

Nr B 6

Konstitutionsutskottets utlåtande i anledning av väckta motioner om utvidgning av kommuns kompetensområde i fråga om drivande av industri- eller affärsverksamhet.

I de likalydande, till konstitutionsutskottet hänvisade motionerna nr B 13 i första kammaren av herr *Wärnberg* och nr B 14 i andra kammaren av herr *Persson* i Appuna hemställes, att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t ville begära utredning i syfte att undersöka om kommunallagens bestämmelser beträffande kommuns kompetensområde kunna ändras därhän, att drivande av industri- eller affärsverksamhet utöver »serviceområdena» blir klart lagenligt.

Beträffande motiveringen får utskottet, i den mån redogörelse härför icke lämnas i det följande, hänvisa till motionerna.

Över de med förevarande motioner likalydande motionerna I:42 och II:48 vid innevarande års förra riksdag har utskottet inhämtat yttranden från Svenska stadsförbundet och Svenska landskommunernas förbund. Yttrandena ha som bilagor fogats vid detta utlåtande.

Den allmänna regel, som anger de legala gränserna för en kommuns verksamhet, återfinnes i 3 § i 1953 års kommunallag där det heter:

Kommun äger att själv, efter vad i denna lag närmare bestämmes, vårda sina angelägenheter, såvitt icke handhavandet därav enligt gällande författningar tillkommer annan.

Angående vissa kommunala angelägenheter är särskilt stadgat.

Paragrafen — som vid tillkomsten av 1953 års kommunallag i oförändrat skick överförts från 3 § i 1930 års lag om kommunalstyrelse på landet och 3 § i samma års lag om kommunalstyrelse i stad — har erhållit sin nuvarande lydelse år 1948.

Till grund för stadgandets nuvarande utformning låg bland annat ett av den år 1946 tillsatta kommunallagskommittén avgivet betänkande med förslag angående ändringar i kommunallagarnas bestämmelser om borgerlig primärkommuns kompetens och om kvalificerad majoritet (SOU 1947:53).

Före 1948 års lagändring skulle kommun äga att själv vårda sina gemensamma ordnings- och hushållningsangelägenheter. Detta uttryck ansågs enligt rättspraxis i allmänhet innebära, att en kommun finge vårda blott sådana angelägenheter, vilka voro till gagn för samtliga kommunmedlemmar eller för ett mera betydande antal av dem. Efter 1948 års lagändring skall allmänintresset och icke gemensamhetsintresset vara normerande för

kommunernas kompetens enligt paragrafens nya lydelse. Den kommunala åtgärden skall för att vara lagenlig tillgodose ett allmänt till kommunen knutet intresse. Härom yttrade kommunallagskommittén i sitt nyssomnämnda betänkande:

Den utveckling som den kommunala verksamheten undergått genom att allt flera uppgifter, som enligt äldre uppfattning icke voro gemensamma, genom lag eller författning lagts på kommunerna har bidragit till att i det allmänna föreställningssättet undanskjuta gemensamhetssynpunkten även beträffande angelägenheter, som icke äro reglerade i speciallagstiftning. I stället för att fråga sig hur många kommunmedlemmar eller hur stora delar av kommunens område som har gagn av en viss åtgärd, anlägger man alltmer den synpunkten om det är lämpligt, ändamålsenligt, skäligt o. s. v. att åtgärden handhaves eller understödjes av kommunen. Den kvantitativa värderingen har sålunda i betydande mån ersatts av en kvalitativ uppskattning.

Vad som nu anförts kan måhända även uttryckas så, att gemensamhetsbegreppet i det allmänna föreställningssättet erhållit en annan innebörd än den hävdvunna. Enligt denna förändrade uppfattning är en angelägenhet att anse såsom gemensam, därest till densamma knyter sig ett allmänt intresse av sådan art och styrka, att angelägenheten hör bliva föremål för kommunal omvårdnad. — — — — —

