

Utlåtande Rotel I (Dnr KS 2019/1563)

Stockholms stad bör sluta subventionera flygets kostnader

Motion av Karin Wanngård (S)

Kommunstyrelsen föreslår att kommunfullmäktige beslutar följande.
Motionen anses besvarad i enlighet med vad som sägs i utlåtandet.

Föredragande borgarrådet Anna König Jerlmyr anför följande.

Ärendet

Karin Wanngård (S) har lämnat in en motion till kommunfullmäktige om att Stockholms stad bör sluta subventionera flygets kostnader. I motionen framförs att Stockholms stad tar ut en för låg ekonomisk ersättning för den mark som Swedavia arrenderar för Bromma flygplats. Motionären menar att Stockholms skattebetalare därmed subventionerar flygtrafiken och ökande klimatutsläpp.

I motionen föreslås att kommunstyrelsen ska ges i uppdrag att ta initiativ till förhandlingar med Swedavia för att revidera alternativt jämka avtalet om Bromma flygplats. Om det inte är möjligt att ändra avtalet föreslås att kommunstyrelsen ska initiera en dialog med bolagets ägare om det rimliga i fortsatta fossilsubventioner. Vidare föreslås att Stockholms stad antar som princip att staden inte ska subventionera fossila utsläpp.

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret, exploateringsnämnden, miljö- och hälsoskyddsnämnden, Bromma stadsdelsnämnd, Connect Sweden,

MTR, Naturskyddsföreningen, SJ, Swedavia, Sveriges Bussföretag, Tågoperatörerna och Världsnaturfonden WWF. Connect Sweden, MTR, Naturskyddsföreningen, SJ, Swedavia, Sveriges Bussföretag, Tågoperatörerna och Världsnaturfonden WWF har inte inkommit med svar. Svenska Flygbranschen har inkommit med ett remissvar på eget initiativ.

Stadsledningskontoret bedömer sammantaget att det inte finns skäl för att ta initiativ till att initiera förhandlingar om att revidera avtalet om Bromma flygplats.

Exploateringsnämnden anser att ersättning för upplåtelse av mark för flygplatsverksamhet är skälig och marknadsmässig i nu gällande avtal.

Miljö- och hälsoskyddsnämnden anser att det är högst oklart vilka effekter en ökad arrendehyra skulle ha både för klimatet men även för de andra samhällsekonomiska kostnaderna och negativa aspekterna som lyfts i motionen. Vidare anser nämnden att det är viktigt att det först nog utreds vad en sådan princip ska anses omfatta så att det inte leder till oväntade och orimliga konsekvenser.

Bromma stadsdelsnämnd anser att frågan om markavtalet mellan staden och Swedavia ligger utanför både stadsdelens kompetensområde samt ansvarsområde. Nämnden avstår därför från att lämna synpunkter på motionen.

Svenska Flygbranschen anser sammantaget att motionen vacklar på flera punkter och att det krävs mer ingående analys av flygplatsens ekonomiska bidrag, strategiska betydelse och samhällsviktiga innebörd för att vara relevant.

Mina synpunkter

Frågan om Bromma flygplats har länge diskuterats och redan på 80-talet var flygplatsen en het fråga. Under denna mandatperiod är det inte aktuellt för staden att förlänga avtalet men det är viktigt att påpeka att staden inte har befogenheten att häva avtalet som finns kring Bromma flygplats, det är en statlig fråga att avgöra. Bromma flygplats är idag ett riksintresse. Tillgänglighet till regionen är av stor betydelse för dess utveckling och näringsliv.

Området har också potential att omvandlas till en ny stadsdel som är helt i enlighet med stadens översiktsplan. Staden och regeringen behöver tillsammans komma fram till en lösning där regionens flygkapacitet säkras och som

ger goda möjligheter för bostadsutvecklingen. Det förutsätter också långsiktiga, enhetliga och tydliga besked till alla inblandade parter. Till dess att konkreta besked finns från statligt håll bör staden lägga sina detaljplaneresurser på att uppnå de bostadsmål som staden har om 10 000 klimatsmarta bostäder per år.

För stadens vidkommande är det exploateringsnämnden som handhar frågor om förvärv, överlåtelse eller upplåtelse av fastigheter, tomträtter och andra nyttjanderätter till fast egendom. I det sammanhanget konstaterar jag att exploateringsnämnden bedömer att avtalsutformningen samt arrendavgiften i nu gällande avtal är skälig baserat på platsens förutsättningar och avtalshistoriken för området.

I övrigt hänvisar jag till stadsledningskontorets tjänsteutlåtande.

Bilagor

1. Reservationer m.m.
2. Motionen

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

Reservation anfördes av borgarråden Karin Wanngård, Jan Valeskog och Kadir Kasirga (alla S) enligt följande.

Vi föreslår att kommunstyrelsen föreslår att kommunfullmäktige beslutar följande.

1. Att tillstyrka motionen.
2. Att uttala att staden inte ska subventionera fossila utsläpp.
3. Att uppdra åt kommunstyrelsen att initiera en dialog med regeringen om hur regionens flygtrafik bör organiseras efter coronakrisen, hur nödvändig flygtrafik i Stockholmsregionen kan upprätthållas och hur flygplatsstrukturen bäst bidrar till omställning till fossilfrihet.
4. Att därutöver anför följande.

Ett av motionens yrkanden lyder att Stockholms stad antar som princip att staden inte ska subventionera fossila utsläpp. Detta yrkande kan alltså inte den sittande majorite-

ten bifalla. Det är ett beklagansvärt ställningstagande som säger en del om den grönbå majoritetens bristande ambitioner för klimatpolitiken.

