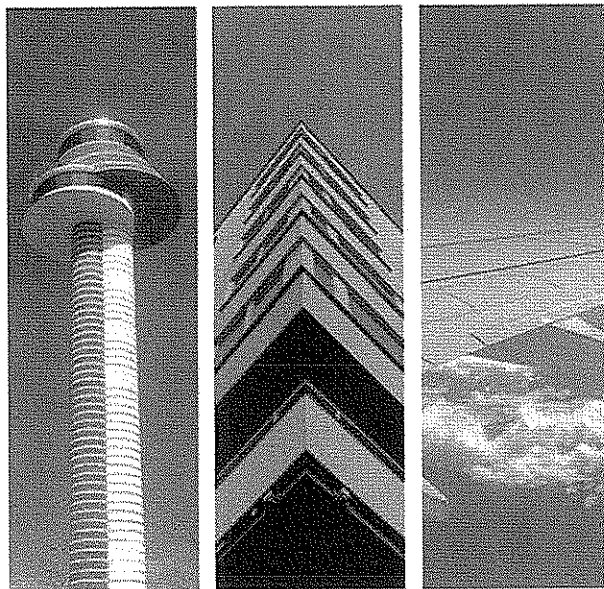


Mer flyg och bostäder

Rapport



Anders Sundström

Statlig samordnare av flygkapacitet och
bostäder i Stockholmsområdet

31 mars 2016

Innehållsförteckning

Sammanfattning	9
1. Flyget i Stockholmsområdet och luftfartssektorn	12
1.1. Bakgrund	12
Uppdraget till statlig samordnare	12
Uppdraget från början	12
Ändrat uppdrag.....	13
Konsekvenser av ändrat uppdrag	13
1.2. Arbetsmetoder	13
Inläsning och lärande	13
Samarbetspartners	14
Genomförda uppdrag	14
Genomförda möten med intressenter	15
Genomförda informationsmöten	16
1.3. Tidigare utredningar och avtal.....	16
Stockholmsberedningens betänkande.....	16
Utredningen om en fjärde rullbana på Arlanda	16
Avtal om Bromma flygplats	17
Avtal mellan Luftfartsverket och Sigtuna kommun	18
1.4. Pågående utredningar, förhandlingar och planeringsprocesser	18
1.5. Organisatoriska förutsättningar.....	19
Statligt engagemang inom luftfartsområdet	19
Andra organisationer och forum	21
1.6. Flygets roll i transportsystemet	22
Flyget en del av transportsystemet	22
Flyget har en ekonomisk betydelse	23
Stockholm i ett internationellt perspektiv.....	24
Inriktning i transportpolitiken	24
Utveckling i förhållande till transportpolitiskamål.....	25
1.7. Flygets regelverk	25
Regelverkets utveckling	25
EU-regler för lufttrafik	25
Regler kring slots (kapacitet)	26
Regler kring avgifter	28
Regler kring marktjänster.....	30
1.8. Flyg och miljö	30
Ökade miljöproblem och flygbranschens förebyggande miljöarbete.....	30
Miljövillkor för flygplatsverksamhet	31
Villkor för buller från flygplatser.....	34
Riksintresse	35

Internationell jämförelse	36
1.9. Flygets utveckling i Sverige.....	37
Flygbolagsmarknaden	37
Linjenät	38
Flygtrafik och flygtransporter	38
Sociala villkor	40
1.10. Tillgänglighet och konkurrens i inrikestrafiken	40
Tillgänglighet	40
Konkurrensfrågor	43
1.11. Verksamhet på Arlanda och Bromma	46
Lite historik	46
Bromma flygplats.....	47
Arlanda flygplats.....	49
Samspel mellan Bromma och Arlanda.....	53
Swedavias avgifter	53
Arlanda som nav	55
1.12. Stockholms stads planer	64
Bakgrund	64
Arrendeområdet samt direkt anslutande områden	65
Områden med restriktioner.....	65
Möjlig bebyggelse	66
Miljöbelastning	67
Trafikinfrastuktur.....	68
Tidplan för planeringsarbete	68
1.13. Andra flygplatser i regionen	69
Översiktligt om flygplatser i Sverige	69
Flygplatser i Stockholmsregionen	69
1.14. Internationell utblick	70
Flygtransporter i ett europeiskt perspektiv	70
Europeiska flygplatser	72
Citynära flygplatser	73
Nordiska huvudstadsflygplatser	73
1.15. Utveckling och trender i luftfartssektorn	74
Övergripande trender	74
Utveckling av flygplatser	76
1.16. Swedavias planer för Arlanda och Bromma	76
Arlanda flygplats.....	76
Bromma flygplats.....	77
1.17. Styrningen av Swedavia	78
Regeringens styrning av statliga bolag.....	78
Statens ägarpolicy 2015	78

