

Nr 29*Konstitutionsutskottets utlåtande i anledning av väckt motion om rätt för kommun att vidtaga näringspolitiska åtgärder.*

I motionen nr 181 i andra kammaren av herrar *Holmberg* och *Hermansson* hemställas, »att riksdagen måtte besluta att i skrivelse till Kungl. Maj:t hemställa om förslag till sådan ändring av kommunallagen att kommunerna ges rätt att starta industrier och ingripa på annat sätt med näringspolitiska åtgärder för att befrämja kommunens ekonomiska utveckling».

Beträffande motiveringen får utskottet hänvisa till motionen.

Huvudregeln för borgerlig primärkommuns kompetens meddelas i 3 § i 1953 års kommunallag. Enligt första stycket av detta lagrum äger kommun att själv, efter vad i denna lag närmare bestämmes, vårda sina angelägenheter, såvitt icke handhavandet därav enligt gällande författningar tillkommer annan. I ett andra stycke hänvisas angående vissa kommunala angelägenheter till vad särskilt är stadgat.

Rättskällor vid detta stadgandes tolkning är vid sidan av lagtexten äldre och nyare rättspraxis, kompetensdirektiv, givna i samband med att stadgandet år 1948 erhöll sin nuvarande lydelse, samt speciallagstiftning och till denna hörande förarbeten.

Med den lydelse lagrummet erhöll 1948 skall allmänintresset och icke såsom tidigare gemensamhetsintresset vara normerande för kommuns enbart på det första stycket grundade kompetens. För att vara lagenlig skall den kommunala åtgärden tillgodose ett allmänt till kommunen knutet intresse. Denna synpunkt på det kommunala befogenhetsområdet utvecklades närmare i uttalanden av kommunallagskommittén (SOU 1947: 53) och föredragande departementschef (prop. nr 140/1948).

Beträffande tillämpningen på olika kommunala verksamhetsfält av den nya kompetensbestämmelsen framhöll både kommittén och departementschef att det i stort sett borde bli rättstillämpningens uppgift att närmare bestämma gränserna för kommunernas verksamhet. Därvid skulle rättspraxis erhålla en jämförelsevis stor frihet att anpassa sin ståndpunkt efter förhållandena i de särskilda fallen och med beaktande av den allmänna samhällsutvecklingen.

Kommittén hade verkställt en undersökning om hur de principer som uppbar det nya lagrummet skulle verka inom vissa kommunala verksam-

hetsområden. Såväl departementschef som konstitutionsutskottet (utl. nr 24/1948) tog ställning till kommitténs i dessa avseenden uttalade åsikter. Till de av kommittén behandlade spörsmålen hörde även kommunal affärsverksamhet och understödjande av enskilda näringsföretag.

Karakteristiskt för den enligt rättspraxis tillåtna kommunala affärsverksamheten fann kommittén vara att den tillgodosåg viktiga allmänintressen. Särskilt tydligt var detta beträffande el- och gasverk samt företag med liknande monopolställning på kommunikationsväsendets område. Betydelsefullt var att dessa nyttigheter kunde erhållas till så billigt pris som möjligt. Enligt en gammal rättsgrundsats ägde kommun nämligen inte inlåta sig på företag enbart i syfte att erhålla ekonomisk vinst.

Vid sidan av sådan tillåten kommunal affärsverksamhet samt företagssamhet i anknötning till i särskilda författningar reglerade kommunala uppgifter förekom emellertid också att kommunerna subventionerade eller eljest främjade enskilda näringsföretag. Efter att översiktligt ha redovisat den ganska restriktiva rättspraxis som här vunnit insteg uttalade kommittén att denna rättspraxis i allmänhet kännetecknats av verklighetsblick och anpassning efter de med olika tider växlande behoven av samhällseliga insatser. Den allmänna ekonomiska och sociala utvecklingen samt de tekniska framstegen kunde emellertid framkalla behov av kommunala åtgärder på verksamhetsfält som hittills helt eller huvudsakligen varit förbehållna den enskilda företagsamheten. Det vore av vikt att rättstillämpningen vid bedömandet av sådana åtgärder inte låte sig bindas av traditionella synpunkter utan beaktade vad de allmänna intressena kunde anses kräva i olika fall.

Kommittén belyste därefter med exempel företag, där en positiv inställning hos praxis i första hand syntes kunna förväntas antingen därför att företagen anknöt till redan befintlig kommunal verksamhet eller därför att de skapade arbetstillfällen åt arbetslösa eller hindrade hotande arbetslöshet. I övrigt kunde arten och omfattningen av de näringsföretag, för vilka kommunal drift kunde ifrågakomma, icke överblickas. Gränsdragningen härvidlag måste hänskjutas till rättspraxis.

