

Regeringsuppdrag datatillgänglighet

Kemikalieinspektionens plan för att öka tillgängligheten av öppna data i Bekämpningsmedelsregistret

RAPPORT 1/21



Kemikalieinspektionen är en myndighet under regeringen. Vi arbetar i Sverige, inom EU och internationellt för att utveckla lagstiftning och andra styrmedel som främjar god hälsa och bättre miljö. Vi har tillsyn över reglerna för kemiska produkter, bekämpningsmedel och ämnen i varor och gör inspektioner. Vi ger också tillsynsvägledning till kommuner och länsstyrelser. Vi granskar och godkänner bekämpningsmedel innan de får användas. Vårt miljö kvalitetsmål är Giftfri miljö.

© Kemikalieinspektionen.

Artikelnummer: 361 396.

Förord

Regeringen har gett Kemikalieinspektionen i uppdrag att redovisa en plan för hur myndigheten framöver kan arbeta för en ökad digitalisering, bland annat genom att öka tillgängligheten av så kallade öppna data i Bekämpningsmedelsregistret.

Kemikalieinspektionen är ansvarig myndighet för Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1107/2009 om utsläppande av växtskyddsmedel på marknaden som föreskriver att vi elektroniskt ska tillgängliggöra grundläggande uppgifter om godkännande av växtskyddsmedel. Det gör vi genom vårt Bekämpningsmedelregister. Liksom andra myndigheter har vi också enligt direktiv (EU) 2019/1024 om öppna data och vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn ett allmänt uppdrag om att vi ska tillgängliggöra den information vi har på myndigheten för andra aktörer att bearbeta vidare och använda i nya tillämpningar.

Efter mottagande av uppdraget beslutade Kemikalieinspektionen att bilda en projektgrupp med kompetenser inom följande områden: juridik, IT, tillståndsprövning samt samhällsekonomi. En styrgrupp bildades också bestående av representanter från myndighetsledningen samt chefer för IT respektive operativ verksamhet.

Kemikalieinspektionen har nu tagit fram en plan inriktad på att öka tillgängligheten till information om växtskyddsmedel i Bekämpningsmedelsregistret. Uppdraget redovisas den 29 januari 2021.

Innehåll

Sammanfattning	6
Summary	8
1 Vi ska öppna Bekämpningsmedelsregistret för fler	10
1.1 Öppna data	10
2 Vår inriktning och våra avgränsningar	11
2.1 Fokus på Bekämpningsmedelsregistret och växtskyddsmedel	11
2.2 Kemikalieinspektionens IT-system för godkända bekämpningsmedel	12
2.2.1 Myndighetens IT-system Spider är en informationskälla till Bekämpningsmedelsregistret.....	12
2.2.2 EU-gemensamma databaser för godkännanden kan inte ta över Bekämpningsmedelsregistrets funktion inom överskådlig tid	12
3 Våra två huvuduppdrag – att hålla register och att tillgängliggöra öppna data.....	14
3.1 Syftet med Bekämpningsmedelsregistret idag.....	14
3.2 Användning av information från Bekämpningsmedelsregistret i nya syften	15
3.2.1 Verksamt ämne kan ha flera olika kemiska former	16
3.2.2 Villkorens utformning.....	16
3.2.3 Bilaga 3 riktar sig till innehavaren av godkännandet	16
3.3 Utökat syfte med Bekämpningsmedelsregistret.....	17
3.3.1 Myndigheternas uppdrag om öppna data	17
4 Så här gjorde vi i regeringsuppdraget	18
4.1 Samverkan med Jordbruksverket	19
4.2 Källor till information om användarnas behov	19
4.2.1 Synpunkter från Växtskyddsrådet	19
4.2.2 Enkät om intressentperspektiv	19
5 Vad har vi kommit fram till?	20
5.1 Användargrupper – Hur används informationen idag?	20
5.2 Intressenternas behov.....	21
6 Vår plan för att öka tillgängligheten av information i bekämpningsmedelsregistret	22
6.1 Förbättrat gränssnitt för användare samt prenumerationservice	23
6.2 Bygga ut databaserna Spider och Bekämpningsmedelsregistret	24
6.3 Öppna data i form av API.....	24
6.4 Förbättrad sökbarhet av information i Bekämpningsmedelsregistret	25
6.5 Diskussion – inriktning på det fortsatta utvecklingsarbetet	25
6.5.1 Bekämpningsmedelsregistrets syfte	25
6.5.2 Områden att utreda vidare	26
6.6 Sammanfattande slutsatser	26
Ordlista och förkortningar	28

Sammanfattning

Kemikalieinspektionen har liksom andra myndigheter ett uppdrag om att tillgängliggöra öppna data. Öppna data innebär att myndigheter gör sin information tillgänglig för andra aktörer som kan bearbeta informationen vidare. Regeringen har gett Kemikalieinspektionen i uppdrag att redovisa en plan för hur myndigheten framöver kan arbeta för en ökad digitalisering, bland annat genom att öka tillgängligheten av så kallade öppna data i Bekämpningsmedelsregistret (Bkm-reg). Vi har i vår plan valt att inrikta oss på just Bkm-reg och på information om växtskyddsmedel som används i växtodlingsbranschen.

Kemikalieinspektionens Bkm-reg är idag utformat på ett sätt som ger tillgång till informationen enligt minimikraven i artikel 57 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1107/2009 om utsläppande av växtskyddsmedel på marknaden. Enligt artikeln ska allmänheten på elektronisk väg ges tillgång till grundläggande information om de växtskyddsmedel som produktgodkänts eller vilkas produktgodkännande återkallats i enlighet med förordningen.

Det finns behov av att använda informationen i Bkm-reg i andra syften än det ursprungliga enligt artikel 57. Detta gäller främst den information som finns i beslutsbilaga 3 för växtskyddsmedel som idag lagras och visas i PDF-format. Formatet försvårar sökningar och hindrar en effektiv digital vidarebearbetning. I beslutsbilagan finns information om vilka grödor och skadegörare växtskyddsmedlet är avsett för. Det finns också information om villkor för hur medlet får användas. Bkm-reg behöver utvecklas för öka tillgängligheten till informationen. Det gäller både den information som idag är direkt sökbar och den som ligger lagrad i PDF:er.

Inom detta uppdrag har Kemikalieinspektionen tagit fram en preliminär plan för tillhandahållande av nya funktioner. Vi har identifierat ett antal frågor som vi kommer behöver utreda vidare parallellt med det fortsatta utvecklingsarbetet. Det gäller sekretess, IT-säkerhet och samordning med vår IT-strategi. Detta kan påverka tidplanen och till viss del även vilka funktioner som slutligen implementeras. Även begränsningar i vår investeringsram och tillgång till interna nyckelresurser kan påverka tidplanen.

Vår plan för att öka tillgängligheten av öppna data i Bkm-reg innebär att vi i första hand skapar förutsättningar för andra aktörer att bearbeta informationen vidare och använda den i nya syften. Detta kommer ske stegvis genom utveckling av befintliga system med hjälp av etablerad teknik för öppna data.

Vi har också ambitionen att integrera Bkm-reg i Kemikalieinspektionens webbplats. Användargränssnittet ska moderniseras och även anpassas enligt lagen (2018:1937) om tillgänglighet till digital offentlig service. Gränssnittet ska också anpassas för användning i smarta telefoner och läsplattor.

Vissa specifika sökfunktioner i Bkm-reg kan också komma att vidareutvecklas. Det gäller främst sökfunktioner som säkerställer att vi uppfyller syftet med artikel 57 i EU:s växtskyddsmedelsförordning. Även andra sökfunktioner kan komma att utvecklas. Vi har till exempel ett generellt uppdrag att underlätta för andra aktörer att arbeta med produktvalsprincipen och substitution. Under 2020 har vi förberett Spider och Bkm-reg för att kunna söka fram och presentera dels produkter som klassificerats som farliga för bin, dels produkter som innehåller kandidatämnen för substitution.

Vi bedömer att planen som presenteras i denna rapport kan ge stora nyttor hos våra intressenter och att utvecklingsinsatserna är värda att genomföra till de kostnader vi uppskattat.

Summary

The Swedish Chemicals Agency, like other authorities, has an assignment to make open data available. Open data means that authorities make their information available to other stakeholders who can process the information further. The Government has commissioned the Swedish Chemicals Agency to present a plan for how the authority can work in the future for increased digitalisation, for example by increasing the availability of so-called open data in the Pesticide Register. In our plan, we have chosen to focus on the Pesticide Register and on information about agricultural plant protection products.

