

Nr 14

Konstitutionsutskottets utlåtande i anledning av väckt motion om rätt för kommun att tillskapa semesterbyar m. m.

I till konstitutionsutskottet hänvisad motion nr 469 i andra kammaren av herrar *Larsson* i Norderön och *Grebäck*, om rätt för kommun att tillskapa semesterbyar m. m. hemställes att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t måtte anhålla 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.

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

Kommunallagens 3 § innehåller grundläggande bestämmelser om borgerlig primärkommuns kompetens. Enligt första stycket av detta stadgande 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 tolkningen av detta lagrum är vid sidan av lagtexten äldre och nyare rättspraxis, kompetensdirektiv, givna i samband med att lagrummet år 1948 erhöll sin nuvarande lydelse, samt speciallagstiftning och till denna hörande förarbeten.

En sammanställning av sådana ur förarbetena till 1948 års kompetensreform hämtade motivuttalanden samt sådan rättspraxis, som kan anses ha betydelse för föreliggande motionsärendet, lämnas i en såsom bilaga till detta utlåtande fogad, inom utskottets kansli utarbetad promemoria angående borgerlig primärkommuns kompetens beträffande turistväsende och fritidsverksamhet m. m. Denna promemoria, till vilken utskottet hänvisar, innehåller även en redogörelse för vissa viktigare tillfällen under senare år, då kommunala uppgifter inom näringslivets, turistväsendets, naturvårdens och fritidsverksamhetens områden varit föremål för överväganden och uttalanden i anslutning till framlagda propositioner, väckta motioner, framställda interpellationer eller i för olika utredningsuppdrag tillsatta kommittéers betänkanden.

Av promemorian framgår att frågan om den kommunala beslutanderätten på turistväsendets och fritidsverksamhetens områden vid tillkomsten av

gällande kompetensregel, i den mån den överhuvud ägnades uppmärksamhet, väsentligen torde ha betraktats såsom ett delproblem av den större frågan, huruvida och i vad mån kommun skulle äga rätt att driva affärsverksamhet eller vidtaga åtgärder i syfte att generellt eller individuellt främja näringslivet inom sitt område. Det synes icke osannolikt att redan innevarande års riksdag får tillfälle att taga ställning till denna större fråga i anslutning till en väntad men ännu icke framlagd proposition angående den samhällseliga lokaliseringpolitiken. Här må därför endast erinras om att kommun enligt gällande rätt ej äger driva spekulativ verksamhet, d. v. s. verksamhet helt eller väsentligen i vinstsyfte, samt om de för all kommunal verksamhet tillämpliga lokaliserings- och likställighetsgrundsatserna, av vilka den förra innebär att kommuns åtgärder skall ha kommunområdet och den där bosatta befolkningens intressen till föremål och den senare att alla kommunmedlemmar i princip skola behandlas lika. Såsom ett ytterligare skäl för begränsning av kommuns befogenheter på näringslivets område har i motiven till 1948 års kompetensreform och även senare anförts att en kommuns åtgärder i syfte att draga till sig enskilda industriföretag lätt kan komma i strid med en ur allmänna samhällsekonomiska synpunkter rationell lokalisering av företagsamheten i vårt land. Kommun har emellertid ansetts äga vidtaga åtgärder för att allmänt främja näringslivet i orten och äger därjämte själv driva eller delta i företag inom de kommunala affärsverkens traditionella område. Detta senare undantag betingas av de starka allmänintressen som är knutna till företag av detta slag. Ett annat undantag, som likaledes har gammal hävd, är att kommun vid arbetslöshet eller hot om arbetslöshet äger driva eller understödja företagsverksamhet, som eljest faller utanför den kommunala kompetensen. I viss anknytning härtill har arbetsmarknadsstyrelsen under senaste år som försöksverksamhet lämnat statsbidrag till kommuner, som i lokaliseringpolitiskt syfte uppför industribyggnader som statskommunala beredskapsarbeten.

Överväganden på grundval av ovan angivna principer har i rättspraxis lett till att kommuner regelmässigt ansetts äga befogenhet att driva eller stödja hotell- och restaurangverksamhet i skälig relation till den resande allmänhetens normala behov liksom också att vidtaga allmänna åtgärder till turistväsendets främjande men däremot inte att uppföra, driva eller stödja särskilda turistanläggningar.

