

PM Rotel I (Dnr KS 2023/230)

Rapporten Statens ansvar för det svenska flygplatssystemet – för tillgänglighet och beredskap (Ds 2023:3)

Remiss från Landsbygds- och infrastrukturdepartementet
Remisstid den 23 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 Karin Wanngård

Sammanfattning av ärendet

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet har remitterat rapporten *Statens ansvar för det svenska flygplatssystemet – för tillgänglighet och beredskap* till bland annat Stockholms stad för yttrande.

Utredaren har haft i uppdrag att analysera och föreslå en långsiktig hållbar inriktning för statens ansvar för flygplatserna i Sverige. Utredaren menar att det finns behov av att staten tar ett samlat grepp om flygplatserna för att säkerställa den grundläggande tillgängligheten i ett nationellt perspektiv, samtidigt som staten kan driva på att luftfarten och flygplatserna ställer om verksamheterna för att möta miljö- och klimatutmaningarna. Utredaren ser behov av att det nationella basutbudet av flygplatser justeras, att systemet med statliga bidrag och ersättning för beredskap utvecklas och villkoras samt att staten även i framtiden bör ta ett ansvar för beslut om allmän trafikplikt och upphandling av flyglinjer som inte kan bära sig på kommersiell grund.

Utredaren föreslår att alla flygplatser som ingår i det nationella basutbudet av flygplatser och som drivs och förvaltas av Swedavia AB bör ingå i nätet av beredskapsflygplatser. Förslaget innebär att Bromma flygplats pekas ut som beredskapsflygplats.

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret, exploateringsnämnden, miljö- och hälsoskyddsnämnden och stadsbyggnadsnämnden. Exploateringskontoret, miljöförvaltningen och stadsbyggnadskontoret har inkommit med kontorsyttranden på grund av kort remisstid.

Stadsledningskontoret anser att det måste klargöras att ett eventuellt utpekande av Bromma flygplats som beredskapsflygplats inte förhindrar eller försvårar stadens stadsutveckling till exempel genom ökat buller. Stadsledningskontoret anser vidare att ett eventuellt utpekande som beredskapsflygplats inte heller får försvåra eller fördröja en nedläggning av flygplatsen.

Exploateringskontoret har angående gällande avtal och miljötillstånd inga invändningar mot att Bromma används för samhällsviktiga flygtransporter, så länge flygplatsen är i drift. Enligt kontorets mening är det dock inte acceptabelt att utpeka Bromma som beredskapsflygplats om det riskerar att medföra att stadsutvecklingen försvåras genom nya restriktioner eller ökat buller. Det kan inte heller få fördröja eller försvåra en kommande nedläggning.

Miljöförvaltningen anser att det behöver undersökas om samhällsviktig luftfart innefattas av nuvarande skrivning av villkor 5 om buller i Bromma flygplats miljötillstånd och bedömer att en villkorsprövning kommer att behövas då nuvarande villkorsskrivning förefaller snävare än den flygtrafik som föreslås ingå i begreppet samhällsviktig luftfart. Även markupplåtelseavtalet kan komma att behöva justeras. Vidare anser förvaltningen att det behöver utredas vilken sorts flygtrafik och hur mycket trafik som väntas tillkomma för att säkerställa att trafiken ryms inom de övriga villkoren om buller som gäller för flygplatsen.

Stadsbyggnadskontoret konstaterar att översiktsplanen pekar ut Bromma flygplats som ett stadsutvecklingsområde efter att avtalet löper ut 2038. Kontoret anser att ett eventuellt utpekande av Bromma flygplats som beredskapsflygplats inte får förhindra stadsutveckling eller försvåra en nedläggning. Bromma flygplats bör inte på sikt pekas ut som en flygplats i det nationella basutbudet.

Föredragande borgarrådets synpunkter

Stockholm är ett tillväxtnav för hela Sverige. Den internationella tillgängligheten har stor betydelse för företag, kultur och besöksnäring inte bara i Stockholms stad utan för regionen som helhet.

Vi ställer oss positiva till att utredningen föreslår att Arlanda flygplats pekas ut som beredskapsflygplats. Vi anser att en rimlig utgångspunkt för framtida beredskapsflygplatser är expertmyndigheten Trafikverkets förslag till beredskapsflygplatser och konstaterar att de prioriterat ett fungerande nät i hela landet framför att ha två flygplatser i Stockholm varav den ena på grund av lagstiftning och avtal i mycket begränsad utsträckning kommer fungera som beredskapsflygplats. Vi

vill därför avvisa utredarens förslag om att Bromma flygplats pekas ut som beredskapsflygplats.

Det är djupt problematiskt av flera skäl. Det finns en bred politisk enighet om att Bromma flygplats ska läggas ned. Det är inte en fråga om, utan när. Det nuvarande avtalet med Swedavia löper ut 2038 och Stockholms översiktsplan pekar tydligt ut platsen som ett stadsutvecklingsområde efter det att avtalet löper ut. Att i det läget utse Bromma flygplats till beredskapsflygplats är direkt ologiskt och riskerar tvärtom försvaga regionens långsiktiga beredskap. Huvudinriktningen bör istället vara att Arlanda utgör beredskapsflygplats för regionens behov av beredskap. Förslagen att ändra lagstiftning för att tillåta kraftigt höjda bullernivåer över Sveriges mest tätbebyggda områden illustrerar ytterligare det olämpliga i att göra Bromma flygplats till en beredskapsflygplats. Av samma skäl bör Bromma flygplats heller inte pekas ut att ingå i ett nationellt basutbud på sikt.

