

Handläggare
Niklas Karlsson
08-508 260 86

Till
Exploateringsnämnden
2024-04-25

Uppsägning av arrendeavtal med Swedavia AB för Bromma flygplats. Hemställen till kommunfullmäktige

Förslag till beslut

1. Exploateringsnämnden hemställer att kommunfullmäktige ger exploateringsnämnden i uppdrag att säga upp arrendeavtal för Bromma flygplats med Swedavia AB till upphörande vid avtalstidens utgång.
2. Exploateringsnämnden beslutar för egen del, under förutsättning av kommunfullmäktiges godkännande av pkt 1, att ge exploateringskontoret i uppdrag att genomföra uppsägning av arrendeavtalet för Bromma flygplats enligt ärendet och teckna erforderliga handlingar.

Thomas Andersson
Förvaltningschef

Carolina Zandén
Avdelningschef

Sammanfattning

Stadens översiktsplan anger att Bromma flygplatsområde har stor potential för stadsutveckling och kan omvandlas till en stadsdel med blandad bebyggelse när flygplatsen avvecklas efter 2038. Översiktsplanen nämner också att utveckling av Arlanda flygplats är prioriterad och att det finns behov av att stärka infrastruktur och tillgänglighet till Arlanda.

I budget 2024 har exploateringsnämnden i uppdrag att bidra till avvecklingen av Bromma flygplats, i syfte att omvandla området till en ny stadsdel.

Exploateringskontoret
Stab

Fleminggatan 4
Box 8189
104 20 Stockholm
Telefon 08-508 260 86
Växel 08-508 276 00
niklas.karlsson@stockholm.se
exploateringskontoret.expl@stockholm.se
Org nr 212000-0142
start.stockholm

Ett antal statliga utredningar, och en konsekvensanalys från Swedavia AB, har visat att den kommersiella trafiken på Bromma kan inrymmas på Arlanda utan tidigarelägga betydande investeringar, och Swedavia anger i sin analys även att det för bolaget inte är motiverat att driva Bromma vidare.

I linje med översiktsplanen framgår det av utredningarna att Arlanda behöver utvecklas, och att det behövs åtgärder för att bygga ut infrastruktur för transporter till Arlanda med ökad andel kollektivtrafik. Därutöver behöver kapacitet för samhällsviktigt flyg säkras och ny lokalisering behövs för den helikoptertrafik som idag finns på Bromma.

Dessa åtgärder kräver aktiva insatser från stat, region och andra. Utbyggnad av infrastruktur tar lång tid, med planering, förhandlingar, tillstånd och beslut om finansiering innan faktisk utbyggnad kan ske. Uppsägningstiden för flygplatsens arrendeavtal är tre år. Enligt kontorets bedömning är det en otillräcklig tid att genomföra nödvändiga åtgärder för att säkra behovet av flyg och kommunikationer efter Bromma flygplats.

Genom att säga upp arrendeavtalet redan nu, för upphörande 2038, ger staden tydliga och långsiktiga planeringsförutsättningar för alla berörda. Stat, region och övriga aktörer ges då möjligheter att ta ansvar för att säkra regionens behov av goda kommunikationer, samtidigt som Bromma flygplats avvecklas när avtalet löper ut.

Nuvarande arrendeavtal löper till den 31 december 2038, med tre års uppsägningstid. Swedavia har ensidig rätt att säga upp avtalet tidigare, om bolaget lägger ned flygplatsen. Flygtrafiken behöver stänga tidigare, då all verksamhet ska vara avvecklad när Swedavia återlämnar området. Staden övertar då ägandet av Swedavias byggnader och andra anläggningar. Förhandlingar ska ske om eventuell ersättning för dessa, men enligt kontorets bedömning saknar byggnaderna ekonomiskt värde för staden.

Swedavia svarar enligt lag för återställning av markföroreningar inom området. Kontorets bestämda uppfattning är att staten som förorenare, genom Swedavia, måste ta det fulla ansvaret för att återställa marken efter mer än nittio år av statlig verksamhet.

