

PM Rotel I (Dnr KS 2021/1151)

Rapporten Bromma flygplats – underlag för avveckling av drift och verksamhet (Ds 2021:25)

Remiss från Infrastrukturdepartementet

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

Infrastrukturdepartementet har remitterat rapporten Bromma flygplats – underlag för avveckling av drift och verksamhet (Ds 2021:25) bland annat till Stockholms stad för yttrande.

Regeringen beslutade den 27 april 2021 att ge en utredare i uppdrag att ta fram och redovisa vilket erforderligt underlag som krävs för att en avveckling av driften av och verksamheterna vid Bromma flygplats ska vara möjlig. Vidare har ingått att redovisa ett förslag till tidplan för processen i sin helhet samt förslag till de viktigaste hållpunkterna i genomförandet.

I utredningen har vidare ingått att redovisa vilka åtgärder som behövs för att marken på flygplatsområdet ska kunna saneras och att översiktligt bedöma kostnaderna för en sanering, samt att beskriva och redovisa åtgärder för att säkra nödvändig kapacitet vid Arlanda flygplats vid en avveckling av verksamheten.

Rapporten beskriver förslag på hur, inklusive tidplan, en avveckling av Bromma flygplats skulle gå till i nuläget, med beaktande av pandemin, flygets roll i transportsystemet, behovet av tillgänglighet och samhällsviktigt flyg med mera.

Rapporten anser att Bromma flygplats skulle kunna avvecklas tidigare än när nuvarande arrendeavtal löper ut år 2038. Avvecklingen av Bromma flygplats föreslås påbörjas skyndsamt med ett antal förutsättningsskapande beslut på politisk nivå. När sådana beslut är fattade kan genomförandeprocessen ta vid.

Uppdraget redovisades för regeringen den 31 augusti 2021 i rapporten Bromma flygplats – underlag för avveckling av drift och verksamhet (DS 2021:25).

Därefter ska regeringen väga samman remissinstansernas synpunkter i en skrivelse till riksdagen.

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret, exploateringsnämnden, miljö- och hälsoskyddsnämnden och stadsbyggnadsnämnden. På grund av den korta remisstiden

har exploateringskontoret, miljöförvaltningen och stadsbyggnadskontoret svarat med kontorsyttranden, som sedan har anmälts till nämnden.

Stadsledningskontoret anser att en eventuell nedläggning av Bromma flygplats påskyndar behovet av att göra åtgärder på Arlanda flygplats. Arlandas position utgör inte bara ett regionalt intresse utan även en angelägenhet för hela landet med tanke på Stockholmsregionens andel av landets totala BNP.

Exploateringskontoret anser att rapporten inte ger underlag för att bedöma de ekonomiska förutsättningarna för, eller effekterna av, en omvandling av området. Det skulle inte vara rimligt att staten efter sjuttiofem års verksamhet lämnar kvar miljögifter och föroreningar som kräver omfattande sanering eller gör området obrukbart för stadsutveckling och boende, och som förorenar grundvattnet. Inte heller vore det rimligt att försöka lägga kostnaderna för sanering på stadens invånare.

Miljöförvaltningen bedömer att det för närvarande är oklart vilka delar av arrendeområdet som användes som flygplats och vilka områden som hade annan markanvändning, såsom naturmark, då det första arrendeavtalet skrevs. Med anledning av bland annat oklarheterna i den tidigare markanvändningen behöver en fördjupad ansvarsutredning utföras.

Stadsbyggnadskontoret anser att det är för tidigt att bedöma vad som skulle kunna rymmas, i form av ny bebyggelse och tillhörande samhällsservice, på Bromma flygplats vid en nedläggning. De osäkerheter som staden lyfte fram i utredningen gällande tidigare inrapporterade siffror till Brommautredaren Anders Sundström 2016 gäller fortfarande.

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 i utredningen. 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 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 Stockholms 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 trafikvolymmer. 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 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 industri- mark, 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 utnyttjade 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 anför följande

Det är glädjande att rapporten visar att Bromma flygplats kan avvecklas tidigare än när nuvarande arrendeavtal löper ut 2038, vilket stämmer med vår uppfattning sedan en längre tid tillbaka. I och med att tiden för avvecklingen anges till mellan tre och fem år finns nu överskådliga förutsättningar för staden att påbörja planeringen för framtida bostadsbebyggelse. Regeringen har den fulla rådigheten över avvecklingen och bör därför informera riksdagen.

Vi instämmer i att nödvändiga åtgärder ska vidtas för att det samhällsviktiga flyget ska kunna flytta till Arlanda och anser att tillgängligheten till Arlanda med tåg och övriga kollektiva färdmedel behöver förbättras, samt prioriteras i nästa nationella plan. Rapporten visar att det finns en mängd osäkra faktorer att ta hänsyn till; bland annat är föroreningssituationen inte utredd, markvärderingen osäker och en omvandling av Bromma flygplats till en ny stadsdel kräver sannolikt infrastrukturåtgärder till avsevärda belopp.

Liksom finansborgarrådet betonar måste den grundläggande principen i svensk och internationell miljörätt 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 är vi liksom exploateringsnämnden kritiska mot att markvärderingen förutsätter att all mark säljs till fullt marknadspris, och därmed inte tar hänsyn till att hyresrätter med tomträtt eller en blandad stadsbebyggelse med hög andel verksamheter, service och arbetsplatser har betydligt lägre värden. Därtill behövs mark för grönytor, skolor och lekplatser för ett långsiktigt hållbart bostadsområde.

Slutligen vill vi kraftfullt betona att en utbyggnad av Arlanda inte går ihop med klimatmålen, och att Arlanda därför långsiktigt behöver anpassas till behovet av att klara klimatmålen snarare än andra mindre tungt vägande intressen. I det arbetet ligger även att arbeta för 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.

Under många år har flera politiska partier bromsat bostadsbyggandet i huvudstaden, bland annat med motivet att Bromma – kanske någon gång i framtiden – kan användas för bostadsbyggande. Detta är fel strategi och ett utslag av handlingsförlamning. Stockholms behov av bostäder är inte överordnat Sveriges behov av moderna och hållbara kommunikationer. Det råder inte heller en så akut markbrist i Storstockholm att bostäder behöver ställas mot utveckling av en för hela landet viktig infrastruktur. Vi menar tvärtom att nya bostäder gör mer nytta för staden och dess invånare, om byggandet riktas mot kompletteringar i befintlig struktur. Det är ofta svårt att behålla och utveckla service, handel och verksamheter i många äldre stadsdelar. Detta beror på att verksamheter koncentreras till större centrum, digitalisering och ökad rörlighet. Komplettering och utveckling av befintliga stadsdelar – i stället för att koncentrera byggandet till en enda plats (Bromma) – kan öka underlaget för kommersiella och offentliga verksamheter, från butiker och kultur till skolor och idrottsplatser.

