



PM 2012:50 RI+VI (Dnr 303-1633/2011)

**Swedavia AB:s ansökan angående bedrivande av flygplats-
verksamhet på tre rullbanor på fastigheten Sigtuna Arlanda
2:1, samt vattenverksamhet
Yttrande till Nacka tingsrätt, mark- och miljödomstolen, mål nr M 2284-11**

Borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

1. Till Nacka tingsrätt, mark- och miljödomstolen, överlämnas yttrande i mål nr M 2284-11 enligt stadsledningskontorets tjänsteutlåtande.
2. Beslutet i ärendet justeras omedelbart.

Föredragande borgarråden Sten Nordin och Per Ankersjö anför följande.

Ärendet

Swedavia har i maj 2011 lämnat in en ansökan till Nacka tingsrätt, mark- och miljödomstolen, om ett nytt miljötillstånd för verksamheten på Arlanda flygplats.

Enligt Swedavia är det framförallt två villkor i det nuvarande tillståndet som är problematiska. Det ena är kravet på att så kallade kurvade inflygningar ska tillämpas från och med år 2018, vilket kan få som konsekvens att Arlanda tvingas att kraftigt reducera kapaciteten. Det andra handlar om att Arlandas utsläppstak inkluderar biltrafiken, vilket kan leda till att flygplatsen kan bli tvungen att reducera flygtrafiken redan 2015.

Stockholms stad har valt att till Nacka tingsrätt, mark- och miljödomstolen, skicka denna promemoria för yttrande i frågan. Inlagan ska vara Nacka tingsrätt tillhanda senast den 30 april 2012.

Beredning

Ärendet har beretts av stadsledningskontoret.

Våra synpunkter

Arlanda flygplats och dess betydelse för Sverige och för Stockholm kan inte nog understrykas. Arlandas framtid är en strategisk fråga av stor dignitet för Sverige och hela Stockholmsregionen. Vi vill därför med denna promemoria poängtera hur pass viktig Arlanda flygplats är för Stockholms stad.

En växande region, och ett näringsliv beroende av snabba kommunikationer med den globaliserade värld som de verkar i, kräver pålitliga och snabba flygvägar för att fortsätta vara konkurrenskraftigt. Då Stockholm-Mälarenregionen är den region i Norden som har störst passagerarunderlag och som genererar flest flygresor är dessutom

den långsiktiga framtiden för Arlanda flygplats viktig att säkra för att inte tappa i kommunikations- och rese-möjligheter för befolkningen i stort.

Ungefär 50 000 människor reser till och från Arlanda varje dag. Flygplatsen hanterar störst mängd frakt i landet och år 2006 uppgick flygfrakten till cirka 145 000 ton varav merparten avsåg utrikestrafik. Arlanda flygplats är också en knutpunkt för inrikestrafiken i landet, framförallt för norra Sverige.

Arlanda behövs, inte bara för att Stockholm och Mälardalsregionen ska leva, utan för att hela Sverige ska leva. Arlanda skapar möjligheter och är en förutsättning för ett livskraftigt näringslivsklimat i hela Sverige. Det vore därför olyckligt om Swedavia skulle behöva minska omfattningen av flygresorna till och från Arlanda.

Flyget står inför stora miljöutmaningar och dessa måste främst mötas på internationell nivå. Teknikutvecklingen går framåt på området men inte tillräckligt fort, vilket stadsledningskontoret bland annat konstaterar när det gäller utvecklingen av kurvade inflygningar. I det befintliga miljötillståndet förutsätts att rätt teknik för detta redan är tillgänglig, men så är tyvärr inte fallet och ett krav på kurvade inflygningar skulle resultera i en kraftigt reducerad kapacitet.

Dagens utsläppstak har, utifrån Arlandas betydelse för regionens och landets utveckling, likaså brister i sin konstruktion och bör därför omformuleras så att en hög ambition avseende utsläpp från marktransporter kan kombineras med konkurrenskraft avseende flygverksamheten visavi övriga internationella storflygplatser.

I övrigt hänvisar vi till stadsledningskontorets tjänsteutlåtande.

