

## **Förslag till uppdaterat nationellt luftvårdsprogram**

Remiss från Naturvårdsverket  
Remisstid den 17 maj 2023

Förslag till beslut

Borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

1. Remissen besvaras med hänvisning till vad som sägs i stadens promemoria.
2. Paragrafen justeras omedelbart.

### **Föredragande borgarråden Åsa Lindhagen och Lars Strömgren**

#### Sammanfattning av ärendet

I EU:s direktiv för utsläpp av luftföroreningar (Takdirektivet – 2016/2284/EU) finns ett krav om att upprätta ett nationellt luftvårdsprogram. Naturvårdsverket har i enlighet med detta upprättat ett förslag till uppdaterat program som remitterats till bland annat Stockholms stad för yttrande.

I remissförslaget redovisas scenarier för hur mycket vissa utsläpp kan förväntas minska. Sverige bedöms klara kraven på utsläppsminskningarna för svaveloxid (SO<sub>2</sub>), flyktiga organiska ämnen (NMVOC) och små partiklar (PM<sub>2,5</sub>).

Scenarierna visar att Sveriges utsläpp av kväveoxid (NO<sub>x</sub>) behöver minska med cirka tio kton till år 2030. Detta motsvarar en minskning med 14 procent jämfört med förväntade utsläpp i scenarierna. Utsläppen för ammoniak (NH<sub>3</sub>) överskreds 2020 och scenarierna visar på att utsläppen kommer fortsätta överskrida åtagandena 2025 och 2030.

Naturvårdsverket presenterar en rad förslag för att uppfylla ammoniak- och kväveoxidåtagandet till 2030. Naturvårdsverket bedömer att Sverige har en god chans att uppnå kraven för utsläppsminskningarna enligt takdirektivet till 2030 om de samlade åtgärderna genomförs.

#### Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret, miljö- och hälsoskyddsnämnden, trafiknämnden och Stockholms Stadshus AB. På grund av den korta remisstiden har miljöförvaltningen svarat på remissen genom ett kontorsyttrande. Stockholms

Stadshus AB har i sin tur remitterat ärendet till dotterbolaget Stockholms Hamn AB. Trafiknämnden har inte inkommit med svar.

*Stadsledningskontoret* ser positivt på att fler åtgärder för att minska bland annat kväveoxid införs. Utöver det som föreslås bör ytterligare åtgärder inom transportområdet övervägas. Till exempel en miljödifferenterad trängselskatt samt möjlighet att differentiera parkeringsavgifter utifrån fordonets miljöpåverkan.

*Miljöförvaltningen* tillstyrker utredningens åtgärdsförslag som handlar om att minska vägtrafikens utsläpp av kväveoxider och har förslag på styrmedel och nationella åtgärder som skulle underlätta kommunernas arbete med att minska biltrafiken och utsläppen av kvävedioxid.

*Stockholms Stadshus AB* hänvisar till Stockholms Hamn AB:s förslag i sin helhet som svar på remissen.

*Stockholms Hamn AB* ser positivt på att förslaget till uppdaterat luftvårdsprogram nu inkluderar sektorerna sjöfart och arbetsmaskiner, och efterfrågar möjlighet till finansieringsstöd för investeringar i hållbar teknik och infrastruktur i dessa områden. Bolaget anser att det är problematiskt att de föreslagna åtgärderna i programmet inte är kvantifierade när det gäller potential för minskade utsläpp till luft, vilket försvårar bedömningen av miljönyttan.

### Föredragande borgarrådets synpunkter

Vi välkomnar Naturvårdsverkets förslag till uppdaterat luftvårdsprogram, som upprättats i enlighet med det s.k. Takdirektivet.

Luftkvaliteten i Europa har förbättrats avsevärt de senaste 30 åren i och med att utsläppen av luftföroreningar har minskat kraftigt, så även i Stockholm. Strängare utsläppskrav på fordon och industrier, utbyggnad av fjärrvärme, infasning av renare bränslen och elbilar, miljözoner, trängselskatt och dubbdäcksförbud m.m. har bidragit till förbättringen av luftkvaliteten i staden. Trots det är luftföroreningar det miljörelaterade problem som orsakar flest dödsfall, till följd av bl.a. hjärt- och kärlsjukdomar och luftvägssjukdomar. Fortfarande dör cirka 300 000 människor i förtid per år av förorenad luft inom EU, varav 1 000 bor i Stockholm. Detta är mycket allvarliga siffror.

