

PM Rotel I (Dnr KS 2021/1152)

## **Swedavia AB:s sammanfattning av begärd konsekvensanalys avseende förtida avveckling av Bromma Stockholm Airport**

Remiss från Näringsdepartementet

Remisstid den 20 december 2021

Borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

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

**Föredragande borgarrådet Anna König Jerlmyr** anför följande.

Ärendet

Det statliga bolaget Swedavia AB driver verksamheten vid de statliga flygplatserna, bland annat Bromma flygplats. I ägardialogen i juni 2020 blev bolaget ombett att återkomma till regeringen med en konsekvensanalys av ett eventuellt beslut att stänga Bromma flygplats tidigare än 2038, tidpunkten när nuvarande arrendeavtal med Stockholms stad löper ut.

Utgångspunkt för analysen är bolagets uppdrag att *”på ett affärsmässigt sätt bidra till att uppfylla de av regering och riksdag beslutade transportpolitiska målen”*.

Analysen har strikt utgått från bolagets affärsmässiga perspektiv och bedömningar om utvecklingen av flygmarknaden efter covid-19. Bolaget betonar att en förtida stängning av flygplatsen kräver ett politiskt beslut och bör fattas med ett bredare samhällsperspektiv i beaktande. Som en grundläggande förutsättning anges vidare att Arlanda flygplats får långsiktiga förutsättningar att utvecklas i takt med marknadens utveckling och flygbranschens pågående klimatomställning.

På kort sikt bedömer Swedavia AB att den kommersiella flygtrafiken på Bromma kan inrymmas på Arlanda utan att några betydande infrastrukturinvesteringar behöver tidigareläggas. På längre sikt krävs ytterligare satsningar i infrastruktur, inklusive ytterligare rullbanor, oaktat om Bromma läggs ner i förtid eller inte. Den trafik som finns på Bromma kan omhändertas på Arlanda inom befintligt miljötillstånd.

Innan återlämnandet av marken till Stockholms stad ska flygplatsområdet miljösaneras.

Tillgängligheten till Arlanda med tåg och övriga kollektiva färdmedel behöver förbättras, såväl avseende kapacitet som biljettpriser. Arlandas utbud av flygtrafik medför att resenärer som behöver transferera på Arlanda får förbättrade möjligheter jämfört med de som nu reser via Bromma. Konsolidering av inrikestrafiken till en flygplats kan stärka Arlandas positionering i Norden, samtidigt som det kan komma att innebära mindre konkurrens och högre priser för resenärer.

En förtida nedläggning av Bromma ger en resultatförbättring för Swedavia AB samtidigt som de transportpolitiska mål som de har i sitt uppdrag i princip helt bedöms kunna uppfyllas. Kalkylen är relativt robust och oberoende av faktisk återhämtningstakt och passagerarutveckling.

För det fall ett politiskt beslut att stänga Bromma i förtid inte fattas, kommer Swedavia AB att se över hur synergier mellan Arlanda och Bromma kan maximeras.

Trots stora osäkerheter är Swedavia AB:s samlade bedömning att det inte är affärsmässigt motiverat att fortsätta driva Bromma vidare samt att konsekvenserna av en förtida nedläggning är hanterbara och sammantaget medför fördelar för Swedavia. En grundläggande förutsättning är dock att Arlanda får långsiktiga förutsättningar att utvecklas i takt med marknadens och samhällets behov.

Ett politiskt beslut om en förtida stängning av Bromma bör beakta även andra samhällsperspektiv utanför Swedavia AB:s uppdrag.

Näringsdepartementet har remitterat Swedavia AB:s rapport till staden för yttrande.

## Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret och exploateringsnämnden. På grund av den korta remisstiden har exploateringskontoret svarat med ett kontorsyttrande som sedan har anmälts till nämnden.

*Stadsledningskontoret* anser att det är viktigt för näringslivet att Arlanda flygplats kan fortsätta utvecklas, både i Stockholmsregionen och för hela landet. Arlanda flygplats är av stor nationell betydelse och det är därmed viktigt att nödvändig kapacitet säkras. Stadsledningskontoret konstaterar att ansvaret för undersökningar och åtgärder av markföroreningar ligger såväl enligt miljöbalken som enligt markupplåtelseavtalet hos Swedavia AB.

*Exploateringskontoret* instämmer i att beslut om Bromma flygplats inte kan fattas ensidigt utifrån Swedavias affärsmässiga perspektiv. Tydliga lösningar för alla samhällsviktiga lufttransporter måste säkerställas innan beslut kan fattas om Bromma flygplats. Tillgängligheten och framkomlighet till och från Arlanda avseende kapacitet och reskostnader behöver förbättras för samtliga trafikslag, en ökad andel resande med järnväg till Arlanda är nödvändig även för klimat och framkomlighet. Swedavia och staten måste ta det fulla ansvaret för att sanera och återställa området från föroreningar efter verksamheten vid Bromma flygplats, oavsett när den avvecklas.

## Mina synpunkter

Stockholms stads översiktsplan anger en inriktning om att det på lång sikt finns möjligheter att utveckla en ny stadsdel med blandad bebyggelse genom Bromma flygplats omvandling. Staden har i avtal upplåtit området för flygverksamhet till år 2038. En eventuell förtida stängning av flygplatsen är dock inte en fråga som Stockholms stad kan ta beslut om. Det är enbart Swedavia ensidigt som kan säga upp avtalet och det är ytterst en fråga för regeringen. Översiktsplanen slår fast att det förutsätter att den nationella och internationella tillgängligheten säkerställs, samt att tillgängligheten till Arlanda behöver stärkas. Staden ska delta i arbetet att säkerställa en nödvändig flygkapacitet i regionen.

