Ert datum:
2026-09-28

Datum:
2026-10-15

Er ref:
KN2026/01835

Diarienummer:
UHM-2026-0388

Klimat- och näringslivsdepartementet
kn.registrator@regeringskansliet.se

kopia: kn.nim.remisser@regeringskansliet.se

Remiss av Europeiska kommissionens förslag till en förordning om innovation

1. Inledning

I det följande avses med ”pEIA” det remitterade förslaget på en europeisk innovationsförordning (*European Innovation Act proposal*) och med ”pPPA” det förslag till förordning om offentlig upphandling och koncessioner (*Public Procurement Act proposal*) som EU-kommissionen presenterade samma dag som pEIA, dvs 9 september 2026. Med ”EIA” avses en eventuell kommande europeisk innovationsförordning som den föreslagna och med ”PPA” en eventuell kommande rättsakt om offentlig upphandling.

2. Sammanfattning

Upphandlingsmyndigheten avstyrker att pEIA införs.

Om en EIA införs avstyrker Upphandlingsmyndigheten att den innehåller bestämmelser om offentlig upphandling. De bestämmelserna bör i stället finnas i en PPA, inklusive särskilda undantagsbestämmelser för forsknings- och utvecklingstjänster.

Upphandlingsmyndigheten
Adress: Box 1194, SE-171 23 Solna I Besöksadress: Svetsarvägen 10, Solna
Telefon: 08-586 21 700 I E-post: info@uhmynd.se I upphandlingsmyndigheten.se

Om en EIA införs med bestämmelser om offentlig upphandling av forsknings- och utvecklingstjänster avstyrker Upphandlingsmyndigheten att den införs vid något annat tillfälle än samtidigt som en PPA.

Upphandlingsmyndigheten ställer sig bakom ambitionen att använda offentlig upphandling för att främja innovation och delar bedömningen gällande vikten av flera av de principiella kommersiella villkoren som lyfts i pEIA, exempelvis principerna för immateriella rättigheter i artikel 19.

Den åsyftade effekten bör dock enligt Upphandlingsmyndigheten med fördel främjas genom publicering av mallvillkor, vägledning, rekommendationer och *best practices* samt utbildningar snarare än genom reglering i en rättsakt. Ett relevant stöd skulle kunna erbjudas av EU-kommissionen och nationella myndigheter såsom Upphandlingsmyndigheten (jfr ordningen enligt skäl 47, andra stycket, LOU-direktivet). Tvingande lagregler som föreskriver att den aktuella typen av villkor ska gälla skulle däremot enligt myndigheten ytterligare byråkratisera inköpsprocessen, inklusive planerings- och avtalsfasen.

3. Synpunkter på förordningen

3.1 Allmänt

Upphandlingsmyndigheten avstyrker att pEIA införs av följande skäl.

Upphandlingsmyndigheten avstyrker att pEIA införs i de delar som rör offentlig upphandling (artikel 1-31). Skälet är framför allt att Upphandlingsmyndigheten anser att tvingande lagregler som föreskriver att den aktuella typen av villkor ska gälla skulle byråkratisera inköpsprocessen, inklusive planerings- och avtalsfasen. Ett tillkommande skäl är att upphandlingsbestämmelserna i stället borde tas in i en PPA som omfattar offentlig upphandling av forsknings- och utvecklingstjänster, inklusive eventuella undantagsbestämmelser för sådana tjänster.

Upphandlingsmyndigheten är också tveksamt till om pEIA i övrigt (artikel 31-41) är ändamålsenlig för att reducera strukturella barriärer för att föra innovativa lösningar till marknaden. Därför avstyrks även att de delarna införs.

Upphandlingsmyndigheten ser vidare risker med de föreslagna mandaten för EU-kommissionen att komplettera akten med delegerade akter. Detta då det inte går att överblicka vad den totala regelmassan därigenom blir och det finns en uppenbar risk för ett svåröverskådligt regelverk och onödig detaljstyrning.