Av promemorian och vad som ovan anförts framgår att kommunernas uppgifter på fritidsverksamhetens område inte särskilt torde ha beaktats under förarbetena till 1948 års kompetensreform. Fritidsverksamheten var då ännu ganska begränsad, och den kommunala aktivitet som där förekom väsentligen inriktad på tillgodoseende av de egna kommunmedlemmarnas semesterintressen. Den väldiga omfattning som fritidsverksamheten numera fått har för kommunernas del aktualiserat nya frågor på en mängd områden. I linje med den moderna fritidsverksamheten har ansetts ligga att

kommunerna tillhandahåller vandrarhem och campingplatser. Under de senaste åren har också, regelmässigt på kommunalt initiativ, en mera avancerad typ av semesterplatser, semesterbyar, framkommit och vunnit spridning. Varje sådan by omfattar ett antal självhushållsstugor, som för en begränsad avgift upplåtes till semestrande familjer. Genom stugornas sammanförande till byar skapas förutsättningar att på ett rationellt sätt ordna vattenförsörjning, renhållning och kollektiva anordningar över huvud taget samtidigt som den kommunala medverkan säkerställer att stugorna håller en god standard.

Av promemorian framgår att statsmakterna ansett det vara ett allmänintresse att kommunerna medverka till att semesterbyar av nyss angivet slag anläggs där natur- och kommunikationsförhållanden gör detta önskvärt. Under en följd av år har också statsbidrag för detta ändamål lämnats kommuner över fonden för friluftslivets främjande. Vidare framgår att 1962 års fritidsutredning har för avsikt att med anledning av utgången i det i motionen berörda besvärsmålet framlägga förslag om sådan utvidgning av den primärkommunala kompetensen att denna otvetydigt kommer att omfatta kommunala engagemang i semesterbyar som anordnats för även andra än den egna kommunens invånare.

För sin del anser utskottet att borgerlig primärkommun bör kunna äga anlägga och förvalta semesterbyar i egen regi eller över ett för ändamålet särskilt bildat rättssubjekt oavsett om anläggningen betjänar egna kommunmedlemmar eller ej. Flera skäl tala härför. Hänsyn till sanitära intressen och ordningssynpunkter, planeringsförhållanden m. m. gör att det inte kan vara en kommun likgiltigt var och hur en semesterby anlägges eller hur den administreras. Kommunala initiativ och åtgärder för att lösa dessa problem framstår icke som betänkliga ur näringspolitiska lokaliseringssynpunkter. Ur fritidsverksamhetens aspekter och särskilt med tanke på semestrande barnfamiljer måste det tvärtom anses vara ett allmänt intresse att kommuner i natursköna områden medverkar till att semesterbyar komma till stånd, där de semestrande oberoende av kommuntillhörighet kan erhålla standardmässigt goda boplatser till överkomlig kostnad. Oavsett detta kan det inte anses tillfredsställande att samtidigt med att statsbidrag på dessa grunder beviljas till kommunala semesterbyanläggningar kommunala beslut om uppförande av sådana anläggningar på samma grunder undanröjas i administrativ väg.

Då 1962 års fritidsutredning ändå ämnar upptaga förevarande kompetensfråga till snar utredning, kan det synas som om någon vidare åtgärd i ämnet från riksdagens sida inte vore påkallad. Något uppdrag att utreda denna kompetensfråga ingår emellertid inte i de för fritidsutredningen utfärdade direktiven och har inte heller ställts i utsikt i det svar på en interpellation i ämnet som statsrådet och chefen för inrikesdepartementet lämnade i första kammaren den 5 december 1963. Härtill kommer att olika vägar stå

öppna då det gäller att lagtekniskt angripa förevarande problem. En möjlighet att komma till rätta med det vore måhända att utfärda en allmän statsbidragsförfattning avseende semesterbyar, en annan den som användes då kommunerna tillerkändes befogenhet att lämna stöd åt studerande från utvecklingsländerna och som innebar att befogenheten reglerades i en särskild kommunallag. Dessa lagstiftningsmetoder ha dock den olägenheten att betydelsen av den i kommunallagen meddelade allmänna kompetensregeln förringas. Ifrågasätts kan ock om icke denna regel med hänsyn till den omvälvande samhällsutveckling som ägt och äger rum och kanske särskilt med tanke på den pågående nya kommunindelningsreformen borde omprövas från vidare utgångspunkter än motionens. I detta sammanhang vill utskottet jämväl erinra om att en annan delfråga om utvidgning av den kommunala kompetensen aktualiserats genom ett nyligen avgjort kommunalbesvärsmål, som klarlagt att kommuns befogenheter att stödja politiska föreningars ungdomsvårdande verksamhet är mycket begränsade.

Under återopande av vad sålunda anförts får utskottet hemställa,

att riksdagen med bifall till motionen II: 469 måtte an hålla 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.