Stockholms stad mäter kontinuerligt luftkvaliteten och vägtrafiken är den största källan till utsläpp av luftföroreningar i staden. Alla miljö kvalitetsnormer enligt luftkvalitetsförordningen (2010:477) klarades år 2022, men ytterligare åtgärder för att sänka halterna, framför allt av kvävedioxid, partiklar (PM10 och PM2.5) och ozon, krävs för att klara alla målvärden i det nationella miljö kvalitetsmålet "Frisk luft" till skydd för människors hälsa. Det är uppenbart att mycket mer måste göras för att skydda de personer som drabbas särskilt hårt av luftföroreningarna, i synnerhet barn. Fordonsflottan behöver bli renare och trafiken behöver minska. Därför har vi i Stockholm satt upp ambitiösa klimat- och miljömål, bland annat en minskad biltrafik

med 30 procent till 2030, en utsläppsfri innerstad och minskade utsläpp från transportsektorn med 80 procent till 2030, samt satt igång ett stort arbete med att bygga ut laddinfrastrukturen. Vidare ska Stockholms stad nå miljömålet för frisk luft samt utreda vilka åtgärder som behöver vidtas för att nå Världshälsoorganisationens (WHO) nya gränsvärden för luftkvalitet. En zon ska skapas i Gamla stan och i ett område i City genom att successivt införa miljözon klass 3 med start 2024 som är fullt införd år 2026. Gränsdragningen av området ska utredas under 2023.

Vi ser positivt på Naturvårdsverkets förslag på fler åtgärder för att minska bland annat kväveoxid, vilket är i linje med Stockholms arbete för frisk luft i hela staden. Dock anser vi att ytterligare åtgärder inom transportområdet behövs, däribland miljödifferenterade trängselskatter och parkeringsavgifter, möjligheter till kommunal övervakning av miljöbilzonerna, fler verktyg för kommuner att minska privatbilismen samt en nationell satsning på cykling genom ett mål om utökad cykeltrafik och utökad finansiering av utbyggnaden av cykelinfrastrukturen.

I övrigt hänvisar vi till stadens interna remissinstansers yttranden.

Stockholm den 17 maj 2023

Åsa Lindhagen och Lars Strömgren

## Bilagor

Remiss - Förslag till uppdaterat luftvårdsprogram, dnr KS 2023/396-1

**Borgarrådsberedningen** tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

**Reservation** av borgarrådet Dennis Wedin (M) enligt följande.

Jag föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

1. Delvis godkänna föredragande borgarrådets förslag till beslut
2. Att därutöver anföra

En levande stad innebär en stad i ständig rörelse. Men en levande stad måste också vara en hållbar stad där människor trivs och mår bra. Det finns lite som tyder på att antalet transporter och resor kommer bli färre framöver. Snarare är motsatsen mer trolig. Därför är det viktigt att utsläppen från transporter och resande minskar och välkommet att det nationella luftvårdsprogrammet ses över.

Stockholms luftkvalitet har förbättrats de senaste 30 åren. Det är en framgång tack vare framsynt politik men allra främst innovation och utveckling som möjliggjort mindre utsläpp från inte minst transportsektorn. Viktigaste åtgärden för att minska utsläppen av kväveoxider är att fasa ut förbränningsmotorerna till förmån för

utsläppsfria fordon. Därför måste elektrifieringen skyndas på och stockholmarna, i behov av bil, ska uppmuntras byta till en utsläppsfri bil.

Mer trafik behöver också ledas omkring staden snarare än igenom den varpå det är mycket angeläget att återuppta planeringen av Östlig förbindelse och därmed färdigställa ringleden omkring Stockholm. Framgent önskar Moderaterna få en tydligare kvantifiering över hur mycket stadens planerade åtgärder de facto kommer minska utsläppen. Allt för att staden ska kunna rikta insatserna till de områden som minskar utsläppen och förbättrar luftkvaliteten så effektivt som möjligt.