Upphandlingsmyndigheten anser att ett flertal artiklar bör analyseras i ett sammanhang tillsammans med motsvarande för pPPA och avstyrker därför att artiklarna införs innan reformen i de allmänna upphandlingsreglerna är klar. Det sagda gäller åtminstone följande: ekonomiska aktörer (artikel 5), grupper av ekonomiska aktörer (artikel 6) åberopande av andras kapacitet (artikel 7), villkor för

tillgång till upphandling av forsknings- och utvecklingstjänster och villkor för platsen för utförandet (artikel 11), bestämmande av ursprung (artikel 12), obligatoriska uteslutningsgrunder (artikel 13) fakultativa uteslutningsgrunder (artikel 14), kvalificeringskrav (artikel 15), innovationsrelaterade tilldelningskriterier (artikel 17), kontraktsmodifieringar (artikel 20), betalningar (artikel 25), avslut av forsknings- och utvecklingsupphandlingskontrakt (artikel 27), säkerhetsaspekter i forsknings- och utvecklingsupphandling (artikel 28), säkerhetsaspekter under kontraktsförvaltningen (artikel 29), cybersäkerhet (artikel 30) och gemensamma regler för gemensam upphandling av forsknings- och utvecklingstjänster (artikel 31).

Upphandlingsmyndigheten ställer sig bakom ambitionen att använda offentlig upphandling för att främja innovation och delar bedömningen gällande vikten av flera av de principiella kommersiella villkoren som lyfts i pEIA. Det sagda gäller exempelvis utformning av krav på karaktären av de upphandlade forsknings- och utvecklingstjänsterna (artikel 18), delning av risk och nytta på marknadsmässiga villkor (artikel 19), *value engineering* (artikel 21), *multiple sourcing* (artikel 22), utlysningar av forsknings- och utvecklingsupphandlingar (artikel 23), konkurrensutsatt utveckling i faser och bedömning av kontraktsprestation (artikel 24) och konfidentialitet och dataskydd (artikel 26).

Upphandlingsmyndigheten avstyrker av följande skäl att de ovan nämnda villkoren för forsknings- och utvecklingstjänster som följer av pEIA blir tvingande för upphandlande organisationer att följa. Sådana principer och villkor som nämns ovan bör rimligen i första hand åstadkommas genom kompetensuppbyggnad som kan stödjas av rekommendationer och vägledningar, inklusive mallvillkor, som publiceras av exempelvis EU-kommissionen (jfr ordningen enligt skäl 47, andra stycket, LOU-direktivet). Tvingande och i övrigt detaljstyrande regler genom lagstiftning riskerar däremot att leda till onödig byråkrati. Upphandlingsmyndigheten bedömer att det finns en risk för att många av de projekt som skulle ha att tillämpa pEIA (om den antogs) skulle hämmas av lagstiftningen istället för att främjas och således att lagstiftningen på EU-nivå skulle få motsatt effekt till sitt syfte.

För det fallet att pEIA likväl införs lämnas nedan specifika synpunkter på vissa av artiklarna.

3.2 Förordningens övergripande innehåll (artikel 1) och titel

Upphandlingsmyndigheten anser pEIA främst handlar om offentlig upphandling av forsknings- och utvecklingstjänster (se artikel 1 första stycket samt rubriken till kapitel 2, se vidare skäl 21 och artikel 79 i pPPA) samt stöd för kommersialisering av resultat av forskning och innovation (se artikel 1 andra stycket samt rubriken till kapitel 3). Av de 41 artiklar som pEIA omfattar, handlar de flesta av artiklarna om offentlig upphandling. Vidare föreslås de, i ljuset av förslagen i pPPA, utgöra den uttömmande primära regleringen för offentlig upphandling av forsknings- och utvecklingstjänster. Om förordningen införs bör det nämnda innehållet även bättre avspeglas i det officiella namnet på rättsakten och vad förordningen mer kortfattat kallas. Den skulle exempelvis kunna döpas till ”*akten för offentlig upphandling av forsknings- och*

utvecklingstjänster". Att rättsakten föreslås heta "*europeiska innovationsakten*" blir missvisande eftersom innovation även regleras i pPPA, se främst artiklarna 41-45 och 59-65 i pPPA.

3.3 Tillämpningsområde (artikel 2)

Det ska noteras att vissa av de forsknings- och utvecklingstjänster som omfattas av tillämpningsområdet för nu gällande upphandlingslagstiftning, inte kommer att göra det om pPPA införs. Om pPPA införs efter pEIA kommer tillämpningsområdet för pEIA – när pPPA införs – utökas till att omfatta forsknings- och utvecklingstjänster generellt och inte bara sådana som idag inte omfattas enligt till exempel 1 kap. 5 § LOU. Upphandlingsmyndigheten anser att ett sådant eventuellt successivt införande borde undvikas.

