

Stf justitieombudsmannen
Hans Ragnemalm

Anmälan mot dåvarande Luftfartsstyrelsen m.fl. angående handläggningen av ett ärende om flygverksamhet på en grannfastighet

Anmälan

AA framförde i en anmälan till JO klagomål mot dåvarande Luftfartsstyrelsen m.fl. Klagomålen avsåg handläggningen av ett ärende om flygverksamhet på en grannfastighet som störde honom.

Av anmälan framgick bl.a. följande.

AA hade till Luftfartsstyrelsen anmält att hans granne anlagt två flygplatser intill hans tomt, varav en 9 m från hans sovrumsfönster. Luftfartsstyrelsen besiktigade platsen men kallade enbart markägaren, inte honom, till förrättningen. Styrelsen förde vid tillfället inte heller något protokoll och mätte inte heller avstånden till hans tomt och sovrumsfönster. Man förbisåg även förekomsten av luftfartsrelaterade installationer i form av landningsikoner och vindstrut. Luftfartsstyrelsen har i sitt beslut den 6 februari 2008 och i sitt svar den 17 april 2008 dolt fakta.

Verksamheten polisanmälades också men polisen gjorde ingen egen utredning och vidtog inte några åtgärder för att den skulle upphöra.

Till anmälan var handlingar i ärendet liksom vissa filmsekvenser.

Utredning

Handlingarna i Luftfartsstyrelsens ärenden LS 2007-2189 och 2008-1219 hämtades in.

Klagomålen remitterades därefter till Transportstyrelsen, som efter avvecklingen av Luftfartsstyrelsen den 1 januari 2009 övertagit ansvaret för bl.a. tillsynen på transportområdet. Styrelsen anmodades att göra en utredning och yttra sig över AA:s anmälan och handläggningen av Luftfartsstyrelsens ärende dnr LS 2007-2189. Yttrandet skulle främst avse hur ärendet handlagts i förhållande till AA.

Transportstyrelsen, genom generaldirektören BB, gav som svar in ett yttrande från styrelsens luftfartsavdelning av vilket framgick följande.

Lufftavsavdelningens yttrande

Redogörelse för ärende LS 2007-2189

Den 3 april 2007 inkom AA med en skrivelse angående klagomål rörande flygverksamhet på grannfastigheten. I skrivelsen anges bland annat att grannen CC har anlagt landningsbanor som medför olägenheter för AA och i skrivelsen önskas ett flygförbud för grannen alternativt ett flygförbud ovanför och kring AA:s tomt. I skrivelsen framförs också skadeståndsanspråk. Den 4 maj 2007 skickar Luftfartsstyrelsen en skrivelse till AA där han informeras att hans skrivelse har mottagits och att handläggningen av ärendet har påbörjats. Dessutom ombeds AA precisera sina skadeståndsanspråk. Enligt en tjänsteanteckning den 14 maj 2007 meddelar AA att skadeståndsanspråken inte är riktade mot staten utan mot grannen CC varvid Luftfartsstyrelsens handläggare informerar att han kan vända sig till närmaste tingsrätt angående skadeståndsfrågan. Vad gäller övriga delar av AA:s skrivelse uppfattade Luftfartsstyrelsen den som ett klagomål mot den flygverksamhet som pågått på grannfastigheten. Luftfartsstyrelsen startade därför en utredning huruvida de utpekade landningsplatserna behövde inrättas som enskild flygplats i enlighet med 60 § luftfartsförordningen (1986:171) samt huruvida flygverksamheten som ägt rum ovanför och på aktuella fastigheter i övrigt krävde några åtgärder från myndighetens sida.

Under ärendet har Luftfartsstyrelsen vidtagit en rad åtgärder för att få in nödvändigt och tillräckligt material i utredningen. Exempelvis har yttrande begärts in från CC som utpekats som ansvarig för flygningarna och flygverksamheten. De uppgifter som CC har lämnat genom yttrande, fotografier m.m. skiljer sig från de uppgifter som AA lämnat.

