



SWEDISH ENVIRONMENTAL PROTECTION AGENCY

SKRIVELSE

2021-09-02

Ärendenr:

NV-00201-21

En analys av föreslagna rekommendationer för genomförande av Århuskonventionen

Redovisning av Naturvårdsverkets regeringsuppdrag

Innehåll

SAMMANFATTNING	5
1. UPPDRAGET OCH DESS GENOMFÖRANDE	6
1.1 Uppdraget	6
1.2 Bakgrund	6
1.3 Genomförande	7
1.4 Avgränsningar	7
2. REKOMMENDATIONERNA I ETT STÖRRE SAMMANHANG	8
2.1 Århuskonventionen, PRTR-protokollet och GMO-tillägget	8
2.2 EU-rättsakter om publik spridning av miljöinformation	9
2.3 EU:s digitala transformation	12
2.4 På väg mot datadelning	13
3. OM REKOMMENDATIONERNA	14
3.1 Vad innehåller rekommendationerna?	14
4. KAN SVERIGE STÄLLA SIG BAKOM REKOMMENDATIONERNA?	23
5. BEDÖMT FÖRÄNDRINGSBEHOV AKTUALISERAT AV UPPDATERADE REKOMMENDATIONER	24
5.1 Implementering av begreppet "miljöinformation" i svensk lagstiftning	24
5.2 Allmänhetens tillgång till miljöinformation och den enskildes integritet	26
5.3 Samordnad digital inhämtning av uppgifter från företag	29
5.4 Hantering av andra myndigheters miljöinformation och tillhandahållande av myndighetsgemensamma tekniska lösningar	32
5.5 Gemensamt språkbruk vid samverkan, informationshantering och datadelning	34

Sammanfattning

I skrivelsen redovisas Naturvårdsverkets regeringsuppdrag att analysera förutsättningarna för Sverige att ställa sig bakom och leva upp till de föreslagna uppdaterade rekommendationerna för genomförande av Århuskonventionen (FN:s konvention om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor). Rekommendationerna avses beslutas vid konventionens partsmöte i oktober 2021.

De uppdaterade rekommendationerna är framtagna för att stödja parterna att efterleva åtaganden enligt Århuskonventionen och uppfylla andra internationella åtaganden avseende miljö och mänskliga rättigheter. Rekommendationernas närmare innehåll redovisas i kapitel 3.

Naturvårdsverkets bedömning är att Sverige kan ställa sig bakom rekommendationerna. Den föreslagna uppdateringen är en modernisering av befintliga rekommendationer och går i linje med EU:s och Sveriges rättsakter, strategier, vägledningar och modern informationshantering och digital förvaltning. Ett efterlevande av rekommendationerna medför att Sveriges arbete med att uppnå miljö-, klimat- och hållbarhetsmål underlättas.

Naturvårdsverket har bedömt i vilken mån det behövs ändringar i författning, vägledning och arbetssätt för att Sverige ska leva upp till rekommendationerna. Den närmare konkretiseringen för sådana eventuella ändringar har inte analyserats. Istället redovisas i skrivelsen förändringsbehov som aktualiseras av de föreslagna rekommendationerna inom fem områden kopplade till den svenska förvaltningens hantering av digital miljöinformation och digitala lösningar på miljöområdet. Dessa fem områden är:

- implementering av begreppet ”miljöinformation” i svensk lagstiftning
- allmänhetens tillgång till miljöinformation och den enskildes integritet
- samordnad digital inhämtning av uppgifter från företag
- hantering av andra myndigheters miljöinformation och tillhandahållande av myndighetsgemensamma tekniska lösningar
- gemensamt språkbruk vid samverkan, informationshantering och datadelning.

1. Uppdraget och dess genomförande

1.1 Uppdraget

Naturvårdsverket fick i myndighetens regleringsbrev för 2021 i uppdrag av regeringen att ta fram förslag på hur Sverige ska leva upp till innehållet i förslaget till rekommendationer om att tillgängliggöra miljöinformation elektroniskt som avses beslutas av Århuskonventionens sjunde partsmöte oktober 2021 (dok.nr. ECE/MP.PP/WG.1/2020/14 inklusive senare versioner, samt relaterade underlag på Århuskonventionens hemsida).

Uppdraget har i dialog med Regeringskansliet inriktats mot att analysera förutsättningarna för Sverige att ställa sig bakom och leva upp till de föreslagna uppdaterade rekommendationerna. Naturvårdsverket har som en del i detta bedömt i vilken mån det behövs ändringar i författning, tolkning och vägledning för att Sverige ska leva upp till rekommendationerna.

Uppdraget ska redovisas till Regeringskansliet (Miljödepartementet) senast den 15 september 2021.

Beslut om denna redovisning har fattats av generaldirektören Björn Risinger genom beslut 2021-09-02 (NV-00202-21).

1.2 Bakgrund

I juni 1998 undertecknade Sverige FN:s konvention om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor (den så kallade Århuskonventionen)¹. Konventionen trädde i kraft 2001 och ratificerades av Sverige 2005. Konventionens parter möts vart fjärde år och beslutar om hur konventionen ska genomföras och utvecklas. Under hösten 2021 sker det sjunde partsmötet, och det är inför detta möte som en arbetsgrupp under konventionen har tagit fram och berett förslag till uppdaterade rekommendationer som Sverige ska kunna ställa sig bakom.

Rekommendationerna är inte tvingande. De beslutade rekommendationerna kommer dock att utgöra underlag till exempel för den av kommissionen annonserade moderniseringen av miljöinformationsdirektivet och INSPIRE-direktivet som avses genomföras under 2021/2022.

¹ UNECE convention on access to information, public participation in decision-making and access to justice in environmental matters; Aarhus, Denmark, 25 June 1998

Naturvårdsverket har tidigare identifierat och påtalat, exempelvis inom ramen för realiseringen av öppna data-direktivet, att det finns utmaningar avseende offentlig förvaltnings inhämtande, hantering, tillgängliggörande och publika spridning av miljöinformation.

1.3 Genomförande

Uppdraget har genomförts genom följande arbetsmoment:

- Inläsning av rekommendationerna
- Analys och problematisering av rekommendationerna i förhållande till övrig nationell lagstiftning och erfarenheter
- Identifiering av behov av ändringar som kan behöva arbetas vidare med för att Sverige ska kunna leva upp till rekommendationerna

Uppdraget har genomförts av en projektgrupp inom Naturvårdsverket. I projektgruppen ingick Thérèse Nordenvall, Ulrika Domellöf Mattsson, Susanne Borenberg, Anna Uhr, Anders Hallberg samt Emma Mogren (projektledare).

1.4 Avgränsningar

Naturvårdsverkets analys av förutsättningarna för Sverige att ställa sig bakom och leva upp till de föreslagna uppdaterade rekommendationerna har genomförts i två delar. Dels har en bedömning gjorts av lämpligheten i att Sverige ställer sig bakom de uppdaterade rekommendationerna. Dels har en bedömning gjorts av i vilken mån det behövs ändringar i författning, tolkning och vägledning för att Sverige ska leva upp till rekommendationerna. Det har inte legat inom ramen för uppdraget att närmare precisera eller lämna förslag på författningsändringar eller specifika åtgärder för att möta dessa förändringsbehov.

2. Rekommendationerna i ett större sammanhang

I detta kapitel beskrivs rekommendationerna i sitt sammanhang och hur de relaterar till ett urval av andra styrande dokument i form av rättsakter och strategier.

2.1 Århuskonventionen, PRTR-protokollet och GMO-tillägget

Århuskonventionen är en FN-konvention som knyter samman frågor om miljö och mänskliga rättigheter. Konventionen handlar i grunden om förhållandet mellan invånarna och den statliga styrningen och utgör ett rättsligt bindande avtal om offentliga förvaltningars ansvar, öppenhet och lyhörddhet. Konventionen fastställer rättigheter för allmänheten² och ålägger den offentliga förvaltningen skyldigheter.

Konventionen beskrivs utifrån tre grundpelare:

- 1) allmänhetens tillgång till miljöinformation, dvs. allmänhetens rätt att ta del av miljöinformation som finns hos förvaltningen,
- 2) allmänhetens deltagande, dvs. allmänhetens rätt att delta i förvaltningens beslutsprocesser på miljöområdet, samt
- 3) allmänhetens tillgång till rättslig prövning, dvs. allmänhetens rätt att få tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor.

Konventionen kännetecknas vidare av att den:

- baseras på rättigheter för allmänheten och för var och en
- fastställer en pliktad miniminivå, utan att lägga hinder för mer ambitiösa åtgärder
- fastställer krav på icke-diskriminering vid utövande av rättigheter
- gäller för förvaltningsmyndigheter på lokal, regional och nationell nivå samt aktörer som på uppdrag utför offentliga förvaltningsuppgifter
- gäller även på europeisk nivå för EU:s institutioner

Till Århuskonventionen hör också ett underliggande protokoll, det så kallade PRTR-protokollet (Protocol on Pollutant Release and Transfer Registers)³ och ett tillägg, det så kallade GMO-tillägget (Amendment on Genetically Modified Organisms)⁴.

² Konventionen definierar allmänhet som: allmänhet: en eller flera fysiska eller juridiska personer och, i enlighet med nationell lagstiftning eller praxis, föreningar, organisationer eller grupper bestående av fysiska eller juridiska personer

³ 13.a. Protocol on Pollutant Release and Transfer Registers. Kiev, 21 May 2003

⁴ DECISION II/1 GENETICALLY MODIFIED ORGANISMS; Almaty, Kazakhstan, 25-27 May 2005

PRTR-protokollet innehåller ett regelverk om att allmänheten ska ha direkt tillgång till, och via en nationell portal kunna söka i, ett landsomfattande publikt register med uppgifter om källor och mängder för avfall, utsläpp och föroreningar samt om relaterade genomförda borttransporter, behandlings- och/eller reningsåtgärder. GMO-tillägget innehåller en ändring och tillägg avseende allmänhetens deltagande i beslut om huruvida genetiskt modifierade organismer ska få sättas ut avsiktligt i miljön eller släppas ut på marknaden. GMO-tillägget är ratificerat av Sverige men har ännu inte trätt i kraft⁵.

Sverige har ratificerat⁶ (förpliktat staten att följa) såväl konventionen som protokollet och tillägget. EU har också ratificerat konventionen, protokollet och tillägget och omsatt dessa i EU-rättsakter som gör det möjligt för EU att leva upp till kraven på en europeisk nivå. Sverige är därmed skyldigt att implementera såväl FN-kraven som kraven från EU-direktiven i svensk lagstiftning (EU-förordningar är direktverkande).

