

Handläggare
Sofia Iderheim
08-508 264 90

Till
Exploateringsnämnden
2020-03-19

Motion av Karin Wanngård (S) om att Stockholms stad bör sluta subventionera flygets kostnader. Svar på remiss.

Förslag till beslut

Exploateringsnämnden besvarar remissen i enlighet med utlåtandet.

Johan Castwall
Förvaltningschef

Gunnar Jensen
Avdelningschef

Niklas Karlsson
Enhetschef

Sammanfattning

Kommunstyrelsen har remitterat en motion från Karin Wanngård (s) om att ”Stockholms stad bör sluta subventionera flygets kostnader” till exploateringsnämnden för synpunkter.

Enligt motionen är det befintliga avtalet mellan Staden och Swedavia, för Bromma flygplats, föremål för kritik på flera punkter, se bilaga 1.

I motionen föreslås bland annat att det gällande avtalet ska omförhandlas alternativt jämkas baserat på oskäligen villkor och senare inträffade förändringar. Det framhålls också att gällande arrendeavgift för flygplatsområdet är för låg och att den

Exploateringskontoret
Avdelningen för Projektutveckling

Fleminggatan 4
Box 8189
104 20 Stockholm
Telefon 08-508 264 90
Växel 08-508 276 00
sofia.iderheim@stockholm.se
exploateringskontoret@stockholm.se
Org nr 212000-0142
stockholm.se

subvention som det därmed anses vara leder fel ur klimatsynpunkt.

Historiken för det nu gällande avtalets upprättande sträcker sig genom olika avtal tillbaka till 1930- och 1940-talet. Det gällande avtalet tecknades mellan Staden och Luftfartsverket 2007. Avtalet beslutades å Stadens sida i kommunfullmäktige i mars 2008 medan regeringen godkände avtalet å Luftfartsverkets vägnar i november 2007. Sedan avtalet tecknades har Swedavia ersatt Luftfartsverket som avtalspart då Luftfartsverket bolagiserades år 2010.

Bromma flygplats är sedan 1989 ett riksintresse och markanspråket för riksintresset utgör samma område som det nu gällande arrendeavtalet för flygplatsen.

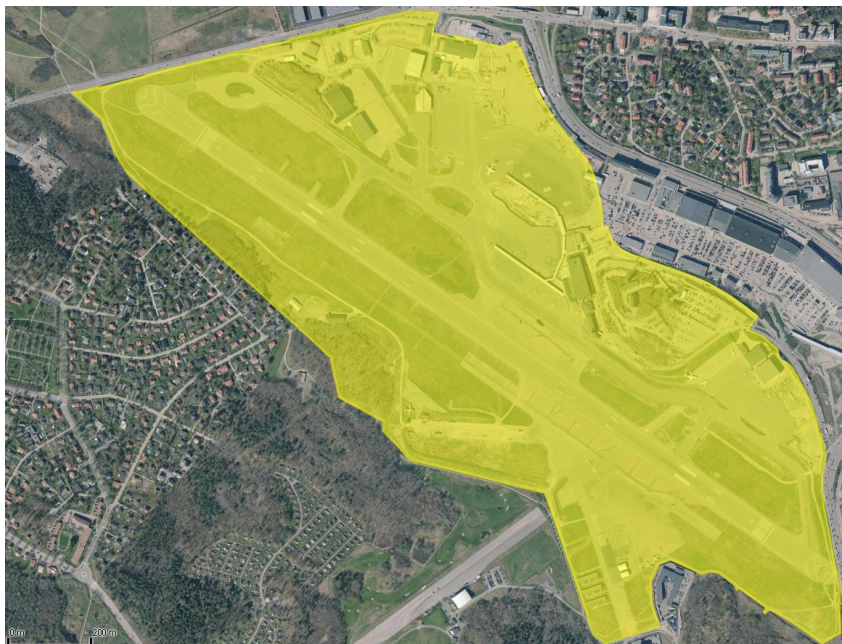
Förutsättningarna i det nu gällande avtalet utgår ifrån platsens historik i form av tidigare tecknade avtal men också utifrån de förutsättningar som gällde på platsen vid tidpunkten för avtalets tecknande. Baserat på dessa förutsättningar anser Staden nuvarande arrendeavtal vara skäligt.

Bakgrund

Stockholms stad äger den mark i Bromma vilken sedan länge upplåtits med arrende för flygplatsändamål.