Att stänga Bromma flygplats ger ett stort och nödvändigt tillskott av byggbar mark för Stockholms utveckling under mycket lång tid framöver. Kommande planering beskrivs i det ärende som behandlades i exploateringsnämnden 2024-02-22 § 22.

Uppdrag och planeringsförutsättningar

Stadens planering och kommunfullmäktiges uppdrag

I stadens översiktsplan från 2018 anges att ”Bromma flygplatsområde har en mycket stor potential för stadsutveckling när flygplatsen avvecklas efter 2038”. Översiktsplanen betonar samtidigt betydelsen av goda nationella och internationella förbindelser, att utvecklingen av Arlanda flygplats är högt prioriterad och att det finns behov av att stärka infrastruktur och tillgänglighet till och från Arlanda.

I budget 2024 har exploateringsnämnden i uppdrag att bidra till avvecklingen av Bromma flygplats, i syfte att omvandla området till en ny stadsdel. Detta ärende avser uppsägning och avveckling av flygplatsen inför att arrendeavtalet löper ut 2038.

Kommande planering beskrivs i projektdirektiv och start-PM för detaljplan som godkändes i exploateringsnämnden respektive stadsbyggnadsnämnden 2024-02-24.

Tidigare ärenden, utredningar om Bromma och Arlanda

Ett antal statliga utredningar har de senaste åren belyst frågor om Bromma och Arlanda flygplatser och om regionens behov av flygtrafik ur olika aspekter. Utredningarnas resultat har publicerats i två promemorior från regeringskansliet och en konsekvensanalys från Swedavia AB. Staden har varit remissinstans i dessa ärenden.

- Bromma flygplats – underlag för avveckling av drift och verksamhet, Regeringskansliet Ds 2021:25
ExplN 2021-11-25 § 9
- Sammanfattning av begärd konsekvensanalys avseende förtida avveckling av Bromma Stockholm Airport, Swedavia AB 2020-09-14
ExplN 2021-11-25 § 8
- Arlanda flygplats – en plan för framtiden, Regeringskansliet Ds 2022:11
ExplN 2022-09-29 § 9

Sammanfattningsvis bedömde den första utredningen, Ds 2021:25, att Arlanda har kapacitet att inrymma all kommersiell flygtrafik från Bromma utan att tidigarelägga betydande investeringar, och att det på sikt krävs ytterligare satsningar på infrastruktur oavsett när Bromma stänger. Swedavia angav i sin analys att de transportpolitiska mål bolaget har kan uppfyllas utan Bromma, och att det affärsmässigt inte är motiverat att driva flygplatsen vidare.

Den andra utredningen, Ds 2022:11, följer upp med förslag för att säkra långsiktig flygkapacitet i regionen. Utredningen beskriver ett antal områden som kräver åtgärder för att säkra regionens långsiktiga behov, även inför avveckling av Bromma flygplats.

Åtgärder för tillgänglig flygkapacitet i regionen

Både översiktsplanen och utredningen närmast ovan fastslår att det är nödvändigt att förstärka transportinfrastrukturen till Arlanda flygplats. Åtgärder behövs både för ökad kapacitet och för att förbättra utnyttjandet av befintlig infrastruktur. Andelen resenärer som åker med kollektiva färdmedel behöver öka. Enligt utredaren behöver Swedavia utveckla Arlanda för att säkerställa långsiktig kapacitet och för att minska ledtider för resenärer.

En annan viktig fråga är kapacitet för samhällsviktigt flyg, exempelvis ambulansflyg, med framkomliga vägar mellan Arlanda och de stora sjukhusen. Den delvis samhällsviktiga helikoptertrafik som idag finns på Bromma bedöms inte lämplig att flytta till Arlanda, ny lokalisering behövs. I rapporten från 2022 föreslogs också att analysera tillgänglighet och redundans för luftfart i Stockholmsområdet i ett beredskaps- och totalförsvarsperspektiv.