Motsvarande synpunkter kunde enligt kommittén läggas på kommunernas understödjande av den enskilda verksamheten. Förelåg ett allmänt intresse av kommunalt stöd åt ett enskilt företag, borde kommunen i princip kunna lämna sådant stöd. Särskilt gällde detta, när ett nedläggande eller inskränkande av driften skulle föranleda arbetslöshet i kommunen.

På många håll förekom emellertid en subventionering av enskild industri med huvudsakligen andra syften, såsom att erhålla ökat skatteunderlag eller liknande fördelar. Beträffande sådant understödjande gjorde kommittén i fortsättningen en bestämd skillnad mellan å ena sidan individuella industrisubventioner och å den andra åtgärder i syfte att allmänt befrämja näringslivets utveckling inom kommunen. Huruvida och i vad mån subventioner av förstnämnda slag borde tillåtas fann kommittén synnerligen tvi-

velaktigt. Ofta kunde det visserligen framstå som ett betydande intresse för den enskilda kommunen att draga till sig en industri, t. ex. för åstadkommande av en i näringsekonomiskt hänseende lämplig avvägning av olika näringsgrenar, för upptagande av överskottsarbetskraft etc. Starka skäl talade emellertid mot en fri subventionsrätt för kommunerna. Kommunala initiativ och åtgärder på detta område kunde komma i motsättning till de pågående strävandena att åstadkomma en ur rikssynpunkt rationell lokalisering av näringslivet till olika orter och områden. En ohämmad kommunal konkurrens om industrien med lämnande av subventioner i allehanda former skulle allvarligt äventyra framgången av nämnda strävanden. Med hänsyn härtill syntes man ha all anledning att ställa sig tveksam till en uppmjukning av rådande restriktiva praxis beträffande industrisubventioner.

Åtgärder i allmänt näringsfrämjande syfte syntes däremot på grund av sin allmänna natur böra falla inom kommuns kompetensområde. Som exempel på dylika åtgärder nämnde kommittén anordnande av industriområden och deras förseende med trafikleder, stickspår, ledningar för vatten och avlopp m. m., tillgodoseende av hantverkets och småindustriens behov av arbetslokaler samt därmed jämförliga åtgärder.

Departementschefen förklarade sig i huvudsak ense med kommittén i denna fråga. Införandet av allmänintresset som kompetensreglerande faktor skulle enligt hans åsikt åtminstone inte för det dåvarande innebära någon vidgning av gränserna för kommunernas kompetens, sådana dessa gränser uppdragits av praxis. Liksom kommittén betonade han emellertid att på detta område en snabb utveckling ägde rum med förskjutningar i betraktelsesättet och att det därför just för detta område vore särskilt värdefullt med en elastisk kompetensregel.

Vad departementschefen sålunda anfört föranledde ingen erinran från konstitutionsutskottet i dess av riksdagen godkända utlåtande.

I sitt betänkande med förslag till kommunallag m. m. (SOU 1952: 14) återupptog kommunallagskommittén frågan om individuella industrisubventioner, denna gång i anslutning till ett av utredningen angående näringslivets lokalisering år 1951 avgivet betänkande (SOU 1951: 6), i vilket ifrågasatts om icke kommunala industrisubventionsbeslut borde göras underställningspliktiga. Kommunallagskommittén som ogillade denna form av statskontroll fann vidare åtgärder i ärendet böra anstå i avvaktan på ytterligare åtgärder från statsmakternas sida. Kommitténs uttalande blev inte föremål för något ställningstagande från riksdagens sida i samband med den år 1953 avlåtna kommunallagspropositionen (prop. 210/1953).

Senare vid 1958 års B-riksdag väckta motioner (I: 13 och II: 14) om utvidgning av kommuns kompetensområde i fråga om drivande av industri- eller affärsverksamhet avstyrktes av konstitutionsutskottet (utl. B 6/1958) och avlogs av riksdagen.

Såsom motivering för sitt avstyrkande av motionerna anförde utskottet i

huvudsak, att en viss utveckling på detta område av den kommunala kompetensen var naturlig och önskvärd samt att besvärsmyndigheterna borde taga hänsyn till samhällsutvecklingen. Att utan inskränkning tillerkänna kommun rätt att stödja eller driva industri- och affärsverksamhet av rent spekulativ natur vore emellertid en långtgående åtgärd som mötte betänkligheter. En ur rikssynpunkt olämplig lokalisering av näringslivet kunde därigenom framkallas. En sådan utökning av den kommunala kompetensen som ifrågasatts i motionerna kunde också medföra risk för att de ekonomiskt starkare kommunerna droge till sig industri och affärsverksamhet från de svagare.

