

Handläggare
Niklas Karlsson
08-508 260 86**Till**
Kommunstyrelsen

Rapporten Bromma flygplats – underlag för avveckling av drift och verksamhet Svar på remiss.

KS Dnr 2021/1151

Remiss

Exploateringsnämnden har fått remissen ”*Rapporten Bromma flygplats –underlag för avveckling av drift och verksamhet*” för yttrande till kommunstyrelsen senast den 5 november 2021.

Remisstiden medger inte nämndbehandling, varför kontoret svarar på delegation.

Utredningsuppdraget

Regeringen beslutade den 27 april 2021 att ge en utredare i uppdrag att ta fram underlag inför en avveckling av driften av och verksamheterna vid Bromma flygplats, att redovisas senast den 31 augusti 2021. Till utredare utsågs Magnus Persson, dåvarande ordförande i trafikverkets styrelse.

Uppdraget var ta fram erforderligt underlag för att en avveckling av driften av och verksamheterna vid Bromma flygplats ska vara möjlig. Av underlaget ska framgå vilka beslut som staten måste fatta och vilka åtgärder i övrigt som det bedöms att staten bör vidta för att kunna genomföra processen på ett samhällsekonomiskt effektivt och hållbart sätt. Utredaren ska vidare analysera och ta fram förslag för att säkerställa att de samhällsviktiga flygtransporter som i dag bedrivs vid Bromma flygplats kan ges tillräckliga verksamhetsförutsättningar vid alternativa flygplatser och att totalförsvarets behov beaktas vid en avveckling.

Utredaren ska även redovisa vilka åtgärder som behövs för att marken på flygplatsområdet ska kunna saneras och översiktligt bedöma kostnaderna för en sanering. Utredaren ska därutöver

Exploateringskontoret
FörvaltningsledningFleminggatan 4
Box 8189
104 20 Stockholm
Telefon 08-508 260 86
Växel 08-508 276 00
niklas.karlsson@stockholm.se
exploateringskontoret@stockholm.se
Org nr 212000-0142
start.stockholm

beskriva och redovisa åtgärder för att säkra nödvändig kapacitet vid Arlanda flygplats vid en avveckling av verksamheten.

Utredaren ska slutligen redovisa ett förslag till tidplan för processen i sin helhet samt de viktigaste hållpunkterna i genomförandet.

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

Markföreningar 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 sammantagna 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 över-dagenresenärer 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

gångar 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 miljö rätt 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 obebyggt 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

föreningar 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.

Johan Castwall
Förvaltningschef