

Finansdepartementet

103 33 Stockholm

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

(Fi2026/01676)

Sammanfattning

Försäkringskassan är positiv till förslaget och ser samtidigt att det i vissa delar finns behov av förtydliganden, vilket utvecklas nedan.

Förslaget är positivt för Sverige och EU eftersom den föreslagna förordningen kommer att innebära minskade ensidiga beroenden gällande datacenterkapacitet, vilket är en förutsättning för den digitala transformationen.

Det föreslagna upphandlingsregelverket kan träffa Försäkringskassan dels som upphandlande myndighet, dels som leverantör av moln- (it-drift) och AI-tjänster. Det finns med anledning av det ett antal frågor som behöver förtydligas i det fortsatta lagstiftningsarbetet. En fråga som bör behandlas noggrant framöver är om den föreslagna förordningen över huvud taget ska tillämpas när statliga myndigheter uppträder i egenskap av tjänsteleverantör – särskilt när tjänsterna enbart tillhandahålls inom offentlig sektor. Regeringen bör verka för att bringa klarhet i vad mån statliga myndigheter i den egenskapen kommer att omfattas av förslagen.

Regeringen bör redan nu ge förberedande uppdrag till de myndigheter som ska utses som behöriga myndigheter enligt förordningen samt förbereda den nationella moln- och AI-strategi som ska finnas inom ett år efter ikraftträdandet.

It-tjänster som tillhandahålls av Försäkringskassan för den offentliga förvaltningen

Försäkringskassan har av regeringen tilldelats särskilda uppgifter. Myndigheten har i uppdrag att tillsammans med andra myndigheter tillhandahålla it-drift till statliga myndigheter, i form av molntjänster och andra it-tjänster (förordning [2024:1005] om samordnad och säker statlig it-drift). Försäkringskassan har också tillsammans med Skatteverket i uppdrag att etablera en AI-verkstad för den offentliga förvaltningen (Fi2026/00018). För båda dessa uppdrag gäller att statliga myndigheter och andra offentliga aktörer frivilligt får välja om de vill nyttja de tjänster som Försäkringskassan tillhandahåller.

Försäkringskassan anser att regeringen ska verka för att molntjänster och andra it-tjänster som tillhandahålls av Försäkringskassan och andra myndigheter för den offentliga förvaltningen, inte ska omfattas av förordningens tillämpningsområde. Den föreslagna förordningstexten utgår från att en tjänst ska *upphandlas*, vilket talar för att myndighetens tillhandahållande av it-drift- och andra it-tjänster inte omfattas. Liknande upplägg torde finnas i andra medlemsstater. Det bör därför framgå uttryckligen av förordningen att den endast ska vara tillämplig på sådana tjänster som upphandlas.

Om Försäkringskassan kommer att omfattas av regelverket i denna del måste det förtydligas om och i så fall hur förordningen ska tillämpas på denna typ av tjänster. Av säkerhetskyddsskäl måste regeringen under alla omständigheter verka för att förslag som innebär att externa aktörer skulle få tillgång till våra lokaler, till exempel vid revision, inte omfattar oss och andra myndigheter som har liknande uppdrag.

Försäkringskassan noterar i detta sammanhang att regeringen som en preliminär ståndpunkt har angett att det är av central betydelse att nya regelverk utformas på ett sätt som inte missgynnar Sverige och som tar hänsyn till medlemsstaternas strukturella förutsättningar, bland annat i form av befintlig digital infrastruktur (faktapromemoria 2025/26:FPM99, s. 11).

Systemet med tillitsnivåer vid upphandling av moln- och AI-tjänster

Kommissionen föreslår gemensamma regler för offentlig upphandling av moln- och AI-tjänster. Försäkringskassan påverkas av förslaget i egenskap av upphandlande myndighet.