I detta sammanhang må framhållas att rättspraxis på förevarande område följt de av statsmakterna vid 1948 års kompetensreform uppdragna restriktiva riktlinjerna. Kommunala beslut om individuella industrisubventioner har i ett stort antal fall upphävts såsom överskridande de beslutandes befogenhet. När utgången i något enstaka mål blivit en annan har detta berott på särskilda omständigheter såsom arbetslöshetshot och liknande. I många fall har emellertid besluten lämnats oöverklagade och därmed vunnit laga kraft.

Frågor om näringslivets lokalisering har de sista åren tilldragit sig allt större intresse. Bidragande orsaker har varit den allt starkare inflyttningen från glesbygd till tätort samt den nyligen beslutade nya kommunindelningsreformen. Bland kommittéer som avgivit betänkanden i hithörande frågor märks länsutredningen för Jämtlands län (SOU 1963: 45) och kommittén för näringslivets lokalisering. Vid flera tillfällen har kommunernas uppgifter vid näringslivets lokalisering berörts i riksdagen. Med anledning av kommitténs för näringslivets lokalisering betänkande Aktiv lokaliseringspolitik (SOU 1963: 58) har nyss proposition framlagts för riksdagen (prop. nr 185).

I propositionen uttalar föredragande departementschef att kommunernas roll i en aktiv framtida lokaliseringspolitik främst skall vara att sörja för en förutseende planering och för att de samhälleliga investeringar som faller inom ramen för den kommunala kompetensen utbyggs och dimensioneras på ett sätt som svarar mot servicebehoven. Däremot ställer sig departementschefen bestämt avvisande till kommunala subventioner i syfte att påverka enskilda företags lokalisering och utveckling. I anslutning härtill meddelar departementschefen att han ämnar föreslå Kungl. Maj:t att föranstalta om särskild utredning beträffande gränserna för kommunernas kompetens härvidlag. Anledning saknas att här närmare redovisa övriga i propositionen ingående förslag.

I övrigt må erinras om att riksdagen vid innevarande riksdags vårsession på konstitutionsutskottets hemställan med bifall till motionen II: 469 anhållit om skyndsam prövning och förslag rörande sådan utvidgning av den kommunala kompetensen, att kommun skall äga vidtaga åtgärder för tillskapande av semesterbyar och liknande anläggningar. I sitt av riksdagen

godkända utlåtande (nr 14) motiverade utskottet den begärda utredningen med bl. a. att kommunala initiativ och åtgärder på detta begränsade område inte framstode som betänkliga ur näringspolitiska lokaliseringssynpunkter.

Utskottet. Huruvida och i vad mån kommun bör äga rätt att stödja näringslivet i orten är ett komplicerat spörsmål, på vilket flera synpunkter kan läggas. Sådant problemet numera ställer sig kan det inte angripas isolerat utan måste ses i samband med andra åtgärder från samhällets sida i syfte att få till stånd en rationell industrilokalisering och såvitt möjligt förebygga de ödeläggande verkningar för därav berörda orter som den i accelererat tempo pågående folkutflyttningen stundom kan få. Vidtages sådana åtgärder kan frågan om kommunernas näringspolitiska kompetens komma i ett annat läge. Förslag till dylika åtgärder har nyss framlagts i proposition angående riktlinjer för en aktiv lokaliseringspolitik m. m. (prop. nr 185). Denna proposition innehåller uttalanden, enligt vilka föredragande departementschefen ämnar föreslå Kungl. Maj:t att föranstalta om särskild utredning beträffande kommunernas kompetens i näringspolitiska ämnen. Med hänsyn härtill saknas anledning att i vidare mån ingå på saklig prövning av förevarande motion. Under åberopande av vad sålunda anförts hemställer utskottet,

att motionen II: 181 icke måtte till någon riksdagens åtgärd föranleda.

Stockholm den 11 november 1964

På konstitutionsutskottets vägnar:

BENGT ELMGREN

Närvarande:

från första kammaren: herrar Torsten Andersson*, Damström, Sveringsson*, Georg Pettersson, Olsén*, Erik Olsson, Dahl, Källqvist*, Hilding* och Hübinette; samt

från andra kammaren: herrar von Friesen, Magnusson i Tumhult, Bengtsson i Halmstad, Nilsson i Östersund, Braconier*, Henningsson, Westberg*, Andersson i Billingsfors, Boo och Andersson i Storfors.

* Ej närvarande vid justeringen.