Stockholm den 14 maj 1964

På konstitutionsutskottets vägnar:

BENGT ELMGREN

Närvarande:

från första kammaren: herrar Elmgren, Damström, fru Segerstedt Wiberg*, herrar Sveningsson, Georg Pettersson, Erik Olsson*, Dahl, Källqvist* och Harald Pettersson*; samt

från andra kammaren: herrar Spångberg, Magnusson i Tumhult, Adamsson, Nilsson i Östersund*, Hamrin i Jönköping, Braconier, Henningsson, Keijer, Boo och Johansson i Trollhättan.

* Ej närvarande vid justeringen.

Reservation

av herrar *Sveningsson, Magnusson* i Tumhult och *Braconier*, vilka ansett att utskottets yttrande och hemställan bort ha följande lydelse:

Kommunallagens 3 § innehåller — — — den egna kommunens invånare.

Då 1962 års fritidsutredning sålunda ämnar upptaga förevarande kompetensfråga till snar utredning synes någon vidare åtgärd i ämnet från riksdagens sida inte påkallad. Med hänvisning härtill får utskottet, som förutsätter att Kungl. Maj:t har sin uppmärksamhet fäst på förevarande spörsmål, hemställa

att förevarande motion II: 469 icke måtte till någon riksdagens åtgärd föranleda.

PM

angående borgerlig primärkommuns kompetens beträffande turistväsende och fritidsverksamhet m. m.

Huvudregeln för borgerlig primärkommuns kompetens meddelas 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.

Sin nuvarande lydelse erhöll detta från äldre kommunallagar oförändrat överförda lagrum år 1948. Före 1948 gällande lagtexter angav att kommun ägde att *själv vårda sina gemensamma ordnings- och hushållningsangelägenheter*. I rättspraxis tolkades detta uttryck så att kommun, såvitt icke annat var särskilt stadgat, i princip fick vårda blott sådana angelägenheter, som var 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 denna oreglerade kommunala kompetens. För att vara lagenlig skall den kommunala åtgärden tillgodose ett allmänt till kommunen knutet intresse.

Som skäl för 1948 års reform anförde kommunallagskommittén bl. a. att införandet av allmänintresset som ett kompetenskriterium öppnade större möjlighet att beakta de olika angelägenheternas natur. Befinnes det med hänsyn till arten av ett visst ändamål vara ett allmänt intresse, att en kommun främjar ändamålet, bör kommun vara berättigad därtill även om åtgärden kommer blott en mindre del av kommuns område eller ett mindre antal av dess medlemmar direkt till godo.

I den proposition (nr 140/1948) genom vilket lagförslaget förelades riksdagen anslöt sig departementschefen i huvudsak till kommittén på denna punkt. Att det till kommunen knutna samhällsintresset i sista hand bör vara normerande för kommunens befogenheter fann han följa av kommunernas ställning som samhällets lokala förvaltningsorgan. Det förhållandet att allmänintresset ställdes i förgrunden betydde emellertid inte att den kommunala verksamheten inom obestämda gränser lämnades full frihet. De kommunala besluten skulle även i fortsättningen genom besvär bringas under de rättstillämpande myndigheternas prövning. Vid en sådan prövning kunde det bli fråga om tillämpning av vissa principiella normer av begränsande innebörd som gäller all kommunal verksamhet eller förvaltningsverksamheten över huvud taget. Härvid torde departementschefen i första hand ha haft *den kommunala likställighetsprincipen* i åtanke. En annan objektiv begränsning låg i att det allmänna intresse, som konstituerade en angelägenhet som kommunal, måste vara knutet till den egna kommunen. Denna *lokaliseringsprincip* hade varit erkänd sedan 1862 års kommunalreform. Likaså skulle alltjämt gälla att kommun icke fick handha *angelägenhet som*

tillkommer annan (stat, annan kommun, annan offentlig myndighet). Vidare skulle kommun i princip *inte utan stöd i lag eller författning äga lämna understöd till enskilda personer.*

Vid sina överväganden om avfattningen av den nya kompetensbestämelsen tog departementschefen även ställning till av kommunindelningskommittén och några remissinstanser framförda förslag om att inskriva allmänintresset såsom en kompetensnorm i själva lagtexten. Han avvisade dessa förslag med hänsyn till att denna norm kan härledas ur kommunbegreppet och så att säga anger den yttersta gränsen för vad en kommun enligt sakens natur bör kunna befatta sig med.

Efter att ha bemött även annan under remissbehandlingen framställd kritik mot den föreslagna nya lagtexten övergick departementschefen till att i anslutning till kommunallagskommitténs överväganden ange hur den nya regeln tänktes verka inom ett antal olika kommunala verksamhetsfält. Av särskilt intresse för föreliggande ärende är vad som därvid uttalades om kommunal affärsverksamhet och understödjande av enskilda näringsföretag.