Vi föreslår att borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

1. Till Nacka tingsrätt, mark- och miljödomstolen, överlämnas yttrande i mål nr M 2284-11 enligt stadsledningskontorets tjänsteutlåtande.
2. Beslutet i ärendet justeras omedelbart.

Stockholm den 12 april 2012

STEN NORDIN PER ANKERSJÖ

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådens förslag.

Reservation anfördes av borgarrådet *Daniel Helldén* (MP) enligt följande.

Jag föreslår borgarrådsberedningen föreslå kommunstyrelsen besluta att som svar på remissen anför följande.

Det tidigare fastlagda utsläppstaket för koldioxid vid Arlanda måste kvarstå och ökade utsläpp från startande och landande flygplan kompenseras med minskade utsläpp från personbilar och transporttrafik kopplad till flygplatsen, i enlighet med nuvarande miljötillstånd för Arlanda.

Att den tredje rullbanan vid Arlanda kunde byggas berodde på villkoret att de samlade koldioxidutsläppen - från flygtrafiken, själva flygplatsen och transporterna till och från flygplatsen - år 2010 inte skulle tillåtas vara högre än 1990. Utan det villkoret hade Sigtuna kommun med största sannolikhet utnyttjat vetorätten och stoppat utbyggnaden. Utsläppstaket över Arlanda är det enda fungerande styrmedlet för att hålla tillbaka de ökade koldioxidut-

släppen från flygtrafiken i Sverige. Taket är utformat som en utsläppsbubbla där aktörerna själva kan fördela utsläppsbegränsningarna. En lösning med lokal vägavgift är en kraftfull åtgärd för att minska marktrafikens utsläpp, som snarast bör införas.

Flygtrafiken ökar kraftigt och med den ökningstakt som nu råder beräknas svenskarnas flygresor orsaka större växthusgasutsläpp än landets samlade biltrafik inom ett tiotal år. Det totala flygresandet måste begränsas om det ska vara möjligt att minska klimatpåverkan tillräckligt.

Kommunstyrelsen

Reservation anfördes av *Åsa Jernberg* och *Stefan Nilsson* (båda MP) med hänvisning till reservationen av (MP) i borgarrådsberedningen.

Reservation anfördes av *Ann-Margarethe Livh* (V) enligt följande.

Jag föreslår kommunstyrelsen besluta att

Att som svar på remissen anföra följande

Ett villkor när man projekterade och fick tillstånd till att bygga den tredje rullbanan var att de samlade koldioxidutsläppen från själva flygtrafiken, själva flygplatsen och transporterna till och från flygplatsen sammantaget år 2010 inte skulle överstiga 1990-års utsläppsnivåer.

Det nuvarande systemet är bra och det finns ingen anledning till dispenser, snarare krävs en minskning av det totala antalet flygresor samt en ökning av kollektivtrafiken till och från flygplatsen för att nå upp till EU-målen.

ÄRENDET

Swedavia har i maj 2011 lämnat in en ansökan till Nacka tingsrätt, mark- och miljödomstolen, om ett nytt miljötillstånd för verksamheten på Arlanda flygplats. Bakgrunden är att Swedavia anser att Arlandas nuvarande miljötillstånd bygger på förhållanden som rådde för tjugo år sedan, men att den tekniska utvecklingen har gjort att flygplanen blivit tystare och bränslesnålare sedan det nuvarande tillståndet gavs.

Enligt Swedavia är det framförallt två villkor i det nuvarande tillståndet som är problematiska. Det ena är det faktum att Arlandas utsläppstak inkluderar biltrafiken, vilket är unikt i världen. Arlanda har kraftigt minskat sina egna utsläpp sedan 1990 trots att antalet resenärer ökat. Orsaken till att utsläppsnivåerna ökar är därför inte flygtrafiken utan marktransporter till och från flygplatsen. Prognoserna tyder på att flygplatsen på grund av utsläppstaket riskerar att tvingas reducera flygtrafiken redan 2015.

Det andra är kravet, enligt beslut från början av 1990-talet, på att så kallade kurvade inflygningar ska tillämpas från och med år 2018. Swedavia menar på att aktuella bedömningar visar på att den nödvändiga tekniken för detta inte kommer att vara tillgänglig 2018, vilket skulle få som konsekvens att Arlanda tvingas att kraftigt reducera kapaciteten på bana 3.

