

Nr 18

Konstitutionsutskottets utlåtande i anledning av proposition med förslag till lag om vissa kommunala befogenheter inom turistväsendet jämte följdmotioner.

Ärendet

I detta utlåtande behandlas:

1) *Proposition nr 44* (kom.:dep.) i vilken hemställts att riksdagen antar ett förslag till lag om vissa kommunala befogenheter inom turistväsendet, avsedd att träda i kraft den 1 juli och av följande innehåll: »Kommun får vidtaga åtgärder för uppförande och drift av turistanläggningar i den mån det är påkallat för att främja turistväsendet inom kommunen.»

2) *Följdmotionerna I: 786 och II: 1017*. Texten är tryckt i första kammaren. Motionärer är i första kammaren herrar Sveningsson och Enarsson (båda h) samt i andra kammaren herrar Bengtson i Solna och Oskarson (båda h). Hemställan avser att riksdagen avslår propositionen.

3) *Följdmotionerna I: 785 och II: 1018*. Texten är tryckt i andra kammaren. Motionärer är i första kammaren herrar Eric Gustaf Peterson och Karl-Erik Eriksson (båda fp) samt i andra kammaren herrar Norrby, Sterne, Nelander och Jönsson i Ingemarsgården (alla fp). Hemställan avser att riksdagen hos Kungl. Maj:t anhåller om förslag till förtydligande vad gäller landstingens befogenheter inom turistväsendet.

Propositionens bakgrund

Huvudregeln för borgerlig primärkommuns kompetens finns i 3 § kommunallagen (KL) den 18 december 1953 (nr 753). Enligt detta lagrum får kommun själv vårda sina angelägenheter i den mån det inte enligt annan författningsbestämmelse ankommer på annan att göra det. Vidare hänvisas i paragrafen till vad som är särskilt föreskrivet om vissa kommunala angelägenheter. Motsvarande gränser för den kommunala verksamheten anges i 3 § kommunallagen den 1 mars 1957 (nr 50) för Stockholm (KLS).

Kompetensregeln fick sin nuvarande utformning år 1948. Den bygger på principen att kommunala åtgärder skall tillgodose allmänna, till kommunen knutna intressen. Kravet kan sägas innebära bl. a. att skälighetslikställighet upprätthålls mellan kommunens medlemmar. Det är sålunda inte tillåtet att med frångående av objektiva normer gynna enskilda kommunmedlemmar eller grupper av sådana. I detta ligger en betydelsefull *Bihang till riksdagens protokoll 1968. 5 saml. 2 avd. Nr 18*

begränsning av kommuns befogenhet att lämna stöd åt det enskilda näringslivet. Ytterligare en viktig princip för den kommunala verksamheten är att denna inte får bedrivas i vinstsyfte.

Som nämnts görs i 3 § KL en hänvisning till vad som är särskilt föreskrivet om vissa kommunala angelägenheter. Särskilda bestämmelser om den kommunala kompetensen finns i lagen den 10 juli 1947 (nr 523) om kommunala åtgärder till bostadsförsörjningens främjande, förordningen den 22 september 1950 (nr 606) om kommuns bidrag till kostnaderna för folkvandvården och lagen den 14 december 1962 (nr 638) om rätt för kommun att bistå utländska studerande. Som framhållits i förarbetena till den allmänna kompetensregeln är det en uppgift för rättspraxis att närmare avgränsa området för den kommunala kompetensen. Kompetensfrågor kan bli rättsligt prövade genom besvär över kommunala beslut, i sista instans av regeringsrätten. Kommunerna har i praxis medgett vidsträckta befogenheter att tillgodose de egna kommunmedlemmarnas behov av anläggningar för fritiden. Något hinder mot att vidta sådana åtgärder utanför kommunens område synes inte ha ställts upp i praxis, förutsatt att anläggningarna företrädesvis tillgodoser de egna kommunmedlemmarnas intresse. I fråga om kommuns befogenhet att sörja också för andra än de egna kommunmedlemmarna på detta område har den ståndpunkten intagits i praxis att åtgärder får vidtas endast för nyttoresenärer, t. ex. dem som besöker kommunen i affärsärenden. Denna ståndpunkt har legat till grund för avgöranden om kommuns befogenhet bl. a. att driva eller stödja hotellrörelse eller kombinerad hotell- och restaurangrörelse. Innebörden av detta är att åtgärderna ansetts otillåtna när de haft till huvudsakligt syfte att betjäna turister, dvs. andra än kommunens egna invånare eller nyttoresenärer. Sålunda har engagemang i turisthotell och andra större anläggningar som varit avsedda företrädesvis för turister genomgående bedömts som otillåten kommunal verksamhet. Åtgärder ägnade att allmänt främja turismen har däremot ansetts tillåtna, t. ex. anslag för att inrätta turistbyrå, utgivning av turistbroschyrer, stöd åt lokal turistorganisation och åt festspel, förmedling av turistbostäder och anslag för att inreda vandrarhem.