I syfte att verifiera hur det aktuella markområdet har varit utformat och huruvida området behöver inrättas som enskild flygplats har Luftfartsstyrelsen besökt platsen vid två tillfällen. Det första besöket skedde den 12 juni 2007 då ett kort besök av platsen genomfördes av en flygplatsinspektör i anslutning till ett annat uppdrag. Innan beslut i ärendet fattades genomfördes också en inspektion av området den 15 november 2007 av ansvarig handläggare och två flygplatsinspektörer. Vid inspektionen noterades inga luftfartsrelaterade installationer eller anläggningar förutom tre klippta grässtråk. Något särskilt inspektionsprotokoll fördes dock inte vid tillfället eftersom den enhet vid Luftfartsstyrelsen som handlade ärendet på den tiden inte förde besiktningssprotokoll vid enkla inspektioner. Numera är det tidsen hos Luftfartsavdelningen att alla inspektioner och liknande förrättningar dokumenteras.

Luftfartsstyrelsen genomförde också bedömningar av bland annat den filmsekvens som AA skickat in. För att myndigheten generellt sett ska kunna utreda vidare eller vidta åtgärder mot befälhavare som flyger vårdslöst eller farligt, krävs att luftfartygen och/eller piloten kan identifieras alternativt ertappas på bar gärning. CC, som av AA utpekats som ansvarig för flygningarna, har ansett att filmen varit manipulerad och förnekat att han genomfört flygningarna. Luftfartsstyrelsens initiala bedömning av de inspelade flygningarna var att flygsäkerheten var eftersatt i samband med start och landning dock med reservation för eventuella manipulationer i filmen med hänsyn till zoomning, vinklar etcetera. Luftfartsstyrelsen har dock under ärendets gång inte kunnat bedöma om befälhavarna på filmsekvenserna har brutit mot regelverket och vem som i så fall gjort sig skyldig till detta eftersom luftfartygens registrering inte framgår av filmen. Luftfartsstyrelsen kontaktade också polisman DD som hade avlagt ett besök på den aktuella platsen. Enligt en tjänsteanteckning från samtalet med DD den 22 november 2007 fanns det enligt DD inte något som styrker brott mot luftfartens bestämmelser. Luftfartsstyrelsen har därför i denna del stannat vid att påminna markägaren, det vill säga CC, om vilka skyldigheter som en befälhavare har vid start- och landning och vilka regler som är tillämpliga. Enligt CC:s yttrande har han efter flygningarna på filmsekvensen förbjudit och informerat flygklubbar och andra att använda hans start- och landningsbanor.

Förutom ovanstående har uppgifter och information inhämtats och inkommit från Bygg- och miljönämnden i Svedala kommun samt Länsstyrelsen. Dessutom har ytterligare uppgifter inkommit från både AA och CC.

Den 5 februari 2008 fattade Luftfartsstyrelsen beslut i ärendet. Luftfartsstyrelsen beslutade att landningsbanorna som fanns på CC:s fastighet inte behövde inrättas i enlighet med 60 § luftfartsförordningen. I beslutet till CC påminner myndigheten också om vilket ansvar en befälhavare har vid start och landning samt att vid eventuella ändringar i flygverksamheten eller av landningsbanorna kan krävas en ny prövning av myndigheten. Samtidigt bedömde Luftfartsstyrelsen att det för tillfället inte behövde vidtas ytterligare åtgärder i ärendet. Den 6 februari 2008 informerades AA om Luftfartsstyrelsens beslut och vilka åtgärder som Luftfartsstyrelsen vidtagit i ärendet. Ärende LS 2007-2189 avslutades därefter.

Fortsatta kontakter med AA med anledning av ärendet

Eftersom AA ansåg att en del av de synpunkter och frågor som framfördes i ärende LS 2007-2189 förblev obesvarade, inkom han med en ny skrivelse den 28 februari 2008 (LS 2008-1219) där han, så som Luftfartsstyrelsen uppfattade skrivelsen, önskar förtydliganden och en förklaring av Luftfartsstyrelsens beslut i ärende LS 2007-2189 genom att få svar på 18 frågor. Luftfartsstyrelsen besvarade frågorna den 17 april 2008. Den 19 juni 2008 inkommer AA med en ny skrivelse (LS 2008-3447) där han önskar att Luftfartsstyrelsens generaldirektör ska underteckna ett förtydligande och ta ansvar för medarbetarnas beslut. Luftfartsstyrelsen besvarar skrivelsen den 2 juli 2008.