Stockholms stad har valt att till Nacka tingsrätt, mark- och miljödomstolen, skicka denna promemoria för yttrande i frågan. Inlagen ska vara Nacka tingsrätt tillhanda senast den 30 april 2012.

BEREDNING

Ärendet har beretts av stadsledningskontoret.

Stadsledningskontoret

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande daterat den 16 mars 2012 har i huvudsak följande lydelse.

Stadsledningskontoret anser att förutsättningarna för flygtrafik vid Arlanda flygplats är en strategisk fråga av stor nationell och regional dignitet. Mot denna bakgrund bedömer kontoret att frågan om nytt miljötillstånd för Arlanda inte kan betraktas isolerat utan måste ta sin utgångspunkt i aktuella styrdokument och prognoser som behandlar transportsektorns utveckling i regionen på sikt.

Arlanda flygplats är ett europeiskt transportnav

Stockholm-Mälardalenregionen är den region i Norden som har störst passagerarunderlag och som genererar flest flygresor. Arlanda är Sveriges största flygplats och en av Europas tio största internationella flygplatser. Ungefär 50 000 människor reser till flygplatsen varje dag. År 2006 hade Arlanda 17,5 miljoner passagerare. Flygplatsen hanterar störst mängd frakt i landet: 2006 uppgick flygfrakten till cirka 145 000 ton, mestadels utrikestrafik. Hälften avsåg länder utanför Europa. Arlanda flygplats är också en knutpunkt för inrikestrafiken, framförallt för norra Sverige.

Nationell strategi för regional konkurrenskraft

I den nationella strategin för regional konkurrenskraft, entreprenörskap, sysselsättning och jämställdhet 2007–2013 nämns att väl fungerande och hållbara gods- och persontransporter, som förbättrar tillgängligheten för medborgare och näringsliv, är en förutsättning för stärkt konkurrenskraft, både regionalt och nationellt. Stadsledningskontoret konstaterar, mot bak-

grund av Arlandas betydande roll som nationellt transportnav, att förutsättningarna för flygtrafik på Arlanda är av väsentlig betydelse för att nå denna målsättning.

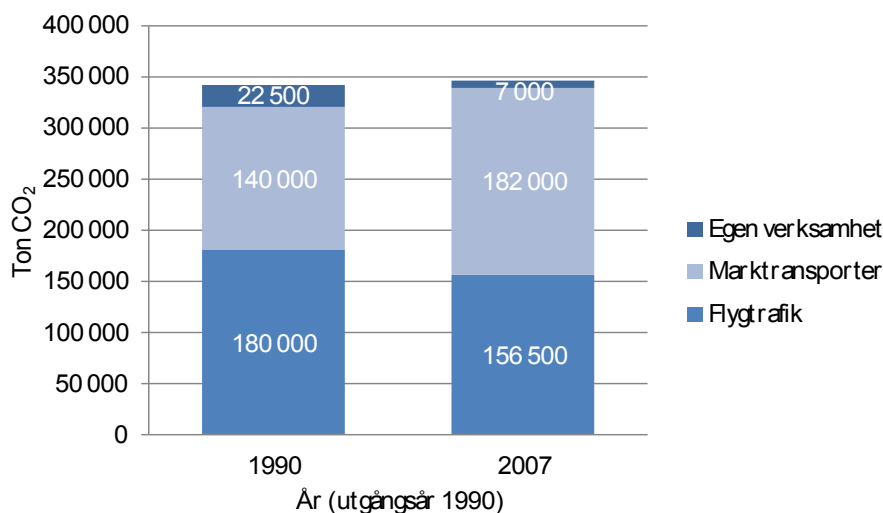
Regional utvecklingsplan för Stockholmsregionen – RUFS 2010

Stadsledningskontoret konstaterar att den regionala utvecklingsplanen för Stockholmsregionen, RUFS 2010, slår fast att en grundläggande förutsättning för att Stockholmsregionen ska kunna hysa ett internationellt konkurrenskraftigt näringsliv är att det är lätt och smidigt att ta sig hit från andra tillväxtregioner i världen, i första hand från Europa. Arlanda flygplats är, liksom Stockholms centralstation, en nationell kommunikationsnod i regionen. Enligt RUFS måste det bli lättare att ta sig till Arlanda med kollektivtrafik från stora delar av regionen och östra Mellansverige och flygplatsen måste integreras bättre i det regionala och nationella järnvägssystemet. RUFS har ett mål om att 90 procent (mot dagslägets cirka 75 procent) av Stockholms arbetsplatser ska kunna ta sig till Arlanda inom 60 minuter år 2030. Arlanda pekas även ut i Uppsala läns regionala utvecklingsplan som en viktig plats för länet att ha god tillgång till.