Inom ramen för konventionen, protokollet och tillägget finns ett flertal arbetsgrupper som tar fram och uppdaterar vägledande dokument samt bereder förslag till utveckling av rättsakterna. Ett sådant vägledande dokument är rekommendationerna (Recommendations on the more effective use of electronic information tools).

De ursprungliga rekommendationerna beslutades⁷ 2005 vid det andra partsmötet till konventionen och hade ett IT-fokus. Dessa rekommendationer har nu vidareutvecklats, moderniserats och beretts stegvis i olika forum utifrån ett fokus på information och digital transformation. En uppdaterad version av rekommendationerna⁸ som stödjer parterna i uppfyllandet av konventionen, men också andra internationella överenskommelser såsom Klimatkonventionen och Parisavtalet, kommer att läggas fram för beslut vid det sjunde partsmötet i höst.

2.2 EU-rättsakter om publik spridning av miljöinformation

På EU-nivå finns rättsakter på miljöområdet som har en direkt koppling till kraven i konventionen och protokollet, likväl som andra rättsakter som reglerar publik spridning av miljöinformation. Nedan redogörs för några av dessa rättsakter:

⁵ <https://unece.org/environment-policy/public-participation/aarhus-convention/gmo-amendment>

⁶ För att en internationell överenskommelse ska bli juridiskt bindande krävs att 1) Sverige ingår överenskommelsen, 2) anpassar svensk författning efter överenskommelsen, och 3) ratificerar överenskommelsen.

⁷ Decision II/3 on electronic information tools and the clearing-house mechanism; Almaty, Kazakhstan, on 25-27 May 2005 (ece.mp.pp.2005.2.add.4.e)

⁸ Se AC/TF.AI-7/Inf.3 med bilagan AC/TF.AI-7/Inf.3/Add.1

- Miljöinformationsdirektivet⁹ syftar till att ge allmänheten rätt till miljöinformation som finns hos (eller förvaras av annan för) offentliga myndigheter och att ge förutsättningar för den rättigheten. Det inkluderar att miljöinformation görs tillgänglig och sprids till allmänheten, i synnerhet på elektronisk väg (artikel 1), med vissa minimikrav för spridning (artikel 7). Miljöinformationsdirektivet har inte ändrats sedan det tillkom 2003. EU-kommissionen har signalerat att det har ett moderniseringsbehov och att det är tänkt att ses över under sista kvartalet 2021.
- Genom E-PRTR-förordningen¹⁰ upprättas ett europeiskt register över utsläpp och överföringar av föroreningar i form av en elektronisk databas som är tillgänglig för allmänheten. I förordningen fastställs också regler för registrets funktion i syfte att genomföra Århuskonventionens PRTR-protokoll, det vill säga register över utsläpp och överföringar av föroreningar för att underlätta allmänhetens deltagande i beslut som rör miljön samt att bidra till att förhindra och minska miljöföroreningar. E-PRTR-förordningens regelverk för informationsförsörjning till det europeiska registret har ändrats och moderniserats 2019 genom Rapporteringsförordningen¹¹ som syftar till att harmonisera och modernisera medlemsstaternas datarapportering på miljöskyddsområdet.
- Inspire-direktivet¹² anger bestämmelser för att inrätta en infrastruktur för geodata i Europa. Syftet med direktivet är att ge bättre tillgång till offentliga geodata genom att beskriva rumsliga datamängder med metadata, utforma datamängdernas attribut på ett gemensamt sätt, och publicera datamängderna som nättjänster som kan nås via internet. I Sverige är direktivet implementerat i en lag¹³ och en förordning¹⁴ om geografisk miljöinformation. Inspire-direktivet har ändrats 2019 genom ett tillägg av krav på att medlemsstaterna övervakar och rapporterar till kommissionen om uppbyggnad och användning av infrastrukturen. EU-kommissionen har signalerat att direktivet har ett moderniseringsbehov och att det är tänkt att ses över under sista kvartalet 2021.

⁹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/4/EG av den 28 januari 2003 om allmänhetens tillgång till miljöinformation och om upphävande av rådets direktiv 90/313/EEG

¹⁰ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 166/2006 av den 18 januari 2006 om upprättande av ett europeiskt register över utsläpp och överföringar av föroreningar och om ändring av rådets direktiv 91/689/EEG och 96/61/EG

¹¹ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/1010 av den 5 juni 2019 om samordning av rapporteringskyldigheter inom miljöanknuten lagstiftning och om ändring av Europaparlamentets och rådets förordningar (EG) nr 166/2006 och (EU) nr 995/2010, Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/49/EG, 2004/35/EG, 2007/2/EG, 2009/147/EG och 2010/63/EU, rådets förordningar (EG) nr 338/97 och (EG) nr 2173/2005 samt rådets direktiv 86/278/EEG

¹² Europaparlamentets och rådets direktiv 2007/2/EG av den 14 mars 2007 om upprättande av en infrastruktur för rumslig information i Europeiska gemenskapen (Inspire)

¹³ Lag (2010:1767) om geografisk miljöinformation

¹⁴ Förordning (2010:1770) om geografisk miljöinformation

- Öppna data-direktivet¹⁵ är en uppdatering av det tidigare PSI-direktivet¹⁶ som i sin tur har införlivats i svensk rätt genom den så kallade PSI-lagen¹⁷. PSI-direktivet gjordes om till ett öppna data-direktiv för att utöka tillgången till maskinläsbar data och information, för användning och vidareutnyttjande. Öppna data-direktivet syftar till att göra offentlig information mer tillgänglig och använd vid innovationer och för att bygga upp den europeiska inre marknaden för data¹⁸. Andra syften är ökad transparens och effektivitet. Direktivet förväntas införlivas i svensk lagstiftning, och ersätta PSI-lagen, i en ny öppna data-lag¹⁹ januari 2022.
- EU:s statistiksystem (ESS) för den europeiska statistiken regleras i EU:s statistikförordning²⁰ samt underliggande sakområdesspecifika statistikförordningar, exempelvis EU:s avfallsstatistikförordning²¹. EU-kommissionen har identifierat att avfallstatistikförordningen från 2002 har ett moderniseringsbehov utifrån den utveckling som skett inom ramen för EU:s avfallspaket som trädde i kraft i juli 2018.
- Kraven på uppföljning av de miljörelaterade hållbarhetsmålen och EU:s gröna giv har givit upphov till förslag på nya rättsakter om publik spridning av ny miljöinformation. Exempel på sådana är Corporate Sustainability Reporting Directive (CSRD) för företagens hållbarhetsredovisningar och EU Sustainable Finance Disclosure Regulation (SFDR) som handlar om miljöriskinformation till investerare.

¹⁵ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/ 1024 - av den 20 juni 2019 - om öppna data och vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn

¹⁶ Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/98/EG av den 17 november 2003 om vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn

¹⁷ Lag (2010:566) om vidareutnyttjande av handlingar från den offentliga förvaltningen

¹⁸ [Open data | Shaping Europe's digital future \(europa.eu\)](https://europa.eu)

¹⁹ [Innovation genom information, SOU 2020:55 \(regeringen.se\)](https://www.regeringen.se)

²⁰ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 223/2009 av den 11 mars 2009 om europeisk statistik och om upphävande av Europaparlamentets och rådets förordning (EG, Euratom) nr 1101/2008 om utlämnande av insynsskyddade statistiska uppgifter till Europeiska gemenskapernas statistikkontor, rådets förordning (EG) nr 322/97 om gemenskapsstatistik och rådets beslut 89/382/EEG, Euratom om inrättande av en kommitté för Europeiska gemenskapernas statistiska program

²¹ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 2150/2002 av den 25 november 2002 om avfallsstatistik

2.3 EU:s digitala transformation

EU har tagit fram en ny digital strategi²² för ett öppet, rättvist, mångsidigt, demokratiskt och säkert Europa. Strategin syftar till att uppnå nyttor för invånare, företag och miljön. Digitala lösningar med människan i centrum kommer att ge företagen nya möjligheter, stimulera utvecklingen av tillförlitlig teknik, främja ett öppet och demokratiskt samhälle, skapa en stark och hållbar ekonomi samt bidra till klimatsatser och en grön omställning. EU-kommissionen har lanserat en digital kompass²³ med mål för områdena kompetens, säker och hållbar digital infrastruktur, digital omställning av näringslivet och digitalisering av offentlig service. Målen ska vara uppnådda 2030.

Inom ramen för den digitala strategin hanteras bland annat frågor om avancerade digitala tekniker så som artificiell intelligens (AI), High Performance Computing (HPC)²⁴, molntjänster, kvantdatorer, block-chain²⁵, Internet of Things (IoT)²⁶, konnektivitet²⁷ och digitala identiteter samt tillhörande säkerhetsfrågor så som cybersäkerhet. I den digitala strategin ingår också en strategi för användning av data²⁸ och en så kallad vitbok för kommande åtgärder för utveckling av AI²⁹. Av strategierna framgår vikten av återanvändning och delande av data för att kunna skapa en europeisk inre marknad för data och som grund för en ansvarsfull användning av AI. Datastrategin definierar nio EU-gemensamma dataområden (Common European Data Spaces) för datadelning – industrin (tillverkning), den gröna given, rörlighet, hälsa, finans, energi, jordbruk, offentlig förvaltning och kompetens³⁰. Dataområdet för den gröna given syftar till att utnyttja den stora potentialen hos data till stöd för de prioriterade åtgärderna inom ramen för den gröna given i fråga om klimatförändringar, den cirkulära ekonomin, nollförorenning, biologisk mångfald, avskogning och regelefterlevnad. Initiativen ”GreenData4All” och ”Destination Earth” (en digital tvilling av jorden) kommer att omfatta konkreta åtgärder.

