Stockholms läns landsting

Landstingsrådsberedningen

SKRIVELSE
2016-09-14

LS 2016-0673

Landstingsstyrelsen

Yttrande över den statliga samordnaren av flygkapacitet och bostäder i Stockholmsregionens rapport Mer flyg och bostäder

Föredragande landstingsråd: Kristoffer Tamsons

Ärendebeskrivning

Stockholms läns landsting har beretts möjlighet att till Näringsdepartementet yttra sig över den statliga samordnaren av flygkapacitet och bostäder i Stockholmsområdets rapport Mer flyg och bostäder.

Förslag till beslut

Landstingsrådsberedningen föreslår landstingsstyrelsen besluta

att avge yttrande till Näringsdepartementet över rapporten Mer flyg och bostäder i enlighet med landstingsdirektörens förslag till yttrande.

Landstingsrådsberedningens motivering

Regeringen har tillfrågat Stockholms läns landsting om synpunkter på den statliga samordnaren av flygkapacitet och bostäder i Stockholmsområdets rapport.

Flygförbindelserna till och från Stockholmsregionen är av synnerligen stort allmänintresse, inte bara för Stockholmsregionen utan också för hela Sverige. Förbättrade flygförbindelser är avgörande för regionens konkurrenskraft och attraktivitet.

Därför behöver flygförbindelserna till och från Stockholm förbättras och förstärkas både på kort och lång sikt. Kvaliteten i den internationella tillgängligheten behöver öka, bland annat genom att stärka Arlandas position gentemot konkurrerande flygplatser i norra Europa.

Bromma flygplats fyller en viktig funktion för den regionala och internationella tillgängligheten. I Stockholmsregionen hotas 6000 arbetstillfällen vid en nedstängning, som vid sidan av de nationella konsekvenserna i form av sämre kommunikationer, nedläggningshot mot

andra flygplatser och minskad tillväxt skulle innebära sämre utgångspunkter för Stockholms och Sveriges konkurrenskraft.

Vid en nedläggning av Bromma flygplats skulle närmare hälften av avgångarna från Stockholm och Malmö, med dess nära koppling till Köpenhamn, försvinna i ett slag. Därför är det av största vikt att Bromma flygplats finns kvar under innestående avtalsperiod.

Förslaget, som saknar erforderliga och långtående analyser och konsekvensbeskrivningar, är också ett avsteg från den ordning om hur infrastruktursatsningar brukar beredas.

En så pass långtgående utredning måste i högre grad kopplas till befintliga strategidokument kring regional och lokal utveckling. Här går ideologi före praktik vilket är skadligt för regionen och dess invånare.

En ny regional utvecklingsplan för Stockholm, RUFS 2050, är utsänd på remiss och kommer ha påverkan på framtidens flygtrafik till och från Stockholmsregionen.

Stockholms läns landsting reagerar också emot att det i rapporten förutsätts att och hur tunnelbanan ska förlängas. Denna åsikt framför den statliga samordnaren utan att ta ställning till pågående investeringar, planprocesser eller beslutsgångar. Avsaknaden av problematisering och resonemang kring hur förbindelserna Stockholm-Gotland skulle påverkas vid en nedläggning av Bromma flygplats, är också en brist.

Arlandas kapacitetsförstärkning är av avgörande vikt för Stockholms läns landsting. Här vill Stockholms läns landsting framhäva vikten av att erforderliga resurser avsätts från staten för att kunna förbereda en kapacitetsförstärkning med en ny landningsbana, kringliggande infrastruktur såsom terminaler, spår och vägar samt en dialog kring Arlandabanans framtida ägandeförhållanden.

Beslutsunderlag

Landstingsdirektörens tjänsteutlåtande den 29 augusti 2016
Förslag till yttrande
Sammanfattning av den statliga samordnaren av flygkapacitet och bostäder i Stockholmsregionens rapport Mer flyg och bostäder

Torbjörn Rosdahl

Kristoffer Tamsons

Carl Rydingstam

Landstingsstyrelsens förvaltning
Landstingsdirektörens stab

TJÄNSTEUTLÅTANDE
2016-08-29

LS 2016-0673

Handläggare:
Clara Wahren

Landstingsstyrelsen

Ankom
Stockholms läns landsting
2016 -08- 31
Dnr LS 2016-0673
Rotel III

Yttrande över den statliga samordnaren av flygkapacitet och bostäder i Stockholmsregionens rapport Mer flyg och bostäder

Ärendebeskrivning

Stockholms läns landsting har beretts möjlighet att till Näringsdepartementet yttra sig över den statliga samordnaren av flygkapacitet och bostäder i Stockholmsområdets rapport Mer flyg och bostäder.