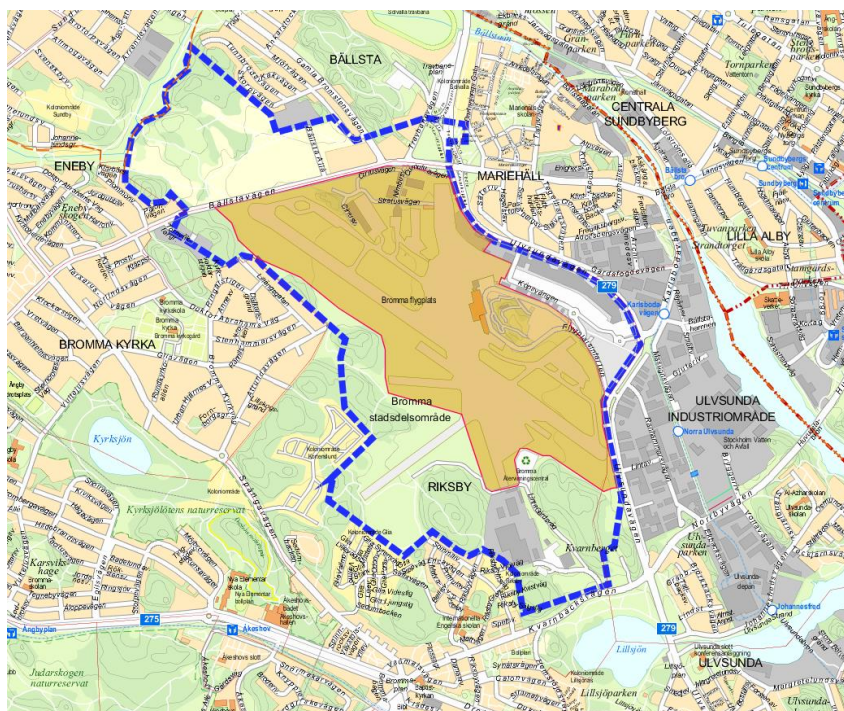
Bromma flygplats är riksintresse sedan 1989 och i den riksintresseprecisering vilken gjordes av Trafikverket 2015-04-27 anges att preciseringen gäller till dess att den uppdateras alternativt till dess att beslut tas om att riksintresset ska upphävas. Alla riksintressen medför ett markanspråk och i det här fallet sammanfaller det med arrendeområdet i det nu gällande arrendeavtalet mellan Staden och Swedavia.

År 2007 tecknades det nu gällande arrendeavtalet mellan Stockholms stad och Swedavia (initialt tecknat med Luftfartsverket, LFV, för att sedan tas över av Swedavia år 2010 då Luftfartsverket bolagiserades).



Nu gällande arrendeområde för Bromma flygplats, drygt 131 ha.

Genom avtalet 2007 förlängdes tidigare upplåtelse enligt avtal från 1994 (med tilläggsavtal 1999 och 2002). Avtalet från 1994 innebar i sin tur en förlängning av en upplåtelse av Bromma flygplats som gällt sedan 1946.



Ungefärligt arrendeområde i 1946 års avtal (blå streckad linje), drygt 276 ha, samt ungefärligt nuvarande arrendeområde (röd linje/transparent röd färg), ca 131 ha.

År 1946 upplät Staden till staten (Kronan) ett område i Bromma att användas som "av Kronan förvaltat flygplats för allmänt bruk". Det hade då varit en av Staden ordnad flygplats på platsen sedan 1930-talet (Bromma flygplats har varit i drift sedan 1936). I och med avtalet tog Kronan över verksamheten från Staden.

Upplåtelsen gällde för en tid av 50 år med den förutsättningen att om Kronan skulle lägga ned flygplatsen tidigare än så skulle upplåtelsen upphöra sex månader efter nedläggningen.

Kronan gavs rätt att vidareupplåta delar av området till andra verksamheter av intresse för flygplatsen samtidigt som Staden lovade att inte vidta några åtgärder i form av planer eller regleringar vilka kunde försvåra flygplatsens användning. Utöver vidareupplåtelse gavs Kronan även rätt till utvidgning av flygplatsområdet när så önskades och då skulle Staden säga upp upplåtelser inom berört område.

Staden avstod vidare från ersättning för värdeminskning som kunde uppkomma på Stadens mark med anledning av de nya eller ändrade stadsplaner man förbundit sig att medverka till avseende inflygningsområde till flygplatsen. Kronan lovade att ge Staden möjlighet att yttra sig när det gällde förändringar i form av flygplatsens utbyggande eller på taxor rörande flygplatsens användning.