Det är av stor vikt att Bromma flygplats verksamhet bygger på ett gemensamt avtal mellan två parter och ett eventuellt avslut av avtalet bör föregås av dialog så att ena avtalsparten inte fattar avgörande beslut som kraftigt försöker skjuta över ansvar och kostnader på den andra parten.

Jag konstaterar att frågor kring bland annat hantering av och kostnader för markens rening inom flygplatsområdet inte är tillräckligt utredda. Den grundläggande principen i svensk och internationell miljö rätt om att förorenaren ska sanera och betala för sig måste självklart tillämpas även här. Det vore inte rimligt att dessa kostnader skulle läggas på stadens invånare. Jag instämmer i stadsledningskontorets synpunkter om att ansvaret för undersökningar och åtgärder av markföroreningar ligger hos Swedavia AB enligt såväl miljöbalken som markkupplåtelseavtalet.

Jag föreslår att borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

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

Stockholm den 15 december 2021

ANNA KÖNIG JERLMYR

#### Bilagor

1. Reservationer m.m.
2. Remissen

**Borgarrådsberedningen** tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

**Reservation** anfördes av borgarråden Jan Valeskog, Emilia Bjuggren och Kadir Kasirga (alla S) enligt följande.

Vi föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

1. Att uttala att Stockholm stad instämmer i analysen att det går att avveckla Bromma flygplats före år 2038
2. Att därtill anföra

Stockholms stad har getts möjlighet att svara på dels den statliga utredningen om avveckling av Bromma flygplats samt på Swedavia AB:s konsekvensanalys avseende en förtida (jämfört med rådande avtal) avveckling av Bromma flygplats.

Swedavias bedömning i analysen är att Bromma flygplats under lång tid framöver kommer att ha ett betydande kapacitetsöverskott på grund av låga trafikvolym. Swedavia bedömer vidare att den kommersiella flygtrafiken på Bromma på kort sikt kan inrymmas på Arlanda utan att några betydande ytterligare infrastrukturinvesteringar behöver tidigareläggas. På längre sikt krävs ytterligare satsningar i infrastruktur på och kring Arlanda oaktat om Bromma läggs ner i förtid eller ej. Swedavias samlade bedömning är därför att det under rådande marknadsförutsättningar inte är affärsmässigt motiverat att fortsätta driva Bromma flygplats.

Stockholms stad har ingen anledning att göra en annan bedömning än den som bolaget kommit fram till. Stockholms stad anser det inte rimligt att skattemedel används till en ineffektiv verksamhet. De ekonomiska driftsfördelar som uppnås inom bolaget till följd av en

nedläggning av Bromma flygplats bör användas dels till att förbättra infrastrukturen kring Arlanda flygplats och till en fungerande infrastruktur för flyget i hela landet.

Idag ligger både Bromma flygplats och Arlanda på en mycket liten andel av den trafikmängd som gällde före 2020. Trafiken på Bromma Flygplats motsvarar i nuläget cirka 55 procent av tidigare så kallade normala nivåer. Resandet har dramatiskt förändrats och för framförallt inrikesflyget gäller att det kommer att ta många år, om ens någonsin, innan tidigare nivåer kommer att uppnås. Både anställda i näringslivet och privatpersoner kommer av både ekonomiska- och klimatskäl undvika att flyga fram och tillbaka över dagen.

Här har pandemitiden tydligt visat att stora resurser kan sparas genom digitala möten och faktum är att hela 50 procent av yrkesarbetande i Stockholms län, enligt beräkningar från SVECO, har möjlighet att sköta sina arbetsuppgifter hemifrån delar av veckan. Motsvarande siffra för yrkesarbetande i hela landet är 33 procent. Självklart kommer detta faktum påverka allt resande, inte minst inrikesflyget.

Utredningen redovisar därför att det utifrån de bedömningar som utredaren tagit del av kommer att finnas ledig kapacitet vid Arlanda flygplats under de närmaste åren. Det gäller både rullbane-, uppställnings- och terminalkapacitet. Det flyg som under samma tid skulle finnas på Bromma får därför plats, även i peaktid. Utredningen konstaterar vidare att det på några års sikt kommer en återgång till det grundläggande regelverket för kapacitetstilldelning med stor sannolikhet att frigöra kapacitet för nya bolag och bolag som vill expandera. När det gäller den långsiktiga kapaciteten för linjefarten vid Arlanda konstaterar utredaren att det ligger utanför utredningens uppdrag att bedöma. Utredaren konstaterar dock att Swedavia AB bedömer att det är faktorer som till exempel BNP-tillväxt och globalisering som driver det behovet, och att en överflyttning från Bromma är av mindre betydelse.

Utredarens slutsats är att beslut om avveckling kan fattas under år 2022 och att denna bör ske ansvarsfullt och i god ordning och får ta uppskattningsvis minst tre och upp till fem år. Efter den tidsperioden, alltså tidigast 2025 och senast 2027, är Bromma avvecklad som flygplats.

Stockholms stad har ingen anledning att i dessa avseenden göra en annan bedömning och instämmer i analysen att Bromma flygplats kan avvecklas under tidsintervallet 2025 till 2027.

Då kan arbetet att omvandla Bromma flygplats till Bromma parkstad inledas. Det har varken legat i bolagets eller i utredningens uppdrag att analysera konsekvenserna av en avvecklad Bromma flygplats i ett bredare samhällsperspektiv. Stockholms stad vill därför anföra viktiga aspekter att väga in i beslutsfattandet om Bromma flygplats.

