

Bromma flygplats

– underlag för avveckling av drift och verksamhet

Ds 2021:25



Bromma flygplats

– underlag för avveckling av drift och verksamhet

Ds 2021:25



Regeringskansliet
Infrastrukturdepartementet

SOU och Ds finns på regeringen.se under Rättsliga dokument.

Svara på remiss – hur och varför

Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).

Information för dem som ska svara på remiss finns tillgänglig på regeringen.se/remisser.

Omslag: Regeringskansliets standard

Tryck och remisshantering: Elanders Sverige AB, Stockholm 2021

ISBN 978-91-525-0202-0 (tryck)

ISBN 978-91-525-0203-7 (pdf)

ISSN 0284-6012

Statsrådet Tomas Eneroth beslutade den 27 april 2021 att tillkalla en bokstavsutredare med uppdrag att ta fram underlag inför en avveckling av driften av och verksamheterna vid Bromma flygplats. (Bilaga till beslut i ärende I2021/01296 den 27 april 2021, § 2).

Dåvarande styrelseordföranden i Trafikverket Magnus Persson anställdes som ämnessakkunnig och utredare den 1 maj 2021.

Den 4 maj 2021 anställdes strateg Anders Svensson och den 24 maj 2021 anställdes strategisk planerare Anna Modin som ämnessakkunniga i Regeringskansliet för att biträda i utredningen.

Härmed överlämnar jag betänkandet Bromma flygplats – underlag för avveckling av drift och verksamhet (Ds 2021:25). Uppdraget är därmed slutfört.

Örebro den 31 augusti 2021

Magnus Persson

/Anna Modin
Anders Svensson

Innehåll

Innehåll	3
1 Utgångspunkter, förutsättningar och flyget framöver	23
1.1 Flyget har en roll i transportsystemet	23
1.1.1 Flyget i ett strategiskt perspektiv	23
1.1.2 Flygplatsernas roll som noder i transportsystemet.....	24
1.1.3 Robusthet och redundans	25
1.2 Utveckling av luftfartens organisation	27
1.2.1 Delat ansvar för infrastrukturen.....	27
1.2.2 Öppen marknad för lufttransporter.....	35
1.3 Flyget har ökat under lång tid.....	38
1.3.1 Passagerartrafik.....	38
1.3.2 Fraktflyg.....	43
1.3.3 Flygrörelser.....	44
1.4 Klimatförändringarna sätter press på flyget	45
1.4.1 Omställning driver teknikutveckling	45
1.4.2 Styrmedel driver omställningen.....	48
1.4.3 Värderingar och ekonomisk vinst påverkar flygandet.....	50
1.5 Pandemin ändrar spelplanen och belyser behovet av omställning.....	51
1.5.1 Kris i flygbranschen.....	51
1.5.2 Statliga stöd och beredskapsflygplatser	53
1.6 Flyget i det postpandemiska samhället – utblick mot ”det nya normala”	54
1.6.1 Dynamiken fortsätter – 2019 är passerat!	54

1.6.2	Strukturomvandlingen av de regionala flygplatserna drivs av andra faktorer än Brommas roll.....	65
1.7	Rådighet i fråga om beslut kopplade till en avveckling av Bromma flygplats.....	66
1.7.1	Riksdagens roll och rådighet	67
1.7.2	Regeringens rådighet i förhållande till riksdagen.....	69
1.7.3	Statens bolagsstyrning	70
1.7.4	Regeringens rådighet i förhållande till Swedavia AB	72
1.7.5	Swedavia AB:s rådighet.....	73
1.7.6	Stockholms stad – roll och rådighet.....	76
2	Vilka verksamheter berörs av en avveckling.....	77
2.1	Arrendeavtalet för flygplatsområdet sätter ramar	77
2.2	Verksamheter på Bromma flygplats	83
2.2.1	Infrastrukturen vid flygplatsen	84
2.2.2	Verksamheter vid flygplatsen.....	86
2.3	Inrikes tillgänglighet med flyg till och från Stockholm	88
2.3.1	Situationen på passagerarmarknaden	89
2.3.2	Passagerarperspektivet – flygbolagens och flygplatsernas marknadssegmentering.....	91
2.3.3	Regional utveckling förutsätter resor och transporter	96
2.3.4	Förutsättningarna för flygets infrastruktur förändras	99
2.3.5	Förståelse för att pandemin förändrar efterfrågan.....	101
2.4	Samhällsviktig luftfart och verksamhet.....	102
2.4.1	Definition av samhällsviktig verksamhet.....	103
2.4.2	Samhällsviktiga lufttransporter	106
2.4.3	Behov av kompensatoriska åtgärder	116
2.4.4	Bromma flygplats betydelse i ett totalförsvarsperspektiv	118
2.5	Omvandling till stadsbebyggelse.....	120

2.5.1	Markvärde	122
2.5.2	Framtida markanvändning	123
2.6	Markens sanering	130
2.6.1	Restriktioner i flygplatsens omland	142
2.6.2	Om flygplatsen fortsätter att drivas - men i annan regi?	145
2.7	Swedavia och Bromma flygplats.....	146
2.7.1	Swedavia AB:s verksamhet.....	147
2.7.2	Swedavia AB:s konsekvensanalys av en förtida nedläggning av Bromma flygplats.....	152
2.7.3	Möjligheter för statligt stöd.....	159
3	Alternativa lokaliseringar för verksamheter som idag finns på Bromma flygplats.....	161
3.1	Flyg- och helikopterflygplatser.....	161
3.2	Stockholm Arlanda flygplats.....	164
3.2.1	Verksamheten vid Arlanda flygplats	164
3.2.2	Regelverk kring fördelning av ankomst- och avgångstider	176
3.2.3	Luftrum	181
3.2.4	Marktransporter	188
3.3	Stockholm Skavsta flygplats.....	200
3.4	Eskilstuna flygplats	203
3.5	Stockholm Västerås flygplats	204
3.6	Övriga	205
3.6.1	Ny helikopterbas?	206
4	Förslag till process, beslut och tidplan.....	209
4.1	Vilka beslut behöver fattas – och av vem?.....	209
4.2	Starta avvecklingen ”snarast”	209
4.2.1	Tidsperspektiv på en förtida avveckling.....	211
4.2.2	En komplex process	211
4.2.3	Fördelar med en omedelbar avveckling (cirka 1 år)	212

4.2.4	Fördelar med en avveckling i god ordning (3–5 år)	213
4.2.5	Ett ansvarsfullt genomförande i god ordning	215
4.3	Samlad rekommendation avseende process och tidplan	215
4.4	Förutsättningsskapande beslut – förslag till tidplan	217
4.5	Genomförandebeslut för att avveckla Bromma flygplats i god ordning.....	219
4.5.1	Avveckling som flygplats.....	219
4.5.2	Avveckling av trafikflyget/linjefart.....	220
4.5.3	Säkerställ samhällsflyget	224
4.5.4	Avveckling av övrigt allmänflyg	227
4.5.5	Avveckling av service och andra markverksamheter.....	228
4.5.6	Sanering av Bromma flygfält	228
4.5.7	Utveckling av Bromma flygfält efter avveckling	230
4.5.8	Normalisering av trafikbullenreglerna.....	234
4.5.9	Luftrummet i Stockholm.....	235
5	Konsekvensanalyser	237
5.1	Konsekvenser på det övergripande transportpolitiska målet	237
5.1.1	Samhällsekonomiska konsekvenser	237
5.1.2	Påverkan på kostnader eller intäkter för stat, kommuner, regioner, företag, eller andra enskilda	239
5.2	Funktionsmålet.....	242
5.2.1	Konsekvenser ur ett jämställdhetsperspektiv.....	243
5.3	Hänsynsmålet	244
5.3.1	Miljö- och klimatkonsekvenser.....	245
	Referenslista	249
	Bilaga 1. Direktiv	257
	Bilaga 2. Dialoger, möten, kontakter	265

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 resepolycys 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 förutsättningsskapande 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 arrendeaftalet 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 fossilmfria 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.

Utredarens inledning

Bromma flygplats framtid – detta är inte första utredningen...

För att sätta denna utredning i perspektiv gör jag inledningsvis en liten tillbakablick kopplad till frågeställningen om Bromma flygplats framtid.¹

Bromma flygplats är beläget i stadsdelen Bromma, strax nordväst om Stockholms stadskärna. Stockholm stad äger marken som Swedavia AB arrenderar.

Flygplatsen invigdes år 1936. Det första markupplåtelseavtalet mellan Stockholms stad och staten ingicks år 1946 med en upplåtelseperiod på 50 år. Samma år övertog staten driften av flygplatsen.

Den första större statliga utredningen om flygplatsbyggnad och -lokalisering i Stockholmsregionen startades 1954 "Utredning rörande framtida trafik på Stockholms flygplatser".

När "Regionplan 1958" presenterades påvisade man behovet av att ersätta Bromma flygplats, för att bebygga Bromma med bostäder. Efter ett antal utredningar öppnades Arlanda flygplats 1962 och utrikesflyget flyttade dit.

Mellan år 1980 till år 1992 fanns inget inrikes trafikflyg på Bromma flygplats, men den användes fortfarande flitigt av allmänflyget och affärsflyget. All inrikes och utrikes linjetrafik gick på Arlanda.

1989 företog Stockholms stad en stor utredning "Bromma flygfält – en utredning om Brommafältets framtid". Syftet var att avgöra Brommas öde efter att det 50-åriga markupplåtelseavtalet med staten gått ut 1996. Man föreslog en nedläggning 1996 och att fältet skulle bebyggas med ca 8 000 bostäder med arbetsplatser och

¹ Stoppabrommaflyget.nu är källa för den kronologiska redogörelsen

service. Trafikflyget kunde flyttas till Arlanda och allmänflyget kunde spridas på de mindre flygplatserna i regionen.

Den svenska flygtrafiken avreglerades 1992. Inrikes trafikflyg återvände till Bromma, med flygplatsens stränga miljökrav som en restriktion. En ny konkurrenslagstiftning kom 1993, vilket innebar att Luftfartsverkets flygplatser öppnades för konkurrens. Malmö Aviation anlätade då bland annat en extern entreprenör för ramptjänst och bränsle på Bromma flygplats. Skyways flyttade sin verksamhet till Arlanda.

Regeringen beslutade samma år att ingen ytterligare reguljär utrikestrafik fick etableras på Bromma.

Markupplåtelseavtalet mellan staten och Stockholms stad förlängdes 1994 till och med 2011.

1994 tillsatte regeringen en utredning om när Bromma tidigast kunde läggas ned. Efter två år kom svaret – tidigast 2001. Under alla omständigheter kunde Bromma läggas ned då snabbtåget (dagens Arlanda Express) och tredje rullbanan på Arlanda var klara.

EU ifrågasatte 1999 berättigandet i restriktionen mot utrikestrafik, efter påtryckningar från British Airways, och den hävdes 2003.

Luftfartsverket presenterade 2000 en utredning om var man ville att Brommas ersättningsflygplats efter år 2011 skulle lokaliseras. Luftfartsverket fann att en helt ny flygplats borde byggas på Södertörn, söder om Stockholm.

2003 presenterade Stockholmsberedningen ytterligare en utredning om flygplatskapaciteten i Stockholmsområdet. Majoriteten i beredningen ansåg att Bromma inte kunde läggas ned utan att en ny flygplats byggdes.

I en proposition 2008 informerar regeringen riksdagen om att Bromma flygplats ingår som en av tio flygplatser i det nationella basutbudet. Syftet med att utse basflygplatser var enligt propositionen att de skulle utgöra stommen i ett effektivt och långsiktigt hållbart flygtransportsystem och säkerställa en grundläggande interregional tillgänglighet i hela landet. Innebörden av att en flygplats ingår i det nationella basutbudet är också att flygplatsen får läggas ner endast efter regeringens godkännande.

2014 utsåg regeringen Anders Sundström att utreda förutsättningarna för en nedläggning av Bromma flygplats². Rapporten "Mer flyg och bostäder" pekar på att Brommaflyget på sikt måste avvecklas och att Arlandaflyget bör utökas.

I januari 2017 presenterade regeringen - En svensk flygstrategi – för flygets roll i framtidens transportsystem. I strategin synliggör regeringen bland annat att Swedavia AB själv bekostar sin verksamhet, sin infrastruktur och sina investeringar. Alla intäkter kommer direkt eller indirekt från flygtrafiken. I strategin lyfter regeringen som ett fokusområde att Arlanda flygplats bör stärkas som nav och storflygplats³

Mitt uppdrag

Av det underlag jag ska presentera 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.

Jag 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.

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

Det nationella basutbudet av flygplatser utgör stommen i ett effektivt och långsiktigt hållbart flygtransportsystem och säkerställer därmed en grundläggande interregional tillgänglighet i hela landet. Jag ska med detta perspektiv beskriva konsekvenserna av en avveckling av Bromma flygplats samt vilka åtgärder som behöver vidtas för att säkra den nödvändiga kapacitet som krävs på Arlanda flygplats.

Jag ska utgå från och redovisa befintliga översiktliga bedömningar om flygbranschens och flygtrafikens utveckling de närmaste åren och på längre sikt, även med beaktande av pandemins

² Regeringen (Socialdepartementet), Utdrag protokoll vid regeringssammanträde, Uppdrag till en statlig samordnare för Bromma flygplats, S2014/8973/PBB, 2014-12-18

³ Regeringen 2017 En svensk flygstrategi – för flygets roll i framtidens transportsystem

konsekvenser. Det betyder att det *inte* ingår i mitt uppdrag att presentera en egen bedömning av flygets utveckling, varken på kort eller lång sikt.

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

Direktiven i sin helhet återfinns i bilaga 1.

Perspektiv och förhållningsätt

Transportpolitiska mål

Förutsättningarna för flyget är en del av den samlade transportpolitiken. Därmed finns det skäl att relatera Bromma flygplats, Swedavia AB:s uppdrag och mandat och övriga relevanta perspektiv till de transportpolitiska målen. Dessa är uttryckta som ett övergripande mål, ett funktionsmål och ett hänsynsmål.

Transportpolitikens övergripande mål är att säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet i hela landet.

Funktionsmålet innebär att transportsystemets utformning, funktion och användning ska medverka till att ge alla en grundläggande tillgänglighet med god kvalitet och användbarhet samt bidra till utvecklingskraft i hela landet. Transportsystemet ska vara jämställt, det vill säga likvärdigt svara mot kvinnors respektive mäns transportbehov.

Hänsynsmålet innebär att transportsystemets utformning, funktion och användning ska anpassas till att ingen ska dödas eller skadas allvarligt, bidra till att det övergripande generationsmålet för miljö och miljö kvalitetsmålen nås samt bidra till ökad hälsa.

Funktionsmålet perspektiv om grundläggande tillgänglighet i hela landet och de miljöeffekter en avveckling av Bromma kan leda till är i fokus både för den publika debatten och många av de konsekvensanalyser som direktiven efterfrågar. Jag för fördjupade resonemang om flygets roll i transportpolitiken i kommande kapitel.

Utredning och underlag – inte ställningstagande

Denna rapport är ett försök att tydliggöra *hur* en process för en förtida avveckling av statens engagemang i Bromma flygplats kan genomföras. Jag har med stöd av många engagerade aktörer och enskilda tagit fram underlag som ställts samman till denna utredning.

För att skapa en så gedigen grund som möjligt för en kommande process har jag valt att tydliggöra ett antal utgångspunkter och förutsättningar i rapporten. En stor del är hämtade från andra utredningar och tidigare genomgångar, men också från olika strategier och riktlinjer som jag bedömer har betydelse för en avvecklingsprocess. De utgör samlat den kontext i vilken beslut och process har att navigera. Min förhoppning är att den breda bilden ska underlätta för den fortsatta diskussionen.

Mitt uppdrag har inte varit att förhandla fram en överenskommelse med berörda intressenter, inte heller att ta ställning till *om* Bromma flygplats ska avvecklas.

Den fortsatta diskussionen och politiska bedömningar av vilken som är den lämpligaste vägen framåt kommer andra att få ta ansvar för.

Statens engagemang ska avvecklas

Min tolkning av uppdraget är att jag ska ta fram förslag till en möjlig plan för en avveckling av statens engagemang i Bromma flygplats vid en tidigare tidpunkt än 2038. Det betyder att jag ska presentera ett underlag för hur den vidare politiska processen, och de beslut på myndighetsnivå och hos andra intressenter, som den kan leda till, skulle kunna genomföras.

Därmed ligger det utanför mitt uppdrag att genomföra en förhandling som är förankrad hos berörda intressenter för att till exempel säkerställa att en stadsutveckling med ett visst antal bostäder genomförs och/eller att Stockholms stad förbinder sig att inte bedriva flygplatsverksamhet på platsen i framtiden.

Min tolkning av ambitionen ”snarast”

Markupplåtelseavtalet mellan staten (Swedavia AB) och Stockholm stad gäller till 2038. Swedavia AB har en ensidig möjlighet att i förtid säga upp avtalet, om man avvecklar sin flygplatsverksamhet på Bromma. Uppsägningstiden är då 36 månader.

I direktiven finns tidsperspektivet på en förtida avveckling enbart formulerat som ”att snarast kunna genomföra processen på ett samhällsekonomiskt effektivt och hållbart sätt”.

Min tolkning av direktivet i denna del är att ”snarast” dels handlar om när man fattar beslut om avveckling, dels om hur själva nedläggningsprocessen tidsmässigt kan genomföras när man väger in den samhällsekonomiska effektiviteten och att avvecklingen genomförs på ett hållbart sätt.

Vem har rådighet över vad?

Frågan om Brommas framtid och roll i transportsystemet har som redovisats ovan utretts vid ett flertal tillfällen. Många intressenter finns även i dag och en central fråga är vem som har rådighet över vilka processer och (del-) beslut.

Statliga aktörer som riksdag, regering, myndigheter och Swedavia AB har sina uppdrag och mandat, Stockholms stad har sin roll och de företag och som i dag använder Bromma flygplats har sina roller.

I kommande avsnitt försöker jag klargöra styrmodellen för infrastrukturen på flygets område och i förekommande fall synliggöra hur den skiljer sig från infrastrukturplanering av vägar och järnvägar. Jag har valt att så långt möjligt redovisa vem som kan och bör fatta beslut om vad: Vilka beslut kan/bör fattas nationellt i staten? Vad ligger på berörda myndigheter? Vilka beslut har Swedavia AB rådighet över utifrån den bolagsstyrningsmodell som gäller för statliga bolag? Vad har Stockholms stad rådighet över? Etcetera.

Arbetsformer och arbetsätt

Kunskapsunderlag

Med hänsyn till den begränsade utredningstid som stått till mitt förfogande har jag i första hand fått förlita mig till befintligt underlagsmaterial, såsom tidigare statliga utredningar, myndighetsrapporter och intressenters analyser och inspel.

Vid sidan av dessa har ett antal myndigheter organisationer, bolag och kollegor i Regeringskansliet välvilligt bidragit med kunskapsunderlag som svarar på frågor kopplade till utredningsuppdraget. Jag vill särskilt tacka Försvarsmakten, Luftfartsverket, Länsstyrelsen i Stockholms län, Naturvårdsverket, Region Stockholm, Swedavia AB, Trafikanalys, Trafikverket och Transportstyrelsen för att de på kort tid arbetat fram efterfrågade underlag.

Samspel och dialog med intressenter

I direktiven sägs att jag, i den utsträckning som bedöms lämplig, bör ha en dialog med och inhämta upplysningar från berörda myndigheter, organisationer och företag.

Runt om i landet finns det ett stort engagemang i frågan om framtiden för Bromma flygplats och tillgängligheten till Stockholm. Och i Stockholmsregionen finns ett stort engagemang i frågan om Bromma flygplats framtid, liksom för stadens och regionens internationella konkurrenskraft.

Vid sidan av ovanstående myndigheter med flera har jag därför fört dialog med ett stort antal intressenter och aktörer. Det gäller till exempel flera kommuner och regioner runt om i Sverige som har eller har haft flygförbindelse via Bromma, Stockholms stad, branschföreningen Svenska Regionala Flygplatser, Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), ett antal kommuner med alternativa flygplatser, Stockholms Handelskammare med flera.

Jag har också gjort studiebesök på Bromma flygplats och träffat ett antal av de företag och aktörer som i dag bedriver verksamhet där.

Utredningen har också anordnat en hearing med intressenter med koppling till det samhällsviktiga flyget och en workshop med

ett antal aktörer som tagit fram kunskapsunderlag om flygets framtid med beaktande av pandemin.

Jag vill rikta ett stort tack till alla som generöst tagit sig tid för givande samtal och möjligheten att få byta och bryta argument.

Uppdraget har inte varit att förhandla fram en politiskt förankrad lösning. Jag har därför valt att i första hand kontakta tjänstepersoner i de olika organisationerna.

En förteckning över intressenter och aktörer som jag fört dialog med, i samtal och/eller skriftligt, finns i bilaga 2.

1 Utgångspunkter, förutsättningar och flyget framöver

Bromma flygplats är en del av det svenska transportsystemet. I detta kapitel synliggör jag var i transportsystemet flyget i allmänhet och Bromma flygplats i synnerhet hör hemma och vilken roll flygplatsen har spelat och spelar. Med detta som plattform vill jag försöka lägga en grund för den process för avveckling med konsekvensbeskrivning som direktivet efterfrågar.

1.1 Flyget har en roll i transportsystemet

1.1.1 Flyget i ett strategiskt perspektiv

I En svensk flygstrategi – för flygets roll i framtidens transportsystem från 2017 redogör regeringen för sin syn på flygets roll i transportsystemet⁴.

Regeringen skriver att transporter ger möjlighet för människor att kunna resa till och från olika platser. Det handlar om betydelsen av mänskliga möten, integration och social hållbarhet. I strategin framhålls också att transporter är helt avgörande för näringslivets möjligheter att verka och utvecklas. Ett välutvecklat transportsystem bidrar till grundläggande tillgänglighet, regional utveckling och i förlängningen ett ökat välbefinnande och högre livskvalitet i hela landet.

Flygets roll i transportsystemet är enligt regeringen självklar. Det finns inget annat trafikslag som erbjuder de möjligheter som flyget gör när det gäller att tillgodose behovet av långväga resor, såväl inrikes som utrikes. För många människor i regioner och orter i till exempel de nordligaste länen är varken väg eller järnväg enligt

⁴Regeringen 2017 En svensk flygstrategi – för flygets roll i framtidens transportsystem

flygstrategin ett realistiskt alternativ till flyget för resor till och från södra Sverige.

För det svenska näringslivet och företagandet är tillgången till snabba och effektiva flygtransporter över dagen såväl inom landet som till och från andra länder avgörande i en allt mer globaliserad ekonomi, skriver regeringen.

Det är viktigt att ha ett trafikslagsövergripande synsätt och utgå ifrån ett ”hela resan”-perspektiv. Med en sådan utgångspunkt lyfter regeringen fram att till exempel effektiva kollektivtrafikanslutningar till flygplatserna är mycket viktiga.

Ett ökat flygresande ger emellertid, enligt flygstrategin, negativa konsekvenser för klimatet och miljön. Kraftfulla åtgärder kommer att behöva vidtas för att hantera flygets miljöutmaningar samtidigt som efterfrågan på ökad tillgänglighet ska kunna hanteras.

Min bild är att flygbranschen är en dynamisk bransch som är i ständig förändring. Den är fortfarande relativt hårt reglerad globalt men genom successiva avregleringar både nationellt och inom EU styrs branschen allt mer av marknadskrafterna. Ett ökat linjeutbud och lägre priser fram till Coronapandemins utbrott var effekter av flygmarknadens avreglering som gav fler människor möjlighet att resa.

Jag är väl medveten om att den pågående Coronapandemin radikalt förändrat förutsättningarna för flyget och flygplatserna på åtminstone kort och medellång sikt. Även på längre sikt är det troligt att pandemin ha ställt om förutsättningarna. Det gäller såväl människors beteende och företags agerande till följd av exempelvis förändrade digitala vanor, som den strukturuomvandling som kan förväntas i en bransch som genomgår en djup kris.

Nedan redogör jag för vilka insatser som staten gjort för flygbranschen kopplat till pandemin, se avsnitt 1.5.

1.1.2 Flygplatsernas roll som noder i transportsystemet

För ett antal år sedan var transportpolitiken i stor utsträckning koppad till de förutsättningar som gäller för respektive trafikslag. Den byggde i hög grad på att dessa konkurrerade med varandra.

I dag är perspektivet allt mer intermodalt – trafikslagen ska komplettera varandra och det är många gånger integrerade resekedjor som konkurrerar med varandra om resenärernas val.

I transportpolitiken och transportsystemet blir de noder där olika transportslag möts ofta centrala för den övergripande funktionaliteten när man använder flera transportslag för sin resa från A till B.

Flygplatsernas lokalisering har inte alltid optimerats för att vara funktionella för omstigningar och omlastningar. Andra hänsyn, i första hand kopplade till miljö och buller har oftast varit styrande.

En förklaring till detta är enligt min uppfattning att flygplatsernas infrastruktur inte utvecklas inom ramen för den samlade infrastrukturplaneringen. Den logik för planering och finansiering som gäller för vägar och järnvägar är inte gällande för flygplatser. Jag resonerar vidare om detta i avsnitt 1.7.

1.1.3 Robusthet och redundans

Verksamheten på Swedavia AB:s flygplatser, inklusive Arlanda flygplats, drabbas ibland av störningar och tvingas till reducerad kapacitet. Händelser som extrema väderförhållanden, pandemi, driftavbrott, arbetsmarknadskonflikter, terrordåd samt störningar i IT-infrastruktur och IT-tjänster kan medföra avbrott eller störningar i flygplatsernas operativa och kommersiella verksamhet.⁵

För år 2019 uppgick Arlanda flygplats punktlighet⁶ till cirka 77 procent. Totalt för Swedavia AB:s flygplatser uppgick punktligheten till nästan 81 procent. Swedavia AB:s kunder ansåg att cirka 3 procent av förseningarna orsakades av flygplatserna under 2019.⁷

Luftrafikföretagens behov av alternativflygplatser⁸

För att en pilot ska få starta från en avgångsflygplats måste vädret tillåta både start och landning vid avgångsflygplatsen, för det fall

⁵ Swedavia AB, Års- och hållbarhetsredovisning 2020

⁶ Punktlighet definieras av Swedavia som när ett flygplan är ”off block”, det vill säga rullar ut från gate/uppställningsplats senast 15.59 minuter efter schemalagd avgångstid (Swedavia AB:s, Års- och hållbarhetsredovisning, 2019)

⁷ Swedavia AB, Års- och hållbarhetsredovisning, 2019

⁸ Trafikverket, Slutrapport, Översyn av de svenska beredskapsflygplatserna, 2020-06-15

piloten behöver vända tillbaka. Om inte landning är möjligt måste det finnas en alternativflygplats som inte ligger allt för långt borta. Finns ingen sådan, som har möjlighet att öppna, får start inte ske.

För alla flygningar behövs även en destination med landningsbart väder enligt flygplatsens TAF⁹ och ett alternativ till destinationen, i händelse av att destinationen inte är landningsbar trots allt. Om destinationen inte har en TAF av någon anledning behövs två alternativa landningsflygplatser för att piloten ska få starta. Bränslet ska då räcka till dessa alternativ, vilket innebär att det inte får vara alltför långt emellan alternativen.

Helikoptrar har kortare räckvidd än flygplan. De kan landa på fler ställen och med lägre krav, men behöver tätare alternativ för möjligheter att tanka. I dåligt väder kan även helikoptrar behöva landa på flygplatser för att kunna nyttja instrumentflygning, det förutsätter dock att helikoptern är utrustad för detta.

Den samhällsviktiga flygtrafiken flyger till allra största del enligt instrumentflygregler (IFR) och behöver således en instrumentflygplats. Helikoptrar och brandbevakningsflyg flyger till större del enligt visuelflygreglerna (VFR).

Många helikopterflygplatser ligger vid sjukhus. Belysning möjliggör att helikopter kan landa i mörker när vädret tillåter, något som inte finns på alla helikopterflygplatser i Sverige. Helikopterflygplatserna vid sjukhusen har normalt inga tankningsmöjligheter och det går inte att basera helikoptern på sjukhuset eftersom helikopterplattan bara rymmer en helikopter åt gången. Även helikoptrar kan därför behöva tillgång till flygplatser eller helikopterflygplatser där man kan ha sin bas.

Ett antal flygplatser kan fungera som alternativflygplats för Arlanda när flygplatsen tvingas till tillfälligt reducerad kapacitet. Det kan vara någon av flygplatserna i Arlandas geografiska närhet, till exempel Skavsta eller Västerås, men kan även vara flygplatser belägna längre ifrån Arlanda flygplats. Det är respektive flygbolag som avgör vilken flygplats som väljs om Arlanda flygplats av någon anledning inte kan ta emot flygplanet. Flygbolagen kan väga in aspekter så som markservice, personalförsörjning och andra system för flygproduktion vid tillfällena då Arlanda inte kan användas.

⁹ TAF, Terminal Aerodrome Forecast, som utfärdas av meteorolog.

Samhället behov av flygplatser

I ett samhällsperspektiv är nätet av flygplatser av stor betydelse. Det handlar om att det finns en god tillgänglighet till respektive flygplats och att flygplatsen har möjlighet att upprätthålla sin funktion. Men det handlar även om hur olika flygplatser förhåller sig till varandra. Beroende på situation, till exempel en särskild händelse eller kris, kan en flygplats få stor betydelse för att en viss samhällsfunktion ska fungera eller fungera i tillräcklig utsträckning. I detta avseende bidrar de olika flygplatserna och helikopterflygplatserna med sin kapacitet och bidrar till att skapa utrymme för viss flexibilitet i nyttjandet.

För redundans i ett samhällsperspektiv, som till exempel vid sjuk- och organtransporter, är närheten till sjukhus väsentlig. Arlanda flygplats har en bra lokalisering i förhållande till sjukhus i både Stockholm och Uppsala. Om en sådan transport inte kan landa på Arlanda kan samtliga flygplatser i regionen runt Arlanda fungera som alternativ, i vissa fall begränsat i vissa fall av flygplanstyp och av öppettider.

1.2 Utveckling av luftfartens organisation

1.2.1 Delat ansvar för infrastrukturen

En historisk tillbakablick

De första svenska trafikflygplatserna tillkom under senare delen av 1920-talet och framåt, då bland annat Bulltofta, Torslanda, Bromma och Kungsängen byggdes, alla i kommunal regi. Bromma flygplats invigdes 1936 av Gustav V. Under andra världskriget tillkom ett antal militärflygplatser som tidigt också fick civil trafik.

Uppbyggnaden av det nuvarande svenska flygplatssystemet var allra mest intensivt under 1960-talet och pågick fram till 1980-talets mitt.¹⁰ Den senast uppförda flygplats där det idag bedrivs linjefart eller chartertrafik är Scandinavian Mountains Airport belägen mellan Sälen och Trösil.

¹⁰ Framtidens flygplatser – utveckling av det svenska flygplatssystemet, SOU 2007:70, Bilaga 1

Flertalet flygplatser var från början kommunalt ägda. När den statliga flygplatsmyndigheten Luftfartsverket bildades 1947 övergick emellertid flera flygplatser från kommunalt huvudmannaskap till att bli en del av det statliga flygplatssystemet. Ett antal utredningar under de tidigare åren studerade huvudmannaskap och ekonomiskt ansvar och vissa flygplatser flyttades mellan statligt och kommunalt ansvar.

Genom det luftfartspolitiska beslutet 1967 lades nya ekonomiska förutsättningar till grund för det nuvarande statliga flygplatssystemet, juridiskt och ekonomiskt skilt från de övriga, icke-statliga trafikflygplatserna. Tillskapandet av det statliga flygplatssystemet innebär att Luftfartsverket ekonomiskt garanterade investeringar och drift på de statliga trafikflygplatserna. För de icke-statliga flygplatserna ansvarade kommunerna.¹¹

Flygplatssystemet och det nationella basutbudet

I propositionen Moderna transporter (prop. 2005/06:160) aviserade regeringen behov av en samlad översyn av det svenska flygplatssystemet. Vid den tiden bedrevs reguljär linjetrafik vid 42 trafikflygplatser, varav 18 var statliga.¹²

Den utredning som därefter tillsattes under ledning av Christina Rogestam avrapporterade sitt förslag i oktober 2007, Framtidens flygplatser – utveckling av det svenska flygplatssystemet (SOU 2007:70). Där föreslogs att samtliga flygplatser, det vill säga både statliga och icke-statliga, borde delas upp i kategorierna nationellt strategiska flygplatser, regionalt strategiska flygplatser och övriga flygplatser.¹³

Uppdelningen av flygplatserna i olika kategorier baserades på ett antal kriterier. För de nationellt viktiga flygplatserna handlade det om passagerarvolymen (totala årliga passagerarvolymen överstiger 750 000 passagerare) samt om nyttan av flygplatsen (antalet faktiska passagerare vid en flygplats i relation till potentiella passagerare, kvoten ska överstiga 2,5). Övriga flygplatser var flygplatser från vars centralorter man med bil eller kollektivtrafik kunde resa till Arlanda på två timmar eller mindre. Dessutom gjordes för flygplatserna i

¹¹ SOU 2007:70, Bilaga 1

¹² Regeringens proposition 2005/06:160 Moderna transporter (16.4)

¹³ SOU 2007:70 (8.1)

Norrköping och Storuman särskilda överväganden som medförde att de klassificerades som övriga flygplatser. Regionalt strategiska flygplatser blev sedan de flygplatser där det bedrevs in- och/eller utrikes linjetrafik och som inte ingick i kategorierna nationellt strategiska eller övriga flygplatser.¹⁴

Utredaren konstaterade att Bromma och Skavsta flygplatser uppfyllde tvåtimmarsregeln. Bromma flygplats utgjorde dock tillsammans med Arlanda ett sammanhållet flygplatssystem i Stockholm. Båda flygplatserna hade Luftfartsverket som ägare och Bromma sågs som ett komplement till Arlanda för att klara av trafiken vid de tider på dygnet då efterfrågan var som störst. Utredaren ansåg att det var olämpligt att Arlanda och Bromma flygplatser skulle läggas i olika kategorier. Det talade enligt utredaren för att Bromma flygplats borde ingå i kategorin nationellt strategiska flygplatser.¹⁵

Regeringen behandlade utredningens förslag angående flygplatsernas indelning i propositionen Framtidens resor och transporter – infrastruktur för hållbar tillväxt (prop. 2008/09:35). Regeringen gjorde bedömningen att staten bör ansvara för att tillhandahålla ett nationellt basutbud av flygplatser för att säkerställa en god interregional och internationell tillgänglighet och namngav de flygplatser som åtminstone borde ingå i utbudet, vilka alla var statliga och förvaltades av Luftfartsverket. I skälen framgår att regeringen gör bedömningen att ett antal volymmässigt betydelsefulla trafikflygplatser bör utgöra ett nationellt basutbud. Förutom att vara volymmässigt betydelsefulla bör en ytterligare utgångspunkt enligt regeringen vara att dessa flygplatser sammantaget ger en god geografisk täckning i landet. Vidare ansåg regeringen att funktionen och finansieringen av det nationella basutbudet av flygplatser även på sikt bör vara ett statligt ansvar och finansieras inom ramen för Luftfartsverkets verksamhet.¹⁶

I mars 2009 beslutade regeringen att fastställa ett nationellt basutbud av flygplatser som staten på sikt borde ansvara för att tillhandahålla. De flygplatser som omfattades av beslutet om det nationella basutbudet var Göteborg Landvetter, Kiruna, Luleå, Malmö, Ronneby, Stockholm Arlanda, Stockholm Bromma, Umeå,

¹⁴ Framtidens flygplatser – utveckling av det svenska flygplatssystemet, SOU 2007:70 (8.1)

¹⁵ Framtidens flygplatser – utveckling av det svenska flygplatssystemet, SOU 2007:70 (8.1)

¹⁶ Regeringens proposition 2008/09:35 Framtidens resor och transporter (11.7)

Visby och Åre-Östersund (samma som föreslogs i propositionen). De flygplatser som ingick i basutbudet skulle fortsatt förvaltas av Luftfartsverket eller, beträffande de militära flygplatserna i Luleå och Ronneby, av Fortifikationsverket.¹⁷

Regionalisering av flygplatser

Regeringen anförde i prop. 2008/09:35 Framtidens resor och transporter att de statliga flygplatser som förvaltades av Luftfartsverket och som inte föreslogs ingå i det nationella basutbudet på sikt borde kunna övertas av regionala och lokala intressen, till exempel kommuner, landsting och näringsliv. Regionala och lokala intressen torde enligt regeringen ha bättre möjligheter än staten att utveckla flygplatsen i det regionala sammanhanget. Det kunde till exempel handla om att dels koordinera flyget med annan regional transportförsörjning, exempelvis kollektivtrafik, dels avväga trafikutbudet mot samhällets övriga behov och utveckling för till exempel företagsetableringar, turistverksamhet och allmänhetens resebehov. Ett aktivare kommunalt och regionalt huvudmannaskap för en flygplats borde också stärka incitamenten för ett ökat engagemang från det lokala näringslivet.¹⁸

Regeringen bedömde vidare att regionerna, inom ramen för sitt transportpolitiska ansvar, borde ges förutsättningar att ta ett större ansvar för de flygplatser som inte ingick i ett nationellt basutbud, bland annat genom att de regionala infrastrukturplanerna skulle kunna omfatta driftbidrag till icke-statliga flygplatser. Regeringens vilja att ett större regionalt ansvar skulle tas för flygplatser som inte ingick i det nationella basutbudet borde förstås som att respektive region i ökande grad borde ansvara för flygplatsernas roll och utveckling men också finansiering. Det statliga driftbidraget till icke-statliga flygplatser skulle, efter en övergångsperiod, huvudsakligen ges till de flygplatser för vilka transportpolitiskt motiverad flygtrafik upphandlas.¹⁹

I regeringsbeslutet avseende nationellt basutbud av flygplatser angav regeringen att de av Luftfartsverket förvaltade flygplatserna

¹⁷ Näringsdepartementet, Regeringsbeslut, Nationellt basutbud av flygplatser, N2009/2391/TR (2009-03-19)

¹⁸ Regeringens proposition 2008/09:35 Framtidens resor och transporter (11.7)

¹⁹ Regeringens proposition 2008/09:35 Framtidens resor och transporter (11.7)

som inte ingick i det nationella basutbudet, på sikt borde kunna övertas av regionala och lokala intressen, till exempel kommuner, landsting eller näringsliv. I vilken takt och i vilka former ett eventuellt övertagande av en statlig flygplats skulle kunna genomföras skulle ske i en nära dialog mellan Luftfartsverket och regionala och lokala företrädare samt näringslivet med syftet att skapa så goda förutsättningar som möjligt för flygplatsens långsiktiga utveckling. I den mån inga intressen skulle föreligga från regionalt eller lokalt håll för ett övertagande av en statlig flygplats borde det ytterst kunna ligga på Luftfartsverkets mandat att överväga och besluta om nedläggning av flygplatsen.²⁰

Under de senaste tio till femton åren har flygplatserna i Göteborg Säve, Jönköping, Karlstad, Skellefteå, Sundsvall, Ängelholm och Örnsköldsvik övergått i privat eller kommunal/regional ägo. Det innebär att flera av de flygplatser som sammanbinds med Bromma flygplats, genom de flyglinjer som finns eller har funnits, har övergått från att vara en statlig flygplats till att bli en privat eller kommunal flygplats.

Bildande av Swedavia

Regeringen behandlade utredningens förslag angående Luftfartsverkets organisation i propositionen Ändrad verksamhetsform för flygplatsverksamheten vid Luftfartsverket (prop. 2009/10:16, bet. 2009/10:TU7, rskr. 2009/10:114). I propositionen föreslogs att flygplatsverksamheten vid Luftfartsverket skulle överföras till ett eller flera av staten direkt eller indirekt helägda aktiebolag. Bolaget eller bolagen skulle ansvara för drift, utveckling och finansiering av sina flygplatser, vilka på sikt skulle utgöras av det av regeringen tidigare fastställda nationella basutbudet av flygplatser. Bolaget eller bolagen skulle, inom ramen för affärsmässighet, aktivt medverka till en utveckling av transportsektorn och bidra till att de transportpolitiska målen uppnås.²¹ Bolaget bildades 2010 och fick namnet Swedavia AB. Se avsnitt 2.7 för mer information om bolaget.

²⁰Näringsdepartementet, Regeringsbeslut, Nationellt basutbud av flygplatser, N2009/2391/TR (2009-03-19)

²¹ Regeringens proposition 2009/10:16 Ändrad verksamhetsform av flygplatsverksamheten vid Luftfartsverket (4.1)

Luftrum och konkurrensutsättning av flygtrafiktjänsten

Flygtrafiktjänst är den sammanfattande benämningen på flyglednings-, flygbriefing-, flygväder-, kommunikations-, navigations-, övervaknings- och flygräddningstjänst.²²

Sedan 2010 har flygplatsinnehavaren möjlighet att själva ombesörja för lokal flygtrafiktjänst, genom verksamhet i egen regi eller genom upphandling. 2013 gav riksdagen regeringen tillkänna ”att den lokala flygtrafikledningstjänsten på bland annat Swedavia AB:s flygplatser och de militära flygplatserna även fortsättningsvis endast ska utföras av Luftfartsverket.²³ 2014 återreglerades flygtrafikledningstjänsterna vid flygplatser som ägs eller drivs av staten eller av en juridisk person där staten har ett bestämmande inflytande.²⁴

Marknaden för flygtrafiktjänsten är således delvis konkurrensutsatt. Luftfartsverket utför flygtrafiktjänst på Swedavia AB:s flygplatser, bland annat vid Bromma flygplats. På 17 regionala flygplatser utförs tjänsten 2021 av ACR Aviation Capacity Resources AB²⁵.

Statens stöd till icke-statliga flygplatser

Icke-statliga flygplatser har sedan år 1999 haft möjlighet att erhålla ett årligt driftbidrag av staten. År 2011 föreslog Trafikverket till Näringsdepartementet att regeringen skulle fastställa storleken på driftbidraget till flygplatser med statligt upphandlad trafik under allmän trafikplikt till cirka 63 miljoner kronor per år. Regeringen fastställde detta vilket innebar att från och med år 2012 överförs årligen cirka 40 miljoner kronor till de flygplatser som omfattas av länsplaneförordningen. Detta förfarande gäller till och med år 2021.²⁶ Enligt förordning (1997:263) om länsplaner för regional transportinfrastruktur har den regionala planupprättaren mandat att prioritera de åtgärder i länsplanen som denne finner angelägna.

²² www.transportstyrelsen.se (hämtat 2021-08-18)

²³ Trafikanalys, Rapport 2014:1, Konsekvenser av regleringsförändringar på flygtrafiktjänstområdet

²⁴ <https://www.riksdagen.se> betänkande luftfartsfrågor H101TU17

²⁵ www.acr-sweden.se (hämtat 2021-08-18)

²⁶ Trafikverket, Flygplatsöversyn – Stöd till Näringsdepartementets arbete, TRV 2018/90454

I dagsläget består de statliga bidragen till icke-statliga flygplatser av flera delar; driftbidrag till flygplatser med flygtrafik under allmän trafikplikt och drift- och investeringsbidrag till flygplatser via länsplaner. Driftstödet uppgår i dagsläget till cirka 103 miljoner kronor, cirka 68 miljoner kronor årligen till de flygplatser som har trafik under allmän trafikplikt och cirka 35 miljoner kronor via länsplan²⁷.

Den ekonomiska situationen är svår för de flesta icke statliga flygplatserna och de visar årliga driftunderskott. Svenska regionala flygplatser (SRF) presenterade 2018 en rapport som visade på att deras medlemmar hade ett årligt underskott för flygplatsverksamheten på uppemot cirka 560 miljoner kronor. För de flygplatser som omfattades av statliga stöd bedömdes underskottet uppgå till ca 355 miljoner kronor per år. Trafikverket och Trafikanalys gjorde liknande bedömning av flygplatsernas verksamhet, men bedömde att det årliga driftunderskottet var lägre än vad SRF gjorde gällande.^{28,29,30}

För år 2020 har driftstödet till icke-statliga regionala flygplatser temporärt utökats med 100 miljoner kronor till 22 flygplatser.^{31,32}

De flesta av de flygplatser som hade flyglinjer till Bromma flygplats 2019, och som inte var statliga flygplatser, fick statligt driftstöd via länsplaneförordningen.

Med hänsyn till de regionala flygplatsernas ekonomiska situation generellt sett, bedömer jag att detta driftstöd varit av betydelse för upprätthållande av den kommersiella flygtrafik som trafikerat vissa flyglinjer och flygplatser.

²⁷ www.trafikverket.se (hämtat 2021-08-29)

²⁸ Svenska regionala flygplatser, Ett flyg för alla eller bara för vissa? 2018-06-19

²⁹ Trafikverket, Flygplatsöversyn – stöd till Näringsdepartementets arbete, TRV 2018/90454

³⁰ Trafikanalys, Underlag till Näringsdepartementets arbete med flygplatsöversynen

³¹ Regeringens proposition 2019/20:187 Extra ändringsbudget för 2020 – Ersättning till riskgrupper, kapitalinsatser i statligt ägda företag och andra åtgärder med anledning av coronaviruset.

³² Finansutskottets betänkande 2019/20:FiU62 Extra ändringsbudget för 2020 – Ersättning till riskgrupper, kapitalinsatser i statligt ägda företag och andra åtgärder med anledning av coronaviruset

Beredskapsflygplatser³³

Trafikverket har i uppdrag att träffa överenskommelser med flygplatser för att säkerställa ett nationellt nät av beredskapsflygplatser. I det ordinarie nätet ingår tio flygplatser.

Trafikverket har haft i uppdrag att göra en översyn av beredskapsflygplatserna. I den redovisning som Trafikverket lämnade i början av augusti 2021 föreslår Trafikverket att antalet beredskapsflygplatser ska utökas och att ytterligare ekonomiska resurser tillförs systemet. Trafikverket har därefter i augusti 2021 lämnat en ytterligare redovisning avseende beredskapsflygplatserna.

De ordinarie flygplatserna är Gällivare, Luleå, Umeå, Åre-Östersund, Sundsvall-Timrå, Arlanda, Göteborg Landvetter, Visby, Ronneby och Malmö. I Trafikverkets rapport från 2020 föreslogs även Jönköping, Karlstad, Kiruna, Linköping-Malmen, Mora, Skavsta, Uppsala-Ärna och Örebro. I rapporten från i år kompletteras Trafikverkets tidigare förslag med Trollhättan-Vänersborg, Växjö och Kristianstad.

Bromma flygplats är således ingen beredskapsflygplats i dagsläget, däremot är Arlanda flygplats det.

Utöver överenskommelser med de ordinarie beredskapsflygplatserna har Trafikverket under pandemin tecknat överenskommelser om temporära beredskapsflygplatser, se även avsnitt 1.5.2.

Flygplatser i Stockholmsregionen

Flygplatskapaciteten har förändrats under åren. Samtidigt som flygplatserna vid Arlanda och Bromma har utvecklats vad gäller trafikarbetet har andra flygplatser fått en annan inriktning eller avvecklats. Som exempel kan nämnas Barkarby, Skavsta, Tullinge och Västerås flygplatser.

De fyra flygplatserna har alla tjänat Försvarmaktens behov. Den militära verksamheten lades ned vid Barkarby på 1970-talet, varefter flygplatsen användes som allmänflygplats fram till 2010, då den stängdes. I Nyköping avvecklades flygflottiljen 1980, och några år senare invigdes den som civil flygplats. 1991 ändrades namnet till Skavsta flygplats och 1998 övergick flygplatsen i huvudsak i privat

³³ www.trafikverket.se (hämtat 2021-08-18)

ägo. Vid flygplatsen bedrivs fortfarande reguljär flygtrafik. Vid Tullinge flygplats fanns flera olika förband fram till 1994 när flygplatsen övergick till att bli helt civil. Senare har området övergått i stadsutveckling. I Västerås avvecklades flygflottiljen på 1980-talet, men civil flygtrafik fanns redan på 1970-talet. På flygplatsen bedrivs viss utrikes linjefart och chartertrafik, men huvudsakligen ett omfattande allmänflyg, bland annat skolflyg.

1.2.2 Öppen marknad för lufttransporter

Tillträde till marknaden

Flyget var tidigt föremål för internationella överenskommelser mot bakgrund av flygets internationella karaktär. Det statliga inflytandet har varit betydande genom att de stora flygbolagen var, och delvis fortfarande är, statligt ägda och att marknadstillträdet reglerades genom bilaterala luftfartsavtal.

Inom EU har en betydande liberalisering av den europeiska luftfartsmarknaden ägt rum, och där är de nationella flygbolagen inte längre är lika dominerande. Med EU:s inre luftfartsmarknad har bland annat enhetliga kriterier för utfärdande av licens till EU-ägda flygbolag, fritt marknadstillträde inom EU för dessa bolag och fri prissättning tillkommit.³⁴

Enligt EU:s lufttrafikförordning³⁵ har EG-lufttrafikföretag rätt att bedriva lufttrafik inom gemenskapen. De har bland annat möjlighet att kombinera trafik och ingå överenskommelser om gemensamma linjebeteckningar (code share) utan att det påverkar tillämpningen av EU:s konkurrensregler.

Dessa bestämmelser om tillträde har historiskt påverkat verksamheten vid Bromma flygplats och vilka flygbolag som trafikerar olika linjer.

³⁴ Trafikanalys, Rapport 2016:4, Inför en flygstrategi – ett kunskapsunderlag

³⁵ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1008/2008 av den 24 september 2008 om gemensamma regler för tillhandahållande av lufttrafik i gemenskapen (har ändrats genom förordningar och kommissionens delegerade förordningar)

Flyglinjer med allmän trafikplikt

Det statliga åtagandet inom luftfarten innefattar, utöver ägande och drift av vissa funktioner samt stöd till icke-statliga flygplatser, även att staten upphandlar flygtrafik på linjer med allmän trafikplikt. En utgångspunkt för lufttrafiken är att den baseras på kommersiell grund och fritt tillträde till marknaden under vissa förutsättningar. Enligt EU:s lufttrafikförordning³⁶ har EG-lufttrafikföretag rätt att bedriva lufttrafik inom gemenskapen. Enligt samma förordning har medlemsstaterna att följa vissa bestämmelser vid inrättande av allmän trafikplikt för flyglinjer och upphandling av flygtrafik. Regeringen har genom förordning (1994:1808) om behöriga myndigheter på den civila luftfartens område beslutat att Trafikverket är behörig myndighet enligt EU:s lufttrafikförordning avseende allmän trafikplikt och offentligt anbudsförfarande.

I Sverige har staten sedan 1980-talet bekostat flygtrafik på sträckan Östersund-Umeå för att möjliggöra tillgång för patienter till högspecialiserad vård. Initialt skedde detta genom kors-subventionering inom AB Linjeflyg, men vid avregleringen av flygmarknaden 1992 handlade staten upp trafiken. När Rikstrafiken bildades fick den överta denna trafik tillsammans med sedan tidigare upphandlad järnvägs- och färjetrafik. Sedan 2002 har Rikstrafiken även upphandlat andra flyglinjer. Dessa linjer fick under en tioårsperiod före 2002 offentliga subventioner via de berörda kommunerna.³⁷ Trafikverket har, enligt förordning (2010:185) med instruktion för Trafikverket, numera denna uppgift.

För perioden 2019 – 2023 har Trafikverket beslutat om allmän trafikplikt och tecknat trafikavtal för flyglinjer som omfattar 14 flygplatser inkl. Stockholm Arlanda. Utbudet motsvarar till stor del det utbud som funnits under senare år. En utökning av utbudet har skett beträffande flyglinjen Kramfors – Stockholm Arlanda. Därtill har vissa förändringar jämfört med tidigare avtalsperioder gjorts avseende bland annat slingning av linjer och mellanlandningar. Utbudet för dessa flyglinjer uppgår till maximalt två dubbelturer per dag under avtalsperioden (4 år). Under pandemin har vissa avsteg gjorts avseende kravet på trafikering enligt dessa trafikavtal.

³⁶ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1008/2008

³⁷ SOU 2007:70 (4.4.4)

I flygutredningen för 2019 – 2023 redovisar Trafikverket att de flyglinjer som föreslås få en allmän trafikplikt ger betydande effekter på den grundläggande tillgängligheten. Tillgängligheten förbättras mellan regioner och mellan Sverige och andra länder med flygavtalen. Vidare anger Trafikverket att den avtalade flygtrafiken bidrar till att stärka den internationella konkurrenskraften genom ökad tillgänglighet för näringslivet.³⁸ Jag drar slutsatsen att detta är skälen till att Trafikverket valt Arlanda flygplats framför Bromma flygplats för den allmänna trafikplikten och trafikavtalen.

För att säkerställa en grundläggande tillgänglighet för Norrland och Gotland beslutade regeringen i april 2020 att temporärt införa allmän trafikplikt på åtta flyglinjer och uppdrog åt Trafikverket att ingå avtal om flygtrafik på linjerna. Detta uppdrag har förlängts vid flera tillfällen. Enligt regeringen hade utbudet av passagerartransporter med flyg som den allmänna trafikplikten skulle säkerställa en betydelse för bland annat hälso- och sjukvård, räddningstjänst och totalförsvaret samt även för godsbefordran. För flertalet av dessa flyglinjer har trafiken bedrivits på kommersiell grund, varför Trafikverket endast upphandlat trafik på några enstaka linjer.

Allmänflyget³⁹

Allmänflyget är ett samlingsnamn för det flyg som inte är att betrakta som militärt flyg eller trafikflyg, till exempel taxiflyg, sportflyg, hobbyflyg och bruksflyg. Allmänflyget har i många fall en samhällsnyttig betydelse.

Det finns omkring 200 mindre flygfält runt om i landet där det på många håll bedrivs andra flygverksamheter än linjetrafik, till exempel privat- och allmänflyg i olika former.

Ansvaret för flygplatser som huvudsakligen betjänar allmänflyget är en kommunal angelägenhet eller en angelägenhet för enskilda intressenter. I proposition Vissa luftfartspolitiska frågor prop. 1981/82:98 fastslog den dåvarande regeringen att behov och förutsättningar för allmänflyget bedöms bäst på lokal eller regional

³⁸ Trafikverket, Rapport, Flygutredning 2019–2023, Utredning inför beslut om allmän trafikplikt, publikationsnummer 2019:117

³⁹ Regeringskansliet, En svensk flygstrategi – för flygets roll i framtidens transportsystem, 2017

nivå. I regeringens flygstrategi, som publicerades 2017, ansåg regeringen att det inte fanns anledning att ändra på detta synsätt.

Ansvar för flygplatser och infrastruktur för allmänflyget i Stockholmsregionen är i huvudsak ett ansvar som ligger på kommunal och regional nivå, i likhet med situationen i övriga landet och i enlighet med tidigare riksdagsbeslut. För många myndigheter finns ett intresse av flygplatser som ett viktigt instrument för genomförande av den egna verksamheten. Det gäller exempelvis flyg- och helikoptertransporter inom ramen för Kustbevakningens, Polismyndighetens och Sjöfartsverkets uppdrag.

1.3 Flyget har ökat under lång tid

1.3.1 Passagerartrafik

Internationell utveckling

Flygtrafiken har i ett globalt perspektiv haft en stadig uppgång under en lång tid⁴⁰. En stor del av den trafikutveckling som skett förklaras av lågkostnadssegmentets intåg i Nordamerika, Europa och Asien, open-skies avtal och en mer avreglerad marknad⁴¹.

Under perioden 2000 – 2020 har det skett ett antal händelser och skeenden som påverkat utvecklingen, bland annat terrorattacken i New York (2001), finanskrisen (2008–2009), vulkanutbrott på Island (2010) och pandemin (2020–2021).

The International Air Transport Association, IATA, har gjort jämförelser mellan olika händelser som påverkat flygtrafiken. Dessa jämförelser visar att flygtrafiken tenderar att återhämta sig snabbt efter globala kriser, men att pandemin har påverkat flygtrafiken långt mer än andra kriser.⁴²

Under 2020 har pandemins effekter medfört en nedgång internationellt i antalet passagerare på ca 60 procent jämfört med 2019 års nivå⁴³.

⁴⁰ Transportstyrelsen, 2021 Rapport TSL 2021–3347 (3)

⁴¹ Trafikverket, 2021 Kunskapsunderlag till Brommautredningen (2.1)

⁴² Transportstyrelsen, 2021 Rapport TSL 2021–3347 (3.1.1)

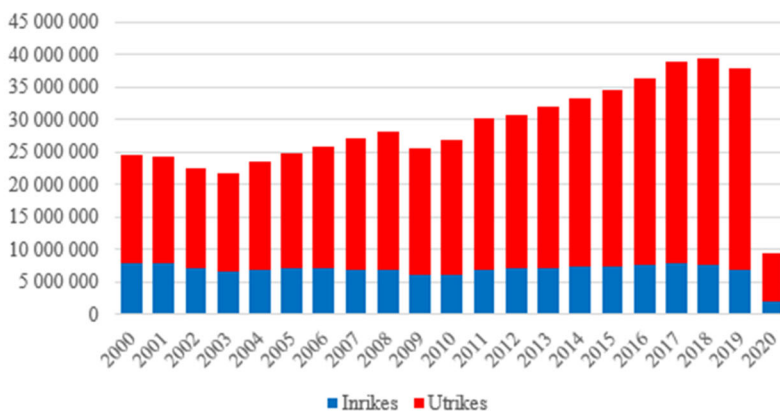
⁴³ Trafikverket, 2021 Kunskapsunderlag till Brommautredningen (2.1)

Utvecklingen nationellt

Utvecklingen i Sverige har även den inneburit ökat antal passagerare under årens lopp, framför allt inom utrikestrafiken⁴⁴. Antalet passagerare i inrikestrafiken har över tid legat på en relativt stabil nivå⁴⁵. Under 2017 kunde man skönja en viss stagnation i inrikestrafiken och för åren 2018 – 2019 minskade inrikestrafiken med nästan en miljon passagerare. Utrikestrafiken har ökat under en lång rad år, men under 2019 minskade den.⁴⁶ Ekonomisk stagnation, flygskam, införande av flygskatt och minskat trafikutbud är några faktorer som kan förklara denna nedgång.⁴⁷

Pandemins påverkan på flygtrafiken har varit långt mer dramatisk jämfört med effekter av andra händelser. På grund av pandemin minskade antalet passagerare år 2020 på svenska flygplatser med ca 75 procent eller 28,5 miljoner jämfört med 2019. Antalet passagerare minskade med 4,9 miljoner i inrikestrafiken (71 procent) och 23,6 miljoner i utrikestrafiken (76 procent) jämfört med 2019.⁴⁸ För enskilda månader har minskningen i resande varit än större.

Figur 1.1 Antal passagerare på svenska flygplatser 2000 – 2020



Källa: Transportstyrelsen

⁴⁴ Transportstyrelsen, 2021 Rapport 2021–3347 (3.1.1)

⁴⁵ Transportstyrelsen, 2021 Rapport 2021–3347 (3.1.1)

⁴⁶ Trafikanalys, Luftfart 2020

⁴⁷ Trafikverket, 2021 Kunskapsunderlag till Brommautredningen (2.2)

⁴⁸ Transportstyrelsen, 2021 Rapport 2021–3347 (3.3.1)

I ett EU-perspektiv avviker Sveriges minskning 2019 i jämförelse med andra medlemsstater. Det är endast Bulgarien och Slovenien som uppvisar en liknande nedgång, som den som skett i Sverige. För EU var trafikutvecklingen i genomsnitt ungefär +4 procent under 2019.⁴⁹

Utvecklingen vid Arlanda och Bromma flygplatser

Arlanda och Bromma flygplatser är av stor betydelse i det svenska flygplatssystemet och således följer utvecklingen vid dessa flygplatser utvecklingen i stort för Sverige.

Nedan framgår utvecklingen för avresande och ankommande passagerare vid Arlanda och Bromma flygplats uppdelat på olika segment för perioden 2015 – 2020.

Figur 1.2 Ankommande och avresande passagerare i inrikestrafik vid Arlanda flygplats och Bromma flygplats 2015 - 2020

Flygplats	Rörelseklass	2015	2016	2017	2018	2019	2020
ARN	Linjefart	5 067 398	5 269 565	5 472 148	5 282 229	4 841 444	1 594 638
ARN	Charter	19 323	18 943	13 010	13 527	21 699	8 877
ARN	Taxiflyg	148	192	147	289	274	178
ARN	Aerial work	12	37	43	31	17	2
Summa		5 086 881	5 288 737	5 485 348	5 296 076	4 863 434	1 603 695
BMA	Linjefart	2 189 829	2 222 704	2 244 914	2 190 214	1 992 722	404 588
BMA	Taxiflyg	786	634	799	1 283	1 845	1 179
BMA	Charter	3 624	4 105	2 233	2 630	1 493	638
BMA	Aerial work	269	9	0	0	158	20
Summa		2 194 508	2 227 452	2 247 946	2 194 127	1 996 218	406 425

Källa: Transportstyrelsen

⁴⁹ Trafikverket, Kunskapsunderlag till Brommautredningen (2.2)

Figur 1.3 Ankommande och avresande passagerare i utrikestrafik vid Arlanda flygplats och Bromma flygplats 2015 - 2020

Flygplats	Rörelseklass	2015	2016	2017	2018	2019	2020
ARN	Linjefart	16 282 547	17 665 780	19 325 572	19 810 106	19 208 140	4 565 839
ARN	Charter	1 786 804	1 748 156	1 830 659	1 740 171	1 570 929	366 389
ARN	Taxiflyg	749	804	836	1 169	727	847
ARN	Aerial work	63	84	76	151	13	1
		18 070 163	19 414 824	21 157 143	21 551 597	20 779 809	4 933 076
BMA	Linjefart	289 827	271 765	283 447	304 232	353 959	72 105
BMA	Charter	8 489	9 597	7 330	6 301	5 862	2 068
BMA	Taxiflyg	1 695	1 897	2 241	3 066	3 662	2 582
BMA	Aerial work	106	2	0	5	53	0
		300 117	283 261	293 018	313 604	363 536	76 755

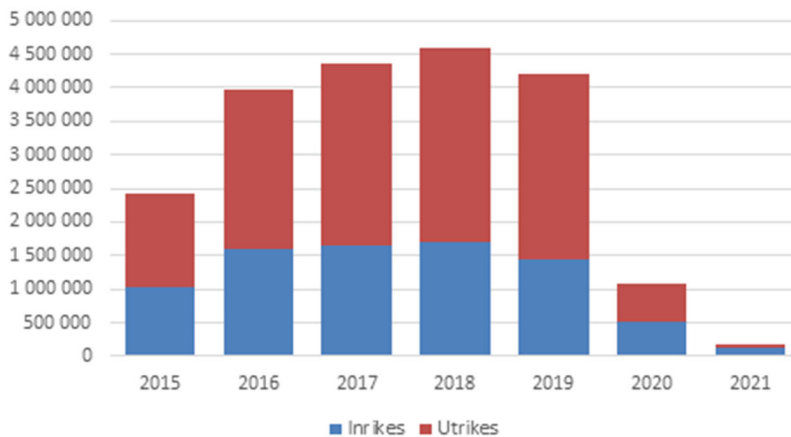
Källa: Transportstyrelsen

Transferpassagerare på Arlanda och Bromma flygplatser

Enligt Transportstyrelsen har andelen transferpassagerare på Arlanda flygplats varit relativt stabil och legat kring cirka 16 procent av alla Arlanda flygplats passagerare per år sedan 2016. Motsvarande andel för Bromma flygplats är kring 13 procent. Antalet transferpassagerare på Arlanda flygplats uppgick till mer än 4 miljoner passagerare för 2019, medan motsvarande på Bromma flygplats uppgick till kring 300 000 passagerare.⁵⁰ Det innebär att det var mer transferpassagerare på Arlanda flygplats under 2019, än vad det totala passagerarantalet uppgick till på Bromma flygplats samma år.

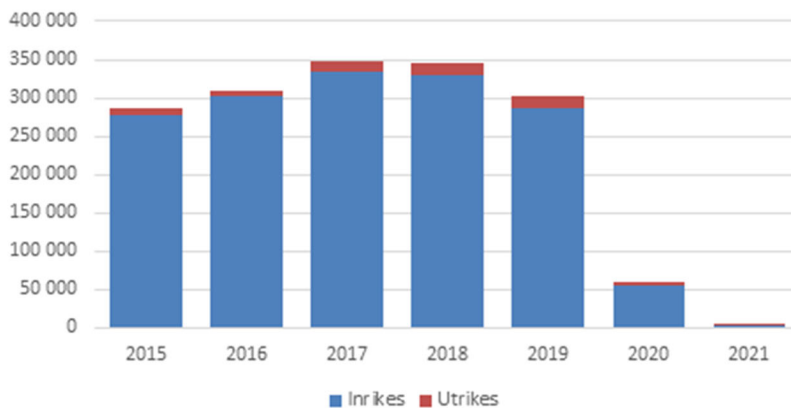
⁵⁰ Transportstyrelsen, Rapport TSL 2021–3347 (2.5)

Figur 1.4 Antal transferpassagerare på Arlanda flygplats 2015 – 2021
Fördelat på inrikes respektive utrikes trafik



Källa: Transportstyrelsen, Rapport TSL 2021–3347

Figur 1.5 Antal transferpassagerare på Bromma flygplats 2015 – 2021
Fördelat på inrikes respektive utrikes trafik



Källa: Transportstyrelsen, Rapport TSL 2021–3347

Vid Arlanda flygplats var under 2019 de fem största inrikes destinationerna (flygplatser) för transferpassagerare Göteborg Landvetter (392 078), Luleå (277 399), Umeå (199 625), Åre Östersund (108 847) och Malmö (106 263). För Bromma flygplats var motsvarande Umeå (57 658), Göteborg Landvetter (50 405), Malmö (33 447), Visby (31 635) och Åre Östersund (30 059).

