

SKRIVELSE

2025-06-19

Ärendenummer:

NV-00410-24

Förslag på digitala lösningar för tillsynsvägledning

Redovisning av regeringsuppdrag

Innehåll

SAMMANFATTNING	5
1. FÖRSLAG TILL FÖRFATTNINGSÄNDRINGAR	8
1.1 Förslag till lag om ändring i miljöbalken	8
1.2 Förslag till förordning om ändring i miljötillsynsförordningen	9
2. UPPDRAGET OCH DESS GENOMFÖRANDE	12
2.1 Uppdraget	12
2.2 Tolkning av uppdraget	12
2.3 Organisation	13
2.4 Genomförande	14
3. PROBLEMBESKRIVNING	16
3.1 Problem med råd och stöd	16
3.2 Problem med uppföljning och utvärdering	17
3.3 Problem med samordning för digitalisering av tillsynsvägledning	18
4. LÖSNINGSALTERNATIV	19
4.1 Alternativ för en förbättrad samordning	19
4.1.1 Alternativ 1 – Naturvårdsverket som ansvarig myndighet	19
4.1.2 Alternativ 2 – länsstyrelserna som ansvarig myndighet	20
4.1.3 Bedömning av alternativ för ansvarig myndighet	20
4.2 Alternativ för råd och stöd	21
4.2.1 Alternativ 1 – myndighetsgemensam webbplats	21
4.2.2 Alternativ 2 – använda artificiell intelligens	21
4.2.3 Bedömning av alternativ för råd och stöd	22
4.3 Alternativ för uppföljning och utvärdering	23
4.3.1 Alternativ 1 – centraliserad hantering	23
4.3.2 Alternativ 2 – distribuerad hantering	24
4.3.3 Alternativ 3 – central inhämtning med distribuerad hantering	24
4.3.4 Bedömning av alternativ för uppföljning och utvärdering	25
5. FÖRSLAG PÅ DIGITALA LÖSNINGAR FÖR TILLSYNSVÄGLEDNING	26
5.1 Övergripande utformning av lösning	26
5.2 Förslag på organisation och roller	27
5.2.1 Ansvarig myndighet för digitalisering av tillsynsvägledning enligt miljöbalken	28
5.2.2 Teknikhållande organisation	28
5.2.3 Tillsynsvägledande myndighet	29
5.2.4 Tillsynsmyndighet	29

5.3	Förslag på digital lösning för råd och stöd	30
5.3.1	En myndighetsgemensam webbplats med tydligt ägandeskap	30
5.3.2	Flera anslutningssätt för tillsynsvägledande myndigheter	31
5.3.3	Möjlighet till stegvis implementering	31
5.3.4	Redogörelse för rättsliga förutsättningar	32
5.4	Förslag på digital lösning för uppföljning och utvärdering	38
5.4.1	Informationens innehåll	38
5.4.2	Informationens struktur och inrapportering	39
5.4.3	Informationens bearbetning och tillgängliggörande	40
5.4.4	Gränssnitt för informationsutbyte	41
5.4.5	En centraliserad digital lösning för uppföljning och utvärdering	42
5.4.6	Redogörelse för rättsliga förutsättningar	43
6.	FÖRSLAG TILL REGERINGEN	48
6.1	Uppdrag att genomföra förslag på digital lösning för tillsynsvägledning enligt miljöbalken	48
6.2	Naturvårdsverket ska tillhandahålla en digital plattform för råd och stöd, samarbete och samverkan	49
6.3	Naturvårdsverket ska tillhandahålla ett informationssystem för uppföljning och utvärdering av tillsyn och rapportering enligt unionsrättsakter	51
6.4	Skyldighet att lämna information till det gemensamma informationssystemet	52
6.5	Tillsynsvägledande myndigheter ska samråda med Naturvårdsverket	55
6.6	Bemyndigande i miljöbalken	55
6.7	Övriga bestämmelser om rapportering	58
7.	KONSEKVENSER AV FÖRSLAGEN	60
7.1	Övergripande konsekvenser av förslagen	60
7.1.1	Besparingar och andra övergripande nyttor av förslagen	60
7.1.2	Övergripande kostnader av förslagen	61
7.1.3	Sammanvägd bedömning	63
7.2	Statsfinansiella konsekvenser	63
7.3	Konsekvenser för Naturvårdsverket	64
7.4	Konsekvenser för tillsynsvägledande myndigheter	65
7.4.1	Råd och stöd	65
7.4.2	Uppföljning och utvärdering	67
7.5	Konsekvenser för länsstyrelserna som tillsynsmyndigheter	69
7.5.1	Råd och stöd	69
7.5.2	Uppföljning och utvärdering	69
7.6	Konsekvenser för kommunerna	70
7.6.1	Mer effektiv miljöbalkstillsyn genom en samordnad digital tillsynsvägledning	71
7.6.2	Förutsättningar för gemensam digital utveckling	71
7.6.3	Kostnader	72

7.7	Konsekvenser för företag	72
7.8	Överensstämmelse med EU-rätt	73
7.9	Övriga konsekvenser	73
7.10	Osäkerheter och utvärderingsbehov	74
7.11	Behov av särskilda informationsinsatser	74
8.	KÄLLFÖRTECKNING	76

Sammanfattning

Regeringen gav Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, Kemikalieinspektionen, Statens jordbruksverk och länsstyrelserna i uppdrag att lämna förslag på en eller flera gemensamma lösningar för att åstadkomma en effektiv och samordnad digitaliserad tillsynsvägledning och uppföljning samt inrapportering av tillsynen enligt miljöbalken och EU-förordningar på miljöbalkens område. De i uppdraget nämnda myndigheterna skulle samverka genom att hämta in synpunkter samt föra dialog med Folkhälsomyndigheten. Naturvårdsverket har samordnat uppdraget.

Problembilden med dagens system handlar i stor utsträckning om bristande samordning och enhetlighet mellan myndigheterna. För att råda bot på det lämnar vi två förslag på digitala lösningar - ett för råd och stöd, och ett för uppföljning och utvärdering.

- En nationell myndighetsgemensam webbplats föreslås bli den digitala lösningen för råd och stöd. Webbplatsen föreslås bli den centrala punkten för publicering av tillsynsvägledande information. Den ska rymma miljöbalkens samtliga branscher och sakområden, där varje bransch och sakområde innehåller en vald uppsättning med funktioner och information. Funktioner såsom frågor som ställs ofta (så kallad FAQ), nyheter och forum återfinns där. Hantering av både öppen och begränsad åtkomst till information ska vara möjlig. Webbplatsen ska även möjliggöra flera olika anslutningsmöjligheter, i form av länkning, spegling och direktpublicering av redaktionellt material, samt stegvis implementering hos tillsynsvägledande myndigheter utifrån deras respektive behov, förutsättningar och möjligheter.
- Den digitala lösningen för uppföljning och utvärdering innebär att tillsynsmyndigheter lämnar tillsynsdata till en central punkt där den valideras, lagras och bearbetas. Lösningen behöver kunna erbjuda förädlade och paketerade dataprodukter, analysverktyg och möjlighet att presentera tillsynsdata som exempelvis grafer, nyckeltal eller dataset. Tillgängliggörandet kan ske via både användar- och maskingränssnitt och kan tillhandahållas öppet eller med begränsad åtkomst.

Dessa två förslag utgör tillsammans myndigheternas förslag på digitala lösningar för tillsynsvägledning.

Vi föreslår att Naturvårdsverket blir ansvarig myndighet för digitalisering av tillsynsvägledning enligt miljöbalken och att respektive tillsynsvägledande myndighet behåller ansvaret för sitt vägledningsområde.

För att möjliggöra förslaget på digital lösning lämnar vi åtta förslag till regeringen:

- Naturvårdsverket ges i uppdrag att i samverkan med Statens jordbruksverk, Kemikalieinspektionen, Folkhälsomyndigheten, Havs- och vattenmyndigheten och länsstyrelserna genomföra förslag på digitala lösningar för tillsynsvägledning enligt miljöbalken. Uppdraget ska vara slutfört och

återrapporteras i Naturvårdsverkets årsredovisning 2029 (för verksamhetsår 2028) alternativt tre år efter att uppdraget givits. Uppdraget ska genomföras i nära samverkan med kommunerna och länsstyrelsernas deltagande i uppdraget ska samordnas av Länsstyrelsen i Västernorrlands län.

- Det ska införas en bestämmelse i 3 kap. 1 b § miljötillsynsförordning (2011:13) som reglerar att Naturvårdsverket ska tillhandahålla en digital plattform för samarbete, samverkan och tillsynsvägledning. Bestämmelsen bör gälla från den 30 juni 2028.
- Det ska införas en bestämmelse i 3 kap. 1 c § miljötillsynsförordningen som anger att Naturvårdsverket ska tillhandahålla ett informationssystem för uppföljning och utvärdering av tillsyn och rapporteringen enligt unionsakter. Bestämmelsen bör gälla från den 1 januari 2029.
- Det ska införas bestämmelser i 1 kap. 14 § miljötillsynsförordningen som ger tillsynsmyndigheterna en skyldighet att lämna information till det gemensamma informationssystemet. Skyldigheten och bestämmelserna bör gälla från den 1 januari 2029.
- Det ska införas ett andra stycke i 1 kap. 15 § miljötillsynsförordningen som anger att en tillsynsvägledande myndighet ska samråda med Naturvårdsverket innan föreskrifter meddelas om vilken information som en tillsynsmyndighet ska lämna. Samrådsskyldigheten bör gälla från den 1 januari 2026.
- Det ska införas ett tillägg i 26 kap. 32 a § miljöbalken som anger hur upplysningarna om kontroll ska lämnas till en marknadskontrollmyndighet.
- Det ska vidare införas ett nytt stycke i 26 kap. 32 a § miljöbalken som anger att regeringen får meddela föreskrifter om skyldighet för kontrollmyndigheter enligt förordning (EU) 2017/625¹ att lämna upplysningar om kontrollen av utsläppande på marknaden och användning av växtskyddsmedel till den myndighet som behöver uppgifterna för rapportering samt hur upplysningarna ska lämnas. Bestämmelserna bör gälla från den 1 januari 2029.
- Det ska införas bestämmelser i 3 kap. miljötillsynsförordningen om att Kemikalieinspektionen får ansvar för att fullgöra rapporteringen av marknadskontroll enligt förordning (EG) nr 1907/2006², förordning (EG) nr

¹ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2017/625 av den 15 mars 2017 om offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet för att säkerställa tillämpningen av livsmedels- och foderlagstiftningen och av bestämmelser om djurs hälsa och djurskydd, växtskydd och växtskyddsmedel samt om ändring av Europaparlamentets och rådets förordningar (EG) nr 999/2001, (EG) nr 396/2005, (EG) nr 1069/2009, (EG) nr 1107/2009, (EU) nr 1151/2012, (EU) nr 652/2014, (EU) 2016/429 och (EU) 2016/2031, rådets förordningar (EG) nr 1/2005 och (EG) nr 1099/2009 och rådets direktiv 98/58/EG, 1999/74/EG, 2007/43/EG, 2008/119/EG och 2008/120/EG och om upphävande av Europaparlamentets och rådets förordningar (EG) nr 854/2004 och (EG) nr 882/2004, rådets direktiv 89/608/EEG, 89/662/EEG, 90/425/EEG, 91/496/EEG, 96/23/EG, 96/93/EG och 97/78/EG samt rådets beslut 92/438/EEG (förordningen om offentlig kontroll).

² Europeiska kommissionens förordning (EG) nr 1907/2006 av den 20 juni 2006 om ändring av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 648/2004 av den 31 mars 2004 om tvätt- och rengöringsmedel för att anpassa bilagorna III och VII

1272/2008³ och förordning (EU) nr 528/2012⁴. För att Kemikalieinspektionen ska kunna använda informationssystemet för rapportering krävs en sådan reglering. Bestämmelserna bör gälla från den 1 januari 2026.

Förslagen på digitala lösningar medför både nyttor och kostnader för olika aktörer. Med förslagen bedöms det skapas goda förutsättningar för en mer enhetlig och effektiv tillsynsvägledning som i förlängningen också kan bidra till positiva effekter i miljön. De aktörer som berörs av förslagen är främst tillsynsvägledande myndigheter och tillsynsmyndigheter samt staten och företag. Exempelvis innebär förslagen följande:

- Tillsynsvägledande myndigheter får tillgång till kvalitetssäkrade tillsynsdata för uppföljning och utvärdering av miljöbalkstillsynen.
- Tillsynsmyndigheter får en förbättrad möjlighet att uppnå målen med en effektiv, rättssäker och likvärdig tillsyn genom en myndighetsgemensam plattform för råd och stöd.
- Företagen som är föremål för miljöbalkstillsyn bedöms få mer likvärdiga konkurrensvillkor. Detta som en följd av att förslagen förväntas ge en mer enhetlig tillämpning av aktuell lagstiftning.

Även om den digitala lösningen bedöms generera besparingar i och med ökad effektivisering innebär en omställning till den nya lösningen initialt kostnader inom följande områden:

- Kostnader för att etablera de gemensamma digitala lösningarna och organisationerna som förslagen innebär.
- Omställningskostnader för utvecklingen av tillsynsmyndigheternas verksamhetssystem.
- Omställningskostnader för tillsynsvägledande myndigheter i och med anslutning till tillsynsplattformen.

Genomförandet bedöms inte inrymmas inom myndigheternas nuvarande förvaltningsanslag. Vi uppskattar att genomförandet innebär kostnader på 18–31 miljoner kronor per år för de myndighetsgemensamma digitala lösningarna för tillsynsvägledning som är en del av de totala kostnaderna. Kostnaden omfattar avskrivningar för investeringar i tekniska lösningar samt personella resurser för it-drift, analys, verksamhetsspecialister, innehållsförvaltning och modellförvaltning. Detta kommunikerade Naturvårdsverket även i budgetunderlaget för 2026–2028 där myndigheten äskade ytterligare 20 miljoner kronor per år i utökade medel.

³ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1272/2008 av den 16 december 2008 om klassificering, märkning och förpackning av ämnen och blandningar, ändring och upphävande av direktiven 67/548/EEG och 1999/45/EG samt ändring av förordning (EG) nr 1907/2006

⁴ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 528/2012 av den 22 maj 2012 om tillhandahållande på marknaden och användning av biocidprodukter

1. Förslag till författningsändringar

1.1 Förslag till lag om ändring i miljöbalken

Härigenom föreskrivs i fråga om miljöbalken att 26 kap. 32 a § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

26 kap.

32 a §

Regeringen får meddela föreskrifter om skyldighet för en kommunal myndighet som ska utföra kontroll enligt förordning (EU) 2019/1020 att lämna upplysningar om kontrollen till en marknadskontrollmyndighet.

Regeringen *eller den myndighet som regeringen bestämmer* får meddela föreskrifter om skyldighet för en kommunal myndighet som ska utföra kontroll enligt förordning (EU) 2019/1020 att lämna upplysningar om kontrollen till en marknadskontrollmyndighet, *samt hur upplysningarna ska lämnas.*

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om skyldighet för kontrollmyndigheter enligt förordning (EU) 2017/625 att lämna upplysningar om kontrollen av utsläppande på marknaden och användning av växtskyddsmedel till den myndighet som behöver uppgifterna för rapportering, samt hur upplysningarna ska lämnas.

1.2 Förslag till förordning om ändring i miljötillsynsförordningen

Härigenom föreskrivs i fråga om miljötillsynsförordning (2011:13)

dels att 1 kap. 14 och 15 §§ ska ha följande lydelse, och rubriken till 3 kap. ska ha lydelsen Tillsynsvägledning, rapportering och tillsynsstrategi,

dels att det ska införas fyra nya paragrafer, 3 kap. 1 b, 1 c, 22 och 23 §§, och närmast före 1 b § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

14 §

En myndighet som ska utöva tillsyn enligt miljöbalken eller utföra kontroll enligt förordning (EU) 2017/625 eller förordning (EU) 2019/1020 ska på begäran lämna den information som en tillsynsvägledande myndighet behöver för sin tillsynsvägledning.

En myndighet som ska utöva tillsyn enligt miljöbalken eller utföra kontroll enligt förordning (EU) 2017/625 eller förordning (EU) 2019/1020 ska på begäran lämna den information som en tillsynsvägledande myndighet eller kontrollmyndighet behöver för sin tillsynsvägledning *eller rapportering som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen.*

Uppgifterna i första stycket ska lämnas i det informationssystem som avses i 3 kap. 1 c § om inte uppgifterna är säkerhetsskyddsklassificerade enligt säkerhetsskyddslagen (2018:585). Sådana uppgifter ska i stället lämnas till den tillsynsvägledande myndigheten på det sätt som myndigheten bestämmer.

En tillsynsvägledande myndighet eller en kontrollmyndighet får besluta eller meddela föreskrifter om att sådana uppgifter som avses i första stycket ska lämnas in till myndigheten på annat sätt om det finns särskilda skäl.

15 §

Tillsynsvägledande myndigheter på statlig central nivå får inom sitt vägledningsområde meddela föreskrifter om vilken information som en tillsynsmyndighet ska lämna enligt 14 § *samt hur och när* informationen ska lämnas.

Tillsynsvägledande myndigheter och kontrollmyndighet på statlig central nivå får inom sitt vägledningsområde meddela föreskrifter om vilken information som en tillsynsmyndighet ska lämna enligt 14 § *och när* informationen ska lämnas.

Innan en myndighet med stöd av första stycket meddelar föreskrifter om att

uppgifter ska lämnas till det informationssystem som avses i 3 kap. 1 a §, ska myndigheten samråda med Naturvårdsverket.

3 kap.

Informationssystem för tillsynsvägledning och rapportering

1 b §

Naturvårdsverket ska tillhandahålla en digital plattform för de myndigheter som ansvarar för tillsynsvägledning enligt denna förordning och för de myndigheter som ska utöva tillsyn enligt miljöbalken eller utföra kontroll enligt förordning (EU) 2017/625 eller förordning (EU) 2019/1020.

Plattformen ska användas för

1. de tillsynsvägledande myndigheternas råd och stöd till tillsynsmyndigheter enligt 26 kap. 1 a § 2 miljöbalken,
2. sådant samarbete mellan tillsynsmyndigheter och tillsynsvägledande myndigheter som avses i 26 kap. 6 § miljöbalken, och
3. sådan samverkan mellan tillsynsvägledande myndigheter som avses i 3 kap. 1 a § första stycket miljötillsynsförordningen.

1 c §

Naturvårdsverket ska tillhandahålla ett informationssystem för den information som en myndighet, som ska utöva tillsyn enligt miljöbalken eller utföra kontroll enligt förordning (EU) 2017/625 eller förordning (EU) 2019/1020, lämnar till en tillsynsvägledande myndighet och som rör

1. tillsyn enligt miljöbalken,
2. kontroll enligt förordning (EU) 2017/625, och
3. kontroll enligt förordning (EU) 2019/1020.

Uppgifterna i informationssystemet får användas för

1. de tillsynsvägledande myndigheternas uppgift vad avser uppföljning

och utvärdering som följer av 26 kap. 1 a § miljöbalken,

2. rapportering som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen, och
3. tillgängliggörande av information enligt lagen (2022:818) om den offentliga sektorns tillgängliggörande av data.

22 §

Kemikalieinspektionen ska fullgöra Sveriges ansvar för rapportering enligt

1. artikel 117.1 i förordning (EG) nr 1907/2006,

2. artikel 46.2 i förordning (EG) nr 1272/2008, och

3. artikel 65.3 i förordning (EU) nr 528/2012.

23 §

Kemikalieinspektionen ska samla in uppgifter och ta fram underlag för rapportering enligt artikel 113.1 i förordning (EU) 2017/625 i fråga om utsläppande på marknaden och användning av växtskyddsmedel.

Underlaget som tas fram enligt första stycket ska lämnas till Livsmedelsverket.

2. Uppdraget och dess genomförande

2.1 Uppdraget

Regeringen gav Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, Kemikalieinspektionen, Statens jordbruksverk och länsstyrelserna i uppdrag att lämna förslag på en eller flera gemensamma lösningar för att åstadkomma en effektiv och samordnad digitaliserad tillsynsvägledning och uppföljning samt inrapportering av tillsynen enligt miljöbalken och EU-förordningar på miljöbalkens område.

I uppdraget ingick att

- lämna förslag till en eller flera lösningar avseende effektiv myndighetsgemensam digital tillsynsvägledning och digital uppföljning och utvärdering av tillsyn enligt ovan
- redovisa uppskattade kostnader, besparingar och konsekvenser vid ett införande/realiserande av sådana gemensamma digitala lösningar
- redogöra för hur de digitala lösningarna uppfyller de krav som gäller i fråga om allmänna handlingar och offentlighet och sekretess
- lämna förslag på fördelning av ansvar för arkivering och personuppgiftsansvar, och lämna nödvändiga författningsförslag.

I genomförandet av uppdraget skulle hänsyn tas till utvecklingen av det nya systemet för företagens miljörapportering om miljöfarlig verksamhet, för att möjliggöra synergieffekter för både företag och myndigheter i tillsynsprocessen.

De i uppdraget nämnda myndigheterna skulle samverka genom att hämta in synpunkter och föra dialog med Folkhälsomyndigheten. Naturvårdsverket har samordnat uppdraget.

2.2 Tolkning av uppdraget

Begreppet *tillsynsvägledning* kan ha olika innebörd beroende på sammanhang. Miljötillsynsförordningen beskriver att en tillsynsvägledande myndighet ”ska ge tillsynsvägledning”, det vill säga råd och stöd, till en tillsynsmyndighet. Ofta används alltså begreppet tillsynsvägledning som en synonym till att ge råd och stöd.

I vårt uppdrag använder vi termen tillsynsvägledning utifrån definitionen i miljöbalken. Det innebär att tillsynsvägledning avser både att utvärdera, följa upp och samordna tillsynen, och att ge råd och stöd till tillsynsmyndigheterna. Vi avser därför att lämna två förslag på digitala lösningar - ett för råd och stöd, och ett för

uppföljning och utvärdering. Dessa två förslag utgör tillsammans myndigheternas förslag på digitala lösningar för tillsynsvägledning.

Vi har tolkat uppdraget som att förslagen omfattar digitala lösningar på en konceptuell nivå. Det innebär att våra förslag till digitala lösningar tydliggör ramarna för de tekniska lösningarna och säkerställer att dessa ramar är förankrade inom respektive myndighet. Ett genomförande av förslagen kommer att kräva en högre teknisk konkretion som inte redovisas inom ramen för detta uppdrag.

2.3 Organisation

Regeringsuppdraget har genomförts som ett myndighetsgemensamt projekt mellan Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, Statens jordbruksverk, Kemikalieinspektionen och länsstyrelserna. Dessa myndigheter benämns framöver som uppdragsmyndigheterna.

Samverkan har bedrivits långtgående även med andra myndigheter och organisationer, bland annat genom deltagande i styrgrupp och arbetsgrupp enligt nedan.

Styrgruppen har utgjorts av

- *Naturvårdsverket*: enhetschef tillsynsvägledningsenheten, avdelningschef digitaliseringsavdelningen
- *Havs- och vattenmyndigheten*: enhetschef miljöprovningssenenheten
- *Kemikalieinspektionen*: avdelningschef för tillsyn och rådgivning
- *Länsstyrelserna*: enhetschef för enheten för miljöskyddstillsyn, Länsstyrelsen i Östergötlands län
- *Jordbruksverket*: enhetschef för miljöregelenheten
- *Folkhälsomyndigheten*: enhetschef för miljöhälsa.

Arbetsgruppen har utgjorts av

- *Naturvårdsverket*: Sara Norqvist, biträdande projektledare, Emma Wirf, jurist och Jens Lindgren, it-arkitekt
- *Havs- och vattenmyndigheten*: Niklas Ambervik, projektledare
- *Kemikalieinspektionen*: Helena Vogel, webbstrateg och Patrick Lindén verksamhetsanalytiker
- *Folkhälsomyndigheten*: Patrik Zetterberg, säkerhetsanalytiker och Sara Kollberg, verksamhetsexpert
- *Sveriges Kommuner och Regioner*: Fredrik Berglund, verksamhetsexpert
- *Göteborgs stad*, Lars Samuelsson, verksamhetsexpert
- *Stockholms stad*, Björn Söderlund, verksamhetsexpert
- *Jordbruksverket*, Mia Modén, informationsarkitekt.

Uppdraget har genomförts med stöd av ytterligare resurser från medverkande myndigheter. Det innebär att varje myndighet har haft kompetens inom strategiskt

ansvar, verksamhetsexpertis inom råd och stöd, uppföljning och utvärdering, juridik, it-strategi och säkerhetsfrågor.

Förutom den långtgående samverkan med Folkhälsomyndigheten och kommunerna, genom Sveriges Kommuner och Regioner, har vi samverkat med de övriga centrala myndigheterna med ansvar enligt miljöbalken. Denna samverkan har skett genom informationsmöten rörande uppdragets förslag på digitala lösningar.