The Swedish Chemicals Agency's Pesticide Register is today designed in a way that provides access to the information in accordance with the minimum requirements in Article 57 of the EU Plant Protection Products Regulation (EC) No 1107/2009. According to Article 57, the public shall be given electronic access to basic information on the plant protection products that have been authorised or whose authorisation has been withdrawn in accordance with the Regulation.

There is a need to use the information in the Pesticide Register for purposes other than the original one according to Article 57. This mainly applies to the information contained in Decision Annex 3 for plant protection products which is currently stored and displayed in PDF format. The format complicates searches and hinders efficient digital processing.

Decision Appendix 3 contains information regarding which crops and pests the plant protection product is intended for. There is also information on conditions for how the product may be used. The Pesticide Register needs to be developed to increase the accessibility of the information. This applies to both the information that is currently directly searchable and that stored in PDFs.

Within this assignment, we have developed a preliminary plan for the implementation of new functions. We have identified issues that we will need to investigate further in parallel with the continued development work. This applies to confidentiality of information, IT security and coordination with our IT strategy. This can affect the schedule and to some extent also which functions are finally implemented. Limitations in our investment budget and access to internal key resources can also affect the schedule.

Our plan to increase the availability of open data in the Pesticide Register means that we primarily create possibilities for other actors to process the information further and use it for new purposes. This will be done through stepwise development of existing IT-systems using established technology for open data.

We also have the ambition to integrate the Pesticide Register into the Swedish Chemicals Agency's website. The user interface will be modernized and also adapted in accordance with the Act (2018: 1937) on accessibility to digital public services. The interface will furthermore be adapted for use in smart phones and tablets.

Some specific search functions in the Pesticide Register may also be further developed. This mainly applies to search functions that ensure that we fulfil the purpose of Article 57 of the Plant Protection Products Ordinance. Other search functions may also be developed. For example, we have a general commission to make it easier for others to work with the product selection principle and substitution. In 2020, we did prepare Spider and the Pesticide Register to be able to search for and present products that are classified as dangerous to bees, and products that contain substances which are candidates for substitution.

We think that the plan presented in this report can provide great benefits to our stakeholders and that the development efforts are worth implementing at the costs we have estimated.

1 Vi ska öppna Bekämpningsmedelsregistret för fler

Uppdragsbeskrivningen för detta regeringsuppdrag är:

Kemikalieinspektionen ska redovisa en plan för hur myndigheten framöver kan arbeta för en ökad digitalisering bland annat genom att öka tillgängligheten av så kallade öppna data i Bekämpningsmedelsregistret. Uppdraget ska redovisas till regeringen (Miljödepartementet) senast den 29 januari 2021.

Bekämpningsmedelsregistret (Bkm-reg) har funnits i digital form sedan 1990-talet och innehåller information om beslut om godkännande av bekämpningsmedels sedan 1986. Syftet med Bkm-reg idag är primärt att uppfylla informationsskyldigheten enligt artikel 57 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1107/2009 om utsläppande av växtskyddsmedel på marknaden.

Som ansvarig myndighet i Sverige ska Kemikalieinspektionen på elektronisk väg hålla information tillgänglig för allmänheten om de växtskyddsmedel som godkänts eller vilkas produktgodkännande återkallats i enlighet med förordningen. Det gäller bland annat uppgifter om godkännandets innehavare, produktens namn, typ av beredning, samt namnet på och kvantitet av verksamma ämnen som ingår i produkten.

Behovet av att använda information i Bkm-reg i andra syften har successivt ökat sedan EU:s växtskyddsmedelsförordning trädde ikraft 2011. Detta gäller växtskyddsmedel för yrkesmässig användning, det vill säga inom växtodlingsbranschen i Sverige. Bkm-reg i sin nuvarande form har dock inte kunnat uppfylla dessa behov.

1.1 Öppna data

Myndigheten för digital förvaltning (DIGG) har i uppdrag att öka den offentliga förvaltningens förmåga att tillgängliggöra öppna data samt bedriva öppen och datadriven innovation. Enligt DIGG syftar *öppna data* till att skapa insyn, tillväxt och effektivitet i samhället och ger företag möjligheter att skapa innovativa tjänster, till exempel appar. DIGG definierar Öppna data som ”digital information som man kan vidareutnyttja utan att betala avgift eller acceptera annat villkor än att man kan behöva ange källan”.

Inom ramen för detta uppdrag har vi beaktat några tillägg till DIGG:s definition. För att Kemikalieinspektionen ska kunna tillhandahålla informationen som öppna data får informationen inte omfattas av sekretess eller andra legala begränsningar. Informationen behöver också vara såväl komplett som aktuell och åtföljas av en tydlig beskrivning av informationens ursprungliga syfte. Detta för att minimera risken att informationen används på fel sätt.

Öppna data kan realiserats tekniskt på många olika sätt. Exempel på detta är att tillgängliggöra information i form av maskinläsbara format såsom XML. Ett annat alternativ är att skapa öppna länkade data som gör det möjligt för andra aktörer att sammankoppla information från flera olika informationskällor.

Ytterligare ett sätt att arbeta med öppna data är gränssnitt som Application Programming Interface, som förkortas API. Denna teknik har länge använts och blivit en inofficiell standard. Tekniken innebär att en användare eller en extern programvara kan hämta

information ur en databas i ett format som möjliggör vidarebearbetning. Vi beskriver tekniken vi valt att jobba vidare med närmare i avsnitt 6.3.

2 Vår inriktning och våra avgränsningar

2.1 Fokus på Bekämpningsmedelsregistret och växtskyddsmedel

Uppdragsbeskrivningen för detta regeringsuppdrag är bred och kan tolkas som att den gäller ökad digitalisering i allmänhet. I detta avsnitt redogör vi för hur vi tolkat uppdraget och vilken inriktning och vilka avgränsningar vi valt. Kemikalieinspektionen förbereder för närvarande en myndighetsövergripande strategi för digitalisering. Vi kommer att förnya vår IT-strategi.

Den plan vi tagit fram i detta uppdrag kommer att samordnas med, och utgöra en del av, vårt långsiktiga strategiarbete. Inom detta regeringsuppdrag har vi valt att fokusera på Bkm-reg som är utpekad i uppdragsbeskrivningen.

Vi har också avgränsat uppdraget till ökad tillgänglighet av information om växtskyddsmedel för yrkesmässig användning. Registret innehåller information om olika kategorier av bekämpningsmedel. Behovet och användningen av registret kan se olika ut för de olika kategorierna av bekämpningsmedel. Ett skäl är att olika regler gäller för olika typer av användningar av bekämpningsmedel. Inom jordbruket är till exempel korrekt användning av växtskyddsmedel kopplat till regler om ekonomiskt stöd till växtodlare.

Växtskyddsrådet¹ har en sammansättning av intressenter som alla arbetar med olika aspekter av växtodling och yrkesmässig användning av växtskyddsmedel. Vid den workshop om utveckling av Bkm-reg som Växtskyddsrådet arrangerade 2018 framkom det tydligt att Bkm-reg i sin nuvarande form inte lever upp till användarnas förväntningar. Användarna upplever framför allt stora svårigheter att söka fram den information de behöver i olika syften. Det framkom också att webbgränssnittet inte fungerar tillfredsställande.

Vi har definierat regeringsuppdragets direkta berörda intressenter som användare av Bkm-reg som kan förväntas behöva information om växtskyddsmedel godkända för yrkesmässig användning.

Slutligen, vi har fokuserat vårt arbete inom regeringsuppdraget på att skapa förutsättningar för en bättre överblick över vilka preparat som är godkända i Sverige genom att utveckla sökbarhet och exportmöjligheter. Sådan överblick är viktigt för arbetet med att utveckla effektiva växtskyddsstrategier. Vi ser därför också växtodlingsbranschen generellt som en indirekt intressentgrupp.

¹ På uppdrag av regeringen leder Jordbruksverket Växtskyddsrådet vars uppgift är att arbeta förebyggande för att det ska finnas effektiva och hållbara metoder inom växtskydd. Inbjudna deltagare i rådet är Kemikalieinspektionen, Naturvårdsverket, Livsmedelsverket, Havs- och vattenmyndigheten, Sveriges Lantbruksuniversitet, Lantbrukarnas Riksförbund, Föreningen Sveriges Spannmålsodlare, Svenskt Växtskydd, Hushållningssällskapen, Naturskyddsföreningen och Jordbruksverket.

2.2 Kemikalieinspektionens IT-system för godkända bekämpningsmedel

2.2.1 Myndighetens IT-system Spider är en informationskälla till Bekämpningsmedelsregistret

Kemikalieinspektionen har ett internt IT-system kallat Spider där vi lagrar information om godkännanden av såväl växtskyddsmedel som biocidprodukter. En del av informationen i Spider exporteras en gång per dygn till vårt externa system Bkm-reg som kan nås av allmänheten på vår webbplats.