Bolagsordning och ägaranvisning för Swedavia	79
Swedavias vision och affärsidé	80
Swedavias verksamhet	80
Mål för Swedavia	81
Koppling till Arlanda Stad	82
Statsstödsregler	82
1.18. Prognoser för framtiden	83
Swedavias prognoser	83
Transportstyrelsens prognoser	86
Trafikverkets prognoser	87
Trafikanalys bedömning	94
1.19. Utveckling av Arlandas kapacitet	98
Luftrum	98
Terminaler, rullbana mm	103
Markanslutningar	112
2. Samordningsmannens analys	116
2.1. Nuläge	116
Inledning	116
Två flygplatser i Stockholm	116
Det finns problem med två flygplatser	117
Min syn på verksamheten vid Bromma	118
Min syn på verksamheten vid Arlanda	119
2.2. Sveriges och Stockholmsregionens behov av flygkapacitet och tillgänglighet	120
Bakgrund	120
Flygets utveckling bestämmer behovet av kapacitet	121
2.3. Kritiska tidpunkter för att säkra kommande kapacitetsbehov	122
Säkra nödvändig kapacitet	122
Arlandas kapacitetstak nås	123
Samlad målbild	124
Planeringen måste starta 2016	124
Historien förskräcker	124
2.4. En fjärde bana på Arlanda och andra investeringar är nödvändiga	125
Dagens situation och förväntad utveckling	125
Luftrum	125
Rullbanor, uppställningsplatser och terminaler	126
Markanslutningar	126
Flygplatsen och Arlanda stad	127
Strategisk översyn krävs	127
Helhetssyn	127
2.5. Brommas framtid	128
Två grundläggande problem	128

Flygplats i centrum.....	128
Ett strategiskt beslut krävs om Bromma.....	129
2.6. Tillgänglighet och konkurrens.....	131
Tidsperspektivet är viktigt.....	131
Min syn på tillgänglighet.....	131
Min syn på konkurrens.....	132
2.7. Miljöfrågor	133
Inledning	133
Regeringen bör förbehålla sig rätten till tillåtighetsprövning.....	134
Tillståndsprövningen.....	134
Tidsperspektiv.....	134
2.8. Finansiering av en utbyggnad av Arlanda.....	135
Stora behov	135
Swedavias investeringsplaner	135
Swedavias finansieringsmöjligheter.....	135
Kapitalförstärkning	136
Ändrad ekonomisk styrning.....	136
3. Samordningsmannens slutsatser och förslag.....	137
3.1. Mina viktigaste slutsatser och förslag.....	137
3.2. Arlandas kapacitet måste öka.....	137
Antalet resenärer kommer att fördubblas	137
Kapaciteten på Arlanda måste klara resenärsökningen	138
Arrendeavtalet med Bromma löper ut 2038.....	138
Kapacitet måste finnas när den behövs	138
Ledtiden för att bygga ut Arlanda är 20 år	139
En fjärde bana på Arlanda måste vara driftsatt 2035.....	139
3.3. Bromma har ingen framtid efter 2038.....	139
Flygplats i centralt läge kommer inte att accepteras.....	139
Arrendeavtal ger ingen långsiktighet	140
Alternativ markanvändning är möjlig	140
Bromma försvagar Arlandas navfunktion	140
Marginell påverkan på konkurrensen inom inrikesflyget.....	140
3.4. 30 000 bostäder är viktiga för Stockholms tillväxt	141
Bostadsbristen är största hindret mot Stockholms tillväxt	141
60 000 personer kan få bostad.....	141
Ny tunnelbanelinje och vägar för förbättrad kollektivtrafik.....	141
Tar tid att planera och bygga.....	142
3.5. Omfattande utbyggnad av Arlanda och anslutningar krävs	142
Arlanda måste bli en effektivare flygplats.....	142
Svårt strategiskt investeringssteg	142
Nya luftvägar, ökad tåg- och vägtrafik.....	143

Nytt miljötilstånd krävs för Arlanda	143
3.6. Regeringen måste ta ett helhetsansvar	144
Beslut som garanterar Stockholmsregionens långsiktiga behov av flygplatskapacitet	144
Ta ansvar för Arlandas totala utbyggnad	144
Stärka Arlanda som nationellt transportnod	145
Säkerställa utbyggnaden av Arlanda i nationell plan	146
Se till att utbyggnaden av Arlanda kan finansieras	146
Förbehålla sig rätten att tillåtighetspröva Arlandas utbyggnad	146
Ge Trafikverket i uppdrag att ansvara för planering av luftrum och att nya luftvägar konstrueras....	147
Säkerställa att Arlanda Express ersätts med effektivare tågtrafik med lägre biljettpriser efter 2040 .	147
Tågtrafik från kommande höghastighetsbanor måste kunna ansluta till Arlanda.....	147
4. Effekter och konsekvenser.....	148
Bilaga 1 Uppdrag till statlig samordnare	152
Bilaga 2 Ändring av uppdrag	155
Bilaga 3 Referensförteckning	157

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 flygplatskapacitet 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 trafiksäkerhetssynpunkt. 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 bostadsbebyggelse. 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 kollektivtrafiken 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 miljötilstånd* 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.