Låter man samhällsintresset vara det ledande motivet för kommunalverksamheten, kan större beaktande skänkas de olika angelägenheternas art och natur. Befinnes det med hänsyn till arten av ett visst ändamål vara ett allmänt intresse, att en kommun främjar ändamålet, bör kommunen vara berättigad därtill, även om åtgärden kommer blott en mindre del av kommunens område eller mindre antal av dess medlemmar direkt till godo. Den kommunala befogenheten i fråga om viss angelägenhet får sålunda bedömas ur synpunkten om det är lämpligt, ändamålsenligt, skäligt o. s. v. att kommunen befattar sig med angelägenheten. Givet är, att man vid detta bedömande icke kan helt bortse från om den åtgärd varom är fråga gagnar ett större eller mindre antal kommunmedlemmar. Det förhållandet att en åtgärd tillgodoser ett behov hos flertalet kommunmedlemmar innefattar tvärtom i regel en anvisning om att ett samhällsintresse föreligger. Men det väsentliga är, att ett allmänt, ett samhälleligt intresse icke nödvändigtvis förutsätter att ett sådant kvantitativt betydande behov är för handen.

I anslutning till dessa uttalanden av kommunallagskommittén yttrade departementschefen i den proposition (nr 140/1948) genom vilket lagförslaget förelades riksdagen följande, till vilket konstitutionsutskottet och riksdagen helt anslöt sig:

Mot tanken att sålunda låta allmänintresset bli bestämmande för det nya kompetensstadgandets tillämpning har invänts, att en sådan bestämning skulle bli alltför obestämd och intetsägande. Man har frågat sig om den verkligen kunde möjliggöra en objektiv prövning av kompetensfrågorna och framhållit betydelsen icke minst för de enskilda kommunmedlemmarna av en klar gräns för den kommunala verksamheten. Jag vill därför understryka kommitténs uttalande, att det förhållandet, att allmänintresset ställes i förgrunden icke betyder att den kommunala verksamheten inom obestämda gränser lämnas full frihet. En sådan anordning skulle för övrigt stå i strid med de synpunkter på den kommunala verksamhetens natur, som nyss

antytts. De kommunala besluten skola även i fortsättningen kunna genom besvär bringas under de rättstillämpande myndigheternas prövning. Visserligen torde en kompetensbestämning som den föreslagna komma att innebära, att skälighetssynpunkter böra beaktas vid besvärsprövningen. Men så har redan nu stundom varit fallet. Och i sista hand måste det alltså i regel bli en rättsprövning av kompetensfrågorna. Liksom f. n. kan det sålunda bli fråga om en tillämpning av vissa principiella normer av begränsande innebörd, som gälla all kommunal verksamhet eller förvaltningsverksamheten överhuvudtaget. Dessa generella regler rubbas givetvis ej av de föreslagna ändringarna.

Vad härefter angår frågan om tillämpningen på olika kommunala verksamhetsområden av den nya kompetensbestämmelsen framhöll kommittén, att det i stort sett borde bli rättstillämpningens uppgift att närmare ange gränserna för kommunernas verksamhet. I detta uttalande instämde departementschefen. Samtidigt underströk han kommitténs uttalande, att det väsentliga värdet i en allmän bestämning av kompetensen låge däri, att rättspraxis hade erhållit en jämförelsevis stor frihet att anpassa sin ståndpunkt efter förhållandena i de särskilda fallen och med beaktande av den allmänna samhällsutvecklingen.

Även om det sålunda i allmänhet borde ankomma på rättspraxis att bestämma gränserna för den utvidgade kommunala kompetensen, framhöll kommittén emellertid att den funnit det vara av praktiskt värde att undersöka de förordade principernas tillämpning inom vissa områden av kommunal verksamhet, där frågan om den kommunala behörigheten under senare tid varit föremål för särskild uppmärksamhet. Såväl departementschefen som konstitutionsutskottet tog ställning till kommitténs i dessa avseenden uttalade uppfattning. De av kommittén särskilt behandlade spörsmålen avsågo, bland annat, just de frågor, som aktualiserats genom nu föreliggande motioner, eller kommunal affärsverksamhet och understödjande av enskilda näringsföretag. Beträffande sistnämnda frågor anförde kommittén bland annat följande:

Kommunerna och bland dem i första rummet städerna bedriva en rad olika verksamhetsgrenar, som pläga sammanfattas under beteckningen kommunal affärsverksamhet. Hit höra sådana företag som gasverk, elektricitetsverk, spårvägar, vattenledningsverk, renhållningsverk, hamnar, saluhallar m. m. Den kommunala verksamheten på vissa av dessa områden får huvudsakligen anses innebära ett fullföljande och tillgodoseende av uppgifter, som ankomma på kommunerna enligt särskilda författningar. Vattenlednings- och renhållningsverk kunna hänföras till denna kategori, i det de ha nära samband med vissa av kommunernas uppgifter enligt hälsovårdsstadgan. Andra företagsgrenar, bland vilka de nyssnämnda industri- och kommunikationsverken äro de ekonomiskt mest betydande, bedrivs däremot utan annat legalt stöd än kommunallagarnas allmänna kompetensbestämmelse. Dylika arter av kommunal affärsverksamhet äro de som äro av största intresset i förevarande sammanhang.