Stockholm har en akut bostadsbrist. En brist som drabbar vår tillväxt och som får allt fler stockholmare att flytta härifrån. På en yta om 140 000 kvadratmeter i centrum-nära läge finns en flygplats som inte längre behövs. Ett område stort nog att bebygga en ny stadsdel, Bromma Parkstad, med plats för 30 000 nya bostäder. Att peka ut Bromma flygplats till beredskapsplats och genom det försvåra och i värsta fall förhindra utvecklingen av Bromma Parkstad vore ett stort misstag som skulle få stora konsekvenser för stadens, regionen och i förlängningen Sveriges tillväxt.

I övrigt hänvisar jag till stadsledningskontorets tjänsteutlåtande.

Stockholm den 10 maj 2023

Karin Wanngård

Bilaga

Remissen - Statens ansvar för det svenska flygplatssystemet För tillgänglighet och beredskap Ds 2023:3, dnr KS 2023/230-1.1

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

Reservation av borgarrådet Jan Jönsson (L) enligt följande.

Jag föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

1. Att delvis bifalla borgarrådets förslag till beslut med hänvisning till Liberalernas budgetreservation för 2023.
2. Att utöver det anföras.

Liberalerna ställer sig frågande till den breda politiska enighet som finansborgarrådet hänvisar till i sina synpunkter. Det är väl känt att vi inte anser att Bromma flygplats

ska läggas ner förutsatt att särskilda villkor ej är uppfyllda vid tiden att avtalet med Swedavia löper ut. Vi ser exempelvis hur det norska regionflyget har utvecklats och drivit på för elflygen och framgent är det inte osannolikt att elflyg på Bromma flygplats kommer vara både mer klimatvänligt än både Arlanda och tåg.

Vi vidhåller även länsstyrelsens yttrande till översiktsplanen ”till dess att det klarlagts att tillräcklig kapacitet är säkerställd på andra flygplatser behöver riksintresset Bromma flygplats tillgodoses”, där staden i sitt särskilda utlåtande ”kontoret vidhåller att Bromma flygfält, efter att avtalstiden löpt ut bör omvandlas till en stadsdel med blandad stadsbebyggelse. Detta förutsätter att den nationella och internationella tillgängligheten säkerställs”.

Det är därför anmärkningsvärt att finansborgarrådet hänvisar till endast delar av översiktsplanen, att ÖP:n pekar ut Bromma flygplats som ett framtida utvecklingsområde förutsätts av att den nationella och internationella tillgängligheten säkerställs.

Så trots finansborgarrådets beskrivning av ärendet, så har Liberalerna ej ändrat sin ståndpunkt om att en ordnad avveckling av Bromma flygplats vid avtalets utgång förutsätts av att Arlanda utvecklas, både vad gäller kapacitet för flygavgångar vid rusningstid såväl som infrastrukturen till och från Arlanda. Har klimatvänliga elflyg utvecklats bör alternativet att behålla Bromma flygplats övervägas.

Särskilt uttalande av borgarråden Dennis Wedin och Andrea Hedin (båda M) enligt följande.

Vi instämmer i att staten bör ta ett större ansvar för den grundläggande tillgängligheten i flygplatssystemet bl.a. vad gäller det nationella basutbudet av flygplatser. Nätet av beredskapsflygplatser är självklart också av mycket stor betydelse, inte minst för samhällsviktig luftfart utanför ordinarie öppettider och för totalförsvaret. Utredningen föreslår att Bromma flygplats fortsatt ska vara del av det nationella basutbudet, men att den också ska bli en utpekad beredskapsflygplats, vilket inte är fallet idag.

I egenskap av en citynära flygplats som knyter ihop Stockholm med resten av landet ser vi dessutom en stor potential i att göra flygplatsen till en klimatneutral mönsterflygplats, som går i bräschen för flygets omställning med elflyg och annat fossilfritt flyg.

Stockholms tillgänglighet utgör inte bara ett regionalt intresse utan är även en angelägenhet för hela landet. Stockholms län och Stockholms stad fungerar som hela landets tillväxtmotor med en ekonomi som har en funktion som är avgörande för hela landet. Tillgängligheten till och från Stockholmsregionen, men också inom, är därför avgörande för Stockholms internationella konkurrenskraft och helt avhängig en utveckling av Arlanda. Vi konstaterar att utredaren har haft i uppdrag att även utgå från bl.a. promemorian Arlanda flygplats - en plan för framtiden (Ds 2022:11) i

arbetet med föreliggande utredning. I den dras slutsatsen att Arlanda behöver utvecklas för att möta framtidens behov av en effektiv och hållbar flygtrafik.

Kommunstyrelsen

Reservation av Jan Jönsson (L) som är likalydande med Liberalernas reservation i borgarrådsberedningen.

Reservation av Jonas Naddebo (C) enligt följande.

