

Implementeringsrådet
KN 2024:04

Klimat- och
näringslivsdepartementet,
Enheten för näringsliv,
innovation och marknader
Kopia KN NIM

**Underlag till svensk ståndpunkt inför EU-förhandling –
Förslag till förordning om fastställande av en ram för
åtgärder för att stärka unionens innovationsekosystem och
om ändring av förordning (EU) 2017/1001 (EIA)**

Implementeringsrådets bidrag till svensk ståndpunkt
framgår i sin helhet i avsnitt 9. Rådets förslag i sammandrag är att
regeringen bör:

- säkerställa förenlighet med angränsande lagstiftning så att oklarhet och dubbelreglering undviks
- säkerställa att reglering av FoU- upphandling tar hänsyn till de berörda företagens särskilda natur och förutsättningar, särskilt vid krav på marknadskonsultationer
- stödja förslaget om en ökad användning av funktionskrav i FoU-upphandling
- verka för att bestämmelserna om kvalitets- och innovationskriterier utformas med tillräcklig flexibilitet för att kunna anpassas till olika typer av upphandlingar
- säkerställa att flerleverantörssystemet och fasindlad konkurrens inte medför oproportionerliga kostnader eller administrativa bördor för företagen
- verka för att bestämmelser och undantag som syftar till att underlätta för små och medelstora företag får genomslag i praktiken
- vara återhållsam när det gäller unionspreferens
- värna bestämmelserna om immateriella rättigheter
- verka för att det föreslagna kompetenscentrumet utformas tydligt och användarvänligt
- verka för bestämmelser om att rättsakten bör utvärderas regelbundet och oftare än vart femte år.

1. Implementeringsrådets uppgift

Implementeringsrådet har i uppgift att bistå regeringen i arbetet med att stärka svenska företags konkurrenskraft genom att undvika implementering över miniminivån och motverka omotiverade regelbördor samt minska administrativa kostnader och andra fullgörandekostnader vid genomförande av EU:s regelverk i svensk rätt. Implementeringsrådets arbete ska utgå ifrån ett företagsperspektiv.

Implementeringsrådet ska lämna underlag och rekommendationer till regeringen, dels som bidrag till svenska ståndpunkter i förhandlingar, dels om hur EU-rättsakter kan genomföras i svensk rätt på ett sätt som inte är mer långtgående ur ett företagsperspektiv än vad rättsakterna kräver.

Implementeringsrådets arbete har sin utgångspunkt i problembeskrivningar som förmedlats till rådet, främst från branschorganisationer och deras medlemsföretag. Under arbetet med underlagen tas också kontakter med andra som är insatta i respektive sakområde, till exempel myndigheter. Mot bakgrund av den information som inhämtats gör rådet en sammanvägd och självständig bedömning av hur företagsperspektivet kan tillgodoses på ett ändamålsenligt sätt i varje enskilt fall.

I framtagandet av detta yttrande har rådet främst använt sig av underlag som inkommit i kontakter med Almega, Företagarna, Rise, SISP, Svenskt Näringsliv, Teknikföretagen, Vinnova och Upphandlingsmyndigheten.

2. Berört förslag till EU-rättsakt

Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om fastställande av en ram för åtgärder för att stärka unionens innovationsekosystem och om ändring av förordning (EU) 2017/1001.

3. Mål och syfte med förslaget

Kommissionens förslag till en europeisk förordning om innovation (härefter EIA) är ett centralt initiativ inom EU:s strategi för uppstarts- och tillväxtföretag samt konkurrenskraftskompassen¹. Det övergripande syftet med initiativet är att stärka innovation på den inre marknaden genom att minska hindren för framtagande av innovativa lösningar och på så sätt skynda på kommersialiseringen av dem inom EU. För att åstadkomma detta vill man stärka den roll som offentlig upphandling kan ha när det gäller att driva på innovation och samtidigt förbättra värdering, kommersialisering och användning av immateriella rättigheter. EIA har som mål att hjälpa innovativa idéer att utvecklas, finansieras och skalas upp inom EU för att sedan kunna konkurrera på den globala marknaden. Kommissionen föreslår ett gemensamt förfarande för offentlig upphandling av forskning och utveckling (FoU), vilket förväntas öka rättssäkerheten och bidra till att nya innovationer snabbare når marknaden. Det ska också göra det enklare för offentliga upphandlare från olika medlemsstater att gemensamt upphandla FoU. Tillgången till finansiering för innovativa företag ska vidare underlättas genom ett gemensamt EU-ramverk för värdering av immateriella rättigheter samt en digital marknadsplats som matchar köpare och säljare av immateriella rättigheter.

4. Var i processen befinner sig förslaget?

Förslaget presenterades den 9 september och ska förhandlas inom ramen för det ordinarie lagstiftningsförfarandet.

5. Ansvarigt departement

Klimat- och näringslivsdepartementet.