Teknisk utveckling i förhållande till utsläppstaket

Stadsledningskontoret konstaterar att Arlanda är den enda flygplatsen i världen som har ett utsläppstak för koldioxid i sitt miljötillstånd. Utsläppstaket inkluderar emissioner från vägtrafiken till och från flygplatsen likaväl som de utsläpp som genereras av flygtrafiken och flygplatsens egen verksamhet.

Vidare noterar stadsledningskontoret att Arlandas egna utsläpp enligt Swedavia har minskat med 70 procent sedan 1990 och att koldioxidutsläppen från flygplanen inte har ökat trots att Arlanda i dag har tre miljoner fler resenärer idag än 1990. Under samma tid har däremot koldioxidutsläppen från vägtrafiken ökat och står nu för över hälften av utsläppen i flygplatsens utsläppskvot (se figur 1).



Figur 1 Utsläpp av CO₂ i förhållande till utsläppstaket på 342 500 ton (Källa: Luftfartsverket)

Teknisk utveckling inom flygindustrin har under denna period lett till tystare motorer vilket har medfört sänkta bullernivåer. Moderna flygplansmotorer genererar i genomsnitt ungefär hälften så mycket buller som motorer tillverkade för tio år sedan. Också flygplanens bränsleförbrukning har minskat avsevärt de senaste decennierna. Räknat per passagerarkilometer beräknas bränsleförbrukningen ha minskat med 70 procent sedan 1970-talet. Flera flygbolag och motortillverkare har börjat provflyga med en blandning av traditionellt fossilt flygbränsle och biobränslen och det finns forskningsrön som tyder på att hälften av flygbränslet skulle kunna utgöras av biobränsle år 2040.

Ny inflygningsteknik finns också framtagen, så kallad kurvad inflygning, som möjliggör inflygning över områden med glesare bebyggelse. Denna teknik bedöms dock inte hinna bli internationell standard och därmed möjlig att använda fullt ut till 2018 (det år då inflygningar över Upplands Väsby förbjuds). Det riskerar enligt gällande beslut att innebära att Arlandas kapacitet minskar till nästan hälften av dagens från och med år 2018. Flygplatsen skulle då inte kunna möta den prognostiserade efterfrågan på flygresor.

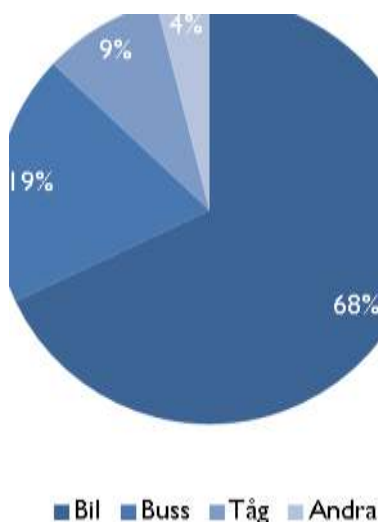
Utifrån dessa förhållanden konstaterar stadsledningskontoret att såväl koldioxidemissionerna från marktransporter som gällande bullerrestriktioner är av central betydelse för Arlandas flygplats möjlighet att kunna fortsätta bedriva flygtrafik i den utsträckning som krävs när Stockholmsregionen växer.

Gällande förhållanden för Arlanda med avseende på transporter

Stadsledningskontoret konstaterar att antalet dagsarbetare i Stockholms och Uppsala län 2005 uppgick till cirka 1,1 miljoner (omkring 970 000 i Stockholms län och cirka 130 000 i Uppsala län). Av dessa återfanns 67 procent, eller omkring 740 000, i kommunerna i Arlandakorridoren, med en kraftig koncentration till Stockholms stad med cirka 525 000 dagsarbetare. (Med Arlandakorridoren avses det kollektivtrafikstråk som går i nord-sydlig riktning från Stockholm till Uppsala, dels på Ostkustbanan via Märsta (Märstagrenen), dels Arlandabanan via Arlanda (Arlandagrenen).)