Jag föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

1. Att promemorian delvis godkänns som svar på remissen
2. Att därutöver anföra följande

Centerpartiet i Stockholm anser att Bromma flygplats inte bör pekas ut som en del av det nationella basutbudet. En helt ny klimatsmart och attraktiv stadsdel med bostäder, arbetsplatser, kultur och idrott kan istället byggas där flygplatsen ligger idag. Detta bör ske så skyndsamt som möjligt. Samtidigt är en förutsättning för en skyndsamt nedläggning av Bromma att tillräcklig kapacitet för inrikesflyget säkerställs på Arlanda för att klara Stockholmsregionens behov av flygresande och hela landets tillgänglighet. För att det ska bli lättare och mer prisvärt att resa till och från Arlanda bör stationsavgiften slopas. Det skulle också vara bra för miljön.

Vi anser att stadsutveckling både i Bromma flygplats närområde och på själva flygfältet inte får äventyras och därför avstyrker vi att Bromma pekas ut formellt som en beredskapsflygplats. Det är dock viktigt att säkerställa totalförsvarsperspektivet när det gäller samhällsviktig infrastruktur och behovet av en rad olika alternativ för robusthet, redundans och tillgängliga samhällsviktiga transporter. Staden bör därför titta på andra alternativ för att säkra behovet av samhällsviktiga transporter i händelse av höjd beredskap och krig, inte minst kopplat till hamnen i Norvik.

Stadsutvecklingen på Bromma flygplats kan heller aldrig bli ett svar på hur vi löser den akuta bostadsbristen i Stockholm. Det finns många brådskande åtgärder på både nationell och kommunal nivå som måste till för att göra något åt både den strukturella bostadsbristen och den akuta nedgången i bostadsbyggandet. Däremot är det en viktig del i vår vision för hur Stockholm och Bromma ska utvecklas idag och i framtiden.

Särskilt uttalande av Annika Friberg, Jonas Nilsson och Johan Paccamonti (alla M) som är likalydande med Moderaternas särskilda uttalande i borgarrådsberedningen.

Ersättaryttrande av Nike Örbrink (KD) som är likalydande med Moderaternas särskilda uttalande i borgarrådsberedningen.

Ärendet

Utredaren har haft i uppdrag att analysera och föreslå en långsiktigt hållbar inriktning för statens ansvar för flygplatserna i Sverige, så att behoven av en grundläggande tillgänglighet för medborgare, näringsliv och samhällsviktigt flyg tillgodoses i hela landet.

Uppdraget har omfattat det nationella basutbudet av flygplatser och de statliga finansiella stöden till icke statliga flygplatser. Enligt uppdraget ska förslaget ta sin utgångspunkt i de transportpolitiska målen och vara i linje med klimatmålen, vilket bland annat innebär att förslagen ska bidra till omställningen till fossilfritt flyg.

Utredaren har även haft att beakta de bedömningar och förslag som redovisas i promemoriorna Bromma flygplats – underlag för avveckling av drift och verksamhet (Ds 2021:25) och Arlanda flygplats – en plan för framtiden (Ds 2022:11) samt Trafikverkets rapporter om beredskapsflygplatser. Vad gäller Brommautredningen gör utredaren i allt väsentligt samma bedömningar som den tidigare utredaren. Utredaren instämmer i behovet av en ”Brommafiering” av Arlanda flygplats med tidseffektiva byten, förstärkning av kapaciteten i vissa funktioner samt hantering av samhällsviktig luftfart. Däremot instämmer inte utredaren i den tidigare utredningens bedömning att Bromma flygplats skulle kunna vara avvecklad som flygplats tidigast 2025 och senast 2027. Utredaren bedömer istället att Bromma flygplats som tidigast kan läggas ned i mitten av 2030-talet och som senast år 2038, såvida inte avtalet mellan Stockholms kommun och staten förlängs i tid.

Rapporten

Ett tillgängligt, tillförlitligt och hållbart transportsystem, där olika trafikslag samverkar effektivt, bidrar till ett ökat välstånd och högre livskvalitet för medborgare och näringsliv i hela Sverige. Tillgängligheten lägger grunden för såväl ekonomisk utveckling, fler arbetstillfällen, bostadsförsörjning som regional utveckling.

Flyget spelar en viktig roll genom att det möjliggör snabba transporter som överbryggar långa fysiska avstånd. Flyget bidrar därigenom till nationell och internationell tillgänglighet. Statens åtagande innebär redan idag att staten äger, förvaltar och driver flygplatser, lämnar statliga driftbidrag till icke statliga flygplatser, lämnar ersättning till beredskapsflygplatser samt handlar upp flygtrafik som inte kan bära sig kommersiellt.

Utredaren menar att det finns behov av att staten tar ett samlat grepp om flygplatserna för att säkerställa den grundläggande tillgängligheten i ett nationellt perspektiv, samtidigt som staten kan driva på att luftfarten och flygplatserna ställer om verksamheterna för att möta miljö- och klimatutmaningarna. Utredaren ser behov av att det nationella basutbudet av flygplatser justeras, att systemet med statliga bidrag och ersättning för beredskap utvecklas och villkoras samt att staten även i framtiden bör ta ett ansvar för beslut om allmän trafikplikt och upphandling av flyglinjer som inte kan bära sig på kommersiell grund.