I en kortare passus nämns att Stockholms stad ser Bromma flygplats som ett viktigt stadsutvecklingsområde, men först efter att gällande avtal löpt ut. Det är viktigt att konstatera att det tvärtom finns en politisk majoritet i Stockholms kommunfullmäktige för att påskynda avvecklingen av flygplatsen och byggandet av Bromma parkstad. Nuvarande målsättning i exempelvis översiktsplanen tar sin utgångspunkt i nuvarande avtal men ansvaret för en fungerande bostadsförsörjning gör det angeläget att påbörja arbetet betydligt tidigare. Den nya stadsdelen bedöms kunna tillföra Stockholm cirka 30 000 nya bostäder på flygplatsområdet och ytterligare fler i det som är flygets influensområden. Det är en oerhört angelägen insats för att skapa en fungerande bostadsmarknad med minskad bostadsbrist och bättre förutsättningar för att möta det regionala kompetensbehovet.

I utredningen konstateras att det finns betydande värden för staden vid en utveckling av området med bostadsbebyggelse. Värden som kan uppgå till drygt 40 miljarder kronor. Det är stora värden som kan ersätta den subvention skattebetalarna idag gör av Bromma flygplats och bidra till att utveckla såväl området som att minska stadens skuldsättning och göra nödvändiga investeringar i andra delar av staden.

De stora samhällsekonomiska vinsterna handlar dock inte om de eventuella vinster som staden gör vid en exploatering utan genom de effekter som uppstår till följd av en bättre fungerande bostads- och arbetsmarknad. Därför är det ett gemensamt ansvar för staten, regionen och staden att se till att denna utveckling kommer till stånd. I detta ligger ett regionalt ansvar att förse området med fungerande kollektivtrafikförsörjning, exempelvis

genom att planera för att den tillkommande tunnelbanedragningen från Älvsjö till Fridhemsplan förlängs till den nya stadsdelen och med en anslutning vidare till nord/västgående linjer.

I detta ligger också ett statligt ansvar att efter en lång tids subvention av flygplatsen helga avtalet och sanera marken. Staten har bedrivit flygplatsverksamhet inom området under 75 år. Flygplatsen med dess stödjande funktioner är uteslutande de verksamheter som har förorenat marken inom flygplatsområdet. Det är därför orimligt att staten genom Swedavia AB enligt vad utredarens antyder ska flytta markreningningskostnader från förorenaren till stadens skattebetalare. Konsekvenserna av att lämna föroreningar till graden av mindre känslig markanvändning, det vill säga den nivå som förutsätter att marken fortsatt skulle användas som industrimark, innebär betydande kostnadsökningar för staden och hotar stadsutvecklingen i området. Ansvarsförhållandet mellan staten genom Swedavia AB och staden är ovanligt tydlig. Avtalets § 15.5 lyder ”LFV (numera Swedavia AB) svarar enligt lag för återställningsåtgärder beträffande eventuella föroreningar i marken inom det område som är upplåtet genom 1946 års nyttjanderättsavtal och de senare avtal som har ersatt detta.” Stockholms stad konstaterar att ansvaret för undersökningar och åtgärder av markföroreningar ligger såväl enligt Miljöbalken som enligt markupplåtelseavtalet hos Swedavia AB.

Till de samhällsekonomiska vinsterna ska också räknas de vinster som uppstår av att Arlanda kan utvecklas i enlighet med behoven av en fungerande flyginfrastruktur med fokus på att minska klimatpåverkan av flyget. Ett försvagat Arlanda innebär färre direktflyg och fler mellanlandningar vilket ökar miljöbelastningen. Det kommer också att försvåra för näringslivet i Stockholmsregionen.

Utredningarna som remitterats visar båda att det idag och under kommande år finns tillräcklig kapacitet för att flytta trafiken. På kort sikt finns det åtgärder som kan göras och bör göras för att stärka kapaciteten, exempelvis genom att stärka logistik som utökad kollektivtrafik till Arlanda. Det är möjligt att det vid en tidpunkt längre fram i tiden kommer finnas behov av ökad kapacitet på Arlanda. En ytterligare rullbana för långsamtgående elflyg kan vara ett sådant exempel som dessutom då skulle bidra med en infrastruktur för minskad klimatpåverkan. Enligt Swedavias egna analyser inträffar dock inte detta förrän i slutet av 2030-talet. Trafikverket har också sedan några månader tillbaka fastställt riksintresset för Arlanda flygplats där en ny rullbana på flygplatsen är juridiskt säkrad. Detta är positivt och kommer att underlätta om en utbyggnad blir nödvändig.

Oavsett om behovet av en ny rullbana på Arlanda uppkommer över tid så kommer utredningar, projektering och miljötillståndsansökningar innebära tidsmässigt långa processer. Det finns därför ingen anledning att kräva att en ny rullbana skall vara på plats innan Bromma flygplats kan läggas ned, det skulle innebära stora kommunala och statliga subventioner för två dåligt utnyttjande flygplatser i regionen under många år samtidigt som Stockholms utveckling blockeras.

Det är därför angeläget att de utredningar som idag pågår inom Swedavia om kapaciteten på Arlanda påskyndas. Kan regeringen och seriösa partier i riksdagen snabba på detta utredningsarbete och enas om att Arlanda ska ha en kapacitet motsvarande behovet vore det positivt.

Stockholms stad är redo att vara en konstruktiv part såväl i arbetet att utveckla Arlanda som i att bygga de bostäder som är viktiga för en hållbar tillväxt i regionen. Sedan tidigare vill en majoritet i Stockholms kommunfullmäktige avveckla Bromma flygplats och utveckla Bromma Parkstad.