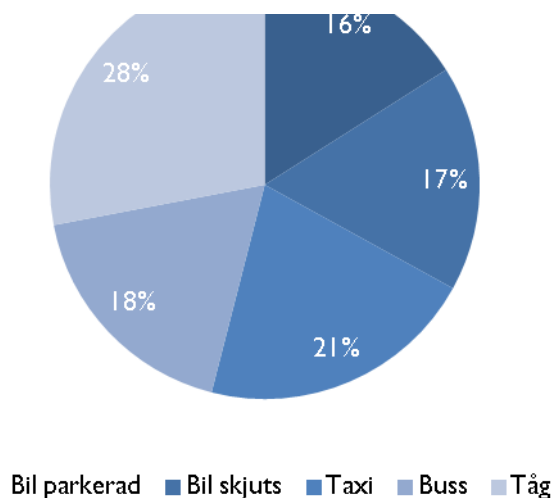
Enligt RUFS scenario hög förväntas en befolkningsökning om cirka 500 000 invånare (+28 procent) för Stockholms län till totalt cirka 2,4 miljoner invånare 2030. Omkring 45 procent av den totala befolkningsökningen väntas ske i kommunerna inom Arlandakorridoren.

Arbetspendlingen över kommungränsen mellan Uppsala och Stockholm och de mellanliggande kommunerna sker idag i stor utsträckning i korridoren Stockholm-Uppsala. Stadsledningskontoret konstaterar att den spårburna kollektivtrafiken i Arlandakorridoren utgör en viktig förutsättning för denna arbetspendling och även för utvecklingen av arbetsplatser.



Figur 2 Färdmedelsandelar för arbetsresor till Arlanda (Källa: Luftfartsverket)

Baserat på antal anställda på Arlanda bedöms att cirka sex miljoner arbetsresor görs till och från flygplatsen varje år. Kollektivtrafikandelen för arbetsplatsresor är klart lägre än för anslutningsresor (jämför figur 2 och 3).



Figur 3 Fördelning av anslutningsresor till Arlanda (Källa: Luftfartsverket)

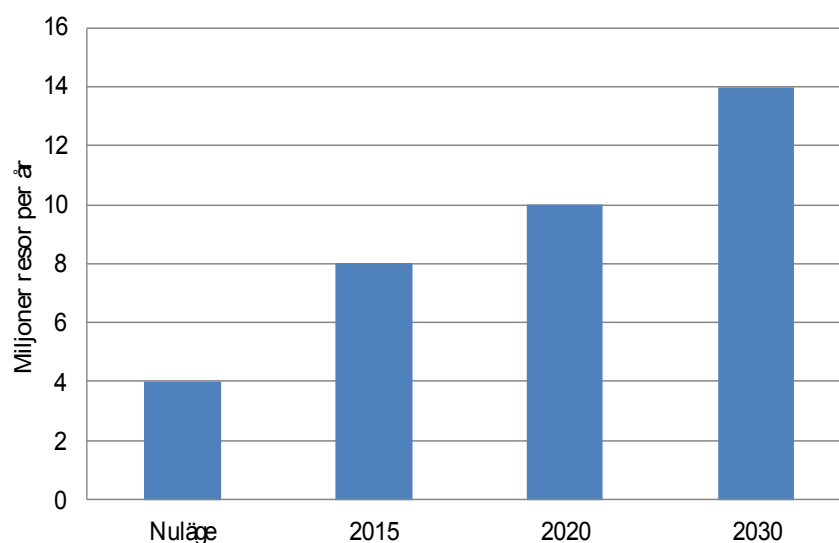
I dagsläget uppgår kollektivtrafikandelen till omkring 45 procent (varav 28 procentenheter tåg och 18 procentenheter buss). Förutsatt att flygresandet utvecklas enligt Luftfartsverkets huvudscenario skulle det, enligt bedömningar i Trafikeringsstrategin för Arlandakorridoren, för att kunna hålla utsläppsmålen fram till år 2015 krävas följande:

- Åtta miljoner tågresenärer per år.
- Fortsatt hög busstrafikandel (drygt 20 procent).
- Genomförande av övriga åtgärder i Luftfartsverkets handlingsplan (bland annat vägavgifter).