Tillsammans fyller de båda IT-systemen flera funktioner och är en förutsättning för att Kemikalieinspektionen ska kunna leva upp till krav i flera olika lagar. Enligt artikel 57 i EU:s växtskyddsmedelsförordning ska Kemikalieinspektionen som ansvarig myndighet i Sverige hålla våra beslut om godkännande ordnade i ett register och kunna visa information om godkända och återkallade växtskyddsmedel till allmänheten i elektronisk form. Spider används också för att samla in och lagra uppgifter som ligger till grund för uttag av årsavgifter för bekämpningsmedel (förordning (2013:63) om bekämpningsmedelsavgifter). Andra funktioner är att sammanställa och skicka offentlig statistik till Statistiska Centralbyrån (Statistikförordningen, SFS 2001:100) och den europeiska statistikmyndigheten EuroStat (Förordning (EG) nr 1185/2009 om statistik om bekämpningsmedel). IT-systemen används även som stöd för att kunna utöva tillsyn över att EU:s växtskyddsmedelsförordning följs.

Det är tillgängligheten till information i Bkm-reg som detta regeringsuppdrag avser. Eftersom informationskällan för Bkm-reg är vårt interna system Spider så berörs även detta system av utveckling av Bkm-reg.

I Kemikalieinspektionens databas Spider lagras uppgifter som behövs för att handlägga ansökningsärenden, utöva tillsyn, leverera statistik och ta ut avgifter. En del av dessa uppgifter omfattas av sekretess. Därför görs ett urval av uppgifter som inte omfattas av sekretess. Detta urval exporteras till vår databas Bkm-reg som är tillgängligt för allmänheten på vår webbplats. De uppgifter som exporteras från Spider till Bkm-reg är: Beslutsdatum, datum då godkännandet löper ut, registreringsnummer, användningsområde, beredningsform, vilka verksamma ämnen som ingår i det godkända växtskyddsmedlet, vem som är innehavare av godkännandet, vilken behörighetsklass medlet tillhör, eventuella begränsningar i användningen samt övriga upplysningar. Dessutom exporteras för varje växtskyddsmedel en beslutsbilaga i PDF-format som innehåller uppgifter om vilka skadegörare och för vilken gröda medlet är godkänt. Beslutsbilaga innehåller även villkor för användning, till exempel vilken teknik som ska användas för att sprida medlet samt hur stor den maximala dosen får vara.

2.2.2 EU-gemensamma databaser för godkännanden kan inte ta över Bekämpningsmedelsregistrets funktion inom överskådlig tid

På sikt skulle de EU-gemensamma databaser som utvecklas inom EU kunna ha potential att ta över stora delar av de funktioner som Spider och Bkm-reg har. Inom ramen för regeringsuppdraget har vi därför gjort en bedömning av när sådan överflyttning av funktioner tidigast skulle kunna ske. Bedömningen har betydelse för vilket tidsperspektiv vi ska ha i våra bedömningar av nyttorealiseringsför utveckling av Bkm-reg. Ju längre tid vi räknar med att ha kvar Spider och Bkm-reg desto mer nytta kan vi räkna hem med en utveckling av dessa nationella datasystem.

Båda EU-lagstiftningarna för växtskyddsmedel och biocidprodukter syftar till harmonisering och samarbete mellan medlemsländer kring godkännande av dessa produkter. Som ett led i att underlätta harmonisering och den inre marknaden utvecklar och förvaltar Europeiska kommissionen (EU-kommissionen) respektive den Europeiska kemikaliemyndigheten (Echa) varsin EU-gemensam databas.

Echa utvecklar och förvaltar den EU-gemensamma databasen Register for Biocidal Products (R4BP3) som motsvarar den del av vår databas Spider som lagrar information om beslut för biocidprodukter. Information lagras av och delas mellan såväl sökande företag som behöriga myndigheter. Databasen används som stöd i den EU-gemensamma prövningsprocessen av biocidprodukter. Besluten görs tillgängliga för allmänheten genom den webbaserade databasen BP fact sheet som motsvarar vårt nationella Bkm-reg.

EU-kommissionen har utvecklat en gemensam databas för handläggning av ansökningar godkännande av växtskyddsmedel. Databasen Plant Protection Products Application Management System (PPPAMS).

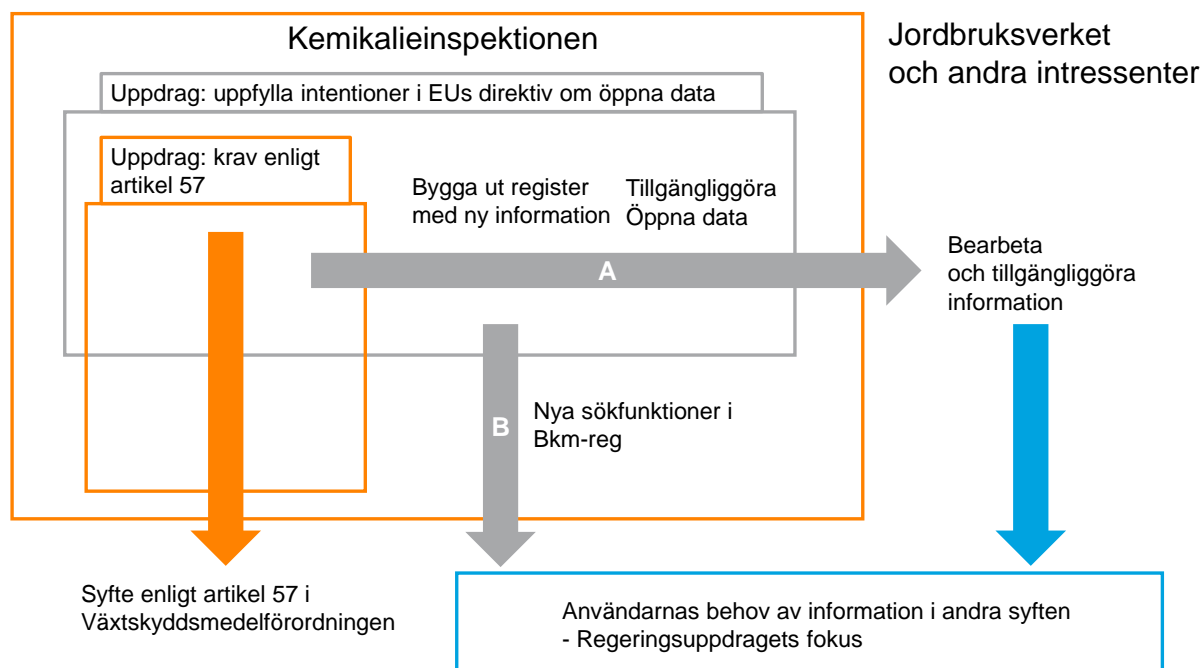
EU-kommissionens ambition är att databasen ska bli obligatorisk att använda för sökande företag och att all dokumentation för ansökningar ska hanteras av PPPAMS på ett sätt som motsvarar Echans databas R4BP3. Ambitionen har funnits sedan flera år tillbaka men det saknas lagstöd för att göra den obligatorisk. Kommissionen har inte heller tagit fram något lagförslag.

I dagsläget används PPPAMS främst till att sammanställa medlemsländers beslut om dispenser från kravet på godkännande i syfte att tillåta tillfällig användning av växtskyddsmedel i nödfall.

Vi har ställt frågor till EU-kommissionen och Echa om vilka utvecklingsplaner som finns för PPPAMS respektive R4BP. Vi har värderat svaren utifrån hur utvecklingen tidigare har gått i förhållande till de ambitioner och planer som kommissionen respektive Echa presenterat. Vår bedömning är att någon överflyttning av funktioner från Spider och Bkm-reg inte kommer att kunna ske inom den närmaste tioårsperioden. Vi räknar därför med att ha kvar ett nationellt register under överskådlig tid.

3 Våra två huvuduppdrag – att hålla register och att tillgängliggöra öppna data

I dagsläget letar många användare efter information i Kemikalieinspektionens Bkm-reg som de inte hittar. Bkm-reg som det ser ut idag har inte heller utformats för att tillgängliggöra denna information. Därför har vi nu sett över om vi behöver utöka syftet med Bkm-reg samt om och hur vi ska tillgängliggöra informationen bättre. Vi presenterar våra två huvuduppdrag i Figur 1 nedan.



