

Kritik mot Luftfartsverket, Luftfartsinspektionen, angående handläggningen av ett ärende rörande drifttillstånd för en flygplats

Anmälan

AA anmälde i en skrivelse till JO den 14 november 2002 Luftfartsverket, Luftfartsinspektionen, och flygplatsinspektören BB för att drifttillstånd hade utfärdats för Skövde Flygplats. AA uppgav bl.a. följande. Fredagen den 8 november 2002 ca kl. 14.30 stängde dåvarande personal i tornet (AFIS) vid Skövde flygplats av flygplatsens system efter instruktioner från Luftfartsinspektionen. Skövde kommun skulle då, via det kommunala bolaget Skövde Flygplats AB, ta över driften av Skövde flygplats. För att överta driften krävs bl.a. en fungerande organisation och en drifthandbok. Inget av detta fanns vid tiden för anmälan. BB hade trots detta gett tillstånd till Skövde Flygplats AB att driva flygplatsen. Luftfartsinspektionen har därmed inte följt gällande regler för utfärdande av tillstånd.

Som bilaga till anmälan fogade AA bl.a. ett dokument benämnt Drifttillstånd för Skövde Flygplats, daterat den 9 november 2002. I tillståndet angavs att Skövde Flygplats tills vidare dock längst till och med den 1 december 2004 godkändes som instrumentflygplats. Vidare föreskrevs under rubriken Flygtrafikledningstjänst att tjänsten fick bedrivas som flyginformationstjänst (AFIS).

Utredning

Av upplysningar som lämnades per telefon av chefen för flygplatskontoret, Luftfartsinspektionen, framgick att till originalbeslutet om drifttillstånd fanns häftat ett missivbrev ställt till Skövde Flygplats AB. I brevet, daterat den 8 november 2002, angavs följande:

Nytt drifttillstånd avseende Skövde Flygplats

Luftfartsinspektionen översänder härmed ett nytt drifttillstånd då flygplatsens drift från och med 2002-11-09 övertagits av Skövde Flygplats AB från tidigare driftansvarig Skyways Enterprise AB.

Drifttillståndet är en behörighetshandling som tidsbegränsats att gälla till 2002-12-01. Anledningen till denna begränsning är att en tillträdeskontroll skall genomföras med anledningen av förändrad driftorganisation. Tidpunkten för denna TK meddelas senare. Beträffande den nyutträdde chefen för flygtrafikledningen, CC, föreligger

krav på godkännande varför flygplatsen omgående skall inkomma till Luftfartsinspektionen med underlag för hantering av detta.

Luftfartsverket anmodades att yttra sig över anmälan. Yttrandet skulle också omfatta frågan om drifttillståndets giltighetstid. Luftfartsverket överlämnade som sitt yttrande en promemoria upprättad av chefen för Luftfartsinspektionen. I promemorian anfördes bl.a. följande.

Sammanfattning

Luftfartsinspektionen anser att godkännandet av Skövde flygplats och utfärdandet av drifttillståndet har skett i enlighet med gällande föreskrifter. Flygsäkerheten har inte åsidosatts.

Allmänt om gällande författningar m.m.

Enligt 1 § 3. förordningen (1988:78) med instruktion för Luftfartsverket skall verket utöva tillsyn över den civila luftfarten. Av 15 § framgår att chefen för Luftfartsinspektionen ansvarar för och beslutar om föreskrifter och tillsyn som rör säkerheten.

Grundläggande bestämmelser om godkännande av flygplatser finns i 6 kap. 9 § luftfartslagen (1957:297) och 58 § luftfartsförordningen (1986:171) och om flygtrafiktjänst i 6 kap. 3 § luftfartslagen och 74 § luftfartsförordningen. Med stöd av bland annat 55 § och 74 § luftfartsförordningen har Luftfartsinspektionen utfärdat Bestämmelser för civil luftfart – flygplatser (BCL-F). I BCL-F 3.1, drift av godkänd flygplats, finns föreskrifter om godkännande, flygplatsens ledningsfunktion m.m., utdrag ur BCL-F 3.1 bifogas. Det kan tilläggas att godkännandet avser den flygsäkerhetsmässiga prövningen av flygplatsen. Av 6 kap. 9 § andra stycket luftfartslagen framgår att godkännandet kan återkallas. Några uttryckliga föreskrifter om tillträdeskontroll finns inte i BCL-F.

Flera förkortningar och begrepp förekommer i ärendet. AFIS (Aerodrome Flight Information Service) eller flyginformationstjänst för flygplats: verksamhet med uppgift att lämna upplysningar av betydelse för luftfartyg vid icke kontrollerad flygplats. ATS (Air Traffic Services) eller flygtrafikledning: ett sammanfattande begrepp som inbegriper bland annat AFIS. Med VFR-flygning menas flygning enligt visuelflygreglerna.