I artikel 29 anges att medlemsstaterna och unionsenheterna ska genomföra riskanalyser för att bland annat identifiera de offentliga verksamheter som använder eller kommer att använda molntjänster som har verksamhet (aktivitet) med betydelse för att upprätthålla allmän ordning inom olika områden och sektorer. Riskanalysen avgör vilken så kallad tillitsnivå som är lämplig för respektive verksamhet. Det behöver tydliggöras vad som menas med "medlemsstaterna" i detta sammanhang. Avses regeringen, tillsynsmyndigheterna eller respektive upphandlande myndighet? Likaså bör det klargöras om det är kommissionen eller medlemsstaterna som bestämmer vad som utgör en verksamhet och hur den ska avgränsas. Det är dessutom oklart vilka verksamheter som åsyftas i och med att uttrycket "verksamhet med betydelse för att upprätthålla allmän ordning" inte är definierat. Det vållar osäkerhet i tillämpningen.

Om en annan aktör än respektive upphandlande myndighet ska genomföra riskanalyserna – och därmed avgöra vilka tillitsnivåer som den upphandlande myndigheten måste förhålla sig till – riskerar handlingsutrymmet för den upphandlande myndigheten att minska. Ansvaret bör därför läggas på den upphandlande myndigheten i stället för annan aktör.

Försäkringskassan är beredskapsmyndighet och sektorsansvarig myndighet för beredskapssektorn ekonomisk säkerhet och myndighetens it-drift är av väsentlig vikt, inte bara för socialförsäkringen utan även för samhället i stort. Enligt förslaget ska myndigheter vars verksamhet inte har betydelse för att upprätthålla allmän ordning använda leverantörer av molntjänster på tillitsnivå 1 (artikel 30.2). Myndigheter vars verksamhet har betydelse för att upprätthålla allmän ordning ska använda tillitsnivåerna 2, 3 eller 4 (artikel 30.3).

Även om en myndighets verksamhet har betydelse för att upprätthålla allmän ordning, bör myndigheten enligt Försäkringskassans mening kunna använda sig av leverantörer av molntjänster på tillitsnivå 1 för aktiviteter som inte motiverar en högre tillitsnivå. Det bör samtidigt vara möjligt för myndigheter att använda sig av leverantörer av molntjänster på högre tillitsnivå än 1, även när myndighetens verksamhet inte har betydelse för att upprätthålla allmän ordning. Så som förslaget är utformat i dagsläget kan det tolkas som att en myndighet är hänvisad till antingen tillitsnivå 1 eller tillitsnivå 2–4, beroende på om myndighetens verksamhet har bedömts ha betydelse för upprätthållandet av allmän ordning eller inte. Detta bör enligt Försäkringskassans mening inte ha varit syftet med systemet med tillitsnivåer. Att tillitsnivåerna inte är ömsesidigt uteslutande bör uttryckligen framgå av förordningstexten.

Det uppstår även frågor kring tillitsnivåerna i de fall en myndighet redan använder sig av en specifik leverantör och dennes tjänster. Tjänsten i fråga kan alltså redan vara anskaffad. Det framgår inte vad som ska gälla i sådana fall.

Det är inte alla leverantörer på marknaden som kommer att kunna möta kriterierna för tillitsnivå 2–4. Marknaden domineras idag av företag utanför EU och det kommer sannolikt ta tid för såväl europeiska tjänsteleverantörer att etablera sig som för företag utanför EU att anpassa sig till de nya upphandlingsreglerna. En risk är att det uppstår ett tomrum på marknaden när den föreslagna förordningen träder i kraft. Till exempel kan en upphandlande myndighet vara i behov av tjänster på tillitsnivå 2–4, samtidigt som det saknas europeiska alternativ att tillgå och myndigheten inte har möjlighet att använda leverantörer utanför EU. Det skulle kunna utgöra ett hinder för det uttryckliga målet att öka användningen av moln- och AI-tjänster i offentlig sektor.

En åtgärd som skulle kunna underlätta ett införande är att låta avdelning I–III om åtgärder för att öka tillgängligheten på AI, datacentermoln m.m. inom unionen, träda i kraft före den föreslagna förordningens avdelning IV om autonomi (digital suveränitet). Det kan ge befintliga leverantörer tid att anpassa sig till de nya reglerna och mer tid för en europeisk marknad att växa fram. Ett annat alternativ skulle kunna vara att ge medlemsstaterna längre tid att genomföra förordningen i den delen.

