



SWEDISH
ENVIRONMENTAL
PROTECTION
AGENCY

YTTRANDE
2022-10-31

Ärendenummer
NV-06408-22

Infrastrukturdepartementet
i.remissvar@regeringskansliet.se

Yttrande över rapporten Arlanda flygplats – en plan för framtiden (Ds 2022:11)

Sammanfattning

Naturvårdsverket motsätter sig stora delar av utredningens förslag. Vi anser att andra samhällsintressen och särskilt klimat, miljö och människors hälsa bör tillmätas större betydelse i bedömningar och planer avseende Arlandas utveckling.

Naturvårdsverket:

- Motsätter sig förslaget att Arlandas kapacitet bör utökas för att möta en ökande efterfrågan på flygresor innan det är klarlagt vilka behoven faktiskt är och hur de förhåller sig till klimatmålen.
- Anser att klimat- och miljöaspekter behöver vägas in tydligare i bedömningar av hur Arlanda bör utvecklas.
- Ifrågasätter utredningens bedömningar av potentialen hos biobaserat jetbränsle som lösning för att minska klimatpåverkan från flyget.
- Instämmer i utredningens förslag om att modernisera det svenska luftrummet samt att regeringen bör förtydliga vilka aktörer som har ansvar för den långsiktiga utvecklingen av luftrummet.

Naturvårdsverkets ställningstagande och skäl

Naturvårdsverket motsätter sig stora delar av utredningens förslag. Vi anser att andra samhällsintressen behöver ges större vikt i bedömningar och planer avseende Arlandas utveckling. Vi bedömer att utredningen inte i tillräcklig grad har vägt in hänsyn till flygets negativa effekter på klimat, miljö och människors hälsa.

Naturvårdsverket delar förvisso utredarens uppfattning att det är viktigt att Arlanda fortsatt ges möjligheter att förse Sverige med nödvändiga transporter. Arlanda har en viktig funktion i svensk infrastruktur, inte minst för tillgängligheten till mindre tätbefolkade regioner i landet. Men utvecklingen av Arlanda behöver också styras av de svenska miljömålen och inte så starkt fokusera på en förväntad ökad efterfrågan på flygresor.

Naturvårdsverket framhåller att både forskning¹, som bland annat presenterades på Arlandautredningens hearing, och Klimaträttsutredningen (SOU 2022:21) pekar på vikten av att planera för ett mer transporteffektivt samhälle. Det finns sedan tidigare även förslag om att Trafikverkets instruktion bör ändras för att bland annat bidra till minskat inrikes flyg.

Bedömningar om framtida utveckling av flyget och konsekvenserna av denna (avsnitt 3)

När det gäller flygets klimatomställning konstaterar Naturvårdsverket att utredningen (i avsnitt 3.6) beskriver en teknikutveckling med framtida flygplan som antas ha nollutsläpp. Men utredningen resonerar inte om hur flygets klimat- och miljöpåverkan ska minska fram till dess. Den påbörjade övergången till biobaserat jetbränsle går långsamt, på grund av bland annat brist på sådana bränslen och höga priser, och räcker inte för att minska utsläppen i linje med klimatmålen. Höghöjdseffekterna av flyget, som väsentligen kvarstår även med biodrivmedel, bidrar också till att klimatpåverkan inte minskar i den takt som behövs. Höghöjdseffekterna beräknas i genomsnitt nästan fördubbla flygets klimatpåverkan. Naturvårdsverket bedömer, med stöd bland annat i ovan nämnda forskning, att flygtrafiken behöver minska betydligt åtminstone fram till att flygplanens klimatpåverkan inklusive höghöjdseffekterna har minimerats.

Förslag om en Arlandaförhandling (bland annat i avsnitt 5.8)

Naturvårdsverket ser positivt på förslaget att initiera förhandlingar med inriktningen att sänka priset för kollektiva resor till och från Arlanda (avsnitt 5.9). Naturvårdsverket anser dock att en högre ambition bör gälla för andelen kollektivtrafik till 2030, jämfört med de 60 procent som utredningen föreslår. För att andelen kollektivtrafik ska öka är priset för kollektiva resor i förhållande till reskostnad med bil en central faktor.

Naturvårdsverket noterar att utredningen också påtalar behov av kapacitetsförstärkningar i infrastrukturen. Men vi anser att det är otydligt vilken infrastruktur som behövs och om eventuellt förstärkt kapacitet kan ske inom ramarna för klimat- och miljömålen.

Det är oklart vad utredaren avser med att göra ”även Arlanda i en bredare mening, mer attraktivt” (avsnitt 6.2). Fler kommersiella verksamheter såsom externhandel på eller omkring Arlanda riskerar att öka biltrafiken i regionen utan att ha direkt koppling till flygverksamheten. I utredningen står att regionen skulle kunna arbeta för fler bostäder, vilket antyder att de ska förläggas kring flygplatsen. Naturvårdsverket anser att det finns stora betänkligheter, bland annat ur hälsosynpunkt i förhållande till buller, med att utveckla Arlanda med närliggande bostadsområden - om det är vad utredningen avser.

Förslag om försörjning av energi och avveckling av Bromma flygplats (avsnitt 5.12)

Naturvårdsverket instämmer i utredarens bedömning att Bromma flygplats bör stängas senast 1 januari 2035 och vi anser att det helst bör ske tidigare. Naturvårdsverket har i yttrande om Brommautredningen 2021 (NV-07092-21) påtalat att det finns goda förutsättningar för en transportsnål och hållbar stadsutveckling på och runt det nuvarande flygplatsområdet i Bromma. Vi

¹ Åkerman et. al. (2021). Low-carbon scenarios for long-distance travel 2060, Transportation Research Part D 99.

noterar för övrigt att det i Tidöavtalet² står att ”något beslut om att lägga ned Bromma flygplats kommer inte fattas under mandatperioden”. Detta pekar på att det är osäkert hur Bromma flygplats kommer att utvecklas, vilket även innebär osäkerheter i fråga om behov av Arlandas utveckling.

