

Utbildningsdepartement
Forskningspolitiska enheten
u.eu.forskning@regeringskansliet.se

Yttrande gällande Europeiska kommissionens förslag till nästa ramprogram för forskning och innovation

Inledning

Upphandlingsmyndighetens uppdrag är att verka för rättssäkra, effektiva och hållbara upphandlingar till nytta för medborgarna och näringslivets utveckling. Dessutom ger Upphandlingsmyndigheten vägledning om statsstöd till kommuner och regioner. Myndigheten begränsar därför sitt yttrande till de områden i Europeiska kommissionens förslag till nästa ramprogram för forskning och innovation som har anknytning till upphandlings- och statsstödsområdet. Det innebär att myndigheten lämnar synpunkter på tre av Regeringskansliets fem frågeställningar. De övriga två frågorna som berör synergier mellan europeisk och svensk forskning och innovation, samt att stärka samarbeten mellan akademi och privat sektor berör inte myndighetens verksamhetsområde direkt.

Ert datum:
2025-07-09Datum:
2025-08-21Er ref:
U2025/01586Diarienummer:
UHM-2025-0272

Bedöms förslaget skapa förutsättningar för att stärka excellent europeisk forskning och innovation?

Europeiska kommissionen har som mål att 20 % av alla upphandlingar bör vara innovationsupphandlingar¹, varav 17 % upphandling av innovation och 3 % upphandling av forskning och utveckling. Tyvärr saknas tillförlitliga data och uppföljning av innovationsupphandling. Dessutom är det få medlemsstater som har nationella mål för innovationsupphandling. En jämförelsestudie av nationella policyramverk för innovationsupphandling har genomförts av 30 europeiska länder². Den indikerar att mycket arbete fortfarande krävs för att alla medlemsstater ska nå upp till målet.

Offentliga verksamheter är beroende nya lösningar, såväl produkter som tjänster för sin egen utveckling. Innovationsupphandling är ett viktigt verktyg för att införa nya lösningar i upphandlande organisationer. Samtidigt är utveckling och innovationsarbete förknippat med risk, så även innovationsupphandling. Det innebär att extern finansiering kan vara avgörande för att genomföra innovationsupphandling. Upphandlingsmyndigheten anser att det är positivt att förkommersiell upphandling³ och upphandling av innovation⁴ omnämns i förslaget som metoder för offentliga organisationer att driva och skala upp forskning och innovation. Det bör också uppmärksammas att innovationsupphandling även ger leverantörer till offentliga organisationer möjlighet att utveckla ny kunskap och nya lösningar som är anpassade efter offentliga verksamheters behov.

Inom vissa branscher exempelvis försvarsindustrin och medtech är offentlig sektor den enskilt största och ibland till och med den enda kunden. Det innebär att Försvarsmyndigheterna och sjukvården behöver vara drivande i utvecklingen av nya lösningar och behöver påverka produktutveckling utifrån sina behov. Då efterfrågan kan vara begränsad till offentliga kunder behöver utvecklarna få insyn i de upphandlande organisationernas behov och utvecklingen kan behöva göras i

¹ Med innovationsupphandling avses alla upphandlingar som har någon eller båda av följande egenskaper:

- Köp av innovationsprocessen – forsknings- och utvecklingstjänster – med (del)resultat.
- Köp av resultatet av innovation.

(KOMMISSIONENS TILLKÄNNAGIVANDE Vägledning om innovationsupphandling)

² Synthesis report for the benchmarking of national policy frameworks for innovation procurement

³ Förkommersiell upphandling: offentlig eller privat upphandling av forsknings- och utvecklingstjänster som inbegriper delning av nytta/risk på marknadsvillkor och konkurrenssatt utveckling i faser, där det finns en tydlig åtskillnad mellan de upphandlade forsknings- och utvecklingstjänsterna och införandet av kommersiella volymer av slutprodukter. (Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL establishing Horizon Europe, the Framework Programme for Research and Innovation, for the period 2028-2034 laying down its rules for participation and dissemination, and repealing Regulation (EU) 2021/695)

⁴ Upphandling av innovativa lösningar: offentlig eller privat upphandling där upphandlare fungerar som lanseringskund för innovativa varor eller tjänster som ännu inte är tillgängliga i stor kommersiell skala, och som kan inbegripa provning av överensstämmelse.

(Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL establishing Horizon Europe, the Framework Programme for Research and Innovation, for the period 2028-2034 laying down its rules for participation and dissemination, and repealing Regulation (EU) 2021/695)

Ert datum:
2025-07-09

Er ref:
U2025/01586

Datum:
2025-08-21

Diarienummer:
UHM-2025-0272

partnerskap mellan utvecklande företag och upphandlande organisation. Utifrån detta perspektiv är innovationsupphandling ett av de viktigaste strategiska verktygen för förnyelse och innovation inom dessa offentliga sektorer och behöver, för att bidra till den tekniska utvecklingen i samhället användas i högre grad än vad som görs idag.

Upphandling för skalning av innovation och ökad konkurrenskraft

Offentlig upphandling kan spela en central roll för att skala innovationer och att stärka konkurrenskraften. När upphandlande organisationer efterfrågar innovativa produkter och tjänster ger det företag incitament att utveckla nya och mer effektiva lösningar. Detta kan också bidra till att små och medelstora företag får större möjligheter att delta i upphandlingar, vilket i sin tur främjar en mer diversifierad marknad. Offentliga organisationer är ofta stabila och långsiktiga kunder och kan bidra till att sprida och skala upp innovationer, förutsatt en skälig riskfördelning och lämplig hantering av immateriella rättigheter. Det i sin tur ger företag möjlighet att expandera.

Ett förslag på åtgärd för att stärka efterfrågesidan är gemensamma upphandlingar. Ofta har likartade organisationer likartade behov, men trots det sker inte många gemensamma upphandlingar. Det bör undersökas vidare vad som krävs för fler gemensamma upphandlingar, då dessa har potential att snabbt sprida innovationer och kan öka konkurrenskraften. Under coronapandemin genomfördes gemensamma upphandlingar och det finns flera lyckade exempel på detta.

Det är positivt att förslaget för ramprogrammet nämner att det ska ske ett nära samarbete mellan forskningssamverkan inom den andra pelaren i förslaget, samt stödet till uppstartsföretag och expanderande företag inom den tredje pelaren. Vidare står det i förslaget att det planeras att stärka efterfrågesidan för uppstartsföretag dels genom att koppla expanderande företag till stora företag i Europa, dels genom att underlätta innovativa offentliga upphandlingsåtgärder på EU-nivå och nationell nivå. Olyckligtvis beskrivs inte upphandlingsåtgärderna som ska underlätta. Det innebär att det är svårt att bedöma vilka resultat som kan förväntas. Eventuellt syftar förslaget på kommande resultat från översynen av upphandlingsdirektiven som pågår. Beroende på utkomsten kan nya upphandlingsregler på EU-nivå underlätta för innovativa upphandlingar på EU- och nationell nivå, men förslaget kan även syfta på andra åtgärder.

Kapacitetsuppbyggnad och förmåga kring innovationsupphandling

Som nämndes inledningsvis når medlemsländerna ej upp till Europeiska kommissionens mål för innovationsupphandling. Det finns fortsatt behov av kapacitetsuppbyggnad och förmåga att skapa förutsättningar och genomförande av innovationsupphandling i såväl Sverige som andra medlemsländer.

Upphandlingsmyndigheten är positiv till att förslaget till ramprogram formulerar behovet av stödåtgärder för att stärka och bättre koppla samman

Ert datum:
2025-07-09

Er ref:
U2025/01586

Datum:
2025-08-21

Diarienummer:
UHM-2025-0272

innovationsekosystem, men anser också att flera innovationsekosystem behöver utvecklas med fokus på upphandling. Kompetensen kring innovationsupphandling behöver stärkas vid olika typer av innovationscenter, men också på flera nivåer inom upphandlande organisationer.