6. Förslaget ur ett svenskt företagsperspektiv

De intressenter som Implementeringsrådet har varit i kontakt med i utarbetandet av detta yttrande välkomnar överlag kommissionens ambition att genom ett gemensamt europeiskt ramverk göra det lättare att omsätta FoU till kommersiellt skalbara innovationer och verksamheter på den inre marknaden. Samtidigt finner vissa anledning att ifrågasätta om de initiativ

¹ [EU Startup and Scaleup Strategy - Research and innovation](#) och [Konkurrenskraftskompassen - Europeiska kommissionen](#)

som EIA avgränsar sig till är tillräckliga för att hantera de bredare utmaningar som EU står inför på innovationsområdet och den inre marknaden. Många lyfter framför allt att kapital genom privata investeringar är nödvändigt för att målet om EU:s konkurrenskraft på området ska nås fullt ut. Även när ett företag lyckas få finansiering finns det dock ytterligare hinder för att skala upp sin verksamhet inom EU som inte adresseras helt och hållet i detta lagstiftningsförslag. För företag är möjligheten att snabbt nå flera marknader och kunder central för att kunna växa, men inom EU möter de ofta fragmenterade regelverk, varierande nationella krav och administrativa hinder. Konsekvensen blir att företagen i många fall flyttar eller söker kapital och kunder på andra marknader utanför EU där förutsättningarna för att skala upp sin verksamhet upplevs som bättre. Harmoniserade EU-regler på FoU-området är ett sätt att avhjälpa detta. Några menar dock att förslaget i sig och de nya regler som introduceras hämmar den flexibilitet som just innovativa företag behöver i starten och att det försvårar och förlänger resan för företagen att nå ut till marknaden. En annan synpunkt som förmedlats till rådet är vikten av att det i förslaget finns en tydlig koppling till och beskrivning av hur de lösningar som omfattas av EIA sedan kan kommersialiseras och användas i större skala.

I det följande lyfts mer specifika synpunkter och eventuell problematik med anledning av förslaget som olika intressenter uppmärksammat rådet på.

Nya regler för upphandling i syfte att stärka forskning och utveckling

EIA innebär att EU-gemensamma regler kommer på plats som särskilt gäller FoU-upphandling. Det handlar delvis om regler för förkommersiell upphandling, som är en särskild EU-variant av FoU-upphandling, med ett särskilt förfarande med konkurrerande företag och olika faser. Detta innebär nya gemensamma och tydliga regler som ska skapa rättssäkerhet och underlätta för offentliga aktörer att genomföra gränsöverskridande FoU-upphandlingar och även gemensamt med offentliga aktörer i andra medlemsstater. EIA ska också göra det enklare för innovativa företag att delta i sådana upphandlingar. En synpunkt som lyfts är samtidigt att regelverket i sig introducerar strikta krav och en långsammare process som riskerar att bli mindre attraktiv eller till och med avskräckande för de mindre och snabbfotade innovativa företagen som avsikten är att nå.

Angränsande lagstiftning

De intressenter som rådet har talat med är generellt positiva till de förslag i EIA som ska komplettera och förbättra upphandling på forsknings- och utvecklingsområdet. Det framställs dock som viktigt att avgränsningen mot övrig upphandlingslagstiftning blir tydlig, särskilt i relation till kommissionens förslag till revidering EU:s upphandlingsregelverk. Rådet har lämnat ett yttrande inför förhandlingen av det nya upphandlingsregelverket² och tar där bland annat upp frågan om omfattande och överlappande lagstiftning och hur det kan försvåra överblicken och tolkningen av regelverken samt blir betungande för de företag som vill delta i upphandling. Det är viktigt att de båda förslagen kompletterar varandra och inte skapar oklarhet om när och hur de ska tillämpas.

Utöver översynen av det allmänna upphandlingsregelverket finns beröringspunkter med bland annat kommissionens förslag till IAA, CADA och EU Inc.³, exempelvis vad gäller unionspreferens, strategiska tekniker, digitala system och företagens tillgång till finansiering. Det är viktigt att definitioner och administrativa processer samordnas så att parallella eller motstridiga krav undviks.

Marknadskonsultation

Flera intressenter upplever idag att upphandlande myndigheter generellt är återhållsamma med att genomföra marknadskonsultationer och marknadsdialoger i ett tidigt skede av upphandlingar. EIA fastställer att marknadskonsultationer ska ske innan FoU-upphandling. Sådana konsultationer kan vara ett värdefullt verktyg för att öka den upphandlande aktörens förståelse för marknadens förutsättningar och samtidigt ge små företag bättre möjligheter att lämna synpunkter på upphandlingens utformning. Den uppfattningen får stöd i rådets yttrande om revideringen av EU:s upphandlingsregler. Flera intressenter betonar dock vikten av att dessa processer utformas på ett sätt som inte medför betungande dokumentationskrav och en förlängd tidsåtgång för företagen, särskilt för små företag där varje extra steg innebär en kostnad. Det finns också ett inneboende problem med att göra marknadskonsultationer inför

² Se Implementeringsrådets yttrande, *Underlag till svensk ståndpunkt inför EU-förhandling – förslag till revidering av EU:s upphandlingsregelverk*. [Implementeringsrådets yttrande om EUs revidering av upphandlingsdirektiven.pdf](#)

³ Industrial Accelerator Act [COM\(2026\)100](#), Cloud and AI Development Act [COM\(2026\) 502](#), EU Inc. [COM\(2026\) 321](#)

upphandling av nya lösningar för vilka en marknad ännu inte har uppstått. Kraven på marknadskonsultation inför upphandling av FoU-tjänster ses därför av vissa intressenter snarast som hämmande.