1964 års riksdag hemställde i anledning av en motion (II: 469) om skyndsamt prövning och förslag till sådan utvidgning av den kommunala kompetensen att kommun fick vidta åtgärder för att tillskapa semesterbyar och liknande anläggningar (KU 14, rskr. 318). Konstitutionsutskottet anförde i sitt utlåtande att det måste vara ett allmänt intresse att kommuner i natursköna områden medverkade till att semesterbyar kom till stånd där de semestrande oberoende av kommuntillhörighet kunde få standardmässigt goda boplatser till överkomlig kostnad. Hänsyn till sanitära intressen och ordningssynpunkter, planeringsförhållanden m. m. gjorde att det inte kunde anses vara en kommun likgiltigt var och hur en semesterby anlades eller hur den administrerades. Kommunala initiativ och åtgärder för att

lösa dessa problem framstod enligt utskottets mening inte heller som betänkliga från lokaliseringspolitiska synpunkter.

Fritidsutredningen har i sitt betänkande »Friluftslivet i Sverige, del II» (SOU 1965: 19) framhållit behovet av en livlig verksamhet från kommunernas sida i arbetet för vällokaliserade friluftsanläggningar och välplanerad fritidsbebyggelse och föreslagit att all tvekan om kommunernas befogenheter på fritidsområdet undanröjs genom ett formellt ställningstagande av statsmakterna.

Även JO har i en skrivelse till Kungl. Maj:t år 1965 förordat en översyn av de kommunala kompetensreglerna i här förevarande avseende.

Kommunalrättskommittén fick den 5 mars 1965 i uppdrag att se över reglerna om borgerlig primärkommuns kompetens m. m. I de direktiv som därvid lämnades berördes bl. a. frågan om kommuns befogenhet att anordna och driva semesterbyar, turisthotell, linbanor och liknande turistanläggningar. Kommunalrättskommittén har särbehandlat denna fråga och, innan uppdraget i sin helhet är slutfört, redovisat denna del av uppdraget i betänkandet »Kommunala befogenheter inom turistväsendet» (SOU 1967: 50). I betänkandet föreslog kommittén att den kommunala kompetensen utvidgades så, att kommun fick möjlighet att tillgodose behovet av anläggningar för olika former av inkvartering och friluftsliv. Visserligen talade olika skäl mot att denna särskilda kompetensfråga bröts ut ur kommitténs uppdrag att se över den kommunala kompetensen i sin helhet. Lösningen av frågan kunde emellertid enligt kommitténs uppfattning inte lämpligen anstå till dess uppdraget helt slutförts. Kompetensutvidgningen borde därför provisoriskt komma till stånd genom en särskild kommunallag som gav kommun befogenhet att vidta åtgärder för uppförande och drift av turistanläggningar i kommunen.