2.4 Genomförande

Regeringsuppdraget har genomförts i olika steg enligt nedan.

1) Stöd från tidigare processer

I planen för ökad digitalisering av tillsynsvägledning⁵ beskrivs vad myndigheterna gemensamt vill uppnå och hur de framtagna målbilderna och visionen kan realiseras. Redan i april 2024 fördjupade myndigheterna diskussionen om hur målbilderna kan realiseras. I arbetsgruppen fanns representanter från kommuner och Sveriges Kommuner och Regioner. I projektet identifierades och beskrevs bland annat att Naturvårdsverket bör ha rollen som ansvarig myndighet för digitalisering av tillsynsvägledning.

2) Förslag på digital lösning för tillsynsvägledning

I arbetet med regeringsuppdraget har uppdragsmyndigheterna tagit fram förslag på digitala lösningar för tillsynsvägledning. Förslaget på digitala lösningar konkretiseras i form av två lösningskoncept, ett lösningskoncept för råd och stöd och ett lösningskoncept för uppföljning och utvärdering. Lösningskoncepten beskriver övergripande de digitala lösningarna och hur de efterfrågade behoven möts upp av lösningskonceptets förmågor och funktioner. I framtagandet av förslag på digitala lösningar för tillsynsvägledning ingick att identifiera eventuella hinder, möjligheter och förutsättningar som behöver beaktas vid en framtida realisering av lösningsförslagen.

3) Analys utifrån interoperabilitetsperspektiven

Lösningsförslagen omfattar de fyra interoperabilitetsperspektiven⁶ nedan. Syftet med detta var att identifiera eventuella hinder, möjligheter och förutsättningar som behöver beaktas vid en framtida realisering av lösningsförslagen.

- Rättsligt, säkerställer att lagar och regler inte skapar hinder för samarbete mellan organisationer, samt att juridiska ramverk stödjer den eftersökta informationshanteringen.
- Organisatoriskt, handlar om att harmonisera processer, arbetsmetoder och ansvarsområden mellan organisationer så att vi kan samarbeta effektivt.

⁵ Naturvårdsverket (2024). Regeringsuppdraget att främja en mer enhetlig och effektiv tillsyn enligt miljöbalken (M2020/01034/Me)

⁶ Myndigheten för digital förvaltning (2023)

- Semantiskt, garanterar att information som utbyts mellan system och organisationer har en gemensam förståelse, till exempel genom att etablera gemensamma modeller och standarder.
- Tekniskt, fokuserar på it-systemens tekniska kompatibilitet, inklusive kommunikationsprotokoll, gränssnitt och säkerhetsstandarder för att möjliggöra informationsutbyten.

Inom analysen av det rättsliga perspektivet klargjordes att det behövs författningsändringar för att genomföra förslagen på digitala lösningar för tillsynsvägledning.

4) Förslag och konsekvensanalys

Utifrån identifierade behov och målbilder utformades förslag på digitala lösningar för tillsynsvägledning. Vid utformningen av förslagen beaktades de resultat som redan har tagits fram inom regeringsuppdraget⁷ och med utgångspunkt från det svenska ramverket för digital samverkan⁸. Arbetet har genomförts genom en iterativ process, där projektgruppen har tagit fram utkast som sedan samverkats med myndighetsrepresentanter.

Förslagen har även konsekvensanalyserats utifrån kraven i förordning (2024:183) om konsekvensutredningar.

⁷ Naturvårdsverket (2024)

⁸ Myndigheten för digital förvaltning (2023). Svenskt ramverk för digital samverkan 1.3

3. Problembeskrivning

Tillsynsvägledning är en förutsättning för att det decentraliserade tillsynsansvaret i kommuner och länsstyrelser ska fungera och att miljöbalken tillämpas likvärdigt över hela landet. Antalet tillsynsvägledande myndigheter är totalt 35, varav 14 centrala tillsynsvägledande myndigheter och 21 länsstyrelser. Omfattningen av respektive tillsynsvägledande myndighets ansvar framgår av 3 kap. miljötillsynsförordningen och varierar stort.

Eftersom över 300 myndigheter ska utöva och stödja tillsynen enligt miljöbalken är behovet av samordning stort och resurskrävande.

Redan idag ska tillsynsvägledande myndigheter samverka i frågor om tillsynsvägledning i den mån det krävs för en samordnad tillsynsvägledning som främjar en effektiv och enhetlig tillsyn⁹. De förslag på gemensamma digitala lösningar som lämnas i detta uppdrag ökar behovet av samsyn och samordning.

3.1 Problem med råd och stöd

I dagsläget är tillsynsvägledning i form av råd och stöd spridd på de tillsynsvägledande myndigheternas egna webbplatser eller samarbetsytor. Vilken typ och form av vägledning som erbjuds och deras omfattning skiljer sig åt mellan både myndigheter och branscher/sakområden. Det gör det svårt för tillsynsmyndigheter att få en helhetsbild, hitta relevant information, eller veta vad som gäller i ett visst ärende. Den nuvarande situationen leder enligt flera rapporter^{10, 11} till

- ineffektivitet för tillsynsmyndigheten – tidsåtgång för att leta och söka kontakt
- ineffektivitet för tillsynsvägledande myndigheter – svarar på återkommande och liknande frågor
- att skriftlig vägledning inte får genomslag – annat material används i stället,
- risk för rättsosäkerhet - risk för motsägelsefulla tolkningar av lagstiftning och osäkerhet kring vad som gäller
- risk för framtagande av vägledning som ingen behöver.

En del av de problem som är identifierade kan enligt rapporterna hänföras till att tillsynsvägledning är utspridd på många olika platser. Därmed saknas en

⁹ 3 kap. 1 a § miljötillsynsförordningen

¹⁰ Miljösamverkan Sverige (2020). Smartare vägledning, förslag på effektivare arbetssätt och målgruppsanpassad vägledning

¹¹ Naturvårdsverkets och Jordbruksverkets (2019). Förstudie avseende digitalisering av tillsynsvägledning enligt miljöbalken. Slutredovisning av regeringsuppdrag M2019/02014/Me. Naturvårdsverkets ärendenummer NV-08197-19, Jordbruksverkets ärendenummer SJV-4.1.17-16764/2019

gemensam struktur och plats för att lätt hitta den information som behövs för att bedriva en effektiv och enhetlig tillsyn.

3.2 Problem med uppföljning och utvärdering

De centrala myndigheterna och länsstyrelserna har ansvar för att följa upp och utvärdera den tillsyn som de har vägledningsansvar för. Det innebär att de måste samla in uppgifter från tillsynsmyndigheterna vilket idag är problematiskt ur flera perspektiv.

I dagsläget skickar de centrala myndigheterna ut olika typer av webbaserade frågeformulär till tillsynsmyndigheterna en gång per år. Frågorna handlar bland annat om organisation, planering, finansiering, genomförande av tillsyn och genomförande av tillsynsaktiviteterna i den nationella strategin för miljöbalktillsyn. Den som besvarar frågorna måste manuellt fylla i frågeformuläret. Svaren ges på en övergripande och aggregerad nivå vilket gör det svårt att analysera effekten av tillsynen.

En stor del av uppgifterna som efterfrågas finns i tillsynsmyndigheternas olika verksamhetssystem, men det finns inget överenskommet sätt för hur dessa kan utbytas med tillsynsvägläddande myndigheter. Det saknas idag samsyn kring tillsynsinformationens struktur och format, samt för lösningar avseende hur information tekniskt ska utbytas mellan berörda myndigheter. Det saknas även gemensamma modeller för den information som ska hanteras och utbytas inom respektive bransch och sakområde. Tillsynsmyndigheterna har oftast ett verksamhetssystem i vilket de hanterar tillsynsinformation för alla de branscher och sakområden för vilka de bedriver tillsyn.

Avsaknaden av gemensamma modeller och förfaranden leder till att informationshanteringen i dessa verksamhetssystem är ineffektiv eftersom det är svårt att hantera disparata krav på tillsynsdata. I rapporten Effektiv miljötillsyn konstateras att det idag saknas strukturerad data för att kunna analysera utfallet av miljötillsynen. OECD konstaterade även i sin rapport¹² att uppföljningen av miljöbalktillsynen endast beskriver kvantifierbara aktiviteter, såsom antal inspektioner. Den beskriver inte resultatet eller effekten av tillsynen. Detta leder enligt OECD till att myndigheterna inte är övertygande om att den årliga rapporteringen och uppföljningen motiverar resurserna den tar i anspråk från tillsynsmyndigheterna. Detta talar för att tillsynsvägläddande myndigheter behöver inhämta fler uppgifter och på en mer detaljerad nivå.

Sammanfattningsvis, för att uppnå en mer effektiv och meningsfull uppföljning av miljöbalktillsynen, är det avgörande att rätt tillsynsdata samlas in, hanteras och görs tillgänglig för myndigheterna på ett enhetligt strukturerat och automatiserat

¹² OECD (2014). OECD Environmental Performance Reviews: Sweden 2014, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264213715-en>

sätt. Genom att etablera effektiv informationshantering och samarbete mellan myndigheterna kan man maximera den potentiella nyttan av tillsynsdata. Det förväntas i sin tur leda till en mer effektiv och resultatdriven tillsyn.

3.3 Problem med samordning för digitalisering av tillsynsvägledning

I dagsläget finns inte ett tydligt definierat ansvar för samordning inom *digitalisering* av tillsynsvägledning, vare sig i författningar eller genom regleringsbrev.

Avsaknad av samordning leder till suboptimering av resurser då enskilda myndigheter utvecklar liknande förmågor parallellt. Detta kan leda till en rad problem som manifesteras på följande sätt där tillsynsvägledande myndigheter

- gör olika bedömningar av rättsliga förutsättningar för digitalisering – vilket riskerar att hämma den digitala utvecklingen
- sätter egna mål som riskerar att vara motstridiga – vilket leder till att myndigheterna utvecklas åt olika håll
- utvecklar överlappande digitala lösningar för samma behov – vilket innebär onödig resursanvändning, ökade kostnader och inkompatibla lösningar
- saknar en gemensam syn på begrepp och information – vilket försvårar informationsutbyten och analyser.

Utifrån denna problembeskrivning är det avgörande att en tydlig samordning och samverkan etableras för alla berörda myndigheter.

Ett annat potentiellt problem utgörs av den kortsiktighet som enskilda myndigheters budgetperioder och förändringar av strategiska inriktningar kan leda till. Myndighetsgemensam digitalisering förutsätter långsiktiga mål, överenskommelser och uthållighet. Det finns exempel på andra digitaliseringsinitiativ, så som Smartare miljöinformation och Serverat, vilka inte har lyckats att realiserats fullt ut. Det har bland annat berott på att sektorsmyndigheter inte har tagit ett tillräckligt tydligt ansvar för samordning och förvaltning över tid. Sveriges Kommuner och Regioner har därför fattat ett strategiskt beslut om att enbart medverka i digitaliseringsprojekt där samordning och förvaltning över tid hanterats på ett tydligt sätt.

Samordning är alltså inte enbart en praktisk nödvändighet utan också en förutsättning för digitalisering. Det handlar om att säkerställa att alla myndigheter strävar i samma riktning över tid, vilket kräver långsiktig samverkan och ett formaliserat ansvarstagande.

4. Lösningssalternativ

Uppdragsmyndigheterna har tillsammans med andra myndigheter identifierat och diskuterat olika lösningssalternativ. I detta kapitel beskrivs de lösningar som diskuterats. Förslagen som vi lämnar beskrivs mer utförligt i kapitel 5.

Lösningssalternativen omfattar följande

- alternativ för en förbättrad samordning
- alternativ för digitala lösningar för råd och stöd
- alternativ för digitala lösningar för uppföljning och utvärdering.

En förbättrad samordning har bedömts vara en grundläggande förutsättning för de digitala lösningarna, varför de alternativen beskrivs först.

4.1 Alternativ för en förbättrad samordning

Om ansvaret för att samordna digitalisering av tillsynsvägledning axlas av en uttalad myndighet minskar behovet av ett delat ansvar och därmed de problem som det medför, se problembeskrivningen i kapitel 3.3. Om inga åtgärder vidtas bedöms risken med ett delat ansvar kvarstå och därmed att ingen myndighet tar initiativ och ansvar för den samverkan som behöver ske. Det stora antalet involverade myndigheter, med deras olika förutsättningar och prioriteringar, gör det svårt att digitalisera tillsynsvägledningsarbete om inte en tydlig samverkan etableras.

För att säkerställa samverkan bedömer uppdragsmyndigheterna därför att det behöver uttalas att en myndighet tar samordningsansvar. Flera myndigheter skulle kunna vara aktuella för att ta ett sådant samordningsansvar.

Baserat på Naturvårdsverkets och länsstyrelsernas nuvarande uppdrag och samlad erfarenhet bedöms dessa två myndigheter vara särskilt väl lämpade. Nedan presenteras dessa två alternativ närmare. Ansvarig myndighet för digitalisering av tillsynsvägledning är en av de roller som beskrivs mer utförligt i avsnitt 5.2 Förslag på organisation och ansvar.

4.1.1 Alternativ 1 – Naturvårdsverket som ansvarig myndighet

Naturvårdsverket har en central och övergripande roll inom miljösektorn, så kallat sektorsövergripande ansvar, och är idag den största miljöbalksmyndigheten.

Naturvårdsverkets tillsynsvägledningsansvar spänner över flera kapitel i miljöbalken och omfattar bland annat områden som miljöfarlig verksamhet, avfallshantering, förorenade områden, artskydd och skyddade områden.

Naturvårdsverket ska även ge allmän tillsynsvägledning i frågor som avser tillämpningen av 26 kap. miljöbalken det vill säga det kapitel som går under benämningen tillsynskapitlet. Enligt förordning (2012:989) med instruktion för

Naturvårdsverket ska myndigheten särskilt ta initiativ till samverkan mellan tillsynsvägledande myndigheter i frågor om tillsyn.

Vidare har myndigheten en digitaliseringsavdelning som aktivt arbetar med arkitekturstyrning för såväl myndighetens interna behov som för informationshantering med andra myndigheter.

4.1.2 Alternativ 2 – länsstyrelserna som ansvarig myndighet

Länsstyrelserna har en viktig roll i tillsynssystemet enligt miljöbalken, både som tillsynsmyndigheter och som tillsynsvägledande myndigheter gentemot kommunerna inom respektive län. Deras uppdrag är reglerat i 3 kap. 16 § miljötillsynsförordningen och omfattar att ge tillsynsvägledning till kommunala tillsynsmyndigheter i länet. I länsstyrelsernas tillsynsvägledningsuppdrag ingår även att ge kommunerna stöd för att utveckla tillsynen.

Till skillnad från de nationella tillsynsvägledande myndigheterna, som har ansvar inom specifika tillsynsvägledningsområden, har länsstyrelserna ett brett och operativt ansvar inom det egna länet för tillsynsvägledning inom hela miljöbalkens tillämpningsområde. Även om tillsynsvägledningsansvaret är regionalt uppdelat mellan länsstyrelserna så utgör sammantaget länsstyrelsernas tillsynsvägledningsområde hela Sverige.

Länsstyrelserna har i andra relaterade initiativ tagit ansvar för att utveckla och hålla tekniska lösningar. Länsstyrelserna har en länsstyrelsegemensam it-förvaltning med en relativt stor kapacitet och förmåga.

4.1.3 Bedömning av alternativ för ansvarig myndighet

Naturvårdsverket har fattat ett strategiskt inriktningsbeslut gällande rollen som ansvarig myndighet. Av det inriktningsbeslutet framgår att Naturvårdsverkets avsikt är att ta rollen som ansvarig myndighet för digitalisering av tillsynsvägledning förutsatt att finansiering för planering, realisering och fortsatt utveckling och förvaltning har säkrats.

Detta har förankrats hos uppdragsmyndigheterna samt Folkhälsomyndigheten och Sveriges Kommuner och Regioner. Samtliga myndigheter stödjer inriktningsbeslut om att Naturvårdsverket tar rollen som ansvarig myndighet.

Naturvårdsverket har goda förutsättningar att säkerställa att alla centrala, regionala och lokala myndigheter blir en del av ett sammanhållet system som underlättar både informationsflöden och samarbete mellan berörda myndigheter.

Vår bedömning är därför att Naturvårdsverket är den myndigheten som har bäst förutsättningar att samordna och leda digitaliseringen av tillsynsvägledning på nationell nivå. Med anledning av ovanstående har alternativet med länsstyrelserna som ansvarig myndighet inte utretts vidare.

4.2 Alternativ för råd och stöd

Om inga åtgärder vidtas kommer tillsynsvägledande myndigheter fortsätta att tillhandahålla råd och stöd på sina egna webbplatser på samma sätt som idag. Det medför att handläggare hos tillsynsmyndigheter får besöka flera olika webbplatser beroende på vilka branscher och sakområden som de är intresserade av. De problem som uttryckts i avsnitt 3.1 kvarstår därmed.

Nedan beskrivs de identifierade alternativen som bäst anses möta målet om att åstadkomma en effektiv och samordnad digitaliserad tillsynsvägledning.

4.2.1 Alternativ 1 – myndighetsgemensam webbplats

För att bättre stödja målet kan en myndighetsgemensam webbplats etableras. På en sådan gemensam webbplats skulle råd och stöd för samtliga branscher och sakområden kunna samlas och tillhandahållas på ett enhetligt, flexibelt och sammanhållet sätt för tillsynsmyndigheterna.

En myndighetsgemensam webbplats kan erbjuda en palett av standardiserade funktioner såsom kalendarium, webbchatt, artiklar, webbforum, frågor och svar, med mera. Dessa funktioner kan de tillsynsvägledande myndigheterna inom respektive bransch och sakområde välja att använda sig av utifrån rådande behov och förutsättningar.

Genom att utforma webbplatsen med tydligt anvisade branscher och sakområden kan den befintliga ansvarsfördelningen för tillsynsvägledande myndigheter upprätthållas.

4.2.2 Alternativ 2 – använda artificiell intelligens

Ett alternativ kan vara att tillämpa artificiell intelligens, AI, för att nå en ökad grad av samordning av råd och stöd. En AI-baserad lösning skulle bland annat kunna

- automatiskt samla in, presentera och indexera information från flera myndigheters webbplatser
- göra information sökbar och anpassad till användarens behov
- ge proaktiv vägledning genom AI-assistenter och notifieringar.

En AI-baserad lösning skulle kunna bidra till en mer flexibel, effektiv och framtidssäker lösning. En förutsättning för att använda AI i detta sammanhang är att förse och träna den på ett tillförlitligt och enhetligt underlag. Då kan det säkerställas att rätt information tillhandahålls i alla lägen och att igenkänningsfaktorn för handläggare blir hög inom alla branscher och sakområden.

De rättsliga förutsättningarna och nationella rekommendationerna för användning av AI är vid genomförandet av detta regeringsuppdrag inte etablerade. Samtidigt går den tekniska utvecklingen av AI väldigt fort.

4.2.3 Bedömning av alternativ för råd och stöd

Etablering av en myndighetsgemensam webbplats för råd och stöd skulle innebära att det skapas en samlad plats för råd och stöd. Det skulle även bidra till en ökad harmonisering vad gäller termer, utbud av funktionalitet och innehåll för samtliga branscher och sakområden inom miljöbalken.

En myndighetsgemensam webbplats bygger dessutom på beprövad teknik som inte ska underskattas i sammanhanget. En myndighetsgemensam webbplats kan bidra till

- en mer strukturerad och enhetlig informationskälla vilket gör det lättare att styra kvalitet och enhetlighet
- en tydlig ansvarsfördelning för tillsynsvägledande myndigheter där tillsynsmyndigheter vet var informationen finns och hur den uppdateras
- en mer traditionell och pålitlig användarupplevelse relativt AI-baserade lösningar.

Samtidigt medför en myndighetsgemensam webbplats, i kombination med myndigheternas egna webbplatser, risk för att det kan förekomma olika versioner av samma information och risk en ökad administrativ börda för hantering av information som finns på flera webbplatser. Detta kan dock pareras genom att erbjuda möjlighet att publicera råd och stöd direkt på den gemensamma webbplatsen, alternativt automatisk inhämta råd och stöd från de tillsynsvägledande myndigheternas egna webbplatser.

Vidare bedömer vi att AI inte helt kan ersätta en myndighetsgemensam webbplats utan snarare komplettera den. Genom att sträva efter direktpublicering av tillsynsvägledning på den myndighetsgemensamma webbplatsen med enhetlig struktur, format och begrepp ges goda förutsättningar för en framtid med tillförlitlig AI-assisterad tillsynsvägledning. Genom att komplettera en myndighetsgemensam webbplats med AI-förmågor kan kraftfulla sökmöjligheter tillföras och dessutom bidra till en mer personifierad användarupplevelse, där tillsynsmyndigheter får en snabb och enkel åtkomst till relevant information.

Vi ser också att en myndighetsgemensam webbplats behövs för att etablera gemensamma forum för handläggare hos såväl tillsynsvägledande myndigheter som hos tillsynsmyndigheterna. Även innehållet i dessa forum kan tillhandahållas för en framtida AI-assistent.

På grund av att de rättsliga förutsättningarna saknas har alternativet att använda AI som lösning inte utretts vidare inom ramen för detta uppdrag.

Vår bedömning är därför att det är lämpligt att i ett första steg etablera en gemensam webbplats som erbjuder efterfrågade möjligheter för tillsynsvägledande myndigheter att tillhandahålla råd och stöd inom sina befintliga ansvarsområden på ett mer enhetligt sätt. Samtidigt får tillsynsmyndigheter en samlad åtkomst till råd och stöd för alla branscher och sakområden samt möjlighet till dialog och erfarenhetsutbyte. AI-förmågor kan med fördel tillföras i ett andra steg, när

informationen gjorts mer enhetlig, teknologin mognat och de rättsliga förutsättningarna klargjorts.

4.3 Alternativ för uppföljning och utvärdering

Målsättningen är att all den information som både tillsyns- och tillsynsvägläddande myndigheter behöver för att följa upp och utvärdera tillsynen enligt miljöbalken och EU:s kontrollförfordningar är enhetlig, digitalt dokumenterad och enkelt tillgänglig.

Om inga åtgärder görs kommer tillsynsmyndigheterna att fortsätta att lämna tillsynsdata på samma sätt som de gör idag. Det innebär att de behöver lämna tillsynsdata till flera olika mottagare, var och en med sina egna specifika krav på struktur, format och tekniska lösningar. Sådan mångfald i kraven på uppgiftslämnande medför en onödig och oönskad komplexitet samt driver ökade kostnader. Tillsynsvägläddande myndigheter riskerar fortsättningsvis att få obegripliga, ofullständiga och motstridiga tillsynsdata. Om tillsynsdata inte samlas in på ett enhetligt och strukturerat sätt blir det dessutom mycket svårt att sammanställa och analysera informationen.

För att komma till rätta med dessa problem krävs att en enhetlig struktur och format för all tillsynsdata etableras. Då skapas förutsättningar för en effektiv informationsdelning mellan myndigheter och andra berörda aktörer. Det bidrar till ökad transparens, analysmöjligheter samt en mer effektiv och rättssäker tillsynsprocess. Här följer tre alternativa lösningar som alla bygger på denna ansats men där sättet att hantera informationen på varierar.

4.3.1 Alternativ 1 – centraliserad hantering

En centraliserad hantering av tillsynsdata innebär att samtliga tillsynsmyndigheter överför sina tillsynsdata till en gemensam, central teknisk lösning där data valideras, bearbetas, lagras och görs tillgängliga för vidareutnyttjande.

Alternativet innebär att en enhetlig och sammanhållen informationsmodell för alla branscher och sakområden etableras. Tillsynsmyndigheterna lämnar uppgifter en enda gång och till ett och samma ställe. Vidare så innebär alternativet att data enbart hämtas från ett och samma ställe, oavsett bransch och sakområde. På så sätt kan lösningen åstadkomma en effektiv informationshantering hos berörda myndigheter.

Genom att samla all tillsynsdata i en central teknisk lösning ges dessutom goda möjligheter till analyser och åtkomst till informationen utifrån olika behov och ändamål.

Ansaret för inhämtat tillsynsdata ligger dock kvar hos varje enskild tillsynsvägläddande myndighet för de branscher och sakområden som de ansvarar för enligt miljötillsynsförordningen.

4.3.2 Alternativ 2 – distribuerad hantering

I detta alternativ sker rapporteringen av tillsynsdata på ett distribuerat sätt, där tillsynsmyndigheterna rapporterar direkt till de olika tillsynsvägledande myndigheterna istället för till en gemensam central lösning.

Det innebär att varje tillsynsvägledande myndighet behöver utveckla och upprätthålla samma digitala förmågor för att kunna ta emot, hantera och tillgängliggöra tillsynsdata. Alternativet medför risk för att tillsynsvägledande myndigheter implementerar lösningar på olika sätt eftersom deras organisatoriska, semantiska, tekniska och juridiska förutsättningar kan skilja sig åt.