Funktionskrav

En återkommande synpunkt som förmedlats till rådet är att omfattande och detaljerade krav begränsar innovativa lösningar och innovativa aktörers deltagande inom upphandling. Enligt förslaget ska kravspecifikationen följa en tydlig prioritetsordning där kraven som huvudregel ska utformas med utgångspunkt i funktionella krav följt av prestandakrav och i sista hand designkrav. Detta kan ge leverantörer större utrymme att presentera alternativa lösningar och bidra till bättre anpassade, mer innovativa och kostnadseffektiva anbud. Det är särskilt gynnsamt för små och medelstora företag (SMF), som i högre grad kan konkurrera genom specialistkompetens, innovativa lösningar och nya affärsmodeller.

Kvalitetskriterier

De intressenter som rådet har varit i kontakt med välkomnar ökat fokus på kvalitet men menar att de fasta kraven på kvalitet och innovation i form av procentsatser kan leda till en mindre förutsebar upphandling för företagen. Det är därmed viktigt att kvalitets- och innovationskriterierna utformas tydligt, så att företagen kan förstå vad som bedöms och hur bedömningen genomförs. Kriterierna bör inte heller medföra en oproportionerlig administrativ börda för företagen för att styrka att kriterierna är uppfyllda. Samtidigt har en synpunkt varit att alltför detaljerade krav på viktning kan begränsa flexibiliteten och möjligheten att anpassa kriterierna beroende på vad man vill uppnå genom upphandlingen.

Flerleverantörssystemet och fasindelad konkurrens

Flera intressenter betonar vikten av att bestämmelserna om flerleverantörssystem och fasindelad konkurrens utformas på ett sätt som inte medför oproportionerliga kostnader eller administrativa bördor för företagen. Enligt förslaget ska FoU-upphandling som huvudregel genomföras med flera leverantörer med krav på fasindelad konkurrens. Bestämmelserna kan ha potential att öka effektiviteten och främja mer innovativa lösningar genom att fler företag ges möjlighet att konkurrera parallellt. Samtidigt är det viktigt att antalet faser, dokumentationskrav och parallella leverantörer står i proportion till kontraktets värde och risk. Vissa intressenter anser även att de företag som deltar bör få ersättning för de kostnader som uppstått under deltagandet i upphandlingsprocessen.

Särskilda bestämmelser relaterade till små och medelstora företag

SMF, innovativa startupföretag och innovativa tillväxtföretag möter ofta högre trösklar för att delta i offentlig upphandling än större etablerade företag. EIA innehåller flera bestämmelser och undantag som syftar till att minska dessa hinder och underlätta dessa företags deltagande. Bland annat begränsas möjligheten för upphandlande aktörer att ställa krav på tidigare erfarenhet av andra kontrakt som villkor för deltagande. Förslaget öppnar också upp för att företag bland annat får använda affärsplaner, immateriella tillgångar och olika former av finansiering för att styrka att de uppfyller minimikraven avseende ekonomisk och finansiell ställning. Därutöver föreskrivs att olika sorters garantier som krävs av anbudsgivare ska halveras för SMF, innovativa startupföretag och innovativa tillväxtföretag. Som rådet lyfter genomgående i yttrandet om EU:s upphandlingsregelverk⁴ är det av största vikt att dessa undantag faktiskt leder till förenkling i praktiken för SMF.

Unionspreferens

Flera intressenter uttrycker osäkerhet och skepsis kring de initiativ som diskuteras inom EU för att minska unionens beroenden av tredjeland och stärka den europeiska konkurrenskraften. Rådet har uppfattat samma tveksamhet i arbetet med tidigare underlag till yttranden, exempelvis de som utarbetats med anledning av förslagen om IAA och om revidering av EU:s upphandlingsregelverk⁵. Överlag finns en önskan från näringslivet om återhållsamhet när det gäller olika typer av unionspreferens eftersom det i många fall blir både krångligare och dyrare än att verka på en helt öppen marknad. För att överhuvudtaget kunna nå ett önskvärt resultat av unionspreferens menar intressenterna att alla sådana fall måste föregås av en gedigen bedömning av proportionaliteten för att vara säkra på att kostnaden inte överstiger nyttan.⁶

När det gäller EIA föreslås regler där deltagandet i upphandling som huvudregel begränsas till EU-företag och företag från vissa avtalsländer.

⁴ Se [Implementeringsrådets yttrande om EU:s revidering av upphandlingsregelverket](#)

⁵ Se Implementeringsrådets yttranden, *Underlag till svensk ståndpunkt inför EU-förhandling – förslag till revidering av EU:s upphandlingsregelverk*. [Implementeringsrådets yttrande om EU:s revidering av upphandlingsregelverket](#) och *Underlag till svensk ståndpunkt inför kommande EU-förhandling – aviserat förslag till förordning om påskyndad utfasning av fossila bränslen/utsläpp i industrin (IDAA)*. [Implementeringsrådets yttrande om förordning om påskyndad utfasning av fossila bränslen/utsläpp i industrin](#)

⁶ Se även Svenskt Näringslivs rapport, *European Preference and Competitiveness under the Industrial Accelerator Act*. [European Preference and Competitiveness under the Industrial Accelerator Act](#)