²² [Shaping Europe's digital future | European Commission \(europa.eu\)](https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/shaping-europe's-digital-future)

²³ [The Digital Compass | Shaping Europe's digital future \(europa.eu\)](https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/the-digital-compass)

²⁴ Högpresterande datorer, superdatorer <https://it-ord.idg.se/ord/superdator/>

²⁵ <https://sv.wikipedia.org/wiki/Blockkedja>

²⁶ https://sv.wikipedia.org/wiki/Sakernas_internet

²⁷ Anslutbarhet, till exempel genom 5G-nät

²⁸ En EU-strategi för data, Bryssel den 19.2.2020 COM(2020) 66 final

²⁹ <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/european-approach-artificial-intelligence>

³⁰ I Sverige pågår framtagning av en nationell strategi för öppna data och ökad datadelning (Infrastrukturdepartementet) som omfattar etablering av fem dataområden: life science, livslångt lärande, näringslivets digitala strukturomvandling/industrins digitala omställning, näringslivets klimatomställning/industrins gröna omställning och datadriven förvaltning/smart statistik. Till exempel har e-hälsomyndigheten fått ett regeringsuppdrag för dataområdet life science. Se [Uppdrag att genomföra en förstudie om ett statligt, nationellt datautrymme för bildiagnostik - Regeringen.se](#)

2.4 På väg mot datadelning

I EU-arbetet med transformationen mot ett grönt, digitalt, hållbart och mer resili³¹ Europa pågår nu omfattande realiseringsarbete avseende datadelning på miljöinformations-, geodata-, statistik- och jordobservationsområdena. Exempel som visar på att informationsområdena närmar sig varandra är:

- INSPIRE work programme 2021-24: omfattar bland annat aktiviteter som behovsdriven dataprioritering, GreenData4All och ny arkitektur som möjliggör inkluderande av nya tekniker och datakällor i ett digitalt ekosystem för miljön och hållbarhet.
- ESS work programme för 2022: omfattar bland annat aktiviteter för uppföljning av den gröna given, framställning av nya statistikprodukter baserade på befintlig data och crowdsourcad data - samt framtagandet av en strategi för integration av geospatial data och statistik och ett närmande mellan berörda myndigheter.
- Space Strategy for Europe³²: har ett fokus på ökad användning av jordobservationsdata och geopositioneringstjänster.
- Copernicus programme³³: är EU:s jordobservationsprogram som ger allmänheten, företag och myndigheter fri tillgång till satellitdata och mätdata från land-, luft- och havsbaserad miljöövervakning.
- The 8th Environment Action Programme: föreslår ett nytt ramverk för övervakning och rapportering av den gröna given. Förslaget utgår från planetära gränser, som är harmoniserat med datainhämtning till uppföljning av hållbarhetsmålen och den årliga foresight-rapporten och där indikatorer tillgängliggörs och återanvänds.
- EEA/Eionet Strategy 2030³⁴: har som ett strategiskt mål att fullt ut nyttja potentialen vid användning av data, teknik och digitalisering.

³¹ den långsiktiga förmågan hos ett system att hantera förändringar och fortsätta att utvecklas

³² Space Strategy for Europe, Brussels, 26.10.2016, COM(2016) 705 final

³³ [About Copernicus | Copernicus](#)

³⁴ Delivering data and knowledge to achieve Europe's environment and climate ambitions, EEA-Eionet Strategy 2030

3. Om rekommendationerna

Syftet med följande kapitel är att fånga budskap som Naturvårdsverket har bedömt vara relevanta för Sverige i rekommendationerna och att förmedla dessa med det språkbruk som används inom ramen för digitalisering av svensk offentlig förvaltning i stort och för miljösektorn specifikt. Detta kapitel gör inget anspråk på att ordagrant översätta rekommendationerna till svenska, eller på att återspegla hela innehållet i rekommendationerna.

I detta och nästkommande kapitel förekommer engelska benämningar på ett antal centrala principer. Dessa benämningar är internationellt etablerade och återfinns dels i rekommendationerna, dels i rättsakter, strategier och vägledningar på FN-, EU- och Sverige-nivå. Begreppen saknar entydig vedertagen svensk översättning. Förtydliganden av begrepp har gjorts i text eller fotnot.

3.1 Vad innehåller rekommendationerna?

Summerat syftar rekommendationerna till att:

- förbättra allmänhetens³⁵ tillgång till miljöinformation³⁶ från den offentliga förvaltningen (dels på den enskildes begäran, dels utifrån förvaltningens aktiva spridning),
- underlätta allmänhetens deltagande, och insyn, i förvaltningens beslutsprocesser på miljöområdet

³⁵ Allmänheten används i konventionen som ett brett begrepp som omfattar t. ex. privatpersoner, företag föreningar och organisationer, det vill säga andra aktörer än de som ingår i den offentliga förvaltningen eller som på uppdrag utför offentliga förvaltningsuppgifter.

³⁶ På EU-nivå återfinns konventionens definition av miljöinformations-begreppet i direktivet om allmänhetens tillgång till miljöinformation (2003/4/EG). Där definieras miljöinformation som: all information i skriftlig form, bild- eller ljudform, elektronisk eller annan materiell form om

- a) tillståndet för olika delar av miljön, som luft och atmosfär, vatten, mark, land, landskap och naturområden, inbegripet våtmarker, kust- och havsområden, biologisk mångfald och dess delar, inklusive genetiskt modifierade organismer, och samspelet mellan dessa delar,
- b) faktorer som substanser, energi, buller, strålning eller avfall, inklusive radioaktivt avfall, utsläpp i luften, utsläpp i vattnet och andra utsläpp i miljön som påverkar eller troligtvis påverkar de delar av miljön som anges i a,
- c) åtgärder (inklusive förvaltningsåtgärder) som policy, lagstiftning, planer, program, miljöavtal och verksamhet som påverkar eller troligtvis påverkar de delar och faktorer som anges i a och b samt åtgärder eller verksamheter som är avsedda att skydda dessa delar,
- d) rapporter om genomförandet av miljölagstiftningen,
- e) kostnads- och nyttoanalys och övriga ekonomiska analyser och antaganden som används inom ramen för de åtgärder och verksamheter som anges i c, och
- f) tillståndet för människors hälsa och säkerhet, inbegripet förorening av livsmedelskedjan, när det är relevant, villkoren för mänskligt liv, kulturplatser och byggnader i den utsträckning de påverkas eller kan påverkas av tillståndet i de delar av miljön som anges i a eller, genom dessa delar, av någon av de faktorer som anges i b och c.

- hjälpa allmänheten att få till stånd rättsliga överprövningar av förvaltningsbeslut;

Detta ska åstadkommas genom att främja etablerande, kontinuerlig vidareutveckling och användning av moderna digitala lösningar för informationshantering, som tar tillvara det senaste decenniets utveckling på analys-, informations- och teknikområdena. I rekommendationerna beskrivs gemensamma användningsområden, angreppssätt, standarder och lösningsmönster.

Rekommendationerna är framtagna för att 1) stödja parterna/signatärerna att efterleva åtaganden enligt Århuskonventionen, men ger också stöd för att 2) uppfylla andra internationella åtaganden avseende miljö och mänskliga rättigheter (till exempel FN:s globala hållbarhetsmål³⁷ och Parisavtalet³⁸) och 3) uppfylla krav på miljöinformationshantering utifrån EU-rättsakter och nationell författning.

Förslaget till rekommendationer är beskrivet i ett huvuddokument med en bilaga. Huvuddokumentet är indelat i följande avsnitt:

- I. Purpose;
- II. General policy;
- III. Priority types of information and its accessibility;
- IV. Tools and infrastructure;
- V. Engagement of the public, operators and other interested stakeholders;
- VI. Governance, institutional development and capacity-building;
- VII. Clearing-house mechanism

Bilagan innehåller stödande förklaringar och beskrivningar av till exempel begrepp, principer för datadelning och informationshantering, samt standarder och lösningsmönster för digitala lösningar.

Nedan summeras budskap som bedömts relevanta för Sverige i de olika avsnitten:

I. Purpose

Huvudsyftet med rekommendationerna är att stödja parterna/signatärerna att leva upp till sina åtaganden enligt konventionen genom att främja etablering, kontinuerlig vidareutveckling och användning av modern digital informationshantering och digitala tekniska lösningar. Detta genom att beskriva gemensamma användningsområden, angreppssätt, standarder och lösningsmönster.

³⁷ Utepkade är **SDG 3** (Health), **SDG 6** (Water), **SDG 8** (Decent Work and Economic Growth), **SDG 11** (Resilient and Sustainable Cities), **SDG 12** (Sustainable Consumption and Production), **SDG 13** (Climate Action), **SDG 15** (Life on Land) and **target 10 SDG 16** (Ensure Public Access to Information)

³⁸ The Paris Agreement is a legally binding international treaty on climate change. It was adopted by 196 Parties at COP 21 in Paris, on 12 December 2015 and entered into force on 4 November 2016.

II. General policy

- Ta fram, besluta och realisera nationella samordnade digitaliseringsstrategier³⁹ som förenklar för allmänheten i dess interaktion med förvaltningen. Vidta åtgärder på alla plan (så som juridiska, organisatoriska, praktiska) för realisering av dessa strategier.
- Etablera och vidareutveckla (kontinuerligt) ett nationellt sammanhängande system för miljöinformation. Det ska innehålla kvalitetssäkrad information och data, både aktuell och historisk, som är digitalt tillgänglig för olika målgrupper; beslutsfattare, policyutvecklare, myndigheter, allmänhet, företag och andra intressenter. Det sammanhängande systemet för miljöinformation ska konstrueras utifrån principen ”Open by design and by default”⁴⁰, det vill säga att ge alla användare tillgång till all information och data, förutom de skyddsvärda uppgifter som den specifika användaren inte är behörig att ta del av. Uppräknade metoder ska användas för att ta reda på användarnas behov och utveckla lösningar utifrån dessa behov.
- Se till att det sammanhängande systemet för miljöinformation är samordnat, interoperabelt⁴¹ och utbyter/delar information med andra nationella system som hanterar miljöinformation, till exempel nationella system för geodata, statistik och hälsa.
- Säkerställ kontinuerlig vidareutveckling av den obligatoriska nationellt sammanhållna digitala lösningen för informationsflöden på **miljöskyddsområdet**⁴² utifrån senaste teknik, interoperabilitet (det vill säga juridisk, organisatorisk, semantisk och teknisk förmåga att samverka digitalt) och standarder.
- Vidta åtgärder för att undanröja sociala, ekonomiska, juridiska, administrativa och tekniska hinder för olika målgruppers förståelse av, och tillgång till, miljöinformation via den publika digitala infrastrukturen.

³⁹ T.ex. strategier för digital förvaltning, öppna data och den digitala transformationen.