Att därutöver inte kunna se att stadens avtal med Swedavia om Bromma flygplats innebär en subvention av flyget är uppseendeväckande. Som grund för detta hänvisar finansborgarrådet till vad exploateringsnämndens majoritet hävdar.

I sitt utlåtande konstaterar nämnden att bruttohyran för Stockholms Hamnar, trots en mindre yta, är sex gånger så hög som hyran för Bromma flygplats. Nettohyran är tre gånger så hög. I sitt utlåtande konstaterar dock exploateringsnämnden att det i princip är omöjligt att på ett rättvisande sätt bedöma hur de olika avgifterna ser ut i respektive avtal avseende hamnarna och flygplatsen. Det enligt nämnden på grund av att förutsättningarna skiljer sig åt beroende på avtalstyp, historik för platsen/platserna, platsförutsättningar, ändamål med mera. Alla dessa faktorer påverkar helhetslösningen och ger olika underlag för storlek på arrendeavgift.

Utän att då försöka värdera vad en rimlig hyra skulle vara konstaterar nämnden istället att platsens förutsättningar samt avtalshistoriken för området innebär att gällande avtal kan bedömas som skälig.

Det är knappast självklart att de värderingar som låg till grund för avtalet vid dess ursprungliga ingående år 1946 med revidering 1994 och 2008 utgör en skälig grund. Många skulle med rätta hävda att bedömningen av flygets samhällsekonomiska konsekvenser och bedömningen av flygets klimatpåverkande effekter har förändrats sedan dess. Den politiska majoriteten avstår dock från en sådan värdering utan instämmer tvärtom i att avtalsutformningen och arrendeavgiften är skälig. Det är i sak uppseendeväckande att Miljöpartiet inte noterat denna förändring utan som del av den politiska majoriteten skriver under på att avtalet är skäligt baserat på avtalshistoriken.

När avtalet om Bromma flygplats behandlades av kommunfullmäktige 2008-03-17 hävdade borgarrådet Ywonne Ruwaida (MP) *”Att subventionera växthuseffekten känns som gårdagens politik. Vi jobbar mot att man ska subventionera bensin och olja, alltså allting som skapar växthuseffekten. Stockholm, storstaden i Skandinavien, ska vara omodern och fortsätta en gammal linje som inte är hållbar genom att subventionera växthuseffekten.”*

I samma debatt anförde Cecilia Obermuller (MP) att *”avtalet är väldigt ofördelaktigt för Stockholm. Luftfartsverket får fortsätta att arrendera marken för 1 krona per år. Det är fullständigt befängt. Ett område stort som Östermalm blir alltså bortskänkt.”*

Det var emellertid inte bara Miljöpartiet, Socialdemokraterna och Vänsterpartiet som då motsatte sig beslutet. Även Per Ankersjö (C) konstaterade i ärendet att *”Den*

symboliska ersättningen för markanvändningen skiljer sig drastiskt från marknadsvärdet och innebär i realiteten att stadens skattebetalare subventionerar flygtrafiken.”

Nu är det inte bara i fullmäktiges debatter den subvention som Stockholms skattebetalare ger till driften av Bromma flygplats uppmärksammas. Statens förhandlare Anders Sundström konstaterade i sin utredning att ”*arrendekontraktet för Bromma förlängdes 2007 till 2038 på för staten förmånliga villkor*”.

Utredningen konstaterar också att ”*Idag speglar arrendet knappast värdet på den mark som Swedavia arrenderar. Stockholms stad ser idag att marken kan användas till stadsutveckling och bostadsbyggande, vilket medför att markvärdena för en sådan användning är mycket höga. En högst berättigad fråga är då om staden även i framtiden är beredd att fortsätta upplåta marken till flygplats med ett lågt arrende eller om man vill tillgodogöra sig de mycket stora positiva effekter som uppstår vid en markexploatering. Även om arrendet skulle förlängas, är det uppenbart för mig att arrendesumman kommer att höjas.*”

Det saknas alltså inte stöd för uppfattningen att hyran är kraftigt subventionerad.

Debatten om Bromma flygplats framtid kommer att fortsätta även om den borgerliga majoriteten skyr den. Den tidigare rödgrönrosa majoriteten var tydlig med vad stadens politik borde innebära. Området behöver omvandlas till ett stadsutvecklingsområde. Att utreda och förbereda detta var också en del av uppdraget för den utredning som tillsattes av regeringen. Dessvärre stoppades utredningen från att redovisa sina slutsatser i denna del efter att en borgerlig riksdagsmajoritet i ett tillkännagivande begärt att utredningen skulle begränsas.

Ändå var det uppenbart att flytten var helt möjlig. Idag är det än mer uppenbart att trafiken vid Bromma flygplats kan flyttas till Arlanda inom ramen för nuvarande kapacitet. Redan innan den nu pågående pandemin med dess påföljande nedstängning av länder minskade flygtrafiken. Med en dämpad ekonomi kommer det att ta lång tid för flyget att återhämta sig till den nivå som gällde före krisen – om det någonsin sker. Vi befinner oss nu alltså i en formativ tid och staden måste ta denna unika chans till att påverka hur regionens flygtrafik ska komma tillbaka och se ut i framtiden. Det är därför kanske mer viktigt än någonsin att nu inleda en dialog med staten om hur flygtrafiken i regionen ska organiseras.

Flygtrafik kommer att behövas för bland annat långväga transporter, men också för samhällsviktigt flyg så som kustbevakning och polishelikopterverksamhet. För att värna den trafik som det finns behov av kommer flygtrafiken i Stockholmsregionen att behöva koncentreras till Arlanda. Därigenom kan flygplatsen både bli det nav som säkrar den trafik som är nödvändig och samtidigt ge kraft i att ställa om flyget till minskad klimatpåverkan. En del av en sådan omställning av regionens flygtrafik måste

handla om att fokusera arbetet med elflyg. Arlanda kan skapa världens första fossilfria terminal, med eldrivna fordon både på mark och i luften. För Arlanda kan elflyg bli verklighet redan inom ett par år, med Visby som första destination.