Bromma flygplats är en av tio flygplatser som idag utgör det nationella basutbudet. Utredaren föreslår att antalet flygplatser i det statliga basutbudet på sikt ska öka till 13, och att Bromma flygplats fortsatt ska vara en av dem. Utredaren föreslår att alla flygplatser som ingår i det nationella basutbudet av flygplatser bör ingå i nätet av beredskapsflygplatser. De flygplatser som ingår i ett nät av beredskapsflygplatser bör ha beredskap för att öppna upp sin flygplats utanför ordinarie öppettider för samhällsviktig luftfart. För att säkerställa en grundläggande tillgänglighet för samhällsviktig luftfart bör nätet av flygplatser kompletteras med ett nationellt nät av helikopterflygplatser.

Miljöprövningen av verksamheten vid flygplatser är av stor vikt för att minimera flygplatsverksamheternas miljöpåverkan. Buller från flygverksamheten har en påverkan på människor i flygplatsers omgivningar. Samtidigt är det av stor vikt att samhällsviktig luftfart ges goda förutsättningar att verka under dygnets alla timmar.

Utredaren bedömer att det kan finnas skäl för flygplatser att begära omprövning av sitt miljötillstånd med anledning av statens intresse att säkerställa ett statligt nät av beredskapsflygplatser. Utredaren föreslår att det bör prövas om det är möjligt att anpassa miljöbalkens prövning med hänsyn till betydelsen av att ha beredskap att kunna öppna upp flygplatser för samhällsviktig luftfart utanför ordinarie öppettider.

Riksdagen har beslutat om ett övergripande klimatmål som innebär att Sverige senast år 2045 inte ska ha några nettoutsläpp av växthusgaser till atmosfären. Flyget bör, i enlighet med Sveriges klimatmål, vara fossilfritt senast år 2045. Utredaren anser att regeringen bör ta initiativ till en plan för produktion och distribution av fossilfri energi för flygets behov. Flygplatserna i Sverige bör successivt anpassa sin bränsle- och energiförsörjning så att flygplatserna möjliggör för utveckling av fossilfritt flyg.

Utredarens förslag innebär författningspåverkan. I rapporten lämnas förslag till nya författningar eller författningsändringar, bland annat förslag till ny lag och ny förordning om beredskapsflygplatser, under förutsättning att frågan om beredskapsflygplatser ska regleras i författning och inte i enbart civilrättsliga avtal.

Remissammanställningen

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret, exploateringsnämnden, miljö- och hälsoskyddsnämnden och stadsbyggnadsnämnden. Exploateringskontoret, miljöförvaltningen och stadsbyggnadskontoret har inkommit med kontorsyttranden på grund av kort remisstid.

Stadsledningskontoret

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande daterat den 17 april 2023 har i huvudsak följande lydelse.

Stadsledningskontoret konstaterar att rapporten behandlar statens ansvar för tillgänglighet och beredskap i det svenska flygplatssystemet. För Stockholm stad är

det i huvudsak Bromma flygplats som berörs av utredarens förslag, men på sikt kan även helikopterflygplatser påverkas. Även för helikopterflygplatser behöver buller utredas och beslut/tillstånd eventuellt omprövas.

Det nuvarande arrendeavtalet med Swedavia för Bromma flygplats löper ut år 2038. Stadens översiktsplan pekar ut Bromma flygplats som ett stadsutvecklingsområde efter det att avtalet löper ut.

I budget 2023 har kommunstyrelsen fått i uppdrag att i samarbete med exploateringsnämnden, stadsbyggnadsnämnden och andra berörda nämnder verka för en nedläggning av Bromma flygplats och inleda arbetet med stadsutvecklingsprojektet Bromma Parkstad.

Stockholmsregionen står för en stor del av landets ekonomiska tillväxt. Stockholm stad som huvudstad har även flera andra viktiga nationella och internationella funktioner för näringsliv, offentlig styrning, kultur och besöksnäring. För att säkra dessa funktioner är det av stor vikt att den nationella och internationella tillgängligheten är god. Översiktsplanen slår fast att en nedläggning av Bromma flygplats förutsätter att den nationella och internationella tillgängligheten till Stockholm säkerställs, samt även att tillgängligheten till Arlanda flygplats behöver stärkas.

Stadsledningskontoret ser mot den bakgrunden positivt på att utredaren konstaterar att Arlanda flygplats behöver omfattande satsningar de närmaste åren.

Utredaren föreslår att alla flygplatser som ingår i det nationella basutbudet av flygplatser och som drivs och förvaltas av Swedavia AB bör ingå i nätet av beredskapsflygplatser. Förslaget innebär att Bromma flygplats pekas ut som beredskapsflygplats. I viss utsträckning fungerar Bromma redan idag enligt förslaget, då ambulans- och statsflyg inte omfattas av de begränsningar i öppettider och antal flygrörelser som miljötillstånd och arrendeavtal anger. Stadsledningskontoret vill påtala att förändringar av avtal eller miljötillstånd i syfte att ge utökade trafikmöjligheter inte är i linje med stadens planeringsinriktning.

Stadsledningskontoret anser att det måste klargöras att ett eventuellt utpekande av Bromma flygplats som beredskapsflygplats inte förhindrar eller försvårar stadens stadsutveckling till exempel genom ökat buller. Stadsledningskontoret anser vidare att ett eventuellt utpekande som beredskapsflygplats inte heller får försvåra eller fördröja en nedläggning av flygplatsen.