⁴⁰ Se <https://opendatacharter.net/principles/#open-by-default> , <https://www.data.govt.nz/blog/open-by-design/> och <https://medium.com/golden-data/what-does-data-protection-by-design-and-by-default-mean-under-eu-data-protection-law-fc40f585c0c5>

⁴¹ har förmåga att samverka digitalt med andra system utan juridiska, organisatoriska, semantiska eller tekniska hinder för samverkan

”interoperability” means the ability of a computer system or software to work with other systems or products without special effort on the part of the user. It includes the technical, semantic and legal dimensions (ur rekommendationerna)

⁴² här avses miljöinformationsflödet mellan myndigheter (på lokal, regional, nationell, europeisk och global nivå) runt åtgärder och verksamheter med betydande miljöpåverkan

Hindren kan till exempel avse höga kostnader för anslutning, dålig täckning, digitalt utanförskap och bristande användaranpassning. Inkludera särskilt utsatta och sårbara grupper.

- Främja förvaltningens digitalisering av förfaranden för handläggning av förvaltningsärenden samt utlämnande, publicering och spridning av digital information. Använd icke-diskriminerande digitala förfaranden för notifieringar, samråd och allmänhetens inlämnande av synpunkter. Säkerställ att allmänheten kan få kännedom om, kan följa och bevaka ärenden via öppna digitala kanaler.
- Avsätt medel (och omfördela medel som frigörs) till utveckling av moderna digitala lösningar genom att synliggöra nyttor såsom minskad arbetsbelastning och högre effektivitet inom förvaltningen.
- Främja kunskaps- och tekniköverföring mellan parter/signatärer via internationellt etablerade initiativ, arenor och strukturer. Använd Århuskonventionens clearinghousemekanism⁴³ för att sprida erfarenheter och goda exempel (best-practice).
- Maximera nyttan av det sammanhängande nationella systemet för miljöinformation genom att förbättra miljöinformationens tillgänglighet, kvalitet, interoperabilitet och förvaltning. Integrera nya källor med stora datamängder (t ex tjänster för satellitdata) i syfte att underlätta miljöövervakning och förbättra informationens aktualitet, öppenhet, täckning i tid och rum, kostnadseffektivitet samt användbarhet för olika analyser.
- Främja öppen vetenskap⁴⁴, öppen forskning, citizen science⁴⁵, crowdsourcing⁴⁶ med mera för att väcka allmänhetens engagemang och öka miljömedvetenheten i samhället.

⁴³ [home | Aarhus Clearinghouse \(unece.org\)](http://home.unece.org)

⁴⁴ "open science initiatives" encompass activities to make the primary outputs of publicly funded scientific and research results – publications and the research data – publicly accessible in digital format with no or minimal restriction as a means for accelerating research; (ur rekommendationerna)

Kungliga biblioteket har i uppdrag att främja öppen tillgång till vetenskapliga publikationer som är en förutsättning för öppen vetenskap <https://www.kb.se/samverkan-och-utveckling/oppen-tillgang-och-bibsamkonsortiet/oppen-tillgang.html>

⁴⁵ Medborgarforskning

"citizen science" means a form of open collaboration in which members of the public participate voluntarily in the scientific process, engineering research or environmental monitoring in various ways; (ur rekommendationerna)

⁴⁶ "crowdsourcing" means a method to obtain needed services, ideas, or content by soliciting voluntary contributions from members of the public, especially from an online community; (ur rekommendationerna)

- Tillhandahåll information om Sveriges implementering av rekommendationerna och erfarenheter av uppkomna problem och identifierade lösningar, genom Sveriges genomföranderapport för konventionen.

III. Priority types of information and its accessibility

Säkerställ (genom lagstiftning eller andra nödvändiga åtgärder) att:

- allmänheten ges tillgång till miljöinformation på sökbara digitala format via internet och att miljöinformation lämnas ut och sprids på sökbara digitala format när så efterfrågas.
- inlämnade och upprättade handlingar tillhörande beslutsärenden på miljöområdet blir digitalt tillgängliga för ärendets parter och allmänheten via internet. Detta vid de tidpunkter då parten/allmänheten har rätt att ta del av handlingen ifråga.
- det sammanhängande nationella systemet för miljöinformation ger allmänheten tillgång till nära-real-tids-data och annan dynamisk data⁴⁷ samt historisk data. Säkerställ att denna data är målgruppsanpassad, aktuell, rättvisande, kvalitetskontrollerad, förståelig, standardiserad och användbar. Den ska även vara sökbar och gå att hitta och tillgodogöra sig på maskinläsbara, öppna, målgruppsanpassade format.
- förvaltningens miljöinformation (versioner⁴⁸ av elektroniska dokument och data) löpande görs tillgänglig och samlat åtkomlig i en åtkomstpunkt på internet. Här avses bland annat:
 - rapporter om tillståndet i miljön
 - rättsakter på miljöområdet
 - strategier, planer och program på miljöområdet
 - avtal och överenskommelser på miljöområdet
 - internationella överenskommelser på miljöområdet med tillhörande rapportering, samt resultatet av genomförd granskning och uppföljning
 - data om utsläpp och överföring av föroreningar från miljöfarliga verksamheter
 - handlingar i förvaltningsärenden på miljöskyddsområdet – så miljöbedömningar av projekt, ansökningar och beslut/avgöranden

⁴⁷ dynamic data, which means documents in a digital form, subject to frequent or real-time updates, in particular because of their volatility or rapid obsolescence (for example, data generated by sensors are typically considered to be dynamic data) (ur rekommendationerna)

⁴⁸ T.ex. utkastversion, fastställd version, konsoliderad version, preliminär data

- om tillstånd för verksamheter och åtgärder med betydande miljöpåverkan
 - strategiska miljöbedömningar av strategier, planer och program
 - data från miljöövervakning och företagens miljörapportering
 - övrig miljödata, geodata, jordobservationsdata och produktdata
 - goda exempel och vägledningar för bättre miljöstyrning/förvaltning, för hållbar produktion och konsumtion med mera
 - metadata (beskrivningar av miljöinformation inklusive beskrivningar av tjänster för tillhandahållande av miljöinformationen)
- information om 1) allmänhetens rättigheter enligt konventionen, 2) hur allmänheten kan utöva sin rätt och 3) hur allmänheten kan få hjälp att utöva sin rätt, är publikt tillgänglig och sökbar på internet.
- beredningsprocessen för att ta fram rapporten ”fördjupad utvärdering av miljömålen” innehåller öppna konsultationer med olika målgrupper och andra intressenter. Säkerställ att det finns tydlig spårbarhet mellan rapportens slutsatser och det underlag som använts.
- miljöinformation/-data tillhandahålls med öppna användarlicenser.

IV. Tools and infrastructure

- Uppräknade digitala kanaler och tjänster lämpar sig för publik spridning av förvaltningens miljöinformation respektive för allmänhetens deltagande i förvaltningens beslutsprocesser.
- Etablera (och vidareutveckla kontinuerligt) en nationell publik digital portal för allmänhetens 1) sökning av och åtkomst till digital information i det nationellt sammanhängande systemet för miljöinformation, 2) deltagande (och insyn) i förvaltningens beslutsprocesser samt 3) övriga interaktion med förvaltningen i miljöfrågor.
- Säkerställ att informationskällor från olika delar av förvaltningen löpande digitaliseras och integreras, vidareutvecklas och används inom det nationellt sammanhängande systemet för miljöinformation. Använd en tjänsteorienterad modulär arkitektur⁴⁹ och API:er för att säkerställa maskin-till-maskin-kommunikation, utbyttbarhet, flexibilitet och utbyggbarhet.

⁴⁹ En modulär arkitektur karaktäriseras av flexibilitet där tjänster och applikationer kan skapas genom kombinationer av olika modulära komponenter (löst kopplade, standardiserade, fungerar oberoende av varandra). https://sv.wikipedia.org/wiki/Tj%C3%A4nsteorienterad_arkitektur

- Säkerställ användarvänlighet, delning av data och information med andra nationella system (till exempel rättsinformationssystem), användning av modern teknik (till exempel molntjänster) samt efterlevnad av digitaliseringsstrategier, principer och ramverk för data-/informationshantering.
- Säkerställ att information omedelbart sprids till alla berörda när en fara för människors hälsa och miljö upptäcks – använd kommunikationskanaler och format som passar mottagaren. Uppmuntra utveckling och användning av ”early warning systems”.
- Tillhandahåll information, data och metadata på maskinläsbara, användarvänliga, öppna format via välbeskrivna tekniska tjänster med API:er. Säkerställ långsiktig förvaltning av information, data, metadata och tekniska tjänster.
- Främja utveckling av metodik och digitala tjänster för att ge allmänheten jämförbar information om produkters miljöpåverkan som gör det möjligt för konsumenter att göra välgrundade miljöval.
- Uppmuntra innovationsprojekt för att utveckla och förbättra digitala lösningar samt tillämpa ny eller framväxande digital teknik, inklusive artificiell intelligens (AI), länkade data, drönare, mobila sensorer och ”Internet of Things”⁵⁰.

V. Engagement of the public, operators and other interested stakeholders;

- Öka behovsuppfyllnaden och användbarheten hos förvaltningens digitala lösningar genom att:
 - o ge användare möjlighet att delta i utformning och utveckling av förvaltningens digitala lösningar
 - o följa internationella standarder⁵¹ för att göra digitala lösningar mer tillgängliga för alla användare,
 - o erbjuda målgruppspecifik introduktion för nya användare av digitala lösningar
 - o möjliggöra digital användaråterkoppling från alla målgrupper

⁵⁰ https://sv.wikipedia.org/wiki/Sakernas_internet

⁵¹ I EU gäller Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/882 av den 17 april 2019 om tillgänglighetskrav för produkter och tjänster (tillgänglighetsdirektivet)

- Främja andra aktörers återanvändning av förvaltningens miljöinformation genom engagemangsskapande aktiviteter (till exempel hackathons, marknadsföringskampanjer, start-up-stöd och civil/offentlig samverkan).
- Uppmuntra allmänhetens deltagande (insamling av miljödata och traditionell kunskap samt framtagande av ny kunskap) genom engagemangsskapande aktiviteter (till exempel crowdsourcing, citizen science och participatory monitoring⁵²). Främja interoperabilitet och integration av sådan data och kunskap med andra källor för miljödata/-information. Stötta utveckling av metodik, mobila applikationer och andra digitala lösningar för allmänhetens insamling och delande av miljödata/-information.
- Främja tillgång till, och återanvändning av, interoperabel forskningsdata.
- Uppmuntra verksamhetsutövare, vars verksamhet har en betydande miljöpåverkan, att utveckla och använda moderna, standardiserade, webbaserade, interoperabla digitala lösningar för att 1) regelbundet informera allmänheten om verksamhetens och produkternas miljöpåverkan, samt 2) regelbundet (och i händelse av tillbud) lämna uppgifter om verksamhetens miljöpåverkan till myndigheterna via den obligatoriska nationellt sammanhållna digitala lösningen för informationsflöden på miljöskyddsområdet.