Att genomföra de utpekade åtgärderna kommer att ta lång tid och kräver aktiva insatser från statliga myndigheter och bolag, regioner och kommuner och andra berörda. Erfarenheten visar entydigt att den här typen av infrastrukturprojekt är mycket tidskrävande. Planer och tillstånd behöver finnas på plats, förhandlingar ska genomföras och beslut om finansiering ska fattas, innan någon utbyggnad kan påbörjas.

Uppsägning av arrendeavtalet

Uppsägningstiden för Bromma flygplats arrendeavtal är tre år. Det är enligt kontorets bedömning en helt otillräcklig tid att genomföra vad som nämns ovan.

Genom att säga upp arrendeavtalet nu, till upphörande vid avtalstidens utgång 2038, kan staden entydigt och i god tid klargöra stadens avsikt och långsiktiga inriktning för Bromma flygplats. Det ger ansvariga myndigheter och andra berörda tid att planera och genomföra de åtgärder som erfordras för att avveckla Bromma flygplats enligt gällande avtal och samtidigt säkra regionens behov av goda kommunikationer.

Det ger också goda förutsättningar för stadens planering av kommande stadsutveckling, och långsiktighet för andra aktörer som ska medverka i utbyggnad av kommunikationer och teknisk försörjning för den nya stadsdelen.

Bromma flygplats och arrendeavtalets bakgrund

Stockholms stad förvärvade 1904-1905 gårdarna Åkeshov, Ulvsunda och Riksby väster om staden. En gemensam utredning mellan Kungl. Maj:t och Stockholms stad pekade 1929 ut Riksbyfältet som lämplig plats för en ny civil landflygplats.

Kommunal flygplats

Bromma flygfält invigdes 1936 som en kommunal flygplats. Till Bromma flyttade civilt flyg från Barkarby och större delen av trafiken från Gärdet. Vid öppningen 1936 omfattade flygplatsområdet ca 175 hektar, med fyra korsande rullbanor i olika riktningar.

Statlig flygplats, 1946 års avtal

Från 1947 övergick Bromma flygfält i statlig regi, efter ett avtal som tecknades 1946 mellan Stockholms stad och staten (Kungl. Maj:t och Kronan). Avtalet, ofta kallat "Bromma-Ladugårdsavtalet", innebar i korthet att Staden upplät området till staten på femtio år som flygplats, och att staden fick nyttjanderätt till Gärdet som "ett för allmänheten utan avgift tillgängligt friområde" då resterande flygtrafik på Ladugårdsgårde flyttade till Bromma.

1994 års avtal

Linjetrafiken på Bromma upphörde nästan helt efter att Linjeflyg 1983 flyttat inrikestrafiken till Arlanda. Bromma flygplats framtid var osäker inför arrendeavtalets upphörande 1996, men efter avregleringen av inrikesflyget 1991 ökade trafiken igen. 1994 förlängde staden och Luftfartsverket avtalet om Bromma

flygplats att gälla t.o.m. 2011, då kommunfullmäktige uttalat att en förlängning inte skall överskrida 15 år ”med tanke på stadens behov av Bromma som bostadsreserv”.

Det nya avtalet omfattade ett mindre område än tidigare, staden återtog tidigare hangarområdet (nuvarande Bromma Blocks), Lintagårds-området i Riksby, samt all mark norr om Bällstavägen. I avtalet infördes också villkor om viss begränsning av trafiken, intill dess nya miljövillkor fastställts. Ett tilläggsavtal tecknades 2002 med nya regleringar av bland annat buller och flygplatsens öppettider, då stadens inte var helt nöjd med utfallet av de nya miljövillkoren och tidigare avtal.