Enligt kommittén karakteriserades den affärsverksamhet som kommunerna enligt rättspraxis tillåtit bedriva av att den tillgodosåg viktiga allmänintressen. Särskilt tydligt var det i fråga om el- och gasverk samt företag med liknande monopolställning på kommunikationsväsendets område. Det gällde här tillhandahållande av nyttigheter eller tjänster som var oundgängliga för kommunmedlemmarna i gemen och beträffande vilka det var betydelsefullt att den kommunala driften inte var förbunden med vinstintresse. Enligt en i rättspraxis sedan gammalt upprätthållen grundsats äger kommun nämligen icke inlåta sig på företag enbart i syfte att erhålla ekonomisk vinst (spekulativa företag).

Med några exempel belyste kommittén därefter hur *förbudet mot spekulativ verksamhet* uppfattats i rättspraxis.

Även företag, som inte hade monopolställning, hade kommunerna i vissa fall ansetts berättigade att driva eller främja om företagen tillgodosåg allmänintressen av betydande vikt. I rättspraxis hade sålunda en positiv hållning intagits till kommunala insatser på kommunikationsväsendets område. Hit förde kommittén också åtgärder till gagn för den resande allmänheten såsom uppförande av hotell och restauranger. I fråga om tillåtligheten av dylika företag hade dock omständigheter i det särskilda fallet spelat stor roll. Såsom exempel på skiftande utgång nämndes att medan stad i visst fall ansetts ägt teckna aktier i ett bolag för uppförande av ett hotell (RÅ 1946 S. 391), en landskommun inte befunnits befogad till aktieteckning i ett bolag för drivande av turisthotell därstädes (RÅ 1946 S. 427). Belysande för förbudet mot drivande av spekulativa företag men också för lokaliseringsprincipen var ett fall, där ett beslut av en stad att bevilja anslag för anläggande av en kuranstalt undanröjdes under motivering att det huvudsakliga syftet med anstalten var att såsom affärsföretag bedriva sanatorierörelse för beredande av vård åt patienter från annan ort (RÅ 1916: 100).

Efter att översiktligt redovisat även annan kommunal verksamhet, som berörde det enskilda näringslivet, uttalade kommittén att rättspraxis i fråga om dylik verksamhet och understödjande av enskilda näringsföretag i allmänhet kännetecknats av verklighetsblick och anpassning efter de med olika tider växlande behoven av samhällliga insatser. Den allmänna ekonomiska och sociala utvecklingen samt de tekniska framstegen kunde emeller-

tid framkalla behov av kommunala åtgärder på verksamhetsfält som hittills helt eller huvudsakligen varit förbehållna den enskilda företagsamheten. Det vore av vikt, att rättstillämpningen vid bedömning 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 vore i tillämpliga delar att anlägga på kommunalt understödande av den enskilda verksamheten.

Beträffande sådant understödande 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 kommun. Huruvida och i vad mån subventioner av förstnämnda slag borde tillåtas fann kommittén synnerligen tvivelaktigt. Åtgärder av det senare slaget 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 nu berörda 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.

Slutligen må nämnas att departementschefen efter genomgången av även vissa andra kompetensfrågor utan intresse för förevarande spörsmål avvisade ett av kommittén framfört förslag om inrättande av särskild remissinstans i besvärsmål rörande kommuns kompetens. Såsom skäl härför anfördes att ett dylikt normaliserat remissförfarande torde vara ägnat att ge besvärsprövningen en karaktär, som mindre väl stämde överens med grunderna för det kommunala besvärsinstitutet. Besvärmyndighet vore emellertid oförhindrad inhämta yttrande i dylika besvärsmål från kommunförbunden när så befanns erforderligt eller lämpligt.

Vad departementschefen sålunda anförde intill föranledde inte någon erinran från konstitutionsutskottet i dess av riksdagen godkända utlåtande (nr 24/1948).

I sitt betänkande med förslag till kommunallag m. m. (SOU 1952: 14) tog kommunallagskommittén ånyo upp frågan om individuella industrisubventioner till behandling, denna gång i anslutning till ett av utredningen angående näringslivets lokalisering 1951 avgivet betänkande (SOU 1951: 6). Kommunallagskommittén fann därvid att vidare åtgärder i detta ärende borde 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 frågan 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 långt gående 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.