Utmärkande för de viktigaste kommunala affärsverken är deras faktiska monopolställning. Denna är väsentligen beroende av kommunens bestämmanderätt över sin publika mark, d. v. s. gator, torg och andra allmänna platser. För anbringande av ledningsstolpar och nedläggande av ledningar

å sådan mark erfordras tillstånd av kommunen. Den kommunala föröganderätten över marken nödvändiggör givetvis icke i och för sig kommunalt handhavande av exempelvis distributionen av elektriskt energi — mångenstädes ombesörjes sådan distribution av enskilt företag med stöd av kommunal koncession — men är en av de faktorer som bidragit till att sådan drift, som kräver kontinuerlig tillgång till kommunens mark, kommit att i stor utsträckning ombesörjas av kommunen eller kommunägda företag.

Kommittén underströk i fortsättningen, att den kommunala driften av gas- och elektricitetsverk, spårvägar o. s. v. främst betingades av de stora allmänna intressen, som äro anknutna till dessa verksamhetsgrenar och att det vore ett samhällsintresse, att tillgången till dessa nyttigheter kunde erhållas till så billigt pris som möjligt. Att kommun icke finge inlåta sig på företag enbart i syfte att erhålla ekonomisk vinst vore dock en gammal grundsats. Kommittén framhöll även, att det förekom kommunal affärsrörelse av annat slag än de förut nämnda monopolliknande företagen och sådana företag, som anknyta till kommunernas i särskilda författningar reglerade uppgifter. Det förekom nämligen också, att kommunen lämnade understöd till eller eljest främjade enskilda näringsföretag. Efter att ha lämnat en redogörelse för tidigare rättspraxis på detta område anförde kommittén:

Enligt kommitténs uppfattning har rättspraxis i fråga om kommunal affärsverksamhet och understödjande av enskilda näringsföretag i allmänhet kännetecknats av verklighetsblick och anpassning efter de med olika tider växlande behoven av samhälleliga insatser. Det bör emellertid starkt understrykas, att man här befinner sig på ett område som är föremål för oavslutliga förändringar. Den allmänna ekonomiska och sociala utvecklingen samt de tekniska framstegen kunna framkalla behov av kommunala åtgärder på verksamhetsfält, som hittills helt eller huvudsakligen varit förbehållna den enskilda företagsamheten. Det är av vikt, att rättstillämpningen vid bedömandet av sådana åtgärder icke låter binda sig av traditionella synpunkter utan beaktar vad de allmänna intressena kunna anses kräva i olika fall. Att närmare förutse vad som enligt ett sådant bedömande kan komma att hänföras till tillåten verksamhet är givetvis icke möjligt. En positiv inställning hos praxis synes i första hand böra förväntas i fråga om sådana företag som på ett eller annat sätt anknyta till redan befintlig kommunal verksamhet. En sådan anknytning kan ofta te sig naturlig. Såsom exempel härå kunna nämnas kommunal stuveriverksamhet i kommunala hamnar, biografrörelse i av kommun disponerad allmän samlingslokal, förädling och försäljning av skogsprodukter från kommuns skogar, försäljning av grus från kommunalt grustag o. s. v. Behovet att skapa arbetstillfällen åt arbetslösa eller hindra hotande arbetslöshet kan motivera igångsättande och drivande av företag, som icke ha ett sådant samband med äldre kommunala verksamhetsgrenar. I övrigt kunna arten och omfattningen av de näringsföretag, beträffande vilka kommunal drift kan ifrågakomma, icke överblickas. Det måste hänskjutas till rättspraxis att med beaktande av omständigheterna i de särskilda fallen bedöma vad som bör vara tillåtet för kommunerna.