Beslutsunderlag

Landstingsdirektörens tjänsteutlåtande den 29 augusti 2016
Förslag till yttrande
Sammanfattning av den statliga samordnaren av flygkapacitet och bostäder i Stockholmsregionens rapport Mer flyg och bostäder

Förslag till beslut

Landstingsstyrelsen föreslås besluta

att avge yttrande till Näringsdepartementet över rapporten Mer flyg och bostäder i enlighet med landstingsdirektörens förslag till yttrande.

Förvaltningens förslag och motivering

Sammanfattning
Regeringen utsåg i december 2014 Anders Sundström till statlig samordnare av flygkapacitet och bostäder i Stockholmsregionen. Stockholms läns landsting har beretts möjlighet att till Näringsdepartementet yttra sig över Anders Sundströms rapport Mer flyg och bostäder.

Stockholms läns landsting saknar i rapporten en fördjupad samhällsekonomisk analys av hur en nedläggning av Bromma flygplats

skulle påverka Stockholmsregionen. Rapporten förutsätter vidare en utbyggnad av tunnelbanan utan analys kring hur det påverkar redan beslutade investeringsobjekt och pågående planeringsprocesser. Stockholms läns landsting delar de slutsatser som samordnaren gör om behovet av kapacitetsökning på Arlanda flygplats.

Bakgrund
Regeringen utsåg i december 2014 Anders Sundström till statlig samordnare rörande flygkapacitet och bostäder i Stockholmsregionen. En bakgrund till beslutet var att Stockholms stad aviserat att man ville pröva möjligheten att avsluta arrendekontraktet om Bromma flygplats innan det löper ut år 2038. Skälet var att staden vill bygga bostäder på de områden som nu finns inom ramen för flygplatsen och de områden som i övrigt berörs av flygplatsen. I december 2015 ändrade regeringen uppdraget. Utredaren har därefter utgått från att nuvarande arrendeavtal om flygplatsen ska gälla till år 2038.

Utredarens huvudsakliga slutsatser är följande:

- Arlandas kapacitet måste öka
- Bromma har ingen framtid efter 2038
- 30 000 bostäder på och runt Bromma är mycket viktiga för Stockholms tillväxt
- Omfattande utbyggnad av Arlanda och anslutningar krävs
- Regeringen måste ta ett helhetsansvar

Överväganden
Stockholms läns landsting saknar i rapporten en fördjupad samhällsekonomisk analys av hur en nedläggning av Bromma flygplats skulle påverka Stockholmsregionen. Stockholms läns landsting vill betona vikten av att långsiktigt utrymme för det samhällsviktiga allmänflyget (affärsflyg, ambulansflyg, statsflyg) säkras även i framtiden. Det allmänflyg som bäst bidrar till Stockolmsregionens attraktivitet och tillgänglighet inryms i dagsläget på Bromma.

Vid en eventuell ändrad markanvändning på Bromma flygplatsområde behövs enligt rapporten ökade kollektivtrafikförbindelser till området. Men den förutsatta utbyggnaden av kapacitetsstarka system som tunnelbana har i rapporten inte analyserats i relation till redan beslutade investeringsobjekt och pågående planeringsprocesser.

Rapporten saknar också en diskussion kring hur en nedläggning av Bromma flygplats skulle påverka förbindelserna mellan Stockholm och

Visby, vilket är relevant då den av regeringen tillsatta Indelningskommittén har föreslagit en länssammanslagning mellan Stockholms län och Region Gotland. Flygförbindelserna till och från Gotland är av central betydelse för tillgängligheten till ön.

Stockholms läns landsting delar de slutsatser som samordnaren gör om behovet av kapacitetsökning på Arlanda flygplats. I den gällande regionala utvecklingsplanen för Stockholmsregionen, RUFS 2010, betonas vikten av en god och konkurrenskraftig internationell tillgänglighet för Stockholmsregionen.

