

**KLAGANDE**

1. Viktor Bengtsson, 810418-4992
Löjtnantsgatan 7
976 31 Luleå

2. Helena Lundström, 920928-0909
Hällbruksgatan 13 Lgh 1201
974 35 Luleå

MOTPART

Luleå kommun
971 85 Luleå

ÖVERKLAGAT BESLUT

Kommunfullmäktige i Luleå kommuns beslut den 17 december 2018, § 241

SAKEN

Laglighetsprövning enligt kommunallagen (2017:725), KL

FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE

Förvaltningsrätten avvisar överklagandet gällande den del av det överklagade beslutet som avser avgift för skidspår inom naturreservatet Ormberget-Hertsölandet.

Förvaltningsrätten avslår överklagandet i övrigt.

BAKGRUND

Kommunfullmäktige i Luleå kommun (kommunen) beslutade den 17 december 2018 att fastställa nya taxor och avgifter vid fritidsnämndens anläggningar att gälla från och med den 1 januari 2019 enligt bilaga ”Taxor och avgifter 2019”. Det innebar bland annat att kommunen införde spåravgifter vid Ormbergets skidspår i Luleå.

PARTERNAS INSTÄLLNING

Vad Viktor Bengtsson och Helena Lundström anför

Viktor Bengtsson och Helena Lundström yrkar att beslutet ska upphävas och framför bl.a. följande. Beslutet strider mot allemansrätten, kommunallagen och de reservatsföreskrifter som kommunen beslutat om för Ormberget. Större delen av de spår som finns på Ormberget är fri allemansrättslig tillgänglig natur. Endast en mycket liten del av spåren prepareras med konstsnö, ca 2,5 km och samtliga spår prepareras inte dagligen med pistmaskin. Vissa spår har elljus och andra inte. I spåren utanför reservatet används inte konstsnö. På grund av de reservatsföreskrifter som finns är det inte tillåtet att vandra i skidspåren. Det innebär i praktiken att man vintertid måste ta på skidorna i vissa delar för att ta sig fram i den allemansrättsligt tillgängliga skogen. Om kommunen avgiftsbelägger användningen kan man inte ta sig fram längre på bara allemansrättslig grund. Kommunen drar även spår utanför naturreservatet, varför allmänheten avhålls från att åka skidor på allemansrättsliga delar av Ormberget. Om man inte får åka skidor på öppna platser inne i skogen kan man i princip inte ta sig in i skogen utan att betala eftersom vissa markområden blir avskärmade av spåren.

De kostnader som Luleå kommun har för att upprätthålla bra kvalitet på de skidspår som finns motiverar inte att avgiftsbelägga samtliga spår i området. Av reservatets skötselplan framgår att kommunen är skyldig att ordna med

iordningsställande av spår för att uppnå syftet med reservatet. Avgiften strider därför mot 2 kap. 5 § KL.

Viktor Bengtsson och Helena Lundström har härefter (efter överklagandefristen löpt ut) anfört bl.a. följande. Kommunen har inte redogjort för omfattningen av eller innehållet i kostnaderna och det är således inte visat att avgiften svarar mot de utgifter som kommunen haft (självkostnadsprincipen). I avgörandet HFD 2012 ref. 70 hade kommunen tillverkat 20 000 respektive 36 000 kubikmeter snö årligen. Det är inte tillräckligt att dra upp ett skidspår och sedan hävda att man träder in i en anläggning. Genom beslutet avskärmas vissa markområden och blir då inte allemansrättsligt tillgängliga. En kort slinga av skidspår där användningen på konstsnö är kortvarig kan inte medföra att skidspåren utgör en sådan anläggning som får avgiftsbeläggas. Kommunen redogör för kostnader som även innefattar slalombacke m.m vilket inte har med de aktuella skidspåren att göra. Enbart en sådan omständighet att kommunen haft kostnader medför inte att det uppstått en anläggning. Inte heller finns det något staket eller liknande som avhåller allmänheten från dessa platser till skillnad mot fallet i HFD 2012 ref 70.