Moderaterna vill bekämpa utsläppen, inte bilen, samtidigt som Miljöpartiet vill bekämpa både utsläppen och bilen. Det blir tydligt i de föredragande borgarrådets mål om ”fler verktyg för kommuner att minska privatbilismen”. Stockholmare är bland världens mest klimatmedvetna medborgare och bland dem som önskar göra allra mest för miljön. Det är någonting vi som politiker ska ta vara på, inte försvåra eller straffa genom att tvinga dem bort från vår stad. Vill majoriteten föra en politik som för stockholmare i behov av bil – inte minst barnfamiljer – bort från staden skapar man ett fattigare och tråkigare Stockholm. Majoritetens vilja att minska privatbilismen blir särskilt anmärkningsvärd i ljuset av att den rödgröna majoriteten i Region Stockholm drar in 21 busslinjer varav de flesta hittills ersatt mycket av biltrafiken mellan inne- och ytterstaden.

Avslutningsvis vill Moderaterna särskilt tillstryka yttrandet från Stockholms Hamnar AB om att styrmedel som endast berör inrikes sjöfart skulle riskera snedvrída konkurrensen då det innebär olika förutsättningar för internationell och nationell sjöfart. Åtgärder som avser både nationell och internationell sjöfart inom ramen för EU:s regelverk Fit for 55 (ex beskattning av sjöfartsbränslen, successivt minskad växthusgasintensitet i använt sjöfartsbränsle samt ökad användning av land-el för fartyg vid kaj) kommer leda till en mer tydligt förbättrad luftkvaliteten och minskad klimatpåverkan.

## **Kommunstyrelsen**

**Reservation** av Annika Friberg, Jonas Nilsson och Johan Paccamonti (alla M) som är likalydande med Moderaternas reservation i borgarrådsberedningen.

**Reservation** av Gabriel Kroon (SD) enligt följande.

Jag föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

1. Remissen besvaras med hänvisning till vad som sägs Sverigedemokraternas yttrande.
2. Därutöver anföra följande:

Sverigedemokraterna välkomnar flera av förslagen i föreliggande uppdatering av nationellt luftvårdsprogram. Efterlevnad mot de europeiska luftvårdsmålen är en viktig del i en mer hälsosam befolkning och förbättrad livskvalitet. Samtidigt behöver

åtgärderna som vidtas vara ekonomiskt rationella. De får heller inte leda till andra alltför långtgående konsekvenser för det svenska jordbruket, vilket påverkar vår potential till självförsörjning av livsmedel.

Likaså ska åtgärderna vara evidensbaserade och kostnadseffektiva. Samhällskostnaden för försämrade framkomlighet för bilister är hög vilket i sin tur minskar skatteintäkterna och därmed den kommunala kapaciteten att arbeta proaktivt med miljö- och folkhälsofrågor.

**Ersättaryttrande** av Nike Örbrink (KD) som är likalydande med Moderaternas reservation i borgarrådsberedningen.

## Ärendet

I EU:s direktiv för utsläpp av luftföroreningar (Takdirektivet – 2016/2284/EU) finns ett krav om att upprätta ett nationellt luftvårdsprogram. Naturvårdsverket har i enlighet med detta upprättat ett förslag till uppdaterat program.

Det första programmet togs fram 2019 och fokuserade på att identifiera vilka sektorer och åtgärdsområden som skulle kunna bidra till att uppnå kraven om utsläppsminskningar till 2020 och 2030. I det reviderade programmet som Naturvårdsverket har tagit fram ligger fokus på vilka styrmedel som skulle kunna möjliggöra de åtgärder som pekades ut i 2019 års program.

Stockholms stad har beretts möjlighet att yttra sig över remissförslaget Förslag till uppdaterat nationellt luftvårdsprogram från Naturvårdsverket.

I remissförslaget redovisas scenarier för hur mycket vissa utsläpp kan förväntas minska. Sverige bedöms klara kraven på utsläppsminskningarna för svaveloxid (SO<sub>2</sub>), flyktiga organiska ämnen (NMVOC) och små partiklar (PM<sub>2,5</sub>).

Scenarierna visar att Sveriges utsläpp av kväveoxid (NO<sub>x</sub>) behöver minska med cirka tio kton till år 2030. Det här motsvarar en minskning med 14 procent jämfört med förväntade utsläpp i scenarierna. Utsläppen för ammoniak (NH<sub>3</sub>) överskreds 2020 och scenarierna visar på att utsläppen kommer fortsätta överskrida åtagandena 2025 och 2030.