Upphandlingsmyndigheten förespråkar att artikel 2.3 c stryks med effekten att upphandlingar på försvars- och säkerhetsområdet skulle omfattas av samma bestämmelser som det övriga området. Upphandlingsmyndigheten instämmer nämligen inte i vad som anges i skäl 3 till pEIA med avseende på att de särskilda egenskaperna hos försvarsupphandlingar gör upphandling av forsknings- och utvecklingstjänster inom detta område så känslig att pEIA inte skulle kunna tillämpas. Det finns, på liknande sätt som på LUFS-området, åtskilliga undantag och bestämmelser i pEIA till skydd för känsliga uppgifter, främst artikel 26. Det måste härtill i vilket fall vara möjligt att skydda känsliga uppgifter eller intressen med de åtgärder som upphandlande myndigheter finner nödvändiga eller som följer av till exempel nationell säkerhetsskyddslagstiftning. Ytterst kan artikel 346 i FEUF åberopas. Att LUFS-området undantas från de generella reglerna skapar enligt Upphandlingsmyndigheten en barriär till försvars- och säkerhetsområdet som bör elimineras. Detta särskilt som EU-kommissionen numera har ambitionen att på bred och civil front hänvisa till säkerhetshänsyn som en del den strategiska målsättningen med upphandling (se artikel 5 d pPPA såväl som artikel 4.6 d pEIA). Samma motiv som EU-kommissionen har framfört för reglerna i pEIA, borde kunna ligga till grund för motsvarande regler på försvars- och säkerhetsområdet. Om reglerna samordnas kan också onödiga gränsdragningsfrågor minimeras.

Upphandlingsmyndigheten föreslår vidare att artikel 2.3 a och b slås ihop, och således att artikel 2.3 b stryks.

Givet att den aktuella typen av upphandlingar förväntas kräva omfattande resurser hos såväl upphandlande myndigheter som leverantörer, bör frågan ställas om tröskelvärdena borde vara avsevärt högre, i vart fall för tillämpningen av några av de särskilt resurskrävande momenten (till exempel momenten enligt artikel 9 om marknadsundersökning, artikel 21 om *value engineering* samt artikel 24 om konkurrensutsatt upphandling i faser).

Kapitel 1 har enligt ordalydelsen i artikeln inget tillämpningsområde, något som bör rättas.

3.4 Definitioner (artikel 3)

Definitionerna bör om de införs i en EIA ses över i samband med att pPPA införs för att undvika diskrepanser som kan skapa rättsosäkerhet och försvåra tillämpningen av reglerna.

Definitionerna av ”*value engineering*”, “*value engineering change proposal*” och “*value engineering clause*” borde kunna klargöras och uttryckas enklare med ett språk som tar sikte mer på den kontraktsrättsliga situationen – vad som avses är egentligen villkor för att leverantören ska få föreslå ändringar, och villkor för att parterna ska kunna överenskomma om ändringar, av det avtalade åtagandet, på så vis förbättringar eller besparingar vilka leverantören kan motiveras av incitament att verka för.

3.5 Generella principer (artikel 4)

Reformen rörande principerna och de strategiska målen som kommer till uttryck i pEIA bör inte genomföras innan den övriga översynen av upphandlingsreglerna är klar och det således står klart hur skrivningarna i pPPA blir. Det är viktigt att reglerna blir koherenta och, såsom anförts ovan, vore det bästa om pEIA inte antogs alls och i vart fall inte innehöll separata bestämmelser om offentlig upphandling.

3.6 Underleverantörer (artikel 8)

Första meningen av artikel 8.6 bör strykas. Detta eftersom den inte är förenlig med vad som följer av artikel 8.5 eller i vart fall gör det obligationsrättsliga ansvaret för leverantören otydligt på ett sätt som blir rättsosäkert.

3.7 Marknadsundersökning (artikel 9)

Upphandlingsmyndigheten avstyrker att en tvingande regel om marknadsundersökning införs. Förslaget skulle leda till betungande administration som inte alltid bedöms kunna uppvägas av motsvarande nytta. Effekten av regleringen riskerar med andra ord att bli motsatsen till vad som efterfrågas på det utmanande området för forsknings- och utvecklingstjänster där dessutom de leverantörer som involveras med fördel kan vara små eller start-ups (dvs det finns en potential för att gynna SME-deltagande i de offentliga affärerna). Upphandlingsmyndigheten ser marknadsdialog som ett centralt verktyg för att dels förstå vad marknaden kan utveckla, dels för att säkerhetsställa att behovet som ska fyllas är rätt formulerat i upphandlingen. Marknadsdialog bör dock främjas i första hand genom vägledning och stöd snarare än tvingande reglering.