VI. Governance, institutional development and capacity-building

- Identifiera kontaktpunkter och informations- och teknikförvaltare som ansvarar för informationshantering, spridning av miljöinformation och hantering av digitala lösningar.
- Se till att nationella digitaliseringsstrategier/ramverk för till exempel ”digital förvaltning”, ”öppna data” och ”öppen vetenskap” integrerar miljöfrågor.
- Utveckla förvaltningens förmåga att samla in, hantera, utbyta och sprida miljödata och information digitalt i det nationellt sammanhängande systemet för miljöinformation (och andra nationella system).

⁵² Participatory monitoring (also known as collaborative monitoring, community-based monitoring, locally based monitoring, or volunteer monitoring) is the regular collection of measurements or other kinds of data (monitoring), usually of natural resources and biodiversity, undertaken by local residents of the monitored area, who rely on local natural resources and thus have more local knowledge of those resources. Participatory monitoring has emerged as an alternative or addition to professional scientist-executed monitoring (källa Wikipedia)

- Främja ökad digitalisering och användning av moderna tekniska lösningar och civil-/offentlig samverkan (som ett effektivt medel för att efterleva konventionens bestämmelser). Utveckla målgruppernas förmåga att förstå och använda miljöinformation och digitala lösningar genom utbildningsinsatser.

VII. Clearing-house mechanism.

Vidmakthåll den svenska noden för Århuskonventionens clearinghouse. Säkerställ insamling, förvaltning och uppdatering av information för den svenska noden, samt informationsflödet från Sverige till den centrala noden på FN-nivå. Använd den svenska noden för att sprida miljöinformation och goda exempel (best practice) till allmänheten.

4. Kan Sverige ställa sig bakom rekommendationerna?

Naturvårdsverket anser att Sverige kan ställa sig bakom rekommendationerna. Den föreslagna uppdateringen är en modernisering av befintliga rekommendationer och går i linje med EU:s och Sveriges rättsakter, strategier, principer⁵³ och vägledningar⁵⁴ samt modern informationshantering och digital förvaltning.

I Naturvårdsverkets analys har det inte framkommit att rekommendationerna strider mot nationell lagstiftning.

Utifrån Naturvårdsverkets analys bedöms ett efterlevande av rekommendationerna medföra att:

- Sveriges arbete med att uppnå miljö-, klimat- och hållbarhetsmål underlättas
- Sveriges arbete med demokrati och mänskliga rättigheter underlättas
- förvaltningens förmåga att tillgängliggöra och tillhandahålla digital miljöinformation med bibehållet skydd för sekretessbelagda uppgifter ökar
- förvaltningens förmåga att leva upp till förväntningarna på en modern digital förvaltning ökar

⁵³ Till exempel [Nationella principer för att tillgängliggöra information | DIGG](#)

⁵⁴ Till exempel [Vägledning för att tillgängliggöra information | DIGG](#)

5. Bedömt förändringsbehov aktualiserat av uppdaterade rekommendationer

I detta kapitel redogörs för ett urval av problem och bedömda förändringsbehov kopplade till den svenska förvaltningens hantering av digital miljöinformation och digitala lösningar på miljöområdet. Förändringsbehoven som Naturvårdsverket har identifierat aktualiseras av en eller flera av rekommendationerna (se hänvisningar i texten). Naturvårdsverket ser att förändringsbehoven hänger samman med Sveriges hittillsvarande implementering av konventionen och dess protokoll, i kombination med den svenska förvaltningsmodellen och förvaltningens nivå av digitaliseringsmognad. Förändringsbehovet är inte en ny och direkt effekt av de uppdaterade rekommendationerna.

Naturvårdsverket har inte utrett i detalj, och lämnar inga färdiga förslag om, hur det bedömda förändringsbehovet bör adresseras; författningsförändring, förskjutning av gängse tolkning, ytterligare vägledning eller genom nya uppdrag – eller av kombinationer av dessa.

5.1 Implementering av begreppet ”miljöinformation” i svensk lagstiftning

Rekommendationerna 5, 6, 16, 22, 24, 25, 26 och 50 aktualiserar tidigare påtalade problem avseende den nuvarande implementeringen av konventionens definition av miljöinformation. Se Naturvårdsverkets remissvar avseende 2021 års genomföranderapport till Århuskonventionen⁵⁵:

”Att definitionen av begreppet miljöinformation bara återfinns i Lag (2005:181) om miljöinformation hos vissa enskilda organ, har fått till följd att det saknas en bred förvaltningsgemensam förståelse för vad som utgör miljöinformation, vilka myndigheter och andra aktörer som hanterar miljöinformation, kraven på dess hantering - och hur miljöinformation förhåller sig till andra ”informationsspecificeringar” såsom geodata och grunddata.”

Problemet synliggörs när konventionens breda definition av miljöinformation (se fotnot sida 14) tillämpas på information och data som också är att betrakta som geodata, jordobservationsdata, hälsodata och statistik. Hantering av den informationen ligger traditionellt under lantmäteri-, rymd-, hälso- och centrala statistikmyndigheters ansvar, eller vid samverkan om och utbyte av

⁵⁵ Naturvårdsverkets yttrande över PM Utkast till rapport om hur Sverige genomför Århuskonventionen (M2020/00428), 2021-05-06, Ärendenummer: NV-02502-21

miljöinformation med dessa och andra myndigheter. Exempelvis geografisk miljöinformation beskrivs i lag (2010:1767) om geografisk miljöinformation som ”geografisk information som har elektronisk form och som är användbar för verksamheter och åtgärder som kan påverka människors hälsa eller miljön”. Denna vaga beskrivning gör det svårt för användaren att associera till konventionens definition och att inse att lagen ifråga är en miljölagstiftning. Då beskrivningen ”information som är användbar för verksamheter och åtgärder” är så oprecis hamnar fokus istället på den geografiska aspekten.

Miljöinformation har två viktiga referensramar - rummet och tiden. Miljöinformation har ofta en geografisk belägenhet som kan beskrivas med ord som utbredning, utsträckning och punkt och som kan visualiseras på en karta eller i en 3D-modell. Detta gäller inte bara för miljödata. Även fastställda dokument såsom strategier, planer och beslut (exempelvis den nationella viltstrategin, en skötselplan för ett naturreservat, ett beslut om tillstånd för en avfallsåtervinningsanläggning) har oftast en indirekt referens till en plats där de gäller. Miljöinformation har också alltid minst en referens i tiden. För miljödata beskrivs detta ofta med ord som historisk, aktuell, dynamisk, nära-real-tid, prognosticerad. Detta kan visualiseras genom tidsangivelser, tidsserier och animationer. Även fastställda handlingar i dokumentform har referenser i tiden, exempelvis i form av ett beslutsdatum för ett bidragsbeslut, ett laga kraft-datum för en dom eller en genomförandeperiod för en handlingsplan. Miljöinformationens referenser till rum och tid anges vanligtvis som metadata⁵⁶ till datamängder eller dokument. Tillsammans skapar dessa båda referensramar, rummet och tiden, möjligheter till simulering⁵⁷ av förlopp på miljöområdet.

Om den svenska förvaltningen ska kunna anpassa sig till och dra nytta av den gröna och digitala transformation som pågår på EU- och FN-nivå, och som avspeglas i rekommendationerna, krävs en ökad nationell samordning och samverkan om miljöinformation, metadata och digitala lösningar för utbyte, delning och analys av miljöinformation. Då miljöinformation hanteras av många aktörer inom många sektorer är det lämpligt att bestämmelser om förvaltningens hantering av miljöinformation placeras i bred nationell förvaltningslagstiftning.

Naturvårdsverket gör bedömningen att konventionens definition av begreppet miljöinformation bör lyftas in i bred nationell förvaltningslagstiftning som träffar förvaltningsmyndigheter på lokal, regional och central nivå och som inte är avgränsad till geografisk miljöinformation.

⁵⁶ Beskrivningar av (i det här fallet) datamängder och dokument, i bilagan till rekommendationerna definieras metadata som: "metadata" means a set of data that describes and gives information about other data.

⁵⁷ Med simulering avses att med hjälp av en modell av ett system och dess omgivning studera hur systemet förändras över tid. Digitala tvillingar är exempel på modeller som används för simulering.

Naturvårdsverket bedömer att digital samverkan om miljöinformation skulle underlättas om geografisk miljöinformation, i lagen om geografisk miljöinformation, beskrivs som miljöinformation med en angiven geografisk belägenhet.

5.2 Allmänhetens tillgång till miljöinformation och den enskildes integritet

Rekommendationerna 6, 22, 31 och 50⁵⁸ aktualiserar tidigare påtalade problem med balansen mellan allmänhetens tillgång till miljöinformation och den enskildes integritet. Se Naturvårdsverkets remissvar avseende 2021 års genomföranderapport till Århuskonventionen⁵⁹:

”I transitionen mot ett digitalt samverkande samhälle har det visat sig att dagens teknikneutrala regleringar i Tryckfrihetsförordningen (2 kap. 15 § Rätten att ta del av allmänna handlingar), Förvaltningslagen (6§ Service, 7§ Tillgänglighet) och Myndighetsförordningen (6§ Allmänna uppgifter), som är menade att stärka den digitala förvaltningen, inte alltid är starka nog för att i praktiken resultera i ett digitalt utlämnande av miljöinformation på begäran, eller i digital publik spridning av miljöinformation.

I 1986 års Förvaltningslag (1986:223) fanns en uttrycklig bestämmelse - ”5 § Myndigheterna skall också se till att det är möjligt för enskilda att kontakta dem med hjälp av telefax och elektronisk post och att svar kan lämnas på samma sätt.” - som ålade myndigheterna en explicit skyldighet att kommunicera med enskilda digitalt via e-post. Den nya förvaltningslagen från 2017⁶⁰ gjordes teknikneutral, och kom att fokusera på myndigheternas tillgänglighet, i syfte att stödja den alltmer digitala förvaltningen - och att öppna för nya lösningar när det gäller digitala kommunikationsformer⁶¹.