Dessutom innebär den distribuerade modellen att tillsynsmyndigheterna får fler motparter att rapportera till, vilket försvårar samordningen och leder till en mer fragmenterad informationshantering. Detta ökar både den administrativa bördan och den tekniska komplexiteten, samtidigt som det driver upp kostnader för utveckling, drift och underhåll av olika system.

En ytterligare utmaning uppstår i hanteringen av tillsynsdata som är gemensam för flera sakområden, exempelvis information om ett specifikt tillsynstillfälle. I en distribuerad modell skulle samma data behöva lämnas till flera olika mottagare, vilket kan leda till att olika versioner av samma tillsynsdata uppstår. Detta kan resultera i motstridiga uppgifter.

Samtidigt representerar den distribuerade modellen i högre grad den rådande situationen där tillsynsvägledande myndigheter agerar mer självständigt utifrån sina egna behov och förutsättningar. Den distribuerade lösningen ligger även mer i linje med dagens rättsliga förutsättningar.

Sammantaget medför lösningen en mindre effektiv hantering av tillsynsdata, vilket kan påverka både rättssäkerheten och möjligheterna till en enhetlig tillsyn över olika sakområden.

4.3.3 Alternativ 3 – central inhämtning med distribuerad hantering

Detta alternativ kan betraktas som en hybridlösning som kombinerar inslag från både det centraliserade och det distribuerade lösningsalternativet.

Precis som i det centraliserade alternativet lämnar tillsynsmyndigheterna sina tillsynsdata till en central lösning. Men till skillnad från det centraliserade alternativet sker ingen central bearbetning, lagring eller tillhandahållande av tillsynsdata.

Hybridlösningen fungerar alltså mer som en kanal som direkt vidarebefordrar inrapporterade tillsynsdata till respektive tillsynsvägledande myndighet. Det innebär att ansvaret för hantering av inhämtat tillsynsdata ligger hos varje enskild tillsynsvägledande myndighet, det vill säga på samma sätt som i det distribuerade alternativet.

4.3.4 Bedömning av alternativ för uppföljning och utvärdering

Vi bedömer att lösningen med centraliserad hantering är det lösningsalternativ som bäst svarar upp mot de brister och behov som identifierats. Efter att ha vägt måloppfyllelse, kostnader, risker och konsekvenser konstateras att centraliserad hantering av tillsynsdata är den lösning som:

- Är mest kostnadseffektiv, eftersom den möjliggör bearbetning, lagring och tillgängliggörande av tillsynsdata på en central plats istället för hos fjorton tillsynsvägledande myndigheter som alla skulle behöver etablera samma tekniska förmåga. Samtidigt får tillsynsmyndigheterna ett sammanhållet uppgiftslämnande, vilket underlättar utveckling och anpassning av tillsynsmyndigheternas ärendehanteringssystem.
- Ger bäst kontroll på informationshanteringen, en centraliserad lösning säkerställer principen att tillsynsdata endast lämnas och hämtas från en och samma källa. Att hämta tillsynsdata från en gemensam källa minskar risken för felaktigheter och motstridiga uppgifter varpå beslutsunderlag blir mer tillförlitliga. Även informationsklassificering och säkerhetsskyddsbedömningar underlättas med den samlade bild som en central lösning ger.
- Underlättar genomförande, styrning och samordning mellan myndigheter, en centraliserad lösning ger bäst förutsättningar för en sammanhållen informationsstruktur, format och metoder för hur tillsynsdata ska lämnas. Det skapar också bäst förutsättningar för förvaltning av tekniska lösningar och informationsspecifikationer över tid. Med en distribuerad lösning kan även synkroniseringsproblem uppstå när förutsättningar förändras och att myndigheter utvecklar egna lösningar och strategier för informationshantering som fungerar bra för den egna organisationen men som skapar problem vid samverkan med de andra myndigheterna.
- Förenklar uppgiftslämnandet för tillsynsmyndigheter mest, istället för att tillsynsmyndigheter lämnar tillsynsdata till flera olika tillsynsvägledande myndigheter enligt det distribuerade alternativet sker allt uppgiftslämnande på ett enhetligt sätt och till endast en central mottagare. Detta underlättar såväl uppgiftslämnandet som sådant men även alla personliga dialoger då tillsynsmyndigheter får en och samma motpart oavsett vilka branscher eller sakområden som uppgiftslämnandet avser.

Mot denna bakgrund har den centraliserade lösningen bedömts vara det mest hållbara och ändamålsenliga alternativet.

5. Förslag på digitala lösningar för tillsynsvägledning

5.1 Övergripande utformning av lösning

I det tidigare regeringsuppdraget beslutades det om en myndighetsgemensam vision och målbilder för digitalisering av tillsynsvägledningen.¹³ Visionen anger att: ”Tillsynsplattformen är en mötesplats för hela tillsynssverige och underlättar för de som arbetar vid tillsynsmyndigheter och tillsynsvägledande myndigheter genom att samla alla relevanta funktioner kopplade till tillsyn enligt miljöbalken för respektive användargrupp.” Även två målbilder togs fram. Den ena målbilden, som gäller råd och stöd, beskriver att alla som arbetar med tillsyn enkelt och samlat ska hitta tillsynsvägledning och övrigt stöd. Den andra målbilden är att införa digitaliserad inrapportering och uppföljning av miljöbalkstillsynen.

Vidare fastslogs även att Myndigheten för digital förvaltnings nationella principer för samverkan och tillgängliggörande av information skulle beaktas i framtagandet av förslag på digitala lösningar för tillsynsvägledning¹⁴. De nationella principerna för samverkan och tillgängliggörande av information syftar till att underlätta för offentliga aktörer att göra data tillgänglig för vidareutnyttjande. Principerna betonar öppenhet som standard, där information ska vara digitalt och öppet tillgänglig, med undantag för skyddsvärda data. Ett riskbaserat och systematiskt informationssäkerhetsarbete är centralt för att identifiera och hantera potentiella risker vid tillgängliggörande. Vidare uppmanas verksamheter att tillhandahålla aktuell och användarcentrerad information samt att använda öppna, standardiserade och maskinläsbara format för att underlätta hantering och vidareutnyttjande. Dessa principer syftar till att främja innovation, transparens och effektivitet inom offentlig sektor. Förslaget på digitala lösningar har utarbetats utifrån dessa nationella principer.

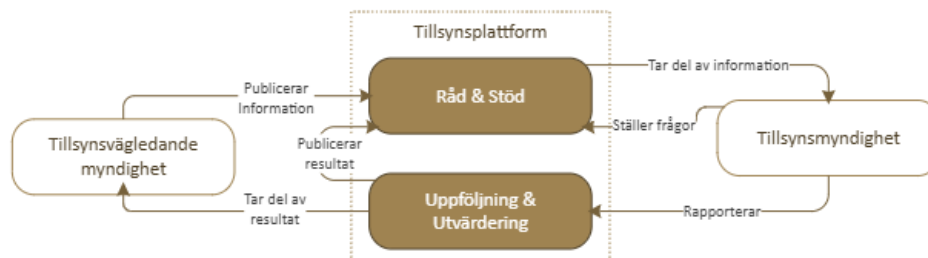
De digitala lösningarna för tillsynsvägledning som myndigheterna föreslår innefattar separata digitala lösningar för råd och stöd respektive uppföljning och utvärdering. Dessa två förslag utgör tillsammans den nya så kallade tillsynsplattformen. På tillsynsplattformen kan information både publiceras,

¹³ Naturvårdsverket (2023). Uppdrag att främja en mer effektiv och enhetlig tillsyn enligt miljöbalken. Slutredovisning av regeringsuppdrag (M2020/01034/Me). Naturvårdsverkets ärendenummer NV-05584-20

¹⁴ <https://www.digg.se/kunskap-och-stod/oppna-och-delade-data/offentliga-aktorer/nationella-principer-for-att-tillgangliggora-information>

¹⁴ <https://www.digg.se/kunskap-och-stod/svenskt-ramverk-for-digital-samverkan/grundlaggande-principer-for-digital-samverkan>

rapporteras in och sökas av tillsynsmyndigheter och tillsynsvägledande myndigheter. Denna centralisering av informationshanteringen möjliggör i förlängningen ökad effektivitet både rörande ärendehandläggning och förvaltning av informationen och svarar väl upp mot visionen och målbilderna. I figur 1 nedan illustreras översiktligt tillsynsplattformen och interaktionen mellan olika funktioner och aktörer.



Figur 1. Illustration av tillsynsplattformen.

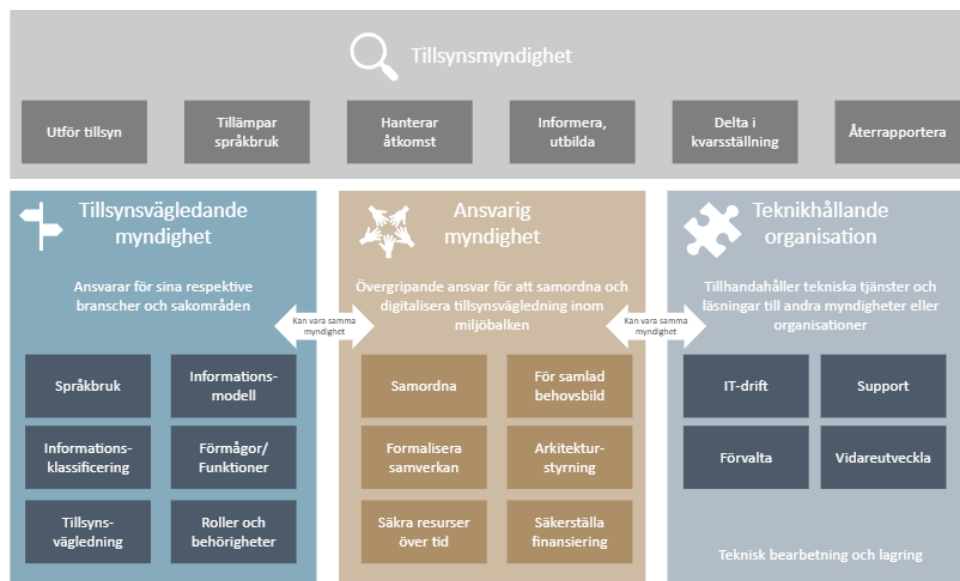
5.2 Förslag på organisation och roller

En förutsättning för att genomföra förslagen på digitala lösningar som vi uppdragsmyndigheter lämnar är att det etableras en organisation med tydliga roller och ansvar. Vi föreslår en organisation med följande fyra roller

- ansvarig myndighet för digitalisering av tillsynsvägledning enligt miljöbalken
- teknikhållande organisation
- tillsynsvägledande myndighet
- tillsynsmyndighet.

Begreppen ansvarig myndighet och teknikhållande organisation används inom ramen för detta uppdrag för att beskriva två roller som vi bedömer behövs för att realisera den myndighetsgemensamma tillsynsplattformen. Vi föreslår att en ansvarig myndighet tilldelas det övergripande ansvaret för *digitalisering* av tillsynsvägledning enligt miljöbalken och att respektive tillsynsvägledande myndighet behåller ansvaret för sitt vägledningsområde¹⁵. Föreslagna roller, ansvarsområden och organisation visas i nedanstående figur.

¹⁵ 3 kap. miljötillsynsförordningen



Figur 2. Föreslagen organisation med dess fyra roller.

5.2.1 Ansvarig myndighet för digitalisering av tillsynsvägledning enligt miljöbalken

Den ansvariga myndigheten ska ha det övergripande ansvaret att leda och samordna digitalisering av tillsynsvägledning. Rollen innebär en samordnande roll för att upprätta formaliserade samverkansöverenskommelser mellan myndigheter, och verka för alla myndigheters bidrag och delaktighet i arbetet mot en mer samordnad, effektiv och digitaliserad tillsynsvägledning. Det innebär bland annat att identifiera behov och krav, fastställa semantik och att tillhandahålla teknik som tillgodoser dessa.

Den ansvariga myndigheten ska även se till att tekniken supportas, förvaltas och vidareutvecklas samt att den är säker och kompatibel. Även förvaltning av metoder, modeller och innehåll svarar den ansvariga myndigheten för. Den ansvariga myndigheten har också en beställarroll gentemot den teknikhållande organisationen.

5.2.2 Teknikhållande organisation

Den teknikhållande organisationens roll är att utveckla, förvalta och tillhandahålla tekniska lösningar som den ansvariga myndigheten krävställer och beställer. Rollen inkluderar även teknisk support och underhåll för de tekniska lösningarna samt att säkerställa säkerhet och kompatibilitet.

Tillsynsplattformen kan komma att bestå av flera olika tekniska lösningar, varför en eller flera teknikhållande organisationer kan behöva ansvara för delar av tillsynsplattformen.

5.2.3 Tillsynsvägledande myndighet

Av 26 kap. 1 a § miljöbalken framgår att med tillsynsvägledning avses att utvärdera, följa upp och samordna tillsynen samt att ge råd och stöd till tillsynsmyndigheterna. Vilka som är tillsynsvägledande myndigheter och inom vilket område de ska ge vägledning regleras i tredje kapitlet i miljötillsynsförordningen. Förslag på digitala lösningar för tillsynsvägledning kommer inte ändra på eller påverka vägledningsområdena utan har istället anpassats efter nuvarande uppdelning.

Förslaget på myndighetsgemensamma digitala lösningar för tillsynsvägledning förutsätter att tillsynsvägledande myndigheter tar en aktiv roll. Tillsynsvägledande myndigheters arbetssätt kommer att behöva anpassas vad gäller uppföljning och utvärdering av tillsyn samt råd och stöd till tillsynsmyndigheter.

Tillsynsvägledande myndigheter föreslås ansvara för att

- tillämpa överenskomna begrepp i sitt språkbruk
- upprätta begrepps- och informationsmodell som harmoniserar med de gemensamma modellerna inom miljöbalkstillsynen
- upprätta dataproduktspecifikationer som uttrycker uppföljningsbehovet
- utföra informationsklassificering av de uppgifter som avses hämtas in för de branscher och sakområden man ansvarar för
- tillhandahålla tillsynsvägledning på plattformen för råd och stöd enligt någon av de metoder som plattformen erbjuder
- över tid hålla den information man ansvarar för aktuell
- administrera behörigheter för sina användare, den egna myndigheten, och användarroller för de branscher och sakområden man ansvarar för
- marknadsföra tillsynsplattformen för de branscher och sakområden man ansvarar för.

5.2.4 Tillsynsmyndighet

Tillsynsmyndigheternas roll och ansvar i den digitala lösningen för tillsynsvägledning är främst som konsument av råd och stöd och producent av data och information för uppföljning och utvärdering.

Tillsynsmyndigheter föreslås ansvara för att

- tillämpa överenskomna begrepp i sitt språkbruk
- informera och utbilda sina användare för användning av tillsynsplattformen
- administrera behörigheter för sina användare
- delta i kravställning för utveckling och förvaltning av tillsynsplattformen
- vid behov anpassa sina verksamhetssystem för att presentera tillsynsvägledande information för sina användare
- leverera data och information i enlighet med föreskrift och dataproduktspecifikation.

5.3 Förslag på digital lösning för råd och stöd

Förslaget på digital lösning är framtagen utifrån den målbild som anges i planen för ökad digitalisering av tillsynsvägledning och tillsyn enligt miljöbalken¹⁶. Målbilden anger att alla som arbetar med tillsyn enligt miljöbalken enkelt och samlat ska hitta tillsynsvägledning och övrigt stöd samt ges möjlighet till erfarenhetsutbyte så att planering och genomförande av tillsynsuppdraget underlättas.

I planen för ökad digitalisering anges även anpassningsbarhet och gradvis utveckling som principiella hänsynstaganden för det fortsatta arbetet. En viktig utgångspunkt i utformningen av förslaget på digital lösning för råd och stöd har därför varit att utforma ett lösningskoncept som gör det möjligt att implementera olika förmågor och funktioner i flera etapper och möjliggöra vidareutveckling av lösningen över tid. Det ska vara möjligt för tillsynsvägledande myndigheter att succesivt utöka sitt engagemang beroende på deras behov och förutsättningar. Den digitala lösningen behöver också omhänderta länsstyrelsernas behov av anpassning till det regionala perspektivet.

Den digitala lösningen för råd och stöd ska inte användas för att utbyta information om eller i dess forum diskutera enskilda tillsynsärenden eller tillsynsobjekt. Lösningen har inte utformats för att hantera ärendespecifik information.

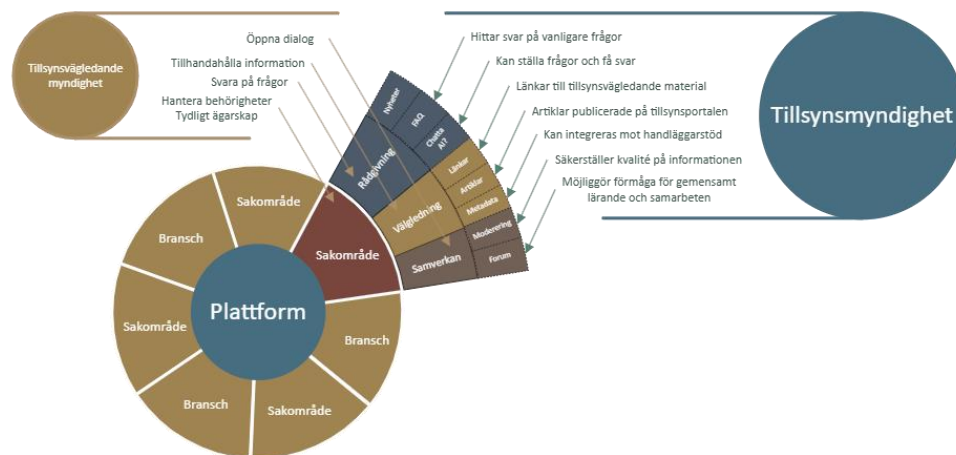
Nedan presenteras den digitala lösningen för råd och stöd närmare.

5.3.1 En myndighetsgemensam webbplats med tydligt ägandeskap

Den digitala lösningen för råd och stöd föreslås utgöras av en myndighetsgemensam nationell webbplats. Webbplatsen ska rymma miljöbalkens samtliga branscher och sakområden¹⁷, där varje bransch och sakområde innehåller en vald uppsättning med funktioner och information. Funktioner såsom frågor som ställs ofta (så kallad FAQ), nyheter och forum är byggstenar som respektive tillsynsvägledande myndighet kan välja att använda sig av utifrån de behov och förutsättningar man har inom respektive bransch och sakområde. Genom avgränsade branscher och sakområden säkerställs en tydlig ansvarsfördelning och ägarskap för de tillsynsvägledande myndigheterna som framgår av 3 kapitlet miljötillsynsförordningen. I de fall flera tillsynsvägledande myndigheter verkar inom samma bransch eller sakområde ansvarar de tillsammans för att samordna dess tillsynsvägledning.

¹⁶ Naturvårdsverket (2023)

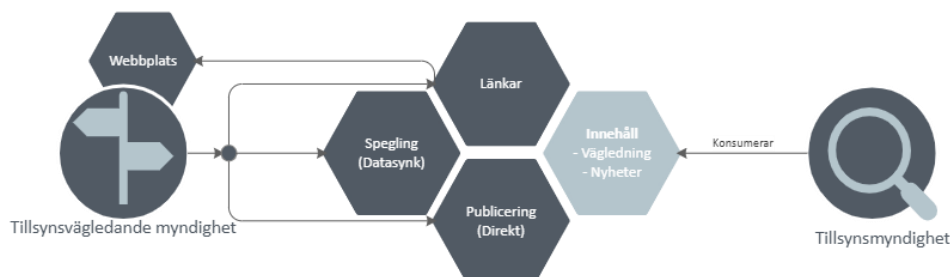
¹⁷ I nationell strategi för tillsyn enligt miljöbalken delas miljöbalkstillsynen in i sju tillsynsområden. Respektive tillsynsområde består av branscher och sakområden. Exempel på branscher är fordonsverkstäder, fotvårdare samt avfallstransportörer och exempel på sakområden är märkning av kemikalier, kompost och buller.



Figur 3. Figuren illustrerar webbplatsens avgränsade bransch- och sakområden och dess funktioner.

5.3.2 Flera anslutningssätt för tillsynsvägledande myndigheter

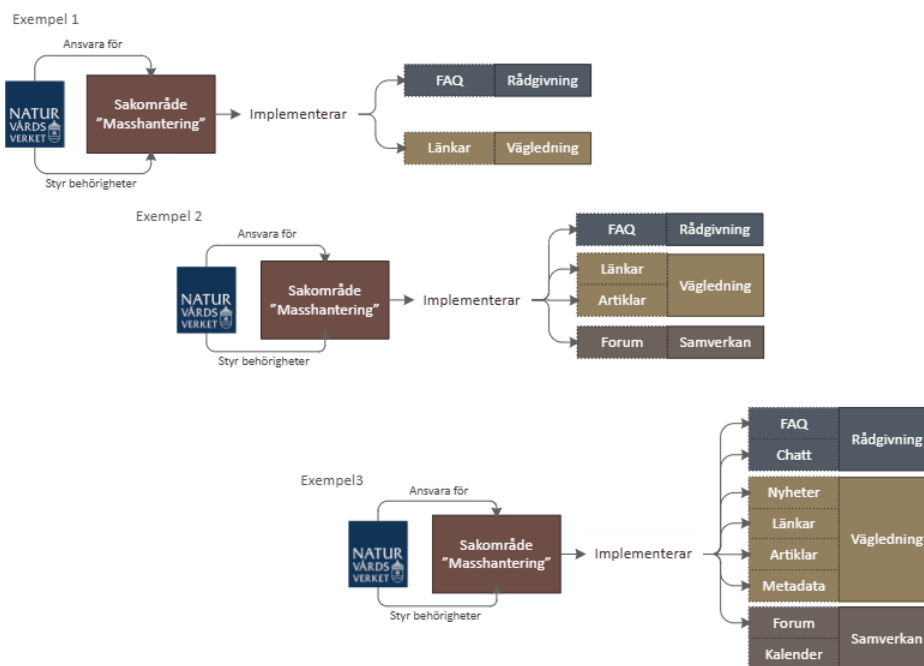
Webbplatsen för råd och stöd föreslås bli den centrala punkten för publicering av tillsynsvägledande information. Hur utvecklingen av denna del av webbplatsen kan drivas beror på vilka förutsättningar respektive tillsynsvägledande myndighet har. Därför behöver lösningen erbjuda flera olika anslutningsmöjligheter, i form av länkning, spegling och direktpublicering av redaktionellt material.



Figur 4. Figuren illustrerar att tillsynsvägledande myndigheter erbjuder flera olika sätt att tillhandahålla råd och stöd på den gemensamma webbplatsen.

5.3.3 Möjlighet till stegvis implementering

Den digitala lösningen för råd och stöd erbjuder valbara funktioner där tillsynsvägledande myndigheter kan välja vilka funktioner de vill implementera utifrån rådande behov, förutsättningar och möjligheter. För att skapa störst nytta hos tillsynsmyndigheterna bör tillsynsvägledande myndigheter sträva efter att använda webbplatsens funktioner så snart de finns tillgängliga, om funktionerna tillför ett mervärde för respektive bransch och sakområde.



Figur 5. Figuren illustrerar exempel på hur ett införande kan ske i flera steg.

Lösningen avses stödja möjligheten att hantera både öppen och begränsad åtkomst till information. Huvudregel är att information (redaktionellt material) ska vara öppen med möjlighet att vid behov begränsa åtkomsten. Det är respektive tillsynsvägledande myndighet som bedömer informationens känslighet och därmed om den kan tillhandahållas öppet. Dialogfunktioner ska som huvudregel ha begränsad åtkomst, såsom diskussionsforum och webbchat.

5.3.4 Redogörelse för rättsliga förutsättningar

Det här avsnittet innehåller en redogörelse för hur den digitala lösningen för råd och stöd uppfyller de krav som gäller i fråga om allmänna handlingar och offentlighet och sekretess. Avsnittet innehåller också förslag på fördelning av ansvar för arkivering och personuppgiftsansvar. Flera lagar och regler styr hanteringen av en myndighets digitala information. Allmänheten ska till exempel kunna få insyn i myndigheters handlingar, information ska kunna omhändertas för bevarande och arkivering och ett gott integritetsskydd ska upprätthållas.

I detta avsnitt redogörs även för begreppet teknisk bearbetning och teknisk lagring. Begreppet har en avgörande betydelse för våra bedömningar avseende allmänna handlingar samt fördelning av ansvaret för arkivering både vad gäller råd och stöd och uppföljning och utvärdering.

Om förutsättningarna ändras vid en eventuell realisering av den digitala lösningen kan den rättsliga bedömningen behöva uppdateras.

Teknisk bearbetning och teknisk lagring

En handling som förvaras hos en myndighet endast som ett led i en teknisk bearbetning eller teknisk lagring för någon annans räkning anses enligt 2 kap. 13 §

första stycket tryckfrihetsförordningen (1949:105) (TF) inte som allmän handling hos den myndigheten.