Figur 1. Översikt över Bkm-reg idag och möjliga utvecklingsområden. Stor orange ruta: Kemikalieinspektionens uppdrag och verksamhet. Liten orange ruta: Kemikalieinspektionens uppdrag att uppfylla kraven i artikel EU:s växtskyddsmedelsförordning. Grå ruta: Kemikalieinspektionens uppdrag enligt intentionerna i direktivet om öppna data. Blå ruta: Användarnas behov av information i andra syften. Orange pil pekar på: Bkm-reg uppfyller syftet med artikel 57. Grå pilar, A respektive B: möjliga vägar att möta behov hos användarna. Blå pil: möjligheter för Jordbruksverket och andra intressenter att bidra till att möta användarnas behov om öppna data Bkm-reg görs mer tillgängliga.

3.1 Syftet med Bekämpningsmedelsregistret idag

Enligt vår myndighetsinstruktion² ska vi föra och utveckla register över kemiska produkter och biotekniska organismer. Vår interna databas Spider är ett sådant register. Spider är en förutsättning för att vi ska kunna leva upp till regelkraven i avsnitt 2.2.1 (ovan). Artikel 57 i EU:s växtskyddsmedelsförordning är den enda regel med uttryckliga krav på att vi elektroniskt ska tillgängliggöra information till allmänheten om beslut av godkännande. Syftet med Bkm-reg för växtskyddsmedel är primärt att uppfylla informationskyldigheten enligt denna artikel.

² Förordning (2009:947) med instruktion för Kemikalieinspektionen

Motsvarande regler för elektronisk tillgängliggörande av information finns också för biocidprodukter. Skillnaden är att det är Echa som har ansvaret för biocidprodukter.

Enligt artikel 57 i EU:s växtskyddsmedelsförordning så ska Kemikalieinspektionen, som är den ansvariga myndigheten i Sverige, se till att allmänheten kan få tillgång till vissa uppgifter om beslut om godkännande av växtskyddsmedel i elektronisk form.

Uppgifterna som ska tillgängliggöras elektroniskt är som ett minimum dessa:

- Namn eller firma för innehavaren av produktgodkännandet och numret på produktgodkännandet.
- Produktens handelsnamn.
- Typ av beredning.
- Namnet på och kvantitet av varje verksamt ämne, skyddsämne eller synergist som det innehåller.
- Klassificeringen, risk- och skyddsfraser i enlighet med direktiv 1999/45/EG och med den förordning som avses i artikel 65.
- Det eller de användningsområden som produktgodkännandet omfattar.
- Skälen för upphävandet av ett produktgodkännande, om dessa avser säkerhetshänsyn.

Dessutom ska en information om förteckning över eventuella godkända mindre användningsområden finnas med.

Vår tolkning är att det primära syftet med artikel 57 är att tillgängliggöra beslut om godkännanden för den som berörs av besluten utan att vara part i ärendet. Parter som berörs av beslutet är till exempel distributörer som ansvarar för att märkningen av produkten är korrekt.

Användare behöver också kunna få tag i aktuell information om vilka växtskyddsmedel som är godkända och därmed får användas. För växtskyddsmedel som inte längre är godkända behöver de få information om eventuella utfasningstider. Eftersom växtskyddsmedel i de flesta fall har toxisk verkan och avsiktligt sprids i miljön så kan också artikel 57 ses som ett sätt att leva upp till Århuskonventionen³ om allmänhetens rätt till miljöinformation.

3.2 Användning av information från Bekämpningsmedelsregistret i nya syften

I vissa fall kan det sätt informationen är lagrad i databasen (på grund av ursprungssyftet enligt artikel 57) sätta begränsningar för användning av informationen i Bkm-reg i andra syften. Syftet med artikel 57 behöver också ses i ljuset av att informationen i besluten om godkännande primärt riktar sig till *innehavaren av godkännandet*, inte till användaren av bekämpningsmedlet. Även detta kan innebära begränsningar för hur informationen kan användas i andra syften. I avsnitten nedan beskriver vi några exempel på sådana begränsningar.

³ Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/4/EG av den 28 januari 2003 om allmänhetens tillgång till miljöinformation och om upphävande av rådets direktiv 90/313/EEG.

3.2.1 Verksamt ämne kan ha flera olika kemiska former

Ett exempel är hur information om verksamt ämne presenteras i registret. I många fall finns bara en form av ett verksamt ämne, vilket gör sökningar i registret enkelt. När en användare söker efter alla godkända produkter som innehåller ett visst verksamt ämne så listas alla aktuella godkännanden under det verksamma ämnet. Andra verksamma ämnen kan förekomma i olika former på grund av att olika innehavare av godkännande tillverkar sin produkt på olika sätt. I Bkm-reg förekommer upp till åtta olika kemiska former av det som i grunden är samma verksamma ämne.

En användare som vill söka fram en sammanställning över godkända produkter som innehåller till exempel glyfosat söker på det verksamma ämnet ”glyfosat”. I sökresultatet får användaren fram sju olika kemiska former av ämnet. För att hitta godkända produkter behöver användaren klicka på respektive form av verksamt ämne. Flera av formerna av glyfosat innehåller inte några träffar för godkända produkter eftersom det inte längre finns några godkända produkter som innehåller just denna form av glyfosat. Formen av det verksamma ämnet finns dock kvar i registret eftersom artikel 57 i Växtskyddsmedelförordningen föreskriver att Kemikalieinspektionen elektroniskt ska tillgängliggöra även information om godkännande som har upphört att gälla.

Det är arbetskrävande för användaren att få fram en lista som innehåller alla glyfosat-medel som är godkända i dagsläget och det innebär också en viss risk för fel. Samlingsnamnet ”glyfosat” som används i många andra sammanhang finns inte i registret eftersom det inte är syftet med artikel 57.

Enligt reglerna i EU:s växtskyddsmedelsförordning är beslutet om godkännandet knutet till en exakt identitet på det verksamma ämnet. Reglerna kring ämnets identitet är strikta. Studier och bedömningar av risker som ligger till grund för ett enskilt godkännande av ett växtskyddsmedel är knutna till identiteten hos det ingående verksamma ämnet. Om innehavaren vill ändra på något som kan påverka identiteten av det verksamma ämnet så måste denne ansöka hos Kemikalieinspektionen om en ändring av godkännandet.

3.2.2 Villkorens utformning

Samma typ av problem med användning av informationen i Bkm-reg i andra syften än ursprungssyftet kan uppstå när det gäller villkorens utformning och beskrivningar av användningsområden för produkter. Det finns till exempel fler varianter av beskrivningar av grödor i Spider och Bkm-reg än det antal olika grödor som odlas i Sverige. Detta försvårar sökbarhet och möjligheterna att göra sammanställningar. Villkoren och beskrivningen av användningsområden i besluten grundar sig på vad innehavaren har ansökt om. Även om vi strävar efter standardisering av villkoren så långt möjligt, så behöver vi också gå de sökande företagens önskemål tillmötes. Syftet med den beskrivning av villkor och användningsområde som den som söker godkännande har kan vara ett annat än att underlätta sammanställningar av godkända produkter för olika skadegörare eller grödor.

3.2.3 Bilaga 3 riktar sig till innehavaren av godkännandet

Ett annat exempel där ursprungssyftet med Bkm-reg inte har kunnat uppfylla förväntningar från användare gäller informationen i beslutsbilaga 3. När informationen i beslutsbilaga 3 i form av PDF-filer tillgängliggjordes i Bkm-reg under 2015 uppstod en förväntan om att bilaga 3 kunde användas som en bruksanvisning. Bakgrunden var troligen att det varit svårt att göra sammanställningar av gällande bruksanvisningar för alla godkända produkter. Informationen i bilaga 3 för alla godkända produkter har däremot funnits samlad i Bkm-reg.

Bilaga 3 ska inte användas som bruksanvisning utan istället utgöra en ram för godkännandet som riktar sig till innehavaren av produktgodkännandet. Innehavaren av godkännandet ger en mer specifik bruksanvisning till användaren på förpackningens etikett, vilken växtodlaren enligt lag är skyldig att följa. För att undvika fortsatta missförstånd har vi lagt till en informationsruta i beslutsbilaga 3 om att växtodlaren ska följa bruksanvisningen på förpackningen av växtskyddsmedlet.

3.3 Utökat syfte med Bekämpningsmedelsregistret

Bakgrunden till detta regeringsuppdrag är att de sökfunktioner som idag finns i Bkm-reg inte lever upp till de förväntningar användarna har. Det finns behov av att använda informationen i Bkm-reg i andra syften än det ursprungliga enligt artikel 57. Detta gäller främst den information som finns i beslutsbilaga 3 för växtskyddsmedel.

