

HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS DOM

Mål nr
6966-11

meddelad i Stockholm den 30 november 2012

KLAGANDE
AA

MOTPART
Mora kommun
792 80 Mora

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE
Kammarrätten i Sundsvalls dom den 19 oktober 2011 i mål nr 1025-10

SAKEN
Laglighetsprövning enligt kommunallagen

HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS AVGÖRANDE

Högsta förvaltningsdomstolen avslår yrkandet om att hämta in yttrande från Naturvårdsverket.

Högsta förvaltningsdomstolen avvisar överklagandet såvitt gäller den del av kommunfullmäktiges avgiftsbeslut som avser skidspår inom naturreservatet Vasaloppsspåret och avslår överklagandet i övrigt.

Dok.Id 126963

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

Naturreseptatet Vasaloppsspåret, 9 mil långt och 6–9 m brett, bildades 1993/94 inom Malungs, Älvdalens och Mora kommuner. Ändamålet med reservatet angavs i beslutet om dess bildande vara att behålla och vårda området som en förutsättning för genomförande av de årliga Vasaloppsarrangemangen, att hålla skidspåret tillgängligt för allmänheten under skidsäsongen, att informera om områdets natur-, kultur- och friluftsvärden samt att skydda spårsträckningen från åtgärder som kan skada värdena för friluftslivet och tävlingsarrangemanget. Mora kommun sköter Vasaloppsspåret mellan Mora och Eldris med undantag för två veckor i anslutning till Vasaloppet då det sköts av Vasaloppsföreningen Sälen–Mora.

Kommunfullmäktige i Mora kommun beslutade den 28 september 2009 att införa avgifter för att använda Mora skidstadions preparerade skidspår under tiden november – april. Av beslutet framgår att avgiftsbeläggningen, förutom elljusupplysta spår i Hemusområdet (Hemusspåren) och Vasaloppsspåret mellan Mora och Eldris, även omfattar bl.a. omklädningsrum, bastu och vallabod. Någon avgift tas inte ut för skidåkning i Vasaloppsspåret under de två veckor som Vasaloppsföreningen Sälen–Mora ansvarar för skötseln av spåret.

AA överklagade kommunens beslut och yrkade att det skulle upphävas. Han anförde bl.a. att beslutet om avgifter strider mot allemansrätten och reglerna om naturreseptat. Förvaltningsrätten i Falun avslog överklagandet. AA överklagade hos Kammarrätten i Sundsvall. Kammarrätten fann i det nu överklagade avgörandet att lagregleringen av allemansrätten inte gjorde ett så tydligt författningsstöd att det i ett mål om laglighetsprövning fanns förutsättningar att klart konstatera att beslutet om avgifter stred mot lag eller författning. Kammarrätten fann vidare att kommunen torde vara principiellt oförhindrad att fatta beslut om nya föreskrifter för naturreseptatet. Det var därför inte heller i det avseendet visat att beslutet var olagligt.

YRKANDEN M.M.

AA fullföljer sin talan. Vidare yrkar han att Högsta förvaltningsdomstolen ska hämta in yttrande från Naturvårdsverket. Han anför bl.a. följande.

Enligt kommunens beslut den 30 november 1993 ska ändamålet med det avsatta naturreservatet, utöver att trygga Vasaloppets fortbestånd, vara bl.a. att hålla skidspåret tillgängligt för allmänheten under skidsäsongen. I beslutet finns inget förbehåll om uttag av avgift. Kommunens avgiftsbeslut strider därför mot författningsbestämmelserna om naturreservat.