Gällande arrendeavtal

Nu gällande arrendeavtal för Bromma flygplats tecknades efter beslut i kommunfullmäktige 2008-03-07 (§ 27), som en förlängning av det avtal som annars skulle löpt ut 2011.

Luftfartsverket överlät 2010 sin del i avtalet till det nybildade Swedavia AB, som driver de statliga flygplatserna.

Avtalet omfattar i huvudsak samma område som 1994 års avtal om cirka 130 hektar. Tilläggsavtal har tecknats för några mindre justeringar efter 2008, bland annat för att möjliggöra utbyggnaden av Tvärbanans Kistagren. Området ska användas för flygplats med anknuten verksamhet.

(hela avtalet se bilaga 1, aktuell karta se bilaga 2)

Tider (§ 3 och § 7)

Arrendeupplåtelsen gäller till och med den 31 december 2038.

Avtalet upphör vid avtalstidens utgång förutsatt att uppsägning sker skriftligen senast 36 månader innan, d.v.s. senast den 31 december 2035. Om ingen av parterna säger upp avtalet i rätt tid förlängs det i enlighet med jordabalkens bestämmelser med fem år i taget (JB 11 kap § 3).

Swedavia har ensidig rätt till förtida uppsägning med 36 månaders uppsägningstid, om bolaget beslutar att lägga ned flygplatsen. Staden har inte motsvarande rätt.

Villkor kring avflyttning mm (§ 15)

När arrenderätten upphör ska Swedavia ha flyttat från området. Swedavia ansvarar för och bekostar all evakuering av verksamheter från området. Avtalet ger bolaget rätt att i andra hand upplåta mark och att låta uppföra byggnader, t.ex. hangarer.

Swedavia ansvarar för att alla byggnader och anläggningar som tillhör någon annan är rivna vid avflyttning.

Swedavias byggnader och anläggningar på området ska överlämnas till staden med äganderätt när avtalet upphör. Förhandlingar ska upptas om (eventuell) ersättning från staden till Swedavia ”för de byggnader och andra anläggningar som på sikt enligt Stadens mening efter flygplatsens nedläggning kan nyttjas av staden.” Ingen annan ersättning ges vid arrendeavtalets upphörande.

Vad gäller förorenad mark anger avtalet:
”Swedavia svarar enligt lag för återställningsåtgärder beträffande eventuella föroreningar i marken inom det område som är upplåtet genom 1946 års nyttjanderättsavtal och de senare avtal som ersatt detta.”

Exploateringskontorets synpunkter

Arrendeavtalet och konsekvenser av uppsägning

Villkoren kring uppsägning är tydliga, staden kan säga upp avtalet till upphörande vid avtalets utgång, efter 2038.

Endast Swedavia har rätt att säga upp avtalet tidigare, om bolaget väljer att stänga flygplatsen.

En uppsägning från staden idag innebär alltså att staden fullföljer avtalet från 2008 och att arrendeupplåtelsen upphör den 31 december 2038. Flygtrafiken kommer att behöva flytta tidigare, då all verksamhet ska vara avvecklad till avtalstidens utgång.

När avtalet upphör blir staden ägare till byggnader och anläggningar på området. Förhandling ska ske om eventuell ersättning för dessa. Enligt kontorets mening har staden tolkningsföreträde av om ersättning ska betalas. Kontorets bedömning idag är att flygplatsens byggnader och anläggningar på sikt saknar ekonomiskt värde för staden.

Inför nedläggning behöver staden ha en organisation för hur området ska nyttjas och förvaltas, särskilt för de områden som berörs av senare etapper i stadsutvecklingen. Avtalets upphörande medför annars inte några omedelbara ekonomiska konsekvenser för staden. Uteblivna intäkter från arrendet är försumbara i relation till alternativa intäkter, även från tillfälliga

verksamheter i väntan på stadsutveckling. Kommande stadsutveckling av området beskrivs i exploateringsnämndens ärende 2024-02-22 § 22.

