

Nr 46

Regeringens proposition om planering och samordning av samhällets insatser för rekreation och turism;

beslutad den 27 februari 1975.

Regeringen föreslår riksdagen att antaga det förslag som har upptagits i bifogade utdrag av regeringsprotokoll.

På regeringens vägnar

OLOF PALME

SVANTE LUNDKVIST

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås att riksdagen godkänner vissa riktlinjer för planering och samordning av samhällets insatser för rekreation och turism. Riktlinjerna innebär bl. a. att samhällets insatser inriktas på att göra det möjligt för alla att utnyttja områden och anläggningar för rekreation och turism. I propositionen anges vidare 24 områden med särskilda förutsättningar för rekreation och turism. För att samordna de statliga insatserna vad gäller sådana områden och anläggningar föreslås att en särskild beredning bildas. Beredningen skall bl. a. bedöma frågor om statligt stöd till utbyggnad av anläggningar för rekreativt liv.

JORDBRUKSDEPARTEMENTET

Utdrag
PROTOKOLL
vid regeringssammanträde
1975-02-27

Närvarande: statsministern Palme, ordförande, och statsråden Sträng, Johansson, Holmqvist, Aspling, Lundkvist, Geijer, Bengtsson, Norling, Löfberg, Carlsson, Feldt, Sigurdson, Gustafsson, Zachrisson, Leijon

Föredragande: statsrådet Lundkvist

Proposition om planering och samordning av samhällets insatser för rekreation och turism

1 Inledning

Med stöd av Kungl. Maj:ts bemyndigande den 13 juni 1969 tillkallade dåvarande chefen för jordbruksdepartementet samma dag sakkunniga¹ med uppdrag att verkställa utredning rörande planering av turistanläggningar och friluftsområden m. m. De sakkunniga antog benämningen kommittén för planering av turistanläggningar och friluftsområden.

Kommittén har under sitt arbete avgett delbetänkandena (Ds Jo 1971: 2) Vindelälvsområdet — Utgångsläge samt förslag till första åtgärder, (Ds Jo 1971: 5) Åre — Utvecklingsplan för ett svenskt rekreationsområde, (Ds Jo 1971: 7) Statligt stöd till rekreationsanläggningar, (Ds Jo 1972: 4) Vindelälvsområdet — Förslag till utvecklingsprogram för rekreationslivet och (Ds Jo 1973: 8) Huvudmannaskapet för vandningsleder i fjällvärlden samt rapporten (Ds Jo 1972: 1) Semester och längre ledighet.

Kommittén avlämnade i december 1973 sitt slutbetänkande (SOU 1973: 52) Turism och rekreation i Sverige. Efter remiss har yttrande över betänkandet avgetts av rikspolisstyrelsen, överbefälhavaren, socialstyrelsen, statens järnvägar (SJ), statens vägverk, luftfartsverket, kammarkollegiet, statskontoret, statistiska centralbyrån, riksrevisionsverket, riksskatteverket, riksantikvarieämbetet och statens historiska museum, lantbruksstyrelsen, skogsstyrelsen, fiskeristyrelsen, statens naturvårds-

¹ Ledamoten av riksdagen Arne Pettersson, tillika ordförande, internationelle sekreteraren Bernt Carlsson, utredningssekreteraren Sven Dahlin (t.o.m. den 18 juni 1971), ledamoten av riksdagen Thorbjörn Fälldin (t.o.m. den 12 november 1970), redaktören Göran Holmberg, kanslirådet Ulf Lönnqvist, departementssekreteraren Jan Palm (fr.o.m. den 1 november 1972) och byråchefen Hans Åkerlund-

verk, kommerskollegium, konsumentverket, arbetsmarknadsstyrelsen, statens planverk, statens industriverk, statens vattenfallsverk, domänverket, samtliga länsstyrelser, Landstingsförbundet, Svenska kommunförbundet, Landsorganisationen i Sverige (LO), Tjänstemännens centralorganisation (TCO), Svenska arbetsgivareföreningen (SAF), Kooperativa förbundet (KF), Lantbrukarnas riksförbund (LRF), Svenska samernas riksförbund, Svenska turisttrafikförbundet, Svenska turistföreningen, Folkrorelsernas rese- och semesterorganisation (RESO), Scandinavian Airlines System och Linjeflyg (SAS/LIN), Svenska resebyråföreningen, Sveriges industriförbund, Sveriges riksidsrottsförbund, Sveriges fritidsfiskares riksförbund, Skid- och friluftsförbundet, Cykel- och mopedförbundet, Sveriges allmänna restaurangaktiebolag, Sveriges Hotell- och restaurangförbund, Sveriges Campingvärdars riksförbund, Riksorganisationernas campingkommitté, Svenska Turisthotellens riksförbund, Sveriges köpmannaförbund, Motormännens riksförbund, Motorförarnas Helykterhetsförbund, Sveriges Museimannaförbund, Svenska naturskyddsföreningen, Älvdalens turistförening och Sveriges turistchefer. Kommerskollegium har bifogat yttranden från handelskamrarna i Stockholm, Göteborg, Malmö, Norrköping, Örebro, Visby, Gävle och Luleå. Flera länsstyrelser har bifogat yttranden av kommuner och turisttrafikförbund.

I det följande behandlas de delar av kommitténs slutbetänkande som rör bl. a. utveckling av områden och anläggningar för rekreation och turism i Sverige. I en särskild proposition senare denna dag kommer chefen för handelsdepartementet att behandla de avsnitt av kommitténs förslag som gäller åtgärder för att främja marknadsföring av turism i Sverige.

2 Kommittén för planering av turistanläggningar och friluftsområden

2.1 Utgångspunkter

2.1.1 Fritidens och reselivets utveckling

Den ökade fritiden är enligt kommittén en grundläggande förutsättning för utvecklingen av turism och rekreation. Från att ha varit ett privilegium för ett fåtal är fritiden i dag allas egendom. En omfattande reformverksamhet har genomförts under de senaste decennierna i syfte att öka medborgarnas fritid. Omkring år 1900 bestod arbetsveckan av ca 60 timmar. Semester eller annan längre ledighet förekom knappast. År 1938 kom den första semesterlagen som stadgade två veckors semester. År 1951 utökades den lagstadgade semestern till tre veckor och år 1963 till fyra veckor. Sedan år 1971 har de statsanställda i praktiken omkring fem veckors semester. En allmän utveckling mot fem veckors semester pågår.

Förkortningen av arbetstiden sker i flera olika former dels genom kortare arbetsvecka och arbetsdag, dels genom sänkt pensionsålder men också genom förlängd semester. Gjorda beräkningar pekar enligt kommittén mot att det finns utrymme för ytterligare uttag av semesterveckor även om andra viktiga arbetstidsreformer genomförs. På sikt kan också en viss omfördelning av tidsrytmen i arbetet väntas varvid fritiden kan komma att fördela sig efter ett annat mönster än för närvarande. Fritidsperioder på uppemot ett tiotal dygn kan t. ex., menar kommittén, komma att uppträda under olika delar av arbetsåret. En sådan utveckling ställer andra krav på rekreationsanläggningarnas funktion och tillgänglighet än det nuvarande fritidsmönstret.

Kommittén har som underlag för sina bedömningar låtit genomföra en undersökning av svenska folkets semestervanor. Undersökningen visar att de flesta människor försöker dela sin semester i två perioder om den totala semestern är längre än fyra veckor. En femte eller eventuellt sjätte semestervecka tas ofta ut under vintersportlovet eller annan lämplig period utanför sommarperioden. Kommitténs undersökning visar också att möjligheterna att förlägga en del av semestern utanför sommarperioden ökar från år till år. Detta har bl. a. återspeglats i det ökande antalet deltagare från Sverige i utomnordiska charterresor under höst- och vårperioden. Trots den ökade fritiden uppvisar bilden av svenska folkets fritid och rekreation enligt kommittén många väsentliga brister. Flera utredningar, bl. a. låginkomstutredningen och kommitténs egna intervjuundersökningar, visar att stora delar av landets befolkning i de aktiva åldrarna inte kan utnyttja det utbud av semestermöjligheter som förekommer. Omkring en fjärdedel av landets befolkning i arbetsför ålder reser över huvud taget inte på semester. Orsaken till detta är många gånger bristande ekonomiska möjligheter eller dålig information om vilka semestermöjligheter som kan erbjudas i landet.

Kommittén framhåller vidare att den mottagningsapparat som i dag finns ofta är olämpligt utformad för att tillgodose den breda allmänhetens behov av rekreation och avkoppling. Detta gäller särskilt inkvarteringsmöjligheterna. Hotellpriserna är ofta höga medan camping för många framstår som obekvämt. Härigenom minskar möjligheterna för sådana grupper som barnfamiljer och äldre att utnyttja de kommersiella inkvarteringsformerna. Utbudet av sådana semestermöjligheter i Sverige som är anpassade efter den breda allmänhetens krav är enligt kommittén helt otillräckligt. Antalet bäddar i semesterbyar uppgår endast till ca 18 000 i hela landet. Även andra möjligheter till billig inkvartering i attraktiva områden av landet är starkt begränsade och torde endast täcka några få procent av det verkliga behovet. Den vanligaste inkvarteringsformen vid semesterresor inom landet är f. n. att bo hos släkt och vänner. Denna inkvarteringsmöjlighet minskar emellertid på grund av flyttningen från glesbygd till tätort.

Ett eget fritidshus eller utlandsresor har ofta utpekats som de vanligaste sätten att lösa semesterproblemen. Enligt utredningsmaterial som kommittén redovisar är det emellertid en relativt liten andel, endast ca en fjärdedel, av landets hushåll som semestrar på detta sätt. Antalet fritidshus i landet kan uppskattas till ca 500 000 med en tillväxttakt på omkring 20 000 nya hus per år. Utlandsresandet berör omkring en femtedel av landets hushåll, företrädesvis desamma som har tillgång till eget fritidshus.

Omfattningen av de svenska turistresorna till utlandet är internationellt sett mycket stor. Kommitténs intervjuundersökning visar att ca 18 % av landets befolkning tillbringar större delen av sin semester i utlandet. Utlandsresandets stora omfattning i förhållande till den inkommande turismen medför att Sverige årligen har ett valutaunderskott på turismen.

Även om utlandsresandet har stor omfattning tillbringar ändå huvuddelen av Sveriges befolkning sin semester inom landet. Omfattningen av semesterresorna inom landet går inte att dokumentera i form av officiell statistik. Den kunskap kommittén har kunnat skaffa om denna form av resande har kommit fram vid analys av ett fåtal intervjuundersökningar och ur annat utredningsmaterial. Bilen är det dominerande transportsättet för turistresorna inom landet. Ungefär tre fjärdedelar av dessa resor genomförs med egen eller annans bil. Buss och tåg svarar för ca 10 % av resorna under det att flyget endast spelar en marginell roll.

Kommittén har i sin intervjuundersökning sökt kartlägga vilka boenformer och aktiviteter som allmänheten i första hand vill välja. Flerparten intervjuade eller ca 65 % föredrar semesterby eller stuga som semesterbostad under sommaren medan hotell väljs av ca 20 % samt vandrarhem och camping i tält eller husvagn av ca 15 %.