I bilaga 3 finns uppgifter om vilken eller vilka skadegörare respektive gröda godkännandet gäller. Bilagan innehåller också villkor för användning såsom i vilka utvecklingsstadium av grödan medlet får användas, vilken appliceringsteknik som ska användas, maximal dosering, behandlingsintervall, maximal dosering per år, karenstid och skyddsfraser. Dessutom finns det ytterligare information i syfte att förtydliga användningsvillkoren och i vissa fall övriga upplysningar i bilagan.

Bkm-reg är idag utformat på ett sätt som ger tillgång till informationen enligt minimikraven i artikel 57, det vill säga att informationen ska finnas tillgänglig elektroniskt. Utöver minimikraven i artikeln finns också sökfunktioner som ska underlätta för användare att hitta rätt beslut.

3.3.1 Myndigheternas uppdrag om öppna data

EU har beslutat om direktiv (EU) 2019/1024 om öppna data och vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn. Direktivet är en omarbetning av det så kallade PSI-direktivet (Public Sector Information). Det nya direktivet syftar till att främja användningen av öppna data och stimulera innovation inom produkter och tjänster. Enligt artikel 5 i det omarbetade PSI-direktivet ska myndigheter, om möjligt och lämpligt, göra sina handlingar tillgängliga på elektronisk väg, i format som är öppna, maskinläsbara, tillgängliga, sökbara och som kan utnyttjas vidare. Det omarbetade PSI-direktivet ska ha genomförts i nationell rätt senast den 17 juli 2021.

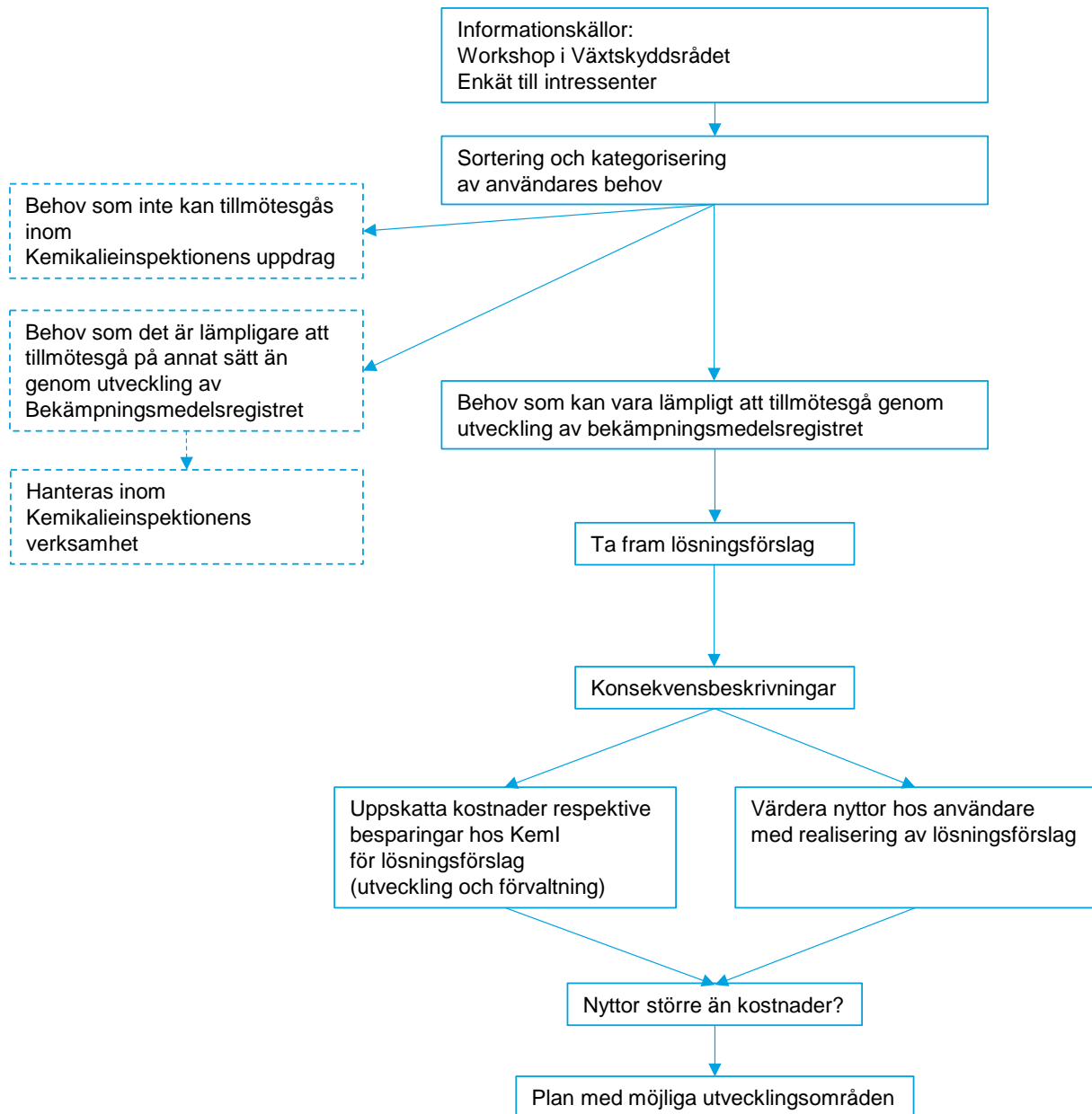
Även om reglerna ännu inte är klara så finns en tydlig ambition från lagstiftaren att myndigheter i ökad utsträckning ska tillgängliggöra handlingar så att informationen i dem kan utnyttjas vidare.

I detta uppdrag har vi utgått från att ursprungssyftet med Bkm-reg finns beskriven i artikel 57. Vi har tolkat regeringsuppdraget som en ambition hos vår uppdragsgivare att få klargjort i vilken utsträckning och på vilket sätt det är möjligt och lämpligt att tillgängliggöra information i Bkm-reg även i andra syften. Detta innebär att syftet med Bkm-reg utvidgas från att uppfylla lagkravet i artikel 57 i EU:s växtskyddsmedelsförordning till att också omfatta vårt uppdrag att tillgängliggöra information som öppna data.

I avsnitt 6.5.1 klargör vi hur inriktningen på vår plan påverkas av syftet med de olika reglerna och våra uppdrag.

4 Så här gjorde vi i regeringsuppdraget

Inom regeringsuppdraget har vi använt en metodik där vi kartlagt användarnas behov och förslag till utveckling av Bkm-reg. Vidare har vi tagit fram tekniska lösningar för att möta behoven och slutligen uppskattat kostnader respektive nyttor med lösningarna. Syftet är att kunna ta fram en kostnadseffektiv plan för utveckling av Bkm-reg.



Figur 2. Flödesschema för den stegvisa analys som vi använt för att ta fram en kostnadseffektiv plan med möjliga utvecklingsområden av Bkm-reg. De behov som sorterats till de streckade boxarna ligger utanför ramen för detta uppdrag.

En översikt över de utredningssteg som vi gjort finns i Figur 2. Utredningar har gjorts översiktligt i syfte att göra en grov sortering av användarnas behov.

Inom detta regeringsuppdrag har vi analyserat de behov av utveckling som våra intressenter fört fram vid Växtskyddsrådets workshop och genom sina enkätsvar.

Med utgångspunkt i intressenternas synpunkter i enkätsvaren har vi tagit fram några lösningsförslag för utveckling av Bkm-reg som finns beskrivna i avsnitt 6.1–6.4.

Vi har uppskattat utvecklings- och förvaltningskostnader samt möjliga effektiviseringar internt vid Kemikalieinspektionen. Vi har också gjort en värdering av de nyttor som lösningsförslagen skulle ge för användare av Bkm-reg. Detta för att kunna göra en sammanvägd bedömning om nyttorna överväger kostnaderna.

Slutligen har vi gjort en prioritering av lösningsförslagen utifrån hur vi på effektivast möjliga sätt levererar enligt våra uppdrag (se avsnitt 6.5).

Vi har också identifierat vilka frågor vi kommer att behöva utreda närmare för att säkerställa ett kostnadseffektivt och lagenligt tillgängliggörande (se avsnitt 6.5.2). Vår plan beskrivs i sammanfattning i avsnitt 6.6.

4.1 Samverkan med Jordbruksverket

Jordbruksverket har kompetens om användning av information i Bkm-reg för området *Yrkesmässig användning av växtskyddsmedel*. Detta inom sitt uppdrag som sektorsansvarig för jordbruk. Kemikalieinspektionen har därför tagit hjälp av Jordbruksverkets kompetens under den tid Kemikalieinspektionen genomfört regeringsuppdraget. Vi har också stämt av inriktning och slutsatser med Jordbruksverket. Slutliga bedömningar i denna rapport är dock Kemikalieinspektionens egna.