Det kommande byggandet gör mer nytta för dagens stockholmare om det byggs i anslutning till den stad som redan finns. Efterfrågan på relativt täta och funktionellt blandade stadsdelar är idag betydligt större än utbudet. En expansion av den befintliga innerstaden, liksom komplettering av befintliga stadsdelar, är en både socialt, ekonomiskt och ekologiskt bättre strategi, än att bygga ett nytt stort bostadsområde. Erfarenheten visar att det är mycket svårt att tillskapa verkliga urbana stadsdelar på längre avstånd från den historiska stadskärnan. Det är högst tveksamt om ett nytt stort bostadsområde på Bromma – utan dagens flygplats – skulle attrahera en stor mängd kontor, service och handel. Redan idag står befintliga handels- och serviceplatser för allvarliga utmaningar, i spåren av den digitala utmaningen. Det nya byggandet bör hellre inriktas på att skapa stadsdelar som Hammarby Sjöstad och Västra Kungsholmen, vilka innebär en utvidgning av staden. Det finns även gott om möjligheter att

planera för större kompletterande stadsdelar som binder samman dagens delvis isolerade bostadsområden och förbättrar underlaget för stadsliv för dagens boende. Utifrån detta resonemang föreslår vi att frågan om ett framtida bostadsområde på Bromma flygplats avförs från diskussionen om hur Stockholm bäst ska utvecklas med en levande och blandad stadsmiljö.

Ersättaryttrande gjordes av Lisa Palm (Fi) enligt följande.

För att nå klimatmålen kommer flygtrafiken behöva minska. Framtidsplaner på storskaliga möjligheter till elflygplan är inte realistiskt i förhållande till klimatåtgärder som behöver vidtas, och är inte en anledning till att behålla Bromma Flygplats eller för den delen bygga ut Arlanda. Det är inte rimligt att centralt fortsätta uppta mark när vi dels ser till klimatet och dels de låga trafikvolymerna. Dessutom med en stor påverkan på boende då flygtrafiken avger höga bullernivåer och påverkar miljön i närområdet. När Bromma flygplats stängs kan en ny stadsdel byggas eftersom att mark lösgörs. Det ger möjlighet till att bevara viktig naturmark och istället bygga på exploaterad mark. Förutom bostäder, ska kultur, skola och annan samhällsservice ska planeras in i första skedet för att skapa en socialt hållbar stadsdel.

Remissammanställning

Ärendet

Infrastrukturdepartementet har remitterat rapporten Bromma flygplats – underlag för avveckling av drift och verksamhet (Ds 2021:25) bland annat till Stockholms stad för yttrande.

Regeringen beslutade den 27 april 2021 att ge en utredare i uppdrag att ta fram och redovisa vilket erforderligt underlag som krävs för att en avveckling av driften av och verksamheterna vid Bromma flygplats ska vara möjlig. Vidare har ingått att redovisa ett förslag till tidplan för processen i sin helhet samt förslag till de viktigaste hållpunkterna i genomförandet.

I utredningen har vidare ingått att redovisa vilka åtgärder som behövs för att marken på flygplatsområdet ska kunna saneras och att översiktligt bedöma kostnaderna för en sanering, samt att beskriva och redovisa åtgärder för att säkra nödvändig kapacitet vid Arlanda flygplats vid en avveckling av verksamheten.

Rapporten beskriver förslag på hur, inklusive tidplan, en avveckling av Bromma flygplats skulle gå till i nuläget, med beaktande av pandemin, flygets roll i transportsystemet, behovet av tillgänglighet och samhällsviktigt flyg med mera.

Rapporten anser att Bromma flygplats skulle kunna avvecklas tidigare än när nuvarande arrendeavtal löper ut år 2038. Avvecklingen av Bromma flygplats föreslås påbörjas skyndsamt med ett antal förutsättningsskapande beslut på politisk nivå. När sådana beslut är fattade kan genomförandeprocessen ta vid.

Uppdraget redovisades för regeringen den 31 augusti 2021 i rapporten Bromma flygplats – underlag för avveckling av drift och verksamhet (DS 2021:25).

Därefter ska regeringen väga samman remissinstansernas synpunkter i en skrivelse till riksdagen.

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret, exploateringsnämnden, miljö- och hälsoskyddsnämnden och stadsbyggnadsnämnden. På grund av den korta remisstiden har exploateringskontoret, miljöförvaltningen och stadsbyggnadskontoret svarat med kontorsyttranden, som sedan har anmälts till nämnden.

Stadsledningskontoret

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande daterat den 14 oktober 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 konkurrensnärlig flygplats i Stockholmsregionen är en förutsättning för stadens fortsatta tillväxt.

Tillväxt och tillgänglighet en förutsättning för Stockholmsregionens utveckling

Stadsledningskontoret konstaterar att Stockholm är Europas snabbast växande storstadsregion och Arlanda flygplats är ett avgörande nav för såväl resenärer som näringsidkare. För att Stockholmsregionen även fortsatt ska kunna spela en ledande roll i Sveriges ekonomi så är utvecklingen för Arlanda flygplats och ett bra linjeutbud från flygplatsen centrala faktorer. Detta är därmed en för staden central och avgörande fråga som behöver speglas i det fortsatta utredningsarbetet.

Att stärka den nationella och den internationella tillgängligheten är en central strategi för utvecklingen av Stockholmsregionen. En regions internationella tillgänglighet har stor betydelse för flera viktiga förutsättningar för tillväxt och utveckling genom exempelvis tillgång till export-, import- och samarbetsmarknader för både handel och innovation, tillgång till kvalificerad arbetskraft, tillgång till kapital, för turism och besöksnäringen samt för ökad livskvalitet och regional attraktivitet. Luftfartssektorn bidrar med cirka 19,2 miljarder (USD) till Sveriges bruttonationalprodukt (BNP), vilket utgör cirka 3,7 procent av total BNP.

Stadsledningskontoret anser att en eventuell nedläggning av Bromma flygplats påskyndar behovet av att göra åtgärder på Arlanda flygplats.

Arlandas position utgör inte bara ett regionalt intresse utan även en angelägenhet för hela landet med tanke på Stockholmsregionens andel av landets totala BNP.

