

Datum
2021-01-29
Ert datum
2020-12-17

Dnr/Beteckning
TSL 2019-4696
Er beteckning
7145-20

HÖGSTA FÖRVALTNINGS-
DOMSTOLEN
Bered Enhet 1

INKOM: 2021-01-29
MÅLNR: 7145-20
AKTBIL: 4

Högsta förvaltningsdomstolen

Klagande Transportstyrelsen
Sjö- och luftfart
601 73 Norrköping

Motpart Peter Granstam, 19660421-7197
Skyttevägen 8
302 23 Halmstad

**Överklagat
avgörande** Kammarrätten i Jönköpings dom den 10 december 2020 i mål
nr 556-20

Saken Återkallelse av trafikflygarcertifikat

Yrkanden

Transportstyrelsen yrkar att Högsta förvaltningsdomstolen upphäver kammarrättens dom och fastställer Förvaltningsrätten i Linköpings dom och Transportstyrelsens beslut.

Skäl för att meddela prövningstillstånd

Kammarrättens dom medför konsekvenser för hanteringen av flygcertifikat och andra tillstånd på luftfartens område hos Transportstyrelsen. Enligt myndighetens mening riskerar den att ge upphov till otydlighet i

gränsdragningen mellan EU-regler och nationella regler, och detta inte endast vad gäller flygcertifikat, utan för Transportstyrelsens hela verksamhet som behörig myndighet för den civila luftfarten i Sverige. Det är därför av största vikt för ledning av rättstillämpningen att den fråga som har aktualiserats genom kammarrättens dom blir föremål för prövning i högsta instans.

Kammarrättens skäl till det slut som man har kommit till bygger på en tolkning av hur 1 § förordningen (1994:1808) om behöriga myndigheter på den civila luftfartens område (behörighetsförordningen) förhåller sig till reglerna i luftfartslagen (2010:500). Enligt Transportstyrelsens mening är denna tolkning diskutabel, och i domen saknas ett resonemang om hur rätten har kommit fram till denna tolkning. Detta förhållande ger upphov till otydligheter, vilket utvecklas närmare nedan, och är ännu ett skäl för att prövningstillstånd bör meddelas.

Ett tredje skäl för att bevilja prövningstillstånd är att det kan ställas i fråga om det var korrekt av kammarrätten att upphäva förvaltningsrättens dom, när förvaltningsrätten prövade frågan om återkallande i sak, och förvaltningsrätten – enligt kammarrättens tolkning av reglerna – enligt 4 kap. 28 § luftfartslagen ska vara den instans som ska pröva frågor om återkallande av flygcertifikat. Kan det faktum att förvaltningsrätten avgjorde frågan som andra instans vara ett skäl att underkänna förvaltningsrättens avgörande i sakfrågan, när kammarrätten inte har gjort någon prövning av denna sakfråga? Det är av vikt för ledning av rättstillämpningen att få svar på den frågan.

Grunder

Transportstyrelsens beslut är taget med tillämpning av FCL.070 i bilaga I (Del-FCL) till förordning (EU) nr 1178/2011¹ och medicinska krav i bilaga IV (Del-MED) till EU-förordningen. I EU-förordningen finns även andra regler om åtgärder, bland annat återkallelse, rörande flygcertifikat, nämligen i ARA.GEN.355 och ARA.FCL.250 i bilaga VI (Del-ARA) till EU-förordningen. Dessa bestämmelser är avsedda att heltäckande reglera åtgärder mot de flygcertifikat som omfattas av EU-bestämmelser enligt förordning (EU) 2018/1139.² Enligt ARA.GEN.355 b) i bilaga VI till

¹ Kommissionens förordning (EU) nr 1178/2011 av den 3 november 2011 om tekniska krav och administrativa förfaranden avseende flygande personal inom den civila luftfarten i enlighet med Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 216/2008.

² Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/1139 av den 4 juli 2018 om fastställande av gemensamma bestämmelser på det civila luftfartsområdet och inrättande av Europeiska unionens byrå för luftfartssäkerhet, och om ändring av Europaparlamentets och rådets förordningar (EG) nr 2111/2005, (EG) nr 1008/2008, (EU) nr 996/2010, (EU) nr 376/2014 och direktiv 2014/30/EU och 2014/53/EU, samt om upphävande av

förordning (EU) nr 1178/2011 ska den behöriga myndigheten, när den påträffar bevis som visar på bristande efterlevnad av de tillämpliga kraven av en person som innehar ett certifikat, en behörighet eller ett intyg och bristen bekräftas; begränsa, tillfälligt upphäva eller återkalla certifikatet, behörigheten eller intyget enligt vad som är tillämpligt när ett säkerhetsproblem har fastställts, och vidta alla ytterligare verkställighetsåtgärder som krävs för att förhindra att den bristande efterlevnaden fortsätter.

Transportstyrelsen är, genom bestämmelserna i 1 och 2 §§ behörighetsförordningen, den myndighet som ska pröva frågor och fullgöra de olika uppgifter som åligger en medlemsstat enligt bland andra förordning (EU) nr 1178/2011.

1 § behörighetsförordningen anger också att om en lag eller en annan förordning innehåller någon bestämmelse som avviker från denna förordning, gäller den bestämmelsen. Med ”en bestämmelse som avviker från denna förordning” torde, med tanke på tillämpningsområdet för förordningen, avses bestämmelser som anger att en annan myndighet ska pröva frågor eller fullgöra uppgifter som framgår av en EU-förordning eller någon del av en sådan än den myndighet som anges i behörighetsförordningen. Den betydelse som kammarrätten lägger i bestämmelsen framgår enligt Transportstyrelsens mening inte av ordalydelsen, och den kan heller knappast ha varit avsedd. Det torde definitivt inte varit avsikten med bestämmelsen att ge 4 kap. 28 § luftfartslagen företräde framför 1 kap. 1 § samma lag, som anger att luftfart inom svenskt område får ske endast i överensstämmelse med denna lag eller annan författning, om inte annat följer av EU-förordningar. Det kan ställas i fråga om en bestämmelse i en förordning kan användas som grund för att avgöra vilken bestämmelse i en lag som ska ha företräde. Enligt Transportstyrelsens åsikt medför bestämmelsen i 1 kap. 1 § luftfartslagen att lagen i sin helhet är subsidiär i förhållande till EU-bestämmelser.

4 kap. 28 § luftfartslagen är enligt Transportstyrelsens mening inte en sådan bestämmelse som avses i 1 § behörighetsförordningen. Den pekar inte på någon EU-förordning eller någon del av en sådan, utan reglerar de flygcertifikat som utfärdas med stöd av nationella regler, vilket också framgår av att luftfartslagen enligt 1 kap. 1 § gäller subsidiärt i förhållande till EU-regler.

Europaparlamentets och rådets förordningar (EG) nr 552/2004 och (EG) nr 216/2008 och rådets förordning (EEG) nr 3922/91.

Utveckling av talan

Sedan 2013, när EU-regler började tillämpas i Sverige för majoriteten av flygcertifikaten, har således Transportstyrelsen haft att hantera två parallella system vad gäller flygcertifikat; dels de certifikat som utfärdas med stöd i EU-regler; dels de certifikat som utfärdas med stöd i luftfartslagen, luftfartsförordningen och Transportstyrelsens föreskrifter. Disciplinära och andra åtgärder vad gäller EU-certifikaten har hanterats enligt EU-regler, och åtgärder mot de nationella certifikaten har hanterats enligt luftfartslagens regler. Återkallande av EU-certifikat har skett med stöd av de återkallelsegrunder som anges i förordning (EU) nr 1178/2011 och återkallande av nationella certifikat har skett med tillämpning av återkallelsegrunderna i 4 kap. 16 § luftfartslagen, och ett sådant återkallande av ett nationellt certifikat har beslutats av förvaltningsrätt på ansökan från Transportstyrelsen, allt enligt 4 kap. 28 § luftfartslagen.