Minst 50 procent av FoU-arbetet ska dessutom utföras i dessa länder, med vissa undantag om konkurrensen är otillräcklig eller kostnaden blir oproportionerlig. En återkommande farhåga som förmedlats till rådet är att olika former av sådan unionspreferens kan medföra omfattande administrativa krav för företag som vill delta i offentlig upphandling. Det kan exempelvis handla om krav på ursprungsbedömningar, kontroll av ägarförhållanden och verifiering av var forskning, utveckling eller produktion har genomförts. Särskilt utsatta kan företag och forskningsinfrastrukturer som är globala vara om de är beroende av särskilt specialiserade delar av värdekedjor som är svåra att byta ut eller har specifikt behov av internationell kompetens. Detta är exempelvis ofta fallet på life science-området.

Ytterligare en synpunkt som förmedlats till rådet handlar om den föreslagna bestämmelsen om att av säkerhetsskäl kunna begränsa deltagandet i en upphandling till aktörer från EU som inte kontrolleras av ett land utanför EU. Det saknas en tydlig definition av vad som menas med kontroll och det finns därför en risk att företag utesluts från upphandlingar på grund av sin ägarstruktur, till exempel när utländska investerarna är minoritetsägare med särskilda rättigheter (exempelvis styrelseplatser eller vetorätt i vissa frågor).

Immateriella rättigheter

Europa är starkt när det kommer till FoU men har svårare att omsätta dessa forskningsresultat till framgångsrika och globalt konkurrenskraftiga företag. Innovativa företags värde består till största del av immateriella tillgångar, som exempelvis patent, programvara och teknik. Dessa tillgångar spelar ofta en avgörande roll för företagen, men är också ofta svåra att värdera. Det kan därför vara utmanande för företag att använda dem som grund för att attrahera extern finansiering. Till skillnad från många andra EU-länder har Sverige väl fungerande innovationsmiljöer som ger företag stöd genom hela kommersialiseringsprocessen, bland annat genom utveckling av affärsmodeller och IP-strategier samt genom att förmedla kontakter till specialistkompetens, investerare och andra finansiärer. Ett gemensamt europeiskt ramverk kan dock förstärka det arbetet och göra det lättare för svenska företag att omsätta immateriella värden i kapital. De intressenter som rådet talat med är generellt sett positiva till det som föreslås för att stärka äganderätten.

Äganderätten

Inom upphandling förekommer det att leverantören måste överlåta sin äganderätt till de lösningar som utvecklats inom ramen för kontraktet till den upphandlande parten. Aktörer som rådet talat med menar att detta bland annat leder till att många innovativa företag avstår helt från att delta i upphandlingar eller att företaget i vissa fall "håller tillbaka" deras mest innovativa lösningar på grund av rädslan att förlora rättigheterna. Detta undergräver syftet med innovationsupphandling och begränsar möjligheterna att få ut nya innovativa lösningar och produkter på marknaden och till nytta för samhället i stort.

I förslaget föreslås att äganderätten av immateriella tillgångar som huvudregel tillfaller leverantören. Utgångspunkten att leverantörer behåller äganderätt till lösningar som utvecklats inom upphandlingar ses som en positiv och viktig förändring som förslaget för med sig.

Dock påpekar flera intressenter att det i kommissionens förslag finns undantag som gör det möjligt för upphandlande aktörer att, i vissa fall, ändå överta äganderätten. Några av intressenterna menar att dessa undantag skapar en komplexitet som kan avskräcka leverantörerna och att reglerna om undantag kunde varit snävare och bättre formulerade för att ytterligare stärka företagen i deras äganderätt.

Ett nytt kompetenscentrum

I EIA föreslås inrättande av ett så kallat kompetenscentrum, inom EU:s myndighet för immaterialrätt, EUIPO. Kompetenscentrumet ska tillhandahålla ett frivilligt ramverk för värdering, finansiering och kommersialisering av immateriella rättigheter. Detta ses i allmänhet som positivt, men det finns också vissa funderingar kring funktion och konsekvenser. Det finns en risk att det blir ännu ett administrativt tungt system som företagen måste navigera. Därför är det av stor vikt att det utformas på ett sätt som är användarvänligt för företagen.

Det lyfts även som viktigt att tydliggöra frivilligheten i systemet för att inte begränsa investeringar överlag, till exempel om systemet i praktiken skulle uppfattas som standard och därför leda till tveksamheter kring andra sätt att värdera immateriella rättigheter.

Regulatoriska sandlådor

Förslaget i sig omfattar inga bestämmelser om regulatoriska sandlådor. Däremot har kommissionen föreslagit en rådsrekommendation⁷ om detta. Flera intressenter som rådet varit i kontakt med är positiva till regulatoriska sandlådor som ett viktigt sätt att ge möjlighet att pröva och utveckla innovationer i en ”skyddad” miljö vilket är avgörande i kommersialiseringen av innovativa lösningar, ett särskilt exempel är verksamheter inom life science. Sverige benämns som ett föregångsland med välfungerande innovationsinfrastruktur som resten av EU bör ta efter. Harmonisering när det gäller regulatoriska sandlådor hade stärkt och förbättrat företagets innovativa möjligheter. Mot denna bakgrund hade flera intressenter gärna sett detta ingå i förslaget som helhet. Rekommendationen som nu är på plats menar några skulle kunna fungera som föregångare till framtida harmonisering.