I finansborgarrådets förslag till remissvar på utredningarna konstaterar vi att Moderaterna i Stockholm ännu inte riktigt tagit sig an uppgiften att avveckla Bromma flygplats och utveckla Arlanda med samma tydlighet som Moderaterna i riksdagen nu verkar göra. Samtidigt innebär finansborgarrådets svar att Moderaterna inte längre motsätter sig avvecklingen. Tvärtom efterlyser finansborgarrådet nu en dialog mellan staten och staden för att kunna genomföra omvandlingen. Det har vi efterlyst under en längre tid utan respons från

den politiska majoriteten i Stockholm. Vi välkomnar detta och noterar att det innebär en bred majoritet för en viktig utveckling av Bromma, Stockholm och Sverige. Ska det bli verklighet krävs dock handling och att nödvändiga beslut fattas. Det förutsätter att frågan inte längre sopas under mattan i Stockholms stad.

**Reservation** anfördes av borgarrådet Torun Boucher (V) enligt följande.

Jag föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

1. Delvis bifalla föredragande borgarrådets förslag till beslut
2. Därutöver anföra följande

Vi välkomnar Swedavias samlade bedömning att det inte är affärsmässigt motiverat att fortsätta att driva Bromma samt att konsekvenserna av en förtida nedläggning är hanterbara och sammantaget ger fördelar för bolaget. Det saknas därmed helt skäl att behålla flygplatsen längre tid än vad en skyndsam avveckling kräver. Vi delar också uppfattningen att bolaget och staten, som helägare till Swedavia, ska ta det fulla ansvaret för att sanera marken och återställa området efter flygverksamheten, inte minst för att staden snabbt ska kunna starta arbetet med förberedelser för att bygga bostäder på platsen. Liksom finansborgarrådet betonar måste den grundläggande principen i svensk och internationell miljö rätt att förorenaren ska sanera och betala för sig självklart tillämpas även här. Det vore inte rimligt att dessa kostnader skulle läggas på stadens invånare.

Vidare har vi den bestämda uppfattningen att en utbyggnad av Arlanda inte går ihop med klimatmålen, och att ett första steg är att genomföra en snabb nedläggning av Bromma flygplats. Långsiktigt behöver därför Arlanda anpassas till behovet av att klara klimatmålen snarare än andra mindre tungt vägande intressen. I det arbetet ligger även ökad tillgänglighet till och från Arlanda med spårbunden kollektivtrafik.

### **Kommunstyrelsen**

**Reservation** anfördes av Jan Valeskog, Emilia Bjuggren och Kadir Kasirga (alla S) med hänvisning till Socialdemokraternas reservation i borgarrådsberedningen.

**Reservation** anfördes av Rashid Mohammed och Torun Boucher (båda V) med hänvisning till Vänsterpartiets reservation i borgarrådsberedningen.

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

Vi instämmer i bedömningen om att beslut om Bromma flygplats inte kan fattas ensidigt utifrån Swedavias affärsmässiga perspektiv: ”Staden, regionen och landet är beroende av goda flygförbindelser mellan huvudstaden och hela landet, med långsiktig kapacitet och god tillgänglighet och framkomlighet hela resan, med anslutningsresor från flygplats till målpunkter i staden och länet”. Vi menar att en utredning kring Bromma snarare borde hantera frågan om utveckling av inrikes- och utrikesflyget, och Brommas roll som en viktig nod i framtidens transportsystem. Att Swedavia ur ett snävt affärsmässigt perspektiv skulle kunna klara en nedläggning av Bromma flygplats - rent ekonomiskt - är knappast ett argument för nedläggning. En seriös bedömning bör snarare göras utifrån en jämförelse mellan olika alternativa strategier och framtidsbilder – till exempel kraftfull utveckling av Bromma som en nod för elflyget, kommunikation, näringslivsutveckling och logistik kombinerat med nytt bostadsbyggande på andra platser i staden.

Flyget utgör en unik roll i ett sammanhållet Sverige, då det kopplar ihop söder med norr och effektivt minskar restiderna i vårt avlånga land. För många orter som idag trafikeras från

Bromma flygplats är förbindelsen med Stockholm avgörande för jobben och den ekonomiska tillväxten. För Stockholmsregionen är goda nationella infrastrukturförbindelser grunden för Stockholms kommuns attraktivitet sett såväl ur ett nationellt som ett nordiskt perspektiv. Bromma har också trafik till Bryssel, vilket är en väldigt viktig destination. Vi ser behovet av att upprätthålla och utveckla Bromma flygplats inför framtidens transportbehov. Flygplatsen lämpar sig också bra för att handha mindre flygplan efter att flyget elektrifierats. Arlanda ska öka och effektivisera sin kapacitet för att långsiktigt säkerställa Sveriges nationella och internationella behov och tillgänglighet, men Arlanda kan inte ersätta Brommas stora kapacitet vad det gäller inrikesflyget med tät trafik morgon och kväll. Ett bevarat och utvecklat Bromma bidrar till en ökad konkurrenskraft som i sin tur ger bättre förutsättningarna för fortsatt tillväxt i kommunen, regionen och i hela Sverige.

Bromma flygplats med sitt citynära läge utgör därför ett viktigt komplement till Arlanda som ett nav för inrikesflyget, vilket främjar möten och affärsverksamheter över hela Sverige. Läggs Bromma ner riskerar fler flygplatser att få lägga ner runt om i Sverige och därmed drabbas näringslivet inte bara i Stockholm, utan i hela Sverige. Bromma kommer att passa utmärkt som flygplats när flyget har ställt om till eldrift. Stadens stora markinnehav ger goda möjligheter till kompletteringar intill befintliga bostadsområden och i innerstadens kran. Det ökar underlaget för service, handel, kultur och idrott i befintliga stadsdelar och ger en mer levande och trygg stadsmiljö. En nedläggning av Bromma flygfält för att ge plats för ett nytt bostadsområde är därför varken nödvändigt eller önskvärt.