I samma avtal framgick att ersättningen för upplåtelsen av flygplatsen innebar att Kronan för samma tidsperiod upplät en nyttjanderätt till Staden där allmänheten gavs fri tillgänglighet till Ladugårdsgärdet. Ladugårdsgärdet hade tidigare använts som militärt övningsfält men tillgängliggjordes alltså nu för stockholmarna. Stadens formella nyttjanderätt till Ladugårdsgärdet har senare upphört i delar samtidigt som allmänhetens rätt att fritt använda Ladugårdsgärdet säkerställts.

Inför att tidsperioden om 50 år närmade sig sitt slut och 1946 års avtal skulle löpa ut i december 1996 tog parterna upp förhandlingar med varandra. Flygplatsen ansågs vara väsentlig för näringslivet både i Stockholmsregionen och övriga landet varpå ett nytt avtal tecknades mellan parterna

1994. Detta avtal innebar en förlängning av upplåtelsen för flygplats men området minskades till ungefär hälften och uppläts från och med 1 januari 1997 till och med den 31 december 2011. I samband med tecknandet av detta nya avtal upphörde avtalet från 1946 att gälla.

I avtalet kom parterna överens om att endast flygplatsanknuten verksamhet fick ske på marken. All annan eventuell verksamhet krävde godkännande från Staden. Staten lovade att minska flygets omfattning. Tillsammans kom parterna överens om att verka för att antingen områdesbestämmelser eller detaljplan skulle antas för området. Avtalstiden i detta avtal sattes till 15 år baserat på Staden eventuella behov av området för framtida bebyggelse och den årliga ersättningen sattes till en krona.

Under den period detta avtal gällde gjordes vid ett par tillfällen inskränkningar i avtalet. Dessa inskränkningar gällde tidsbegränsningar i öppethållande av flygplatsen samt begränsningar i antal flygrörelser per år.

I god tid innan avtalet från 1994 gick ut togs förhandlingar mellan parterna upp gällande en förlängning av upplåtelsen. Dessa förhandlingar mynnade ut i det nu gällande avtalet tecknat 2007. Avtalstiden för det nu gällande avtalet stäcker sig till och med 31 december 2038. Avtalet godkändes för Stadens del av kommunfullmäktige i mars 2008 och för Luftfartsverkets del godkändes avtalet av regeringen i november 2007.

Det nu gällande avtalet upphör efter den 31 december 2038 förutsatt att uppsägning har skett 36 månader innan denna tidpunkt. Rätt att säga upp avtalet tidigare än så har endast Swedavia under förutsättning att beslut om att flygplatsen ska läggas ned finns. Då upphör avtalet att gälla 36 månader efter att sådan uppsägning har skett.

Vid tidpunkten för tecknandet av avtalet var platsen för flygplatsen utpekad som flygplatsområde i Stadens översiktsplan.

Arrendeområdet har enligt det nu gällande avtalet minskat i förhållande till föregående avtal då det nu gällande avtalet

innehåller överenskommelser om att Swedavia till Staden ska lämna tillbaka mindre delar av området vid olika tidpunkter (ex. återvinningscentral och spårområde för Tvärbanans utbyggnad).

Arrendeavgiften i det nu gällande avtalet bibehölls från det föregående och är således fortfarande en krona per år. Utöver den ersättningen erlägger Swedavia ett belopp baserat på den flygplatsanknutna verksamheten till Staden vilket ger en avsevärt högre ersättning än tidigare avtal. Denna ersättning baseras på flygplatsens intäkter och utgör fem kronor per avresande resenär (för resenärer som Swedavia betalar passageraravgift för enligt Luftfartstaxa). Beloppet ska räknas upp från och med 1 januari 2009 med förändringar i konsumentprisindex med bas i januari 2008.

År 2019 betalade Swedavia 6 570 633 kr till Staden. Detta belopp baserades på 1 176 259 resenärer och en uppräknings av KPI sedan 2008.

Under avtalstiden har Swedavia rätt att påkalla omförhandling av ersättningen förutsatt att intäkter från deras parkeringsverksamhet på flygplatsen minskar kraftigt i förhållande till den nivå vilken låg till grund för det nu gällande avtalets tecknande 2007. Minskningen av intäkter från parkeringen får inte ha eliminerats av andra inkomstökningar.