I bestämmelsernas förarbeten har det uttalats att undantagen från offentlighet hos den myndighet som endast har en teknisk uppgift i sammanhanget ska gälla även för det fall att myndigheten som ett led i den tekniska bearbetningen för annans räkning har lov att överföra upptagningen i läsbar form.¹⁸ Vidare har regeringen anfört att det under samtliga moment av teknisk bearbetning eller teknisk lagring kan förekomma att personal hos tjänsteleverantören tar del av de uppgifter som hanteras för den uppdragsgivande myndighetens räkning och att detta kan vara nödvändigt för att de ska kunna utföra sina arbetsuppgifter som ett led i den tekniska bearbetningen eller tekniska lagringen.¹⁹

I förarbetena till lagen (2020:914) om tystnadsplikt vid utkontraktering av teknisk bearbetning eller lagring av uppgifter anges grundläggande it-driftstjänster och it-baserade funktioner som en generell beskrivning av tjänster som kan komma i fråga som teknisk bearbetning eller teknisk lagring. Det kan exempelvis avse en teknisk infrastruktur eller en teknisk plattform för it-drift.²⁰ För att bestämmelserna om teknisk bearbetning och teknisk lagring ska vara tillämpliga krävs att handlingar förvaras ”endast” som led i teknisk bearbetning eller teknisk lagring för någon annans räkning. Högsta förvaltningsdomstolen har i en dom²¹ uttalat att det då bör krävas att en myndighet såväl administrativt som tekniskt har begränsat den egna personalens tillgång till uppgifterna så att de inte är tillgängliga i läsbart skick. Myndighetens personal ska enbart kunna ta del av den drifts- och säkerhetsrelaterade informationen. När befattningshavare vid den myndighet som förvaltar systemet i enlighet med behörighetsvillkor tar del av uppgifter i läsbart skick för att framställa statistik och utföra rapportering, har Högsta förvaltningsdomstolen i en annan dom ansett att uppgifterna utgör allmänna handlingar.²²

E-samverkansprogrammet (eSam) har i en vägledning diskuterat så kallade egna utrymmen.²³ Med eget utrymme menas ett skyddat förvar som tillhandahålls enligt 2 kap. 10 § första stycket TF endast som ett led i en teknisk bearbetning eller teknisk lagring för annans räkning. Det är fråga om ett digitalt utrymme som tillhandahålls av en myndighet där en enskild kan spara till exempel utkast till inlagor med mera och därifrån skicka in dem till myndigheten. Enligt den bedömning som eSam har gjort kan en handling befinna sig i ett elektroniskt förvar

¹⁸ Prop. 1975/76:160 om nya grundlagsbestämmelser angående allmänna handlingars offentlighet, s. 87

¹⁹ Prop. 2019/20:201 Tystnadsplikt vid utkontraktering av teknisk bearbetning eller lagring av uppgifter, s. 23

²⁰ Prop. 1975/76:160, s. 16 och 22

²¹ HFD 2018 ref. 48

²² HFD 2011 ref. 52

²³ eSam (2018). Juridisk vägledning för verksamhetsutveckling inom e-förvaltningen 3.0, se bland annat s. 10 och 16 och not 17

som en myndighet tillhandahåller utan att utgöra allmän handling där eftersom den omfattas av undantagsbestämmelsen i 2 kap. 10 § första stycket TF. Samtidigt kan enligt eSam ett exemplar av samma handling befinna sig i samma myndighets verksamhetssystem och där vara allmän. Information kan alltså förvaras i två olika exemplar som bedöms var för sig. Ett liknande resonemang kan enligt eSam föras vid myndighetssamverkan när en myndighet tillhandahåller lagringsytor för andra myndigheter.²⁴

Begreppet lagringsyta används för de *utrymmen* som en myndighet tillhandahåller åt andra myndigheter som en utkontraktering för it-drift.²⁵ Till lagringsytor behövs ofta hjälptjänster (exempelvis support), som kan kräva tillgång till viss information för att fungera effektivt. Det förekommer också att de anskaffas tillsammans med tjänster för förvaltning och utveckling eller att tjänstelevererande myndighet ska producera statistik för annans eller egen räkning. Hela denna hantering behöver utformas så att gränserna mellan myndigheter eller andra organ inte bryts igenom för att individers och organisationers arbetsmaterial inte ska utgöra allmänna handlingar.²⁶

Detta överensstämmer även med kammarrättens resonemang i den så kallade Vera-domen²⁷. Vera är ett gemensamt system för samtliga domstolar och nämnder inom Sveriges Domstolar. Domstolsverket ansvarar för support, drift, förvaltning och vidareutveckling av Vera. All information i Vera är logiskt avgränsad så att varje domstol och nämnd endast har tillgång till och hanterar sina egna mål och ärenden. I målet var det fråga om att Domstolsverket även hämtade information till ett särskilt datalager från domstolarnas upptagningar och använde den för statistikframställning. Domstolsverket är statistikansvarig myndighet för statistik om domstolarnas verksamhet. Frågan var om Domstolsverket ändå kunde sägas hantera uppgifter för domstolarnas räkning endast som ett led i teknisk bearbetning och lagring. Kammarrätten bedömde att varje förevarande del av ett system och den information den delen innehåller ska prövas för sig. Det förhållandet att vissa av Domstolsverkets anställda hade en mer fri tillgång till den del av Vera som genererar uppgifter som används för att ta fram statistik innebär inte att de handlingar som finns i Vera i läsbart skick hos en enskild domstol blir allmänna handlingar hos Domstolsverket. Om samma uppgifter hanteras i flera informationsflöden behöver dessa flöden därmed hållas åtskilda.

För att handlingar inte ska bli allmänna hos en tjänstelevererande myndighet i enlighet med undantaget för teknisk bearbetning och lagring i 2 kap. 13 § första stycket TF, behöver alltså följande gälla.²⁸

²⁴ eSam (2021b). Vägledning Lagringsytor – infrastruktur för it-drift vid myndighetssamverkan, s. 15–16

²⁵ eSam (2021a). Eget utrymme hos en myndighet – En vidareutveckling, s. 9

²⁶ eSam (2021b), s. 8

²⁷ Kammarrätten i Jönköpings dom den 5 mars 2020 i mål nr 3610-19

²⁸ eSam (2021b), s. 10

- Den myndighet som tillhandahåller lagringsytan får inte ta del av den information som finns där eller annars använda eller förfoga över uppgifterna för egen räkning.²⁹
- Det ska därför finnas förbud i författning, interna instruktioner eller i annan lämplig form mot att myndigheten använder uppgifter på lagringsytan för egen räkning eller annars förfogar över dem.
- För att säkerställa skyddet ska dessutom endast viss teknisk personal hos en myndighet som tillhandahåller lagringsytor ha sådan behörighet att de kan bereda sig tillgång till uppgifter på lagringsytor.
- Skulle personal råka läsa eller annars få del av information på lagringsytor, till exempel när fel i system rättas eller åtgärder för informationssäkerheten vidtas, ska de ha instruerats att sluta läsa innehållet och att inte lämna ut eller annars använda uppgifterna.

Teknikhållande organisation

Naturvårdsverket kommer enligt förslagen ha flera roller för råd och stöd, dels som teknikhållande organisation med ansvar för utveckling, drift och förvaltning av plattformen, dels som tillsynsvägledande myndighet.

Som tillsynsvägledande myndighet kommer Naturvårdsverket ha åtkomst till en egen del av den digitala plattformen. I enlighet med vad som gäller för övriga tillsynsvägledande myndigheter kommer Naturvårdsverket vad gäller denna del av plattformen själv styra över innehållet, välja hur informationen ska publiceras samt i vilken mån funktionalitet för webchattar och diskussionsforum ska användas.

I sin roll som teknikhållande organisation kommer Naturvårdsverket endast att behandla uppgifter i systemet som ett led i teknisk bearbetning och lagring för de tillsynsvägledande myndigheternas räkning. Viss personal hos Naturvårdsverket kommer, precis som i Vera-omen, kunna ta del av drifts- och säkerhetsrelaterad information och ha teknisk befattning med uppgifterna. Systemet kommer att ha såväl tekniska som administrativa begränsningar för den egna personalens tillgång till uppgifterna, bland annat genom behörighetsstyrning. Naturvårdsverkets övriga personal kommer inte kunna läsa, ändra eller på annat sätt befatta sig med uppgifterna som finns hos respektive tillsynsvägledande myndighet i deras del av plattformen. Upptagningar som finns på plattformen för andra tillsynsvägledande myndigheters räkning anses därför inte utgöra en del av Naturvårdsverkets informationstillgångar³⁰. Sammantaget bedöms att Naturvårdsverket i sin roll som teknikhållande organisation endast kommer hantera information för de tillsynsvägledande myndigheterna som ett led i teknisk lagring och bearbetning.

De tillsynsvägledande myndigheterna kommer att publicera uppgifter på en gemensam extern webbplats. Respektive tillsynsvägledande myndighet kan välja att publicera information öppet på sin del av webbplatsen. Varje tillsynsvägledande myndighets del av webbplatsen blir en egen upptagning. Naturvårdsverkets tillgång

²⁹ HFD 2011 ref. 52

³⁰ Prop. 1975/76:160 om nya grundlagsbestämmelser angående allmänna handlingars offentlighet, s. 87

till den publika hemsidan följer inte av att Naturvårdsverket har en roll som teknikhållande organisation. Det förhållandet att en tillsynsvägledande myndighet har valt att publicera en informationsmängd öppet på sin del av webbplatsen bedöms inte medföra att samma informationsmängd blir allmän hos Naturvårdsverket. Vi anser därför att det för Naturvårdsverkets del även i den delen är fråga om tekniska bearbetning och teknisk lagring i myndighetens roll som teknikhållande organisation.

Allmänna handlingar

De handlingar som läggs upp på det egna bransch- och sakområdet utgör allmänna handlingar hos respektive tillsynsvägledande myndighet. Om det krävs inloggning för att få åtkomst till uppgifterna, kommer uppgifterna även att bli allmänna handlingar hos de tillsynsmyndigheter som har åtkomst till dem.

Om en myndighet i stället länkar till en handling, till exempel en vägledning, som ligger på den tillsynsvägledande myndighetens egen webbplats anses dokumentet inte vara förvarat på plattformen. Därmed är det ingen allmän handling hos myndigheterna som har åtkomst till länken. Detsamma bör gälla för information som endast är tillgänglig på webbplatsen genom spegling.

Plattformen kommer även att vara tillgänglig i form av en extern webbplats där de tillsynsvägledande myndigheterna kan lägga ut information. Webbplatsen är en upptagning enligt 2 kap. 3 § TF och dokument som publiceras där utgör allmänna handlingar hos respektive tillsynsvägledande myndighet som publicerat informationen.

Råd och stöd sträcker sig till generell tolkning av bestämmelser, vilka underlag som kan behövas inför beslut och stöd att hitta relevant praxis. Råd och stöd innefattar alltså inte att ta ställning i enskilda ärenden och plattformen kommer därför inte omfatta ärendespecifik information. I den mån funktionen webbchatt används kommer dessa att utgöra allmänna handlingar hos de myndigheter som har åtkomst till chatten. Om tillsynsmyndigheten eller tillsynsvägledande myndighet vill spara korrespondens från chatten behöver det ske i myndighetens egna ärendehanteringssystem.

Offentlighet och sekretess

Publicerad information på plattformen kommer i huvudsak att avse generell tolkning av bestämmelser, vilka underlag som kan behövas inför beslut, stöd för att hitta relevant praxis. Plattformen kan även användas för planering av gemensamma tillsynsprojekt och specifik tillsynsvägledning inför sådana projekt.

Tillsynsplattformen är inte avsedd att användas för rådgivning i enskilda ärenden och den kommer därför inte omfatta ärendespecifik information.

Plattformen behöver vara utformad på ett sådant sätt att det ska gå att ta del av handlingar med stöd av offentlighetsprincipen, det vill säga det behöver finnas uppgifter om handlingarna så att de är sökbara.

Som huvudregel gäller att den vägledande information som publiceras på plattformen inte är sådan att den kommer att innehålla uppgifter som omfattas av

tillsynssekreteess enligt 30 kap. 23 eller 27 §§ offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) (OSL). Vid sådan tillsynsvägledning som består i att lämna stöd vid planläggning och andra förberedelser för inspektion eller annan granskning kan det finnas uppgifter som omfattas av så kallad granskningssekreteess enligt 17 kap. 1 § OSL i meddelanden och dokument på plattformen. Sekretessen överförs inte mellan myndigheter. Bestämmelsen är primär och gäller bara hos de myndigheter som ska göra inspektionen eller granskningen.

I övrigt bör det tas fram användarriktlinjer där man reglerar hur frågor om sekretess ska hanteras på plattformen. Respektive tillsynsvägledande myndighet behöver även säkerställa att uppgifter inte delas i strid med sekretessbestämmelser.

Fördelning av ansvar för arkivering

Den myndighet som har publicerat information på plattformen ansvarar för gallring, rensning och arkivering enligt sina interna rutiner. Det innefattar även den information som finns tillgänglig efter inloggning. Varje tillsynsvägledande myndighet bör också vara arkivbildande myndighet för handlingar inom de branscher och sakområden man ansvarar för.

Det innebär att handlingarna på plattformen ska omfattas av varje myndighets egna tillämpningsbeslut av Riksarkivets föreskrifter om gallring. Varje tillsynsvägledande myndighet ansvarar också för att upprätta en plan för bevarande för systemet där informationen finns. Det innebär också att endast tillsynsvägledande myndighet kan fatta beslut om gallring eller upprätta en framställan om gallring till Riksarkivet. Det ska finnas stöd för gallring i lag och registerförfattning³¹.

För att säkerställa att det inte lagras sekretessbelagda uppgifter i webbchattar bör de gallras enligt lämpliga gallringsrutiner. Uppgifterna kommer som huvudregel vara av ringa betydelse och bör gallras automatiskt när chatten avslutas.

När det gäller webbplatsen bör Naturvårdsverket åtminstone ha arkivansvar för de gemensamma sidorna. I syfte att ge en mer arkivmässig helhetsbild skulle Naturvårdsverket även kunna arkivera hela webbplatsen, förslagsvis fyra gånger per år då det är praxis hos flera myndigheter.

Notera dock att speglingar inte kommer att inkluderas om Naturvårdsverket väljer att arkivera webbplatsen i sin helhet, men däremot behöver det framgå var informationen kommer ifrån. Sammanfattningsvis behöver bedömning av lämpligt intervall och ansvarsfördelning ses över när webbplatsen tas i bruk.

Fördelning av ansvar för personuppgifter

Personuppgifter som kommer att behandlas är främst uppgifter om namn och e-postadress till myndighetspersoner som är behöriga att logga in på plattformen. Det kan även förekomma kontaktuppgifter till personer på den externa webbplatsen. Den lagliga grunden för behandlingen av personuppgifter bedöms vara att den är

³¹ RA-FS 2009:1. Riksarkivets föreskrifter och allmänna råd om elektroniska handlingar, 4 kap. 5 §

nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning, artikel 6.1 e i förordning (EU) 2016/679³² (GDPR).

Naturvårdsverket tillhandahåller utrymme för övriga tillsynsvägläddande myndigheter på ett sådan sätt att det är fråga om teknisk lagring och bearbetning för Naturvårdsverkets del. Även vid teknisk bearbetning och teknisk lagring kan det finnas ett personuppgiftsansvar.

Om två eller fler personuppgiftsansvariga gemensamt fastställer ändamålen med och medlen för behandlingen ska de vara gemensamt personuppgiftsansvariga, artikel 26 i GDPR. Enligt Europeiska dataskyddsstyrelsen riktlinjer³³ föreligger gemensam kontroll när enheter som är involverade i samma behandling utför behandlingen för gemensamt definierade ändamål. De tillsynsvägläddande myndigheterna har tillsammans med ansvarig myndighet bestämt vilka uppgifter som ska ingå i plattformen och vem som har rätt att få ta del av dem.

Vår bedömning är att det är fråga om ett gemensamt personuppgiftsansvar mellan den tillsynsvägläddande myndigheten och ansvarig myndighet för uppgifter på plattformen. I och med att den tekniska bearbetningen och tekniska lagringen sker för ett ändamål och ändamålet är gemensamt med övriga tillsynsvägläddande myndigheter och det sker med gemensamma medel liknar detta inte den traditionella biträdessituation som vi i normalfallet är vana vid med till exempel en extern leverantör. En överenskommelse bör ingås mellan tillsynsvägläddande myndighet och den myndighet som tillhandahåller plattformen där personuppgiftsansvaret fördelas.

Om det efter en lämplighetsbedömning blir aktuellt att utkontraktera it-drift till en extern leverantör blir det fråga om en biträdessituation mellan den myndighet som ska tillhandahålla plattformen och leverantören.

5.4 Förslag på digital lösning för uppföljning och utvärdering

Det förslag på digital lösning för uppföljning och utvärdering som vi lämnar är framtaget för att uppnå målbilden genom att möjliggöra en myndighetsgemensam inhämtning av digitalt dokumenterad tillsynsdata genom automatiserade processer.

5.4.1 Informationens innehåll

Syftet med den digitala lösningen är att följa upp och utvärdera miljöbalkstillsynen och möjliggöra internationell rapportering. Informationen som lösningen har att

³² 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)

³³ EDPB:s riktlinjer 07/2020 angående begreppen personuppgiftsansvarig och personuppgiftsbiträde i GDPR, 3.2.2.1 och 3.2.2.2, s. 22–23

hantera ska därför röra tillsynen som har bedrivits. Informationen ska kunna motiveras utifrån den tillsynsvägläddande myndighetens behov av att följa upp och utvärdera tillsynen inom sitt tillsynsvägläddningsområde eller kunna motiveras med krav på vidareberapportering av information som fångas inom ramen för tillsynen. Informationen i lösningen ska styras av tillsynsvägläddande myndigheters berättigade ändamål, den så kallade legalitetsprincipen, i kombination med principen att en uppgift endast ska lämnas en gång. Inhämtade informationsmängder ska alltid informationsklassificeras och resultatet styr hur informationen hanteras, samt hur och för vem den tillgängliggörs.

Spårbar uppföljning utan identifiering

Uppdraget har inte identifierat behov av att veta vilka de faktiska tillsynsobjekten är. Det behöver därför inte vara möjligt att av inhämtad information direkt utläsa vilket tillsynsobjekt som avses. Men för att kunna följa tillsynen över tid behöver tillsynsobjekten vara spårbara. Det innebär i praktiken att tillsynsmyndigheter behöver tilldela tillsynsobjekten unika identiteter som inte avslöjar vilket tillsynsobjektet är. Rapportering av händelser på tillsynsobjektet kan sedan kopplas samman med hjälp av den unika identiteten och därmed möjliggöra uppföljning av tillsynen på ett anonymiserat tillsynsobjekt.

Säkerhetsskyddad information ska inte hanteras i lösningen

Med säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter avses uppgifter som rör säkerhetskänslig verksamhet och som därför omfattas av sekretess. Uppdraget har landat i att säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter inte ska lämnas till eller hanteras på tillsynsplattformen. Om säkerhetsskyddsbedömningen av den totala informationsmängden på tillsynsplattformen skulle landa i att den bedöms som säkerhetsskyddsklassificerad skulle lösningen inte kunna realiseras.

5.4.2 Informationens struktur och inrapportering

Tillsynsmyndigheten ska lämna information

Eftersom information ska utbytas mellan 300 tillsynsmyndigheter och de tillsynsvägläddande myndigheterna bedömer vi att lösningsmönstret behöver utformas så att tillsynsmyndigheterna *lämnar* information till *en* anvisad mottagare istället för att de tillsynsvägläddande myndigheterna skulle hämta informationen. Detta underlättar informationsinhämtningen och stämmer överens med lydelsen i 1 kap. 14 § miljötillsynsförordningen om att tillsynsmyndigheter på begäran ska lämna information som en tillsynsvägläddande myndighet behöver för sin tillsynsvägläddning.

Anpassad datainsamling för att möjliggöra analyser

Hur information om miljöbalkstillsynen samlas in och strukturen på informationen påverkar vilka analyser som kan utföras. Likaså påverkas utvärderingsmöjligheterna och vilka slutsatser som kan dras. Tillsynsvägläddande myndigheter ställer olika krav på informationen som ska rapporteras. Det kan vara information i form av beskrivande texter såväl som det kan handla om strukturerade data.

Data kan samlas in som aggregerad eller granulär. Aggregerade data är en sammanslagning av data och ett sätt att sammanfatta eller gruppera data. Granulär data är ofta mindre i dess beståndsdel. Fördelen med granulär data är att den kan användas till olika analyser och kan aggregeras för att möta flera behov. Att samla in aggregerade data skulle omöjliggöra djupare analyser för utvärdering av tillsynen. Till exempel skulle effekter av olika tillsynsmetoder inte kunna utrönas med aggregerat data eftersom det skulle vara svårt att härleda tillsynsåtgärder till tillsynsmetoden. Granulär data ger sammantaget en större flexibilitet, bättre analysmöjligheter, mer insikt i trender och en ökad förståelse för orsakssamband. Förslaget på digital lösning för uppföljning och utvärdering är därför utformat för att stödja inrapportering av både aggregerad och granulär data.

Möjliggöra olika inrapporteringsfrekvenser

Det vanligast förekommande är att inrapporteringen sker en gång per år. När det gäller EU-rapportering kan det däremot röra sig om återrapporteringskrav vart tredje år, i fallet medelstora förbränningsanläggningar ska informationen rapporteras omgående. Även vid genomförandet av nationella tillsynskampanjer måste inrapportering kunna ske efter kampanjens avslut och inte invänta den årliga rapporteringen i början på nästkommande år. Löpande inrapportering under en nationell tillsynskampanj har också uttryckts som ett behov. Baserat på genomförd behovskartläggning och informationsmängdsinventering kan uppdraget konstatera att det i dagsläget finns olika krav på uppföljningsfrekvens. Den digitala lösningen behöver därför stödja olika frekvenser för inrapportering av information för uppföljning och utvärdering av miljöbalkstillsynen.

Sammansatt rapportering

Som tidigare nämnts ska principen om ”en uppgift en gång” tillämpas i förslag på digital lösning för uppföljning och utvärdering. För att underlätta uppgiftslämnandet för tillsynsmyndigheterna föreslås en centraliserad mottagningsfunktion, till vilken tillsynsmyndigheter lämnar information avseende alla branscher och sakområden. Lösningen behöver därför stödja sammansatt rapportering där all information från ett och samma tillsynstillfälle kan hanteras.

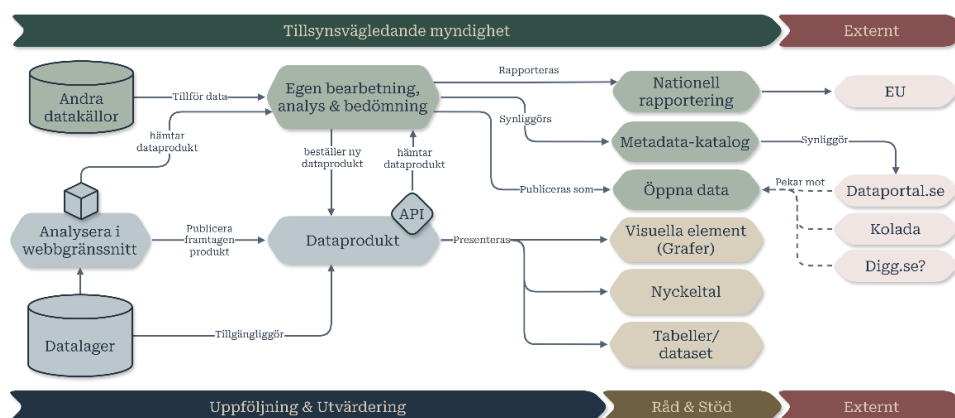
5.4.3 Informationens bearbetning och tillgängliggörande

Databearbetning brukar delas in i olika faser med olika syften, men hanteras i praktiken på likartade sätt

- 1) inläsning och rådata
- 2) filtrera, rensa och validera
- 3) förädla och paketera.

Vilka av dessa bearbetningssteg och tillgängliggörandefunktioner som den digitala lösningen för uppföljning och utvärdering ska tillhandahålla behöver utgå från de tillsynsvägledande myndigheternas behov. Myndigheternas tekniska förmågor att omhänderta obearbetade dataprodukter skiljer sig åt. Lösningen behöver kunna

erbjuda förädlade och paketerade dataprodukter, analysverktyg och möjlighet att presentera tillsynsdata som exempelvis grafer, nyckeltal eller dataset.



Figur 6. Figuren illustrerar att den informationen som har lämnats kan bearbetas, analyseras, kombineras och tillgängliggörs med stöd av funktioner på tillsynsplattformen.

Principen öppenhet som standard innebär att offentlig information och data som huvudregel ska vara öppna och tillgängliga om det inte finns särskilda skäl att begränsa tillgången, exempelvis av integritetsskäl eller säkerhetsskäl. Det innebär att myndigheter aktivt ska arbeta för att göra sina data öppna och användbara, snarare än att endast publicera data på begäran. Uppdraget föreslår att ansvaret för publiceringen av öppna data och metadata av en utvald datamängd ligger hos respektive informationsägare.