**Ersättaryttrande** gjordes av Lisa Palm (Fi) enligt följande.

Rapportens slutsats är att Bromma flygplats kan läggas ner tidigare än avtalets sluttid. Swediavias bedömning är att det inte är affärsmässigt möjligt att driva Bromma flygplats längre. Det görs mot bakgrund av covid-19-pandemin och ett kapacitetsöverskott på grund av låga trafikvolymerna. Slutsatsen är också att Bromma flygplats bör stängas för andra samhällsperspektiv än de affärsmässiga. För att nå klimatmålen kommer flygtrafiken behöva minska. Vi har även en stor bostadsbrist i Stockholm som med den mark Bromma Flygplats idag tar i anspråk, kan en ny stadsdel byggas. Att Arlanda flygplats ska byggas ut på grund av nedstängning av Bromma flygplats ser vi som realistiskt med tanke på den klimatkris vi befinner oss i. Feministiskt initiativ vill se att Bromma flygplats stängs omgående.

## Remissammanställning

### Ärendet

Det statliga bolaget Swedavia AB driver verksamheten vid de statliga flygplatserna, bland annat Bromma flygplats. I ägardialogen i juni 2020 blev bolaget ombett att återkomma till regeringen med en konsekvensanalys av ett eventuellt beslut att stänga Bromma flygplats tidigare än 2038, tidpunkten när nuvarande arrendeavtal med Stockholms stad löper ut.

Utgångspunkt för analysen är bolagets uppdrag att *”på ett affärsmässigt sätt bidra till att uppfylla de av regering och riksdag beslutade transportpolitiska målen”*. Analysen har strikt utgått från bolagets affärsmässiga perspektiv och bedömningar om utvecklingen av flygmarknaden efter covid-19. Bolaget betonar att en förtida stängning av flygplatsen kräver ett politiskt beslut och bör fattas med ett bredare samhällsperspektiv i beaktande. Som en grundläggande förutsättning anges vidare att Arlanda flygplats får långsiktiga förutsättningar att utvecklas i takt med marknadens utveckling och flygbranschens pågående klimatomställning.

På kort sikt bedömer Swedavia AB att den kommersiella flygtrafiken på Bromma kan inrymmas på Arlanda utan att några betydande infrastrukturinvesteringar behöver tidigareläggas. På längre sikt krävs ytterligare satsningar i infrastruktur, inklusive ytterligare rullbanor, oaktat om Bromma läggs ner i förtid eller inte. Den trafik som finns på Bromma kan omhändertas på Arlanda inom befintligt miljötillstånd.

Innan återlämnandet av marken till Stockholms stad skall flygplatsområdet miljösaneras.

Tillgängligheten till Arlanda med tåg och övriga kollektiva färdmedel behöver förbättras, såväl avseende kapacitet som biljettpriser. Arlandas utbud av flygtrafik medför att resenärer som behöver transferera på Arlanda får förbättrade möjligheter jämfört med de som nu reser via Bromma. Konsolidering av inrikestrafiken till en flygplats kan stärka Arlandas positionering i Norden, samtidigt som det kan komma att innebära mindre konkurrens och högre priser för resenärer.

En förtida nedläggning av Bromma ger en resultatförbättring för Swedavia AB samtidigt som de transportpolitiska mål som de har i sitt uppdrag i princip helt bedöms kunna uppfyllas. Kalkylen är relativt robust och oberoende av faktisk återhämtningstakt och passagerarutveckling.

För det fall ett politiskt beslut att stänga Bromma i förtid inte fattas, kommer Swedavia AB att se över hur synergier mellan Arlanda och Bromma kan maximeras.

Trots stora osäkerheter är Swedavia AB:s samlade bedömning att det inte är affärsmässigt motiverat att fortsätta driva Bromma vidare samt att konsekvenserna av en förtida nedläggning är hanterbara och sammantaget medför fördelar för Swedavia. En grundläggande förutsättning är dock att Arlanda får långsiktiga förutsättningar att utvecklas i takt med marknadens och samhällets behov.

Ett politiskt beslut om en förtida stängning av Bromma bör beakta även andra samhällsperspektiv utanför Swedavia AB:s uppdrag.

### Beredning



Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret och exploateringsnämnden. På grund av den korta remisstiden har exploateringskontoret svarat med ett kontorsyttrande.

## **Stadsledningskontoret**

**Stadsledningskontorets** tjänsteutlåtande daterat den 1 november 2021 har i huvudsak följande lydelse.

Enligt kommunstyrelsens förslag till budget 2022 ska staden delta i arbetet med att säkerställa nödvändig flyg- och tågkapacitet i regionen. Stockholm ska ha Sveriges bästa företagsklimat 2025 och ett internationellt konkurrenskraftigt näringsliv. Om fler stockholmare ska komma i arbete måste staden ha ett världsledande företagsklimat och Stockholms roll som plats för huvudkontor ska därför stärkas. Till följd av pandemin har flera näringar drabbats hårt i Stockholms stad. Det råder en stor osäkerhet kring vilka långsiktiga effekter pandemin kommer få för stadens näringsliv. Insatser för att underlätta återhämtningen för näringslivet blir därför särskilt viktiga för stadens fortsatta välfärd och tillväxt. Stadens arbete med Växla upp Stockholm ska bidra till näringslivets återhämtning genom att agera proaktivt och flexibelt för att samlat och effektivt möta näringslivets behov, detta kommer att vara avgörande för att företag som har behov av stadens service snabbt ska kunna återstarta sin verksamhet. En nationell och internationell konkurrensmässig flygplats i Stockholmsregionen är en förutsättning för stadens fortsatta tillväxt.