Vad Kommunen anför

Kommunen vidhåller det överklagade beslutet och framför bl.a. följande. Så som kommunen uppfattar överklagandet omfattar det enbart beslutet i den del som avser spåravgifter för Ormbergets skidspår. Anordnande av skidspår är inte en sådan obligatorisk uppgift som avses i 2 kap. 5 § KL och kommunen har därmed rätt att ta ut avgifter enligt självkostnadsprincipen för skidspår som den tillhandahåller. Kommunfullmäktiges beslut att anta spåravgift för Ormberget är fattat enligt kommunallagens bestämmelser och har tillkommit på ett lagligt sätt. Beslutet strider inte mot allemansrätten eftersom det inte hindrar allmänheten att använda sig av den allemansrättsliga

rätten att gratis promenera eller åka skidor i terrängen. Det är enbart nyttjandet av uppdragna skidspår som regleras i fullmäktiges beslut. Spåren håller hög klass och god standard. Kommunen har gjort investeringar gällande underhåll av spåren i form av bl.a. snökanonsystem och tillhandahållande av vägar, nytt spårssystem, pistmaskinsgarage, byggnader, belysning, lampor m.m. i anslutning till spåren och har arbetskostnader för personal som i princip arbetar dagligen med underhåll av spåren. På motions- och friluftsanläggningen Ormberget finns även skidskytteanläggning, parkeringsplatser, värmestuga, toaletter, vallabodar samt iordningsställda grillplatser med ved.

Kommunen har idag tre anställda som vintertid arbetar med att sköta spåren och skidbacken sju dagar per vecka. De går skiftgång och startar sin arbetstid kl. 04:00 för att spåren ska vara åkbara kl. 07:00. Det tar närmare tre timmar att köra upp motionsspåren när natursnön kommit. Från kl. 07:00 körs elitspåren upp. Två pistmaskiner körs varje vardag och under helgerna arbetar en person. Den del av spårområdet som är konstsnö kan vanligtvis öppnas i början av november och hålls sedan igång till dess natursnön kommer. Pistning av spåren utförs på samma sätt oavsett om underlaget är konstsnö eller natursnö. Huvuddelen av spåren är elbelysta. Alla spårkilometer ingår i ett system av spår som behöver kontinuerlig skötsel för att hålla den höga nivå av spår som finns på anläggningen. Kommunen beräknar driftskostnaden för hela anläggningen inklusive löner till drygt 1,2 mkr. Detta medför en driftskostnad om 67 000 kr per km. I denna kostnad ingår tillverkning av konstsnö som uppgår till 200 000 kr. Tidsåtgången för att tillverka tillräckligt med snö till konstsnöspåret är vanligtvis närmare fyra dygn beroende på temperatur och vindförhållanden. Det är enligt kommunens mening definitivt fråga om sådant arbete och sådana kostnader att det är frågan om sådan anläggning som är möjligt att avgiftsbelägga. Den som inte önskar nyttja skidspåren och tillhörande faciliteter har möjlighet att fritt vistas i området enligt de allemansrättsliga reglerna, gå eller åka skidor i terrängen och även passera skidspåren.

Längdspårsystemen på anläggningen består av 18 km som pistas. Av dessa ligger 4,2 km utanför naturreservatets gränser. Den del av spåren det görs konstsnö till är 2,5 km långt, varav 600 meter utanför naturreservatet. Det stämmer således inte att det enbart är natursnö utanför naturreservatet. Spårsystemen hänger ihop och samma skidspår går både inom och utom naturreservatet. Det är inte möjligt att bedöma enbart de spår som ligger utanför reservatet utan att samtidigt ta hänsyn till att spåren fortsätter innanför reservatsgränsen. Som skidåkare går det givetvis inte heller ett se var naturreservatets administrativa gräns ligger.

Gällande den del av överklagandet som avser fråga om inskränkning av rätten att använda det skyddade naturreservatet framgår det av avgörandet HFD 2012 ref. 70 att en sådan fråga inte kan prövas inom ramen för laglighetsprövning och överklagandet ska därför avvisas i denna del. Det klagandena framfört om avgiftens storlek har inkommit efter överklagandetidens utgång och kan därmed inte beaktas. Det är dock orimligt att intäkterna skulle överstiga kommunens kostnader för spåranläggningen.

RÄTTSLIG REGLERING

Bestämmelser

Kommuner och landsting får ta ut avgifter för tjänster och nyttigheter som de tillhandahåller. För tjänster eller nyttigheter som de är skyldiga att tillhandahålla får dock avgifter endast tas ut om det följer av lag eller annan författning (2 kap. 5 § KL).

Vid prövningen av överklagandet får domstolen inte beakta andra omständigheter än sådana som klaganden har hänvisat till före överklagandetidens utgång (13 kap. 7 § KL).

Ett överklagat beslut ska upphävas om det inte har kommit till på lagligt sätt, beslutet rör något som inte är en angelägenhet för kommunen eller landstinget, det organ som har fattat beslutet inte har haft rätt att göra det, eller beslutet annars strider mot lag eller annan författning. Domstolen får inte ersätta det överklagade beslutet med något annat beslut (13 kap. 8 § KL).