Över betänkandet har avgetts yttranden av kammarkollegiet, statens naturvårdsverk, kommerskollegium, arbetsmarknadsstyrelsen, länsstyrelserna i Gotlands, Blekinge, Malmöhus, Hallands, Göteborgs och Bohus, Värmlands, Örebro, Kopparbergs, Västernorrlands, Jämtlands, Västerbottens samt Norrbottens län, Svenska kommunförbundet, Svenska landstingsförbundet, Svenska stadsförbundet, Svenska turistföreningen samt Skid- och friluftsförbundet. Kommerskollegium har bifogat yttranden från samtliga handelskammare utom en och från Svenska turisttrafikförbundet. Länsstyrelserna har bifogat yttranden från 58 kommuner, tre kommunala samarbetsnämnder och fem regionala turistorganisationer. En länsstyrelse har bifogat yttrande från landstingets förvaltningsutskott. En kommun har bifogat yttrande från en lokal turistorganisation. Remissinstansernas inställning till kommitténs förslag är i allmänhet positiv. Endast *kommerskollegium*, *Stockholms handelskammare* och *handelskammaren i Göteborg* är negativt inställda i huvudfrågan. *Kammarkollegiet* anser att den delfråga, som kommitténs förslag avser, inte bör prövas särskilt utan bör tas upp när kompetensfrågan i dess helhet behandlas.

Departementschefen

Förlängningen av semestertiden och införande av femdagars arbetsvecka har medfört en avsevärd ökning av fritiden. Värdet av dessa framsteg beror i hög grad på i vad mån fritiden kan ges ett meningsfullt innehåll. Härvid spelar resor och friluftsliv en viktig roll. Departementschefen framhåller att allmän enighet torde råda om att bästa möjliga förutsättningar för sådana aktiviteter bör skapas samt anför vidare:

Fritidsutredningen har visat på åtgärder som behövs för att främja det turistinriktade friluftslivet. Behoven hänför sig främst till anläggningar för logi såsom campingplatser, fjällstugor, fjällstationer, vandrarhem, semesterbyar och turishotell samt till andra anläggningar för friluftaktiviteter. Också andra typer av turistanläggningar kan behövas. Frågan om dessa olika behov skall tillgodoses av det allmänna eller av enskilda bör bedömas efter vad som i varje särskilt fall finnes lämpligt. Det är emellertid uppenbart att det allmänna i stor utsträckning måste ta på sig ett ansvar i detta sammanhang. Staten lämnar också sedan lång tid tillbaka ekonomiskt stöd för sådana ändamål som nu är i fråga. Kommunalrättskommittén har visat att kommunerna gör betydande insatser på området. Under en följd av år har dessa insatser i åtskilliga fall gjorts med statligt stöd eller finansierats med lån eller borgen som Kungl. Maj:t lämnat tillstånd till.

Att kommunerna engagerar sig för att främja turismen ligger nära till hands med hänsyn till att förutsättningarna för turismen i stor utsträckning är lokalt betingade. De turistfrämjande åtgärderna innebär ofta att man knyter an till eller utvecklar kommunens företräden t. ex. i fråga om natur och sevärdheter. Som kommittén och naturvårdsverket anför kan kommunala åtgärder för turismen i många fall ses som ett led i kommunernas naturvårdsverksamhet. Det kommunala ansvaret för hälsovård, allmän ordning och fysisk planering motiverar vidare ofta kommunala insatser inom turismväsendet t. ex. för att få till stånd goda campingplatser eller parkeringsplatser för turister. Turismen kan också ha betydelse för utvecklingen inom kommunen genom att den skapar arbetstillfällen och tillför kommunen inkomster.

Efter en redogörelse för gällande lagregler och rättspraxis i fråga om den kommunala kompetensen anför departementschefen:

Det är uppenbarligen i och för sig otillfredsställande att det inte råder överensstämmelse mellan de principer för den kommunala kompetensen inom turismväsendet som slagits fast i rättspraxis och den syn på kommuns befogenheter som kommit till uttryck genom det statliga stödet till kommunala åtgärder på området. Enligt min mening är det uteslutet att bryta den utveckling som skett genom de kommunala insatserna och det statliga stödet. En sådan anpassning av gällande rätt som kommittén har förordat bör alltså komma till stånd.