Ansvar för markföroreningar regleras i huvudsak via lagstiftning, framförallt miljöbalken. Frågan är aktuell redan idag i pågående detaljplanearbete i Riksby, för den mark som staden återtog 1994. Swedavia som förorenare har ansvar för att kartlägga och sanera föroreningar, i samverkan med berörda myndigheter.

Som framgått i tidigare remissvar är det kontorets bestämda uppfattning att staten som förorenare, genom Swedavia som avtalspart, måste ta det fulla ansvaret för att återställa marken efter mer än nittio år av statlig verksamhet. (1946-2038)

Stadsutveckling

Bromma flygplats framtid har varit under debatt åtminstone sedan Linjeflygs flytt till Arlanda 1983 och inför varje tillfälle en avtalsperiod löpt mot sitt slut. Behovet av mark för den växande staden har varje gång ställts mot behovet av flygtrafik.

Sedan fullmäktige 2007 beslutade att förlänga arrendeavtalet har staden växt med nästan tvåhundra tusen personer, och över nittiotusen nya lägenheter har byggts. Trots ökande konkurrens om mark har staden fortsatt många bostäder i pågående planering. Tillgången till byggbar mark kommer dock, enligt kontorets bedömning, med tiden bli ett allt större hinder för att möta bostadsbehoven och för nya stadsdelar med skolor, arbetsplatser, idrottsplatser och parker. Målkonflikterna ökar i den växande staden, och tidigare ställningstaganden prövas i varje tid mot nya förutsättningar.

Att stänga Bromma flygplats skulle ge ett mycket stort tillskott till Stockholms utveckling under lång tid framöver. Det frigör inte bara själva arrendeområdet, utan lyfter även de restriktioner kring buller och flyghöjd som idag begränsar stadsutvecklingen i stora områden utanför flygplatsen. Dessa områden blir i princip omedelbart tillgängliga när flygtrafiken stänger, då gator och annan infrastruktur ofta finns på plats och det inte förutsätter rivning eller sanering efter flygplatsen.

Kommunikationer

Resandet och flyget är också i snabb utveckling. Förändringar i resvanor och teknik fortsätter, inte minst för att möta klimatmålen. De senaste årens utredningar från regeringskansliet visar att det är fullt möjligt att avveckla Bromma flygplats. Även Swedavia anger i sin analys från 2021 att det för bolagets räkning och för att nå de transportpolitiska målen inte är motiverat att driva Bromma flygplats vidare.

Det är också tydligt, i utredningarna ovan och i stadens översiktsplan, att en fortsatt utveckling av infrastrukturen är nödvändig för att säkra stadens, regionens och landets behov av flyg och kommunikationer. En sådan utbyggnad kommer att ta tid, och förutsätter aktiva åtgärder och beslut från statliga myndigheter och bolag, i samverkan med region och berörda kommuner. Enligt kontorets bedömning behöver arbetet med att säkerställa regionens tillgång till goda kommunikationer efter Bromma flygplats nedläggning påbörjas utan dröjsmål.

Genom att nu säga upp arrendeavtalet, för upphörande vid avtalets utgång 2038, kan staden entydigt klargöra stadens avsikt om framtiden för Bromma flygplats och ge långsiktiga planeringsförutsättningar för alla berörda.

Statliga myndigheter och bolag, region och andra berörda ges då möjligheter att ta ansvar för att säkra regionens behov av goda kommunikationer, samtidigt som Bromma flygplats avvecklas när avtalet löper ut.

Exploateringskontorets förslag

Exploateringskontoret föreslår att exploateringsnämnden hemställer att kommunfullmäktige ger exploateringsnämnden, genom exploateringskontoret, i uppdrag att säga upp arrendeavtalet för Bromma flygplats med Swedavia AB till upphörande vid avtalstidens utgång.

Slut

Bilagor

1. 2008 års arrendeavtal för Bromma flygplats, med senare tilläggsavtal.
2. Karta över nuvarande arrendeområde