För Arlanda flygplats var under 2019 de fem största utrikes destinationerna (flygplatser) för transferpassagerare Oslo Gardermoen (327 461), Helsingfors Vantaa (242 491), Köpenhamn (230 543), Tallinn (100 690) och London Heathrow (75 151).⁵¹

1.3.2 Fraktflyg

Flygfrakten står för en liten del av de totala utrikes godsvolymer. Av Swedavia AB:s flygplatser är det Arlanda, Göteborg Landvetter och Malmö som har en större flygfraktverksamhet.⁵²

Flygfrakten transporteras normalt antingen med passagerarflygplan, så kallad belly-frakt, eller renodlade fraktflygplan. Under det senaste decenniet har det skett en stor förändring av fördelningen av frakt mellan frakt- och passagerarflyg. År 2008 gick 66 procent av flygfrakten med fraktflyg. År 2018 var motsvarande andel 13 procent.⁵³

Fraktflygets transport- och trafikarbete har minskat med 83 respektive 59 procent mellan 2008 och 2018. Den genomsnittliga lastvikten per plan minskade från över 25 ton år 2010 till cirka 10 ton år 2019. Frakt med passagerarflyg gick i motsatt riktning. Transport- och trafikarbetet ökade med 131 respektive 26 procent mellan 2008 och 2018. Lastvikten per plan ökade från 0,6 ton till 1,3 ton. Sammanfattningsvis har transportarbetet för flygfrakt minskat med 11 procent mellan år 2008 och 2018, medan trafikarbetet ökade med 21 procent.⁵⁴

På grund av pandemin finns idag väldigt få långflygningar med passagerarplan från Sverige och därmed är fraktkapaciteten begränsad. Mer gods än vanligt går därför med lastbil från Sveriges flygplatser till norra Europa, för vidare transport med flyg därifrån.⁵⁵

Den hanterade mängden post i utrikes och inrikes trafik på svenska flygplatser fortsatte att minska under 2020. När det gäller postförsändelser som går med flyg hanterar Arlanda flygplats i stort sett all post i utrikestrafiken och är även största flygplats för inrikes post, följd av Umeå flygplats.⁵⁶

⁵¹ Transportstyrelsen, Rapport TSL 2021–3347 (Bilaga 6 Transfers per destination)

⁵² Trafikanalys, PM 2021:2

⁵³ Trafikanalys, PM 2021:2

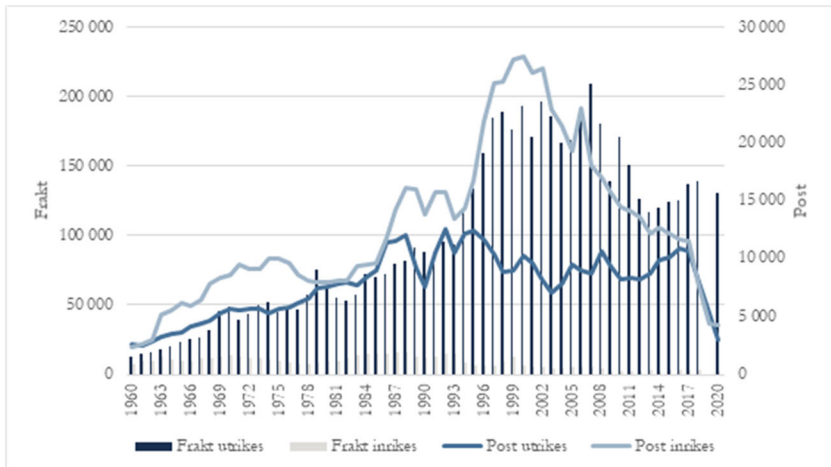
⁵⁴ Trafikanalys, PM 2021:2

⁵⁵ <https://www.trafa.se/luftfart/flygtrafik-12417/> (hämtat 2021-08-23)

⁵⁶ Trafikanalys, Sammanställning av statistiken ur Luftfart 2020, Statistik 2021:9 (2021-04-07)

Figur 1.6 Frakt och post (ton) på svenska trafikflygplatser 1960 – 2020

Endast flugen frakt och post



Källa: Trafikanalys, Luftfart 2020

1.3.3 Flygrörelser

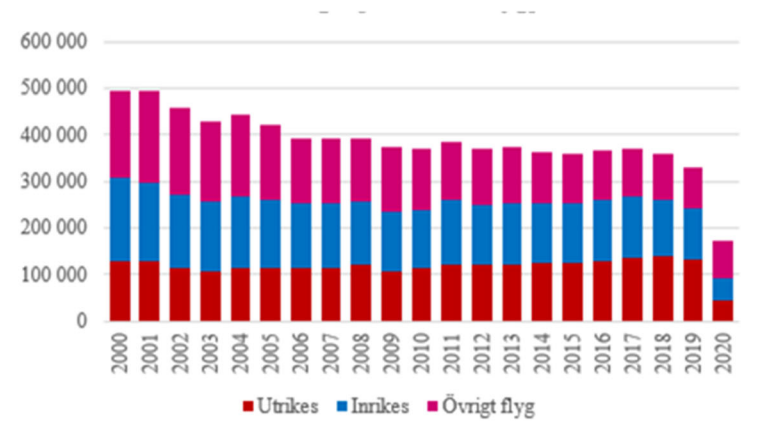
I inrikestrafiken har antalet passagerare varit relativt stabilt under en längre tid, men antalet landningar har minskat⁵⁷. Det kan bland annat förklaras av att man över åren övergått till att använda större flygplansmodeller, som rymmer fler passagerare per flygning. Större flygplan än tidigare används även för utrikestrafiken, men där kan man se en större ökning av passagerare före pandemin. Antalet landningar minskar även för övrigt flyg, bland annat taxiflyg, privatflyg, bruksflyg och skolflyg. Privatflyget har minskat trendmässigt under en lång tid och mer än halverades under perioden 2005 – 2020. Även taxiflyg har minskat under den perioden.⁵⁸

Diagrammet nedan visar antalet landningar på svenska flygplatser under perioden 2000 – 2020. I utrikes och inrikes landningar inryms linjefart och charter. Fraktflyg ingår i både utrikes och inrikes landningar.

⁵⁷ Transportstyrelsen, Rapport TSL 2021–3347 (3.1.1)

⁵⁸ Transportstyrelsen, Rapport TSL 2021–3347 (3.1.1)

Figur 1.7 Antal landningar på svenska flygplatser 2000 – 2020



Källa: Transportstyrelsen

1.4 Klimatförändringarna sätter press på flyget

Klimatförändringarna och internationella överenskommelser ökar successivt trycket på luftfarten att ställa om och minska de klimatpåverkande utsläppen. Luftfartens globala klimatpåverkan uppskattas i ett nuläge till omkring 2–3 procent (eller 4–5 procent om en uppskattning av höghöjdseffekten inkluderas) av den mänskliga påverkan på klimatet. Innan pandemin var luftfarten i stadig tillväxt vilket indikerar att negativ klimatpåverkan från flyget riskerade att öka ytterligare. Enligt Trafikanalys finns beräkningar som uppskattar att flyget kan stå för 20 procent av människans klimatpåverkan år 2050 när andra sektorer lyckats reducera sina utsläpp.^{59,60}

1.4.1 Omställning driver teknikutveckling

Trafikverket har iakttagit hur pandemin har ökat trycket på luftfarten att ställa om till ett hållbart resande och att på sikt verka för nollutsläpp av koldioxid av flygtrafiken. Omställningen sker inom hela flygindustrin och ses som avgörande för den framtida

⁵⁹ Transportstyrelsen, webb. 2021-08-13 <https://www.transportstyrelsen.se/sv/luftfart/Miljo-och-halsa/Klimat/Flygets-klimatpaverkan/>

⁶⁰ Trafikanalys 2020:12 "Elflyg början på en spännande resa"

tilltron till luftfartens trovärdighet om att minska klimatpåverkan och bidra till att uppnå Parisavtalets intentioner.

En förändring som kan skönjas är en omställning av flygplansflottan genom att flygbolagen har gjort sig av med äldre flygplansmodeller under den period då en stor del av flygplansflottan har varit parkerade på marken.

Bränslet är nyckeln

Omställningen har pågått under de senaste 10–15 åren, kopplad till bränsle, flygplansdesign, material, tillverkning med mera. Idag finns det fyra alternativ för hur man skulle kunna utveckla flygplan för att minska luftfartens koldioxidutsläpp:

- elflygplan med batteri,
- bränsleceller,
- hybrid av el och vätgas samt
- biodrivmedel.⁶¹

På såväl lång som kort sikt är bränslefrågan central. Det är idag möjligt att blanda in upp till 50 procent biobaserat bränsle i det fossila jetbränslet, utan att det behövs någon särskild anpassning av flygmotorerna. I framtiden kan denna siffra bli ännu högre i takt med att nya produktionsmetoder och motorer utvecklas.⁶²

Idag är det ganska få flygbolag som flyger med en inblandning av biodrivmedel. En anledning är att priset är cirka tre gånger högre än för konventionellt fossilt flygbränsle. Således blir efterfrågan på bioflygbränslen låg och producenterna tvekar att göra de investeringar som krävs för att bygga upp storskaliga produktionsanläggningar.⁶³

Genom reduktionsplikt för flyget försöker regeringen påverka efterfrågan. Den 1 juli i år trädde de nya reglerna i kraft, som innebär att leverantörer av flygfotogen ska minska utsläppen från

⁶¹Trafikverket 2021 "Luftfarten före och under pandemin. Kunskapsunderlag till Brommayoutredningen"

⁶² Transportstyrelsen 2020 "Luftfartsmarknadens utmaningar. En rapport om effekter av pandemin covid-19"

⁶³ Transportstyrelsen 2020 "Luftfartsmarknadens utmaningar. En rapport om effekter av pandemin covid-19"

flygfotogen genom att blanda in biodrivmedel. Utsläppen ska reduceras succesivt med 0,8 procent 2021 till en 27 procentig reduktion 2030. Detta motsvarar ungefär 1 volymprocent inblandning 2021 och 30 volym-procent inblandning 2030. Frågan om vilka nivåer som ska gälla efter 2030 bör enligt regeringen utredas vid en senare kontrollstation, lämpligen den som ska genomföras 2025.⁶⁴

Inblandningen berör all tankning på svenska flygplatser, och påverkar därmed både inrikes- och utrikesflyg.

Elflyget kommer - men det tar tid

Elflyg utvecklas idag av många aktörer, men avser i första hand små plan för privat- och skolflyg. Även elflygplan med upp till 9 sittplatser utvecklas för flygtaxi-, flygfrakt-, regional- och charterflygmarknader. Dessa plan väntas kunna utföra kortare flygningar.

Det svenska företaget Heart Aerospace AB med säte i Göteborg har sedan 2018 utvecklat ett elektriskt flygplan med kapacitet för 19 säten. Räckvidden ligger på cirka 400 kilometer och planet är planerat att sättas i trafik 2026. Flygplanet behöver endast 700 meter för landning och start, vilket ger stora fördelar för länder med kortbanesystem som exempelvis Norge. Den finns andra projekt som utgår från att konvertera traditionella motorflygplan med eldrivna motorer. Lanseringen av dessa väntas inledas omkring år 2030.

Det pågår även utveckling av eldrivna flygplan som är baserade på VTOL-tekniken, det vill säga flygplan som startar och landar vertikalt. Tekniken för med sig att det inte behövs bankkapacitet på samma sätt som för konventionella flygplan, istället kan ”vertiports” anläggas.⁶⁵

Trafikanalys bedömning är att elflyget på sikt skulle kunna minska flygets klimatpåverkan, men i ett inledande skede är de effekterna små. Snarare kommer elflyg att kunna bidra till ökad tillgänglighet.⁶⁶

⁶⁴ Miljö- och jordbruksutskottets betänkande 2020/21: MJU20

⁶⁵ Trafikverket 2021 ”Luftfarten före och under pandemin. Kunskapsunderlag till Brommautredningen”

⁶⁶ Trafikanalys 2020:12 ”Elflyg början på en spännande resa”

Enligt Transportstyrelsens bedömning är eldrivna flygplan aktuella för kortare flygsträckor möjligen om cirka 5 år.⁶⁷ På kort sikt kan elflyg bli ett regionalt val av färdstätt, medan längre flygningar troligen inte är aktuellt förrän på lång sikt.

Elflyg beräknas leda till minskade kostnader för flygbolagen, både gällande underhåll och drift, vilket kan innebära incitament att satsa på elflyg. Flera forsknings- och samverkansprojekt pågår och Swedavia AB har beslutat om en strategi för elflyg med målsättningen att alla deras tio flygplatser ska kunna hantera elflyg och att en första kommersiell linje med elflyg kan tas i bruk kring 2025.⁶⁸

I mina samtal har ett antal intressenter framfört att Bromma skulle kunna bli en miljömässigt framgångsrik flygplats med fokus på elflyg. Swedavia AB:s strategi är att alla deras flygplatser behöver kunna fungera med såväl el- som konventionella flygplan.

På längre sikt finns det en möjlighet att vätgasflyg blir aktuellt för interregionala flygsträckor. Enligt Transportstyrelsens bedömning kan vätgasflyg vara på marknaden om cirka 15 år.⁶⁹

1.4.2 Styrmedel driver omställningen

Regeringen menar att flyget har en viktig roll i transportsystemet när det gäller snabba resor och transporter över långa avstånd. Flyget har samtidigt en betydande miljö- och klimatpåverkan, vilken ska minskas genom bland annat ökad användning av biodrivmedel, val av andra trafikslag samt utveckling av elflyg. Regeringen föreslog därför bland annat en förlängning av stödet till forskning och utveckling av flygbiobränslen samt en satsning för att främja utvecklingen av elflyg.⁷⁰ Som jag nämnde ovan infördes också reduktionsplikt för flygfotogen den 1 juli i år. Genom reduktionsplikten väntas marknaden för biobränsle öka, produktionen bli mer storskalig och de klimatpåverkande utsläppen minska.⁷¹ Ett annat exempel är att svenska staten i sitt beslut att ge finansiellt stöd till

⁶⁷ Transportstyrelsen 2021 "Översiktligt underlag inför utredningen om en avveckling av drift och verksamhet vid Bromma flygplats"

⁶⁸ Trafikverket 2021 "Luftfarten före och under pandemin. Kunskapsunderlag till Brommautredningen"

⁶⁹ Transportstyrelsen 2021 "Översiktligt underlag inför utredningen om en avveckling av drift och verksamhet vid Bromma flygplats"

⁷⁰ Riksdagsbeslut 20 maj. Miljö- och jordbruksutskottets betänkande 2020:21/MJU20

⁷¹ Riksdagsbeslut 20 maj. Miljö- och jordbruksutskottets betänkande 2020:21/MJU20

SAS krävde att flygbolaget ska minska sina utsläpp med 25 procent till 2025 och med 50 procent till 2030.⁷²

Den europeiska gröna given påverkar inriktningen på Europeiska Kommissionens arbete. Under september 2020 presenterade kommissionen sitt förslag att reducera växthusgaserna med minst 55 procent i jämförelse med 1990 års nivåer. Det nya målet föreslås i samband med den europeiska klimatlagen och blir ett delmål för att uppnå klimatneutralitet år 2050. Det kommer att krävas att samtliga transportsektorer bidrar för att klimatmålet ska kunna uppnås. Kommissionen konstaterar även att det krävs stora hållbara investeringar och en del av dessa medel behöver vara statliga. Därför beaktar Kommissionen möjligheter till ”gröna bonusar” som ska kunna möjliggöra för stater att tillhandahålla mer statliga medel för att uppnå målen i den gröna given.⁷³

Det finns ett antal aktuella initiativ från kommissionen som också kommer att påverka luftfarten och utsläppen framöver. Bland annat rör det styrmedel för ökad andel biobränsle, en utveckling av systemet med handel av utsläppsrättigheter med mera.⁷⁴

Inom ICAO har ett globalt marknadsbaserat klimatstyrmedel som benämns CORSIA (Carbon Offset Reduction Scheme for International Aviation) antagits. Pilotfasen inom CORSIA startade 1 januari i år och pågår till och med 2023. I nuläget deltar 104 stater i CORSIA. Ett medelvärde av utsläppen under åren 2019 och 2020 var ursprungligen tänkt att utgöra en baslinje, från vilken utsläppen inte tillåts öka. Till följd av coronapandemins effekter på flygtrafiken under 2020 har ICAO:s råd beslutat att låta 2019 vara baslinje under pilotperioden. Därefter, från 2024, kommer ett medelvärde för åren 2019 och 2020 vara baslinje.

CORSIA:s regelverk ska implementeras i EU:s lagstiftning. Då CORSIA och EU ETS⁷⁵ har flera gemensamma nämnare har EU valt att använda det ramverk som redan finns för handel med

⁷² Transportstyrelsen 2020 "Luftfartsmarknadens utmaningar. En rapport om effekter av pandemin covid-19"

⁷³ Transportstyrelsen 2021 "Översiktligt underlag inför utredningen om en avveckling av drift och verksamhet vid Bromma flygplats"

⁷⁴ EU-kommissionens förslag ReFuelEU Aviation, EU-kommissionens förslag till ändring av direktiv (2014/94/EU) om utbyggnad av infrastrukturen för alternativa bränslen, Kommissionens förslag till reviderat energiskattedirektiv, Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av direktiv 2003/87/EG om ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom unionen samt om ändring av beslut (EU) 2015/1814 och förordning (EU) 2015/757

⁷⁵ Emission Trading System

utsläppsrättigheter (EU ETS), med vissa anpassningar. EU:s förslag till lagstiftning är för närvarande ute på remiss från Miljödepartementet.⁷⁶

Det är inte omöjligt att den sammantagna effekten av dessa styrmedel kommer att påverka luftfartens kostnader och volymer framöver.

1.4.3 Värderingar och ekonomisk vinst påverkar flygandet

Företagsekonomiska effekter

Den digitala mognaden möjliggör för företag att minska kostnader för tjänsteresor. Även klimataspekten spelar en viktig roll för företagens val av resealternativ.

Trafikverket har studerat ett antal större företag, bland andra Volvo Cars, Scania, Telia Sverige, Ericsson, Ica gruppen, Axfood, PWC och SKF. Trafikverket konstaterar att den generella bilden är att företagen genom att minska tjänsteresandet, avser att minska sitt koldioxidavtryck.

Flera av de studerade bolagen uttrycker också att tåg kommer att rekommenderas framför flyg framöver i samband med kortare resor. Det finns studier som tyder på att detta inte är ett svenskt begränsat fenomen utan att det skett globalt redan innan pandemin.⁷⁷

”Flygskam” och ”Greta-effekt”

Det är möjligt att resandet på individnivå också minskar som en följd av en ökad medvetenhet bland resenärer om flygets negativa inverkan på klimatet.

Begrepp som ”flygskam” och ”Greta-effekten” har etablerats de senaste åren med hypotesen att de har lett till minskad efterfrågan på flygtransporter. Bland annat Trafikverket och Luftfartsverket tycker sig se sådana effekter. Forskningen är dock inte entydig.

Transportstyrelsen har studerat i vilken utsträckning en ökad medvetenhet om klimatförändringarna påverkar resandet. Myndigheten kom fram till att ett flertal forskare visar på att det

⁷⁶ Transportstyrelsen, e-post 2021-08-25

⁷⁷ Trafikverket 2021 ”Luftfarten före och under pandemin. Kunskapsunderlag till Brommautredningen”

finns en dissonans mellan resenärers kunskap och medvetenhet om klimatpåverkan och deras beteende. Många resenärer som själva anser sig vara ”gröna” konsumenter och medvetna om flygets klimatpåverkan fortsätter att flyga. De rättfärdigar detta för sig själva genom att försöka minska dissonansen på olika sätt, men att sluta flyga är det minst vanliga. Sannolikt gör man så för att det anses lättare att ändra sitt tänkande om sin attityd än sitt tänkande om sitt beteende.⁷⁸

1.5 Pandemin ändrar spelplanen och belyser behovet av omställning

Pandemins utbrott hade en stor påverkan på människor, samhället i stort och transportsystemet under 2020, inte minst vad gäller resandet. Pandemin kom att påverka vår tillgänglighet, våra arbets- och semesterresor, våra internetvanor och mycket annat. Restriktioner och rekommendationer försämrade tillgängligheten, samtidigt som utsläpp av växthusgaser var de lägsta på decennier. Trafikarbetet minskade för flera trafikslag.⁷⁹

1.5.1 Kris i flygbranschen^{80,81}

När pandemin slog till våren 2020 förlorade flygplatser världen över i snitt hälften av alla sina anslutningar och passagerarflygbolagen nyttjade bara omkring 20 procent av sina flygplansflottor. Under april och maj 2020 noterades 98 procent färre passagerare på de svenska flygplatserna.

Flygbranschen har en kostnadsstruktur som gör det komplicerat att snabbt anpassa sin organisation. För flygplatserna uppgår de fasta kostnaderna till cirka 70 – 80 procent, medan de fasta kostnaderna för flygbolagen uppgår till cirka 49 procent.

⁷⁸ Transportstyrelsen 2021 "Översiktligt underlag inför utredningen om en avveckling av drift och verksamhet vid Bromma flygplats"

⁷⁹ www.trafa.se (hämtat 2021-08-19)

⁸⁰ Transportstyrelsen 2021 "Översiktligt underlag inför utredningen om en avveckling av drift och verksamhet vid Bromma flygplats"

⁸¹ Transportstyrelsen, Rapport, Luftfartsmarknadens utmaningar – en rapport om effekter av pandemin covid-19, TSL 2020–6861

För passagerarflygbolag, flygplatser och leverantörer av flygtrafiktjänst minskade intäkterna kraftigt. Kostnaderna kunde inte alltid sänkas i samma omfattning genom att många bolag i branschen har en relativt hög andel fasta kostnader.

Fraktflyget är känsligt för ekonomiska svängningar, men i samband med pandemin har sektorn visat sig mer robust än passagerartrafiken, genom att den möjliggör leveranser till industrin och leveranser av mat och livsmedel, läkemedel och annat nödvändigt. Flygfrakten har heller inte haft samma restriktioner som passagerarflyget i samband med covid-19, så när passagerarflygningarna har minskat har tomma kabiner kunnat ersättas med fulla lastrum. Fraktflygbolagen har kunnat nyttja hela sina flottor. Det har funnits viss kapacitetsbrist inom fraktflyget, eftersom det finns mycket frakt som skulle ha gått som belly-frakt, det vill säga i bagageutrymmet på passagerarflyget.

Sammantaget förlorade luftfartssektorn åtskilliga miljarder genom uteblivet resande under 2020 och såväl flygbolag, som flygplatser och leverantörer av flygtrafiktjänst redovisade förluster.

En illustration av krisen är SAS som för perioden februari – april 2020 redovisade drygt 4,6 miljarder kronor i uteblivna intäkter. Bolaget hade över 100 flygplan parkerade på marken. Förlusterna hanterades dels genom de garantier som ställdes ut, dels genom ekonomiskt stöd från danska och svenska staten.

Ett annat exempel är Braathens Regional Airways AB (BRA) som ställde allt flyg och sa upp 98 procent av personalen. Bolaget har nu genomgått en företagskonstruktion där Riksgälden ställt ut garantier. Efter rekonstruktionen har BRA rekapitaliserats med 350 miljoner kronor, fått en förbättrad kostnadsposition och har skaffat en enhetlig flygplansflotta. Den nuvarande affärsplanen baseras på successiv utökning av antalet flygplan i trafik fram till 2023, fler linjer, fler och tätare avgångar med mindre flygplan (i framtiden elflyg) på Bromma flygplats.⁸²

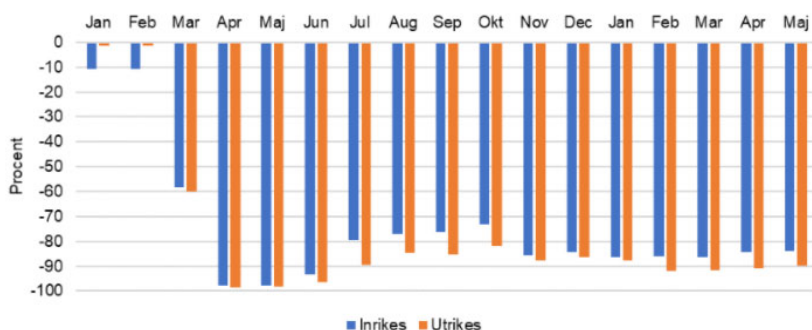
Antalet passagerare i inrikes- och utrikestrafik har minskat kraftigt jämfört med 2019. I figuren nedan framgår förändringen per månad i en jämförelse mellan 2019 – 2021. I inrikestrafiken i maj 2021, jämfört med ett ”normalt” läge i maj 2019, minskade antalet passagerare med 84 procent. I utrikestrafiken minskade antalet

⁸² Braathens Regional Airlines, presentation 2021-06-02

passagerare 90 procent.⁸³ Pandemin pågår fortfarande och fortsätter att påverka människor, samhället och transportsektorn genom virusmutationer, vaccinationstakt och restriktioner i Sverige och i andra länder.

Figur 1.8 Pandemins påverkan på antalet passagerare på svenska flygplatser

Antal in- och utrikespassagerare som passerade svenska flygplatser. Procentuell skillnad per månad januari 2020 – maj 2021. Till och med februari 2021 görs jämförelsen med samma månad året innan. Från och med mars 2021 görs jämförelsen med samma månad 2019.



Källa: Trafikanalys⁸⁴

1.5.2 Statliga stöd och beredskapsflygplatser

Regering och riksdag har vidtagit ett flertal åtgärder för att mildra krisen för flygbolag, flygplatser och leverantörer av flygtrafikledning. Likartade insatser har genomfört över i stort sett hela världen för att säkerställa att det finns kapacitet att återstarta flyget när pandemin dämpats.

Riksdagen beslutade, efter regeringens förslag, om ett tillfälligt ökat driftstöd på 100 miljoner kronor till regionala icke-statliga flygplatser. Regeringen har också beslutat om temporär allmän trafikplikt på ett antal flyglinjer till Norrland och Gotland och Trafikverket har upphandlat flygtrafiken på vissa av dessa linjer. För att förstärka ambulansflygets kapacitet och tillgänglighet under den pågående pandemin har regeringen tillfört stora resurser till Sveriges regioner.

⁸³ <https://www.trafa.se/luftfart/flygtrafik-12417/>

⁸⁴ <https://www.trafa.se/luftfart/flygtrafik-12417/>

I Sverige finns beredskapsflygplatser för att tillgodose behovet av tillgänglighet för samhällsviktiga flygtransporter. Den största användaren av beredskapsflygplatser är regionernas hälso- och sjukvård. Ytterligare flygplatser över hela landet har till följd av pandemin fått status som temporär beredskapsflygplats för att ta emot akuta eller av annat skäl prioriterade sjuktransporter. Extra medel har avsatts till beredskapsflygplatser för att säkra att samhällsviktiga flygtransporter finns tillgängliga i hela landet oavsett tid på dygnet.

Regeringen har som ägare tillfört Swedavia AB, som driver Bromma flygplats och de nio övriga flygplatserna i det nationella basutbudet, ett kapitaltillskott om 2,5 miljarder kronor för att säkra bolagets ekonomiska ställning.

Även SAS och Luftfartsverket har fått ett kapitaltillskott från regeringen. Regeringen har även möjliggjort lån till leverantörer av flygtrafiktjänster.

1.6 Flyget i det postpandemiska samhället – utblick mot "det nya normala"

Enligt direktivet ska jag redovisa befintliga översiktliga bedömningar om flygbranschens och flygtrafikens utveckling de närmaste åren och på längre sikt, med beaktande av pandemins konsekvenser. Det betyder att jag inte gör en egen bedömning eller sammanvägning av dessa.

1.6.1 Dynamiken fortsätter – 2019 är passerat!

Coronapandemin pågår fortfarande när detta skrivs. Den kris som flyget genomgår har inte slutat. Lika svårt som det är att förutse utvecklingen efter krisen, lika tydligt är det att det kommer att vara turbulent en lång tid framöver. Företag i branschen kommer fortsatt att ha utmaningar i att hantera sin ekonomiska situation och verksamhet.

Så länge smittspridningen pågår och nya utbrott med efterföljande restriktioner inträffar, kommer osäkerheterna för flyget att kvarstå. Vissa flygbolag passar på att ta marknadsandelar, och andra kommer att försvinna.

Krisens epicentrum är drivet av det kraftigt minskade antalet resenärer. Det betyder att de delar av flygbranschen som är beroende av passagerarvolymen för sina intäkter, som linjefart, charter och flygplatser, har det mest ansträngda läget. Däremot har segment som fraktflyg och vissa delar av allmänflyget kunnat ställa om i högre utsträckning och är inte lika ansträngda.

Jag vill understryka att det enligt min uppfattning egentligen inte finns något som skulle kunna kallas ”det nya normala”. Den utveckling som under lång tid kännetecknat transportsektorn i allmänhet och flyget i synnerhet bygger på innovation, dynamik och ”kreativ förstörelse”. 2019 var radikalt annorlunda än 2009. Det betyder att det läge som gällde 2019 med stor sannolikhet inte återkommer vare sig 2029 eller ett annat årtal.

När har vi en ny stabil utveckling?

Jag kan konstatera att bedömningarna om när trafiken åter når nivån på flygandet före pandemin, skiljer sig åt. Den bedömning som förutser snabbast återhämtning gör gällande att antalet flygrörelser och passagerare skulle kunna vara uppe i 2019 års nivå redan 2024–2025, medan den senaste tidpunkten skulle kunna vara 2038–2039.

Mitt intryck är att skälet till att bedömningarna skiljer sig så mycket åt är en spegling av de mycket stora osäkerheter som råder emedan krisen fortfarande pågår och turbulensen i flygbranschen väntas fortgå. Nedan går jag mer utförligt igenom de olika bedömningar jag tagit del av.

Trafikverkets bedömning⁸⁵

Trafikverket konstaterar att pandemin nästintill har inneburit en kollaps för flygtrafiken. De närmaste fem åren kommer, enligt verket, troligen att präglas av turbulent återhämtning på luftfartsmarknaden, Kopplat till pandemin finns flera osäkerheter, som påverkar återhämtningen; mutationer, vaccinationsprocessen, inresekrav, nya utbrott, nya nedstängningar.

⁸⁵ Trafikverket 2021 ”Luftfarten före och under pandemin. Kunskapsunderlag till Brommautredningen”

Trafikverket anser det troligt att återhämtningen efter pandemin kommer att vara turbulent innan en ny mer stabil utveckling kan skönjas. Återstarten kan innebära en kraftig tillväxt från låga nivåer, som sedan stabiliseras på en lägre grundnivå i antal passagerare än passagerarsiffrorna för 2019. Den omfattande tillväxten under återstarten bedöms bero på ett uppdämt resbehov inom privatresandet. Framförallt berör det utrikes resande med transfer till semesterorter utanför Sverige, ett segment som inte är dominerande på Bromma flygplats.

Trafikverkets prognos, som togs fram 2019/2020, baseras på förhållandena före pandemin. Prognosen pekar på en långsiktig ökning för utrikesflyg och en relativt stabil nivå för inrikesflyget. Trafikverket konstaterar emellertid att pandemins stora påverkan på luftfarten för närvarande gör det vanskligt att göra nya prognoser och har därför inte tagit fram någon ny prognos som beaktar pandemins påverkan.

Trafikverket bevakar däremot kontinuerligt utvecklingen och har iakttagit en rad faktorer som kan påverka luftfarten framöver, inte bara vad gäller volymer utan även marknadsstrukturen. En sådan faktor är att affärsresandet, främst endagsförrättningar, kan antas bli lägre vid en återstart. Det kopplas till de digitala mötesmöjligheter som utvecklats, företagens resepolicyer som indikerar minskat resande med flyg, samt utbud och priser på inrikesmarknaden.

Redan innan pandemin hade inrikesflygmarknaden minskat, vilket Trafikverket förklarar med ekonomisk avmattning, möjligheten att välja att resa med tåg men också beteendeförändringar i kölvattnet av klimatdebatten. Vissa inrikes destinationer som tidigare trafikerades från Arlanda, men inte bar sig kommersiellt, fanns fram till pandemin enbart på Bromma. Sedan 2009 har Sveriges inrikesflygmarknad legat stabilt på mellan 7–8 miljoner passagerare per år. Efter pandemin bedömer Trafikverket att marknaden minskar till en ny platå med omkring 5–6 miljoner passagerare de kommande åren. Myndigheten noterar dock att det även finns företeelser som skulle kunna öka inrikesflygresandet: industrietableringarna i Norrland, ny lågpriskonkurrent på inrikesmarknaden, samt ett ökat intresse för inhemsk turism.

En annan faktor som påverkar återstarten är förmåga och krav på att ställa om för att minska flygets klimatpåverkan. Under pandemin

har flygbolag gjort sig av med äldre flygplansmodeller, vilket kan innebära en effektivare flygplansflotta.

Trafikverket konstaterar också att flygbolagens finansiella styrka under de närmaste fem åren kommer att vara svag. Det innebär att det blir svårare att göra investeringar för att etablera sig på nya marknader. Det kan bli särskilt kännbart på inrikesmarknaden och i synnerhet på mindre regionala destinationer.

Generellt kommer flygbolagen att vara beroende av ekonomiskt stöd för att klara verksamheten. När statens stöd och engagemang avtar efter pandemin och affärsresandet minskar kommer flygbolag att få en minskad avkastning. Konkurrensen mellan de stora lågprisflygbolagen och nätverksflygbolagen kommer att hårdna de närmaste 2–5 åren, tror Trafikverket. Ett exempel är Ryanair som nu etablerar sig på Arlanda och aviserar intresse för att bedriva inrikes flygtrafik. Det kan även bli utbudsförändringar där bolag tillkommer eller drar sig från marknader. Verket bedömer det som troligt att det blir ökade konkurser, exempelvis av nytillkomna flygbolag som initialt kan dra nytta av låga kostnader för leasing av flygplan och den stora tillgången på besättningsmedlemmar till lägre lönekostnader än före pandemin.

Transportstyrelsens bedömning⁸⁶

Transportstyrelsens bedömning är att pandemins påverkan på luftfarten saknar historiskt motstycke. I mars 2020 minskade både antalet flygplansrörelser och mängden passagerare till historiskt låga nivåer. Det har bland annat lett till att flera flyglinjer, både inrikes och utrikes, har lagts ner.

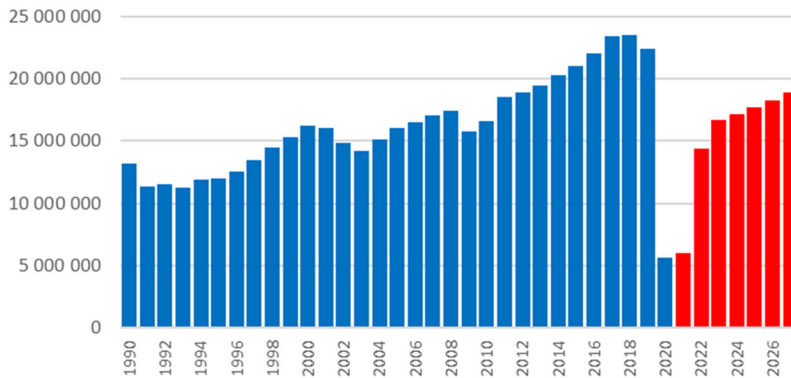
Transportstyrelsen anser att det i dagsläget är osäkert hur flygbranschen kommer att återhämta sig efter den stora krisen. Under första delen av 2021 låg antalet passagerare och flygrörelser fortsatt på en mycket låg nivå. Under sommaren 2021 ökade det utrikes privatresandet kraftigt. Det är dock för tidigt att dra några slutsatser av ökningen. Faktorer som vaccinationstakt i Sverige och internationellt och i vilken takt olika stater lättar eller återinför restriktioner påverkar utvecklingen.

⁸⁶ Transportstyrelsen 2021 "Översiktligt underlag inför utredningen om en avveckling av drift och verksamhet vid Bromma flygplats", samt kompletterande upplysningar under ett digitalt seminarium 2021-08-13 om flygets återhämtning arrangerat av Brommautredningen.

Transportstyrelsen fastställde sin senaste prognos för passagerarutvecklingen i mitten av april 2021. Prognosen avser perioden 2021–2027 och inkluderar effekter av pandemin.

Figur 1.9 Transportstyrelsens prognos för flygpassagerare

Antal avresande passagerare från svenska flygplatser 1990–2020 med prognos för 2021–2027



Källa: Transportstyrelsen

Transportstyrelsens prognos är indelad i två faser: återhämtningsfas och stabiliseringsfas. Återhämtningsfasen bedöms pågå mellan 2021 och 2023. Framförallt under 2022 väntas en mycket kraftig ökning, men från låga nivåer. Bedömningen av trafikefterfrågan under återhämtningsfasen baseras på en kvalitativ analys, medan efterfrågan i stabiliseringsfasen i högre grad bedöms korrelera med BNP och den är därför beräknad med myndighetens ordinarie prognosmodell

Enligt prognosen kommer det inte att ske en fullständig återhämtning av antalet passagerare fram till 2027, jämfört med passagerarantalet år 2019. År 2027 bedöms antalet passagerare vara cirka 3,5 miljoner färre än de var 2019 på Sveriges flygplatser.

När möjligheten att resa kommer tillbaka är det inte säkert att resmönstren kommer att se likadana ut som innan pandemin. Transportstyrelsen ser det som troligt att antalet tjänsteresor kommer att minska, till följd av att pandemin tvingat fram en ökad digital mognad och en insikt om att många möten kan ske digitalt. Transportstyrelsen gör bedömningen är att återhämtningen

kommer att ske snabbast i segmentet för privatresenärer och för kortare utlandsresor.

Under sommaren 2021 konstaterar Transportstyrelsen att det varit en relativt kraftig uppgång av antal passagerare, framför allt under juli. Uppgången drivs av privatresenärer och tendensen finns även i ett europeiskt perspektiv. Fraktflyget ligger dessutom på historiskt höga nivåer. Transportstyrelsen avser att se över sin prognos under hösten 2021.

Transportstyrelsens bedömning av utvecklingen på lång sikt

Transportstyrelsen gör inga prognoser som sträcker sig längre än cirka sju år framåt i tiden och har därför ingen utvecklad metod för att ta fram mer långsiktiga bedömningar och prognoser. Det bedöms även vara alltför stora osäkerheter om hur Coronapandemin kommer att påverka luftfartsmarknaden på längre sikt. Myndigheten ser dock ett antal trender kopplade till pandemin som kan påverka luftfartens utveckling framöver:

- Luftfarten tvingas vara mer flexibel. Fraktflyg har möjliggjort leveranser till industrin, matleveranser, leveranser av läkemedel och annat nödvändigt under pandemin. Ett flertal flygbolag har tvingats ändrat sina affärsstrategier och sin verksamhet på både kort sikt och längre sikt. Under pandemin har flygbolagen svårt att planera sitt utbud, på grund av reserestriktioner som upprättas med kort varsel och de har inte kunnat använda sina traditionella prognosmodeller för att planera utbudet.
- Intresset för klimatet består och förstärks. Vissa stödpaket till luftfarten har förenats med klimatmässiga krav. Det pågår flera initiativ med syfte att minska bränslekonsumtionen och minska CO₂-utsläppen.
- Tekniska lösningar för att minska klimatpåverkan, öka social distans av hälsoskäl, öka effektiviteten genom automation med mera pågår.

Transportstyrelsen bedömer även att flygbranschen troligen kommer att krympa genom konkurser, då det saknas ekonomiska förutsättningar för uppköp och sammanslagningar. När det gäller

beteendeförändringar som är kopplade till ”flygskam” hänvisar Transportstyrelsen till ett antal rapporter och forskarbedömningar och drar slutsatsen att flygskam och medvetenhet om klimatet sannolikt inte kommer att påverka luftfartens återhämtningstakt från covid-19 i någon större omfattning.

På basis av trends kattning av historiska data har Transportstyrelsen tagit fram ett räkneexempel för tiden bortom 2027. I det räkneexemplet ser Transportstyrelsen det som rimligt att 2019 års nivå av passagerare på svenska flygplatser nås omkring 2038/2039. Myndigheten tror vidare att det kommer att vara en större andel utrikespassagerare (2 till 3 miljoner fler än 2019) och en mindre andel inrikes passagerare (2 till 3 miljoner färre än 2019). Som jämförelse kan nämnas att under 2019 uppgick det totala antalet passagerare på svenska flygplatser till 37,9 miljoner, varav 30,9 miljoner var utrikesresenärer.

Trafikanalys bedömning

Trafikanalys bedömning är att pandemin kommer att få konsekvenser de närmaste två till fem åren. Resandet kommer att stabiliseras på en lägre nivå, särskilt för tjänsteresor, men också för arbetsresor och långväga fritidsresor. Skälet är osäkerhet och särskilt vid nationella gränser kan utlandsresor påverkas.

Det förväntat minskade tjänste- och arbetsresandet kommer dessutom att medföra nya utmaningar för de regionala flygplatsernas framtid. Redan innan pandemin hade Trafikanalys identifierat trender som talar till vissa regionala flygplatserns nackdel: Minskat befolkningsantal och en åldrande befolkning i flygplatsernas omland och förbättrad teknik för distansmöten. De regionala flygplatserna hade redan innan pandemin en ansträngd ekonomi. Trafikanalys identifierar därmed risken att vissa regionala flygplatser kan behöva stänga ner på två till fem års sikt, för att det blir för kostsamt att bedriva verksamheten.

Luftfartsverkets bedömning⁸⁷

Inrikes flygtrafik, mätt i antal flygrörelser, hade sitt toppår 1990. Antalet rörelser har sedan dess minskat kontinuerligt. Bakomliggande faktorer till minskningen enligt Luftfartsverkets bedömning är utvecklingen av markbundna kommunikationer, demografi och miljödebatten. Framtida förändringar kan väntas både i utbud och efterfrågan. På efterfrågesidan noteras minskande affärsresande och miljö- och klimatdebatten.

Affärsresandet är enligt Luftfartsverket bedömning en viktig komponent i traditionella flygbolags lönsamhet, varför en minskning i det segmentet kan få långtgående konsekvenser. Luftfartsverkets samlade bedömning är att den inrikes flygtrafikvolymen fram till 2029 planar ut på en nivå som motsvarar 70 procent av volymen före pandemin. En faktor som skulle kunna öka antalet flygrörelser under den senare delen av prognosperioden är introduktionen av elflyg med fler mindre enheter och direktdestinationer. Någon mer betydande volym av elflyg har dock inte beaktats i Luftfartsverkets prognos.

Antal passagerare vid svenska flygplatser har ökat med nära 90 procent under den senaste tjugoårsperioden samtidigt som utrikes luftrumrörelser endast haft en svag tillväxt. Detta förklaras med större flygplan och högre kabinfaktor.

Luftfartsverket konstaterar för perioden fram till 2029 att flygbolagen är finansiellt pressade och marknaden är i behov av en konsolidering. Det är sannolikt att utrikestrafiken framöver domineras av matarflyg till europeiska nodflygplatser, för transfer till interkontinentala linjer. Därmed bedömer luftfartsverket att antalet interkontinentala direktlinjer från svenska flygplatser framöver kommer att vara färre än innan pandemin.

Även på utrikesmarknaden förväntar sig Luftfartsverket att se stora beteendeförändringar framförallt i affärsresandet, vilket är särskilt betydelsefullt för de traditionella linjeoperatörernas lönsamhet.

Däremot kan effekten förväntas bli mindre på privatresandet vars betydelse blivit allt större under de senaste decennierna.

⁸⁷ Texten under den här rubriken baseras i huvudsak på Luftfartsverket 2021 "Brommautredning 2021 LFV's stöd till Utredningen inför en avveckling av drift och verksamhet vid Bromma flygplats" samt kompletterande upplysningar under ett digitalt seminarium 2021-08-13 om flygets återhämtning arrangerat av Brommautredningen.

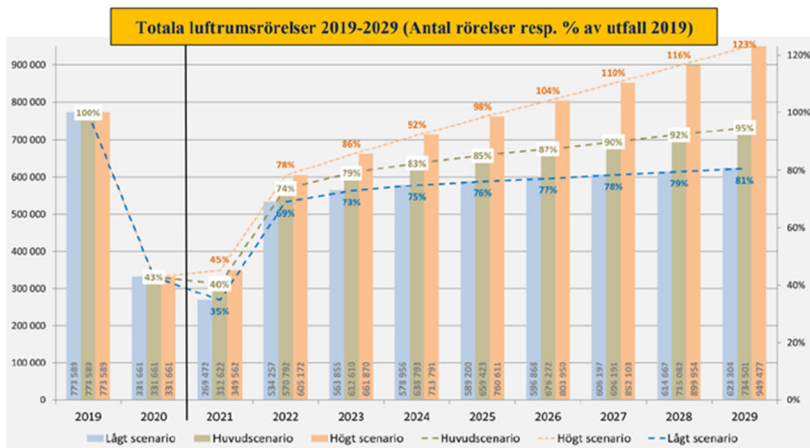
Privatresandet utgör en stor och växande del av utrikestrafiken. Inom utrikessegmentet finns det sannolikt betydligt fler aktörer med kapacitet att möta en potentiell efterfrågan jämfört med inrikesmarknaden.

Luftfartsverket noterar också att pandemins påverkan på allmänflyget har varit begränsad och det förväntas hålla en stabil nivå under prognosperioden.

Luftfartsverket har tagit fram en prognos för civila luftrumrörelser för perioden 2021 till och med 2029. I luftrumrörelserna ingår både inrikes- och utrikesflyg och överflygande plan i svenskt luftrum. Huvudscenariot innebär en utdragen trafikuppgång med betydande strukturella förändringar i branschen och en långsam återhämtning i flygtrafiken. I huvudscenariot är flygtrafiken 2029 fortfarande lägre än 2019. Det höga scenariot innebär att flygtrafiken är tillbaka på samma nivåer som innan pandemin 2026 och att trafikvolymerna i slutet av prognosperioden kommer att ligga mer än 20 procent högre än 2019. Denna utveckling baseras framförallt på en stark tillväxt i den överflygande trafiken.

Figur 1.10 Prognos luftrumrörelser 2021–2029

Civila luftrumrörelser, inkluderar inrikes-, utrikes- och överflygande rörelser.



Källa: Luftfartsverket 2021

Luftfartsverket följer utvecklingen dag för dag, och kommer någon gång under hösten 2021 att bedöma om det finns skäl att göra en ny

prognos. Än så länge har iakttagelserna under sommaren inte föranlett ett sådant behov.

Swedavia AB:s bedömning

Swedavia AB konstaterar att pandemin har kastat världen in i en historiskt djup kris och lågkonjunktur med stora frågetecken om vad som blir det nya normala efter krisen. För Swedavia AB:s verksamhet finns fler osäkra omständigheter än pandemin som sådan, bland annat kring världsekonomin utveckling och en fortsatt globalisering. Verksamheten påverkas också av framtida politiska beslut, näringslivets resepolicy samt den allmänna opinionen om flygande.

Enligt Swedavia AB:s bedömning kommer krisen under pandemin att leda till strukturomvandling på flygmarknaden med osäkerheter om framtida aktörer, utbud och prisnivåer.

Swedavia AB ser osäkerheterna efter krisen som allt för omfattande för att göra en ordinarie prognos. Istället har bolaget gjort en scenarioanalys. Med den som utgångspunkt bedömer Swedavia AB att flygtrafiken sannolikt kommer att vara tillbaka på samma volym som innan pandemin någon gång mellan 2025–2030, men att trafikstrukturen kommer att vara förändrad. Det kommer troligen vara en relativt sett högre andel privatresande än tjänsteresande jämfört med innan pandemin.

Inrikesresandet kommer också att relativt sett ha en mindre andel än utrikesresandet jämfört med innan pandemin. Detta väntas slå hårdast på linjer med få passagerare. Swedavia AB konstaterar att Bromma flygplats är tydligt exponerad mot just de segment som kommer att ha det tufft att återhämta sig. Bolaget menar att det troligen innebär att det kommer att ta betydligt längre tid för trafiken på Bromma att återhämta sig till den trafikvolym som var innan pandemin, om den ens någonsin kommer tillbaka till den nivån.

Swedavia AB ser osäkerheterna efter krisen som allt för omfattande för att göra en ordinarie prognos. Istället har bolaget gjort en scenarioanalys. Med den som utgångspunkt bedömer Swedavia AB att flygtrafiken sannolikt kommer att vara tillbaka på samma volym som innan pandemin någon gång mellan 2025–2030,

men att trafikstrukturen kommer att vara förändrad. Det kommer troligen vara en relativt sett högre andel privatresande än tjänsteresande jämfört med innan pandemin. Inrikesresandet kommer också att relativt sett ha en mindre andel än utrikesresandet jämfört med innan pandemin. Detta väntas slå hårdast på linjer med få passagerare.

Swedavia AB konstaterar att Bromma flygplats tydligt är exponerad mot just de segment som kommer att ha det tufft att återhämta sig, att det troligen innebär det att det kommer att ta betydligt längre tid för trafiken på Bromma att återhämta sig till den trafikvolym som var innan pandemin, om den ens någonsin kommer tillbaka till den nivån.

Eurocontrols bedömning

Eurocontrol är en mellanstatlig civil-militär organisation som bildades för att effektivisera den europeiska flygtrafikledningen med bibehållen flygsäkerhet.⁸⁸ Eurocontrol har gjort tre scenarier, för att få en bild av framtida flygtrafik i europeiskt luftrum. I det första scenariot, med snabbast återhämtning, bedöms trafiken komma upp i 2019 års nivå 2024. I det andra scenariot, som av Eurocontrol bedöms som det mest troliga, bedöms trafiken komma i 2019 nivå tidigast 2025. Och i det tredje scenariot bedöms flygtrafiken komma till 2019 års nivå tidigast 2029. Det är framförallt restriktioner och vaccinationstakt som styr scenarierna, men även andra faktorer på marknaden. Ett problem som Eurocontrol uppmärksammar är att vaccineringsprocessen är ojämnt fördelad i Europa. Det gör det svårt för flygbolag att hantera flygningar mellan olika länder.⁸⁹

Eurocontrols marknadsrapport för juli 2021 visar på en relativt kraftig återgång till tidigare nivåer. Transportstyrelsen gör iakttagelsen att det finns bolag som trafikerar europeiskt luftrum som nu åter är på samma nivå som innan pandemin är dels Wizzair, ett lågprisflygbolag som har point-to-pointtrafik med flera östeuropeiska destinationer, dels Pegasus som i huvudsak flyger charter.⁹⁰

⁸⁸ Transportstyrelsens webb 2021-08-13 <https://www.transportstyrelsen.se/sv/Regler/Regler-for-luftfart/Internationellt-arbete-luftfart/>

⁸⁹ Trafikverket 2021 "Luftfarten före och under pandemin. Kunskapsunderlag till Brommautredningen"

⁹⁰ Transportstyrelsen under digitalt seminarium 2021-08-13 om flygets återhämtning arrangerat av Brommautredningen.

1.6.2 Strukturomvandlingen av de regionala flygplatserna drivs av andra faktorer än Brommas roll

Min bedömning: De regionala flygplatserna med inrikes linjefart till Bromma påverkas av en avveckling av Bromma flygplats. Den sammantagna bilden är dock att pandemins påverkan med en strukturomvandling av inrikesflyget har en större påverkan på de regionala flyglinjerna och flygplatserna, än vad en avveckling av Bromma flygplats har.

Som redovisats i avsnitten ovan pekar flera bedömningar åt samma håll vad gäller de segment som dominerade trafiken på Bromma flygplats innan pandemin.

Trafikverket konstaterar att Bromma flygplats härbärgerade vissa flyglinjer som inte bar sig kommersiellt från Arlanda och att de segment som väntas ha den starkaste återstarten är utrikestrafiken för privatresandet.

Trafikverket, Luftfartsverket och Transportstyrelsen konstaterar alla att flygbolagens finansiella ställning under de närmaste fem åren kommer att vara svag. Det kan bli svårare att etablera sig på nya marknader, i synnerhet på mindre regionala destinationer.

Trafikanalys konstaterar också att det förväntat minskade tjänste- och arbetsresandet kommer att medföra nya utmaningar för de regionala flygplatsernas framtid. Trafikanalys hade redan innan pandemin identifierat trender som talar till vissa regionala flygplatsernas nackdel: Minskat befolkningsantal och en åldrande befolkning i flygplatsernas omland och förbättrad teknik för distansmöten. Därtill konstateras att de regionala flygplatserna under lång tid haft en ansträngd ekonomi. Trafikanalys identifierar därmed risken att vissa regionala flygplatser kan behöva stänga ner på två till fem års sikt, för att det blir för kostsamt för huvudmännen att upprätthålla verksamheten med hjälp av underskottstäckning.

Sammantaget ger detta en bild av att det, oavsett om, eller när Bromma flygplats avvecklas, finns en risk att tillgängligheten för vissa orter och regioner i södra Sverige att nå Stockholmsregionen med flyg sannolikt kommer vara sämre efter pandemin än före.

1.7 Rådighet i fråga om beslut kopplade till en avveckling av Bromma flygplats

Min bedömning: Gällande riksdagsbeslut från 2008 och 2009 angående dels nationellt basutbud av flygplatser, dels bolagisering av statliga flygplatser har gett regeringen och Swedavia AB långtgående bemyndiganden när det gäller beslut om statens flygplatser. Med nuvarande rollfördelning är det därför regeringen och Swedavia AB som beslutar om statens roll i och utvecklingen av de statliga flygplatsernas infrastruktur.

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

Regeringen bör också informera riksdagen om vilka åtgärder man avser att vidta i förhållande till Swedavia AB för att bolagets verksamhet vid Bromma flygplats ska avvecklas och vad man avser att kommunicera med bolaget för att säkerställa en tillräcklig kapacitet på Arlanda.

Först efter riksdagens behandling av skrivelsen bör regeringen fatta beslut om Bromma flygplats roll i det nationella basutbudet med mera.

Om regeringen väljer att förändra bolagsordningen så att Swedavia AB enbart får äga, förvalta, driva och utveckla de flygplatser som ingår i det nationella basutbudet underlättas enligt min bedömning styrelsens ställningstaganden. Fokus kommer då att bli på att, inom ramen för bolagsordning och ägaranvisning, på ett affärsmässigt sätt avveckla bolagets engagemang i Bromma flygplats.

Bromma flygplats är en av de tio flygplatser i Sverige som drivs av det helstatliga bolaget Swedavia AB. Vid en första anblick torde det därför vara enkelt för staten att fatta beslut om Bromma flygplats framtid. Ska flygplatsen drivas vidare till 2038 i enlighet med gällande markupplåtelseavtal eller ska verksamheten avvecklas i förtid i enlighet med en klausul i samma avtal?

När det gäller de beslut som skapar förutsättningar för en eventuell förändring har de olika statliga aktörerna – riksdag, regering och bolaget Swedavia AB – olika uppdrag, mandat och roller. i beslutsprocessen. Frågan är därför komplex. Självklart kan regelverk och praxis ändras, men jag har nedan utgått från de roller och ansvar som, enligt min tolkning, gäller idag.

1.7.1 Riksdagens roll och rådgivning

”Mjuk bindning” av Bromma som en flygplats i det nationella basutbudet

Riksdagen har i regeringens proposition 2008/09:35 Framtidens resor och transporter – infrastruktur för hållbar tillväxt, informerats om att regeringen anser att staten på sikt bör ansvara för att tillhandahålla ett nationellt basutbud av flygplatser.

I trafikutskottets betänkande 2008/09: TU2 (s 157) ställer sig utskottet positivt till regeringens redovisning om att staten på sikt ska tillhandahålla ett nationellt basutbud av flygplatser där åtminstone följande tio flygplatser ingår: Göteborg/Landvetter, Kiruna, Luleå, Malmö, Ronneby, Stockholm/Arlanda, Stockholm/Bromma, Umeå, Visby och Åre/Östersund.

Enligt propositionen bör det ankomma på regeringen att fatta det formella beslutet om en flygplats ska ingå i det nationella basutbudet eller inte. Genom att inte formalisera denna information i en beslutsformulering, som riksdagen ska ställa sig bakom, har regeringen och riksdagen det som kallas en ”mjuk bindning” i frågan. Riksdagen har, genom att inte besluta på annat sätt, accepterat att det är regeringen som fastställer vilka flygplatser som ska ingå i det nationella basutbudet.

Vidare har regeringen i proposition 2009/10:16 Ändrad verksamhetsform för flygplatsverksamheten vid Luftfartsverket redogjort för de förändrade former för styrning och kontroll som en bolagisering leder till. I propositionen synliggörs att beslutsfattandet avseende investeringsvolymerna och strukturförändringar av verksamheten överförs från riksdag och regering till bolaget, med beaktande av det ägarinflytande som regeringen förfogar över. Sådant inflytande sker i första hand genom utövande av ägarinflytande på bolagsstämma.

Med nuvarande rollfördelning när det gäller mandat och uppdrag är det därför enligt min tolkning Swedavia AB och regeringen som beslutar om statens roll i och utvecklingen av infrastrukturen vid de flygplatser som bolaget driver.

Riksdagen tar ställning i tillkännagivanden

Vid ett antal tillfällen, senast i april 2021, har företrädare för regeringen aviserat att man anser att Bromma flygplats bör avvecklas. Riksdagen har vid tre tillfällen uttryckt motsatt åsikt om Bromma flygplats i form av tillkännagivanden till regeringen.

I Trafikutskottets betänkande 2014/15: TU1 framhålls att Bromma flygplats är viktig för ett väl fungerande flygsystem och att den innebär en viktig lösning för goda flygförbindelser. Som cityflygplats i Nordens mest växande region är Bromma flygplats en nyckel för fortsatt god tillväxt i Stockholmsregionen. Utskottet understryker samtidigt att Bromma flygplats inte bara är en fråga för Stockholm utan en infrastrukturlösning som i allra högsta grad berör hela Sverige. Bromma flygplats utgör, enligt utskottet, ett betydelsefullt komplement för att säkerställa goda kommunikationer i hela landet.

Regeringen beslutade den 18 december 2015 att ändra uppdraget till Anders Sundström, dåvarande samordnare för Bromma flygplats. Uppdraget begränsades genom beslutet för att tillmötesgå riksdagens önskemål om att regeringen tydligt bör ta ställning och agera för att Bromma flygplats inte ska läggas ned.⁹¹

Riksdagen ställde sig 2016 bakom Trafikutskottets förslag (2015/16: TU14) om ett tillkännagivande om att framhålla att Bromma flygplats och dess huvudsakliga funktion som ett nav för landets inrikesflyg kan avlasta Arlanda som därmed i större utsträckning kan fungera som Sveriges utrikesflygplats. I detta sammanhang vill utskottet understryka behovet av att fortsätta utveckla Bromma flygplats.

Slutligen lämnades ett tillkännagivande i betänkandet 2020/21: TU14. Utskottet vill i detta understryka att de grundläggande skälen för riksdagens tillkännagivande till regeringen 2016 inte har ändrats.

⁹¹ Regeringen (Näringsdepartementet), Utdrag protokoll vid regeringssammanträde, Ändring av uppdrag till en statlig samordnare för Bromma flygplats, N2015/09059/PUB, 2015-12-18

Det är viktigt för hela landet att säkra den framtida tillgången till snabba och effektiva kommunikationer till och från Stockholm. Bromma flygplats fyller tillsammans med Arlanda en viktig roll för flygtrafikkapaciteten i landet, inte minst som nav för inrikestrafiken.

Utskottet anser att det i rådande situation inte är rätt tidpunkt att ta ett beslut om en framtida flygplatsstruktur i Stockholms närområde. Flyget befinner sig enligt utskottet just nu i en av sina svåraste krissituationer någonsin på grund av covid-19-pandemin. Detta gör det extremt svårt att bedöma hur stort behovet är av flygplatskapacitet när flyget väl återhämtar sig. I och med tillkännagivandet från 2016 har regeringen enligt betänkandet ett tydligt ställningstagande från riksdagen om att Bromma flygplats ska utvecklas. När regeringen nu flaggar för att man anser att förutsättningarna för flyget från Bromma skulle vara permanent förändrade behöver frågan givetvis åter diskuteras i riksdagen.

Regeringen har ännu inte återkommit till riksdagen med anledning av dessa två tillkännagivanden.

1.7.2 Regeringens rådighet i förhållande till riksdagen

Riksdagen har i ovan refererade tillkännagivanden tydligt synliggjort att man har en annan åsikt om Bromma flygplats framtid än den som regeringens företrädare gett uttryck för.

Det finns en ”mjuk bindning” mellan regering och riksdag när det gäller det nationella basutbudet av flygplatser. Kutym är att regeringen i de fall man vill förändra en fråga i förhållande till den information man tidigare redovisat återkommer till riksdagen.

Det är därför rimligt att regeringen i en skrivelse informerar riksdagen om sina motiv för varför man har för avsikt att besluta att Bromma ska tas bort ur det nationella basutbudet.

Regeringen bör underbygga sin avsikt genom att också informera riksdagen om vilka åtgärder man avser att vidta i förhållande till Swedavia AB och berörda statliga myndigheter. Det kan gälla synen på hur verksamheten vid Bromma flygplats ska avvecklas och vad man avser att kommunicera med bolaget för att säkerställa en tillräcklig kapacitet på Arlanda. Det kan också gälla till exempel hur man bör genomföra en effektivisering av luftrummet för att minska klimatpåverkan.

En skrivelse till riksdagen är grund för motionsrätt inför riksdagens behandling. Riksdagen kan lämna skrivelsen utan åtgärd, och därmed acceptera de åtgärder som regeringen redovisat.

Riksdagen kan också välja att rikta ett nytt tillkännagivande till regeringen, som då än en gång får ta ställning till om och hur man ska gå vidare i enlighet med sina förslag i skrivelsen.

1.7.3 Statens bolagsstyrning

I och med bildandet av ett bolag med ansvar för den statliga flygplatsverksamheten är det Statens ägarpolicy och principer för bolag med statligt ägande 2020⁹² som är utgångspunkten för regeringens bolagsstyrning. Policyn innebär att de bolag som ägs av staten styrs på samma sätt som privatägda bolag, med bolagsstämman som det högsta beslutande organet. Det innebär att styrelsen ansvarar för bolagets organisation och förvaltningen av dess angelägenheter och att det är styrelsens ansvar att fastställa mål och strategi för bolagets verksamhet, medan bolagets ledning sköter den operationella driften.

Bolag med statligt ägande styrs likt privatägda bolag i första hand av aktiebolagslagen och bolagsstyrning skiljer sig på flera punkter väsentligt från styrningen av statliga myndigheter. I figuren nedan framgår ramverket för bolag med statligt ägande jämfört med börsnoterade bolag respektive myndigheter.

Figur 1.11 Ramverket för bolag med statligt ägande.

	Rättsligt ramverk	Verksamhet och uppdrag	Högsta beslutande organ
Bolag med statligt ägande	<ul style="list-style-type: none"> • Aktiebolagslagen • Statens ägarpolicy • Regelverk för emittenter^{a)} • Svensk kod för bolagsstyrning 	<ul style="list-style-type: none"> • Bolagsordningens verksamhetsparagraf • Ägaranvisning^{b)} 	Bolagsstämma
Börsnoterade bolag	<ul style="list-style-type: none"> • Aktiebolagslagen • Regelverk för emittenter • Svensk kod för bolagsstyrning 	<ul style="list-style-type: none"> • Bolagsordningens verksamhetsparagraf 	Bolagsstämma
Myndigheter	<ul style="list-style-type: none"> • Myndighetsförordningen • Förordning med instruktion för myndigheter 	<ul style="list-style-type: none"> • Regleringsbrev • Särskilda regeringsbeslut om uppdrag 	Myndighetschef/styrelse eller nämnd

a) Gäller för extern rapportering.

b) Förekommer i huvudsak för bolag med särskilt beslutat samhällsuppdrag.

Källa: Regeringskansliet

⁹² Statens ägarpolicy och principer för bolag med statligt ägande 2020

Förvaltningsorganisation

Näringsministern ansvarar för en enhetlig ägarpolitik för bolag med statligt ägande och är ansvarigt statsråd för bland annat Swedavia AB. Näringsdepartementet har en särskild organisation för bolagsstyrning och förvaltning av den statliga bolagsportföljen.

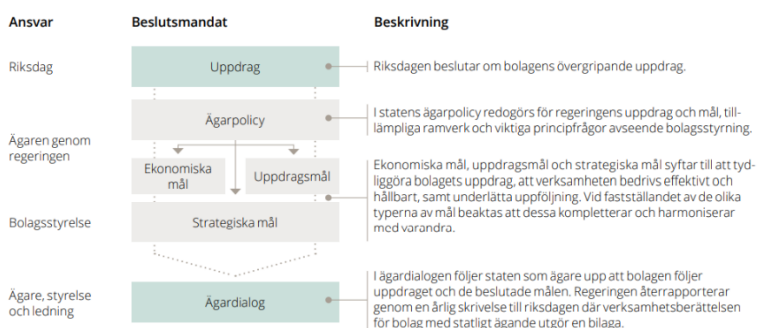
Ägardialog

De ansvariga departementens politiska ledning träffar regelbundet styrelseordföranden och ledningen hos de statligt ägda bolagen vid så kallad ägardialog. Vid ägardialogen sker uppföljning av uppdragsmål och ekonomiska mål. Även de av styrelsen fastställda strategiska målen följs upp inom ramen för ägardialogen. Vid ägardialogen diskuteras även för bolagets verksamhet andra aktuella frågor av väsentlig karaktär. I avsnitt 2.7.1 redogör jag mer Swedavia AB:s samhällsuppdrag samt bolagets ekonomiska mål respektive uppdragsmål.

Ansvar och beslutsmandat

Med utgångspunkt i riksdagens beslut bestämmer ägaren genom regeringen bolagets verksamhetsmål i bolagsordningen, vilken beslutas på bolagsstämman. Av figuren nedan framgår ansvar och beslutsmandat i bolagsstyrningen.

Figur 1.12 Bolagsstyrning - mål och uppföljning.



Källa: Regeringskansliet.

1.7.4 Regeringens rådighet i förhållande till Swedavia AB

Genom att de statliga flygplatser som ingår i det nationella basutbudet av flygplatser nu finns i bolaget Swedavia AB har riksdag och regering i allt väsentligt överlåtit till bolagsstyrelsen att fatta beslut om strukturfrågor och investeringsvolym. Det gäller till exempel kapaciteten vid Arlanda flygplats. Sådana beslut ska enligt styrmodellen fattas på affärsmässiga grunder, inom ramen för de avkastningskrav etcetera som ägaren ställer.