2018 gjordes en ändring i Tryckfrihetsförordningen avseende kopior av allmänna handlingar som kommit att benämnas ”utskriftsundantaget”⁶². Utskriftsundantaget innebär att en myndighet inte är skyldig att lämna ut en upptagning för automatiserad behandling i annan form än utskrift. Syftet med utskriftsundantaget är att förhindra att utlämnade uppgifter behandlas automatiserat på ett sätt som kan medföra otillbörligt intrång i enskildas

⁵⁸ Samt i viss mån 8, 14, 25, 30 och 32

⁵⁹ Naturvårdsverkets yttrande över PM Utkast till rapport om hur Sverige genomför Århuskonventionen (M2020/00428), 2021-05-06, Ärendenummer: NV-02502-21

⁶⁰ Förvaltningslag (2017:900)

⁶¹ Prop. 2016/17:180 s. 68

⁶² 2 kap 16§ Tryckfrihetsförordning (1949:105)

personliga integritet (prop. 1973:33 s. 85 och 113). Enligt paragrafen kan emellertid en skyldighet för myndigheter att lämna ut allmänna handlingar i elektronisk form, och därmed en motsvarande rättighet för enskilda att få del av allmänna handlingar i sådan form, införas i vanlig lag.

Dessa två författningsändringar har, tillsammans, i praktiken inneburit att myndigheter ofta, utifrån en försiktighetsprincip, har kommit att avstå från att lämna ut (eller sprida) uppgifter/handlingar digitalt utom i de fall då ett digitalt utlämnande (resp. digital spridning) är explicit reglerat i saklagstiftning.

Om man vill åstadkomma att såväl allmänhetens intressen som den enskildes intresse tillgodoses, visar erfarenheterna att den digitala förvaltningen och miljöinformationshanteringen behöver stärkas utifrån ”Digital-by-default-principen” – och där miljöinformation hanteras som strukturerade uppgifter (där sekretessbelagda uppgifter lätt kan särskiljas) snarare än som låsta elektroniska dokument”.

Svenska förvaltningsmyndigheter, på alla nivåer, behöver förmås att agera utifrån konventionens, rekommendationernas och direktivets intentioner och hantera, lämna ut och aktivt sprida miljöinformation digitalt. Detta bör ske utan att varje utlämnande av miljöinformation i elektronisk form detaljregleras på handlingsnivå i saklagstiftning och utan att uppgifter som omfattas av sekretess röjs.

Vid implementeringen av konventionen och EU:s miljöinformations-direktiv⁶³ i början av 2000-talet beslöts det att inte ålägga myndigheterna en skyldighet att lämna ut miljöinformation i elektronisk form eller att aktivt sprida miljöinformation på ett digitalt format. Ett argument som framfördes⁶⁴ var att hantering, utlämnande och aktiv spridning av digital information är en självklarhet för en transparent digital förvaltning.

Vid tidpunkten för implementeringen var digitaliseringen av den svenska statsförvaltningen i sin linda. Man hade just introducerat konceptet 24-timmars-myndigheten, som senare kom att utvecklas till e-förvaltning och vidareutvecklas till det som idag kallas digital förvaltning. Idag finns andra förutsättningar för att hålla balansen mellan allmänhetens tillgång till miljöinformation och individens integritet, om en lagstiftad skyldighet skulle införas.

Frågan om utlämnande och aktiv spridning av digital information har utretts på senare tid, i samband med implementeringen av öppnadatadirektivet^{65 66}. Det

⁶³ Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/4/EG av den 28 januari 2003 om allmänhetens tillgång till miljöinformation och om upphävande av rådets direktiv 90/313/EEG

⁶⁴ Prop. 2004/05:65 Århuskonventionen, s 42

⁶⁵ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/1024 av den 20 juni 2019 om öppna data och vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn

⁶⁶ Öppna data: digital information i öppna format som kan vidareutnyttjas och delas fritt för valfritt ändamål.

utredningsförslag⁶⁷ till öppna data-lag som nyligen har varit på remiss innehåller bestämmelser om tillgängliggörande (att myndigheter och offentliga företag bör göra information tillgänglig för vidareutnyttjande) och tillhandahållande (att informationen, om det är möjligt och lämpligt från verksamhetssynpunkt, ska tillhandahållas i format som är öppna, maskinläsbara, tillgängliga och sökbara, tillsammans med tillhörande metadata.)

Konventionens krav på att förvaltningen ska ta hänsyn till allmänhetens intresse av att uppgifter blir offentliga vid bedömning av om miljöinformation ska lämnas ut (så kallat presumtion för öppenhet) och dess uttryckliga förbud mot att hemlighålla uppgifter om utsläpp till miljön, är ett uttryck för principen ”open by design and by default”. På samma sätt är konventionens krav på att skyddsvärda uppgifter om möjligt bör särskiljas vid ett utlämnande, ett uttryck för principen ”data protection by design and by default”.⁶⁸

Nyckeln ligger här i uttrycket ”by design” som innebär att förvaltningsmyndigheter redan i ett designskede ska tänka in en framträdande egenskap (till exempel öppenhet) hos ett system, och säkerställa att det inte uppstår konflikt med andra viktiga systemegenskaper (till exempel dataskydd). Moderna digitala lösningar kan konstrueras så att myndigheter hanterar och utbyter miljöinformation med varandra digitalt, maskin-maskin samt lämnar ut och aktivt sprider digital miljöinformation till allmänheten på sökbara maskinläsbara format utan att sekretessbelagda uppgifter röjs för obehöriga. ”By design” innebär ett ändrat tankemönster/angreppssätt vid utveckling av digital informationshantering och digitala tekniska lösningar. Det vill säga en förflyttning från ”antingen-eller”, till ”både-och”.

OECD har i sin mognadsmätning⁶⁹ av OECD-ländernas digitala förvaltning utgått från de sex dimensionerna i OECD Digital Government Policy Framework⁷⁰ - digital by design, data-driven, acts as platform, open by default, user-driven och proactive. Utvärderingen visar att det är angeläget att öka den svenska förvaltningens förmåga inom samtliga sex dimensioner.

Naturvårdsverket bedömer att förvaltningens miljöinformationshantering i större utsträckning behöver efterleva de tre principerna:

- **Digital - by design and by default,**
- **Open - by design and by default,**

⁶⁷ Innovation genom information SOU 2020:55

⁶⁸ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning), Art 25 Inbyggt dataskydd och dataskydd som standard

⁶⁹ OECD Digital Government Index (DGI): 2019, OECD Policy Papers on Public Governance No. 3, October 2020

⁷⁰ The OECD Digital Government Policy Framework: Six dimensions of a Digital Government, OECD Public Governance Policy Papers No. 02, October 2020

- **Data protection - by design and by default.**

Utveckling av arbetssätt, miljöinformation och digitala lösningar behöver utgå från ett utifrån-och-in-perspektiv där användarnas behov av miljöinformation står i centrum. Miljöinformation hanteras, lämnas ut och sprids digitalt på sökbara maskinläsbara format.

Naturvårdsverket gör bedömningen att en lagstiftad skyldighet att lämna ut och aktivt sprida prioriterad miljöinformation digitalt skulle påskynda digitaliseringen av förvaltningen och öka tillgången till miljöinformation.

5.3 Samordnad digital inhämtning av uppgifter från företag

Rekommendationerna 15, 22 b) och 43 aktualiserar tidigare påtalade problem med samordnad digital inhämtning av uppgifter från företag. Se Naturvårdsverkets remissvar avseende 2021 års genomföranderapport till Århuskonventionen⁷¹:

”I transitionen mot en digitalt samverkande offentlig förvaltning har det visat sig att den svenska förordningen om digitalt inhämtande av uppgifter från företag (2018:1264) inte alltid är tillräcklig som stöd för samordning av inhämtande av uppgifter från företag, och efterföljande kommunikation med dessa - vilket gör det utmanande för de berörda förvaltningsmyndigheterna att efterleva ”Once-Only-principen”⁷².

Ett förstärkt stöd skulle t ex göra det lättare att åstadkomma ett samlat digitalt kundmöte med företag inom ramen för Sveriges realisering av EU-förordningen om en digital ingång (SDG-förordningen⁷³).”

Kraven på uppföljning av de miljörelaterade hållbarhetsmålen och EU:s gröna giv kommer att innebära att nya typer av miljöinformation, exempelvis hållbarhetsredovisningar, hämtas in digitalt från företag av myndigheter som inte tidigare berörts av miljöinformationshantering (till exempel Bolagsverket). Rättsakter på internationell och EU-nivå omarbetas idag utifrån Once-Only-principen för att minska uppgiftslämnarbördan, förenkla för företag och allmänhet

⁷¹ Naturvårdsverkets yttrande över PM Utkast till rapport om hur Sverige genomför Århuskonventionen (M2020/00428), 2021-05-06, Ärendenummer: NV-02502-21

⁷² Once-Only/Endast en gång: Offentliga förvaltningar bör säkerställa att medborgare och företag endast behöver lämna samma uppgifter en enda gång till en offentlig förvaltning. Om offentliga förvaltningar har rätt att vidareutnyttja dessa data internt ska de vidta åtgärder, med iakttagande av bestämmelser om uppgiftsskydd, så att det inte medför några ytterligare bördor för medborgare och företag. *Källa: EU eGovernment Action Plan 2016-2020.*

En bra modernare beskrivning av Once-Only-principen finns på: [Once-only principle - Wikipedia](#)

⁷³ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/1724 av den 2 oktober 2018 om inrättande av en gemensam digital ingång för tillhandahållande av information, förfaranden samt hjälp- och problemlösningstjänster och om ändring av förordning (EU) nr 1024/2012

samt minska risken för att förvaltningen håller flera olika ”sanningar” om samma företeelse. Sådana rättsakter som reglerar ett uppgiftslämnande (eller annan informationsinhämtning) som tar höjd för flera aktörers samlade informationsbehov kallas ofta ”integrerad lagstiftning”.

I svensk förvaltningslagstiftning finns skrivningar som stödjer och uppmuntrar samverkan mellan myndigheter avseende gemensam informationsinhämtning och gemensamma digitala lösningar⁷⁴. Erfarenheten visar dock att dessa ändå inte är tillräckliga för att sådana lösningar ska komma till stånd, då den svenska lagstiftningens konstruktion innebär att information överlämnas mellan förvaltningsaktörer i en kedja, där varje aktör inte tillåts begära/hämta in överskottsinformation.