4.2 Källor till information om användarnas behov

4.2.1 Synpunkter från Växtskyddsrådet

Vid ett av sina möten 2018 behandlade Växtskyddsrådet utvecklingspotential för Kemikalieinspektionens Bkm-reg. Syftet var att Kemikalieinspektionen skulle kunna hämta in information om hur de olika organisationerna i rådet använder information från Bkm-reg. Vi ville också få förbättringsförslag om innehåll av information, sökbarhet och hur informationen presenteras vid sökningar i registret. Växtskyddsrådet tog fram en lista på synpunkter och utvecklingsmöjligheter för Bkm-reg som vi använt som underlag inom detta regeringsuppdrag.

4.2.2 Enkät om intressentperspektiv

Inom uppdraget har vi också genomfört en enkätundersökning för att fördjupa vår kunskap om användarnas behov, upplevelser av Bkm-reg och få fler förslag till förbättringar. Frågorna har riktats till bredare grupper av användare än de som är medlemmar i Växtskyddsrådet. De intressenter vi skickade frågorna till var följande:

- Jordbruksverket
- Livsmedelsverket
- Naturvårdsverket
- Statens Geologiska Undersökning
- Havs- och vattenmyndigheten

- Kommuner
- Länsstyrelser
- Rådgivarorganisationer
- Odlarorganisationer och andra branschorganisationer
- Universitet
- Växtskyddsmedelsföretag
- Företag som utvecklar digitala lösningar för växtodling
- Miljöorganisationer

Vi ställde följande fem frågor:

- Vilken data som finns i registret ser ni behov av att den tillhandahålls och görs sökbar på ett annat sätt än idag? Motivera varför.
- Hur anser ni att informationen bäst ska tillhandahållas för att kunna användas utifrån er organisations behov? Motivera varför.
- Ungefär hur mycket arbetstid i timmar/år lägger er organisation sammanlagt på att söka, inhämta och bearbeta den efterfrågade informationen idag?
- Hur ser ni att en utveckling enligt era önskemål och behov kan bidra till exempelvis resursbesparingar, utvecklingspotential genom ökad översiktlighet, bättre underlag för effektiva bekämpningsstrategier eller möjligheter till ökat skydd för hälsa och miljö?
- Vilka övriga potentiella mervärden kan skapas genom utvecklingen? Exempelvis kopplingar till annan information och nytta för användare av data. Ange gärna konkreta tillämpningar.

Frågorna skickades till sammanlagt 87 adressater. Vi fick svar från 38 av adressaterna varav 33 lämnade synpunkter. Sammanlagt innehöll svaren cirka 100 synpunkter och svar på de fem frågorna ovan.

5 Vad har vi kommit fram till?

5.1 Användargrupper – Hur används informationen idag?

I detta avsnitt beskriver vi hur informationen i Bkm-reg används idag. Avsnittet bygger till största delen på de enkätsvar vi fått in.

Jordbruksverket använder informationen i sitt arbete med växtskyddsstrategier, till rådgivning och vägledning samt inom forskning och utveckling.

Idag finns det i Sverige cirka 450 växtskyddsmedel med gällande godkännande.

Kemikalieinspektionen fattar hundratals beslut om växtskyddsmedel årligen. Merparten av dessa är förnyade och ändrade produktgodkännande som kan innehålla viktig ny information om hur produkterna ska användas. Till detta kommer också alla nya produkter samt produkter som inte längre är tillåtna att använda. Det finns ett stort behov av aktuell information sammanställd på ett överblickbart sätt. Jordbruksverket uppger dessutom att detta behov ökat

de senaste åren och att det innebär stora utmaningar för rådgivare och enskilda växtodlare att hålla sig uppdaterade kring hur produkterna får användas.

Kommuner och länsstyrelser använder Bkm-reg i sitt arbete med rådgivning och tillsyn. Registret används även av kommuner som stöd vid tillståndsgivning av för användning av växtskyddsmedel inom vattenskyddsområden.

Länsstyrelser uppger också att registret används vid behörighetsutbildningar för professionell användning av växtskyddsmedel.

Flera av organisationerna lägger ner manuellt arbete på att överföra och sammanställa informationen i bilaga 3 i egna databaser för vidarebearbetning. Jordbruksverket har angett att de avsätter cirka 220 timmar per år på att hämta hem data från bilaga 3 i PDF-form och sedan dra ut denna data till ett format som går att använda i deras syften. Jordbruksverket har exempelvis tagit fram en app (Sprutjournalen) för smarta telefoner och läsplattor som använder data från Bkm-reg. Appen digitaliserar den obligatoriska journalföringen för bekämpning och kontrollerar samtidigt automatiskt att det valda preparatet är godkänt för den aktuella grödan. Jordbruksverket använder även manuellt bearbetad information från Bkm-reg till årliga sammanställningar av bekämpningsrekommendationer till rådgivare och lantbrukare. Flera organisationer ägnar sig åt liknande sammanställningar.

Jordbruksverket ägnar ytterligare cirka 200 timmar, Livsmedelsverket cirka 170 timmar och Naturvårdsverket cirka 50 på att söka och sammanställa information från bilaga 3 inom exempelvis effektivitetsbedömningar och tillsynsverksamhet.

Hushållningssällskapen är en stor aktör inom rådgivning i lantbruk. De anger i sitt enkätsvar:

"Att kvantifiera hur många timmar per år organisationerna gemensamt lägger på att söka information i registret är i det närmaste omöjligt. På Hushållningssällskapen i Sverige jobbar över 200 personer med frågor som innebär att de i någon utsträckning använder Bkm-reg för att inhämta information. Av dessa jobbar ca 85 personer med fältförsök, ca 115 personer med rådgivning inom växtodling och hortikultur, 17 personer med miljörådgivning och ca 15 personer med forskning. Detta innebär åtskilliga timmar per år."

Även LRF ägnar många timmar åt att bland annat sammanställa information om användningsvillkor från bilaga 3 för vidare spridning genom kampanjen Säkert Växtskydd.

Bkm-reg används också av universitet både inom forskning och som stöd i arbetet med den nationella miljöövervakningen som sköts av Sveriges Lantbruksuniversitet på uppdrag av Naturvårdsverket.

Slutligen, Bkm-reg används även internt vid Kemikalieinspektionen under handläggning av prövningsärenden för att på ett enkelt och tillförlitligt sätt söka fram aktuell information om beslut och villkor. Registret ger snabbt tillgång till aktuell information om vad som gäller ett specifikt bekämpningsmedel.

5.2 Intressenternas behov

Enkätsvaren bekräftar den bild om att tillgängligheten i Bkm-reg är otillräcklig, något som också framkom vid Växtskyddsrådets workshop 2018.

Svaren återspeglar två huvudproblem:

1. Sökbarheten på den information som finns lagrad i databasen lever inte upp till användarnas förväntningar.
2. Det saknas direkt sökbarhet av den data som ligger i PDF-format (beslutsbilaga 3), vilket upplevs som en stor brist.

Tjugofyra organisationer har i enkätsvaren angett synpunkter som relaterar till att den mest väsentliga informationen om växtskyddsmedel i bilaga 3 idag presenteras i separata PDF-filer. De säger att informationen därför inte kan sökas fram, dras ut och analyseras på det sätt de behöver.

De behov användarna uttrycker är främst att sökbarheten och möjligheten att göra sammanställningar behöver förbättras. Flera organisationer uttrycker önskemål om att information i Bkm-reg ska kunna exporteras för vidare bearbetning i andra tillämpningar.

I några av enkätsvaren är behovet av förbättrad sökbarhet beskrivet för ett specifikt ändamål, till exempel sortering på godkännandeperioder som grund för val av ämnen till miljöövervakning eller möjlighet att söka fram alla preparat som har karenstid. I andra fall är behovet beskrivet som allmänt ökad flexibilitet i sökningarna. Det tyder på att användaren har flera olika syften med sökningarna i registret.

Ett exempel på sådant behov är beskrivet som önskemål om att Bkm-reg borde vara ett samlat databasbaserat system där det går att söka på många olika parametrar och kombinera olika parametrar. Flera av organisationerna har också föreslagit att informationen i Bkm-reg skulle kunna exporteras till Excel-format för att göra vidarebearbetning möjlig.

Tillsynsmyndigheter lyfter också fram att informationen i registret skulle kunna användas som stöd för arbetet med produktvalsprincipen.