Upphandlingsrättsliga frågor i övrigt

I artikel 32 anges att myndigheter som upphandlar innovativa moln- och AI-tjänster ska använda tilldelningskriterier som inte är baserade på pris för att bedöma i vilken utsträckning leverantörer bidrar till utvecklingen av ett europeiskt moln- och AI-ekosystem. Det innebär en begränsning av Försäkringskassans eget handlingsutrymme och en inskränkning i möjligheten att låta det egna behovet kring inköpet styra processen. I slutändan finns risk att konkurrensen hämmas i ett redan regeltungt och inte alldeles effektivt upphandlingssystem.

Av artikel 33 följer att minst 25 procent av upphandlingar av moln- och AI-tjänster ska tilldelas innovativa små och medelstora företag. Det ska också vidtas åtgärder för att underlätta sådana företags deltagande. Detta medför en risk att Försäkringskassans faktiska behov kommer behöva stå åt sidan. Vidare är detta ett potentiellt ingrepp i den fria konkurrensen som kan komma att behöva analyseras ytterligare.

EU-kommissionen publicerade den 9 september 2026 ett förslag om ny upphandlingsförordning. Försäkringskassan ser behov av ett klargörande kring hur avsnitten kring upphandling i den föreslagna förordningen förhåller sig till de nya föreslagna upphandlingsreglerna.

Förberedande åtgärder

Försäkringskassan anser att det är angeläget att regeringen i god tid och så snart det är lämpligt beslutar om förberedande uppdrag till de myndigheter som ska utses som behöriga myndigheter (artikel 25–26), så att den offentliga förvaltningen är förberedd när tidsfristerna i regelverket börjar löpa. Därtill är det önskvärt att moln- och AI-strategier utvecklas i enlighet med de krav som finns i den föreslagna förordningen. Den svenska strategin bör också adressera hur Sverige kan dra nytta av sina tillgångar, såsom ett bra företagsklimat, elförsörjning och hög kompetens, till att ytterligare stärka Sveriges konkurrenskraft när datacenter ska etableras i Sverige. Nedan lämnas förslag till uppdrag som ger Sverige möjlighet att i tid uppfylla den föreslagna förordningens krav och dra nytta av dess kapacitets- och innovationsspår.

Den eller de svenska statliga myndigheter som får ansvar för suveränitetsramverket bör få ett analysuppdrag att, tillsammans med Statens inköpscentral och myndigheter med omfattande it-verksamheter, ta fram en nationell klassning av statens molnanvändning



utifrån de fyra tillitsnivåer som föreslås i förordningen. Syftet är att förvaltningen ska ha en gemensam klassning på plats innan riskbedömningen enligt artikel 29 blir obligatorisk, och att statliga ramavtal kan struktureras efter nivåerna i enlighet med artikel 30. Behöriga myndigheter bör tillsammans med ackrediterings- och cybersäkerhetsfunktioner analysera hur erkännandeprocessen ska organiseras, säkerställa att det finns kvalificerade revisionsorganisationer för tillitsnivå 2–4 och klargöra samspelet med cybersäkerhetscertifieringen.

Berörda plan-, energi- och nätmyndigheter bör få i uppdrag att analysera förutsättningarna för att utse accelerationszoner, inklusive att genomföra den energianalys per zon som förordningen kräver. En analys bör också göras av möjliga svenska datacenterprojekt som kan bli strategiska projekt.

Slutligen bör leverantörsmyndigheter enligt förordningen om samordnad och säker statlig it-drift, få i uppdrag att analysera Sveriges möjliga deltagande i den europeiska molnfederationen.

Försäkringskassan har inte några synpunkter på förslagen i övrigt.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektör Nils Öberg i närvaro av ställföreträdande rättschef Sara Bratberg, avdelningschef Stefan Blom och områdeschef Juha Alskog samt rättslig expert Marcus Lundén, den senare som föredragande.

Nils Öberg

Marcus Lundén