Beslut som behöver fattas

Stadsledningskontoret vill framhålla att ett beslut om nedläggning av Bromma flygplats inte bör fattas innan beslut som rör Arlanda flygplats utveckling, dess förutsättningar att omhänderta flygkapaciteten och Brommas verksamheter, liksom angörande infrastruktur har fattats. Stadsledningskontoret anser därmed att det är olämpligt att avhända sig beslutsmandat via en bolagsordning eller ägaranvisning till Swedavia innan kapacitet på Arlanda säkerställs. Stadsledningskontoret tolkar att det med föreslagen beslutsordning blir upp till Swedavia att avgöra hur kapaciteten ska säkerställas på Arlanda vid en eventuell nedläggning av Bromma flygplats och att detta kan göras efter att regeringen beslutat om en ändring i basutbudet.

Därtill vill stadsledningskontoret framhålla att det är av vikt att betona att Bromma flygplats verksamhet bygger på ett gemensamt avtal mellan två parter och att 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.

Utredaren föreslår att utvecklingen av Bromma flygplats påbörjas skyndsamt med ett antal förutsättningsskapande beslut på politisk nivå och att genomförandeprocessen som följer får ta uppskattningsvis minst tre upp till fem år. Stadsledningskontoret bedömer att det finns fler parter än staten i ett sådant beslut.

Infrastruktur och tillgänglighet

Även kollektivtrafik och infrastruktur behöver byggas ut så att människor snabbt och smidigt kan resa i hela regionen. Stockholms län och Stockholms stad fungerar som hela landets tillväxtmotor med en ekonomi som är avgörande för hela landet. Stockholms län har drabbats hårt av Coronapandemin exempelvis av arbetslösheten. I länet, som utgör en fjärdedel av Sveriges arbetsmarknad, har cirka 40 000 fler blivit arbetslösa. Stadsledningskontoret anser att en återstart av ekonomin i Stockholmsregionen är mycket prioriterat vilket gör att förutsättningarna för näringslivet är än mer prioriterade. Satsningar på infrastruktur bidrar till att stödja en långsiktig återuppbyggnad av arbetsmarknaden.

Stadsledningskontoret konstaterar vidare 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. 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.

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 fullt möjligt att åstadkomma förbättringar för klimatet samtidigt som infrastruktur och kapacitet i enlighet med stadens framkomlighetsstrategi utvecklas.

Förutsättningar för stadsutveckling

Rapporten utgår från att området vid Bromma flygplats efter en avveckling av flygplatsen, oaktat när den sker, kommer att omvandlas till en stadsdel med blandad bebyggelse enligt översiktsplanen.

Stadsledningskontoret delar utredarens uppfattning att marksanering och utbyggnad av infrastruktur, framförallt kapacitetsstark kollektivtrafik, är avgörande frågor i samband med en omvandling som styr hur, när och på vilket sätt en omvandling kan ske. Detta innebär att stadsledningskontoret menar att den tidsram som stipuleras i utredningen svårigen kan realiseras.

Stadsledningskontoret konstaterar 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 uteslutande 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 konstaterar att stadens översiktsplan anger en inriktning att det på lång sikt finns möjligheter att utveckla en ny stadsdel genom Bromma flygplats omvandling. 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 det förutsätter att den nationella och internationella tillgängligheten säkerställs samt att även tillgängligheten till Arlanda behöver stärkas. På lång sikt finns möjligheter att utveckla en ny stadsdel med blandad bebyggelse på Bromma flygplats.

Stadsledningskontoret har tidigare framfört till utredaren att stadsbyggnadsnettot inte genererar något överskott till staden. Utvecklingen av helt nya stadsdelar kommer att innebära stora investeringsutgifter för hela kommunkoncernen. En omfattande stadsutveckling medför stora investeringar i infrastruktur, ledningar, markrening, offentlig mark, bostäder och tillkommande samhällsservice i form av förskolor, skolor, idrottsplatser med mera. Kommunfullmäktige i Stockholms stad har beslutat om en investeringsstrategi som anger att de positiva exploateringsnetton som uppstår vid utbyggnaden av bostäder ska finansiera det behov av utbyggnad av kommunal service som uppstår som en direkt konsekvens av det ökade antalet bostäder. I ett sådant så kallat "stadsbyggnadsnetto" inkluderas utgifter för det behov av förskolor, skolor, idrottsplatser med mera som uppstår till följd av bostadsbyggnandet.

Staden har sedan 2016, när underlagen till Sundströms utredning lämnades, utvecklat processer och skaffat nya erfarenheter kring bedömningen av potential och ekonomi. Stadsledningskontorets bedömning är, utifrån annan pågående stadsutveckling inom exempelvis Söderstaden och Norra Djurgårdsstaden, att en högre andel kommersiella lokaler är praxis vid planering av nya stadsutvecklingsprojekt jämfört med de antaganden som gjorts tidigare. Staden har utvecklat arbetet kring levande bostadsområden och kommersiella lokaler och i spåret av pandemin är fler byggaktörer intresserade av att bredda projektportföljen och inte enbart investera i byggandet av bostäder. En större inblandning av kommersiella lokaler, liksom det ökade behovet av lokaler för samhällsservice i form av skolor, idrottsanläggningar och äldreboenden kommer att påverka markvärden och de intäkter som kan genereras.

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.

Rapporten och dess förslag

Uppdraget har varit att beskriva hur en avveckling skulle gå till i nuläget, inte att kartlägga motiven till en avveckling eller att pröva dessa. Rapporten anger att Bromma flygplats kan avvecklas tidigare än när nuvarande arrendeavtal löper ut 2038.

Utvecklingen påverkas av en rad faktorer, pandemin har påverkat hela samhället, flyget ifrågasätts på grund av sin miljöpåverkan och ny teknik utvecklas. Aktuella prognoser och scenarier visar enligt rapporten att inrikesflyget inte helt kommer att återgå till samma nivå som innan pandemin; det är istället utrikestrafiken som driver återhämtningen av flygtrafiken.

Flygplatsens arrendeavtal ger möjlighet för staten genom Swedavia att avveckla verksamheten tidigare än 2038 när avtalet annars löper ut.

Rådighet i beslut om avveckling av Bromma flygplats.

Bromma flygplats ingår efter regeringsbeslut 2009 i det nationella basutbudet av flygplatser. Swedavia får enligt sin bolagsordning inte utan regeringens godkännande lägga ned eller överlåta någon av de flygplatser som ingår i det nationella basutbudet.

Utredarens bedömning är att regeringen formellt har rådigheten att ändra i det nationella basutbudet av flygplatser, men regeringen bör, enligt utredarens mening, informera riksdagen om sin avsikt och sina skäl för att besluta att ta bort Bromma flygplats ur det nationella basutbudet.