Arlanda flygplats är viktig för regionens förutsättningar att utvecklas och flygplatsens utveckling bör inte hindras av omkringliggande nytillkommande bebyggelse eller organisatoriska otydligheter. Samtidigt behöver regionen utnyttja den potential som finns på platsen genom att ge företag och andra möjlighet att etablera sig på platser där de kan dra nytta av de fördelar som närheten till Arlanda ger.

Ärendet har beretts i samråd med trafikförvaltningen och tillväxt- och regionplaneförvaltningen.

Ekonomiska konsekvenser av beslutet

Beslutet att avge yttrandet har inga ekonomiska konsekvenser.

Miljökonsekvenser av beslutet

I enlighet med landstingets Miljöpolitiska program 2012-2016 har hänsyn till miljön beaktats och slutsatsen är att det inte är relevant med en miljökonsekvensbedömning i detta ärende.

Anne Rundquist
Tillförordnad landstingsdirektör

Landstingsstyrelsen

YTTRANDE
2016-09-20

LS 2016-0673

Näringsdepartementet

Yttrande över den statliga samordnaren av flygkapacitet och bostäder i Stockholmsregionens rapport Mer flyg och bostäder

Stockholms läns landsting har beretts möjlighet att yttra sig över rapporten Mer flyg och bostäder.

Bromma flygplats
Stockholms läns landsting saknar i rapporten en fördjupad samhällsekonomisk analys av hur en nedläggning av Bromma flygplats skulle påverka Stockholmsregionen. Stockholms läns landsting vill betona vikten av att långsiktigt utrymme för det samhällsviktiga allmänflyget (affärsflyg, ambulansflyg, statsflyg) säkras även i framtiden. Det allmänflyg som bäst bidrar till Stockolmsregionens attraktivitet och tillgänglighet inryms i dagsläget på Bromma.

Vid en eventuell ändrad markanvändning på Bromma flygplatsområde behövs enligt rapporten ökade kollektivtrafikförbindelser till området. Men den förutsatta utbyggnaden av kapacitetsstarka system som tunnelbana har i rapporten inte analyserats i relation till redan beslutade investeringsobjekt och pågående planeringsprocesser.

Rapporten saknar också en diskussion kring hur en nedläggning av Bromma flygplats skulle påverka förbindelserna mellan Stockholm och Visby, vilket är relevant då den av regeringen tillsatta Indelningskommittén har föreslagit en länssammanslagning mellan Stockholms län och Region Gotland. Flygförbindelserna till och från Gotland är av central betydelse för tillgängligheten till ön.

Arlanda flygplats
Stockholms läns landsting delar de slutsatser som samordnaren gör om behovet av kapacitetsökning på Arlanda flygplats. I den gällande regionala utvecklingsplanen för Stockholmsregionen, RUFS 2010, betonas vikten av

en god och konkurrenskraftig internationell tillgänglighet för Stockholmsregionen.

Arlanda flygplats är viktig för regionens förutsättningar att utvecklas och flygplatsens utveckling bör inte hindras av omkringliggande nytillkommande bebyggelse eller organisatoriska otydligheter. Samtidigt behöver regionen utnyttja den potential som finns på platsen genom att ge företag och andra möjlighet att etablera sig på platser där de kan dra nytta av de fördelar som närheten till internationell och nationell flygtrafik och Arlandas intermodalitet ger.

Sammanfattning

Uppdraget

Regeringen utsåg i december 2014 mig, Anders Sundström, till statlig samordnare rörande flygplatser och bostäder i Stockholmsregionen. En bakgrund till beslutet var att Stockholms stad aviserat att man ville pröva möjligheten att avsluta arrendekontraktet om Bromma flygplats innan det löper ut 2038. Skälet var att staden vill bygga bostäder på de områden som nu finns inom ramen för flygplatsen och de områden som i övrigt berörs av flygplatsen. I december 2015 ändrade regeringen mitt uppdrag. Jag har därefter utgått från att nuvarande arrendeavtal om flygplatsen ska gälla till 2038. Regeringen bestämde också att sluttidpunkten för min rapport skulle tidigareläggas med nästan sex månader och därmed överlämnas till regeringen redan den 31 mars 2016 samt att frågorna därefter ska bli föremål för en offentlig debatt.