När det gäller vilka flygplatser som ska drivas av staten fastställde regeringen, efter information till riksdagen enligt ovan, 2009 ett nationellt basutbud som staten på sikt borde ansvara för att tillhandahålla.

Swedavia AB får enligt § 10 i bolagsordningen inte utan regeringens godkännande lägga ned eller överlåta någon av de flygplatser som ingår i det av regeringen vid var tid fastställda nationella basutbudet av flygplatser. Bestämmelsen i § 10 får inte ändras utan att regeringen lämnat tillstånd därtill. I avsnitt 2.6.1 redogörs mer utförligt för Swedavia AB:s uppdrag.

Detta innebär idag en inskränkning av Swedavia AB:s beslutanderätt vad gäller dessa flygplatsers vara eller icke vara.

Eftersom det är staten som uppdrar åt bolaget att säkerställa driften vid de flygplatser som ingår i basutbudet är det staten som ska kompensera bolaget för de merkostnader som kan följa av att bolaget ska säkerställa flygplatsverksamheten även vid de flygplatser som inte långsiktigt kan förväntas generera en marknadsmässig avkastning på investerat kapital. Finansieringen bedöms kunna hanteras genom att medel överförs från lönsamma delar av verksamheten.⁹³

Regeringen tar ansvar via bolagsordning och ägaranvisning

Ett regeringsbeslut om att ta bort Bromma flygplats ur det nationella basutbudet skulle, rent formellt, inte tvinga Swedavia AB att avveckla sitt engagemang. Ett sådant ställningstagande ger bolaget *möjlighet* att avveckla Bromma.

⁹³ Proposition 2009/10:16 Ändrad verksamhetsform för flygplatsverksamheten vid Luftfartsverket

Bolagets ledning har i samtal med mig varit tydliga med att man gärna ser en lösning som gör att det blir regeringen, med stöd av en bred riksdagsmajoritet, som tar fullt ansvar för avvecklingsbeslutet.

Den möjlighet som enligt min bedömning står till buds innebär att man behöver ändra bolagsordningen. Det är regeringen som föreslår bolagsstämman att besluta om förändringar i bolagsordningen.

Förslagsvis görs en ändring i § 3 första stycket som tydliggör att bolagets verksamhet är att finansiera, äga, förvalta, driva och utveckla de flygplatser som ingår i det av regeringen vid var tid genom beslut fastställda nationella basutbudet av flygplatser. Förändringen skulle därmed föreskriva att bolagets enbart får driva de flygplatser som ingår i det nationella basutbudet.

I anslutning till ett sådant regeringsbeslut bör regeringen i ägaranvisningen till bolaget precisera hur man vill att bolaget ska planera, genomföra och återrapportera avvecklingen. Även en önskvärd tidplan kan kommuniceras till bolaget.

1.7.5 Swedavia AB:s rådighet

Det är styrelsen som ansvarar för Swedavia AB:s organisation och förvaltningen av bolagets angelägenheter. Swedavia AB:s styrelse och VD har alltså både mandat och uppdrag att agera inom ramen för statens styrmodell för statliga bolag. Det innebär att man ska agera utifrån de mandat ägaren ger och samtidigt säkerställa en långsiktigt hållbar verksamhetsutveckling.

Genom att tillsätta denna utredning, har regeringens företrädare gett besked om att man kommer att verka för att Bromma flygplats avvecklas i förtid och nödvändig kapacitet säkras på Arlanda.

Swedavia AB:s VD har på bolagsstämman i maj 2020 uttryckt att det är bra att regeringen har för avsikt att kunna lämna ett besked om en inriktning för Bromma i höst. Han säger vidare: ”Men precis som för alla långsiktiga infrastrukturbeslut är det helt nödvändigt med så bred politisk förankring som möjligt för att skapa tydlighet och förutsägbarhet för alla inblandade aktörer. Flygets

framtidsfrågor är för viktiga för att hanteras med kortsiktig ryckighet efterhand som politisk majoritet eventuellt skiftar.”⁹⁴

I det fall regeringen enbart fattar beslut om att Bromma inte ska ingå i det nationella basutbudet ankommer det alltså på Swedavia AB:s styrelse att förhålla sig till det beslutet.

Ett antal parametrar kan då komma att vägas in i styrelsens ställningstaganden. Här listar jag några, men säkert inte alla, som rimligtvis kommer att finnas med i styrelsens diskussioner.

- Det kan, som VD indikerar i sitt stämmoanförande, gälla stabiliteten i beslutet. Finns det ”risk” att en kommande regering ändrar beslutet och återför Bromma till basutbudet?
- Vilka ekonomiska och andra konsekvenser för bolaget kan detta få på kort och lång sikt?
- Vilken roll spelar nuvarande läge med kraftigt minskad trafik på både Bromma och Arlanda?
- Hur ser trafikmönstret ut på fem till tio års sikt? Kommer flygplatskapaciteten i Stockholmsområdet att se annorlunda ut?
- Vilket ansvar har Swedavia AB för att säkerställa att verksamheter som i dag bedrivs på Bromma kan härbärgas på Arlanda?
- Vad är bästa utfall för Swedavia och vad kräver ägaren (indirekt) att bolaget ska ta för hänsyn till de transportpolitiska målen?
- Finns det en risk/möjlighet att Stockholms stad (och Region Stockholm), så som rollerna är på flera andra håll i landet, värnar Bromma och kliver in och axlar ett huvudmannaskap för flygplatsen?

Om regeringen också väljer att förändra bolagsordningen så att Swedavia AB enbart får äga, förvalta, driva och utveckla de flygplatser som ingår i det fastställda nationella basutbudet av flygplatser underlättas enligt min bedömning styrelsens ställningstaganden.

Då är det fråga om att ställa om verksamheten så att den inramas av den nya bolagsordningen. Fokus kommer alltså att bli på att, inom

⁹⁴<https://www.swedavia.se/contentassets/9fcf0d646e0142729c4c5ac2ede483c8/vds-anforande-vid-stamman-28-april-2021.pdf>, s 2

ramen för bolagsordning och ägaranvisning, på ett affärsmässigt sätt avveckla bolagets engagemang i Bromma Flygplats.

En ytterligare rullbana på Arlanda och regeringens roll

Investering i rullbanekapacitet

Alla investeringar i flygplatsen på Arlanda är Swedavia AB:s ansvar. Det gäller även investering i en ny rullbana. Det är Swedavia AB som ansvarar för bedömningen om när i tiden en sådan investering är affärsmässigt lönsam. Bedömningen bygger bland annat på hur stora intäkter en ny rullbana kan generera, alltså hur stor efterfrågan på nya ankomst- och avgångstider som finns.

Enligt Kommissionens riktlinjer för statligt stöd till flygplatser och flygbolag kan det finnas möjlighet för tillåtet stöd avseende flytt av flygplatser. Det är inget jag bedömer som sannolikt, med hänsyn till de villkor som ska vara uppfyllda. I avsnitt 2.7.3 redogör jag dock för villkoren och förutsättningarna för denna eventualitet. Om detta skulle aktualiseras kan det självklart påverka Swedavia AB:s beslutsprocess.

Process för miljötillstånd

För att få ta en ny rullbana i drift krävs ett nytt miljötillstånd (för miljöfarlig verksamhet). Ett miljötillstånd erhålls genom en dom i Mark- och miljödomstolen. Swedavia har rådighet att starta processen genom att göra en ansökan till Mark- och miljödomstolen som prövar ärendet i enlighet med reglerna i Miljöbalken inför en sådan dom.

Under prövningen kan ärendet överlämnas till regeringen för att möjliggöra en politisk dimension i den juridiska prövningen. Regeringen kan då göra en tillåtlighetsprövning enligt 17 kapitlet i Miljöbalken. Prövningen hos regeringen avser endast tillåtligheten och därefter följer en tillståndsprövning hos Miljödomstol eller förvaltningsmyndighet. Den domstol som skall pröva tillståndsfrågan skall som huvudregel bereda ärendet inför regeringens prövning av tillåtligheten. Tillåtligheten kan villkoras.

Det finns också en möjlighet för regeringen att begära att få pröva tillåtligheten av ett ärende, även om domstolen inte överlämnat ärendet till regeringen.

Regeringen kan inte tillåtlighetspröva en anläggning i förtid, utan endast som en del av en pågående prövningsprocess. Det betyder att det är den regering som vid prövningstillfället innehar regeringsmakten som prövar tillåtlighetsfrågan.

1.7.6 Stockholms stad – roll och rådighet

Bromma flygplats drivs sedan 1946 av staten på mark som ägs av Stockholms stad. Markupplåtelseavtalet förlängdes 1996 till 2011 och 2007 till utgången av 2038.

I inledningen av avtalet sägs att ”Verksamheten vid Stockholm Bromma Airport (”Flygplatsen”) skall i huvudsak inriktas mot att stödja näringslivets utveckling i Stockholm genom att vara

- dels en flygplats för reguljär flygtrafik till och från Stockholm,
- dels en flygplats för affärsflyget.

Detta ändamål påminner i hög grad om de ambitioner som flertalet flygplatsorter och regioner runt om i Sverige formulerar när man tar ansvar för en regional flygplats. Skillnaden är att Bromma flygplats drivs av staten, inte av staden (och/eller regionen).

Det är Stockholm stad som har beslutsrätt om markanvändning enligt lag. Om staden önskar fortsatt flygtrafik, eller önskar använda marken för annat ändamål är en fråga för stadsfullmäktige i Stockholm. Statens roll i den fasen av en eventuell avveckling blir inte annorlunda än när man lämnar annan statlig verksamhet.

Min bedömning är att Stockholms stad, ensam eller tillsammans med andra intressenter, formellt skulle kunna driva Bromma vidare. I avsnitt 2.6.2 utvecklar jag den möjligheten och drar slutsatsen att sannolikheten är mycket låg för att så blir fallet. I mitt uppdrag ligger inte att förhandla med Stockholms stad om Bromma flygplats framtida markanvändning. Min tolkning av uppdraget är därmed att synliggöra vilka förutsättningar som krävs för att avveckla statens engagemang i Bromma flygplats.

2 Vilka verksamheter berörs av en avveckling

2.1 Arrendavtalet för flygplatsområdet sätter ramar⁹⁵

Min bedömning: Jag kan konstatera att Swedavia AB enligt avtalet har rätt till förtida uppsägning av avtalet. Uppsägning ska ske med 36 månaders framförhållning. För att villkoret att lägga ned flygplatsen ska vara uppfyllt bedömer jag att Swedavia som flygplatsoperatör dessutom behöver återlämna sitt certifikat och begära hos Transportstyrelsen att flygplatsen avinrättas, något som behöver ske i anslutning till uppsägningen av avtalet med Stockholm stad. Avtalet ger inte Swedavia några möjligheter att ange villkor för vad arrendeområdet ska användas till efter det att Swedavia avvecklat drift och verksamheter vid Bromma flygplats. Det är dock min bedömning att parterna kan komma överens om det i särskild ordning.

Byggnader och andra anläggningar inom området som tillhör Swedavia ska, när arrenderätten upphör, överlämnas till staden i befintligt skick. Förhandlingar om ersättning ska genomföras. Min bedömning är att det i praktiken är Stockholm stad som avgör om man har användning av en byggnad eller andra tekniska anläggningar efter Swedavia AB:s avveckling och därmed vilken ersättning som kan bli aktuell.

Det finns möjligheter för Swedavia att överlåta arrenderätten eller upplåta flygplatsdriften till annan. Jag bedömer dock att det inte är aktuellt, då det inte ligger i linje med Swedavia AB:s tidigare ställningstaganden. Swedavia har i sin konsekvensanalys

⁹⁵ Avtal om förlängning av upplåtelsen av Stockholm-Bromma flygplatsområde mellan staten (Luftfartsverket) och Stockholms kommun (2007-09-21)

föreslagit att en konsolidering av flygplatsverksamheten sker vid Arlanda flygplats. En överlåtelse eller upplåtelse är således inte i linje med Swedavia AB:s förslag.

Enligt avtalet ska arrendeområdet användas som flygplats och för flygplatsanknuten verksamhet. Avtalet ger såvitt jag kan bedöma inte uttryck för vad som ska bedrivas under uppsägningstiden.

Jag bedömer utifrån allmänna avtalsrättsliga regler att huvudregeln är att befintligt avtalsförhållande fortgår till dess uppsägningstiden gått ut. En part kan inte ensidigt avsluta ett avtal före uppsägningstidens utgång. Samtidigt anger avtalet att tillhöriga byggnader och andra anläggningar inom arrendeområdet ska rivras före avtalstidens utgång. Jag bedömer att detta krav kan påverka möjligheten för Swedavia att bedriva flygplatsverksamhet under hela uppsägningstiden på 36 månader.

Ersättningen till Stockholm stad för arrendet är i huvudsak att se som rörlig. En avveckling av flygplatsverksamheten kan påverka flygtrafikens omfattning under uppsägningstiden och då komma att påverka Stockholm stads intäkter.

Bakgrund

Den 21 september 2007 träffade staten genom Luftfartsverket och Stockholms kommun ett avtal om förlängning av upplåtelsen av Bromma flygplatsområde. Flygplatsverksamheten och avtalet överfördes 2010 från Luftfartsverket till Swedavia AB.⁹⁶ I redovisningen nedan har jag använt Swedavia AB, även om det är Luftfartsverket som anges i avtalet. Jag reflekterar även över en del frågor kopplat till avtalet. I förekommande fall hänvisar jag till andra avsnitt där olika frågor behandlas mer ingående.

Översiktligt om innehållet

Upplåtelsen gäller från och med den 1 januari 2008 till och med den 31 december 2038. Enligt avtalet ska verksamheten vid flygplatsen i huvudsak inriktas mot att stödja näringslivets utveckling i

⁹⁶ Anders Sundström, Mer flyg och bostäder (2016-03-31)

Stockholm genom att vara en flygplats för reguljär flygtrafik till och från Stockholm samt att vara en flygplats för affärsflyget.

I avtalet betonas att flygplatsen spelar en viktig roll för att ge extra kapacitet för den reguljära flygtrafiken mellan Stockholm och övriga landet framför allt under högtrafiktid och för att säkerställa att konkurrensen kan upprätthållas och utvecklas inom inrikesflyget. Parterna var överens om att det var av väsentlig betydelse att flygplatsen kan utvecklas med beaktande av miljöintressena.

I avtalet regleras frågor som bland annat nyttjanderätt och markområden, ersättning för arrenderätten, avtalstid, användning av arrendeområdet, öppethållningstider, särskilda tillstånd och föreskrifter gällande miljövillkor, stadens exploatering av markområden utanför arrendeområdet, uppsägning, upplåtelse i andra hand, upprustning och förbättring av byggnader, stängsel, stadens tillträde, nyttjanderätt utanför arrendeområdet för inflygningshjälpmedel och utryckningsvägar, teknisk försörjning, fysisk planering och bygglovsgivning utanför arrendeområdet, arrenderättens upphörande mm.

Nedan lyfter jag fram delar ur avtalet som jag anser vara särskilt viktiga utgångspunkter för frågan om avveckling av driften och verksamheterna vid Bromma flygplats.

Arrendeavgift

Enligt avtalet ska Swedavia AB erlægga en årlig arrendeavgift om en krona. Därtill ska som ersättning för den flygplatsanknutna verksamheten ett belopp motsvarande fem kronor per avresande passagerare erläggas. Beloppet ska räknas upp med konsumentprisindex med januari 2008 som bas.

Jag kan konstatera att den ersättning som Stockholm stad har rätt till enligt avtalet i huvudsak är att se som rörlig. I den mån som en avveckling av flygplatsverksamheten påverkar flygtrafikens omfattning under uppsägningstiden, kan även Stockholm stads intäkter komma att påverkas.

Arrendeområdets användning

Arrendeområdet ska användas som flygplats och för flygplats-anknuten verksamhet. Annan verksamhet får inte bedrivas inom området utan kommunens skriftliga samtycke.

Det totala antalet flygrörelser ska begränsas till maximalt 80 000, men får överskridas om synnerliga skäl föreligger och parterna är överens om det. Denna begränsning omfattar inte trafik med ambulans- och räddningsflyg samt statsflygplan.

Vidare ska Swedavia AB inte tillåta luftfartyg med ljudemissioner som överstiger 89 EPNdB eller tillåta luftfartyg med ljudemissioner som överstiger lägre nivåer, om sådana beslutats av miljödomstol. För flygplan i linjefart gäller att de har ett certifieringsvärde för ljudemissioner som inte överstiger 86 EPNdB eller kan trafikera Bromma så att bullret blir mindre än detta. Större jetflygplan med mer än 60 säten som framförs i linjefart och som har ljudemissionen över 86 men under 89 EPNdB får trafikera flygplatsen med maximalt 20 000 flygplansrörelser per kalenderår.

Uppsägning av avtalet

Om parterna inte avtalar om annat, upphör arrendet efter uppsägning till avtalstidens utgång den 31 december 2038. Uppsägning ska ske 36 månader före avtalstidens utgång, det vill säga senast den 31 december 2035.

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

Dessa villkor innebär att det endast är Swedavia AB som har möjlighet att ensidigt säga upp avtalet i förtid. Det är enligt avtalet endast möjligt att säga upp avtalet med 36 månaders framförhållning, såvida inte avtalsparterna kommer överens om annat. Men då gäller inte längre någon ensidig rätt från Swedavia AB:s sida, så som jag ser det, utan då måste avtalsparterna vara överens om de ändrade förutsättningarna.

För att villkoret att lägga ned flygplatsen ska vara uppfyllt bedömer jag att Swedavia som flygplatsägare och flygplatsoperatör dessutom behöver återlämna sitt certifikat och begära hos

Transportstyrelsen att flygplatsen ska avinrättas. Detta behöver ske i anslutning till uppsägning av avtalet med Stockholm stad.

Utifrån den ensidiga uppsägningsklausulen är det enligt min uppfattning åtminstone teoretiskt möjligt för Swedavia AB att säga upp avtalet under till exempel 2022, givet att Swedavia AB har mandat att göra det med hänsyn till nationellt basutbud av flygplatser med mera. Det skulle då innebära att avtalet och arrendet upphör att gälla 2025.

Vidare konstaterar jag att avtalet inte innehåller några villkor om vad som därefter ska hända med arrendeområdet. Jag gör därför bedömningen att avtalet inte ger Swedavia mandat att ställa upp några ensidiga villkor för vad området ska användas till efter Swedavia avvecklar drift och verksamheter vid flygplatsen, till exempel att området inte får användas till flygplatsverksamhet. Däremot kan parterna ömsesidigt komma överens om att sådana villkor ska gälla för uppsägningen, men detta blir då i praktiken att se som ett nytt avtal.

Ersättning vid upphörande

De byggnader och andra anläggningar inom området som tillhör Swedavia AB ska, när arrenderätten upphör, överlämnas till staden med äganderätt. Byggnaderna och anläggningarna överlämnas i då befintligt skick. All evakuering av verksamheter ombesörjs och bekostas av Swedavia AB om inte staden som markägare kommer överens med nyttjanderättshavaren om annat.

Förhandlingar ska enligt avtalet upptas mellan parterna om ersättning från staden till Swedavia AB för de byggnader och andra anläggningar som på sikt enligt kommunens mening efter flygplatsens nedläggning kan nyttjas av kommunen. Ersättningen bestäms av de investeringsutgifter som Swedavia AB har haft för att uppföra och vidmakthålla byggnaderna och de andra anläggningarna, minskade med en linjär årlig avskrivning av investeringsbeloppen enligt god redovisningssed och därpå följande avskrivningstider.

Jag tolkar detta som att det är Stockholm stad som i praktiken avgör om en byggnad eller andra tekniska anläggningar har en användning efter avveckling av flygplatsen och därmed också om Swedavia AB ska ges någon ersättning för byggnaden/anläggningen

eller inte. Den ersättning som ska erläggas är, så som jag tolkar avtalet, i allt väsentligt fastställd genom hänvisningar till bokföring och god redovisningssed.

Möjlighet till överlåtelse och upplåtelse i andra hand

Om Swedavia AB till övervägande del upplåter/överlåter arrenderätten till arrendeområdet till annan får detta ske endast efter Stockholm kommuns godkännande.

När det gäller upplåtelse i andra hand har Swedavia AB enligt avtalet rätt att upplåta flygplatsdriften till annan samt att därvid upplåta arrenderätten till arrendeområdet med därpå uppförda byggnader och andra anläggningar. Sådan upplåtelse får inte utan Stockholms stads skriftliga medgivande ske med bättre rätt eller för längre tid än som tillkommer Swedavia AB enligt det ursprungliga avtalet.

Det finns således en möjlighet för Swedavia AB att överlåta arrenderätten eller upplåta flygplatsdriften till annan. Jag bedömer dock att det inte är aktuellt, då det inte ligger i linje med Swedavia AB:s tidigare ställningstaganden. Swedavia AB har i den konsekvensanalys som företaget gjort föreslagit att en konsolidering av flygplatsverksamheten sker vid Arlanda flygplats. En överlåtelse eller upplåtelse är således inte i linje med Swedavia AB:s förslag. Se vidare avsnitt 2.7.

Avveckling under uppsägningstiden

Enligt avtalet gäller att arrendeområdet ska användas som flygplats och för flygplatsanknuten verksamhet. Annan verksamhet får inte bedrivas inom området utan Stockholm stads samtycke. Frågan är då om det är möjligt för Swedavia AB att själv avgöra om flygplatsen ska hållas öppen eller stängd under uppsägningstiden. Avtalet ger såvitt jag kan bedöma inte uttryck för vare sig det ena eller andra. Om jag lutar mig mot allmänna avtalsrättsliga regler, så är huvudregeln enligt dessa att befintligt avtalsförhållande fortgår till dess uppsägningstiden gått ut. En part kan inte ensidigt avsluta ett avtal före uppsägningstidens utgång.

Samtidigt anger avtalet att genom Swedavia AB:s försorg ska tillhöriga byggnader och andra anläggningar inom arrendeområdet rivas före avtalstidens utgång och marken ska lämnas väl avröjd om inte staden kommer överens med ägaren om annat. Rivning av byggnader och andra anläggningar samt avröjning av marken behöver med denna skrivning senast genomföras under uppsägningstiden.

Jag bedömer att detta krav kan påverka möjligheten för Swedavia att bedriva flygplatsverksamhet under hela uppsägningstiden på 36 månader.

Sanering av mark

Enligt avtalet svarar Swedavia AB 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 kan genom detta avtal således ställa saneringskrav på sin avtalspart Swedavia AB.

Jag kan konstatera att flera parter är involverade i frågan om återställning av mark, bland annat beroende på när miljöskulden har uppstått och till vilken nivå som mark ska återställas. Jag redogör mer ingående för min analys kring detta i avsnitt 2.6.

2.2 Verksamheter på Bromma flygplats

På det arrenderade området bedrivs flygplatsverksamhet samt ett flertal andra verksamheter med anknytning till luftfartsverksamhet. Flygplatsverksamheten och flygtrafiken har varit relativt omfattande och uttryckt i antal ankommande och avresande passagerare har flygplatsen legat på tredje plats under de senaste åren före pandemin, efter Arlanda flygplats och Göteborg Landvetter flygplats.

Byggnadsminne

Bromma flygplats är ett statligt byggnadsminne sedan år 2000 och ett byggnadsminne med stöd i lagen (1988:950) om kulturminnen sedan 2010. Byggnadsminnesklassificeringen motiveras med att

kontorsbyggnaden med flygledartorn och terminalbyggnaden (tidigare hangar) bevaras som monument över en viktig kommunikationshistorisk period. Byggnaderna är av hög arkitektonisk kvalitet och tidiga autentiska exempel på en modernistisk flygplatsarkitektur. Genom byggnadsminnesklassificeringen skyddas byggnaderna mot ingrepp. Exempelvis får dessa byggnader inte rivas, flyttas eller byggas om så att de förvanskas.⁹⁷

Figur 2.1 Vy över vissa byggnadsminnesförklarade byggnader

Vissa byggnader på flygplatsen är skyddade som byggnadsminne och får inte förvanskas.



Foto: Regeringskansliet

2.2.1 Infrastrukturen vid flygplatsen

Flygplatsens infrastruktur uppfyller numera kraven för referenskod 3C⁹⁸, inklusive medgivna dispenser. Under 2019 avslutades de investeringar med mera som syftade till att öka kapaciteten vid Bromma flygplats avseende passagerare, flygplansrörelser och regelefterlevnad.

Flygplatsen klarar en kapacitet på 3 miljoner årspassagerare med en peak på 1 200 passagerare per timme. Flygplatsen kan nyttjas för 31 rörelser per rullande timme. Kapaciteten har utökats avseende parkeringsplatser, optimering av flödet för buss och taxi samt anpassning av platser för hyrbilar. Under 2021 öppnade Region Stockholm/SL en hållplats för Tvärspårvägen i anslutning till terminalbyggnaden. Några ytterligare kapacitetsinvesteringar är inte

⁹⁷ Länsstyrelsen i Stockholms län, 2010-09-22, "Byggnadsminnesförklaring av Bromma flygplats i Stockholms stad och län" beslut 432-10-7160

⁹⁸ Referensskoden för flygplatser anger luftfartygs referensbanlängd respektive spännvidd (Transportstyrelsen, utbildningsmaterial)

inplanerade under resterande avtalsperiod fram till 2038 när nuvarande avtal går ut.⁹⁹

Figur 2.2 Flygplan vid Bromma flygplats



Foto: Regeringskansliet

Trafikverket har haft regeringens uppdrag att teckna avtal om jourberedskap vid flygplatser för samhällsviktiga lufttransporter. Bromma flygplats ingår inte vare sig bland de ordinarie eller de nu under pandemin beslutade temporära beredskapsflygplatserna.

Miljötillstånd och öppettider

Flygplatsen har tillstånd enligt miljöbalken för att bedriva sin verksamhet. Tillståndet sätter ramar för hur och i vilken omfattning som flygverksamhet får bedrivas. I tillståndet anges ett antal särskilda villkor. De flesta villkoren på Bromma handlar om buller.

Villkor 5 i nuvarande tillstånd reglerar att flygtrafik inte får förekomma mellan klockan 22 och 07. På lördagar och söndagar får flygtrafik inte förekomma före klockan 08. Begränsningen gäller inte

⁹⁹ Swedavia AB, underlag 2021-08-21

ambulansflyg och statens flygplan som disponeras av statschefen och regeringen.¹⁰⁰

Avtalet mellan Stockholm stad och Swedavia AB inskränker öppettiderna ytterligare. I avtalet anges att öppethållningstiderna för flygtrafik ska begränsas till måndagar till fredagar mellan klockan 07 och 22, lördagar mellan klockan 09 till 17 och söndagar mellan klockan 12 och 22. Swedavia AB kan enligt avtalet under vissa förutsättningar begränsa öppettiderna ytterligare. För ambulans och räddningsflyg samt för statsflygplan baserade på flygplatsen kan andra öppettider hållas.¹⁰¹

2.2.2 Verksamheter vid flygplatsen

Stockholm stad är markägare och har upplåtit marken till Swedavia AB genom ett arrendeavtal som sträcker sig fram till år 2038. Swedavia AB har i sin tur tecknat avtal med olika aktörer, såväl bolag som nationella myndigheter. Vid flygplatsen bedrivs olika typer av verksamheter. Flera av dessa har en direkt koppling till Swedavia AB:s roll som flygplatsoperatör, men det finns även andra verksamheter baserade vid flygplatsen.

Bland de verksamheter som bedrivs inom området, men som inte är en del av Swedavia AB:s verksamhet kan nämnas oljebolag som distribuerar och lagrar flygbränsle, städbolag som sköter städning av lokaler och flygplan, företag som sköter underhåll av flygplan, restauranger, affärsflyg och annat icke reguljärt flyg, transportföretag som transporterar resenärer till och från flygplatsen och företag som ledsagar fordon på flygplatsområdet.¹⁰² Antalet aktörer som har avtal med Swedavia AB vid Bromma flygplats uppgår till omkring 280.¹⁰³ I den konsekvensanalys som Swedavia AB presenterade under hösten 2020 identifierade bolaget inte några avtalsmässiga hinder för en förtida avveckling av Bromma flygplats.¹⁰⁴

¹⁰⁰ Transportstyrelsen, 2020-11-05, Sammanställning av gällande miljövillkor för svenska flygplatser

¹⁰¹ Avtal om förlängning av upplåtelsen av Stockholm-Bromma flygplatsområde mellan staten (Luftfartsverket) och Stockholms kommun (2007-09-21)

¹⁰² Swedavia AB, Miljörapport 2020 Bromma Stockholm Airport

¹⁰³ Swedavia AB, Förteckning avtalsparter (2021-08-11)

¹⁰⁴ Swedavia AB, Sammanfattning av begärd konsekvensanalys avseende förtida avveckling av Bromma Stockholm Airport

Majoriteten av de avtal som Swedavia AB har vid flygplatsen avser köp av produkter och tjänster som utgör stöd till själva flygplatsverksamheten, Avtalsparten kan i dessa fall ses som en underleverantör till Swedavia AB. En avveckling av flygplatsverksamheten innebär att dessa företag förlorar sin kund och att de tappar intäkter. Till del kan de förlorade intäkterna hos dessa företag i många fall ersättas av intäkter från annat håll, men det finns en risk att en avveckling kommer att resultera i en bestående intäktsnedgång för ett antal företag.

Andra avtal som Swedavia AB har avser till exempel hyres- eller samarbetsavtal med företag som bedriver egen verksamhet vid flygplatsen. Det gäller exempelvis Grafair Flight Management AB, Bromma Air Maintenance AB, EF Global Transport AB, Svenskt Industriflyg AB och Hjelmcö Oil AB. För dessa företag får en avveckling av drift och flygplatsverksamhet en större betydelse, även om konsekvenserna varierar mellan bolagen.

Grafair Flight Management AB tillhandahåller en affärsflygterminal vid Bromma flygplats, med en filial vid Arlanda flygplats. Grafair Jet Center i Bromma invigdes 2004. Grafair bedriver även taxiflyg och ambulansflyg med affärsjet samt sjöflyg eller rundflyg med amfibieflygplan.¹⁰⁵

Bromma Air Maintenance AB tillhandahåller tjänster som till exempel underhåll och reparation av luftfarkoster, design och utveckling av flygplan och kalibrering av flygplatsernas landningshjälpmedel. Företaget är utöver sin bas på Bromma flygplats även etablerad på Norrköpings flygplats och Malmens flygplats i Linköping.¹⁰⁶

EF Global Transport AB bedriver bland annat flygrelaterade tjänster.¹⁰⁷

Svenskt Industriflyg AB erbjuder bland annat affärsflyg med dörr-till-dörr-lösningar, förvaltning av flygplan och ambulanstransporter.¹⁰⁸

Hjelmcö Oil AB producerar, distribuerar och säljer flygbränsle. Bränsle erbjuds på flera tankplatser runt om i landet, bland annat i begränsad omfattning vid Bromma flygplats.¹⁰⁹

¹⁰⁵ www.grafair.se (hämtat 2021-08-18)

¹⁰⁶ www.bam.aero (hämtat 2021-08-16)

¹⁰⁷ EF Global Transport AB, Årsredovisning (2019-10-01 – 2020-09-30)

¹⁰⁸ www.industriflyg.com (hämtat 2021-08-18)

¹⁰⁹ www.hjelmcö.com (hämtat 2021-08-18)

Anläggningen för flygbränslet JET A-1 ägs av Air BP/Shell och sköts av personal från Swedavia AB.¹¹⁰

2.3 Inrikes tillgänglighet med flyg till och från Stockholm

Begreppet tillgänglighet kan ha olika perspektiv och ändamål. Det finns därför skäl att redovisa mitt perspektiv på hur jag ser på en god tillgänglighet. Jag väljer att utgå från den redovisning som finns i Framtidens flygplatser – utveckling av det svenska flygplatssystemet (SOU 2007:70).

Värderingen av tillgänglighet ska enligt min uppfattning utgå från ett resenärsperspektiv. Resenärernas behov bör styra prioriteringar för att uppnå en tillfredsställande tillgänglighet i det svenska transportsystemet. När det gäller behovet av en god tillgänglighet intar flyget en särställning när det gäller den långväga tillgängligheten, såväl nationellt som internationellt. För inrikesflyget gäller att det både är frågan om att från vissa orter kunna resa till och från Stockholm över dagen och att kunna göra motsvarande dagsförrättning från en del av Sverige till en annan, genom ett eller flera byten.

Flygsektorn är i allt väsentligt marknadsfinansierad. Det är viktigt att flyget, med marknadsdynamikens kraft, kan skapa förutsättningar för en god tillgänglighet. I det perspektivet speglar kostnaden för ”hela resan”, det vill säga även marktransporterna en roll.

I de fall regioner saknar marknadsmässigt underlag för att kunna upprätthålla en viktig flyglinje av tillgänglighetsskäl är det staten som värderar om tillgängligheten ändock är god. - Genom uppdrag till Trafikverket om allmän trafikplikt och upphandling kan regeringen agera.

¹¹⁰ Swedavia AB, Miljörapport 2020 Bromma Stockholm Airport

2.3.1 Situationen på passagerarmarknaden

Totalt var det ca 6,8 miljoner passagerare i inrikes linjefarten 2019 som använde Arlanda och Bromma flygplatser. Dessa passagerare fördelade sig med 4,8 miljoner passagerare vid Arlanda flygplats (71 procent) och 2,0 miljoner passagerare vid Bromma flygplats (29 procent).

Destinationernas storlek och omfattning varierar. Den största kommersiella relationen var 2019 mellan Stockholm och Göteborg med över 1,1 miljoner passagerare, medan destinationen med minst antal passagerare i kommersiell trafik var Stockholm – Karlstad med strax över 15 000 passagerare. I tabellen nedan framgår omfattningen för de olika destinationerna och vilken betydelse som Bromma respektive Arlanda flygplatser hade för denna trafik.

Figur 2.3 Olika destinationers storlek 2019.

Passagerare linjefart 2019	Totalt	Bromma		Arlanda	
Göteborg	1118 653	342 901	31%	775 752	69%
Luleå	1035 310	0	0%	1035 310	100%
Malmö	1012 657	460 730	45%	551 927	55%
Umeå	862 225	166 676	19%	695 549	81%
Åre Östersund	424 273	91 326	22%	332 947	78%
Ängelholm	372 144	200 430	54%	171 714	46%
Visby	371 328	222 910	60%	148 418	40%
Skellefteå	261 636	0	0%	261 636	100%
Kiruna	245 412	0	0%	245 412	100%
Ronneby	201 433	86 816	43%	114 617	57%
Sundsvall Timrå	191 775	57 504	30%	134 271	70%
Kalmar	185 893	82 490	44%	103 403	56%
Halmstad	108 059	108 059	100%	0	0%
Örnköldsvik	82 284	0	0%	82 284	100%
Växjö Kronoborg	64 377	64 377	100%	0	0%
Årvidsjaur	54 808	0	0%	54 808	100%
Kristianstad	39 288	39 266	100%	22	0%
Trollhättan Vänersborg	36 554	36 547	100%	7	0%
Lycksele	27 121	0	0%	27 121	100%
Kramfors Sollefteå	16 682	0	0%	16 682	100%
Jönköping	16 143	10 821	67%	5 322	33%
Karlstad	15 177	0	0%	15 177	100%
Arlanda	7 878	42	1%	7 836	99%
Hagfors	5 352	0	0%	5 352	100%
Sveg	5 348	0	0%	5 348	100%
Hemavan Tärnaby	3 387	0	0%	3 387	100%
Vilhelmina	1 081	0	0%	1 081	100%
Skavsta	287	0	0%	287	100%
Sälen	193	193	100%	0	0%
Bromma	162	120	74%	42	26%
Öresten	152	0	0%	152	100%
Gällivare	118	0	0%	118	100%
Torsby	33	0	0%	33	100%
Totalt	6 767 223	1 971 208	29%	4 796 015	71%

Källa: Transportstyrelsen. Kommentar: I tabellen ovan anges flygningar mellan Arlanda flygplats till Arlanda flygplats och liknande för Bromma flygplats. Det rör sig enligt Transportstyrelsen i huvudsak om så kallade tekniska returer, det vill säga något har hänt som gjort att flygplanet återvänt till avgångsflygplatsen.

Flygtrafiken från Bromma flygplats var särskilt betydelsefull för destinationer som Halmstad (100 procent), Kristianstad (100 procent), Trollhättan Vänersborg (100 procent), Växjö (100 procent) Jönköping (67 procent), Visby (60 procent), och Ängelholm (54 procent). För övriga destinationer dominerade antalet passagerare till/från Arlanda flygplats.

Antalet passagerare från de destinationer som enbart hade förbindelse med Bromma 2019 uppgick till runt 250 000.

2.3.2 Passagerarperspektivet – flygbolagens och flygplatsernas marknadssegmentering

En central fråga för i stort sett alla som jag talat med och som förespråkar fortsatt drift av Bromma är passagerarperspektivet på de tjänster som erbjuds vid resor som går till Bromma flygplats respektive Arlanda flygplats.

Passagerarströmmarna på Arlanda uppgick 2019 till drygt 25 miljoner, varav knappt 5 miljoner inrikes. Motsvarande volym på Bromma var något över 2,3 miljoner, varav knappt 2 miljoner inrikes.

Jag inleder nedan med att redogöra lite mer allmänt för hur jag ser på olika konkurrensfaktorer som har betydelse för hur olika flygbolag agerar och konkurrensen dem emellan. Därefter väljer jag att föra resonemang utifrån några olika perspektiv såsom stor kontra liten flygplats, skilda produkter och marknadssegment, marknadsdynamiken vid en avveckling samt marknad och konkurrens.

Viktiga konkurrensfaktorer för flygbolagen

I sin rapport ”Mer flyg och bostäder” redogjorde Anders Sundström för olika konkurrensfaktorer. Jag redogör nedan för de faktorer som lyfts fram i rapporten.¹¹¹ Beroende på hur flygbolagen väljer att spela sina kort, kommer bolagen att välja olika strategier baserade på bland annat dessa faktorer. Jag bedömer att detta kommer att påverka hur konkurrensen på marknaden kommer att utvecklas.

Anders Sundström konstaterade att det är ovanligt att en stad av Stockholms storlek har två flygplatser som i praktiken blir en konkurrensfaktor för de flygbolag som trafikerar dessa flygplatser. I en mer allmän betraktelse i frågan om konkurrens så lyfte Anders Sundström fram ett antal faktorer som påverkar flygbolagens möjligheter att konkurrera med andra flygbolag vid samma flygplats. Dessa faktorer delades i rapporten in i spelregler och direkta faktorer.

Bland de faktorer som ger grundläggande spelregler för aktörerna inryms bland annat: a) tillsynsmyndigheter och andra myndigheters agerande (inklusive myndighetsavgifter), b) flygplatsägarens agerande (erbjudande och prissättning av tjänster inklusive start- och landningsavgifter), c) kapacitetsfrågor, d) trösklar och hinder

¹¹¹ Anders Sundström, Mer flyg och bostäder, 2016-03-31

för att etablera flygbolag på marknaden och e) verksamhet vid närliggande flygplatser.

Bland de direkta faktorerna inryms bland annat: a) ställning på marknaden och samarbete med andra aktörer i allianser, b) navfunktion, direkta linjer och transfermöjligheter för både inrikes- och utrikestrafik samt möjlighet att byta till andra trafikslag, c) stolsutbud (volym och frekvens), service och kvalitet, tidtabeller och biljettpriser, d) flygplansflotta, flygplanens egenskaper (flygplansstorlek, bränsleeffektivitet och biobränsle) och flygplanens användning/utnyttjande, e) lojalitetsprogram och f) försäljnings- och marknadsföringskanaler (till exempel via internet och mobiltelefon).

Dessa konkurrensfaktorer har betydelse för hur marknaden och konkurrensen mellan olika bolag kommer att se ut och fungera. Med den turbulens och efterfrågeförändringar som jag ser, bedömer jag att förutsättningarna för flera av dessa faktorer kan komma att förändras betydligt. Några exempel på detta är hurvida olika stater fortsätter med ekonomiska stödåtgärder eller inte och om EU och medlemsstaterna tillåter fortsatta lättnader vad gäller kravet på användning av ankomst- och avgångstider. Andra exempel är flygplatsers agerande för att minska kostnaderna och få sina verksamhetskostnader täckta med avgifter samt i vilken takt som det är möjligt att förstärka kapaciteten vid exempelvis Arlanda flygplats. Det är bara några exempel på faktorer som kan få en stor betydelse för hur enskilda bolag väljer att agera och hur marknaden kommer att fungera framöver.

Stor flygplats och liten flygplats

De båda flygplatserna har radikalt olika förutsättningar och också olika karaktär och fokus. Arlanda är en stor flygplats dominerad av utrikestrafik och med en stor andel transferresenärer medan Bromma är en mindre flygplats, dominerad av över-dagen-resenärer i peaktid, med en något mindre andel och färre transferresenärer, se avsnitt 1.3.1. Som statistiken visar har Arlanda 2,5 gånger så många inrikespassagerare, men relativt sett blir fokus på Arlanda trots detta på utrikestrafik och transfer.

Det gör att många av de faktorer som berör passagerarnas upplevelser av en flygplats skiljer sig åt. Vid avgång skiljer sig ofta access till parkeringsplatser, gång-/restid mellan parkering och incheckning, gångväg mellan incheckning och gate, taxning av flygplan fram till rullbana. Och omvänt vid ankomst. Till detta kommer tiden för marktransport till/från flygplatsen, inklusive kostnad för såväl kollektivt färdmedel som eventuell. taxifärd.

Flertalet av dessa faktorer faller, i ett resenärsperspektiv, ut till den lilla flygplatsens fördel.

Skilda produkter och marknadssegment

Från flera destinationer finns möjlighet att välja flygbolag beroende på syfte med resan. Över-dagen-resenärer från i första hand södra Sverige till Stockholm, utan behov av transfer, väljer ofta Bromma. Medan en resenär som ska vidare till annan destination ofta har ett större utbud på Arlanda. Avgörande för valet kan också vara till exempel avgångstider och timing mot mötestider i Stockholm eller på destinationen, liksom om man anslutit sig till något bolags lojalitetsprogram.

Arlanda – ett alternativ för över-dagen-resor?

Noteras bör dock att det från ett stort antal destinationer, inklusive de av Trafikverket upphandlade rutterna, är det Arlanda som är det enda alternativet.

Så hade till exempel orter som Karlstad, Skellefteå, Örnsköldsvik, Kiruna och Luleå 2019 enbart förbindelse med Arlanda. För resenärer i dessa relationer har alltså Arlanda varit det enda alternativet för resor till och från Stockholm, även över dagen. De nackdelar som lyfts fram kopplat till en avveckling av Bromma flygplats är den vardag dessa resenärer möter. Det betyder att det inte enbart är de passagerare som i dag reser via Bromma som skulle få nytta av en förbättrad produkt för över-dagen-resenärer på Arlanda flygplats. En sådan förändring skulle i hög grad också gynna de över-dagen-resenärer som av olika skäl i dag är hänvisade till enbart Arlanda.

Jag föreslår nedan att Swedavia AB vid en avveckling av Bromma flygplats bör genomföra åtgärder på Arlanda som förbättrar för över-dagen-resenärer. Sådana investeringar kommer i så fall att också kunna nyttiggöras av de resenärer som i dag enbart har haft Arlanda som alternativ för sina resor.

Dynamiken i marknaden ökas vid en avveckling

En överflyttning av flygtrafiken från Bromma flygplats till Arlanda flygplats innebär förändrade förutsättningar för såväl flygtrafikproduktion som möjligheter för flygbolagen att sälja sina tjänster.

De linjer med lågt passagerarunderlag och som under 2019 inte trafikerades från Arlanda flygplats var Scandinavian Mountains Airport mellan Sälen och Trysil (nyinrättad), Trollhättan-Vänern (36 547 passagerare), Kristianstad (39 266 passagerare), Växjö Kronoborg (64 377 passagerare) och Halmstad (108 059).

Förutsättningarna förändras vid en överflyttning från Bromma till Arlanda flygplats. Enligt flera bedömare kan denna trafik och dessa destinationer komma att ställas inför större utmaningar. Som jag tidigare redovisat kommer näringsliv och organisationer i ökad grad att använda sig av digitala mötesplattformar och affärs-/tjänsteresandet kommer därför att vara mer begränsat än tidigare.

Jag bedömer att de destinationer som redan före pandemin hade ett begränsat marknadsunderlag kan komma att möta svårigheter. I den mån trafikupplägget inte håller vid en överflyttning till Arlanda flygplats, kan det komma att innebära försämrad tillgänglighet till dessa destinationer och regioner. Detta problem aktualiseras i huvudsak på grund av den strukturomvandling som turbulensen på marknaden genererar.

Marknad och konkurrens

De inrikes flyglinjerna till Stockholmsregionen tillhandahölls 2019 av ett flertal flygbolag. De tre absolut största var SAS med 13 destinationer, BRA med 15 destinationer och Norwegian med 8 destinationer.

Av den sammanlagda linjefarten vid Bromma och Arlanda flygplatser hade SAS en marknadsandel på cirka 50 procent, BRA cirka 29 procent och Norwegian hade cirka 19 procent. Övriga aktörer hade tillsammans 2 procent av passagerarvolymen, vilket bland annat innefattar flyglinjer med allmän trafikplikt upphandlade av Trafikverket.

Figur 2.4 Konkurrens på inrikesflygmarknaden 2019 till respektive från Arlanda flygplats och Bromma flygplats

Antal ankommande och avresande passagerare i inrikestrafik fördelat per flygbolag och flygplats. Gult markerar kommersiella relationer.

	Passagerare År 2019	Bromma flygplats		Arlanda flygplats		
		BRA	Övriga	SAS	Norwegian	Övriga
Arlanda	7 878	0%	1%	78%	16%	4%
Arvidsjaur	54 808	0%	0%	0%	0%	100%
Bromma	162	74%	0%	0%	0%	26%
Gällivare	118	0%	0%	0%	0%	100%
Göteborg	1 118 653	31%	0%	52%	18%	0%
Hagfors	5 352	0%	0%	0%	0%	100%
Halmstad	108 059	100%	0%	0%	0%	0%
Hemavan Tärnaby	3 387	0%	0%	0%	0%	100%
Jönköping	16 143	67%	0%	0%	0%	33%
Kalmar	185 933	44%	0%	56%	0%	0%
Karlstad	15 177	0%	0%	0%	0%	100%
Kiruna	245 412	0%	0%	74%	26%	0%
Kramfors Sollefteå	16 682	0%	0%	0%	0%	100%
Kristianstad	39 288	100%	0%	0%	0%	0%
Luleå	1 035 310	0%	0%	58%	42%	0%
Lycksele	27 121	0%	0%	0%	0%	100%
Malmö	1 012 657	45%	0%	31%	23%	0%
Ronneby	201 433	43%	0%	57%	0%	0%
Skavsta	287	0%	0%	100%	0%	0%
Skellefteå	261 636	0%	0%	99%	1%	0%
Sundsvall Timrå	191 775	30%	0%	70%	0%	0%
Sveg	5 348	0%	0%	0%	0%	100%
Sälen	193	100%	0%	0%	0%	0%
Torsby	33	0%	0%	0%	0%	100%
Trollhättan Vänersborg	36 554	100%	0%	0%	0%	0%
Umeå	862 225	19%	0%	41%	39%	0%
Vilhelmina	1 081	0%	0%	0%	0%	100%
Visby	371 328	60%	0%	36%	4%	0%
Väsjö Kronoberg	84 377	100%	0%	0%	0%	0%
Åre Östersund	424 273	22%	0%	77%	1%	0%
Ängelholm	372 144	54%	0%	46%	0%	0%
Öresten	152	0%	0%	0%	100%	0%
Ömsköldsvik	82 284	0%	0%	100%	0%	0%
Totalt	6 787 223	29%	0%	50%	19%	2%

Källa: Transportstyrelsen, egen bearbetning.

Utbudet och konkurrenssituationen har över åren varierat för olika kommersiella linjer (linjefart). Sju destinationer hade 2019 endast ett flygbolag med flygtrafik till /från en av flygplatserna Arlanda eller Bromma. Tre destinationer hade konkurrens av två flygbolag från Arlanda flygplats. Åtta destinationer hade konkurrens med flygbolag från både Arlanda och Bromma flygplatser. Se Figur 2.5.

Figur 2.5 Antal flygbolag och flygplatser för olika destinationer 2019

Ett bolag (Bromma)	5 Halmstad, Kristianstad, Sälen*, Trollhättan-Vänersborg och Växjö Kronoberg
Ett bolag (Arlanda)	2 Karlstad och Örnsköldsvik
Två bolag (Arlanda & Bromma)	5 Jönköping, Kalmar, Ronneby, Sundsvall Timrå och Ängelholm
Två bolag (Arlanda)	3 Kiruna, Luleå och Skellefteå*
Tre bolag (Arlanda & Bromma)	5 Göteborg, Malmö, Umeå, Visby* och Åre Östersund*
	20

Källa: Transportstyrelsen

Några kommentarer till figuren ovan. Scandinavian Mountains Airport mellan Sälen och Trysil nyinrättades under 2019 och hade endast ett fåtal rörelser. Till och från Skellefteå har trafikerats av två flygbolag, varav det ena bolaget endast marginellt. Åre Östersund har trafikerats av tre bolag, men samma där, ett av bolagen har endast trafikerat linjen marginellt.

2.3.3 Regional utveckling förutsätter resor och transporter

Min bedömning: Digitalisering och klimatmedvetenhet är förändrade kundbeteenden som minskar marknadsunderlaget för över-dagen-flyg. En ansträngd ekonomisk situation för många flygbolag torde ge en fortsatt turbulent marknad.

En nedgång i efterfrågan kommer att leda till ett mindre underlag för inrikesflyget. Ett antal orter som haft förbindelser via såväl Bromma som Arlanda flygplatser kommer att få en förändrad konkurrensbild, och därmed sannolikt färre avgångar, mindre stolsutbud och en högre prisnivå.

Arlanda flygplats har inte alla de fördelar som över-dagen-resenärer via Bromma efterfrågar. Taxetider och tid i terminal vid incheckning och ankomst är några parametrar som är annorlunda. En turbulent och dynamisk strukturomvandling, tillsammans med en avveckling av Bromma flygplats kommer att få konsekvenser för den regionala tillgängligheten.

Sverige är ett långt och stort land. Med hjälp av effektiv infrastruktur och effektiva transportlösningar kan avstånd kortas i tid, och med digitaliseringen också i rum.

Fortfarande är dock möjligheten att resa mellan olika orter såväl inrikes som utrikes en viktig faktor för utvecklingen av hela Sverige. Den struktur på det svenska samhället som gör att

Stockholmsregionen fungerar som administrativt och kommersiellt nav för många verksamheter sätter just tillgängligheten till Stockholm i fokus.

En avveckling av Bromma flygplats, oavsett när det sker, kommer att vara en av flera förändringar som efter pandemin leder till en omställning av såväl utbud som efterfrågan på inrikes flygresor.

Flera av de intressenter och aktörer som lämnat synpunkter har varit tydliga med att deras region har behov av grundläggande interregional tillgänglighet för regionens utveckling. I regionala utvecklingsplaner, strukturplaner etcetera. konstateras att företag, myndigheter och organisationer har ett stort behov av att snabbt kunna ta sig till och från Stockholm.

I detta sammanhang vill jag understryka att behovet är ömsesidigt. De företag, myndigheter och organisationer som har huvudkontor i Stockholm har också ett behov av att kunna resa till och från verksamheter som finns på andra platser i landet. Även om resenärströmmarna till Stockholm är större, så är det av stor vikt att man från huvudstaden också kan nå övriga landet med effektiva resor.

Tågresa som alternativ till flyg över dagen?

Den omställning av inrikes långväga resande som ägt rum de senaste 30 åren – efter introduktionen av ”X2000” mellan Göteborg och Stockholm 1990 – har inneburit ett allt större fokus på tillgänglighet mellan landets olika delar. Insikten om att Sverige hänger samman har ökat och därmed också insatser för att binda samman landets olika delar. Inte minst har de resurser som satsats på väg- och järnvägsinfrastruktur ökat kraftigt, även om de av vissa fortfarande anses otillräckliga.

En konsekvens av de ökade insatserna för att åstadkomma en effektivare tågtrafik med kortare restider är att inrikesflyg till och från Stockholm avvecklats från några orter i Mellansverige. Det gäller bland annat Gävle/Sandviken, Örebro, Norrköping och Falun/Borlänge. Gemensamt för dessa orter är att tågresan till Stockholm i dag tar högst 2 - 3 timmar.

Med dagens restider med tåg kommer flyget fortsatt att ha en stor betydelse för att resenärer till/från orter som till exempel Malmö,

Kalmar, Östersund, Karlskrona, Halmstad, Luleå och Umeå ska kunna göra över-dagen-resor till/från Stockholm.

Marknadsundersökningar för relationen Östersund-Stockholm har gjorts av KTH:s järnvägsgrupp. Slutsatsen är att med dagens utbud och restider förväntas 90 procent av tjänsteresorna och 21 procent av privatesorna mellan Östersund och Stockholm ske med flyg¹¹².

Riksdagen har fastställt en ram för infrastruktursatsningar om mer än 800 miljarder kronor för de kommande tolv åren. Av dessa är 103 miljarder anvisade till nya stambanor. Trafikverket har regeringens uppdrag att den 30 november 2021 presentera en åtgärdsplan för hur investeringarna ska fördelas.

Även med en framtung tidplan kommer få av de städer som idag har förbindelse med Stockholm via flyg att under de närmaste 10–15 åren hinna få så radikalt förändrade restider med tåg att man uppnår restider som fullt ut är konkurrenskraftiga med flyget.

Jag kan konstatera att den nu planerade järnvägsinfrastrukturen inte gör flygresor utbytbara mot tågresor till och från Stockholm i alla delar av landet.

Gotland har en särställning

En särställning i det svenska transportsystemet gäller för Gotland. Av uppenbara skäl är det färja och flyg som förbinder fastlandet med ön.

Staten via Trafikverket upphandlar i dag Gotlandstrafiken med färjeförbindelser till Nynäshamn och Oskarshamn. Flygförbindelserna upprätthålls på marknadsmässiga villkor.

Visby flygplats trafikeras oftast från både Bromma och Arlanda. Linjeutbudet varierar över året och är som bredast under turist- och sommarsäsongen. De båda flygplatserna på fastlandet uppfyller idag kundernas önskemål om att både kunna göra korta effektiva över-dagen-resor till Stockholm via Bromma och att via Arlanda ha tillgång till en flygplats som har nationella och internationella anslutningsförbindelser i stor omfattning.

Jag ser att tillgängligheten för resenärer till och från Gotland kan påverkas av en avveckling av Bromma flygplats då 61 procent av

¹¹² I dialog med Region Jämtland-Härjedalen

rörelserna och 60 procent av passagerarna använder Bromma och att en andel av dessa resor sker över dagen.

Nationella sjuktransporter

Ett antal dialoger med företrädare runt om i landet har innehållit diskussioner om hur de sjuktransporter som går från den egna regionen påverkas av en avveckling av Bromma flygplats.

Sjuktransporter med flyg från övriga landet sker framför allt till Karolinska universitetssjukhuset i Solna och Huddinge. För dessa resor är Brommas centrala läge en positiv faktor i tillgänglighet.

En annan aspekt på dessa transporter är att den ambulans som ska ta patienten sista delsträckan från flygplatsen till sjukhuset vid en längre färdväg från Arlanda flygplats kommer att vara upplåst i uppdraget under en längre tid. Se avsnitt 2.4 för ytterligare resonemang avseende samhällsviktig luftfart och verksamhet.

2.3.4 Förutsättningarna för flygets infrastruktur förändras

Omställningen av flygets infrastruktur, som redovisats ovan, har inneburit att ett stort antal regioner och kommuner runt om i landet fått ta ett större ansvar för de regionala flygplatser som krävs för flygtillgängligheten. Statens roll för flygplatsinfrastrukturen har förändrats till ett aktivt ansvar för de tio flygplatser som ingår i det nationella basutbudet och ett stöd i form av statsbidrag till ett antal flygplatser som drivs av kommuner/regioner. Operativt har Trafikverket ett ansvar för upphandling av ett antal flyglinjer som belagts med trafikplikt. Noterbart är att samtliga dessa använder Arlanda som flygplats i Stockholm.

Under utredningstiden har jag fört dialog med ett stort antal av de intressenter runt om i Sverige som är engagerade i frågan om flygförbindelser mellan sin hemort/-region och Stockholmsregionen.

Ett antal frågeställningar lyfts av dessa aktörer. Det gäller bland annat kapaciteten i peaktid på Arlanda, Brommas fördelar för överdagen-flyg och konkurrenssituationen och därmed prisbilden för flygresor från vissa orter.

Det står klart att access till huvudstaden och dess funktioner är en viktig parameter när man diskuterar regional utveckling runt om i Sverige.

Konkurrensbilden förändras

Flyglinjer till både Arlanda och Bromma skapar idag en konkurrenssituation mellan flera flygoperatörer på till exempel Åre Östersund Airport, vilket kunnat hålla nere priserna, enligt Region Jämtland Härjedalen. Kundunderlaget i Jämtland är troligen inte tillräckligt stort för att två operatörer ska kunna köra fullstora flygplan. Regionens bedömning är därför att det finns behov av en operatör som kan erbjuda resor med mindre flygplanstyper, vilket idag sker mot Bromma.

Den koppling till Stockholm som Växjö Småland Airport erbjuder näringslivet genom Bromma flygplats är av avsevärd betydelse för att näringslivet och den långsiktiga ekonomiska tillväxten i regionen skall förstärkas i skuggan av pandemin, enligt Växjö kommun.

En ytterligare aspekt som påverkar det regionala näringslivet är att med två flygplatser i Stockholm bibehålls konkurrensen inom flygindustrin vilket bidrar till lägre priser även i framtiden. Två flygplatser bidrar till mångfald och ger fler flygbolag möjlighet till fler och bättre slottider, framhåller Växjö kommun.

En annan bild som ges av flera är att ett antal flyglinjer mellan Stockholm och andra orter i Sverige 2019 hade ett marknadsunderlag som med liten marginal klarade att upprätthålla trafik. De förändringar som med stor sannolikhet kommer att ske i efterfrågan till följd av bland annat digitalisering och nya mötesformer kommer att ytterligare minska underlaget för dessa relationer. I ett sådant scenario framhålls att effekten kan bli att kundunderlaget framöver kanske inte blir tillräckligt för mer än en operatör.

Bärkraften minskar för vissa regionala flygplatser

Digitalisering, andra mötesformer och färre tjänsteresor med mera leder till en lägre efterfrågan och färre betalande passagerare. Det kan

försämra lönsamheten och den kommersiella bärkraften för enskilda flyglinjer.

BRA Flyg kan få svårt att konkurrera med sina flygplan på Arlanda flygplats. Man har till exempel mindre flygplan och högre driftkostnad per sittplats jämfört med de flygplan som konkurrenterna har på Arlanda. Det leder till en högre prisbild och svårigheter i konkurrensen när produkten i det närmaste är densamma.

En sekundär, men viktig, effekt av färre resenärer till följd av nya mötesformer, resmönster, ökade priser till följd av minskat kundunderlag och mindre konkurrens kan drabba själva flygplatsen. De flygplatser som hade ett kundunderlag som precis räckte för att klara av att upprätthålla trafik till Bromma flygplats före pandemin kan komma att få problem om den linjen ska trafikeras från Arlanda.

2.3.5 Förståelse för att pandemin förändrar efterfrågan

Det finns hos flertalet av de lokala och regionala företrädare jag samtalat med en förståelse för att pandemin leder till att vi framöver inte kommer att resa på samma sätt som förr. Framför allt digitala möten, och klimatfrågan, gör att många regionala och kommunala företrädare delar uppfattningen att framför allt affärs- och mötesresandet inrikes kommer att minska till förmån för andra mötesformer och andra trafikslag.

Såväl näringsliv som offentlig sektor har under pandemin tagit stora steg i sin förmåga att genomföra möten och aktiviteter digitalt. I kombination med också mer tydliga miljöambitioner och en ökad klimatmedvetenhet torde många av de resepolicyer som skrevs före pandemin komma att revideras och skärpas.

”Pandemin och omställningen till klimatneutralitet har påverkat vårt sätt att mötas. Även om det är svårt att sja om framtiden så är en rimlig bedömning att flygresandet sannolikt förändrar karaktär, och möjligen inte längre kommer att ha samma centrala betydelse för pendlare och regionala affärs- och konferensdeltagare. Andra sätt att resa och mötas kommer också att utvecklas.” (Umeå kommun).

2.4 Samhällsviktig luftfart och verksamhet

Min bedömning: Jag kan konstatera att Bromma flygplats har begränsningar i öppettider och sådana bullervillkor i miljötillståndet, att det inskränker på flygplatsens funktion som förstahandsval för samhällsviktigt flyg. Under de tider den är öppen fyller den viktiga funktioner i ett närhets- och redundansperspektiv.

De samhällsviktiga lufttransporter som bedrivs vid Bromma flygplats är främst ambulanstransporter inom hälso- och sjukvården, men det finns även andra samhällsviktiga lufttransporter.

De konsekvenser jag kan se kopplat till en avveckling av Bromma flygplats är försämrad tillgänglighet och längre transporttider till sjukhus i Stockholmsområdet, försämrade möjligheter för att tanka luftfarkoster centralt i Stockholm vilket kan leda till längre flyg- och transporttider i samband med olika spanings- och räddningsinsatser, minskad redundans och flexibilitet och minskad kontroll över luftrummet vilket kan påverka förutsättningarna för samhällsviktiga lufttransporter. Detta har även betydelse i ett totalförsvarsperspektiv.

Det finns därför behov av att vidta åtgärder vid en avveckling av driften och verksamheterna vid Bromma flygplats för att säkerställa kapacitet och tankningsmöjligheter för samhällsviktiga lufttransporter. Det handlar om att vidta åtgärder för att stärka kapaciteten och förbättra förutsättningarna samhällsviktiga flygtransporter vid Arlanda flygplats.

Likaså är det viktigt att säkerställa goda tankningsmöjligheter i centrala delar av Stockholmsregionen som samhällsviktiga helikoptertransporter kan nyttja.

Det bedrivs, utöver själva flygplatsverksamheten och vissa lufttransporter, även annan samhällsviktig verksamhet vid Bromma flygplats såsom exempelvis verkstads- och underhållsverksamhet för luftfarkoster. Detta är ett exempel på verksamhet som är av stor vikt för samhällsviktiga lufttransporter, men är samtidigt möjligt att bedriva vid flera alternativa flygplatser.

Av mitt uppdrag framgår att jag ska analysera och ta fram förslag för att säkerställa de samhällsviktiga flygtransporterna som idag bedrivs

vid Bromma flygplats kan ges tillräckliga verksamhetsförutsättningar vid alternativa flygplatser.

2.4.1 Definition av samhällsviktig verksamhet

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap¹¹³

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap definierar samhällsviktig verksamhet som ”verksamhet, tjänst eller infrastruktur som upprätthåller eller säkerställer samhällsfunktioner som är nödvändiga för samhällets grundläggande behov, värden eller säkerhet.”

I detta sammanhang ska verksamhet enligt Myndigheten för samhällsskydd och beredskap förstås som ett vidare begrepp. Preciseringsen av verksamhet, tjänst eller infrastruktur är inte en uteslutande lista utan kan även inkludera exempelvis anläggningar, processer, system och noder. Vidare ska samhällsfunktion ses som en funktion som är nödvändig för samhällets grundläggande behov, värden och säkerhet. Formuleringen utgår från en samlad analys och tar inspiration av hur andra länder skriver sina definitioner. ”Nödvändiga för” och ”grundläggande behov” indikerar en viss avgränsning – att samhällsviktig verksamhet handlar om att upprätthålla det viktigaste.

I Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps vägledning¹¹⁴, med utgångspunkt i den tidigare definitionen, anges exempel på viktiga samhällsfunktioner såsom energiförsörjning hälso- och sjukvård samt omsorg, offentlig förvaltning, skydd och säkerhet och transporter

Transportmyndigheternas syn på samhällsviktig verksamhet i samband med översyn av beredskapsflygplatser

Trafikverket fick i slutet av 2019 i uppdrag av regeringen att göra en översyn av de svenska beredskapsflygplatserna¹¹⁵. I samband med

¹¹³ MSB, PM, Uppdaterad definition samhällsviktig verksamhet, MSB 2020-11275, 2020-10-27

¹¹⁴ MSB, Vägledning för identifiering av samhällsviktig verksamhet, MSB 1408 – juni 2019

¹¹⁵ Regeringsbeslut, Infrastrukturdepartementet, Uppdrag att göra en översyn av de svenska beredskapsflygplatserna, 2019-12-19, I2019/03414/TP

redovisning av uppdraget 2020 föreslår Trafikverket att Transportstyrelsens tidigare definition från 2009 avseende verksamheter som kan antas ställa krav på öppning av flygplatser utanför ordinarie tider bör kvarstå¹¹⁶:

- Sjukvården, det vill säga Sveriges regioner
- Statlig och kommunal räddningsverksamhet, till exempel efterforskning av försvunna personer, fjällräddning, flygräddning, sjöräddning, räddningstjänst vid utsläpp av radioaktiva ämnen, skogsbränder (brandbekämpning respektive brandspaning och -bevakning), naturkatastrofer (undsättning och rekognoscering), vattenlivräddning (transport av dykare, personal och utrustning) samt vinschning på höga höjder och i otillgänglig terräng
- Övriga insatser från Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Polisen, Kustbevakningen, Sjöfartsverket och länsstyrelser
- Försvarsmakten

Trafikverket nämner även att Kriminalvårdens, Migrationsverkets och länsstyrelsernas uppdrag inom bevakning/kontroll med flera är verksamheter där det varit otydligt om dessa ingår i ”annan samhällsviktig verksamhet”. Det kan finnas tillfällen då en fångtransport eller en avvisning är akut, men i de allra flesta fall kan denna typ av transport planeras under flygplatsernas ordinarie öppettider och ska inte föranleda utringning av personal i beredskap.¹¹⁷

Utgångspunkter och avgränsningar för utredningen

I enlighet med mitt uppdrag ska jag analysera och ta fram förslag för att säkerställa att de samhällsviktiga flygtransporter som idag bedrivs vid Bromma flygplats kan ges tillräckliga verksamhetsförutsättningar vid alternativa flygplatser och att totalförsvarets behov beaktas vid en avveckling.

