

Sammanfattning

Förändring formar framtiden

Detta är inte första gången frågan om Bromma flygplats avveckling är föremål för en utredning. Skälen till att ha en flygplats centralt i Stockholm är många, liksom skälen att inte ha det.

Mitt uppdrag har inte varit att kartlägga skälen eller ställa dessa mot varandra. Mitt uppdrag är att beskriva hur, inklusive tidplan, en avveckling skulle gå till i nuläget, med beaktande av pandemin, flygets roll i transportsystemet, behovet av tillgänglighet och samhällsviktigt flyg med mera.

Pandemin har påverkat oss alla, och hela samhället. Digitala möten och hemarbete har förändrat arbetslivet kulturlivet och föreningslivet. Pandemin pågår fortfarande och fortsätter att påverka människor, samhället och transportsektorn genom virusmutationer, vaccinationstakt och restriktioner i Sverige och i andra länder.

Nästan inget är längre som i början av 2020 - och med stor sannolikhet kommer vi inte heller att se "det nya normala" återgå till tidigare status. Inte minst flyget har i pandemin haft, och har, en situation som radikalt tvingar till omtänkande.

Men det är inte enbart pandemin som driver dynamiken. Flyget ifrågasätts på grund av sin miljöpåverkan. Ny teknik och nya material, elflyg, biobränslen i olika former, miljöfokuserade resepolitics etcetera blir svaret. Samhället har också drivit på förändringen genom omregleringar och konkurrensfrämjande insatser.

De prognoser och scenarier jag tagit del av visar att inrikesflyget inte helt kommer att återgå till samma nivå som innan pandemin; det är istället utrikestrafiken som driver återhämtningen. Framtidsbilderna kan sammanfattas som att det vi alla kan se framför

oss inte är en återgång till de förhållanden som rådde 2019 – det är i stället en turbulent och dynamisk utveckling under många år framöver. En nivå motsvarande 2019 förutses infalla någon gång mellan 2024/25 och 2038/39 – så stor är osäkerheten bland bedömare.

Bromma flygplats kan avvecklas i förtid

År 2007 träffade staten och Stockholms stad ett avtal om förlängning av upplåtelsen av Bromma flygplats. Upplåtelsen gäller till och med den 31 december 2038.

Enligt avtalet ska verksamheten vid flygplatsen inriktas mot att stödja näringslivets utveckling i Stockholm genom att vara en flygplats för reguljär flygtrafik till och från Stockholm samt att vara en flygplats för affärsflyget.

Vid sidan av linjetrafiken finns verksamheter som till exempel helikopterflyg, affärsflyg, samhällsviktigt flyg och markverksamheter som service och tankning på flygplatsen.

Swedavia AB har ensidig rätt till förtida uppsägning av avtalet om Swedavia AB beslutar att lägga ned flygplatsen. Under sådana omständigheter upphör avtalet att gälla 36 månader efter att uppsägning har skett.

Jag konstaterar att båda parter – staten genom Luftfartsverket/Swedavia AB och Stockholms stad undertecknat avtalet och därmed är medvetna om att det kan sägas upp i förtid.

Rådighet i beslut om avveckling av Bromma flygplats

De statliga flygplatser som ingår i det nationella basutbudet, inklusive Bromma flygplats, finns nu i bolaget Swedavia AB. Genom bolagiseringen har riksdag och regering i allt väsentligt överfört beslutsfattandet avseende investeringsvolymerna och strukturförändringar från riksdag och regering till bolaget, med beaktande av det ägarinflytande som regeringen förfogar över.

I mars 2009 beslutade regeringen, efter att ha informerat riksdagen, att fastställa ett nationellt basutbud av flygplatser som staten på sikt borde ansvara för. Swedavia AB får enligt § 10 i bolagsordningen inte utan regeringens godkännande lägga ned eller

överlåta någon av de flygplatser som ingår i det fastställda nationella basutbudet.

Genom den ”mjuka bindning” som finns mellan riksdag och regering i fråga om nationellt basutbud bör regeringen, enligt min uppfattning, i en skrivelse informera riksdagen om sin avsikt och sina skäl för att besluta att ta bort Bromma flygplats ur det nationella basutbudet.

Jag föreslår också att regeringen i skrivelsen informerar riksdagen om att man avser att ändra Swedavia AB:s bolagsordning så att bolaget enbart får driva de flygplatser som ingår i det nationella basutbudet. Regeringen bör i skrivelsen också tydliggöra för riksdagen att man avser att via en ägaranvisning ytterligare förtydliga sina förväntningar på att Swedavia AB ska leda avvecklingen av Bromma flygplats med intentionen att det ska ske i strukturerade former och i god ordning över en tidsperiod om tre till fem år.