Enligt Transportstyrelsens mening leder kammarrättens bedömning till tolknings- och tillämpningssvårigheter vad gäller åtgärder mot flygcertifikat. Grunder för återkallelse av flygcertifikat finns – för de nationella certifikaten – i 4 kap. 16 § luftfartslagen. För de EU-reglerade certifikaten finns återkallelsegrunder främst i ARA.FCL.250 i bilaga VI till förordning (EU) nr 1178/2011. Kammarrättens tolkning av 1 § behörighetsförordningen skulle kunna innebära att luftfartslagens återkallelsegrunder ska användas, och inte EU-förordningens. Samtidigt är Sverige som EU-medlemsland bundet av EU:s lagstiftning, och har en skyldighet att tillämpa denna. Konsekvenserna av att tolka behörighetsförordningen på det sätt som kammarrätten gör riskerar att bli att Sverige inte kan anses uppfylla sina åtaganden som EU-medlemsstat. Sverige, som EU-medlemsstat, och Transportstyrelsen, som behörig myndighet på luftfartsområdet, står under tillsyn av den Europeiska byrån för luftfartssäkerhet (EASA), som regelbundet genomför revisioner av styrelsens verksamhet på området.

Lejonparten av luftfartsverksamheten i Sverige omfattas av förordning (EU) 2018/1139. Transportstyrelsens egen tillsyn över luftfartsverksamheter i Sverige; flygbolag, flygplatser, flygskolor, certifikat, flygläkare, flygmedicinska centrum m.m. för de verksamheter som omfattas av den EU-förordningen sker därför med tillämpning av EU-regler. Tillsynsarbetet, och därmed flygsäkerheten, är inte betjänt av om det råder tveksamhet om EU-regler ska tillämpas eller om det är nationella regler som ska gälla. Luftfarten kännetecknas dessutom av en mycket snabb teknisk utveckling. I och med att nästan all kommersiell luftfart regleras genom EU-förordningar blir arbetet med regelutveckling för denna ett gemensamt europeiskt projekt, som i huvudsak bedrivs inom EASA:s ram. De svenska nationella reglerna, vilka i huvudsak tillämpas för ultralätta luftfartyg som används för privat

bruk, är inte längre utan vidare tillämpbara på den EU-reglerade luftfarten. Om kammarrättens tolkning av rättsläget skulle få ett vidare genomslag medför det tveksamheter om vilket regelverk som ska tillämpas på luftfartsområdet. Med detta perspektiv blir problemen med kammarrättens tolkning av rättsläget än tydligare.

Även i sakfrågan är kammarrättens dom problematisk. Kammarrätten har upphävt förvaltningsrättens dom. Det framgår dock inte att kammarrätten har prövat frågan om återkallandet av Peter Granstams flygcertifikat var riktigt eller inte. Förvaltningsrätten har däremot prövat frågan, och bedömt att det fanns skäl för återkallande. Därmed har den instans som enligt kammarrättens tolkning ska pröva frågor om återkallande av flygcertifikat faktiskt gjort detta. Man kan därför ställa i fråga om det var korrekt av kammarrätten att upphäva förvaltningsrättens dom.

Transportstyrelsen anser av ovan angivna skäl att kammarrättens dom bör upphävas och att Transportstyrelsens beslut och förvaltningsrättens dom bör fastställas.

Beslut i detta ärende har fattats av chefsjuristen Kristina Nilsson. I den slutliga handläggningen deltog enhetschefen Karin Österlin, juristen Annika Sandström Johansson och juristen Johnny Andersson, den senare föredragande.



Kristina Nilsson
Chefsjurist