Praxis

Högsta förvaltningsdomstolen har i ett avgörande (HFD 2012 ref. 70) funnit att en kommuns insatser och kostnader för att ställa i ordning och underhålla skidspår har ansetts vara av sådan omfattning att avgiftsbeläggning av spårren inte står i strid med allemansrätten. I målet avvisades överklagandet i den del det avsåg avgiftsbeläggning av skidspår inom naturreservatet.

Förarbeten

Med stöd av den föreslagna lagbestämmelsen kan kommuner och landsting ta ut avgifter inom hela den kommunallagsreglerade sektorn. Det enda kravet är att kommunen eller landstinget tillhandahåller en tjänst eller nytta som motprestation. Det ligger i sakens natur att denna prestation måste vara individualiserad i någon mån. (prop. 1993/94:188 s. 79.)

SKÄLEN FÖR FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE

Avgiftens storlek

Viktor Bengtsson och Helena Lundström har i sitt överklagande i huvudsak framfört omständigheter till stöd för att kommunens beslut om avgifter för skidspår vid Ormbergsanläggningen strider mot allemansrätten. I yttrande har de även framfört att storleken på avgiften inte svarar mot de utgifter som kommunen haft för skidspåren och avgiften strider därmed mot självkostnadsprincipen. Förvaltningsrätten kan konstatera att det som åberopats om

avgiftens storlek är nya omständigheter som framförts först efter överklagandetidens utgång. Dessa kan därför inte beaktas (jfr RÅ 1994 ref. 65).

Avgiftsbeläggning av skidspår inom naturreservatet

Naturreservatet Ormberget – Hertsölandet bildades under år 2009 av kommunfullmäktige i Luleå kommun.

Det är fastslaget i praxis att avgift för att nyttja skidspår som löper inom ett naturreservat bör ses som en ny till allmänheten riktad föreskrift som innebär en inskränkning i rätten att använda det skyddade markområdet. Prövningen av en sådan föreskrift innefattar bl.a. frågan om inskränkningen behövs för att uppnå syftet med reservatet och prövningen ska göras av länsstyrelsen (jfr HFD 2012 ref. 70 och 19 kap. 1 § 2 st. miljöbalken). Mot denna bakgrund är förvaltningsrätten förhindrad att pröva avgiftsbeläggningen av skidspår inom naturreservatet. Överklagandet ska därför avvisas i denna del.

Avgiftsbeläggningen av skidspår utanför naturreservatet

Allmänt bör gälla att om en markägare väljer att använda en del av sin mark för att där till kostnader av viss omfattning för installation och underhåll ställa i ordning t.ex. en badplats med trampoliner, en hinderbana, en tältplats med sanitära anordningar eller annan liknande anläggning bör denne kunna ta ut en avgift av den som önskar nyttja anläggningen. Detta är också den ståndpunkt som intagits i litteraturen. Det förhållandet att den som ställer i ordning en sådan anläggning kan vara en kommun som inom vissa ramar kan välja att finansiera sitt åtagande genom skatteintäkter eller avgiftsbeläggning saknar från allemansrättslig synpunkt betydelse (HFD 2012 ref. 70).

Av det anförda framgår enligt förvaltningsrättens mening att kraven på iordningsställande och underhåll av en anläggning som medför rätt att ta ut avgift är förhållandevis måttliga.

I målet har framgått att kommunen i detta fall gjort investeringar i form av bland annat snökanonsystem, nytt spårsystem, belysning, pistmaskinsgarage, parkeringsplatser, toaletter, vallabod och värmestuga. Kommunen har även anført att de har arbetskostnader för personal som i princip arbetar så gott som dagligen med underhåll av spåren, bland annat pistning av skidspåren och periodvis även konstsnö. Spåren uppges hålla en hög standard och iordningsställs så att de är åkbara redan tidigt på morgonen. Förvaltningsrätten finner inte anledning att ifrågasätta detta.

Kommunens investeringar och insatser enligt ovan omfattar skidspår såväl innanför som utanför naturreservatet. Visserligen är spårlängden, och därmed rimligen även kostnaderna, mer omfattande i den del av spårsystemet som är inom naturreservatet. Redan de investeringar och insatser som görs utanför reservatet uppgår dock till höga belopp per spårkilometer. Dessutom visar utredningen att spårdragningen utanför reservatet binder samman skidspår som i övrigt går inom reservatets gränser, och är därmed en viktig förutsättning för nyttjandet av hela spårsystemet. Förvaltningsrätten anser därför att kommunens insatser och kostnader är sådana att de aktuella skidspåren kan jämföras med en sådan anläggning på allemansrättsligt tillgänglig mark för vars nyttjande en avgift kan tas ut.