¹¹⁶ Trafikverket, Översyn av de svenska beredskapsflygplatserna, Slutrapport 2020-06-15, TRV 2019/140576

¹¹⁷ Trafikverket, 2020, Översyn av de svenska beredskapsflygplatserna

Den definition som Myndigheten för samhällsskydd och beredskap tagit fram bör enligt min mening vara en utgångspunkt för den analys som ska göras inom ramen för uppdraget. I myndighetens vägledning för identifiering av samhällsviktig verksamhet ges flera exempel på viktiga samhällsfunktioner, bland annat energiförsörjning och transporter. Jag kan konstatera att även de övriga samhällsfunktionerna som nämns i vägledningen i regel är beroende av fungerande transportinfrastruktur och transporter. Samtidigt kan jag konstatera att en fungerande transportsektor är beroende av att andra samhällssektorer fungerar, till exempel energiförsörjning. Det innebär att det finns olika beroenden mellan viktiga samhällsfunktioner.

Transportsystemet och luftfarten är av stor betydelse för att olika samhällsfunktioner ska fungera. När det gäller luftfartsområdet stöds till stor del olika samhällsfunktioner genom den ordinarie linjefarten, som normalt baseras på kommersiella grunder. För vissa verksamheter krävs därtill särskilda samhällsviktiga lufttransporter.

Med hänsyn till den verksamhet som bedrivs vid Bromma flygplats idag bedömer jag att min analys bör ha ett vidare perspektiv än enbart samhällsviktigt flyg. Jag väljer därför att utgå från behoven av samhällsviktiga lufttransporter, vilket innefattar både flygplan och helikoptrar.

I min analys i denna fråga avgränsar jag mig därför till sådana särskilda samhällsviktiga lufttransporter, där Trafikverkets och Transportstyrelsens tidigare bedömningar bidrar till att ange ramar för verksamheten även om det inte sätter några absoluta gränser. Med de förutsättningar som gäller för mitt uppdrag ligger mitt fokus på den verksamhet och de samhällsviktiga lufttransporter som bedrivs vid Bromma flygplats.

Men med utgångspunkt från det resonemang som jag för i avsnittet ovan, gör jag bedömningen att de samhällsviktiga lufttransporter som jag bör analysera inom ramen för detta uppdrag åtminstone bör uppfylla följande kriterier:

- Lufttransporterna omfattas inte av den ordinarie och regelbundna linjefarten.
- Lufttransporten stödjer spanings- och räddningsverksamhet, hälso- och sjukvård, insatser från Myndigheten för samhälls-

- skydd och beredskap, Polismyndigheten, Kustbevakningen, Sjöfartsverket, länsstyrelser samt Försvarsmakten.
- Lufttransporterna bedrivs vid Bromma flygplats.

2.4.2 Samhällsviktiga lufttransporter

Allmänt om förutsättningarna

Förutsättningarna för de samhällsviktiga lufttransporterna ges av den verksamhet som respektive lufttransport stödjer och är en del av. Ramar och villkor skiljer sig åt för olika verksamheter, till exempel för regionens hälso- och sjukvård och Polismyndigheten. Det påverkar planering och genomförande av de samhällsviktiga lufttransporterna. Vissa insatser och transporter kan genomföras med viss framförhållning, medan andra behöver genomföras mer akut. Därtill kan omständigheter såsom exempelvis dåligt väder påverka möjligheterna för genomförandet av lufttransporterna.

Bromma flygplats används för samhällsviktig luftfart, och då framför allt av ambulanstransporter – med både flygplan och helikoptrar. Men det förekommer även exempelvis statsflyg eller militärt flyg.¹¹⁸ Det finns ingen helikopterbas på Bromma flygplats, men däremot finns möjligheter för tanknings-, verkstads- och underhållstjänster.¹¹⁹

Bromma flygplats har en geografisk närhet till de centrala delarna i Stockholm. Flygplatsen har även en närhet till ett flertal större sjukhus i Stockholmsområdet (Karolinska universitetssjukhuset, Södersjukhuset, Sankt Görans sjukhus och Danderyds sjukhus)¹²⁰.

Bromma flygplats har inte öppet dygnet runt, vilket medför att transporter som kommer utanför öppethållningstiderna i normala fall går till Arlanda flygplats istället. Undantaget är vissa akuta transporter som har möjlighet att nyttja Bromma flygplats även utanför ordinarie öppethållningstid.¹²¹ Region Stockholm ingick i april 2020 ett avtal där regionen finansierar en beredskapslösning för

¹¹⁸ Swedavia, Underlag till regeringens utredare för Bromma, 2021-06-21

¹¹⁹ Swedavia, Hearing 2021-06-16

¹²⁰ Trafikverket, Underlag inför en avveckling av drift och verksamhet vid Bromma flygplats – säkerställande av samhällsviktiga lufttransporter och totalförsvarsaspekter, TRV 2021/74735, 2021-06-24

¹²¹ Swedavia AB, Underlag till regeringens utredare för Bromma, 2021-06-21

öppethållning av Bromma flygplats.¹²² Avtalet gällde till och med september 2020 och utnyttjades endast ett fåtal gånger.¹²³

Bromma flygplats utgör i många fall en så kallad alternativflygplats både för flygplan och helikoptrar. Det är den flygplats man flyger till om det visar sig att man inte kan landa på ordinarie destination på grund av väderförhållanden eller andra oförutsedda omständigheter.¹²⁴

Swedavia AB:s bedömning av konsekvenser vid en avveckling¹²⁵

I dagsläget skulle det samhällsviktiga flyget få plats på Arlanda flygplats, även vid en konsolidering av trafiken från Bromma flygplats. Swedavia AB konstaterar dock att det samhällsviktiga flyget är utspritt på Arlanda flygplats och att det skulle behöva samlas vid en plats på flygplatsen för att möta de krav och behov som finns.

Vid en konsolidering av samhällsviktiga flygtransporter från Bromma flygplats till Arlanda flygplats skulle verksamheten initialt behöva delas upp på två uppställningsytor. Det skulle även innebära att omlastning av patienter mellan flygplan och ambulans inte kan ske i hangar, vilket det finns ett starkt önskemål från operatörerna att kunna göra.

Samhällsviktigt flyg i form av helikoptertrafik finns redan idag på Arlanda flygplats i form av Polismyndighetens etablering på flygplatsen. Arlanda flygplats nuvarande miljötillstånd medger endast en begränsad mängd helikopterrörelser, där Polismyndighetens verksamhet redan idag använder en större del av dessa

Swedavia AB:s uppfattning är att ytterligare samhällsviktig helikoptertrafik, såsom ambulanshelikoptrar eller sjöräddningshelikoptrar inte bör förläggas till Arlanda flygplats, utan istället vid någon annan etablering i Stockholmsregionen som kan ge bättre förutsättningar för denna verksamhet.

I dagsläget är allmänflyget, som det samhällsviktiga flyget är en del av, utspridd på Arlanda flygplats. Swedavia AB bedömer att det i

¹²² Region Stockholm, Promemoria, Bromma flygplats – hearing 16 juni.

¹²³ Swedavia AB kontakt via e-post 2021-08-27

¹²⁴ Trafikverket, Underlag inför en avveckling av drift och verksamhet vid Bromma flygplats – säkerställande av samhällsviktiga lufttransporter och totalförsvaraspekter, TRV 2021/74735, 2021-06-24

¹²⁵ Swedavia AB, Underlag till regeringens utredare, 2021-06-21

dagsläget inte finns utrymme för att omhänderta allt allmänflyg från Bromma flygplats till Arlanda flygplats utan kapacitetsförstärkning avseende uppställningsplatser.

Swedavia AB har sedan tidigare initierat en översyn för att samla allt allmänflyg på en plats, inklusive det allmänflyg som bör flyttas till Arlanda flygplats. I detta ingår det samhällsviktiga flyget. Det skulle enligt Swedavia skapa förutsättningar att leva upp till de önskemål som de olika operatörerna har på exempelvis omlastning av patienter. Innan detta kan realiseras behöver området projekteras och byggnation genomföras. Projektet behöver även finansieras genom att avtal tecknas med de aktörer som önskar bedriva denna verksamhet, vilka ytterst får bekosta den infrastruktur som behövs. Tidsperspektivet för en sådan process är runt 2–4 år.¹²⁶

Swedavia AB bedömer att det nödvändigtvis inte är allt allmänflyg som idag finns på Bromma flygplats som behöver flyttas över till Arlanda flygplats. Prioritet bör ges åt det samhällsviktiga flyget som får plats på Arlanda, men vid en skyndsam avveckling initialt till en lägre servicenivå än önskvärt.

Hälso- och sjukvård

Socialstyrelsen har regeringens uppdrag att stödja införandet av koncentrerad högspecialiserad vård på nationell nivå. Socialstyrelsens uppdrag är bland annat att definiera vad som ska ses som nationell högspecialiserad vård. För närvarande har 70 områden som definieras som nationell specialiserad vård.¹²⁷ Min bedömning är att en koncentration av högspecialiserad vård på nationell nivå sannolikt resulterar i fler transporter och fler ambulansflygtransporter.

Kommunalförbundet Svenskt Ambulansflyg bedömer att ambulanstransporter med flygplan i Sverige uppgår till cirka 4 000 patienter per år. Den genomsnittliga flygtiden för transportererna är cirka 1,0 – 1,5 timmar. Av den totala volymen uppskattas cirka 80 procent av dessa transporter vara planerade, med en beställning senast klockan 15.00 dagen före transport. Resterande 20 procent, cirka 800, är tidskritiska akuta transporter som ska genomföras så snart som möjligt. Av de akuta transportererna är ungefär hälften

¹²⁶ Swedavia AB, möte 2021-06-29

¹²⁷ www.socialstyrelsen.se (hämtat 2021-08-17)

specialtransporter med pågående intensivvård av vuxna eller barn. Till dessa räknas även ECMO-transporter och neonataltransporter med kuvös. Specialtransporterna genomförs i stort sett alltid av team med läkare och sjuksköterska¹²⁸

Ambulansflygverksamheten utförs i dagsläget väsentligen av tre företag; Babcock Scandinavian Air Ambulance, Grafair och Hummingbird. I en nära framtid, från senare delen av 2021 och i full omfattning från 2022 förväntas majoriteten av flygningarna att ske med kommunalförbundet Svenskt Ambulansflyg.

Bromma flygplats utgör en av två flygplatser för landning av ambulansflyg i Stockholmsregionen med en stor ansamling av högspecialiserad vård vid Stockholmsjukhusen.¹²⁹ Med övergång från nuvarande ambulansflygverksamhet till Svenskt Ambulansflyg bedömer kommunalförbundet att tillgången till förmåga dygnet runt årets alla dagar kommer att öka för hela landet. Sveriges kommuner och regioner ser ett växande behov av transporter av patienter på grund av den specialisering som sker inom hälso- och sjukvården. Detta bedöms av Svenskt Ambulansflyg sammantaget leda till fler transporter till universitetssjukhusen, inte minst i Uppsala och Stockholm.¹³⁰

Bromma flygplats har en stor betydelse för ambulansflyget och ger oftast kortast möjliga tid för transport av patienten till ett sjukhus i Stockholm. Den är viktig inte bara för transport av patienter, utan även för organtransporter med mera. Avståndet mellan Stockholmsjukhusen och andra flygplatser är betydligt längre än till Bromma flygplats.¹³¹ Bromma flygplats har, även enligt Trafikverket, en stor betydelse för samhällsviktiga lufttransporter som sker av sjukvårdsrelaterade skäl.¹³²

Bromma flygplats läge medför relativt korta marktransporter från flygplatsen till och från de olika sjukhusen i Stockholm.¹³³ Babcock Scandinavia uppger att de använder Bromma flygplats för att det blir närmare för vägambulanser vid transport till Stockholmsjukhusen. Vägambulansen blir genom detta upptagen under en kortare tid. Vidare lyfter Babcock Scandinavia att tidsaspekten för hela

¹²⁸ Kommunalförbundet Svensk Ambulansflyg, e-post/PM 2021-07-02

¹²⁹ Kommunalförbundet Svensk Ambulansflyg, e-post/PM 2021-07-02

¹³⁰ Kommunalförbundet Svensk Ambulansflyg, e-post/PM 2021-07-02

¹³¹ Sveriges kommuner och regioner, Hearing 2021-06-21

¹³² Trafikverket, Underlag inför en avveckling av drift och verksamhet vid Bromma flygplats – säkerställande av samhällsviktiga lufttransporter och totalförsvarsaspekter

¹³³ Swedavia AB, Underlag till regeringens utredare för Bromma, 2021-06-21

transporten är viktig när team följer med och hämtar eller lämnar patienter.¹³⁴ Bromma flygplats kan som komplement till Arlanda flygplats också ha en avgörande betydelse vid akuta flygambulans-transporter när väder omöjliggör landning på Arlanda flygplats.

Det gäller också när trafikintensiteten på E4 förlänger transporttiden med mer än de cirka 10 – 15 minuter som är den regelmässiga tidsförlusten för Arlanda flygplats jämfört med Bromma flygplats.¹³⁵ Konsekvensen av förlängda transporttider är beroende av patientens situation och aktuellt skade- eller sjukdomsscenario. Därtill kan effekter såsom ökad bränsleåtgång och tidsförlust för andra uppdrag uppstå för vägambulansen.¹³⁶

Ambulansflyget har inga egna faciliteter på Bromma flygplats, men landar där flera gånger i veckan med patienter och leveranser av till exempel organ och prover, men också för att tanka både flygplan och helikoptrar.¹³⁷

Under 2019 startade och landade 1 012 ambulansflygplan på Bromma flygplats enligt Swedavia AB. Swedavia AB bedömer att trafikvolymen för denna typ av transporter är relativt konstant mellan åren. Det kan jämföras med Arlanda flygplats som under 2019 hade 2 131 start och landningar med samhällsviktigt flyg, varav 1 653 rörelser var ambulansflygplan. Under 2020 var det totala antalet rörelser med samhällsviktigt flyg 1 967 rörelser, varav 1 551 rörelser var ambulansflygplan. Arlanda flygplats har enligt Swedavia AB ett bredare spektrum av samhällsviktigt flyg.¹³⁸

Region Stockholms ambulanshelikoptrars fasta bas är sedan 2017 Norrtälje flygplats, där det också finns tankningsmöjligheter.¹³⁹ Enligt Region Stockholm använder ambulanshelikoptrarna i Region Stockholm och från andra regioner och länder regelmässigt Bromma flygplats som alternativflygplats. En alternativflygplats krävs vid alla instrumentflygningar. En stor ökning av nyttjandet förväntas då Karolinska universitetssjukhuset i Solna, Norrtälje flygplats,

¹³⁴ Babcock Scandinavia, Möte 2021-07-01

¹³⁵ Trafikverket 2021 "Underlag till Brommautredningen frågeområde tillgänglighet t o fr Arlanda slut"

¹³⁶ Kommunalförbundet Svensk Ambulansflyg, e-post/PM 2021-07-02

¹³⁷ Trafikverket, Underlag inför en avveckling av drift och verksamhet vid Bromma flygplats – säkerställande av samhällsviktiga lufttransporter och totalförsvarsaspekter, TRV 2021/74735, 2021-06-24

¹³⁸ Swedavia, Underlag till regeringens utredare för Bromma, 2021-06-21

¹³⁹ Trafikverket, Underlag inför en avveckling av drift och verksamhet vid Bromma flygplats – säkerställande av samhällsviktiga lufttransporter och totalförsvarsaspekter, TRV 2021/74735, 2021-06-24

Danderyds sjukhus med nya helikopterflygplatsen och den planerade helikopterbasen i Ullna kommer att få GPS-baserade inflygningar, vilket kräver en alternativ flygplats med markbaserade inflygningshjälpmedel.¹⁴⁰

Ambulanshelikoptrar från olika regioner utförde under 2020 totalt 3 256 flygningar till och från Karolinska universitetssjukhuset i Solna, 646 flygningar till och från Norrtälje sjukhus och 262 flygningar till och från Karolinska universitetssjukhuset i Huddinge. Under 2018 utfördes 682 flygningar till och från Södersjukhuset. När Danderyds sjukhus har en färdigbyggd helikopterflygplats beräknas sjukhuset ha upp till 1 250 flygningar per år.¹⁴¹

Bromma flygplats möjliggör en något kortare och snabbare ambulanstransporter till och från Stockholmssjukhusen, jämfört med Arlanda flygplats, och kan även fungera som alternativflygplats till Arlanda flygplats (vice versa). Bromma flygplats kan dock inte vara ett förstahandsval för ambulansflyg i och med att flygplatsen inte har öppet dygnet runt och inte heller tillgodoser behovet av att ha närhet till både Uppsala och Stockholmssjukhusen menar Svenskt Ambulansflyg.¹⁴² Jag gör samma bedömning.

En avveckling av Bromma flygplats får konsekvenser för redundansen i området enligt Sveriges kommuner och regioner. Det finns behov av alternativflygplatser vid dåligt väder eller andra omständigheter. Vid en avveckling av Bromma flygplats blir det längre avstånd att ta hänsyn till.¹⁴³

På ett liknande sätt resonerar Region Stockholm. En avveckling av Bromma flygplats innebär att någon annan flygplats behöver användas som destination eller alternativ flygplats. Arlanda flygplats ligger då nära till hands, enligt regionen, och ambulansflyget behöver då samsas med linjefarten på flygplatsen.¹⁴⁴

Hanteringen på marken blir mer tidskrävande på Arlanda än vad den är på Bromma flygplats, som har sin möjlighet till snabb handling i form av så kallad Fixed Base Operator (FBO).¹⁴⁵

Om Arlanda flygplats ska användas som alternativflygplats för flygningar till Karolinska universitetssjukhuset innebär det

¹⁴⁰ Region Stockholm, Promemoria, Bromma flygplats – hearing 16 juni.

¹⁴¹ Region Stockholm, Promemoria, Bromma flygplats – hearing 16 juni.

¹⁴² Kommunalförbundet Svensk Ambulansflyg, e-post/PM 2021-07-02

¹⁴³ Sveriges kommuner och regioner, Hearing 2021-06-16

¹⁴⁴ Region Stockholm, Promemoria, Bromma flygplats – hearing 16 juni, 2021-06-16

¹⁴⁵ Region Stockholm, Promemoria, Bromma flygplats – hearing 16 juni, 2021-06-16

sannolikt längre flygtid. Vid köbildning på E4 mot Stockholm finns risk för att tidpunkten (golden hour) för snabba åtgärder och operationer passeras innan patienten når sjukhuset.¹⁴⁶

I de delar där Karolinska universitetssjukhuset är ensamutförare av vård finns enligt Region Stockholm en risk att patienter inte kommer att få den vård de är i behov av. ECMO har 80 procent av sitt patientunderlag från andra regioner och länder och är därmed beroende av flygtransporter.¹⁴⁷ I normalfallet kan man tolerera en tidsförlust på 30 minuter, men vid återkommande akuttransporter kan tidsskillnaden vara avgörande för liv och hälsa.¹⁴⁸

Oavsett Bromma flygplats framtida existens anser Kommunalförbundet Svenskt Ambulansflyg att det finns ett behov av att säkra och prioritera infrastruktur, logistik och hangarer på Arlanda flygplats för den framtida nationella flygambulansverksamheten.¹⁴⁹

Försvarsverksamhet

Försvarsmakten har i princip lämnat Bromma flygplats. Statsflyget finns numera på Arlanda flygplats. Även om Arlanda flygplats är utgångspunkten för verksamheten, bedömer Försvarsmakten att det kan vara praktiskt att kunna nyttja Bromma flygplats emellanåt, till exempel avseende tankningsmöjligheter.¹⁵⁰

Bromma flygplats har en närhet till Stockholms centrala delar som kan vara värdefull i vissa situationer. Flygplatsen bidrar idag till rullbanekapacitet i Stockholmsområdet, vilket bidrar till redundans och flexibilitet. En avveckling av flygplatsen får konsekvenser för detta, enligt Försvarsmakten.¹⁵¹

Polismyndigheten

Polismyndigheten använder Bromma flygplats framför allt för tankning av sina helikoptrar. Helikoptrarna arbetar mycket i centrala Stockholm, varför Polismyndigheten är angelägna om att i dagsläget

¹⁴⁶ Region Stockholm, Promemoria, Bromma flygplats – hearing 16 juni, 2021-06-16

¹⁴⁷ Region Stockholm, Promemoria, Bromma flygplats – hearing 16 juni, 2021-06-16

¹⁴⁸ Kommunalförbundet Svensk Ambulansflyg, e-post/PM 2021-07-02

¹⁴⁹ Kommunalförbundet Svensk Ambulansflyg, e-post/PM 2021-07-02

¹⁵⁰ Försvarsmakten, Hearing 2021-06-16

¹⁵¹ Försvarsmakten, Hearing 2021-06-16

kunna tanka på Bromma flygplats. Polishelikoptrarna har annars sin bas på Arlanda flygplats.¹⁵²

Polismyndigheten anser att man kan tappa något i effektivitet vid en avveckling av Bromma flygplats. Polismyndigheten nyttjar Bromma flygplats idag för tankning av helikoptrar. Vid en avveckling riskerar myndigheten att få längre avstånd till tankning. Centralt placerade tankningsmöjligheter är av vikt för myndigheten.¹⁵³

Övrig samhällsviktig luftfart (räddningsverksamhet och statliga verksamheter)

Resurser för sjö- och flygräddning har landat och tankat på Bromma flygplats vid enstaka tillfällen, vilket kortat ned tiden för att återgå till insatsområdet. Bromma är mest värdefullt för helikopterverksamheten planeringsalternativ för flygningar i enlighet med instrumentflygregler (IFR) vid begränsad sikt, då flygplatsen på detta sätt medför en ökad räckvidd och tid i insatsområdet.¹⁵⁴ Sjöfartsverkets helikoptrar och besättningar utgår från basen i Norrtälje. Sjöfartsverkets övriga baser ligger i Göteborg, Kristianstad, Umeå och Visby.¹⁵⁵

Kustbevakningens flyg verkar i hela Sverige och genom internationella överenskommelser även i viss mån på utländskt område. Kustbevakningsflyget är baserat på Skavsta flygplats.¹⁵⁶

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap ser inget behov av att basera sina resurser för brandbevakning och brandbekämpning på Bromma flygplats. Däremot konstaterar myndigheten att Bromma flygplats fungerar bra för ambulanstransporter med hänsyn till närhet.¹⁵⁷

Migrationsverket har personal dygnet runt på Arlanda flygplats. Bromma flygplats används knappt inom verksamheten.¹⁵⁸

Kriminalvården genomför flera flygningar från Bromma flygplats varje år, men bedömer att andra flygplatser kan tillgodose behovet

¹⁵² Polismyndigheten, Hearing 2021-06-16

¹⁵³ Polismyndigheten, Hearing 2021-06-16

¹⁵⁴ Sjöfartsverket (e-post 2021-06-14)

¹⁵⁵ www.sjofartsverket.se (hämtat 2021-08-16)

¹⁵⁶ www.kustbevakningen.se (hämtat 2021-08-16) samt Kustbevakningen, Broschyr, Havsövervakning i världsklass

¹⁵⁷ Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Hearing 2021-06-16

¹⁵⁸ Migrationsverket, Hearing 2021-06-16

om flygplatsen avvecklas. Bromma flygplats kan dock förenkla logistiken kring dessa flygningar.¹⁵⁹

Tullverket har en mobil verksamhet och har ingen fast bas på Bromma flygplats.¹⁶⁰

Samhällsviktigt flyg kan flyttas till Arlanda flygplats enligt Swedavia AB, även om det inte fullt ut kan arrangeras så som kunderna önskar det. Ambulansflyg kan till exempel inte genomföra omlastning i hangar för alla flygningar i dagsläget. Swedavia AB har initierat en studie för hur allmänflyget kan omhändertas. Polismyndighetens helikopterbasering fungerar väl, men det finns inte så mycket mer utrymme för rörelser enligt miljötillståndet för Arlanda flygplats. Andra helikopterverksamheter bör därför få andra baseringar än Arlanda flygplats enligt Swedavia AB.¹⁶¹

En avveckling av Bromma flygplats bedöms inte påverka Sjöfartsverkets möjlighet att lösa sitt uppdrag för sjö- och flygräddningstjänst, på varken kort eller lång sikt, i någon betydande omfattning. Bromma flygplats är enligt Sjöfartsverket mest värdefull för helikopterverksamheten som planeringsalternativ enligt instrumentflygregler vid begränsad sikt, då flygplatsen på detta sätt medför en ökad räckvidd och tid i insatsområdet.¹⁶²

Sjöfartsverket bedömer inte att detta har någon betydande påverkan på sjö- och flygräddningssystemet. En utglesning av öppna flygplatser är dock negativ för tillgängligheten med samhällsviktiga helikoptrar.¹⁶³

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap bedömer att redundansen försämras med en avveckling av Bromma flygplats.¹⁶⁴

Avvecklingen skulle även kunna ha påverkan på vilka flygplatser som bör ingå i nätet med beredskapsflygplatser.

Fungerande sjukvårdstransporter med helikopter i Stockholmsområdet är av stor betydelse. En lösning bör enligt Trafikverket därför identifieras innan man går vidare med en avveckling av

¹⁵⁹ Kriminalvården, e-post 2021-06-14

¹⁶⁰ Tullverket, Hearing 2021-06-16

¹⁶¹ Swedavia AB, Hearing 2021-06-16

¹⁶² Sjöfartsverket (e-post 2021-06-14)

¹⁶³ Sjöfartsverket (e-post 2021-06-14)

¹⁶⁴ Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Hearing 2021-08-16

Bromma flygplats, för det fallet att helikoptertrafik vid Bromma flygplats inte kan eller bör flyttas över till Arlanda flygplats.¹⁶⁵

En avveckling av Bromma flygplats innebär att luftrummet avvecklas. Luftfartsverket ser behov av att utreda vad en avveckling kan innebära för framtida luftrumsanvändning. Privatflyg och drönartrafik kan öka i Stockholmsområdet vid en avveckling av luftrummet. Vilka konsekvenser kan det få för det samhällsviktiga flyget? Polismyndigheten menar att det är viktigt för myndigheten att luftrummet är kontrollerat på något sätt, eventuellt kan det kanske lösas med restriktionsområde. Region Stockholm ser en ökad risk för konflikter mellan ambulanshelikoptrar och annan trafik i form av både privatflyg med flygplan, helikoptrar och drönare om de centralare delarna av Stockholm blir utan flygledning och reglering av luftrummet.

En avveckling av Bromma flygplats påverkar inte Migrationsverkets verksamhet. Migrationsverket Arlanda flygplats och andra flygplatser.¹⁶⁶

Om Bromma flygplats läggs ned så flyttar sannolikt trafiken till Arlanda flygplats, i så fall anpassar sig Tullverket till det. På Arlanda flygplats har Tullverket redan fast bemanning dygnet runt.¹⁶⁷

Övrig samhällsviktig verksamhet

På flygplatsen finns även annan verksamhet som kan ses som samhällsviktig. Ett exempel på verksamhet som jag bedömer inryms inom samhällsviktig verksamhet är Bromma Air Maintenance AB. De tillhandahåller tjänster som till exempel underhåll och reparation av luftfarkoster, design och utveckling av flygplan. Företaget är utöver basen på Bromma flygplats även etablerad på Norrköpings flygplats och Malmens flygplats i Linköping.¹⁶⁸ Trafikverket lyfter fram underhållsverksamheten på Bromma flygplats för mindre luftfartyg, vilka bland annat används för samhällsviktiga transporter

¹⁶⁵ Trafikverket, Underlag inför en avveckling av drift och verksamhet vid Bromma flygplats – säkerställande av samhällsviktiga lufttransporter och totalförsvarsaspekter, TRV 2021/74735, 2021-06-24

¹⁶⁶ Migrationsverket, Hearing 2021-06-16

¹⁶⁷ Tullverket, Hearing 2021-06-16

¹⁶⁸ www.bam.aero (hämtat 2021-08-16)

såsom ambulansflyg.¹⁶⁹ Även Region Stockholm lyfter fram betydelsen av underhållet av svenska och norska ambulansflygplan samt Bromma Air Maintenance AB:s kalibrering av flygplatsernas landningshjälpmedel.¹⁷⁰

En flytt av verksamheten till annan plats innebär självklart förändrade förutsättningar för verksamheten och åtminstone engångskostnader i samband med flytt. Det finns enligt min bedömning flera alternativa platser för lokalisering av denna verksamhet, där Arlanda flygplats är ett alternativ.

När jag fört dialog med aktörer på Bromma flygplats är min bild att de bedömer det som möjligt att omlokalisera verksamheten till exempelvis Arlanda flygplats. Det innebär visserligen något längre avstånd i förhållande till de centralare delarna av Stockholm, men är möjligt. Ett villkor är dock att de får bra förutsättningar för att fortsatt driva verksamheten.

2.4.3 Behov av kompensatoriska åtgärder

Jag kan konstatera att Bromma flygplats har begränsningar i öppettider och sådana bullervillkor i miljötillståndet, att det inskränker på flygplatsens funktion som förstahandsval för samhällsviktigt flyg. Under de tider den är öppen fyller den viktiga funktioner i ett närhets- och redundansperspektiv.

Jag har fört en dialog med flera intressenter, bland annat i samband med den hearing som jag genomförde i juni 2021 kring samhällsviktiga lufttransporter. Flera intressenter lyfter fram betydelsen av Bromma flygplats, speciellt för ambulanstransporter med både flygplan och helikopter. Flera intressenter menar att en avveckling av flygplatsen kommer att få en klar försämring. Jag har bland annat fångat följande risker och konsekvenser som kan uppstå vid en avveckling av Bromma flygplats:

- Försämrade tillgänglighet och längre transporttider till sjukhus i Stockholmsområdet.

¹⁶⁹ Trafikverket, Underlag inför en avveckling av drift och verksamhet vid Bromma flygplats – säkerställande av samhällsviktiga lufttransporter och totalförsvarsaspekter, TRV 2021/74735, 2021-06-24

¹⁷⁰ Region Stockholm, Promemoria, Bromma flygplats – hearing 16 juni

- Försämrade möjligheter för att tanka luftfarkoster centralt i Stockholm, vilket kan leda till längre flyg- och transporttider i samband med olika spanings- och räddningsinsatser.
- Försämrad redundans och flexibilitet när aktörer inte har tillgång till Bromma flygplats.
- Inte samma kontroll över luftrummet efter att flygplatsen har avvecklats, vilket kan påverka förutsättningarna för samhällsviktiga lufttransporter.

Intressenterna lyfter fram viktiga aspekter och möjliga konsekvenser. Min bedömning är att de försämringar för samhällsviktig luftfart som kan komma att uppstå i form av försämrad tillgänglighet, möjlighet att tanka, redundans och flexibilitet är av sådan art att åtgärder för att minska dessa konsekvenser bör vidtas.

Vid en avveckling av Bromma flygplats ser jag behov av att åtgärder vidtas för att förbättra allmänflygets förutsättningar vid Arlanda flygplats, så att det är möjligt att flytta över samhällsviktiga flygtransporter från Bromma flygplats till Arlanda flygplats med verksamhetsförutsättningar som är tillräckligt goda. Swedavia AB:s påbörjade process med att samla allmänflyget, inklusive samhällsviktigt flyg, till en plats bör enligt min mening realiseras snarast möjligt.

Jag bedömer att vissa delar av allmänflyget kan använda andra flygplatser i regionen.

Det finns enligt min uppfattning även behov av att skapa goda tankmöjligheter centralt i Stockholm för helikopterverksamhet. Genom en eller flera sådana åtgärder mildras konsekvenserna av en avveckling av flygplatsen och goda förutsättningar för olika verksamheter kan ges. Den av Region Stockholm beslutade lokaliseringen av sjukvårdshelikoptrar till Ullna är en möjlighet att pröva.

Vid Bromma flygplats bedrivs också samhällsviktig verksamhet, som exempelvis Bromma Air Maintenance AB. Det bör prövas om det är möjligt att flytta verksamheten från Bromma flygplats till Arlanda flygplats eller andra flygplatser.

För vissa aktörer kan en lokalisering till Arlanda vara av betydelse med hänsyn till vilka kunder man har och vilka transporter som

genomförs i verksamheten. För andra aktörer kan en lokalisering nära Stockholm vara avgörande för att säkerställa en hög kompetens i företaget och verksamheten. Andra kan av till exempel kostnadsskäl välja att omlokalisera sin verksamhet till en annan flygplats än Arlanda.

2.4.4 Bromma flygplats betydelse i ett totalförsvarsperspektiv

Totalförvarsbeslutet 2021 – 2025

Regeringen presenterade i oktober 2020 propositionen 2020/21:30 Totalförsvaret 2021 – 2025. Riksdagen ställde sig bakom regeringens förslag om ett övergripande mål för totalförsvaret, nya mål för det militära och civila försvaret, inriktningen för Försvarmaktens krigsorganisation och förändringar i Försvarmaktens grundorganisation.¹⁷¹

Sverige blir påverkat om en säkerhetspolitisk kris eller väpnad konflikt uppstår i Sveriges närområde. Regeringens bedömning är att förmågan i totalförsvaret därför bör stärkas.¹⁷²

Regeringens bedömning är att totalförsvaret bör utformas och dimensioneras för att kunna möta ett väpnat angrepp mot Sverige, inbegripet krigshandlingar på svenskt territorium¹⁷³.

Regeringen gör bedömningen att arbetet med att öka motståndskraften inom särskilt områdena ordning och säkerhet, skydd av civilbefolkningen, hälso- och sjukvård, livsmedel och dricksvatten, finansiell beredskap, transporter, energiförsörjning samt elektroniska kommunikationer och post behöver vidareutvecklas och stärkas.¹⁷⁴

Det behövs enligt regeringen en ökad motståndskraft och redundans samt förstärkt säkerhetsskydd, informations säkerhet och säkra kommunikationssystem inom transportområdet. Att transporter och transportinfrastruktur fungerar är en nödvändig förutsättning för handel och resor såväl mellan länder som i Sverige och därmed för Sveriges försörjning av olika varor och tjänster.

En grundläggande funktionalitet inom transportområdet är också en förutsättning för att flera andra viktiga samhällsfunktioner ska

¹⁷¹ www.riksdagen.se (hämtat 2021-08-17)

¹⁷² Prop. 2020/21:30, Kap.4

¹⁷³ Prop. 2020/21:30, Kap 6.4

¹⁷⁴ Prop. 2020/21:30, Kap. 9.2

kunna upprätthållas vid kriser i fredstid, höjd beredskap och då ytterst i krig. Det gäller till exempel transporter för livsmedels-, drivmedels- och bränsleförsörjning, ambulanssjukvård, polis och annan räddningsverksamhet. Transporter av personal och varor är också en förutsättning för Försvarmaktens försörjningstrygghet. Kollektivtrafiken kommer att vara viktig vid höjd beredskap och krig, bland annat för utrymning och transport av krigsplacerade till inställelseplatser.¹⁷⁵

Eftersom flera samhällsviktiga verksamheter inom transportområdet förvaltas och drivs av kommersiella aktörer, som privata och statliga aktiebolag, anser Försvarsberedningen att olika former för samverkan och kravställningar gentemot de privata aktörerna bör analyseras och utvecklas. I detta sammanhang bör även kommunalt ägda flygplatser och hamnar beaktas. Trafikverket, med stöd av övriga myndigheter inom transportsektorn, bör enligt Försvarsberedningen leda arbetet med att utveckla beredskapsförmågan hos de kommersiella aktörerna. Transportmyndigheterna delar i stort Försvarsberedningens bedömning. Regeringen delar Försvarsberedningens och myndigheternas bedömningar och att näringslivet i ökad utsträckning bör inkluderas i totalförsvarsplaneringen.¹⁷⁶

Betydelsen av Bromma flygplats

Regeringen konstaterar att det bedrivs olika typer av samhällsviktiga flygtransporter vid Bromma flygplats och att det är av stor betydelse att dessa verksamheter fortsatt kan bedrivas på ett samhällsekonomiskt effektivt sätt efter en avveckling av flygplatsen och att totalförsvarets behov beaktas vid en avveckling.

I tidigare avsnitt har jag redovisat den betydelse som Bromma flygplats har för den interregionala tillgängligheten och för samhällsviktiga lufttransporter och verksamheter. Den analys och de bedömningar som jag redovisat i tidigare avsnitt gäller även för Bromma flygplats betydelse i ett totalförsvarsperspektiv.

Samtidigt som Bromma flygplats har sina fördelar, kan jag konstatera att Arlanda flygplats har en betydligt mer omfattande verksamhet av både linjefart och samhällsviktiga flygtransporter. Vid

¹⁷⁵ Prop. 2020/21:30, Kap. 9.2.6

¹⁷⁶ Prop. 2020/21:30, Kap. 9.2.6

en avveckling av driften och verksamheterna vid Bromma flygplats försvinner dock en viktig samhällsfunktion inom transportområdet, i och med den redundans och flexibilitet som försvinner med Bromma flygplats avveckling. Utan ytterligare åtgärder kan det bli konsekvenser för medborgare, näringsliv och samhälle.

Bromma flygplats geografiska läge med närhet till Stockholms centralare delar kan enligt min bedömning ha betydelse för möjligheten att snabbt transportera resurser eller personer till eller från Stockholm. Det tillsammans med den kapacitet och redundans som flygplatsen bidrar med i dagsläget är av vikt i ett totalförsvarsperspektiv.

Det finns, enligt min mening, utifrån ett totalförsvarsperspektiv behov av att vidta åtgärder för att säkerställa att ett avvecklingsbeslut kring Bromma flygplats får så begränsade konsekvenser som möjligt.

Det finns därför behov av att bland annat, som jag redovisat tidigare, vidta kapacitetsförstärkningar vid Arlanda flygplats för att säkerställa möjligheterna för samhällsviktigt flyg samt att möjliggöra en helikopterflygplats med tankningsmöjligheter mer centralt i Stockholmsregionen för samhällsviktiga helikoptertransporter.

2.5 Omvandling till stadsbebyggelse

Min bedömning: Stockholms stad har rådighet över vad som ska hända på flygfältet efter att Swedavia AB har lämnat flygplatsen. Staden är såväl markägare som ansvarig för planläggning i enlighet med plan- och bygglagen.

Stockholms stad kommer i ett första skede att behöva ta ställning till om flygplatsen ska avinrättas, eller om någon annan än Swedavia AB ska bedriva flygplatsverksamhet på platsen.

Min bedömning är att det mest sannolika är att staden väljer att följa den långsiktiga inriktningen i sin översiktsplan och omvandlar marken till blandad stadsbebyggelse. I mina följande bedömningar utgår jag från det.

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 markens värde, men jag återger två andras. Deras bedömningar av markvärdet ligger i ett spann

mellan 16 och 43 miljarder kronor. Det stora spannet speglar om inte annat osäkerheterna i en värdering.

Flygplatsområdet är stort och relativt centralt beläget. 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. Kostnader för sanering framgår av nästa avsnitt och kostnader för hållbar mobilitet är osäkra. En ny gren av tvärbanan har just öppnat för trafik och den kommer att kompletteras etappvis norrut. Tvärbanan tillsammans med gång- och cykel kan utgöra en grund för att starta en utveckling av fältet.

På sikt kommer det sannolikt behövas åtgärder för kapacitetsstark kollektivtrafik och kommunal väginfrastruktur. Kostnaderna för dessa kan vara mycket stora, kanske tiotals miljarder kronor. Det är Stockholms stad och Region Stockholm som har ansvar för sådana investeringar.

Statens väginfrastruktur i anslutning till området är hårt belastat och trängselstyrande åtgärder bör övervägas. Statens spårinfrastruktur i anslutning till området skulle kunna vara aktuell att komplettera med en station.

Min bedömning är att en förändrad markanvändning inte bör medföra att statens ansvar för trafikförsörjningen ökar i området, men jag konstaterar att liknande situationer tidigare har varit föremål för förhandlingslösningar mellan kommun, region och stat.

Stockholms stad är ägare till marken där Bromma flygplats ligger och påverkas därmed av en avveckling av flygverksamheten. Stockholms stad har även ett kommunalt ansvar att avväga lämplig markanvändning och planlägga marken i enlighet med Plan- och bygglagen.

Genom hela flygplatsens historia har det funnits olika uppfattningar om dess existens, och nuläget är inget undantag. Debatten har länge utgått ifrån att om den statliga flygplatsverksamheten avvecklas kommer fältet att användas för bostäder och annan stadsutveckling. Stockholms stads inställning är förvisso att området på lång sikt, uttryckt i stadens översiktsplan, ska omvandlas till en stadsdel med blandad stadsbebyggelse, men att scenariot med en förtida statlig avveckling inte har hanterats under innevarande

mandatperiod. Detta samtidigt som röster hörts som aviserar intresse att bedriva flygtrafik under resterande arrendeperiod. Beroende på hur Stockholms stad ser på framtida markanvändning kan olika kostnader och värden uppstå.

I avsnitt 2.6.2 redogör jag översiktligt för vad som skulle krävas för att en flygplatsägare med ny operatör skulle ta över flygplatsen eller återstarta den om den avinrättats. Min bedömning är emellertid att det inte är sannolikt att så sker, även om det inte helt kan uteslutas.

I detta avsnitt går jag igenom planeringsläget, vad som gäller avseende markvärde, sanering av området samt resonerar om möjliga framtida intäkter.

2.5.1 Markvärde

Stockholms stad äger marken men har genom arrendeaftal till Swedavia AB upplåtit att driva flygplats på Bromma flygfält. Det arrenderade området uppgår till 135 hektar. Viss mark har redan återlämnats till staden. Som markägare har staden möjlighet att utveckla och sälja marken eller upplåta med arrende och på så sätt ta del av framtida värden på fältet. Värdenas storlek beror på faktorer som planbestämmelser om inriktningen på framtida markanvändning, kostnader för infrastrukturförsörjning och sanering, marknadsläge med mera.

Jag har inte gjort någon egen värdering av markens värde, men jag återger här två andras. Stockholms handelskammare har med hjälp av Ramboll gjort antaganden om exploateringsgrad (1-2) och kvadratmeterpris (11 560-16 046 kr/BTA¹⁷⁷) och kommit fram till ett spann mellan 16 och 43 miljarder kronor.¹⁷⁸ WSP har gjort liknande antaganden (exploateringsgrad 1,5 och 15 000kr/ljus BTA¹⁷⁹) och kommit fram till att stadens intäkt skulle kunna vara omkring 21 miljarder kronor.¹⁸⁰ Både Handelskammaren och WSP är nogga med att betona osäkerheten i beräkningarna och att från dessa intäkter måste kostnader för infrastruktur, sanering med mera

¹⁷⁷ Den sammanlagda arean för varje våningsplan benämns som bruttoarea BTA

¹⁷⁸ Stockholms Handelskammare 2020 "Satsa på Arlanda"

¹⁷⁹ Ljus BTA i bostadshus omfattar normalt alla areor undantaget teknikutrymmen (utrymmen för fläkt, hissmaskin, el, tele, värme, kyla) på vind

¹⁸⁰ WSP 2021 "PM: Kvalitativ samhällsekonomisk analys av en avveckling av Bromma flygplats" uppdrag till Trafikanalys

dras av. Jag anser att det stora spannet mellan 16 och 43 miljarder kronor i sig signalerar den stora osäkerheten i att värdera marken med så preliminära förutsättningar som föreligger.

2.5.2 Framtida markanvändning

I kontakt med Stockholms stad¹⁸¹ har jag informerats om att det inte finns några konkreta planer på att omvandla flygplatsen till stadsmiljö innan 2038 då arrendeaftalet löper ut.

Jag konstaterar att det finns ett antal uppgifter att klara ut längs vägen, innan ny markanvändning kan förverkligas. Den sammantagna bilden är 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.

Stockholms stads översiktsplan

Stockholms stads översiktsplan från 2018, anger att det på lång sikt finns möjligheter att utveckla en ny stadsdel med blandad bebyggelse genom att omvandla Bromma flygplats. En sådan utveckling förutsätter, enligt översiktsplanen, att den nationella och internationella tillgängligheten säkerställs och att tillgängligheten till Arlanda stärks.

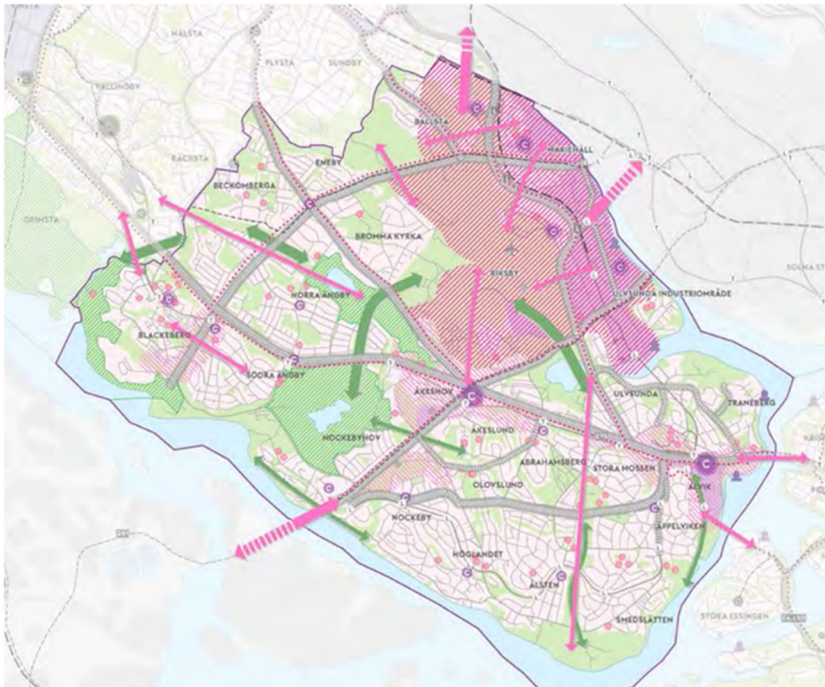
Översiktsplanen anger också ett behov av möjliga framtida förbindelser i form av kapacitetsstark kollektivtrafik till nordväst via Bromma flygplats och det framtida stadsomvandlingsområdet. Givet den mycket stora potential för stadsutveckling som finns när flygplatsen avvecklas efter 2038 kommer ett behov av kopplingar och infrastruktur att behöva beaktas, skriver Stockholms stad. Även omlandet runt flygplatsen påverkas av höjdrestrktioner och bullerstörningar. Restriktioner för bebyggelse inom flygplatsens influensområde för buller är också något Länsstyrelsen i Stockholm trycker på i granskningsyttrandet över översiktsplanen.¹⁸²

¹⁸¹ Möte den 2021-06-30 samt e-post 2021-07-09

¹⁸² Stockholms stads översiktsplan, 2018

Figur 2.6 Karta del av Stockholms stads översiktsplan

Det skrafferade området över Bromma flygplats anger område som föreslås omvandlas till blandad stadsbebyggelse med bostäder, verksamheter, service, gator, parker, kultur och idrottsytor. Att utveckla de gröna kvaliteterna och säkerställa funktioner som skolor och förskolor, är en viktig del i stadsutvecklingen. Pilarna anger strategiska respektive lokala samband för att åstadkomma en sammanhängande stad.



Källa: Stockholms stad, Översiktsplan, 2018

Hur många bostäder och andra verksamheter kan byggas?

Stockholms stad har under tidigare mandatperiod, till Brommautredare Anders Sundström 2016, uppgivit att staden såg möjligheter att bebygga fältet med 14 600 bostäder, samt minst lika mycket till i det omland som påverkas av restriktioner från flygplatsen. Totalt angavs att 30 000 bostäder, eller upp till 38 000 vid avsteg från dåvarande riktlinjer, utgjorde bostadspotentialen. Tiden för utbyggnad uppskattades till 10 år, under förutsättning att nödvändiga politiska beslut var tagna vilket inkluderade beslut om kollektivtrafik och annan infrastruktur.

I kontakt med mig kommenterar nu Stockholms stad sitt tidigare material med att nuvarande praxis i högre utsträckning inkluderar kommersiella lokaler och lokaler för samhällsservice, vilket påverkar markvärde och intäkter. Staden kommenterar även de krav och beslut som tillhör planeringsprocessen, men som inte staden har egen rådighet över, som till exempel skydds zoner vid väg och järnväg, höjda krav på skydd för skyfall, otydligheter gällande hantering av riksintressen, samhällsrisk och miljö kvalitetsnormer. Därtill pekar staden på att komplexiteten i projekten ökar, vilket påverkar genomförandetid och projekt ekonomi.

Staden anför också att den investeringsstrategi som Stockholm stads fullmäktige beslutat innebär att den exploateringsintäkt som kan uppstå vid utbyggnad av bostäder används för att finansiera förskolor, skolor, idrottsplatser med mera som uppstår till följd av bostadsbyggandet.

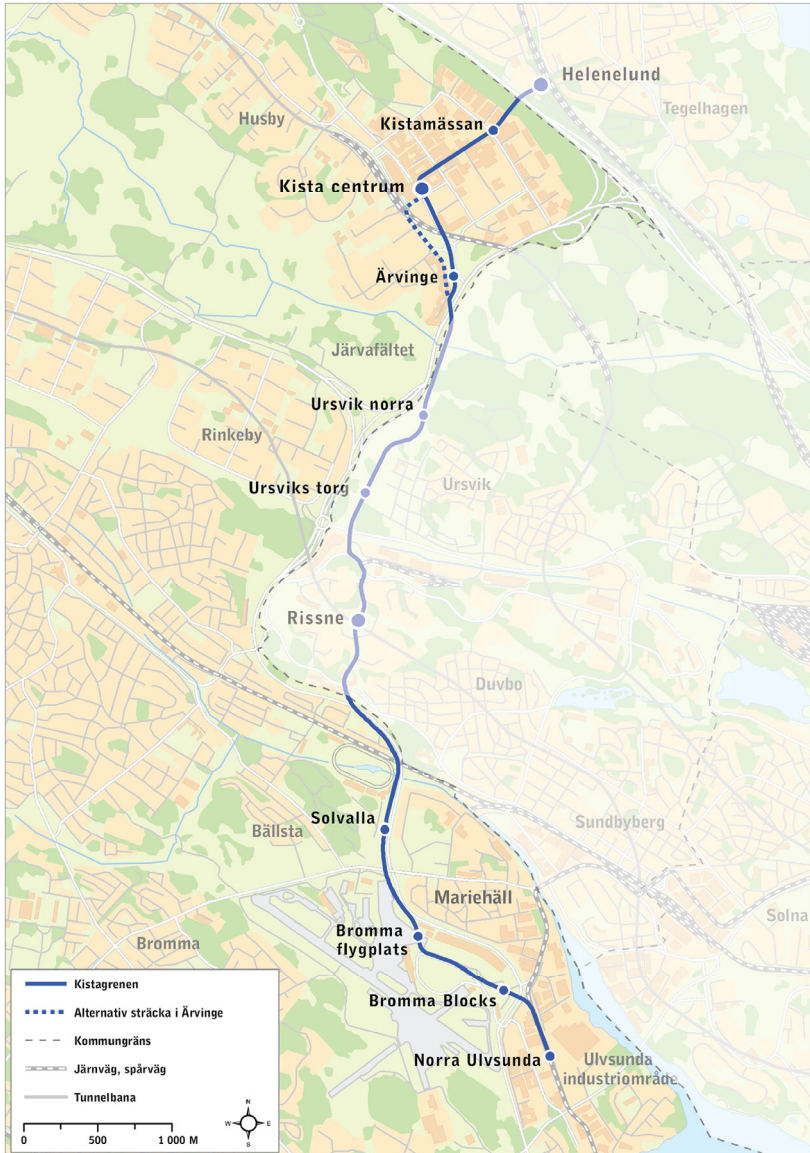
Ytterligare en faktor att beakta i en exploatering av denna omfattning är att marknadens efterfrågan på bostäder med stor sannolikhet kommer att variera över tid.

Transportinfrastruktur och kollektivtrafik

För att kunna bygga en blandad stadsbebyggelse på Bromma flygfält kommer överväganden vad gäller transportinfrastruktur och kollektivtrafik att behöva göras. Området trafikförsörjs idag helt via det kommunala vägnätet och den nyligen öppnade tvärbanan. Den första etappen av tvärbanans Kistagren öppnade 2021, med station vid Bromma flygplats. Under 2022 och 2023 planeras resterande delsträckor att öppna för trafik, med anslutning till tunnelbana och pendeltåg. Se karta nedan.

Figur 2.7 Tvärbanans Kistagren

Spårväg. Den södra sträckan fram till Bromma flygplats öppnade för trafik 2021, näst kommande etapper till Ursvik och Helenelund väntas trafikstarta 2022 respektive 2023. De markområden som är ljusa/suddiga på bilden ligger i Sundbyberg, Solna respektive Sollentuna kommuner. Övrig mark ligger i Stockholms stad.



Källa: Stockholm Växer, Stockholms stad

Kapacitetsstark kollektivtrafik kommer att krävas på sikt

En förändrad markanvändning bör inte medföra att statens ansvar för trafikförsörjningen ökar. Ansvaret för planering, finansiering och utbyggnad av kollektivtrafiken faller i huvudsak på Region Stockholm. Det finns inga konkreta planer och därmed inga kalkyler för vad det skulle innebära kostnadsmässigt. Men det finns en samsyn från Stockholms stad och Region Stockholm att det kommer att krävas kapacitetsstark kollektivtrafik. Båda parter uttrycker också förhoppning om att staten ska bidra i finansieringen.

Region Stockholm har i sina resonemang antagit att Bromma flygplats skulle kunna ge utrymme för 30 000 bostäder på fältet. Det betyder ungefär det dubbla i antal invånare. En preliminär beräkning från Regionen ger att en sådan utbyggnad på Bromma flygfät innebär cirka 11 000 ytterligare resenärer i kollektivtrafiken under den dimensionerande maxtimmen. För att få en uppfattning om storleken nämner Region Stockholm som en jämförelse att det under normala förhållanden vardagar mellan klockan 07.30 och 08.30 reser totalt 23 900 resenärer med tunnelbanans blå linje, 13 200 resenärer med tvärbanan och 17 100 resenärer med samtliga stombusslinjer i innerstan. Den slutsats Region Stockholm drar är att stadsutveckling i den omfattningen kommer ställa krav på utbyggd kapacitetsstark kollektivtrafik.¹⁸³

Region Stockholm skriver även i Kollektivtrafikplan 2050 (remissversion) att en ny stadsdel på Bromma flygplatsområde skulle ge en stor påverkan på kollektivtrafikresandet. Men lägger till att för de områden som utvecklas längs Tvärbanans båda grenar skulle spårvagnstrafiken räcka till en början. En mer betydande bebyggelse bortom Tvärbanans gångavstånd behöver någon form av ytterligare kollektivtrafiklösning. En sådan lösning skulle enligt Region Stockholm kunna vara att vidareutveckla tunnelbanesystemet, alternativt att utveckla spårvägsnätet med matning till bland annat pendeltåg vid Sundbyberg C och en framtida station vid Solvalla.

Den enda kostnadsuppskattning jag har kommit över för kapacitetsstark kollektivtrafik i stil med tunnelbana är en schablonmässig bedömning från 2016. Den kostnadsbedömningen gjordes inom ramen för Sverigeförhandlingen och återges i

¹⁸³ Region Stockholm PM 2021-06-16 "Bromma flygplats – hearing 16 juni"

Stockholms stads underlag till Anders Sundströms Brommautredning. Kostnaden angavs då till cirka 8 miljarder kronor¹⁸⁴. Värt att notera är att sedan 2016 har Region Stockholm erfarit att tunnelbaneutbyggnaderna som pågår kostar avsevärt mer än vad som initialt beräknades.¹⁸⁵

Väggkapaciteten räcker inte till

Infrastrukturen är en utmanande uppgift och ett stort åtagande för Stockholms stad då trängseln i vägnätet runt om flygplatsen är betydande redan idag. Stora planer i västerort accentuerar problematiken ytterligare. Trängsel i vägnätet runt Bromma flygfält berör även Ekerö, Solna och Sundbybergs kommuner.

Ett av målen för Stockholms stad är att minska trängsel och klimatutsläpp samt att säkerställa att det går snabbt och smidigt att resa i Stockholm. Miljö och hälsoproblem som är orsakade av trafik kan minskas genom stadsutveckling och ny infrastruktur, enligt staden.¹⁸⁶

Stockholms stad bedömer att det är flera enskilt stora satsningar som krävs och att omgivande transportsystem är underdimensionerat.¹⁸⁷ I underlaget till tidigare Brommautredning 2016 redogjordes för att trafiksituationen i inre Bromma, där flygplatsen ligger, är problematisk och känslig för störningar. En exploatering av flygfältet skulle innebära ytterligare påfrestningar på trafiksystemet. En utbyggd och förstärkt kollektivtrafik i stil med tunnelbana kommer att bli nödvändig, även enligt Stockholms stads dåvarande uppfattning. Inte enbart med tanke på ny bebyggelse på flygfältet utan även med hänsyn till utvecklingen i stort i denna regiondel, skriver de. Det blir också, enligt Stockholms stad, förmodligen nödvändigt med förbättringar eller utbyggnader i vägnätet. Ett alternativ som Stockholms stad lyfte 2016 var en ny vägtunnel från Åkeshov och Brommaplan, via Huvudstabron, till E4:an vid Järva krog. En sådan tunnel skulle enligt Stockholms stad ge möjligheter

¹⁸⁴ Stockholms stad 2016-02-12 "Bromma flygplats - svar på förfrågan om underlag till samordningsmannen"

¹⁸⁵ En förändring av de totala investeringsutgifterna från 22 506 miljoner kronor till 31 813 miljoner kronor i prisnivå januari 2016. Se Tilläggsavtal Stockholmsförhandlingen. RS 2020-0876

¹⁸⁶ Stockholms stad, kontakter vid möte 2021-06-30 samt e-post 2021-07-09

¹⁸⁷ Stockholms stad, kontakter vid möte 2021-06-30 samt e-post 2021-07-09

att prioritera gång-, cykel och kollektivtrafik i yttrafiken. Stadens preliminära bedömning av kostnad för en sådan vägtunnel var 7–10 miljarder kronor.

Samtidigt konstaterar Trafikverket att det statliga vägnätet som ansluter till det lokala och kommunala vägnätet vid Bromma är hårt belastat redan idag. På E18/Kymlingelänken uppstår regelbundet köer, bland annat då trafiken till och från väg 279 Ulvsundavägen vävs ihop med den genomgående trafiken. En omvandling av Bromma flygplats till blandad stadsbebyggelse kommer att kräva närmare studier av hur framkomligheten i vägnätet påverkas.

Trafikverket konstaterar att även invånare i täta innerstadsmiljöer med stort och bra kollektivtrafikutbud och många målpunkter på gång- och cykelavstånd, tenderar att använda bil. Enligt den nationella resvaneundersökningen från Trafikanalys (RVU 2015) för Stockholms län gör varje invånare i Stockholms innerstad i genomsnitt 0,4 bilresor per dag. Därutöver tillkommer bilresor för försörjning av exempelvis näringslivets transporter som också bör beaktas i en utveckling av Bromma flygfält.

Enligt Trafikverkets uppfattning är det inte givet att det är ny kapacitet i vägnätet som då skulle bli aktuellt. Trafikverkets generella förhållningssätt är att det inte är lämpligt att förstärka vägkapaciteten om inte anslutande delar av nätet kan ta emot trafiken. Däremot lyfter Trafikverket fram åtgärder för att styra trafiken, som exempelvis en utvidgad trängselskatt¹⁸⁸ eller påfartsreglering.¹⁸⁹

I mina kontakter med Stockholms stad har staden pekat på att många av de lösningar som behövs både omkring både Bromma och Arlanda inte finns vare sig i pågående planering eller i investeringsplaner.

Möjlighet att skapa en stadsdel med hållbart resande

Region Stockholm ser möjligheten att bebygga Bromma flygfält som ett avsevärt tillskott av bostäder i ett läge nära kollektivtrafik och den centrala regionkärnan.

¹⁸⁸ Se utformning och analys i Trafikverket 2015. "Analys av ett trängselskattesystem som även omfattar närförorter" Underlag till Sverigeförhandlingen (Rapport 2015/202)

¹⁸⁹ Trafikverket 2021 "Underlag Bromma Läsanvisning slutversion 2021-06-30"

Även Trafikverket noterar att Bromma flygplats ligger omringat av arbetsplatstäta områden som Kista, Solna, Sundbyberg och innerstaden. En stadsutveckling av Brommaområdet har därför enligt Trafikverket goda förutsättningar för att åstadkomma en transporteffektiv stadsutveckling med en hög andel hållbar mobilitet med bland annat gång och cykel. Trafikverket konstaterar också att Mälardalsbanan just nu byggs om för ökad kapacitet vilket underlättar för eventuellt ytterligare en station på sträckan, vid Solvalla. Det är dock inte en del av planerna, och är inte motiverat av de planer som Stockholms stad har idag.

Likasa har Naturvårdsverket kommenterat att Bromma flygfält med sitt centrala läge har förutsättningar att utvecklas med närhet, funktionsblandning och prioritet för kollektivtrafik, gång- och cykeltrafik i gaturum med gena sträckningar.

2.6 Markens sanering

Min bedömning: Jag konstaterar att det förekommer markföroreningar från flygverksamheten på Bromma flygplats som kommer att behöva saneras. Förekomsten har påvisats genom översiktliga undersökningar av marken. Genomförda insatser räcker inte för att få en fullständig bild av föroreningsförekomsterna.

Jag har under utredningsarbetet konstaterat att ansvaret för att sanera Bromma flygfält delas mellan verksamhetsutövare, staten och markägare. Jag har däremot inte gjort någon ansvarsutredning vilket kommer att behöva göras för att dra de mer exakta gränserna mellan de ansvariga parterna. En sådan ansvarsutredning bygger bland annat på att mer omfattande markundersökningar har genomförts än vad som är fallet i dagsläget.

En avgörande fråga för hur saneringen ska göras och i vilken omfattning är vad Stockholms stad vill använda marken till efter flygplatsens avveckling. Verksamhetsutövarens och statens ansvar för saneringen sträcker sig endast till att sanera till risknivån ”mindre känslig markanvändning”, medan bostadsändamål förutsätter en mer omfattande och kostsam sanering till ”känslig markanvändning”. Kostnadsansvaret för en mer

omfattande sanering inför bostadsexploatering är markägarens och kan genom förhandling bäras av exploatören.

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. Det yttrar sig i att det blir ett stort osäkerhetsspann. Den bästa bedömning jag kunnat göra är att det som ett minimum rör sig om ett tresiffrigt miljonbelopp men kan också uppgå till ett par, tre miljarder kronor för att sanera Bromma flygplats. De osäkerheter som gör kostnaden svårbedömd är dels bristande kännedom om föroreningsläget och om saneringstekniker för PFAS, dels att planeringen hur marken ska användas är i ett mycket tidigt stadium med stora frågor outklarade.

Förekomst av föroreningar

Den svåraste kända föroreningen på flygplatsen är PFAS. Andra föroreningar är bland annat metaller, PAH och petroleum. Vid grävarbeten som genomförs tas de farligaste föroreningarna bort löpande, så att marken uppfyller de krav som ställs vid flygplatsverksamhet.¹⁹⁰

PFAS

PFAS är mycket långlivat, toxiskt, vattenlösligt och bryts inte ned i naturen.

Sedan 2012 har Swedavia AB genomfört undersökningar för att kartlägga förekomst av PFAS på flygplatsen. Undersökningarna visar att förekomsten är störst vid de två brandövningsplatserna. Den gamla brandövningsplatsen anlades 1965 och lades ned 1995 då den nya övningsplatsen togs i drift. Utöver undersökningar av jord vid brandövningsplatserna har PFAS undersökts inför eller i samband med schaktarbeten och påträffas regelmässigt, men i avsevärt lägre halter än vid brandövningsplatserna.

¹⁹⁰ Stockholms stad 2016-02-12 "Bromma flygplats - svar på förfrågan om underlag till samordningsmannen"

De till Stockholms stad återlämnade områden som Swedavia AB inte längre arrenderar, har varit föremål för något mer djupgående studier.

Åren 2017 och 2018 genomfördes noggrannare undersökningar av PFAS vid den gamla brandövningsplatsen som nu är golfbana. Resultaten från undersökningarna visar att där föroreningsnivån är som högst är jorden i källområdet förorenad ner till cirka 3 meter under befintlig markyta och halterna var 100 gånger högre än riktvärdet för mindre känslig markanvändning (MKM) vilket är den nivå som gäller för bland annat flygplatsverksamhet, men inte bostadsmark. Jorden i övriga området inom golfbanan kan anses vara förorenad ner till cirka 2 meter under befintlig markyta.¹⁹¹

Fakta riktvärde sanering, KM och MKM: Naturvårdsverket beskriver två typer av markanvändning för vilka sanering behöver ske till olika riktvärden.

Känslig markanvändning (KM). Markkvaliteten begränsar inte val av markanvändning. Alla grupper av människor (barn, vuxna, äldre) kan vistas permanent inom området under en livstid. De flesta markekosystem samt grundvatten och ytvatten skyddas.

Mindre känslig markanvändning (MKM). Markkvaliteten begränsar val av markanvändning till exempelvis kontor, industrier eller vägar. De exponerade grupperna antas vara personer som vistas i området under sin yrkesverksamma tid samt barn och äldre som vistas i området tillfälligt. Markkvaliteten ger förutsättningar för markfunktioner som är av betydelse vid mindre känslig markanvändning, till exempel kan vegetation etableras och djur tillfälligt vistas i området. Grundvatten på ett avstånd av cirka 200 meter, samt ytvatten skyddas.

Källa: Försvarsmakten med hänvisning till Naturvårdsverkets vägledning för Riktvärden för förorenad mark.