I Anders Sundströms utredning konstaterar han att *”ett annat tydligt skäl för att inte ha två flygplatser är naturligtvis av ekonomisk art. Normalt är det inte ekonomiskt lönsamt att driva två flygplatser om det bara behövs en.”*

Det är dessvärre än mer aktuellt idag då inga avgångar sker från Bromma. Innan krisen trafikerades Bromma när det gäller kommersiellt flyg av fyra bolag. Två av dessa trafikerar också Arlanda. Ett tredje bolag, det som använder flygplatsen för inrikesflyg, är under rekonstruktion. Den statliga utredaren konstaterade att *”om Braathens [bolaget som nu är under rekonstruktion] ändå av något skäl skulle lämna marknaden, kommer detta att leda till mycket stora svårigheter för Bromma flygplats och Swedavia.”*

Givet den utvecklingen är det dessvärre mer sannolikt att Swedavia kommer tycka att det är rationellt att flytta trafiken till Arlanda innan den grönbå majoriteten tycker något om Bromma flygplats framtid.

Subventionen blir desto tydligare nu under krisen då flygplatsen i praktiken är helt hyresbefriad av Stockholms stad till följd av att inga avgångar sker. Med en kraftigt reducerad trafik är det en tydlig risk att subventionen kommer vara stor under lång tid. Med en flygbransch under stor omvandling borde staden nu istället för att avslå moti-onen inleda ett samarbete med staten för att utreda hur nödvändig flygtrafik i Stockholmsregionen kan upprätthållas och hur flygplatsstrukturen bäst bidrar till det.

Alternativ användningen i form av bostadsbyggande beskrivs i ärendet som tids- och kostnadskrävande. Det är riktigt att processen kommer att ta tid, därför blir det desto mer märkligt att stadsledningskontoret nu argumenterar för att omvandlingen av Bromma flygplats till stadsutvecklingsområde ska prioriteras efter mer närliggande projekt.

Det gör också Stockholm sämre rustad att klara bostadsbristen. De 30 000 bostäder som skulle kunna bli till skulle bidra till minskad bostadsbrist och en bättre fungerande bostadsmarknad i Stockholm.

Starka skäl talar alltså för att flytta trafiken från Bromma till Arlanda och det är sorgligt att staden förhåller sig passiv i frågan.

Men så länge flygplatsen finns bör det vara självklart att skattebetalarna inte subventionerar en verksamhet som har så stor negativ klimatpåverkan. Avtalet måste därför omförhandlas.

Reservation anfördes av borgarrådet Clara Lindblom (V) enligt följande.

Jag föreslår att kommunstyrelsen föreslår att kommunfullmäktige beslutar följande.

1. Att tillstyrka motionen.
2. Att därutöver anföra följande

I sitt svar på motionen hänvisar föredragande borgarråd till att Exploateringskontoret anser att arrendeavgiften för Bromma flygplats är skälig. Vänsterpartiet delar inte den bedömningen och vill därför att motionen bifalls.

Flygtrafiken måste minska om vi ska ha en rimlig chans att nå våra klimatmål och starta omställningen till ett fossilfritt samhälle. Därför vill vi lägga ner Bromma flygplats i förtid, det vill säga innan avtalet med statliga Swedavia löper ut 2038. Flygplatsen är inte bara ett hinder för den nödvändiga utvecklingen på klimatområdet, den hämmar också byggtakten i ett Stockholm som är i akut behov av fler bostäder. En nedläggning kan också ske utan att Arlanda samtidigt behöver byggas ut med ytterligare en landningsbana.

Det vilar ett stort ansvar på staden att förvalta stockholmarnas gemensamma resurser och tillgångar på ett ansvarsfullt och hållbart sätt. Sett ur det perspektivet är det inte försvarbart att subventionera en flygplats ekonomiskt, vilket vi menar sker genom det förmånliga avtalet som Swedavia har med Stockholms stad.

Om den politiska majoriteten inte har för avsikt att verka för en nedläggning av flygplatsen i förtid i syfte att skynda på klimatomställningen och påbörja byggandet av en helt ny stadsdel på platsen, så borde man åtminstone visa större respekt inför uppdraget att förvalta stockholmarnas gemensamma tillgångar och därför aktivt verka för en skälig arrendehyra för Bromma flygplats.

Kommunstyrelsen delar borgarrådsberedningens uppfattning och föreslår att kommunfullmäktige beslutar följande.

Motionen anses besvarad i enlighet med vad som sägs i utlåtandet.

Stockholm den 27 maj 2020

På kommunstyrelsens vägnar:
ANNA KÖNIG JERLMYR

Mats Larsson

Reservation anfördes av Kadir Kasirga, Jan Valeskog, Karin Gustafsson och Catharina Piazzola (alla S) med hänvisning till Socialdemokraternas reservation i borgarrådsberedningen.

Reservation anfördes av Torun Boucher (V) med hänvisning till Vänsterpartiets reservation i borgarrådsberedningen.

Särskilt uttalande gjordes av Peter Wallmark (SD) enligt följande.

Motionären och Socialdemokraterna anser att arrendeavtalet Stockholms stad har med Swedavia är missgynnsamt och att gällande avtal ska jämkas eller omförhandlas. Sverigedemokraterna anser att avtal ska följas och förslaget att försämra villkoren för Swedavia att bedriva affärsflyg på Bromma flygplats skulle så direkt på regionens tillväxt.