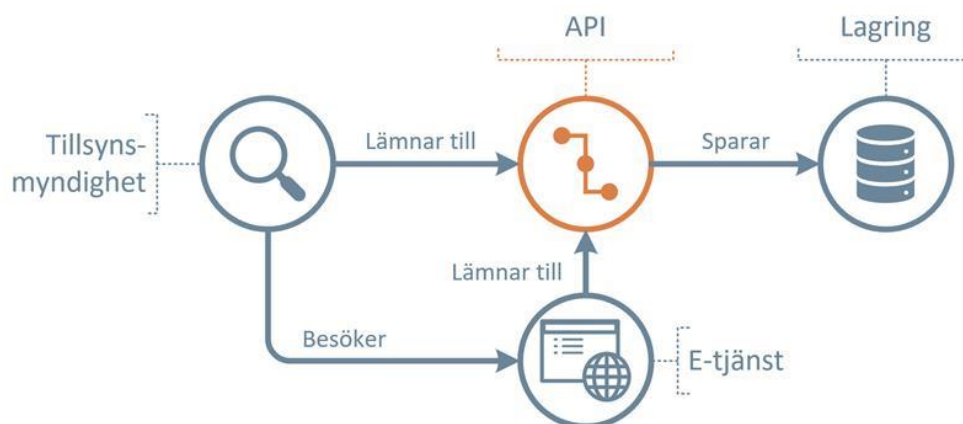
Den digitala lösningen för uppföljning och utvärdering behöver säkerställa att konsumenter får åtkomst till den tillsynsdata de ska ha tillgång till. Därför behöver åtkomst regleras med ett behörighetssystem i lösningen. Uppdraget föreslår att behörighetsstyrningen sker genom en distribuerad behörighetsmodell, där respektive myndighet hanterar åtkomst för sina användare.

5.4.4 Gränssnitt för informationsutbyte

Uppdraget föreslår att maskingränssnitt, maskin-maskin, ska ligga till grund för både inrapportering och tillgängliggörande av information. Detta med stöd av principen 'API³⁴-first' som utgår från att informationsutbyten med den digitala lösningen för uppföljning och utvärdering, samt mellan berörda myndigheter alltid tar avstamp i maskingränssnitt. Även användargränssnitt, människa-maskin, kan tillhandahållas och ska då alltid grundas på underliggande maskingränssnitt. Det underlättar arbetet med att säkerställa att kraven som dataproduktspecifikationen ställer på dataprodukten är tillämpad på rätt sätt. Det i sin tur underlättar underhåll och vidareutveckling av dataprodukten och bidrar till teknisk interoperabilitet. De datamängder som tillgängliggörs av lösningen behöver vara läsbara via

³⁴ API är en förkortning för Application Programming Interface och gör det möjligt för datorprogram att kommunicera med varandra.

maskingränssnitt för enkel konsumtion och tillgänglighet baserat på behoven av data för varje konsument.



Figur 7. Tillsynsdata lämnas antingen direkt via maskingränssnitt till den digitala lösningen, eller indirekt via användargränssnitt för de tillsynsmyndigheter som inte har teknisk förmåga att lämna information via maskingränssnitt.

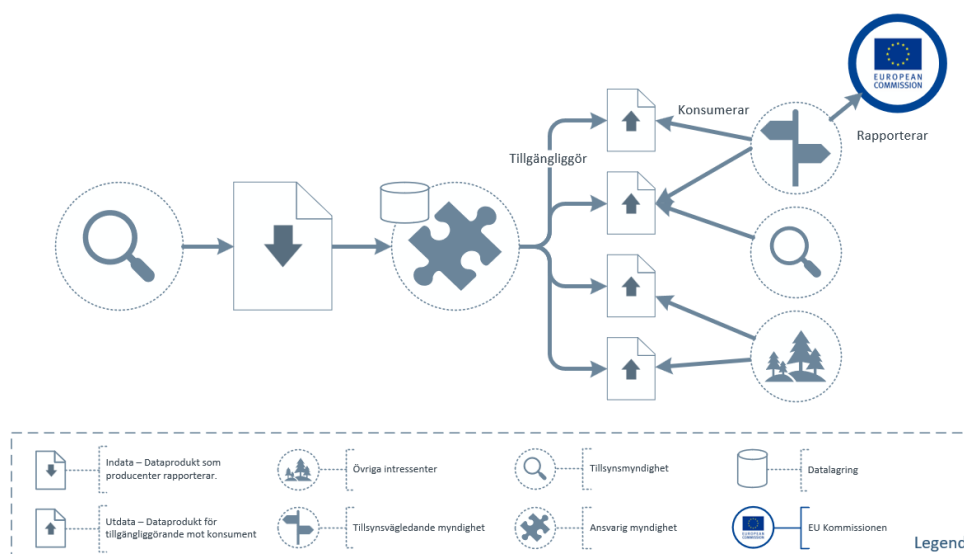
5.4.5 En centraliserad digital lösning för uppföljning och utvärdering

Lösningsförslaget för centraliserade data innebär att tillsynsdata lämnas, valideras, lagras och bearbetas i en central punkt. Den ansvariga myndigheten tar på sig ett ansvar för teknisk kravställning av lösningen, en samordnande roll kring semantiken och ett övergripande ansvar för att förvalta så väl arkitekturen som tekniken för att tillgodose de förmågor som svarar upp mot behoven.

Den föreslagna lösningen förutsätter två typer av dataproduktspecifikationer, en som beskriver hur data ska rapporteras in och en annan där man beskriver hur data ska konsumeras. De tillsynsvägledande myndigheterna har i och med detta koncept fortfarande en roll där de ansvarar för att ställa krav på dataprodukter inom sina bransch- och sakområden, samt samverka vid framtagandet av de gemensamma delarna.

I stora drag innebär det centraliserade lösningsförslaget att:

- 1) Tillsynsmyndighetens rapportering sker mot en central punkt och någon form av gränssnitt. Gränssnittet kan vara både användar- och maskingränssnitt, beroende på hur mycket tillsynsmyndigheten vill automatisera sin process.
- 2) Rapporters innehåll ska svara upp mot överenskomna dataproduktspecifikationer.
- 3) Lösningen tar emot, validerar och lagrar den inrapporterade informationen.
- 4) Databearbetningen sker i lösningen och genererar nya och förädlade dataprodukter utifrån överenskomna specifikationer. Bearbetning av data sker via fördefinierade och automatiserade processer.
- 5) Lösningen ansvarar för att tillgängliggöra utdata. Det kan ske som öppna data eller som data med begränsad åtkomst.



Figur 8. Figuren illustrerar en översikt av den digitala lösningen centraliserade data.

5.4.6 Redogörelse för rättsliga förutsättningar

Det här avsnittet innehåller en redogörelse för hur den digitala lösningen för uppföljning och utvärdering samt rapportering uppfyller de krav som gäller i fråga om allmänna handlingar och offentlighet och sekretess. Avsnittet innehåller också förslag på fördelning av ansvar för arkivering och personuppgiftsansvar.

De rättsliga slutsatser och bedömningar som sammanfattas nedan är aktuella vid tidpunkten för framtagandet av denna redovisning. Om förutsättningarna ändras vid en eventuell realisering av den digitala lösningen kan den rättsliga bedömningen behöva uppdateras

Teknikhållande organisation

I fråga om de rättsliga förutsättningarna för teknisk bearbetning eller teknisk lagring hänvisas till avsnitt 5.3.4.

Enligt förslaget kommer tillsynsmyndigheter vara skyldiga att, på begäran av en tillsynsvägladande myndighet, lämna uppgifter till den tillsynsvägladande myndigheten genom att lägga in dem i det informationssystem som Naturvårdsverket föreslås tillhandahålla, se avsnitt 6.3. Mottagare av uppgifterna är alltså respektive tillsynsvägladande myndighet, inte Naturvårdsverket, annat än för de uppgifter som lämnas till Naturvårdsverket i rollen som tillsynsvägladande myndighet. Uppgifterna kommer att lagras centralt i systemet men genom att respektive tillsynsvägladande myndighet ges tillgång till de uppgifter som lämnats till myndigheten skapas en allmän handling i form av en upptagning enligt 2 kap. 3 § TF. I sin roll som teknikhållande organisation kommer Naturvårdsverket inte ha tillgång till innehållet i de andra tillsynsvägladande myndigheternas upptagningar. Det kommer även, genom administrativa och tekniska begränsningar, säkerställas att personalen som förvaltar systemet hos Naturvårdsverket inte tar del av uppgifter i läsbar form. Bedömningen är att de tillsynsvägladande myndigheternas logiskt

separerade upptagningar kan jämföras med det som eSam benämner egna utrymmen eller lagringsytor.³⁵

Samma bedömning görs av den upptagning som kommer att skapas när Naturvårdsverket begär ut uppgifter från de tillsynsvägledande myndigheterna för sin årliga rapportering till regeringen enligt 3 kap. 21 § miljötillsynsförordningen. Naturvårdsverket kommer då på förhand definiera vilka uppgifter som efterfrågas i en teknisk dataproductspecifikation. För att säkerställa att de olika informationsflödena hålls åtskilda bör förfrågan utformas genom en fråga/svar-tjänst. Svaret från de tillsynsvägledande myndigheterna lagras åtskilt från övrig information i systemet i ett separat datalager. Som huvudregel ska dessa uppgifter inte omfattas av sekretess. De utlämnande tillsynsvägledande myndigheterna behöver på förhand ha tagit ställning till vilka uppgifter som kan komma i fråga för att lämnas ut. Uppgifterna behöver ha avgränsats på ett sådant sätt att en automatisk prövning kan göras. Genom att hålla informationsflödena åtskilda och genom att begränsa åtkomsten för den förvaltande personalen kan Naturvårdsverket säkerställa att informationshanteringen som sker för tillsynsvägledande myndigheters räkning endast avser teknisk bearbetning och teknisk lagring och att de tekniska och organisatoriska gränserna mellan myndigheterna upprätthålls.

Under förutsättning att plattformen utformas enligt det som anges ovan, samt enligt vad som framgår i avsnitt 5.3.4, bedöms det att Naturvårdsverket i sin roll som teknikhållande organisation endast hanterar uppgifterna genom teknisk bearbetning och teknisk lagring.

Allmänna handlingar

De uppgifter som lämnas in till respektive tillsynsvägledande myndighet utgör allmänna handlingar hos den myndigheten.

I samband med att uppgifterna rapporteras in uppstår även en allmän handling hos den avsändande tillsynsmyndigheten. Den tillsynsvägledande myndigheten är skyldig att lämna ut alla sammanställningar som kan göras med rutinbetonade åtgärder. Andra myndigheter har också rätt att ta del av uppgifterna. Det uppstår inga allmänna handlingar hos Naturvårdsverket i sin roll som den teknikhållande organisationen i enlighet med 2 kap. 13 § TF.

De tillsynsvägledande myndigheterna kommer på begäran lämna de uppgifter som Naturvårdsverket behöver inför sin årliga rapportering. Det uppstår då utgående allmänna handlingar hos avsändarna och inkommande allmänna handlingar hos Naturvårdsverket när de blir tillgängliga där. De kommer att ingå i en separat upptagning enligt 2 kap. 3 § TF hos Naturvårdsverket.

Offentlighet och sekretess

Informationssystemet kommer innehålla uppgifter som omfattas av sekretess. Som framgått ovan kommer information om tillsynen rapporteras in per tillsynsobjekt,

³⁵ eSam (2021b), s. 5

där tillsynsobjektet före inrapportering tilldelas en unik identitet. Utifrån den unika identiteten är det inte möjligt att utläsa vilket tillsynsobjektet är i systemet.

Tillsynsobjektet kan dock kopplas samman med den unika identiteten hos tillsynsmyndigheten, vilket gör det möjligt att utläsa vilket tillsynsobjekt som hör samman med en unik identitet. Systemet kan också komma att innehålla sådana uppgifter om enskilda tillsynsobjekt som ska användas för internationell rapportering. Även i sådana fall där såväl identifikationsnummer som tillsynsobjektets namn saknas kan det i vissa fall vara möjligt att identifiera tillsynsobjektet, till exempel om det anges i vilken kommun en verksamhet ligger och det bara finns en verksamhet av det slaget i kommunen.

För det fall ett tillsynsobjekt kan identifieras kan vissa uppgifter som avser det objektet omfattas av tillsynssekretess enligt 30 kap. 23 § OSL, 9 § offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641) och bilagan till den förordningen.

Bestämmelsen gäller i en statlig myndighets verksamhet som består i utredning, planering, prisreglering, tillståndsgivning, tillsyn eller stödverksamhet. För den kommunala verksamheten gäller i stället 30 kap. 27 § OSL.

En fråga är om uppgifter om tillsyn omfattas av tillsynssekretess hos en tillsynsvägladande myndighet. Utgångspunkten är att sekretessbestämmelser ska tillämpas restriktivt. Det saknas domstolsavgöranden i frågan men det har förekommit att tillsynsvägladande myndigheter tillämpat tillsynssekretess vid en begäran om utlämnande. En grund för det är att man har kunnat se på tillsynsvägledning som att det omfattas av miljöbalkens tillsynsbegrepp, eftersom tillsynsvägledning reglerats i miljötillsynsförordningen tillsammans med tillsyn riktad direkt mot verksamheter, så kallad operativ tillsyn. Den tveksamhet som finns om tillsynssekretessens tillämplighet har förstärkts efter införandet av en särskild bestämmelse om tillsynsvägledning i 26 kap. 1 a § miljöbalken samtidigt som 26 kap. 1 § miljöbalken ändrades för att tydliggöra vad som ingår i tillsynen. Av förarbetena till de ändrade bestämmelserna framgår ingenting om ändringens påverkan på tillämpningen av sekretessbestämmelsen i 30 kap. 23 § OSL.³⁶ Mot den här bakgrunden konstaterar vi att osäkerheterna om tillsynssekretessens tillämplighet hos tillsynsvägladande myndigheter kan vara skäl för att föreslå en bestämmelse om sekretess. Vi föreslår dock inte någon sådan bestämmelse eftersom det är en fråga av vidare betydelse som inte direkt är kopplad till införandet av informationssystemet.

Vidare behöver tillsynsvägladande myndigheter göra en sekretessprövning enligt 30 kap. 23 § OSL innan en uppgift om unikt id för ett tillsynsobjekt lämnas ut. Vid en sådan prövning behöver myndigheten bland annat beakta att uppgiften om vilket tillsynsobjekt som ett id avser inte bör omfattas av sekretess hos tillsynsmyndigheten och alltså kan lämnas ut därifrån.

³⁶ Prop. 2019/20:137, Förbättrad tillsyn på miljöområdet

Fördelning av ansvar för arkivering

Respektive tillsynsvägledande myndighet ansvarar för gallring, rensning och arkivering enligt sina interna rutiner för den informationsmängd som de har begärt in inom sitt sak- och branschområde. Bedömningen innefattar även den information som finns tillgänglig efter inloggning. Förslagsvis bör varje tillsynsvägledande myndighet också vara arkivbildande myndighet för sin del av informationen i informationssystemet.

Detta innebär att handlingarna på plattformen ska omfattas av varje myndighets egna tillämpningsbeslut av Riksarkivets föreskrifter om gallring. Varje tillsynsvägledande myndighet ska också upprätta en plan för bevarande för systemet där informationen finns.

Det innebär även att endast tillsynsvägledande myndighet kan fatta beslut om gallring, eller behöver upprätta framställan om gallring till Riksarkivet. Det ska finnas stöd för gallring i lag och registerförfattning.³⁷

Fördelning av ansvar för personuppgiftsansvar

Informationssystemet kommer att innehålla uppgifter om namn och e-postadress till myndighetspersoner som är behöriga att logga in i informationssystemet. Därutöver kan det förekomma indirekta personuppgifter om tillsynsobjekt som är fysiska personer eftersom dessa kan identifieras via ett identifikationsnummer. För det fall uppgifter om att fysiska personer har ålagts att betala miljöstraffavgift kommer att behandlas i informationssystemet, torde dessa uppgifter omfattas av kraven i artikel 10 i som gäller bland annat personuppgifter som rör överträdelser. Den lagliga grunden för behandlingen av personuppgifter bedöms vara att den är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse, artikel 6.1 d i GDPR.

Personuppgiftsansvaret för personuppgifter som behandlas inom ramen för informationssystemet bör inte regleras i författning eftersom vi bedömer att det inte skulle vara ändamålsenligt. Ett informationssystem kan förändras över tid, och så även det faktiska personuppgiftsansvaret.

Vid utformningen av informationssystemet behöver det beaktas att flera myndigheter kan vara personuppgiftsansvariga för olika eller samma personuppgiftsbehandlingar. Med utgångspunkt i lösningskonceptet är det rimligt att det även här är fråga om ett gemensamt personuppgiftsansvar, se avsnitt 5.3.4. Ansvarig myndighet och tillsynsvägledande myndighet har delvis samma ändamål och medel för behandlingen av personuppgifter i informationssystemet. Överenskommelser om ansvarsförhållandena för personuppgifter behöver upprättas mellan berörda.

Det måste finnas en rättslig grund för alla behandlingar av personuppgifter. Myndigheters uppgifter som har stöd i rättsordningen är uppgifter av allmänt intresse som regleras av dataskyddsförordningen och som utgör rättslig grund för

³⁷ Riksarkivets föreskrifter och allmänna råd (RA-FS 2009:1) om elektroniska handlingar, 4 kap. 5 §

behandling av personuppgifter. Personuppgiftsbehandling sker för att den är nödvändig för att fullgöra arbetsuppgifter av allmänt intresse, artikel 6.1 e i GDPR eller för att fullgöra rättsliga förpliktelser som de personuppgiftsansvariga har, artikel 6.1 c i GDPR.

Varje aktör kommer att bli ansvarig för att utforma och vidta lämpliga tekniska och organisatoriska säkerhetsåtgärder för att skydda sin information och för att åstadkomma en lämplig säkerhetsnivå. Personuppgiftsansvaret behöver tydliggöras och regleras mellan aktörerna innan systemet tas i drift.

6. Förslag till regeringen

6.1 Uppdrag att genomföra förslag på digital lösning för tillsynsvägledning enligt miljöbalken

Myndigheternas förslag: Naturvårdsverket ges i uppdrag att i samverkan med Statens jordbruksverk, Kemikalieinspektionen, Folkhälsomyndigheten, Havs- och vattenmyndigheten och länsstyrelserna genomföra förslag på digitala lösningar för tillsynsvägledning enligt miljöbalken. Uppdraget ska vara slutfört och återrapporteras i Naturvårdsverkets årsredovisning 2029 (för verksamhetsår 2028) alternativt tre år efter att uppdraget givits.

Uppdraget ska genomföras i nära samverkan med kommunerna och länsstyrelsernas deltagande i uppdraget ska samordnas av Länsstyrelsen i Västernorrlands län.

Skälen för myndigheternas förslag

I avvaktan på beslut om antagande av myndigheternas förslag till författningsändringar föreslår vi att Naturvårdsverket ges i uppdrag att påbörja utvecklingen av de digitala lösningarna för tillsynsvägledning, det vill säga både råd och stöd och uppföljning och utvärdering. En förutsättning för att Naturvårdsverket ska ha möjlighet att genomföra uppdraget är att tidigare äskade medel för detta erhålls.

Vi föreslår att uppdraget, som ges till Naturvårdsverket, omfattar att etablera en första version av en myndighetsgemensam tillsynsplattform och tillhandahålla den senast tre år efter att uppdraget har meddelats.

Vi föreslår att det är Naturvårdsverket, som myndigheterna anser ska ta rollen som ansvarig myndighet för digitalisering av tillsynsvägledning, som ska ges uppdraget att etablera de digitala lösningarna. Naturvårdsverket ska i uppdraget samverka med Statens jordbruksverk, Kemikalieinspektionen, Folkhälsomyndigheten, Havs- och vattenmyndigheten och länsstyrelserna vilka ska bistå Naturvårdsverket i uppdraget. Nära samverkan behöver även ske med kommunerna för att säkerställa ett användarcentrerat genomförande.

Ytterligare resurser behöver tillföras för att Naturvårdsverket ska kunna genomföra uppdraget att etablera och senare förvalta tillsynsplattformen. Naturvårdsverket har därför äskat om en budgetförstärkning motsvarande 20 miljoner kronor per år för myndigheternas gemensamma kostnader från och med 2027. Övriga myndigheters interna kostnader för anslutning och arbete med den digitala lösningen för tillsynsvägledning kan komma att behöva utökade anslag. Kostnaderna beskrivs mer utförligt i avsnitt 7.1 och 0.

En förstärkning av medel för de myndighetsgemensamma kostnaderna från och med 2027 skulle innebära att myndigheterna kan börja planera och genomföra nästa steg redan 2026. Förväntningar finns hos både tillsynsmyndigheter och företag på en utveckling inom området. Det är viktigt att arbetet med digitalisering av tillsynsvägledning kan fortsätta utan avbrott. I annat fall ser vi att en senarelagd realisering riskerar att bli mer kostsam.

6.2 Naturvårdsverket ska tillhandahålla en digital plattform för råd och stöd, samarbete och samverkan

Myndigheternas förslag: Det ska införas en bestämmelse i 3 kap. 1 b § miljötillsynsförordningen som anger att Naturvårdsverket ska tillhandahålla en digital plattform för de myndigheter som ansvarar för tillsynsvägledning enligt förordningen samt för de myndigheter som ska utöva tillsyn enligt miljöbalken eller utföra kontroll enligt förordning (EU) 2017/625³⁸ eller förordning (EU) 2019/1020³⁹.

Plattformen ska användas för de tillsynsvägledande myndigheternas råd och stöd till tillsynsmyndigheter enligt 26 kap. 1 a § första stycket 2 miljöbalken, för sådant samarbete mellan tillsynsmyndigheter och tillsynsvägledande myndigheter som avses i 26 kap. 6 § miljöbalken och för sådan samverkan mellan tillsynsvägledande myndigheter som avses i 3 kap. 1 a § första stycket miljötillsynsförordningen.

Bestämmelsen bör gälla från och med den 30 juni 2028.

Skälen för myndigheternas förslag

I 5 § första stycket förvaltningslag (2017:900) föreskrivs att en myndighet endast får vidta åtgärder som har stöd i rättsordningen. Bestämmelsen innebär att det måste finnas någon form av normmässig förankring för all typ av verksamhet som en myndighet bedriver. Exempel på sådant författningsstöd kan vara allmänna bestämmelser i lag eller detaljerade regler i speciallagstiftning. Det kan också vara fråga om allmänna eller särskilda bestämmelser i en myndighets instruktion, myndighetsförordningen eller i någon annan förordning som regeringen har

³⁸ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2017/625 av den 15 mars 2017 om offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet för att säkerställa tillämpningen av livsmedels- och foderlagstiftningen och av bestämmelser om djurs hälsa och djurskydd, växtskydd och växtskyddsmedel samt om ändring av Europaparlamentets och rådets förordningar (EG) nr 999/2001, (EG) nr 396/2005, (EG) nr 1069/2009, (EG) nr 1107/2009, (EU) nr 1151/2012, (EU) nr 652/2014, (EU) 2016/429 och (EU) 2016/2031, rådets förordningar (EG) nr 1/2005 och (EG) nr 1099/2009 och rådets direktiv 98/58/EG, 1999/74/EG, 2007/43/EG, 2008/119/EG och 2008/120/EG och om upphävande av Europaparlamentets och rådets förordningar (EG) nr 854/2004 och (EG) nr 882/2004, rådets direktiv 89/608/EEG, 89/662/EEG, 90/425/EEG, 91/496/EEG, 96/23/EG, 96/93/EG och 97/78/EG samt rådets beslut 92/438/EEG (förordningen om offentlig kontroll).

³⁹ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/1020 av den 20 juni 2019 om marknadskontroll och överensstämmelse för produkter och om ändring av direktiv 2004/42/EG och förordningarna (EG) nr 765/2008 och (EU) nr 305/2011.

beslutat. Legalitetskravet kan också uppfyllas genom ett förvaltningsbeslut av regeringen, exempelvis om åtgärden har stöd i myndighetens regleringsbrev.

En myndighet som planerar en digital tjänst måste först undersöka om det faller inom ramen för myndighetens uppdrag att tillhandahålla den. Av Naturvårdsverkets instruktion⁴⁰ framgår att Naturvårdsverket i fråga om tillsyn särskilt ska ta initiativ till sådan samverkan mellan de tillsynsvägledande myndigheterna som avses i 3 kap. 1 a § miljötillsynsförordningen och till sådant samarbete mellan tillsynsmyndigheter och tillsynsvägledande myndigheter som avses i 26 kap. 6 § första stycket miljöbalken. Av 26 kap. 6 § första stycket miljöbalken framgår att tillsynsmyndigheter och tillsynsvägledande myndigheter ska samarbeta med varandra och med sådana statliga och kommunala organ som ska utöva tillsyn i särskilda hänseenden eller som på annat sätt fullgör uppgifter av betydelse för tillsynsverksamheten.