Stadsledningskontoret konstaterar att det finns omfattande brister i länet vad gäller infrastrukturen, vilket visar att möjligheten till hållbara resor och transporter behöver utökas. Förbättrade kommunikationer till Arlanda är därför prioriterade, särskilt vid en eventuell nedläggning av Bromma flygplats. För Stockholmsregionen är säkerställd flygkapacitet på Arlanda, samt infrastrukturen till och från Arlanda därmed avgörande för att möjliggöra och stärka Stockholms stads roll inom näringslivet internationellt.

Stadsledningskontoret vill poängtera att ansvaret för planering och finansiering av kollektivtrafik vilar på Region Stockholm. Det finns därtill andra stora utmaningar för stadens bostadsbyggande som ligger utanför stadens ansvarsområde och som påverkar framdriften för bostadsbyggandet. Det är till exempel beslut och agerande från stat och myndigheter som påverkar stadens möjligheter till bostadsbyggande, Trafikverkets hantering av komplexa planeringsförutsättningar med utökade skydds-zoner vid vägar och järnvägar, otydlighet gällande riksintressen för väg och järnväg, Länsstyrelsens utökade krav på fler utredningar i tidiga skeden som till exempel förlängda processer avseende utredningar om markföroreningar, höjda krav på skydd för skyfall, otydliga bedömningsgrunder för risk- och säkerhetsfrågor kopplat bland annat till hanteringen av samhällsrisk, svårövergripbara miljö kvalitetsnormer för både luft och vatten med mera.

Ett av stadens mål är att minska trängsel och klimatutsläpp samt att säkerställa att det går snabbt och smidigt att resa i Stockholm. Stadsutveckling och ny infrastruktur ger möjlighet att samtidigt göra förbättringar på klimatet eftersom satsningar går hand i hand med utvecklingen av ny teknik samt åtgärder för att förhindra miljö och hälsoproblem som är orsakade av trafiken. Stadsledningskontoret anser att det är möjligt att åstadkomma förbättringar för klimatet samtidigt som infrastruktur och kapacitet utvecklas.

Stadsledningskontoret anser att det är viktigt för näringslivet att Arlanda flygplats kan fortsätta utvecklas, både i Stockholmsregionen och för hela landet. Arlanda flygplats är av stor nationell betydelse och det är därmed viktigt att nödvändig kapacitet säkras.

Stadsledningskontoret konstaterar att Swedavia AB i konsekvensanalysen beskriver att flygplatsområdet skall miljösaneras innan återlämnandet av marken till Stockholms stad. Stadsledningskontoret har i tjänsteutlåtande KS 2021/1151 om Rapporten Bromma flygplats – underlag för avveckling av drift och verksamhet (Ds 2021:25) också framfört att de

kvarvarande frågorna gällande hantering och kostnader för markens rening inom flygplatsområdet inte är tillräckligt utredda i utredningen. Staten har bedrivit flygplatsverksamhet inom området under 75 år. Flygplatsen med dess stödjande funktioner är utslutande de verksamheter som har förorenat marken inom flygplatsområdet. Stadsledningskontoret anser det som orimligt att staten genom Swedavia AB enligt utredarens förslag ska flytta markreningskostnader från förorenaren till stadens skattebetalare. Konsekvenserna av att lämna föroreningar till graden av mindre känslig markanvändning, det vill säga den nivå som förutsätter att marken fortsatt skulle användas som industrimark, innebär betydande kostnadsökningar för staden och den eventuella stadsutvecklingen. Ansvarsförhållandet mellan staten genom Swedavia AB och staden anses vara ovanligt tydlig. Avtalets § 15.5 lyder ”*LFV (numera Swedavia AB) svarar enligt lag för återställningsåtgärder beträffande eventuella föroreningar i marken inom det område som är upplåtet genom 1946 års nyttjanderättsavtal och de senare avtal som har ersatt detta.*”

Stadsledningskontoret konstaterar att ansvaret för undersökningar och åtgärder av markföroreningar ligger såväl enligt miljöbalken som enligt markupplåtelseavtalet hos Swedavia AB.

Stadsledningskontoret föreslår att kommunstyrelsen anser remissen besvarad i enlighet med vad som sägs i stadsledningskontorets tjänsteutlåtande.

## **Exploateringsnämnden**

**Exploateringsnämnden** beslutade vid sitt sammanträde den 25 november 2021 följande.

Exploateringsnämnden godkänner kontorets anmälan av svar på remissen.

*Särskilt uttalande* gjordes av Emilia Bjuggren m.fl. (S), *bilaga 1*.

*Särskilt uttalande* gjordes av Susanne Urban (V), *bilaga 1*.

*Särskilt uttalande* gjordes av Christina Wallmark (SD), *bilaga 1*.

**Exploateringskontorets** tjänsteutlåtande daterat den 4 november 2021 har i huvudsak följande lydelse.

Det statliga bolaget Swedavia AB driver verksamheten vid de statliga flygplatserna, bl.a. Bromma flygplats. I ägardialogen i juni 2020 blev bolaget ombett att återkomma till regeringen med en konsekvensanalys av ett eventuellt beslut att stänga Bromma flygplats tidigare än 2038, när nuvarande arrendeavtal löper ut. Konsekvensanalysen i sin helhet är inte tillgänglig då den omfattas av affärssekretess, istället finns en tvåsidig sammanfattning publicerad som nu är föremål för remiss.

Utgångspunkt för analysen är bolagets uppdrag att ”på ett affärsmässigt sätt bidra till att uppfylla de av regering och riksdag beslutade transportpolitiska målen”. Analysen har alltså strikt utgått från bolagets affärsmässiga perspektiv och bedömningar om utvecklingen av flygmarknaden efter covid-19.

