



KLAGANDE

Arne Pettersson, 360805-7117
Koxvägen 17
792 37 Mora

MOTPART

Mora kommun
792 80 Mora

ÖVERKLAGAT BESLUT

Kommunfullmäktige i Mora kommuns beslut den 28 september 2009,
§ 73/2009, se bilaga A.

SAKEN

Laglighetsprövning enligt kommunallagen (1991:900)

FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE

Förvaltningsrätten avslår överklagandet.

BAKGRUND OCH YRKANDE M.M.

Målet kom in till Länsrätten i Dalarnas län och fick målnummer 3045-09. Sedan Länsrätten i Dalarnas län och Länsrätten i Gävleborgs län slagits samman den 15 februari 2010 till Förvaltningsrätten i Falun, har målet fått målnummer 833-10.

Kommunfullmäktige i Mora kommun fattade den 28 september 2009 beslut om införande av nytt avgiftssystem för Mora kommuns fritidsanläggningar, se bilaga A.

Arne Pettersson överklagar kommunfullmäktiges beslut och yrkar att beslutet upphävs. Till stöd för sin talan anför han i huvudsak följande. Kommunfullmäktige har tagit ett beslut i strid mot reglerna för allemansrätt och naturreservat och därigenom både överskridit sina befogenheter samt åsidosatt lag och författning inom detta område. Beslutet strider också mot lag på så vis att likställighetsprincipen åsidosätts genom att avgifter tas ut för nyttjande av ett visst skidspår, medan raka motsatsen gäller för andra elljusspår. Under år 2008 betalade Mora kommun 44,5 tkr för att kunna erbjuda avgiftsfri skidåkning i andra elljusspår i kommunen utöver Hemusområdet. Det gäller att slå vakt om att naturen står öppen för alla och inskränka avgiftssystemet som tveklöst hör till begreppet "kommunala anläggningar" i någon form och inte avser naturområden. Vasaloppsspåret är ett inrättat naturreservat från Sälen till Mora. Enskilda markägare har upplåtit denna mark till Vasaloppets sträckning. I sin argumentering för att införa avgifter för skidåkning anför kommunen att dess ekonomi är ansträngd. Kommunens driftkostnader för skidstadion i Hemus var 2,3 mkr år 2008. För samma år var kommunens driftkostnader för Mora Siljans flygplats 13,2 mkr och beläggningsarbeten på start- och landningsbanor genomfördes för 10,2 mkr. Det är betydligt fler människor som nyttjar fri-luftsområdet i Hemus än som nyttjar flyget som transportmedel. Kommunen beskriver att tvingande avgifter ska tas ut i Hemusområdet. Hemusom-

rådet från Moraparken och fram till Eldris betecknas inte som "Hemusområdet". Det är dessutom inte inhägnat. Mora kommun är inte juridisk ägare till all den mark som Vasaloppsspåret går på från Mora simhall till Eldris-kontrollen. Det förefaller mycket ovanligt att kommunen åsidosätter enskilda personers markinnehav och urskiljningslöst tar ut skidavgifter på mark som kommunen inte äger. I februari 2009 uttalade miljöministern att det i gällande rätt inte finns stöd för avgiftsbeläggning för tillträde till allemansrättsligt tillgänglig mark och då inte heller våra naturreservat. Han sade vidare att enbart förekomst av preparerade leder och skidspår inte har ansetts kunna jämföras med sådan anläggning – underförstått skidanläggning. Att ta betalt för dusch och bastu samt parkering av motorfordon är däremot möjligt i anslutning till Hemus. Detta kan med fördel göras med en enkel och billig automat utan större kostnader, där kommunen inte behöver betala dyra licenskostnader för exklusiva apparater.

Mora kommun bestrider bifall till överklagandet och åberopar till stöd för sin inställning ett yttrande från kommunens tekniska nämnd samt ett yttrande från Sveriges kommuner och landsting.