Luftfartsinspektionens handläggning av ärendet

Enligt överenskommelse mellan Skövde Flygplats AB och Skyways Enterprise AB skulle Skövde Flygplats AB överta driften av Skövde flygplats från och med lördagen den 9 november 2002. En ansökan från Skövde Flygplats AB om godkännande av ny flygplatschef kom in till Luftfartsinspektionen den 7 november 2002. Den 8 november kom kompletterande uppgifter in om personerna i flygplatsens ledning och om de avtal med entreprenörer som skulle säkerställa flygplatsdriften. Ärendet var brådskande om man ville undvika en stängning av flygplatsen. En stängning är en omfattande procedur med hänsyn till bland annat informationskravet i internationella publikationer.

Normalt föregås ett godkännande och utfärdandet av ett drifttillstånd av en s.k. tillträdeskontroll som genomförs på flygplatsen. En inspektion, s.k. verksamhetskontroll, hade genomförts i maj 2002, d.v.s. när Skyways hade driftansvaret för flygplatsen. Då hade endast några mindre avvikelser konstaterats. Det nu aktuella godkännandet avsåg i praktiken endast personerna i den nya ledningsfunktionen. Drifthandboken och räddningsinstruktionen fanns tillgängliga på flygplatsen. Skövde Flygplats AB räknade med Skyways medgivande att ta över manualerna. Endast mindre redaktionella ändringar, såsom utbyte av Skyways namn och personnamn, behövde göras. Dessa ändringar redovisades för övrigt den 12 november.

Flera telefonsamtal förekom under fredagen mellan Luftfartsinspektionen och flygplatsen. Ett samtal kom från AFIS-tjänstemannen CC som meddelade att uppgiften i Skövde Flygplats AB:s ansökan, att han skulle vara chef för flygtrafikledningen, var fel. Med anledning därav ringde BB till Skövde Flygplats AB. Han

fick då beskedet att CC hade accepterat att bli chef för flygplatsens flygtrafikledning. BB godtog detta besked. Det förekom även telefonsamtal som rörde formerna för stängningen av flygplatsens flygtrafikledning respektive stängning av hela flygplatsen. Av den information som Luftfartsinspektionen fick under dagen framgick att AFIS-personalen var negativ till att driftansvaret skulle övergå till Skövde Flygplats AB.

När det gällde godkännandet av Skövde Flygplats AB såsom driftansvarig samt godkännandet av flygplatschefen, driftchefen och chefen för räddningstjänsten ansåg Luftfartsinspektionen att det inte förelåg några tveksamheter. Den föreslagna chefen för flygtrafikledningen kunde emellertid inte godkännas omgående. Detta hade dock ingen avgörande betydelse för godkännandet av flygplatsen. En godkänd flygplats kan drivas utan flygtrafikledning under förutsättning att sådan flygtrafik som kräver minst AFIS-tjänst inte förekommer. Med hänsyn till ovan beskrivna omständigheter ansåg Luftfartsinspektionen att det från flygsäkerhetssynpunkt inte fanns något hinder att utfärda ett drifttillstånd för en begränsad giltighetstid tills inspektionen hade hunnit genomföra en tillträdeskontroll. Innan BB fattade något beslut i ärendet rådgjorde han med sin närmaste chef. Han informerade även undertecknad chef för Luftfartsinspektionen.

Drifttillståndet

Drifttillståndet expedierades sent på eftermiddagen fredagen den 8 november 2002 ... Det daterades den 9 november 2002 med giltighetstid tills vidare dock längst till och med den 1 december 2004. Tillståndet sändes med fax och post till sökanden tillsammans med ett missivbrev. I brevet angavs två begränsningar i tillståndet. Giltighetstiden begränsades till den 1 december 2002 i avvaktan på den tillträdeskontroll som skulle ske med anledning av den förändrade driftorganisationen som Skövde Flygplats AB hade anmält. Den andra begränsningen gällde den föreslagna chefen för flygplatsens flygtrafikledning. I och med att han ännu inte var godkänd av Luftfartsinspektionen fick flygplatsen inte ta emot flygtrafik som krävde flygtrafikledningstjänst. Brevet kunde i och för sig ha utformats tydligare på denna punkt men innebörden var fullt klar för flygplatschefen. Den eventuella otydligheten får förklaras med den tidsbrist som rådde.

Den 25 november 2002 genomfördes en tillträdeskontroll vid Skövde flygplats. Några mindre avvikelser konstaterades i drifthandboken. Ett nytt drifttillstånd utfärdades daterat den 26 november 2002 med giltighet tills vidare dock längst till och med den 1 december 2004.

Vid utfärdande av drifttillstånd för flygplatser använder Luftfartsinspektionen regelmässigt ett missivbrev som innehåller villkor för drifttillståndet. Exempelvis kan inspektionen föreskriva någon temporär begränsning eller åtgärder som skall vidtas och redovisas inom viss tid. Brevet utgör en del av drifttillståndet.