Bolaget skriver att en förtida stängning av flygplatsen kräver ett politiskt beslut och bör fattas med ett bredare samhällsperspektiv i beaktande. Som en grundläggande förutsättning anges vidare att Arlanda flygplats får långsiktiga förutsättningar att utvecklas i takt med marknadens utveckling och flygbranschens pågående klimatomställning.

På kort sikt bedömer Swedavia att den kommersiella flygtrafiken på Bromma kan inrymmas på Arlanda utan att några betydande infrastrukturinvesteringar behöver tidigareläggas. På längre sikt krävs ytterligare satsningar i infrastruktur, inklusive ytterligare en rullbana, oaktat om Bromma läggs ner i förtid eller ej. Den trafik som finns på Bromma

kan omhändertas på Arlanda inom befintligt miljötillstånd. Innan återlämnandet av marken till Stockholms stad skall flygplatsområdet miljösaneras.

Det finns en risk för att flygtillgängligheten för vissa orter försämras vid en stängning av Bromma. Samtidigt får andra orter en bättre nationell och internationell tillgänglighet.

För vissa resenärer kommer en överflyttning av flyg från Bromma att uppfattas som en försämring av deras resmöjligheter till och från Stockholm, inte minst då många uppfattar att det går snabbare att ta sig från Bromma till Stockholm än från Arlanda.

Tillgängligheten till Arlanda med tåg och övriga kollektiva färdmedel behöver förbättras, såväl avseende kapacitet som biljettpriser. Arlandas utbud av flygtrafik medför att resenärer som behöver transferera på Arlanda får förbättrade möjligheter jämfört med de som nu reser via Bromma. Konsolidering av inrikestrafiken till en flygplats kan stärka Arlandas positionering i Norden, samtidigt som det kan komma att innebära mindre konkurrens och högre priser för resenärer.

En förtida nedläggning av Bromma ger en resultatförbättring för Swedavia samtidigt som de transportpolitiska mål som Swedavia har i sitt uppdrag i princip helt bedöms kunna uppfyllas. Kalkylen är relativt robust och oberoende av faktisk återhämtningstakt och passagerarutveckling. För det fall ett politiskt beslut att stänga Bromma i förtid inte fattas, kommer Swedavia att se över hur synergier mellan Arlanda och Bromma kan maximeras.

Trots stora osäkerheter är Swedavias samlade bedömning att det inte är affärsmässigt motiverat att fortsätta driva Bromma vidare samt att konsekvenserna av en förtida nedläggning är hanterbara och sammantaget medför fördelar för Swedavia. En grundläggande förutsättning är att Arlanda får långsiktiga förutsättningar att utvecklas i takt med marknadens och samhällets behov. Ett politiskt beslut om en förtida stängning av Bromma bör beakta även andra samhällsperspektiv utanför Swedavias uppdrag.

### **Kontorets synpunkter**

Kontorets synpunkter här begränsas till Swedavias dokument enligt remissen, i övrigt se ärendet "Bromma flygplats – underlag för avveckling av drift och verksamhet" som behandlas samtidigt. Swedavia har rätt att ensidigt säga upp arrendavtalet för upphörande, med 36 månaders uppsägningstid.

Bromma flygplats ingår enligt regeringsbeslut i det nationella basutbudet av flygplatser och enligt bolagsordningen får Swedavia inte utan regeringens godkännande lägga ned eller överlåta någon av dessa flygplatser.

Kontoret instämmer till fullo i att beslut om Bromma flygplats inte kan fattas ensidigt utifrån Swedavias affärsmässiga perspektiv. Staden, regionen och landet är beroende av goda flygförbindelser mellan huvudstaden och hela landet, med långsiktig kapacitet och god tillgänglighet och framkomlighet hela resan, med anslutningsresor från flygplats till målpunkter i staden och länet.

Stadens översiktsplan anger att det på lång sikt finns möjligheter att utveckla en ny stadsdel på Bromma flygplats, och säger samtidigt att utvecklingen av Arlanda är högt prioriterad, med tillräcklig kapacitet på och tillgänglighet till Arlanda.

Kontoret noterar att Swedavia kommer till samma slutsats som Sundströms utredning "mera flyg och bostäder" från 2016, att Arlanda behöver utvecklas med bland annat en fjärde rullbana, oaktat om Bromma avvecklas eller ej. Planering och tillståndprocesser för en sådan utbyggnad tar mycket lång tid, varför planering för en fjärde rullbana bör påbörjas snarast. Tydliga lösningar för alla samhällsviktiga lufttransporter måste säkerställas innan beslut kan fattas om Bromma flygplats. I detta ingår bland annat framkomlighet för anslutningsresor med sjuktransporter från Arlanda till centrala sjukhus, och ny permanent stationering av samhällsviktig helikoptertrafik, som inte är lämplig att etablera på Arlanda.

Tillgängligheten och framkomlighet till och från Arlanda avseende kapacitet och reskostnader behöver förbättras för samtliga trafikslag, redan idag finns stora brister framförallt avseende kollektivtrafiken. En ökad andel resande med järnväg till Arlanda är nödvändig även för klimat och framkomlighet. Swedavia och staten måste ta det fulla ansvaret för att sanera och återställa området från föroreningar efter verksamheten vid Bromma flygplats, oavsett när den avvecklas.

## Reservationer m.m.

### Exploateringsnämnden

*Särskilt uttalande* gjordes av Emilia Bjuggren m.fl. (S) enligt följande.