Kommittén framhöll vidare, att motsvarande synpunkter kunde 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. Kommittén fortsatte:

Såsom ovan berörts förekommer på många håll en subventionsverksamhet till förmån för den enskilda industrien, som huvudsakligen har en annan karaktär. I syfte att erhålla ökat skatteunderlag och komma i åtnjutande av andra fördelar, som tillkomsten av en ny industri anses medföra, ha kommuner lämnat understöd i olika former åt enskilda industriföretag. På åtskilliga håll ha tillsatts särskilda kommittéer eller nämnder med uppdrag att verka för industriens utveckling och förkovran inom kommunen. I dagspressen och facktidsskrifter och även på annat sätt bedrivs en omfattande reklam i syfte att få nya industriföretag förlagda till kommunen. En viss konkurrens om industrien har på detta sätt uppkommit mellan olika kommuner. Denna konkurrens har stundom tagit sig mindre tilltalande uttryck, såsom då två eller flera kommuner i tävlan om en viss industri överbjudit varandra beträffande subventioner och förmåner av olika slag.

I fråga om tillåtligheten av dylika subventioner bör först framhållas, att det får anses tillhöra kommuns befogenheter att allmänt befrämja näringslivets utveckling inom kommunen. I enlighet härmed reserveras i synnerhet i stadssamhällena särskild mark för industriändamål; industriområdena förses med trafikleder, stickspår, ledningar för vatten och avlopp m. m. För tillgodoseendet av hantverkets och småindustriens behov av arbetslokaler har man i vissa kommuner gått ett steg längre, i det man för ändamålet anskaffat och iordningsställt särskilda byggnader, där ett flertal verkstäder kunnat inrymmas. Dylika och därmed jämförliga åtgärder synas på grund av sin allmänna natur falla inom kommuns kompetensområde. De äro visserligen ofta ägnade att minska driftskostnaderna för vederbörande rörelseidkare, men de ha icke den individuella karaktär som utmärker de egentliga industrisubventionerna.

Huruvida eller i vad mån subventioner av sistberörda slag böra vara tillåtliga är däremot synnerligen tvivelaktigt. Å ena sidan kan det ofta framstå såsom ett betydande intresse för en kommun att tillförsäkra kommunen en industri, t. ex. för åstadkommande av en i näringsekonomiskt hänseende lämplig avvägning av olika näringsgrenar, för upptagande av överskottsarbetskraft etc. Ur kommunal synpunkt kan i dylika fall en subvention i en eller annan form synas berättigad. Å andra sidan finnas starka skäl, som tala emot en fri subventionsrätt för kommunerna. Det kommunala auktionerandet i fråga om förmåner åt industrien är redan i och för sig en föga önskvärd företeelse. Vad som i detta sammanhang är av större vikt är emellertid, att kommunala initiativ och åtgärder på förevarande område kunna 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 synes man ha all anledning att ställa sig tveksam till en uppmjukning av den nuvarande restriktiva praxis i fråga om industrisubventioner. I alla händelser förefaller denna praxis böra bibehållas intill dess någon form av allmän kontroll eller reglering av näringslivets lokalisering kommit till stånd.

Departementschefen uttalade i propositionen nr 140/1948 i nu ifrågavarande hänseenden följande:

I fråga om kommunal affärsverksamhet och understödjande av enskilda näringsföretag är jag i huvudsak ense med kommittén. Jag delar sålunda kommitténs uppfattning att införandet av allmänintresset som kompetensreglerande faktor åtminstone icke f. n. kan innebära en vidgning av gränserna för kommunernas befogenheter på detta område, sådana dessa gränser uppdragits av praxis. Affärsverksamhet i uteslutande syfte att erhålla ekonomisk vinst synes icke kunna betraktas som en naturlig kommunal angelägenhet. Det torde vidare vara ett riksintresse, att en ur hela samhällets synpunkt ändamålsenlig lokalisering av näringslivet erhålles. En fri kommunal subventionering av enskilda industriföretag med därav följande konkurrens mellan kommunerna om företagen bör därför icke vara tillåten. Såsom kommittén framhållit, bör hittillsvarande praxis bibehållas intill dess någon form av allmän kontroll eller reglering av näringslivets lokalisering kommit till stånd.

De farhågor som från några håll uttalats för att den föreslagna kompetensutvidgningen skulle innebära risker för den kommunala ekonomien och medföra kommunal affärsverksamhet inom de grenar av näringslivet, som hittills varit förbehållna det privata initiativet, anser jag med hänsyn till det anförda överdrivna. Man rör sig emellertid här på ett område, där en snabb utveckling äger rum med förskjutningar i betraktelsesättet och där det därför är särskilt värdefullt att liksom hittills ha en elastisk regel.