Kammarrätten har begränsat sin prövning till frågan om kommunens beslut uppenbart strider mot skriven lag eller författning. Med denna begränsning kommer sedvanerätt aldrig att kunna beaktas vid kommunalbesvär. Begreppet ”strida mot lag” har inte denna betydelse i andra sammanhang, t.ex. i 58 kap. 1 § 4 rättegångsbalken om resning vid allmän domstol. En sedvanerätt kan också vara överordnad lag. Så är fallet med allemansrätten, som innebär en inskränkning av markägarens äganderätt. Även samebyarnas rätt till vinterbete har konstaterats grundas på sedvanerätt, trots att detta innebär en inskränkning av markägarens rättigheter (se bl.a. NJA 2011 s. 109). Dessutom är det inte enbart en förvaltningsrättslig fråga. Allemansrätten är densamma på kommunal och enskild mark, och konflikten mellan allmänheten och markägaren är civilrättslig och hör hemma i allmän domstol. En alltför begränsad prövning från Högsta förvaltningsdomstolens sida kan leda till skillnader i bedömningen mellan allmänna domstolar och förvaltningsdomstolar.

Allemansrätten innebär en rätt att utan markägarens samtycke och gratis färdas till fots eller på skidor över annans mark. Den ger dock inte någon rättighet att utnyttja annans anläggningar. Enligt yttrande från Naturvårdsverket i kammarrätten kan ett skidspår endast undantagsvis utgöra en anläggning som inskränker allemansrätten. Det bör understrykas att större delen av de avgiftsbelagda spåren går i fri natur, låt vara elbelyst. I Norge anses avgift för åkning i preparerade skidspår strida mot allemansrätten.

Vad som särskilt talar mot att preparerade skidspår ska anses kunna utgöra en anläggning för vars begagnade avgift ska kunna krävas är de gränsdragningsproblem som skulle uppkomma. Alla skidspår prepareras inte i terräng där det går lika bra att åka bredvid spåret. Man kan också fråga sig vad ett godtagande av avgift för skidspår skulle medföra när det gäller röjda vandringsleder med spångning av blöta partier och broslagning över älvar och åar.

Mora kommun anser att överklagandet ska avslås och anför bl.a. följande.

Frågan i målet gäller kommunens rätt att avgiftsbelägga utnyttjandet av en kommunal anläggning eller tjänst. Att få tillgång till längdskidspår som iordningställts med elljus, utläggning av konstsnö och spårning med spår/pistmaskiner och med i princip daglig tillsyn och skötsel under vintersäsongen samt även till parkering och bekvämligheter i form av duschar och omklädningsrum är inte någon sedvanerättslig rättighet. Det är i målet över huvud taget inte fråga om att avgiftsbelägga en allemansrättsligt tillåten aktivitet. De aktuella spåren utgör inte heller på något sätt ett hinder för det rörliga friluftslivet i övrigt. Det går utmärkt att promenera eller åka skidor bredvid de preparerade spåren eller att passera över dem, vilket kan ske enkelt och utan att spåren skadas.

Kommunen lägger ned mycket betydande resurser på anläggningen. Förutom de förberedelser som görs under barmarkssäsongen hänför sig de stora kostnaderna till de förberedelser i form av snö tillverkning och utkörning av snö som görs för att kunna dra skidspår av den höga kvalitet som det är fråga om samt för den tillsyn och skötsel av spåren som sker dagligen under vintersäsongen. I siffror är det fråga om tillverkning av 20 000 kubikmeter snö, 1 300 nedlagda persontimmar för skötsel och tillsyn, 300 timmar körning av spårmaskin och 280 timmar körning med snöskoter.

I naturreservat finns inga andra restriktioner beträffande markanvändningen än vad som finns tydligt angivet i beslutet om att bilda ett naturreservat och i eventuella ordningsföreskrifter i anledning av områdesskyddet. I ett beslut om

Mål nr
6966-11

inrättande av naturreservat ska de inskränkningar som behövs för att uppnå syftet med reservatet anges. Markanvändningen i naturreservat är annars inte mer inskränkt än vad som gäller för mark i allmänhet. Det skulle krävas ett uttryckligt förbud i beslutet eller i ordningsföreskrifter i anledning av reservatet för att förbjuda ett avgiftsuttag för nyttjande av en anläggning, anordning eller tjänst som i övrigt utgör en tillåten markanvändning. Inom såväl naturreservat som nationalparker är det ganska vanligt med avgiftsbelagda anläggningar m.m. En otydlig begränsning av vad som utgör tillåten markanvändning inom ett reservat skulle stå i strid med egendomsskyddet i regeringsformen.