Två viktiga utgångspunkter i mitt uppdrag handlar om behoven av flygplatskapacitet och bostäder i Stockholmsregionen. Hur ser behoven av flygplatskapacitet ut efter 2038 och hur ska kapaciteten kunna garanteras för att möta dessa behov? Är det möjligt att, som Stockholms stad vill, kunna utnyttja Bromma och områdena runt flygplatsen för stadsutveckling och bostäder och härigenom minska bostadsbristen?

Goda flygförbindelser och fler bostäder är en nödvändighet för Stockholmsregionen

För mig är det en självklarhet att Stockholm måste ha *goda flygförbindelser* med resten av landet och internationellt. Transporter är av grundläggande betydelse för Sverige. På längre avstånd i Sverige är flyget det enda transportmedlet som kan ge en god tillgänglighet. För så gott som alla internationella resor är flyget det enda möjliga valet för en effektiv resa och god tillgänglighet. Det är särskilt viktigt i en allt mer internationaliserad värld där konkurrensen är hård om varor, tjänster, investeringar, företagsetableringar, turism och mycket annat. Samtidigt vill medborgarna resa internationellt i en allt större utsträckning.

Prognoserna visar också att det internationella flygresandet kommer att öka kraftigt fram till 2040, medan inrikesflyget bara kommer att öka svagt. Bedömningen är att Stockholmsregionen 2040 kommer att ha totalt cirka 44 miljoner flygresenärer, vilket innebär *uppemot en fördubbling av antal passagerare* jämfört med 2014.

Enligt Stockholms handelskammare är *bostadsbristen* det största hotet mot Stockholms tillväxt. Enligt en rapport i februari 2016 säger sig mer än hälften av företagen ha rekryteringsproblem på grund av bostadsbristen. Grundläggande för att kunna bygga fler bostäder är att det finns mark att bebygga och transportinfrastruktur att använda för dem som ska bo i de nya bostadsområdena. Mark som kan bebyggas är en bristvara i Stockholms stad och trafiksituationen är besvärlig. Det gäller att över tid ha realistiska planer för vilka områden man kan utveckla, hur många bostäder man kan bygga och när man kan bygga. Dagens planering skapar bostäder först på lång sikt.

Stockholms stad har redovisat till mig att staden har för avsikt att bygga cirka 30 000 bostäder på den mark som blir byggbar om Bromma flygplats på sikt läggs ner. Frågan är då om stadens planer kan förverkligas eller om Bromma behövs som flygplats för att långsiktigt trygga behovet av flygplats-kapacitet i regionen.

Arlandas kapacitet måste öka

Det är enligt min mening helt klart att *Arlandas kapacitet* på sikt måste byggas ut för att klara Arlandas kommande stora ökning av antalet resenärer. Det handlar då om att bygga en fjärde rullbana, som byggs parallellt med två tidigare banor. Med tre parallella banor ökar den maximala kapaciteten i högtrafik från 88 rörelser i timmen till fler än 120 rörelser i timmen. Dessutom krävs utbyggnader av uppställningsplatser, terminaler, servicefunktioner mm. Därutöver kommer det att behövas investeringar i markanslutningar till och från flygplatsen.

Arrendeavtalet om Bromma löper ut 2038. Staden vill då utnyttja området för bostadsbyggande. När den fjärde banan på Arlanda finns i drift, ryms även all trafik från Bromma på Arlanda. Bromma behövs då inte ur kapacitetssynpunkt. Ledtiden för att bygga en fjärde bana på Arlanda är cirka 20 år. Min målbild är att utbyggnaden av Arlanda bör vara genomförd fram till 2035 för att ge marginal och trygghet. Därför måste planeringen av den fjärde banan starta redan 2016.