I stadsdelen Riksby, området Linta gårdsväg, där planarbete pågår har provtagning gjorts av ytlig jord med avseende på PFAS. Området var tidigare en del av arrendeområdet för Bromma flygplats, men det saknas uppgifter om att det förekommit övningar med

¹⁹¹ Sweco 2018 "Avgränsning av perfluorerade ämnen, Bromma golfbana" på uppdrag av Swedavia AB

skumsläckmedel inom Linta gårdsväg. Inom de provtagna områdena på Linta gårdsväg visade provtagningen att halterna av PFAS var under det preliminära riktvärdet för känslig markanvändning (KM).¹⁹²

Swedavia AB lät genomföra en dagvattenutredning med flödesmätning och provtagning av PFAS på Bromma flygplats under perioden februari 2020 till april 2021. Mätningarna utfördes i sex mätpunkter med syfte att registrera totalflödet av PFAS ut från flygplatsområdet till recipienten Bällstaviken i Ulvsundasjön. PFAS påträffades i alla mätpunkter, även i dagvatten med ursprung utanför flygplatsen. De högsta halterna uppmättes dock inne på flygplatsen och högst i det dagvatten som kommer från gamla och nya brandövningsplatserna.¹⁹³

Riktvärdena för PFAS kan komma att skärpas. Dagens riktvärden är preliminära¹⁹⁴ och ett förslag om från europeiska myndigheten för livsmedelssäkerhet (EFSA) är ute på remiss. Bakgrunden är en skärpt bedömning av hur mycket PFAS man kan få i sig utan risk för hälsan. Svenska Livsmedelsverket kommenterar förslag med att det är väntat och att det tydliggör att halterna av PFAS-ämnen i miljön måste minska.¹⁹⁵ Exakt vad det kommer att betyda för avhjälpandeåtgärder och kostnader för sanering i Bromma har jag ingen uppgift om annat än att skärpta riktvärden kan öka saneringskostnaderna ytterligare.¹⁹⁶

Fakta PFAS: Per- och polyfluorerade alkylsubstanser (PFAS), även kallade högfluorerade ämnen, är fluorerade föreningar bestående av en alifatisk kolkedja med olika längder där väte (H) helt eller delvis bytts ut (substituerats) mot fluor (F). PFAS innefattar 3000 - 5000 olika ämnen som används brett i samhället från att vara en del i tillverkningsprocesser till att ge olika produkter önskvärda egenskaper. De förekommer därför i en lång rad produkter, exempelvis fett- och vattenavstötande impregnering i textilier och läder, ytskikt i papper och

¹⁹² Sweco 2021 "Riksby, Linta gårdsväg redovisning av PFAS-provtagning i ytlig jord." på uppdrag av Swedavia AB

¹⁹³ Sweco 2021 "Dagvattenutredning, flödesmätning och provtagning av PFAS på Bromma flygplats" på uppdrag av Swedavia AB

¹⁹⁴ Trafikverket, Statens miljögaranti

¹⁹⁵ Livsmedelsverket, pressmeddelande 2020-02-24

¹⁹⁶ Trafikverket, Statens miljögaranti

livsmedelsförpackningar, olika färgprodukter, rengöringsprodukter, kokkärl med non-stick-beläggning, skidvalla, brandskum, kosmetiska produkter, bekämpningsmedel, i produkter för olje- och gruv-industrin med mera.

- PFAS är vitt spridda i miljön, extremt långlivade och vissa är giftiga. PFAS ger skadliga effekter i djurstudier, men det är osäkert om de halter som människor utsätts för ger några risker. En hälsoriskbedömning som Naturvårdsverket genomfört 2012 pekar på att risken för att människors hälsa påverkas negativt av de halter som hittills mätts upp är liten. Kunskaperna om hur PFAS påverkar vår hälsa är dock inte tillräcklig.
- PFAS tas lätt upp i kroppen. Till skillnad från andra miljögifter som dioxiner och PCB:er så lagras inte PFAS i fett. Istället binder de till proteiner i kroppen och ansamlas framförallt i levern och i blodet men även i lungorna och njurarna. Halveringstiden varierar från några dagar till flera år för olika PFAS.

Källa: Naturvårdsverket

Ansvarsfrågan

Ansvar för föroreningar på Bromma flygplats delas mellan Swedavia AB, staten genom Trafikverket, Stockholms stad och eventuellt andra verksamhetsutövare. Mot bakgrund av att flygplatsområdet inte är ordentligt undersökt är det idag inte möjligt att ge en tydlig bild av åtgärdsbehov och hur kostnaderna för saneringen ska fördelas mellan de olika aktörerna. Grovt sett ser ansvarsfördelningen ut som följer.

Ansvar mellan Stockholms stad och Swedavia AB regleras i arrendeavtalet. Där framgår att (§15.5) att Swedavia AB (tidigare Luftfartsverket) svarar enligt lag (miljöbalken) 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. Staden kan alltså ställa saneringskrav på sin avtalspart Swedavia AB.

Swedavia AB har i sin tur ett avtalsförhållande med staten om ansvar för bland annat sanering. Det regleras i avtalet då Swedavia AB bildades ur det tidigare Luftfartsverket. Det avtalet skiljer på historisk miljöskuld, som är föroreningar med mera hänförliga fram till tillträdesdagen, och framtida miljöskuld hänförliga från och med tillträdesdagen. Swedavia AB:s ansvar omfattar i det avtalet den framtida miljöskulden medan den historiska miljöskulden ansvarar svenska staten för (med vissa undantag). Det kan i det här sammanhanget också vara värt att notera att förekomsten av PFAS inte var ett känt problem vid tiden för Swedavia AB:s bildande.

Statens ansvar för den historiska miljöskulden (statlig miljögaranti) verkställs i detta fall av Trafikverket enligt 7 § andra stycket 1 förordningen (2010:185) med instruktion för Trafikverket.

Trafikverkets ansvar för den historiska miljöskulden avser dock endast sanering för samma typ av markanvändning som var gällande vid bolagiseringen, det vill säga flygplatsändamål. De undersökningar och avhjälpandeåtgärder som genomförts eller planeras baseras därmed på fortsatt flygplatsverksamhet och inte på stadsutveckling med bostäder. För att den statliga miljögarantin ska utbetalas ska bland annat föroreningen ha uppkommit under Luftfartsverkets verksamhetstid, risk för människors hälsa eller miljön föreligga samt att åtgärden är skälig.¹⁹⁷

Riskbedömningen i de undersökningar som gjorts har baserats på mindre känslig markanvändning (MKM) som är den som gäller vid flygplatsverksamhet och till exempel industriverksamhet. Undersökningar som utgår från att marken ska omvandlas till stadsmiljö med bostäder har inte genomförts. För att bedöma behov av åtgärder inför ett sådant scenario krävs ytterligare undersökningar och utredningar där riskbedömningen utgår från känslig markanvändning (KM).¹⁹⁸

Om Stockholms stad avser utveckla flygfältet med markanvändning som kräver att risknivån utgår från känslig markanvändning kommer det att vara mer kostsamt och ingår inte i statens ansvar, utan behöver bäras av till exempel en exploatör.¹⁹⁹

¹⁹⁷ Trafikverket 2021 "Underlag inför en avveckling av drift och verksamhet vid Bromma flygplats - sanering av flygplatsområdet" och Naturvårdsverket 2021, NV-05183-21:Brommautredningen "Brommautredningen - kommentarer från Markmiljöenheten"

¹⁹⁸ Trafikverket 2021 "Underlag inför en avveckling av drift och verksamhet vid Bromma flygplats - sanering av flygplatsområdet"

¹⁹⁹ Naturvårdsverket 2021, NV-05183-21:Brommautredningen "Brommautredningen - kommentarer från Markmiljöenheten"

Stockholms stad var i sitt underlag till Brommautredningen 2016 medveten om dessa förhållanden. De skriver att ”Då Swedavia nyttjat området för flygplatsändamål är det sannolikt svårt att få Swedavia att ta ansvar för att bekosta åtgärder till nivån Känslig markanvändning eller till de platsspecifika riktvärden som kan komma att tas fram. Denna merkostnad för att kunna nyttja området för annat ändamål kommer sannolikt staden eller framtida byggherrar att få bekosta.”²⁰⁰

Det är heller inte uteslutet att även andra verksamhetsutövare, som till exempel bränsleleverantörer, skulle kunna vara ansvariga för delar av föroreningarna.

Med anledning av det osäkra läget vad gäller omfattningen av saneringsbehov, samt de sannolikt stora kostnaderna som olika efterbehandlingsåtgärder och riskbedömningsnivåer medför kommer ansvarsfördelningen att behöva utredas successivt och mer i detalj framöver. Erfarenheter från Försvarsmakten vid avveckling av flygflottiljer gör gällande att ansvarsfrågan kan vara komplex och utredningsinsatserna kan vara omfattande. Naturvårdsverket har en juridisk vägledning för ansvarsfrågor vid efterbehandling. De konstaterar att vid en skälighetsbedömning bör det inte anses skäligt att en verksamhetsutövare åläggs att svara för utrednings- och efterbehandlingskostnader som är en följd av ny markanvändning.²⁰¹

Kostnader för marksanering

En avgörande komponent för att beräkna kostnad av sanering är till vilket riktvärde som marken behöver saneras. För att kunna omvandla fältet till en blandad stadsmiljö med bostäder krävs sanering för känslig markanvändning (KM). Om flygfältet istället används för till exempel industriändamål krävs endast sanering till mindre känslig markanvändning (MKM). Framtida markanvändning styr med andra ord i hög grad vilka saneringsåtgärder som blir aktuella eftersom vald markanvändning påverkar vilka grupper som

²⁰⁰ Stockholms stad ”Bromma flygplats – svar på förfrågan om underlag till samordningsmannen” 2016-02-12 Bilaga 2.

²⁰¹ Naturvårdsverket 2012 Rapport 6501 ”Efterbehandlingsansvar – En vägledning om miljöbalkens regler och rättslig praxis”

kan exponeras för föroreningarna och i vilken omfattning detta kan ske.²⁰²

Enligt den bedömning som Stockholms stad gjorde 2016 i samband med Anders Sundströms Brommautredning²⁰³ ansågs kostnaden för sanering uppgå till flera hundratals miljoner kronor. Det konstaterades också i det sammanhanget att det inte fanns någon vedertagen, beprövad metod för sanering, vilket skapar ytterligare osäkerhet för kostnadsbedömningen.²⁰⁴

Enligt Swedavia AB:s uppfattning kan kostnadsskillnaden för reduktion av halter i jord ner till riktvärde KM, MKM eller platsspecifika riktvärden skilja så mycket som en tiopotens mellan varandra. Swedavia AB utesluter inte att kostnaderna för sanering kan komma att uppgå till miljardbelopp.²⁰⁵

”Flera hundratals miljoner” respektive ”miljardbelopp” är med andra ord de bästa bedömningarna från de aktörer som har mest kunskap om Bromma flygplats. För att få ytterligare kunskap om kostnadsbilden har jag sökt efter tidigare erfarenheter från sanering av flygplatser, och i synnerhet PFAS-sanering.

Castellum AB som äger Säve flygplats och har ambitioner att utveckla verksamheter inom logistik och lager konstaterar att det inte finns en vedertagen metod för sanering av PFAS utan det är ett pågående utvecklingsarbete. En indikation på kostnaden för sanering är, enligt Castellum 1 000–1 200 kronor per ton förorenad massor. Att i vissa fall isolera föroreningen på platsen, och säkra att den inte sprider sig vidare skulle kunna vara mindre kostsamt. Castellum har inte för avsikt att bygga bostäder, varför kostnaden avser riktvärdet för mindre känslig markanvändning.

Försvarsmakten har flera pågående saneringsärenden på avvecklade flygflottiljer. Kostnader för att återställa förorenad mark, exklusive PFAS, har historiskt uppgått till cirka 60 miljoner kronor per flygflottilj. Då kan det dock finnas kostnader som inte inkluderas utan som andra än Försvarsmakten varit ansvariga för, exempelvis Fortifikationsverket.

²⁰² Naturvårdsverket 2019 ”Vägledning om att riskbedöma och åtgärda PFAS-föroreningar inom förorenade områden”

²⁰³ Anders Sundström. 2016 ”Mer flyg och bostäder” Diarienummer: N2016/02702/PUB

²⁰⁴ Stockholms stad 2016-02-12 ”Bromma flygplats - svar på förfrågan om underlag till samordningsmannen”

²⁰⁵ Swedavia AB 2021 ”Underlag till regeringens utredare för Bromma i enlighet med begäran.”

Avhjälpandeåtgärderna för PFAS är inte helt genomförda vilket gör att Försvarmakten inte kan ge några tydliga kostnader för det. I likhet med Stockholms stad konstaterar Försvarmakten dessutom att det i nuläget inte finns några etablerade och väl beprövade efterbehandlingsmetoder avseende PFAS-förorenade områden vilket ytterligare försvårar kostnadsbedömningen. Därtill påpekar de att det saknas erfarenheter av storskaliga efterbehandlingsprojekt av PFAS-föroreningar.

Trots dessa osäkerheter gör Försvarmakten en grov uppskattning för kostnader för avhjälpandeåtgärder för PFAS till 50–600 miljoner kronor per flygflottilj. Tillsammans med icke-PFAS kan kostnadsspannet per flygflottilj röra sig om mellan 100 och 600 miljoner kronor, det avser dock endast sanering till riktnivån mindre känslig markanvändning (MKM).

Figur 2.8 Saneringsarbete vid F18 Södertörns flygflottilj 2005–2008

Gräv- och schaktsanering varvid 35 000 ton petroleumförorenad jord avlägsnades. Grävdjupet översteg i vissa delar 10 meter djup. Saneringsinsatsen pågick under cirka 3 års tid.



Källa: Helldén Environmental AB (ur rapport 2021-07-01 "PM – Efterbehandlingskostnader vid Försvarmaktens flottiljer "Försvarmakten)

En överslagsberäkning som WSP gjort, baserad på kostnadsuppgiften från sanering av Norra Djurgårdsstaden (om 610 kronor per kubikmeter), ger att en sanering av Bromma flygplats för samma kostnad skulle uppgå till 800 miljoner kronor (vid 1 meters djup), 1,65 miljarder kronor (vid 2 meters djup) och knappt 2,5 miljarder kronor (vid 3 meters djup).²⁰⁶ Det är för mig inte känt om saneringen i Norra Djurgårdsstaden också innehåller PFAS.

Här kan det återigen vara på sin plats att betona att de osäkra parametrarna för dessa kostnadsuppskattningar både rör grävdjup, åtgärdsval, riktvärde, markanvändning och förekomst av förorening på fältet.

Process och tidsåtgång

I direktivet till utredningen efterfrågas kunskap om vad som krävs för att sanering av flygplatsområden ska starta. Som redogjorts för ovan behövs mer kännedom både om framtida markanvändning och om förekomst av föroreningar för att kunna starta saneringen.

Det innebär att Swedavia, Trafikverket och Stockholms stad, som inte bara är planmyndighet och markägare utan även tillsynsmyndighet för flygplatsen, behöver ha samsyn om hur saneringen ska gå till innan den startar. För att kunna få det krävs mer omfattande undersökningar av föroreningsläget. Sådan kunskap är grundläggande inte enbart utifrån ansvars- och kostnadsfördelning utan även för kostnadernas storlek och överväganden om framtida markanvändning. Undersökningar för att kartlägga förekomst av föroreningar bör kunna göras tämligen omgående, medan samsyn om ansvar och kostnadsdelning för åtgärder kan ta lång tid (och förhandling) för att uppnå.

I praktiken sker undersökningar och åtgärder vidtas i samordning med ansvariga parter efterhand som stadens planläggning av området fortskrider. Det finns möjligheter att utarbeta platsspecifika riktvärden där hänsyn tas till förhållanden och byggplaner i varje aktuellt område.²⁰⁷

Även erfarenheter från Castellums utveckling av Säve flygplats visar på behovet av att ha en kontinuerlig dialog med berörd

²⁰⁶ WSP 2021 "PM: Kvalitativ samhällsekonomisk analys av en avveckling av Bromma flygplats" uppdrag till Trafikanalys

²⁰⁷ Swedavia AB 2021 "Underlag till regeringens utredare för Bromma i enlighet med begäran."

stadsmiljöförvaltning och överväga olika möjlighet för att hantera föroreningarna. Vissa delar av den tidigare flygplatsen kan behöva saneras eller massor köras till deponi. I andra delar kan det vara aktuellt att kapsla in föroreningen, vilket inte är lika kostsamt men sätter tydliga begränsningar för hur marken kan användas.²⁰⁸

Vad gäller hantering av PFAS kan en utredning av spridning på och omkring flygplatsområdet bli tidskrävande och kostsam. Det saknas idag etablerade metoder, men Naturvårdsverket menar att det sker en snabb teknikutveckling på området och att det idag finns tekniker med tämligen god reningsgrad.²⁰⁹

Fakta sanering flygplats: För att klarlägga förorenings-situationen i mark och grundvatten erfordras omfattande undersöknings- och utredningsinsatser. Insatserna följer det vägledningsunderlag och de riktlinjer som Naturvårdsverket utarbetat för hantering av förorenade mark- och vattenområden.

Erfarenheter från sanering av militära flygplatser (flyg-flottiljer) visar att vanligt förekommande undersöknings- och utredningsinsatser är:

Miljötekniska markundersökningar med jord- och grundvattenprovtagning vid platser där spill/läckage av flygdrivmedel till jord och /eller grundvatten kan misstänkas ha förekommit. Exempel på dylika platser är aktiva eller nedlagda distributions- eller lagringsanläggningar för flygdrivmedel, fatförråd, tillfälliga eller permanenta tankningsplatser.

Porgasmätning med avseende på förekomst av flyktiga kolväten (VOC) i anslutning till bland annat bostäder, kontorsbyggnader, arbetslokaler, rörledningar, brunnar i mark med mera. Flyktiga kolväten härrör i allmänhet från äldre spill/läckage av flygdrivmedel och kan vid ansamling under eller inuti byggnader leda till explosion, brand eller förgiftning till följd av inandning av hälsoskadliga gaser. Porgasmätning bör därför i allmänhet kombineras med provtagning och analys av inomhusluftens VOC-innehåll.

Sediment- och ytvattenprovtagning i berörda vattenområden, till exempel närbelägna sjöar och vattendrag vilka utgör

²⁰⁸ Castellum, digitalt möte 2021-06-29

²⁰⁹ Naturvårdsverket 2021, NV-05183-21:Brommautredningen "Brommautredningen - kommentarer från Markmiljöenheten"

recipienter för till exempel spill av drivmedel, glykol, urea och kemikalier av olika slag.

Undersökningarna utförs vanligen i flera steg, i form av översiktlig undersökning, kompletterande undersökning, huvudstudie och åtgärdsförberedande undersökning. Resultaten utvärderas mellan varje steg och en bedömning av riskerna genomförs, vilket medför att en plats ofta tar flera år att undersöka i tillräcklig omfattning för att en åtgärd ska kunna genomföras. Genom att följa Naturvårdsverkets arbetsmetodik och vägledningsunderlag tas som regel tre utredningshandlingar fram:

- Fördjupad riskbedömning. Redovisar den sammantagna riskbilden avseende föroreningarnas påverkan på människors hälsa eller miljön.
- Åtgärdsutredning. Fastställer övergripande mätbara åtgärds mål, behov av riskreduktion och åtgärdsalternativ för sanering/efterbehandling av de förorenade mark- och vattenområden som identifierats och kartlagts i den fördjupade riskbedömningen. Riskreduktion innebär till vilket riktvärde saneringsarbetena ska bedrivas. Här ska skiljas på känslig markanvändning (vid bostäder, förskolor med mera) och mindre känslig markanvändning (vid arbetsplatser, parkeringsytor med mera).
- Riskvärdering. Syftar till att utvärdera åtgärdsutredningens prioriterade åtgärdsalternativ med beaktande av kostnadsnytto-aspekter och eventuella samhällsaspekter. Även påverkan på natur- och kulturmiljö, landskapsbild, teknikutveckling, psykologiska aspekter kan vara aktuellt att beakta. Riskvärderingen betraktas som en iterativ process som syftar till att komma fram till mest lämpliga åtgärd.

Källa: Försvarsmakten²¹⁰

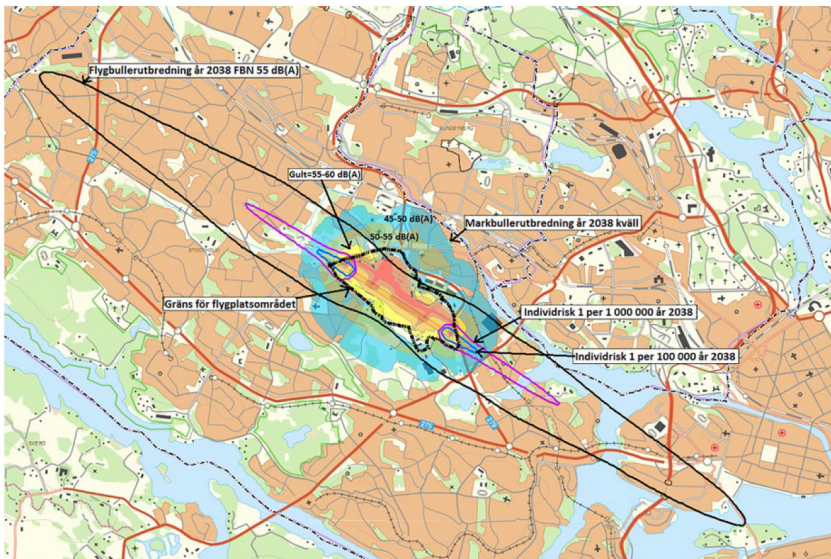
²¹⁰ Försvarsmakten FM2021-15577:2 "Ang. fråga om sanering av flygplatser inför exploatering"

2.6.1 Restriktioner i flygplatsens omland

Bromma flygplats medför vissa restriktioner vad gäller stadsutveckling och bostadsbyggande även utanför det arrenderade flygplatsområdet. Både markbuller och luftbuller i ett större omland (Figur 2.9 Karta över flygplatsområdet samt influensområden för buller och risk). Flygplatsen medför också hinder i höjddled som berör Stockholm, Solna, Sundbyberg, Järfälla, Nacka, Ekerö samt Sollentuna kommuner.²¹¹

Figur 2.9 Karta över flygplatsområdet samt influensområden för buller och risk

Kartan visar både markbuller och luftbuller samt områden med risk för tredje man.



Källa: Trafikverket 2015, "Riksintresseprecisering för Bromma Stockholm Airport"

I direkt anslutning till flygplatsområdet finns också Bällsta radar, som är en del av Luftfartsverkets radarinfrastruktur. Bällsta radar används inte i flygtrafikledning på Bromma flygplats utan för flygtrafik i hela Stockholms luftrum, både överflygande och sådan som använder någon av flygplatserna. Radarinfrastrukturen är en nödvändig del av internationell och nationell flygtrafik.

²¹¹ Trafikverket 2015, "Riksintresseprecisering för Bromma Stockholm Airport"

Tidigare utgjorde radarinfrastrukturen i Stockholms luftrum en begränsning i höjdded. Genom regeringens samordnare för ökat bostadsbyggande²¹² kom berörda parter överens om åtgärder som innebär komplettering av övervakningsinfrastrukturen för flygtrafikledning i Stockholmsområdet. Syftet var att möjliggöra byggnation av ytterligare bostäder i Stockholmsområdet, samtidigt som funktionaliteten för flygtrafiken upprätthålls. Med anledning av detta uppdrog regeringen²¹³ åt Luftfartsverket att vidta åtgärder.

Luftfartsverket och Stockholms stad slöt en överenskommelse 2017 där Stockholms stad åtar sig att upplåta del av fastighet med arrende för radarstation i Bällsta. Arrendet löper på 10 år från upplåtelsedagen. Luftfartsverket åtog sig samtidigt att uppfylla villkoren i arrendeavtalet och återkalla samtliga överklaganden i pågående överprövningar av bygglov och detaljplaner där Luftfartsverket motsatt sig ny eller ändrad bebyggelse med motiveringen att denna bebyggelse skulle innebära störningar på övervakningen av flygtrafik och luftrum ovanför Stockholm.

Jag har varit i kontakt med Luftfartsverket för att följa upp nuläget och kan konstatera att de har fullföljt sitt åtagande. Radarsystemet är förstärkt med en tredje radar för att få god radartäckning. Luftfartsverket har även inrättat en arbetsprocess där alla planer på höga hus som skapar störningar för radar i Stockholms luftrum hanteras i särskild ordning. Med den nya utrustningen och hanteringen har inget ärende behövt avslås.²¹⁴

²¹² Regeringen uppdrog den 17 november 2016 (dnr N2016/07177 /PBB) med tillägg i beslut den 22 juni 2017 (dnr N2017 /04380/PBB), åt en samordnare att möjliggöra för bostadsbyggande som av skäl staten råder över inte har kunnat genomföras.

²¹³ Genom beslut den 30 november 2017 (N2017/03101/PBB, N2017/07110/PBB)

²¹⁴ LFV, digitalt möte 2021-06-18

Figur 2.10 Radaranläggning

Radaranläggning,
i Stockholms
luftrum (Major TMA)



Källa: Luftfartsverket

Bällsta radar installerades 2015 och har 15 års livslängd. Oavsett om flygtrafik bedrivs på Bromma flygplats eller om platsen omvandlas till stadsbebyggelse eller annan markanvändning kommer Bällsta radar att påverka markanvändningen i höjddled på platsen så länge den är i bruk. Reglerna för hur högt som kan byggas i radarns närhet följer ICAO doc 15. Den innebär ett skyddsavstånd 500 meter runt tornet där inga byggnader överskrider radarns antennhöjd tillämpas (ca 50 meter över havet). Efter 500 meter tillåts successivt högre höjder fram till 15 kilometer från tornet.

Luftfartsverket ser gärna att Bällsta radar fortsätter att användas för radar även på lång sikt, eftersom att bygga nya fundament är en stor investering och platserna för sådana blir allt färre. Dessutom är just Bällsta radar ett fundament av osedvanligt god kvalitet. Jag konstaterar därför att det inte är otänkbart att det även efter 2027/2030 kan finnas en intressekonflikt mellan flygradarbehovet och markanvändningen i dess närhet.

Finansiering av radar sker normalt sett via avgifter på en route-trafiken. Förstärkningen av radar i Stockholms luftrum skedde med ett särskilt budgetanslag. Beloppet för förstärkningen utgjorde

endast en mindre summa jämfört med de värden som fanns att vinna på exploateringsintäkter. Dock hindrade regler Stockholms stad från att ta ut avgifter för att finansiera en radaranläggning, och Luftfartsverket hindrades av regler att ta emot finansiering den vägen.

Jag konstaterar att eftersom frågan om att flytta, höja eller förstärka radaranläggningar förekommer återkommande i en växande stadsregion i kombination med arrendeavtal som löper ut eller sägs upp samt radarnas livslängd, kan det finnas anledning att se över finansieringsregler för Luftfartsverket och exploateringsanknutna intäkter. Det är emellertid inget som primärt ingått i mitt uppdrag.

2.6.2 Om flygplatsen fortsätter att drivas - men i annan regi?

I direktivet till mitt uppdrag är utgångspunkten att Stockholms stad avser att använda marken till stadsutveckling och bostäder när flygplatsen avvecklas. Det är också vad Stockholms stad genom sin översiktsplan har planerat för på lång sikt (efter 2038). Frågan som nu är på bordet är emellertid en förtida avveckling. I den debatten har det funnits röster som menar att om Swedavia AB avvecklar sin flygverksamhet finns det andra som vill driva den vidare. Frågan jag ställer mig är dels om det är ett sannolikt scenario givet de regler och ledtider som föreligger, dels vad som skulle hända med övriga slutsatser och konsekvenser om så blir fallet.

De tillstånd som behövs för att driva flygplatsverksamhet är ett EASA certifikat (som Transportstyrelsen beviljar), ett CNS certifikat (som Transportstyrelsen också beviljar) ett säkerhetsgodkännande (som Transportstyrelsen också beviljar) samt ett miljötillstånd (som man ansöker om från Mark -och miljödomstolen). Det kan även finnas andra tillstånd som behöver sökas beroende på vilken verksamhet som man vill bedriva utöver flygplatsverksamheten.²¹⁵

Om Swedavia AB inte underlättar för någon annan flygplatsoperatör att ta över certifikat med mera kommer

²¹⁵ Swedavia AB, kontakt via e-post 2021-08-12

Transportstyrelsens schablonmässigt uppskattade prövningstid för de tre tillstånden sammantaget att vara upp till 24 månader.²¹⁶

Miljö tillstånd har ingen schabloniserad handläggningstid, men är i normalfallet en process på ett antal år. Det kan heller inte sägas säkert att Mark- och miljödomstolen skulle bevilja ett nytt miljö tillstånd för en flygplats i stadsdelen Bromma med dagens regler och överväganden.

Jag håller därför för osannolikt att ett sådant scenario blir verklighet, åtminstone inte i form av en trafikflygplats för linjeflyg. Med erfarenheter från Säve flygplats i Göteborg, som återinrättade en kontrollzon över flygplatsen för visst allmänflyg är det inte otänkbart att ett sådant scenario skulle kunna inträffa under den tid som planering och sanering påbörjas inför en större omvandling av flygfältet.

Om ett scenario med fortsatt flygtrafik i linjefart ändå skulle inträffa kommer det att påverka mina slutsatser vad gäller sanering, behov av ytterligare kollektivtrafik och förstås markvärdet.

2.7 Swedavia AB och Bromma flygplats

Min bedömning: Jag uppskattar att merkostnaderna för att driva två flygplatser med överkapacitet rör sig om betydande belopp som ska finansieras av kunderna. En konsolidering med hänsyn till den nya marknadssituationen, med en lägre efterfrågan, kan bidra till att minska infrastrukturkostnaderna för Swedavia AB. Något som på sikt även kommer flygbolag, passagerare och transportköpare till gagn.

Det kan enligt Kommissionens riktlinjer för statligt stöd till flygplatser och flygbolag finnas en möjlighet för tillåtet stöd avseende flytt av flygplatser. Det är dock ingen jag bedömer som sannolikt, med hänsyn till de villkor som ska vara uppfyllda. Om detta skulle aktualiseras, krävs fördjupade analyser och dialog med Kommissionen samtidigt som det självklart kan komma att påverka Swedavia AB:s beslutsprocess.

²¹⁶ Transportstyrelsen

2.7.1 Swedavia AB:s verksamhet

Mål och uppdrag för bolag med statligt ägande

Genom bolagsordningen bestämmer ägaren bolagets verksamhetsmål och vissa angivna ramar för verksamheten. I bolag med statligt ägande har verksamhetsföremålet sin grund i riksdagens beslut.²¹⁷

Genom ägaranvisning ger ägaren instruktioner till bolagets styrelse. I bolag med statligt ägande används ägaranvisningar i huvudsak när bolaget har ett särskilt beslutat samhällsuppdrag, får anslag, befinner sig i omstrukturering samt vid avregleringar och andra liknande väsentliga förändringar. Ägaranvisningar ska bland annat formaliseras genom beslut på bolagsstämma. Om ett uppdrag lämnas i ägaranvisning, ska det i ägaranvisningen tydligt framgå hur uppdraget finansieras, redovisas och följs upp.²¹⁸

Swedavia AB har i samhällsuppdrag att inom ramen för affärsmässighet aktivt medverka i utvecklingen av den svenska transportsektorn och bidra till de av riksdagen beslutade målen²¹⁹.

Ekonomiska mål är ett viktigt verktyg i bolagsstyrningen av bolag med statligt ägande. De ekonomiska målen definieras i huvudsak inom lönsamhets-, kapitalstruktur- och utdelningsmål. De ekonomiska målen beslutas av bolagsstämman.²²⁰ De ekonomiska målen för Swedavia AB är att avkastning på operativt kapital ska uppgå till minst 6 procent, skuldsättningsgraden ska uppgå till 0,7 – 1,5 gånger och ordinarie utdelning ska uppgå till mellan 10 – 50 procent av resultatet efter skatt²²¹.

Vissa bolag med statligt ägande har ett särskilt beslutat samhällsuppdrag, det vill säga ett uppdrag beslutat av riksdagen att bedriva verksamhet som syftar till att generera andra effekter än ekonomisk avkastning till ägaren²²². Swedavia AB är ett av 22 bolag med särskilt beslutat samhällsuppdrag²²³. I vissa fall kan verksamheter inom ramen för ett särskilt beslutat samhällsuppdrag delfinansieras genom anslag på statsbudgeten.²²⁴

²¹⁷ Statens ägarpolicy och principer för bolag med statligt ägande 2020

²¹⁸ Statens ägarpolicy och principer för bolag med statligt ägande 2020

²¹⁹ Verksamhetsberättelse för bolag med statligt ägande 2020

²²⁰ Statens ägarpolicy och principer för bolag med statligt ägande 2020

²²¹ Verksamhetsberättelse för bolag med statligt ägande 2020

²²² Statens ägarpolicy och principer för bolag med statligt ägande 2020

²²³ Verksamhetsberättelse för bolag med statligt ägande 2020

²²⁴ Statens ägarpolicy och principer för bolag med statligt ägande 2020

För att kunna utvärdera och följa upp hur de särskilt beslutade samhällsuppdragen utförs fastställs i relevanta fall uppdragsmål. Uppdragsmålet beslutas av bolagsstämman.²²⁵ De fastställda uppdragsmålen för Swedavia AB är återrapportering av andel nöjda resenärer, antal passagerare inrikes, antal passagerare utrikes, antal utrikesdestinationer, antal haverier eller allvarliga tillbud och koldioxidavtryck. Ingen målnivå är fastställd för något av uppdragsmålen.²²⁶

Uppföljning av uppdragsmål och ekonomiska mål sker vid ägardialog. Även de av styrelsen fastställda strategiska målen följs upp inom ramen för denna dialog.²²⁷

I avsnitt 1.7 redogör jag bland annat för statens och Swedavia AB:s rådighet över vissa beslut.

Swedavia AB:s uppdrag²²⁸

Swedavia AB är ett statligt bolag, som enligt bolagsordningen indirekt eller direkt ska 1) finansiera, äga, förvalta, driva och utveckla flygplatser med därtill hörande byggnader och anläggningar, 2) tillhandahålla och utveckla flygplatsoperativa tjänster samt kommersiella tjänster och produkter med anknytning till flygplatsverksamhet såsom bilparkering, upplåtelse av lokaler och fastigheter, marktjänster, reklam, servicetjänster samt konsulttjänster med mera, 3) äga och förvalta fast egendom, 4) äga och förvalta aktier och andelar i bolag som bedriver sådan verksamhet som anges i bolagsordningen samt, 5) bedriva därmed förening verksamhet.

Bolaget ska, inom ramen för sin affärsmässighet, aktivt medverka i utvecklingen av transportsektorn och bidra till att de av riksdagen beslutade transportpolitiska målen uppnås. Bolaget får enligt bolagsordningen inte utan regeringens godkännande lägga ned eller överlåta någon av de flygplatser som ingår i det av regeringen vid var tid genom beslut fastställda nationella basutbudet av flygplatser. Den senare får inte ändras utan att regeringen lämnat tillstånd till detta.

²²⁵ Statens ägarpolicy och principer för bolag med statligt ägande 2020

²²⁶ Verksamhetsberättelse för bolag med statligt ägande 2020

²²⁷ Statens ägarpolicy och principer för bolag med statligt ägande 2020

²²⁸ Swedavia AB:s bolagsordning, antagen vid bolagsstämman den 29 april 2014

Swedavia AB:s verksamhet och ekonomi

Swedavia AB har två rörelsesegment i verksamheten. Det är flygplatsverksamhet respektive fastighetsverksamhet. Swedavia AB:s verksamhet finansieras med de intäkter som verksamheten genererar.²²⁹

Inom flygplatsverksamheten äger, driver och utvecklar Swedavia AB de tio flygplatser som ingår i nationellt basutbud. Flygplatserna drivs och konsolideras till ett sammanhållet flygplatssystem med gemensamma koncernfunktioner. Swedavia AB delar in flygplatsverksamheten i två delar, ”aviation business” och kommersiella tjänster. I ”aviation business” ingår resenärstjänster, start- och landningstjänster, säkerhetskontroll, terminal- och undervägstjänster, assistanstjänster för personer med funktionsvariationer och infrastruktur för marktjänster (bland annat bagagehantering och tankning). I de kommersiella tjänsterna inryms uthyrning av lokaler (för handel, restauranger, kontor, lager och logistik), bilparkering och angöring samt tjänster för resenär och bland annat reklam och IT.²³⁰

Inom fastighetsverksamheten äger, driver och förvaltar Swedavia AB byggnader och markfastigheter i anslutning till Swedavia AB:s tio flygplatser. I denna verksamhet ingår bland annat ägande, utveckling och förvaltning av exploaterbar mark på och omkring Swedavia AB:s flygplatser och framtagande av fastighetsutvecklingsprojekt för hotell, kontor, logistik, handel med mera.²³¹

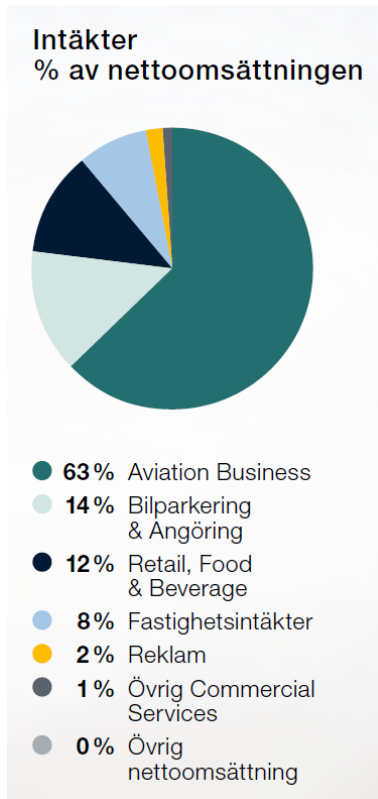
Av figuren nedan framgår de olika segmentens betydelse i förhållande till Swedavia AB:s nettoomsättning.

²²⁹ Swedavia AB, Års- och hållbarhetsredovisning 2020

²³⁰ Swedavia AB, Års- och hållbarhetsredovisning 2020

²³¹ Swedavia AB, Års- och hållbarhetsredovisning 2020

Figur 2.11 Swedavia AB:s intäkter 2019 i procent av nettoomsättningen



Källa: Swedavia, Års- och hållbarhetsredovisning 2019

De olika segmentens betydelse och andel av nettoomsättningen har förändrats under 2020. Det förklaras av den kraftiga minskningen av antalet flygrörelser och resenärer under 2020²³².

Efter samråd med flyg- och marktjänstbolag beslutade Swedavia AB under hösten 2019 att höja flygplatsavgifterna i sitt nätverk med fem procent från januari 2020. Höjningen var en följd av den långsiktiga infrastrukturutvecklingen som Swedavia AB genomför. I juni 2020 beslutade Swedavia AB om ett kompletterande incentive-program (rabatter) för att möta marknadens behov vid återupptagande av flygtrafik efter covid-19-pandemin. I slutet av 2020 beslutade bolaget att flygplatsavgifterna för 2021 ska lämnas

²³² Swedavia AB, Års- och hållbarhetsredovisning 2020

oförändrade. Under året har även rabatter och hyresnedsättningar genomförts för andra kunder till bolaget.²³³

För 2020 uppgick koncernens nettoomsättning till cirka 2,5 miljarder kronor, en minskning med cirka 3,7 miljarder kronor (60 procent) jämfört med 2019. Nedgången beror på kraftigt minskad flygtrafik och lägre passagerarvolymen till följd av covid-19-pandemins effekter från mitten av mars och för resterande delen av 2020.²³⁴

Rörelseresultatet uppgick till cirka -1,6 miljarder kronor, en försämring jämfört med året innan med cirka 2,3 miljarder kronor, medan årsresultatet landade på cirka -1,3 miljarder kronor att jämföra med ett positivt årsresultat på cirka 0,6 miljarder kronor för 2019.²³⁵

Investeringarna under året uppgick till 2,9 miljarder kronor, varav investeringar inom flygplatssegmentet uppgick till 2,6 miljarder kronor. Väsentliga investeringar skedde inom utvecklingsprogrammet på Arlanda flygplats. Under 2020 beslutades att projekten för uppförande av ny pir samt ett nytt bagagesystem i terminal 5 ska pausas. Fullgörande av projekten är fortfarande en viktig del av utvecklingsprogram Arlanda, men behovet av denna kapacitet har skjutits framåt i tiden.²³⁶

När det gäller de ekonomiska målen så uppgick avkastningen på operativt kapital till -7,5 procent, skuldsättningsgraden blev 1,0 gånger och någon utdelning lämnades inte för 2020.²³⁷

Några väsentliga händelser som bör nämnas är att Swedavia AB i mars korttidspermitterade runt 2 300 av bolagets tillsvidareanställda och lade ett varsel för 800 medarbetare, varslet genomfördes sedan under hösten, i oktober erhöll bolaget ett aktieägartillskott om 2,5 miljarder kronor och under fjärde kvartalet meddelade bolaget att en ny koncernorganisation införs från juli 2021 för att anpassa bolaget till en ny marknadsnormal.²³⁸

Aktieägartillskottet var enligt Swedavia AB avgörande för bolagets möjligheter att ta sig igenom krisen utan att äventyra förmågan att skapa långsiktiga värden för hela landet.

²³³ Swedavia AB, Års- och hållbarhetsredovisning 2020

²³⁴ Swedavia AB, Års- och hållbarhetsredovisning 2020

²³⁵ Swedavia AB, Års- och hållbarhetsredovisning 2020

²³⁶ Swedavia AB, Års- och hållbarhetsredovisning 2020

²³⁷ Verksamhetsberättelse för bolag med statligt ägande 2020

²³⁸ Swedavia AB, Års- och hållbarhetsredovisning 2020

Swedavia AB konstaterar dock att konsekvenserna av pandemin är så pass långtgående att det, för att värna svensk flygtillgänglighet, vore operativt och affärsmässigt fördelaktigt att Stockholms flygkapacitet konsolideras på Arlanda flygplats och att Bromma flygplats stängs i förtid. Detta förutsatt att Arlanda flygplats får förutsättningar att utvecklas i takt med samhällets behov.²³⁹

Jag kan konstatera att Swedavia AB:s ekonomi påverkats under pandemin. Minskad flygtrafik och lägre intäkter är en konsekvens. Bolaget har vidtagit en rad åtgärder och ägaren har lämnat ett kapitaltillskott. Jag instämmer i bolagets egen bedömning om att Swedavia fortsatt kommer att behöva effektivisera verksamheten och minska sina kostnader.

2.7.2 Swedavia AB:s konsekvensanalys av en förtida nedläggning av Bromma flygplats

Ganska snart under 2020 stod det klart för Swedavia AB att krisen skulle bli djup och utdragen och att bolaget behövde göra strukturella anpassningar till den nya marknaden efter pandemin. Sådana påbörjades också redan under sommaren 2020 och pågår fortsatt.

I september 2020 presenterade Swedavia AB en konsekvensanalys avseende en förtida avveckling av Bromma flygplats. Swedavia AB:s samlade bedömning är att det mot bakgrund av den nya marknadsituationen vore att föredra att konsolidera flygtrafiken i Stockholmsregionen till Arlanda flygplats.²⁴⁰

De sammanfattande slutsatserna av Swedavia AB:s analyser redovisades till regeringen i september 2020. Jag har frågat företrädare för bolaget efter en fylligare huvudrapport, vilket också andra gjort. Som svar har jag fått att det tagits fram ett antal interna underlag som inte kan offentliggöras med hänvisning till affärssekretess och att den sammanfattande rapporten redovisar Swedavia AB:s analys och ställningstaganden. Nedan redovisar jag översiktligt om den ägardialog som genomfördes samt Swedavia AB:s analys och sammanfattande rapport.

²³⁹ Swedavia AB, Års- och hållbarhetsredovisning 2020

²⁴⁰ Swedavia AB, Års- och hållbarhetsredovisning 2020

Pandemins effekter för Swedavia AB

Sverige befinner sig i augusti 2021 fortfarande mitt i en av historiens värsta pandemier. Med full kraft fick samhällen över hela världen i mars 2020 ställa om från normalläge till pandemibekämpning.

En av de sektorer som omedelbart och med full kraft fick känna på konsekvenserna var flygsektorn, inklusive flygplatsbolagen. Land efter land stängde ner och kraftfulla restriktioner infördes. Nästan momentant försvann i princip all flygtrafik. Jämfört med trafikvolymen från 2019 låg passagerarvolymen i början av 2020 på cirka 2 procent och 98 procent av trafiken var borta.²⁴¹

För Swedavia AB:s del innebar detta att man omedelbart vidtog ett antal extraordinära åtgärder, naturligtvis i första hand att säkra liv och hälsa för medarbetare, partners och kunder samt bidra till att begränsa smittspridningen.

Den andra stora uppgiften gällde att hantera Swedavia AB:s egen ekonomiska situation. Som bolag har Swedavia AB en hög fast kostnadsstruktur i de anläggningar som man ansvarar för. Samtidigt är i princip alla intäkter rörliga. Swedavia AB:s intäkter kommer i sin helhet från betalande kunder på den marknad som bolaget agerar på och är inte föremål för någon form av anslagsfinansiering från riksdagen. Det är Swedavia AB:s kunder som ska bära kostnaderna för den infrastruktur och de tjänster som bolaget tillhandahåller.

Swedavia AB:s åtgärder bestod bland annat i att upphöra med alla aktiviteter som inte är verksamhetskritiska, kraftiga kostnadsreduktioner och en total revidering av investeringsportföljen. Besparingarna har hittills lett till en kostnadsreduktion på ca 1 miljard kronor på årsbasis. Samtidigt har dessa kostnadsreduktioner ändå inte motsvarat den intäktsförlust som pandemin orsakat. Under den senaste 12-månaders perioden har Swedavia AB:s resultat varit negativt med ca 2,5 miljarder SEK.

Mot ovanstående bakgrund gjorde regeringen i ändringsbudget i juni 2020 bedömningen att ett kapitaltillskott på högst 3,15 miljarder kronor till Swedavia AB var nödvändigt för att investeringar och underhåll skulle kunna genomföras för att säkra ett statligt flygplatsnät som är fortsatt attraktivt och som ger den flexibilitet som krävs efter utbrottet av det nya coronaviruset. Ett kapitaltillskott var enligt regeringen även nödvändigt för att

²⁴¹ Swedavia 2021 "Underlag till regeringens utredare för Bromma i enlighet med begäran."

kapitalmarknadens förtroende för bolaget inte ska riskeras, vilket är en förutsättning för att bolaget ska få tillgång till lån.

Ägardialog om strukturförändringar

Strax före sommaren 2020 fick Swedavia AB i samband med en ägardialog en fråga om att genomföra en konsekvensanalys av en eventuell förtida nedläggning av Bromma flygplats.

Konsekvensanalysen skulle utgå från Swedavia AB:s affärsmässiga perspektiv och resultatet av denna analys skulle presenteras på en ägardialog efter sommaren. Under arbetet med konsekvensanalysen analyserades flera olika perspektiv för att kunna genomföra en så god affärsmässig bedömning som möjligt av att konsolidera flygtrafiken i Stockholm till Arlanda flygplats.

Swedavia AB:s analys och bedömningar²⁴²

Swedavia AB konstaterar i sin konsekvensanalys avseende förtida avveckling av Bromma flygplats, som Swedavia presenterade hösten 2020, att Covid-19-pandemin i grunden har förändrat flygmarknaden på både kort och lång sikt. Swedavia AB:s bedömning är att Bromma flygplats under lång tid framöver kommer att ha ett betydande kapacitetsöverskott på grund av låga trafikvolymerna. På kort sikt bedömer Swedavia att den kommersiella flygtrafiken på Bromma flygplats kan inrymmas på Arlanda utan att några betydande ytterligare infrastrukturinvesteringar behöver tidigare läggas.

På längre sikt krävs enligt Swedavia AB ytterligare satsningar i infrastruktur på och kring Arlanda flygplats oaktat om Bromma flygplats läggs ner i förtid eller ej. Dessa investeringar inkluderar även ytterligare en rullbana på Arlanda flygplats. För att Swedavia AB ska kunna fullfölja sitt tillgänglighetsuppdrag är det enligt Swedavia AB en grundläggande förutsättning att Arlanda får långsiktiga förutsättningar att utvecklas i takt med marknadens och samhällets behov och därutöver fortsatt kan fungera som katalysator för flygbranschens pågående klimatomställning.

²⁴² Swedavia AB, Sammanfattning av begärd konsekvensanalys avseende förtida avveckling av Bromma Stockholm Airport

En förtida stängning av Bromma flygplats och den tillkommande volymen på Arlanda flygplats som följer på detta är enligt Swedavia en relativt liten del av problematiken även om den teoretiskt kan medföra ett behov av tidigareläggning av stora investeringar på Arlanda flygplats med något år. Särskilda investeringar för att omhänderta en större andel affärsflyg, inklusive samhällsviktigt flyg, på Arlanda flygplats kommer däremot troligen att behöva genomföras redan inom de närmaste åren enligt bolaget.

Swedavia AB drar slutsatsen att det finns en risk för att flygtillgängligheten för vissa orter kan bli försämrad vid en förtida stängning av Bromma flygplats. Samtidigt får andra orter enligt bolaget en bättre nationell och internationell tillgänglighet genom konsoliderad inrikestrafik på en flygplats enligt bolaget. Swedavia bedömer att för vissa resenärer kommer en förtida stängning av Bromma flygplats att uppfattas som en försämring av deras resmöjligheter till och från Stockholm, inte minst då många uppfattar att det går snabbare att ta sig från Bromma flygplats till Stockholm än från Arlanda flygplats. Detta föranleder enligt Swedavia AB bland annat att tillgängligheten till Arlanda med tåg och övriga kollektiva färdmedel behöver förbättras, såväl avseende kapacitet som biljettpriser. Samtidigt medför Arlanda flygplats utbud av flygtrafik, enligt Swedavia AB, att resenärer som behöver transferera på Arlanda flygplats får förbättrade möjligheter jämfört med de som nu reser via Bromma flygplats.

Swedavia AB säger vidare att konsolideringen av inrikestrafiken till en flygplats kan stärka Arlanda flygplats positionering i Norden, samtidigt som det kan komma att innebära mindre konkurrens och därmed högre priser för konsumenterna för det fall den förutvarande kapaciteten på Bromma flygplats försvinner snarare än flyttas till Arlanda flygplats.

Bromma flygplats skulle fungera väl som utvecklingsplattform och flygplats för ett framtida elektrifierat flyg i Sverige. Swedavia AB:s bedömning är dock att denna roll kan tas av andra flygplatser inom och utanför Swedavia AB. Därtill bedöms inte Bromma flygplats kunna vara kvar som flygplats efter 2038, vilket medför att denna utveckling i ett längre perspektiv under alla omständigheter behöver ske på andra flygplatser enligt Swedavia.

För de miljöaspekter som undersökts finns positiva effekter vid en förtida stängning av Bromma flygplats, enligt bolaget. Det gäller

framför allt bullerpåverkan, men till viss del även klimatpåverkan. Vidare kan den trafik som finns på Bromma flygplats omhändertas på Arlanda flygplats inom ramen för befintligt miljötillstånd enligt Swedavia.

Swedavia AB har inte identifierat några avtalsmässiga hinder för en förtida nedläggning av Bromma flygplats.

Innan återlämnandet av marken till Stockholms stad skall flygplatsområdet miljösaneras.

En förtida nedläggning av Bromma flygplats skulle ge en resultatförbättring för Swedavia samtidigt som de transportpolitiska mål som Swedavia har i sitt uppdrag i princip helt bedöms kunna uppfyllas av Arlanda flygplats för Stockholmsregionen utan omedelbara kapacitetshöjande investeringar enligt bolaget.

En analys som ställer kostnaden för tidigarelagda investeringar på Arlanda flygplats vid en förtida stängning mot de merkostnader som alternativet att driva Bromma flygplats vidare till 2038 för med sig har gjorts av Swedavia AB. Kalkylen visar på en positiv effekt för Swedavia AB och är enligt bolaget relativt robust och oberoende av faktisk återhämtningstakt och passagerarutveckling.

En förtida stängning av Bromma flygplats skulle leda till ett nedskrivningsbehov. För att säkerställa att målet för skuldsättningsgraden kan innehållas, behöver bolagets egna kapital stärkas, enligt Swedavia AB.

För det fall ett politiskt beslut att stänga Bromma i förtid inte fattas, kommer Swedavia AB att se över hur synergier mellan Arlanda flygplats och Bromma flygplats kan maximeras.

Trots stora osäkerheter och mot bakgrund av ovanstående är Swedavia AB:s samlade bedömning att det under rådande marknadsförutsättningar inte är affärsmässigt motiverat att fortsätta driva Bromma flygplats vidare samt att konsekvenserna av ett politiskt beslut om en förtida nedläggning är hanterbara och sammantaget medför fördelar för Swedavia AB.

En grundläggande förutsättning är att Arlanda flygplats får långsiktiga förutsättningar att utvecklas i takt med marknadens och samhällets behov.

Ett politiskt beslut om en förtida stängning av Bromma flygplats bör enligt bolaget beakta även andra samhällsperspektiv utanför Swedavia AB:s uppdrag.

Reflektioner avseende Swedavia AB:s analys

Swedavia AB:s rapport till regeringen i september 2020 innehåller argument som i flera fall fortfarande är bärande och ur Swedavia AB:s perspektiv motiverar en konsolidering av flygplatsverksamheten i Stockholmsregionen.

Ett antal frågor som lyfts ägs enligt mig av bolaget själv – till exempel när det är dags att påbörja en utbyggnad av rullbanekapaciteten på Arlanda flygplats. Det är ett marknadsmässigt beslut, som kräver tillstånd etcetera. Men bedömningen om när det är dags ska göras av bolagets styrelse.

Swedavia AB lyfter inte i tillräckligt hög grad de marknadsmässiga skillnader som gäller för en cityflygplats, med fokus på inrikesflyget och en storflygplats med fokus på internationell trafik. Jag menar att detta är ett misstag och att de kompensatoriska åtgärder som behöver vidtas på Arlanda flygplats för över-dagenresenärer och flygbolag borde ha lyfts fram tydligare.

Vidare finns verksamheter på Bromma flygplats inom till exempel allmänflyg och samhällsviktig luftfart som också ges marginell uppmärksamhet. Swedavia har inte i rapporten i tillräckligt hög grad synliggjort lösningar som är rimliga för dessa aktörer.

Rapporten pekar också på att ett politiskt beslut om förtida nedläggning bör beakta även andra samhällsperspektiv utanför Swedavia AB:s uppdrag. Denna utredning försöker lyfta fram ett antal av dessa.

Utgångspunkt för de resonemang som Swedavia AB förde sommaren 2020 var bedömningen att det under överskådlig tid kommer att finnas en betydande överkapacitet på Bromma. Konsekvensen enligt bolaget blir sammantaget högre infrastrukturella kostnader än nödvändigt vilka ytterst ska betalas av flygbolagen och dess passagerare.

Under utredningstiden har jag både i dialog med bolagets ledning och genom studier av årsredovisningar med mera försökt få fram en storleksordning på denna merkostnad. Med hänvisning till den av EU godkända modellen för flygplatsdrift i ett sammanhållet nätverk görs inte uppgifter om enskilda flygplatsers ekonomi offentliga av Swedavia AB. En uppskattning från min sida leder fram till att merkostnaderna för att driva två flygplatser med överkapacitet rör

sig om avsevärda belopp som ska finansieras av flygbolagen och resenärerna.

Bromma flygplats individuella lönsamhet har som jag förstått det inte varit en bärande del av analysen och grundproblemet var heller inte att hänföra till effektiviteten i driften. Det Swedavia AB såg framför sig var en konsolidering av trafiken i Stockholmsområdet till Arlanda, vilket bedömdes fördelaktig i den nya, kommande marknadsnormalen.

Swedavia AB:s övergripande slutsats var att det ”under rådande marknadsförutsättningar inte är affärsmässigt motiverat att fortsätta driva Bromma och att konsekvenserna av ett politiskt beslut om en förtida nedläggning är hanterbara och sammantaget medför fördelar för Swedavia.”

Denna slutsats baserades på ett antal förutsättningar. Framförallt menade Swedavia att Arlanda måste garanteras möjlighet att utvecklas i takt med marknadsbehovet. Vidare att en eventuell förtida stängning kräver ett politiskt beslut, som beaktar även andra samhällsperspektiv vid sidan om Swedavia AB:s affärsmässiga perspektiv.

Bolaget har också framfört att det är viktigt att denna typ av långsiktiga infrastrukturfrågor hanteras med så bred politisk förankring som möjligt.

Jag bedömer att en konsolidering, med hänsyn till den nya marknadssituationen med lägre efterfrågan, kan bidra till att minska infrastrukturkostnaderna för Swedavia. Det kommer på sikt även flygbolag, passagerare och transportköpare till gagn.

Bromma flygplats betydelse för Swedavia AB

Bromma flygplats har varit av stor betydelse för Swedavia AB och var under 2018 – 2019 den tredje största trafikflygplatsen i Sverige, mätt i antal ankommande och avresande passagerare. Endast Arlanda flygplats och Göteborg Landvetter flygplats hade fler passagerare. Under 2020 hamnade Bromma flygplats på femte plats, då flygplatsen passerats av Skavsta flygplats och Malmö flygplats.²⁴³

Bromma flygplats är en flygplats med anor och som invigdes 1936. Flygplatsen har sedan 1950-talet inte renoverats i sin helhet.

²⁴³ Trafikanalys, Luftfart 2019

Det fanns därför enligt Swedavia AB stora behov av moderniseringar.²⁴⁴

Bromma flygplats fleråriga utvecklingsprojekt blev i huvudsak klart under 2020. I programmet ingick bland annat en ny brandstation, en ny ankomsthall, nya ytor för angöring av taxi, bil och buss samt en ny avisningsanläggning.²⁴⁵ Under perioden 2016 – 2019 genomfördes investeringar på Bromma flygplats motsvarande 1,6 miljarder kronor.²⁴⁶

2.7.3 Möjligheter för statligt stöd

EU:s domstolar har i rättspraxis slagit fast att flygplatsverksamhet utgör ekonomisk verksamhet, det vill säga erbjuder varor eller tjänster på en marknad, och därmed omfattas av statsstödsreglerna.

Sverige kan som medlemsstat äga, driva eller stödja företag på samma villkor som den privata sektorn²⁴⁷. Det finns därför möjlighet för staten som ägare till Swedavia AB att göra ytterligare investeringar i Swedavia AB. En förutsättning är att investeringarna eller andra åtgärder väglreds av utsikter till lönsamhet på längre sikt och görs på rent affärsmässig grund²⁴⁸. Åtgärder som uppfyller villkor som är förenade med detta betraktas inte som statligt stöd. Det skulle exempelvis kunna avse ägartillskott.

En flygplats av Arlandas storlek anses av Kommissionen normalt sett kunna vara i stånd att täcka sina drifts- och kapitalkostnader²⁴⁹. Möjligheten att ge offentligt stöd (statsstöd) till Swedavia och Arlanda flygplats bedöms därför vara mycket begränsade.

Det finns dock en möjlighet om man kan åberopa särskilda omständigheter vid flytt av en befintlig flygplats och upphörande med flygplatsverksamhet som skäl²⁵⁰. Under mycket exceptionella omständigheter som kännetecknas av ett tydligt marknadsmisslyckande och med beaktande av investeringens omfattning, omöjligheten att finansiera investeringen på kapitalmarknaderna, mycket stora positiva externa effekter och eventuella konkurrens-

²⁴⁴ Swedavia AB, Års- och hållbarhetsredovisning 2019

²⁴⁵ Swedavia AB, Års- och hållbarhetsredovisning 2020

²⁴⁶ Swedavia AB, Års- och hållbarhetsredovisning 2019

²⁴⁷ Meddelande från Kommissionen, (2014/C 99/03), punkt 46

²⁴⁸ Meddelande från Kommissionen, (2014/C 99/03), punkt 49

²⁴⁹ Meddelande från Kommissionen, (2014/C 99/03), punkt 89e

²⁵⁰ Meddelande från Kommissionen, (2014/C 99/03), punkt 104

snedvridningar får flygplatser med en genomsnittlig trafikvolym av mer än 5 miljoner passagerare per år motta stöd för finansiering av flygplatsinfrastruktur²⁵¹.

Det krävs ytterligare fördjupade utredningar och dialog med Kommissionen för att bedöma om villkoren uppfylls. Om förutsättningarna skulle anses uppfyllda, skulle eventuellt statligt stöd kunna ges till investeringar i uppställningsplatser och terminaler för samhällsviktigt flyg eller ytterligare rullbanekapacitet vid Arlanda.

I slutändan är Sverige också beroende av ett formellt godkännande av Kommissionen för att det ska kunna ses som tillåtet. Detta är inget som jag bedömer som sannolikt och lägger därför ingen större vikt på denna eventuella möjlighet i detta sammanhang. Jag kan dock konstatera att om detta trots detta skulle aktualiseras så kan det självklart påverka Swedavia AB:s beslutsprocess.

²⁵¹ Meddelande från Kommissionen, (2014/C 99/03), punkt 105

3 Alternativa lokaliseringar för verksamheter som idag finns på Bromma flygplats

Som konsekvens av ett eventuellt beslut om att avveckla Bromma flygplats redovisar jag nedan hur de olika verksamheterna vid flygplatsen skulle kunna omlokaliseras. Redovisningen ska inte ses som ett komplett förslag för alla verksamheterna utan mer som en indikation på att det i de flesta fall finns rimligt realistiska alternativ.

Jag väljer att redovisa de möjligheter som finns, men klargör också att flera av dessa alternativ är mer lämpliga eller mindre lämpliga av olika skäl – kapacitet, ekonomi, avstånd eller oklar status.

3.1 Flyg- och helikopterflygplatser

I Sverige finns instrumentflygplatser, flygplatser utan instrumentflygningshjälpmedel, helikopterflygplatser och mindre flygplatser. Inrättande och drift av svenska flygplatser prövas av Transportstyrelsen.

I Sverige finns för närvarande 45 instrumentflygplatser som är godkända av Transportstyrelsen, med någon form av instrumentinflygningshjälpmedel som stöd för piloternas navigering vid flygning i väder med nedsatt sikt. Transportstyrelsen har även godkänt 22 helikopterflygplatser. Utöver de godkända flygplatserna finns det många mindre flygplatser som till övervägande del används av flygklubbar och annat allmänflyg. Sådana flygplatser behöver inte vara godkända av Transportstyrelsen, men de ska ändå vara inrättade samt följa tillämpliga föreskrifter.²⁵²

²⁵² [www.transportstyrelsen.se](https://transportstyrelsen.se) (<https://transportstyrelsen.se/sv/luftfart/flygplatser-flygtrafikjanst-och-luftrum/Svenska-flygplatser1/>) (hämtat 2021-03-12)

I Stockholms-, Södermanlands-, Västmanlands och Uppsala län finns det sex certifierade instrumentflygplatser och 23 icke certifierade icke instrumentflygplatser. Av de sex certifierade instrumentflygplatserna ägs tre av staten (Stockholm Arlanda, Stockholm Bromma och Uppsala), två är kommunägda aktiebolag (Eskilstuna och Stockholm Västerås) och en flygplats är privat (Stockholm Skavsta). De fyra länen har 23 stycken icke certifierade icke instrumentflygplatser.

Tabell 3.1 Flygplatser i Stockholms-, Södermanlands-, Uppsala- och Västmanlands län

Län	Flygplats	Certifiering
Stockholm	Stockholm Arlanda	Certifierad instrumentflygplats (EU)
Stockholm	Stockholm Bromma	Certifierad instrumentflygplats (EU)
Södermanland	Eskilstuna	Certifierad instrumentflygplats (Svensk)
Södermanland	Stockholm Skavsta	Certifierad instrumentflygplats (EU)
Västmanland	Stockholm Västerås	Certifierad instrumentflygplats (EU)
Uppsala	Uppsala	Certifierad instrumentflygplats (Svensk)
Stockholm	Norrtälje Extralanda	Icke certifierad icke-instrumentflygplats
Stockholm	Norrtälje Lundås	Icke certifierad icke-instrumentflygplats
Stockholm	Norrtälje Mellingeholm	Icke certifierad icke-instrumentflygplats
Stockholm	Norrtälje Sundsta	Icke certifierad icke-instrumentflygplats
Stockholm	Rimbo Gavellanda	Icke certifierad icke-instrumentflygplats
Stockholm	Ropsten sjöflygplats	Icke certifierad icke-instrumentflygplats
Stockholm	Stockholm Frölunda	Icke certifierad icke-instrumentflygplats
Stockholm	Stockholm Hova	Icke certifierad icke-instrumentflygplats
Stockholm	Stockholm Skå-Edeby	Icke certifierad icke-instrumentflygplats
Södermanland	Björkvik	Icke certifierad icke-instrumentflygplats
Södermanland	Eskilstuna Ekeby	Icke certifierad icke-instrumentflygplats
Södermanland	Gnesta Vängsö	Icke certifierad icke-instrumentflygplats
Södermanland	Katrineholm	Icke certifierad icke-instrumentflygplats
Södermanland	Katrineholm Sköldinge	Icke certifierad icke-instrumentflygplats
Södermanland	Trosa Troslanda	Icke certifierad icke-instrumentflygplats
Västmanland	Sala Salanda	Icke certifierad icke-instrumentflygplats
Västmanland	Västerås Johannisberg	Icke certifierad icke-instrumentflygplats
Uppsala	Enköping Långtora	Icke certifierad icke-instrumentflygplats
Uppsala	Gimo gräsfält	Icke certifierad icke-instrumentflygplats
Uppsala	Gimo Lunda	Icke certifierad icke-instrumentflygplats
Uppsala	Sandhamn	Icke certifierad icke-instrumentflygplats
Uppsala	Tierp	Icke certifierad icke-instrumentflygplats
Uppsala	Uppsala Sundbro V	Icke certifierad icke-instrumentflygplats

Källa: Transportstyrelsen

Utöver flygplatser finns det i de fyra länen även 14 helikopterflygplatser, varav sex är certifierade. Resterande är icke certifierade helikopterflygplatser. Tolv av de fjorton helikopterflygplatserna ligger i Stockholms län. Av de fjorton helikopterflygplatserna ligger

sju flygplatser vid sjukhus, och av dessa är sex certifierade helikopterflygplatser.