Avveckla skyndsamt, men ansvarsfullt och i god ordning

Tiden för att avveckla Bromma flygplats kommer att omfatta insatser som kan genomföras nästan genast, men också sådana som sträcker sig över flera decennier.

Möjligheten att omlokalisera verksamheter som idag finns på Bromma flygplats kräver likaledes olika tid för skilda verksamheter.

För att säkerställa att avvecklingen kan genomföras ”snarast” bör förutsättningskapande beslut, som kan sätta igång avvecklingen, fattas skyndsamt. Min bedömning är att besluten med en rimlig tidplan kan vara på plats under 2022.

När sådana beslut är fattade kan genomförandeprocessen ta vid. 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.

Jag föreslår också att regeringen i ägaranvisningen uppdrar åt Swedavia AB:s styrelse att redovisa vilka effektivitets- och kapacitetsinvesteringar, inklusive en eventuellt utökad rullbanekapacitet med mera, som behövs för att på sikt säkerställa en tillräcklig flygplatskapacitet i Stockholmsområdet.

Därefter återstår en successiv process med att under lång tid omvandla området Bromma flygplats till den markanvändning som Stockholms stad beslutar, inklusive åtgärder för sanering.

Regeringen behöver också ge vissa uppdrag till myndigheter som Trafikverket, Transportstyrelsen, Luftfartsverket med flera.

Sanering av marken

Det förekommer markföroreningar från flygverksamheten på Bromma flygplats som kommer att behöva saneras. Den svåraste kända föroreningen på flygplatsen är PFAS. Hittills genomförda undersökningar räcker inte för att få en fullständig bild av föroreningsförekomsterna.

Min bedömning är att mer detaljerade undersökningar behöver göras tämligen omgående eftersom den kunskapen är en viktig grund för beslut om sanering.

En avgörande fråga för hur saneringen ska göras och i vilken omfattning är vad Stockholms stad vill använda marken till efter flygplatsens avveckling. Swedavia AB:s och statens ansvar för saneringen sträcker sig till att sanera till en risknivå som motsvarar nuvarande markanvändning. Kostnadsansvaret för en mer omfattande sanering inför bostadsexploatering är markägarens.

Som en konsekvens av de stora osäkerheter som föreligger går det inte att dra mer än mycket preliminära slutsatser om vad det kostar att sanera flygplatsen. Den bästa bedömning jag kunnat göra är att kostnaden som ett minimum rör sig om ett tresiffrigt miljonbelopp men den kan också uppgå till ett par, tre miljarder kronor.

Utveckling av området

I kontakt med Stockholms stad har jag informerats om att det inte finns några konkreta planer på att omvandla flygplatsen till stadsmiljö innan 2038 då arrendeavtalet löper ut.

Som markägare har staden möjlighet att utveckla och sälja marken och på så sätt ta del av framtida värden på fältet. Jag har inte gjort någon egen värdering av marken, men de bedömningar jag tagit del av anger ett spann mellan 16 och 43 miljarder kronor. Det stora spannet speglar osäkerheterna i en värdering i nuläget.

Det finns förutsättningar för en stor mängd bostäder och verksamhetsytor. Förutsättningarna begränsas bland annat av hur sanering sker och hur en hållbar mobilitet kan skapas. En ny gren av tvärbanan har just öppnat för trafik, men på sikt kommer det sannolikt att behövas åtgärder för kapacitetsstark kollektivtrafik, kommunal väginfrastruktur och trängselstyrande åtgärder. Kostnaderna för ny transportinfrastruktur kan vara tiotals miljarder kronor. Det är Stockholms stad och Region Stockholm som har huvudansvar för sådana investeringar.

Den regionala tillgängligheten påverkas

De regionala flygplatserna med inrikes linjefart till Bromma påverkas av en avveckling av Bromma flygplats.

Jag har i samtal med många företrädare för kommuner och regioner runt om i landet uppfattat att man ser Bromma som en mycket viktig resurs för den regionala utvecklingen.

Samtidigt har man visat förståelse för att pandemin gör att flygtrafiken 2019 inte kommer att återetableras med samma struktur.

Den sammantagna bild jag ser är att pandemins turbulenta strukturomvandling av inrikesflyget har en större påverkan på de regionala flyglinjerna och flygplatserna, än vad en avveckling av Bromma flygplats har.

Jag gör bedömningen att, med ett antal kompensatoriska åtgärder på i första hand Arlanda flygplats och för marktransporterna mellan Arlanda och Stockholm kan effekterna på den regionala tillgängligheten vid en avveckling av Bromma flygplats dämpas.

Jag menar också att regeringen, inom ramen för de transportpolitiska målen, bör följa inrikesflygets utveckling och i förekommande fall vidta åtgärder som införande av till exempel allmän trafikplikt och ytterst upphandling av trafik.