Av den ovan lämnade redogörelsen framgår att frågan om kommunala engagemang i hotell- och restaurantanläggningar samt i för turismen särskilt avsedda anläggningar vid tiden för 1948 års kompetensreform betraktats såsom en del av det större problemet om kommunernas engagemang i näringslivet. Mot härskande rättspraxis på detta delområde restes vid detta tillfälle ingen invändning. Vägledande för denna äldre rättspraxis var att kommunala åtgärder var tillåtna i den mån de var till gagn för den resande allmänheten — på denna punkt gjordes i rättspraxis ett visst avsteg från en strängt tillämpad lokaliseringsprincip — eller helt allmänt gagnade turistverksamheten, som alltså även i detta avseende jämfördes med annan affärsverksamhet. Dessa synpunkter har även senare varit bestämmande för rättspraxis (en aktuell redovisning för nämnda praxis har lämnats i Stadsförbundets Tidskrift, årgång 1964 häfte 5 s. 158 f.). En positiv inställning har intagits till kommunala åtgärder för att anskaffa mark för friluftssändamål inom annan kommun samt till anläggningar i sådant syfte, allt dock endast om primärbehovet av åtgärderna anknutit till den egna kommunen. Vidare har *allmänna* åtgärder, i syfte att främja turismen, ansetts tillåtna. Så har också ansetts vara fallet med anslag till anordnande av campingplatser och vandrarhem. Härigenom tillgodoses nämligen även lokala intressen av ordning och sanitär standard.

När däremot fråga varit om engagemang i utpräglade turistanläggningar har rättspraxis varit restriktiv. Flera rättsfall från senare år belyser detta. Särskilt uppmärksamade mål med för kommun negativ utgång har varit ett som rört stadsfullmäktiges i Hjo beslut att engagera sig i hotell- och restaurantanläggning jämte badplats samt ett angående Hallens kommuns i Jämtland engagemang i en semesterby, båda avgjorda föregående år.

Det förra målet avsåg kommunalt engagemang i en turistanläggning av traditionellt slag. Det senare målet, vars utgång uppenbarligen utgjort den omedelbara anledningen till förevarande motioner, uppvisar särdrag. Det gällde nämligen här lagligheten av anläggningar som tillkommit mera i syfte att främja friluftslivet än turismen i traditionell mening. De kommunala åtgärderna hade emellertid sträckt sig längre än som hänsyn till lokala ordnings- och sanitära intressen ansetts kunna föranleda. Avsikten var ock-

så att upplåtelse av boplats inom semesterbyn skulle betinga viss inte oväsentlig hyra. Till detta kom så att företaget skulle drivas i form av ett kommunägt aktiebolag. Målet aktualiserade med andra ord flera svårbedömda gränsdragningsproblem.

I bägge nu berörda mål ansåg vederbörande länsstyrelse att de kommunala åtgärderna föll inom den kommunala kompetensen, medan regeringsrätten hyste annan åsikt. I Hjo-fallet medgav regeringsrätten i domskålen tillvaron av ett legitimt behov av hotell- och restaurantanläggning jämte friluftsbad. Men då det var uppenbart att den beslutade anläggningen avsåg att även bilda grundval för en med staden som intressent bedriven affärsrörelse inom turistväsendet och detta icke utgjorde en kommunal angelägenhet upphävdes beslutet (22 maj 1963).

I Hallen-fallet hade regeringsrättens utslag (20 juni 1963) i motsvarande delar följande lydelse:

»Av utredningen i målet får anses framgå, att den semesterby, för vars uppförande ifrågakvarande aktiebolag skall bildas, icke är i första hand avsedd att tillgodose behovet av en fritids- och rekreationsanläggning för kommunens medlemmar utan fastmera är att betrakta såsom en med kommunen som intressent bedriven rörelse inom turistväsendet . . . »

Den uppmärksamhet utslaget tilldragit sig får ses mot bakgrunden av nutida strävanden att bereda befolkningen rekreationsmöjligheter i naturen. En rad olika faktorer har drivit fram initiativ med detta syfte. Den fortsatta urbaniseringen har medfört att tre fjärdedelar av landets befolkning nu är bosatt i städer och andra tätortssamhällen. Ett hetsigare tempo kännetecknar numera den mänskliga livsföringen. Parallellt härmed har en betydande standardhöjning ägt rum. Sedan sekelskiftet har den sammanlagda normala arbetstiden nedgått med ungefär en tredjedel. Semestertiderna har utvidgats och det har blivit allt vanligare med arbetsfria lördagar. Det har beräknats att arbetstagarnas semesterdagar mer än tredubblats sedan mitten av 1930-talet. Samtidigt har motorismen undergått en utomordentlig snabb utveckling. Antalet personbilar i Sverige som 1950 inte översteg en halv miljon torde nu överstiga två miljoner vartill kommer drygt en halv miljon motorcyklar och mopeder.