Naturvårdsverket presenterar en rad förslag för att uppfylla ammoniakåtagandet till 2030. Ammoniakutsläppen sker i första hand från jordbrukssektorn. Vissa av förslagen har en uppskattad kvantifierbar utsläppsminskning, till exempel att byta ut spridning av flytgödsel i växande gröda mot ytmyllning (myllningsaggregat och motsvarande teknik) och tak på flytgödselbehållare. Bland de icke kvantifierbara åtgärderna noteras regelverk kring gödsel från djur och uppdatering av ”god jordbrukarsed för ammoniak”.

Naturvårdsverket har tagit fram en rad förslag för att uppnå kväveoxidåtagandet till 2030. Bland förslagen finns en förändrad NO<sub>x</sub>-avgift, skrotningspremie, sänkt hastighet i tätbebyggt område, utreda nationella krav på drivmedel för mindre fartyg, upphandlingskrav för arbetsmaskiner med mera.

Naturvårdsverket påpekar att det finns osäkerheter i underlaget. Bland annat bygger scenarierna på vissa antaganden och storleken på utsläppsminskningarna som följer av åtgärderna är svår att kvantifiera.

Naturvårdsverket bedömer att Sverige har en god chans att uppnå kraven för utsläppsminskningarna enligt takdirektivet till 2030 om de samlade åtgärderna genomförs. Härutöver bedöms utsläppsminskningarna innebära en generell förbättring av Sveriges luftkvalitet vilket i sin tur har positiv påverkan på folkhälsan. Vidare förväntas förslagen bidra till en förbättrad miljö genom minskad försurning och övergödning.

## Remissammanställningen

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret, miljö- och hälsoskyddsnämnden, trafiknämnden och Stockholms Stadshus AB. På grund av den korta remisstiden har miljöförvaltningen svarat på remissen genom ett kontorsyttrande. Stockholms Stadshus AB har i sin tur remitterat ärendet till dotterbolaget Stockholms Hamn AB. Trafiknämnden har inte inkommit med svar.

## Stadsledningskontoret

**Stadsledningskontorets** tjänsteutlåtande daterat den 28 april 2023 har i huvudsak följande lydelse.

Stadsledningskontoret ser positivt på att fler åtgärder för att minska bland annat kväveoxid införs. Utöver det som föreslås bör ytterligare åtgärder inom transportområdet övervägas. Till exempel en miljödifferenterad trängselskatt samt möjlighet att differentiera parkeringsavgifter utifrån fordonets miljöpåverkan.

Stockholms stad har för avsikt att skapa en miljöbilszon i Gamla stan och ett område i city genom att successivt införa miljözon klass 3 med start år 2024 som är fullt införd år 2026. I det här sammanhanget är det positivt med förslaget om att kunna dela upp miljözon 3 i personbilar, lastbilar och bussar.

Stadsledningskontoret ser även att en komplettering av möjligheterna till kommunal parkeringsövervakning inom miljöbilszonerna bör övervägas. Transportstyrelsen har berört ett förslag i ett regeringsuppdrag, Miljözoner för lätta fordon (Dnr TSV 2025-4545), om att komplettera Trafikförordningen med en bestämmelse om att fordon som inte får föras i miljözonerna inte heller får stanna eller parkeras på allmän plats där kommunen är väghållare.

Stockholms stad har som mål att minska biltrafiken med 30 procent fram till 2030 med 2017 som referenstidpunkt. Stadsledningskontoret anser att landets kommuner bör ges starkare verktyg att arbeta strategiskt och operativt för att minska privatbilismen. Åtgärder för att minska privatbilismen möjliggör för lägre utsläpp av kväveoxider och medför en rad positiva effekter: minskade koldioxidutsläpp, ökad attraktivitet i stadsmiljön, minskade partikelutsläpp med mera. Miljö- och hälsoskyddsnämnden lyfter till exempel att kommuner bör ges möjlighet att ta ut parkeringsavgifter för att styra trafiken och inte bara ”ordna” den.