Efterfrågan på aktiviteter riktar sig i stor utsträckning mot rekreation och motion i naturmiljöer med begränsat inslag av anläggningar. Främst bland önskemålen finns utomhusbad, promenader, turåkning på skidor, kortare fjällvandringar, naturutfärder och fritidsfiske. I andra hand kommer ett antal anläggningsbundna aktiviteter såsom bassängbad, minigolf, bastu och skridskoaktiviteter. Kvalificerad utförsåkning och andra mera prestationsinriktade motionsgrenar kommer i allmänhet längre ned på skalan. Detsamma gäller flertalet inomhusbundna aktiviteter.

Undersökningsresultaten visar enligt kommittén att efterfrågan på svenska semesteralternativ i stor utsträckning gäller semesteranläggningar med mycket god naturkontakt och med vissa organiserade verksamheter som underlättar denna naturkontakt. Detta medför också betydande krav på tillgång till områden av olika beskaffenhet för utövande av fritidsaktiviteter.

2.1.2 Anläggningar för friluftsliv och rekreation

I avsaknad av officiell statistik för hela rekreatiionssektorn har kommittén sökt kartlägga utbudet av anläggningar, områden och aktiviteter. År 1972 beräknades antalet bäddar i landets kommersiella boendeanläggningar till ca 350 000, varav 100 000 på hotell, 18 000 i stugbyar, 9 000 på vandrarhem och 225 000 på campingplatser. Undersökningar visar att den genomsnittliga beläggningen på svenska hotell har sjunkit under de senare åren. Den kommersiella delen av transportsektorn har inte heller fullgod beläggning.

Kommittén har även inventerat tillgången på anläggningar för friluftsliv och rekreation. Beträffande liftkapaciteten i landet konstaterar kommittén att det år 1970 fanns 255 liftar i landet varav 210 i de sju nordligaste länen. Dessa län har över 90 % av landets totala liftkapacitet.

Antalet inom- och utomhusbassänger med 25 m längd eller mer uppgick år 1970 till 257, varav de flesta anlagts de senaste åren. Såväl bassängbad som andra anläggningar är ojämnt fördelade över landet och saknas i många fall i sådana områden som är kraftigt utnyttjade som turist- och rekreatiionsområden.

Kommittén konstaterar att det föreligger en bristande samordning mellan utbyggnaden av anläggningar för olika fritidsaktiviteter och planeringen av transporter och boendeanläggningar som kan möjliggöra ett effektivt utnyttjande av anläggningarna. Många anläggningar som utformats för närrekreation skulle även kunna utnyttjas för fjärrekreation med åtföljande förbättring av driftsresultatet.

2.1.3. Samhällets stöd till rekreation och turism

Kommittén framhåller att samhället lämnar ett avsevärt ekonomiskt bidrag till utvecklingen av områden och anläggningar för turism och rekreation. Under tioårsperioden 1959—1969 lämnades 176 milj.kr. i statligt stöd till olika rekreatiionsanläggningar och rekreatiionsområden. Den största delen av denna summa eller ca 60 milj. kr. utgjordes av beredskapsarbeten. Efter år 1969 har det statliga stödet ökat kraftigt. För budgetåret 1969/70 har kommittén beräknat det direkta stödet till ca 48 milj. kr. Indirekt stöder staten turism och rekreation med betydligt större belopp bl. a. genom investeringar i trafikanläggningar, trafikmedel, bidrag till kulturaktiviteter m. m.

Även större delen av landstingens satsningar är indirekta och sker bl. a. genom utbyggnad av trafik- och vårdanläggningar. Landstingen är också huvudmän för de regionala turistorganisationerna som år 1970 fick sammanlagt 3,2 milj. kr. i landstingsmedel.

Kommunerna är den klart dominerande ekonomiska intressenten inom fritids- och rekreatiionssektorn vad gäller uppförande och drift av olika anläggningar och aktiviteter. Under perioden 1960—1970 har de

kommunala utgifterna för anläggande och drift av rekreationsanläggningar ökat från ca 60 milj. kr. per år till ca 1 miljard kr. per år. Driftskostnaderna har under senare år tagit en allt större andel av detta belopp och har från början av 1970-talet utgjort över hälften av det totala beloppet.

2.1.4 Nuvarande organisation för främjande av rekreation och turism

Behandlingen av frågor med anknytning till turism har enligt kommittén vuxit fram gradvis inom olika områden av den statliga förvaltningen. Denna utveckling har ytterligare förstärkts i och med att samhället engagerat sig hårdare inom många områden som berör turismen såsom samhällsplanering, miljövard och sociala frågor. Den statliga sektorn är synnerligen omfattande och inbegriper bl. a. flera större företag.

Kommittén konstaterar att den statliga handläggningen av turistfrågor åvilar olika organ.

Frågor med anknytning till turism och rekreation handläggs sålunda av bl. a. naturvårdsverket, arbetsmarknadsstyrelsen, statens planverk, lantbruksstyrelsen, fiskeristyrelsen och kommerskollegium. Av särskilt intresse i detta sammanhang är de uppgifter som ligger på naturvårdsverket.

Naturvårdsverket är central förvaltningsmyndighet för bl. a. ärenden om naturvård samt om rörligt friluftsliv, jakt och viltvård. Till naturvårdsverket har knutits en särskild delegation med representanter för organisationer och kommuner som bedömer ansökningar om anslag till anläggningar för idrott och friluftsliv. Det gäller statsbidrag till bl. a. motionsanläggningar, raststugor, fjällstugor, semesterbyar, campingplatser, bassängbad och småbåtshamnar. Av stort intresse för rekreationslivet är också naturvårdsverkets arbete med att säkerställa markområden för bl. a. rekreationsändamål. Även kommunerna gör här stora insatser ofta med statsbidrag till förvärv av områden.

Kommunernas organisation när det gäller turism och rekreation uppvisar inget enhetligt mönster. Bakgrunden till detta är att kommunernas verksamhet inom fritidssektorn är helt oregerad. Detta betyder att varje kommun själv bestämmer verksamhetens omfattning och inriktning. I många kommuner är den kommunala fritids- och turistverksamheten förhållandevis ny och har därför inte funnit sin slutliga form.

Landstingen har i allmänhet ingen organiserad verksamhet för information och marknadsföring av länet som turist- och rekreationsmål. Ansvar för sådan verksamhet har överlåtits på regionala turisttrafikförbund.

Den centrala organisationen för marknadsföring av svensk turism är Svenska Turisttrafikförbundet. Förbundets verksamhet behandlas närmare i den särskilda proposition angående inrättande och finansiering av Sveriges turistråd som chefen för handelsdepartementet senare denna dag kommer att anmäla.

2.2 Kommitténs överväganden och förslag

2.2.1 Samhällets rekreations- och turistpolitik

Befolkningsutvecklingen, urbaniseringen, arbetstidsförkortningen och ett med det övriga Europa alltmer integrerat samhälls- och kulturliv är enligt kommittén faktorer som kommer att påverka utformningen av det framtida rekreationslivet. En avgörande faktor för hur rekreations- och semestermönstret kommer att utvecklas blir den ökade fritiden. På sikt, menar kommittén, måste man räkna med längre ledighet dels i form av flera semesterveckor och kortare arbetsveckor, dels i form av sänkt pensionsålder. Utöver den ökade fritiden finns även andra faktorer som kommer att påverka fritidsmönstret. Bland dessa märks befolkningsutvecklingen, omflyttningen från glesbygd till tätorter och förskjutningen i yrkesstrukturen mot alltmer stillasittande arbeten. En faktor av särskilt intresse är enligt kommittén inkomstutvecklingen. En ökad inkomst leder till en ännu kraftigare ökning av utgifterna för rekreation och fritid sedan de viktigaste utgifterna för livsmedel, bostad, kläder, utbildning samt resor till och från arbetet blivit täckta.

Låginkomstutredningen konstaterade att stora grupper i samhället fortfarande inte når upp till en sådan inkomstnivå att inkomsterna kan disponeras till annat än nödvändiga levnadsomkostnader. Denna omständighet återspeglas även i den av kommittén företagna intervjuundersökningen. 13 % av de tillfrågade hushållen lämnade inte bostaden under semestern trots att de hade en längre ledighet. En stor del av dessa uppgav ekonomiska orsaker till detta.

Kommittén framhåller att utjämningen av inkomstnivån genom omfördelning är en viktig förutsättning för att stora grupper verkligen skall kunna utnyttja sin längre ledighet till rekreationsresor. Kommitténs material pekar på att det oftast är de grupper som bäst behöver rekreation och avkoppling som saknar möjlighet att resa på semester. Detta tycks särskilt gälla flerbarnsfamiljer, lågavlönade inom industri och serviceyrken i större tätortsregioner, ensamstående med barn samt vissa grupper av äldre. Den ökning i resandevolymen som noterats under senare år är fortfarande koncentrerad till en begränsad del av den totala befolkningen.

Mot bakgrund av gjorda inventeringar och observationer beträffande svenskarnas rekreationsvanor konstaterar kommittén att det finns vissa avgörande utvecklingstendenser i det nuvarande rekreationsmönstret. Trots att resandeströmmen totalt sett ökat har utnyttjandet och efterfrågan av befintliga turistanläggningar i landet inte ökat i den omfattning som hittillsvarande standardutveckling kunnat ge anledning till.

Kommittén framhåller att denna situation kan förändras om samhället och turistnäringen med gemensamma ansträngningar försöker förändra strukturen och målinriktningen på nytillkommande anläggningar.

Det är särskilt viktigt att nya anläggningar tillkommer i ett sådant antal och i ett sådant prisläge att så många som möjligt kan utnyttja dem.

Informationen om fritid och rekreation handhas av de med allmänna medel understödda turistorganisationerna på riks-, regional- samt lokal-nivå. Till detta kommer den verksamhet som bedrivs inom kommunernas fritidsnämnder eller motsvarande organisationer. Någon mer omfattande samordning mellan dessa var för sig självständiga enheter förekommer enligt kommittén inte med undantag för vissa gemensamma informationskampanjer i Sverige och utomlands. Kommittén anser därför att samhället mot bakgrund av sina stora ekonomiska åtaganden inom rekreatiionssektorn bör verka för ett organiserat samarbete mellan olika intressenter och en effektiv marknadsföring för att man skall kunna komma ur det ogynnsamma läge som delar av landets turistnäring f. n. befinner sig i.

En effektivare marknadsföring och organisation av landets turismöjligheter är enligt kommittén även angelägen från konsumentsynpunkt. I allt större omfattning efterfrågas researrangemang bestående av kombinationer av aktiviteter, transporter samt inkvartering med eller utan servering. Sådana arrangemang kan komma till stånd och marknadsföras endast om de organisatoriska resurserna förstärks. Ett sådant utbud har sedan en tid existerat på utlandsresesidan och torde vara en av förklaringarna till den kraftiga ökningen av utlandsresandet.

Målet för en svensk turist- och rekreationspolitik bör enligt kommittén vara att de allmänna medel som används för turistanläggningar och rekreationsanläggningar satsas på ett sådant sätt att en bred allmänhet kan utnyttja dessa anläggningar och områden. Särskilt viktigt är att de grupper som i dag har betydande svårigheter att få rekreation såsom handikappade, låginkomsttagare och barnrika familjer får väsentligt förbättrade möjligheter att utnyttja sin längre ledighet till rekreation. Detta övergripande mål för en rekreationspolitik innebär bl. a. att områden för rekreatiionsliv måste ligga spridda över landet så att de kan nås av alla, att satsningen på områdena måste ha en sådan omfattning att prisutbudet blir lågt samt att anläggningarna bör ges en sådan teknisk utformning att bl. a. handikappade kan utnyttja dem.