7. Implementeringsrådets analys

Implementeringsrådet har gjort en övergripande analys av hur EIA förslaget kan påverka svenska företag.

Berörda branscher och företag

EIA är ett sektorsöverskridande initiativ och riktas inte till specifika branscher eller företag utan brett till de som vill ingå i FoU-upphandlingar med offentlig sektor eller använder sig av immateriella rättigheter. Samtidigt är huvudsyftet att hantera strukturella hinder som påverkar innovationsintensiva verksamheter i bred bemärkelse, såsom fragmenterade regelverk, ojämna tillgång till infrastruktur, hinder för att skala upp verksamheter över nationsgränser samt rättslig osäkerhet kring innovativa affärsmodeller. Regelverket har därmed störst potentiell påverkan på branscher och företag som utsätts för ovannämnda hinder. Detta innefattar bland annat kunskapsintensiva tillverkningsindustrier och tjänster, digitala verksamheter och deep-tech-företag, klimatteknik, hälsovetenskaper och life science samt andra FoU- och kapitalintensiva sektorer.⁸

⁷ Se [Proposal for a Council Recommendation on common principles on regulatory sandboxes to support innovation and a future](#)

⁸ Se s.137 [European Commission Impact Assessment Report](#)

Konsekvenser för svenska företag

Den del av EIA som rör FoU-upphandling berör i dagsläget en mycket begränsad del av den svenska upphandlingsmarknaden, cirka 0,3 procent av samtliga annonserade upphandlingar 2025. Totalt annonserades 56 upphandlingar som rör FoU-verksamhet under 2025, vilket dock är en tydlig ökning från 32 annonseringar år 2024.⁹ Värt att poängtera är att all FoU-upphandling inte är representerad i statistiken ovan då de inte alltid faller under lagen om offentlig upphandling och i så fall inte behöver annonseras, därmed kan statistiken underskatta mängden faktiska FoU-upphandlingar som sker i Sverige exempelvis när de gäller förkommersiell upphandling eller mindre pilotprojekt.¹⁰

Det finns potential för att EIA ökar användningen av FoU-upphandling. De föreslagna reglerna i EIA kan skapa bättre förutsättningar och incitament för offentlig sektor att efterfråga FoU, vilket kan främja innovativa lösningar och i sin tur stärka marknaden för sådana varor och tjänster. Detta är särskilt relevant eftersom Sverige, liksom EU i stort, har en stark forsknings- och innovationsbas, samtidigt som det finns utmaningar med att skala upp och kommersialisera innovationer. Effekten är dock starkt beroende av utvecklingen på både efterfråge- och utbudssidan.

I rådets kontakter med berörda aktörer har det framkommit att SMF i begränsad utsträckning deltar i vissa former av FoU-upphandling, exempelvis förkommersiell upphandling, och att relativt få nya aktörer tillkommer. Om EIA lyckas sänka trösklarna för deltagande skulle rättsakten därför kunna förbättra möjligheterna för mindre och nya innovativa företag att nå offentlig sektor. Om andra hinder för SMF:s deltagande kvarstår kan effekten däremot bli begränsad, även om själva upphandlingsförfarandet förenklas eller påskyndas.

Immateriella rättigheter

I EU-kommissionens konsekvensanalys lyfts Brachts och Czarnitzkis studie¹¹ från 2022 som visar att pantsättning av patent ökar företags tillgång till

⁹ Se [Knappt 430 innovationsupphandlingar 2025 | Upphandlingsmyndigheten](#)

¹⁰ Se [Tips om förkommersiell upphandling | Upphandlingsmyndigheten](#)

¹¹ Nämnt i kommissionens konsekvensbedömning s.47 [EUR-Lex - 52026SC0567 - EN - EUR-Lex](#). Hela studien från Bracht och Czarnitzki (2022) se [DP 22-033](#)

banklån¹². I studien är slutsatsen att för svenska företag innebär pantsättning cirka 21 procents ökad upplåning, motsvarande 11,5–16 miljoner kronor mer per företag jämfört med om patenten inte använts som säkerhet.

På samhällsnivå beräknas en fullt utnyttjad patentbelåning kunna frigöra över 150 miljarder kronor i ytterligare kreditvolym till svenskt näringsliv. För svenska företag innebär förslaget därmed, om det utformas väl, att en stor outnyttjad kreditpotential kan realiseras genom tydligare värderingsstandarder, en fungerande andrahandsmarknad och ökad tillgång till kapital.

Kommissionens rapport¹³ om immateriella rättigheter i förslaget till revidering av EU:s upphandlingsregelverk som publicerades samtidigt som EIA, visar att utformningen av immaterialrättsliga villkor påverkar företagens förutsättningar att delta i offentlig upphandling samt deras benägenhet att lämna anbud.¹⁴ Rapporten ger stöd för den problembild som har förmedlats till rådet och en förståelse för att berörda företag ser förslagen om äganderätt i EIA som positiva.

Administrativa bördor

Liksom de intressenter Implementeringsrådet varit i kontakt med varnar för bedömer rådet att EIA till viss del kan medföra ökade administrativa kostnader.