Luftfartsavdelningens inställning

Luftfartsavdelningens uppfattning är att Luftfartsstyrelsen har utrett ärendet tillräckligt och så fullständigt som erfordras. Som angivits ovan begärdes uppgifter in från CC, uppgifter inhämtades från andra myndigheter, de inlämnade filmerna har granskats och bedömts. Luftfartsstyrelsen besökte dessutom platsen vid två tillfällen för att säkerställa de faktiska omständigheterna (exempelvis huruvida det fanns luftfartsrelaterade installationer) innan beslut fattades. Någon kontrollmätning av avstånd mellan sovrumsfönster till landningsbanorna bedömdes inte vara nödvändig för ärendet. AA:s påståenden att Luftfartsstyrelsen skulle ha misskött ärendet stämmer således inte. Vad gäller termerna privat och enskild flygplats så är det enligt Luftfartsavdelningen oklart vad Luftfartsverket i sin rapport 2004 kan ha avsett med "privat flygplats". Luftfartsstyrelsen har i vart fall bedömt, mot bakgrund av det underlag som inkommit och den inspektion som vidtogs på platsen, att landningsbanorna i fråga inte är att betrakta som enskild flygplats. Luftfartsstyrelsen har i ärendet också utrett de flygningar som framgår av AA:s filminspelningar. Myndigheten kunde dock inte med säkerhet fastställa befälhavarnas eller luftfartygens identitet eller vem som eventuellt brutit mot regelverket. Luftfartsavdelningens inställning och bedömning är att myndigheten utrett klagomålsärendet så fullständigt som krävs och att utredningsskyldigheten i ärendet har uppfyllts.

Vad gäller de kontakter som har skett mellan Luftfartsstyrelsen och Länsstyrelsen i Skåne respektive Polisen vill Luftfartsavdelningen förtydliga att Luftfartsstyrelsen aldrig har påstått att något beslut har fått av Länsstyrelsen eller Polisen. Däremot har Luftfartsstyrelsen enligt tjänsteanteckningar från den 22 november 2007 fått information från EE på Länsstyrelsen i Skåne att han tolkar det som att det inte finns grund att ändra i bygg- och miljönämndens beslut eftersom det låga antalet rörelser inte kan anses vara så störande att flygverksamheten ska förbjudas.

Luftfartsstyrelsen var också i kontakt med polisman DD som hade besökt den aktuella platsen. Enligt en tjänsteanteckning från samtalet med DD den 22 november 2007 finns det enligt DD inte något som styrker brott mot luftfartens bestämmelser.

Vad gäller myndighetens serviceskyldighet så har Luftfartsstyrelsen informerat AA om ärendets utveckling och därefter informerat om myndighetens beslut. AA har också fått ta del av de handlingar i ärendet han begärt, visserligen med viss fördröjning (se nedan). Luftfartsstyrelsen svarade också på AA:s frågor när han efter att ärendet avslutats önskade förtydliganden och förklaringar.

Möjligtvis har vissa skeenden av handläggningen av ärendet och frågorna dragit ut på tiden. Ärendet startades i april 2007 och avslutades i februari 2008. En förklaring till den relativt långa handläggningstiden är att frågan om eventuellt inrättande av enskild flygplats inte uppkommit på liknande sätt tidigare. Luftfartsstyrelsen hade

därför ingen tidigare tillämpning eller bedömning att stödja sig på. Dessutom inkom det relativt mycket motstridigt material från de inblandade under ärendets gång vilket har komplicerat ärendet och medfört en lång handläggningstid.

I efterhand kan dock konstateras två åtgärder under handläggningen av ärendet som enligt Luftfartsavdelningen inte skett tillfredsställande. Det rör sig om bristande dokumentation vid den inspektion som genomfördes 15 november 2007. Något särskilt inspektionsprotokoll fördes inte vid tillfället eftersom den enhet vid Luftfartsstyrelsen som handlade ärendet på den tiden inte förde besiktningsprotokoll vid enklare inspektioner. Inte heller någon annan dokumentation av inspektionen har skett. Rutinerna har sedermera förbättrats och numera dokumenteras alla inspektioner och liknande förrättningar genom en inspektionsrapport eller annan dokumentation. AA har således rätt i sin anmälan att dokumentation saknas för inspektionen som genomfördes den 15 november 2007.