Vidare bör enligt kommittén särskild vikt fästas vid möjligheterna att få till stånd billiga transporter mellan de områden till vilka stora delar av befolkningen är koncentrerad och de områden som har de bästa utvecklingsmöjligheterna för det fjärrinriktade rekreationslivet. Markanvändningen är en annan viktig faktor när det gäller utvecklingen av en lämpligt inriktad rekreation. Tillgång till och lämplig lokalisering av stora strövområden, vandringsleder, fiskevatten och andra areella tillgångar är avgörande förutsättningar för att turism och rekreation skall kunna få en riktig utveckling.

Turism som ett regionalpolitiskt medel har ofta förekommit i dis-

kussionerna om utvecklingssvaga områdens ekonomi. Kommittén konstaterar att turismen ensam knappast på någon ort i landet kan vara den enda utkomstmöjligheten för befolkningen. Satsningar på turism inom ramen för lokaliseringspolitiken måste därför ses som komplement till andra lokaliseringsåtgärder. Sysselsättningsaspekten får enligt kommittén inte vara enda avgörande faktor för satsning på områden eller anläggningar för det fjärrinriktade rekreationslivet.

Utgångspunkten för kommitténs arbete har varit att skapa rekreationsmöjligheter för de svenskar som i dag inte har tillgång till eller möjlighet att utnyttja rekreationsanläggningar. Kommittén understryker samtidigt värdet av att också utländska turister bereds möjlighet utnyttja anläggningarna. Särskilda anläggningar eller områden enbart avpassade för en exklusivare utlandsturism bör dock enligt kommitténs uppfattning inte komma till stånd med samhällsstöd.

För att rekreationslivet i landet skall kunna utvecklas tillfredsställande anser kommittén det nödvändigt dels att ett antal lämpliga områden utformas för att tillgodose den breda publikens krav på semester mål, dels att en ny central turistorganisation bildas med bättre förankring och större ekonomiska resurser än det nuvarande Svenska turisttrafikförbundet. En förutsättning för att dessa åtgärder skall kunna få full verkan är enligt kommittén att också den statliga administrationen får förbättrade resurser för att följa och styra utvecklingen av turism och rekreation. Det är dessutom nödvändigt med en ökad samverkan mellan de olika statliga organ som är engagerade inom rekreationssektorn.

2.2.2 Samordning av de statliga insatserna för planering av områden för rekreation och turism

Kommittén konstaterar som tidigare framhållits att ett flertal olika ämbetsverk och vissa affärsdrivande statliga verk arbetar med turist- och rekreationsfrågor. Kommittén anser mot bakgrund härav att det föreligger ett starkt behov av samordnade åtgärder för utvecklingen av områden och anläggningar för rekreation i Sverige. Denna utveckling bör ledas av samhällsorganen i samarbete med de organisationer som besitter ett kunnande inom detta område.

För att fortlöpande forma samhällets rekreationspolitik, prioritera användningen av statliga medel på rekreationsområdet och diskutera frågor av övergripande karaktär m. m. föreslår kommittén att en särskild samarbetsdelegation för turist- och rekreationsfrågor skapas mellan naturvårdsverket, arbetsmarknadsstyrelsen och det nya organ som enligt kommittén skall ersätta Svenska turisttrafikförbundet och som kommittén kallar Sveriges turistråd. Statens planverk föreslås medverka i delegationens arbete när planfrågor kommer upp till behandling. Tillkomsten av en samarbetsdelegation bör enligt kommittén underlätta informa-

tion och samverkan mellan de statliga organ som handlägger turist- och rekreationsfrågor. Samarbetsdelegationen bör bl. a. behandla viktigare frågor om lokaliseringsbidrag och beredskapsarbeten för större projekt inom rekreationssektorn. Delegationen bör dessutom vara rådgivare till övriga samhällsinstanser som blir ansvariga för uppbyggnad, utformning och dimensionering av anläggningar och områden för det fjärrinriktade rekreationslivet.

Samarbetsdelegationens kanslifunktion bör enligt kommittén förläggas till statens naturvårdsverk. För de ökade uppgifter naturvårdsverket förutsätts få inom detta område krävs att verket får ökad administrativ kapacitet. Kommittén framhåller i detta sammanhang att frågor om resegarantier för resebyråer och researrangörer o. d. bör hållas åtskilda från den övriga turist- och rekreationsverksamheten. Dessa frågor bör således ligga kvar hos kommerskollegium.

2.2.3. *Primära rekreationsområden*

Kommittén framhåller att de relativt omfattande strömmarna av kapital och marknadsföringsåtgärder bör koncentreras till ett begränsat antal områden i landet med förutsättningar att ta emot större besöksströmmar. Först med stora och slagkraftiga enheter bildas förutsättningar för ett utbud av olika inkvarteringsanläggningar i olika prisklasser och ett brett utbud av aktiviteter och billigare kollektiva kommunikationer.

Enligt kommittén finns det inom landet ett antal områden som kan betraktas som särskilt lämpliga för fjärrekreation. Tre vägledande principer har legat bakom urvalet av de områden som enligt kommitténs bedömningar har de bästa förutsättningarna som primära rekreationsområden nämligen dels att finna för landet unika landskapstyper som lämpar sig väl för en framtida utveckling av rekreationslivet, dels att i största möjliga utsträckning kunna utnyttja befintliga anläggningar och områden för det rörliga friluftslivet, dels också att finna områden som är relativt välbelägna i förhållande till landets större befolkningskoncentrationer. Den sammanlagda bedömningen av de lämpliga utvecklingsområdena innebär vissa kompromisser mellan dessa tre viktiga principer. I vissa fall har de naturliga förutsättningarna för en positiv utveckling bedömts vara så goda att stora avstånd till befolkningskoncentrationer har ansetts spela en underordnad roll. I andra fall har det stora regionala befolkningstrycket bedömts ha en sådan betydelse att närbelägna områden valts trots att mer avlägsna områden ansetts ha bättre naturliga förutsättningar. Principen att i möjligaste mån utnyttja redan gjorda investeringar i anläggningar och områden är enligt kommittén också viktig, inte minst med tanke på de stora belopp som stat och kommun har satsat i sådana områden. Mycket stora delar av landets befintliga inkvarteringskapacitet inryms i de föreslagna områdena eller deras när-

maste omgivningar liksom i de tre storstadsområdena som enligt kommitténs bedömningar intar en särställning.

I sitt arbete har kommittén särskilt eftersträvat att välja ut stora sammanhängande landskapsområden som inom sig rymmer många omväxlande natur- och kulturtyper och som dessutom uppvisar stora skillnader sinsemellan.

I följande sammanställning redovisas de förslag till primära rekreationsområden som framkommit vid kommitténs prioritering av tänkbara områden. Det totala antalet områden uppgår till 23 och varierar i ytan från Östskåne med 270 km² till Tärna-Graddisområdet i Lappland med 7 500 km². Kommittén framhåller särskilt att avgränsningen av områdena endast är ungefärlig och inte innebär ett definitivt ställningstagande till områdenas närmare omfattning. En definitiv avgränsning av vart och ett av de föreslagna områdena kan enligt kommittén först göras efter särskilda studier som bör föregå upprättandet av markanvändningsplaner.

Kommitténs förslag till primära rekreationsområden

Område	Land- areal km	Befolk- ning inom om- rådet	Inom 30 km från periferin	Totalt närbe- folknings- underlag
1. Sydskaånes sjö- och åslandskap	290	26 000	558 000	584 000
2. Östskåne	270	23 000	206 000	229 000
3. Kullaberg-Hallandsåsen	400	41 000	280 000	321 000
4. Åsnen-Listerlandet	610	43 000	236 000	279 000
5. Öland	1 340	20 000	52 000	72 000
6. Gotland	3 110	54 000	—	54 000
7. Gryt-S:t Anna skärgård	770	59 000	218 000	277 000
8. Norra Bohusläns skärgård	490	33 000	89 000	122 000
9. Värmlands och Dalslands sjöområde	1 100	24 000	79 000	103 000
10. Tiveden	590	19 000	169 000	188 000
11. Södermanlands skärgård	300	6 000	463 000	469 000
12. Mälaren	390	29 000	1 676 000	1 705 000
13. Fryksdalen	590	22 000	146 000	168 000
14. Siljansbygden	1 670	43 000	66 000	109 000
15. Ljusnan	450	27 000	91 000	118 000
16. Dalafjällen	2 100	2 000	9 000	11 000
17. Härjedalsfjällen	4 680	4 000	30 000	34 000
18. Åre	7 590	10 000	31 000	41 000
19. Nordingrå	690	14 000	101 000	115 000
20. Vindelälven	1 400	18 000	101 000	119 000
21. Tärna-Graddis fjällvärld	7 600	2 000	2 000	4 000
22. Norrbottens skärgård	660	77 000	42 000	119 000
23. Abisko-Kebnekajsefjällen	3 160	1 000	22 000	23 000
Totalt	40 250	597 000	4 667 000	5 264 000

Urvalet täcker enligt kommittén ett varierat utbud av naturtyper. Med en grov klassificering kan de utvalda områdena sägas falla i följande kategorier:

Fjällområden	Skogs- o. sjöområden	Skärgårdsområden	Havskust
Abisko-Kebnekajse	Vindelälven	Norrbottens skärg.	Nordingrån
Tärna-Graddis	Siljansbygden	Södermanlands	Öland
Åre	Ljusnan	skärg.	Gotland
Härjedalen	Värmlands och	Gryt-S:t Anna	Östskåne
Dalafjällen	Dalslands sjöomr.	skärg.	Kullaberg-
	Sydskaånes sjö- och	Norra Bohuslän	Hallandsåsen
	åsländskap	Mälaren	
	Tiveden		
	Fryksdalen		
	Åsnen-Listerlandet		

Kommittén framhåller att det utöver de 23 primära rekreationsområden som pekats ut i betänkandet även finns andra områden som i vissa avseenden uppfyller kraven på rekreationsområde av riksintresse, inte minst genom tillgången på boendemöjligheter och aktiviteter. Detta gäller de tre storstadsområdena och deras närmaste omgivningar. Från marknadsförings- och produktutvecklingssynpunkt kan dessa områden jämföras med de 23 föreslagna områdena. Arealresurserna är emellertid jämförelsevis knappa. Områdena torde emellertid trots detta kunna betraktas som delvis utvecklingsbara rekreationsområden.

För att styra utvecklingen av rekreationslivet i de primära rekreationsområdena behövs enligt kommittén dels åtgärder inom samhällsplanering och marknadsföring, dels vissa regionalpolitiska åtgärder. Lokaliseringsstöd till turistanläggningar har före den 1 juli 1973 endast beviljats i form av lån. Stöd kan emellertid därefter också ges som bidrag. Även lånegaranti för anskaffning av rörelsekapital kan ifrågakomma i samband med att lokaliseringsstöd beviljas. Av kommitténs föreslagna 23 primära rekreationsområden är 15 belägna inom det allmänna stödområdet.