Erfarenheterna inom till exempel Smart miljöinformation⁷⁵ visar att miljösektorns myndigheter har svårt att leva upp till Once-Only-principen. Idag rör sig myndigheterna snarare i motsatt riktning där varje myndighet på egen hand brottas med utmaningen att lösa sitt specifika behov av informationsinhämtning från företag. Deras inhämtade information (exempelvis om verksamheter och anläggningar) kommer inte till meranvändning hos någon annan, vilket inte går i linje med regeringens viljeinriktning i frågan⁷⁶.

För att åstadkomma önskade digitala informationsflöden, samlade digitala kundmöten med företag samt kostnadseffektiv digitalisering i en förvaltning som är inordnad enligt den svenska förvaltningsmodellen⁷⁷ krävs omfattande samverkan och samordning på, och mellan, olika förvaltningsnivåer. Detta behöver resultera i digitala lösningar som delas av många myndigheter och som ibland också innebär att information hämtas/lämnas in till fler myndigheter samtidigt. Att offentlig sektor ska kunna utbyta information, samarbeta och öka sin effektivitet genom gemensamma lösningar tas till exempel upp i Sveriges digitaliseringsstrategi⁷⁸.

⁷⁴ T. ex. Förvaltningslag (2017:900), Myndighetsförordning (2007:515), Förordning (2018:1264) om digitalt inhämtande av uppgifter från företag, Förordning (2003:770) om statliga myndigheters elektroniska informationsutbyte

⁷⁵ <https://www.naturvardsverket.se/smartmiljoinformation>

⁷⁶ ”Aktörer som vill återanvända offentlig information ska så långt som möjligt få tillgång till data. Regeringen anser att det ska vara så enkelt som möjligt för så många som möjligt att tillgodogöra sig värdet av denna informationssamling. (...) Den offentliga sektorn bör även bli bättre på att återanvända sina egna data, inom och mellan myndigheter, på ett sätt som möjliggör nya tjänster och ökad flexibilitet i kontakten med människor och företag, exempelvis med hjälp av artificiell intelligens” <https://www.regeringen.se/4ad143/contentassets/95f8ed6239b84d9d86702bcaebe391b7/hur-sverige-blir-bast-i-varlden-pa-att-anvanda-digitaliseringens-mojligheter--en-skrivelse-om-politikens-inriktning-skr> sid 22-23

⁷⁷ [Den svenska förvaltningsmodellen - Regeringen.se](https://www.regeringen.se/4ad143/contentassets/95f8ed6239b84d9d86702bcaebe391b7/hur-sverige-blir-bast-i-varlden-pa-att-anvanda-digitaliseringens-mojligheter--en-skrivelse-om-politikens-inriktning-skr)

⁷⁸ ”Regeringen anser att det ska vara enkelt för människor och företag att digitalt komma i kontakt med det offentliga Sverige och att uppgifter, där det är möjligt och relevant, bara ska behöva lämnas en gång. Offentlig sektor ska kunna utbyta information och samarbeta och öka sin effektivitet genom gemensamma lösningar samtidigt som den personliga integriteten värnas”. [För ett hållbart digitaliserat Sverige - en digitaliseringsstrategi - Regeringen.se](https://www.regeringen.se/4ad143/contentassets/95f8ed6239b84d9d86702bcaebe391b7/hur-sverige-blir-bast-i-varlden-pa-att-anvanda-digitaliseringens-mojligheter--en-skrivelse-om-politikens-inriktning-skr) sid 30

För miljöinformation på miljöskyddsområdet är regelverket⁷⁹ extra tydligt och långtgående. Allmänheten ska ha direkt tillgång till, och via en nationell portal kunna söka i, ett landsomfattande publikt register med uppgifter om källor och mängder för avfall, utsläpp och föroreningar samt om relaterade genomförda borttransporter, behandlings- och/eller reningsåtgärder.⁸⁰ Motsvarande skyldighet finns för EU att tillhandahålla en europeisk portal för allmänhetens sökning i ett europaomfattande publikt register. Informationsinhämtningen till det europeiska publika registret har integrerats med medlemsstaternas datarapporteringsförfaranden på miljöskyddsområdet^{81 82}.

Informationsinhämtningen till det svenska publika registret och för Sveriges datarapportering till EU är i sin tur invävd i företagets årliga miljörapport till sin tillsynsmyndighet. De insamlade uppgifterna återanvänds av flera myndigheter, till exempel för EU-rapportering på vattenområdet, för produktion av klimatstatistik och för uppföljning av miljö-, klimat- och hållbarhetsmål.

Tillgång till miljörelaterad produktinformation kommer att vara avgörande för transformationen mot en cirkulär ekonomi och smarta konsumentval. Utvecklingen går mot ett inkluderande av miljörelaterad produktinformation i informationsflödet på miljöskyddsområdet.

Utöver förmåga att samordna informationsinhämtningen till offentlig sektor krävs också förmåga att därefter utbyta den inhämtade informationen mellan förvaltningens aktörer. Myndigheten för digital förvaltning (DIGG) har fått i uppdrag att ta fram en genomförandeplan för införandet av bevisutbyte enligt Once-Only-principen⁸³. Syftet med uppdraget är att skapa förutsättningar för Sverige att genomföra SDG-förordningens krav⁸⁴ på ett kostnadseffektivt sätt, samtidigt som de positiva effekter som genomförandet kan medföra tillvaratas.

⁷⁹ avser krav i konventionen, PRTR-protokollet, E-PRTR-förordningen, miljöbalken, miljötillsynsförordningen, förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd, förordningen med instruktion för Naturvårdsverket m fl rättsakter

⁸⁰ Protocol on Pollutant Release and Transfer Registers (PRTR-protokollet)

⁸¹ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 166/2006 av den 18 januari 2006 om upprättande av ett europeiskt register över utsläpp och överföringar av föroreningar och om ändring av rådets direktiv 91/689/EEG och 96/61/EG

⁸² Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/1010 av den 5 juni 2019 om samordning av rapporteringsskyldigheter inom miljöanknuten lagstiftning och om ändring av Europaparlamentets och rådets förordningar (EG) nr 166/2006 och (EU) nr 995/2010, Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/49/EG, 2004/35/EG, 2007/2/EG, 2009/147/EG och 2010/63/EU, rådets förordningar (EG) nr 338/97 och (EG) nr 2173/2005 samt rådets direktiv 86/278/EEG

⁸³ [Uppdrag att ta fram en genomförandeplan för införandet av bevisutbyte enligt engångsprincipen - Regeringen.se](https://www.digg.se)

⁸⁴ <https://www.digg.se/utveckling-av-digital-forvaltning/samordning-sdg>

Naturvårdsverket gör bedömningen att krav och förväntningar på ett samordnat digitalt informationsflöde på miljöskyddsområdet gör att den rättsliga grunden för samordnad digital inhämtning av uppgifter från företag till flera mottagande (datadelande) myndigheter behöver stärkas. Ett sätt att stärka detta är att förtydliga ansvaret för samordning och utveckling av det nationella sammanhängande systemet för miljöinformation. (se Naturvårdsverkets bedömning i nästa avsnitt)

5.4 Hantering av andra myndigheters miljöinformation och tillhandahållande av myndighetsgemensamma tekniska lösningar

Rekommendationerna 24, 25, 26, 30, 31 och 50 aktualiserar tidigare påtalade problem med hantering av andra myndigheters miljöinformation och tillhandahållande av myndighetsgemensamma tekniska lösningar. Se Naturvårdsverkets remissvar avseende 2021 års genomföranderapport till Århuskonventionen⁸⁵:

”I Sverige pågår en utveckling mot ett digitalt ekosystem där myndigheter, företag och andra aktörer samverkar i värdenätverk, och utbyter information, över en nationell förvaltningsgemensam digital infrastruktur. Grundtanken är att förvaltningsaktörer på alla nivåer (lokal/regional/nationell) ska tillgängliggöra sin information och tillhandahålla den för betrodda konsumenter via tekniska tjänstegränssnitt (API:er). Alla berörda aktörer har inte egen förmåga att utveckla och vidmakthålla de tekniska lösningar som krävs – varför det uppkommit ett behov av att berörda aktörer hjälper varandra. Utifrån detta har olika juridisk/tekniska mönster vuxit fram som möjliggör digital samverkan mellan aktörer - utifrån respektive aktörs ansvar för verksamhet, information och tekniska lösningar.

Kontentan är att aktörer utan egen teknisk förmåga på detta sätt kan tillgängliggöra, och sprida, sin information till konsumenter via tekniska lösningar som tillhandahålls av en annan aktör.

Att en myndighet tillhandahåller tekniska lösningar som ger åtkomst till andra informationsansvariga myndigheters information är i sig inte nytt – den officiella statistiken från statistikansvariga myndigheter som tillhandahålls ur statistikdatabasen på SCB:s webbplats och INSPIRE-datamängderna från

⁸⁵ Naturvårdsverkets yttrande över PM Utkast till rapport om hur Sverige genomför Århuskonventionen (M2020/00428), 2021-05-06, Ärendenummer: NV-02502-21

informationsansvariga myndigheter som tillhandahålls på Lantmäteriets geodataportal är två exempel.”

I båda dessa exempel är ett av huvudsyftena att sprida uppgifter från förvaltningen till allmänheten med hjälp av digitala verktyg. I båda exemplen är myndigheternas informationsansvar specifikt reglerat och fördelat i lag och förordning⁸⁶.

Att detaljreglera informations- och teknikansvar i författning kan skapa inlåsningseffekter och resultera i en förvaltning som inte har förmåga att samverka om annan information och andra tekniska lösningar än den/de som explicit anges i författningsbestämmelserna. Konsekvenser för förvaltningen kan bli avsaknad av förmåga att snabbt anpassa sig till ändrade förutsättningar och nya informations- och samverkansbehov. Det kan även leda till att redan gjorda investeringar i tekniska lösningar inte optimeras genom ett kostnadseffektivt merutnyttjande.

Vad gäller geodataexemplet ovan har lagstiftaren tagit höjd för att ytterligare aktörer ska kunna samverka. Detta sker genom en bestämmelse om frivillig medverkan för andra än informationsansvariga i systemet för geografisk miljöinformation⁸⁷.

I statistikexemplet har de statistikansvariga myndigheterna rådighet över statistikens innehåll och omfattning på sina författningsreglerade statistikområden. Statistikmyndigheten SCB har enligt instruktion ansvar för att utveckla, framställa och sprida officiell statistik och annan statlig statistik samt samordna systemet för den officiella statistiken⁸⁸.