Luftfartsinspektionens bedömning

Luftfartsinspektionen anser att det var riktigt att godkänna Skövde flygplats och utfärda ett drifttillstånd. Det var under fredagen den 8 november aldrig aktuellt att låta godkännandet omfatta flygtrafikledningen. I övrigt kunde emellertid ledningsfunktionen, som utgjordes av kompetenta och kända personer, godkännas. En verksamhetskontroll hade genomförts ett halvår tidigare då flygplatsens anläggningar och utrustning hade inspekterats och dokumentationen granskats. Mot denna bakgrund ansågs en tillträdeskontroll inte omedelbart nödvändig. Flygsäkerheten var tillgodosedd genom begränsningen av godkännandet, som innebar att endast VFR-flygning fick förekomma vid flygplatsen.

Det tillstånd som utfärdades för Skövde Flygplats AB var unikt med avseende på den korta giltighetstiden. Byte av driftansvarig organisation är relativt ovanligt och brukar i sådant fall ske med större framförhållning. På grund av att ansökningen kom in så sent förelåg risk att flygplatsen skulle komma att sakna en godkänd

ledningsfunktion, vilket ytterst hade tvingat huvudmannen att helt stänga flygplatsen.

Luftfartsinspektionen anser att AA saknar grund för påståendena att inspektionen inte har följt gällande regler och att BB på ett medvetet och nonchalant sätt har åsidosatt flygsäkerheten. AA har inte till någon del preciserat vilka regler som inte skulle ha följts.

Luftfartsinspektionens praxis att utfärda en tillståndshandling och särskilda villkor i en annan handling har tillämpats i flera år utan problem. Det har t.ex. aldrig varit aktuellt att en sökande har önskat överklaga de särskilda villkoren, eftersom prövningen av en ansökan sker i nära kontakt och samförstånd med sökanden. Luftfartsinspektionen kommer emellertid att se över utformningen av drifttillstånden med avseende på en tydligare integrering av grundtillstånd och förekommande särskilda villkor. På så sätt tillgodoses även allmänhetens intresse av information.

Det i remissvaret omnämnda drifttillståndet av den 26 november 2002 hämtades in. I tillståndet anges att det gäller tills vidare dock längst t.o.m. den 1 december 2004. Även i övrigt är tillståndet i stort sett likalydande med det tidigare, förutom att som chef för flygtrafikledningen anges en annan person.

AA kommenterade remissvaret.

Bedömning

I remissvaret har Luftfartsverket utförligt redovisat handläggningen av ärendet och de ställningstaganden som det ursprungliga drifttillståndet grundade sig på. Verket har sammanfattningsvis uppgett att godkännandet av flygplatsen och utfärdandet av drifttillståndet skedde enligt gällande föreskrifter samt att flygsäkerheten inte åsidosattes.

De bedömningar som har gjorts när det gäller flygsäkerhet och andra tekniska frågor kan inte prövas här. Däremot vill jag, mot bakgrund av vad utredningen i ärendet har visat, uttala viss tveksamhet till den praxis vid utfärdande av drifttillstånd som beskrivits i remissvaret, nämligen att i ett missivbrev ange de särskilda villkor som skall gälla för tillståndet.

Om en myndighet väljer att förena ett tillståndsbeslut med villkor bör dessa tydligt framgå av beslutet. Detta kan ske antingen genom att villkoren tas in i själva tillståndet eller genom att det i tillståndet hänvisas till en särskild handling som fogas till, och då utgör en del av, tillståndet.

I drifttillståndet den 9 november 2002 anges uttryckligen bl.a. att detta gäller t.o.m. den 1 december 2004 och att flygtrafikledningstjänsten får bedrivas som flyginformationstjänst (AFIS). Att tillståndet skulle ha några särskilda villkor eller i övrigt inte gälla enligt sin lydelse framgår inte. I missivbrevet anges att tillståndet har tidsbegränsats att gälla endast till den 1 december 2002. Däremot framgår inte klart av detta brev den begränsning av godkännandet, som innebar att endast flygning enligt visuellflygreglerna fick förekomma vid flygplatsen. I remissvaret har Luftfartsverket uttalat att missivbrevet i och för sig kunde ha utformats tydligare på den senare punkten men hävdade att innebörden var fullt klar för flygplatschefen.

Ett drifttillstånd är, som påpekats i missivskrivelserna, en behörighetshandling. Av en sådan handling, eventuellt med bilagor, skall man på ett klart och entydigt sätt kunna utläsa vad som gäller. Jag anser inte att det drifttillstånd som utfärdades den 9 november 2002 uppfyller detta krav. Därtill kommer följande. Luftfartsverkets beslut får enligt 14 kap. 2 § luftfartslagen (1957:297) överklagas. Om ett beslut går en part emot skall han därför underrättas om hur han kan överklaga det.

Jag avslutar ärendet med den kritik som ligger i det sagda.