Bromma har ingen framtid efter 2038

När Arlanda klarar Stockholmsregionens hela behov av flygplanskapacitet, har Bromma flygplats enligt min mening inte någon framtid. Med den kraftiga utveckling som sker i Stockholmsområdet hamnar flygplatsen *mer och mer i centrum* av olika stadskärnor. Det kommer på lång sikt att vara omöjligt att motivera att en flygplats ska finnas så centralt och det kommer inte att accepteras av den allmänna opinionen. Det är inte en lämplig lokalisering av en flygplats ur miljö- och trafiksäkerhets-synpunkt. Dessutom försvagar Bromma också Arlandas navfunktion. Det är i Europa mycket ovanligt att en stad av Stockholms storlek har två flygplatser för inrikestrafik.

Det har rått *politiska konflikter* runt Bromma under lång tid. Det problemet blir inte mindre av att Swedavia arrenderar Bromma av Stockholms stad som nu vill använda området till bostads-bebyggelse. Det är inte långsiktigt hållbart för staten att fortsätta flygplatsverksamhet på sådana villkor. Hanteringen av tidigare förlängda arrendeavtal visar att det inte går att ha nödvändig framförhållning. Dessutom är det en självklarhet att man måste visa respekt för Stockholms stads planer för markområdena. Staden är ju trots allt ägare av marken.

En långsiktigt planerad överflyttning av flygtrafiken från Bromma till Arlanda kommer inte att negativt påverka *tillgängligheten*, när ledig kapacitet finns på Arlanda också i högtrafik. Jag bedömer vidare att detta kommer att få en marginell påverkan på *konkurrensen* inom inrikesflyget. Denna bedömning delas av konsultföretaget Copenhagen Economics i en rapport.

30 000 bostäder är mycket positivt för Stockholms tillväxt

Stockholms stads planer på att bygga 30 000 bostäder är en mycket stor satsning som kommer att ta ett flertal år att genomföra. Planerna betyder bostäder för fler än 60 000 personer. En sådan satsning är av stor betydelse för att långsiktigt minska bostadsbristen i Stockholm. För att möjliggöra satsningen vill staden också bygga ut tunnelbanan mellan Alvik och Hässelby via Bromma, vilket är mycket positivt för alla boende i västerort. Dessutom vill staden investera i vägutbyggnader för att förbättra kollektiv-trafiken och förutsättningar för gång- och cykeltrafik.

Det tar lång tid för staden att planera och genomföra denna stora satsning på bostadsbyggande. Staden har därför ett befogat önskemål om att så snart som möjligt lösa frågan om Bromma flygplats och få ett besked av staten.

Omfattande utbyggnad av Arlanda och anslutningar krävs

Arlanda har som flygplats *betydande brister*. Det beror på att flygplatsen har byggts ut successivt under lång tid och med bristande strategisk framförhållning. Resultatet är en flygplats med fyra olika terminaler utan direktförbindelse dem emellan, långa avstånd, två utrikesterminaler långt från varandra, undermålig entré till den största inrikesterminalen, dåliga transferförbindelser mm. De kommande utbyggnaderna av Arlanda måste ses mot den här bakgrunden. För att Arlanda ska stärka sin konkurrenskraft, måste flygplatsen bli effektivare och mer tillgänglig för resenärer, flygbolag och andra aktörer som finns på flygplatsen. Det blir en svår uppgift.

Den idéstudie jag låtit genomföra visar med all önskvärd tydlighet att Swedavia står inför ett mycket *svårt investeringssteg*. De alternativ som Swedavia på kort tid har tagit fram visar att utbyggnaderna är möjliga. Däremot är jag tveksam till om Swedavias utbyggnadsalternativ är tillräckligt bra för att Arlanda ska få en god internationell konkurrensförmåga. Jag är med andra ord inte övertygad om att något av Swedavias alternativ är den optimala lösningen. Därför borde mer tid och utrymme ges för att göra en mer förutsättningslös översyn av Arlanda. Det kräver ett omfattande utredningsarbete.

Det är viktigt med utveckling av kapaciteten och effektiviteten vid Arlanda. *Målsättningen* måste enligt min mening vara att vidta åtgärder för att försöka samla alla resenärer runt en ingång, ha all

inrikestrafik samlad med korta avstånd för resenärerna särskilt till de mindre flygplanen, förbättra transporterna och förflyttningarna mellan terminalerna och skapa möjlighet till transfer direkt till gate mellan Schengen-trafik och inrikestrafik. Det kan i slutändan visa sig att en sådan målsättning är för ambitiös, men det måste prövas.