Vi vill understryka vikten av ett helhetsperspektiv och ett helhetsansvar från stadens sida när det kommer till att hantera den rådande pandemin och dess efterverkningar för Stockholms tillväxt. Både under och efter pandemin ska staden skapa incitament för företag att överleva och återhämta sig, det gäller även Stockholms cityflygplats.

Bromma flygplats fyller en viktig funktion för transportinfrastrukturen över hela Sverige. Behovet av ett fungerande affärsflyg är stort och måste vara redo för dess utmaningar när väl pandemin börjar plana ut. För många orter som idag trafikeras från Bromma flygplats är förbindelsen med Stockholm avgörande för jobben och den eko-

nomiska tillväxten. För Stockholmsregionen är goda nationella infrastrukturförbindelser grunden för Stockholms attraktivitet sett såväl ur ett nationellt som ett nordiskt perspektiv.

Bromma flygplats med sitt citynära läge utgör ett viktigt komplement till Arlanda som ett nav för inrikesflyget, vilket främjar möten och affärsverksamheter över hela Sverige. Stockholm och Sverige behöver det. Låt därför Bromma flygplats få spela den rollen även i framtiden, och bistå Swedavia att utveckla verksamheten i en positiv riktning för Stockholm och Sverige.

Ersätтарыttrande gjordes av Sissela Nordling Blanco (Fi) med hänvisning till Vänsterpartiets reservation i borgarrådsberedningen.

Remissammanställning

Ärendet

Karin Wanngård (S) har lämnat in en motion till kommunfullmäktige om att Stockholms stad bör sluta subventionera flygets kostnader. I motionen framförs att Stockholms stad tar ut en för låg ekonomisk ersättning för den mark som Swedavia arrenderar för Bromma flygplats. Motionären menar att Stockholms skattebetalare därmed subventionerar flygtrafiken och ökande klimatutsläpp.

I motionen föreslås att kommunstyrelsen ska ges i uppdrag att ta initiativ till förhandlingar med Swedavia för att revidera alternativt jämka avtalet om Bromma flygplats. Om det inte är möjligt att ändra avtalet föreslås att kommunstyrelsen ska initiera en dialog med bolagets ägare om det rimliga i fortsatta fossilsubventioner. Vidare föreslås att Stockholms stad antar som princip att staden inte ska subventionera fossila utsläpp.

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret, exploateringsnämnden, miljö- och hälsoskyddsnämnden, Bromma stadsdelsnämnd, Connect Sweden, MTR, Naturskyddsföreningen, SJ, Swedavia, Sveriges Bussföretag, Tågoperatörerna och Världsnaturfonden WWF. Connect Sweden, MTR, Naturskyddsföreningen, SJ, Swedavia, Sveriges Bussföretag, Tågoperatörerna och Världsnaturfonden WWF har inte inkommit med svar. Svenska Flygbranschen har inkommit med ett remissvar på eget initiativ.

Stadsledningskontoret

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande daterat den 1 april 2020 har i huvudsak följande lydelse.

Staden och staten har många avtal av långsiktig karaktär, inte minst inom trafikinfrastrukturområdet. Långsiktighet är grundläggande för en välplanerad och ekonomiskt hållbar utveckling av infrastruktur och trafiklösningar.

Historiken för nuvarande avtal mellan staden och Swedavia (tidigare Luftfartsverket) sträcker sig tillbaka till 1930- och 1940-talet. Kommunfullmäktige fattade beslut om det nu gällande avtalet i mars 2008. Staden har inte rätt att omförhandla eller säga upp avtalet i förtid.

Stadsledningskontoret konstaterar att det är exploateringsnämnden som enligt kommunfullmäktiges beslut har till uppgift att inom sitt verksamhetsområde handha frågor om förvärv, överlåtelse eller upplåtelse av fastigheter, tomträtter och andra nyttjanderätter till fast egendom. Stadsledningskontoret konstaterar vidare att exploateringsnämnden i sitt remissvar bedömer att avtalsutförningen samt arrendeavgiften i nu gällande avtal är skälig baserat på platsens förutsättningar och avtalshistoriken för området.

I motionen redovisas ekonomiska beräkningar gällande förväntade inkomster från en framtida markvärdesökning vid en alternativ användning av marken. Stadsledningskontoret vill påpeka att utvecklingen av en helt ny stadsdel även kommer att innebära stora investeringsutgifter för hela kommunkoncernen. Det kommer att krävas investeringar i infrastruktur, bostäder och tillkommande samhällsservice i form av förskolor, skolor, idrottsplatser m.m. Framtida exploateringskalkyler får utvisa vilken grad av lönsamhet som kan uppnås för det planerade stadsutvecklingsområdet. Utbyggnaden av ett område med 30 000 bostäder kommer att sträcka sig över en lång tidsperiod, och ett eventuellt kapitaltillskott till staden kommer att ske successivt i takt med utbyggnaden.

Stadsledningskontoret bedömer sammantaget att det inte finns skäl för att ta initiativ till att initiera förhandlingar om att revidera avtalet om Bromma flygplats.

Stadsledningskontoret föreslår att kommunstyrelsen föreslår att kommunfullmäktige beslutar att motionen besvaras med hänvisning till vad som sägs i stadsledningskontorets tjänsteutlåtande.

Exploateringsnämnden

Exploateringsnämnden beslutade vid sitt sammanträde den 23 april 2020 följande.

Exploateringsnämnden besvarar motionen i enlighet med kontorets tjänsteutlåtande.

Reservation anfördes av Anders Göransson (S) och Jonathan Metzger (V), *bilaga 1*.

Exploateringskontorets tjänsteutlåtande daterat den 24 februari 2020 har i huvudsak följande lydelse.