Rapporten föreslår att beslut skyndsamt fattas som skapar förutsättningar för avveckling. Utredaren anger att sådana beslut kan fattas under 2022. Genomförande av avvecklingen bör enligt utredaren ta uppskattningsvis minst tre och upp till fem år.

Sanering av marken

Markföroreningar från flygverksamheten kommer att behöva saneras. Hittills genomförda undersökningar är otillräckliga som grund för kommande beslut om sanering. I vilken omfattning och hur saneringen ska göras avgörs av vad marken ska användas till efter flygplatsens avveckling.

Enligt utredarens uppfattning sträcker sig Swedavia AB:s och statens ansvar för föroreningssituationen endast till att sanera till en risknivå som motsvarar nuvarande markanvändning och att kostnadsansvaret för en mer omfattande sanering, som krävs för att bygga bostäder, är stadens som markägare. (se vidare under kontorets synpunkter).

Rapporten anger kostnaden för sanering till ”...som ett minimum ett tresiffrigt miljonbelopp men den kan också uppgå till ett par, tre miljarder kronor”.

Utveckling av området

Rapporten konstaterar att Stockholms Stad som markägare och genom planmonopolet avgör områdets framtida användning samt att det enligt stadens översiktsplan på lång sikt finns möjlighet att utveckla en ny stadsdel med blandad bebyggelse på området. En sådan utveckling förutsätter, enligt översiktsplanen, att den nationella och internationella tillgängligheten säkerställs och att tillgängligheten till Arlanda stärks.

Utredaren skriver att förutsättningarna för en sådan utveckling begränsas bland annat av hur sanering sker och hur en hållbar mobilitet kan skapas. På sikt kommer det sannolikt att behövas åtgärder för kapacitetsstark kollektivtrafik, kommunal väginfrastruktur och trängselstyrande åtgärder. Kostnaderna för ny transportinfrastruktur beskrivs som ”kan vara tiotals miljarder kronor”.

Av rapporten framgår att statens väginfrastruktur i anslutning till området är hårt belastat idag och att åtgärder och kompletteringar med t.ex. en ny järnvägsstation bör övervägas. Utredaren anser inte att en omvandling av området bör medföra att statens ansvar för trafikförsörjningen ökar i området.

Utredaren återger två bedömningar av markvärden i området och konstaterar att finns en stor osäkerhet, men anger ett spann mellan 16-43 miljarder kronor. (se vidare under kontorets synpunkter).

Den regionala tillgängligheten påverkas

De regionala flygplatserna med inrikes linjefart till Bromma påverkas av en avveckling av Bromma flygplats. Pandemins strukturomvandling av inrikesflyget har dock större påverkan på de regionala flyglinjerna och flygplatserna, än vad en avveckling av Bromma flygplats har. Utredaren gör bedömningen att effekterna på den regionala tillgängligheten vid en avveckling av Bromma flygplats kan dämpas med ett antal åtgärder på i första hand Arlanda flygplats och för marktransporterna mellan Arlanda och Stockholm.

Utredaren konstaterar också att den nu planerade utbyggnaden av järnvägar inte gör flygresor utbytbara mot tågresor till och från Stockholm i alla delar av landet.

Mindre bullerstörning men försumbara klimateffekter

Som en konsekvens av en avveckling skulle ett stort antal personer få en minskad exponering för flygbuller, med positiva hälsoeffekter som följd. Utredarens bedömning är att den sammanlagda effekten av en avveckling av Bromma flygplats inte entydigt pekar i vare sig ökande eller minskande riktning för de klimatpåverkande utsläppen.

Samhällsviktigt flyg behöver goda förutsättningar vid Arlanda

De samhällsviktiga lufttransporterna vid Bromma flygplats är främst ambulansflyg. Flygplatsens begränsade öppethållande innebär att en stor del av det samhällsviktiga flyget redan idag använder Arlanda flygplats. Samtidigt försvårar ökade restider och osäker framkomlighet till och från Arlanda tillgängligheten till de centralt belägna sjukhusen för sjuktransporter.

Rapporten anger att det vid en avveckling av Bromma flygplats finns behov av att vidta åtgärder på Arlanda för att ge bättre förutsättningar för samhällsviktiga lufttransporter, vilket bör vara möjligt att genomföra inom två till fyra år, men också att det i praktiken är möjligt att flytta över det samhällsviktiga flyget till Arlanda flygplats mer eller mindre omgående.

Den samhällsviktiga helikoptertrafik som bedrivs vid Bromma är enligt rapporten inte lämplig att flytta till Arlanda.

Arlanda har kapacitet

Utredaren bedömer att Arlanda flygplats är det huvudsakliga alternativet för de verksamheter som avvecklas vid Bromma, både linjetrafik, samhällsviktigt flyg och andra verksamheter, samt att det för linjefarten kommer att finnas ledig kapacitet vid Arlanda flygplats under de närmaste åren. Det flyg som skulle flyttas från Bromma får därför plats på Arlanda, även i peaktid.

Swedavia bedömer att kapacitetssituationen och behovet av kapacitetsinvesteringar på Arlanda flygplats drivs av andra faktorer än överflyttning av flygtrafik från Bromma flygplats, samt att de strukturella förändringar som sker på marknaden kommer att resultera i ledig kapacitet vid Arlanda flygplats. Marktransporter till och från Arlanda är idag en begränsning i tillgängligheten vad gäller såväl framkomlighet i vägnätet som utbud och prisbild i kollektivtrafiken. Utredaren föreslår att åtgärder som skapar ökad tillgänglighet till Arlanda på väg och järnväg bör ges hög prioritet i nästa nationella plan.

Rapporten framför att den utveckling som planeras för Arlanda i allt för hög grad fokuserar på utrikestrafik och transfer, och därmed i för låg grad ser till de värden som överdagensresenärer värdesätter. Arlanda behöver utvecklas för att erbjuda en tidseffektiv resa, från det att flygplanet landar tills man tagit sig till sin anslutningsresa.

På sikt krävs enligt Swedavia och utredaren ytterligare satsningar i infrastruktur på och kring Arlanda flygplats oaktat om Bromma flygplats läggs ner i förtid eller ej.

Kontorets synpunkter

Stadens översiktsplan anger att det på lång sikt finns möjligheter att utveckla en ny stadsdel genom Bromma flygplats omvandling när nuvarande avtal löper ut 2038. Översiktsplanen säger också att utvecklingen av Arlanda flygplats är högt prioriterad, att den behöver växa och att det är viktigt att utvidga Arlandas regionala och internationella tillgänglighet. Därför behöver också infrastrukturen stärkas till Arlanda flygplats, både vad gäller de lokala, regionala och nationella resorna.