## Miljöförvaltningen

**Miljöförvaltningens** tjänsteutlåtande daterat den 22 mars 2023 har i huvudsak följande lydelse.

Utredningen konstaterar att det krävs ytterligare åtgärder och styrmedel för att uppfylla kraven om minskade utsläpp av kväveoxider från vägtrafiken till 2030. Miljöförvaltningen tillstyrker utredningens åtgärdsförslag som handlar om att minska

vägtrafikens utsläpp av kväveoxider. Förvaltningen instämmer även i att åtgärden om skrotningspremie behöver analyseras djupare. Utöver det har miljöförvaltningen ytterligare förslag på styrmedel och nationella åtgärder som skulle underlätta kommunernas arbete med att minska biltrafiken och utsläppen av kvävedioxiderna inklusive åtgärder för ökad cykling. Flera av dessa förslag rör lagar och förslag inom parkering, då detta är ett verktyg som skulle kunna användas till att styra trafiken och dämpa efterfrågan på privat bil i högre grad. Detta skulle på sikt minska trafiken och utsläppen av kväveoxider.

- Miljödifferenterad trängselskatt så att utsläppsfria fordon får en lägre avgift
- Ta bort skattebefrielsen på bilar äldre än 30 år, då dessa bilar har högre kväveoxidutsläpp och därmed bör beskattas för detta.
- Förändrad parkeringslagstiftning som möjliggör att eldrivna fordon kan få betala en lägre parkeringsavgift på gatumark
- Införa möjligheten att reservera parkeringsplatser på gatumark för bilpoolsbilar samt en definition av delade fordon
- Ändra reglerna för skyltning på gatumark så att kombinationer av laddplats med bilpool, taxiplats eller lastplats möjliggörs.
- Att energieffektiv användning av transportsystemet pekas ut som ett allmänt intresse i PBL:s andra kapitel. Det ger kommuner bättre möjligheter att arbeta målmedvetet med sin parkeringsplanering. En strävan efter mer effektiv ytanvändning i tätorter vore också ett angeläget förtydligande av PBL:s hushållningsprinciper.
- Att skrivningen om ”parkering i skälig utsträckning” ändras till ”mobilitetslösningar i skälig utsträckning” i PBL kap 8 § 9 punkt 4. Ändringen öppnar för en friare och mer teknikneutral beskrivning av det behov som ska täckas, nämligen de boendes möjligheter att transportera sig själva och sitt gods.
- Avgiftslagen (1957:259) behöver ändras så att kommuner får ta ut avgifter för att styra trafiken, inte bara ”ordna” den. Kommuner ska kunna få ta ut avgifter på en gata som speglar driftskostnaderna, inte bara för att ordna trafiken.
- Att kommunen i en detaljplan ska kunna skriva in att bilparkering inte får anläggas på andra ytor än vad detaljplanen anger. Det skulle kunna bromsa eller förhindra risken för ett ineffektivt utnyttjande av p-platser, sett till det allmänna hushållningsintresset. En sådan begränsning förutsätter dock att den ovan nämnda områdesvisa planeringen genomförs.
- Att Avgiftslagens andra paragraf förtydligas så att kommuner inte får subventionera långtidsparkering på gatumark.



- Lagstiftningen för planeringen av p-platser behöver flyttas upp från fastighetsnivå till att omfatta hela områden, dvs. flera gator och flera fastigheter. Med en sådan planering skulle det vara möjligt att hantera lokala trafikföreskrifter mer rationellt än idag.

Potentialen att öka cykelresorna är stor inom våra städer men också på landsbygden. Flera insatser genomförs av regionerna och dess kommuner för att skapa bättre förutsättningar för cykelresor, men för att nå större räckvidd behövs en mångfald av insatser, inte minst från regeringen. Avsaknaden av ett nationellt mål för cykelutvecklingen hindrar myndigheter att arbeta proaktivt med färdmedelsfördelningen.