Konstitutionsutskottet fann i sitt av riksdagen godkända utlåtande (nr 24/1948) att den uppfattning departementschefen hävdade i de nu särskilt behandlade kompetensfrågorna icke föranledde någon erinran från utskottets sida.

I sitt betänkande med förslag till kommunallag m. m. (SOU 1952: 14) tog kommunallagskommittén ånyo upp frågan om subventioner till enskilda företagare. Kommittén erinrade om att utredningen angående näringslivets lokalisering i sitt år 1951 avgivna betänkande (SOU 1951: 6) kommit till den slutsatsen, att kommunerna icke genom subventioner borde påverka företagsenheternas lokalisering. Det kunde enligt denna utredning ifrågasättas, om icke reglerna om kommuns underställningsskyldighet i anledning härav borde skärpas. Kommunallagskommittén ansåg sig emellertid sakna anledning att närmare överväga spörsmålet om underställning av kommunala subventionsbeslut. Man ansåg det lämpligt att avvakta ytterligare åtgärder från statsmakternas sida beträffande näringslivets lokalisering och uttalade att underställningsinstitutet vore en olämplig form för kontrollen över kommunernas subventionsgivning.

I motionerna framhålles att gränserna för en kommuns befogenheter för närvarande äro oklara samt att ett tydligt inskrivande i kommunallagen att kommun äger driva industri- och affärsverksamhet vore av stor betydelse, särskilt för att motverka avflyttningen från glesbygderna. Vidare mena motionärerna, att en utvidgad kommunal kompetens skulle verka sane-

rande på den överbudspolitik beträffande subventioner, som påstås bedrivast mellan kommunerna.

Med anledning härav får utskottet framhålla, att det vid tillkomsten av den nuvarande regeln om den kommunala kompetensen uttalades från såväl vederbörande departementschef som från riksdagen, att en viss utveckling på området vore naturlig och önskvärd samt att besvärmyndigheterna borde taga hänsyn till samhällsutvecklingen. Det står också klart, att redan den nuvarande ordningen ger en ganska vidsträckt kompetens åt kommunerna i vad det gäller drivande av industri- och affärsverksamhet. Så har det t. ex. i allmänhet icke ansetts möta hinder för en kommun att i syfte att förhindra arbetslöshet stödja redan befintliga företag. Vidare har s. k. allmänt näringsbefrämjande åtgärder ansetts tillåtna. Att utan inskränkning tillerkänna kommun rätt att stödja eller driva industri- och affärsverksamhet av rent spekulativ natur är emellertid en långt gående åtgärd. En dylik ordning skulle enligt utskottets mening möta betänkligheter. Som framhållits från olika håll kan en ur rikssynpunkt olämplig lokalisering av näringslivet härigenom framkallas. Vidare torde den påtalade subventionspolitiken ej motverkas av de i motionerna nämnda åtgärderna; snarare kan en sådan utökning av den kommunala kompetensen som ifrågasättes i motionerna medföra risk för att de ekonomiskt starkare kommunerna drager till sig industri- och affärsverksamhet från de svagare.

På grund av det anförda finner utskottet sig icke kunna tillstyrka en skrivelse i motionernas syfte och hemställer,

att motionerna I: B 13 och II: B 14 icke måtte till någon riksdagens åtgärd föranleda.

Stockholm den 12 november 1958

På konstitutionsutskottets vägnar:

HARALD HALLÉN

Närvarande:

från första kammaren: herrar Elmgren, Damström, Fritiof Karlsson, Olsén*, Sveningsson, Erik Olsson, Torsten Andersson, Källqvist och Per-Olof Hanson; samt

från andra kammaren: herrar Hallén, Pettersson i Norregård, Norén, Magnusson i Tumhult, Spångberg, Jonsson i Haverö, Hammar, Gustafsson i Bogla, Hamrin och fru Sjöqvist.

* Ej närvarande vid justeringen.

Reservation

av herrar *Erik Olsson* och *Spångberg*, vilka ansett att utskottet bort hemställa,

att riksdagen i anledning av motionerna I: B 13 och II: B 14 måtte i skrivelse till Kungl. Maj:t hemställa om utredning av lämpligheten att utöka kommuns kompetensområde i fråga om drivande av industri- och affärsverksamhet.