Mot bakgrund av kommunfullmäktiges uppdrag om att verka för en nedläggning av Bromma flygplats anser stadsledningskontoret att Bromma flygplats på sikt inte bör pekas ut som en flygplats i det nationella basutbudet. I den delen av statens ansvar för det samlade flygplatssystemet behöver fokus vara att planera för hur Stockholmsregionens behov av samhällsviktig luftfart ska tillgodoses utan Bromma flygplats.

Den planerade stadsutvecklingen på Bromma flygplats är ett viktigt led i att leva upp till stadens bostadsförsörjningsansvar. Stadsutvecklingsprojektet Bromma Parkstad är ett omfattande projekt och planering behöver påbörjas i god tid före en nedläggning av flygplatsen. Omvandling förutsätter att ett antal grundläggande planeringsförutsättningar och beslut är på plats, till exempel gällande kollektivtrafik, vägtransporternas kapacitet och tekniska försörjningssystem. Därtill behöver en rad ekonomiska och avtalsmässiga beslut fattas om bland annat sanering och infrastrukturutbyggnad. Ansvar för planering och finansiering av kollektivtrafik vilar på Region Stockholm. Samverkan mellan staden, regionen och myndigheter behöver ske tidigt i planeringsprocessen för att säkerställa bra helhetslösningar.

Stockholms stad har i budget 2023 målet om att klimatpåverkan från konsumtionen ska halveras till 2030. Flygets klimatomställning är en nödvändig komponent i stadens arbete med att verka för att stockholmarna ska kunna flyga med låg klimatbelastning i framtiden. Riksdagen har beslutat att Sverige ska införa miljöstyrande start- och landningsavgifter på Arlanda och Landvetters flygplatser. Avgifterna gäller från år 2022 och differentieras i förhållande till flygets klimatpåverkan där renare flyg betalar mindre än de flygplan som släpper ut mer koldioxid. Stadsledningskontoret anser att motsvarande avgift bör tas ut även på Bromma och övriga flygplatser i Sverige.

Utredningen föreslår att regeringen bör ta initiativ till att Sverige tar fram en plan för produktion och distribution av fossilfri energi för flygets behov, för att flyget ska kunna utvecklas i linje med klimatmålen. Stadsledningskontoret instämmer i att det behövs ökad biobränsleproduktion för att klara klimatmålen, men att produktionen måste bygga på hållbara tillverkningsmetoder som värnar den biologiska mångfalden. Efterfrågan på biobränslen ökar från flera sektorer i samhället. Flyget behöver därför inte bara ställa om till biobränsleanvändning utan även minska användningen av bränslen i förbränningsmotorer.

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

Exploateringskontoret

Exploateringskontorets tjänsteutlåtande daterat den 29 mars 2023 har i huvudsak följande lydelse.

Sverige och Stockholm är beroende av väl fungerande transporter, som når hela landet. Ett sammanhängande nätverk av flygplatser är en väsentlig del i transportsystemet, för god tillgänglighet med reguljär och samhällsviktig flygtrafik över hela landet.

Utredningen fokuserar på statens roll för flygplatssystemet där de sakområden som berörs och de förslag som ges i huvudsak ligger utanför exploateringskontorets uppdrag. Många detaljer i utredningens förslag är också av begränsat intresse för

staden, då regionens flygtrafik inte är beroende av statliga stöd, även om förslagen kan ha stor betydelse för det samlade flygplatssystemet.

De delar som direkt berör staden avser framförallt Bromma flygplats, där utredningen föreslår dels att bibehålla Bromma som del av det nationella basutbudet, samt att formellt utpeka Bromma som beredskapsflygplats.

I kommunfullmäktiges beslut om översiktsplanen anges Bromma flygplats som ett område för kommande stadsutveckling, när nuvarande avtal upphör. Översiktsplanen säger också att utveckling av Arlanda flygplats och att stärka tillgängligheten dit är väsentligt för att säkra nationella och internationella förbindelser till Stockholmsregionen. I remissvar på tidigare utredningar har kontoret lyft betydelsen av att säkerställa funktion och kapacitet för samhällsviktiga flygtransporter inför nedläggning av Bromma och överflyttning av trafik till Arlanda.

Utredningens förslag om ett nät av helikopterflygplatser kan komma att påverka staden, idag finns bara en sådan plats inom staden, vid Södersjukhuset, samt vid Karolinska sjukhuset i Solna som också påverkar staden. Eventuella tillkommande platser kan ha stor påverkan på omgivningen, framförallt genom buller, och på möjligheten att bygga i närområdet.

Inom ramen för gällande avtal och miljötillstånd har kontoret inga invändningar mot att Bromma används för samhällsviktiga flygtransporter, så länge flygplatsen är i drift. Utredningens förslag om att utpeka Bromma till beredskapsflygplats går dock längre än dagens förhållanden, och konsekvenserna måste utredas vidare, bland annat avseende avtalsförhållanden, miljötillstånd och eventuellt påverkan på möjligheter till stadsutveckling, innan man kan bedöma om det är lämpligt eller möjligt att genomföra förslaget.

Förändringar av avtal eller miljötillstånd i syfte att ge utökade trafikmöjligheter är inte i linje med stadens planeringsinriktning. Enligt kontorets mening är det inte acceptabelt att utpeka Bromma som beredskapsflygplats om det riskerar att medföra att stadsutvecklingen försvåras, genom nya restriktioner eller ökat buller. Det kan inte heller få fördröja eller försvåra en kommande nedläggning.