Kommittén har övervägt om den föreslagna utvidgningen av den kommunala kompetensen bör ske nu genom en särskild lagstiftning eller om man bör avvakta resultatet av den allmänna översyn av de kommunala kompetensfrågorna som f. n. förbereds inom kommittén och som för kommitténs del beräknas vara avslutad tidigast hösten 1968. Som kommittén och några remissinstanser har framhållit talar flera skäl mot en särbehandling av en isolerad kompetensfråga. Det är emellertid med hänsyn till det

växande behovet av planering för fritidslivet mycket angeläget att den nu aktuella kompetensfrågan blir löst utan det dröjsmål som det skulle innebära att avvakta resultatet av den allmänna översynen. Kommittén har genom sitt förslag visat på en framkomlig väg till en separat lösning av frågan. Lösningen kan inte anses innefatta ett föregripande av den kommande prövningen av andra kompetensfrågor.

Jag förordar därför att kommun genom en särskild lag får befogenhet att vidta åtgärder för uppförande och drift av turistanläggningar.

Departementschefen framhåller även att kommun anses ha befogenhet att vidta åtgärder också utanför sitt område förutsatt att åtgärden tillgodoser ett till kommunen knutet intresse. Det torde väl i allmänhet inte komma i fråga att främja turismen i kommunen genom åtgärder utanför kommungränsen. Skulle sådana åtgärder undantagsvis vara påkallade — ett par remissinstanser har pekat på behovet av gemensamma kommunala åtgärder inom kommunblock — bör de emellertid vara tillåtna.

Motionerna

I *motionerna I: 786 och II: 1017* framhålls, att de flesta turistaktiviteter som förslaget omfattar redan är tillåtna för kommunerna. Vad frågan i realiteten gäller är kommunernas engagemang i turishotell. Motionärerna kan icke finna att skäl talar för att särbehandla denna fråga nu, när kommunalrättskommitténs förslag till ställningstaganden kring hela den kommunala kompetensen väntas redan under hösten 1968.

Motionärerna hänvisar också till kommerskollegiums remissyttrande, vari kollegiet bl. a. framhållit, att lönsamheten inom turishotellbranschen allmänt sett är dålig och att det enligt kollegiets mening finns risk för att ökade kommunala insatser inom turistväsendet kommer att leda till ekonomiska uppföringar för kommunerna.

I *motionerna I: 785 och II: 1018* lämnas det i propositionen framlagda lagförslaget utan erinran. Motionärerna framhåller emellertid därutöver bl. a. att kommunalrättskommittén i sitt betänkande inte tagit upp frågan om landstingens befogenheter inom turistväsendet. Propositionen synes ej heller vara helt klarläggande på denna punkt, varför ett förtydligande torde vara nödvändigt. Av landstingslagen § 4 framgår, att en generell kompetensutvidgning för kommunerna i viss mån också automatiskt ökar landstingens befogenheter. Å andra sidan innebär ej förslaget i föreliggande proposition en allmän utvidgning av kommunernas kompetens. I stället föreslås — i väntan på kommitténs slutbetänkande — en speciallag av provisorisk karaktär. Det kan nämnas att i 1962 års speciallag om rätt för kommun att bistå utländska studerande talas uttryckligen om att denna rätt skall gälla kommun och landstingskommun.

Det interkommunala samarbetet blir enligt motionärerna av väsentlig

betydelse, när det gäller åtgärder för turismens befrämjande. Även remissorganen är i stort sett eniga på denna punkt. Landstingen kan i en del fall utgöra ett lämpligt forum för denna önskade samordning. Några landsting stöder redan nu på olika sätt turistnäringen, men om en effektiv samverkan med kommunerna skall kunna komma till stånd är det givetvis angeläget att landstingen ges en kompetens i denna fråga som motsvarar primärkommunernas.

Utskottet

Betydande insatser utförs av landets kommuner till främjande av det turistinriktade friluftslivet. I åtskilliga fall görs dessa insatser med statligt stöd eller finansieras med lån eller borgen som Kungl. Maj:t lämnat tillstånd till. Primärkommunernas befogenhet enligt gällande lagstiftning att stödja turismen har emellertid i rättspraxis ansetts begränsad till sådana allmänna åtgärder som stöd åt turistförening, anslag till turistbyrå o. d. Däremot har kommunala beslut om engagemang för turisthotell, semesterbyar och andra anläggningar efter anförda besvär blivit undanröjda såsom icke förenliga med den kommunala kompetensen.