I takt med allt detta har semesterresorna ökat. Det har antagits att bilar och motorcyklar används till mer än hälften av tiden för fritidsresorna av vilka flertalet avser mer eller mindre avlägsna delar av vårt land. Den ökade frekvensen av semesterresor och semesteruppehåll i svensk natur har aktualiserat en mängd frågor, vilka rört dels behovet av förbättrad naturvård, dels vidgade möjligheter för fritidsfolket att röra sig i naturen, dels slutligen behovet av fritidsstugor och särskilda fritidsanläggningar av mer eller mindre permanent karaktär. I många fall har sistnämnda frågor kunnat lösas på enskilt initiativ. Större företag och organisationer har gjort värdefulla insatser. I senare tid har det också blivit vanligt med kommunala åtgärder av växlande räckvidd. Dessa åtgärder har ofta bestått i upplåtande av campingplatser eller vandrarhem men ibland gått vida längre. Detta gäller inte minst för de ofta naturskönt belägna glesbygdskommunerna. I Lappland förekommer att kommunerna upplåter lappkåtor som tillfälliga överliggeställen; i Dalarna att kommunerna subventionerar upprustning av ödetorp för mera långfristiga uppehåll osv. De i förevarande motioner berörda semesterhyarna utgör en sentida mera avancerad form av dylika semesterställen, avsedd för familjevistelser under något längre tidsperioder och förden-

skull utrustade med allehanda santiära och andra anordningar i syfte att skapa högre komfort. Till alldeles övervägande del är kommuner direkt eller indirekt huvudmän för nu befintliga semesterbyar. Detta gäller inte endast Norrland utan även för Gotland och Öland samt för västkusten liksom också för Stockholms skärgård samt delar av Syd- och Mellansverige i övrigt. Uppgifter från statens friluftsnämnd, varom mera nedan, visar att av de till ett fyrtiotal uppgående semesterbyanläggningar som tillkommit med stöd av statsbidrag praktiskt taget alla kan betecknas som kommunala. En inom Svenska stadsförbundet verkställd utredning visar att f. n. mellan 20 och 30 städer medverkar i semesterbyanläggningar. Övriga anläggningar drives av köpingar och landskommuner, stundom i bolags- eller stiftelseform. På något undantag när har byarna främst tillkommit för den semestrande allmänheten. Vid sidan av intresset att på denna väg momentant stimulera ortens affärsliv har de kommunala åtgärderna i dylika fall kunnat te sig för-svarliga såväl med hänsyn till lokal ordning och sanitära intressen som ur samhällsplanerings- och naturvårdssynpunkter.

Spörsmål om förbättrad naturvård och om den ökande fritidens ändamålsenliga utnyttjande samt om statens och kommunernas insatser i dessa hänseenden har under senare tid blivit föremål för statliga utredningar. År 1962 avgav sålunda 1960 års naturvårdsutredning ett betänkande angående naturen och samhället (SOU 1962: 36). En del av de i det föregående lämnade uppgifterna om friluftsförhållanden allmänna bakgrund har hämtats däri-från. Betänkandet har legat till grund för en av 1963 års riksdag bifallen proposition angående riktlinjer och organisation för naturvårdsverksamheten m. m. (prop. 71/1963, JoU 11/1963, Rskr. 139) samt proposition till innevarande års riksdag med förslag till naturvårdslag (prop. 148/1964). En annan utredning, 1962 års fritidsutredning (direktiv se 1963 års riksdagsberättelse s. 173 ff.), har ännu inte avslutat sitt arbete.

En föregångare till sistnämnda utredning utgjorde på sin tid 1937 års fritidsutredning på vars förslag statens friluftsnämnd år 1939 tillsattes med uppgift att såsom förslagsställare hos Kungl. Maj:t medverka i fördelningen av bidrag från en då bildad friluftsfond. Under årens lopp har över fonden för friluftssändamål disponerats sammanlagt mellan 26 och 27 miljoner kronor. Utförlig redovisning för bidragsgivningen till semesterbyar har givits i 1961 års statsverksproposition (Bil. 12, 10 huvudtiteln s. 253—262; jfr SU utl. 10/1961 s. 77) som också innehåller redogörelse för *familjeberedningens* förslag i ämnet jämte däröver avgivna remissyltanden.

Ytterligare uttalanden om bidragsgivningen till semesterbyar finnes i 1962 och 1963 års statsverkspropositioner med därtill anknutna av riksdagen godkända statsutskottsutlåtanden (1962 års statsverksproposition Bil 12 s. 259, 1963 års statsverksproposition Bil. 12 s. 149, SU:s utl. nr 10/1962 s. 95 f., 10/1963 s. 57 f.).