När det specifikt gäller artikel 9.3, avstyrks ett införande eftersom det rimligen måste vara förbehållet varje organisation att i förhållande till sina projekt råda över sin externa kommunikationsstrategi.

Artikel 9.9 kan förstås som att den inkluderar handlingar som enligt svensk lag inte är allmänna handlingar. Det vore olyckligt om sådana handlingar omfattades av publiceringsplikten. Artikeln behöver därför justeras utifrån det perspektivet.

3.8 Upphandlingsdokument (artikel 10)

Upphandlingsmyndigheten tillstyrker att motsvarande som ska anges för upphandling enligt de allmänna upphandlingsreglerna också kan tas upp här.

Generellt bör flera av punkterna i listan i artikel 10.1 kunna strykas med hänvisning till att det följer av de grundläggande principerna för offentlig upphandling att villkoren ska vara klara och tydliga på förhand. I vissa delar kan det vara lämpligt att förhandla om villkoren, se artikel 10.2, och de bör då inte anges på förhand som fastställda på det vis som anges i artikel 10.1. Villkoren bör på bästa sätt framgå av utkast till kontrakt som biläggs underlaget. Av nämnda skäl avstyrker Upphandlingsmyndigheten i vart fall att punkt h-t och artikel 10.6 blir obligatoriskt att ange utöver vad som ändå följer av allmänna principer för upphandling och givetvis andra allmänna principer, såsom avtalsrättsliga principer för avtalsingående.

Upphandlingsmyndigheten anser att det behöver klargöras vad som avses med att värdet av forsknings- och utvecklingstjänsterna ska anges enligt artikel 10.5 samt hur ordningen förhåller sig till motsvarande för pPPA (artikel 32 i pPPA) samt nuvarande ordning i till exempel artikel 5 av LOU-direktivet.

3.9 Finansiella garantier (artikel 16)

Upphandlingsmyndigheten förutsätter att numret på artikeln inte ska vara artikel 10 utan artikel 16.

Upphandlingsmyndigheten anser att artikel 15.8 om försäkringar är besläktad med frågor om finansiella garantier. Den bör därför lämpligen brytas ut och behandlas i artikel 16. Upphandlingsmyndigheten tillstyrker den kommersiella principen som motiverar att villkor borde följa artikel 15.8. Dock bör den inte införas genom en reglering utan snarare genom att EU-kommissionen, eller någon annan organisation, publicerar mallar för upphandlingar och kontrakt med tillhörande vägledning och rekommendationer.

Upphandlingsmyndigheten kan inte uttala sig om vad som är marknadsmässiga krav på garantier. Det kan bara konstateras att med de nivåer som föreslås i artikel 16, blir garantierna framför allt en säkerhet för att upphandlande myndigheter inte är den enda som drabbas av en kostnad förknippat med att ett utförande misslyckas. Det är möjligt att det också är det korrekta syftet. Det bör likväl finnas möjlighet för upphandlande myndigheter att föreslå och avtala om högre nivåer när det är objektivt motiverat. Artikeln bör därför enligt Upphandlingsmyndigheten kompletteras med en sådan ventil. Ventilen bör utformas så att den inte på ett icke-genomtänkt sätt motverkar syftet att underlätta deltagandet för små och medelstora företag, inklusive start-ups och scale-ups.

3.10 Delning av risk och nytta på marknadsmässiga villkor (artikel 19)

Upphandlingsmyndigheten anser att artikelns titel bör vara ”immateriella rättigheter”. Detta även om det kan vara riktigt som det står på s. 3 i den förklarande promemorian, att hos vissa ledande företag härrör mer än 90 procent av företagsvärdet från immateriella tillgångar.

3.11 *Value egnineering* (artikel 21)

I fråga om artikel 22 om *value engineering* bör det, som redan framförts ovan rörande definitioner, gå att hitta ett annat begrepp som snarare tar sikte på och beskriver den kontraktsmässiga situationen, än filosofin med ändringarna. Detta möjliga andra begrepp bör användas i stället för uttrycket *value engineering*.

3.12 Utlysningar av forsknings- och utvecklingsupphandlingar (artikel 23)

Upphandlingsmyndigheten avstyrker artikel 23.3. Detta då det rimligen måste vara upp tillorganisation att i fråga om sina projekt råda över sin externa kommunikationsstrategi.