Kontoret ifrågaställer inte behovet att utveckla flygplatssystemet för samhällsviktigt flyg. Mot bakgrund av gällande avtal och stadens sedan länge klart uttalade inriktning för stadsutveckling på Bromma, måste dock den statliga planeringen av flygplatssystemet inriktas på hur Stockholmsregionens behov av samhällsviktigt flyg i framtiden ska tillgodoses utan Bromma flygplats.

Miljöförvaltningen

Miljöförvaltningens tjänsteutlåtande daterat den 29 mars 2023 har i huvudsak följande lydelse.

För Stockholm stad är det i huvudsak Bromma flygplats som berörs av utredarens förslag men på sikt kan även helikopterflygplatser påverkas. Förvaltningen

ifrågasätter inte utredarens bedömning om att förslaget till ett mer omfattande beredskapssystem av flygplatser kan innebära nytta för folkhälsan generellt i Sverige då det skulle leda till ökad tillgänglighet och möjlighet till snabb sjukvård. Förvaltningen ställer sig dock tveksam till om beredskapsflygplats inom Stockholms stad skulle öka nyttan nämnvärt inom staden eftersom det redan idag finns närhet till ett flertal sjukhus samt möjlighet för transporter med ambulansflyg och till viss del statsflyg dygnet runt. Förvaltningen ser istället att risk finns för negativ miljöpåverkan kan uppstå i form ökat buller.

Tillståndspliktig verksamhet och tillsyn

Bromma flygplats 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, t.ex. gällande tillåtna ljudemissioner, antal flygrörelser och öppettider. Nämnden följer löpande upp flygplatsens efterlevnad av miljötillståndet samt hur flygplatsen i övrigt följer miljöbalkens regleringar, bland annat genom att granska flygplatsens miljörapporter.

I markupplåtelseavtal med staden har ytterligare regleringar och överenskommelser gjorts mellan Stockholms stad och Luftfartsverket/Swedavia. Exempelvis gällande miljöfrågor som antal flygrörelser och tillåtna öppettider. Dessa regleringar ligger utanför miljöbalkstillsynen men även de följs upp i Swedavias miljörapporter.

Om Bromma flygplats blir beredskapsflygplats som utredaren föreslår, behöver det först undersökas om samhällsviktig luftfart innefattas av nuvarande skrivning av villkor 5 om buller i flygplatsens miljötillstånd. Nuvarande skrivning av villkoret lyder: ”Flygtrafik får inte förekomma mellan klockan 22 och 07. På lördagar och söndagar får flygtrafik inte förekomma före klockan 08. Begränsningen gäller inte ambulansflyg och statens flygplan som disponeras av statschefen och regeringen.”

Om samhällsviktigt flyg inte innefattas av skrivningen behövs en ny prövning av miljötillståndet. Det framgår av betänkandet att det föreligger oklarheter med vad som ingår under begreppet samhällsviktig luftfart. Utredaren föreslår dock följande beskrivning: ”Luftfart som stödjer hälso- och sjukvård, spanings- och räddningsverksamhet, brandbekämpning och övriga insatser från Myndigheten för samhällsskydd, Polismyndigheten, Kustbevakningen, Sjöfartsverket, länsstyrelser, Försvarsmakten samt uppdrag av betydelse för krisberedskap eller annan samhällsviktig verksamhet och som ej ingår i linjefart eller chartertrafik.”

Förvaltningen bedömer att en villkorsprövning kommer att behövas då nuvarande villkorsskrivning förefaller snävare än den flygtrafik som föreslås ingå i begreppet samhällsviktig luftfart. Även markupplåtelseavtalet kan komma att behöva justeras.

Vidare anser förvaltningen att det behöver utredas vilken sorts flygtrafik och hur mycket trafik som väntas tillkomma för att säkerställa att trafiken ryms inom de övriga villkoren om buller som gäller för flygplatsen, samt hur det påverkar markbuller som redan nu överskrider gällande riktvärden (industri- och annat

verksamhetsbullen) i närområdet. Även detta anser förvaltningen ger skäl för att ny prövning av miljötillståndet kan behövas.

Utöver Bromma flygplats kan på sikt även helikopterflygplatser påverkas av förslaget eftersom utredaren föreslår en utredning av ett nationellt nät med helikopterflygplatser för samhällsviktig luftfart som komplement till utredarens förslag i betänkandet. Även för helikopterflygplatserna behöver buller utredas och beslut/tillstånd eventuellt omprövas. Inom Stockholm stad finns enbart en helikopterflygplats som idag är anmäld till miljö- och hälsoskydds nämnden (Södersjukhusets helikopterplatta). Även Nya Karolinska sjukhusets helikopterplatta i Solna påverkar dock situationen i Stockholm.