6 Vår plan för att öka tillgängligheten av information i bekämpningsmedelsregistret

I detta avsnitt beskriver vi vår plan för att öka tillgängligheten av information i Bkm-reg. Vi har gjort en uppskattning av möjliga tider för att införa nya funktioner. Planen är översiktlig och preliminär. Vi har identifierat ett antal frågor som vi kommer att behöva utreda vidare parallellt med det fortsatta utvecklingsarbetet (se avsnitt 6.5.2). Detta kan komma att påverka tidplan och till viss del även vilka funktioner som slutligen implementeras.

Vi bedömer att en stor del av nyttorna förväntas uppstå genom att sökbarhet och möjligheten att exportera data generellt ger en bättre överblick över vilka preparat som är godkända i Sverige. Överblick är en förutsättning för arbetet med att utveckla effektiva växtskyddsstrategier.

Växtodlingsbranschen består i Sverige av cirka 20 000 växtodlare och producerar värden i konsumentledet på cirka 10 miljarder kronor årligen⁴. Effektivt växtskydd är för stora delar av branschen en förutsättning för lönsamhet. Överblick över godkända växtskyddsmedel är en förutsättning för ett effektivt arbete med växtskyddsstrategier.

⁴ Korta fakta om svensk växtodling, Lantbrukarnas riksförbund 2016.
https://www.lrf.se/globalassets/dokument/om-lrf/branscher/lrf-vaxtodling/lrf_fakta_vaxtodling_2016_final_webb.pdf

Vi gör bedömningen att det stora behovet av sammanställd och bearbetningsbar information redan på denna övergripande nivå motiverar de IT-utvecklingskostnader vi förutser. Vi gör också bedömningen att den huvudsakliga nyttan består i förbättrade möjligheter att göra sammanställningar av godkända växtskyddsmedel som grund för utveckling av växtskyddsstrategier.

En grundtanke med öppna data är att skapa förutsättningar för innovation. Genom att tillgängliggöra information som är central i arbetet med växtskydd kan vi skapa förutsättningar för aktörer att generera nyttor på helt nya och idag okända områden. De ekonomiska värdena i branschen är stora i förhållande till de utvecklingskostnader vi ser vid Kemikalieinspektionen (se nedan).

Förbättrade möjligheter till sammanställningar och vidarebearbetning av information i Bkm-reg kan vara till nytta även på andra områden. Ett sådant exempel är standardisering av utformning av villkor inom Kemikalieinspektionens godkännande (se avsnitt 3.2.2). Ett annat exempel är tillsynsverksamheten hos länsstyrelser och kommuner.

I avsnitten nedan gör vi en närmare analys av kostnader i förhållande till nyttor för de olika lösningsförslagen.

6.1 Förbättrat gränssnitt för användare samt prenumerationservice

Webbgränssnittet för Bkm-reg behöver moderniseras, vilket kan vara en delförklaring till att användarna upplever att informationen är svår att hitta. Vi har också krav på att anpassa gränssnittet för alla våra webbsidor enligt kraven i Webbtillgänglighetsdirektivet och lagen (2018:1937) om tillgänglighet till digital offentlig service.

Vi har därför tagit fram ett lösningsförslag som innebär en genomgripande modernisering av webbgränssnittet. Den framsökta informationen kommer att bli mer överskådligt presenterad och göra att den efterfrågade informationen nås snabbare och med färre klick. Detta utvecklingsprojekt kan också komma att tillmötesgå behov av mobilanpassning av webbgränssnittet och en prenumerationservice.

En grov kostnadsuppskattning för ett förbättrat webbgränssnitt ligger på 1 200 tkr inklusive interna kostnader. Löpande kostnader i form av förvaltning påverkas inte nämnvärt.

En modernisering av webbgränssnittet, prenumerationservice och en anpassning till mobila enheter bedöms leda till att användare snabbare och säkrare får tag i korrekt information om godkännande av enskilda medel. En modernisering av webbgränssnittet skulle förbättra upplevelsen av sökbarhet och överblick över den presenterade informationen.

Webbtillgänglighetsanpassad design är ett generellt lagkrav och något som vi har krav på oss att åtgärda. En modernisering av användargränssnittet är också en förutsättning för att kunna tillgängliggöra information i bilaga 3 på ett nytt sätt om databaserna Spider och Bkm-reg byggs ut, se avsnitt 6.2.

En modernisering av webbgränssnittet bör utgöra del av vår plan för att öka tillgängligheten till information i Bkm-reg.

6.2 Bygga ut databaserna Spider och Bekämpningsmedelsregistret

Denna lösning skulle innebära att både databasen Spider och Bkm-reg byggs ut med så kallade relationstabeller för innehållet i beslutsbilaga 3. Det gäller främst information om:

- Skadegörare
- Gröda
- Utvecklingsstadium gröda
- Appliceringsteknik
- Max dosering
- Behandlingsintervall
- Maximalt antal behandlingar per år
- Karenstid
- Skyddsfraser

Det kan även bli aktuellt att bygga ut databasen med den text i bilaga 3 som beskriver Ytterligare information och Övriga upplysningar.

En grov kostnadsuppskattning för ett projekt för att bygga ut databaserna Spider och Bkm-reg med tabeller för all information i bilaga 3 ligger på cirka 1 500 tkr inklusive kostnader för interna resurser vid Kemikalieinspektionen. Dessutom behöver den information som ligger i PDF-format i beslutsbilagor för alla gällande godkännanden av växtskyddsmedel flyttas till det nya databasformatet. Detta beräknas kosta cirka 200 tkr.

De flesta användare av registret bedöms ha stor nytta av åtgärden. En utbyggnad av databaserna Spider och Bkm-reg är en förutsättning för att de efterfrågade data i beslutsbilaga 3 ska kunna sökas respektive exporteras till ett vidarebearbetningsbart format.

Totalkostnaden för denna del uppskattas till cirka 1 700 tkr. För att det ska vara möjligt att genomföra krävs även att användargränssnittet förbättras, se avsnitt 6.1. Kostnaden är stor men det är även nyttorna. Utvecklingsinsatsen är en förutsättning för bättre sökbarhet och möjlighet till sammanställningar om grödor och skadegörare för godkända produkter.

6.3 Öppna data i form av API

Parallellt med detta regeringsuppdrag har vi genomfört en förstudie om öppna data för all Kemikalieinspektionens verksamhet. En del av studien bestod av djupintervjuer av bland annat intressenter som ingår i detta uppdrag. Genom intervjuerna har vi fått en bättre bild av vilka tekniska lösningar som skulle passa dem.

Den teknik vi har valt att arbeta vidare med syftar till att publicera så kallade REST-API:er. REST står för *REpresentational State Transfer* och API står för *Application Programming Interface*. Ett REST-API är en generell benämning på ett gränssnitt som datorer eller andra system kan interagera mot för att hantera data. REST-API:er kan användas över internet och är en öppen standard som inte kräver licenser. Tekniken har också kommit att betraktas som industristandard.

En teknisk lösning som ett REST-API skulle kunna innebära är att Jordbruksverket och andra intressenter kan få tillgång till informationen i Bkm-reg på ett enkelt och maskinläsbart sätt.

En sådan lösning hindrar inte att Kemikalieinspektionen i framtiden utvecklar nya sätt att arbeta med öppna data som exempelvis öppna länkade data.

Kostnaden för att ta fram ett API och öppna för vilken användare som helst utanför Kemikalieinspektionen ligger på cirka 1 000 tkr inklusive myndighetens interna kostnader.

De flesta användare av registret bedöms ha stor nytta av åtgärden. Det är också en förutsättning för att en utbyggnad av databasen ska få full effekt. Värdet av att på ett tillförlitligt sätt kunna sammanställa aktuell information om godkända produkter inklusive information om grödor, skadegörare och annan information är stort och motiverar enligt vår bedömning kostnaderna.

6.4 Förbättrad sökbarhet av information i Bekämpningsmedelsregistret

Femton organisationer har i enkätsvaren angett att sökfunktionerna i Bkm-reg är otillräcklig. Synpunkten har kommit från kommuninspektörer, länsstyrelseinspektörer, rådgivare, växtodlare, odlarorganisationer, myndigheter, universitet, distributörer och återförsäljare. Kemikalieinspektionens bedömning är därför att detta är en allmänt spridd synpunkt bland användare av Bkm-reg.