Mindre bullerstörning, men försumbara klimateffekter

Flygbuller är en störning som i jämförelse med andra trafikslag generellt upplevs mer störande och kan leda till flera former av ohälsa. Som en konsekvens av en avveckling skulle ett stort antal

personer få en minskad exponering för flygbuller, med positiva hälsoeffekter som följd.

Flygresandet står i dag för en betydande klimatpåverkan och det är nödvändigt att denna påverkan minskar för att Sverige ska nå de transportpolitiska målen och de nationella respektive internationella klimatmålen.

Vid en avveckling av Bromma flygplats kan de klimatpåverkande utsläppen påverkas i flera riktningar. Min bedömning är att den sammantagna effekten inte entydigt pekar i vare sig ökande eller minskande riktning. Fortsatt utveckling av elflyg och ökad användning av fossilfria bränslen har större betydelse.

Samhällsviktigt flyg behöver goda förutsättningar vid Arlanda

De samhällsviktiga lufttransporter som bedrivs vid Bromma flygplats är främst ambulanstransporter inom hälso- och sjukvården. Flygplatsens begränsade öppethållande innebär att en stor del av det samhällsviktiga flyget redan idag använder Arlanda flygplats.

Det finns behov av att vidta åtgärder vid en avveckling av Bromma flygplats för att säkerställa kapacitet och tankningsmöjligheter för samhällsviktiga lufttransporter. I praktiken är det möjligt att flytta över det samhällsviktiga flyget till Arlanda flygplats mer eller mindre omgående.

På sikt handlar det dock om att ge denna flygtrafik bättre och mer effektiva förutsättningar vid Arlanda flygplats. De tankar Swedavia AB har på ett avgränsat område för allmänflyget, inklusive det samhällsviktiga flyget, bör enligt min bedömning skyndsamt realiseras.

Jag har informerats om att en sådan process skulle kunna ta kring två till fyra år.

Helikoptertrafiken behöver en lösning

När det gäller den samhällsviktiga helikoptertrafik som bedrivs vid Bromma flygplats är min bedömning att det inte är lämpligt att flytta den till Arlanda flygplats. Polismyndighetens helikoptrar är baserade

på Arlanda, och de nyttjar redan idag en stor del av de rörelser som medges enligt nuvarande miljötillstånd.

På kortare sikt kan det vid en avveckling i stället handla om en tillfällig basering eller tankmöjligheter på befintliga helikopterflygplatser i Stockholmsområdet. På lite längre sikt skulle det kunna handla om samma sak vid Ullna, där Region Stockholm planerar att basera sina ambulanshelikoptrar.

Utöver själva flygplatsverksamheten, finns även annan samhällsviktig verksamhet vid Bromma flygplats som exempelvis verkstads- och underhållsverksamhet. Detta är verksamhet som är av stor vikt för samhällsviktiga lufttransporter, men de är samtidigt möjliga att bedriva vid flera alternativa flygplatser.

Arlanda har kapacitet

I Stockholm Mälardalen finns ett antal trafikflygplatser som skulle kunna ta emot delar av den verksamhet som idag nyttjar Bromma flygplats. Avstånd till centrala Stockholm och struktur på flygplatserna gör att jag ser dem som begränsade alternativ för de verksamheter som i dag finns på Bromma.

Min bedömning är att fokus vid en avveckling kommer att ligga på hur Arlanda flygplats kan fungera för den verksamhet som avvecklas vid Bromma, både för linjetrafik, samhällsviktigt flyg och andra verksamheter.

Utifrån de bedömningar jag tagit del av menar jag att det för linjefarten 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.

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.

Den långsiktiga kapaciteten för linjefarten vid Arlanda ligger utanför detta utredningsuppdrag att bedöma. Jag kan konstatera 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.

”Brommafiera” Arlanda

Vid en avveckling av Bromma flygplats bör Swedavia AB säkerställa att Arlanda flygplats görs så attraktivt som möjligt för den kundgrupp som i dag föredrar Bromma, i enlighet med Swedavia AB:s målbild erbjuda en smidig och inspirerande reseupplevelse”.

Min uppfattning är 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 point-to-point/över-dagen-resenärer värdesätter.

Swedavia AB och Arlanda flygplats bör fånga upp de positiva erfarenheter som resenärerna har från Bromma flygplats – ”Brommafieras”. Det gäller i första hand att erbjuda en tidseffektiv hela-resan-upplevelse från det att flygplanet landar tills man tagit sig till sin anslutningsresa (med tåg, buss eller bil) för att senare ta sig till sin målpunkt.

En komplex process

De förslag till beslut, andra åtgärder och tänkbar tidplan jag presenterar i utredningen ska ses som en ”bästa bedömning” när detta skrivs.

Att avveckla Bromma flygplats och sanera marken liksom att etablera verksamheter på en ny plats en komplex process, som inte kan förutsägas i alla sina steg. Planen kommer därför med all säkerhet att behöva revideras, löpande.