I yttrandet den 16 november 2009 från Mora kommuns tekniska nämnd anförs i huvudsak följande. Kommunen är den dominerande markägaren i området för skidstadion, men det finns också privata markägare som kommunen har tecknat avtal med om inträngsersättning. Det utpekade området ska anses som en arena där kommunen bekostat såväl avverkning av träd, stubbar m.m. för att bereda ett bra underlag för skidspår. Vidare är det tillverkning och förstärkning av broar över diken och vattendrag så att de håller för de tunga pistmaskiner som krävs för spårtillverkningen. Kommunen tillverkar dessutom konstsnö för att göra det möjligt att åka skidor tidigt på säsongen. De avgiftsbelagda spåren är dessutom försedda med eiljus, vilket möjliggör åkning även kvällstid. Dessa åtgärder medför betydande kostnader, varför kommunen anser sig ha rätt att ta ut en avgift för nyttjandet av

dessa skidspår. – Det naturreservat som klaganden åsyftar är Vasaloppsspåret. Bakgrunden till detta naturreservat är att en del markägare tidigare inte tillät Vasaloppet att framföra spåret över deras marker. Detta naturreservat är inget naturreservat i den meningen att det är vissa naturvärden som är speciellt skyddsvärda utan enbart en konstruktion för att göra det möjligt att fortsatt genomföra Vasaloppet. När det gäller rätten att ta betalt för skidåkning i detta reservat så görs det varje år av Vasaloppet då de genomför sina tävlingsarrangemang. Under de veckor som Vasaloppsarangemangen genomförs är det deras organisation som bekostar tillverkningen av skidspåren från Sälen till Mora. Övrig tid under vintersäsongen är det Mora kommun som bekostar tillverkning av skidspåren från Mora skidstadion och upp efter Vasaloppsspåret inom Mora kommun. – Klaganden påstår felaktigt att kommunen betalat för att tillhandahålla avgiftsfri skidåkning i andra skidspår. Det verkliga förhållandet är att det inom Mora kommun finns ett stort antal elbelysta skidspår ute i byar och i kommunens ytterområden. Det är de lokala idrottsföreningarna/klubbarna som sköter spårning av dessa skidspår. Det stöd som kommunen bistår med är den kostnad som elbelysningen medför. De skidspår som ingår i Mora skidstadion i Hemus samt den del av Vasaloppsspåret som har elbelysning upp till Eldris har kommunen betydande högre kostnader för. Kommunen gör ingen skillnad på sina medborgare då de har tillträde till samtliga befintliga skidspår.

I av kommunen inhämtat och åberopat yttrande från Sveriges kommuner och landsting anförts i huvudsak följande. Av den juridiska litteraturen på området och rättspraxis följer att markägare eller annan som disponerar mark har rätt att ta ut skäligen avgift för tillträde till ett visst område eller viss anläggning om markägaren har haft kostnader av någon betydelse för att iordningställa området eller anläggningen. I detta fall är det fråga om en längdskidåkningsanläggning med särskilt iordningställda spår med elljus, utläggning av konstsnö och spårning med spår/pistmaskiner. Även parker-