Det nu gällande avtalet upphör efter den 31 december 2038 förutsatt att uppsägning har skett 36 månader innan denna tidpunkt. Rätt att säga upp avtalet tidigare än så har endast Swedavia under förutsättning att beslut om att flygplatsen ska läggas ned finns. Då upphör avtalet att gälla 36 månader efter att sådan uppsägning har skett.

Vid tidpunkten för tecknandet av avtalet var platsen för flygplatsen utpekad som flygplatsområde i Stadens översiktsplan. Arrendeområdet har enligt det nu gällande avtalet minskat i förhållande till föregående avtal då det nu gällande avtalet innehåller överenskommelser om att Swedavia till Staden ska lämna tillbaka mindre delar av området vid olika tidpunkter (ex. återvinningscentral och spårområde för Tvärbanans utbyggnad). Arrendeavgiften i det nu gällande avtalet bibehölls från det föregående och är således fortfarande en krona per år.

Utöver den ersättningen erlagger Swedavia ett belopp baserat på den flygplatsanknutna verksamheten till Staden vilket ger en avsevärt högre ersättning än tidigare avtal. Denna ersättning baseras på flygplatsens intäkter och utgör fem kronor per avresande resenär (för resenärer som Swedavia betalar passageraravgift för enligt Luftfartstaxa). Beloppet ska räknas upp från och med 1 januari 2009 med förändringar i konsumentprisindex med bas i januari 2008.

År 2019 betalade Swedavia 6 570 633 kr till Staden. Detta belopp baserades på 1 176 259 resenärer och en uppräknings av KPI sedan 2008. Under avtalstiden har Swedavia rätt att påkalla omförhandling av ersättningen förutsatt att intäkter från deras parkeringsverksamhet på flygplatsen minskar kraftigt i förhållande till den nivå vilken låg till grund för det nu gällande avtalets tecknande 2007. Minskningen av intäkter från parkeringen får inte ha eliminerats av andra inkomstökningar.

När avtalstiden går ut den 31 december 2038 ska Swedavia återlämna marken genom att efter vad som gäller enligt lag ha genomfört återställningsåtgärder beträffande föroreningar inom det område vars utbredning överensstämmer med 1946 års avtal, samt därpå följande avtal fram till nu. Förhandlingar om ersättning vad gäller byggnader och anläggningar vilka ska bevaras inom området ska tas upp. Övriga byggnader rivs genom Swedavias försorg.

Sedan det nu gällande avtalet tecknades har flygplatsen och frågan om avtalet för den förekommit i olika sammanhang. I en statlig flygplatsutredning (SOU 2007:70) har Bromma flygplats under avtalstiden utpekats som en nationellt strategisk flygplats och avtalet har efter klagomål våren 2013 behandlats i EU-kommissionen (ärende SA 36202) i fråga om påstått statsstöd till Bromma flygplats. Klagomålet gick ut på att Bromma flygplats gynnats av avtalet med Stockholms stad genom att de genom avtalets upplägg fått minskade driftskostnader. I berört ärende konstaterades att ”Avtalets villkor har således sin grund i en långvarig avtalsrelation, och är resultatet av förhandlingar utifrån bla de historiska, politiska och geografiska förutsättningar som gäller för platsen och verksamheten, vilket också utgör grunden för ersättningen till Staden och fördelningen av avtalsparternas åtaganden i avtalet. För andra flygplatser gäller helt andra förutsättningar.” Ärendet behandlades i EU-kommissionen utan framgång för den klagande.

I motionen nämns Stockholms hamnar och den avgift de betalar till Staden. Vad gäller just Stockholms hamnar erlägger de till Staden enligt beslut i kommunfullmäktige 2011 en årlig avgift vilken utgör 45 miljoner kronor (för totalt ca 1 100 000 m² markyta) i prisläge oktober 2010, vilken sedan indexerats och nu är ungefär 49,5 miljoner kronor. Staden i sin tur erlägger ett belopp om 26 miljoner kronor till Stockholm hamnar för drift och underhåll, vilket också indexerats på samma sätt och har samma prisläge. Nettointäkterna för Staden var således ca 19 miljoner kronor det första år denna avtalslösning användes för Stockholms hamnar. Både hamnarna och flygplatsen är klassade som riksintressen men att jämföra hamnarna med flygplatsen och att på ett rättvisande sätt bedöma hur de olika avgifterna ser ut i respektive avtal är i princip omöjligt att göra. Det på grund av att förutsättningarna skiljer sig åt beroende på avtalstyp, historik för platsen/platserna, platsförutsättningar, ändamål m.m. Alla dessa faktorer påverkar helhetslösningen och ger olika underlag för storlek på arrendeavgift.

Tidigare översiktsplaner för Stockholms stad har redovisat Bromma flygplats som flygplatsområde medan den nu gällande översiktsplanen för Stockholms stad redovisar Bromma flygplats som ett stadsutvecklingsområde. Detta ger en fingervisning om att Staden på sikt tänker sig en ny användning av flygplatsområdet och därmed utveckling

av en ny stadsdel. Denna omvandling är dock möjlig först efter 2038 då nu gällande avtal med Swedavia upphör.

En omvandling av området förutsätter att det först saneras om sådana behov finns. En planläggning av området (stora delar av flygplatsområde ligger idag på mark som inte är planlagd) krävs och medför sedan avsevärda och omfattande infrastrukturarbeten ovan och under jord samt kostnader för dessa innan området kan möjliggöras för bostäder, skolor, förskolor, verksamheter m.m.