Förvaltningsrätten anser vidare inte att avgiftsbeläggningen kan anses hindra allmänheten från att använda sig av den allemansrättsliga rätten att gratis promenera, åka skidor ute i terrängen eller passera skidspåren. Kommunen har själv anført att det enbart är nyttjandet av uppdragna skidspår som regleras i det överklagade beslutet. Mot denna bakgrund kan avgiftsbeläggningen utanför naturreservatet inte anses strida mot allemansrätten och

är därmed lagenlig (jfr HFD 2012 ref. 70). Då det heller inte framkommit att beslutet skulle vara olagligt av annan anledning ska överklagandet avslås i dess återstående del.

HUR MAN ÖVERKLAGAR

Detta avgörande kan överklagas. Överklagandet ska ges in till Förvaltningsrätten i Luleå men vara ställt till Kammarrätten i Sundsvall. Information om hur man överklagar finns i bilaga 1 (FR-03).

Victoria Bäckström
lagman

I avgörandet har även de särskilda ledamöterna Daniel Berg och Ann- Catrin Fredriksson deltagit.

Mathias Gruvris har föredragit målet.



Hur man överklagar

FR-03

Vill du att beslutet ska ändras i någon del kan du överklaga. Här får du veta hur det går till.

Överklaga skriftligt inom 3 veckor

Tiden räknas oftast från den dag som du fick del av det skriftliga beslutet. I vissa fall räknas tiden i stället från beslutets datum. Det gäller om beslutet avkunnades vid en muntlig förhandling, eller om rätten vid förhandlingen gav besked om datum för beslutet.

För part som företräder det allmänna (till exempel myndigheter) räknas tiden alltid från beslutets datum.

Observera att överklagandet måste ha kommit in till domstolen när tiden går ut.

Vilken dag går tiden ut?

Sista dagen för överklagande är samma veckodag som tiden börjar räknas. Om du exempelvis fick del av beslutet måndagen den 2 mars går tiden ut måndagen den 23 mars.

Om sista dagen infaller på en lördag, söndag eller helgdag, midsommarafton, julafton eller nyårs-afton, räcker det att överklagandet kommer in nästa vardag.

Så här gör du

1. Skriv förvaltningsrättens namn och målnummer.
2. Förklara varför du tycker att beslutet ska ändras. Tala om vilken ändring du vill ha och varför du tycker att kammarrätten ska

ta upp ditt överklagande (läs mer om prövningstillstånd längre ner).

3. Tala om vilka bevis du vill hänvisa till. Förklara vad du vill visa med varje bevis. Skicka med skriftliga bevis som inte redan finns i målet.
4. Lämna namn och personnummer eller organisationsnummer.
Lämna aktuella och fullständiga uppgifter om var domstolen kan nå dig: postadresser, e-postadresser och telefonnummer.
Om du har ett ombud, lämna också ombudets kontaktuppgifter.
5. Skicka eller lämna in överklagandet till förvaltningsrätten. Du hittar adressen i beslutet.

Vad händer sedan?

Förvaltningsrätten kontrollerar att överklagandet kommit in i rätt tid. Har det kommit in för sent avvisar domstolen överklagandet. Det innebär att beslutet gäller.

Om överklagandet kommit in i tid, skickar förvaltningsrätten överklagandet och alla handlingar i målet vidare till kammarrätten.

Har du tidigare fått brev genom förenklad delgivning kan även kammarrätten skicka brev på detta sätt.

Prövningstillstånd i kammarrätten

När överklagandet kommer in till kammarrätten tar domstolen först ställning till om målet ska tas upp till prövning.

Kammarrätten ger prövningstillstånd i fyra olika fall.

- Domstolen bedömer att det finns anledning att tvivla på att förvaltningsrätten dömt rätt.
- Domstolen anser att det inte går att bedöma om förvaltningsrätten dömt rätt utan att ta upp målet.
- Domstolen behöver ta upp målet för att ge andra domstolar vägledning i rättstillämpningen.
- Domstolen bedömer att det finns synnerliga skäl att ta upp målet av någon annan anledning.

Om du *inte* får prövningstillstånd gäller det överklagade beslutet. Därför är det viktigt att i överklagandet ta med allt du vill föra fram.

Vill du veta mer?

Ta kontakt med förvaltningsrätten om du har frågor. Adress och telefonnummer hittar du på första sidan i beslutet.

Mer information finns på www.domstol.se.