ing och bekvämligheter i form av duschar och omklädningsrum ingår. Det är alltså en anläggning med mycket hög ambitionsnivå och med betydande driftskostnader för Mora kommun. En anläggning av den kvalitet det nu är fråga om är en sådan anläggning där kommunen har rätt att ta ut avgift för nyttjande av anläggningen. Här kan också erinras att anläggningen inte hindrar den allemansrättsliga tillgängligheten till området i övrigt, utan det är endast för att nyttja de särskilt iordningställda skidspåren som det ska utgå en avgift. När det gäller naturreservat finns ingen reglering i allmänhet mot avgiftsuttag. När det sedan gäller detta naturreservat så är det inrättat just med tanke på skidåkning och då särskilt det årliga Vasaloppet. Något hinder i reservatföreskrifterna eller i skötselplanen mot att avgiftsbelägga åkning i särskilda anlagda spår finns inte, varför beslutet inte kan anses strida mot de bestämmelser som gäller för naturreservatet. När det slutligen gäller den kommunala likställighetsprincipen, så anger den att kommuner och landsting ska behandla sina medlemmar lika om det inte finns sakliga skäl för något annat. Det är där fråga om situationer där kommunen träder i direkt kontakt med sina medlemmar och tillhandahåller dem prestationer av olika slag eller när kommunen tar ut ekonomiskt bidrag av dem. Hur en kommun däremot väljer att fördela kostnader och bidrag mellan olika typer av anläggningar inom den fakultativa kommunala sektorn är en helt igenom politisk fråga och har överhuvudtaget inget med likställighetsprincipen att göra. Att driva skidanläggning och även avgiftsbelägga nyttjandet av en sådan kommunal anläggning ligger helt och fullt inom den kommunala kompetensen enligt kommunallagen. Mora kommun har genom sitt nu överklagade beslut inte överskridit sina befogenheter och beslutet kan inte heller anses strida mot lag eller annan författning.

SKÅLEN FÖR FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE

Tillämplig lagstiftning

Arne Petterssons överklagande kan prövas endast i den ordning som gäller för laglighetsprövning av kommunala beslut enligt 10 kap. kommunalla-

gen. Enligt 10 kap. 8 § första stycket nämnda lag ska ett överklagat beslut upphävas, om

1. det inte har tillkommit i laga ordning,
2. beslutet hänför sig till något som inte är en angelägenhet för kommunen eller landstinget,
3. det organ som har fattat beslutet har överskridit sina befogenheter, eller
4. beslutet strider mot lag eller annan författning.

Vid laglighetsprövning är överprövningen av det kommunala beslutet således begränsad till beslutets laglighet och kan inte omfatta dess lämplighet eller skälighet. Vidare gäller att förvaltningsrätten, om den skulle anse att beslutet är olagligt, endast kan upphäva detta. Något annat beslut får således inte sättas i det överklagade beslutets ställe (10 kap. 8 § tredje stycket kommunallagen).

I 2 kap. 2 § kommunallagen återfinns den s.k. likställighetsprincipen, enligt vilken kommunen ska behandla sina medlemmar lika, om det inte finns sakliga skäl för något annat.

Enligt 8 kap. 3 b § kommunallagen får kommuner och landsting ta ut avgifter för tjänster och nyttigheter som de tillhandahåller. För tjänster eller nyttigheter som kommuner eller landsting är skyldiga att tillhandahålla, får de ta ut avgifter bara om det är särskilt föreskrivet.

Av 8 kap. 3 c § kommunallagen framgår att kommuner och landsting inte får ta ut högre avgifter än som svarar mot kostnaderna för de tjänster eller nyttigheter som kommunen eller landstinget tillhandahåller (*självkostnaden*).

I 2 kap. 18 § sista stycket regeringsformen stadgas att, oberoende av det skydd som grundlagen ger den enskildes äganderätt, ska alla ha tillgång till naturen enligt allemansrätten.

I 7 kap. miljöbalken finns bestämmelser om naturreservat.

Förvaltningsrättens bedömning

Förvaltningsrätten konstaterar inledningsvis att det faller inom den kommunala kompetensen att bedriva en skidanläggning av sådant slag som det är fråga om i målet. Kommunen har också generellt en rätt att ta ut avgifter av dem som nyttjar en sådan anläggning, så länge avgifterna inte överstiger kommunens kostnader. I målet har inte gjorts gällande att Mora kommun genom det överklagade beslutet skulle ta ut avgifter i strid med självkostnadsprincipen. Däremot har gjorts gällande bl.a. att kommunens uttag av avgifter strider mot allemansrätten.