Naturreservatet Vasaloppsspåret är inrättat för att säkerställa det årligen återkommande Vasaloppet. Något hinder i reservatsföreskrifterna eller skötselplanen mot att avgiftsbelägga åkning i särskilt anlagda spår föreligger inte. Kommunens beslut kan därför inte heller anses strida mot de regler som gäller för naturreservatet. Någon allmän reglering av avgiftsuttag i naturreservat finns inte.

SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET

Frågorna i målet

Målet gäller om Mora kommuns beslut att införa avgifter för att under perioden november – april använda Vasaloppsspåret mellan Mora och Eldris samt Hemusspåren strider mot reglerna om naturreservat eller allemansrätten och därför ska upphävas enligt 10 kap. 8 § första stycket kommunallagen (1991:900).

Yttrande från Naturvårdsverket

Naturvårdsverket har yttrat sig hos kammarrätten. Målet får anses vara så utrett som dess beskaffenhet kräver. Yrkandet om att hämta in yttrande från Naturvårdsverket ska därför avslås.

Kan kommunens beslut bli föremål för laglighetsprövning?

Beslutet om avgiftsbeläggning har fattats av kommunfullmäktige i Mora kommun. En kommunmedlem har rätt att få lagligheten av ett sådant beslut prövat, om det inte i lag eller annan författning finns särskilda föreskrifter om överklagande (10 kap. 1 och 3 §§ kommunallagen).

I 7 kap. miljöbalken (MB) finns bestämmelser som gäller skydd av områden. I 4–8 §§ finns regler om naturreservat. Enligt 5 § ska i ett beslut om att bilda ett naturreservat anges de inskränkningar i rätten att använda mark- och vattenområden som behövs för att uppnå syftet med reservatet. Om det senare visar sig behövas ytterligare inskränkningar för att uppnå syftet med skyddet, får kommunen enligt samma lagrum meddela beslut om detta.

I 7 kap. 1 § MB föreskrivs att var och en som utnyttjar allemansrätten ska visa hänsyn och varsamhet. Därutöver finns ingen direkt reglering i lag utöver bestämmelsen i 2 kap. 15 § fjärde stycket regeringsformen enligt vilken alla ska ha tillgång till naturen enligt allemansrätten.

De skidspår som omfattas av kommunens avgiftsbeslut löper till en del inom naturreservatet Vasaloppsspåret och till en – större – del utanför det skyddade området. Naturreservatet inrättades, vad avser område inom Mora kommun, genom beslut av kommunstyrelsen i Mora kommun.

Reservatet omfattar den mark på vilken Vasaloppsspåret löper. Kommunfullmäktiges beslut om avgift för utnyttjande av detta skidspår är därför närmast, som också kammarrätten konstaterat, att se som en ny till allmänheten riktad föreskrift som innebär en inskränkning i rätten att använda det skyddade markområdet. Ett sådant beslut överklagas hos länsstyrelsen (19 kap. 1 § andra stycket MB). Det innebär att bl.a. frågan om en sådan inskränkning behövs för att uppnå syftet med reservatet ska prövas i annan ordning. Vad AA anfört mot kommunens avgiftsbeslut såvitt det avser skidspår inom naturreservatet kan därför inte beaktas inom ramen för en laglighetsprövning.

När det så gäller talan mot kommunfullmäktiges beslut i den del det avser skidspår belägna utanför naturreservatet finns en bestämmelse om överklagande i 40 § förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. enligt vilken bl.a. Naturvårdsverket får överklaga "beslut som rör frågor som avses" i 7 kap. MB. Denna regel skulle kunna förstås så, att den omfattar alla beslut som rör allemansrätten i vid mening. Vid bedömningen av om detta är att anse som en sådan särskild föreskrift om överklagande som medför att undantag görs från den rätt som annars tillkommer kommunmedlem att få lagligheten av kommunala beslut prövad kan emellertid en så vidsträckt tolkning inte komma i fråga. Bestämmelsen i 7 kap. 1 § MB är en till enskilda riktad anvisning om att visa hänsyn. En regel av det slaget kan inte anses föreskriva en särskild ordning för överklagande av beslut som påstås innebära en lagstridig inskränkning av allemansrätten.