Förvaltningen anser att det, i likhet med utredarens förslag, kan vara lämpligt att pröva om det är möjligt att anpassa miljöbalkens prövning med hänsyn till betydelsen av att ha beredskap att öppna upp flygplatser utanför ordinarie öppettider för samhällsviktig luftfart. Att väga in samhällsnyttor i miljöbalksprövningen, som t.ex. ökad tillgänglighet och ökad möjlighet till snabb sjukvård, ser förvaltningen positivt på. Det är dock viktigt att de specifika förhållandena som råder för varje flygplats beaktas då nyttor och miljöpåverkan kommer att skilja sig åt från plats till plats. Bromma flygplats ligger t.ex. centralt i Stockholm och ger miljöpåverkan för många närboende.

Buller

Buller är den miljöpåverkan från flygtrafiken som berör flest människor i staden, och det klassas som omgivningsbuller. Omgivningsbuller påverkar hälsan och välbefinnandet på flera sätt, dels direkt genom att det kan upplevas som obehagligt, dels indirekt genom att det kan försvåra sömn, vila, talförståelse, koncentration och inläring. Starkt buller kan även ge direkta fysiologiska stressreaktioner, och allt fler studier visar att långvarig exponering av buller kan öka risken att drabbas av högt blodtryck eller hjärtinfarkt i vuxen ålder.

De viktigaste faktorerna som påverkar flygbullernivån är antalet flygrörelser och vilka flygplan som används, men även när på dygnet trafiken sker och hur flygningarna genomförs har betydelse.

Nämnden bedömer att gällande villkor enligt flygplatsens miljötillstånd och markupplåtelseavtal efterlevs. Trots detta är det många medborgare som exponeras för ljudnivåer över gällande nationella riktvärden om buller från flygtrafik (FBN 55 dBA och 70 dBA max). Anledningen till det är att det inom ett visst geografiskt område i tillståndet har bedömts vara tillåtet att riktvärdet FBN 55 dBA (medelvärde för ett årsmedeldygn) överskrids. Vad gäller maximala ljudnivåer, är Swedavia enligt villkor, något förenklat, skyldiga att utreda behov av och utföra bullerisoleringsåtgärder i fastigheter så att 30 dBA inomhus (riktvärdet för ekvivalent ljudnivånivå) uppnås, om den maximala ljudnivån utomhus är 80 dBA eller högre.

Utöver flygbuller ger flygplatsen även upphov till markbuller. Markbuller omfattar teoretiskt allt buller från flygplatsen utom det som kommer från flygplan i luften eller

på rullbanan i samband med start och landning. I praktiken är det flygplan som kör på marken, taxar, eller som står still med motorerna igång som är dimensionerande för markbullret, men även snöröjningen kan ha en viss påverkan. Det finns inget särskilt villkor som reglerar markbuller i miljötillståndet utan det bedöms som industri- och verksamhetsbuller. Naturvårdsverkets riktvärden för industri- och annat verksamhetsbuller överskrids normalt för ett flertal bostäder i närområdet kring flygplatsen (Mariehäll och Bromma Kyrka).

Sammanfattningsvis bedömer förvaltningen att ljudnivåerna är höga. De allra flesta utsatta fastigheter har dock fått bullerskyddsåtgärder, eller tackat nej till åtgärder. Vidare är Swedavia, enligt villkoret om bullerisoleringsåtgärder, skyldiga att årligen följa upp behovet av åtgärder utifrån förändringar i bullerutbredningen.

Södersjukhusets helikopterplatta är anmäld till miljö- och hälsoskyddsnämnden och har ett beslut med försiktighetsmått som de behöver följa. Ljudnivåerna från helikoptertrafiken är relativt höga vid såväl de närmaste bostäderna som vid naturområdet vid sjukhuset. Exakt vilka ljudnivåer som alstras har inte framgått av anmälan men antalet bullerhändelser anges underskrida det antal som anges som riktvärden i förordningen (2015:216) om trafikbuller vid bostadsbyggnader. Enligt förvaltningens beslut om helikopterplattan (från 2013 och 2017) finns ett riktvärde om att 3000 flygrörelser (starter och landningar) får förekomma per år och att specifika flygvägar ska användas. Förvaltningen bedömer att dessa villkor efterlevs och att flygtrafikens omfattning är inom gällande riktvärden.

Nya Karolinska sjukhusets helikopterplatta har ett tillstånd enligt miljöbalken med villkor om flygrörelser och flygvägar. Solna stad är dock tillsynsmyndighet som följer upp hur verksamheten efterlever dessa.

Klimat

En annan viktig miljöfråga inom flygbranschen är utsläpp av växthusgaser och dess påverkan på klimatet. Nämnden bedömer att Swedavia bedriver ett klimatarbete och eftersträvar minskad klimatpåverkan i likhet med flygbranschen i stort. Bromma flygplats blev år 2009 ackrediterad på högsta nivån enligt det internationella programmet Airport Carbon Accreditation (ACA) som syftar till att gradera flygplatsers klimatarbete och minska klimatpåverkan. Under 2019 genomfördes en extern revision gällande flygplatsens arbete med ACA och flygplatsen fick sitt certifikat förnyat. Certifikatet gäller till år 2023. Det har nyligen införts en ny högsta nivå som en flygplats kan certifiera sig på. Swedavias ambition är att certifiera Bromma flygplats enligt denna nivå 2023.

Det har de senaste åren varit en nedåtgående trend i Bromma flygplats klimatutsläpp, både för flygtrafiken (inom den så kallade LTO-cykeln) och för flygplatsdriften (i huvudsak uppvärmning, markfordon och utsläpp från brandövningar). Från och med januari 2021 bedrivs flygplatsens egen verksamhet utan fossila koldioxidutsläpp.