Ordföranden i friluftsnämnden överlämnade den 30 maj 1963 till 1962 års fritidsutredning en promemoria med synpunkter på nämndens verksamhet. Fritidsutredningen lade i sin tur denna promemoria till grund för ett den 5 september samma år till kommunikationsministern avgivet förslag rörande provisorisk höjning av fonden för friluftslivets främjande. Som motiv härför anfördes bl. a. att ett antal kommuner ingått med framställningar om bidrag ur fonden till anläggande av semesterbyar. I årets statsverksproposition (Bil. 12, 10 huvudtiteln s. 147 ff.) föreslogs i avvaktan på fritidsutredningens kommande betänkande att avsättningen till fonden höjs med 500 000 kronor till inalles 2 600 000 kronor för budgetåret 1964/65. I denna

del har propositionen bifallits av riksdagen (den 1 april 1964; SU utl. 11).

Såsom villkor för bidrag ur friluftsfonden till semesterbyar har bl. a. plågat stadgas viss maximering av veckohyran för upplåten stuga samt att anläggningen skall vara tillgänglig för allmänheten utan fordran på medlemskap i viss organisation eller viss kommun. Enligt underhandsuppgift från fritidsnämnden har bidragen i regel avsett semesterbyar inom det egna kommunområdet. För fullständighetens skull må nämnas att bidrag ur fonden även utgått till kommuner för iordningställande av campingplatser och anordnande av vandrarhem.

Av visst intresse i förevarande sammanhang är vidare länsutredningens för Jämtlands län den 4 september 1963 avgivna betänkande Befolkningsutveckling och näringsliv i Jämtlands län (SOU 1963: 45) ävensom kommitténs för näringslivets lokalisering den 10 september 1963 avgivna betänkande Aktiv lokaliseringspolitik (SOU 1963: 58).

Slutligen må nämnas att kommunalrättskommittén enligt sina direktiv har till uppgift att utreda bl. a. vissa frågor om kommunal verksamhet med anlitande av särskilda rättssubjekt (direktiv se 1960 års riksdagsberättelse s. 291 ff.).

Flera av de berörda utredningarna behandlar kommunernas uppgifter på naturvårds- och fritidsområdena. Beträffande naturvården föreligger därutöver vissa uttalanden från statsmakternas sida. I den på grundval av naturvårdsutredningens betänkande 1963 framlagda av riksdagen godkända propositionen angående riktlinjer och organisation för naturvårdsverksamheten m. m. uttalades sålunda (prop. 71/1963 s. 110), då fördelningen av kostnaderna för naturvårdsåtgärder mellan stat och kommun var före, att det vore väl motiverat att kommun antingen i egen regi eller genom att delta i stiftelser och liknande engagerade sig ekonomiskt för att skaffa sina invånare tillgång till områden för rekreation och friluftsliv. Det kunde dock ej förväntas att kommunerna skulle vara beredda att svara för kostnaderna för områden av utpräglad rikskaraktär. Beträffande vissa av dem syntes det vara lämpligt att stat och kommun, såsom utredningen förutsatt, delade kostnaderna. Som synes förutsattes kommunerna här vara befogade att vidtaga åtgärder av betydelse för en större intressentkrets än kommunmedlemmarna. I full konsekvens härmed betecknas naturvården i den nyligen framlagda propositionen med förslag till naturvårdslag som en såväl statlig som kommunal angelägenhet (2 § i förslaget till naturvårdslag).

I den förut omnämnda Jämtlandsutredningen uttalas allmänt att kommunala initiativ vore särskilt önskvärda inom turistnäringen. Där nämnes såsom exempel på lämpliga åtgärder anläggande av campingplatser och semesterbyar (SOU 1963: 45 s. 338) och konstateras i anslutning härtill att semesterbyar visat sig vara en av turisterna alltmer efterfrågad bostadsform under semestern i Jämtlands län (s. 340).

Nu berörda utredningar har i sina betänkanden direkt tangerat kommunernas uppgifter på naturvårdens och fritidsverksamhetens område. I betänkandet Aktiv lokaliseringspolitik, som avgivits av kommittén för näringslivets lokalisering, berörs visserligen inte turistväsendet som sådant. Där förekommer emellertid vissa uttalanden om kommunernas medverkan i lokaliseringspolitiken (SOU 1963: 58 s. 275, s. 394 ff.; om utländska förhållanden s. 296). Medan individuella industrisubventioner från kommuns sida skarpt kritiserar intar kommittén en välvillig hållning till annan kommunal medverkan till näringslivets främjande.