Vad gäller frågan om markvärde inom området måste skillnaden i framtida markvärden, då området har påbörjat alternativt genomgått en förändring enligt översiktsplanen, ställas mot det markvärde som finns idag då pågående markanvändning av området är flygplatsverksamhet. Endast mindre delar av hela flygplatsområdet är idag planlagda och då för trafikändamål. Övrig mark omfattas inte av någon detaljplan alls. Naturligtvis medför en översiktsplan som nu anger stadsutvecklingsområde på en plats en förväntan om framtida markvärdesökningar men dessa måste ställas mot alla de kostnader som utveckling och utbyggnad av en helt ny stadsdel för med sig. På en plats där det varit flygplatsverksamhet under låg tid måste marken även saneras vilket också är en tids- och kostnadskrävande process.

Sammantaget gör platsens förutsättningar samt avtalshistoriken för området att avtalsutformningen samt arrendeavgiften i nu gällande avtal bedöms som skälig. Dessutom får Staden enligt nu gällande avtal ej i förtid säga upp eller omförhandla avtalet med Swedavia. Den rätten har endast Swedavia under förutsättning att beslut om nedläggning av flygplatsen finns.

Baserat på ovanstående bakgrund och information anser Staden att ersättning för upplåtelse av mark för flygplatsverksamhet är skälig och marknadsmässig i nu gällande avtal.

Miljö- och hälsoskyddsnämnden

Miljö- och hälsoskyddsnämnden beslutade vid sitt sammanträde den 24 mars 2020 följande.

Miljö- och hälsoskyddsnämnden godkänner förvaltningens tjänsteutlåtande som svar på motionen.

Reservation anfördes av Jakob Sahlin (S), *bilaga 1*.

Miljöförvaltningens tjänsteutlåtande daterat den 16 mars 2020 har i huvudsak följande lydelse.

Tillståndspliktig verksamhet

Flygplatsen är en verksamhet som är tillståndspliktig enligt miljöbalken och har ett miljötillstånd från 1979. Detta tillstånd har kompletterats genom senare beslut och domar om bland annat ändring av villkor. Det finns sju villkor som reglerar buller varav ett av dessa reglerar antal flygrörelser. I arrendeavtalet med staden har flera miljöfrågor reglerats ytterligare. Villkoren i arrendeavtalet innebär i vissa avseenden längre gående krav än villkoren i tillståndet.

Flygets klimateffekter ligger utanför förvaltningens tillsynsarbete eftersom utsläppen av växthusgaser främst sker genom själva flygresorna som ligger utanför nämndens påverkansmöjligheter via tillsyn.

Flygets aspekter för staden

Förvaltningen konstaterar att flygtrafikens omgivningspåverkan medför en del negativa aspekter för Stockholms stad. ASEK-värden (kalkylvärden för samhällsekonomiska kostnader), som redovisas i den av motionären refererade VTI-rapporten ”Redovisning av regeringsuppdrag kring trafikens samhällsekonomiska kostnader” (bilaga 2), är dock en grov skattning av samhällsekonomiska kostnader och är inte lämpade att direkt kopplas till arrendehyra för mark. Samhällsekonomiska kostnader ställs normalt mot samhällsekonomisk nytta, t.ex. vid val av åtgärder eller vid bedömning av ombyggnation. I detta fall var syftet att förbättra kunskapen om trafikens samhällsekonomiska kostnader (s.k. externa effekter), som underlag till framtagande av styrmedel för att minska eller internalisera de externa kostnaderna samt till trafikanter och transportköpare vid val av t.ex. trafikslag.

Slutsatsen i VTI-rapporten, gällande flygtrafik, var att avgifter för start och landning samt undervägsavgifter mellan flygplatser med råge täcker de marginalkostnader som flyget ger upphov till i svenskt luftrum, dvs. att trafikslaget har över full internali-

sering. Däremot visar rapporten att Bromma är den enda av Swedavias flygplatser där den externa kostnaden är större än den avgift som tas ut, vilket främst beror på att marginalkostnaden för buller är avsevärt högre på Bromma jämfört med övriga flygplatser på grund av den stora mängden människor som exponeras.

Regeringen utsåg 2014 Anders Sundström till statlig samordnare rörande flygplatser och bostäder i Stockholmsregionen, med uppdrag att pröva förutsättningarna att utveckla flygkapacitet och öka möjligheterna till bostadsbebyggelse i Stockholmsregionen. I en rapport från 2016 ”Mer flyg och bostäder” redovisas Sundströms huvudsakliga slutsatser:

- Arlandas kapacitet måste öka
- Bromma flygplats har ingen framtid efter 2038
- 30 000 bostäder är mycket positivt för Stockholms tillväxt
- Omfattande utbyggnad av Arlanda och anslutningar krävs
- Regeringen måste ta ett helhetsansvar i frågan

I rapporten beskrivs bland annat innebörden av att Trafikverket har klassat Bromma flygplats som ett riksintresse för kommunikation och för att riksintresset ska kunna hävas krävs att tillräcklig flygkapacitet finns på Arlanda. Det handlar då om att bygga en fjärde rullbana, vilket innebär att Bromma inte skulle behövas ur kapacitetssynpunkt. Sundström beskriver även vilken bostadspotential staden ser totalt om Bromma flygplats avvecklas samt vilka möjligheter som finns att bebygga själva området med bostäder.

I stadens yttrande över rapporten (dnr 2016-8819) framfördes att slutresultatet i Sundströms utredning är i linje med stadens synpunkter kring utvecklingen av regionens flygkapacitet samt möjligheten att utveckla Stockholm med fler bostäder.

Arbetet med att öka Arlandas flygkapacitet är påbörjat. En fjärde flygbana, eller den tredje parallella som den kallas, påbörjades 2017. Ledtiden förväntas vara ca 20 år. Förvaltningen gör därför bedömningen att Bromma flygplats kommer att behövas ur flygkapacitetssynpunkt och därmed inte kunna avvecklas förrän ca 2037, dvs. ungefär i samband med att det nuvarande arrendeavtalet löper ut.