Allemansrätten är den begränsade rätt som var och en har att använda annans fastighet, framförallt genom att färdas över den åtminstone till fots och under en kortare tid vistas på fastigheten. Denna rätt gäller oberoende av om fastighetsägaren har samtyckt till att hans mark används på sådant sätt. Allemansrätten är dock ofullständigt reglerad och var gränsen egentligen går för dess utövning är omstritt. Den har, som ovan framgått, fått ett grundlagsskydd i 2 kap. 18 regeringsformen, men i litteraturen har det ansetts att innehållet är så oklart att skyddet har ett begränsat värde (jfr Bengtsson, Speciell fastighetsrätt – Miljöbalken, 2003, s. 146 och 156).

Såvitt avser möjligheten att ta ut avgifter skriver Bertil Bengtsson bl.a. följande (Bengtsson, Allemansrätten – Vad säger lagen?, Naturvårdsverket, 2004, s. 47 f.).

”Om allmänheten har rätt att fritt uppehålla sig på ett område, till exempel för att bada, får markägaren i allmänhet inte ta upp avgift som villkor för att området används på detta vis. [---] Men detta gäller inte om markägaren har kostat på särskilda anordningar på platsen, till exempel anlagt hopptorn, trampoliner etc. Då har han rätt att ta ut en skäligen avgift för att täcka dessa kostnader, och den som ändå håller till på området utan att betala kan ibland straffas (för egenmäktigt förfarande eller, om han handlat i smyg, bedrägligt beteende). [---]

En fastighetsägare kan också begära ersättning för att allmänheten får använda ett område mera långvarigt och intensivt än allemansrätten tillåter. Det är alltså tillåtet att ta upp en viss avgift för att besökare får tälta, parkera eller ställa upp husvagnar under längre tid på en privat fastighet, även om markägaren inte har gjort några speciella anordningar för deras bekvämlighet.

Det är oklart om en markägare på samma sätt kan ta betalt för att allmänheten använder ett skidspår som han gjort iordning, något som ibland diskuteras. I varje fall om han nedlagt inte obetydliga kostnader t.ex. genom att ordna elljus och avverka skog kring spåret kan detta verka rimligt. Men spåret bör inte hindra andra från att åka gratis i samma terräng.”

I det aktuella målet har kommunen anfört att den har bekostat avverkning av träd, stubbar m.m. för att bereda ett bra underlag för de aktuella skidspåren. Vidare har kommunen anfört att den bekostat tillverkning och förstärkning av broar över diken och vattendrag, tillverkning av konstsnö för att möjliggöra skidåkning tidigt på säsongen, samt elljusbelysning för att möjliggöra åkning även kvällstid. I anslutning till spåren finns parkering, duschar och omklädningsrum. Vad kommunen har anfört i denna del har inte bestritts av klaganden. Förvaltningsrätten finner att kommunen får anses ha nedlagt inte obetydliga kostnader på de skidspår som är i fråga och att det är rimligt att den får ta ut avgifter för användande av skidspåren. Det har inte framkommit att det överklagade beslutet medför något hinder mot att de som så önskar åker skidor gratis i samma terräng, men inte på de preparerade spåren. Vad Arne Pettersson har anfört om att det överklagade beslutet strider mot allemansrätten medför enligt förvaltnings-

rättens bedömning inte att det ska anses olagligt på någon av de grunder som anges i 10 kap. 8 § kommunallagen.

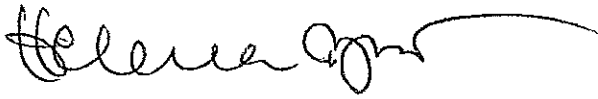
Arne Pettersson har anfört att de avgiftsbelagda spåren går genom ett naturreservat. Av handlingarna i målet framgår att det aktuella naturreservatet har tillkommit för att skydda Vasaloppsspårets fortbestånd. Någon allmän reglering av avgiftsuttag i naturreservat finns inte. Vad Arne Pettersson har anfört i denna del medför inte enligt förvaltningsrättens mening att det överklagade beslutet ska anses olagligt enligt kommunallagen.

