitisk chef
Företagarna

Olivia Karlsson
Näringspolitisk expert
Företagarna