Vad gäller omförhandling av arrendeavtalet utifrån principen att staden inte ska subventionera fossila utsläpp anser förvaltningen att det är högst oklart vilka effekter en ökad arrendehyra skulle ha både för klimatet men även för de andra samhällsekonomiska kostnaderna och negativa aspekterna som lyfts i motionen. Vidare anser förvaltningen att det är en god tanke att inte subventionera fossila utsläpp, men oklart vad en sådan princip skulle innebära i praktiken och att det är viktigt att det först noga utreds vad en sådan princip ska anses omfatta så att det inte leder till oväntade och orimliga konsekvenser.

Flygets klimatutsläpp

Förvaltningen gör årligen beräkningar av utsläpp av växthusgaser som sker inom stadens geografiska gräns. I beräkningarna ingår enbart emissioner från LTO-cykeln (Landing and Take Off), dvs. flygets startar och landningar vid Bromma flygplats upp till 915 meters höjd. Beräkningarna visar att utsläppen från flyget då utgör en procent av de totala utsläppen inom staden, eller cirka 20 000 ton koldioxidekvivalenter (CO₂e) år 2018.

Förvaltningen har även gjort beräkningar som visar att stockholmarnas flygresor totalt (inklusive resor till och från Arlanda och Skavsta samt hela vägen till och från slutdestinationen) resulterar i utsläpp på cirka 1 miljon ton växthusgaser (år 2018) vilket motsvarar cirka 1,07 ton växthusgaser per invånare (exklusive höghöjdseffekt). Det kan jämföras med utsläppen från vägtrafiken som är cirka 0,9 ton växthusgaser per invånare inom stadens geografiska gräns.

Swedavia har i den senaste, tillgängliga miljörapporten, som avser år 2018, redovisat att utsläppen av koldioxid från flygtrafiken på Bromma flygplats inom LTO-cykeln var de lägsta på fem år trots det högsta antalet LTO för samma tidsperiod. Swedavia har även visat att luft- och klimatutsläppen från själva flygplatsen, i huvudsak uppvärmning och markfordon, visar en fortsatt minskad klimatpåverkan. En stor förklaring till det är ökad inblandning av förnybar diesel till markfordon. Swedavia har som mål att den egna verksamheten inte ska släppa ut någon fossil koldioxid efter slutet av år 2020. Etappmålet för 2018 klarades på Bromma. Flygplatsen är också ackrediterad på högsta nivån enligt det internationella programmet Airport Carbon Accreditation som syftar till att gradera flygplatsers klimatarbete och minska klimatpåverkan.

Flygbränsle, till skillnad från andra bränslen i transportsektorn, är obeskattat. Anledningen till detta är internationella överenskommelser, mellanstatliga avtal och EU-rätt. Att införa en skatt på bränslet torde därför inte vara möjligt. Däremot arbetar den svenska flygbranschen för en fossilfri flygtrafik. Flygbranschens färdplan inom Fossilfritt Sverige har som mål att inrikesflyget ska vara fossilfritt 2030 och både in- och utrikesflyget ska vara fossilfritt 2045.

Bromma stadsdelsnämnd

Bromma stadsdelsnämnd beslutade vid sitt sammanträde den 19 mars 2020 följande.

Bromma stadsdelsnämnd godkänner förvaltningens tjänsteutlåtande till kommunstyrelsen som svar på motionen.

Reservation anfördes av Johan Heinonen (S), *bilaga 1*.

Bromma stadsdelsförvaltnings tjänsteutlåtande daterat den 21 februari 2020 har i huvudsak följande lydelse.

Bromma stadsdelsförvaltning anser att frågan om markavtalet mellan staden och Swedavia ligger utanför både stadsdelens kompetensområde samt ansvarsområde. Förvaltningen avstår därför från att lämna synpunkter på motionen.

Svenska Flygbranschen

Svenska Flygbranschens yttrande daterat den 9 april 2020 har i huvudsak följande lydelse.

I korthet vill SFB framföra följande synpunkter på remissen:

- Det nuvarande avtalet om Bromma flygplats löper till 2038 och SFB:s uppfattning är att avtalet bör hedras.
- Enligt avtalet är syftet att verksamheten vid Bromma flygplats ska stödja näringslivets utveckling i Stockholm genom att vara en flygplats för reguljär flygtrafik till och från Stockholm samt vara flygplats för affärsflyget. Bromma flygplats har även särskild betydelse för regionens beredskap och samhällsnyttig verksamhet.³ Till exempel underhålls ambulansflyg från Sverige och övriga Norden på Bromma flygplats.
- Bromma flygplats är ett riksintresse och hela landets flygplats. Beslut som påverkar flygplatsen bör tas på nationell nivå och berörda regioner måste ges tillfälle att yttra sig.

- Bromma flygplats har moderniserats av ägaren Swedavia till en kostnad av cirka 1,7 miljarder kr. Bland annat med en helt ny ankomsthall som underlättar för resenärerna.
- Region Stockholm och SL kommer under 2020 att inviga en alldeles ny spårvagnstation på Tvärbanan till Bromma flygplats. Bromma flygplats knyts då på ett effektivt sätt till den övriga kollektivtrafiken.
- En flytt av reguljärtrafiken till Arlanda flygplats är inte aktuellt då tillräcklig kapacitet i framförallt rusningstrafik saknas där. Resenärerna till och från Bromma flygplats skulle inte heller bidra till att bygga ett starkare nav på Arlanda flygplats eftersom dessa framförallt reser till och från Stockholm.
- Motionen bortser från Bromma flygplats betydelse för samhällsviktigt och samhällsbärande flyg. En stor del av Sveriges ambulansflyg använder Bromma som bas och underhållscenter. Dessutom har annat samhällsviktigt flyg såsom kustbevakning, helikoptertjänster, polishelikopterverksamhet stor nytta av flygplatsen för sin verksamhet. Arlanda flygplats har inte möjlighet att tillgodose ovan nämnda aktörers behov.
- Bromma flygplats är en stor arbetsplats för den västra kommundelen av Stockholms stad, Solna och Sundbyberg.
- Bromma flygplats trafikeras i dag av några av marknadens tystaste och mest bränsleeffektiva flygplan, till exempel har BRA investerat i en mycket modern flygplansflotta av modellen ATR 72–600. 2025 förväntas de första reguljära elflygen i svensk inrikestrafik tas i bruk. Elflyg har nollutsläpp samt genererar mindre buller.