Meranvändning av information och teknik är önskvärt och nödvändigt på miljöområdet. The United Nations Economic Commission for Europe (UNECE) beskriver det som att Århuskonventionen och PRTR-protokollet lägger ett golv – inte ett tak – för den miljöinformation som ska nå allmänheten.⁸⁹ Båda rättsakterna uppmuntrar att parterna/signatärerna hanterar och sprider mer miljöinformation till allmänheten än den beskrivna miniminivån. EU har hörsammat detta och ställer i E-PRTR-förordningen krav på uppgifter om fler föroreningar för det europeiska publika registret.

Utmaningen består i att säkerställa den rättsliga grunden för myndighetsgemensam digitalisering utan att i onödan skapa oönskade inlåsningseffekter avseende vilken information som får hanteras eller hur en digital lösning får användas.

⁸⁶ Lagen (2001:99) och förordningen (2001:100) om den officiella statistiken resp. lagen (2010:1767) och förordningen (2010:1770) om geografisk miljöinformation.

⁸⁷ 7§ Lag (2010:1767) om geografisk miljöinformation

⁸⁸ 1§ Förordning (2016:822) med instruktion för Statistiska centralbyrån

⁸⁹ [Content of the Convention | UNECE](#)

Under utvecklingstiden ges den rättsliga grunden ofta av ett regeringsbeslut. När vidmakthållandefasen börjar, efter det att uppdraget slutredovisats, krävs dock utifrån legalitetsprincipen en rättslig grund i författning eller ett nytt/fortsatt uppdrag. Att detta är något som ofta glöms bort har bland annat uppmärksammats av eSAM:s juridiska expertgrupp.

Såväl Lantmäteriet som DIGG har identifierat motsvarande utmaningar i sina respektive regeringsuppdrag⁹⁰. Detta är bakgrunden till den ändring av Lantmäteriets instruktion som trädde i kraft vid nyår⁹¹. Den nya instruktionen lyder: ”Lantmäteriet har ett nationellt samordningsansvar för produktion, samverkan, tillhandahållande och utveckling inom området för geografisk information och fastighetsinformation (geodataområdet). Lantmäteriet ska inom geodataområdet åt andra statliga myndigheter och åt kommuner även lagra och tillgängliggöra sådan information som de berörda parterna kommer överens om.”

Naturvårdsverket gör bedömningen att förvaltningsmyndigheterna på miljöområdet är i behov av en generell rättslig grund för att, vid behov, kunna hantera andra myndigheters miljöinformation och tillhandahålla myndighetsgemensamma tekniska lösningar för miljöinformationshantering – helst placerad i bred nationell förvaltningslagstiftning.

Naturvårdsverket gör därutöver bedömningen att myndigheternas samverkan om, och spridning av, miljöinformation inom ramen för ett nationellt sammanhängande system för miljöinformation skulle underlättas av ett förtydligande av ansvaret för samordning och utveckling av det sammanhängande systemet för miljöinformation.

5.5 Gemensamt språkbruk vid samverkan, informationshantering och datadelning

Rekommendationerna 5, 16 och 26 f) aktualiserar tidigare påtalade problem med begrepps användning och brist på semantisk interoperabilitet.

För att kunna samverka mellan traditionella verksamhetsområden inom förvaltningen krävs förståelse för respektive områdes begreppsapparat. Det krävs även samsyn om ett gemensamt språkbruk vid samverkan och informationsutbyte mellan områdena (så kallad semantisk interoperabilitet). Då miljöinformation hanteras av många av förvaltningens verksamhetsområden utgör åtagandet enligt konventionen en stor samordningsutmaning för den svenska förvaltningen, både inom och mellan dess verksamhetsområden. Ett exempel på detta är att inom den

⁹⁰ Projekt rapport Säkert och effektivt informationsutbyte - Juridik

⁹¹ Förordning (2020:906).

svenska förvaltningen finns idag olika syn både avseende vad statistik är och om myndigheters utveckling⁹², framställning⁹³ och publika spridning⁹⁴ av statistik. Innehållet i myndigheternas statistik och själva statistikarbetet är reglerat genom krav i rättsakter på internationell, EU- och nationell nivå. Utöver denna rättsaktsreglerade miniminivå förekommer frivilligt statistikarbete och publik spridning av annan statistik än den rättsaktsreglerade.

I EU:s statistikförordning⁹⁵ definieras statistik som ”kvantitativ och kvalitativ, aggregerad och representativ information som beskriver en gemensam egenskap hos en bestämd population”. Av denna definition framgår att statistik alltid är aggregerad information som beskriver något som är representativt för en hel population⁹⁶. Populationens individer kallas statistiska objekt⁹⁷. Uppgifter som hör till enskilda statistiska objekt benämns mikrodata. Mikrodata som samlas in direkt från statistiska objekt med syftet att utgöra underlag för myndighetens statistikproduktion omfattas av statistiksekretess⁹⁸ med hänsyn till det enskilda statistiska objektets intresse. Sådana uppgifter får inte användas för andra ändamål än statistikframställning och forskning.

I syfte att minska uppgiftslämnarbördan för de statistiska objekten föreskriver såväl EU:s som Sveriges statistiklagstiftning att uppgifter för myndigheternas statistikproduktion (mikrodata) först och främst ska hämtas från administrativa källor (befintliga register) inom förvaltningen. Detta är ett exempel på hur Once-Only-principen omsatts i nationell författning.

Som tidigare redovisats i till exempel regeringsuppdraget Landsbygdsutveckling och naturturism⁹⁹ betyder statistik i vardagligt språkbruk ”sifferdata”, medan

⁹² utveckling: verksamhet som syftar till att utarbeta, stärka och förbättra de statistiska metoder, standarder och förfaranden som används för att framställa och sprida statistik, samt att utforma ny statistik och indikatorer. *Källa: Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 223/2009 av den 11 mars 2009 om europeisk statistik och om upphävande av...*

⁹³ framställning: all verksamhet i samband med insamling, lagring, bearbetning och analys som är nödvändig för att sammanställa statistik. *Källa: Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 223/2009 av den 11 mars 2009 om europeisk statistik och om upphävande av...*

⁹⁴ spridning: den verksamhet som gör statistiken och den statistiska analysen tillgänglig för användare. *Källa: Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 223/2009 av den 11 mars 2009 om europeisk statistik och om upphävande av...*

⁹⁵ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 223/2009 av den 11 mars 2009 om europeisk statistik och om upphävande av Europaparlamentets och rådets förordning (EG, Euratom) nr 1101/2008 om utlämnande av insynsskyddade statistiska uppgifter till Europeiska gemenskapernas statistikkontor, rådets förordning (EG) nr 322/97 om gemenskapsstatistik och rådets beslut 89/382/EEG, Euratom om inrättande av en kommitté för Europeiska gemenskapernas statistiska program

⁹⁶ T. ex. statistik över uppkommet och behandlat avfall för olika näringsgrenar

⁹⁷ statistiskt objekt: den grundläggande observationsenhet, såsom en fysisk person, ett hushåll, en näringsidkare och andra företag, som uppgifterna avser

⁹⁸ 24 kap 8-8a §§ Offentlighets- och sekretesslag (2009:400)

⁹⁹ [Landsbygdsutveckling och naturturism - Naturvårdsverket \(naturvardsverket.se\)](http://naturvardsverket.se)

formell statistik kan omfattas av statistiksekretess. Statistik som omfattas av statistiksekretess kan inte vidareutnyttjas som till exempel öppna data.¹⁰⁰ Denna typ av inlåsningsseffekt kan undvikas genom att sifferdata alltid samlas in under benämningen data.

I miljösektorn kallas den miljödata som myndigheterna hämtar in, skapar, lagrar och använder i sina ordinarie verksamhetsprocesser emellanåt för statistik. Om denna benämning används för miljödata när den hämtas in direkt till förvaltningen från enskilda, så som företag, hushåll och privatpersoner, innebär det att den i onödan beläggs med sekretess som gör att den inte får användas för de avsedda ändamålen eller spridas till allmänheten. Denna miljödata får då istället bara användas och lämnas ut för statistikframställning och forskning.

För att allmänheten/användarna ska kunna hitta, förstå och använda miljöstatistik och miljödata från förvaltningen krävs att myndigheterna dels blir bättre på att förklara sina egna informationsprodukter och hur de kan användas. Dels behöver de tydligare förklara hur dessa förhåller sig till andra myndigheters informationsprodukter på miljöområdet.

Ett annat exempel finns på digitaliseringsområdet. I bilagan till rekommendationerna definieras de tre viktigaste begreppen på digitaliseringsområdet:

- “digital transformation” refers to the economic, societal and environmental effects of digitisation and digitalisation;
- “digitisation” means the technical process of converting analogue information into digital form;
- “digitalization” means the organisational or business process of the technologically-induced change within organisations, markets and branches;

Inom den svenska förvaltningen används begreppet digitalisering för att uttrycka allt det ovanstående. Denna trippeltydighet gör att förvaltningens och andra aktörers tolkning av de digitaliseringspolitiska målen och styrningarna varierar stort, utifrån tolkarens digitaliseringsmognad och förändringsvilja.

För miljöinformationshanteringen innebär detta att det å ena sidan finns de som anser sig klara när de har etablerat förmåga att inhämta, skapa, lagra, publicera och utbyta sin miljöinformation som låsta PDF-dokument, via sin webbplats och e-post. Det finns å andra sidan de som anser sig klara först när hela förvaltningens miljöinformation kan hittas, förstås och återanvändas av olika användare genom att den är tillgänglig i digital strukturerad form utifrån användarnas behörigheter och

¹⁰⁰ Statistiska centralbyrån, 2019. Se även SCB:s hemsida om Tillhandahållande av handlingar enligt PSI-regleringen: <https://www.scb.se/om-scb/scbs-verksamhet/regelverk-och-policyer/psi-direktivet/tillhandahallande-av-handlingar-enligt-psi-regleringen> [2021-02-17].

behov (exempelvis rätt information, i rätt tid, på rätt språk, på rätt format, i rätt digital kanal, via rätt teknisk enhet så som smartphone eller bärbar dator).

Naturvårdsverket gör bedömningen att samverkan om miljöinformation skulle underlättas och att meranvändningen av miljöinformation inom och mellan verksamhetsområden skulle öka om förvaltningen

- **förmås att använda och beskriva begreppen statistik och digitalisering på ett enhetligt sätt**
- **tar fram och använder gemensamma begreppsmodeller för digital samverkan om miljöinformation.**