Arne Pettersson har vidare anfört att kommunen tar ut avgifter för nyttjande av spår som till viss del ligger på mark som inte tillhör kommunen. Kommunen har obestrift uppgett att den tecknat avtal med de privata markägarna om intrångsersättning. Det har inte framkommit att det överklagade beslutet innebär en kränkning av enskilds rätt. De civilrättsliga frågor som skulle kunna aktualiseras kan inte bli föremål för förvaltningsrättens prövning i detta mål. Inte heller vad Arne Pettersson anfört i denna del medför således att beslutet ska anses olagligt i kommunallagens mening.

I målet har vidare gjorts gällande att det överklagade beslutet strider mot likställighetsprincipen. Förvaltningsrätten finner inte att kommunen, genom att ta ut avgifter för vissa skidspår i kommunen men inte för andra, behandlar sina kommunmedlemmar olika på sätt som står i strid med likställighetsprincipen.

Med hänsyn till det ovan anförda, samt med beaktande av vad som i övrigt anförts av Arne Pettersson, finner förvaltningsrätten att det överklagade beslutet inte kan anses olagligt på någon av de grunder som anges i 10 kap. 8 § kommunallagen. Överklagandet ska därför avslås.

Hur man överklagar, se bilaga B (Dv 3109/1c).



Helena Tyni
förvaltningsrättsfiskal

I avgörandet har även deltagit de särskilda ledamöterna Torbjörn Aulin och
John Persson.



Dnr: KF 2008/376 101

Införande av nytt avgiftssystem för Mora kommuns fritidsanläggningar - avgiftskonstruktion

Beslut

1. Kommunfullmäktige beslutar att från och med 1 november 2009 införa betalningsskyldighet för nyttjande av Mora skidstadions preparerade skidspår, under perioden 1 november till 30 april.
2. Barn samt ungdomar till och med årskurs 9 befrias från spåravgift.
3. Ingen avgift kommer att krävas för skidåkning i Vasaloppsspåret under de två veckor som Vasaloppet ansvarar för spårdragningen av Vasaloppsspåret. Dock erfordras giltigt kort för nyttjande av övriga avgiftsbelagda delar i anläggningen.
4. Barn och ungdomar som är befriade från spåravgift kan för 40 kronor köpa chipkort för tillgång till omklädningsrum, bastu, vallbod och värmestuga i anläggningen Mora skidstadion.
5. Grundskole- och gymnasieverksamheten i Mora kommun regleras, beträffande användandet av Mora Skidstadion, enligt tidigare praxis, vilket innebär att grundskolan betalar en årlig avgift om 15 000 kronor och gymnasieskolan 50 000 kronor.
6. Kommunfullmäktige fastställer följande prislista (inklusive moms):

Dagkort

Barn samt ungdomar till och med åk 9 Avgiftsbefriad
 Ungdomar efter åk 9 och vuxna 50 kronor

Veckokort

Barn samt ungdomar till och med åk 9 Avgiftsbefriad
 Ungdomar efter åk 9 och vuxna 200 kronor

Säsongskort

Barn samt ungdomar till och med åk 9 Avgiftsbefriad
 Ungdomar efter åk 9 och vuxna 400 kronor
 Chipkort till avgiftsbefriade barn och ungdom 40 kronor

Grupp rabatter (gäller endast säsongskort)

1 - 10 stycken ordinarie pris
 11 - 20 stycken 5 % rabatt
 21 - 50 stycken 10 % rabatt
 51 - 100 stycken 15 % rabatt
 Fler än 101 stycken 20 % rabatt
 Samtliga säsongskort måste köpas vid ett tillfälle (1 chipkort per person).

Övrigt

- I avgiften ingår ett chipkort. Alla typer av chipkort, både återanvändningsbara och papperschipkort fungerar, förutom som ett bevis på erlagd avgift, också som en nyckel vilken ger tillgång till omklädningsrum, bastu, vallbod och värmestuga i anläggningen Mora skidstadion.
- Borttappat veckokort, säsongskort och gruppkort ersättes mot uppvisande av kvitto. Detta gäller inte chipkortet.

Justerandes sign

Utdragsbestyrkande