AAs talan ska således avvisas såvitt gäller den del av kommunfullmäktiges avgiftsbeslut som avser skidspår inom naturreservatet Vasaloppsspåret men tas upp till prövning i övrigt.

Strider avgiftsbeläggningen av Hemusspåren mot allemansrätten?

Allemansrätten är, som redan framgått, mycket sparsamt reglerad. I förarbetena till regeringsformens bestämmelser om egendomsskydd (prop. 1993/94:117 s. 18 f.) anförs bl.a. att det skydd som den enskildes egendom tillförsäkras inte får utgöra något hinder mot att allmänheten utnyttjar naturen enligt vad som följer av den på sedvanerätt grundade allemansrätten. Allemansrätten får sitt innehåll främst genom motsatsvisa tolkningar av vissa straffstadganden. Den kan enligt propositionen sägas innebära att det är tillåtet för var och en att ta sig fram till fots över annans mark, med undantag för tomtmark som ligger intill någons bostad. Det är vidare tillåtet att tillfälligt uppehålla sig på samma mark och att där t.ex. slå upp ett tält för någon enstaka natt. Allemansrätten kan ur markägarens perspektiv sägas innebära en inskränkning i hans äganderätt till fastigheten utan att han har

någon rätt till ersättning. Det borde i bestämmelserna om egendomsskydd göras ett uttryckligt förbehåll för allemansrätten som på så sätt också gavs en grundlagsförankring. Avsikten var dock inte, framhölls det, att ge allemansrätten en för all framtid bestämd innebörd och därigenom låsa den till just den rörelsefrihet i naturen som gällde då.

En allmän bestämmelse om att naturen är tillgänglig för alla enligt allemansrätten infördes i 1 § naturvårdslagen (1964:822) genom lagstiftning 1974. I förarbetena uttalas (prop. 1974:166 s. 92) att det på flera punkter råder oklarheter om vad allemansrätten innebär. Det ansågs dock värdefullt att – utan någon närmare precisering av allemansrättens innebörd – markera dess betydelse.

Naturvårdslagen upphävdes genom införandet av miljöbalken. Även i förarbetena till miljöbalken uttalas att det inte är aktuellt att generellt reglera allemansrättens innebörd. Detta skulle inte bara innebära stora svårigheter utan skulle också på sikt kunna leda till en oönskad inskränkning av allemansrätten (prop. 1997/98:45 Del 1 s. 300 f.).

Den omständigheten att det inte finns någon tydlig författningsreglering av allemansrätten hindrar enligt Högsta förvaltningsdomstolens mening inte att det kommunala avgiftsbeslutets laglighet kan prövas mot den i stor utsträckning sedvanerättsligt bestämda innebörden av allemansrätten.

Allemansrätten kan beskrivas som en befogenhet för var och en att i viss utsträckning, och med vederbörlig hänsyn, nyttja annans fastighet. Nyttjandet får alltså inte gå så långt att ägaren – eller annan med särskild rätt till fastigheten – tillfogas nämnvärd olägenhet eller skada. Den grundläggande innebörden av denna befogenhet är att var och en fritt kan färdas över annans mark, framför allt till fots, men även på skidor samt under kortare tid uppehålla sig där och även plocka blommor, bär och svamp.

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.