I kommunalrättskommitténs uppdrag får anses ingå att utreda kommu-

nernas befogenhet att anlita särskilt bildade rättssubjekt för sin verksamhet. Uppdraget är ännu inte avslutat. Av visst intresse för föreliggande ämne är att en av kommittén gjord enkät visat att bolags- och stiftelseformerna inte är ovanliga då det gäller kommunala hotell- och restaurantengagemang.

Frågan om kommunala engagemang i fritidsbebyggelse och semesterbyar gjordes vid 1963 års höstriksdag till föremål för interpellation (II 28: s. 18; 35: s. 179 f.). Interpellationen, vars innehåll i viktiga delar sammanföll med motiveringen till föreliggande motion II: 469, utmynnade i en fråga om inrikesministern vore beredd att låta ompröva den kommunala kompetensen i syfte att medge kommunerna rätt till engagemang i semesterbyar och annan verksamhet för fritidsrekreation även i de fall då verksamheten inte avgränsas till enbart kommuns egna medlemmar.

I interpellationssvaret framhöll inrikesministern efter att ha lämnat en allmän översikt av de kommunala befogenheterna på området, att spørgsmålet om en utvidgad kommunal kompetens i fråga om turistväsendet knappast kunde lösas isolerat. Han hävdade också att en bestämd skillnad förelåg mellan sådana serviceanordningar som badplatser och campingplatser, där kommunernas ansvar för den externa hygien gör sig gällande, och turistanordningar i ekonomiskt vinstsyfte. Slutet av interpellationssvaret ägnades frågan om kommunernas allmänna kompetens på näringslivets område, vilken fråga sammanställdes med kommunblocksindelningen och en aktivisering av samhällets åtgärder beträffande näringslivets lokalisering. Inrikesministern förklarade sig komma att ägna särskild uppmärksamhet åt kompetensfrågan i samband med lösningen av sistnämnda båda spørgsmål.

Under den fortsatta interpellationsdebatten framhöll inrikesministern att skäl talade för att även fritidsutredningens kommande betänkanden borde avvaktas innan ställning togs till frågan om en utvidgad kommunal kompetens.

I detta sammanhang må framhållas att direktiven för fritidsutredningen väl innehåller flera utredningsuppdrag av kommunal betydelse såsom om planering och anordnande av fritidsområden och fritidsbebyggelse med därtill hörande gemensamhetsanordningar, bättre standard på campingplatserna m. m. men inget uppdrag som direkt åsyftar en omprövning av den kommunala kompetensen på området. Underhand har emellertid sekretariatet meddelat att fritidsutredningen ämnar behandla sistnämnda fråga i ett delbetänkande rörande fritidsbebyggelsen, vilket utredningen avser att avlämna i slutet av innevarande år. Såsom framgår av allmänna beredningsutskottets utlåtande över vid innevarande år väckta men avslagna motioner om kompensation till kommuner med fritidsbebyggelse (I: 452; II: 539; ABU nr 21/1964) kommer ett avsnitt med rubriken »Fritidsbebyggelsen i den kommunala ekonomien» att ingå i nämnda delbetänkande.

Kommunernas uppgifter vid näringslivets lokalisering har under senare tid vid olika tillfällen varit föremål för överläggning i riksdagen som följd av propositioner med förslag om allmänna beredskapsarbeten i arbetsmarknadsstyrelsens regi (se t. ex. 1963 års statsverksproposition bil. 13 p. 27—29, prop. 105/1963 s. 6; 1964 års statsverksproposition bil. 13 s. 83—100, SU utl. nr 11/1964 s. 15 ff., protokollen från riksdagens kamrar den 22 april 1964), motioner (se t. ex. BoU utl. nr 12/1963, nr 6 och nr 21/1964) och interpellationer (se t. ex. interpellation ang. statsbidrag till uppförande av industribyggnader som statskommunala beredskapsarbeten I kam. prot.

2 s. 7; 6:s. 5 ff.). Nämnas må även att i den inledande översikten i bilaga 13 till årets statsverksproposition anmälts, att förslag grundat på det av kommittén för näringslivets lokalisering avgivna betänkandet Aktiv lokaliseringspolitik (SOU 1963: 58) avses skola framläggas för 1964 års riksdag mot att inrikesministern i den ovan omförmälda interpellationsdebatten förklarat att propositionen i ämnet om möjligt kommer att framläggas i maj månad.

Vidare kan antecknas att en annan delfråga beträffande den kommunala kompetensen aktualiserats i en den 20 mars 1964 i första kammaren framställd och av kammaren medgiven interpellation ang. kommunala anslag till politiska ungdomsföreningar (I kam. prot. 12: s. 133 ff.). Slutligen må erinras om att riksdagen vid höstsessionen 1962 antog en lag om rätt för kommun att bistå utländska studerande. Lagen har kommunallags natur.