Också i några av de områden som föreslås som primära rekreationsområden utanför stödområdet kan sysselsättningsläget och de industriella utvecklingsmöjligheterna emellertid enligt kommittén bli så svaga att statligt stöd till sysselsättningsskapande åtgärder bör kunna ifrågakomma. För att bekosta utbyggnaden av basinvesteringar i de primära rekreationsområdena i södra Sverige utanför det allmänna stödområdet föreslår kommittén därför att särskilda medel anslås till naturvårdsverket.

Att ett område markerats som ett primärt rekreationsområde innebär enligt kommittén att betydande arealer behöver avsättas för det rörliga friluftslivet. Andra arealkrävande aktiviteter som är nödvändiga för samhällsutvecklingen i övrigt måste självfallet också utvecklas. Planeringen av industrier, kommunikationsnät, bostadsområden och andra för regionerna viktiga anläggningar liksom rationaliseringsåtgärder inom jord- och skogsbruket bör dock ske med särskild hänsyn till de problem som rekreationslandskapet erbjuder.

Inom de primära rekreationsområdena finns ofta restriktioner av olika slag för utvecklingen av turism och friluftsliv. Dessa berör som regel främst begränsade delar av områdena och kan vara bestämda av olika intressen som t. ex. den vetenskapliga naturvården, det militära försvaret eller rennäringen. Genom att kommittén i sitt urval av primära områden tillmätt naturmiljöns kvaliteter stor vikt förekommer inom de primära områdena ett stort antal naturvetenskapligt intressanta och skyddsvärda objekt och områden. Ett viktigt problem som aktualiseras i de flesta primära områden är ett kraftigt tryck på särskilt attraktiva partier för uppförande av enskild fritidsbebyggelse.

För att kommitténs intentioner beträffande de primära områdenas funktion som semesterområden för stora delar av det svenska folket skall kunna förverkligas, krävs en aktiv och noggrann planering av dessa områden. Planeringen bör bl. a. visa hur områdenas naturliga landskapsförutsättningar kan vidmakthållas vid ett successivt intensivare rekreationsutnyttjande. Också den fortsatta utbyggnaden och utvecklingen av anläggningar för rekreationslivet såsom boendanläggningar, aktiviteter m. m. måste enligt kommittén ske efter en bestämd planering. I denna planering måste ingå noggranna marknadsbedömningar och beräkningar av anläggnings- och driftskostnader. Utvecklingsplanen för anläggningarna bör vara utformad på ett sådant sätt att den kan förverkligas etappvis.

Kommittén framhåller vidare att en organisation för planering av utbyggnaden, dess projektering och marknadsinriktning bör bildas sedan översiktliga utvecklingsplaner föreligger. Formerna för en sådan organisation bör anpassas efter de olika behov som föreligger i de olika områdena. För att säkerställa de intentioner som kommittén uttryckt när det gäller utvecklingen av de primära rekreationsområdena, bl. a. i fråga om tillgänglighet för alla, rekreationsutbudet och naturvården är det enligt kommittén väsentligt att naturvårdsverket och berörda länsstyrelser aktivt följer planeringen och utvecklingsprogrammen i områdena. Utvecklingen i de primära rekreationsområdena bör också bli föremål för översiktliga bedömningar inom den föreslagna samarbetsdelegationen för turistfrågor. Den föreslagna nya centralorganisationen, Sveriges turistråd, förutsätts medverka genom bl. a. marknadsbedömningar och rådgivning vid projektering av olika anläggningar.

I sammanhanget framhåller kommittén att de av förslagen berörda kommunerna i många fall inte har tillräckliga egna resurser för att bekosta markanvändningsplaner eller utvecklingsplaner. Särskilda statsanslag kan i dag i vissa fall utgå till kommunal översiktlig planering. Enligt kommittén bör sådana bidrag även kunna utgå vid översiktlig planering av primära rekreationsområden.

Ett utpekande av de 23 föreslagna primära rekreationsområdena innebär enligt kommittén inte att samhällets intresse för andra typer av

rekreationsområden får skjutas i bakgrunden. Utöver de primära områdena finns det ett stort antal områden som också lämpar sig för olika former av turism och rörligt friluftsliv. Naturvårdsverkets inventeringar upptar sålunda ett 90-tal områden av riksintresse för det rörliga friluftslivet och dessutom ett stort antal områden som är av regionalt intresse för rörligt friluftsliv. I många av dessa måste allmänna medel satsas för att de skall kunna möta efterfrågan på friluftslivets olika aktivitetsformer.

I ett särskilt yttrande förklarar den för renskötselrådgör förordnade experten, renägare Per-Henrik Omma, att frågan om en utbyggnad av turismen i fjällvärlden intar en framskjuten plats i kommitténs arbete och att det intrång och de andra störningar turismen vållar rennäringen därför måste beaktas. Rennäringens markanspråk måste enligt Omma komma in redan på planeringsstadiet. Bedömandet av det intrång som kan uppkomma i rennäringen måste dels grundas på vilka markanspråk varje enskild sameby har, dels innefatta en beräkning av att störningszoner uppkommer jämväl i omkringliggande samebyar. Vidare bör övervägas på vilket sätt turismen rätt utbyggd kan vara en kombinationsnäring för samebyarna och enskilda sameier, såväl renskötande som icke renskötande. Härigenom skulle turismen kunna anpassas till rennäringens markanspråk. Omma framhåller också att samerna måste beredas tillfälle att nära följa det planerings- och utbyggnadsarbete som utförs angående turismen genom representation i därtill utsedda organ.

3 Remissyttrandena

3.1 Samhällets rekreations- och turistpolitik

Nästan alla remissinstanser ansluter sig till det av kommittén formulerade övergripande målet, nämligen att de allmänna medel som används för turism och rekreation skall satsas på ett sådant sätt att en bred allmänhet kan utnyttja de anläggningar och områden som byggs med allmänt stöd. Några invändningar riktas i allmänhet inte heller mot kommitténs uppfattningar att områden för rekreationslivet bör ligga spridda över landet så att de kan nås av hela befolkningen, att satsningen på dessa områden bör syfta till att möjliggöra låga priser och att anläggningarna bör ges en sådan utformning att handikappade kan utnyttja anläggningarna. Riksrevisionsverket menar dock att måldiskussionen borde ha utvidgats så att de ekonomiska konsekvenserna av olika handlingsalternativ klarlagts.

Länsstyrelserna i Skaraborgs och Örebro län instämmer i kommitténs synpunkter att landets egna behov skall komma i första hand vid olika statliga åtgärder inom rekreationssektorn. Länsstyrelsen i Skaraborgs län anser att vissa samhälleliga satsningar på utlandsturism kan göras efter-

som de utländska turistintressena delvis kan sammanfalla med de nationella. *Länsstyrelsen i Kalmar län*, *LO* och *RESO* anser också att ett visst samhällsstöd för främjandet av den utländska turismen i Sverige kan vara motiverat. *TCO* framhåller att det inte behöver föreligga något motsatsförhållande mellan inhemsk och utländsk turism. *SAS/LIN* och *Motorförarnas Helnykterhetsförbund* delar inte kommitténs uppfattning. *SAS/LIN* anför att den utländska turistströmmen medför en merintäkt för *SAS* samt att den har trafikpolitisk betydelse på grund av att *SAS* den förutan inte kan bibehålla den trafiktäthet som Sveriges näringsliv önskar. *Motorförarnas Helnykterhetsförbund* menar att en undervärdering av det ekonomiska tillskott som den utländska turismen betyder för turistnäringen kan få allvarliga konsekvenser för näringsens lönsamhet. *Länsstyrelsen i Stockholms län* delar inte åsikten att den utländska turismen bör begränsas till de tider då svenskarna inte har semester, åtminstone inte vad beträffar storstadsturismen eftersom den har en annan karaktär än friluftsturismen.

Statskontoret, *länsstyrelserna i Gävleborgs, Uppsala, Västernorrlands, Älvsborgs och Örebro län* liksom *LO*, *SAF*, *RESO* och *Svenska naturskyddsföreningen* anser att sysselsättningsaspekten inte får vara enda avgörande faktorn för satsningar på områden och anläggningar för det fjärrinriktade rekreativlivet. *Länsstyrelsen i Östergötlands län* menar att den sysselsättning som sådana satsningar ger kan vara ett nödvändigt komplement till annan stimulans när man försöker få en balanserad arbetsmarknad.

3.2 Samordning av de statliga insatserna för planering av områden för rekreation och turism

Kommitténs förslag att inrätta en samarbetsdelegation tillstyrks av flertalet av de instanser som uttalar sig i frågan. *Socialstyrelsen* anser att den bör vara representerad i delegationen. *Riksantikvarieämbetet* liksom *länsstyrelsen i Östergötlands län* och *Sveriges museimannaförbund* vill se kulturminnesvården representerad. *Länsstyrelserna i Östergötlands och Norrbottens län* samt *LRF* anser att planverket bör ingå som permanent medlem i delegationen. *LO*, *TCO* och *RESO* anser det önskvärt att något organ med transportpolitiskt ansvar ingår. *Domänverket* anser att verket bör ingå i delegationen. *Kammarkollegiet* är tveksamt om turistrådet bör ingå i delegationen. *Vägverket* vill medverka då vägfrågor behandlas och *fiskeristyrelsen* då fiskerifrågor behandlas. *Naturvårdsverket* anser att Svenska Turistföreningen bör delta då frågor om vandringsleder kommer upp.

LO, *TCO* och *RESO* framhåller att delegationen skulle kunna arbeta mer effektivt om den placerades på departementsnivå. *Statskontoret*

anser att en departementalt förankrad grupp eller delegation är ett alternativ. *Länsstyrelsen i Kopparbergs län* föreslår en samrådsdelegation direkt under berört departement. *Riksrevisionsverket* förklarar att om det föreslagna turistrådet bildas som en myndighet skulle rådet kunna överta de arbetsuppgifter som enligt kommitténs förslag skulle vila på samarbetsdelegationen.

När det gäller samarbetsdelegationens arbetsuppgifter anför *kammarkollegiet* att renskötselintresset måste finnas med i bedömningarna. *Länsstyrelsen i Skaraborgs län* påpekar att en gränsdragning mellan turistrådets och naturvårdsverkets arbetsuppgifter bör göras. *Kommunförbundet* anser att en del av delegationens föreslagna arbetsuppgifter t. ex. rådgivning angående uppbyggnad, utformning och dimensionering av anläggningar bör ligga på turistrådet. Kommunförbundet anser också att den föreslagna uppdelningen av ansvarsområden mellan turistrådet, naturvårdsverket och delegationen kan medföra oklarheter.

Gränsdragningen mellan å ena sidan naturvårdsverkets och samarbetsdelegationens och å andra sidan turistrådets arbetsuppgifter tas också upp av *naturvårdsverket* som framhåller att arbets- och ansvarsfördelningen inte klarlagts av kommittén. Verket förklarar att delar av de uppgifter som enligt kommittén skall falla på turistrådet nu handläggs helt eller delvis av naturvårdsverket där det finns grundläggande kunskap inom naturvårds- och friluftssektorn. Turistrådets uppgifter bör enligt naturvårdsverket koncentreras på information och marknadsföring. Frågor om naturtillgångar, planering av deras utnyttjande, undersökningar av önskemål och behov, programmering och planering av anläggningar, utvecklingsarbete samt rådgivning angående områdets och anläggningars utbyggnad bör enligt verket behandlas i ett sammanhang vare sig det avser när- eller fjärrekreation, och därmed läggas på naturvårdsverket.