Förslagen om förberedelser för utökad kapacitet vid Arlanda (avsnitt 5.4)

Naturvårdsverket motsätter sig förslaget att Arlandas kapacitet bör utökas för att möta efterfrågan innan det är klarlagt vilka behoven faktiskt är. En utbyggnad som innebär en ökad kapacitet riskerar att agera självuppfyllande för att öka trafiken. Det är redan känt i fråga om vägtransporter att ökad kapacitet på motorvägar innebär incitament för ökad biltrafik. Det finns indikationer på att motsvarande gäller även för flygtrafiken. Naturvårdsverket anser att eventuella åtgärder på Arlanda i stället bör riktas in på mer effektivt flygande och minskade klimateffekter från de flyg som ryms inom ramarna för Sveriges klimatåtagande, inte en generellt ökad kapacitet.

Naturvårdsverket instämmer i förslag (i avsnitt 5.4.4) om differentierade trängselavgifter för flyget i första hand på de tider då flygplatsen kan påvisa trängsel i rullbanekapaciteten, i luftrummet, i flygplatsens terminalkapacitet eller uppställningsplatser eller vid en kombination av påverkan på kapaciteten i dessa funktioner. Detta förutsätter dock att trängselavgifterna inte innebär en förskjutning av flyg till nattperioden som är känsligare med avseende på både buller och höghöjdseffekter.³

Naturvårdsverket anser att utredningens analyser och bedömningar inte motsvarar vad som avses med fyrstegsprincipen som enligt uppdraget skulle vara en av utgångspunkterna för planen för Arlandas utveckling. Utredningen nämner fyrstegsprincipen och åtgärder som leder till beteendeförändringar och dämpad efterfrågan på flygtrafik och landtransporter, men resonerar inte om och analyserar inte konkreta åtgärder och styrmedel som leder till beteendeförändringar och som dämpar efterfrågan på flygtrafik. (avsnitt 5.4.1). Beteendepåverkande åtgärder nämns men endast knutet till en kapacitetsförstärkning, det vill säga avgifter som är tidsbegränsade till den tid som kapacitet byggs ut.

I utredarens förslag ingår också att utredaren anser att förberedelser bör göras så att en miljöprövning för utbyggnad av Arlanda kan inledas i närtid. Det framgår också av utredningen att de inte kunnat avgöra vilket behov som finns för en utbyggnad av rullbanorna på Arlanda. Men för att söka miljötillstånd för en ny eller förändrad verksamhet krävs en tydlig beskrivning om hur verksamheten ska bedrivas och miljökonsekvenserna för den planerade verksamheten. Detta framgår av 6 kap. 35 § miljöbalken. Naturvårdsverket anser att det inte är ändamålsenligt att inleda en tillståndsprocess innan det finns tydligare bedömningar om vilka behoven är och hur den planerade verksamheten ska se ut.

² *Tidöavtalet: Överenskommelse för Sverige* är en överenskommelse mellan Sverigedemokraterna, Moderaterna, Kristdemokraterna och Liberalerna som presenterades i oktober 2022.

³ Se Naturvårdsverkets yttrande över Transportstyrelsens redovisning av regeringens uppdrag om att analysera och lämna förslag om trängselavgifter inom den svenska luftfarten (I2022/00206), daterat 2022-05-05.

Förslag om översyn av svenskt luftrum (avsnitt 5.5)

Naturvårdsverket instämmer i utredningens förslag om att modernisera det svenska luftrummet samt att regeringen bör förtydliga vilka aktörer som har ansvar för den långsiktiga utvecklingen av luftrummet. Vi vill särskilt lyfta fram följande aspekter som bör tas med i en sådan översyn:

- En modernisering av luftrummet bör ha som uttalat mål att möjliggöra styrning av flyget för minskad klimatpåverkan.
- Regeringen bör reglera planeringen av det undre luftrummet och ställa krav på att en miljöbedömning genomförs. I dagsläget sker planering av luftrummet av Luftfartsverket i samråd med vissa myndigheter (Transportstyrelsen, Försvarmakten med flera). Stora delar av samhället hålls utanför denna planering. Det kan vara motiverat för det övre luftrummet där den direkta påverkan på människor och miljö är begränsad, men för det undre luftrummet är situationen en annan. Framtidens luftfarkoster är inte begränsade till start och landning på flygplatser och kommer att medföra risk för betydande påverkan på människors hälsa och miljön. Naturvårdsverket bedömer därför att planering av det undre luftrummet bör inkluderas i de planer där en strategisk miljöbedömning enligt 6 kap. miljöbalken måste genomföras.

Beslut om detta yttrande har fattats av generaldirektören Björn Risinger efter föredragning av avdelningschefen Maria Ohlman.

Vid den slutliga handläggningen har i övrigt deltagit handläggarna Mats Björnsell, Lisa Johansson och Dag Lestander.

Detta beslut har fattats digitalt och saknar därför namnunderskrifter.

För Naturvårdsverket

Björn Risinger

Maria Ohlman

Kopia till:

i.transport.remissvar@regeringskansliet.se

m.registrator@regeringskansliet.se