En tydlig reglering

Upphandlingsmyndigheten vill framhålla att otydlighet och osäkerhet om regelverkets innebörd och tillämpning i sig kan utgöra ett hinder mot syftet att stärka forskning och innovation. Upphandlingsmyndigheten noterar att förslaget till reglering innehåller bestämmelser som berör sådan upphandling som genomförs av upphandlande organisationer (se bland annat art. 33). Upphandlingsmyndigheten noterar vidare att det vore önskvärt om de krav som anges i art. 33(2)(a) var mer tydliga och utförliga. Det noteras också att det saknas uttryckliga förtydliganden om relationen till bland annat direktiv 2014/24/EU (LOU-direktivet) i dessa sammanhang. Upphandlingsmyndigheten anser att det bör övervägas om i vart fall skälen till den föreslagna regleringen bör innehålla uttryckliga förtydliganden rörande kraven och relationen till upphandlingsdirektiven.

Bedöms förslaget skapa förutsättningar för att stärka det svenska deltagandet i ramprogrammet?

Upphandlingsmyndigheten kan inte bedöma om förslaget kommer stärka det svenska deltagandet i ramprogrammet, men har identifierat en konflikt mellan regelverk med koppling till statsstödsreglerna som kan påverka regionernas möjlighet att delta.

När det gäller statsstödsreglerna noterar Upphandlingsmyndigheten att det av reciten i utkastet till förordning framgår att medel ska gå till marknadsmisslyckanden och att de inte ska krocka med principerna för statsstöd. Upphandlingsmyndigheten erfar dock att regionerna förväntas ha en viktig roll i ramprogrammet. I vissa fall ställer regionernas förväntade roll inom ramen för Horisont Europa redan idag krav på nationell befogenhet att lämna företagsstöd. Om ramprogrammet fortsätter att utvecklas i den riktningen krävs ändringar av de lagar som styr kompetensfördelningen mellan region och stat. Upphandlingsmyndigheten anser att regeringen därför bör överväga om inte lagen (2010:630) om regionalt utvecklingsansvar eller lagen om vissa kommunala befogenheter bör kompletteras med skrivningar som tar höjd för att regionerna när de deltar i projekt inom Horisont Europa kan behöva lämna stöd till enskild näringsverksamhet. Den typen av stöd bör i så fall undantas från förbudet i 2 kap. 8 § kommunallagen. I annat fall finns det risk att svenska regioner inte kommer att kunna ta del av medel som fördelas inom ramen för Horisont Europa.

Vilka delar i förslaget bedöms extra viktiga att värna respektive mota vid kommande förhandlingar?

Upphandlingsmyndigheten anser att det är viktigt att värna om upphandlingsperspektivet i ramprogrammet för forskning och innovation. Upphandling är ofta en förutsättning för att föra in nya lösningar i offentlig sektor. Samverkan för ökad innovation mellan offentliga organisationer och företag som inte tar hänsyn till upphandlingsreglerna i ett tidigt skede riskerar att försvåra upphandlingsarbetet. Det kan till och med leda till nyutvecklade prototyper aldrig kommersialiseras, då den förväntade upphandlingen uteblir. I lämnade förslag omnämns inte hur stor andel av budgeten som kommer användas till innovationsupphandling, men Upphandlingsmyndigheten föreslår att andelen ökar i relation till tidigare år.

Det är även önskvärt att fortsätta bygga ut stödstrukturerna för innovationsupphandling. I tidigare ramprogram har projektet så som Procure to Innovate genomförts. Det innebär att fem etablerade kompetenscenter för innovationsupphandling stöttade etableringen av fem nya kompetenscenter. Det är idag ett fungerande nätverkssamarbete för kunskaps- och erfarenhetsspridning, samt delning av fungerande verktyg och praktiska stöd. Det är önskvärt att fler projekt genomförs i syfte att öka medlemslänternas förmåga att genomföra innovationsupphandling och utveckla processen. Som tidigare nämnts kan även åtgärder för att skapa förmåga att genomföra gemensamma upphandlingar vara av intresse för att skala upp innovationer och få företag att expandera.

Generaldirektören Anja Clausin har beslutat i detta ärende. Affärsutvecklare Charlotta Palmgren har varit föredragande. I den slutliga handläggningen har också seniora juristen Sophia Anderberg och seniora juristen Magnus Lindbäck deltagit.

Anja Clausin

Charlotta Palmgren