Upphandlingsmyndigheten avstyrker vidare att det i lag fastställs en maximal handläggningstid om 60 dagar (se artikel 23.6). Regeln borde i stället uttryckas i termer av att handläggningstiden ska vara skälig givet ärendets karaktär och omständigheter. Det kan inte uteslutas att en skälig tid i vissa fall kan vara längre än 60 dagar, om än i många fall kortare.

3.13 Konkurrensutsatt utveckling i faser och bedömning av kontraktsprestation (artikel 24)

Upphandlingsmyndigheten avstyrker en sådan formaliserad bedömning för vad som är innovativa resultat som föreskrivs i artikel 24.6. Det är de objektiva och tydliga kontraktsvillkoren som ska avgöra om alla krav är uppfyllda. Nya kontrakt kan ingås beroende på den upphandlande myndighetens vilja från tid till annan, inklusive om organisationen vill det enligt kontraktsvillkor som den fastställer i ett kontrakt för utveckling och ny konkurrensutsättning i faser. Det ska dock inte finnas någon lagstadgad och vag koppling som binder den upphandlande myndigheten till att ingå nya kontrakt om ett resultat bedöms som innovativt. Överhuvudtaget är regleringen i artikel 24 enligt Upphandlingsmyndigheten alldeles för ingående, formalistisk och byråkratisk, samtidigt som den i vissa avseenden är vag. Inte desto mindre kan principerna i och för sig vara goda uttryck för hur ändamålsenliga kontrakt kan skrivas.

Principen att efter varje fas bedöma om resultaten är kommersiellt gångbara, är viktig. Detta för att minska risken för att lösningar utvecklas men aldrig kommer till användning och därmed inte kan kommersialiseras. Det målet bör dock främjas genom vägledning och inte genom reglering i lag. Artikel 24.2 kräver faser, men anger inte hur långa de ska vara. Nyttan kan enligt Upphandlingsmyndigheten ibland uppstå

först när upphandlingen aktivt utformas i korta faser med tydliga beslutspunkter. Att en ändamålsenlig längd på faserna sätts bör dock vara en kompetensfråga som hanteras på organisationsnivå och inte av lagstiftaren (dock att denna kan styra mot att det ska finnas relevant centralt framtaget stöd att tillgå) .

3.14 Konfidentialitet och dataskydd (artikel 26)

Artikel 26.1 bör analyseras mot bakgrund av den svenska offentlighetsprincipen. Det kan inte uteslutas att OSL måste ändras om artikeln införs.
Upphandlingsmyndigheten avstyrker att artikeln införs och tillstyrker i stället – om nu tvingande regler ska införas – att det införs en bestämmelse som inte ger sämre förutsättningar för allmänheten att ta del av information än vad som idag följer av den svenska offentlighetsprincipen.

3.15 Kommersialisering av forsknings- och innovationsresultat (artikel 32-37)

Upphandlingsmyndigheten tillstyrker frivillighet och rekommendationer på de sätt som uttrycks i denna del av pEIA. Så även stödåtgärder, kunskapsuppbyggnad och samordning på det sätt som tas upp i denna del av förslaget.

När det gäller värdering av immateriella rättigheter, misstänker Upphandlingsmyndigheten att svårigheterna med att låta dem utgöra säkerhet för finansiering, har att göra med osäkerheten i värderingen, eller i vart fall osäkerheten av tillgången, snarare än att det inte finns förmåga på marknaden att utföra värderingar. Problem med finansiering bör således ta sikte mer på villkoren för finansiering, än förmågan att värdera osäkra immateriella tillgångar.
Upphandlingsmyndigheten ser det därför som tveksamt om idéerna som lanseras i pEIA kommer få något resultat. Det är vidare enligt Upphandlingsmyndigheten sannolikt fallet för hela förordningen att den har liten betydelse för grundproblemet med att tillväxten inom EU halkar efter USA och Kina.

3.16 Slutliga bestämmelser (artikel 38-41)

Upphandlingsmyndigheten förespråkar som framkommit ovan att en EIA införs samtidigt som en PPA. Det betonas också att rättsakterna behöver vara koherenta.
Upphandlingsmyndigheten tar här inte ställning till vad som eventuellt saknas i pEIA som finns i pPPA.

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 och strategen Hedieh Alamdoost deltagit.

_____

Anja Clausin

_____

Philip Lieff