Enligt kontorets mening är en fortsatt utveckling av Arlanda flygplats med kapacitet och tillgänglighet nödvändig för att upprätthålla och stärka Stockholmsregionen som landets ekonomiska tillväxtmotor, för att stärka regionens internationella konkurrenskraft liksom för att säkra och utveckla stadens markvärden.

Kontoret fokuserar på de delar av utredningen som berör staden som markägare men noterar att Swedavia, Trafikverket, Sundströms utredning och den nu aktuella rapporten anger att en fjärde rullbana behövs på Arlanda oavsett om Bromma finns kvar eller inte. Planering och tillståndsprocesser för en sådan utbyggnad tar mycket lång tid. En konsekvens av detta är att planering och åtgärder måste påbörjas snarast.

God tillgänglighet till Arlanda med en smidig, pålitlig och rimligt prissatt kollektivtrafik är nödvändig. Transportsystemet till och från Arlanda har redan idag stora brister. Kapacitet för samtliga trafikslag med god framkomlighet och tillgänglighet behöver komma på plats. Utredarens förslag att det ska prioriteras i nästa nationella plan är enligt kontorets bedömning inte tillräckligt för att möta den föreslagna tidplanen för avveckling.

Av rapporten framgår att det kvarstår frågor att lösa avseende de samlade funktionerna för samhällsviktigt flyg som i dag bedrivs vid Bromma flygplats. Sjuktransporters ökade restider och osäkerhet i trafiksituationen från Arlanda är ett exempel, samhällsviktig helikoptertrafik ett annat. Tydliga lösningar för alla led av de samhällsviktiga transporterna måste säkerställas innan beslut fattas om Bromma flygplats.

Omvandling till stadsbebyggelse och markens sanering

Rapporten utgår från att området vid Bromma flygplats efter en avveckling av flygplatsen, oaktat när den sker, kommer att omvandlas till en stadsdel med blandad bebyggelse enligt översiktsplanen.

Kontoret delar utredarens uppfattning att marksanering och utbyggnad av infrastruktur, framförallt kapacitetsstark kollektivtrafik, är avgörande frågor inför en omvandling som styr hur, när och om en omvandling kan ske. Kontoret delar dock inte rapportens bild av att en sådan utveckling kan starta inom tre till fem år. Några perifera områden som idag enbart påverkas av flygbuller kan påbörjas relativt snabbt om beslut fattas om en avveckling, men för

flygplatsområdet måste ett antal grundläggande förutsättningar om marksanering, kollektivtrafik, infrastruktur och finansiering vara klarlagda innan arbete med detaljplaner kan påbörjas.

Infrastruktur, transporter och kollektivtrafik

Utredaren skriver att det på sikt sannolikt kommer att behövas åtgärder för kapacitetsstark kollektivtrafik och kommunal väginfrastruktur, samt att kostnaderna för dessa kan vara mycket stora, kanske tiotals miljarder kronor.

Kontorets delar inte helt den uppfattningen. Behovet av ny infrastruktur uppstår inte ”på sikt”, det är en förutsättning för omvandlingen och kommer först av allt, i planering och i genomförande. Det krävs inte heller bara nya vägar, utan en helt ny infrastruktur med alla tekniska system, gator och cykelvägar, VA, El, fjärrvärme mm, för att kunna påbörja byggande av nya bostäder eller arbetsplatser. Torg, parker och andra allmänna platser behöver byggas ut. Området saknar idag all teknisk försörjning. Enbart kommunala investeringar i tekniska anläggningar kommer, enligt stadens erfarenheter från liknande projekt, att medföra kostnader om flera tiotals miljarder kronor, utöver de investeringar som krävs i regional och statlig infrastruktur. Sannolikt påverkas även elförsörjning, VA och fjärrvärme med behov av förstärkningar på regional nivå.

I takt med att området tas i anspråk är det nödvändigt med utbyggd kollektivtrafik med hög kapacitet. Region Stockholm ansvarar för utbyggnad och finansiering av kollektivtrafiken.

Av rapporten framgår att befintligt statligt vägnät som ansluter till området idag är hårt ansträngt och behöver åtgärdas, något som berör även Ekerö, Solna och Sundbybergs kommuner. Även den statliga järnvägen kan behöva byggas ut med en ny station, t.ex. vid Solvalla. Ändå framför utredaren i rapporten att en förändrad markanvändning inte bör medföra att statens ansvar för trafikförsörjningen ökar. Kontoret delar inte utredarens uppfattning i den frågan. Kommunen eller regionen ska inte bära kostnaderna för statlig infrastruktur.

Ekonomi och markvärden

Rapporten ger inte någon egentlig beskrivning av de ekonomiska förutsättningarna eller effekterna av en omvandling av området. I den utsträckning olika typer av kostnader nämns ges en mycket vag bild av storleken.

Mot den bakgrunden är det förvånande att man så tydligt, om än med reservationer, lyfter fram en förväntan om kommande markvärden mellan 16 – 43 miljarder kronor. Med den fundamentala osäkerhet som finns om utvecklingen av bostadsmarknaden under kommande decennier, kommande exploateringsgrad och områdets innehåll är en dagsnotering av ett markvärde inte så relevant, i synnerhet då det inte kan ställas mot förväntade kostnader. Då bedömningen lyfts fram i rapporten vill kontoret ändå kommentera den.

De bedömningar som refereras utgår från den teoretiska förutsättningen att all mark säljs för bostäder till fullt marknadsvärde. I praktiskt byggande skulle det innebära en sovstad med enbart bostadsrätter, utan arbetsplatser. Det är enligt kontorets mening varken realistiskt eller i linje med översiktsplanens mål om en levande stad med blandad bebyggelse.

I en sådan blandad stadsdel är en stor andel av det som byggs verksamheter, service och arbetsplatser. Dessa medför alla avsevärt lägre markvärden än bostäder. Vidare upplåts i Stockholm mark för hyresrätter med tomträtt, till kraftigt subventionerad avgäld. Tomträttsavgälderna i området motsvarar idag strax under 20 procent av markvärdet vid försäljning.

Marksanering

Utredaren konstaterar att det förekommer flera olika typer av markföroreningar från flygverksamheten på Bromma flygplats som behöver saneras, samt att hittills genomförda undersökningar inte räcker för att få en fullständig bild av förekomsten av föroreningar.