Det bedöms falla under varje myndighets ansvar och mandat att ha ändamålsenliga systemstöd för sin egen handläggning. Ansvaret för att tillhandahålla tillsynsvägledning avseende tillämpningen av miljöbalken åvilar respektive tillsynsvägledande myndighet. Om Naturvårdsverket ska tillhandahålla den föreslagna digitala plattformen för samtliga de tillsynsvägledande myndigheter som framgår av 3 kap. 1 § miljötillsynsförordningen samt för samverkan och samarbete bedöms det gå utöver det uppdrag som Naturvårdsverket har i sin instruktion avseende att ta initiativ till samverkan och samarbete. Det föreslås därför att det ska införas en ny bestämmelse i 3 kap. 1 b § miljötillsynsförordningen som anger att Naturvårdsverket ska tillhandahålla en digital plattform för de myndigheter som ansvarar för tillsynsvägledning enligt förordningen samt för de myndigheter som ska utöva tillsyn enligt miljöbalken eller utföra kontroll enligt förordning (EU) 2017/625 eller förordning (EU) 2019/1020.

Plattformen ska användas för de tillsynsvägledande myndigheternas råd och stöd till tillsynsmyndigheter enligt 26 kap. 1 a § första stycket 2 miljöbalken, för sådant samarbete mellan tillsynsmyndigheter och tillsynsvägledande myndigheter som avses i 26 kap. 6 § miljöbalken och för sådan samverkan mellan tillsynsvägledande myndigheter som avses i 3 kap. 1 a § första stycket miljötillsynsförordningen.

Avseende kontroll enligt förordning (EU) 2017/625 och förordning (EU) 2019/1020 står det inte uttryckligen i 26 kap. 31 § miljöbalken att det som anges i 1 a § ska gälla även vid sådan kontroll enligt EU-förordningarna. Det får dock antas att avsikten är att 1 a § ska omfatta även kontroll enligt förordning (EU) 2017/625 och förordning (EU) 2019/1020. Om det inte har varit avsikten så bör 26 kap. 31 § miljöbalken kompletteras med en referens till 1 a §.

⁴⁰ Förordning (2012:989) med instruktion för Naturvårdsverket

6.3 Naturvårdsverket ska tillhandahålla ett informationssystem för uppföljning och utvärdering av tillsyn och rapportering enligt unionsrättsakter

Myndigheternas förslag: Det ska införas en bestämmelse i 3 kap. 1 c § miljötillsynsförordningen som anger att Naturvårdsverket ska tillhandahålla ett informationssystem för den information som en myndighet som ska utöva tillsyn enligt miljöbalken eller utföra kontroll enligt förordning (EU) 2017/625 eller förordning (EU) 2019/1020 lämnar till en tillsynsvägledande myndighet och som rör tillsyn enligt miljöbalken, kontroll enligt förordning (EU) 2017/625 och kontroll enligt förordning (EU) 2019/1020.

Uppgifterna i informationssystemet får användas för de tillsynsvägledande myndigheternas uppföljning och utvärdering av tillsyn som följer av 26 kap. 1 a § miljöbalken, rapportering som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen samt för tillgängliggörande av information enligt lagen (2022:818) om den offentliga sektorns tillgängliggörande av data.

Bestämmelsen bör gälla från och med den 1 januari 2029.

Skälen för myndigheternas förslag

Syftet med den digitala lösningen är att följa upp och utvärdera tillsyn enligt miljöbalken och kontroll enligt förordning (EU) 2017/625 eller förordning (EU) 2019/1020 samt att möjliggöra rapportering enligt EU-förordningarna. Den digitala lösningen ska i detta syfte hantera information avseende den tillsyn som har bedrivits. Informationen som begärs in i systemet ska kunna motiveras utifrån den tillsynsvägledande myndighetens behov av att följa upp och utvärdera tillsynen inom sitt tillsynsvägledningsområde eller med krav på rapportering av uppgifter om tillsynen.

Som framgått ovan under avsnitt 6.2 får en myndighet endast vidta åtgärder som har stöd i rättsordningen. Att tillhandahålla ett informationssystem för samtliga tillsynsvägledande myndigheter enligt 3 kap. 1 § miljötillsynsförordningen bedöms gå utöver det uppdrag som Naturvårdsverket har i sin instruktion avseende att ta initiativ till samverkan och samarbete. För att få samla in, bearbeta, lagra och distribuera annan information än den som idag omfattas av Naturvårdsverkets uppdrag som tillsynsvägledande myndighet krävs därför att Naturvårdsverket ges ett utpekat uppdrag att tillhandahålla ett centralt informationssystem för samtliga tillsynsvägledande myndigheter enligt 3 kap. 1 § miljötillsynsförordningen. Det föreslås därför att det införs en ny bestämmelse i 3 kap. 1 c § miljötillsynsförordningen som anger att Naturvårdsverket ska tillhandahålla ett informationssystem för den information tillsynsmyndighet lämnar till en tillsynsvägledande myndighet och som rör tillsyn enligt miljöbalken, kontroll enligt förordning (EU) 2017/625 eller kontroll enligt förordning (EU) 2019/1020. Uppgifterna i informationssystemet får användas för de tillsynsvägledande

myndigheternas uppgift vad avser uppföljning och utvärdering som följer av 26 kap. 1 a § miljöbalken och för rapportering som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen.

Av 8 § lagen (2022:818) om den offentliga sektorns tillgängliggörande av data framgår att lagen bland annat ska tillämpas när någon som har rätt att få tillgång till data eller skyddade data enligt någon annan lag eller förordning framställer en begäran om tillgängliggörande av data för vidareutnyttjande eller när en myndighet eller ett offentligt företag på eget initiativ tillgängliggör data som omfattas av lagen i syfte att de ska kunna vidareutnyttjas. Som framgått ovan under bland annat avsnitt 5.4.3 och 5.4.5 ska informationssystemet möjliggöra tillgängliggörande av miljöinformation. Det bör därför särskilt anges i bestämmelsen att de tillsynsvägläddande myndigheterna även får använda uppgifter i informationssystemet för tillgängliggörande av information enligt lagen om den offentliga sektorns tillgängliggörande av data.

6.4 Skyldighet att lämna information till det gemensamma informationssystemet

Myndigheternas förslag: Det ska införas en skyldighet att rapportera uppgifter som behövs för rapportering som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen i 1 kap. 14 § miljötillsynsförordningen.

Det ska vidare införas ett andra stycke i 14 § miljötillsynsförordningen som anger att sådana uppgifter som en tillsynsvägläddande myndighet eller kontrollmyndighet begär in från en tillsynsmyndighet enligt första stycket ska lämnas i det informationssystem som avses i 3 kap. 1 c § miljötillsynsförordningen, om inte uppgifterna är säkerhetsskyddsklassificerade enligt säkerhetsskyddslagen. Sådana uppgifter ska i stället lämnas till den tillsynsvägläddande myndigheten på det sätt som myndigheten bestämmer.

Det ska även införas ett tredje stycke i 14 § miljötillsynsförordningen där det anges att en tillsynsvägläddande myndighet eller kontrollmyndighet får besluta eller meddela föreskrifter om att uppgifter som enligt andra stycket ska lämnas i informationssystemet i stället ska lämnas in till myndigheten på annat sätt om det finns särskilda skäl.

Som en följd kan föreskriftsrätten för tillsynsvägläddande myndigheter på statlig central nivå vad gäller hur uppgifterna ska lämnas i 15 § miljötillsynsförordningen utgå.

Skyldigheten och bestämmelserna bör gälla från och med den 1 januari 2029.

Skälen för myndigheternas förslag

Av 1 kap. 14 § miljötillsynsförordningen framgår att en tillsynsmyndighet enligt miljöbalken och en kontrollmyndighet enligt förordning (EU) 2017/625 eller

förordning (EU) 2019/1020 på begäran ska lämna den information som en tillsynsvägledande myndighet behöver för sin tillsynsvägledning. Utifrån bestämmelsen bedöms att de tillsynsvägledande myndigheterna har rättsliga förutsättningar att begära in det underlag de behöver från tillsynsmyndigheterna för tillsynsvägledning som avser uppföljning och utvärdering av tillsyn. Däremot anses inte uppgifter om tillsyn som tillsynsvägledande myndigheter behöver för rapportering som följer av vårt medlemskap i Europeiska unionen omfattas av deras tillsynsvägledning. Därför behöver det införas ett tillägg till 14 § avseende att även uppgifter som en tillsynsvägledande myndighet eller kontrollmyndighet behöver för rapportering som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen på begäran ska lämnas till tillsynsvägledande myndighet eller kontrollmyndighet. Det är dock möjligt för de tillsynsvägledande myndigheterna att använda uppgifterna som de erhåller för rapportering i sin verksamhet som tillsynsvägledande myndighet. Det följer av bemyndigandet i 26 kap. 32 a § miljöbalken och det nya föreslagna bemyndigandet i 32 § andra stycket att regeringen kan föreskriva att en kommunal nämnd ska lämna upplysningar om kontrollen till en tillsynsvägledande myndighet.

Det föreslås vidare att sådana uppgifter som en tillsynsvägledande myndighet eller kontrollmyndighet begär in från en tillsynsmyndighet med stöd av 14 § första stycket miljötillsynsförordningen ska lämnas i det informationssystem som avses i 3 kap. 1 c §. Som framgått ovan under avsnitt 5.4.1 har uppdraget konstaterat att säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter inte ska lämnas till eller hanteras i informationssystemet. Med säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter avses uppgifter som rör säkerhetskänslig verksamhet och som därför omfattas av sekretess. Det behöver därför införas ett undantag som tydligt anger att säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter ska lämnas direkt till tillsynsvägledande myndighet i särskild ordning. Uppgifterna ska lämnas in till tillsynsvägledande myndighet på det sätt som myndigheten bestämmer.

Uppgifter som var för sig inte utgör säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter kan medföra risk för skada på Sveriges säkerhet om de samlas i samma system. När en större mängd uppgifter aggregeras kan ett större skyddsvärde uppstå. Uppdraget har konstaterat att om säkerhetsskyddsbedömningen av den totala informationsmängden i informationssystemet skulle landa i att den bedöms som säkerhetsskyddsklassificerad skulle lösningen inte kunna realiseras. Inhämtning och inlämning av uppgifter behöver därför anpassas så att risken för aggregering minskas. För att åstadkomma detta behöver informationssystemet utformas på ett sätt som gör att det är tydligt vilka uppgifter som ska lämnas in. Dessutom behöver tillsynsvägledande myndigheter, när de begär in uppgifter i systemet, utforma sin informationsinhämtning så att risken för att ett större skyddsvärde uppstår vid aggregering minskas. På så vis kan risken för att överskottsinformation eller allt för detaljerade uppgifter lämnas in i systemet undvikas.

Det kan vidare finnas andra situationer där det inte lämpar sig att uppgifter som en tillsynsvägledande myndighet begär in från en tillsynsmyndighet lämnas in i informationssystemet. Tillsynsvägledande myndigheter har framfört att det därför är viktigt att det går att begära in uppgifter från en tillsynsmyndighet vid sidan om

informationssystemet. Det föreslås därför att det införs en möjlighet för tillsynsvägledande myndigheter att besluta eller föreskriva om att uppgifterna ska lämnas in till myndigheten på annat sätt om det finns särskilda skäl för det. Bestämmelserna införs lämpligen som ett andra och tredje stycke i 1 kap. 14 § miljötillsynsförordningen. Det bedöms att det på bästa sätt svarar mot uppdraget att lämna ett författningsförslag som omfattar samtliga de tillsynsvägledande myndigheter som anges i 3 kap. 1 § miljötillsynsförordningen. Av uppdraget framgår att myndigheterna ska lämna förslag på gemensamma lösningar för att åstadkomma en effektiv och samordnad digitaliserad tillsynsvägledning och uppföljning samt inrapportering av tillsynen enligt miljöbalken och EU-förordningar på miljöbalkens område.

Av uppdraget framgår även att samverkan, i den mån det är relevant, bör ske med övriga centrala tillsynsvägledande myndigheter med ansvar enligt miljöbalken. Det bör särskilt noteras att vi endast har samverkat och förankrat om författningsförslagen med de myndigheter som ingår i uppdraget. Om informationssystemet inledningsvis endast ska användas för uppgifter som Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, Kemikalieinspektionen, Statens jordbruksverk, länsstyrelserna och Folkhälsomyndigheten begär in, behöver den nu föreslagna bestämmelsen begränsas på så sätt att det endast är när tillsynsmyndigheter ska lämna uppgifter till dessa myndigheter som uppgifter ska lämnas i informationssystemet.

I förslaget till ändring i 14 § miljötillsynsförordningen föreslås ingen avgränsning för enbart kommunal eller länsstyrelser kontroll vilket medför att ändringen inkluderar skyldighet av inrapportering i informationssystemet för vissa statliga myndigheters kontroll. Det innebär att även andra centrala statliga myndigheter än den tillsynsvägledande myndigheten som är ansvarig för rapporteringen kommer omfattas av kravet av att lämna uppgifter i informationssystemet. Det gäller bland annat Läkemedelsverkets kontroll av post 75 i bilaga XVII till förordning (EG) nr 1907/2006 som behöver rapporteras till Kemikalieinspektionen och Kemikalieinspektionens kontroll av förordning (EU) 2019/1021⁴¹ som behöver rapporteras till Naturvårdsverket. Avseende den sistnämnda förordningen finns redan en uppgiftsskyldighet i 33 b § förordningen (2008:245) om kemiska produkter och biotekniska organismer.

Av 1 kap. 15 § miljötillsynsförordningen framgår att tillsynsvägledande myndigheter på statlig central nivå inom sitt vägledningsområde får meddela föreskrifter om vilken information som en tillsynsmyndighet ska lämna enligt 1 kap. 14 § miljötillsynsförordningen samt hur och när informationen ska lämnas. Som en följd av att uppgifter ska lämnas uppgifter i det informationssystem som avses i 3 kap. 1 c § miljötillsynsförordningen kan föreskriftsrätten vad gäller hur informationen ska lämnas utgå. Eftersom inrapportering inte enbart sker till tillsynsvägledande myndigheter inom ramen för

⁴¹ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/1021 av den 20 juni 2019 om långlivade organiska föreningar.

förordningen (EU) 2017/625 behöver begreppet kontrollmyndighet införas i bestämmelsen.

6.5 Tillsynsvägledande myndigheter ska samråda med Naturvårdsverket

Myndigheternas förslag: För att säkerställa att det informationssystem som Naturvårdsverket ska tillhandahålla kan omhänderta tillkommande krav i de tillsynsvägledande myndigheternas föreskrifter ska det införas ett andra stycke i 1 kap. 15 § miljötillsynsförordningen som anger att en tillsynsvägledande myndighet ska samråda med Naturvårdsverket innan sådana föreskrifter meddelas.

Samrådsskyldigheten bör gälla från och med den 1 januari 2026.

Skälen för myndigheternas förslag

Av 1 kap. 15 § miljötillsynsförordningen framgår att tillsynsvägledande myndigheter på statlig central nivå, inom sitt respektive vägledningsområde, får meddela föreskrifter om vilken information som en tillsynsmyndighet ska lämna enligt 1 kap. 14 § miljötillsynsförordningen och när informationen ska lämnas.

När nya krav på uppgifter införs i de tillsynsvägledande myndigheternas föreskrifter kan det krävas en anpassning av informationssystemet för att möjliggöra inlämning och hantering av de ändrade uppgifterna. Det bedöms lämpligt att införa en skyldighet för tillsynsvägledande myndigheter att samråda med Naturvårdsverket innan nya föreskrifter införs för att säkerställa att informationssystemet kan ta emot de uppgifter som ska lämnas in.

6.6 Bemyndigande i miljöbalken

Myndigheternas förslag: Det ska införas ett tillägg i 26 kap. 32 a § miljöbalken som anger hur upplysningarna om kontroll ska lämnas till en marknadskontrollmyndighet samt att regeringen kan bestämma att en myndighet beslutar eller tar fram föreskrifter om hur upplysningarna ska lämnas.

Det ska vidare införas ett nytt stycke i 26 kap. 32 a § miljöbalken som anger att regeringen får meddela föreskrifter om skyldighet för kontrollmyndigheter enligt förordning (EU) 2017/625 att lämna upplysningar om kontrollen av utsläppande på marknaden och användning av växtskyddsmedel till den myndighet som behöver uppgifterna för rapportering samt hur upplysningarna ska lämnas. Vidare regleras att regeringen kan bestämma att en myndighet beslutar eller tar fram föreskrifter om hur upplysningarna ska lämnas.

Bestämmelserna bör gälla från och med den 1 januari 2029.

Skälen för myndigheternas förslag

Det saknas bemyndigande i miljöbalken för att kräva in uppgifter för rapportering till Europeiska unionen avseende kontroll enligt förordning (EU) 2017/625. För att

den rapportering som föreskrivs i 1 kap. 14 § miljötillsynsförordningen även ska kunna omfatta kontroll enligt förordning (EU) 2017/625 behöver ett nytt bemyndigande införas i miljöbalken.

I 26 kap. 32 a § miljöbalken finns ett bemyndigande för regeringen att meddela föreskrifter om skyldighet för en kommunal myndighet som ska utföra kontroll enligt förordning (EU) 2019/1020 att lämna upplysningar om kontrollen till en marknadskontrollmyndighet. Bemyndigandet infördes för att det behövde finnas bestämmelser som innebär att kommuner ska vara skyldiga att rapportera till en marknadskontrollmyndighet sådana uppgifter om utförd kontroll som har betydelse för att marknadskontrollmyndigheten ska kunna fullgöra sina skyldigheter. Därutöver behöver marknadskontrollmyndigheterna få information om farliga produkter som kan kräva ingripande på nationell nivå eller inom Europeiska unionen och förhållanden som har uppmärksammats av en kommun och som bör lyftas på en mer övergripande nivå, till exempel i marknadskontrollrådet.⁴²

Det nuvarande bemyndigandet omfattar inte *hur* upplysningarna ska lämnas till marknadskontrollmyndigheter. Regeringen har tidigare bedömt att bemyndigandet i 26 kap. 3 § första stycket miljöbalken kan användas för att meddela tillämpningsföreskrifter om hur tillsynen enligt balken ska utövas och meddela tillämpningsföreskrifter som kompletterar EU:s kontrollförordningar.⁴³ Det är inte tydligt att regeringen med stöd av det bemyndigandet får meddela föreskrifter om hur kommunerna ska organisera och genomföra tillsynen eller kontrollen. Föreskrifter som innebär en begränsning eller styrning av hur kommuner ska utföra tillsyn enligt miljöbalken eller kontroll enligt EU:s kontrollförordningar skulle i många fall kunna anses innebära skyldigheter för kommuner som inte heller kan anses vara verkställighetsföreskrifter. Föreskrifter om sådana skyldigheter för kommunerna kräver stöd i lag, 8 kap. 2 § första stycket 3 regeringsformen. För att säkerställa en enhetlig och effektiv tillsyn enligt miljöbalken bör regeringen kunna meddela föreskrifter om hur kommunerna ska lämna in upplysningarna. En ökad styrning av kommunernas tillsyns- och kontrollverksamhet motiveras ytterligare av behovet av att säkerställa att Sverige uppfyller sina EU-rättsliga förpliktelser. Bemyndigandet i 26 kap. 32 a § miljöbalken bör därför innehålla ett uttryckligt bemyndigande för regeringen att meddela föreskrifter om hur kommuner ska lämna in upplysningarna.

Det bör vidare vara möjligt för regeringen att bestämma att en myndighet genom beslut eller föreskrift får avgöra hur upplysningarna ska lämnas. Eftersom det kan finnas olika sätt att lämna upplysningar anses det lämpligt att regeringen eller den som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om detta.

Kontroll av efterlevnaden av EU-rättsakter inom miljöbalkens tillämpningsområde utförs beroende på vilken EU-rättsakt som kontrolleras av antingen förordning (EU) 2019/1020 eller förordning (EU) 2017/625. Avseende förordning (EU) 2017/625 är kommunerna, länsstyrelserna och Kemikalieinspektionen behöriga

⁴² Prop. 2021/2022:238 Anpassningar till EU:s marknadskontrollförordning, s. 198 och 229.

⁴³ Prop. 2019/20:137 Förbättrad tillsyn på miljöområdet, s. 54–55.

myndigheter i fråga om växtskyddsmedel. Kemikalieinspektionen har ansvaret för primärleverantörers utsläppande på marknaden av växtskyddsmedel. Kommunerna och länsstyrelserna har kontrollansvar för andra än primärleverantörers, det vill säga återförsäljarledets, utsläppande på marknaden och användning av växtskyddsmedel.⁴⁴

Enligt artikel 113.1 i förordning (EU) 2017/625 ska medlemsstaterna lämna årliga rapporter till kommissionen om sin kontroll. Livsmedelsverket ska enligt 7 § 1 förordningen (2009:1426) med instruktion för Livsmedelsverket utföra de uppgifter som en medlemsstat har i fråga om bland annat årliga rapporter enligt artikel 113.1 i förordning (EU) 2017/625. Kemikalieinspektionen bistår Livsmedelsverket med att ta fram underlag till rapporten i den del den avser utsläppande på marknaden och användning av växtskyddsmedel. Det saknas dock idag författningsstöd för att kräva att kommunerna ska rapportera in sin kontroll till Kemikalieinspektionen så att inspektionen kan ta fram underlaget till Livsmedelsverkets rapport. Det föreslås därför att det införs ett motsvarande bemyndigande som finns för upplysningar enligt marknadskontrollen. Enligt det nya bemyndigandet får regeringen föreskriva om skyldighet för kommuner att lämna uppgifter om kontrollen till en central kontrollmyndighet och hur upplysningarna ska lämnas. Det bör vidare vara möjligt för regeringen att vidare bestämma om en myndighet genom beslut eller föreskrift ska få avgöra hur upplysningarna ska lämnas. Eftersom det kan finnas olika sätt att lämna upplysningar anses det lämpligt att regeringen eller den som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om detta.

I promemorian Tillsyn och kontroll inom miljöbalkens område (KN2025/00591) föreslås ett nytt bemyndigande i 26 kap. 4 a § miljöbalken för regeringen att meddela föreskrifter om hur kommunerna ska planera, genomföra och utvärdera tillsynen. Bemyndigandet föreslås även omfatta sådan kontroll, annan offentlig verksamhet och kontrollmyndigheter enligt de EU-förordningar som anges i 26 kap. 30 § miljöbalken. I 30 § anges förordning (EU) 2017/625 och förordning (EU) 2019/1020. Enligt promemorian inkluderar bemyndigandet bland annat att kommunerna ska lämna underrättelser till centrala tillsynsmyndigheter, se sida 53. Om det bemyndigandet införs kan det saknas anledning att införa ändringen i det nu gällande bemyndigandet och det föreslagna bemyndigandet. Det bemyndigandet behöver dock kompletteras med en möjlighet för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter.

⁴⁴ Miljötillsynsförordning (2011:13), 2 kap. 21 § första stycket 3 och 2 kap. 30 a § första stycket 1 samt 2 kap. 32 a §

6.7 Övriga bestämmelser om rapportering

Myndigheternas förslag: I 3 kap. miljötillsynsförordningen införs två nya paragrafer, 22 och 23 §§. I 22 § föreslås att Kemikalieinspektionen får ansvar för att fullgöra rapporteringen av marknadskontroll enligt förordning (EG) nr 1907/2006, förordning (EG) nr 1272/2008 och förordning (EU) nr 528/2012. Förslaget till 23 § reglerar Kemikalieinspektionens deltagande i rapporteringen enligt förordning (EU) 2017/625.

Bestämmelserna bör gälla från och med den 1 januari 2026.

Skälen för myndigheternas förslag

Enligt förslag i avsnitt 6.4 ska uppgifter som behövs för rapportering som följer av vårt medlemskap i Europiska unionen lämnas till tillsynsvägledande myndigheter. Det saknas idag reglering om vilken myndigheter som är ansvarig för inrapporteringen enligt förordning (EG) nr 1907/2006⁴⁵, förordning (EG) nr 1272/2008⁴⁶ och förordning (EU) nr 528/2012⁴⁷ samt förordning (EU) 2017/625. För att Kemikalieinspektionen ska kunna använda informationssystemet för rapportering krävs en sådan reglering.

Kemikalieinspektionen är marknadskontrollmyndighet vad gäller förordning (EG) nr 1907/2006 som innehåller bestämmelser om bland annat begränsningar som gäller för utsläppande på marknaden och användning av kemiska produkter. Enligt artikel 117.1 i förordning (EG) nr 1907/2006 ska medlemsstaterna vart femte år lämna en rapport till kommissionen om tillämpningen av förordningen. Rapporten ska innehålla avsnitt om utvärdering och verkställighet, i enlighet med beskrivningen i artikel 127. I artikel 127 anges bland annat att rapporten ska inbegripa resultaten av de offentliga inspektionerna och den övervakning som genomförts under den föregående rapporteringsperioden. Det gemensamma forumet för tillsynsfrågor ska enas om vilka gemensamma frågor som ska tas upp i rapporterna.