Tabell 3.2 Helikopterflygplatser i Stockholms-, Södermanlands-, Uppsala- och Västmanlands län

Län	Flygplats	Certifiering
Stockholm	Norrälje Sjukhuset	Certifierad helikopterflygplats (Svensk)
Stockholm	Stockholm Danderyd sjukhus	Certifierad helikopterflygplats (Svensk)
Stockholm	Stockholm Huddinge sjukhus	Certifierad helikopterflygplats (Svensk)
Stockholm	Stockholm Karolinska sjukhuset	Certifierad helikopterflygplats (Svensk)
Stockholm	Stockholm Södersjukhuset	Certifierad helikopterflygplats (Svensk)
Uppsala	Uppsala Akademiska sjukhuset	Certifierad helikopterflygplats (Svensk)
Stockholm	Gustavsberg Mölnvik	Icke certifierad helikopterflygplats icke instrument
Stockholm	Ingmarsö	Icke certifierad helikopterflygplats icke instrument
Stockholm	Nacka sjukhus	Icke certifierad helikopterflygplats icke instrument
Stockholm	Stockholm Djurgården Rosenvik	Icke certifierad helikopterflygplats icke instrument
Stockholm	Gamla stan	Icke certifierad helikopterflygplats icke instrument
Stockholm	Värtahamnen	Icke certifierad helikopterflygplats icke instrument
Stockholm	Åkersberga	Icke certifierad helikopterflygplats icke instrument
Södermanland	Strängnäs Hesselbyholm	Icke certifierad helikopterflygplats icke instrument

Källa: Transportstyrelsen

3.2 Stockholm Arlanda flygplats

3.2.1 Verksamheten vid Arlanda flygplats

Min bedömning: Jag bedömer att det kommer att finnas ledig kapacitet vid Arlanda flygplats och att den linjefart, charter och samhällsviktigt flyg vid Bromma flygplats som flyttar över till Arlanda flygplats kommer att få plats. Jag konstaterar att Swedavia AB bedömer att kapacitetssituationen på Arlanda flygplats och behovet av kapacitetsinvesteringar drivs av volymtillväxt på Arlanda flygplats i högre grad än överflyttning av flygtrafik från Bromma flygplats och en konsolidering av flygplatsverksamheten. Swedavia AB bedömer att de strukturella förändringar som sker på marknaden kommer att resultera i att

ledig kapacitet vid Arlanda flygplats. Jag ser inget skäl att göra någon annan bedömning.

Det krävs dock en förändrad struktur för allmänflyget, med fokus på det samhällsviktiga flygets effektivitet och funktion på Arlanda.

Det saknas förutsättningar för att på Arlanda ta emot den samhällsviktiga helikoptertrafiken.

Jag bedömer slutligen att det är viktigt att Swedavia AB vidtar de förberedelser som behövs för att kunna starta eventuella investerings- och miljötillståndsprocesser i tid så att eventuell ny kapacitet kan finnas på plats den dagen det behövs.

Översiktligt om flygplatsen

Arlanda flygplats är Sveriges största flygplats. Flygplatsen har tre rullbanor som är 3 301, 2 500 respektive 2 500 meter långa.

Under 2019 hade flygplatsen 229 601 antal starter och landningar. Antalet resenärer uppgick till ca 25,6 miljoner passagerare och flygplatsen hade 280 utrikes och 44 inrikes flyglinjer till 168 destinationer, varav 23 inrikes.²⁵³

²⁵³ Swedavia, Års- och hållbarhetsredovisning 2019

Figur 3.1 Översiktsbild Arlanda flygplats



Källa: Swedavia AB (Miljörapport 2020 Stockholm Arlanda Airport)

Kapacitetssituationen vid Arlanda

Swedavia AB bedriver flygplatsverksamhet på Arlanda med stöd av bland annat ett miljöbalkstillstånd²⁵⁴, vanligen kallat miljötillstånd. Länsstyrelsen i Stockholms län är tillsynsmyndighet över den verksamhet som tillståndet omfattar.

Miljötillståndet begränsar verksamheten vid Arlanda flygplats till maximalt 350 000 flygrörelser per år, en start eller landning är en flygrörelse. Det sammanlagda antalet flygrörelser på Arlanda respektive Bromma kan hanteras inom den tillståndsgivna volymen för Arlanda flygplats. Länsstyrelsen bedömer att Arlandas tillstånd i

²⁵⁴ Tillståndet har meddelats genom en deldom från mark- och miljödomstolen den 27 november 2013 i mål nr M 2284-11 och en dom från Mark- och miljööverdomstolen (MÖD) den 21 november 2014 i mål nr M 11706-13.

övrigt inte innehåller några villkor som innebär ett direkt hinder mot ett övertagande av Brommas flygtrafik.²⁵⁵

Arlanda flygplats har idag en kapacitet för 84 rörelser per timme, maximalt 42 ankomster respektive 42 avgångar per timme. Fördelningen av ankomst- och avgångstider koordineras på hel timme, kvart och fem minuters intervaller.²⁵⁶

Utöver kapaciteten för rullbanorna finns det andra hänsyn att ta när det gäller hur omfattande flygtrafik som flygplatsen kan omhänderta, till exempel uppställning av flygplan och passagerarflöden i de olika terminalerna.

Parkeringen för flygplan vid terminal 4 utgör en begränsning. Under en högtrafikdag 2019 fanns inga lediga uppställningsplatser att tillgå vid terminalen. Det finns möjlighet att parkera flygplanen på andra platser utanför terminalen, men det innebär att passagerarna behöver transporteras med buss mellan flygplanet och terminalen. Det kan medföra problem vid transfer, då det tar längre tid för passagerarna att ta sig mellan sina olika flygningar. Det innebär också att tillgängligheten på flygplatsen försämras genom längre tider för passage genom systemet.²⁵⁷

En annan begränsning är passagerarflödena på vissa terminaler. I dagsläget har terminal 2 en kapacitet på 1 000 passagerare per timme, terminal 3 har en kapacitet på 380 passagerare per timme och terminal 5 har en kapacitet för 3 600 ankommande passagerare per timme och 4 200 avgående passagerare per timme. För terminal 4 är ingen sådan begränsning angiven. Terminal 2 har även en begränsning i hur många passagerare varje utgång klarar av.²⁵⁸

Möjlighet att flytta över rörelser från Bromma flygplats

Det finns enligt Transportstyrelsen en möjlighet att inrymma flygtrafiken vid Bromma flygplats på Arlanda flygplats, se figurerna nedan. Det skulle bli fullt under vissa tider i högtrafik baserat på de trafikvolymerna som rådde under 2019. I figurerna nedan framgår antalet rörelser i form av ankomster (Arr) respektive avgångar (Dep)

²⁵⁵ Länsstyrelsen i Stockholms län 2021-08-10, PM Nedläggning av Bromma flygplats och vilka konsekvenser det kan få för Arlanda och Lst.

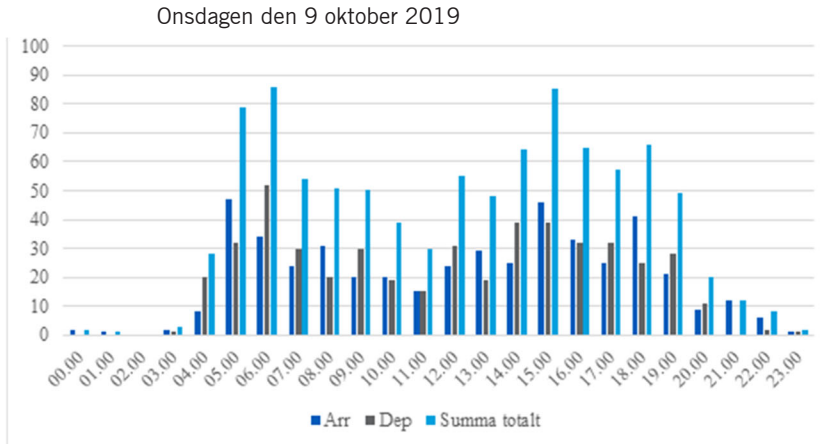
²⁵⁶ Transportstyrelsen, Rapport TSL 2021–3347 (5.2.2)

²⁵⁷ Transportstyrelsen, Rapport TSL 2021–3347 (5.2.2)

²⁵⁸ Transportstyrelsen, Rapport TSL 2021–3347 (5.2.2)

för varje timme under dygnet den 9 oktober 2019 respektive 13 oktober 2020. Båda dessa dagar var onsdagar i vecka 41.²⁵⁹

Figur 3.2 Antal rörelser vid Arlanda och Bromma flygplatser (sammanslagning av rörelserna)



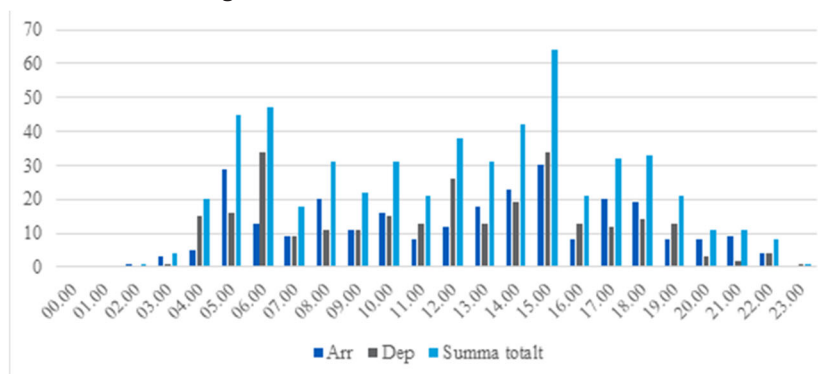
Källa: Transportstyrelsen / Airport Coordination Sweden

Figuren ovan visar att nyttjandet av flygplatsens rullbanekapacitet låg nära taket några enstaka timmar i peaktid (klockan 06.00 – 06.59 respektive klockan 15.00 – 15.59) under den aktuella dagen 2019, vid en sammanslagning av rörelserna på Arlanda och Bromma flygplatser. För motsvarande dag under 2020 ligger nyttjandet och antalet rörelser på en lägre nivå, vilket visar på ledig kapacitet.

²⁵⁹ Transportstyrelsen, Rapport TSL 2021–3347 (5.3)

Figur 3.3 Antal rörelser vid Arlanda flygplats och Bromma flygplats (sammanslagning av rörelserna)

Onsdagen den 13 oktober 2020



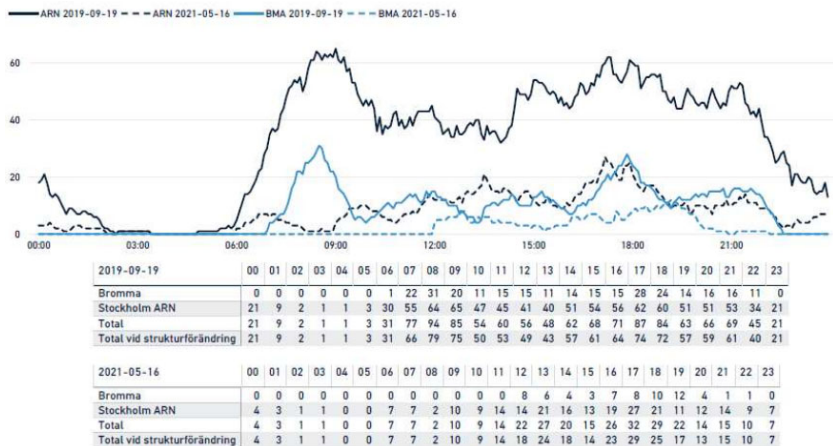
Källa: Transportstyrelsen / Airport Coordination Sweden

Om man utgår från de start- och landningstider som flygbolagen har sökt inför vintersäsongen 2021 – 2022 är läget annorlunda jämfört med 2019, då räcker kapaciteten på rullbanan väl.²⁶⁰

Swedavia redovisar en analys av kapacitetssituationen utifrån två typdagar, en för 2019 och en för 2021. De visar belastningen på Arlanda och Bromma flygplatser utifrån ett rörelse- och passagerarperspektiv. Typdagen motsvarar den 15:e mest trafikerade trafikdagen under året. För Arlanda och Bromma flygplatser skiljer sig den 15:e mest trafikerade dagen, men i figurerna nedan har ett och samma datum använts för flygplatserna för 2019 respektive 2021. Av figurerna och tabellerna framgår belastningen (rörligt värde) per timme. När det gäller rörelser är flygplatsernas samtliga rörelser inkluderade, medan passagerarperspektivet endast tar hänsyn till reguljär- och chartertrafik.

²⁶⁰ Transportstyrelsen, Rapport TSL 2021–3347 (5.3)

Figur 3.4 Antal rörelser per rullande timme vid Arlanda och Bromma flygplatser



Källa: Swedavia, Underlag 2021-06-21

Om man vid en överflyttning av flygtrafik från Bromma flygplats till Arlanda flygplats utgår från Swedavia AB:s typdag i september 2019 räcker inte kapaciteten under dygnets alla timmar med hänsyn till tidigare fördelning och trafikstruktur vid flygplatserna. Mellan 08.00 – 09.59 respektive 17.00 – 18.59 överskrider efterfrågan den kapacitet som är tillgänglig på Arlanda flygplats.

Enligt tabellen ovan så överskrids kapaciteten vid Arlanda flygplats just denna typdag med upp till 10 rörelser under två timmar på förmiddagen och en timme på eftermiddagen, se ”Total” för typdagen 2019 i tabellen ovan.

Swedavia AB bedömer dock att det kommer att ske en strukturförändring i flygtrafiken efter pandemin och att efterfrågan kommer att ligga på en lägre nivå. Utifrån Swedavia AB:s bedömningar skulle en sådan strukturförändring innebära att flygtrafiken vid Bromma flygplats kan få plats på Arlanda flygplats, även om man i peaktid kommer att ligga relativt nära det kapacitetstak som råder. Men Swedavia AB bedömer trots det att det kommer att finnas ledig kapacitet i peaktid, se ”Total vid strukturförändring” för typdag 2019 i tabellen ovan.

Diagrammen från Transportstyrelsen / Airport Coordination Sweden respektive Swedavia ovan visar olika perspektiv på kapacitetsfrågan avseende rörelser. För samtliga fyra diagram

handlar det om en sammanslagning av de rörelser som varit på Arlanda respektive Bromma flygplatser de berörda dagarna, men de redovisas på olika sätt. Uppgifterna från Transportstyrelsen /Airport Coordination Sweden baseras på historiskt utfall i absoluta tal, medan uppgifterna från Swedavia är rullande tidsvärden, med både ett historiskt utfall och bedömning.

Det är dock viktigt att vara medveten om att vid fördelning av ankomst- och avgångstider så bryts dessa även ned till 15-minuters och 5 minuters intervaller. Det betyder att även om det kan se ut som att det är tillräcklig kapacitet på timmesnivå, så kan det uppstå konflikter vid enstaka tidsintervall inom till exempel en timme. Det kan dock lösas genom att ankomst- eller avgångstiderna flyttas inom exempelvis samma timme.²⁶¹

Uppgifterna i diagrammen och tabellerna bör enligt min uppfattning endast ses som en teoretisk jämförelse, eftersom jag inte bedömer att alla rörelser vid Bromma flygplats kommer att behöva flyttas över till Arlanda flygplats. Skälet till det är att jag som många andra bedömer att en omstrukturering kommer att ske av flygmarknaden, där utbud och efterfrågan kommer att hamna på en lägre nivå jämfört med tidigare.

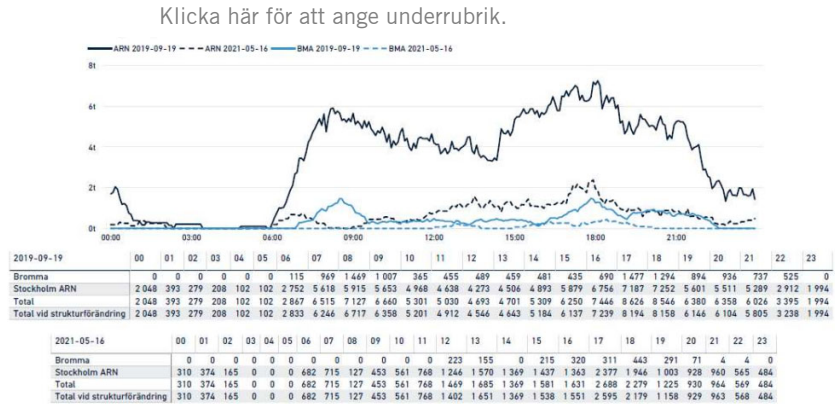
Även om uppgifterna inte är helt jämförbara och delvis visar olika resultat för de enskilda timmarna så visar de ändå tydligt enligt min uppfattning på den peakstruktur som finns vid Arlanda och Bromma flygplatser. Kapacitetsutnyttjandet för 2019 är högst på morgonen, kring klockan 06.00 – 09.00, respektive sen eftermiddag eller tidig kväll, kring klockan 15.00 – 19.00. Det har bland annat att göra med Sveriges geografi, behovet av tillgänglighet till och från Stockholmsområdet och medborgares eller näringslivets behov av att till stor del resa med flyg tidig morgon respektive sen eftermiddag. Detta är dock något som kan komma att förändras med andra beteenden och annan syn på tjänsteresor. Jag utesluter därför inte att det i framtiden kan bli en bredare peakstruktur vid Arlanda flygplats, vilket i sig är ett sätt att möta behovet av kapacitet vid flygplatsen.

Swedavia har varit tydliga med att de inte ser behov av att ”överlagra” eller slå samman de två trafikstrukturerna vid flygplatserna till en ny för framtida Arlanda flygplats. Med de marknadsförändringar som Swedavia förväntar sig, räknar bolaget med att de rörelser som

²⁶¹ Transportstyrelsen, E-post 2021-08-27

kommer att flyttas över ligger på en lägre nivå och att kapaciteten vid Arlanda flygplats kommer att räcka till.²⁶²

Figur 3.5 Antal passagerare per rullande timme vid Arlanda och Bromma flygplatser



Källa: Swedavia, Underlag 2021-06-21

Flygmarknaden är dynamisk i flera perspektiv. Det kan till exempel handla om att flygbolag kliver in eller lämnar marknaden, rådande affärsmodeller ändras, nya teknik och flygplansmodeller etcetera. Detta är några exempel som visar på vad som kan innebära förändringar i efterfrågan på kapacitet vid flygplatser.

För Swedavia AB:s del råder en stor osäkerhet i marknadens framtida utveckling. Swedavia AB bedömer att kapacitetssituationen på Arlanda flygplats och behovet av kapacitetsinvesteringar drivs av volymtillväxt på Arlanda flygplats i högre grad än överflyttning av flygtrafik från Bromma flygplats och en konsolidering av flygplatsverksamheten.

Denna volymtillväxt förväntas ske oaktat vad som händer med Bromma flygplats. Osäkerheten kring den generella årliga återhämtningen i flygtrafiken och tillväxten på Arlanda flygplats är enligt Swedavia betydligt större än den tillkommande volym som följer av en förtida avveckling av Bromma flygplats. Allt annat oförändrat, bedömer Swedavia AB att behovet av ytterligare kapacitet på Arlanda flygplats inom några olika områden kan behöva tidigareläggas något år vid en förtida avveckling av Bromma flygplats.

²⁶² Swedavia 2021 "Underlag till regeringens utredare för Bromma i enlighet med begäran."

Utöver påverkan på passagerarvolymen bedömer Swedavia att de strukturella marknadsförändringarna sannolikt kommer att innebära en mer utdragen peak än vad som varit fallet tidigare. Även detta kan senarelägga behovet av kapacitetsinvesteringar. En storskalig introduktion av elektrifierade flygplan under 2030-talet kan innebära en större blandning av flygplanstyper, vilket enligt Swedavia å andra sidan kan tidigarelägga behovet av ytterligare kapacitet.

Swedavia AB bedömer att det är möjligt att öka kapaciteten för rörelser och kapacitet i terminalerna. Det handlar om allt från åtgärder som påverkar efterfrågan, till exempel få till stånd bredare peak, till att utveckla kapacitetsutbudet genom såväl trimningsåtgärder som större kapacitetsinvesteringar.

Kapaciteten på Arlanda flygplats är idag 84 rörelser per timme. Genom införande av parallella mixade operationer²⁶³ kan enligt Swedavia AB kapaciteten för antalet rörelser öka till uppskattningsvis 90 rörelser per timme.

För att öka rörelsekapaciteten utöver detta krävs fler investeringar i exempelvis förlängning av rullbana eller en ny rullbana för start- och landning. Exakt i tiden när detta behov infaller bedömer Swedavia AB som svårt att avgöra då osäkerheterna kring framtida marknads- och trafikutveckling är stor. Swedavia AB:s nuvarande bedömning är att detta behov kommer att infalla någon gång under senare delen av 2030-talet.

Trots den långa tidshorizonten har jag fått information från Swedavia AB om att man nu överväger när det är läge att påbörja investeringsprocessen med bland annat en ansökan om ett nytt miljötillstånd. Enligt de styrmodell som gäller för statligt ägda bolag är det bolagets styrelse som gör bedömningen om när det är affärsmässigt motiverat att fatta beslut om investeringen.

Trimningsåtgärder, som till exempel införande av mixade parallella operationer kan komma att behöva genomföras innan dess.²⁶⁴

Sammantaget gör jag den bedömningen att det är tekniskt och kapacitetsmässigt möjligt att flytta över flygtrafiken från Bromma till Arlanda flygplats. Det kommer, enligt min bedömning, att finnas kapacitet ledig för den trafik som behöver flyttas över. Även om den

²⁶³ Vid parallella mixade operationer startar och landar luftfartyg på båda parallellbanorna samtidigt.

²⁶⁴ Swedavia, underlag 2021-06-21 (2.3.1)

omstrukturering som nu sker av flygmarknaden dämpar efterfrågetrycket på flygplatskapacitet, är det ändå viktigt enligt min uppfattning, att Swedavia AB vidtar de förberedelser som behövs för att kunna starta eventuella investerings- och miljötillståndsprocesser i tid, så att eventuell ny kapacitet kan finnas på plats den dagen det behövs.

Under 2019 förekom 2 131 rörelser med samhällsviktigt flyg på Arlanda flygplats, varav 1 653 rörelser var ambulansflyg. Samma år uppgick antalet rörelser för samhällsviktigt flyg på Bromma flygplats till nästan hälften av Arlandas. Swedavia redovisar till mig att bolaget sedan tidigare initierat en översyn för att samla allt allmänflyg på en plats, inklusive det samhällsviktiga flyget.²⁶⁵ Men frågan är i ett tidigt skede fortfarande. Jag anser att det krävs en förändrad struktur för allmänflyget på Arlanda flygplats, med ett fokus på det samhällsviktiga flygets effektivitet och funktion på Arlanda.

Arlanda flygplats miljötillstånd medger endast en begränsad mängd helikopterrörelser. Enligt Swedavia AB använder polisens verksamhet redan idag en större del av dessa rörelser. Swedavia anser att ytterligare samhällsviktig helikoptertrafik inte bör förläggas på Arlanda.²⁶⁶ Enligt miljötillståndet får högst 4 000 helikopterrörelser för så kallad icke-kommersiell trafik bedrivas vid Arlanda flygplats.²⁶⁷ Utifrån Swedavia AB:s bedömning konstaterar jag att det saknas förutsättningar för att på Arlanda ta emot den samhällsviktiga helikoptertrafiken.

Masterplan för Arlanda flygplats och planer för pågående utveckling

En Draft Masterplan för Arlandas utveckling togs fram och fastställdes av Swedavia AB:s styrelse i februari 2017. Draft Masterplan studerar alternativa expansionsplaner för Arlanda med sikte på att kunna hantera 70 miljoner passagerare. Arbetet landar i rekommendationen att när det bedöms behövas med avseende på passagerarutvecklingen så bör en expansion av flygplatsen med en satellit i öst väljas. Motiven för utformningsvalet med satellit i öst är

²⁶⁵ Swedavia, underlag 2021-06-21 (2.4)

²⁶⁶ Swedavia, underlag 2021-06-21 (2.4)

²⁶⁷ Transportstyrelsen, Sammanställning av gällande miljövillkor för svenska flygplatser, 2020-11-05

bland annat att det snabbast och enklast tillför erforderlig kapacitet, främjar stadsutveckling i terminalområdet och ger möjlighet att använda befintlig järnvägsanslutning.

Bland utvärderingskriterierna fanns både ”möjlighet att kunna erbjuda en snabb inrikesprodukt” och ”effektiva transfermöjligheter”, bland mycket annat.²⁶⁸ Diskussioner fördes i arbetet om att kunna erbjuda en ”Bromma-produkt” på Arlanda. Det som avsågs då var en separat inrikesdel med korta piler och närhet till tågstation och övrig angöring. Prioritet gavs emellertid åt möjligheten att integrera inrikes- och utrikestrafik i samma terminal när sådan möjlighet gavs. Snabba flöden för avgångar och ankomster med hög andel affärsresenärer skapas därmed främst genom att allokera sådan trafik till de gater som har kortast gångavstånd.²⁶⁹

Aktuellt investeringsläge

Innan pandemin hade Arlanda flygplats en ansträngd kapacitetssituation och Swedavia bedrev investeringsprojekt för att öka kapaciteten inom ett flertal områden. I samband med att pandemin bröt ut valde Swedavia att ta paus för vissa av dessa projekt. Några projekt har fortgått för att bidra till en effektivare drift av flygplatsen, som exempelvis:

- Integrering av inrikes- och utrikestrafik genom en sammanslagning av terminalerna 4 och 5, vilket enligt Swedavia ökar eller effektiviserar terminalanslutna uppställningsplatser, förbättrar transfer för passagerare samt ger flygbolagen bättre förutsättningar för operativ drift.
- Ny central säkerhetskontroll kopplat till den sammanslagna terminal 4 och 5.

De investeringar som nu genomförs är enligt Swedavia en delmängd av de investeringar som ska möjliggöra för Arlanda flygplats att omhänderta 35 miljoner passagerare per år, jämfört med nära 27 miljoner årspassagerare 2019.

De återstående investeringarna kommer att, utifrån bolagets affärsmässiga bedömningar, behöva genomföras allt eftersom

²⁶⁸ Swedavia AB Draft Masterplan fastställd 2017-02-22

²⁶⁹ Swedavia AB Statusrapport Stockholm Arlanda Airport Masterplan 2018-10-08

flygtrafiken återhämtar sig och fortsätter att växa utöver tidigare passagerarnivåer. En tidigare avveckling av Bromma flygplats skulle innebära en viss trappstegseffekt för tillväxten vid Arlanda flygplats och kan innebära att vissa investeringar behöver tidigareläggas något år.²⁷⁰

3.2.2 Regelverk kring fördelning av ankomst- och avgångstider

Min bedömning: Jag ser ingen möjlighet att ge flygbolag som vill flytta över flygtrafik från Bromma till Arlanda flygplats, någon specifik företrädesrätt till ankomst- och avgångstider vid Arlanda flygplats. Temporära bestämmelser med vissa lättnader avseende kravet på nyttjande av ankomst- och avgångstider kan enligt nuvarande regelverk förlängas till och med sommarsäsongen 2022.

Jag bedömer att EU kommer hinna återgå till det ordinarie regelverket innan det blir aktuellt med definitiv avveckling av Bromma flygplats. Enligt regelverket kommer därför de ordinarie prioriteringskriterierna vid tilldelning av ankomst- och avgångstider behöva tillämpas vid Arlanda flygplats.

Om det skulle aktualiseras en successiv överflyttning av flygtrafik från Bromma flygplats till Arlanda flygplats finns det enligt regelverket möjlighet för staten att reglera flygtrafiken vid Arlanda och Bromma flygplatser under denna period som överflyttning sker. Jag bedömer det inte som sannolikt att så blir fallet.

Övergripande förutsättningar²⁷¹

Av rådets förordning (EEG) nr 95/93 om gemensamma regler för fördelning av ankomst- och avgångstider vid gemenskapens flygplatser framgår hur tilldelningen ska genomföras. Bland annat

²⁷⁰ Swedavia, underlag 2021-06-21 (2.3.1.1)

²⁷¹ Transportstyrelsen, Rapport TSL 2021–3347

inkluderar regelverket när en flygplats ska samordnas²⁷² eller tidtabellanpassas²⁷³, vilka principer som ska vara gällande vid tilldelningen av ankomst- och avgångstider samt vilken instans som ansvarar för olika delar inom området.

Enligt förordning (1994:1808) om behöriga myndigheter på den civila luftfartens område är Transportstyrelsen av regeringen utsedd att fullgöra de uppgifter som åligger Sverige. Både Bromma och Arlanda flygplatser är för närvarande samordnade flygplatser och omfattas således av bestämmelserna i förordning (EEG) nr 95/93. Airport Coordination Sweden utsågs 2013 av Transportstyrelsen till samordnare för både Bromma och Arlanda flygplatser.

Tilldelningsparametrarna ska fastställas två gånger per år (sommartidtabell och vintertidtabell) och hänsyn ska tas till bland annat tekniska, driftmässiga och miljömässiga faktorer.

Tilldelning av ankomst- och avgångstider²⁷⁴

Serier²⁷⁵ av ankomst- eller avgångstider tilldelas lufttrafikföretag på begäran och utgör tillstånd att använda flygplatsstrukturen för start och landning under den tidtabellperiod begäran avser. Om lufttrafikföretaget kan visa att det har utnyttjat serien under minst 80 procent av tiden för perioden är lufttrafikföretaget berättigat till samtliga tider i samma serie under nästa motsvarande tidtabellperiod, vilket benämns som historiska rättigheter.

Om inte alla berörda lufttrafikföretags önskemål om ankomst- och avgångstider kan tillgodoses, så ska enligt gällande regler kommersiell luftfart prioriteras, och då särskilt luftfart i regelbunden

²⁷² Med samordnad flygplats avses en flygplats där lufttrafikföretag och andra luftfartstyggsoperatörer måste ha tilldelats en ankomst- eller avgångstid av samordnaren för att få starta eller landa, med undantag för statluftfart, nödlandningar och humanitära flygningar.

²⁷³ Med tidtabellsanpassad flygplats avses en flygplats där överbelastning kan uppstå vid vissa tidpunkter på dagen, under veckan eller året, men där överbelastningen sannolikt kan åtgärdas genom frivilligt samarbete mellan lufttrafikföretag och där en tidtabellsanpassare utsetts för att underlätta verksamheten för lufttrafikföretag som trafikerar eller avser att trafikera flygplatsen.

²⁷⁴ Transportstyrelsen, Rapport TSL 2021–3347

²⁷⁵ En serie av ankomst- och avgångstider består av minst fem ankomst- och avgångstider för en och samma tid och veckodag under en tidtabellperiod.

trafik och seriemässig luftfart i icke-regelbunden trafik. Åretrunttrafik har företräde om flera ansökningar finns.²⁷⁶

Om en begäran om ankomst- eller avgångstid inte kan tillmötesgå ska lufttrafikföretaget bli informerad om närmste alternativa tillgängliga ankomst- eller avgångstid.

Har lufttrafikföretaget inte utnyttjat sina tilldelade ankomst- eller avgångstider till minst 80 procent ska samtliga ankomst- och avgångstider i serien, enligt gällande regelverk, placeras i den så kallade ankomst- och avgångsreserven, såvida inte skälen till att de inte utnyttjats är utanför lufttrafikföretagets kontroll, exempelvis om luftrummet har stängts.

Enligt gällande regelverk finns det idag möjlighet att överföra en ankomst- och avgångstid från en linje eller ett slag av lufttrafik till en annan linje eller annat slag av lufttrafik om det drivs av samma lufttrafikföretag inom samma flygplats. Överföring kan under vissa förutsättningar även ske inom en koncern samt bytas, en mot en, mellan lufttrafikföretag. Sådana överföringar bygger på att lufttrafikföretagen vill överföra eller byta tider.

På linjer där det råder allmän trafikplikt får medlemsstaten reservera de ankomst- och avgångstider som krävs för den planerade trafiken vid en samordnad flygplats. I dagsläget finns ingen trafik där det råder allmän trafikplikt på Bromma flygplats men däremot finns sådan trafik på Arlanda flygplats. Det finns enligt Transportstyrelsen ankomst- och avgångstider reserverade för all flygtrafik som är upphandlad och där det krävs ankomst- och avgångstider.

Tillfällig reglering under pandemin²⁷⁷

Med anledning av den pågående pandemin har tillfälliga lättnader införts avseende kravet på utnyttjande av ankomst- och avgångstider för att få behålla sina historiska rättigheter.

²⁷⁶ Serie av ankomst och avgångstider; mint fem ankomst- och avgångstider för en och samma tid och veckodag under en tidtabellsperiod, tilldelade enligt begäran eller, om detta inte är möjligt, tilldelade för ungefär den begärda tiden (Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 793/2004 av den 21 april 2004 om ändring av rådets förordning (EEG) nr 95/93 om gemensamma regler för fördelning av ankomst- och avgångstider vid gemenskapens flygplatser)

²⁷⁷ Transportstyrelsen, Rapport TSL 2021–3347

Under perioden från slutet av mars 2020 fram till att sommarsäsongen började den 28 mars 2021 har flygbolagen fått behålla sina ankomst- och avgångstider oavsett hur liten andel av dessa som de har utnyttjat. Från och med sommarsäsongen 2021 gäller att flygbolag som lämnar tillbaka serier av ankomst- och avgångstider får behålla dessa kommande säsonger förutsatt att de utnyttjar minst 50 procent av tiderna under sommarsäsongen 2021.

Det finns en möjlighet till undantag från kravet att utnyttja ankomst- och avgångstider om det föreligger omständigheter som begränsar möjligheten att resa, till exempel att det inte går att genomföra flygningar på grund av inreserestriktioner, vilket det hittills har gjort under sommarsäsongen 2021.

EU-kommissionen har möjlighet att genom delegerade akter förlänga lättnader från regeln om utnyttjande av ankomst- och avgångstider. Den befogenheten gäller till och med den 21 februari 2022, vilket innebär att sommarsäsongen 2022 är den sista säsong som enligt nuvarande reglering kan bli föremål för andra krav på nyttjandegrad än vad som normalt följer av förordning (EEG) nr 95/93. Målsättningen är att så snart det är möjligt åter tillämpa de föreskrivna bestämmelserna, eftersom det gynnar både konkurrens och ett effektivt utnyttjande av flygplatserna.

Juridiska förutsättningar för att flytta trafik från Bromma flygplats till Arlanda flygplats²⁷⁸

Enligt artikel 19 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1008/2008 av den 24 september 2008 om gemensamma regler för tillhandahållande av lufttrafik i gemenskapen kan en medlemsstat reglera fördelningen av flygtrafiken mellan flygplatser som betjänar samma stad eller tätortsområde.

En medlemsstat får efter samråd med berörda parter, inbegripet berörda lufttrafikföretag och flygplatser, reglera fördelningen av flygtrafiken mellan flygplatser som uppfyller vissa villkor, om detta sker utan särbehandling av destinationer inom gemenskapen eller på grundval av lufttrafikföretagets nationalitet eller identitet. Följande villkor ska även vara uppfyllda:

1. Flygplatserna betjänar samma stad eller tätortsområde.

²⁷⁸ Transportstyrelsen, Rapport, TSL 2021-3347

2. Flygplatserna omges av ändamålsenlig transportinfrastruktur som så långt som det är möjligt erbjuder en direkt förbindelse med möjlighet att nå flygplatsen inom 90 minuter, vid behov även genom att passera en gräns.
3. Flygplatserna är förbundna med varandra och med den stad eller det tätortsområde som de betjänar genom pålitlig och effektiv kollektivtrafik med täta avgångar.
4. Flygplatserna erbjuder lufttrafikföretag nödvändiga tjänster och skadar inte deras kommersiella möjligheter i onödan.

Den berörda medlemsstaten ska informera EU-kommissionen om sin avsikt att reglera fördelningen av lufttrafik eller att ändra en befintlig regel för lufttrafik. Kommissionen ska granska tillämpningen av punkterna 1–2 i denna artikel och besluta huruvida medlemsstaten får tillämpa åtgärderna. Kommissionen ska offentliggöra sitt beslut i Europeiska unionens officiella tidning och åtgärderna får inte tillämpas före offentliggörandet av kommissionens godkännande.

Transportstyrelsen bedömer att Arlanda och Bromma flygplatser uppfyller de villkor som ställs för att trafik ska kunna fördelas då båda flygplatserna betjänar Stockholmsregionen och att denna artikel skulle kunna tillämpas vid en successiv flytt av trafik från Bromma flygplats. Om beslut fattas att all trafik ska flytta från Bromma till Arlanda samtidigt så kommer det inte vara aktuellt att tillämpa artikel 19 i förordning (EG) nr 1008/2008. I det fallet är det inte längre en fråga om fördelning av trafik mellan två olika flygplatser. Stöd för detta finns enligt Transportstyrelsen i lydelsen av artikel 19.2 i förordning (EG) nr 1008/2008.

I förhållande till de flygbolag som har historiska rättigheter till ankomst- och avgångstider på Arlanda flygplats är det inte möjligt att ge flygbolagen vid Bromma flygplats en förtur till ankomst- och avgångstider på Arlanda flygplats enligt förordning (EEG) nr 95/93.

Om det trots det skulle aktualiseras med en successiv överflyttning av flygtrafik från Bromma flygplats till Arlanda flygplats finns det enligt regelverket möjlighet för staten att reglera flygtrafiken vid Arlanda och Bromma flygplatser under denna period som överflyttning sker. Jag bedömer det inte som sannolikt att så blir fallet.

Kommer det att bli ankomst- och avgångstider lediga?

Som ovan beskrivits har flygbolagen i dagsläget kunnat behålla sina historiska rättigheter till ankomst- och avgångstider genom en tillfällig förändring av kraven på nyttjande i förordning (EEG) nr 95/93 till följd av pandemin. Förutsättningen är att flygbolagen lämnar tillbaka de ankomst- och avgångstidsserier som de inte använder, så att andra flygbolag får möjlighet att utnyttja ankomst- och avgångstiderna under tiden som det flygbolag som innehar den historiska rättigheten inte gör det. Detta är dock en kortsiktig möjlighet, eftersom det flygbolag som har den historiska rättigheten nu kan kräva tillbaka tiden påföljande säsong.

När kraven på nyttjande successivt ökar kan det dock antas att vissa flygbolag kommer att förlora ankomst- och avgångstider på grund av att de, till följd av pandemin och ett betydligt sämre ekonomiskt läge, tvingas minska omfattningen på sin verksamhet. Vissa flygbolag kanske inte alls klarar av den ekonomiska krisen till följd av pandemin, utan tvingas gå i konkurs eller väljer att inte fortsätta flyga på den svenska marknaden. Det skulle enligt Transportstyrelsen kunna leda till att start- och landningstider på Arlanda flygplats blir lediga även på lång sikt, det vill säga de historiska rättigheterna upphör på grund av för låg nyttjandegrad av innehavaren. Ett sådant scenario skulle bredda möjligheten för nya flygbolag att erhålla attraktiva start- och landningstider på Arlanda. Det är enligt Transportstyrelsen för tidigt att uttala sig om sannolikheten för detta scenario då vi fortfarande befinner oss mitt i pandemin.

Om kapaciteten på Arlanda utökas innebär det att de som flyttar över sin verksamhet till Arlanda från Bromma flygplats får ansöka om ankomst- och avgångstider på flygplatsen i konkurrens med övriga sökande, inklusive den befintliga nationella och den internationella trafiken.

3.2.3 Luftrum

Min bedömning: En avveckling av Bromma flygplats är enligt min bedömning en så pass omfattande förändring att en översyn av luftrummet bör genomföras för att säkerställa luftrumets kapacitet, miljöoptimerade trafikflöden och kostnadseffektiv

flygtrafikledningstjänst. Det handlar både om flygtrafik till och från Arlanda flygplats som på vilket sätt den tidigare kontrollzonen ska hanteras efter avveckling av Bromma flygplats. Det handlar bland annat att bedöma vilket behov och vilka möjligheter som finns att bibehålla en god kontroll över de centrala delarna av Stockholm bland annat för att bidra till flygsäkerhet och tillgänglighet för den samhällsviktiga luftfarten i området. Det bör enligt min mening prövas i vilken mån dessa förslag kan inrymmas i redan pågående luftrumsarbete eller om ytterligare insatser behöver startas upp.

Organisering av luftrummet

Den nuvarande luftrumskonstruktionen i Sverige driftsattes 1998 och är huvudsakligen anpassad efter egenskaperna hos de civila och militära flygplan som fanns under 1990-talet²⁷⁹. Det svenska luftrummet byggs upp av det kontrollerade och okontrollerade luftrummet, flygvägar, luftrumssektorer och områden med restriktioner.²⁸⁰

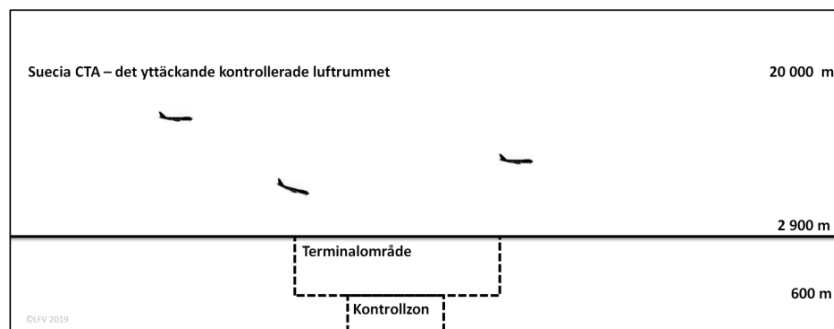
Flygtrafikledningen tillhandahåller olika typer av tjänster till piloter beroende på om en flygning sker i kontrollerat eller okontrollerat luftrum. Utöver kraven på att erbjuda alarmerings- och flyginformationstjänst för all trafik inom svenskt luftrum, utövar flygtrafikledningen dessutom flygkontrolltjänst i kontrollerat luftrum.²⁸¹

²⁷⁹ Trafikverket, Luftrum 2040, En förstudie om kapacitetsbehovet i svenskt luftrum

²⁸⁰ Luftfartsverket, Fördjupad studie avseende utformning av det svenska luftrummet, D-2019-161405,

²⁸¹ Luftfartsverket, Fördjupad studie avseende utformning av det svenska luftrummet, D-2019-161405,

Figur 3.6 Principskiss av det svenska luftrummet i profil



Källa: Luftfartsverket

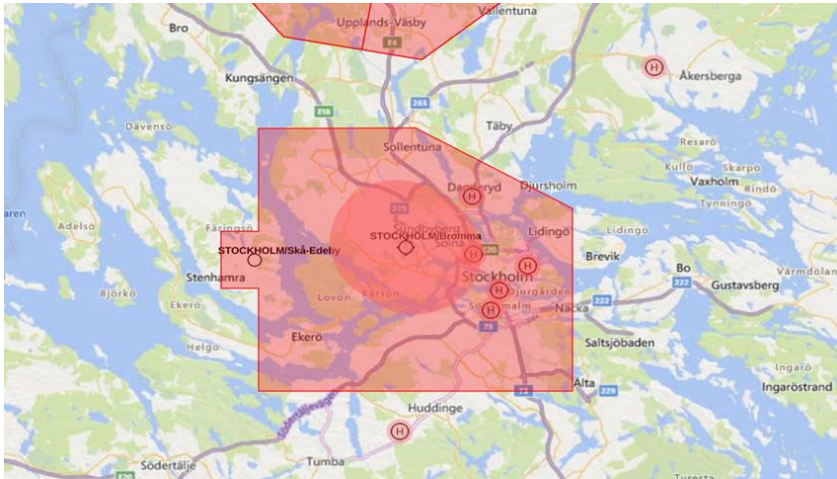
Det kontrollerade luftrummet sträcker sig över svenskt luftrum från 2 900 meter upp till cirka 20 000 meter, vilket kallas det yttäckande kontrollerade luftrummet. I denna del av luftrummet finns i huvudsak militär flygtrafik och den så kallade en-route-trafiken.²⁸²

Vissa flygplatser är omgivna av kontrollerad luft, som kallas kontrollzoner respektive terminalområde (TMA). Dessa flygplatser blir därigenom kontrollerade. Kontrollzoner omger flygplatser och sträcker sig från marken upp till cirka 600 meter. Terminalområden ligger ovanpå kontrollzoner upp till 2 900 meter.²⁸³

²⁸² Luftfartsverket, Fördjupad studie avseende utformning av det svenska luftrummet, D-2019-161405,

²⁸³ Luftfartsverket, Fördjupad studie avseende utformning av det svenska luftrummet, D-2019-161405,

Figur 3.7 Kontrollzon vid Bromma flygplats



Källa: Luftfartsverket

I den kontrollerade luften finns ett nät av flygvägar. Flygvägarna består dels av ATS-flygvägar, dels av SID/STAR. ATS-flygvägarna knyts samman med angränsande länders luftrum. Som förbindelse-länkar mellan ATS-flygvägarna och kontrollerade flygplatser upprättas en annan typ av flygvägar, SID och STAR. SID är flygvägar för avgående trafik och STAR är för ankommande trafik. Det finns även en tredje typ av flygvägssystem i Sverige, Free Route Airspace. På över 8 700 meter kan en pilot, under vissa förutsättningar, själv välja vilken väg som flygs i Sverige.²⁸⁴

För att utföra flygtrafiktjänst säkert och effektivt är luftrummet uppdelat i sektorer definierade av horisontala och vertikala gränsvytor. Syfte med sektorerna är att tydliggöra ansvaret för flygtrafiktjänsten.²⁸⁵

I Sverige finns både områden som permanent begränsar tillgänglighet för flyget och områden som tidvis kan skapa begränsningar. Två typer av permanent inrättade områden som tidvis begränsar tillgängligheten för flygtrafiken kallas restriktionsområde respektive farligt område. Ett flertal av dessa områden är upprättade med hänsyn till Försvarsmaktens verksamhet. Vissa av områdena är

²⁸⁴ Luftfartsverket, Fördjupad studie avseende utformning av det svenska luftrummet, D-2019-161405,

²⁸⁵ Luftfartsverket, Fördjupad studie avseende utformning av det svenska luftrummet, D-2019-161405,

alltid aktiverade och begränsande, medan andra områden aktiveras utifrån behov. För flygning i restriktionsområde krävs alltid tillstånd. Försvarsmakten kan även använda så kallade övningsområden för militär flygtrafik.²⁸⁶

Sverige har ett mycket flexibelt användarkoncept, där civila och militära brukare delar på det svenska luftrummet – integrerat luftrum.²⁸⁷

Luftrummet över Arlanda och Bromma²⁸⁸

Innan pandemin var Stockholm terminalområde (TMA)²⁸⁹ klassat som ett ”high complexity TMA” av Eurocontrol. En stor del av detta beror på att det inom Stockholm TMA finns två flygplatser, Arlanda och Bromma, som med sin närhet till varandra ofta skapar situationer som kräver åtgärder i form av utökade startavstånd eller reducerad sektorkapacitet.

En avveckling av verksamheten vid Bromma flygplats minskar komplexiteten i Stockholm TMA och för angränsande sektorer för Stockholm ACC²⁹⁰, vilket ökar möjligheterna för Luftfartsverket att leda trafik till och från Arlanda flygplats på ett mer kostnads- och miljöeffektivt sätt genom mer klimateffektiva flygvägar i Stockholm TMA.

Arlanda flygplats har en maximal kapacitet på 84 rörelser per timme med nuvarande sätt att använda rullbanorna. Med utgångspunkt från de låga trafiknivåer som råder under pandemin skulle en överflyttning av trafiken idag från Bromma till Arlanda inte påverka kapacitet eller flygsäkerhet i luftrummet.

Dagens flygvägar och trafikflöden i Stockholm TMA utformades till stora delar på 1970 talet, baserat på konventionell markbaserad radionavigering. Strukturen förändrades något i och med Luftrum 98, men det har länge funnits ett behov av en översyn av luftrummet i Stockholmsområdet för att bland annat säkerställa luftrummet

²⁸⁶ Luftfartsverket, Fördjupad studie avseende utformning av det svenska luftrummet, D-2019-161405,

²⁸⁷ Luftfartsverket, Fördjupad studie avseende utformning av det svenska luftrummet, D-2019-161405,

²⁸⁸ Luftfartsverket, Brommautredning 2021, D-2021-251353

²⁸⁹ Terminalområde (TMA) är ett avgränsat luftrum som används för att hantera in- och utflygningar till respektive från en flygplats

²⁹⁰ Områdeskontrolltjänst (ACC) innebär luftrumssektorer som hanterar flygtrafik även på höga höjder

kapacitet, miljöoptimerade trafikflöden och en kostnadseffektiv flygtrafikledningstjänst.

En avveckling av Bromma flygplats är enligt min bedömning en så pass omfattande förändring att en översyn av luftrummet bör genomföras för att säkerställa luftrummet kapacitet, miljöoptimerade trafikflöden och kostnadseffektiv flygtrafikledningstjänst. Det handlar både om flygtrafik till och från Arlanda flygplats som på vilket sätt den tidigare kontrollzonen ska hanteras efter avveckling av Bromma flygplats. Det handlar bland annat att bedöma vilket behov och vilka möjligheter som finns att bibehålla en god kontroll över de centrala delarna av Stockholm bland annat för att bidra till flygsäkerhet och tillgänglighet för den samhällsviktiga luftfarten i området. Det bör enligt min mening prövas i vilken mån dessa förslag kan inrymmas i redan pågående luftrumsarbete eller om ytterligare insatser behöver startas upp.

Överflyttning av flygtrafik från Bromma till Arlanda²⁹¹

Stockholm TMA är idag uppdelat i tre olika flygledarsektorer. Dessa kan vid maximal efterfrågan hanteras från åtta flygledarpositioner. Vid en avveckling av Bromma flygplats bedömer Luftfartsverket att behovet skulle minska till ett maximalt nyttjande av sex flygledarpositioner.

Redan i dagsläget finns perioder då efterfrågan av flygtrafikledningstjänst är relativt stor trots att Bromma är stängt. Det gäller framför allt under sommarhalvåret då luftfartyg i större utsträckning flyger enligt visuelflygregler (VFR), jämfört med vad som sker under vinterhalvåret.

Vid en avveckling av verksamheten vid Bromma flygplats räknar Luftfartsverket med att en viss ökning av trafikinformation kommer att krävas, eftersom VFR-flygningar över Stockholm troligtvis kommer att öka. Det i sig ökar arbetsbelastningen på flygledarsektorerna i Stockholm TMA.

Flera andra förändringar skulle också behöva genomföras. Sammantaget gör Luftfartsverket bedömningen att en avveckling av Bromma har en besparingspotential totalt sett kopplat till lägre operativt bemanningsbehov.

²⁹¹ Luftfartsverket, Brommautredning 2021, D-2021-251353

Luftrumsutveckling²⁹²

Swedavia startade 2017 projektet SAARP, Stockholm Arlanda Airspace Redesign Program, i syfte att modernisera några av flygvägarna i Stockholm TMA utifrån EU-krav på satellitnavigering i högtrafikerade terminalområden. Både Swedavia och Luftfartsverket såg projektet som en startpunkt för en nödvändig och mer övergripande modernisering av Stockholm TMA, som också omfattade optimering av in- och utpasseringspunkter, översyn av luftrumssektorisering och flygvägar.

Luftfartsverket redovisade till regeringen en fördjupad studie 2019, där det beskrevs både motiv och behov av förändringar i luftrummet. Som ett resultat av studien startades projektet SWEA, Sweden Airspace project, av Luftfartsverket. Projektet syftar till att ta fram åtgärder för att minska komplexiteten i luftrummet, vilket bedöms resultera i ökad kostnadseffektivitet och minskad miljöpåverkan. Ett av scenarierna som man arbetar med i projektet är att Bromma flygplats stängs i förtid.

Inom ramen för SWEA påbörjades i början av 2021 arbetet med de första etapperna, vilka omfattar luftrumsförändringar i den delen av luftrummet som påverkas av stigande och sjunkande trafik till och från Stockholmsområdet. Implementeringen kommer att ske i två etapper, i slutet av 2023 respektive i slutet av 2025. Projektet ska bland annat uppnå följande mål:

- Minska komplexiteten i luftrummet, vilket ska leda till förbättringar inom ett flertal prestandaområden såsom kostnadseffektivitet, kapacitet, miljö, förutsägbarhet och flexibilitet.
- Effektiviseringar som ska bidra till att möta problem med personalbrist vid pensionsavgångar samt att på sikt minska behovet av rekrytering av flygledare.
- Minska miljöpåverkan genom att skapa kortare flygsträckor på en övergripande nivå, bättre förutsättningar för effektiva vertikala flygprofiler samt en viss harmonisering av flygtrafikens hastighet under sjunkfasen.
- På lång sikt säkerställa att kapaciteten i luftrummet möter både europeiska krav och Swedavia AB:s krav.

²⁹² Luftfartsverket, Brommautredning 2021, D-2021-251353

Utan Bromma flygplats skulle komplexiteten i det kontrollerade luftrummet minska. Det skulle dessutom leda till färre osäkerhetsfaktorer kring kommande utvecklingsarbete i Stockholm TMA och angränsande ACC sektorer.

3.2.4 Marktransporter

Min bedömning: Ett stort antal aktörer som påverkas av en avveckling av Bromma flygplats pekar på att marktransporterna till och från Arlanda flygplats är en kapacitetsbegränsning. Såväl framkomligheten i vägsystemet som prisnivån i kollektivtrafiksystemet och behovet av ett större kollektivtrafikutbud nämns.

Jag kan i mitt utredningsarbete konstatera att en överflyttning av flygresenärer från Bromma flygplats till Arlanda inte är av sådan omfattning av ny markinfrastruktur är motiverad av strikta kapacitetsskäl.

Däremot är tillgängligheten till Arlanda flygplats sämre än tillgängligheten till Bromma flygplats, vilket gör att resenärer till och från flygplatsen får en tillgänglighetsförlust som kan motivera åtgärder i marktransportsystemet. Det finns dessutom brister i transportinfrastrukturen runt Arlanda som kommer att accentueras i takt med att området och regionen växer.

I samband med en avveckling av Bromma flygplats kommer också vissa samhällsviktiga flygtransporter, så som sjukvårdstransporter med flygplan och vidare marktransport, att få längre till sjukhus från Arlanda än från Bromma flygplats. Även detta motiverar insatser i transportsystemet som är hänförliga till avvecklingen av Bromma flygplats.

Mina förslag: Åtgärder som skapar ökad tillgänglighet till Arlanda på väg och järnväg bör ges hög prioritet i nästa nationella plan. Särskilt vill jag lyfta fram möjligheten att införa ITS-lösningar som kan ge samhällsviktiga transporter minskade insatstider från Arlanda.

Jag menar att berörda persontågsföretag skulle kunna överväga att ta ut avgifter för det som idag är en stationsavgift på Arlanda C på ett sätt som inte får genomslag på biljettpriset specifikt för Arlandaresenärer.

Arlanda flygplats är lokaliserad längre ifrån de mest folkrika delarna och de flesta målpunkterna i Stockholms län, än Bromma flygplats. Arlanda flygplats är också större än Bromma och kräver mer tid från kollektivtrafikhållplats, eller parkeringsplats, till gate. Marktransporternas effektivitet är därför viktiga både för inkommande flygresenärer med målpunkter i Stockholms län, och för avresande flygresenärer.

Det finns idag möjlighet att resa till och från Arlanda med pendeltåg, regionaltåg och snabbtåget Arlanda express. Det finns också flygbussar som trafikerar flygplatsen på kommersiell basis, samt bussanslutningar via tågstationen i Märsta.

För vägtrafiken är E4:an i norra Stockholm en viktig länk för tillgängligheten till Arlanda flygplats. Såväl Swedavia AB som privata aktörer erbjuder parkering i närheten av Arlanda flygplats.

Innan pandemin var transportsystemet runt Arlanda relativt hårt belastat. I prognoserna blir trängseln förvärrad, vilket i huvudsak beror på att befolkningen växer, men också på att flygresenärer och anställda som reser till och från Arlanda blir fler.

Brommaresenärerna är ett litet tillskott i marktransportsystemet

Personer som rör sig i transportsystemet till och från Arlanda är dels flygresenärer, dels anställda i och omkring Arlanda. Därtill finns de stora flödena i väg- och järnvägssystemet mellan Stockholm och Uppsala som passerar på E4 förbi Arlanda.

Under pandemin har Trafikverket kunnat iaktta hur resor och transporter till Arlandaområdet utgör en icke försumbar del av trafiken på E4. När flygresandet kraftigt minskade på grund av pandemin minskade vägtrafiken på E4:an i genomsnitt dubbelt så mycket (15 procent) som på övriga större vägar i regionen (5–8 procent). På väg E4.65 (vägen mellan E4 och Arlanda flygplats) var det i maj 2021 så mycket som 75 procents minskning jämfört med samma period 2019.

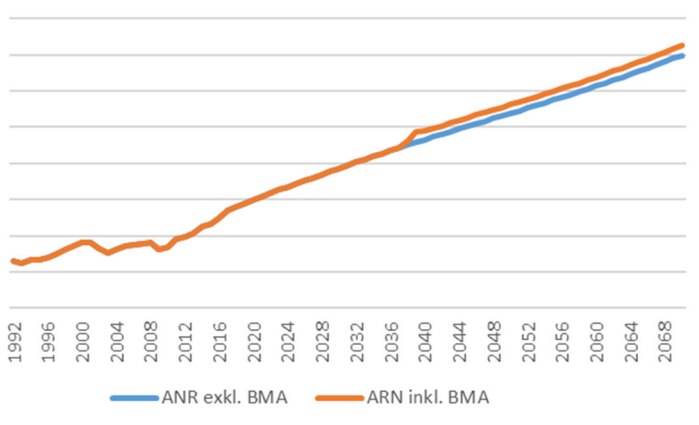
Prognoserna för flygets återhämtning, som jag redogjort för i kapitel 1.6, visar på osäkerhet om *när* 2019 års volymer åter blir verklighet. Ingen prognos visar dock på en långsiktigt lägre nivå än 2019, bara på olika återhämtningstakt och att effekterna skiljer sig åt mellan flygmarknadens olika segment. Därmed utgår jag ifrån att

resenärerna i marktransportsystemet till och från Arlanda inom ett antal år har uppnått samma volym som 2019 och sedan följer flygets ökning. Detta sker samtidigt som resenärerna i transportsystemet till andra målpunkter är fler eftersom invånarantalet i regionen runt Arlanda väntas ha vuxit. På sikt kommer med andra ord trängseln att tillta och påverka tillgängligheten till Arlanda. Det gäller oaktat en förtida avveckling av Bromma flygplats.

I ett skede då flygtrafiken vid Bromma flygplats avvecklas och flyttas över till Arlanda sker en ökning av resenärer i marktransportsystemet. Ökningen bedöms av Trafikverket som liten och påverkar inte nämnvärt belastningen på marktransportsystemen utifrån kapacitetssynpunkt.²⁹³ Sedan Trafikverkets bedömning gjordes har dessutom pandemin påverkat förutsättningarna för inrikesflyget återhämtning i riktning mot att den förväntade nya stabila nivån är färre passagerare än vad som var fallet 2019.

Figur 3.8 Om Brommas flygresenärer adderas till Arlandas

Illustration av antal flygresenärer vid Arlanda (ARN) med och utan Brommas flygresenärer (BMA). Illustrationen bygger på prognosmaterial innan pandemin, därför saknas pandemins påverkan från 2020 och framåt.



Källa: Trafikverket

Det är alltså inte Brommaresenärerna i sig som motiverar insatser för bättre marktransporter kring Arlanda, utan den tillgänglighetsförlust som de längre tiderna för marktransporter till Arlanda utgör

²⁹³ Trafikverket 2021 "Underlag till Brommautredningen frågeområde tillgänglighet t o fr Arlanda slut!"

för Brommas resenärer. Insatser motiveras också av att trängseln ökar på grund av befolkningsutvecklingen i allmänhet och transportsystemets brister som redan idag noteras kring Arlanda.

Jag ser att de anspråk på tillgänglighet som resenärer till och från Bromma flygplats ställer också ger en positiv effekt för de resenärer som i dag reser via Arlanda.

Trafikverket menar även att flygresenärer generellt ställer högre krav på förutsägbarhet, tillförlitlighet och punktlighet för marktransporter till och från flygresan än den genomsnittlige resenären.²⁹⁴

Det finns också en stadsutveckling i Arlandastad som påverkar tillgängligheten till Arlanda negativt. En etablering av verksamheter kan medföra relativt stora resandeströmmar i vägnätet under högtrafik, när det är som känsligast för köbildning. En mer omfattande utveckling av verksamheter inom Arlanda stad kan komma att få en betydande negativ påverkan på tillgängligheten till flygplatsen.

Tillgänglighetsförlust för Brommarenenärer

Tillgänglighetsförlusterna drabbar flygresenärer till Stockholm som tidigare anlät till Bromma flygplats, resenärer som nu avreser från Bromma flygplats, samt anställda i verksamheterna vid Bromma flygplats.

För att få en uppfattning om hur stor skillnad det är i tillgänglighet till Bromma flygplats jämfört med Arlanda flygplats kan följande tabell vara en illustration. Tabellen är framtagen av WSP som med hjälp av trafikmodellen LuTrans har viktat genomsnittlig restid till Bromma flygplats, respektive Arlanda flygplats med bil och kollektivtrafik. Tiderna avser morgonens maxtimma och viktningen har gjorts utifrån var dagbefolkningen har sin hemvist det vill säga arbetsplatser, för att fånga många av regionens målpunkter.

²⁹⁴ Trafikverket 2021 "Underlag till Brommautredningen frågeområde tillgänglighet t o fr Arlanda slut"

Tabell 3.3 Jämförelse av restid mellan Bromma flygplats och Arlanda till målpunkter i Stockholms län

Viktat genomsnitt med avseende på dagbefolkning²⁹⁵. Tabellen visar ett urval av kommuner i Stockholms län. Siffrorna visar restid i minuter och inkluderar inte kostnader för drivmedel eller biljetter. Eftersom sträckan för flertalet är längre till Arlanda än till Bromma så är siffrorna som illustration av tillgänglighet något låga för bilisterna. Och samma förhållande gäller på kollektivtrafiksidan där stationsavgiften ökar kostnaden för resenären i kollektivtrafiksystemet till/från Arlanda jämfört med till Bromma flygplats

Kommun	Bromma	Bromma	Arlanda	Arlanda
	Bil	Kollektivtrafik	Bil	Kollektivtrafik
Huddinge	34	45	53	47
Nacka	38	46	65	49
Sigtuna	41	63	11	19
Sollentuna	20	40	27	30
Solna	11	25	35	30
Stockholm	21	29	44	36
Sundbyberg	9	16	35	35
Södertälje	49	74	64	68
Täby	28	56	35	56

Källa: WSP 2021 "PM: Kvalitativ samhällsekonomisk analys av en avveckling av Bromma flygplats" uppdrag till Trafikanalys

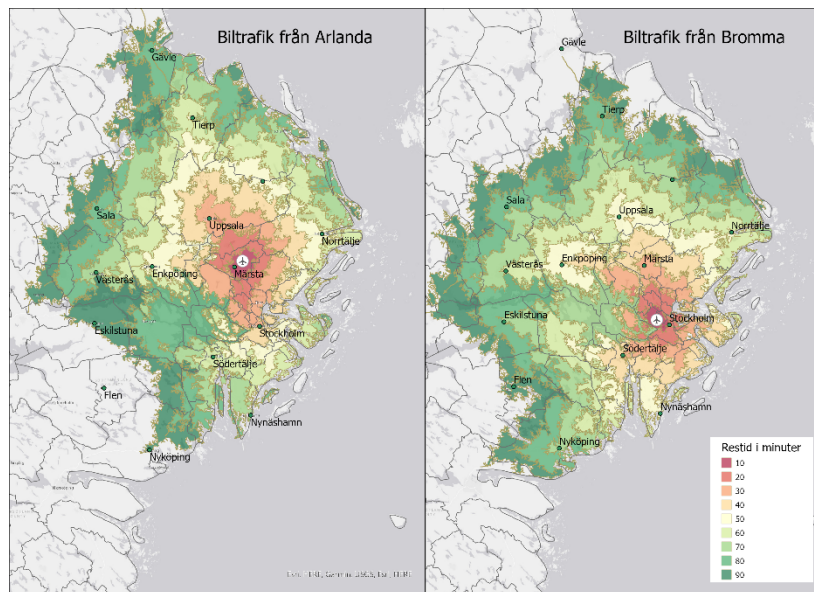
Med hjälp av GIS-analys har Trafikanalys illustrerat skillnaderna mellan flygplatserna när det gäller tillgänglighet i marktransportssystemet. Här är tillgängligheten illustrerad i restid, tidtabellsrestid vad gäller kollektivtrafiken och skyltad hastighet vad gäller biltrafiken. I kartorna är alltså biltrafiken något optimistiskt illustrerad eftersom det förekommer trängsel som påverkar restiden, särskilt i högrafiktid när många reser.²⁹⁶

²⁹⁵ För att ta hänsyn till att arbetsplatser är ojämnt fördelade i en kommun viktas restiderna med avseende på var dagbefolkningen befinner sig, det vill säga arbetsplatserna. Viktningen används för att ge en representativ bild av start/målpunkter.