Klimatmässigt har elflyg och ökad användning av biobränslen en större betydelse än vilken flygplats som används. Riksdagen har beslutat att Sverige ska införa

miljöstyrande start- och landningsavgifter på Arlanda och Landvetters flygplatser. Avgifterna gäller från år 2022 och differentieras i förhållande till flygets klimatpåverkan där renare flyg betalar mindre än de flygplan som släpper ut mer koldioxid. Förvaltningen anser att motsvarande avgift bör tas ut även på Bromma och övriga flygplatser i Sverige.

Utredningen föreslår att regeringen bör ta initiativ till att Sverige tar fram en plan för produktion och distribution av fossilfri energi för flygets behov, för att flyget över huvud taget ska kunna utvecklas i linje med klimatmålen. Vidare föreslår utredningen att ett etappmål för svensk storskalig produktion av fossilfritt bränsle för att nå klimatmålen även bör tas fram. Utredningen pekar på att Sverige och Finland förmodligen är bäst lämpade att tillverka bibränsle med tanke på ländernas stora skogsarealer. Förvaltningen instämmer i att det behövs ökad bibränsleproduktion för att klara klimatmålen, men att produktionen måste bygga på hållbara tillverkningsmetoder som värnar den biologiska mångfalden.

Efterfrågan på bibränslen ökar från flera sektorer i samhället. Flyget behöver därför inte bara ställa om till bibränsleanvändning utan även minska användningen av bränslen till förbränningsmotorer.

Stadsbyggnadskontoret

Stadsbyggnadskontorets tjänsteutlåtande daterat den 28 mars 2023 har i huvudsak följande lydelse.

Utredningen fokuserar på statens roll för flygplatssystemet och lyfter frågor som i huvudsak ligger utanför kontorets uppdrag.

I stadens Budget 2023 har följande uppdrag getts ”Kommunstyrelsen ska i samarbete med exploateringsnämnden, stadsbyggnadsnämnden och andra berörda nämnder verka för en nedläggning av Bromma flygplats och inleda arbetet med stadsutvecklingsprojektet Bromma Parkstad”.

På lång sikt finns möjligheter, i enlighet med översiktsplanen, att utveckla en ny stadsdel genom att omvandla Bromma flygplats. Stockholms stad har i avtal upplåtit området för flygverksamhet till år 2038, därefter kan området omvandlas till en stadsdel med blandad bebyggelse. Översiktsplanen slår fast att en nedläggning av Bromma flygplats förutsätter att den nationella och internationella tillgängligheten till Stockholm säkerställs. Samt även att tillgängligheten mellan Stockholm stad och Stockholm Arlanda stärks.

Stockholmsregionen står för en stor del av landets ekonomiska tillväxt. Stockholm stad som huvudstad har även flera andra viktiga nationella och internationella funktioner för näringsliv, offentlig styrning, kultur och besöksnäring. För att säkra dessa funktioner är det av stor vikt att den nationella och internationella tillgängligheten är god. När Bromma flygplats läggs ner ställer det än högre krav på att tillgängligheten till och från Stockholm Arlanda flygplats är god. Kontoret ser

utifrån det positivt på att utredaren instämmer i behovet av att göra satsningar på Arlanda.

Stadsutveckling på Bromma flygplats är ett omfattande projekt och planering behöver påbörjas i god tid innan en nedläggning av flygplatsen. Kontoret ser utifrån det positivt på det budgetuppdrag som lagts om Bromma flygplats. Omvandling förutsätter att ett antal grundläggande planeringsförutsättningar och beslut är på plats. Det handlar om frågor som var kollektivtrafikstationer ska lokaliseras, vägtransporternas kapacitet och anslutningar till området och tekniska försörjningssystemens kapacitet och lokalisering av huvudledningar. Därtill behöver en rad ekonomiska och avtalsmässiga beslut fattas om bland annat sanering och infrastruktursatsningar innan detaljplanering för första etappen kan ta vid. Ansvaret för planering och finansiering av kollektivtrafik vilar på Region Stockholm. Samverkan mellan staden, regionen och myndigheter behöver ske tidigt i planeringsprocessen för att säkra bra helhetslösningar.

Stadsbyggnadskontoret anser att det måste klargöras att ett eventuellt utpekande av Bromma flygplats som beredskapsflygplats inte förhindrar eller försvårar stadens stadsutveckling till exempel genom ökat buller. Ett eventuellt utpekande som beredskapsflygplats får inte heller försvåra eller fördröja en nedläggning av flygplatsen.

I samband med en eventuell utredning av ett nationellt nät med helikopterflygplatser för samhällsviktig luftfart är det viktigt att framtida stadsutvecklingsmöjligheter beaktas och inte försvåras.

Utredaren definierar inte vad ”på sikt” är gällande basutbudet av flygplatser. Kontoret anser att om ”på sikt” sträcker sig till avtalet löper ut 2038 så bör inte Bromma flygplats pekas ut som del av basutbudet av flygplatser.

Den statliga planeringen för flygplatssystemet på lång sikt behöver utgå från hur Stockholmsregionens behov av nationell och internationell tillgänglighet och samhällsviktig luftfart ska tillgodoses utan Bromma flygplats.