Det finns en betydande risk för en kumulativ regelbörda om EIA blir ett parallellt spår med egna definitioner och digitala system, i stället för att samspela med andra aktuella initiativ som revideringen av offentlig upphandling, CADA, IAA och EU Inc.¹⁵ Eftersom dessa EU-rättsakter är under pågående förhandling måste ett samspel säkerställas löpande, alternativt att man avvaktar slutresultatet av dessa processer för att

¹² Studien undersöker uteslutande lånefinansiering (skuldsättning) bland företag i bred bemärkelse, och omfattar inte riskkapital eller nyttjande av eget kapital.

¹³ Se kommissionens rapport, *Intellectual Property in Public Procurement Country comparisons and impact on companies*, [Intellectual property in public procurement - Publications Office of the EU](#)

¹⁴ I undersökningen uppgav cirka 50 procent av de svarande att klausuler om överföring av immateriella rättigheter begränsar möjligheten att återanvända tidigare erfarenheter och lösningar. Vidare ansåg omkring 40 procent att sådana klausuler hämmar innovation och företagsutveckling, medan drygt 30 procent uppgav att de avstår från att använda de mest lämpliga tekniska verktygen.

¹⁵ Se fotnot 3.

garantera en synkroniserad lagstiftning utan betungande oklarheter och överlappning.

Vidare kan komponenterna i marknadskonsultationer och EU-preferenser generera ytterligare ökade administrativa bördor. Dokumentationskraven vid konsultationer måste vara proportionerliga för att inte sluka företagens resurser. Bestämmelser om EU-preferenser kan ses som problematiska på grund av den administrativa bördan det innebär att påvisa ”rätt” ursprung samt svårigheterna med vaga definitioner och otydliga gränsdragningar.

Kostnader för företagen

Det kan uppkomma kostnader för företag exempelvis när det kommer till det föreslagna kompetenscentrumet. Det framstår som oklart huruvida den nya modellen och certifieringen för värdering av immateriella rättigheter kommer att bli kostsam för framför allt SMF som redan idag har svårt att finansiera grundläggande patentering av sina innovationer. Om det exempelvis krävs konsulter för att navigera kompetenscentrumet utgör det en merkostnad och inte en effektivisering. Det måste därmed säkerställas att nyttan med kompetenscentret står i proportion till de eventuella kostnader som uppstår för att kunna använda det.

Att delta i omfattande upphandlingsprocesser i flera steg kan vara mycket resurskrävande. Intressenter betonar att man bör värna den föreslagna rätten för företag att få ekonomisk ersättning om de deltar men inte går vidare till nästa fas, samt att antalet leverantörer som ställs mot varandra måste hållas proportionerligt i förhållande till upphandlingens värde. Detta är särskilt viktigt för SMF.

Övriga konsekvenser

Kraven i EIA avseende ursprungsbedömningar, kontroll av ägande och kontroll av vilken geografisk plats arbetet utförs på riskerar att skapa ökade dokumentationskrav och rättslig osäkerhet. Rådet har i tidigare yttranden¹⁶ konstaterat att krav på unionspreferens riskerar att öka företagens administrativa kostnader och samtidigt begränsa tillgången till kompetens, kapital, teknik och etablerade produkter från aktörer utanför EU. Det finns även farhågor att kraven kan påverka företagens möjligheter att delta i och dra nytta av för dem avgörande internationella forsknings- och innovationsinfrastrukturer. Detta kan i sin tur leda till minskad konkurrens i

¹⁶ Se fotnot 5.

upphandlingar, högre kostnader för offentliga aktörer och färre innovativa lösningar. Särskilt små och nystartade företag kan påverkas negativt, eftersom de ofta har begränsade resurser att hantera ytterligare dokumentations- och efterlevnadskrav. För företag inom exempelvis life science skulle dessa krav kunna bli särskilt problematiska eftersom tillgången till världsledande global infrastruktur, som inte alltid finns inom EU, är avgörande för deras verksamhet. Unionspreferens riskerar även att driva upp leverantörernas insats- och produktionskostnader genom minskad tillgång till komponenter från tredjeland.¹⁷

Påverkan på det svenska näringslivets konkurrenskraft i jämförelse med övriga EU

Sverige har redan ett etablerat innovationsekosystem som fungerar väl jämfört med många andra delar av EU. Förslaget får inte tvinga fram nya administrativa EU-strukturer som stör eller ersätter system som redan fungerar i Sverige. Intressenter som rådet har varit i kontakt med lyfter exempelvis innovationskontor, inkubatorer och lärosätesholdingbolag.

8. Resultat av Implementeringsrådets konkurrenskraftstest

I Implementeringsrådets konkurrenskraftstest redovisas konkurrenskraftspåverkan på svenska företag, så som den kan bedömas i ett tidigt skede baserat på kommissionens konsekvensanalys. Testet bygger på kommissionens 'Better Regulation' Toolbox¹⁸ och rådet gör bedömningar kring påverkan på svenska företags konkurrenskraft utifrån följande dimensioner: kostnads- och priskonkurrens, internationell konkurrenskraft, innovation och investeringsincitament, samt SMF:s konkurrenskraft. Konkurrenskraftspåverkan bedöms utifrån en 5-gradig skala: (++)/+/0/-/--/n.a.). Det är en fallande skala där (++) är mycket fördelaktigt och (-) är mycket ofördelaktigt.