När avtalstiden går ut den 31 december 2038 ska Swedavia återlämna marken genom att efter vad som gäller enligt lag ha genomfört återställningsåtgärder beträffande föroreningar inom det område vars utbredning överensstämmer med 1946 års avtal, samt därpå följande avtal fram till nu. Förhandlingar om ersättning vad gäller byggnader och anläggningar vilka ska bevaras inom området ska tas upp. Övriga byggnader rivs genom Swedavias försorg.

Sedan det nu gällande avtalet tecknades har flygplatsen och frågan om avtalet för den förekommit i olika sammanhang. I en statlig flygplatsutredning (SOU 2007:70) har Bromma flygplats under avtalstiden utpekats som en nationellt strategisk flygplats och avtalet har efter klagomål våren 2013 behandlats i EU-kommissionen (ärende SA 36202

(CP/2013)) i fråga om påstått statsstöd till Bromma flygplats. Klagomålet gick ut på att Bromma flygplats gynnats av avtalet med Stockholms stad genom att de genom avtalets upplägg fått minskade driftskostnader.

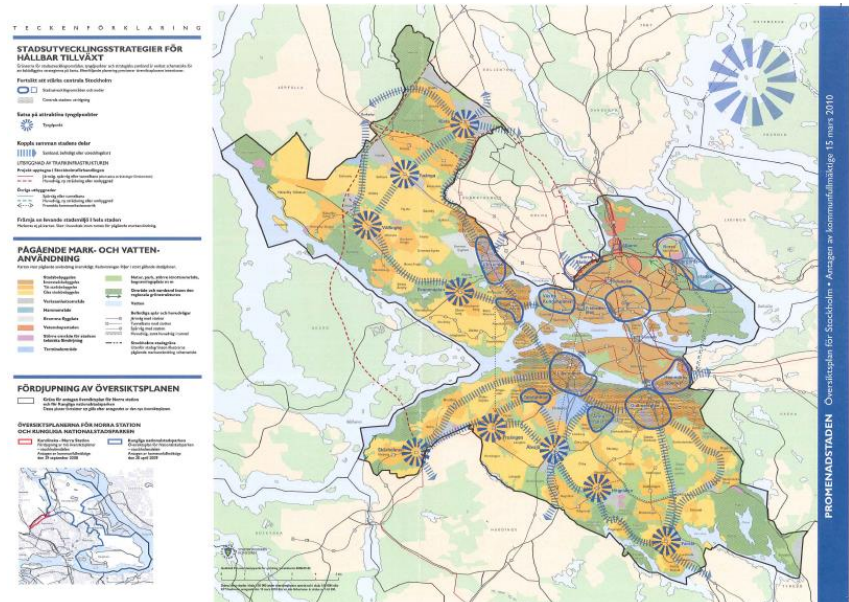
I berört ärende konstaterades att ”Avtalets villkor har således sin grund i en långvarig avtalsrelation, och är resultatet av förhandlingar utifrån bla a de historiska, politiska och geografiska förutsättningar som gäller för platsen och verksamheten, vilket också utgör grunden för ersättningen till Staden och fördelningen av avtalsparternas åtaganden i avtalet. För andra flygplatser gäller helt andra förutsättningar.” Ärendet behandlades i EU-kommissionen utan framgång för den klagande.

I motionen nämns Stockholms hamnar och den avgift de betalar till Staden. Vad gäller just Stockholms hamnar erlägger de till Staden enligt beslut i kommunfullmäktige 2011 en årlig avgift vilken utgör 45 miljoner kronor (för totalt ca 1 100 000 m² markyta) i prisläge oktober 2010, vilken sedan indexerats och nu är ungefär 49,5 miljoner kronor. Staden i sin tur erlägger ett belopp om 26 miljoner kronor till Stockholm hamnar för drift och underhåll, vilket också indexeras på samma sätt och har samma prisläge. Nettointäkterna för Staden var således ca 19 miljoner kronor det första år denna avtalslösning användes för Stockholms hamnar.