Bilaga

Till riksdagens konstitutionsutskott

Sedan Svenska stadsförbundet beretts tillfälle att avgiva yttrande över *lika-lydande motionerna nr 42 i första kammaren och nr 48 i andra kammaren om utvidgning av kommuns kompetensområde i fråga om drivande av industri- eller affärsverksamhet* får förbundets styrelse anföra följande.

Enligt den uppfattning som kommit till uttryck i motionerna skulle ett klart inskrivande i kommunallagen, att kommunens kompetensområde även innefattade drivande av industri- eller affärsverksamhet utöver serviceområdena, vara av stor betydelse. En sådan åtgärd skulle även verka sanerande på den överbudspolitik som för närvarande anses bedriven från kommunalt håll beträffande subventioner i syfte att dra till sig livskraftiga industrier.

Den grundläggande bestämmelsen i 3 § kommunallagen om den kommunala kompetensen utsäger som bekant icke mer än att kommun äger att själv vårda sina angelägenheter. Den närmare avgränsningen av kommunernas kompetensområden har skett genom de uttalanden som gjordes i samband med 1948 års riksdagsbeslut varigenom bestämmelsen erhöll sin nuvarande lydelse samt genom den prövning av kompetensfrågorna som skett i rättspraxis. I rättspraxis har principen om att kommun icke äger inlåta sig i företag som enbart avser att ge kommunen ekonomisk vinst strängt upprätthållits. Endast i sådana fall då det kommunala understödet haft till uppgift att förekomma eller lindra arbetslöshet har beslutet därom som regel ansetts som lagligt. Som bekant har man emellertid på en del håll i praktiken lämnat industriella understöd utöver vad kommunallagen medger.

Frågan om kommunerna och det enskilda näringslivet har varit föremål för en diskussion i tidskriften *Ekonomisk Revy* (h. 10/1957 och 1/1958). Man har därvid bl. a. anført, att allmänintresset som kompetensreglerande faktor inte bör få innebära att kommunerna hindras från att ge privatindustriella förmåner när dessa kan befordra skapandet av funktionsdugliga samhällen. Nuvarande rättspraxis har ansetts alltför restriktiv när det gällt kommunernas möjlighet att på ett lämpligt sätt ordna med de ekonomiska betingelserna för näringslivet inom vederbörande orter. En viss uppmjukning av denna rättspraxis har därför ansetts påkallad.

Enligt styrelsens mening synes den hittillsvarande faktiska utvecklingen också bestyrka att reglerna om den kommunala kompetensen i nu aktuella avseenden bör bli föremål för en viss omprövning när det gäller reglernas praktiska tillämpning. En sådan uppmjukning av tillämpningen behöver dock inte därför avse någon egentlig rubbning av de principiella grunderna för kommunallagstiftningen.

De nu väckta motionerna om utvidgning av kommuns kompetensområde har emellertid mötenbarligen en betydligt vidsträcktare syftning än den angivna diskussionen om en viss uppmjukning av rättspraxis. Någon direkt anledning för kommunerna att påtaga sig uppgiften att driva industri- eller affärsverksamhet i största allmänhet synes enligt styrelsens mening knappast föreligga. Styrelsen delar inte heller motionärernas uppfattning att sådana kommunala engagemang i affärslivet skulle verka sanerande på den överbudspolitik som från vissa kommunala håll för närvarande bedrivs i fråga om subventioner till industrin.

Med hänsyn till vad nu anförts anser sig styrelsen därför inte kunna biträda motionärernas förslag om en utredning i syfte att vidga kommunernas kompetensområde i fråga om drivande av industri- eller affärsverksamhet.

Stockholm den 14 april 1958

Svenska stadsförbundets styrelse

ERNST JUNGEN

Rolf Romson

Till riksdagens konstitutionsutskott

Sedan Svenska landskommunernas förbund beretts tillfälle att avge yttrande över likalydande motionerna I: 42 och II: 48 om utvidgning av kommuns kompetensområde i fråga om drivande av industri eller affärsverksamhet, får förbundets styrelse anföra följande.