Mot bakgrund av Implementeringsrådets konkurrenskraftstest bedömer rådet att kommissionens slutsatser i sin konsekvensanalys bör tolkas med viss försiktighet. I förhållande till rådets sammantagna bedömning är

¹⁷ Rapporten [European Preference and Competitiveness under the IAA](#), utgiven av Svenskt Näringsliv och baserad på en analys av Copenhagen Economics, granskar de IAA rättsakten och dess föreslagna kraven på europeisk preferens. Gällande kostnadsbilden visar analysen att sådana ursprungs krav riskerar att driva upp kostnaderna med mellan 10 och 40 procent i berörda sektorer (bland annat för solceller, batterier och elbussar) till följd av begränsade leverantörsväl och minskad konkurrens.

¹⁸ Se s. 163–198 [Better Regulation Toolbox](#).

kommissionens bedömning mer optimistisk för alla fyra dimensioner. Särskilt gällande SMF-dimensionen där det finns osäkerheter kring vilka förbättringar förslaget faktiskt kommer att innebära för SMF, särskilt sett till bestämmelserna om EU-preferens.

Vidare har kommissionens underlag betydande metodologiska brister. Konsekvensanalysen baseras i betydande utsträckning på working papers och äldre referenser. Relevansen hos sådana underlag för dagens innovations- och företagsklimat kan ifrågasättas. Särskilt problematiskt är att faktiska kostnadsberäkningar för näringslivet helt saknas avseende FoU-upphandling och EU-preferens, där kommissionen enbart använt en diskret tregradig skala (låg/medel/hög). Därtill bygger kommissionens beräkning av EU-preferensens effekter på EU:s BNP uteslutande på ett enskilt ingångsvärde från en populärvetenskaplig ukrainsk artikel.¹⁹ Avsaknaden av underliggande data och vetenskaplig transparens, kombinerat med de fundamentala skillnaderna mellan Ukraina och EU:s inre marknad, innebär att underlaget enligt Implementeringsrådets bedömning inte uppfyller kraven på en evidensbaserad analys och i nuläget inte kan fungera som beslutsunderlag.

9. Implementeringsrådets underlag till svensk ståndpunkt inför EU-förhandlingar

Implementeringsrådet konstaterar att förslaget om EIA inte fullt ut motsvarar de förväntningar som funnits på en mer genomgripande europeisk innovationsagenda. Implementeringsrådet vill därför understryka att det finns ett fortsatt behov av en mer harmoniserad inre marknad med färre handelshinder, bättre tillgång till kompetens och mer integrerade kapitalmarknader och menar att EIA bör ses som ett komplement till sådana horisontella reformer, inte en ersättning för dem.

Rådet tar vidare fasta på att Sverige beskrivs som ett föregångsland inom innovation och att EIA därför bör stärka och komplettera befintliga strukturer och arbetssätt i stället för att etablera nya parallella strukturer.

¹⁹ Se Shepotilo (2020) [How will preferential treatment of local producers in public procurement impact the GDP of Ukraine | Vox Ukraine](#)

Implementeringsrådet föreslår mot denna bakgrund att regeringen bör ta en aktiv roll i arbetet med förslaget om EIA och ha följande utgångspunkter när svenska ståndpunkter tas fram inför förhandlingarna:

➤ **Säkerställ förenlighet med angränsande lagstiftning så att oklarhet och dubbelreglering undviks**

Det pågår förhandlingar om ett antal lagstiftningsinitiativ som angränsar till förslaget om EIA. Främst handlar det om revideringen av EU:s upphandlingsregelverk, men även förslagen till IAA, EU Inc. och CADA²⁰ har beröringspunkter med EIA, exempelvis vad gäller unionspreferens, strategiska tekniker, digitala system och företagens tillgång till finansiering. Intressenter som rådet talat med befarar att de parallella förhandlingsprocesserna kommer att resultera i överlappande regler med oklarheter och/eller (fler-)dubbla bördor som resultat. Rådet vill därför lyfta vikten av att bevaka och i möjligaste mån säkerställa att så inte sker.

➤ **Säkerställ att reglering av FoU- upphandling tar hänsyn till de berörda företagens särskilda natur och förutsättningar, särskilt vid krav på marknadskonsultationer**

Förslaget att stärka FoU-upphandling välkomnas överlag av de intressenter rådet varit i kontakt med som en god ambition. Regleringen måste dock utformas med de berörda företagens särskilda natur och förutsättningar i åtanke, inte minst småföretagens. Det betyder att nya regler och krav behöver vägas mot den flexibilitet som företagen hittills haft och på så sätt hitta en balans som gör att upphandlingsreglerna inte hämmar företagen. Krav på marknadskonsultation inför upphandling av FoU-tjänster bör vidare tillämpas med viss försiktighet och i en flexibel process där behovet av marknadskonsultation kan anpassas utifrån upphandlingens karaktär och marknadens mognadsgrad.