Kommande markanvändning avgör omfattning och kostnader för sanering. Bostäder kräver sanering till riktvärden för ”känslig markanvändning”. Industri och verksamheter, som en flygplats, räknas som ”mindre känslig markanvändning” och behöver inte lika omfattande sanering. Swedavia bedömer enligt rapporten att kostnader för sanering till bostäder kan vara så mycket som tio gånger högre än för flygplats, vilket här skulle innebära miljardbelopp.

En av osäkerheterna gäller sanering av PFAS. Det saknas idag fastställda gränsvärden och metoder för sådan sanering. PFAS är inte den enda föroreningen i området av stor miljömässig och ekonomisk betydelse, men den mest osäkra. Enligt kontorets mening går det inte att med meningsfull precision bedöma kostnaderna idag. Det är inte osannolikt att kostnaderna blir betydligt högre än vad som anges i rapporten, i synnerhet vid sanering för bostäder.

Utredaren anser att staten och Swedavia endast är ansvariga för att sanera marken för nuvarande markanvändning, dvs för flygplats/industri eller ”mindre känslig markanvändning”, och att den ytterligare sanering som krävs för att bygga bostäder ska bekostas av staden som markägare. Exploateringskontoret ifrågasätter detta bestämt.

På några ställen skriver man istället att kostnaden kan bäras av ”en exploatör” vilket är en omskrivning för att staden tar kostnaden genom lägre markpris. Rapporten anför ett citat ur en bilaga till stadens tidigare underlag till Sundströms utredning om att ”det är sannolikt svårt att få Swedavia att ta ansvar för åtgärder till nivån känslig markanvändning”. Citatet speglar inte på något sätt kontorets bedömning av ansvarsfrågan. Den grundläggande principen i svensk och internationell miljörätt om att förorenaren ska städa och betala för sig måste tillämpas även här. Staden har under lång tid och utan nämnvärd ersättning upplåtit ett tidigare obyggt område för statlig verksamhet. Det är då inte rimligt att staten efter sjuttiofem års verksamhet lämnar kvar miljögifter och föroreningar som kräver omfattande sanering eller gör området obrukbart för stadsutveckling och boende, och som förorenar grundvattnet. Inte heller är det rimligt att försöka lägga kostnaderna för sanering på stadens invånare.

Rapporten redogör för att man i samband med att Swedavia AB bildades har fördelat ansvar för föroreningar och miljöskulder inom den statliga sfären, där även Trafikverket har en roll. Exploateringskontoret har inga synpunkter på detta, utöver att Swedavia och staten måste ta ett samlat ansvar för de föroreningar som verksamheten orsakat på och i anslutning till flygplatsområdet.

Sammanfattande bedömning av ekonomi

Rapporten ger inte underlag för att bedöma de ekonomiska förutsättningarna för eller effekterna av en omvandling av området. Den framstår enligt kontorets mening i vissa avseenden närmast som ett förhandlingsutspel i syfte att hålla nere statliga kostnader. Kontorets uppfattning är att staten har ett långt mycket större ansvar för marksanering och transportinfrastruktur än vad som redovisas i rapporten.

I stark sammanfattning så har staden vid en utbyggnad tidigt mycket stora kostnader som långt senare, i stora delar decennier senare, förväntas genererar intäkter från markförsäljning och tomträttsavgälder. Dessa intäkter finansierar stadens exploateringskostnader. Genom en mycket lång process skulle staden bära stora risker och osäkerheter.

Med de värden och förutsättningar som finns i området är det, enligt kontorets erfarenheter från liknande projekt, inte möjligt att med markvärdet bära stora kostnader för sanering eller regional eller statlig transportinfrastruktur. Det finns helt enkelt inga stora exploateringsvinster eller överskott att dela. Om staden skulle tvingas bekosta sanering efter flygplatsen enligt utredarens förslag är det enligt kontorets bedömning tveksamt om översiktsplanens intentioner är realistiska att genomföra. Områdets framtid blir då mycket osäker för lång tid. Om Bromma flygplats ska kunna omvandlas till en levande stadsdel med blandad bebyggelse krävs ett samlat engagemang och ansvarstagande från stat, region och berörda kommuner.

Miljöförvaltningen

Miljöförvaltningens tjänsteutlåtande daterat den 8 november 2021 har i huvudsak följande lydelse.

Tillståndspliktig verksamhet och tillsyn

Flygplatsen är en verksamhet som är tillståndspliktig enligt miljöbalken och har ett miljötillstånd från 1979. Detta tillstånd har kompletterats genom senare beslut och domar om bland annat ändring av villkor. Det finns t.ex. sju villkor som reglerar buller varav ett reglerar antal flygrörelser.

Nämnden följer löpande upp flygplatsens efterlevnad av miljötillståndet samt hur flygplatsen i övrigt följer miljöbalkens regleringar, bland annat genom att granska flygplatsens miljörapporter. Markföreningar som påträffas på flygplatsen hanteras utifrån miljöbalkens regleringar om underrättelse och anmälan om sanering (10 kap 11 § miljöbalken respektive 28 § i förordning (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd). Swedavia arrenderar marken av Stockholms stad. I markupplåtelseavtalet har ytterligare regleringar och överenskommelser gjorts mellan Stockholms stad och Luftfartsverket/Swedavia. Exempelvis har flygrörelser och i viss mån flygbullret reglerats samt ansvaret för återställningsåtgärder beträffande eventuella föreningar i mark. Dessa parametrar ligger utanför miljöbalkstillsynen men regleringarna av miljöfrågor i markupplåtelseavtalet följs upp i Swedavias miljörapporter.

Utöver tillsynen så bedriver nämnden också ett projektorienterat klimatarbete för att nå stadens, av kommunfullmäktige beslutade, klimatmål. Flygets klimateffekter uppstår främst genom själva flygresorna och har beräknats inom nämndens klimatarbete.

Buller

Nämnden bedömer att de villkor som finns om buller i flygplatsens miljötillstånd och markupplåtelseavtal efterlevs. Trots detta är det många medborgare som exponeras för ljudnivåer över de riktvärden som finns gällande 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. Maximala ljudnivåer är reglerade med villkor i flygplatsens miljötillstånd. Något förenklat är Swedavia, enligt villkoret, 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. De allra flesta utsatta fastigheter har fått åtgärder, eller tackat nej till åtgärder. Swedavia är enligt villkoret skyldiga att årligen följa upp behovet av åtgärder utifrån förändringar i bullerutbredningen.

Nämnden bedömer att de värst utsatta har fått bullerisoleringsåtgärder som medfört att inomhusnivån uppfyller riktvärdet för buller inomhus. Trots detta instämmer nämnden i rapportens slutsats om att en avveckling skulle leda till att ett stort antal personer får en minskad exponering för flygbuller.