Inledningsvis vill styrelsen framhålla att styrelsen såtillvida delar motionärernas åsikter som även styrelsen förmenar att det ur allmän samhällssynpunkt vore önskvärt om den främst av jordbruksrationaliseringen föranledda flykten från landsbygden kunde motverkas genom en framsynt industrilokaliseringpolitik. På längre sikt skulle detta bli till både jordbruksnäringsens och skogshandlingens fromma. Dessa näringar äro nämligen i viss mån säsongbetonade och förutsätta alltjämt vid »högsäsong» ett betydande uppbåd av arbetskraft som år från år blir svårare att mönstra. Indirekt påverkar den fortsatta folkavtappningen också landskommunernas möjligheter att vidmakthålla och höja den kommunala standarden.

Problemet hur man skall kunna reaktivera och differentiera landsbygdens näringsliv är emellertid mycket komplicerat. Det är ingalunda begränsat till vårt land. I detta sammanhang vill styrelsen erinra om att hithörande frågor ingående diskuterats vid internationella kommununionens möte i Haag sistlidna sommar. Därvid framförda synpunkter tydde närmast på att det främst vore småindustri och hantverk på landsbygden, som borde uppmuntras, inte däremot — eller i varje fall inte i främsta rummet — storindustri, vars existens droge arbetskraft från där traditionella »naturliga» näringsfång och snarast främjade fortsatt urbanisering.

Motionärerna mena nu att åtskilligt skulle kunna vinnas om den kommunala kompetensen på området vidgades så att kommunerna i större utsträckning än nu själva kunde driva eller stödja industriverksamhet. Denna kompetensfråga blev ingående prövad, då den enbart på 3 § första stycket KL grundade »fria» kommunala kompetensen 1948 utvidgades. Ett avgörande skäl mot en vidgad rätt för kommun att stödja industrier ansågs då vara den osunda konkurrensen mellan kommunerna om industriföretagen och den snedvridning av industrilokaliseringen, som en kompetensutvidgning kunde befaras leda till. På denna punkt hade statsmakterna alltså en uppfattning, rakt motsatt motionärerna, vilka utgå från att en vidgad kompetens skulle verka »sanerande på den överbudspolitik som f. n. drives från kommunerna i syfte att dra till sig livskraftiga industrier».

För sin del kan styrelsen inte inse att enbart en utvidgning av den kommunala kompetensen skulle få den antydda sanerande effekten. I princip

delar styrelsen i stället kommunallagskommitténs åsikt att kommunala industrisubventioner förutsatte någon form av allmän kontroll eller reglering av näringslivets lokalisering eller m. a. o. tillvaron av auktoriserade industrilokaliseringsorgan, vilkas inhämtade positiva rekommendationer skulle bli avgörande för det kommunala stödet i varje särskilt fall.

Paradoxalt nog kan det f. ö. ifrågasättas om en sådan ordning med central kontroll och reglering, därest den infördes, skulle innebära en reell kommunal kompetensutvidgning. Schematiskt innebär ju nuvarande rättsläge, att en kommun, då beslutet därom inte överklagas eller m. a. o. kommunmedlemmarna äro ense om åtgärden, är i stånd att lämna vittgående stöd till industri. Vidare är kommun oförhindrad att vidtaga allmänt näringsbefrämjande åtgärder, exempelvis upprustning av industriområden och anskaffande av s. k. hantverkshus. Om i det först anförda fallet stödet tar formen av kapitalinsats med upplånade medel eller ingående av borgen utanför den underställningsfria lånerätten tillkommer visserligen en ytterligare rätts- och lämplighetsprövning hos Kungl. Maj:t, som i förstnämnt avseende följer samma grundsatser som upprätthållas vid besvärprövning. Men tar kommunen enbart utdebiterade medel i anspråk uteblir en sådan prövning.

Sant är visserligen att regeringsrätten företrätt en mycket restriktiv hållning i besvärs mål om industrisubventioner. Vid bedömande av denna rättspraxis är emellertid att märka att det i målen regelmässigt varit fråga om mycket påtagliga individuella subventioner. För dagen är det därför svårt att med säkerhet ange var gränsen går mellan tillåtna allmänt näringsbefrämjande kommunala åtgärder och olagliga subventioner. Ett slutligt bedömande av hittillsvarande rättspraxis förutsätter tillgång till ett mera differentierat rättsfallsmaterial än det som nu föreligger.