➤ **Stöd förslaget om en ökad användning av funktionskrav i FoU-upphandling**

Implementeringsrådet anser att funktionskrav i möjligaste mån bör användas för att ge leverantörer utrymme att föreslå olika lösningar, vilket kan bidra till fler och bättre anpassade, mer innovativa och kostnadseffektiva anbud.

²⁰ Public Procurement Act [COM\(2026\) 590 final](#), Industrial Accelerator Act [COM\(2026\)100](#), Cloud and AI Development Act [COM\(2026\) 502](#), EU Inc. [COM\(2026\) 321](#)

- **Verka för att bestämmelserna om kvalitets- och innovationskriterier utformas med tillräcklig flexibilitet för att kunna anpassas till olika typer av upphandlingar**

I FoU-upphandlingar bör upphandlande myndigheter särskilt ges större utrymme att utforma utvärderingskriterier som tar hänsyn till innovationspotential, samhällsnytta och kommersialiseringsmöjligheter, samtidigt som kriterierna är tydliga, förutsebara och proportionerliga för leverantörerna.

- **Säkerställ att flerleverantörssystemet och fasindeldad konkurrens inte medför oproportionerliga kostnader eller administrativa bördor för företagen**

Implementeringsrådet bedömer att bestämmelserna om flerleverantörssystemet och fasindeldad konkurrens kan ha potential att öka effektiviteten och främja mer innovativa lösningar genom att fler företag ges möjlighet att konkurrera parallellt. Samtidigt bedömer rådet att det är viktigt att antalet faser, dokumentationskrav och parallella leverantörer står i proportion till kontraktets värde och risk och att säkerställa att de företag som deltar får ersättning för de kostnader som uppstått under deltagandet i upphandlingsprocessen.

- **Verka för att bestämmelser och undantag som syftar till att underlätta för små och medelstora företag får genomslag i praktiken**

Förslaget om EIA innehåller bland annat bestämmelser och undantag som syftar till att underlätta för SMF:s att delta i FoU-upphandling. Rådet anser att regeringen bör verka för att dessa får praktiskt genomslag.

- **Var återhållsam när det gäller unionspreferens**

Rådet rekommenderar att ta fasta på den utbredda skepsis som finns kring de föreslagna bestämmelserna om unionspreferens. De krav som företagen kan behöva uppfylla riskerar att bli ekonomiskt och administrativt betungande utan att ge motsvarande vinster i form av ökad konkurrenskraft på den inre marknaden. Utifrån rådets konkurrenskraftstest finns även metodologiska brister i kommissionens konsekvensanalys när det gäller unionspreferens. Regeringen bör därför verka för att krav under alla omständigheter formuleras utifrån grundliga bedömningar om proportionalitet. Vidare bör regeringen verka för att begreppet utländsk

kontroll avgränsas tydligt. Begränsningarna bör också tillämpas restriktivt och endast när det finns välgrundade säkerhetsskäl.

➤ **Värna bestämmelserna om immateriella rättigheter**

Rådet anser att regeringen bör verka för att bestämmelserna i EIA som stärker leverantörernas äganderätt över immateriella tillgångar säkerställs och inte urvattnas i de pågående förhandlingarna. Rådet bedömer även att det finns anledning att verka för att göra undantagen snävare och tydligare, så att huvudregeln om leverantörens äganderätt inte försvagas i praktiken. Rådet har i yttrandet om EU:s upphandlingsregelverk²¹ även uttryckt vikten av att regelverket ger tydlig förutsebarhet om när överföring av äganderätt för immateriella tillgångar får krävas, att licenslösningar är utgångspunkten och att krav på överföring endast får ställas när det är nödvändigt och proportionerligt.

➤ **Verka för att det föreslagna kompetenscentrumet utformas tydligt och användarvänligt**

Rådet har uppfattat att det ur ett företagsperspektiv finns en viss oro att den föreslagna plattformen och kompetenscentrumet riskerar att addera ytterligare administrativ börda. Kompetenscentrumet bör vara enkelt, användarvänligt och tillföra ett tydligt mervärde för företagen, särskilt för SMF. Detta är en förutsättning för att kompetenscentrumet ska få genomslag i praktiken och vara till faktisk hjälp för företag att värdera, finansiera och kommersialisera sina immateriella tillgångar. Det är vidare viktigt att frivilligheten när det gäller värdering av immateriella rättigheter tydliggörs så att systemet inte riskerar att uppfattas som standard i förhållande till andra sätt att värdera.

➤ **Verka för bestämmelser om att rättsakten bör utvärderas regelbundet och oftare än vart femte år**

Enligt förslaget till EIA ska det genomföras utvärderingar av rättsakten vart femte år. Givet brister i underlaget till kommissionens konsekvensanalys bör man kontrollera förslagets effekter med tätare intervaller än fem år.

²¹ Se Implementeringsrådets yttrande, *Underlag till svensk ståndpunkt inför EU-förhandling – förslag till revidering av EU:s upphandlingsregelverk*, s. 21. [Implementeringsrådets-yttrande-om-EUs-revidering-av-upphandlingsdirektiven.pdf](#)

Kontaktpersoner i detta ärende är utredningssekreterare Vilma Bjurström,
Lena Nordqvist och Jennie Utterberg
(förnamn.efternamn@regeringskansliet.se).

Beslutat av Implementeringsrådet den 23 oktober 2026.