Kemikalieinspektionen är vidare marknadskontrollmyndighet vad gäller förordning (EG) nr 1272/2008 som reglerar klassificering och märkning av kemiska produkter. Enligt artikel 46.2 i förordning (EG) nr 1272/2008 ska medlemsstaterna före den 1 juli vart femte år lämna in en rapport till den Europeiska kemikaliemyndigheten (Echa) om resultaten av de offentliga kontroller och andra tillsynsåtgärder som vidtagits.

⁴⁵ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1907/2006 av den 18 december 2006 om registrering, utvärdering, godkännande och begränsning av kemikalier (Reach), inrättande av en europeisk kemikaliemyndighet, ändring av direktiv 1999/45/EG och upphävande av rådets förordning (EEG) nr 793/93 och kommissionens förordning (EG) nr 1488/94 samt rådets direktiv 76/769/EEG och kommissionens direktiv 91/155/EEG, 93/67/EEG, 93/105/EG och 2000/21/EG

⁴⁶ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1272/2008 av den 16 december 2008 om klassificering, märkning och förpackning av ämnen och blandningar, ändring och upphävande av direktiven 67/548/EEG och 1999/45/EG samt ändring av förordning (EG) nr 1907/2006.

⁴⁷ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 528/2012 av den 22 maj 2012 om tillhandahållande på marknaden och användning av biocidprodukter.

I fråga om biocidprodukter ska medlemsstaterna enligt artikel 65.3 i förordning (EU) nr 528/2012 vart femte år lämna en rapport till kommissionen om tillämpningen av förordningen. Rapporten ska särskilt innefatta bland annat information om resultaten av de officiella kontroller som har utförts, artikel 65.3 a.

Det saknas idag reglering av inrapportering avseende de fyra EU-förordningarna, därför föreslås det införas en reglering i 3 kap. miljötillsynsförordningen. Det är Kemikalieinspektionen som ansvarar för rapportering av uppgifterna därför föreslås att Kemikalieinspektionen får ansvar för att fullgöra rapporteringen av marknadskontroll enligt förordning (EG) nr 1907/2006, förordning (EG) nr 1272/2008 och förordning (EU) nr 528/2012.

Det saknas vidare reglering för Kemikalieinspektionens roll vid inrapportering enligt förordning (EU) 2017/625. Kontroll av att växtskyddsmedel uppfyller kraven enligt förordning (EG) nr 1107/2009⁴⁸ för utsläppande på marknaden och användning utförs enligt förordning (EU) 2017/625. Artikel 113.1 i förordning (EU) 2017/625 innehåller bestämmelser om den rapportering som medlemsstaterna ska göra senast den 31 augusti varje år. Närmare bestämmelser om vilka uppgifter som ska lämnas i fråga om växtskyddsmedel finns i avsnitt 8 i del II i bilagan till genomförandeförordning (EU) 2019/723⁴⁹.

Livsmedelsverket har enligt sin instruktion⁵⁰ och livsmedelsförordningen (2006:813) ansvar för rapporteringen enligt artikel 113.1 i kontrollförordningen. Livsmedelsverket har också meddelat föreskrifter om rapportering och uppgiftsskyldighet för kontrollmyndigheterna.⁵¹ I fråga om utsläppande på marknaden och användning av växtskyddsmedel samlar Kemikalieinspektionen in uppgifter från kommuner och länsstyrelser, sammanställer uppgifterna och lämnar dem vidare till Livsmedelsverket. Det saknas reglering av Kemikalieinspektionens deltagande i rapporteringen. Det föreslås därför en ny paragraf, 23 §, som reglerar detta.

⁴⁸ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1107/2009 av den 21 oktober 2009 om utsläppande av växtskyddsmedel på marknaden och om upphävande av rådets direktiv 79/117/EEG och 91/414/EEG

⁴⁹ Kommissionens genomförandeförordning (EU) 2019/723 av den 2 maj 2019 om tillämpningsföreskrifter för Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2017/625 vad gäller den standardiserade förlaga som ska användas i medlemsstaternas årliga rapporter

⁵⁰ Förordning (2009:1426) med instruktion för Livsmedelsverket

⁵¹ LIVSFS 2018:1. Livsmedelsverkets föreskrifter om rapportering och vissa andra skyldigheter för kontrollmyndigheter; bemyndigande finns i 31 § livsmedelsförordningen

7. Konsekvenser av förslagen

I detta kapitel beskrivs övergripande konsekvenserna av förslagen i enlighet med förordning (2024:183) om konsekvensutredningar. En beskrivning och bedömning av alternativ som har övervägts har i redovisats i kapitel 4 medan förslagen utvecklas i kapitel 5 och 6. Eftersom flera av förslagen är av konceptuell natur har konsekvenserna i flera fall beskrivits mer övergripande och kvalitativt. Det bör därmed noteras att de konsekvenser som beskrivs i detta avsnitt i vissa delar inte är en direkt konsekvens av förslagen, utan en indikation på hur konsekvenserna förväntas bli om man går vidare med att på sikt införa den typ av förslag på digitala lösningar som beskrivs i kapitel 5 och 6.

Underlag till uppskattning av kostnader och andra konsekvenser är delvis baserat på egna analyser och tidigare underlag. Vi har inom ramen för uppdraget också inhämtat vissa uppgifter kring kostnader och konsekvenser från andra aktörer, till exempel avseende konsekvenser för kommuner som inhämtats i dialog med Sveriges Kommuner och Regioner. Visst underlag har även inhämtats genom dialog med andra berörda aktörer, se avsnitt 2.3 och 2.4.

7.1 Övergripande konsekvenser av förslagen

De aktörer som berörs av de förslag som beskrivits i kapitel 5 och 6 är främst tillsynsvägledande myndigheter och tillsynsmyndigheter samt staten och företag. Förslagen medför både nyttor och kostnader för olika aktörer, vilket beskrivs i korthet nedan.

7.1.1 Besparingar och andra övergripande nyttor av förslagen

Förslagen kring råd och stöd, i avsnitt 5.3, har som ambition att alla som arbetar med tillsyn ska kunna hitta tillsynsvägledning och övrigt stöd på ett mer enkelt, enhetligt och samlat sätt. Att det på plattformen ska finnas möjlighet till erfarenhetsutbyte kan även underlätta planering och genomförande av tillsynsuppdraget, vilket i sin tur kan bidra till en mer enhetlig och effektiv tillsyn.

Vi bedömer att ett införande av en centraliserad digital lösning för inrapportering och uppföljning av tillsynsdata, som beskrivs i avsnitt 5.4, bidrar till att all den information som både tillsyns- och tillsynsvägledande myndigheter behöver för att följa upp och utvärdera tillsynen kommer vara mer enhetlig och digitalt dokumenterad samt lättillgänglig. Vi gör även bedömningen att inlämnandet av uppgifter som behövs för internationell rapportering underlättas av de förslag som vi lämnar. Det bedöms också vara tidsbesparande och kunna underlätta för

tillsynsmyndigheter att samma information inte längre behöver lämnas till flera tillsynsvägledande myndigheter vid olika tillfällen.

Central insamling och hantering av tillsynsdata förväntas bli en samhällsresurs som kan skapa ytterligare nyttor, inte bara för uppföljningsansvariga tillsynsvägledande myndigheter utan även för tillsynsmyndigheter, näringslivet och akademien.

Tillsynsdata i kombination med annan data kan även användas för att till exempel identifiera brottslig verksamhet. Förslagen bedöms i sin förlängning kunna bidra till en god miljö som en följd av en mer effektiv tillsyn.

Det är svårt att kvantifiera besparingar som följer av förslagen men vi bedömer att de i första hand kommer att utgöras av:

- Tidsbesparingar för tillsynsmyndigheter att söka efter information och få svar på frågor.
- Tidsbesparingar för tillsynsmyndigheter genom att få en mer träffsäker vägledning och därmed tillsyn.
- Tidsbesparingar för tillsynsmyndigheter för att sammanställa och rapportera resultat från tillsynen.
- Tidsbesparingar för tillsynsvägledande myndigheter som får enkel tillgång till enhetliga och validerade tillsynsdata.
- Tidsbesparingar för tillsynsvägledande myndigheter då behovet av individuell rådgivning minskar, till exempel med hjälp av diskussionsforum.
- Tidsbesparingar genom minskat dubbelarbete för tillsynsvägledande myndigheter när tillsynsvägledningen samordnas och centraliseras.
- Kostnadsbesparingar för samtliga miljöbalksmyndigheter till följd av tydliga och sammanhållna krav på informationshantering samt tillgång till gemensamma digitala lösningar.

En digitalisering och tydliggörande av ansvar kan enligt tidigare analyser⁵² förväntas innebära mindre administration för bland annat kommuner på grund av att ansvar tydliggörs, förenklat regelverk och en förenklad inrapportering av uppgifter. Vi gör bedömningen att förslaget att Naturvårdsverket i samverkan med ett flertal andra myndigheter ges i uppdrag att genomföra förslaget på digital lösning för tillsynsvägledning, se avsnitt 6.1, är nödvändigt för att ovanstående nyttor ska kunna realiseras.

7.1.2 Övergripande kostnader av förslagen

De myndighetsgemensamma kostnaderna för att etablera de digitala lösningarna för tillsynsvägledning uppskattas till 20 miljoner kr per år, se avsnitt 7.2.

Nuvarande anslag bedöms inte räcka och Naturvårdsverket har därför äskat en budgetförstärkning från och med 2027.

⁵² Se exempelvis Statskontoret (2022). Administrativa kostnader i kommunsektorn, en analys av statens styrning av kommuner och regioner (2022:9), kapitel 8

Därutöver tillkommer kostnader för att anpassa kommunernas verksamhetssystem till att stödja de lämnade förslagen på digitala lösningar. Vilket har uppskattats till 10–15 miljoner kr för respektive system som idag förekommer på marknaden. Länsstyrelserna har egenutvecklade verksamhetssystem för att stödja sin tillsyn. Kostnaden för att anpassa dessa i enlighet med de lämnade förslagen har inte kvantifierats men bedöms vara betydande. Kommunerna och länsstyrelserna kan därför behöva återkomma med kostnadsestimat och eventuella äskanden för dessa kostnader.

Övriga tillsynsvägledande myndigheters omställningskostnader bedöms ligga inom intervallet 1–3 miljoner kr.

Sammantaget kan den totala omställningskostnaden grovt uppskattas till ca 180 miljoner kr under en femårsperiod. Utslaget per myndighet motsvarar det en kostnad på cirka 0,2 årsarbetskrafter per myndighet under perioden. I beräkningen har 0,55 miljoner kr⁵³ använts som kostnad för en årsarbetskraft och omställningskostnaden har beräknats enligt tabellen nedan. Estimaten är att betrakta som indikativa då det finns beroenden till kommande vägval vilket påverkar kostnaderna.

Tabell 1: Uppskattad omställningskostnad (kr)

Kostnader för att etablera gemensamma digitala lösningar och organisation enligt förslagen	Kostnad: 100 Mkr (20 Mkr per år i 5 år)
Omställningskostnad för tillsynsmyndigheternas verksamhetssystem	Kostnad: 50 Mkr (12,5 Mkr per system för de fyra vanligast förekommande systemen)
Omställningskostnad för tillsynsvägledande myndigheter	Kostnad: 30 Mkr (2 Mkr per myndighet för 15 tillsynsvägledande myndigheter, där länsstyrelserna har ett gemensamt it-stöd)
Summa omställningskostnader	180 Mkr

Synergieffekter om Naturvårdsverket håller flera digitala lösningar

Vi ser möjliga synergieffekter om andra initiativ kopplade till digitaliseringen inom miljöbalksområdet realiserar av Naturvårdsverket, exempelvis Företagens miljörapportering. Sett ur interoperabilitetsperspektiven, se avsnitt 2.4, skulle det ge följande fördelar:

- Organisatoriskt bidrar det till enhetlig och effektiv kommunikationen med gemensamma intressenter. Genom att hålla flera digitala lösningar inom miljötillsyn och miljödatahantering kan Naturvårdsverket även standardisera processer och rutiner som förenklar samarbete internt, med andra myndigheter och med externa aktörer.

⁵³ Kostnaden för en årsarbetskraft på kommun brukar beräknas till 500 000 kr och för en statlig myndighet 1 000 000 kr vilket ger en snittkostnad för en årsarbetskraft om 550 000 kr per myndighet.

- Semantiskt skapar det förutsättningar för att etablera gemensamma modeller, kodlistor och specifikationer inom miljöområdet, vilket bidrar till att miljöinformation kan hanteras, utbytas och förstås av berörda parter.
- Tekniskt ger det förutsättningar för att använda gemensamma tekniska komponenter, till exempel lösningar för automatiserade digitala informationsutbyten, identitets och behörighetshantering, analys av miljöinformation samt förvaltning av gemensamma modeller och specifikationer.
- Rättsligt gör det möjligt att samordna och återanvända juridiska bedömningar som är relevanta för flera initiativ.

7.1.3 Sammanvägd bedömning

Det är betydelsefullt för tillsynsmyndigheterna att det skapas goda förutsättningar för en mer enhetlig och effektiv tillsynsvägledning som i förlängningen också kan bidra till positiva effekter i miljön. Trots att förslagets konsekvenser till viss del är osäkra och medför betydande omställningskostnader bedömer vi att de inte medför mer kostnader eller begränsningar än nödvändigt i relation till uppdragets syfte och identifierade behov. Vi bedömer sammanfattningsvis att konsekvenserna av förslagen är motiverade och att fördelarna sammantaget överväger.

Genom att samordna och centralisera flera digitala lösningar inom miljöområdet hos Naturvårdsverket skapas även synergieffekter vilket kan bidra till mer kostnadseffektiva lösningar.

Konsekvenserna skiljer sig åt mellan olika aktörer och beskrivs övergripande nedan.

7.2 Statsfinansiella konsekvenser

Att genomföra de föreslagna digitala lösningarna i kapitel 5 genom det regeringsuppdrag som föreslås i avsnitt 6.1 skulle innebära ökade kostnader. Genomförandet bedöms inte inrymmas inom myndigheternas nuvarande förvaltningsanslag.

Vi uppskattar att genomförandet innebär kostnader på 18–31 miljoner kronor per år för de myndighetsgemensamma digitala lösningarna för tillsynsvägledning. Kostnaderna omfattar avskrivningar för investeringar i tekniska lösningar och personella resurser för it-drift, analys, verksamhetsspecialister, innehållsförvaltning och modellförvaltning. Detta kommunicerade Naturvårdsverket även i budgetunderlaget för 2026–2028⁵⁴ där myndigheten äskade ytterligare 20 miljoner kronor per år i utökade medel. Vilket bedöms skapa förutsättningar för att en grundläggande myndighetsgemensam digital lösning för tillsynsvägledning ska kunna etableras och som gradvis kan utvecklas mot visionen och målbilderna. I

⁵⁴ Naturvårdsverket (2025). Budgetunderlag 2026–2028. Naturvårdsverkets ärendenummer NV-25-002743

nedanstående tabell beskrivs övergripande myndighetsgemensamma kostnader uppdelat på olika utgiftsposter.

Tabell 2: Uppskattade myndighetsgemensamma kostnader per år 2027–2031

Myndighetsgemensamma utgiftsposter	Kostnader per år 2027–2031
Investering planering och realisering av digital lösning för råd och stöd (5 års avskrivning)	1–2 miljoner kr /år
Investering planering och realisering av digital lösning för uppföljning och utvärdering (5 års avskrivning)	5–7 miljoner kr /år
Investering system för behörighetshantering (5 års avskrivning)	0,2–0,3 miljoner kr /år
Drift av digital lösning för råd och stöd	2–4 miljoner kr /år
Drift av digital lösning för Uppföljning och utvärdering	8–15 miljoner kr /år
Övergripande	2–4 miljoner kr /år
Totalt uppskattningsvis	18–31 miljoner kr/år

Utöver de kostnaderna för de myndighetsgemensamma digitala lösningarna så kommer interna kostnader att uppstå på respektive myndighet, vilket beskrivs mer utförligt i avsnitt 7.4 och 7.5. Hur stora dessa kostnader blir beror på flera variabler så som anslutningssätt, tillgång till kompetenser och ambitionsnivå. Ytterligare statsfinansiella konsekvenser, utöver de som beskrivs i tabell 2, kan därför uppstå genom ytterligare budgetäskanden från andra statliga myndigheter.

Dessa kostnader, både den initiala för genomförandet och den löpande för förvaltning, bedöms dock på sikt generera konsekvenser som innebär statlig effektivisering genom både arbetssätt och kvalitetshöjning, se avsnitt 7.3–7.5. Detta kommer i sin tur att generera statliga kostnadsbesparingar. De kostnadsbesparingarna kan dock bli synliga först längre fram är det har klargjorts från regeringen vilka digitala lösningar som ska genomföras och blivit tydligt hur berörda aktörer implementerar dessa lösningar.

7.3 Konsekvenser för Naturvårdsverket

I förslag på författningsändringar, i kapitel 6, föreslås att Naturvårdsverket ska tillhandahålla de digitala lösningarna för tillsynsvägledning och i 4.1.3 bedömer vi att Naturvårdsverket även bör ta rollen som ansvarig myndighet för samordning av digitaliseringen inom miljöbalken.

För Naturvårdsverket innebär det att myndigheten behöver avsätta resurser för att utföra det uppdrag som ingår i rollen som har beskrivits för ansvarig myndighet under avsnitt 5.2.1 och delvis utvecklats i avsnitt 5.4.6. Det omfattar även att säkerställa finansiering för de myndighetsgemensamma kostnaderna initialt och över tid.

Som beskrivits i föregående avsnitt 7.2 bedöms det innebära ett behov av ytterligare 20 miljoner kronor per år i utökade medel för att kunna etablera en grundläggande myndighetsgemensam digital lösning.

7.4 Konsekvenser för tillsynsvägledande myndigheter

7.4.1 Råd och stöd

En myndighetsgemensam digital lösning för råd och stöd kommer att bidra till ett mer enhetligt arbete med råd och stöd och underlätta samordning och samverkan mellan de tillsynsvägledande myndigheterna i sitt uppdrag. Beroende på hur tillsynsvägledande myndigheter väljer att ansluta till plattformen och använda dess funktioner, kommer omställningskostnaderna att variera. En myndighetsgemensam webbplatsen bedöms på sikt leda till betydande effektiviseringar. Hur stor nettovinsten blir är svårt att beräkna eftersom många variabler och val påverkar omställningskostnaderna och att de kvalitativa nyttorna är svåra att kvantifiera. Nedan presenteras konsekvenserna för centrala tillsynsvägledande myndigheter närmare avseende förslagets effekter för arbetet med råd och stöd.

Konsekvenser för myndigheternas egna webbplatser

Varje myndighet behöver fatta ett strategiskt beslut gällande på vilket sätt som myndigheten ska ansluta sig till den myndighetsgemensamma webbplatsen. Oavsett anslutningsform kommer myndigheternas egna webbplatser att påverkas, men beroende på anslutningssätt kommer konsekvenserna att skilja sig åt.

Länsstyrelserna, som ska ge tillsynsvägledning i länet, använder i dagsläget inte sina externa webbplatser för att ge råd och stöd till kommunerna. I flera län finns i stället slutna samarbetsytor tillsammans med kommunerna, där material delas och diskussionsforum används inom olika arbetsområden. I andra län sker det regionala stödet till tillsynsmyndigheter på andra sätt utan någon gemensam samarbetsyta.

Andra centrala tillsynsvägledande myndigheters webbplatser utgörs upp till 20 procent av råd och stöd till tillsynsmyndigheterna. Om centrala tillsynsvägledande myndigheter väljer att helt gå över till att publicera information på den myndighetsgemensamma webbplatsen så innebär det att allt råd och stöd kommer att flyttas från myndigheternas egna webbplatser till den gemensamma plattformen. Den information som kommer att finnas på myndighetens egen webbplats kommer då istället att utgöras av någon form av hänvisning till den gemensamma webbplatsen för råd och stöd. Detta kan initialt påverka användarupplevelsen för de som besöker myndigheternas egna webbplatser.

Om myndigheterna istället väljer att ansluta sig till den gemensamma webbplatsen genom att hänvisa till eller kopiera information om råd och stöd från den egna webbplatsen så kommer myndigheternas egna webbplatser att påverkas i mindre utsträckning. Ju mer som direktpubliceras på den myndighetsgemensamma webbplatsen, desto bättre bedömer vi att användarupplevelsen kommer att bli för tillsynsmyndigheterna.

Konsekvenser vid uppbyggnadsfasen

Vid uppbyggandet av en gemensam plattform för råd och stöd kommer alla tillsynsvägledande myndigheter att behöva genomföra ett omfattande arbete med att göra befintligt stödmaterial mer enhetligt. Myndigheterna behöver även bedöma vilka funktioner som ska tillhandahållas inom respektive bransch och sakområde.

Anslutning till den myndighetsgemensamma webbplatsen kommer att ta resurser i anspråk för alla berörda myndigheter, vilket kan leda till att mindre resurser kommer att kunna läggas på framtagande av nytt råd och stöd till tillsynsmyndigheterna under en tidsperiod.

Hur resurskrävande och utmanande uppstartsfasen blir kommer troligen att skilja sig åt mellan myndigheterna. De olika myndigheterna kommer att ha olika typer av utmaningar utifrån hur befintligt vägledningsmaterial, det vill säga råd och stöd, är utformat. Särskilt utmanande kommer det troligen att bli för de myndigheter som idag har gemensam information riktad till flera målgrupper sina webbplatser.

Forum för erfarenhetsutbyte

Genom att skapa ett forum för erfarenhetsutbyte för tillsynsmyndigheterna är vår förhoppning att antalet inkomna frågor till de tillsynsvägledande myndigheterna kommer att minska. Då vissa frågor kommer att kunna besvaras i forumet finns en möjlighet till effektivisering genom att svaren inte bara når den enskilda frågeställaren utan kommer att kunna ses av flera tillsynsmyndigheter samtidigt. Dessutom kan plattformen för råd och stöd erbjuda regionala chattfunktioner och diskussionsforum som främjar samverkan.

Samtidigt kommer förmågan att hantera ett eller flera forum kräva förändrade arbetssätt och ställa krav på bemanning för bevakning och hantering av inkomna frågor och svar.

Konsekvenser när plattformen är i drift

Det finns stora fördelar med en gemensam webbplats. Genom att allt råd och stöd samlas på ett ställe kommer det att bli enklare att få en överblick över helheten och lättare att hitta specifik information. Eventuella kunskapsluckor och överlappningar kommer troligen att kunna identifieras och åtgärdas på ett mer effektivt sätt än idag. Den regionala vägledningen får också bättre koppling till den vägledning som ges av centrala myndigheter. Det bör även bli enklare att samarbeta och stämma av frågor sinsemellan myndigheterna. Genom den gemensamma plattformen kommer det också att finnas en naturlig plats att lägga myndighetsgemensamma publikationer på som till exempel den nationella tillsynsstrategin. Något som kommer att underlätta för såväl tillsynsmyndigheter som tillsynsvägledande myndigheter.

En annan effekt är att samordningen på sikt bedöms leda till att råd och stöd kommer att utvecklas till att bli mer enhetligt och att myndigheternas tillsynsvägledning kommer att upplevas mer samordnad och likvärdig.

Att driva och förvalta den gemensamma webbplatsen för råd och stöd kommer att ställa krav på en väl fungerande myndighetssamverkan med ett tydligt utpekad

ansvarsförhållande. Det finns många fördelar med att samverka och samarbeta. En risk med en lösning som ska drivas gemensamt av många olika aktörer är dock att förändringsarbetet tar mycket tid och resurser i anspråk.

Användningen av en nationell myndighetsgemensam webbplats i det regionala tillsynsstödet kan upplevas skapa distans i kommunikationen mellan länsstyrelser och kommuner, eftersom den sker på en mer central nivå snarare än i ett regionalt sammanhang. Det är därför viktigt med en användarcentrerad utveckling så att den myndighetsgemensamma webbplatsen utformas både för att underlätta både för de tillsynsmyndigheter som ska ta del av den och för de tillsynsvägledande myndigheter som publicerar den.

För de myndigheter som väljer att spegla in sitt innehåll till den gemensamma plattformen är det inte orimligt att anta att denna hantering kommer att vara kostnadsdrivande. Hur stor denna kostnad blir är i dagsläget okänd.

Sammanfattningsvis bör det myndighetssamarbete som den gemensamma plattformen för råd och stöd innebär ge en starkare organisation och skapar större möjligheter att fortsätta utveckla en effektiv och enhetlig digital tillsynsvägledning inom miljöbalkens område. Troligen kommer dock arbetet med införande av den myndighetsgemensamma webbplatsen innebära behov av en ökad arbetsinsats, särskilt initialt för att hantera de utmaningar som nämnts ovan. Kostnaderna bedöms svåra att uppskatta och kan sannolikt komma att variera på olika myndigheter exempelvis beroende på nuvarande förutsättningar och tillgängliga resurser. Dock ser vi effektiviseringsvinster på längre sikt.