Enligt Luftfartsverkets huvudprognos väntas resandet från Arlanda öka med cirka 2,5 miljoner resenärer från år 2015 till år 2020. Det innebär (förutsatt att utsläppen från framtida bilar i genomsnitt motsvarar dagens bilpark) att kollektivtrafikresandet, framförallt tågresandet, måste öka i motsvarande omfattning för att utsläppstaken inte ska överskridas. För att uppfylla utsläppsmålen till år 2020 krävs därför:

- Tio miljoner tågresenärer per år.
- Fortsatt hög busstrafikandel (drygt 20 procent).
- Oförändrat bilresande jämfört med 2015 års nivå.

Enligt Luftfartsverkets prognos väntas flygresandet fram till 2030 öka med ytterligare cirka 20 procent jämfört med år 2020, vilket innebär ytterligare nära fem miljoner resor per år. För att hålla utsläppstaket år 2030 krävs, med samma antaganden som ovan, 14 miljoner tågresenärer per år (se figur 4).



Figur 4 Målnivå för resande med tåg till/från Arlanda för att klara utsläppstaket (Källa: Trafikeringsstrategi för Arlandakorridoren)

Åtgärder för förbättrad kollektivtrafik i korridoren Stockholm-Arlanda-Uppsala

Elva parter (Swedavia Arlanda, AB Storstockholms Lokaltrafik, Upplands Lokaltrafik, SJ AB, Arlandabanan Infrastructure AB, Trafikverket, Sigtuna kommun, tillväxt- och regionplaneutskottet vid landstingsstyrelsen i Stockholm (tidigare regionplane- och trafiknämnden), regionförbundet Uppsala län samt länsstyrelsen i Stockholms län) undertecknade i september 2008 en avsiktsförklaring om att i samverkan skapa bästa möjliga tillgänglighet med kollektivtrafik till Arlanda och samtidigt klara miljökraven genom minskad miljöpåverkan av vägtransporter till och från Arlanda.

Avsiktsförklaringen pekade ut tio åtgärder inom de fyra övergripande områdena I. Bättre utnyttjad spårkapacitet; II. Förbättra tillgänglighet med tåg och bussar; III. Främja resandet med kollektivtrafik; IV. Minska miljöpåverkan av vägtransporter. En uppföljning i slutet av 2011 visade på att avsiktsförklaringen har bidragit till att ett flertal åtgärder har genomförts i så gott som samtliga tio åtgärds punkter. Som exempel kan nämnas:

- Område I: Diskussioner pågår om tidtabellsläggning och fördelning av effektivare tåglägen; SJ har startat en Östpendel (Linköping-Stockholm-Arlanda) med nya regionala direktförbindelser mot Linköping och Gävle och med fler regionala förbindelser under diskussion.
- Område II: Ökad nattbusstrafik med SL Stockholm-Arlanda med passning till UL:s nattbusslinje; förbättrad busstrafik Norrtälje-Arlanda; bättre anslutning (SL och UL) mellan regionaltåg och buss mellan Bålsta och Arlanda.
- Område III: Ett kollektivtrafikeråd har bildats på Arlanda bestående av trafikoperatörer, Sigtuna kommun och övriga aktörer.
- Område IV: Efter införande av klimatavgift på Arlanda för alla bilar utom miljöbilar ska endast trafik med särskilt tillstånd tillåtas köra in till terminalerna; en ny kombi-terminal och postterminal etableras i Rosersbergs arbetsområde med spårutbyggnad för bangård klar 2017.

SL:s och UL:s styrelser fattade i december 2009 genomförandebeslut för ny pendeltågstrafik till Arlanda. SL har sedermera köpt in nya tåg och tecknat avsiktsförklaring med Stockholmståg. Trafikoperatören har börjat rekrytera och utbilda de cirka 70 förare som kommer att behövas vid driftstart. Arbete har bedrivits för att samordna tidtabellerna mellan den regionala och den långväga tågtrafiken och en analys av hur UL:s och SL:s taxor och biljettsy-

stem kan samordnas har gjorts.