Den andra bristen som Luftfartsavdelningen har upptäckt vid utredningen är att utlämnandet av handlingar vid ett tillfälle inte skedde skyndsamt. AA inkom den 20 augusti 2007 med följande begäran: ”Om inkomna handlingar från CC inte automatiskt skickas till mig, önskar jag ta del av dessa med möjlighet att yttra mig innan ni fattar ert beslut”. Luftfartsstyrelsen uppfattade hans skrivelse som att tidsaspekten inte var det väsentliga utan fick uppfattningen att det centrala var att han fick ta del av handlingarna innan beslut i ärendet fattades. Luftfartsstyrelsen kontaktade dock inte AA för att få ett förtydligande. Istället påminde AA om sin begäran den 10 september 2007. Luftfartsstyrelsen lämnade ut handlingarna den 17 september 2007. Handlingarna har, enligt Luftfartsavdelningens uppfattning, inte lämnats ut skyndsamt. Visserligen rådde det stor arbetsbelastning vid tidpunkten men utlämnandet har ändå tagit för lång tid. Luftfartsstyrelsen genomförde under 2007-2008 en utbildning i offentlighet och sekretess för alla anställda bland annat i syfte att öka kunskaperna om utlämnande av allmän handling.

De brister i ärendet som har redovisats har emellertid, enligt myndighetens uppfattning, inte påverkat ärendets utgång. Avsaknaden av dokumentation vid inspektionstillfället har inte påverkat det faktum att myndigheten de facto gjort ett besök på platsen för att utreda landningsbanorna och omgivningen. Dröjsmålet med att utlämna de allmänna handlingarna har inte heller inverkat i utredningen eller bedömningen av ärendet.

Sammanfattning

Sammanfattningsvis kan luftfartsavdelningen konstatera att den inspektion som genomfördes 15 november 2007 har dokumenterats bristfälligt samt att utlämnandet av allmänna handlingar vid ett tillfälle inte har skett skyndsamt. Enligt Luftfartsavdelningens uppfattning har dessa felaktigheter inte påverkat utredningen eller bedömningen i ärende LS 2007-2189. Luftfartsavdelningens inställning är att Luftfartsstyrelsen i övrigt har uppfyllt sin utredningsskyldighet och serviceskyldighet gentemot Jörgen .

Transportstyrelsen vill också betona att myndigheten har ett kontinuerligt ansvar för att utöva tillsyn över den civila luftfarten. Detta innebär att myndigheten kan vidta ytterligare tillsynsåtgärder mot exempelvis certifikatinnehavare eller andra när behov uppstår eller om nya uppgifter inkommer.

AA kommenterade remissvaret och framförde även ytterligare klagomål. Till kompletteringen hade han fogat bl.a. en dom den 20 maj 2009 från Växjö tingsrätt, miljödomstolen (mål nr M 2550-08). Av domen framgick att tingsrätten med stöd av miljöbalken förelagt grannen att vidta vissa skyddsåtgärder och begränsningar av flygverksamheten.

Bedömning

JO:s granskning är av rättslig art och avser främst en kontroll av att myndigheterna har följt de regler som gäller för förfarandet. JO kan dock inte ändra eller upphäva

myndigheters beslut. Mot den bakgrunden har granskningen i ärendet inte avsett vare sig flygverksamheten som sådan eller de val av tillsynsåtgärder som myndigheterna träffat. I sak har verksamheten dessutom blivit föremål för prövning enligt miljöbalkens olägenhetsregler, vilket framstår som mest adekvat i sammanhanget.

I sin dom har miljödomstolen vitsordat, att AA haft fog för sina klagomål. AA har också intygat, att han genom domen fått sina klagomål tillgodosedda. Mot denna bakgrund saknas tillräckliga skäl att gå vidare med ärendet hos JO på sätt AA begärt. Jag begränsar mig därför till att med utgångspunkt i de framförda klagomålen anföra några synpunkter på dåvarande Luftfartsstyrelsens handläggning av det ärende som avsåg inrättande av flygplats.

Vad gäller AA:s kritik mot att han inte kallats till inspektionsförrättning, som hållits på den aktuella fastigheten, vill jag påpeka att en anmälare som regel inte anses ha ställning som part och därmed inte heller behöver kallas till en sådan förrättning. I detta fall har AA visserligen varit berörd av verksamheten, men ärendet hos Luftfartsstyrelsen avsåg primärt inte frågan om eventuella olägenheter för närboende utan huruvida verksamheten var tillståndspliktig. I det avseendet kan AA inte anses berörd på ett sådant sätt att han kunnat hävda rätt att närvara.

Transportstyrelsen har vid sin utredning av klagomålen konstaterat att den inspektion som genomfördes på plats borde ha dokumenterats. Underlåtenheten förklaras av de då tillämpade rutinerna hos myndigheten. Med hänsyn till att rutinerna uppges vara ändrade så att alla inspektioner och liknande förrättningar numera dokumenteras, finns inte anledning till någon ytterligare åtgärd med anledning av klagomålen i den delen.

Med detta är ärendet avslutat.