²⁹⁶ Trafikanalys 2021 "Tillgänglighetsanalyser flygplatser" (Prel version)

Figur 3.9 Restid med bil till/från Arlanda respektive Bromma flygplats

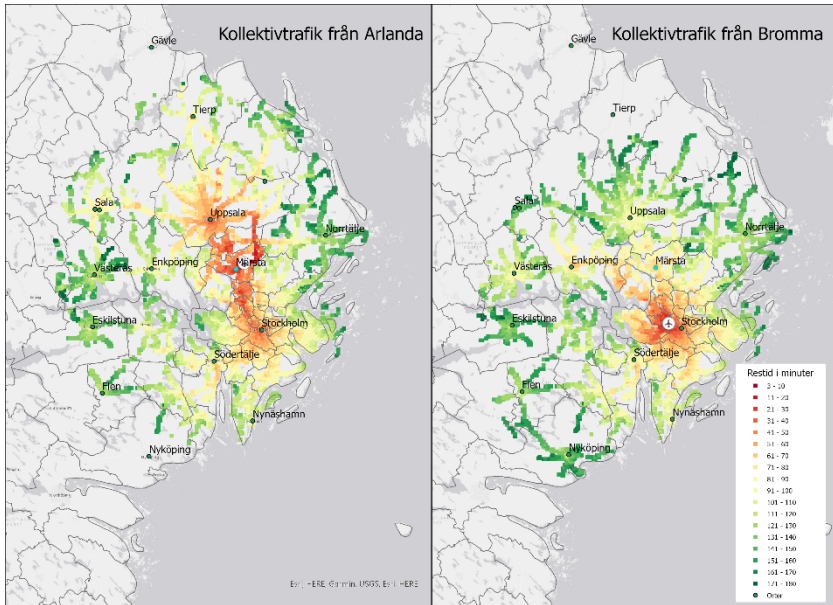
Restid med bil utifrån skyltad hastighet. Kartan ger en bild av restidens variationer geografiskt, men vid tider på dygnet när trafiken rör sig långsammare än skyltad hastighet skulle räckvidden krympa.



Källa: Trafikanalys

Figur 3.10 Restid med kollektivtrafik till/från Arlanda respektive Bromma flygplats

Restid utifrån tidtabell för kollektivtrafiken, 2021.



Källa: Trafikanalys

Förbättra för blåljus med ITS

På Bromma flygplats finns som tidigare nämnts samhällsviktig flyg. Sjukvårdstransporter med flygplan som idag använder Bromma flygplats och sedan vidare i marktransportsystemet till ett sjukhus får en förlängd resväg från Arlanda. Restiden till exempelvis Karolinska sjukhuset i Solna från Arlanda är drygt 10 minuter längre än från Bromma flygplats (cirka 27 minuter istället för 16 minuter). Restiderna är längre från båda flygplatserna i högtrafik när det förekommer köer.

Trafikverket ser en möjlighet att bidra till framkomligheten genom trafikledning och ITS. Det går då att skapa en så kallad räddningskorridor på E4 som upplöser eventuella köer som skulle hindra en akut ambulanstransport på motorvägen.²⁹⁷Som tidigare

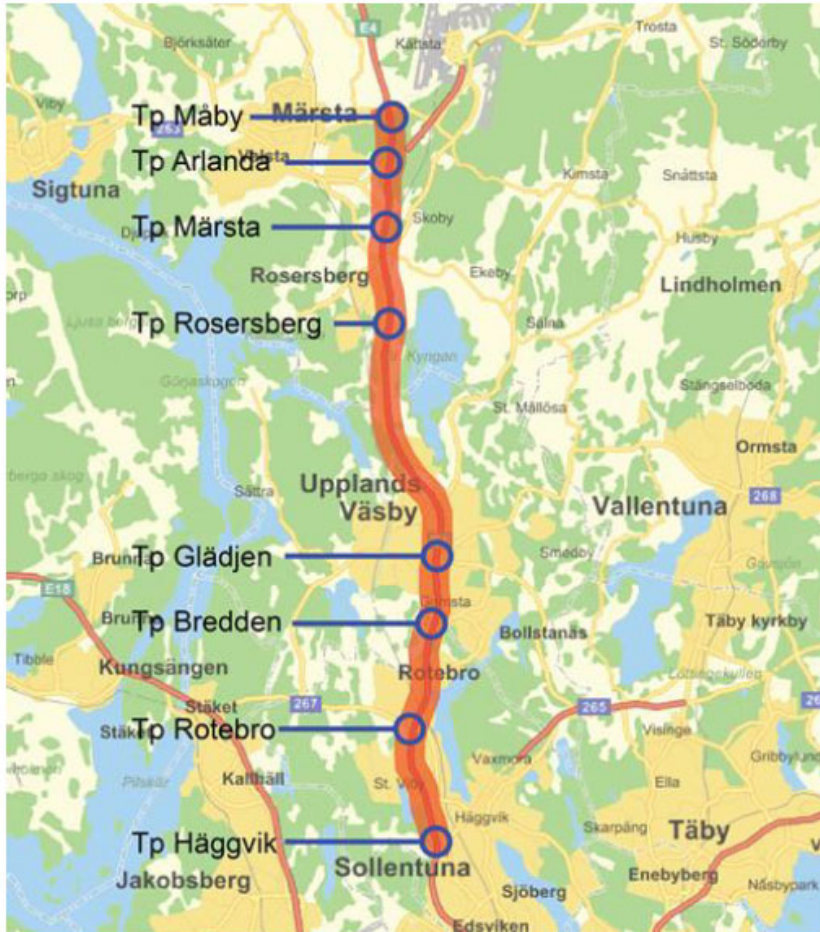
²⁹⁷ Trafikverket 2021 "Underlag till Brommautredningen frågeområde tillgänglighet t o fr Arlanda slut!"

redovisats landar redan i dag ett stort antal ambulansflygplan på Arlanda. En räddningskorridor skulle gynna även dessa, liksom andra akuta blåljuskörningar.

Fakta: De åtgärder som Trafikverket föreslår som kandidater att ingå i Nationell plan 2022–2033 och som har särskild betydelse för tillgängligheten till Arlanda flygplats är följande:

- E4 trafikplats Glädjen – trafikplats Rotebro, utbyggnad av ITS-system
- E4 trafikplats Häggvik –trafikplats Rotebro, Breddning till 4+4 körfält på sträckan inklusive utbyggnad av ITS-system
- E4 trafikplats Glädjen – trafikplats Arlanda, kapacitetsförstärkning till följd av Förbifart Stockholm. Breddning till 3+3 körfält på sträckan inklusive utbyggnad av ITS-system
- Ostkustbanan Solna-Skavstaby, signaloptimering
- Märsta station och bangårdsombyggnad
- Arlanda C, ökad kapacitet och utbyte av ställverk
- Uppsala C, ökad kapacitet

Figur 3.11 Trafikplatser på E4:an söder om Arlanda



Källa: Trafikverket 2016. Åtgärdsvalsstudie E4 Häggvik – Arlanda.

Kollektivtrafiken behöver förbättras – även utan Brommaresenärer

Trafikverket har konstaterat att det finns kapacitetsbrister i järnvägssystemet. På Ostkustbanan mellan Solna och Skavstaby, vid Märsta station, på Arlanda C samt på Uppsala C förhindrar kapacitetsbegränsningar tågtrafiken till/från Arlanda att

utvecklas.²⁹⁸ Ökad kapacitet i järnvägssystemet förbättrar tillgängligheten på flera sätt. Bland annat ger ökad kapacitet på Arlanda C en möjlig utveckling av fler fjärr- och regionaltåg som kan bidra till stärkt tillgänglighet från södra Stockholmsregionen till Arlanda såväl som från Örebro, orter i Sörmland, Uppsala och Gävleborg.

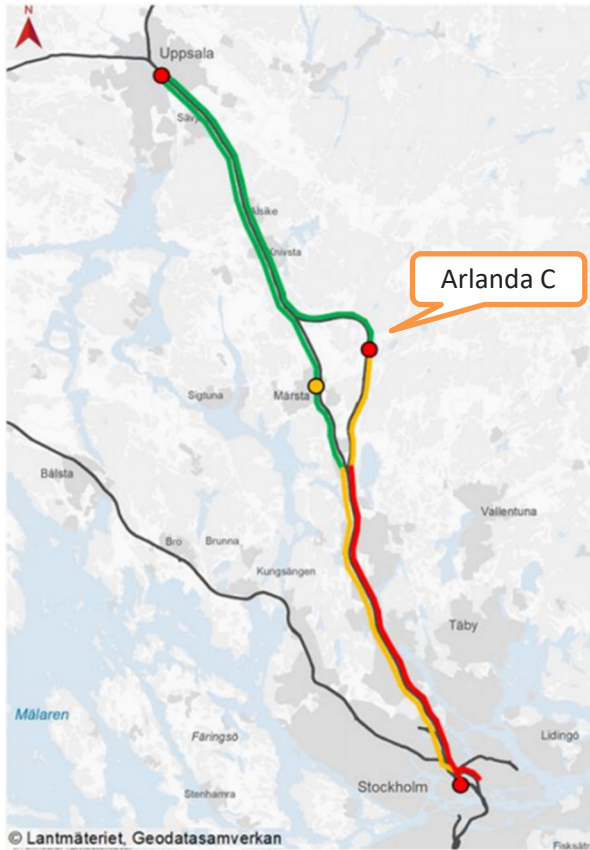
Region Stockholms bedömning är att pendel- och regionaltågstrafiken behöver utvecklas till/från Arlanda. I likhet med Trafikverket betonar Region Stockholm att detta förutsätter statliga järnvägsinvesteringar. Enligt Region Stockholms bedömning finns även behov av utvecklad busstrafik mot Norrtälje, Bålsta, Märsta och Täby, samt en förlängning av Roslagsbanans Vallentunagren vidare till Arlanda. Roslagsbanan är en regionalt ägd järnväg, men enligt Region Stockholms uppfattning bör en sådan investering ändå delas med staten.²⁹⁹

²⁹⁸ Trafikverket 2021 "Åtgärdsvalsstudie. Kapacitetsbrister i järnvägssystemet i Stockholmsregionen inklusive följeeffekter av nya stambanor – Slutrapport för två uppdrag om utpekade brister i transportsystemet av järnvägen sträckan Järna – Stockholm C – Märsta/Arlanda – Myrbacken" Rapport 2021:122

²⁹⁹ Region Stockholm PM 2021-08-16 "Brommautredningen – underlag från trafikförvaltningen"

Figur 3.12 Kapacitetsutnyttjande på järnväg

Bilden visar kapacitetsutnyttjandet på järnvägen mellan Uppsala och Stockholm, via Arlanda och Märsta. Analysen baseras på prognoser för år 2040 och inkluderar antagandet att fyrspåret från Uppsala och söderut till norr om Arlanda är utbyggt. Kapacitetsutnyttjandet är då lågt på sträckan markerat i grönt. Men som framgår av de röda och gula partierna begränsas utvecklingen av fler tåg av kapacitetsbrister på röda och gula delar av nätet samt på stationer markerat i rött och gult.



Källa: Trafikverket

Arlandabanan skapar låsningar

När det gäller förbättringar i kollektivtrafiken till Arlanda bör det också noteras att det finns ett avtal om rättigheterna att trafikera Arlandabanan (delen Skavstaby-Arlanda-Myrbacken) som sätter ramar för hur järnvägstrafiken kan utvecklas mellan Stockholm och

Arlanda. En förutsättning för tillkomsten av Arlandabanan var bland annat det avtal som ger företaget A-Train exklusiv rätt och skyldighet att transportera resenärer som stiger på i Stockholms centrala delar och stiger av vid Arlanda (och omvänd reseriktning). För persontågstrafik som trafikerar Arlanda Central utgår en banavgift och en stationsavgift. Det gör det även på statens spåranläggningar och på till exempel Jernhusens stationer. Skillnaden på Arlandabanan är att avgiften som tas ut täcker hela självkostnaden för infrastrukturen med påslag för rimlig vinst. Respektive persontågsföretag avgör på vilket sätt avgifterna får genomslag på biljettpriiset. I nuläget betalas avgiften av resenärer som stiger av och på vid Arlanda C.³⁰⁰

Min bedömning är att stationsavgifterna vid Arlanda leder till förhöjda reskostnader för kollektivtrafikresor jämfört med från Bromma. Jag har föreslår därför att berörda persontågsföretag bör överväga att ta ut avgifter på något annat sätt, som inte får genomslag på biljettpriiset för just flygplatsresenärer.

Till Arlanda bedrivs också kommersiell busstrafik i form av Flygbussarna. Region Stockholms utgångspunkt är att upphandlad och kommersiell trafik ska ges förutsättningar att samverka på ett sätt som gagnar resenärerna och att sådan trafik ska få tillträde till infrastruktur på ett konkurrensneutralt sätt. Region Stockholms ambition är att utöka utrymmet för kommersiell kollektivtrafik när förutsättningar finns.³⁰¹

Ökad vägkapacitet och ITS behövs – även utan Brommaresenärer

På vägsidan konstaterar Trafikverket att E4 i norra Stockholm hade begränsad framkomlighet i högtrafik under 2019. Köer förekom återkommande. Den växande befolkningen i Stockholms och Uppsala län, tillkommande bostäder och arbetsplatser och ett ökat interregionalt resande resulterar i en ökad vägtrafik på E4 i stråket vid Arlanda.

Den nya motorvägslänken Förbifart Stockholm byggs för att förbättra förbindelserna mellan norra och södra Stockholms-

³⁰⁰ Trafikverket 2018 PM "Arlandabanans avtal och dess förutsättningar – översiktligt resonemang om avtalet inte längre utgör en begränsning"

³⁰¹ Region Stockholm, 2017 "Regionalt trafikförsörjningsprogram för Stockholms län"

regionen. När Förbifarten öppnar, enligt nuvarande bedömning år 2030, kommer olika motorvägar vävas samman och trafiken omfördelas. Risk uppstår då lokalt för nya köer som minskar framkomligheten och ökar restiderna och restidsosäkerheten.

Trafikverkets bedömning är att det inte är möjligt att svara upp mot den ökning av efterfrågan på resor som finns i regionens vägsystem enbart genom att bygga ut med ny kapacitet. För att upprätthålla en rimlig framkomlighet behövs istället en kombination av åtgärder där några strategiska kompletteringar ingår, men i huvudsak bör fokus ligga på att trimma befintlig infrastruktur, styra och leda trafiken samt med olika medel hålla nere efterfrågan på bilresor. Att göra transportsystemet intelligent med ITS³⁰² är en grund för att kunna styra trafiken.³⁰³

3.3 Stockholm Skavsta flygplats³⁰⁴

Min bedömning: Stockholm Skavsta har god kapacitet att fungera som en andra flygplats i Stockholmsområdet, inte minst från år 2035 när Ostlänken planeras vara i drift. En sådan roll bygger dock på att man på kommersiella grunder kan upprätthålla de verksamhetsvolymerna som krävs för att ha en verksamhet dygnet runt, årets alla dagar.

I samband med den av mig föreslagna planen för avveckling av Bromma flygplats är Skavstas roll mindre. Flygplatsen kan vara ett alternativ för det allmänflyg som i dag använder Bromma, liksom viss teknisk serviceverksamhet. Detta är en fråga för Brommas aktörer, kopplat till vilka verksamhetsförutsättningar som erbjuds på Skavsta respektive Arlanda och andra lokaliseringalternativ.

Med en privat, utländsk ägare av Skavsta flygplats följer också att staten behöver ingå avtal och bindande förpliktelser i särskild ordning.

³⁰² ITS står för intelligenta transportsystem. ITS syftar till att påverka trafikanten att ändra sitt beteende för att uppnå en förbättring i trafiksystemet.

³⁰³ Trafikverket 2021 ”Tillgänglighet och miljö i Storstockholms transportsystem” (Rapport 2021:134)

³⁰⁴ Region Sörmland, PM – Stockholm Skavsta flygplats, en viktig resurs i ett växande Stockholm-Mälardalsregionen 210624

Stockholm Skavsta flygplats ligger cirka 7 kilometer nordväst om Nyköpings tätort, och cirka 100 km sydväst om centrala Stockholm. Flygplatsen räknas som en av Stockholms fyra flygplatser, och är därför inkluderad i IATA-koden STO.

1984 invigdes flygplatsen som civilflygplats i Nyköpings kommuns regi. År 1991 ändrades flygplatsens namn till Stockholm Skavsta flygplats. År 1998 gick flygplatsen över i privat ägo, Flygplatsen drivs på kommersiell basis och sedan 2018 är franska VINCI Airport huvudägare (90,1 procent) tillsammans med Nyköpings kommun (9,9 procent). VINCI Airports är en av världens fyra största flygplatsbolag vars nätverk omfattar 45 flygplatser globalt. VINCI Group finns i 120 länder och har 220 000 medarbetare. Koncernen är verksamt på de svenska och nordiska marknaderna genom fler än 100 svenska företag. The VINCI Group har ett börsvärde om 50 miljarder euro.

Innan pandemin var Stockholm Skavsta Sveriges tredje största utrikesflygplats. 2019 hade flygplatsen 2,3 miljoner passagerare och 45 destinationer. Destinationsnätet utgörs av direktflyg inom Europa med tyngdpunkt på centrala och östra Europa.

Skavsta trafikeras av tre flygbolag; Wizzair, Ryanair and Trade Air med totalt 26 destinationer sommaren 2021. Det aktuella trafikmönstret med fokus på internationell passagerartrafik utesluter inte att flygplatsen har kapacitet att också hantera inrikesflyg, charterflyg och frakt. Inga flygplan är i dagsläget stationerade på Stockholm Skavsta vilket innebär att det finns goda möjligheter att ta emot ankommande inrikesflyg under ”peaktid” på vardagsmorgnar och skicka iväg dem kvällstid.

Flygplatsen är i dag öppen dygnet runt, året runt med flygledning dygnet runt. Man har också tull och gränspolisstation som kan utfärda pass. Flygplatsinfrastrukturen fungerar för att ta hand om alla typer och storlekar av flygplan (längd landningsbana, kapaciteten i terminalen och handling, etcetera.)

Flygplatsens verksamhet står på två ben; dels det samhällsviktiga flyget, dels internationell tillgänglighet för Stockholmsregionen som komplement till Arlanda. Miljötillstånd finns att hantera upp till 75 000 flygrörelser samt sex miljoner passagerare per år.

Stockholm Skavsta fyller en nationell funktion för visst samhällsflyg. Skavsta är Sverigebas för Kustbevakningens flyg, liksom bas för Sveriges fyra vattenskopande flygplan, som även

används för brandbekämpning i norra Europa. Ambulansflyg, polishelikoptrar och annan samhällsutövande luftfart kan nyttja Skavsta som flygplats för Stockholmsregionen eftersom flygplatsen är öppen dygnet runt, året runt och inte har några kapacitetsproblem eller restriktioner för sådan verksamhet.

Ambulansflyget har servicebas här då SAAB har en underhållsenhet på Skavsta flygplats.

Vid eventuella störningar på Arlanda kan Skavsta utnyttjas, eftersom all nödvändig infrastruktur finns tillgänglig dygnet runt. Flygplatsen är dimensionerad för och upprätthåller räddningstjänst för de större och vanligare flygmaskinerna som trafikerar Sverige.

Den kan därmed fungera som alternativflygplats för flertalet av de etablerade flygbolag som trafikerar Arlanda

Flygplatsen kan också fungera för skolflygningar då flygplatsens avancerade procedurer och landningssystem gör den efterfrågad.

Beredskapsflygplats

Stockholm Skavsta har nyligen föreslagit som en permanent beredskapsflygplats i den utredning Trafikverkets genomfört på regeringens uppdrag

Den fungerar redan i dag i praktiken som en beredskapsflygplats om än inte till namnet Den är en av få flygplatser som är öppen i dygnet runt.

Tillgänglighet till Stockholm Skavsta

I dag är flygbusstrafik den kollektivtrafik som erbjuds till Stockholm Cityterminalen. Tidtabellslagd restid är 1 timme och 20 minuter.

Utifrån de planer som nu finns för Ostlänkens utformning planeras stationslägen på huvudbanan samt på den bibana som passerar genom centrala Nyköping och sedan ut till Skavsta. Det gör att det kommer att skapas ett resecentrum vid Stockholm Skavsta som binder ihop flyg, tågtrafik (både nationell och regional), samt busstrafik, (kommersiell samt allmän). Restiden mellan Skavsta flygplats och Stockholm C med tåg blir cirka 40 minuter. Enligt Trafikverket är målbilden för trafikstart år2035³⁰⁵.

³⁰⁵ Trafikverket hemsida (läst 21 08 29)

3.4 Eskilstuna flygplats³⁰⁶

Min bedömning

Eskilstuna flygplats kan vara ett alternativ för det allmänflyg och skolflyg som i dag använder Bromma, liksom viss teknisk serviceverksamhet. Detta är en fråga för Brommas aktörer, kopplat till vilka verksamhetsförutsättningar som erbjuds på Eskilstuna flygplats respektive Arlanda och andra lokaliseringalternativ.

Eskilstuna flygplats är belägen cirka 13 km öster om Eskilstuna centrum och cirka 97 km väster om Stockholm. Eskilstuna kommun köpte flygplatsen av Fortifikationsverket den 31 december 2007.

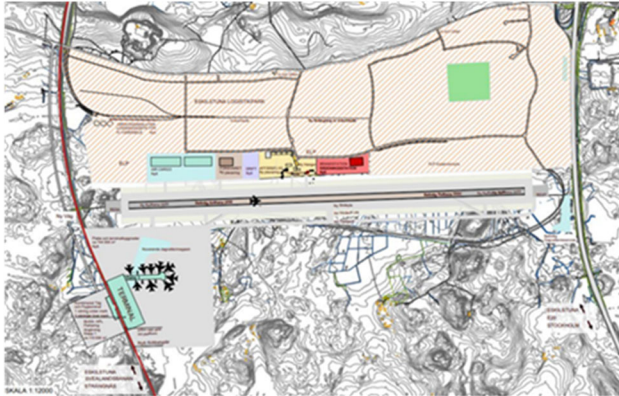
Rullbanan är cirka 2000 meter lång, bankod 2C. Verksamheten består idag i huvudsak av lättare skolflyg, ca 7 000 rörelser per år. Övrigt flyg, ca 1 000 rörelser per år, utgörs av taxi-, affärs-, transport- och ambulansflyg. Flygplatsen har i samband med pandemin utsetts till tillfällig beredskapsflygplats.

Flygplatsens läge i anslutning till ett relativt nyexploaterat logistikområde innebär att den ingår i en långsiktig utvecklingsplan (Figur 3.13 Eskilstuna flygplats - idéskiss). Idén är att dra nytta av möjligheten att kombinera flyg med anslutande järnväg, väg och busskommunikation. Svealandsbanan passerar söder om flygplatsens rullbana, vilket möjliggör ett stationsläge vid eventuell framtida expansion. Väg E20 passerar strax norr om flygplatsen.

Den utbyggda flygplatsen kan attrahera aktörer med intresse att investera i en flygplats med stor utvecklingspotential.

³⁰⁶ Eskilstuna Logistik och Etablering AB: Eskilstuna flygplats utveckling 21-06-02

Figur 3.13 Eskilstuna flygplats - idéskiss



Eskilstuna Logistik och Etablering AB

3.5 Stockholm Västerås flygplats

Min bedömning: Efter folkomröstningen i mars 2021 pågår i Västerås kommun en politisk beredning om flygplatsens framtid. Den osäkerhet som råder gör att jag inte i denna utredning kan förorda specifika lösningar kopplade till Västerås flygplats.

Stockholm Västerås flygplats skulle kunna vara ett alternativ för det allmänflyg som i dag använder Bromma, liksom viss teknisk serviceverksamhet. Detta är en fråga för Brommas aktörer, kopplat till vilka verksamhetsförutsättningar som erbjuds på Stockholm Västerås flygplats respektive Arlanda och andra lokaliseringalternativ.

Från Västerås central är det 5 km till Stockholm Västerås flygplats och från Stockholm city 110 km. Landningsbanan är 2581 meter lång och 46 meter bred med kapacitet upp till wide-body flygplan.

Flygplatsen ägs till 100 procent av Västerås stad. I mars 2021 genomfördes en folkomröstning där majoriteten av de röstande avvisade förslaget om att avveckla flygplatsbolaget. Resultatet är föremål för fortsatt politisk beredning.

Under 2019 reste drygt 109 133 passagerare till och från flygplatsen, under år 2020 reste drygt 37 000 passagerare. Sommarens 2021 trafikeras flygplatsen av Ryanair som flyger till

destinationer som Alicante, London och Malaga. Utöver linjefarten trafikeras Västerås Flygplats av allmänflyg, vilket bland annat innefattar ambulans-, skol-, foto-, privat- och taxifyg.

Stockholm Västerås flygplats skulle kunna vara ett alternativ för det allmänflyg som i dag använder Bromma, liksom viss teknisk serviceverksamhet. Detta är en fråga för Brommas aktörer, kopplat till vilka verksamhetsförutsättningar som erbjuds på Stockholm Västerås flygplats respektive Arlanda och andra lokaliseringsalternativ.

Tillgänglighet till Stockholm Västerås

Flygbuss ansluter vid vissa ankomster/avgångar och tar 1 timme och 20 minuter från flygplatsen till Stockholm Cityterminalen.

3.6 Övriga

Som framgår av redovisningen i avsnitt 3.1 finns utöver de instrumentflygplatser som redogjorts för ovan även ett antal mindre flygplatser och helikopterflygplatser. Ansvaret för flygplatser som huvudsakligen betjänar allmänflyget inte är en statlig angelägenhet. Detta är en kommunal angelägenhet eller en angelägenhet för enskild intressent.³⁰⁷ Förutsättningarna att etablera eventuella verksamheter på sådana flygplatser varierar, men är en fråga för intressent och flygplatsägare.

³⁰⁷ Luftfartsstyrelsen (nuvarande Transportstyrelsen) 2008 "Allmänflyget i Sverige"

I kontakt med Region Stockholm har jag förstått att ambitionen i första hand är att basera regionens två egna helikoptrar vid Ullna. Regionen har även noterat att det finns önskemål från Sjöfartsverket att göra viss samlokalisering för att dra nytta av synergieffekter gällande infrastruktur. Det är intressant för regionen eftersom det kan minska deras egna kostnader. Allt är dock beroende på vad som tillåts i planprocessen. Region Stockholm håller inte för otroligt att enstaka landningar för tankning kan ske av andra aktörer, men någon kapacitet för att ersätta resurserna på Bromma kommer inte att finnas. Platsen kommer inte heller att kunna användas som alternativ för instrumentinflygningar.³⁰⁹

Min uppfattning är att de myndigheter och organisationer som har ett intresse av en mer centralt belägen helikopterflygplats med tankningsmöjlighet än Arlanda bör söka gemensamma lösningar. I ett sådant sökande kan frågan om samutnyttjande av Ullna vara en intressant möjlighet.

³⁰⁹ Region Stockholm, e-post 2021-08-17

4 Förslag till process, beslut och tidplan

4.1 Vilka beslut behöver fattas – och av vem?

Enligt direktiven ska det av mitt underlag framgå vilka beslut som staten måste fatta och vilka åtgärder i övrigt som det bedöms att staten bör vidta för att kunna genomföra en avveckling av statens engagemang i Bromma flygplats på ett samhällsekonomiskt effektivt och hållbart sätt.

Jag har valt att dela upp de beslut som jag anser vara de mest centrala i två olika kategorier:

- Förutsättningsskapande beslut
- Genomförandebeslut

4.2 Starta avvecklingen "snarast"

Min bedömning: 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 förutsättningsskapande beslut, som kan sätta igång avvecklingen, fattas skyndsamt.

När de förutsättningsskapande besluten finns på plats bör regeringen lämna erforderliga uppdrag till berörda myndigheter samt i förändrad bolagsordning och ägaranvisning till Swedavia AB synliggöra sina förväntningar på processen.

I direktiven till utredningen används begreppet ”snarast” som tidsangivelse för när avvecklingen av Bromma flygplats ska ske på ett samhällsekonomiskt effektivt och hållbart sätt. Jag har valt att relatera ”snarast” till de beslut och den process som krävs för att åstadkomma en avveckling av statens roll i Bromma flygplats före 2038.

Stockholms stad och staten har förlängt det ursprungliga markupplåtelseavtalet ett antal gånger. Förlängningarna har varit 15 respektive 30 år.

Den bild jag har är att det vid varje förlängningstillfälle varit för sent för att genomföra en ordnad avveckling av Bromma flygplats i enlighet med då gällande avtal. Förlängning har blivit en reell nödvändighet. För en så pass komplex och omfattande förändring som att avveckla en flygplats är det en stor fördel om det går att ha god framförhållning. Det skapar en viss omställningstid, för olika aktörer, som gör att ”paniklösningar” kan undvikas i största möjliga utsträckning.

I det senaste avtalet, som gäller till 2038, ingår en ensidig möjlighet för staten (Swedavia AB) att säga upp avtalet med en uppsägningstid om 36 månader.

Avtalet har ingåtts ömsesidigt, vilket jag tolkar som att båda parter – Stockholms stad och staten – varit införstådda med att en tidigare avveckling skulle kunna komma att ske, om den statliga avtalsparten fann det lämpligt.

Pandemin har radikalt förändrat förutsättningarna för i första hand passagerarflyget. Och pandemin pågår fortsatt. Flertalet bedömningar som jag tagit del av vittnar om den osäkerhet som gäller flygets framtid. Den avser bland annat hur ”fritt” flygresandet kommer att kunna bli, med hänsyn till såväl reserestriktioner som vaccinationsgrad på både kort och medellång sikt.

Pandemin har forcerat fram digitala mötesformer och därmed i stor utsträckning ersatt fysiska resor med digitala alternativ. Detta är en faktor som gör att ingen av de framtidsbilder jag tagit del av på flera år innehåller en återgång av resandet till de nivåer som gällde 2019. Den radikala nedgång som skett innebär att färre passagerare och flygbolag ska bära de kostnader som flygplatsdriften kräver.

Miljö- och klimatfrågan har parallellt med pandemin fått ytterligare aktualitet genom bland annat sommarens bränder,

översvämningar och andra klimatrelaterade händelser, liksom IPCC:s rapport om klimatläget.

Jag gör mot denna bakgrund bedömningen att det är möjligt att snarast påbörja statens avveckling av sitt engagemang i Bromma flygplats.

I praktiken betyder det att regeringen kan påbörja beredningen av denna rapport genom att låta remissbehandla den. Nästa steg i en avvecklingsprocess blir att regeringen lägger fram en skrivelse till riksdagen i vilken man meddelar sin avsikt att genom erforderliga beslut och övriga åtgärder genomföra en förtida avveckling av Bromma flygplats.

4.2.1 Tidsperspektiv på en förtida avveckling

En skrivelse från regeringen till riksdagen innebär att riksdagen ges en möjlighet att reagera på regeringens viljeinriktning att avveckla Bromma flygplats. I skrivelsen finns underlag och argument för regeringens ambitioner och ställningstaganden, som riksdagen får ta del av och värdera.

En viktig parameter i regeringens skrivelse blir med vilket tempo som en avveckling kan och bör genomföras.

Under utredningstiden har en lång rad aktörer och intressenter synliggjort vilka tidsramar som bör gälla för att deras verksamhet skulle kunna överföras till en annan flygplats, till exempel Arlanda. Flertalet aktörer har tydliggjort att tidsfaktorn spelar en viktig roll för deras slutliga inställning till en avveckling av Bromma flygplats.

I detta avsnitt synliggör jag ett antal processer och verksamheter som var och en kräver sin tidplan för omställning.

Bland annat resonerar jag om hur man kan förhålla sig till verksamheten under den 36 månader långa uppsägningstiden. Är den en bortre eller främre tidpunkt för avveckling?

4.2.2 En komplex process

Val av tidsperspektiv beror bland annat på om man ser avvecklingen av Bromma flygplats som en *komplicerad* process, som därmed också kan ha en logisk och förutsägbar lösning. Eller om man ser processen som *komplex*, det vill säga att samband och ömsesidiga beroenden till

stor del är okända och förändras över tid till följd av beslut och agerande.

Jag menar att avvecklingen av Bromma flygplats är en komplex process och att den därmed inte är förutsägbar i alla sina delar. Oaktat hur väl man försöker kartlägga samband, beslutsgång och önskvärda processteg kommer det alltid att tillföras ett antal ”faktor X”. Det kan vara nya flygbolag som etablerar sig, pandemins varaktighet, teknikgenombrott för ett drivmedel, opinionsyttringar etcetera.

Den tänkbara tidplan jag presenterar nedan ska därför ses som en ”bästa bedömning” när detta skrivs. Men det enda som är säkert är att planen kommer att behöva revideras, löpande.

4.2.3 Fördelar med en omedelbar avveckling (cirka 1 år)

En mycket snabb avveckling av Bromma flygplats leder till en rad fördelar. Dagens flygbuller över centrala Stockholm kommer att försvinna. Swedavia kommer att kunna konsolidera sin verksamhet till Arlanda flygplats.

Pandemin erbjuder tillgång till slottider på Arlanda flygplats i en omfattning som på sikt blir mindre gynnsam för flygbolag som i dag finns på Bromma flygplats. En överflyttning av flyg innebär att kapacitetsutnyttjandet på Arlanda ökar och den samlade kostnaden för flygplatsverksamheten i Stockholmsområdet minskar.

En direkt effekt av detta är att flygbolagen och deras passagerare får en relativt sett lägre kostnad för infrastrukturen och därmed en bättre ekonomi. Detta kan i sin tur innebära att ett antal flyglinjer med begränsad lönsamhet kanske kan klara att upprätthålla trafiken, trots de tidigare redovisade strukturförändringarna för bland annat tjänsteresandet.

Swedavia AB har uttryckt att en så snabb avveckling som möjligt är önskvärd. Skälen är som redovisats ovan bland annat att det är enklare att ställa om i en situation med god kapacitet och att kostnader snabbt kan sänkas.

Min uppfattning är att Swedavia AB med full rådighet över beslut om tidplan skulle kunna avveckla sin verksamhet vid Bromma flygplats inom mycket kort tid, kanske inom ett år efter beslut från riksdag och regering.

Det skulle i så fall också innebära att man gör tolkningen att man inte har skyldighet att hålla flygplatsen öppen för trafik under hela uppsägningstiden om 36 månader. Swedavia AB har informerat mig om att man i så fall avser att stänga ner flygverksamheten vid ett tidtabellsskifte.

4.2.4 Fördelar med en avveckling i god ordning (3–5 år)

De företag och verksamheter som i dag är verksamma på Bromma flygplats har fram till för ett år sedan haft 2038 som sin planeringshorisont. Självklart har pandemin påverkat framtidsbilden, men för själva flygplatsens existens gällde 2038. Genom Swedavia AB:s rapport i september 2020 och att företrädare för regeringen i april 2021 uttalat att man önskar en tidigare avveckling av flygplatsen har detta nu radikalt förändrats. Därmed har också förutsättningarna för de affärsmodeller som dessa företag bygger sin verksamhet på förändrats.

Jag är medveten om att det för vissa företag skulle vara önskvärt med en ännu längre framförhållning i avvecklingen av drift och verksamheter vid Bromma flygplats än 3–5 år. Företag kan exempelvis vara bundna i långsiktiga leasingavtal för flygplan eller ha investerat i byggnader. En längre framförhållning skulle underlätta en anpassning till nya förutsättningar vid exempelvis Arlanda flygplats. Samtidigt är min bedömning att om inget görs kommer flygbolagen vid Bromma flygplats att få betala för den överkapacitet som kommer att finnas vid flygplatsen under en lång tid, eftersom Swedavia AB behöver få sina infrastrukturkostnader täckta.

Även om Swedavia AB:s avgifter tas ut för flygplatsnätet, så kommer det innebära ökade kostnader. Vidare finns det ett möjlighetsfönster under de närmaste åren vad gäller att flytta över trafik och få tillgång till ankomst- och avgångstider när de temporära lättnaderna avseende historiska rättigheter upphör. Jag bedömer därför sammantaget att en avveckling i god ordning under 3 – 5 år är att föredra.

Swedavia AB har tidigare initierat en översyn om att samla allmänflyget, inklusive det samhällsviktiga flyget, på en plats på Arlanda. Innan en samlad funktion kan vara på plats på Arlanda krävs att området projekteras och byggs, men även att Swedavia AB

och berörda aktörer träffar avtal avseende finansiering med mera. Jag är informerad om att en process fram till driftsättning kan ta 2–4 år.³¹⁰

Med ett snabbt genomförande om kanske 2–4 år skulle samhällsviktigt flyg och allmänflyget i övrigt kunna etablera sig på Arlanda i nya och ändamålsenliga lokaler direkt och därmed undvika provisorier.

Region Stockholm har inlett sin etablering av en ny helikopterbas vid Ullna i Österåkers kommun. Den etableringen bedöms ta 3 – 5 år. Här ser jag en möjlighet för ett antal myndigheter med ”blåljushelikoptrar” att föra dialog om samlokalisering.

För de verksamheter som behöver lokaler på en annan flygplats än Bromma kan en något längre avvecklingsperiod innebära dels att man kan nyttja befintliga lokaler något år till, dels att man får en relativt sett bättre förhandlingsmöjlighet kopplad till nyinvesteringar på Arlanda eller någon annan lokalisering.

Även för Stockholms stad skulle ett alternativ med några års avvecklingstid innebära att flygverksamheten är kvar, samtidigt som kommunen kan starta upp sina utrednings- och planprocesser för en ny markanvändning. Tiden från det att flyget lämnar Bromma flygplats till dess att en ny användning är etablerad minskar med några år.

Effekterna av pandemin gör att marknaden kommer att få ta sig igenom en turbulent fas de närmaste åren, enligt de flesta bedömare. De flygbolag som i dag trafikerar Bromma och andra aktörer på Bromma skulle då själva få möjlighet att bedöma hur de vill ställa om. De kan då också välja när, inom den längre avvecklingsperioden, man ser det som mest fördelaktigt/minst ogynnsamt att förhålla sig till den nya situationen, flytta över verksamhet till Arlanda, någon annan flygplats eller annat.

Luftfartsverket har idag flygtrafikledningstjänsten över Stockholmsområdet på Swedavia AB:s uppdrag. Med en avveckling av Bromma flygplats påverkas förutsättningarna för den kontroll som finns i Stockholms luftrum. Med en avveckling i god ordning finns möjlighet att se över hur luftrummet över Stockholm ska hanteras framöver.

Inte minst för resenärerna skulle en längre avvecklingstid innebära att Swedavia AB får möjlighet att justera sina planer och i

³¹⁰ Swedavia AB, möte 2021-06-29

så hög grad som möjligt anpassa terminaler etcetera till över-dagenpassagerares efterfrågan.

Även för landtransporterna skulle med något års avvecklingstid ges möjligheter för att komma närmare kapacitetskompletteringar och ITS. Sådana kompletteringar ger möjligheter för bättre framkomlighet för till exempel brådsökande ambulanstransporter och kollektivtrafik.

En strukturerad och ansvarsfull avveckling med ett tidsspann, för den del som avser just avveckling, på tre till fem år skulle innebära fördelar för flera av de verksamheter som använder Bromma flygplats idag.

4.2.5 Ett ansvarsfullt genomförande i god ordning

Som jag redogjort för ovan finns fördelar med såväl ett skyndsamt som med ett strukturerat och ansvarsfullt genomförande av avvecklingen av Bromma flygplats.

När jag väger de olika alternativen mot varandra finner jag att det är mest ändamålsenligt att i god ordning genomföra avvecklingen över några år. Det ger rimliga omställningstider, minskar riskerna för orimliga förhandlingssitsar för de olika parterna och minimerar den tid som området Bromma flygplats ligger i "tidsmässigt impediment".

4.3 Samlad rekommendation avseende process och tidplan

Förslag: Jag föreslår att avvecklingen av Bromma flygplats påbörjas skyndsamt med ett antal förutsättningsskapande beslut på politisk nivå.

När sådana beslut är fattade kan genomförandeprocessen ta vid. Denna bör ske ansvarsfullt och i god ordning och får ta uppskattningsvis minst tre upp till fem år. Efter den tidsperioden är Bromma avvecklad som flygplats

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

Pandemin har påverkat oss alla och hela samhället. Nästan ingenting är längre som i början av 2020. 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 och förändring.

Men det är inte enbart pandemin som driver dynamiken. Flyget ifrågasätts på grund av sin miljöpåverkan. Nya material, elflyg, biobränslen i olika former etcetera blir svaret. För företag och organisationer har digitaliseringen synliggjort en ekonomisk potential i minskat resande, inte minst med flyg. Samhället har också drivit på genom omregleringar och konkurrensfrämjande insatser.

Flygbranschen har enligt min uppfattning under lång tid kännetecknats av en dynamisk utveckling. Man talar ibland om att det nya också leder till ”kreativ förstörelse”, det vill säga att företeelser och resurser som tidigare var ”top-of-mind” tappar i värde när de ersätts av nya innovationer. Det vi ser framför oss är mot denna bakgrund inte en återgång till de förhållanden som rådde 2019 – det är en ny dynamisk utveckling under flera år framöver.

Min rekommendation avseende process och tidplan blir därför att avvecklingen av Bromma flygplats påbörjas skyndsamt med ett antal förutsättningsskapande beslut på politisk nivå.

När sådana beslut är fattade kan genomförandeprocessen ta vid. Denna bör ske i god ordning och på ett strukturerat sätt och får ta uppskattningsvis tre till fem år. Efter den tidsperioden är Bromma avvecklad som flygplats

En konsekvens av att jag föreslår en något längre tidsperiod för avvecklingen är att de omedelbara kostnadsreduktioner som skulle kunna realiserars inte uppstår. Med de resonemang som förts tidigare innebär detta att Swedavia under avvecklingsperioden får merkostnader som behöver finansieras av bolagets kunder. Efter konsolideringen kommer infrastrukturen att resultera i lägre kostnader för kunderna.

Efter det att flygplatsen är avvecklad återstår en process med att omvandla området till den markanvändning som Stockholms stad beslutar. Undersökning av föroreningsförekomster bör starta så snart som möjligt, liksom Stockholms stads överväganden om framtida markanvändning och vilka av Swedavia AB:s byggnader man avser använda och därmed undanta från rivning. Tidsutdräkten

för marksanering, planprocesser, markanvisning och byggande kommer sammantaget att vara mycket lång. Den beror också på till exempel marknadsläget för nya bostäder i Stockholms centrala delar utvecklas.

4.4 Förutsättningsskapande beslut – förslag till tidplan

Mitt förslag: Regeringen lämnar en skrivelse till riksdagen i vilken man redogör för de beslut och övriga åtgärder man avser att vidta för att avveckla statens engagemang i Bromma flygplats.

I skrivelse bör regeringen bland annat redovisa sina skäl för att dels lyfta ut Bromma flygplats från det nationella basutbudet av flygplatser, dels genomföra förändringar i bolagsordningen för och lämna ägaranvisning till Swedavia AB, dels sin syn på hur processen bör genomföras.

I avsnitt 1.7 har jag redogjort för min syn på vilken del av staten – riksdag, regering eller Swedavia AB – som har rådighet över olika delar av en beslutsprocess som ytterst syftar till att i förtid avveckla statens engagemang i Bromma flygplats.

Nyckeln för att starta en process är regeringens rådighet över beslutet om att Bromma flygplats inte längre ska vara en del av det nationella basutbudet av flygplatser. Utan det beslutet kan inte Swedavia AB agera.

Riksdagen har tidigare accepterat att det är regeringen som har mandat att fatta beslut om vilka flygplatser som ska ingå i det nationella basutbudet. Men via den ”mjuka bindning” som regeringen och riksdagen har i frågan kan riksdagen intervensera, vilket man gjort tre gånger de senaste sju åren, genom tillkännagivanden när regeringen aviserat att man önskar en förtida avveckling.

De förutsättningskapande beslut som krävs för en förtida avveckling av statens engagemang i Bromma flygplats bör ske enligt följande tågorning:

Regeringen remitterar denna rapport och väger samman remissinstansernas synpunkter, rapportens innehåll och sina överväganden till en skrivelse till riksdagen.

Regeringen informerar med sin skrivelse riksdagen om att man avser att fatta beslut om att fastställa ett nationellt basutbud av flygplatser som inte längre innefattar Bromma flygplats.

I dialog med ledningen för Swedavia AB har jag förstått att bolaget gärna ser att regeringen, med stöd i riksdagen, skapar så stor tydlighet som möjligt när det gäller ett beslut om att stänga Bromma flygplats. I skrivelsen redogör regeringen därför även för sin ambition att förändra bolagsordningen för Swedavia AB, så att bolaget framöver enbart kan driva de flygplatser som ingår i det nationella basutbudet av flygplatser.

Vidare tydliggör regeringen 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.

Regeringen motiverar dessa ställningstaganden och därmed också varför man väljer denna linje och inte agerar i enlighet med riksdagens tillkännagivanden.

Riksdagen beslutar i enlighet med regeringens intentioner i skrivelsen och avslår därmed eventuella motioner med motsatt inriktning.

Alternativt beslutar riksdagen om ett nytt tillkännagivande eller vidtar andra åtgärder. I en sådan situation får regeringen överväga konsekvenserna av detta.

Om riksdagen accepterar regeringens perspektiv i skrivelsen kan regeringen besluta att fastställa ett nationellt basutbud av flygplatser som inte längre innefattar Bromma flygplats. Regeringen kan också besluta om ändring av Swedavia AB:s bolagsordning, så att bolaget enbart får driva flygplatser i nationellt basutbud.

Regeringen överlämnar vidare en ägaranvisning till Swedavia AB på (extra) bolagsstämma. I ägaranvisningen beslutar regeringen att bolaget till följd av förändringen i bolagsordningen ska avveckla Bromma flygplats samt att detta bör ske strukturerat och ansvarsfullt under tre till fem år. Regeringen anvisar också bolaget att årligen återrapportera processen för avveckling av engagemanget i Bromma flygplats.

Regeringen ställer i ägaranvisningen också krav på bolaget att löpande redovisa kapacitetsutnyttjande på Arlanda flygplats, prognoser för detta och vilka åtgärder man avser att vidta för att

säkerställa en tillräcklig flygkapacitet i Stockholmsområdet för såväl linjefarten som för samhällsviktig flygtrafik.

Swedavia AB:s styrelse tar ställning till hur man ska avveckla sitt engagemang i Bromma flygplats. Styrelsens beslut grundar sig på förändringen av bolagsordningen och ägaranvisningen, men ska vid sidan av dessa vägledas av affärsmässiga överväganden.

I detta ligger att inom den tidsram som regeringen anvisat avgöra när en uppsägning av markkupplåtelseavtalet ska ske, när flygtrafiken med mera ska upphöra, när man ska anmäla till Transportstyrelsen att man vill avinrätta Bromma flygplats, att göra överenskommelse med Stockholms stad om marksanering med mera.

Styrelsen tar i linje med ägaranvisningen parallellt även ställning till vilka effektivitets- och kapacitetsinvesteringar, inklusive en eventuellt utökad rullbanekapacitet, som behövs för att säkerställa en tillräcklig flygplatskapacitet i Stockholmsområdet.

4.5 Genomförandebeslut för att avveckla Bromma flygplats i god ordning

För att en avveckling av Bromma flygplats ska genomföras räcker det inte med att flygplatsens ägare – Swedavia AB – vidtar åtgärder. Bolaget har naturligtvis en nyckelroll som ägare och operatör av Bromma flygplats. Men det finns ytterligare statliga aktörer som behöver vara delaktiga utifrån sina respektive uppdrag och mandat.

I detta avsnitt redogör jag för de mest centrala beslut och åtgärder i övrigt som statliga aktörer behöver vidta.

Vidare reflekterar jag kortfattat över vad övriga inblandade företag och organisationer har för alternativ vid en avveckling av Bromma flygplats.

4.5.1 Avveckling som flygplats

Swedavia – avveckling av Bromma flygplats

I sin ägaranvisning tydliggör regeringen att man önskar en planerad, ansvarsfull avveckling, trots att detta inte är en helt optimal tidplan för Swedavia AB som bolag.

Bolaget bör föra en dialog med sina kunder och leverantörer om hur avvecklingen kan genomföras på cirka tre till fem år sikt. Det kan bli aktuellt att utöver befintligt avtal med Stockholm stad träffa kompletterande överenskommelser med staden avseende den mer detaljerade avvecklingsprocessen, likaså vad gäller aktörer på Bromma flygplats.

Swedavia AB har redan vidtagit vissa åtgärder för att se över organisation och verksamhet i bland annat Stockholmsområdet. Med beslut om avveckling behöver ytterligare åtgärder genomföras internt inom Swedavia AB.

Utöver uppsägning av avtalet till Stockholm stad, kommer Swedavia även behöva begära hos Transportstyrelsen att flygplatsen avinrättas. Transportstyrelsen bedömer att tiden för att hantera en sådan avvecklingsprocess, där marken ska användas till annat än flygplats, understiger sex månader.³¹¹

4.5.2 Avveckling av trafikflyget/linjefart

Trafikflyg/linjefart

Med hänsyn till den pandemisituation vi befinner oss i, är min bedömning att det kommer att finnas ledig kapacitet vid Arlanda flygplats på kort sikt, under de närmaste åren. Det gäller både rullbane-, uppställnings- och terminalkapacitet. Bakgrunden till detta är den minskade efterfrågan som jag beskrivit tidigare.

Tillfälliga lättnader har införts avseende kravet på utnyttjande av ankomst- och avgångstider för att flygbolagen ska få behålla sina historiska rättigheter. Dessa lättnader innebär i praktiken att flygbolag kan hålla kvar i sina rättigheter, trots att man inte utnyttjar ankomst- och avgångstiderna i så stor omfattning.

EU kommissionen har mandat att förlänga dessa lättnader till och med sommarsäsongen 2022 enligt nuvarande bestämmelser. Givet att EU därefter återgår till de ordinarie bestämmelserna regelverket, är min bedömning att kravet på nyttjande av ankomst- och avgångstider kommer att resultera i att flygbolag lämnar tillbaka delar eller samtliga av sina tilldelade ankomst- och avgångstider, som då kan nyttjas av andra.

³¹¹ Transportstyrelsen, Presentation, Olika scenarier och vad dessa innebär regelmässigt

Det är min bedömning att detta i sig kommer att skapa ett utrymme för bland annat flygbolag vid Bromma flygplats att få kapacitet vid Arlanda flygplats – och att det inom 3–5 år kommer att finnas utrymme även på attraktiva peaktider för att flytta över flygtrafik från Bromma till Arlanda flygplats.

Men detta tidsfönster kommer inte att vara öppet hur länge som helst. När efterfrågan börjar närma sig 2019 års nivå igen kommer det att vara mycket svårare att bereda utrymme på Arlanda för de aktörer som bedriver flygtrafik vid Bromma flygplats. Med tiden kommer efterfrågan att öka och trängseln likaså. Det kan då finnas behov av att stärka kapaciteten vid flygplatsen på olika sätt. Nedan för jag ytterligare resonemang kring kapaciteten vid Arlanda flygplats.

Beslut för att säkra interregional tillgänglighet

Flertalet av de intressenter som i dag har flygtrafik mellan sin hemort och Bromma flygplats har uttryckt oro inför en kommande avveckling. Även några intressenter i Stockholmsregionen har haft samma perspektiv.

Jag har i tidigare avsnitt redogjort för hur olika bedömningar visar att inrikesflyget sannolikt står inför en stor strukturell omställning till följd av bland annat pandemi, digitalisering och klimatmedvetenhet.

I vissa relationer mellan Stockholm Arlanda och orter i framför allt norra och västra Sverige har Trafikverket beslutat om allmän trafikplikt. För att säkerställa trafik som inte kan etableras på marknadsmässiga villkor har en upphandling av trafik skett.

Den turbulens som idag råder inom flyget skulle på sikt kunna föranleda ett motsvarande agerande i södra Sverige. Det finns en risk att passagerarunderlaget kan komma att bli för litet för vissa linjer, vilket kan göra det svårt att upprätthålla vissa kommersiella linjer och även hota vissa regionala flygplatsers existens.

Det är inte nödvändigt att invänta en entydig kris för en relation för att använda möjligheten att införa allmän trafikplikt.

De förändringar som sker genom övergång till digital infrastruktur för möten och upplevelser, liksom den fortsatt

utbyggnaden av till exempel tågtrafiken bör vägas in i regeringens och Trafikverkets kommande ställningstaganden.

Jag väljer att synliggöra att detta instrument finns för att säkerställa den regionala tillgängligheten. Det är ytterst regeringens och Trafikverkets sak att bedöma om den regionala tillgängligheten till en ort är på en nivå som gör att allmän trafikplikt och en eventuell upphandling är en lämplig insats. Med hänsyn till budgetprocessen inom staten och Trafikverkets uppdrag utesluter jag inte att det kan krävas ett kompletterande regeringsuppdrag till Trafikverket. Likaså kan det finnas behov av underlag för regeringen att fatta vissa beslut. Kompletterande uppdrag till Trafikverket skulle därför kunna avse att löpande följa utvecklingen på marknaden och redovisa detta för regeringen, utreda behovet av införande av allmän trafikplikt och upphandling av nya flyglinjer etcetera. Tidplan för införande av allmän trafikplikt och upphandling av flyglinjer påverkas av bland annat EU:s lufttrafikförordning och de upphandlingsregler som finns.

Den ekonomiska situationen för många regionala flygplatser är generellt sett tämligen svår. Av de kommersiella linjer som trafikerade Bromma flygplats under 2019 var mer än hälften från regionala flygplatser, av vilka de flesta erhåller statligt driftstöd.

Jag kan konstatera att driftstödet har varit viktigt hittills för att flygplatserna ska kunna vara öppna. Jag utesluter inte att det kan finnas behov av ytterligare stöd till flygplatserna för att de kommersiella linjerna ska kunna upprätthållas. Jag vill därför peka på att även ytterligare statligt driftstöd, finns som ett möjligt alternativ för regeringen.

”Brommafiera” Arlanda

Arlanda är en stor flygplats med fokus på internationell flygtrafik och transfertrafik. Bromma är en liten flygplats med fokus på point-to-point trafik, ofta över dagen.

En Draft Masterplan³¹² för Arlandas utveckling togs fram före pandemin. I denna redovisas en målbild för bolaget 2025.

³¹²Swedavia, 2017 "Draft masterplan Stockholm Arlanda Airport"

Swedavia AB:s målbild 2025

- Vara en internationell förebild inom hållbarhet
- Erbjuder en smidig och inspirerande reseupplevelse
- Vara Skandinaviens viktigaste mötesplatser
- Vara en tillväxtmotor för Sverige

Källa Swedavia AB

Swedavia AB har, i den svåra ekonomiska situation som pandemin satt både bolaget och dess kunder i, valt att pausa stora delar av sin investeringsverksamhet.

De utvecklingsinsatser och strukturella förändringar som genomförs för att tillgodose olika resenärers önskemål är alltid en kompromiss mellan olika målgrupper.

I en situation då Bromma flygplats avvecklas vore det enligt min uppfattning önskvärt med en revidering av innehållet i målbilden ”erbjuder en smidig och inspirerande reseupplevelse”.

Det vore önskvärt att Arlanda flygplats i så hög grad som möjligt fångar upp de positiva erfarenheter som resenärerna har från Bromma flygplats – så att Arlanda flygplats, utifrån sina förutsättningar, ”Brommafieras”.

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 prioriterar.

Det gäller i första hand att erbjuda en tidseffektiv hela-resanupplevelse. Tiden från det att flygplanet landar tills man tagit sig till sin anslutningsresa (med tåg, buss eller bil) för vidare befordran till sin målpunkt behöver göras så enkel och effektiv som möjlig.

Kapacitet vid Arlanda flygplats

Jag bedömer att kapaciteten vid Arlanda flygplats i det korta perspektivet är tillräckligt för den efterfrågan som finns, även i peaktid. Med tiden kommer efterfrågan på ankomst- och avgångstider, uppställningskapacitet och kapacitet i terminalerna med mera att öka. Exakt när det kan bli aktuellt med ytterligare

kapacitet är svårt att uttala sig om i dagsläget, och en fråga för Swedavia AB:s styrelse att bedöma.

Miljötillståndet för Arlanda flygplats är inget som hindrar en överflyttning av flygtrafik från Bromma till Arlanda flygplats. Ytterligare rullbanekapacitet härrör från de tekniska och säkerhetsmässiga förutsättningarna för landningar och starter vid flygplatsen.

Enligt min uppfattning är det dock viktigt att Swedavia är väl förberedd och inleder eventuella tillståndprocesser i tid för att nödvändiga kapacitetsåtgärder ska kunna genomföras. Med hänsyn till de långa ledtider som råder i sådana processer bör Swedavia AB:s förberedelsearbete påbörjas i tid.

Insatser i nationell plan kan bidra till tillgängligheten

Den försämrade tillgängligheten från Arlanda jämfört med Bromma flygplats (som jag redogjort för i avsnitt 3.2.4) gör att det vore önskvärt att regeringen ger åtgärder på väg och järnväg som skapar ökad tillgänglighet till Arlanda flygplats hög prioritet i beslut om nästa nationella plan. Det är åtgärder som innebär bättre tillgänglighet för resenärer från hela landet med Stockholm som målpunkt. Särskilt vill jag lyfta fram möjligheten att införa ITS-lösningar som kan ge samhällsviktiga transporter minskade restider från Arlanda.

4.5.3 Säkerställ samhällsflyget

Samhällsflyg och övrigt allmänflyg

Det är viktigt att den samhällsviktiga flygtrafik som bedrivs på Bromma flygplats kan flytta över till Arlanda flygplats vid en avveckling av Bromma och ges effektiva möjligheter till att verka. Jag bedömer att det finns utrymme för denna flygtrafik på Arlanda idag och i framtiden.

I praktiken är det möjligt att flytta över det samhällsviktiga flyget till Arlanda flygplats mer eller mindre omgående. Vid störningar och när det finns särskilda behov prioriterar Luftfartsverket tillgången till luftrummet. Luftfartyg med räddningsuppdrag eller luftfartyg

som utför ambulansflygningar har högsta prioritet efter luftfartyg i nöd. Även om förutsättningarna för verksamheten inte ges de bästa möjligheterna på kort sikt, eftersom verksamheten är utspridd och det inte finns egna terminaler/hangarer, finns det trots allt utrymme för den samhällsviktiga flygtrafiken i akuta uppdrag.

På sikt handlar det dock om att ge denna flygtrafik bättre och mer effektiva förutsättningar. Swedavia AB har sedan tidigare initierat en översyn för att samla allmänflyget, inkluderande det samhällsviktiga flyget, på *en plats* vid Arlanda flygplats. Det skulle skapa bättre förutsättningar för att möta de önskemål som framförts.

Innan ett sådant område kan driftsättas krävs att området projekteras, byggs och att avtal tecknas med berörda aktörer inklusive en finansieringslösning. Jag bedömer att en sådan process skulle kunna ta tre till fem år.

Helikoptertrafiken behöver en lösning

När det gäller den samhällsviktiga helikoptertrafiken 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. Således bör andra lösningar undersökas.

På kortare sikt (0–3 år) kan det handla om tillfällig basering eller tankmöjligheter på befintliga helikopterflygplatser i Stockholmsområdet. På lite längre sikt (3–5 år) skulle det kunna handla om Ullna i Österåkers kommun, där Region Stockholm planerar för att basera sina ambulanshelikoptrar.

En möjlighet som eventuellt skulle kunna prövas av Stockholms stad är att låta viss helikopterverksamhet, till exempel vad gäller möjligheter för helikoptrar att fylla på bränsle, finnas kvar på Bromma flygfält under begränsad tid och på en begränsad yta. Erfarenheter från Säve flygplats i Göteborg gör gällande att utredning, planering, sanering och exploatering i viss utsträckning kan kombineras med bland annat helikopterverksamhet. En sådan möjlighet skulle kunna fungera interimistiskt till dess en mer permanent lösning finns.

De statliga aktörer som bedriver samhällsviktig helikoptertrafik, bör, i dialog med regionala företrädare, pröva möjligheten för samarbete kring helikopterflygplatser i Stockholmsområdet. Eventuellt skulle ett gemensamt regeringsuppdrag till berörda myndigheter kunna stödja en sådan process.

Redundans och alternativ

För närvarande finns det både ordinarie och temporära beredskapsflygplatser utsedda. Staten har tecknat avtal om jourberedskap utanför ordinarie öppettider med dessa. Trafikverket har nyligen lämnat en kompletterande redovisning avseende översyn av systemet med beredskapsflygplatser. Här finns möjlighet för regeringen att ge Trafikverket i uppdrag att komma överens om jourberedskap vid ytterligare flygplatser för att öka flexibilitet och redundans. Kompletterande överenskommelser bör enligt min bedömning kunna tecknas inom några månader upp till ett år, givet att överenskommelserna har ett sådant innehåll att det är möjligt att komma överens på frivillig väg.

Totalförsvarsperspektiv

Bromma flygplats och delar av verksamheten vid flygplatsen är viktiga delar i totalförsvaret. Det är därför viktigt att de verksamheter som berörs ges så bra förutsättningar som möjligt vid en avveckling av flygplatsen.

Som jag skriver i avsnittet ovan finns det tillräcklig flygkapacitet vid Arlanda flygplats på kort och medellång sikt. Linjefarten och den samhällsviktiga flygtrafiken har således utrymme för att bedriva verksamheten, men förutsättningarna för verksamheten kan förbättras genom ytterligare kapacitetsförstärkning och effektivare funktioner vid Arlanda för samhällsviktig flygtrafik.

För att minimera riskerna för totalförsvaret vid en avveckling av Bromma flygplats är det viktigt att vidta åtgärder som minskar risken för försämrad tillgänglighet, försämrade tankmöjligheter i centrala Stockholm, försämrad redundans, minskad kontroll över luftrummet med mera.

I Stockholmsregionen finns det flera flyg- och helikopterflygplatser, se avsnitt 3.1 Efter en avveckling av Bromma flygplats finns bland annat flygplatserna i Skavsta, Västerås, Eskilstuna och Uppsala (Försvarsmakten), utöver den vid Arlanda.

Vid ett längre uppehåll för flygtrafiken vid Arlanda flygplats kan flygplatser i ett större omland, bland annat de som räknas upp ovan, komma att fungera som reservflygplatser.

Jag konstaterar, precis som Swedavia AB, att det i dagsläget finns en överkapacitet vid Arlanda och Bromma flygplatser, var för sig och tillsammans. Genom en konsolidering av flygplatsverksamheten kan Swedavia AB minska företagets infrastrukturkostnader, vilket är till gagn för såväl bolaget som sådant men även för flygbolag, passagerare och transportköpare.

Jag bedömer att en konsolidering skulle resultera i betydande kostnadsminskningar för Swedavia AB. Jag är samtidigt tveksam till att det finns en betalningsvilja för att skapa den redundans som en lösning med överkapacitet vid två flygplatser i Stockholmsområdet innebär.

4.5.4 Avveckling av övrigt allmänflyg

Swedavia AB har till mig tydliggjort att det finns möjligheter att erbjuda det affärsflyg som idag finns på Bromma basering på Arlanda. En sådan basering innebär att Swedavia AB genom förhandling med intresserade företag tillgängliggör mark för hangarer och terminaler för privatflyg (så kallade FBO, fixed base operator) med anslutning till taxi- och rullbanor.

I mina möten med affärsflygsföretag på Bromma flygplats, som jag hade under mitt studiebesök, fick jag intrycket att det fanns ett intresse för basering på Arlanda, som det näst bästa alternativet efter Bromma. Om företagen är intresserade av att ingå överenskommelse med Swedavia AB om etablering på Arlanda är naturligtvis en fråga om villkor. Det aktuella affärsflyget kan redan nu och även framöver välja att ha sin basering någon annanstans och ändå använda Arlanda för starter och landningar, i huvudsak utanför peak. Affärsflyget kan också överväga de möjligheter som finns att ha sin bas på andra flygplatser i Stockholmsregionen/Mälardalen.

4.5.5 Aveckling av service och andra markverksamheter

Övriga verksamheter på Bromma flygplats

De övriga verksamheter som finns på Bromma flygplats behöver även de ges bra förutsättningar för framtiden.

Jag bedömer att det finns flera flygplatser som skulle kunna fungera som en möjlig plats för många av dessa verksamheter för en framtida lokalisering. Det är dock respektive företag som har att ta ställning till detta och vad som ger de bästa verksamhetsförutsättningarna utifrån respektive företags situation. Jag bedömer att en process för etablering på en alternativ flygplats i Stockholmsområdet tar cirka 2–4 år.

4.5.6 Sanering av Bromma flygfält

Att kartlägga föroreningsförekomsterna i detalj är en viktig nyckel för att komma vidare med både sanering och omvandling av fältet. Undersökningarna kan starta oaktat val av markanvändning.

Som jag konstaterat i avsnitt 2.6 om sanering är ansvarsförhållandena för sanering i stort klara, men inte i detalj. Att klara ut ansvarsförhållandena mer detaljerat kan vara en omfattande process. Det krävs dessutom fördjupade markundersökningar, beslut om till vilken riskreduktionsnivå som saneringen ska ske, samt mer detaljerad planering för att få en heltäckande bild av besluten och åtgärderna som krävs för sanering. Jag har identifierat att kostnaderna för sanering kommer att vara väsentliga, och det finns starka skäl för inblandade aktörer att försöka skjuta över kostnaderna på varandra där det finns möjlighet till tolkningsutrymme. Jag redogör nedan översiktligt för de beslut som jag uppfattar behövs för att sanera Bromma flygplats, utifrån vad som är känt idag.

Swedavia AB

Swedavia har en nyckelroll för att starta undersökningar av förekomster av föroreningar. En del är redan kartlagt, annat behöver kartläggas i samband med återlämning av marken till markägaren.

Sanering genomförs på Bromma flygplats i dagsläget, i samband med olika bygg- och schaktarbeten. Swedavia AB sanerar i de fallen på uppmaning av tillsynsmyndigheten. Tillsynsmyndighet för flygplatsen är Miljö- och hälsoskyddsnämnden i Stockholms stad efter delegering från Länsstyrelsen i Stockholms län.

Swedavia AB ska vid en avveckling sanera i enlighet med arrendeavtalet för att återställa marken. Undersökningar och åtgärder vidtas i samordning med Stockholms stad efterhand som stadens planläggning av området fortskrider. Enligt Naturvårdsverkets arbetsmetodik och vägledning för hantering av förorenade mark- och vattenområden ska som regel tre utredningshandlingar fram, vilka sammantaget kan ta flera år att genomföra. Det handlar om fördjupad riskbedömning, åtgärdsutredning och riskvärdering. Något mer utförligt redogör jag för det i avsnitt 2.6.