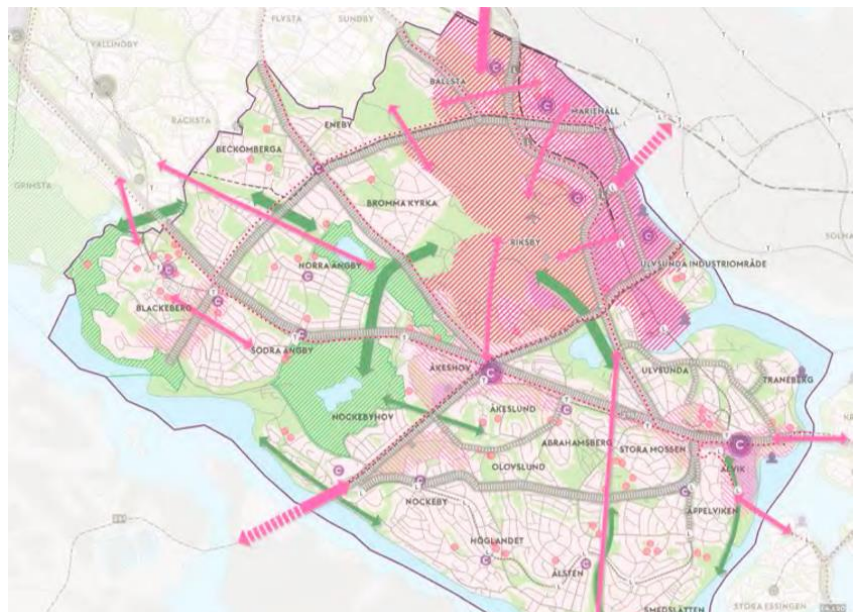
Både hamnarna och flygplatsen är klassade som riksintressen men att jämföra hamnarna med flygplatsen och att på ett rättvisande sätt bedöma hur de olika avgifterna ser ut i respektive avtal är i princip omöjligt att göra. Det på grund av att förutsättningarna skiljer sig åt beroende på avtalstyp, historik för platsen/platserna, platsförutsättningar, ändamål m.m. Alla dessa faktorer påverkar helhetslösningen och ger olika underlag för storlek på arrendavgift.

Tidigare översiktsplaner för Stockholms stad har redovisat Bromma flygplats som flygplatsområde medan den nu gällande översiktsplanen för Stockholms stad redovisar Bromma flygplats som ett stadsutvecklingsområde. Detta ger en fingervisning om att Staden på sikt tänker sig en ny användning av flygplatsområdet och därmed utveckling av en ny stadsdel.


Denna omvandling är dock möjlig först efter 2038 då nu gällande avtal med Swedavia upphör.



Tidigare översiktsplan för Stockholms stad där Bromma flygplats är utpekad som flygplats.



Nuvarande översiktsplan för Stockholms stad där Bromma flygplats pekas ut som stadsutvecklingsområde.

 **Stadsutvecklingsområde – omvandling**
Område som föreslås omvandlas till blandad stadsbyggelse 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. Omvandlingen kan innebära helt eller delvis ändrad markanvändning.

Nuvarande översiktsplans definition av Stadsutvecklingsområde.

En omvandling av området förutsätter att det först saneras om sådana behov finns. En planläggning av området (stora delar av flygplatsområde ligger idag på mark som inte är planlagd) krävs och medför sedan avsevärda och omfattande infrastrukturarbeten ovan och under jord samt kostnader för dessa innan området kan möjliggöras för bostäder, skolor, förskolor, verksamheter m.m.

Vad gäller frågan om markvärde inom området måste skillnaden i framtida markvärden, då området har påbörjat alternativt genomgått en förändring enligt översiktsplanen, ställas mot det markvärde som finns idag då pågående markanvändning av området är flygplatsverksamhet. Endast mindre delar av hela flygplatsområdet är idag planlagda och då för trafikändamål. Övrig mark omfattas inte av någon detaljplan alls. Naturligtvis medför en översiktsplan som nu anger stadsutvecklingsområde på en plats en förväntan om framtida markvärdesökningar men dessa måste ställas mot alla de kostnader som utveckling och utbyggnad av en helt ny stadsdel för med sig. På en plats där det varit flygplatsverksamhet under låg tid måste marken även saneras vilket också är en tids- och kostnadskrävande process.

Sammantaget gör platsens förutsättningar samt avtalshistoriken för området att avtalsutformningen samt arrendeavgiften i nu gällande avtal bedöms som skälig. Dessutom får Staden enligt nu gällande avtal ej i förtid säga upp eller omförhandla avtalet med Swedavia. Den rätten har endast Swedavia under förutsättning att beslut om nedläggning av flygplatsen finns.

Ärendets beredning

Exploateringsnämnden har fått ärendet på remiss för yttrande senast 10 april 2020.

Exploateringskontorets synpunkter

Baserat på ovanstående bakgrund och information anser Staden att ersättning för upplåtelse av mark för flygplatsverksamhet är skälig och marknadsmässig i nu gällande avtal.

Slut

Bilagor

1. Motion om att Stockholm stad bör sluta subventionera flygets kostnader