En utbyggnad av Arlanda är också nödvändig för att *stärka Arlandas konkurrenskraft* och roll som ett nationellt viktigt transportnav. Arlanda har tappat i utvecklingen och är bara Nordens tredje största flygplats. Övriga huvudstadsflygplatser i Norden investerar betydligt mer än Arlanda för att bli effektivare och mer attraktiva flygplatser för resenärer och flygbolag.

Det stora antalet resenärer och anställda vid Arlanda pekar också på behov av kapacitetsförstärkning i både *väg- och järnvägssystemet*. Tågtrafiken måste kraftigt öka sin marknadsandel för att begränsa trängseln på vägarna. Därför måste den effektiviseras och investeringar i ökad kapacitet i infrastrukturen kommer att bli aktuella. Kapaciteten i vägsystemet måste också ökas. Totalt kan det för Trafikverkets del handla om betydande investeringsbehov. Det bör särskilt observeras att Trafikverket måste vidta åtgärder långt före 2038, eftersom tågtrafiken redan närmar sig sitt kapacitetstak. Innan Trafikverket startar sitt planeringsarbete måste man dessutom veta hur terminalfunktionerna är tänkta att byggas ut, eftersom det kan påverka markanslutningarna.

En viktig och svår fråga blir hur Swedavia ska kunna *finansiera* detta stora investeringsprojekt.

Det är också viktigt att *säkerställa* att utbyggnaden av Arlanda Stad i områden nära flygplatsen inte kommer att hindra flygplatsens kommande utveckling.

Swedavia måste söka ett *nytt miljötillstånd* för hela sin verksamhet för att kunna bygga ut Arlanda med en fjärde bana. Nya luftvägar ska konstrueras.

Regeringen måste ta ett helhetsansvar

Enligt min uppfattning faller ett stort ansvar på regeringen i många av de frågor som jag analyserat.

Det är regeringen som måste fatta ett *strategiskt och långsiktigt beslut* om hur flygplatskapaciteten i Stockholmsregionen ska säkras. Då gäller det att beakta både att ledtiden är lång, cirka 20 år, för att bygga ut Arlanda och likaså för Stockholms stad för att planera sin stadsutveckling. Regeringens ansvar för flygplatskapacitet tydliggörs genom att regeringen bestämmer det nationella basutbudet av flygplatser. Detta är i sin tur styrande för Swedavia och ger tydliga ramar för vilka flygplatser som Swedavia har att driva och förvalta. Men bortsett från detta är det självklart att staten måste ta ansvar för att säkerställa ett tillgängligt transportsystem och därmed den flygplatskapacitet som behövs i Sveriges viktigaste region, som även är ett viktigt nav för andra delar av landet.

Regeringen har också en skyldighet att ta *stadens bostadsplaner på allvar* och ge staden bra planeringsförutsättningar för att stadsutveckla områden som Bromma flygplats påverkar.

Det föreligger ett stort behov av en *strategisk översyn av Arlandas kommande utbyggnad* för att säkerställa att den görs på ett sätt som stärker Arlandas konkurrenskraft och navfunktion. Regeringen bör tydliggöra att Trafikverket har planeringsansvar för luftrummet och att nya luftvägar konstrueras. Stora investeringar kan också bli nödvändiga i anslutningarna till flygplatsen. Dessa måste samordnas med flygplatsens utbyggnad. Investeringsbehoven bör komma med i kommande nationell infrastrukturplan och regionala utvecklingsplaner och Arlandas ställning som nationell nod behöver tydliggöras. Regeringen har ett ansvar för att avsluta Arlanda Express koncession 2040 och se till att den ersätts med effektivare och billigare trafik. Regeringen bör också möjliggöra att kommande tågtrafik på en eventuell höghastighetsbana ska kunna angöra Arlanda i norr.

Regeringen bör förbehålla sig rätten att *tillåtlighetspröva* den utbyggnad som ska ske av verksamheten vid Arlanda.

Sist men inte minst måste Swedavia ha möjligheter att finansiera det stora utbyggnadsprojekt som det blir fråga om. För att underlätta detta bör regeringen se över *styrningen* och förutsättningarna för Swedavia.