I förevarande proposition, som bygger på ett av kommunalrättskommittén avgivet betänkande, föreslås att de borgerliga primärkommunerna får befogenhet att vidta åtgärder för uppförande och drift av turistanläggningar. Utskottet finner det önskvärt att denna utvidgning av den kommunala kompetensen kommer till stånd särskilt med hänsyn till att insatserna på området delvis utförs med statligt stöd. De kommunala kompetensfrågorna är för närvarande föremål för en allmän översyn inom kommunalrättskommittén. Med hänsyn till den snabba utvecklingen på turismens område anser emellertid utskottet liksom föredragande statsrådet att ifrågavarande kompetensfråga bör lösas utan det dröjsmål som det skulle innebära att avvakta slutresultatet av kommitténs översyn. Utskottet avstyrker därför motionerna I: 786 och II: 1017, vari hemställs om avslag på propositionen, och tillstyrker Kungl. Maj:ts förslag.

Även från landstingskommunernas sida lämnas visst stöd åt turismen. Landstingens åtgärder på detta område har dock väsentligt mindre omfattning än primärkommunernas. Ej heller har, såvitt för utskottet är känt, stödets förenlighet med föreskrifterna om landstingens kompetens hittills blivit föremål för prövning i rättspraxis. Enligt utskottets mening finns det därför för närvarande inte anledning att, såsom föreslås i motionerna I: 785 och II: 1018, begära att landstingens befogenheter inom turistväsendet skall klarläggas.

Utskottet hemställer,

A. att riksdagen med avslag på motionerna I: 786 och II: 1017 bifaller proposition nr 44; samt

B. att riksdagen avslår motionerna I: 785 och II: 1018.

Stockholm den 23 april 1968

På konstitutionsutskottets vägnar:

GEORG PETTERSSON

Närvarande:

från första kammaren: herrar Georg Pettersson (s), Torsten Andersson (cp), Carl Albert Anderson (s), Sveningsson (h), fru Segerstedt Wiberg (fp), herrar Dahl* (s), Sörlin* (s), Hernelius (h), Sörenson (fp) och Ivar Andersson (s); samt

från andra kammaren: herrar Adamsson (s), Nilsson i Östersund (s), Hamrin i Jönköping (fp), Henningsson* (s), Wahlund (cp), fru Thunvall (s), herrar Johansson i Trollhättan (s), Nelander (fp), Larsson i Luttra (cp) och Werner (h).

* Ej närvarande vid justeringen.

Reservation

av herrar *Sveningsson*, *Hernelius* och *Werner* (alla h), vilka anfört:

Frågan om kommunernas rätt att engagera sig i turistnäringen kan göras till föremål för skilda bedömningar. Syftet med förevarande proposition torde närmast vara att möjliggöra kommunal medverkan till uppförande och drivande av turisthotell. Sådana engagemang kan visserligen te sig naturliga mot bakgrunden av det turistinriktade friluftslivets ökade krav. Men det måste också beaktas att sådan verksamhet är förenad med betydande ekonomiska risker, som måhända inte alltid klart kan bedömas av de kommunala myndigheterna. Det kan därför finnas skäl att gå försiktigt fram när det gäller att vidga kommunernas kompetens på detta område. Kommunalrättskommittén har framhållit att frågan i och för sig bäst kan bedömas sedan kommittén framlagt resultatet av sin nu pågående allmänna översyn av frågan om kommunernas befogenheter. Kommittén har emellertid liksom föredragande statsrådet funnit skäl att bryta ut nu förevarande kompetensfråga till behandling i särskild ordning. Enligt vår mening är

det inte förenat med någon olägenhet att låta frågans avgörande anstå i avvaktan på den samlade bedömning av de kommunala kompetensfrågorna som kommer att äga rum.

Vi finner därför att utskottet bort föreslå,

att riksdagen med bifall till motionerna I: 786 och II: 1017
avslår proposition nr 44.