

Not 36

Högsta förvaltningsdomstolen meddelade den 2 december 2022 följande dom (mål nr 7145-20).

Bakgrund

1. För att få vara pilot krävs tillstånd, ett s.k. flygcertifikat. Det här målet avser frågan om det är Transportstyrelsen som ska återkalla ett flygcertifikat när piloten inte längre uppfyller de krav och villkor som gäller för ett sådant.

2. Regleringen av luftfartstrafiken har en utpräglat internationell karaktär och unionsrätten har stor betydelse för rättsområdet. I unionsrätten finns ett antal förordningar med bestämmelser för luftfarten, bl.a. en förordning om tekniska krav och administrativa förfaranden avseende flygande personal inom den civila luftfarten. Där finns regler om utfärdande och återkallelse av flygcertifikat och det anges att det är den behöriga myndigheten i medlemsstaten som återkallar ett certifikat.

3. I Sverige har Transportstyrelsen genom den s.k. behörighetsförordningen utpekats som behörig myndighet att utföra de uppgifter som ankommer på Sverige enligt den unionsrättsliga regleringen på den civila luftfartens område. I förordningen anges att om det finns någon avvikande bestämmelse i t.ex. lag så gäller den bestämmelsen.

4. I svensk rätt finns dessutom en särskild lagstiftning om luftfart som även den beskriver vad som gäller för att få inneha ett flygcertifikat. Lagen innehåller bestämmelser om när ett certifikat ska återkallas och det framgår att det är allmän förvaltningsdomstol som efter ansökan av Transportstyrelsen prövar frågan om återkallelse av ett flygcertifikat.

5. P.G. innehar flygcertifikat med behörighet att arbeta som pilot inom trafikflyget. Transportstyrelsen återkallade certifikatet eftersom P.G. inte bedömdes uppfylla kraven för medicinskt intyg och förvaltningsrätten avslog hans överklagande dit.

6. Kammarrätten upphävde förvaltningsrättens dom och Transportstyrelsens beslut med motiveringen att Transportstyrelsen inte är behörig myndighet att återkalla ett flygcertifikat. Enligt kammarrätten är det förvaltningsrätten som ska återkalla ett flygcertifikat eftersom den befogenhet som i övrigt tillkommer Transportstyrelsen som behörig myndighet har inskränkts genom lag.

Yrkanden m.m.

7. *Transportstyrelsen* yrkar att Högsta förvaltningsdomstolen ska upphäva kammarrättens dom och fastställa förvaltningsrättens dom samt anför följande. Förvaltningsrättens behörighet att återkalla flygcertifikat avser sådana certifikat som utfärdats med stöd av nationella regler. Transportstyrelsens beslut avser ett certifikat som utfärdats med tillämpning av unionsrätten och Transportstyrelsen är därmed behörig myndighet att återkalla certifikatet.

8. *P.G.* anser att överklagandet ska avslås.

Skälen för avgörandet*Frågan i målet*

9. Frågan i målet är om Transportstyrelsen är behörig myndighet att återkalla ett flygcertifikat som utfärdats med stöd av unionsrätten.

Rättslig reglering m.m.

Den unionsrättsliga regleringen

10. I förordning (EU) nr 1178/2011 om tekniska krav och administrativa förfaranden avseende flygande personal inom den civila luftfarten anges i artikel 11b.1 att medlemsstaterna ska utse ett eller flera organ som behörig myndighet inom respektive medlemsstat, och tilldela den de befogenheter och tillhörande ansvar som krävs för certifiering och tillsyn av personer och organisationer.

11. Av FCL.070 a i Bilaga I till förordningen framgår att certifikat, behörigheter och behörighetsbevis under vissa förutsättningar får begränsas, tillfälligt upphävas eller återkallas av den behöriga myndigheten.

Den svenska regleringen

12. I 1 § förordningen (1994:1808) om behöriga myndigheter på den civila luftfartens område (behörighetsförordningen) anges följande. I denna förordning anges de myndigheter som ska pröva frågor och fullgöra de olika uppgifter som åligger en medlemsstat enligt rättsakter som beslutats inom Europeiska unionen och som rör civil luftfart. Om en lag eller annan förordning innehåller någon bestämmelse som avviker från denna förordning, gäller den bestämmelsen.

13. I 2 § 29 anges att Transportstyrelsen ska utföra de uppgifter som åligger Sverige enligt förordning (EU) nr 1178/2011.

14. I 1 kap. 1 § första stycket luftfartslagen (2010:500) anges att luftfart inom svenskt område får ske endast i överensstämmelse med den lagen eller annan författning, om inte annat följer av EU-förordningar.

15. I 4 kap. finns närmare bestämmelser om flygcertifikat m.m. Enligt 28 § första stycket prövar allmän förvaltningsdomstol efter ansökan frågor om återkallelse av elevtillstånd, flygcertifikat och godkännande av utländska flygcertifikat. I mål som prövas med stöd av 28 § förs enligt 31 § det allmänna talan av Transportstyrelsen.

Högsta förvaltningsdomstolens bedömning

16. P.G:s flygcertifikat avser behörighet att arbeta som pilot inom trafikflyget vilket innebär att det unionsrättsliga regelverket i förordning (EU) nr 1178/2011 är tillämpligt i frågor som rör hans certifikat.