7.4.2 Uppföljning och utvärdering

Den föreslagna lösningen för en samlad digital uppföljning medför att tillsynsvägledande myndigheter får tillgång till data av högre kvalitet. Detta förväntas möjliggöra förbättrad uppföljning och utvärdering av miljöbalkstillsynen. Att uttrycka informationsbehov i dataproduktspecifikationer kräver dock att sådan kompetens finns på respektive myndighet. Konsekvenserna beskrivs närmare nedan.

Beskrivning av informationsbehovet behöver tas fram

För att få till en samlad digital uppföljning enligt den modell som föreslås krävs att alla tillsynsvägledande myndigheter uttrycker sitt informationsbehov i dataproduktspecifikationer. Detta kräver i sin tur att alla medverkande myndigheter gör ett grundligt arbete med att beskriva exakt vilka uppgifter om tillsynen de behöver och vilka analyser de vill kunna göra för att fullfölja sitt uppdrag som tillsynsvägledande myndighet. Hur mycket tid och resurser detta kräver kommer att skilja sig åt beroende på hur strukturerad uppföljning myndigheterna har i dagsläget.

För att kunna uttrycka sitt informationsbehov krävs att samtliga myndigheter har kompetens och förmåga för detta. Detta är ett komplicerat område som kan bli både tidskrävande och kostsamt om förmågan inte finns idag på myndigheterna. Frågans

komplexitet innebär att det finns en risk att mindre uppföljning skulle göras initialt, på grund av att myndigheterna har svårt att ta fram dataproduktspecifikationer.

Ökad tillgång till kvalitetssäkrad data

Den föreslagna digitala lösningen innebär att tillsynsvägledande myndigheter får tillgång till tillsynsdata som de tidigare inte haft tillgång till. Att all datainsamling sker med hjälp av väl genomarbetade dataproduktspecifikationer och validering av inkomna data borde innebära att de även får tillgång till data av högre kvalitet. En samlad uppföljning av tillsynen enligt det föreslagna konceptet bedöms även ge bättre möjligheter att omhänderta och analysera tillsynsdata på nationell nivå. Bättre analyser och underlag skapar i sin tur bättre förutsättningar för att utveckla råd och stöd till tillsynsmyndigheterna.

Länsstyrelsen har en roll att följa upp och utvärdera kommunernas tillsyn. Vid denna granskning begär länsstyrelsen in mycket underlagsmaterial från kommunerna. Enligt 26 kap. 8 § miljöbalken får länsstyrelserna förelägga en kommun som inte fullgör de skyldigheter som följer av kommunens tillsynsuppdrag att avhjälpa bristen. Tillgången på samlade tillsynsdata ger länsstyrelserna förbättrade förutsättningar att följa upp kommunernas tillsynsarbete och eventuellt besluta om åtgärder av brister i tillsynen utan att separat behöva begära in allt material inför varje granskning, så som det sker i dagsläget.

Det är många tillsynsmyndigheter som ska med i arbetet och det kommer att ta tid innan strukturer och arbetssätt fungerar fullt ut. Detta kräver att de tillsynsvägledande myndigheterna avsätter tid och resurser med ett långsiktigt perspektiv.

Ensade begrepp och en samlad insamling av tillsynsuppgifter kommer att göra det enklare att jämföra data mellan olika tillsynsområden samt att få en bättre helhetsbild över miljöbalkstillsynen. Detta kommer i sin tur göra att myndigheterna enklare kan analysera miljöbalkstillsynen och identifiera brister och förbättringsområden.

Granulär tillsynsdata möjliggör utveckling av uppföljning av tillsynen över tid och på sätt som i dagsläget är omöjliga. Det skapar ett robust system som kan uppfylla både nuvarande och framtida behov av uppföljning och analys av tillsynsdata och för internationell rapportering.

Tillgången till tillsynsdata kan även innebära utmaningar. Beroende på ambitionsnivå och redan tillgänglig infrastruktur när det gäller analysförmåga och it-stöd som möjliggör hämtning av tillsynsdata via maskingränssnitt, lagring och bearbetning så kan olika kostnader uppstå på myndigheterna i samband med uppföljningen. Det kan vara kostnader i form av till exempel analysverktyg och upphandling av statistikstöd. I vissa fall kan även sådana it-stöd behöva utvecklas av myndigheten, vilket kan medföra kostnader och kompetensbehov. Därtill kommer kostnader för förvaltning. Det är dock svårt att i nuläget bedöma hur omfattande utveckling som kommer att behövas för att fullt ut skapa den nytta som den samlade mängden tillsynsdata möjliggör och därmed att uppskatta hur mycket

resurser och kostnader som kommer att krävas för att genomföra förändringsarbetet.

Sammanfattningsvis kommer förslaget avseende uppföljning och utvärdering att kräva en del resurser för att genomföra förändringarna hos tillsynsvägledande myndigheter. Dessa kostnader bedöms dock som motiverade eftersom arbetet på sikt bedöms kunna bidra till en hel del fördelar och besparingar då förslagen exempelvis medför bättre data och förutsättningar för kvalitativa analyser avseende uppföljning, utvärdering och säkerställa en effektiv internationell rapportering.

7.5 Konsekvenser för länsstyrelserna som tillsynsmyndigheter

7.5.1 Råd och stöd

För länsstyrelserna som tillsynsmyndigheter innebär en myndighetsgemensam webbplats att det blir enklare att hitta all information på ett och samma ställe. Detta bedöms innebära stora tidsbesparingar och det blir enklare att bedriva en effektiv och enhetlig tillsyn. Vidare ökar möjligheten att snabbt få svar på frågor och erfarenhetsutbyte genom forumsfunktionen. Överlag innebär en myndighetsgemensam webbplats för råd och stöd enbart positiva konsekvenser för länsstyrelserna och i arbetet med tillsyn enligt miljöbalken.

7.5.2 Uppföljning och utvärdering

Den centraliserade lösningen bygger på gemensamma dataprodukter och informationsutbyten via maskingränssnitt. Alternativa användargränssnitt för informationsutbyten kan tillhandahållas för tillsynsmyndigheter som inte har möjlighet att leverera tillsynsdata via maskingränssnitt. Genom dessa kan tillsynsdata från länsstyrelsernas verksamhetssystem – såsom Platina, NikITa, VISS och LISA – lämnas och samlas centralt vilket ger centrala tillsynsvägledande myndigheter möjlighet att ta del av data via tillsynsplattformen. Samtidigt som länsstyrelserna kan använda och analysera insamlade data för uppföljning av sin egen tillsyn.

För att detta ska fungera krävs att länsstyrelserna anpassar termer och begrepp, så att de blir enhetliga både mellan myndigheterna och i förhållande till de dataprodukter som används i plattformen. Det förutsätter att processer och arbetssätt harmoniseras, samtidigt som det behöver finnas utrymme för regionala anpassningar. För länsstyrelserna är en harmonisering önskvärd men den medför samtidigt även tekniska utmaningar då verksamhetssystemen behöver anpassas.

Verksamhetssystemen hos länsstyrelserna kan idag inte lämna granulär tillsynsdata via maskingränssnitt till den gemensamma tillsynsplattformen, det vill säga data som ofta är mindre beståndsdelar som inte har bearbetats. Sådana digitala förmågor behöver därför utvecklas och senare förvaltas, vilket kommer att medföra betydande kostnader. Länsstyrelserna bedömer att man med dagens förutsättningar sannolikt inte kommer att kunna etablera dessa förmågor i närtid, då

utvecklingsbehoven kommer att vägas mot behov inom andra verksamhetsområden som redan har hög prioritet. Därmed kommer förslaget sannolikt inte att medföra en effektivisering i närtid för länsstyrelsen som tillsynsmyndighet. Bedömningen är dock beroende av vilken tillsynsdata som kommer att efterfrågas, hur den kan hanteras internt hos länsstyrelserna och hur den kan lämnas till den centrala lösningen. En förutsättning för en effektiv informationshantering i samverkan med andra myndigheter är således att de interna digitala förmågorna utvecklas först.

Då den föreslagna lösningen innebär en rejäl ambitionsökning vad gäller hantering av tillsynsdata ser länsstyrelserna att förslaget kommer att medföra betydande kostnader. Dessa anses inte rymmas inom befintliga anslag. Om ytterligare medel inte tillförs kommer det därför att dröja innan länsstyrelserna kan leva upp till den föreslagna lösningen. Då den administrativa bördan riskerar att öka vid införandet av lösningen kan det även leda till att mindre tillsyn utförs under en övergångsperiod.

Sammanfattningsvis bedöms de föreslagna digitala lösningarna ha flera fördelar och underlätta arbetet med uppföljning och utvärdering. På kort sikt finns dock utmaningar där länsstyrelserna gör bedömningen att de befintliga it-systemen som används inom miljöbalktillsynen inte motsvarar de förutsättningar för informationshantering och informationsutbyte som den föreslagna digitala lösningen för uppföljning och utvärdering ställer krav på.

7.6 Konsekvenser för kommunerna

Övergripande gör vi bedömningen att förslagen kommer ha konsekvenser för kommunerna. Förslaget innehåller en begränsning av kommunernas handlingsutrymme av att självständigt organisera inrapportering av uppgifter som behövs för tillsynsvägledningen samt vidareinrapportering som följer av vårt medlemskap i Europiska unionen. Förslaget har därför påverkan på det kommunala självstyret. En sådan inskränkning får inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till förslagets syfte.⁵⁵ Avseende vilka uppgifter som ska rapporteras regleras redan i EU-rätten. Syftet med förslaget är att säkerställa en effektiv tillsyn enligt miljöbalken. Den inskränkning i det kommunala självstyret som förslaget medför är därför proportionerligt i förhållandet till syftet med förslagen. Förslagen bedöms inte innebära någon i övrigt nämnvärd påverkan, exempelvis avseende kommunala befogenheter, skyldigheter, organisation eller verksamhetsformer.

Sveriges Kommuner och Regioner har analyserat hur kommuner kan förväntas påverkas av förslagen samlat. I huvudsak är bedömningen att förslaget på digital lösning för tillsynsvägledning kraftigt skulle förbättra möjligheten att uppnå målen med en effektiv, rättssäker och likvärdig miljötillsyn i Sverige.

Genom förslagen lyfts digitaliseringsnivån inom miljösektorn och skapar förutsättningar för alla kommuner att effektivisera och förenkla miljötillsynen med stöd av digitalisering i standardiserade, gemensamma lösningar.

⁵⁵ 14 kap. 3 § regeringsformen

7.6.1 Mer effektiv miljöbalkstillsyn genom en samordnad digital tillsynsvägledning

Förslaget på digitala lösningar för tillsynsvägledning skapar förutsättningar för mer likvärdiga processer och kundmöten. Informationsutbytet mellan myndigheter på olika nivåer förenklas och effektiviseras. Genom att samordna tillsynsvägledningen ökar förutsättningarna för en rättssäker och likvärdig kvalitet i vägledningen till tillsynsmyndigheterna. Idag är det ett problem att tillsynsvägledningen till kommunerna varierar mellan olika regionala tillsynsmyndigheter.

Kommunerna ser stor nytta med den digitala lösningen för tillsynsvägledning och som de tror kommer att ge bättre verksamhet, färre fel och möjlighet till förenklade processer och arbetssätt både för dom själva, för företagen och för de tillsynsvägläsnande myndigheterna. Om förslaget på digitala lösningar för tillsynsvägledning genomförs och att andra pågående digitaliserings initiativ inom miljöområdet synkroniseras kommer det att skapa förutsättningar för en effektiv utveckling av tillsyn, råd och stöd inom hela miljöbalksområdet.

Sveriges Kommuner och Regioner ser också att genomförandet av den digitala lösningen för tillsynsvägledning kan vara vägledande för digitalisering inom andra områden även utanför miljöbalken. Sveriges Kommuner och Regioner framhåller också att det kommer bli svårt att möta framtida utmaningar om förslagen på digitala lösningar för tillsynsvägledning inte realiserar.

7.6.2 Förutsättningar för gemensam digital utveckling

Sveriges Kommuner och Regioner bedömer att det finns ett stort behov av standardisering och samordning av digitaliseringen inom miljöbalken. Arbetet behöver bedrivas resurseffektivt och klokt. Förslagen på digitala lösningar för råd och stöd samt uppföljning och utvärdering som presenteras här är ett stort steg i rätt riktning för att effektivisera, ena och samordna miljöområdets digitalisering. De bidrar även till bättre resursutnyttjande inom Sveriges offentliga sektor. Förslagen underlättar rapportering till olika tillsynsvägläsnande myndigheter samtidigt som kvaliteten på rapporteringen ökar. Idag utgör denna rapportering en stor manuell börda hos kommunerna. Sveriges Kommuner och Regioner ser idag ingen annan lösning för att åstadkomma samma nytta och effekt som dessa förslag på digitala lösningar för tillsynsvägledning erbjuder.

För att nå den önskade effekten krävs dock att alla inblandade tillsynsvägläsnande myndigheter fullt ut ansluter sig till tillsynsplattformen och deltar aktivt i arbetet. Detta är särskilt viktigt för kommunerna eftersom de annars måste fortsätta med dagens manuella och ineffektiva rutiner parallellt med de nya lösningarna. Det finns, enligt Sveriges Kommuner och Regioner, inte resurser till sådan dubbelhantering hos kommunerna.

För kommuner finns i huvudsak tre systemleverantörer inom segmentet administrativa stödsystem inom miljö- och hälsoskydd. Sveriges Kommuner och Regioner bedömer att över 95 procent av kommunerna har ett av dessa tre system.

Ett motsvarande projekt inom livsmedelsområdet som drevs av Livsmedelsverket och Tillväxtverket 2020–2024, kallat FörRätt, har mycket goda erfarenheter av samverkan med kommuner och deras leverantörer för att genomföra de tekniska förändringar som krävdes. Sveriges Kommuner och Regioner vill arbeta på samma sätt för att realisera förslag på digital lösning för tillsynsvägledning och har brett stöd från Sveriges miljöchefer via Sveriges Kommuner och Regioners miljöchefsnätverk.

7.6.3 Kostnader

Förslagen kommer att medföra standardiserade sätt att utbyta information mellan myndigheter inom stat och kommun. Med dessa standarder kan kommunerna i framtiden bygga smarta system och tjänster som de kommer att behöva.

Med det sagt så kommer förslagen att driva kostnader för kommunerna, dels för deltagande i gemensamma projektet, dels för att utveckla och ansluta de kommunala verksamhetssystemen till tillsynsplattformen.

Det är svårt att uppskatta varje kommuns enskilda kostnader. I projekt FörRätt genomfördes en digitalisering av registrering av livsmedelsanläggningar, vilket har flera likheter med digitaliseringen av tillsynen enligt miljöbalken. Ett tiotal kommuner deltog i projekt FörRätt med en medarbetare som jobbade ca fyra timmar i veckan under två år. Sammantaget motsvarar det en heltidsresurs under två år. Projektet resulterade även i krav på utveckling av kommunernas verksamhetssystem, dvs samma system som här är aktuella för tillsynen inom miljöbalken. Kostnaden för utvecklingen av dessa var ca 2–4 miljoner kronor per verksamhetssystem. Därutöver tillkom kostnader för kommunerna att implementera och tillämpa de nya funktionerna.

Tillsynen och informationshanteringen inom miljöbalkens ca 50 olika branscher och sakområden är mer omfattande än livsmedelstillsynen. Varför kostnaderna för att anpassa kommunernas verksamhetssystem till att stödja de lämnade förslagen uppskattats till ca 10–15 miljoner kr för respektive system.

7.7 Konsekvenser för företag

En följeffekt av förslagen förväntas bli en mer enhetlig tillämpning av aktuell lagstiftning vilket bidrar till likvärdiga konkurrensvillkor för de företag som är föremål för miljöbalkstillsyn.

De företag som bedöms påverkas direkt av förslagen är leverantörer av de verksamhetssystem som tillsynsmyndigheter använder eller kan komma att använda. Framförallt förslaget avseende digital lösning för uppföljning och utvärdering driver ett förändringsbehov av tillsynsmyndigheternas verksamhetssystem. Förändringsbehovet består i att systemen kan komma att behöva hantera mer information inom respektive bransch och sakområde samt förhålla sig till en gemensam modell för hur information ska hanteras och lämnas till den gemensamma tillsynsplattformen.

Hur långtgående förändringar som kommer att krävas och hur stora kostnader det medför är i dagsläget svårt att bedöma och det kan även variera mellan de olika verksamhetssystemen. Uppskattningsvis rör det sig om 10–15 miljoner kr i utvecklingskostnad per system, baserat på erfarenheter från tidigare omställningar.

Avtalsförhållanden mellan systemleverantörer och tillsynsmyndigheter varierar och därmed hur kostnader kommer att fördelas i det korta och långa perspektivet.

Samtidigt bidrar de lämnande förslagen till en ökad tydlighet för systemleverantörerna avseende kraven på informationshantering. Det skapar bättre förutsättningar för dem att utveckla sammanhållna verksamhetssystem med generiska funktioner som blir mer kostnadseffektiva att förvalta över tid.

Förslagen på digital lösning för råd och stöd innebär även möjligheter för systemleverantörer att erbjuda en mer omfattande och bättre användarupplevelse i sina ärendehanteringssystem. Exempelvis genom att visa specifik information vid enskilda handläggningsmoment, där råd och stöd automatiskt hämtats från den gemensamma tillsynsplattformen.

Övriga företag bedöms inte direkt påverkas av förslagen som lämnas.

7.8 Överensstämmelse med EU-rätt

Skrivelsen har som huvudsakligt syfte att analysera och föreslå lämpliga förslag och författningsändringar för en samordnad digitaliserad tillsynsvägledning och uppföljning samt inrapportering av tillsynen enligt miljöbalken och EU-förordningar på miljöbalkens område. De föreslagna författningsändringarna bedöms inte gå utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen och bedöms också vara i överensstämmelse med EU-rätten i övrigt. Förslagen innebär inte att några nya rapporteringsskyldigheter införs utan ska tvärtom underlätta Sveriges rapportering till Europeiska unionen.

7.9 Övriga konsekvenser

Förutom ovan nämnda konsekvenser finns även en del övriga konsekvenser.

När det gäller konsekvenser för miljön så bedöms förslagen inte ha någon direkt påverkan. En digitaliserad tillsynsvägledning förväntas dock medföra en mer tydlig, enhetlig, effektiv och välfungerande tillsyn, vilket indirekt kan skapa bättre förutsättningar tillsyn av utsläpp och främjande av en god miljö.

I beskrivningen av hur den digitala lösningen uppfyller rättsliga förutsättningar, i avsnitt 5.3.4 och 5.4.6, framkommer även detaljer kring hur myndigheter kan och lämpligen bör hantera exempelvis allmänna handlingar, offentlighet, sekretess, arkiveringsfrågor, informationshantering samt roller och ansvar. Dessa villkor som även kan ses som konsekvenser är inte minst aktuella att beakta i en senare fas då den digitala lösningen ska realiseras.

För regioner bedöms förslagen inte ha några märkbara konsekvenser. Andra konsekvenser till exempel på enskilda, sysselsättning, regional utveckling, jämställdhet och andra miljö- och samhällsmål bedöms vara av mindre betydelse.

7.10 Osäkerheter och utvärderingsbehov

Konsekvenserna av förslagen innehåller flera olika typer av osäkerheter. Övergripande kan konstateras att det finns osäkerheter kring hur berörda aktörer kommer att agera och påverkas av förslagen på sikt. Effekten på aktörerna kommer exempelvis bero på hur tillsynsvägledande myndigheter och tillsynsmyndigheter kommer genomföra och implementera digitala lösningar i respektive verksamhet. Som beskrivits tidigare finns ett behov av utvecklings- och implementeringsarbete som kan variera i olika delar av landet och där även kostnaderna kan variera. Betydelsen av antaganden, implementeringsgrad och avgränsningar som gjorts i uppdraget innebär också osäkerheter.

Även i den rättsliga analysen finns vissa osäkerheter, exempelvis avseende tillämplighet av bestämmelser angående uppgifter med koppling till tillsynsärenden offentlighet och sekretess, se vidare avsnitt 5.4.6. Det ska också noteras att de rättsliga förutsättningarna avser nuläget och lämpligen bör analyseras igen när en eventuell realisering av den digitala lösningen genomförs för att säkerställa att de rättsliga förutsättningarna inte har förändrats eller att det finns andra förutsättningar som har förändrats som gör att bedömningen kan bli en annan.

Det bedöms viktigt att fortsätta påbörjat arbete och inte minst att en myndighet utses som kan ta ansvar för att realisera, förvalta och vidareutveckla den digitala lösningen för tillsynsvägledning. Resultatet av detta arbete bedöms vara centralt för att reducera osäkerheter på detta område.

Eftersom den ansvariga myndigheten enligt förslaget ska säkerställa att relevanta krav, metoder, modeller och tekniker utvecklas utifrån behoven, samt att det finns finansiering för att realisera, förvalta och vidareutveckla den digitala lösningen för tillsynsvägledning, bedöms det i nuläget inte finnas behov av en separat utvärdering på kort sikt. Däremot kan det vara aktuellt att i ett senare skede när den grundläggande myndighetsgemensamma digital lösningen etablerats att analysera och utvärdera hur den lämpligen bör utvecklas, förändras och finansieras.

7.11 Behov av särskilda informationsinsatser

Arbetet med att ge råd och stöd samt genomföra uppföljning och utvärdering är något som berör många olika aktörer och myndigheter. De förändringar som förslagen medför förväntas vara av stort intresse. Det kommer därför att finnas behov av kommunikationsinsatser om förslagen och dess genomförande.

Uppdragsmyndigheterna avser att fortsätta med samordning och kommunikationsinsatser genom och att föra dialog med berörda aktörer via

exempelvis nyhetsbrev, befintliga forum, webinarier och information på myndigheternas webbplatser.

8. Källförteckning

Rapporter och redovisningar

eSam (2018). Juridisk vägledning för verksamhetsutveckling inom e-förvaltningen 3.0, se bland annat s. 10 och 16 och not 17

eSam (2021a). Eget utrymme hos en myndighet – En vidareutveckling, s. 9

eSam (2021b). Vägledning Lagringsytor – infrastruktur för it-drift vid myndighetssamverkan, s. 5, 8, 10, 15–16

European Data Protection Board (EDPB) (2021). Riktlinjer 07/2020 angående begreppen personuppgiftsansvarig och personuppgiftsbiträde i GDPR, 3.2.2.1 och 3.2.2.2, s. 22–23

Naturvårdsverket (2023). Uppdrag att främja en mer effektiv och enhetlig tillsyn enligt miljöbalken. Slutredovisning av regeringsuppdrag (M2020/01034/Me). Naturvårdsverkets ärendenummer NV-05584-20

Naturvårdsverket (2024). Regeringsuppdraget att främja en mer enhetlig och effektiv tillsyn enligt miljöbalken (M2020/01034/Me)

Naturvårdsverkets och Jordbruksverkets (2019). Förstudie avseende digitalisering av tillsynsvägledning enligt miljöbalken. Slutredovisning av regeringsuppdrag M2019/02014/Me. Naturvårdsverkets ärendenummer NV-08197-19, Jordbruksverkets ärendenummer SJV-4.1.17-16764/2019

Naturvårdsverket (2025). Budgetunderlag 2026–2028. Naturvårdsverkets ärendenummer NV-25-002743

Miljösamverkan Sverige (2020). Smartare vägledning, förslag på effektivare arbetssätt och målgruppsanpassad vägledning

Myndigheten för digital förvaltning (2023). Svenskt ramverk för digital samverkan 1.3

OECD (2014). OECD Environmental Performance Reviews: Sweden 2014, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264213715-en>

Statskontoret (2022). Administrativa kostnader i kommunsektorn, en analys av statens styrning av kommuner och regioner (2022:9), kapitel 8

Propositioner och föreskrifter

LIVSFS 2018:1. Livsmedelsverkets föreskrifter om rapportering och vissa andra skyldigheter för kontrollmyndigheter; bemyndigande finns i 31 § livsmedelsförordningen

prop. 1975/76:160 om nya grundlagsbestämmelser angående allmänna handlingars offentlighet, s. 16, 22, 87

prop. 2019/20:137, Förbättrad tillsyn på miljöområdet.

prop. 2019/20:201 Tystnadsplikt vid utkontraktering av teknisk bearbetning eller lagring av uppgifter, s. 23

RA-FS 2009:1. Riksarkivets föreskrifter och allmänna råd om elektroniska handlingar, 4 kap. 5 §

Domar

HFD 2011 ref. 52

HFD 2011 ref. 52

HFD 2018 ref. 48

Kammarrätten i Jönköpings dom den 5 mars 2020 i mål nr 3610-19