En överenskommelse har träffats mellan Trafikverket, Swedavia, Sigtuna kommun, SL och UL om att vidta följande åtgärder:

- Gemensamt biljett- och informationssystem
- Local Travel Plan Network (LTPN)
- Incitament för att minska antalet bilar
- Bättre kommunikationer inom Arlandaområdet
- Tillgänglighet med buss
- Förbättrad tillgänglighet till Arlanda via Märsta

Slutsatser

Stadsledningskontoret kan med hänvisning till vad som ovan anförts sammanfattningsvis konstatera att en kombination av åtgärder krävs för att Arlanda ska kunna bedriva flygtrafik i den omfattning som Stockholmsregionen kommer att kräva framöver för att tillgodose sina transportbehov. Mot bakgrund av den centrala funktion som flygplatsen fyller för regionens och landets transportinfrastruktur är det enligt kontorets uppfattning synnerligen angeläget att dessa åtgärder också vidtas. Detta inte minst som Stockholms geografiska läge globalt sett är förhållandevis perifert. En välfungerande internationell flygplats för såväl person- som gods- trafik är därmed en oundgänglig förutsättning för såväl Stockholmsregionens som Sveriges tillväxtmöjligheter och internationella konkurrenskraft.

Så som det nuvarande utsläppstaket är konstruerat är utökade kollektivtrafikförbindelser, i synnerhet spårbundna sådana, en nyckelfråga för Arlanda flygplats förutsättningar att kunna fortsätta att bedriva flygtrafik i tillräcklig omfattning. Som stadsledningskontoret konstaterat ovan har statliga, regionala och lokala aktörer vidtagit ett flertal åtgärder för att förstärka kollektiva förbindelser och ytterligare åtgärder väntar. Detta visar enligt stadsledningskontorets uppfattning på att samtliga inblandade parter gör målmedvetna ansträngningar och prioriteringar för att säkerställa att en utökad flygtrafik på Arlanda förenas med offensiva utsläppsmål och hållbara transportlösningar.

Stadsledningskontoret anser emellertid att utsläppstaket i sin nuvarande utformning trots planerade investeringar i utökad kollektivtrafikkapacitet negativt påverkar Arlandas förutsättningar att kunna bedriva verksamhet under förutsägbara och påverkbara förutsättningar. Enligt den ovan angivna bedömningen krävs en fördubbling av antalet tågresenärer inom tre år eller ett mer än trefaldigt tågresande inom loppet av 18 år för att Arlanda ska klara av att hålla sig inom utsläppstaket. Stadsledningskontorets bedömning är att starka betänkligheter kan resas kring möjligheterna att åstadkomma en så kraftig ökning av tågresandet på så pass kort tid, även om kontoret ser att ambitionerna hos regionens aktörer för att öka tågandelen är mycket höga. Till detta kommer att möjligheterna för Arlanda att själva reducera utsläppen från marktransporter i bästa fall kan betecknas som begränsade, något som enligt kontorets mening visar på att utsläppstaket inte är helt ändamålsenligt konstruerat. Stadsledningskontoret menar därför att utsläppstaket borde ges en annorlunda utformning, förslagsvis genom att marktransporterna exkluderas.

Vad avser frågan om möjlighet till kurvad inflygning anser stadsledningskontoret att det, givet att flygbranschen per definition verkar internationellt, inte är rimligt att fortsatt ensidigt kräva kurvad inflygning innan förutsättningarna för detta föreligger i form av internationella överenskommelser. Kontoret anser att en situation där Arlanda tvingas reducera kapaciteten på bana 3 så kraftigt att flygplatsens totala kapacitet så gott som halveras jämfört med idag vore förödande för såväl Stockholmsregionen som Sverige som helhet, med oöverblickbara negativa effekter på sysselsättning, tillväxt och konkurrenskraft som följd. Enligt stadsledningskontorets mening bör därför en lösning sökas där Arlanda beviljas dispens från kravet på kurvade inflygningar till dess att internationella förhållanden medger att sådana genomförs.