Bromma flygplats är centralt belägen i Stockholm. Trafiken på flygplatsen har kraftigt minskat och det finns enligt Swedavia inga förutsättningar för att verksamheten där ska vara lönsam, som understryks med denna konsekvensanalys. Vidare konstaterar bolaget att den begränsade trafik som idag finns på Bromma under överskådlig framtid kan flyttas till Arlanda. Den statliga utredningen som presenterades i augusti 2021 klargör att Bromma flygplats kan avvecklas år 2025-2027. Detta möjliggör för staden att påbörja byggandet av Bromma parkstad med minst 30 000 lägenheter. I influensområdet för flyget bedöms därtill fler bostäder komma byggas. Detta är positivt för Stockholm.

Det innebär en möjlighet att bygga bort bostadsbristen, det innebär att stadens subvention av flyget ersätts med kommunala exploateringsintäkter som kan användas till att utveckla vår stad. Det innebär också minskad klimatpåverkan och att grönområden i andra delar av staden kan värnas mot en förtätning som annars skulle varit nödvändig för att nå bostadsmålen. Obegripligt nog vägrar den politiska majoriteten i Stockholms stad initiera arbetet. Passiviteten från det moderatledda styret leder istället till att flygande för ett fåtal prioriteras framför klimatomställning, bostadsbyggande och stadens utveckling. Vi föreslår tvärtom att staden skyndsamt ska påbörja planeringen med målet att en betydande del av bostadsområdet ska byggas under andra halvan av 2020-talet.

*Särskilt uttalande* gjordes av Susanne Urban (V) enligt följande.

Vi välkomnar Swedavias samlade bedömning att det inte är affärsmässigt motiverat att fortsätta att driva Bromma samt att konsekvenserna av en förtida nedläggning är hanterbara och sammantaget ger fördelar för bolaget. Det saknas därmed helt skäl att behålla flygplatsen längre tid än vad en skyndsamt avveckling kräver. Vi delar också uppfattningen att bolaget och staten, som helägare till Swedavia, ska ta det fulla ansvaret för att sanera marken och återställa området efter flygverksamheten, inte minst för att staden snabbt ska kunna starta arbetet med förberedelser för att bygga bostäder på platsen.

Vidare har vi uppfattningen att en utbyggnad av Arlanda inte går ihop med klimatmålen, och att ett första steg är att genomföra en snabb nedläggning av Bromma flygplats. Långsiktigt behöver därför Arlanda anpassas till behovet av att klara klimatmålen snarare än andra mindre tungt vägande intressen. I det arbetet ligger även ökad tillgänglighet till och från Arlanda med spårbunden kollektivtrafik.

*Särskilt uttalande* gjordes av Christina Wallmark (SD) enligt följande.

Vi instämmer i kontorets bedömning om att beslut om Bromma flygplats inte kan fattas ensidigt utifrån Swedavias affärsmässiga perspektiv: ”Staden, regionen och landet är beroende av goda flygförbindelser mellan huvudstaden och hela landet, med långsiktig kapacitet och god tillgänglighet och framkomlighet hela resan, med anslutningsresor från flygplats till målpunkter i staden och länet”.

Vi menar att en utredning kring Bromma snarare borde hantera frågan om utveckling av inrikes- och utrikesflyget, och Brommas roll som en viktig nod i framtidens transportsystem. Att Swedavia ur ett snävt affärsmässigt perspektiv skulle kunna klara en nedläggning av Bromma flygplats - rent ekonomiskt - är knappast ett argument för nedläggning. En seriös

bedömning bör snarare göras utifrån en jämförelse mellan olika alternativa strategier och framtidsbilder – till exempel kraftfull utveckling av Bromma som en nod för elflyget, kommunikation, näringslivsutveckling och logistik kombinerat med nytt bostadsbyggande på andra platser i staden.

Flyget utgör en unik roll i ett sammanhållet Sverige, då det kopplar ihop söder med norr och effektivt minskar restiderna i vårt avlånga land. För många orter som idag trafikeras från Bromma flygplats är förbindelsen med Stockholm avgörande för jobben och den ekonomiska tillväxten. För Stockholmsregionen är goda nationella infrastrukturförbindelser grunden för Stockholms kommuns attraktivitet sett såväl ur ett nationellt som ett nordiskt perspektiv. Bromma har också trafik till Bryssel, vilket är en väldigt viktig destination. Vi ser behovet av att upprätthålla och utveckla Bromma flygplats inför framtidens transportbehov. Flygplatsen lämpar sig också bra för att handha mindre flygplan efter att flyget elektrifierats.

Arlanda ska öka och effektivisera sin kapacitet för att långsiktigt säkerställa Sveriges nationella och internationella behov och tillgänglighet, men Arlanda kan inte ersätta Brommas stora kapacitet vad det gäller inrikesflyget med tät trafik morgon och kväll. Ett bevarat och utvecklat Bromma bidrar till en ökad konkurrenskraft som i sin tur ger bättre förutsättningarna för fortsatt tillväxt i kommunen, regionen och i hela Sverige. Bromma flygplats med sitt citynära läge utgör därför ett viktigt komplement till Arlanda som ett nav för inrikesflyget, vilket främjar möten och affärsverksamheter över hela Sverige. Läggs Bromma ner riskerar fler flygplatser att få lägga ner runt om i Sverige och därmed drabbas näringslivet inte bara i Stockholm, utan i hela Sverige. Bromma kommer att passa utmärkt som flygplats när flyget har ställt om till eldrift.

Stadens stora markinnehav ger goda möjligheter till kompletteringar intill befintliga bostadsområden och i innerstadens kran. Det ökar underlaget för service, handel, kultur och idrott i befintliga stadsdelar och ger en mer levande och trygg stadsmiljö. En nedläggning av Bromma flygfält för att ge plats för ett nytt bostadsområde är därför varken nödvändigt eller önskvärt.