

Handläggare
Sara Nilsson
Telefon: 08-508 28 934

Till
Miljö och hälsoskyddsnämnden
2020-03-24 p. 14

Motion om att Stockholms stad bör sluta subventionera flygets kostnader

Remiss från kommunstyrelsen, KS 2019/1563

Förvaltningens förslag till beslut

1. Godkänna förvaltningens tjänsteutlåtande som svar på motionen.

Anna Hadenius
Förvaltningschef

Gustaf Landahl
Avdelningschef

Sammanfattning

Miljö- och hälsoskyddsnämnden har fått Karin Wanngårds (S) motion, om att Stockholms stad bör sluta subventionera flygets kostnader, på remiss. I stadens tidigare ställningstagande liksom i Anders Sundströms rapport ”Mer flyg och bostäder” från 2016 konstateras att Arlandas kapacitet behöver förstärkas, innan en avveckling av Bromma kan ske. Förvaltningen anser att det är högst oklart vilka effekter en ökad arrendehyra skulle ha för klimatet och de andra aspekterna som lyfts i motionen. Förvaltningen anser att det är en god tanke att inte subventionera fossila utsläpp, men oklart vad en sådan princip skulle innebära i praktiken.

Bakgrund

Miljö- och hälsoskyddsnämnden har fått Karin Wanngårds (S), nedan *motionären*, motion, om att Stockholms stad bör sluta subventionera flygets kostnader, på remiss från kommunstyrelsen (bilaga 1). Yttrandet ska vara kommunstyrelsen tillhanda senast den 10 april 2020.

Ärendet

Motionären anför att Stockholms stad bör sluta subventionera flygets kostnader, att staden subventionerar flygets kostnader

genom att ta ut en relativt låg ekonomisk ersättning för den mark som Swedavia arrenderar av staden för Bromma flygplats. Motionären menar att Stockholms skattebetalare därmed subventionerar flygtrafiken och ökande klimatutsläpp. Om flygplatsen inte kan läggas ner, med anledning av arrendeavtalet, bör staden enligt motionären åtminstone inleda ett arbete för att i första hand begära omförhandling och i andra hand söka häva avtalet i den del som gäller den ekonomiska ersättningen till staden.

Förvaltningens synpunkter och förslag

Tillståndspliktig verksamhet

Flygplatsen är en verksamhet som är tillståndspliktig enligt miljöbalken och har ett miljötillstånd från 1979. Detta tillstånd har kompletterats genom senare beslut och domar om bland annat ändring av villkor. Det finns sju villkor som reglerar buller varav ett av dessa reglerar antal flygrörelser. I arrendeavtalet med staden har flera miljöfrågor reglerats ytterligare. Villkoren i arrendeavtalet innebär i vissa avseenden längre gående krav än villkoren i tillståndet.

Flygets climateffekter ligger utanför förvaltningens tillsynsarbete eftersom utsläppen av växthusgaser främst sker genom själva flygresorna som ligger utanför nämndens påverkansmöjligheter via tillsyn.

Flygets aspekter för staden

Förvaltningen konstaterar att flygtrafikens omgivningspåverkan medför en del negativa aspekter för Stockholms stad. ASEK-värden (kalkylvärden för samhällsekonomiska kostnader), som redovisas i den av motionären refererade VTI-rapporten ”Redovisning av regeringsuppdrag kring trafikens samhällsekonomiska kostnader” (bilaga 2), är dock en grov skattning av samhällsekonomiska kostnader och är inte lämpade att direkt kopplas till arrendehyra för mark. Samhällsekonomiska kostnader ställs normalt mot samhällsekonomisk nytta, t.ex. vid val av åtgärder eller vid bedömning av ombyggnation. I detta fall var syftet att förbättra kunskapen om trafikens samhällsekonomiska kostnader (s.k. externa effekter), som underlag till framtagande av styrmedel för att minska eller internalisera de externa kostnaderna samt till trafikanter och transportköpare vid val av t.ex. trafikslag.

Slutsatsen i VTI-rapporten, gällande flygtrafik, var att avgifter för start och landning samt undervägsavgifter mellan flygplatser med råge täcker de marginalkostnader som flyget ger upphov till i svenskt luftrum, dvs. att trafikslaget har över full internalisering. Däremot visar rapporten att Bromma är den enda av Swedavias

flygplatser där den externa kostnaden är större än den avgift som tas ut, vilket främst beror på att marginalkostnaden för buller är avsevärt högre på Bromma jämfört med övriga flygplatser på grund av den stora mängden människor som exponeras.