Den del av föroreningarna som orsakats under Swedavia AB:s tid som flygplatsoperatör och -ägare ska ansvaras för av Swedavia AB. Historisk miljöskuld ansvarar staten för, i det här fallet genom Trafikverket. Samordningen kan även inkludera andra verksamhetsutövare som kan vara ansvariga för föroreningar, så som exempelvis bränsleleverantörer. För att klara ut vilka föroreningar som finns, när och hur de orsakats krävs utredningar som kan vara omfattande³¹³.

Stockholms stad

För att veta vad som ska saneras, och vilka åtgärder som är lämpligast, behöver Stockholms stad ta beslut om ny markanvändning. Sanering med syfte att använda marken till ny flygplatsaktivitet, industriverksamhet eller dylikt ingår i verksamhetsutövarens ansvar, i det här fallet Swedavia AB, Trafikverket samt eventuellt ytterligare verksamhetsutövare.

Sanering med syfte att använda marken till bostäder, förskolor eller liknande är en fråga för Stockholms stad. Även om Stockholms stad i sina kontakter med mig vill hålla öppet för att ansvaret att sanera för bostäder också borde vara ett ansvar för staten,

³¹³ Naturvårdsverket 2012, "Efterbehandlingsansvar. En vägledning om miljöbalkens regler och rättslig praxis" Rapport 6501

konstaterar jag att de i tidigare yttrande³¹⁴ har kännedom om att så inte är fallet. Sanering är normalt en del av exploateringskalkylen. Saneringen kan bekostas av kommunen vilket då kommer att avspeglas på markpriset, eller av exploatör direkt.

Eftersom avhjälpandeåtgärderna är olika kostsamma kommer det finnas skäl för Stockholms stad och intresserade exploatörer att relativt detaljerat planera marken innan sanering utförs. Detta för att kunna anpassa behovet av, och därmed kostnaderna för, saneringsåtgärder på kvartersnivå.

Trafikverket

Trafikverkets ansvar är knutet till historisk miljöskuld (miljögarantin) avser kostnader för sanering till en riskreduktionsnivå av samma typ som gällde vid bolagiseringen, det vill säga ”mindre känslig markanvändning”. De undersökningar och avhjälpandeåtgärder som Trafikverket kan vara ansvariga för ska med andra ord baseras på fortsatt flygplatsverksamhet eller motsvarande.

Det kommer att ligga i Swedavia AB:s intresse att aktualisera Trafikverkets ansvar i samband med sanering. Eftersom det inte finns konkreta planer på framtida markanvändning eller full kännedom om förekomst av föroreningar kan den mer precisa gränsen för Trafikverkets ansvar inte dras med större precision i dagsläget.

4.5.7 Utveckling av Bromma flygfält efter aveckling

Som jag tidigare varit inne på är det en kommunal angelägenhet att planlägga användningen av mark och vatten enligt Plan- och bygglagen³¹⁵. I det här fallet är Stockholms stad dessutom markägare vilket ger staden ett stort handlingsutrymme i beslut om framtida markanvändning. Stockholms stad har i sin översiktsplan angivit att på lång sikt ska flygfältet omvandlas till blandad stadsbebyggelse. I en sådan framtidsbild har även Region Stockholm och Trafikverket viktiga roller för att få till en hållbar mobilitet.

³¹⁴ Stockholms stad 2016-02-12 "Bromma flygplats - svar på förfrågan om underlag till samordningsmannen", Bilaga 2

³¹⁵ PBL 2010:900 1 Kap 2 §

Det förefaller vara möjligt att successivt bebygga fältet i takt med att saneringsfrågorna löses ut. I det stora ser jag en risk för att kostnaderna väsentligen kommer att föregå framtida intäkter med många år. Om kostnader för kollektivtrafik, annan transportinfrastruktur och saneringsåtgärder saknar finansiering, eller samsyn om finansiering, finns risk att fältet förblir åtminstone delvis obebyggt under lång tid. Samtliga inblandade parter har möjlighet både att snabba på och att fördröja processen genom sina beslut och agerande. Ytterst ansvarig är enligt min uppfattning Stockholms stad, i sina roller som planeringsmyndighet och markägare.

Staten har ingen formell roll i fråga om vad marken ska användas till framöver, men löpande under åren har olika regeringar valt att ingå avtal med olika regioner om samarbeten där till exempel bostadsbyggande, kollektivtrafik och infrastruktur ingått. Jag finner det inte orimligt att staten kan komma att ta en roll också i denna process. En fortsatt diskussion om användning och struktur för träningsområdet kan vara en ingång.

Stockholms stad

Stockholms stad är både markägare och ansvarig för att bedöma lämplig markanvändning och planlägga i enlighet med Plan- och bygglagen. Stockholms stad är i huvudsak även ansvarig för transportinfrastrukturen i området.

Stockholms stads planeringsprocess för att omvandla Bromma flygfält/flygfält beskrivs nedan schematiskt i fyra steg³¹⁶:

1. Inledande förutsättningar att utreda och klargöra tidigt; Entydiga beslut om flygplatsen och flygtrafik, sanering efter flygplatsens verksamhet, kommunikationer och ny kollektivtrafik.
2. Programarbete enligt Plan- och bygglagen; Övergripande stadsbyggnadsprogram, infrastruktur, miljöfrågor, riksintressen, remisshantering.
3. Detaljplanearbete enligt Plan- och bygglagen; Planarbetet sker i etapper och inkluderar miljökonsekvensbeskrivning och prövning enligt Miljöbalken. Detaljplaneskedet är i sig en komplex process där minst fyra tekniska förvaltningar i

³¹⁶ Stockholms stad, kontakter vid möte 2021-06-30 samt e-post 2021-07-09

Stockholms stad har nyckelroller: Trafikkontoret, Exploateringskontoret, Stadsbyggnadskontoret och Miljöförvaltningen. Delar av processen är reglerad i lag med krav på publika samråd. Sammantaget kommer detaljplaneringen av fältet att pågå under lång tid.

4. Genomförande. Kommer att pågå under mycket lång tid, enligt Stockholms stads bedömning.

Om det första steget i processen leder till beslut om fortsatt flygverksamhet på Bromma flygfält ser efterföljande steg annorlunda ut. Staden kan då ta beslut om att driva flygplatsen i egen regi eller genom annan aktör. Oavsett vilket krävs ett antal tillstånd som ligger utanför stadens rådighet (se vidare i avsnitt 2.6.2)

Processen är beroende av att föroreningsförekomsten är kartlagd. Parallellt med processen för utveckling av stadsbebyggelse (steg 2–4 ovan) kommer beslut om saneringsåtgärder att behöva tas. Som beskrivs ovan sker det i dialog och samspel med verksamhetsutövare och staten i form av Trafikverket.

Området ligger centralt med många målpunkter inom gång- och cykelavstånd. Det finns goda möjligheter att åstadkomma en hållbar mobilitet i området med inslag av styrmedel. Området trafikförsörjs idag via kommunalt vägnät och tvärbana. Stockholms stad har fortsatt väghållaransvar och ansvar för framtida mobilitetslösningar. Däremot delas ansvaret med Region Stockholm vad gäller planering och utbyggnad av kollektivtrafik. Även Trafikverkets infrastruktur kan vara berörd genom eventuell ny station på Mälarbanan. Bebyggelse av stor omfattning på flygfältet kan därtill påverka kommunalt och statligt vägnät som ligger i anslutning till området. För att undvika störningar och skapa hållbara mobilitetslösningar bör möjligheten att styra och leda trafiken övervägas, eventuellt inklusive en utvecklad trängselskatt. Sådana överväganden görs i dialog mellan Stockholms stad och staten.

Region Stockholm

Om flygfältet ska användas till stadsutveckling i sin helhet behöver Region Stockholm ta beslut om kompletterande kollektivtrafik. Utformning sker i dialog med infrastrukturförvaltare.

Väginfrastrukturen vid Bromma flygplats är Stockholms stads. Infrastrukturförvaltare för Mäljarbanan är Trafikverket. Infrastrukturförvaltare för tvärbanan är Region Stockholm.

Enligt Region Stockholms preliminära uppfattning kan det på sikt vara aktuell med kapacitetsstark kollektivtrafik i stil med tunnelbana, men tvärbanan fyller en bra funktion inledningsvis. Infrastrukturförvaltare av tunnelbana i Stockholm är Region Stockholm. Nyinvesteringar i spårvägar i Stockholm har i huvudsak bekostats av Region Stockholm, medan planerade nyinvesteringar i tunnelbana det senaste decenniet har tillkommit som en del av förhandlingslösningar med kommunal, statlig och regional finansiering.

Trafikverket

Trafikverket har en viktig roll för utvecklingen av Bromma flygfält genom att löpande klara av att tillhandahålla de resurser som krävs för sanering av historisk miljöskuld, vilket väntas bli åtskilliga hundratals miljoner kronor.

Därtill kommer Trafikverkets roll vid utveckling och användning av transportinfrastruktur och mobilitet. Det statliga vägnätet, som ansluter till det lokala och kommunala vägnätet vid Bromma, är hårt belastat redan idag. En stadsbebyggelse på flygfältet skulle föranleda åtgärder för att i första hand styra trafiken och minska belastningen utan att bygga ut ny kapacitet. Exempel på åtgärder som skulle kunna vara aktuella är påfartsregler och en utvecklad trängselskatt. Trängselskatteändringar är ett beslut för riksdagen. Det kan även bli aktuellt att diskutera en ny station Solvalla på Mäljarbanan.

Riksintresse för kommunikation

Enligt förordning (1998:896) om hushållning med mark- och vattenområden ska Trafikverket lämna uppgifter till länsstyrelserna om områden som Trafikverket bedömer vara av riksintresse för kommunikationer.

Bromma flygplats har redovisats som riksintresse sedan 1989. Den senaste preciseringen av Bromma flygplats som riksintresse gjordes 2015 och utgår från att flygplatsen ingår i det nationella

basutbudet. Alla flygplatser som ingår i det nationella basutbudet är med automatik av riksintresse för kommunikation. Andra skäl för en flygplats att vara av riksintresse är om flygplatsen antingen bedöms vara en alternativflygplats för Arlanda eller Landvetter, eller att den bedöms vara av regional betydelse.

I en situation där Bromma flygplats inte längre ingår i det nationella basutbudet, men har fortsatt flygtrafik kan Trafikverket genomföra en bedömning om flygplatsen är av riksintresse, trots att den inte ingår i det nationella basutbudet. Trafikverket inleder då utredning kring bankapacitet i Stockholmregionen, Arlandas möjlighet till att överta en del av trafiken, säkerställande av samhällsviktigt flyg samt vilka andra alternativa flygplatser som finns i Stockholmregionen, vid sidan av Arlanda. Utifrån utredningarna fattar Trafikverket beslut kring Brommas flygplats status som riksintresse.

I en situation där Bromma flygplatsverksamhet avvecklas helt och flygplatsen avinrättas av Transportstyrelsen stryker Trafikverket Bromma flygplats ur listan över riksintressen. Trafikverket kan i ett sådant läge också inleda en översyn av andra flygplatsers riksintressestatus, mot bakgrund av de förändrade förhållandena i Stockholmsregionen med avseende på bankapacitet.

I nuläget har Trafikverket i uppdrag att, inom ramen för en allmän översyn av alla riksintressen³¹⁷ och mot bakgrund av möjligheten att minska influensområdet för buller tack vare tekniska landvinningar, uppdatera sin bedömning för Bromma flygplats under hösten 2021.

4.5.8 Normalisering av trafikbullerreglerna

Regeringen har med stöd av 9 kap 12 § miljöbalken meddelat Förordning (2015:216) om trafikbuller vid bostadsbyggnader. I förordningen finns bestämmelser om riktvärden för buller utomhus för spårtrafik, vägar och flygplatser vid bostadsbyggnader. Förordningen innehåller även bestämmelser när det gäller beräkning av bullervärden vid bostadsbyggnader. I förordningen finns ett undantag som ibland refereras till som "Brommaundantaget". Undantaget består av att buller från flygplatser i Stockholms stad

³¹⁷Finansdepartementet 2020 "Uppdrag att se över kriterierna för och anspråken på områden av riksintresse" Fi2020/00252/SPN

inte inkluderas fullt ut i den begränsning som regleras i förordningen.

Min bedömning är att utan flygverksamhet vid Bromma flygplats finns inte skäl att ha kvar ett sådant undantag. Regeringen bör därför besluta om justeringar i förordningen.

4.5.9 Luftrummet i Stockholm

Trygga luftrummet över Stockholm

Säkerhet över centrala Stockholm

Vid avveckling av driften och verksamheterna vid Bromma flygplats förändras möjligheterna för Luftfartsverket att ha kontroll över luftrummet i kontrollzonen vid Bromma flygplats, se fFigur 3.7. Denna förändring innebär sannolikt en minskad kontroll av luftrummet och kan eventuellt innebära ökade risker för olika luftrumsanvändare, till exempel samhällsviktiga lufttransporter. Polismyndigheten med flera lyfter detta perspektiv i dialogen med mig.

Jag menar att en analys bör göras avseende vilka behov och möjligheter som finns att ha kontroll över luftrummet på lägre nivå över de centrala delarna av Stockholm. Vid en sådan analys bör det bland annat prövas hur man kan bibehålla en så god flygsäkerhet som möjligt för samhällsviktiga lufttransporter.

Bällsta radar

Tidigare begränsningar i Luftfartsverket anläggning Bällsta radar medförde restriktioner för stadsbebyggelse i en stor geografi. De är nu avhjälpta, vilket jag skriver om i avsnitt 2.6.1. Däremot kvarstår en viss restriktion för bebyggelse runt radaranläggningen. Ett skyddsavstånd om 500 meter runt tornet tillämpas bland annat, med restriktioner i höjddled.

Eftersom Bällsta radar står på Stockholms stads mark som upplåts med arrende till 2027 har jag noterat att intressekonflikten mellan radarns placering och bebyggelseutvecklingen på fältet snart kommer att aktualiseras på nytt. Radarn i tornet har livslängd till cirka 2030. Luftfartsverket ser gärna att arrendet förlängs och att

anläggningen kan fortsätta nyttjas även framöver. Stockholms stad har eventuellt intresse av det motsatta.

Vid tidigare intressekonflikter mellan Luftfartsverkets radar och Stockholms stads exploateringsintressen har det uppmärksammats att finansieringsreglerna för Luftfartsverket kan hindra parterna att nå ömsesidigt kloka lösningar. Jag ser det som en möjlighet att se över möjligheten att justera de reglerna nu, innan det är dags för omförhandling av arrendet.

Förenkla och modernisera luftrummet

Swedavia driver tillsammans med Luftfartsverket ett projekt för utveckling av luftrummet i Stockholmsområdet. Syftet är bland annat att minska komplexiteten i luftrummet och effektivisera verksamheten. Implementeringen är planerad att ske i två etapper, i slutet av 2023 respektive i slutet av 2025.

Jag utesluter inte att det kan finnas behov av att göra en vidare översyn av luftrummet. Vid en avveckling av Bromma flygplats är det viktigt, enligt min uppfattning, att nyttja luftrummet så effektivt som möjligt utifrån olika perspektiv. Det är bland annat möjligt att lägga andra flygvägar och vidta förändringar som leder till ett effektivare nyttjande av luftrummet och lägre utsläpp.

Det finns enligt min uppfattning behov av att göra en översyn av luftrummet i Stockholmsområdet som komplement till redan pågående insatser. Det kan vara möjligt att i delar nyttja redan påbörjat utvecklingsprojekt inom Swedavia och Luftfartsverket, men det kan även handla om andra parallella insatser.

Uppdrag till myndigheter avseende luftrummet

Det kan finnas behov av att regeringen tilldelar en eller flera myndigheter ett uppdrag att se över luftrummet så som jag redogjort för ovan. Vid en avveckling i god ordning bedömer jag att det finns tillräckligt tidsutrymme för att hinna analysera förutsättningarna för luftrummet, såväl vad gäller att trygga luftrummet som att förenkla och modernisera detsamma. En sådan analys och översyn samt enklare åtgärder bedömer jag kan ta från några månader upp till två – tre år.

5 Konsekvensanalyser

5.1 Konsekvenser på det övergripande transportpolitiska målet

Transportpolitikens övergripande mål är att säkerställa en samhälls-ekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet i hela landet.

Jag kan konstatera att det finns samhällsekonomiska nyttor med att avveckla Bromma flygplats (främst minskad bullerexponering), men att de eventuellt är lika stora som förlusterna (i tillgänglighet). Jag kan också konstatera att det i princip inte är av någon samhällsekonomisk betydelse om avvecklingen sker nu eller senare. Däremot finns det fördelningsaspekter både i tid och rum.

5.1.1 Samhällsekonomiska konsekvenser

De samhällsekonomiska konsekvenserna av en avveckling av Bromma flygplats är beroende av många beslut som ännu inte är fattade. Det går därför inte med säkerhet att säga något om den totala effekten.

En översiktlig och i huvudsak kvalitativ samhällsekonomisk analys som WSP gjort på uppdrag av Trafikanalys har sökt efter de mest betydande effekterna.³¹⁸ Den visar även att nyttor och kostnader fördelas över olika geografier och infaller vid olika tidpunkter. Min bedömning är att det på lång sikt finns möjligheter för nyttorna att överstiga kostnaderna, och att det för samhällsnyttans skull inte är av någon avgörande roll när i tiden flygplatsen avvecklas.

³¹⁸ WSP 2021 "PM: Kvalitativ samhällsekonomisk analys av en avveckling av Bromma flygplats" uppdrag till Trafikanalys

De samhällsekonomiska konsekvenser som väntas ha störst betydelse för samhällsekonomin redovisas här nedan, baserat på WSP:s analys.³¹⁹

För det första kommer färre personer att exponeras för flygbuller, om flygtrafiken på Bromma med inflygning över tätbebyggda områden i centrala Stockholm istället orienteras till Arlanda. Det ger en positiv hälsoeffekt och en samhällsekonomisk nytta (minskade externa effekter).

Dock är det längre till start- och målpunkter i Stockholmsregionen från Arlanda jämfört med från Bromma vilket ger en tillgänglighetsförlust (minskade resenärsnyttor). Det finns även en potentiell tillgänglighetsförlust (minskad resenärsnytta) om flyglinjer som efter pandemin har svårt att få lönsamhet helt upphör vid en flytt till Arlanda.

WSP uppskattar tillgänglighetsförlusten och nyttan av minskad bullerexponering som ungefär jämnstora. De varierar båda med antalet resenärer vilket betyder att om inrikesflyget har en stadigt lägre nivå än innan pandemin kommer de samhällsekonomiska nyttorna av minskat buller och kostnaderna av minskad tillgänglighet att variera på samma sätt. Med antagandet att flygtrafiken återhämtar sig enligt Trafikverkets tidigare prognoser skulle dessa nyttor uppgå till i storleksordningen plus respektive minus 95 miljoner kronor om året. De inträffar direkt vid en avveckling, genom att flyget inte längre trafikerar Bromma flygplats.

Det som skiljer nyttorna åt är vilka som får del av dem (fördelningseffekter). I grova drag är de som i mindre utsträckning exponeras för flygbuller framförallt boende i Stockholms centrala stadsdelar och Bromma. De som förlorar i tillgänglighet är flygresenärer, både de som reser från bland annat Halmstad, Kalmar, Kristianstad, Trollhättan Umeå Växjö och Östersund och de som reser från Stockholm.

För det andra kan det uppstå nyttor i flygekonomin. Det vara en fördel att flygbolag inte behöver ha representation på två flygplatser i samma region (Bromma flygplats och Arlanda). Det bör vara en fördel för flygbolag med en större marknad på en samlad flygplats, vilket kan leda till en utveckling av flyglinjer. Därtill kommer att flygplatsens prissättning utgår från kostnader, varför en

³¹⁹ WSP 2021 "PM: Kvalitativ samhällsekonomisk analys av en avveckling av Bromma flygplats" uppdrag till Trafikanalys

konsolidering bör minska flygplatsavgifterna jämfört med en situation där båda flygplatserna fortsätter att vara verksamma med överkapacitet. Det finns även effektiviseringsvinster att vänta, för Swedavia AB och för Luftfartsverket som kan samla sin verksamhet och få lägre kostnader.

För det tredje finns en nytta av att använda Bromma flygfält till stadsbebyggelse med bostäder. WSP:s uppskattningar tyder på att intäkterna har potential att överstiga kostnaderna för exploatering, saneringskostnader och kostnader för infrastruktur inkluderat. Antagandena bakom en sådan intäkts- och kostnadsuppskattning är givetvis behäftade med stora osäkerheter. Såväl exploateringsgrad och saneringsåtgärder, som val av infrastruktur och mobilitetslösning är okänd, men också påverkingsbar. Den bredare samhällsnyttan (konsumentöverskottet) av att bo på Bromma flygfält uppstår först när bostäderna finns på plats. Med antaganden om 20 000 bostäder uppskattar WSP samhällsnyttan till omkring 77 miljoner kronor om året i diskonterat nuvärde. Notera dock att denna årliga nytta uppstår först om ett eller flera decennier. Nyttan tillfaller framtida boende på Bromma flygfält.

För det fjärde finns det nyttor av osäker, eller mindre storlek. En av dessa är nyttan för fastighetsägare i flygplatsens närhet som troligen får ett ökat värde tack vare minskat buller. Samtidigt är det oklart hur värdet påverkas av att ett så stort område som Bromma flygplats öppnas upp för exploatering.

Andra sådana nyttor är effekter på sekundära marknader (wider economic impacts). WSP har inte kunnat se att vare sig tillväxteffekter, arbetsmarknadseffekter, eller agglomerations-effekter skulle uppstå i någon betydande omfattning. Som en fördelningseffekt kan det noteras att det skulle kunna uppstå lokaliseringseffekter där verksamheter och företag i högre grad lokaliseras sig norrut i Stockholms län, närmare Arlanda.

5.1.2 Påverkan på kostnader eller intäkter för stat, kommuner, regioner, företag, eller andra enskilda

Jag har i detta betänkande visat på viktiga beslut som behöver fattas och åtgärder som behöver genomföras vid en avveckling av driften och verksamheterna vid Bromma flygplats. Jag konstaterar att det är en komplex process, där det finns samband och ömsesidiga

beroenden som till stor del är okända och förändras över tid till följd av beslut och ageranden från olika aktörer. Således är inte processen förutsägbar i alla sina delar. Utan de föreslagna besluten och åtgärderna finns en risk att avveckling av driften och verksamheterna vid Bromma flygplats kan gå långsammare eller att en framtida avvecklingsprocess blir mer planlös eller godtycklig. Jag menar att en process i så god ordning som möjligt är att föredra.

När det gäller mina rekommendationer i stort bedömer jag att dessa kommer att gagna effektiviteten i flygplatssystemet i Stockholm. Genom på sikt minskade infrastrukturkostnader kommer Swedavia AB att kunna hålla nere avgifter för flygbolagen.

De som främst får negativ påverkan på kostnader och intäkter är företag och verksamhetsutövare vid Bromma flygplats. Det gäller såväl de som bedriver flyg- och helikoptertrafik vid Bromma idag som de företag som bedriver verksamhet på arrendeområdet, antingen som en del av Swedavia AB:s verksamhet eller i form av egen verksamhet.

Ekonomiska konsekvenser för staten

En avveckling av Bromma flygplats bedöms påverka statens intäkter och kostnader marginellt.

Transportstyrelsens intäkter för utövande av tillsyn och tillståndsprovning kommer att minska något.

Luftfartsverket påverkas på olika sätt. Verksamheten vid Bromma avvecklas, medan vissa utvecklingsinsatser behöver göras inom andra delar. Sammantaget gör Luftfartsverket bedömningen att det finns en potential att minska kostnaderna på totalnivå, även om det finns en del engångskostnader som behöver hanteras. Jag bedömer att Luftfartsverkets intäkter kan anpassas med hänsyn till detta.

Ökade bränslekostnader med mera för längre luft- och marktransporter till och från Arlanda eller andra flygplatser kan påverka statliga myndigheter. Men jag bedömer trots det att kostnadspåverkan blir marginell även för myndigheter såsom Försvarsmakten, Kustbevakningen, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Polismyndigheten och Sjöfartsverket.

Konsekvenser för kommuner och regioner

Generellt sett bedömer jag att en avveckling av Bromma flygplats inte kommer att påverka intäkter och kostnader för enskilda kommuner eller regioner. Vissa specifika kommuner och regioner kommer dock att påverkas.

Region Stockholm investerar och kommer att driva en helikopterflygplats för ambulanshelikoptrar som alternativ till Bromma flygplats och behöver hantera längre transportsträckor från flygplats till sjukhus. Regionen har redan vidtagit åtgärder med anledning av signaler från staten.

Stockholm stad får såväl intäkter som kostnader för att omvandla markområdet från flygplats till stadsmiljö. På längre sikt får Stockholms stad med stadsbebyggelse på fältet fler invånare, vilket både genererar skatteintäkter och kostnader för kommunal service. Min bedömning är att intäkterna har potential att överstiga kostnaderna.

För vissa kommuner och regioner kan tillgängligheten till Stockholm påverkas negativt. Även om jag bedömer att dessa kommuner och regioner i första hand kan komma att påverkas av en strukturell förändring inom luftfarten, så kan även en överflyttning av flygtrafik från Bromma till Arlanda flygplats på marginalen resultera i en påverkan på intäkter och kostnader – genom minskad handel, produktion och boende.

Konsekvenser för företag eller andra enskilda

Swedavia AB bedömer att en förtida nedläggning av Bromma flygplats och konsolidering av trafiken till en flygplats kommer att ge Swedavia AB en resultatförbättring, samtidigt som bolaget inte ser behov av omedelbara kapacitetshöjande investeringar på Arlanda flygplats. Swedavia AB har i en analys ställt kostnaden för tidigare lagda investeringar på Arlanda flygplats vid en förtida stängning mot de merkostnader som alternativet att driva Bromma flygplats till 2038 för med sig. Analysen visar på en positiv effekt för Swedavia AB vid en avveckling.

En förtida stängning av Bromma leder dock till ett nedskrivningsbehov. För att säkerställa att målet för skuldsättningsgraden kan innehållas, behöver det egna kapitalet, enligt bolaget, stärkas.

En resultatförbättring är även till gagn för flygbolagen och deras kunder, genom att det på sikt innebär att flygplatsavgifterna inte behöver höjas alternativt höjas lika mycket.

Jag bedömer att när det gäller övriga företag, som bedriver verksamhet vid Bromma, kommer intäkter och kostnader att påverkas. Det handlar dels om de avvecklingskostnader som uppstår vid Bromma flygplats och investeringskostnader som uppstår vid Arlanda flygplats eller en annan lokalisering. Vissa kostnader kan dock komma att ersättas av Swedavia AB.

Avvecklingen kan leda till minskade kostnader för flygbolag som bedrivit verksamhet vid både Arlanda och Bromma flygplatser. Genom konsolideringen av trafiken kommer efterfrågan att koncentreras till en flygplats i Stockholmsområdet, vilket kan bidra till utveckling av flyglinjer som skulle kunna påverka intäkterna positivt.

5.2 Funktionsmålet

Funktionsmålet innebär att transportsystemets utformning, funktion och användning ska medverka till att ge alla en grundläggande tillgänglighet med god kvalitet och användbarhet samt bidra till utvecklingskraft i hela landet. Transportsystemet ska vara jämställt, det vill säga likvärdigt svara mot kvinnors respektive mäns transportbehov.

Jag har konstaterat och redovisat att en avveckling av Bromma flygplats kommer att leda till tillgänglighetsförlust. Tillgängligheten minskar då det blir en ökad transportkostnad för resor mellan flygplats och målpunkter i Stockholmsregionen. Tillgängligheten riskerar även att minska på grund av att lönsamheten hos flyglinjer som tidigare enbart trafikerat Bromma flygplats äventyras på Arlanda. Det sistnämnda kan dock inträffa även utan en avveckling av Bromma flygplats, då pandemin sannolikt leder till minskat inrikes tjänsteresande.

Min bedömning är att det i någon utsträckning kan få negativa konsekvenser för utvecklingskraften i södra Sverige. Dock har den digitala tillgängligheten visat sig god vilket delvis motverkar tillgänglighetsförlusten av nedlagda flyglinjer. Den sammanlagda

effekten är dock, enligt min bedömning, att en avveckling av Bromma flygplats leder till minskad tillgänglighet.

5.2.1 Konsekvenser ur ett jämställdhetsperspektiv

Jämställdhet är ett mål inom transportsektorn och jämställdhetsintegrering är den huvudsakliga strategin för att uppnå detta. En precisering av jämställdhetsmålet formuleras som att “Arbetsformerna, genomförandet och resultaten av transportpolitiken medverkar till ett jämställt samhälle.”³²⁰

Jämställdhetsarbetet står på två ben. Det handlar dels om att med hjälp av mätbara faktorer skapa en tydlig bild av hur förhållanden ser ut idag, dels om att problematisera och granska vilka normer och värderingar som ligger bakom.

Män flyger mer än kvinnor i genomsnitt.³²¹ För Bromma flygplats är dock antalet manliga och kvinnliga passagerare ungefär jämnt fördelat, men en liten övervikt för kvinnor. Statistik över hur många av dessa som är över-dagen-resenärer saknas dock.³²²

I utredningen har vi resonerat om vad en avveckling av Bromma flygplats kan leda till för konsekvenser ur ett jämställdhetsperspektiv. Min utgångspunkt är att tillgänglighet, speciellt i resor som sker över dagen, är en viktigare parameter för kvinnor än män, beroende på den större insats kvinnor gör i det obetalda arbetet i hemmet.

En bästa bedömning är att den minskade tillgänglighet som en överflyttning av flyg till Arlanda flygplats innebär kan få negativa konsekvenser för jämställdheten. Den extra tidsuppföring som en sämre tillgänglighet innebär är troligen en relativt sett större förlust för kvinnor än för män.

Satsningar i transportsystemet har historiskt främst byggts på manligt kodade värderingar och gör i huvudsak så fortfarande³²³. Traditionellt är bil och flyg manligt kodade färdmedel, medan kollektivtrafik och cykel är kvinnligt kodade.

³²⁰Trafikanalys. 2020 ”Trafikanalys jämställdhetsarbete – internt och i transportsektorn”

³²¹Vinnova 2020:05 Jämställdhet och transportsystemet

³²²Samtal med Fredrik Jaresved, Swedavia AB

³²³Vinnova 2020:05 Jämställdhet och transportsystemet

Det är, i flygsammanhang, viktigt att använda ett hela resan perspektiv som också inkluderar en effektiv kollektivtrafik och en smidig och trygg delresa i terminalsystemet.

Jag menar att det i ett jämställdhetsperspektiv därför är angeläget att effektivisera restiden genom att ”Brommafiera” Arlanda och att utveckla en effektivare kollektivtrafik till och från flygplatsen.

5.3 Hänsynsmålet

Hänsynsmålet innebär att transportsystemets utformning, funktion och användning ska anpassas till att ingen ska dödas eller skadas allvarligt, bidra till att det övergripande generationsmålet för miljö och miljö kvalitetsmålen nås samt bidra till ökad hälsa. Under hänsynsmålet finns två etappmål. Det ena är att växthusgasutsläppen från inrikes transporter, utom inrikes luftfart som ingår i EU:s utsläppshandelssystem, ska minska med minst 70 procent senast 2030 jämfört med 2010. Det andra är att antalet omkomna till följd av trafikolyckor inom vägtrafiken, sjöfarten respektive luftfarten ska halveras till år 2030. Antalet omkomna inom bantrafiken ska halveras till år 2030. Antalet allvarligt skadade inom respektive trafikslag ska till år 2030 minska med minst 25 procent.

Jag noterar att 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. Jag konstaterar dock att en avveckling av Bromma flygplats inte har nämnvärd påverkan på de klimatpåverkande utsläppen.

Min bedömning är vidare är att klimatomställningen i transportsystemet inte nämnvärt påverkas av tidplanen för en avveckling av Bromma flygplats. Det finns aspekter som talar för att utsläppen skulle kunna öka något, så som längre marktransporter mellan Arlanda och många målpunkter, men också aspekter som talar för det omvända, så som möjligheten att förenkla Stockholms luftrum och få rakare flygvägar, få högre kabinfaktor och inte minst möjligheten att bygga en stadsmiljö med hög andel hållbara resor på Bromma flygfält. Jag utvecklar mina tankar kring klimatpåverkan i avsnitt 5.3.1 nedan.

Vad gäller trafiksäkerhet bedömer jag att avvecklingen av Bromma flygplats i sig inte påverkar trafiksäkerheten i väg- och järnvägssystemet. Däremot för luftfarten finns det en potentiell risk för minskad flygsäkerhet i samband med att Bromma flygplats kontrollzon avvecklas. Därför föreslår jag att en analys bör göras avseende vilka behov och möjligheter som finns att ha kontroll över luftrummet på lägre nivå över de centrala delarna av Stockholm.

Tillgängligheten för funktionshindrade till transportsystemet bör inte heller påverkas av en avveckling av Bromma flygplats. Jag förutsätter att de resenärsnäraåtgärder jag föreslår på Arlanda utformas med tanke på alla behov.

Den aspekt som därmed avgör påverkan på hänsynsmålet är bidrag till ökad hälsa genom att färre exponeras för flygbuller om Bromma flygplats avvecklas, detta utvecklar jag nedan.

5.3.1 Miljö- och klimatkonsekvenser

Färre exponeras för flygbuller på populationsnivå

Flygbuller är en störning som i jämförelse med andra trafikslag generellt upplevs mer störande och kan leda till flera former av ohälsa. Risk föreligger exempelvis för sömnstörningar, ökad risk för hjärt- och kärlsjukdom, metabola sjukdomar och psykisk ohälsa. Enligt Naturvårdsverket bedöms 46 000 personer uppleva sig som mycket störda av flygbuller från Bromma flygplats. Antalet mycket bullerstörda runt Arlanda uppskattas till 6 000 personer. Antalet personer avser en situation före pandemin.³²⁴

En avveckling av flygtrafik från Bromma och flytt av trafik till Arlanda skulle ge relativt stora positiva konsekvenser rörande bullerexponering och hälsoeffekter orsakat av buller på populationsnivå. Enligt Naturvårdsverkets och Transportstyrelsens bedömning skulle det totala antalet boende som upplever sig mycket bullerstörda komma att minska med drygt 40 000 personer. Sömnstörningar kan också förväntas minska totalt sett även om Bromma inte har reguljär nattrafik då 16 procent av de exponerade

³²⁴ Naturvårdsverket 2021, NV-05183-21:Brommautredningen "Brommautredningen buller 210629"

för flygbuller från Bromma upplever att sömnen störs. Runt Arlanda kan det ske en ökad störning för cirka 2 000 personer.^{325,326}

Klimateffekterna är försumbara

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.

Tabell 5.1 Sammanställning bedömda klimateffekter av en avveckling av Bromma flygplats

Ökade klimatutsläpp	Minskade klimatutsläpp
Längre marktransporter till många målpunkter från Arlanda än från Bromma	Möjlighet till mindre komplext luftrum, genare flygvägar
Eventuellt mer attraktivt Arlanda med fler linjer	Möjlighet till högre kabinfaktor på Arlanda
Ev. nedlagda inrikes flyglinjer med litet passagerarunderlag som leder val av flyg från näst närmaste flygplats, med längre marktransporter i båda ändar.	Ev. nedlagda inrikes flyglinjer med litet passagerarunderlag som leder till överflyttning till digital infrastruktur eller tåg God möjlighet att skapa hållbar mobilitet på ett bebyggt Bromma flygfält med många målpunkter i närheten.

Klimatpåverkande utsläpp kan dels påverkas inom transportsektorn, dels inom byggsektorn. Inom transportsektorn kan utsläppen hänföras dels till flyg som trafikslag, dels till marktransporter. 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.³²⁷ Faktorer som talar för att klimatpåverkande utsläpp från flyget kan minska vid en avveckling av Bromma flygplats är att Stockholms luftrum blir mindre komplext och ger förutsättningar

³²⁵ Naturvårdsverket 2021, NV-05183-21:Brommautredningen "Brommautredningen buller 210629"

³²⁶ Transportstyrelsen 2021 "Översiktligt underlag inför utredningen om en avveckling av drift och verksamhet vid Bromma flygplats"

³²⁷ Transportstyrelsen 2021 "Översiktligt underlag inför utredningen om en avveckling av drift och verksamhet vid Bromma flygplats"

för rakare, kortare, flygvägar.³²⁸ Det är heller inte osannolikt att inrikesflyget påverkas av en konsolidering till Arlanda och högre kabinfaktor uppnås vilket gör flygandet mer energieffektivt per resenär. Om flyglinjer som tidigare enbart trafikerat Bromma flygplats inte har marknadsförutsättningar på Arlanda och de resenärerna avstår från att resa, eller reser med ett mer energieffektivt trafikslag som exempelvis tåg kan också utsläppen minska. Faktorer som däremot talar för att klimatpåverkande utsläpp från flyget kan öka vid en avveckling av Bromma flygplats är om flygmarknaden stärks av en konsolidering till Arlanda och medför att nya linjer kan öppna. Flyget är dessutom en del av EU:s system med utsläpps rättigheter (ETS) vilket gör att eventuella minskningar av utsläpp från flygbolag kan neutraliseras av ökade utsläpp från något annat företag.

Inom marktransporter finns det också potential till både minskade och ökade klimatpåverkande utsläpp. Marktransporternas etappmål är att minska utsläppen med 70 procent till år 2030 och nå nettonoll år 2045. Vad som talar för en minskning är att Bromma flygfält är den goda möjligheten att skapa en stadsmiljö med hög andel hållbara resor.³²⁹ Bromma flygfält är lokaliserat i ett område med många målpunkter inom gång- och cykelavstånd. Det finns dessutom goda förutsättningar på sikt för ett bra kollektivtrafikutbud. Även i sådana områden tenderar hushållen att göra en viss andel resor med bil. Med tanke på att det är trängsel i vägsystemet redan nu kan det bli aktuellt med trafikstyrande insatser, vilket skulle kunna hålla nere vägtrafikresandet från den nya stadsdel något. Det som talar för ökade utsläpp från marktransporterna är att det är längre mellan Arlanda och de många målpunkterna i Stockholms och Solna kommuner än från Bromma. Det innebär att marktransporternas längd ökar för många av de resenärer som tidigare reste via Bromma flygplats. Om dessutom flyglinjer som tidigare enbart trafikerat Bromma flygplats inte har marknadsförutsättningar på Arlanda och de resenärerna flyger från en flygplats längre bort ökar marktransporten även i den änden av resan.

³²⁸ Transportstyrelsen 2021 "Översiktligt underlag inför utredningen om en avveckling av drift och verksamhet vid Bromma flygplats"

³²⁹ Det har Stockholms stad, Region Stockholm, Trafikverket och Naturvårdsverket framhållit i kontakter med utredningen.

Inom byggsektorn sker utsläpp från bland annat betongtillverkning. Naturvårdsverkets bedömning är dock att de bostäder och andra byggnader som kan tänkas uppföras på Bromma flygfält annars skulle byggt någon annanstans. Därför blir det troligen ingen nettoeffekt inom byggsektorn av att bebygga Bromma flygfält.

Den samlade bilden blir att klimatpåverkan från en avveckling av Bromma flygfält är försumbar.

Referenslista

Avtal om förlängning av upplåtelsen av Stockholm-Bromma flygplatsområde mellan staten (Luftfartsverket) och Stockholms kommun (2007-09-21)

EF Global Transport AB, Årsredovisning (2019-10-01 – 2020-09-30)

Eskilstuna Logistik och Etablering AB: Eskilstuna flygplats utveckling 21-06-02

EU Kommissionen, Riktlinjer för statligt stöd till flygplatser och flygbolag (2014/C 99/03),

Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1008/2008 av den 24 september 2008 om gemensamma regler för tillhandahållande av lufttrafik i gemenskapen (har ändrats genom förordningar och kommissionens delegerade förordningar)

Finansutskottets betänkande 2019/20:FiU62 Extra ändringsbudget för 2020 – Ersättning till riskgrupper, kapitalinsatser i statligt ägda företag och andra åtgärder med anledning av coronaviruset

Försvarsmakten FM2021-15577:2 Ang. fråga om sanering av flygplatser inför exploatering, inkl. bilaga

Kommunalförbundet Svensk Ambulansflyg, PM 2021-07-02

Kustbevakningen, Havsövervakning i världsklass

Luftfartsstyrelsen (nuvarande Transportstyrelsen) 2008
”Allmänflyget i Sverige”

Luftfartsverket 2021 Brommautredning 2021 LFV's stöd till Utredningen inför en avveckling av drift och verksamhet vid Bromma flygplats

Luftfartsverket, Fördjupad studie avseende utformning av det svenska luftrummet, D-2019-161405

Länsstyrelsen i Stockholms län, 2010-09-22, Byggnadsminnesförklaring av Bromma flygplats i Stockholms stad och län” beslut 432-10-7160

Länsstyrelsen i Stockholms län 2021-08-10, PM Nedläggning av Bromma flygplats och vilka konsekvenser det kan få för Arlanda och Lst.

MSB, PM, Uppdaterad definition samhällsviktig verksamhet, MSB 2020-11275, 2020-10-27

MSB, Vägledning för identifiering av samhällsviktig verksamhet, MSB 1408 – juni 2019

Naturvårdsverket 2012, Efterbehandlingsansvar. En vägledning om miljöbalkens regler och rättslig praxis. Rapport 6501

Naturvårdsverket 2021, NV-05183-21: Brommautredningen Hållbart transportsystem – klimat.

Naturvårdsverket 2021, NV-05183-21: Brommautredningen Brommautredningen buller 210629.

Naturvårdsverket 2021, NV-05183-21: Brommautredningen Brommautredningen - kommentarer från Markmiljöenheten.

Naturvårdsverket 2019, Vägledning om att riskbedöma och åtgärda PFAS-föreningar inom förorenade områden.

Regeringen (Socialdepartementet), Utdrag protokoll vid regeringssammanträde, Uppdrag till en statlig samordnare för Bromma flygplats, S2014/8973/PBB, 2014-12-18

Regeringen (Näringsdepartementet), Utdrag protokoll vid regeringssammanträde, Ändring av uppdrag till en statlig samordnare för Bromma flygplats, N2015/09059/PUB, 2015-12-18

Regeringen. Uppdrag att göra en översyn av de svenska beredskapsflygplatserna, 2019-12-19, I2019/03414/TP

Regeringen Uppdrag att se över kriterierna för och anspråken på områden av riksintresse Fi2020/00252/SPN

Regeringen 2017 En svensk flygstrategi – för flygets roll i framtidens transportsystem

Regeringens proposition 2005/06:160 Moderna transporter

Regeringens proposition 2008/09:35 Framtidens resor och transporter – infrastruktur för hållbar tillväxt

Regeringens proposition 2009/10:16 Ändrad verksamhetsform för flygplatsverksamheten vid Luftfartsverket

Regeringens proposition 2019/20:187 Extra ändringsbudget för 2020 – Ersättning till riskgrupper, kapitalinsatser i statligt ägda företag och andra åtgärder med anledning av coronaviruset.

Regeringens proposition 2020/21:30 Totalförsvaret 2021–2025

Regeringen, Statens ägarpolicy och principer för bolag med statligt ägande 2020

Regeringen, Verksamhetsberättelse för bolag med statligt ägande 2020

Region Stockholm, ”Beslut om permanent basering för regionens ambulanshelikoptertjänst” HSN 2019–1800. 2021-05-27

Region Stockholm PM 2021-06-16 Bromma flygplats – hearing 16 juni

Region Stockholm PM 2021-08-16 Brommautredningen – underlag från trafikförvaltningen

Region Stockholm, 2017 Regionalt trafikförsörjningsprogram för Stockholms län

Region Sörmland, PM – Stockholm Skavsta flygplats, en viktig resurs i ett växande Stockholm-Mälardalsregionen 210624

Riksdagsbeslut 20 maj. Miljö- och jordbruksutskottets betänkande 2020:21/MJU20

Rådets förordning (EEG) nr 95/93 av den 18 januari 1993 om gemensamma regler för fördelning av ankomst- och avgångstider vid gemenskapens flygplatser (har ändrats genom förordningar och kommissionens delegerade förordningar)

SOU 2007:70 Framtidens flygplatser – utveckling av det svenska flygplatssystemet

Stockholms Handelskammare 2020. Satsa på Arlanda

Stockholms stad 2016-02-12 Bromma flygplats - svar på förfrågan om underlag till samordningsmannen

Stockholms stad, PM, Sammanfattande kommentarer, 2021-07-06

Stockholms stads översiktsplan, 2018

Sundström, Anders. 2016 ”Mer flyg och bostäder” Diarienummer: N2016/02702/PUB

Svenska regionala flygplatser, ”Ett flyg för alla eller bara för vissa? 2018-06-19

Sweco 2018 Avgränsning av perfluorerade ämnen, Bromma golfbana" på uppdrag av Swedavia AB

Sweco 2021 Dagvattenutredning, flödesmätning och provtagning av PFAS på Bromma flygplats" på uppdrag av Swedavia AB.

Sweco 2021 Riksby, Linta gårdsväg redovisning av PFAS-provtagning i yttlig jord." på uppdrag av Swedavia AB

Swedavia, 2017 Draft masterplan Stockholm Arlanda Airport

Swedavia AB, Miljörapport 2020 Bromma Stockholm Airport

Swedavia AB, Sammanfattning av begärd konsekvensanalys avseende förtida avveckling av Bromma Stockholm Airport

Swedavia AB Statusrapport Stockholm Arlanda Airport Masterplan 2018-10-08

Swedavia AB, Års- och hållbarhetsredovisning 2020

Swedavia AB, Jonas Abrahamssons anförande vid Swedavia AB:s bolagsstämma, april 2021

Swedavia AB, Underlag till regeringens utredare för Bromma, 2021-06-21

Transportstyrelsen, 2020-11-05, Sammanställning av gällande miljövillkor för svenska flygplatser

Transportstyrelsen, 2021-08-12 Sammanställning flygplatser och helikopterflygplatser

Transportstyrelsen 2021 Översiktligt underlag inför utredningen om en avveckling av drift och verksamhet vid Bromma flygplats

Trafikanalys, 2021, Effektiva och hållbara godstransporter – indikatorer för benchmarking av nationella godstransportstrategin, PM 2021:2

Trafikanalys 2020:12 Elflyg början på en spännande resa

Trafikanalys, Luftfart 2019

Trafikanalys, Luftfart 2020

Trafikanalys, Rapport 2016:4, Inför en flygstrategi – ett kunskapsunderlag

Trafikanalys, Sammanställning av statistiken ur Luftfart 2020, Statistik 2021:9 (2021-04-07)

Trafikanalys 2021 Tillgänglighetsanalyser flygplatser (Prel. version)

Trafikanalys. 2020 Trafikanalys jämställdhetsarbete – internt och i transportsektorn

Trafikanalys PM 2021:4 Transporter och resande i en postpandemisk värld – trender och mottrender

Trafikanalys, Underlag till Näringsdepartementets arbete med flygplatsöversynen

Trafikutskottets betänkande. 2008/09:TU14

Trafikverket, 2018 Flygplatsöversyn – Stöd till Näringsdepartementets arbete, TRV 2018/90454

Trafikverket 2018 PM Arlandabanans avtal och dess förutsättningar – översiktligt resonemang om avtalet inte längre utgör en begränsning

Trafikverket 2018, Analys av kapacitet för väg och spårinfrastruktur som ansluter till Arlanda - Underlag till Arlandarådets kansli, 2018:160

Trafikverket 2015. Analys av ett trängselskattesystem som även omfattar närförorter" Underlag till Sverigeförhandlingen (Rapport 2015/202)

Trafikverket, Rapport, Flygutredning 2019–2023, Utredning inför beslut om allmän trafikplikt, publikationsnummer 2019:117

Trafikverket 2021 Luftfarten före och under pandemin. Kunskapsunderlag till Brommautredningen

Trafikverket 2015, Riksintresseprecisering för Bromma Stockholm Airport

Trafikverket 2021 Underlag Bromma Läsanvisning slutversion 2021-06-30

Trafikverket 2021 Underlag till Brommautredningen frågeområde tillgänglighet t o fr Arlanda slutl.

Trafikverket, Underlag inför en avveckling av drift och verksamhet vid Bromma flygplats – säkerställande av samhällsviktiga lufttransporter och totalförsvarsaspekter, TRV 2021/74735, 2021-06-24

Trafikverket 2021 Åtgärdsvalsstudie. Kapacitetsbrister i järnvägssystemet i Stockholmsregionen inklusive följd effekter av nya stambanor – Slutrapport för två uppdrag om utpekade brister i transportsystemet av järnvägen sträckan Järna – Stockholm C – Märsta/Arlanda – Myrbacken. Rapport 2021:122

Trafikverket 2021 Tillgänglighet och miljö i Storstockholms transportsystem, Slutrapport av uppdrag att utreda Storstockholm – tillgänglighets-, miljö- och kapacitetsbrister i transportsystemet. Rapport 2021:134

Trafikverket 2016. Åtgärdsvalsstudie E4 Häggvik – Arlanda. TRV 2016/53391

Trafikverket, Översyn av de svenska beredskapsflygplatserna, Slutrapport 2020-06-15, TRV 2019/140576

Transportstyrelsen, Rapport TSL 2021–3347

Transportstyrelsen 2020 Luftfartsmarknadens utmaningar. En rapport om effekter av pandemin covid-19

Umeå kommun, Brommautredningen – Inspel från Umeå kommun 21-07-26

Vinnova 2020:05 Jämställdhet och transportsystemet

WSP 2021 PM: Kvalitativ samhällsekonomisk analys av en avveckling av Bromma flygplats, uppdrag till Trafikanalys

Bilaga 1. Direktiv



Infrastrukturdepartementet

Uppdrag att ta fram underlag inför en avveckling av driften av och verksamheterna vid Bromma flygplats

1. Sammanfattning av uppdraget

En bokstavsutredare ska 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 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.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 augusti 2021.

2. Bakgrund

Coronapandemin har fört med sig ett kraftigt minskat flygresande. Redan före pandemin började dock resandet med inrikesflyg minska efter många år

av en tämligen stabil nivå. Ett trendbrott avseende inrikesflyget inträffade redan i slutet av 2018.

En stor del av trafiken på Bromma flygplats utgörs av inrikestrafik. Det är tveksamt om volymerna på inrikestrafiken kommer att bli desamma som tidigare. Det finns flera skäl till detta. Framför allt kommer den ökade digitaliseringen att medföra att behovet av arbetsrelaterade resor minskar, även med flyg, inte minst med tanke på den utveckling av distansarbete som skett under pandemin.

En ökad miljömedvetenhet hos människor och företag är en annan aspekt som sannolikt kommer att påverka flygresandet framöver. I takt med att järnvägsinfrastrukturen byggs ut och utbudet diversifieras är det också rimligt att anta att järnvägstrafikens konkurrenskraft gentemot inrikesflyget ökar.

Flyget har dock en viktig roll i transportsystemet när det gäller resor och transporter över långa avstånd, men åtgärder behöver samtidigt vidtas för en minskad klimatpåverkan. Sverige ska bli världens första fossilfria välfärdsland. Flygresandet står i dag för en betydande klimatpåverkan och det är nödvändig att den minskar för att Sverige ska nå de transportpolitiska målen och de nationella respektive internationella klimatmålen. Regeringen vill ta bort Bromma flygplats från det nationella basutbudet och säkra den nödvändiga kapacitet som krävs på Arlanda flygplats.

Mycket talar för att marken vid Bromma flygplats påverkats av decennier av flygverksamhet. Undersökning, sanering och återställning av förorenade områden innebär ofta höga kostnader.

För att kunna påbörja och genomföra en formell process att avveckla driften av och verksamheterna vid Bromma flygplats bör ett underlag tas fram som identifierar de beslut som staten behöver fatta och vilka åtgärder i övrigt som staten behöver vidta för att snarast kunna genomföra processen på ett samhällsekonomiskt effektivt och hållbart sätt. Det är samtidigt viktigt att säkerställa att de samhällsviktiga flygtransporter och andra samhällsviktiga verksamheter samt den flygtrafik som är avgörande för interregional tillgänglighet i hela landet som i dag bedrivs vid Bromma flygplats kan ges tillräckliga verksamhetsförutsättningar vid alternativa lokaliseringar.

3. Uppdrag

3.1 Uppdrag att ta fram ett underlag för att genomföra den formella hanteringen av att avveckla driften och verksamheterna vid Bromma flygplats

Regeringen redogjorde i propositionen Framtidens resor och transporter – infrastruktur för hållbar tillväxt (prop. 2008/09:35) för att staten ska ansvara för ett nationellt basutbud av flygplatser i syfte att säkerställa en god interregional och internationell tillgänglighet i hela landet. Regeringen gjorde bl.a. bedömningen att det bör vara regeringen som fattar det formella beslutet huruvida en flygplats ska ingå i det nationella basutbudet. Trafikutskottet behandlade regeringens proposition i bet. 2008/09:TU14 och hade ingen erinran emot regeringens bedömningar. Regeringen beslutade den 19 mars 2009 om fastställande av det nationella basutbudet av tio flygplatser (N2009/2391). Bromma flygplats är en av de flygplatser som enligt beslutet ingår i basutbudet. I regeringens beslut anges att det är staten som på sikt bör ansvara för att tillhandahålla basutbudet.

Förutsättningarna för verksamheten på Bromma flygplats regleras i ett avtal som träffades mellan staten genom Luftfartsverket (LFV) och Stockholms kommun daterat den 21 september 2007. Stockholms kommun äger marken där flygplatsen är belägen. Avtalet sträcker sig till 2038. Efter att Swedavia AB bildades 2010 genom att flygplatsverksamheten vid LFV överfördes till bolaget, är Swedavia AB avtalspart i stället för staten genom LFV. Swedavia AB fick vid bildandet i uppgift att ansvara för drift, utveckling och finansiering av sina flygplatser, vilket på sikt skulle utgöras av det av regeringen fastställda nationella basutbudet.

Det framgår av bolagsordningen för Swedavia AB att bolaget inte utan regeringens godkännande får lägga ner eller överlåta någon av de flygplatser som ingår i det av regeringen vid var tid genom beslut fastställda nationella basutbudet av flygplatser. Ändring av nämnda bestämmelse kräver enligt bolagsordningen regeringens godkännande.

Swedavia AB har den 14 september 2020 till Regeringskansliet (Näringsdepartementet) redovisat sina slutsatser av en konsekvensanalys utifrån bolagets affärsmässiga perspektiv av en förtida avveckling av Bromma flygplats. Swedavia AB:s samlade bedömning är att det under rådande marknadsförutsättningar inte är affärsmässigt motiverat att fortsätta

att driva Bromma flygplats och att trafiken i stället bör koncentreras till Arlanda flygplats för att på bästa sätt värna både konkurrenskraft och tillgänglighet. Konsekvenserna av ett politiskt beslut om en förtida nedläggning är, enligt Swedavia, hanterbara och medför sammantaget fördelar för Swedavia AB.

Swedavia AB anför i sin konsekvensbeskrivning att en grundläggande förutsättning är att Arlanda flygplats får långsiktiga förutsättningar att utvecklas i takt med marknadens och samhällets behov och att ett politiskt beslut om en förtida avveckling av Bromma flygplats bör beakta även andra samhällsperspektiv utanför Swedavia AB:s uppdrag. Swedavia AB har konstaterat att det inte finns behov av ytterligare kapacitetsutbyggnad i form av rullbana på Arlanda under de närmaste åren.

Bromma flygplats lokalisering ger förutsättningar för Stockholms kommun att utveckla området för andra ändamål, exempelvis bostadsbyggande.

Utredaren ska

- analysera och redovisa hur driften och verksamheterna vid Bromma flygplats kan avvecklas formellt och beskriva de juridiska respektive ekonomiska förutsättningarna för och konsekvenserna av en avveckling av flygplatsen för de statliga verksamheterna,
- redovisa de kostnader och framtida värden som beräknas uppstå för staten, Stockholms kommun och för eventuella andra aktörer, t.ex. kostnader för sanering av flygplatsområdet, och framtida intäkter som uppstår vid en omvandling av området,
- redovisa vilka åtgärder som krävs för att sanering av flygplatsområden ska starta när beslut om att ta bort Bromma flygplats ur det nationella basutbudet är taget, samt
- redovisa en tidplan, inklusive viktiga hållpunkter, som skapar förutsättningar för en samhällsekonomiskt effektiv avveckling.

3.2 Uppdrag att ta fram underlag och förslag för att säkra samhällsviktiga flygtransporter

Det bedrivs olika typer av samhällsviktiga flygtransporter vid Bromma flygplats. Det är av stor betydelse att dessa verksamheter fortsatt kan bedrivas på ett samhällsekonomiskt effektivt sätt efter en avveckling av flygplatsen och att totalförsvarets behov beaktas vid en avveckling.

Utredaren ska

- redovisa konsekvenserna och behoven för de olika samhällsviktiga flygtransporter som i dag bedrivs på Bromma flygplats och lämna förslag på hur behoven, exempelvis avseende patientsäkerheten, kan tillgodoses och totalförsvarets behov beaktas vid en avveckling av flygplatsen, t.ex. genom lokalisering av verksamheter till alternativa flygplatser, samt
- övergripande redovisa de ekonomiska konsekvenserna för berörda myndigheter respektive andra aktörer för de förslag som tas fram.

3.3 Övriga uppdrag

Regeringen beslutade den 19 mars 2009 om ett nationellt basutbud av flygplatser. Bromma flygplats är en av de flygplatserna. Syftet med det nationella basutbudet är att dessa flygplatser ska utgöra stommen i ett effektivt och långsiktigt hållbart flygtransportsystem och säkerställa en grundläggande interregional tillgänglighet i hela landet.

Utredaren ska mot den bakgrunden beskriva konsekvenserna av en avveckling av Bromma flygplats samt vilka åtgärder som behöver vidtas för att säkra den nödvändiga kapacitet som krävs på Arlanda flygplats.

Som underlag för sina förslag ska utredaren utgå från och redovisa befintliga översiktliga bedömningar om flygbranschens och flygtrafikens utveckling de närmaste åren och på längre sikt, även med beaktande av pandemins konsekvenser.

4. Konsekvensbedömning och redovisning

Förslagets påverkan på möjligheterna att uppfylla de transportpolitiska målen, inklusive klimatmålen, ska redovisas. Om förslagen påverkar kostnaderna eller intäkterna för staten, kommuner, regioner, företag eller andra enskilda, ska en beräkning av dessa konsekvenser redovisas. Om förslagen innebär samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt ska även dessa redovisas. Om nya regler föreslås ska en konsekvensanalys redovisas som motsvarar de krav som följer enligt 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning. Förslagets konsekvenser ur ett jämställdhetsperspektiv ska bedömas. Slutligen ska förslagets miljö- respektive klimatkonsekvenser bedömas.

Förslagen ska beakta och vara förenliga med EU-rätten och andra relevanta författningar.

Under genomförandet av uppdraget ska utredaren i den utsträckning som bedöms lämplig ha en dialog med och inhämta upplysningar från berörda myndigheter, organisationer och företag. Utredaren ska vidare hålla sig informerad om och beakta annat relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet och utredningsväsendet.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 augusti 2021.

Bilaga 2. Dialoger, möten, kontakter

Studiebesök Stockholm Bromma Airport:

Swedavia AB:s lokala ledning, EF, Industriflyg, Bromma Air Maintenance, Grafair, Luftfartsverkets lokala ledning

Hearing Samhällsviktigt flyg

Deltagare: Försvarmakten, Luftfartsverket, Länsstyrelsen Stockholms län, Migrationsverket, MSB Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Polismyndigheten, Region Stockholm, Socialstyrelsen, Stockholms stad, SKR Sveriges kommuner och regioner, Swedavia AB, Trafikverket, Transportstyrelsen och Tullverket.

Skriftliga synpunkter inkom från Kriminalvården och Sjöfartsverket.

Workshop om scenarion och prognoser

Deltagare: Luftfartsverket, Swedavia AB, Trafikverket, Transportstyrelsen,

Utredningens deltagande i andras seminarier

- Transportföretagen/Trafikutskottet
- Trafikutskottet
- Green Flyway: Digitalt seminarium om elflyg och potentiella elflyglinjer,

Dialoger (muntliga och/eller skriftliga)

- ACR Aviation Capacity Resources AB
- Air Leap AB
- Amapola AB
- AOPA Sweden
- Babcock Scandinavian AirAmbulance
- Braathens Regional Airlines
- Castellum AB/Säve flygplats
- Eskilstuna Logistik och Etablering AB
- Försvarsmakten
- Föräldraorganisationen BARNverket
- Halmstad kommun
- Hjelmco Oil AB
- KSA Svenskt Ambulansflyg
- Luftfartsverket
- Luleå kommun
- Länsstyrelsen i Stockholms län
- Myndigheten för samhällsskydd och beredskap
- Naturvårdsverket
- Nyköpings kommun
- Region Blekinge
- Region Dalarna
- Region Gotland
- Region Jämtland Härjedalen
- Region Kalmar län
- Region Kronoberg

- Region Norrbotten
- Region Stockholm
- Region Sörmland
- Ronneby miljö & teknik AB
- Scandinavian Airlines System - SAS
- Sigtuna kommun
- SKR Sveriges kommuner och regioner
- Socialstyrelsen
- Stockholms handelskammare
- Stockholms stad
- Swedavia AB
- Svenska Naturskyddsföreningen
- Svenska Regionala Flygplatser
- Trafikanalys
- Trafikverket
- Transportföretagen
- Transportstyrelsen
- Umeå kommun
- Uppsala kommun
- Världsnaturfonden WWF/WWF-Sweden
- Västerås stad
- Växjö kommun
- Ängelholms kommun
- Östersunds kommun



Departementsserien 2021

Kronologisk förteckning

1. Myndigheter i samverkan mot arbetslivskriminalitet. A.
2. Ett bättre underlag för att bedöma bostadsbristen. Fi.
3. UTGÅR.
4. Kompletterande åtgärder till EU:s förordning om inrättande av Europeiska arbetsmyndigheten (ELA). A.
5. Genomförande av EU:s direktiv om finansiell information. Ju.
6. Insolvensdirektivet och reglerna om skuldsanering. Ju.
7. Barnets bästa när vård enligt LVU upphör. S.
8. Ändring av andelstal i gemensamhetsanläggningar. Ju.
9. Anpassning av svensk rätt till EU:s nya in- och utresesystem. Ju.
10. EU:s nya gräns- och kustbevakningsförordning. Kompletterande reglering. Ju.
11. Vissa statliga insatser på musikområdet. Ku.
12. Ändringar i radio- och tv-lagen. Ku.
13. Nationell plan för trygghet och studiero. U.
14. Vraket efter ubåten ”Som”. UD.
15. Digitaliseringsdirektivets genomförande i svensk bolagsrätt. Ju.
16. Grundläggande omställnings- och kompetensstöd.
– för flexibilitet, omställningsförmåga och trygghet på arbetsmarknaden. A.
17. En reformerad arbetsrätt.
– för flexibilitet, omställningsförmåga och trygghet på arbetsmarknaden. A.
18. Omställningsstudiestöd.
– för flexibilitet, omställningsförmåga och trygghet på arbetsmarknaden. U.
19. Anpassning av svensk rätt till EU:s nya system för reseuppgifter och resetillstånd. Ju.
20. Förbud mot prospektering och nyexploatering av kol, olja och fossilgas. N.
21. Nya regler för delgivning och bevisupptagning inom EU. Ju.
22. Avveckling av flottningsslagsstiftningen? Ju.
23. Ett oberoende tvistlösningsförfarande för kollektiva hyrestvister. Ju.
24. Arbetslöshetsförsäkringen och förvaltningslagen. A.
25. Bromma flygplats. – underlag för avveckling av drift och verksamhet. I.

Departementsserien 2021

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

Myndigheter i samverkan mot arbetslivs-kriminalitet. [1]

Kompletterande åtgärder till EU:s för-ordning om inrättande av Europeiska arbetsmyndigheten (ELA). [4]

Grundläggande omställnings- och kompetensstöd.
– för flexibilitet, omställningsförmåga och trygghet på arbetsmarknaden. [16]

En reformerad arbetsrätt.
– för flexibilitet, omställningsförmåga och trygghet på arbetsmarknaden. [17]

Arbetslöshetsförsäkringen och förvaltningslagen. [24]

Finansdepartementet

Ett bättre underlag för att bedöma bostadsbristen. [2]

Infrastrukturdepartementet

Bromma flygplats. – underlag för avveckling av drift och verksamhet. [25]

Justitiedepartementet

UTGÅR. [3]

Genomförande av EU:s direktiv om finansiell information. [5]

Insolvensdirektivet och reglerna om skuldsanering. [6]

Ändring av andelstal i gemensamhets-anläggningar. [8]

Anpassning av svensk rätt till EU:s nya in- och utresesystem. [9]

EU:s nya gräns- och kustbevaknings-förordning. Kompletterande reglering. [10]

Digitaliseringsdirektivets genomförande i svensk bolagsrätt. [15]

Anpassning av svensk rätt till EU:s nya system för reseuppgifter och resetillstånd. [19]

Nya regler för delgivning och bevisupptagning inom EU. [21]

Avveckling av flottningslagstiftningen? [22]

Ett oberoende tvistlösningsförfarande för kollektiva hyrestvister. [23]

Kulturdepartementet

Vissa statliga insatser på musikområdet. [11]

Ändringar i radio- och tv-lagen. [12]

Näringsdepartementet

Förbud mot prospektering och nyexploatering av kol, olja och fossilgas. [20]

Socialdepartementet

Barnets bästa när vård enligt LVU upphör. [7]

Utbildningsdepartementet

Nationell plan för trygghet och studiero. [13]

Omställningsstudiestöd.
– för flexibilitet, omställningsförmåga och trygghet på arbetsmarknaden. [18]

Utrikesdepartementet

Vraket efter ubåten ”Som”. [14]

En departementspromemoria arbetas fram inom Regeringskansliet. Den publiceras i departementsserien, förkortad Ds.



Regeringskansliet

103 33 Stockholm Växel 08-405 10 00 www.regeringen.se

ISBN 978-91-525-0203-7 ISSN 0284-6012