Förslaget att samarbetsdelegationens kansli skall förläggas till naturvårdsverket biträds av *riksantikvarieämbetet*, *naturvårdsverket* och *länsstyrelsen i Västernorrlands län*. *Statskontoret* anser att kansliet bör förläggas till turistrådet om detta organiseras som ett ämbetsverk i enlighet med statskontorets förslag. *Länsstyrelsen i Östergötlands län* anser att kansliet bör vara fristående eller knutet till turistrådet. *Svenska Turisthotellens Riksförbund* och *Svenska Turistföreningen* anser att kansliet bör förläggas till den centrala turistorganisationen. *Sveriges allmänna restaurangaktiebolag* menar att frågan om var kansliet skall ligga ytterligare bör övervägas.

3.3 Primära rekreationsområden

Den övervägande delen av remissinstanserna ställer sig bakom principen att man bör peka ut vissa större områden, s. k. primära rekrea-

tionsområden, för framtida utbyggnad av turist- och rekreationsanläggningar. Kommitténs avsikter med de primära områdena diskuteras emellertid av flera remissinstanser. *Länsstyrelsen i Östergötlands län* anser att det är viktigt att de stora slagkraftiga enheter som kommittén diskuterar inte utformas som mastodontanläggningar med liten hänsyn till trivsel och naturvärden.

Arbetsmarknadsstyrelsen anser att omfattande satsningar på turism bör koncentreras till redan etablerade områden vilket öppnar möjligheter för en differentiering av turismen och positiva effekter på näringsens utveckling och spridning. *Kommerskollegium* ansluter sig till kommitténs förslag till primära områden och anser att kartläggningen av dessa områden bör leda till att de skyddas, vårdas och utnyttjas på ett för miljövården och rekreationslivet lämpligt sätt. *Riksantikvarieämbetet* anser att det är väl motiverat att urskilja primära rekreationsområden men framhåller att kommittén inte nog beaktat kulturminnesvård eller andra kulturella aspekter. *Statskontoret* bedömer kommitténs prioritering av ett antal områden såsom en möjlig väg att åstadkomma sammanhållna insatser från samhällets sida men vill inte ta ställning till kommitténs urval av områden. *Landstingsförbundet* anser att särskilt lämpliga områden bör reserveras för fritidsändamål men tar inte ställning i fråga om områdenas lokalisering och avgränsning.

Svenska Turisttrafikförbundet ansluter sig till kommitténs principskiss för de primära rekreationsområdena men anser att närrekreationsaspekten skulle kunna ha lett till att ett annat mönster av områden skulle kunna ha kommit fram. Även *LO* och *TCO* instämmer i kommitténs förslag men anser att närrekreationsområden inte får komma i bakgrunden om de primära rekreationsområdena skulle komma att utvecklas.

Motormännens riksförbund och *Riksorganisationernas campingkommitté* anser att kommitténs inventeringsarbete är värdefullt då det rör sig om ett område där långsiktig planering är högst motiverad. Organisationerna ställer sig därför i princip positiva till kommitténs förslag beträffande primära rekreationsområden.

Ett antal remissinstanser är tveksamma till kommitténs förslag att samhällsåtgärder för turism och rekreation skall göras i form av satsningar på de primära rekreationsområdena. *Länsstyrelsen i Jönköpings län* anser att det företagsekonomiska synsätt som normalt anläggs på näringslivet inte utan vidare får tillämpas på turism och rekreation. *Länsstyrelsen* hävdar att även om många människor söker sig till områden med koncentrerade utbud av aktiviteter och anläggningar så får koncentrationsprincipen inte göras allmän. Koncentrationsidén kan enligt länsstyrelsen accepteras på några få ställen — bl. a. Åre — men helt andra utvecklingsprinciper bör kunna komma till användning i andra delar av landet. *Riksrevisionsverket* anser att den inventering som

kommittén genomfört är värdefull för det fortsatta planeringsarbetet men att man inte bör binda sig för en kanalisering av samhällsresurser till de föreslagna primära områdena innan det föreligger ett säkrare underlag.

Kommunförbundet ansluter sig till kommitténs uppfattning att en koncentrerad satsning på ett bestämt antal områden är motiverad för att de använda resurserna skall kunna få avsedd effekt. Förbundet kan däremot inte i detta sammanhang ta ställning till om de föreslagna områdena är riktigt avgränsade och lokaliserade. *Länsstyrelsen i Skaraborgs län* ställer sig tveksam till urvalsprinciperna och antalet primära rekreationsområden och ifrågasätter om man inte bör prioritera ett mindre antal områden då i annat fall de begränsade resurserna löper risk att bli splittrade.

Socialstyrelsen förklarar att kommitténs förslag synes förutsätta att den kommande arbetstidsförkortningen tas ut i form av en förkortad arbetsvecka. Socialstyrelsen anser att arbetstidsförkortningen bör tas ut som kortare arbetsdag vilket ytterligare ökar behovet av anläggningar för närrekreation. *Sveriges allmänna restaurangaktiebolag* och *Sveriges Hotell- och restaurangförbund* ställer sig tveksamma till den allmänna målsättningen för fortsatt utbyggnad av landets rekreationsmöjligheter till dess erfarenheter vunnits av Åre-projektet.

Avvägningen mellan de primära rekreationsområdena och närrekreationens intresseområden har behandlats av många remissinstanser. De flesta remissinstanserna har med närrekreation avsett sådana fritidsaktiviteter som kan utövas med den egna bostaden som utgångspunkt och utan behov av övernattningsanläggningar. *Länsstyrelsen i Gotlands län* anser att den sociala aspekten i betänkandet i första hand bör tillgodoses genom anläggningar och områden för närrekreation under det att fjärrekreationen bör fungera efter strikt företagsekonomiska principer.

Statens naturvårdsverk hävdar att satsningen på de föreslagna primära rekreationsområdena måste ses i relation till de insatser som behövs för närrekreationen och att om rekreationsmöjligheterna skall breddas väsentligt måste anläggningar som ligger nära de stora befolkningskoncentrationerna byggas ut för att utnyttjas såväl under de kortare ledigheterna som under semesterperioderna. *Svenska Turisttrafikförbundet* anser att det är viktigt att resurser skapas för ökad information och marknadsföring av närrekreationen innan de primära rekreationsområdena byggs ut. LO framhåller också att det i närheten av storstäder och andra tätortsregioner finns områden som bör tas med i den framtida översiktliga bedömningen av rekreationsbehoven. De mera näraliggande rekreationsområdenas sociala, kulturella och friskvårdande betydelse kan därför inte utelämnas i framtidsplaneringen. I områden med stora befolkningskoncentrationer är enligt LO närrekreationen en nödvändighet inte minst mot bakgrund av den successiva arbetstidsförkort-

ningen och andra förändringar av arbetstidens struktur som alltmer gör sig gällande. Motsvarande synpunkter förs också fram av *KF* och *RESO*.

KF påpekar att det med hänsyn till den fortgående arbetstidsförkortningen och de tidsmässiga förändringarna av arbetstidens förläggning är nödvändigt med goda möjligheter till närrekreation i områdena kring de största tätorterna. *RESO* påtalar också det stora behov av närområden som föreligger kring storstäder och andra tätortsregioner. Dessa områdens sociala, kulturella och friskvårdande betydelse kan inte utelämnas i framtidsplaneringen. Även *Skid- och friluftsförbundet* understryker kraftigt nödvändigheten av satsningar på närrekreationen. *Socialstyrelsen* hävdar att kommittén gjort en olycklig uppdelning mellan när- och fjärrekreation och att en diskussion som gällt hela fritidssektorn varit värdefull. I en sådan helhetsbild av fritiden borde enligt socialstyrelsen de tids- och kostnadsrestriktioner som åvilar fjärrekreationen kunnat vägas mot närrekreationen som bl. a. medför ett fysiskt och psykiskt välbefinnande till följd av regelbundet utövad motion.

Flera remissinstanser framhåller att kommitténs förslag till primära rekreatiomsområden kan medföra konflikter med markutnyttjande för andra ändamål än enbart rekreation.

Såväl *Svenska naturskyddsföreningen* som *naturvårdsverket* anser att Norrbottens skärgård har så stora naturvetenskapliga kvaliteter att den inte är lämplig som turist- och rekreatiomsområde. *Länsstyrelsen i Norrbottens län* hävdar däremot motsatsen. *Svenska naturskyddsföreningen* framhåller bl. a. att stora delar av Dala- och Härjedalsfjällen är olämpliga som rekreatiomsområden då de har en avgörande betydelse för bevarandet av den svenska rovdjursstammen.

Naturvårdsverket förklarar att det hittills framtagna inventeringsmaterialet bl. a. inom ramen för den fysiska riksplaneringen inte är tillräckligt för att ligga till grund för ett ställningstagande till utbyggnad av turismen i stor skala i fjällen. Verket anser också att Tjust och Nordingrå är ytterst känsliga för en eventuell turistisk utbyggnad. *Skogsstyrelsen* befarar att ett koncentrerat turistiskt utnyttjande av vissa områden i landet kan leda till restriktioner för skogsnäringen. Styrelsen förklarar att om hela den areal som kommittén föreslagit skulle avsättas för turismen skulle detta medföra negativa konsekvenser för skogsnäringens virkesförsörjning. *Lantbruksstyrelsen* påpekar att konflikter mellan turismens och jordbrukets areella krav kan komma att uppstå särskilt i de föreslagna primära områdena i Skåne, på Öland och Gotland, i Mälardalen, i Fryksdalen samt kring Ljusnan. Intressekonflikter om marken kan också förekomma mellan rennäringen och turismen i de föreslagna primära rekreatiomsområdena.

Också *kammarkollegiet* och *Svenska samernas riksförbund* påpekar de risker för intressekonflikter som förekommer mellan turismen och rennäringen och framhåller vikten av att utbyggnaden av fjällturismen

sker under behörigt hänsynstagande till renskötselns intressen. Svenska samernas riksförbund hävdar att kommitténs förslag innebär svåra in-
trång för rennäringen. *Länsstyrelsen i Västerbottens län* anser emeller-
tid att störningar för rennäringen i allt väsentligt bör kunna elimineras
genom samordnad planering, information och upplysningsverksamhet.

Kommitténs urval av primära områden accepteras av de flesta re-
missinstanserna. Vissa regionala remissinstanser har förslag till tillägg
av områden medan endast ett fåtal instanser ansett det nödvändigt att
begränsa antalet områden.

Länsstyrelsen i Stockholms län och *TCO* anser att det föreslagna
området i Södermanlands skärgård bör utvidgas till att omfatta hela
Stockholms skärgård. *Länsstyrelsen i Uppsala län* anser att norra skär-
gårdsområdet i länet och ett område i nedre Dalälven bör tas med som
primärt rekreatiomsområde. Även *länsstyrelsen i Gävleborgs län* anser
området kring nedre Dalälven lämpligt som primärt rekreatiomsområde.
Länsstyrelsen i Östergötlands län framhåller att ett område kring sjön
Sommen i södra Östergötland med angränsande sjöområden fyller kra-
ven på primärt rekreatiomsområde. I andra hand borde ett område
kring Tåkern—Omberg också kunna komma i fråga. Såväl *domänverket*
som *länsstyrelserna i Örebro, Västmanlands och Kopparbergs län* anser
att området Malingsbo—Kloten borde ha medtagits som ett primärt
rekreatiomsområde. *Länsstyrelsen i Hallands län* anser att det finns ut-
rymme för en ökad rekreatiomsverksamhet på delar av Hallandskusten
om det sker inom ramen för en välplanerad hushållning med resurserna.

