

HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS BESLUT

Mål nr
5074-11

meddelat i Stockholm den 10 maj 2012

KLAGANDE

Trafikverket
781 89 Borlänge

MOTPART

World Wide Air AB

Ombud: AA
DKCO Advokatbyrå Ab
Pb 236
AX-22 101 Mariehamn
Åland, Finland

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Kammarrätten i Sundsvalls beslut den 22 juli 2011 i mål nr 1853-11

SAKEN

Interimistiskt förordnande i mål om offentligt anbudsförfarande rörande lufttrafik

HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS AVGÖRANDE

Högsta förvaltningsdomstolen avskriver målet.

Dok.Id 118500

Postadress
Box 2293
103 17 Stockholm

Besöksadress
Birger Jarls torg 13

Telefon
08-561 676 00

E-post:
hogstaforvaltningsdomstolen@dom.se

Telefax
08-561 678 20

Expeditionstid
måndag – fredag
08:00-16:30

BAKGRUND

Trafikverket har genomfört ett offentligt anbudsförfarande enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1008/2008 om gemensamma regler för tillhandahållande av lufttrafik i gemenskapen (förordningen) beträffande flygtrafik på linjerna mellan Arlanda och Arvidsjaur, Lycksele, Vilhelmina, Hemavan respektive Gällivare. Trafikverket beslutade den 9 juni 2011 att tilldela NextJet AB avtal om regelbunden flygtrafik på dessa linjer. World Wide Air AB (WWA) överklagade beslutet hos Förvaltningsrätten i Falun och yrkade att förvaltningsrätten interimistiskt skulle besluta att avtal inte fick tecknas. Förvaltningsrätten fann med hänvisning till omprövningsskyldigheten i artikel 18 i förordningen att överprövning av tilldelningsbeslutet kunde ske med stöd av 22 a § förvaltningslagen (1986:223), FL, och att ett interimistiskt beslut kunde fattas med stöd av 28 § förvaltningsprocesslagen (1971:291). Förvaltningsrätten biföll yrkandet. Trafikverket överklagade beslutet. Även kammarrätten ansåg att Trafikverkets tilldelningsbeslut var överklagbart enligt förvaltningslagen hos förvaltningsrätten och att interimistiskt beslut kunde fattas. Kammarrätten avslog överklagandet.

YRKANDEN M.M.

Trafikverket yrkar att Högsta förvaltningsdomstolen ska undanröja det interimistiska beslutet och anför i huvudsak följande.

Enligt praxis kan beslut om tjänstekoncessioner inte prövas av allmän förvaltningsdomstol med stöd av förvaltningslagen. Inget motiverar att koncessioner som avser lufttrafik ska bedömas på ett annat sätt än övriga tjänstekoncessioner. Den enda skillnaden mot övriga tjänstekoncessioner är att det i förordningen föreskrivs att medlemsstaterna ska säkerställa att beslut kan omprövas effektivt. Sådan omprövning kan ske genom skadeståndstalan vid allmän domstol eller fördragsbrotts-talan vid EU-domstolen. Dessutom finns omprövningsskyldigheten i 27 § FL. Den enskildes rätt enligt unionsrätten är därigenom tillvaratagen på ett rättssäkert och

Mål nr
5074-11

ändamålsenligt sätt. En jämförelse bör göras med den närliggande regleringen som gäller tjänstekoncessioner för järnväg m.m. i EU:s kollektivtrafikförordning (nr 1370/2007) där det finns uttryckliga bestämmelser om krav på domstolsprövning. Om avsikten hade varit att ha ett motsvarande krav i lufttrafikförordningen hade detta införts.

Det saknas förutsättningar att förordna interimistiskt i saken på sätt som skett. I vart fall går det på grund av materialets svårbedömda art inte att dra sådana tillräckligt säkra slutsatser om utgången i huvudfrågan som i rättspraxis förutsätts för interimistiskt ingripande. Åtgärden innebär även oproportionerliga skadeverkningar för bl.a. viktiga samhällsfunktioner.

WWA bestrider bifall till överklagandet och anför i huvudsak följande.

Tilldelningsbeslutet är ett förvaltningsbeslut vilket innebär att förvaltningslagen är tillämplig. Eftersom det enligt de nationella reglerna inte finns något förbud mot att överklaga tilldelningsbeslut enligt förordningen ska förvaltningsdomstolarna ta upp ärendet till prövning. Artikel 18 i förordningen ålägger Sverige att se till att det finns en möjlighet att överklaga ett tilldelningsbeslut i förvaltningsdomstol. Förordningen ger en anbudsgivare rätt att överklaga beslut som fattas av nationell myndighet i enlighet med de nationella regler som finns, i detta fall 3 och 22 a §§ FL. Skadeståndstalan innebär ingen prövning av själva tilldelningsbeslutet.

Det interimistiska beslutet är fattat enligt gällande rätt och medför inte några oproportionerliga skadeverkningar.

SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET

Förordningen innehåller gemensamma regler för tillhandahållande av lufttrafik i gemenskapen. Den reglerar utfärdandet av tillstånd för EG-lufttrafikföretag, deras rätt att utöva lufttrafik inom gemenskapen och prissättningen av denna lufttrafik.

Mål nr
5074-11

Enligt artikel 16 får en medlemsstat efter ett visst förfarande införa allmän trafikplikt på en flyglinje om linjen anses väsentlig för den ekonomiska och sociala utvecklingen i en region. Syftet ska vara att säkerställa lufttrafik som inte skulle ha kommit till stånd om enbart kommersiella intressen fått styra (artikel 16.1). Om inget företag utövar eller kan visa att det står i begrepp att utöva bärkraftig regelbunden lufttrafik på en flyglinje i enlighet med den allmänna trafikplikten får medlemsstaten begränsa tillträde till den regelbundna lufttrafiken till endast ett trafikföretag för en period av högst fyra år, varefter situationen ska omprövas (artikel 16.9). Rättigheten att utöva sådan lufttrafik ska erbjudas genom offentligt anbuds förfarande enligt artikel 17 (artikel 16.10).

Vid valet mellan anbuderna ska hänsyn tas till tjänstens lämplighet, inberäknat de priser och villkor som kan erbjudas kunderna och kostnaden för den eventuella kompensation som krävs från de berörda medlemsstaterna (artikel 17.7). Den berörda medlemsstaten kan ge ersättning till ett företag som valts ut för att det uppfyller krav som ställs enligt artikel 16; ersättningen får inte överstiga det belopp som krävs för att täcka de nettokostnader som uppkommer, med hänsyn till företagets intäkter samt till en rimlig vinst (artikel 17.8).

Som framgått innefattar förfarandet flera beslut. Beslut om trafikplikt fattas av regeringen och anbuds förfaranden genomförs av Trafikverket. När ett beslut att införa trafikplikt följs av ett beslut att anta något av de anbud som lämnats under anbuds förfarandet får de två besluten den samlade effekten att det uppkommer en ensamrätt att bedriva trafik på linjen.

De två besluten förutsätter att kommersiellt bärkraftig trafik inte kan bedrivas på linjen och att det utsedda företaget får ett visst stöd av allmänna medel för att driva trafiken. Den som inkräktar på ensamrätten kan dömas till böter eller fängelse enligt 13 kap. 5 § 3 luftfartslagen (2010:500).

Beslutet att anta ett visst anbud måste enligt Högsta förvaltningsdomstolens mening ses som den avslutande åtgärden i ett offentlighetsligt förfarande.

I artikel 18 i förordningen finns bestämmelser om granskning av allmän trafikplikt. Enligt artikel 18.1 första stycket ska medlemsstaterna ”vidta alla nödvändiga åtgärder för att säkerställa att beslut fattade enligt artiklarna 16 och 17 kan omprövas effektivt och, framför allt, så snart som möjligt i de fall då dessa beslut strider mot gemenskapsrätten eller nationella regler för genomförande av gemenskapsrätten”. Till de beslut som ska kunna omprövas hör beslut enligt artikel 17.7 att ge ett lufttrafikföretag rätt att trafikera en flyglinje som omfattas av trafikplikt.

I artikel 18.1 andra stycket och artikel 18.2 finns regler om det underlagsmaterial som medlemsstaten på begäran ska tillställa kommissionen och om hur kommissionens granskning ska gå till. Regleringen förutsätter emellertid också att beslut som fattats enligt artiklarna 16 och 17 ska kunna prövas nationellt.

Varken av artikel 18.1 eller någon annan bestämmelse i förordningen framgår hur denna prövning ska gå till eller några närmare villkor för den. Det finns inte någon enhetlighet i EU:s rättsakter när det gäller hur bestämmelser om omprövning har utformats eller allmänna EU-rättsliga principer som kan ge ledning för tolkningen av termen i förordningen.

Den offentlighetsliga karaktären av ett beslut att anta ett anbud enligt artikel 17.7 medför att det kan överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Ur förordningen kan inte utläsas något krav på att beslutsmyndigheten ska kunna ompröva beslutet i strid med förbudet i 27 § FL och ändra det till nackdel för någon enskild part. Förordningens omprövningskrav tillgodoses således i detta fall genom bestämmelserna i förvaltningslagen om prövning i allmän förvaltningsdomstol. Förvaltningsrätten gjorde därför rätt som tog upp överklagandet till prövning.

BESLUT

6

Mål nr
5074-11

I målet är numera upplyst att Trafikverket avbrutit anbudsförfarandet. Frågan om interimistiskt beslut har därmed förfallit och målet ska avskrivas.

Gustaf Sandström

Karin Almgren

Eskil Nord

Annika Brickman

Helena Jäderblom

Maria Andersson

Föredragande justitiesekreterare

Avd. I

Föredraget 2012-01-25