Regeringen utsåg 2014 Anders Sundström till statlig samordnare rörande flygplatser och bostäder i Stockholmsregionen, med uppdrag att pröva förutsättningarna att utveckla flygkapacitet och öka möjligheterna till bostadsbebyggelse i Stockholmsregionen. I en rapport från 2016 ”Mer flyg och bostäder” redovisas Sundströms huvudsakliga slutsatser:

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

I rapporten beskrivs bland annat innebörden av att Trafikverket har klassat Bromma flygplats som ett riksintresse för kommunikation och för att riksintresset ska kunna hävas krävs att tillräcklig flygkapacitet finns på Arlanda. Det handlar då om att bygga en fjärde rullbana, vilket innebär att Bromma inte skulle behövas ur kapacitetssynpunkt. Sundström beskriver även vilken bostadspotential staden ser totalt om Bromma flygplats avvecklas samt vilka möjligheter som finns att bebygga själva området med bostäder.

I stadens yttrande över rapporten (dnr 2016-8819) framfördes att slutresultatet i Sundströms utredning är i linje med stadens synpunkter kring utvecklingen av regionens flygkapacitet samt möjligheten att utveckla Stockholm med fler bostäder.

Arbetet med att öka Arlandas flygkapacitet är påbörjat. En fjärde flygbana, eller den tredje parallella som den kallas, påbörjades 2017. Ledtiden förväntas vara ca 20 år. Förvaltningen gör därför bedömningen att Bromma flygplats kommer att behövas ur flygkapacitetssynpunkt och därmed inte kunna avvecklas förrän ca 2037, dvs. ungefär i samband med att det nuvarande arrendeavtalet löper ut.

Vad gäller omförhandling av arrendeavtalet utifrån principen att staden inte ska subventionera fossila utsläpp anser förvaltningen att det är högst oklart vilka effekter en ökad arrendehyra skulle ha både för klimatet men även för de andra samhällsekonomiska kostnaderna och negativa aspekterna som lyfts i motionen. Vidare anser förvaltningen att det är en god tanke att inte subventionera

fossila utsläpp, men oklart vad en sådan princip skulle innebära i praktiken och att det är viktigt att det först noga utreds vad en sådan princip ska anses omfatta så att det inte leder till oväntade och orimliga konsekvenser.

Flygets klimatutsläpp

Förvaltningen gör årligen beräkningar av utsläpp av växthusgaser som sker inom stadens geografiska gräns. I beräkningarna ingår enbart emissioner från LTO-cykeln (Landing and Take Off), dvs. flygets starter och landningar vid Bromma flygplats upp till 915 meters höjd. Beräkningarna visar att utsläppen från flyget då utgör en procent av de totala utsläppen inom staden, eller cirka 20 000 ton koldioxidekvivalenter (CO₂e) år 2018.

Förvaltningen har även gjort beräkningar som visar att stockholmarnas flygresor totalt (inklusive resor till och från Arlanda och Skavsta samt hela vägen till och från slutdestinationen) resulterar i utsläpp på cirka 1 miljon ton växthusgaser (år 2018) vilket motsvarar cirka 1,07 ton växthusgaser per invånare (exklusive höghöjds effekt). Det kan jämföras med utsläppen från vägtrafiken som är cirka 0,9 ton växthusgaser per invånare inom stadens geografiska gräns.

Swedavia har i den senaste, tillgängliga miljörapporten, som avser år 2018, redovisat att utsläppen av koldioxid från flygtrafiken på Bromma flygplats inom LTO-cykeln var de lägsta på fem år trots det högsta antalet LTO för samma tidsperiod. Swedavia har även visat att luft- och klimatutsläppen från själva flygplatsen, i huvudsak uppvärmning och markfordon, visar en fortsatt minskad klimatpåverkan. En stor förklaring till det är ökad inblandning av förnybar diesel till markfordon. Swedavia har som mål att den egna verksamheten inte ska släppa ut någon fossil koldioxid efter slutet av år 2020. Etappmålet för 2018 klarades på Bromma. Flygplatsen är också ackrediterad på högsta nivån enligt det internationella programmet Airport Carbon Accreditation som syftar till att gradera flygplatsers klimatarbete och minska klimatpåverkan.

Flygbränsle, till skillnad från andra bränslen i transportsektorn, är obeskattat. Anledningen till detta är internationella överenskommelser, mellanstatliga avtal och EU-rätt. Att införa en skatt på bränslet torde därför inte vara möjligt. Däremot arbetar den svenska flygbranschen för en fossilfri flygtrafik. Flygbranschens färdplan inom Fossilfritt Sverige har som mål att inrikesflyget ska vara fossilfritt 2030 och både in- och utrikesflyget ska vara fossilfritt 2045.

Bilagor

Bilaga 1 Motion om att Stockholms stad bör sluta subventionera
flygets kostnader

Bilaga 2 VTI-rapport