I betänkandet konstateras att det undantag som finns i trafikbullerförordningen, gällande maximala ljudnivåer från flygtrafik i Stockholms stad, inte behöver finnas kvar vid en avveckling av Bromma flygplats. Nämnden instämmer i denna bedömning. Undantaget infördes, så vitt nämnden förstår, enbart med anledning av Bromma flygplats. Nämnden ser inte heller något annat skäl än Bromma flygplats, till att undantaget i förordningen skulle behöva kvarstå.

I betänkandet konstateras att den samhällsviktiga helikoptertrafik som bedrivs vid Bromma flygplats inte är lämpligt att flytta till Arlanda då den inte bedöms rymmas inom Arlandas nuvarande miljötillstånd. Basing eller tankmöjligheter behövs på annan plats, t.ex. på befintliga helikopterflygplatser i Stockholmsområdet eller på sikt vid Region Stockholms kommande baseringsplats i Ullna. Det konstateras även att andra verksamheter som skolflyg och verkstäder kan behöva omlokaliseras. Nämnden anser att det vid dessa omlokaliseringar är viktigt att bullerfrågan hanteras. Vid befintliga flygplatser behöver det t.ex. säkerställas att den nya flygtrafiken rymms inom nuvarande tillstånd och/eller anmälan enligt miljöbalken. Nya eller ändrade tillstånd enligt miljöbalken kan bli nödvändigt.

Markföroreningar

Vanligt förekommande markföroreningar på flygplatsområdet är petroleumprodukter, metaller och PAH:er. Den allvarligaste kända föroreningen är PFAS (högfluorerande, toxiska och svårnedbrytbara ämnen) som tidigare spridits av brandsläckningsskum vid främst brandövningar. Markföroreningarna behöver tas om hand vid markarbeten som utförs på området. Vad gäller PFAS så pågår en omfattande utredning gällande efterbehandlingsåtgärder samt arbete med att införa skyddsåtgärder mot pågående spridning.

Nämnden bedömer att Swedavia har en god hantering av markföroreningar vid markarbeten på området. Vad gäller PFAS ser nämnden behov av den omfattande utredningen om efterbehandlingsåtgärder som pågår. Nämnden ser även behov av att skyddsåtgärder sätts in så snart som möjligt för att minska pågående spridning.

I betänkandet konstateras att efter avveckling behövs en successiv process med att under lång tid omvandla området Bromma flygplats till den markanvändning som Stockholms stad beslutar, inklusive åtgärder för sanering. Det anförs också att mer detaljerade undersökningar behöver göras tämligen omgående. Nämnden instämmer i denna bedömning. Det är ett stort område som kommer att behöva efterbehandlas och graden av sanering som behöver göras beror på vad marken ska användas till. Det finns ingen heltäckande utredning av markföroreningar på flygplatsen utan det är enbart utrett för delar av flygplatsområdet vid tidigare markarbeten i samband med t.ex. ombyggnationer och avyttring av mark. En omfattande utredning kommer att behöva utföras med provtagningar och riskbedömningar för att komma fram till lämpligaste efterbehandlingsåtgärder, likt den utredning som utförs gällande PFAS.

Det är stora mängder massor som kommer att behöva tas omhand. Nämnden anser att det är viktigt att det säkerställs att det finns möjlighet för deponierna att ta hand om massorna på ett sätt som minimerar risk för vidare spridning av föroreningar. Exempelvis är det viktigt att deponierna har en tillfredsställande hantering av lakvatten, vilket få deponier har idag. Vid eventuella förbränningsåtgärder är det viktigt att det först säkerställs att föroreningarna inte kan spridas vidare via luften. Det är t.ex. oklart vad gäller PFAS. Forskning på området pågår. I betänkandet beskriver utredaren sin syn på ansvarsfördelningen gällande saneringsåtgärder. Utredaren anger att Swedavias och statens ansvar för saneringen sträcker sig till att sanera till en risknivå som motsvarar nuvarande markanvändning (industrimark) och att ansvaret för en mer omfattande sanering inför bostadsexploatering är markägarens. Nämndens bedömning är att det för närvarande är oklart vilka delar av arrendeområdet som användes som flygplats och vilka områden som hade annan markanvändning, såsom naturmark, då det första arrendeavtalet skrevs. Med anledning av bland annat oklarheterna i den tidigare markanvändningen behöver en fördjupad ansvarsutredning utföras.

Klimat effekter

Nämnden bedömer att Swedavia bedriver ett klimatarbete och eftersträvar minskad klimatpåverkan i likhet med flygbranschen i stort. Flygplatsen är ackrediterad på högsta nivån enligt det internationella programmet Airport Carbon Accreditation (ACA) som syftar till att gradera flygplatsers klimatarbete och minska klimatpåverkan. Det har de senaste åren varit en nedåtgående trend i flygplatsens 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.

Nämnden instämmer i betänkandets slutsats om att en fortsatt utveckling av elflyg och ökad användning av fossilfria bränslen har större betydelse för en positiv klimateffekt än en avveckling av Bromma flygplats. Klimateffekten av en avveckling av flygplatsen kan, som det konstateras i rapporten, påverkas i flera riktningar. Klimateffekten kan därmed mycket väl bli försumbar. Flygvägar kan omfördelas och kortas ned vilket kan ge en positiv klimateffekt medan transportsträckor kan öka i och med att flygplatsen flyttar längre bort, vilket kan ge en negativ klimateffekt. Det är dock svårt att förutse hur resenärerna kommer att välja sin resväg till flygplatsen och nämnden vill därmed understryka vikten av en god infrastruktur, särskilt

vad gäller kollektiva färdmedel. För bästa möjliga klimateffekt ska det vara enkelt och inte alltför kostsamt att ta sig kollektivt till Arlanda vid en eventuell flytt av flygtrafiken dit.

Stadsbyggnadskontoret

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

På lång sikt finns möjligheter, enligt översiktsplanen, att utveckla en ny stadsdel genom att omvandla Bromma flygplats. Stockholms stad har i avtal upplåtit området för flygverksamhet till år 2038. Förutsatt att Swedavia AB inte säger upp avtalet i förtid kan området omvandlas till en stadsdel med blandad bebyggelse efter 2038. Översiktsplanen slår fast att en nedläggning av Bromma flygplats förutsätter att den nationella och internationella tillgängligheten till Stockholm säkerställs. Samt även att tillgängligheten till Stockholm Arlanda stärks.

Stadsbyggnadskontoret instämmer i översiktsplanens bedömning att det på lång sikt finns stora möjligheter att utveckla en ny stadsdel med blandad bebyggelse på Bromma flygplats. Kontoret ser däremot inte att planeringsmässiga förutsättningar, nödvändiga beslut och investeringar finns på plats för en avveckling inom tidshorisonten tre till fem år som utredaren föreslår.