Påpekas må också att kommunalbesvären för närvarande icke ge besvärsmyndigheterna möjlighet att närmare ingå på interkommunala näringsförhållanden. Endast kommunmedlem har besvärsmålsrätt, varför en kommunen utanförstående företagare som regel icke har möjlighet att åtkomma beslut, varigenom kommun gynnat en konkurrent.

Internt — mellan företagare som äro kommunmedlemmar eller där en av dem är kommunmedlem — innebära däremot nu tillämpade regler en möjlighet för en företagare att med utsikt till framgång besvärsvägen angripa beslut varigenom annan företagare kommer i åtnjutande av särskilda förmåner från kommunens sida. Risker för att kommunala subventionsbeslut skola överklagas av sådan anledning är vida större i stadssamhällen med deras rikare utvecklade näringsliv än i rena landskommuner. Det är enligt styrelsens mening svårt att bestrida berättigandet av den säkerhetsventil mot mannamån som den kommunala besvärsmålsrätten här utgör.

På sistone har industrilokaliseringen på landsbygden även fått en skolpolitisk aspekt. Konkret kan frågan ställas så: Hur skall landsbygdens skolväsende kunna ge en tillfredsställande yrkesutbildning utan tillgång till industri- och hantverksföretag? Med denna motivering ha kommuner beslutat lämna begränsade subventioner under förutsättning av att företaget åtagit sig att medverka i yrkesskolundervisningen. Antecknas kan då att Kungl. Maj:t i statsrådet (finansdepartementet) vid i anslutning till besluten prövade ansökningar om tillstånd att teckna borgen medgivit detta (se Umeå landskommun och Piteå stad 17 jan. 1958; Finspångs köping 24 jan. 1958).

Otvivelaktigt har frekvensen av kommunala industrisubventioner ökat under senare år. Parallellt därmed har antalet besvärs mål med för den subventionsgivande kommunen negativ utgång stigit. Styrelsen saknar i detta

sammanhang anledning att ingå på subtila bedömanden om kommunerna äro bättre eller sämre skickade än centrala myndigheter att bedöma var en industri lämpligen bör ligga och i vilka hänseenden näringslivet i den enskilda kommunen bör utvidgas eller differentieras. Styrelsen tillåter sig dock att betvivla att, då det gäller storindustri med goda framtidsutsikter, ett kommunalt stöd på några hundra tusen kronor för en ansvarsmedveten företagsledare kan bli utslagsgivande i andra än de jämförelsevis få fall, då valet står mellan flera ur lokaliseringssynpunkt likvärdiga orter. I vart fall torde det vara tveksamt om en utvidgning av den kommunala kompetensen i dagens läge skulle befördra landsbygdens intressen. För att nå detta syfte och hindra stadssamhällena från att rycka till sig ytterligare industri måste troligen en dylik kompetensutvidgning kombineras med en lokaliseringsreglering som skulle begränsa både industrins rörelsefrihet och den frihet, som gällande regler i sin praktiska tillämpning ge de kommunala självstyrelseintressena på området.

Motionärernas utredningsyrkande omfattar också frågan om vidgad möjlighet för kommun att i egen regi driva näring. I detta sammanhang må erinras om att kommun enligt kommunallagskommitténs förutberörda uttalanden får antagas äga relativt vida befogenheter härvidlag då fråga är om företag, som på ett eller annat sätt anknyta till redan befintlig kommunal verksamhet (stuveriverksamhet i kommunal hamn, biografrörelse i av kommun disponerad allmän samlingslokal, förädling och försäljning av skogsprodukter från kommunägd skog och försäljning av grus från kommunalt grustag o. s. v.) samt om att kommun i rättspraxis tillerkänts befogenhet att driva kommunikationsföretag (järnväg, spårvägar, bussrörelse, hamnrörelse, rederi) och traditionella kommunala affärsverk (elkraft, gas, vatten, renhållning). Ätminstone för landsbygdens vidkommande torde något behov av utvidgning av denna kompetens icke förefinnas.

På anförda grunder får styrelsen avstyrka i förevarande motioner framförda utredningsyrkanden.

Häremot reserverade sig ledamoten Nils Eliasson, vilken påyrkat att styrelsen skulle tillstyrka utredning i motionernas syfte med hänsyn till det förändrade läge, som inträtt för landskommunerna.

Stockholm den 19 mars 1958

Styrelsen för Svenska landskommunernas förbund

RUD. ANDERBERG

Fritz Kaijser