Sammantaget anser SFB att motionen vacklar på flera punkter och att det krävs mer ingående analys av flygplatsens ekonomiska bidrag, strategiska betydelse och samhällsviktiga innebörd för att vara relevant.

Reservationer m.m.

Bromma stadsdelsnämnd

Reservation anfördes av Johan Heinonen (S) enligt följande.

Att tillstyrka motionen och att därutöver anföra

Hur staden disponerar marken där Bromma flygplats idag ligger är en central fråga för Stockholms och Brommas utveckling. Fyra faktorer talar för att flyget inte kommer finnas kvar på Bromma flygplats till 2038 när nuvarande avtal går ut om det inte sägs upp innan dess:

1. Att kravet på minskade klimatutsläpp tilltar
2. Att flygandet minskar
3. Att behovet av att fokusera kvarvarande flygtrafik till Arlanda för att kunna konkurrera globalt är uppenbart
4. Att behovet av nya stadsutvecklingsområden är stort i bostadsbristens Stockholm

Sammantaget bidrar det till att staden bör planera för att Bromma flygplats ska vara ett stadsutvecklingsområde så fort detta är möjligt. Med det sagt så berör denna motion om staden ska kräva marknadsmässigt betalt av Swedavia för marken där flygplatsen är belägen eller om staden ska fortsätta subventionera fossila utsläpp till följd av flygtrafik. En grundläggande princip för miljö- och klimatpolitiken bör vara att de som orsakar utsläpp också betalar för den kostnad och skada som följer av utsläppet. Det finns vidare ingen anledning att subventionera ett statligt bolag med stockholmarnas skattepengar. Motionen bör därför bifallas.

Exploateringsnämnden

Reservation anfördes av Anders Göransson (S) och Jonathan Metzger (V) enligt följande.

Att nämnden beslutar att tillstyrka motionen, samt att därutöver anföra följande:

Exploateringskontoret anser att arrendeavgiften är skälig. Vi delar inte den synen, vilket framgår av vår motion. Stadens nettointäkt för hamnen är tre gånger större än intäkten för flygfältet, detta trots att alternativ användningen och de negativa effekterna är långt mycket större för Bromma flygplats.

Förvaltningen argumenterar vidare att det finns gällande avtal och att pacta sunt servanda. Det är förvisso sant men ändrar inte det faktum att det är ett för staden dåligt avtal.

Det finns en tydlig majoritet i Sveriges riksdag för att vi ska flyga mindre. Det finns likaså en tydlig majoritet i Stockholms stadshus som vill utveckla området som idag är Bromma flygplats. Swedavia är ett statligt bolag. Det innebär att vi har överlappande intressen. Att i det läget bara hänvisa till ingångna avtal är att fly från vårt politiska ansvar.

Miljö- och hälsoskyddsnämnden

Reservation anfördes av Jakob Sahlin (S) enligt följande.

Att nämnden beslutar att tillstyrka motionen, samt att därutöver anföra följande:

Förvaltningen lyfter att det är en bra idé att inte subventionera fossila utsläpp. I den pågående omställningen krävs att verksamheter med fossila utsläpp bär sina fulla kostnader samtidigt som samhället investerar mera i nya hållbara jobb. Utifrån den bakgrunden är det orimligt att staden får en så pass låg ersättning för marken som Swedavia arrenderar för Bromma flygplats. Jämfört med andra verksamheters arrendeavtal med staden subventioneras Swedavia med uppemot 50 miljoner kronor per år. Pengar som staden verkligen behöver för att öka på takten i omställningsarbetet.

Förvaltningen har rätt att det är osäkert hur en mer rättfärdig hyresnivå skulle påverka stadens klimatarbete. Om staden styrs utifrån principen om att sänka skatten och därmed minska de tillgängliga resurserna som skulle kunna satsas på klimatarbetet så får det en mindre effekt. Om staden däremot styrs utifrån principen om att utveckla den kommunala välfärden och intensifiera det gemensamma klimatarbetet så får det en helt annan effekt. En rättfärdig hyresnivå skulle också ge andra prissignaler för de klimatutsläpp som Bromma flygplats ger upphov till.

Det är ett faktum att rådande arrendeavtal med Swedavia inte är ändamålsenlig med den omställning som staden har ansvar för och ej heller ansvarigt på marknadsmissig grund. Staden har ansvar över att snabba på flytten av trafiken från Bromma

flygplats till Arlanda, vilket redan på kort sikt är fullt möjligt genom att använda de befintliga landsbanorna mer effektivt.

Staden behöver redan nu planera för att Bromma flygplats läggs ner och möjliggör uppemot 35 000 nya bostäder samtidigt som trafiken kan läggas om och utsläppen minskas. Ett första steg är att se till att stadens mark hyrs ut på ett hållbart och marknadsmässigt sätt. Det är därför vår uppfattning att arrendeavtalet bör omförhandlas.