Andra avgränsningar av de primära områdena än de som föreslagits
av kommittén föreslås i några fall. *Länsstyrelsen i Blekinge län* anser att
Olofströms kommun bör inkluderas i området Äsnen—Listerlandet.
Länsstyrelsen i Kristianstads län anser att Ängelholm bör kunna inför-
livas med området Kullaberg—Hallandsåsen och Simrishamn med det
föreslagna området östra Skåne. *Länsstyrelsen i Malmöhus län* anser
att det Sydsånska sjö- och åsområdet bör utökas med Ystad. *Länssty-
relsen i Göteborgs och Bohus län* anser att Orust och Tjörn borde inbe-
gripas i området Norra Bohuslän. *Länsstyrelsen i Älvsborgs län* vill ut-
sträcka det föreslagna området Värmlands och Dalslands sjöområden
till att även omfatta Melleruds, Dals-Eds och Färgelanda kommuner.

En inriktning mot en mera kultur- och stadsbetonad turism efterlyses
av några remissinstanser. Kommitténs markering av de tre storstads-
områdena såsom primära områden av en speciell typ med stort utbud
av inkvartering och kulturaktiviteter men med begränsade möjligheter
till en fortsatt utbyggnad av det rörliga friluftslivet har av några instan-
ser inte uppfattats som tillräcklig. *Länsstyrelsen i Stockholms län*
framhåller att strömmen av utländska och inhemska turister till Stock-
holm är betydande och finner det därför olyckligt att kommittén förbi-
gått storstadsturismen. *Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län* noterar

däremot med tillfredsställelse att storstadsregionerna av kommittén markerats som en särskild typ av primära områden. *Riksantikvarieämbetet* anser att kommittén har behandlat rekreationsaspekten alldeles för snävt och att människor söker ett betydligt bredare register av aktiviteter inte minst på kultursidan. Kommitténs ensidiga inriktning på utomhusrekreation har medfört att förslagen inte har tagit tillbörlig hänsyn till vare sig tillgång eller efterfrågan inom kultursektorn.

De flesta remissinstanser som yttrar sig i frågan instämmer i kommitténs förslag att särskilda medel för finansiering av utbyggnaden av de primära områdena bör ställas till naturvårdsverkets förfogande. Många remissinstanser anser att det statliga stödet bör göras mera omfattande och användas i större omfattning än den som förekommer inom de lokaliseringspolitiska ramarna. Bl. a. från många länsstyrelser anförs att kommittén inte behandlat finansieringsfrågorna tillräckligt ingående. *Kommunförbundet* hävdar att det inte är rimligt att kommuner skall behöva svara för de "överkostnader" som kan bli följden av investeringar i de primära rekreationsområdena. Kommunen bör enligt Kommunförbundet svara för de kostnader som motsvarar värdet av insatserna med hänsyn till effekten på sysselsättning och service samt till den del insatserna tillgodoser de egna invånarnas behov medan staten bör kompensera kommunerna för överskjutande kostnader. Kommunförbundet hävdar också att statliga bidrag till turism och rekreation i första hand bör vara betingade av rekreationspolitiska motiv och inte av sysselsättningspolitiska. Även *LO* och *RESO* anser de föreslagna statliga stödåtgärderna otillräckliga.

Frågor om behandlingen på riksnivå av utvecklingen av områdena samt prioritering och utbyggnadstakt har behandlats av många remissinstanser varav de flesta anser att kommittén borde ha vidareutvecklat dessa frågor betydligt. *Länsstyrelsen i Kronobergs län* anser att någon form av samordnad utbyggnadsplan för de föreslagna primära områdena borde upprättas. *Länsstyrelsen i Värmlands län* finner att en prioritering borde ha gjorts av vilka områden som i första hand skall byggas ut. *Naturvårdsverket* anser också att det är en brist att kommittén inte redovisar en strategi för utbyggnaden av områdena. Verket efterlyser vilka tidpunkter, tidsperioder eller turordningar som är möjliga och troliga under olika förutsättningar. *Länsstyrelsen i Kalmar län* anser att Öland bör prioriteras efter Åre. En snabb planering av Gotland önskas av *länsstyrelsen i Gotlands län*. *SAS/LIN* anser att en snabbutveckling av några områden bör ske.

Kommitténs förslag till planering, utveckling och organisation av turism och rekreation inom de primära rekreationsområdena har kommenterats av större delen av remissinstanserna. Flertalet ställer sig positiva till förslagen att det upprättas en huvudplan för markanvändningen, en övergripande plan för vilka typer av anläggningar och akti-

viteter som bör förekomma, en ekonomisk planering samt en organisation för uppbyggande och drift av områdena. Vikten av att planeringen för rekreatiönsändamål får en bättre anknytning till samhällsplaneringen i övrigt framhålls av många instanser. *Länsstyrelsen i Älvsborgs län* anser det viktigt att precisera kraven på de planeringssystem inom vilka rekreatiönsplaneringen skall ske. Kommunerna och länsstyrelserna bör spela en viktig roll i en sådan planering. Länsstyrelsen föreslår att kommunerna skall utarbeta särskilda turist- och rekreatiönsprogram för såväl primära som andra områden. Dessa program bör innefatta markanvändning, investeringsbehov och även ta hänsyn till ekonomiska, sociala och trafikpolitiska aspekter inom turist- och rekreatiönssektorn. Förslaget skulle enligt länsstyrelsen innebära att man på central nivå får en uppfattning om rekreatiönssektorns samlade resursanspråk vilket underlättar prioriteringar och resursanvändningar och medför en betydligt bättre samhällsstyrning av rekreatiönsutvecklingen. Även *länsstyrelsen i Kristianstads län* anser de kommunala programmen för den fysiska riksplaneringen vara ett lämpligt planeringsinstrument i sammanhanget. *Länsstyrelserna i Västerbottens och Norrbottens län* anser att länsstyrelserna bör vara samordnande myndigheter i de översiktliga planeringsfrågorna för turism och rekreation.

Lantbruksstyrelsen instämmer i kommitténs förslag till planering av de primära rekreatiönsområdena och anser det naturligt att olika berörda intressenter får göra sig hörda och beaktas. *Naturvårdsverket* finner den föreslagna samarbetsdelegationen viktig för att fastställa mål och riktlinjer vid den övergripande planeringen av de primära rekreatiönsområdena. *Statens planverk* stöder kommitténs förslag rörande planeringen av de primära rekreatiönsområdena men framhåller att planeringen av markanvändningen är en kommunal uppgift. *Länsstyrelsen i Stockholms län* anser det väsentligt att den bofasta befolkningens ekonomiska och sociala intressen tillvaratas i en översiktlig planering av ett primärt rekreatiönsområde. *Länsstyrelsen i Malmöhus län* anser att länsstyrelsen bör delta i planeringsfrågor även om utvecklingsplaneringen endast berör en enda kommun.

Svenska kommunförbundet delar kommitténs uppfattning att planering för turism och rekreation bättre bör knytas till annan samhällsplanering men anser inte att statligt engagemang i detaljfrågor genom länsstyrelsen och den statliga samarbetsdelegationen är nödvändig. Huvudansvaret för driften av anläggningar och aktiviteter i områdena kommer att åvila kommunerna. Det bör därför enligt Kommunförbundet ankomma på dem hur planering och utbyggnad av områdena skall organiseras.

Flera remissinstanser påpekar att kostnaderna för den översiktliga planeringen inom rekreatiönssektorn inte kan bäras enbart av de berörda kommunerna särskilt som de primära områdena ofta ligger i om-

råden med svaga ekonomiska möjligheter. *Statens planverk* understryker att de kommunala medlen inte räcker till för att finansiera översiktlig rekreationsplanering. För budgetåret 1974/75 finns ca 3 milj. kr. till förfogande för statsbidrag till kommunerna som stöd till översiktlig planering. En del av dessa medel bör enligt statens planverk kunna användas till bidrag till den fysiska planeringen inom de av kommittén utpekade primära områdena.

Flera remissinstanser påtalar brister när det gäller kommunikationssektorns samordning med andra sektorer av betydelse för utvecklingen av turism och rekreation. *Länsstyrelsen i Gotlands län* anser att kommunikationsfrågan är en vital fråga för utvecklingen av det fjärrinriktade rekreationslivet utan att detta tillräckligt beaktas vare sig i kommitténs förslag eller i den statliga planeringen. *Länsstyrelsen i Kopparbergs län* pekar på att Sälens-området blivit föremål för stora statliga satsningar på turistsektorn inom ramen för lokaliseringspolitiken men att järnvägsförbindelserna dit samtidigt avvecklats och ingen upprustning skett av de vägar som leder till området. *Socialstyrelsen, statskontoret, länsstyrelserna i Västernorrlands, Älvsborgs, Örebro och Östergötlands län* liksom *TCO* instämmer i kommitténs uttalande att särskild vikt måste fästas vid möjligheterna att få till stånd billiga transporter. *SJ* anser att man med hänsyn till det ringa trafikunderlaget i landet bör undvika en uppsplittring på flera olika trafikmedel.

4 Föredraganden

4.1 Inledning

Det svenska samhället har under de senaste decennierna genomgått en snabb utveckling. Genom olika reformer har de ekonomiska och sociala villkoren för människorna förbättrats. Bl. a. har fritiden ökat påtagligt. Detta har skett dels genom förkortning av arbetstiden, dels genom förlängning av semestern. Genom reformerna på detta område har arbetstiden sedan sekelskiftet minskat från omkring 3 100 timmar till omkring 1 700 timmar per år. Genom pensionsreformerna har nya grupper fått ökad fritid. Ytterligare reformer på arbetstidsområdet är att vänta.

Ett viktigt inslag i strävandena att höja människornas levnadsstandard är alltså att ge dem en ökad fritid. Självfallet är fritiden något var och en själv skall bestämma och förfoga över. Men bestämmanderätt förutsätter möjligheter att välja. Därför är det ett nödvändigt och viktigt inslag i fritidspolitikerna att samhället på olika områden ser till att fritidssysselsättning erbjuds människorna. Det gäller på utbildningens och

kulturens områden, men det gäller också i fråga om idrott, rekreation och turism. Om inte samhället medverkar till detta kommer de rent kommersiella intressena att dominera fritidsutbudet och risken att stora grupper ställs utanför möjligheten att välja önskad fritidsaktivitet blir påtaglig. Därför bör samhället genom aktiva insatser göra valfriheten reell.

En betydelsefull insats för att öka människornas möjligheter till en meningsfull fritid har utförts av folkrörelserna. Det ökade samhällsengagemanget på detta område kan aldrig ersätta folkrörelsernas insatser för att skapa en rikare fritid. Tvärtom är en avgörande förutsättning för att fritidsutbudet skall kunna anpassas till människornas önskemål att det är förankrat i folkrörelserna.

Insatserna för idrott och rekreation har under senare år ökat kraftigt. Totalt sett satsas under detta budgetår drygt 170 milj. kr. på idrott i olika former från statens sida. De kommunala insatserna torde ligga på omkring 1 000 milj. kr.