På grund av den breda behovsbeskrivningen och mångfalden av syften med sökningarna har vi ännu inte tagit fram några specifika lösningsförslag för nya sökfunktioner i Bkm-reg. Av samma skäl har vi inte heller tagit fram några kostnadsuppskattningar eller bedömningar av vilka nyttor det skulle ge. Det kommer kräva en närmare kartläggning av syftet och omfattningen med sökningarna för att bedöma om det i så fall är ändamålsenligt att vi utvecklar nya sökfunktioner i Bkm-reg. En del av behoven kan komma att uppfyllas om databaserna byggs ut för innehållet i bilaga 3 (se avsnitt 6.2). Vidare kan också behoven komma att mötas av andra aktörer om vi tillgängliggör informationen som öppna data genom ett REST-API (se avsnitt 6.3).

6.5 Diskussion – inriktning på det fortsatta utvecklingsarbetet

6.5.1 Bekämpningsmedelsregistrets syfte

Ett förbättrat användargränssnitt, se avsnitt 6.1, kan delvis genomföras oberoende av de andra lösningarna. Ett sådant projekt skulle också till största delen utgöras av anpassningar till lagkrav. Det bör därför utgöra en del av Kemikalieinspektionens plan framåt.

Att bygga ut tabeller i databaserna Spider och Bkm-reg med informationen i bilaga 3 är en förutsättning både för att utveckla nya sökfunktioner i Bkm-reg och för att utveckla exportmöjligheter med ett REST-API. Att bygga ut tabeller för informationen i bilaga 3 bör därför också utgöra del av vår plan framåt.

Som följande steg i utvecklingen har vi valt att prioritera tillgängliggörande av öppna data genom ett REST-API framför utvecklade sökfunktioner i Bkm-reg. Prioriteringen grundar sig på att vi ser ett värde i att bibehålla en tydlighet i de uppdrag vi har i förhållande till andra aktörer (se Figur 1 i avsnitt 3).

En sådan tydlighet minskar risken att information från Bkm-reg används på sätt den inte är avsedd för. Vi bedömer också att genom att utgå från våra två primära uppdrag i artikel 57 i EU:s växtskyddsmedelsförordning och PSI-direktivet så uppnår vi också både högre kostnadseffektivitet och kvalitet. Öppna data möjliggör för den aktör som är ansvarig för

användningen av data i nya syften själva utföra och successivt utveckla bearbetningen av informationen. Ett exempel är att Jordbruksverket redan idag utför så kallad metatagging av den information från bilaga 3 som hanteras manuellt. Metataggingen används för att sammanställa information på en mer översiktlig nivå än den som finns i Bkm-reg. Jordbruksverket är själva användare av den bearbetade informationen som lagras i en sekundär databas. De har dessutom direktkontakt med andra användare av den bearbetade och sammanställda informationen.

Av enkätsvaren framgår att det också finns behov av att bearbeta informationen i andra syften än de som ligger inom Jordbruksverkets respektive Kemikalieinspektionens direkta ansvarsområden. Ett exempel är sammanställningar för användning inom miljöövervakningen. Öppna data via ett REST-API ger andra aktörer möjlighet att på sikt få åtkomst till och bearbeta informationen på det sätt de behöver.

Även om öppna data är huvudinriktningen i vår plan så kommer vi att se över och vid behov vidareutveckla sökfunktioner i Bkm-reg. Utgångspunkten för detta kommer att vara uppfyllande av syftet med artikel 57. Vi kan också komma att utveckla sökfunktioner som ligger inom Kemikalieinspektionens andra uppdrag, såsom att främja produktvalsprincipen och substitution.

6.5.2 Områden att utreda vidare

De lösningar som utvecklas i kommande IT-projekt behöver samordnas med Kemikalieinspektionens strategiska IT-utveckling. Vi har till exempel för avsikt att se över IT-arkitekturen vid myndigheten. De lösningar vi implementerar för Bkm-reg behöver därför vara återanvändbara i en eventuellt förändrad IT-arkitektur. Även sekretessfrågor och IT-säkerhetsfrågor är sådant vi kommer att fortsätta arbeta med när vi utvecklar och implementerar nya lösningar.

Vi har tolkat regeringsuppdraget som att ökad tillgänglighet till öppna data i Bkm-reg har hög prioritet i vår IT-utveckling de närmaste åren. Samtidigt har vi flera andra digitaliseringsprojekt vid myndigheten och det finns en gräns för hur många parallella projekt vi klarar av. Ett exempel är begränsningar i Kemikalieinspektionens investeringsram. Andra exempel är tillgång till interna resurser för IT-utveckling och nyckelkompetenser från den operativa verksamheten. Detta kan påverka tidplanen för driftsättning av nya funktioner.

Slutligen ser vi att samverkan med Jordbruksverket kommer att vara en viktig del i vår plan för arbetet framåt. På kort sikt behövs samarbete kring teknisk utformning av ett eventuellt REST-API. Planen innebär att Jordbruksverket får förbättrade möjligheter att bearbeta informationen och tillgängliggörande i nya syften. På längre sikt behöver vi också anpassa vår vidareutveckling av Bkm-reg utifrån Jordbruksverkets arbete med digitalisering, till exempel med appen Sprutjournalen. Information som idag söks av användare i Bkm-reg kan i framtiden bli mer lättillgänglig på andra platser. Samordnad information från myndigheterna kommer då underlätta för användare att hitta rätt.

6.6 Sammanfattande slutsatser

Bkm-reg behöver utvecklas för öka tillgängligheten till informationen. Vi bedömer att de möjliga lösningar som presenterats i denna rapport ger stora nyttor hos våra intressenter och att de är värda att genomföra till de kostnader vi uppskattat.

Vi bör prioritera arbetet på att tillgängliggöra data i linje med de intentioner som PSI-direktivet anger. Inriktningen på vår plan är därför att bygga ut myndighetens interna databas

Spider och Bkm-reg för att göra informationen i bilaga 3 möjlig att söka, exportera och bearbeta vidare digitalt. Tillgängliggörandet av informationen bör ske främst genom att öppna data kan exporteras via ett så kallad REST-API. I tillägg bör webbgränssnittet för Bkm-reg moderniseras vilket kommer öka tillgängligheten till informationen generellt.

Utöver huvudinriktningen ovan kan också vissa specifika sökfunktioner i Bkm-reg komma att utvecklas. Det gäller främst sökfunktioner med inriktning på uppfyllande av syftet med artikel 57 i EU:s växtskyddsmedelsförordning. Även andra sökfunktioner kan komma att utvecklas om de bedöms ligga inom Kemikalieinspektionens andra uppdrag såsom främjande av substitution.

Under 2020 har vi till exempel förberett Spider och Bkm-reg för att kunna söka fram och presentera dels produkter som klassificerats som farliga för bin, dels produkter som innehåller ämnen som kategoriserats som kandidatämne för substitution.

Vår bedömning är att utvecklingsarbetet enligt planen ovan kan påbörjas under 2021. Parallellt med utvecklingsarbetet behöver vi beakta sekretess, IT-säkerhet, möjligheter till finansiering och samordning med vår IT-strategi. Detta kan påverka tidplan och till viss del även vilka funktioner som slutligen driftsätts. Under förutsättning att dessa frågor inte innebär några hinder skulle ett REST-API kunna tillhandahållas under perioden 2022 - 2023. Även en uppdaterad webbdesign skulle kunna implementeras under perioden 2022 - 2023.

Ordlista och förkortningar

För att göra texten mer lättläst använder vi några förenklade begrepp och förkortningar.

Begrepp	Förklaring
Bkm-reg	Förkortning för Kemikalieinspektionens Bekämpningsmedelsregister https://apps.kemi.se/BkmRegistret/Kemi.Spider.Web.External/
Spider	Kemikalieinspektionens interna IT-system över beslut om godkännande av bekämpningsmedel
Användare	Avser detta uppdrags direkt berörda intressenter, det vill säga användare av Bkm-reg. Indirekt berörda intressenter är växtodlingsbranschen.
Växtodlare	Avser i denna rapport de som använder växtskyddsmedel yrkesmässigt.
Rådgivare	Med rådgivare avses växtodlingsrådgivare, både de med inriktning på produktion och de med inriktning på miljöskydd.
Öppna data	Digital information som man kan vidareutnyttja utan att betala avgift eller acceptera annat villkor än att man kan behöva ange källan.
REST-API	<i>REpresentational State Transfer</i> och API står för <i>Application Programming Interface</i> . Ett REST-API är en generell benämning på ett gränssnitt som datorer eller andra system kan interagera mot för att hantera data.
Länkade data	Länkade data innebär att informationen ska kunna tolkas och bearbetas vidare av datorer och inte enbart läsas som webbsidor.

KEMI
Kemikalieinspektionen

Box 2, 172 13 Sundbyberg
08-519 41 100

Besöks- och leveransadress
Esplanaden 3A, 172 67 Sundbyberg

kemi@kemi.se
www.kemikalieinspektionen.se