Trafikverkets tolkning av väglagen gällande funktionellt samband; det vill säga att en statlig cykelväg måste byggas längs en statlig bilväg. Denna tolkning försvårar möjligheterna för en utbyggd cykelinfrastruktur som passar behovet hos cyklister. Genom följande åtgärder från regeringen kan rådande problematik motverkas:

- Inför ett nationellt mål för ökad cykeltrafik. Detta är en förutsättning för att myndigheter nationellt, regionalt och kommunalt ska kunna arbeta mer proaktivt mot en högre cykelandel.
- Modernisera lagstiftningen. Genom att skapa förutsättningar för att bygga friliggande statliga cykelvägar kan funktionen bättre passa cyklisters behov. Detta är också en vilja som ligger i linje med trafikutskottets betänkande 2020/21:TU3, Översyn av väglagen. Cykel behöver också göras till ett eget trafikslag, så att t ex utbyggnad av stråk anpassade till pendling med elcykel möjliggörs. Det behöver också bli obligatoriskt att planera och bygga ut för GC-väg vid utbyggnad och underhåll av bilvägar.
- Utöka finansieringen till cykel. Majoriteten av utbyggnaden av cykelvägar sker genom de regionala infrastrukturplanerna. Genom att utöka finansieringen till cykel i den nationella och de regionala planerna för infrastruktur skapas bättre förutsättningar att tillgodose de behov som finns på cykelinfrastruktur.

### **Stockholms Stadshus AB**

**Stockholms Stadshus AB:s** yttrande daterat den 21 april 2023 har i huvudsak följande lydelse.

Stockholms Stadshus AB hänvisar till dotterbolaget Stockholms Hamn AB:s remissvar i sin helhet.

### **Underremiss**

**Stockholms Hamn AB:s** yttrande daterat den 17 april 2023 har i huvudsak följande lydelse.

Stockholms Hamnar ser stor vikt av ett nationellt luftvårdsprogram som ger förslag på styrmedel och åtgärder för att minska utsläppen av miljö- och hälsopåverkande luftföroreningar.

Stockholms Hamnar ser även positivt på att förslaget till uppdaterat luftvårdsprogram nu inkluderar sektorerna sjöfart och arbetsmaskiner. Detta är nödvändigt för att få en helhetsbild över de sektorer som behöver omfattas av styrmedel och åtgärder.

Stockholms Hamnar konstaterar dock att det kan finnas en målkonflikt mellan styrmedel och åtgärder för att uppnå en bättre luftkvalitet respektive en minskad klimatpåverkan. I förslaget till luftvårdsprogram står bland annat ”Viktigt att åtgärder för att minska utsläppen av växthusgaser även minskar utsläppen av luftföroreningar...” Här skulle ett klargörande behövas av synen på till exempel användningen av biodrivmedel samt alternativa bränslen såsom vätgas i förbränningsmotorer.

I förslaget till uppdaterat nationellt luftvårdsprogram ges förslag på styrmedel och åtgärder som omfattar inrikes sjöfart. Stockholms Hamnar vill i detta sammanhang framhålla att en stor del av sjöfarten i svenska vatten utgörs av internationell sjöfart. Styrmedel som endast berör inrikes sjöfart skulle därmed kunna leda till olika förutsättningar för internationell och nationell sjöfart och snedvridda konkurrensen. Stockholms Hamnar anser att åtgärder som avser både nationell och internationell sjöfart, till exempel inom ramen för EU:s regelverk Fit for 55 – beskattning av sjöfartsbränslen, successivt minskad växthusgasintensitet i använt sjöfartsbränsle samt ökad användning av land-el för fartyg vid kaj – kommer att leda till en mer tydligt förbättrad miljöprestanda inom sjöfartssektorn, både avseende luftföroreningar och klimatpåverkan.

Stockholms Hamnar vill också betona att regelverken inom Fit for 55, bland annat Alternative Fuels Infrastructure Regulation och FuelEU Maritime, kommer att kräva stora investeringar för hamnar och sjöfart. Stockholms Hamnars erfarenhet är att det är viktigt att möjlighet finns till finansieringsstöd för investeringar i hållbar teknik/ infrastruktur eller för oprövad teknik, både när det gäller sjöfart och transporter på land samt för arbetsmaskiner. Luftvårdsprogrammet nämner särskilt styrmedel för ladd- och tankinfrastruktur för vätgas, liksom godkännande av vätgas som bränsle i mobila maskiner – områden som sannolikt kommer att vara betydelsefulla framöver.

Många av de föreslagna åtgärderna i programmet är inte kvantifierade när det gäller potential för minskade utsläpp till luft, vilket Stockholms Hamnar bedömer är en svaghet. Detta försvårar beslutsfattandet kring vilka styrmedel och åtgärder som ger störst miljönytta.