Rekreation och motion i skilda former blir allt väsentligare som motvikt till de minskade fysiska påfrestningarna i den dagliga tillvaron men också för att motverka de ökade psykiska påfrestningar som framkallas av bl. a. högt arbetstempo. Det är därför en angelägen uppgift för samhället och organisationerna på området att erbjuda människorna möjlighet till rekreation och avkoppling.

De naturliga förutsättningarna är goda i vårt land för ett utbrett friluftsliv. Våra långa kuster liksom de många skärgårds- och insjöområdena samt fjällområdena erbjuder utomordentliga möjligheter för såväl aktiv rekreation och motion som för vila och avkoppling. Allemansrätten ger sedan gammalt de rättsliga möjligheterna att utnyttja dessa och andra slag av attraktiva naturområden. Genom olika åtgärder har samhället under senare år sökt ytterligare förbättra förutsättningarna för friluftsliv och rekreation. I arbetet med den fysiska riksplaneringen är rekreationslivets markanspråk en av de viktigaste faktorerna. Genom de ändringar i naturvårdslagen som riksdagen beslutade år 1974 (prop. 1974: 166, JoU 1974: 52, rskr 1974: 405) har allmänhetens möjligheter att utnyttja framför allt strandområden ökat. Enligt dessa ändringar skall strandskydd råda vid alla stränder som har betydelse för allmänhetens friluftsliv. Vidare har privata förbudsskyltar som kan leda till inskränkning i allemansrätten förbjudits.

Rekreationspolitiken måste ges en sådan inriktning att den möjliggör för alla att få den avkoppling och motion som var och en har rätt att kräva. Därför är det viktigt att inte sociala och ekonomiska hinder bestämmer vilka som kan få del av utbudet av rekreations- och turistaktiviteter. Utbudet måste överensstämma med de önskemål stora grupper medborgare har. I alltför hög grad avspeglar emellertid dagens utbud en gången tids efterfrågan. Många av de aktiviteter som bjuds

är det svårt eller omöjligt för t. ex. barnfamiljer, pensionärer och handikappade att utnyttja. Andelen kostnadskrävande rekreations- och turistaktiviteter är alltför dominerande, vilket missgynnar de grupper jag redan nämnt, liksom låglönegrupperna. Dessa förhållanden måste uppmärksammas och samhällsinsatserna inriktas på att göra utbudet tillgängligt för alla.

De problem jag i föregående avsnitt pekat på kan inte undanröjas enbart genom åtgärder inom ramen för rekreations- och turistpolitiken. I en rad avseenden kan genomgripande resultat bäst nås genom en fortsatt social och ekonomisk politik med inriktning på förbättringar för de sämst ställda grupperna i samhället. Vidare kan genom en aktivare samhällsplanering betydande förbättringar nås. De förbättringar som eftersträvas nödvändiggör sålunda att man utnyttjar en rad olika medel som står till de beslutande och planerande samhällsorganens förfogande.

Bl. a. mot bakgrund av brister som här nämnts tillkallades särskilda sakkunniga år 1969. De sakkunniga som arbetat under namnet kommittén för planering av turistanläggningar och friluftsområden har i december 1973 avlämnat betänkandet (SOU 1973: 52) Turism och rekreation i Sverige.

Kommittén har i sitt arbete i huvudsak endast tagit upp vad som betecknas som fjärrekreation, d. v. s. sådana rekreationsformer som kräver resor och övernattnings utanför hemorten. Områden och anläggningar för s. k. närrekreation behandlas av kommittén endast då de också kan användas för turismen. Jag återkommer till frågan om förhållandet mellan insatser avseende områden för fjärrekreation och områden för närrekreation.

Jag tar här upp kommitténs förslag när det gäller allmänna riktlinjer för planeringen av områden och anläggningar för rekreation och turism samt frågor rörande samordningen av olika statliga myndigheters behandling av dessa frågor. Vidare behandlar jag kommitténs förslag om utpekande av vad kommittén betecknat som primära rekreationsområden.

Kommittén har också berört frågan om hälso- och sjukvårdens roll i rekreations- och turistpolitiken och pekat på behovet av anläggningar i form av hälsocentra för såväl hälsoinriktad rekreation som för rehabilitering och konvalescentvård. Från kommitténs utgångspunkt har det inte varit möjligt att närmare behandla dessa frågor som inrymmer flera gränsdragningsproblem. Med anledning härav har kommittén föreslagit att frågan om hälsocentra bör utredas närmare. Remissinstanserna har inte haft något att erinra häremot. Frågan om uppdrag att genomföra en sådan utredning kommer att anmälas av chefen för socialdepartementet i annat sammanhang.

Kommittén föreslår vidare att ett nytt organ, Sveriges turistråd, skall inrättas för att svara för frågor rörande åtgärder för att främja mark-

nadsföring av turism i Sverige. Dessa frågor anmäls senare denna dag av chefen för handelsdepartementet.

4.2 Samhällets rekreations- och turistpolitik

Kommittén framhåller att olika åtgärder måste vidtas för att göra det möjligt för alla att utnyttja sin fritid till rekreation av olika slag. Kommittén understryker vidare att de allmänna medel, som satsas på rekreation måste användas på ett sådant sätt att den breda allmänhetens rekreationsbehov tillgodoses. Särskild vikt läggs vid att handikappade, låginkomsttagare och barnfamiljer får väsentligt förbättrade rekreationsmöjligheter. Kommitténs uppfattning delas av flertalet remissinstanser.

Även jag anser att samhällets insatser för rekreation och turism bör ges en sådan inriktning att det blir möjligt för alla att utnyttja områden och anläggningar. För detta behövs en ändamålsenlig planering och styrning av samhällsinsatserna. Det gäller såväl i fråga om anläggningarnas konstruktion och utformning som deras lokalisering. Inte minst viktigt är att låginkomsttagarnas, barnfamiljernas och de handikappades behov beaktas. Rekreationspolitiken måste för att bli framgångsrik bedrivas från såväl sociala som ekonomiska utgångspunkter.

Jag delar vidare kommitténs uppfattning att en bättre samordning bör ske av olika samhälleliga insatser för rekreation och turism. En samordning av den planering som sker för rekreation och turism och den regionalpolitiska planeringen är nödvändig. De områden som är av riksintresse för rekreation och turism är ofta belägna i regioner med dålig sysselsättning. Anläggningar för rekreation och turism kan ge sysselsättning såväl på kort sikt under uppbyggnadsskedet som på lång sikt genom det personalbehov driften av anläggningarna framkallar. Även om en bygd, som turistkommittén framhåller, inte kan ha turism som enda utkomstmöjlighet så kan bygden genom turismen få ett viktigt komplement till övriga näringar.

Jag vill också, i likhet med bl. a. LO, framhålla nödvändigheten av att man vid planeringen av rekreationsområden och anläggningar tar hänsyn till behovet av både när- och fjärrekreation. Anläggningar och områden bör så långt möjligt lokaliseras och utformas så att de kan användas såväl för det dagliga rekreationsbehovet som för semesterviselsen. Detta bör beaktas i den fortsatta planeringen.

4.3 Primära rekreationsområden

Enligt kommitténs uppfattning har befintliga anläggningar för rekreation och turism mera sällan planerats i avsikt att ge ett samlat utbud av aktiviteter, transportmöjligheter samt inkvarterings- och serveringsmöjligheter. Därför bör, menar kommittén, den framtida utbyggnaden för

rekreationsändamål i stället ske inom ramen för samordnade åtgärder i områden som är särskilt lämpade för rekreation och turism. Sådana områden kallas av kommittén för primära rekreatiomsområden.

Med utgångspunkt i en omfattande kartläggning av tillgången på lämpliga områden för en utveckling av rekreation och turism har kommittén redovisat 23 områden i olika delar av landet som enligt kommittén har goda förutsättningar att på sikt kunna fungera som primära rekreatiomsområden.

De områden kommittén anger som primära rekreatiomsområden är följande:

Södra Sverige

Sydsåkånes sjö- och åslandsåap
Östsååne
Kullaberg—Hallandsåsen
Åsnen—Listerlandet
Öland
Gotland
Gryt—S:t Anna skårgård

Mellersta Sverige

Norra Bohuslåns skårgård
Vårmlands och Dalslands sjöområde
Tiveden
Södermanlands skårgård
delar av Målaren
Fryksdalen
Siljansbygden

Norra Sverige

del av Ljusnans dalgång
Dalafjållen
Hårjedalsfjållen
Åreområdet
Nordingrå
Vindelålven
Tårna—Graddis fjållvärld
Norrbottnens skårgård
Abisko—Kebnekajsefjållen

Områdena täåker ca 9 % av landets yta. Ca 5 milj. människor beråknas kunna nå minst ett av områdena inom en timmes resa från hemorten. Utöver dessa områden kan enligt kommittén de tre storstadsområdena och deras omåivningar i viss utstrååkning betraktas som primära rekreatiomsområden åven om de fortsatta mójligheterna till utveckling av utomhusrekreation dår år begrånsade.

Inom de primåra områdena måste enligt kommittén betydande arealer avsåtåas för det rårliga friluftslivet. Stora krav måste stållas

på planeringen av markanvändningen inom områdena. För att områdena skall fungera som semester- och rekreationsområden för stora delar av det svenska folket krävs enligt kommittén också en aktiv planering av utbyggnaden och utvecklingen av områdena.

Flertalet remissinstanser ställer sig bakom kommitténs uppfattning att större satsningar på rekreation och turism bör ske inom ett begränsat antal områden som har särskilda förutsättningar härför. Vissa remissinstanser för dock fram synpunkter beträffande bl. a. urvalet av områden. I flera yttranden berörs frågan om behovet av insatser också för närrekreation. Ett antal remissinstanser pekar också på risker för intressekonflikter mellan insatser för rekreation och turism och andra intressen t. ex. naturvård, jordbruk, skogsbruk och rennäring.

För egen del anser jag att det kan vara av värde att ange vissa primära rekreationsområden. Från samhällets sida görs som jag tidigare nämnt omfattande insatser när det gäller utbyggnad av anläggningar för rekreation och turism. Det totala statliga stödet för sådana ändamål kan beräknas till mellan 75 och 100 milj. kr. per år. De statliga insatserna har emellertid delvis skett utan inbördes samordning vilket i vissa fall inneburit nackdelar från rekreationssynpunkt. Jag anser det därför önskvärt att en mer samlad planering och samordning av samhällsinsatserna för rekreation och turism kommer till stånd. Detta bör i första hand gälla regioner med speciella förutsättningar.

Kommittén har ansett att 23 områden i olika delar av landet har speciellt goda förutsättningar för rekreation. Därutöver menar kommittén att det finns ytterligare områden som i vissa avseenden kan sägas utgöra rekreationsområden av riksintresse. Det gäller framför allt vissa områden i närheten av storstäderna inom vilka redan nu finns ett stort utbud av boendemöjligheter och aktiviteter men där samtidigt markresurserna är jämförelsevis knappa. Utvecklingsmöjligheterna är därför enligt kommittén mera begränsade inom dessa områden än inom de föreslagna primära rekreationsområdena.

Vissa remissinstanser har ansett att också andra områden bör betraktas som primära rekreationsområden. Därvid har i första hand nämnts området Malingsbo—Kloten i Bergslagen, Stockholms skärgård, ett område kring nedre Dalälven, områden kring sjön Sommen och kring Tåkern och Omberg i Östergötland samt delar av Hallandskusten.