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. Om Bromma flygplats läggs ner ställer det än högre krav på att tillgängligheten till och från Stockholm Arlanda flygplats är god.

En nedläggning av Bromma flygplats påskyndar även behovet av att göra åtgärder på Stockholm Arlanda flygplats. Åtgärder på Stockholm Arlanda handlar bland annat om det samhällsviktiga flygets behov och åtgärder för att erbjuda en tidseffektiv hela-resanupplevelse från landning till anslutningsresa. Det behöver även finnas planering för att säkra regionens långsiktiga flygkapacitet. Kontoret anser inte att nödvändiga beslut för att säkra tillgängligheten till Stockholm Arlanda och åtgärder på flygplatsen finns på plats. Utan dessa beslut och investeringar skulle en nerläggning av Bromma flygplats försämra tillgängligheten till Stockholmsregionen.

Utredningen uttrycker att det kommer krävas väsentlig tid för att lösa ut frågor om framtida markanvändning, sanering och investering i transportinfrastruktur och kollektivtrafik i sin helhet, men att en omvandling kan ske successivt. Stadsbyggnadskontoret instämmer i att en omvandling kommer ske succesivt och under lång tid då området är stort och en etappvis utbyggnad behöver ske. Kontoret betonar att en succesiv 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. Där till 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 en framtida planeringsprocess för att säkra bra helhetslösningar.

Stadsbyggnadskontoret anser att det är för tidigt att bedöma vad som skulle kunna rymmas, i form av ny bebyggelse och tillhörande samhällsservice, på Bromma flygplats vid en nedläggning. De osäkerheter som staden lyfte fram i utredningen gällande tidigare inrapporterade siffror till Brommautredaren Anders Sundström 2016 gäller fortfarande.

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, vilket vidare understryks med denna rapport. 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. Obehagligt 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.

Det är glädjande att rapporten visar att Bromma flygplats kan avvecklas tidigare än när nuvarande arrendeavtal löper ut 2038, vilket stämmer med vår uppfattning sedan en längre tid tillbaka. I och med att tiden för avvecklingen anges till mellan tre och fem år finns nu överskådliga förutsättningar för staden att påbörja planeringen för framtida bostadsbebyggelse

Regeringen har den fulla råddigheten över avvecklingen och bör därför informera riksdagen.

Vi instämmer i att nödvändiga åtgärder ska vidtas för att det samhällsviktiga flyget ska kunna flytta till Arlanda och anser att tillgängligheten till Arlanda med tåg och övriga kollektiva färdmedel behöver förbättras, samt prioriteras i nästa nationella plan.

Rapporten visar att det finns en mängd osäkra faktorer att ta hänsyn till; bland annat är föreningssituationen inte utredd, markvärderingen osäker och en omvandling av Bromma flygplats till en ny stadsdel kräver sannolikt infrastrukturåtgärder till avsevärda belopp.

Utredaren anser också att statens ansvar för trafikförsörjningen inte bör öka.

Vi delar kontorets uppfattning att Swedavia och staten, som helägare till Swedavia, måste ta det samlade ansvaret för att sanera och återställa området liksom att staden inte kan bära nämnvärda kostnader för sanering eller regional/statlig infrastruktur. Vidare är vi liksom kontoret kritiska mot att markvärderingen förutsätter att all mark säljs till fullt marknadspris, och därmed inte tar hänsyn till att hyresrätter med tomträtt eller en blandad stadsbebyggelse med hög andel verksamheter, service och arbetsplatser har betydligt lägre värden. Därtill behövs mark för grönytor, skolor och lekplatser för ett långsiktigt hållbart bostadsområde.

Slutligen vill vi betona att en utbyggnad av Arlanda inte går ihop med klimatmålen, och att Arlanda därför långsiktigt behöver anpassas till behovet av att klara klimatmålen snarare

än andra mindre tungt vägande intressen. I det arbetet ligger även att arbeta för ökad tillgänglighet till och från Arlanda med spårbunden kollektivtrafik.

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

Under många år har flera politiska partier bromsat bostadsbyggandet i huvudstaden, bland annat med motivet att Bromma – kanske någon gång i framtiden – kan användas för bostadsbyggande. Detta är fel strategi och ett utslag av handlingsförlamning. Stockholms behov av bostäder är inte överordnat Sveriges behov av moderna och hållbara kommunikationer.

Det råder inte heller en så akut markbrist i Storstockholm att bostäder behöver ställas mot avveckling av en för hela landet viktig infrastruktur. Vi menar tvärtom att nya bostäder gör mer nytta för staden och dess invånare, om byggandet riktas mot kompletteringar i befintlig struktur. Det är ofta svårt att behålla och utveckla service, handel och verksamheter i många äldre stadsdelar. Detta beror på att verksamheter koncentreras till större centrum, digitalisering och ökad rörlighet. Komplettering och utveckling av befintliga stadsdelar – i stället för att koncentrera byggandet till en enda plats (Bromma) – kan öka underlaget för kommersiella och offentliga verksamheter, från butiker och kultur till skolor och idrottsplatser. Det kommande byggandet gör mer nytta för dagens stockholmare om det byggs i anslutning till den stad som redan finns.

Efterfrågan på relativt täta och funktionellt blandade stadsdelar är idag betydligt större än utbudet. En expansion av den befintliga innerstaden, liksom komplettering av befintliga stadsdelar, är en både socialt, ekonomiskt och ekologiskt bättre strategi, än att bygga ett nytt stort bostadsområde. Erfarenheten visar att det är mycket svårt att tillskapa verkliga urbana stadsdelar på längre avstånd från den historiska stadskärnan. Det är högst tveksamt om ett nytt stort bostadsområde på Bromma – utan dagens flygplats – skulle attrahera en stor mängd kontor, service och handel. Redan idag står befintliga handels- och serviceplatser för allvarliga utmaningar, i spåren av den digitala utmaningen.

Det nya byggandet bör hellre inriktas på att skapa stadsdelar som Hammarby Sjöstad och Västra Kungsholmen, vilka innebär en utvidgning av staden. Det finns även gott om möjligheter att planera för större kompletterande stadsdelar som binder samman dagens delvis isolerade bostadsområden och förbättrar underlaget för stadsliv för dagens boende. Utifrån detta resonemang föreslår vi att frågan om ett framtida bostadsområde på Bromma flygplats avförs från diskussionen om hur Stockholm bäst ska utvecklas med en levande och blandad stadsmiljö.