17. Av FCL.070 a i Bilaga I till förordningen framgår att det är behörig myndighet som återkallar ett certifikat. I förordningens artikel 11b.1 anges vidare att medlemsstaterna ska utse ett eller flera organ som behörig myndighet. Detta har i Sverige skett genom regleringen i behörighetsförordningen. Enligt behörighetsförordningens 2 § 29 är det Transportstyrelsen som fullgör Sveriges åtaganden enligt förordning (EU) nr 1178/2011. Transportstyrelsen är alltså behörig myndighet enligt unionsrätten.

18. I behörighetsförordningens 1 § anges dock att den inte gäller om det i t.ex. lag finns från förordningen avvikande bestämmelser. Frågan är om

bestämmelsen i 4 kap. 28 § luftfartslagen, om att allmän förvaltningsdomstol efter ansökan av Transportstyrelsen prövar om ett flygcertifikat ska återkallas, kan anses vara en sådan bestämmelse.

19. Bestämmelserna i behörighetsförordningen om vilken svensk myndighet som prövar frågor och fullgör uppgifter enligt unionsrätten pekar specifikt ut den myndighet det rör sig om och för vilka rättsakter, eller delar därav, som denna myndighet har en sådan roll. Dessa bestämmelser är precist och klart utformade.

20. Det kan konstateras att 4 kap. 28 § luftfartslagen inte uttryckligen hänvisar till någon uppgift som följer av en unionsrättslig rättsakt. Den kan därmed inte anses utgöra en bestämmelse som pekar ut allmän förvaltningsdomstol som behörig myndighet vid prövning av frågor om återkallelse av flygcertifikat enligt förordning (EU) nr 1178/2011.

21. Det var således riktigt av Transportstyrelsen att besluta i frågan om återkallelse av P.G:s flygcertifikat och kammarrätten borde ha prövat målet i sak. Kammarrättens dom ska därför upphävas och målet visas åter till kammarrätten för prövning i sak.

Högsta förvaltningsdomstolens avgörande

Högsta förvaltningsdomstolen upphäver kammarrättens dom och visar målet åter till kammarrätten för prövning i sak.

I avgörandet deltog justitieråden *Jermsten, Knutsson, Bull, Jönsson* och *Haggren*. Föredragande var justitiesekreteraren Hannah Ivarsson.

Förvaltningsrätten i Linköping (2020-01-30, ordförande Fredén):

Frågan i målet är om Transportstyrelsen haft skäl för sitt beslut att återkalla P.G:s flygcertifikat med anledning av att han inte bedömts uppfylla de medicinska kraven härför.

[text här utelämnad]

Det har inte framkommit någon omständighet som gör att det finns skäl att ifrågasätta Transportstyrelsens flygmedicinska bedömning. Det förelåg därför skäl för Transportstyrelsen att återkalla flygcertifikatet och överklagandet ska därmed avslås.

– Förvaltningsrätten avslår överklagandet.

Kammarrätten i Jönköping (2020-12-10, Bengtsson, Poulsen [skiljaktig] och Hansson):

Transportstyrelsen har den 4 oktober 2016 återkallat P.G:s flygcertifikat tills vidare i avvaktan på ytterligare utredning. Den 23 maj 2019 beslutade Transportstyrelsen att flygcertifikatet skulle återkallas slutligt. Förvaltningsrätten fastställde beslutet i dom den 30 januari 2020.

Transportstyrelsen har angett att eftersom den har utsetts till behörig myndighet i aktuella EU-förordningar medför det en behörighet att återkalla flygcertifikat. I förordningen om behöriga myndigheter på den civila luftfartens område anges visserligen att Transportstyrelsen är utsedd till behörig myndighet i aktuella EU-förordningar, men det anges även att om lag eller annan förordning innehåller någon bestämmelse som avviker från förordningen, gäller den bestämmelsen. Av luftfartslagens bestämmelser

framgår att det är allmän förvaltningsdomstol som efter ansökan av Transportstyrelsen prövar frågan om slutlig återkallelse av flygcertifikat, och under vissa angivna omständigheter även återkallelse tills vidare. Den bestämmelsen innebär att det är förvaltningsrätten som ska besluta om att återkalla flygcertifikat och den innebär också att den befogenhet som i övrigt tillkommer Transportstyrelsen som behörig myndighet inskränks i motsvarande mån. EU-rätten hindrar inte en sådan ordning.

Kammarrättens slutsats är således att Transportstyrelsen inte har haft behörighet att fatta beslut om slutlig återkallelse i aktuellt ärende. Förvaltningsrättens dom och Transportstyrelsens beslut ska därför upphävas. Vid denna utgång saknas anledning att hålla muntlig förhandling i målet.

– Kammarrätten upphäver förvaltningsrättens dom och Transportstyrelsens beslut den 23 maj 2019.

Poulsen var skiljaktig och anförde:

Jag anser att Transportstyrelsen, såsom behörig myndighet, har befogenhet att återkalla flygcertifikat med stöd av FCL 0.70 i bilaga I till förordning (EU) nr 1178/2011. Underinstansernas avgöranden bör därför, enligt min mening, inte upphävas. I sak instämmer jag i underinstansernas avgöranden.