Mora kommun röjer mark för de aktuella spåren, tillverkar och förstärker broar över diken och vattendrag och har försett spåren med elljus. Av utredningen framgår vidare att kommunen tillverkar och lägger ut konstsnö för att säkerställa spårens kvalitet och så gott som dagligen underhåller spåren även i övrigt. Kommunens uppgift om att det för Vasaloppsspåret och Hemusspåren är fråga om tillverkning av 20 000 kubikmeter snö, 1 300 nedlagda persontimmar för skötsel och tillsyn, 300 timmar körning av spårmaskin och 280 timmar körning med snöskoter har inte satts i fråga. Detsamma gäller den uppgift som lämnades vid kammarrättens syn i målet om att det under säsongen 2010/11 producerades 36 000 kubikmeter konstsnö. Det har inte påståtts att dessa insatser för installation och underhåll skulle vara koncentrerade till spårsträckningen inom naturreservatet.

Det är således fråga om betydande insatser i form av arbete och material som läggs ned för att ställa i ordning och underhålla skidspåren. Även de kostnader som är förbundna med dessa insatser har uppgetts vara betydande. Dessa insatser och kostnader är sammantagna av sådan omfattning att skidspåren i detta fall, tillsammans med de anordningar som ställts i ordning inom skidstadion, kan jämföras med en sådan anläggning på allemansrättsligt tillgänglig mark för vars begagnande en avgift kan tas ut.

Även om de särskilt anlagda skidspåren i detta fall alltså är av sådant slag att avgift i och för sig kan tas ut av den som nyttjar dem, måste emellertid också beaktas att de, till skillnad från flertalet andra jämförbara anläggningar, har en omfattande sträckning genom markområden inom vilka allmänheten fritt bör

Mål nr
6966-11

kunna färdas och vistas. Vid en prövning mot allemansrättens grundläggande innebörd måste hänsyn därför också tas till om avgiftsbeläggningen medför en begränsning av dessa markområdets tillgänglighet i övrigt.

Såvitt framgår av utredningen innebär inte avgiftsbeläggningen av de aktuella skidspåren någon sådan inskränkning i allmänhetens möjligheter till ett fritt friluftsliv inom de aktuella områdena. Kommunen har obestritt uppgett att det inte finns något som hindrar allmänheten från att fritt vistas i området, utan avgift åka skidor i den terräng där spåren löper och vid behov passera över skidspåren.

Mot bakgrund av det anförda finner Högsta förvaltningsdomstolen att det överklagade beslutet i vad det belägger användningen av Hemusspåren med avgift inte står i strid med allemansrätten. Överklagandet ska således avslås i den delen.

Mats Melin

Gustaf Sandström
Skiljaktig mening

Karin Almgren

Eskil Nord
Skiljaktig mening

Christer Silfverberg

Ann-Charlotte Borlid
Föredragande justitiesekreterare

SKILJAKTIG MENING

Justitieråden Gustaf Sandström och Eskil Nord är av skiljaktig mening och anför följande.

Majoriteten har funnit att avgiftsbeläggningen av Hemusspåren är förenlig med allemansrätten. I den delen har vi en annan uppfattning.

Ett centralt inslag i allemansrätten är rätten att, med vissa begränsningar, ta sig fram över annans mark. Denna s.k. färdselrätt (SOU 1962:36 s. 179) kan utövas till fots men också på skidor, i förekommande fall med utnyttjande av befintliga skidspår.

Allmänt bör allemansrätten inte hindra en markägare eller annan rättighetsinnehavare att ta ut en avgift av den som vill nyttja vad som kan betecknas som en anläggning på fastigheten. Ett exempel som ofta nämns är badplats med hopptorn och trampoliner.

När frågan om avgifter har aktualiserats har det i regel gällt ett mindre och sammanhållet område (jfr exemplet med badplats). Hemusspåren förgrenar sig över ett stort område. Även om spåren underhålls väl och håller hög standard är de fortsatt ingenting annat än just skidspår.

Vår bedömning är att Hemusspåren inte kan betecknas som en anläggning eller som del i en större anläggning. Eftersom laglig grund för att avgiftsbelägga spåren saknas ska AAs talan i denna del bifallas.

Avd. I

Föredraget 2012-06-13