För egen del kan jag i huvudsak godta de avvägningar kommittén gjort när det gäller urvalet av primära rekreationsområden. Jag anser dock i likhet med några remissinstanser att också området Malingsbo—Kloten i princip har sådana egenskaper som gör det motiverat att betrakta området som ett primärt rekreationsområde. Under förutsättning att området inte alltför hårt belastas med enskild fritidsbebyggelse anser jag därför att också detta område bör betraktas som ett primärt rekreationsområde.

I fråga om Stockholms skärgård vill jag understryka vikten av att åtgärder vidtas för dess utnyttjande som rekreationsområde. Skärgårdslandskapet måste säkras för framtiden och göras tillgängligt för allt fler. Detta är av betydelse för hela vårt land. Genom fortsatta insatser av den art som redan vidtas bör skärgårdens rekreationsbetydelse kunna öka. Jag vill i sammanhanget särskilt understryka vikten av att varje möjlighet utnyttjas att i samband med rekreationsåtgärderna skapa sådana sysselsättningstillfällen som kan komma den i skärgården åretrunt-boende befolkningen till del.

Jag delar emellertid kommitténs bedömning att områdena kring de tre stora tätorterna är arealmässigt begränsade i förhållande till den folkmängd som finns i dessa områden. De kan därför inte bli föremål för en utbyggnad som rekreationsområden med sikte på att dra till sig folk från hela landet. Det stora invånarantalet i storstadsregionerna gör det nödvändigt att de i första hand utnyttjas för närrekreation. Dessa områden kan således endast i vissa avseenden jämföras med de primära rekreationsområdena.

Vad gäller det område kommittén benämnt Gryt-S:t Anna skärgård vill jag framhålla att området bör omfatta såväl Östergötlands som norra Kalmar läns skärgårdar. I övrigt anser jag mig kunna godta den lista på områden som kommittén har presenterat. De angivna primära rekreationsområdenas lägen framgår av till propositionen fogad kartbilaga. Jag vill i detta sammanhang framhålla att listan över områden självfallet kan behöva ändras eller kompletteras med ledning av sådant material som kommer fram under det fortsatta planeringsarbetet. Det ankommer på regeringen att ta ställning i här berörda frågor sedan erforderligt underlag presenterats.

Alla de nu angivna primära rekreationsområdena berörs av det planeringsarbete som pågår i länen och kommunerna inom ramen för den fysiska riksplaneringen. Regeringen fattar under våren 1975 beslut län för län med anledning av de program för detta arbete som redovisats av kommuner och länsstyrelser. Jag förutsätter att kommuner, länsstyrelser och övriga berörda myndigheter i det fortsatta planeringsarbetet beaktar de riktlinjer för urvalet av områden för rekreation och turism som jag här har angivit. Jag förutsätter vidare att den fortsatta planeringen inom dessa områden utgår från förutsättningen att en utveckling av rekreationslivet skall ske med hänsynstagande till de natur- och kulturvärden inom områdena som finns dokumenterade i den fysiska riksplaneringen. Jag vill i anslutning härtill understryka att den avgränsning av områdena som nu redovisas behöver ses över i det fortsatta planeringsarbetet, varvid möjligheterna att samordna rekreationsintressena med bl. a. naturvårdens, jordbrukets, skogsbrukets och rennäringens intressen bör ägnas särskild uppmärksamhet. Kommunerna bör i samband med det planeringsarbete som sker som ett led i den fysiska riksplaneringen i samråd

med länsstyrelserna översiktligt studera avgränsningsfrågorna samt bedöma behovet av markreservationer m. m. för att möjliggöra en utveckling på sikt av rekreativlivet inom dessa områden. Det bör ankomma på den särskilda beredning för samordning av planeringen av rekreativsområden, vars inrättande jag kommer att förorda i det följande, att lämna erforderliga rekommendationer för det fortsatta arbetet.

Som framhålls såväl av kommittén som av åtskilliga remissinstanser är det varken möjligt eller nödvändigt att samhällsinsatser görs i samma omfattning inom samtliga primära rekreativsområden. I en del fall är det väsentligast att områdenas naturvärden bevaras och i andra fall kan en utbyggnad av olika slag av anläggningar ligga långt fram i tiden. Det är enligt min uppfattning inte möjligt att nu ange några närmare riktlinjer eller att göra några prioriteringar i dessa avseenden. Jag räknar emellertid med att de redovisningar av den planering som sker inom ramen för den fysiska riksplaneringen som efter årsskiftet 1976/1977 skall lämnas av länsstyrelserna kommer att ge underlag för beredningen att bedöma bl. a. dessa frågor. I ett första skede är det viktigast att erforderliga markområden reserveras inom de primära rekreativsområdena för att möjliggöra en utveckling på sikt av rekreativlivet inom dessa områden. Jag vill här också framhålla att statliga insatser för rekreation och turism självfallet skall kunna ske även inom andra områden av betydelse från rekreationssynpunkt än de primära områdena.

I detta sammanhang vill jag erinra om de beslut som fattats om investeringar för rekreation och turism inom Åreområdet. Området utvaldes av kommittén såsom ett lämpligt utvecklingsområde för rekreativlivet. I ett särskilt betänkande (Ds Jo 1971: 5) Åre — Utvecklingsplan för ett svenskt rekreativsområde redovisade kommittén en principskiss för en utbyggnad av området. Sedan kommitténs förslag efter remissbehandling hade överarbetats av en särskild arbetsgrupp anvisade 1973 års riksdag 2 milj. kr. för bidrag till projekteringskostnader för Åreprojektet (prop. 1973: 85, KrU 1973: 20, rskr 1973: 144). Projekteringsarbetet har därefter drivits vidare av ett för ändamålet särskilt bildat planeringsbolag. I februari 1975 fattade regeringen ett beslut om ett statligt lokaliseringsstöd av ca 23 milj. kr. för en utbyggnad av rekreativ- och turistanläggningar i Åre. Genom den utbyggnad som nu sker i Åreområdet bör värdefulla erfarenheter kunna erhållas.

4.4 Samordning av de statliga insatserna för planering av områden för rekreation och turism

Kommittén konstaterar att frågor med anknytning till rekreation och turism handläggs av ett stort antal statliga myndigheter och andra organ. Enligt kommitténs uppfattning är många av de åtgärder som sätts in för att främja rekreativlivet dåligt samordnade vilket kan

leda till splittring och felaktigt utnyttjande av tillgängliga resurser. En bättre samverkan mellan de myndigheter som handlägger rekreations- och turistrågor krävs därför. Kommittén föreslår att en samarbetsdelegation bildas mellan naturvårdsverket, arbetsmarknadsstyrelsen och det föreslagna nya turistrådet. När planfrågor behandlas bör enligt kommittén också planverket medverka i delegationens arbete. Delegationens huvudsakliga uppgift bör enligt kommittén vara att bedöma grunderna för den fortsatta statliga stödgivningen till områden och anläggningar för rekreation och turism. Delegationens kanslifunktion bör enligt kommittén förläggas till naturvårdsverket.

Förslaget att inrätta en samarbetsdelegation tillstyrks av flertalet av de remissinstanser som uttalar sig i frågan. Många av dessa förordar att i delegationen skall ingå representanter också för andra myndigheter än dem kommittén föreslagit. Andra remissinstanser förordar att delegationen knyts till regeringskansliet.

Jag har tidigare framhållit behovet av en samlad planering av de statliga insatserna för att tillgodose den breda allmänhetens behov av rekreation. Naturvårdsverket har redan nu viktiga uppgifter på detta område. Verket skall bl. a. leda arbetet med planeringen av åtgärder för det rörliga friluftslivet. Verket svarar också för fördelningen av anslaget Stöd till idrotten: Anläggningsstöd m. m. från vilket bidrag beviljas till olika slag av anläggningar för motions-, rekreations- och friluftssändamål. Det är därför naturligt att naturvårdsverket får ett huvudansvar för samordningen av de statliga insatserna vad gäller områden och anläggningar för såväl när- som fjärrekreation. Därigenom underlättas den samlade bedömning av insatserna inom de primära rekreatiomsområdena och områden för närrekreation som jag tidigare betonat nödvändigheten av.

Som kommittén och remissinstanserna framhåller har emellertid också andra statliga myndigheter än naturvårdsverket att i sin verksamhet ta befattning med frågor med anknytning till rekreation och turism. Arbetsmarknadsstyrelsen handlägger frågor rörande beredskapsarbeten och lokaliseringsstöd. Planverket är central myndighet i planfrågor. Även andra myndigheter berörs. Sveriges turistråd kommer om de förslag genomförs som chefen för handelsdepartementet senare i dag anmäler att ha viktiga uppgifter i sammanhanget.

Det är enligt min uppfattning uppenbart att alla de frågor som rör planeringen av rekreativslivet inte kan handläggas av en och samma myndighet. Samtidigt står det också klart att en bättre samordning än f. n. behövs av olika statliga organs verksamhet när det gäller dessa frågor. Jag anser därför att en beredning för samordning av de statliga insatserna för planering av områden och anläggningar för rekreation och turism bör inrättas. Det ankommer på regeringen att besluta i frågor som rör beredningens ställning och sammansättning. Jag vill emel-

lertid redan nu framhålla att jag anser det angeläget att beredningen inte blir för stor. Vad som är av betydelse är att de myndigheter som direkt sysslar med frågor rörande områden och anläggningar för rekreation och turism kommer med i beredningen. För riksdagens information vill jag nämna att jag avser att föreslå regeringen att i beredningen skall ingå företrädare bl. a. för naturvårdsverket, arbetsmarknadsstyrelsen, planverket och det nya turistrådet. Med hänsyn till de betydelsefulla uppgifter som kommunerna har såväl beträffande planfrågor i allmänhet som när det gäller frågor rörande utveckling och utbyggnad av områden och anläggningar för rekreation och turism anser jag det också värdefullt att kommunerna blir företrädare i beredningen. Beredningen måste i sitt arbete självfallet ha nära kontakt med övriga organ som kommer i beröring med frågor om rekreation och turism. Med hänsyn till att naturvårdsverket, enligt vad jag här anfört, bör ha huvudansvaret för samordning av de statliga insatserna när det gäller områden och anläggningar för rekreation och turism är det naturligt att kanslifunktionen för beredningen förläggs till naturvårdsverket.

Beredningen bör vara ett rådgivande och samordnande organ med uppgift att följa planeringen av de primära rekreationsområdena och andra områden av större betydelse för rekreationslivet. Ärenden rörande statligt stöd till planering av områden och uppförande av anläggningar för rekreation och turism bör behandlas i beredningen innan beslut tas av vederbörande myndighet. Det bör därvid åligga beredningen att bevaka att här angivna riktlinjer för statligt stöd för uppförande av rekreationsanläggningar följs. Flera remissinstanser, bl. a. LO och TCO, har uttalat att beredningen skulle kunna verka bättre om den placerades på departementsnivå. Jag delar uppfattningen att det är angeläget att beredningens ställning blir så stark att den avsedda samordningen verkligen kan åstadkommas. Jag vill emellertid erinra om att alla viktigare ärenden rörande stöd till rekreations- och turistanläggningar redan enligt nu gällande bestämmelser avgörs av regeringen. Beredningens yttrande kommer därvid att ingå i underlaget för regeringens ställningstagande. För att ytterligare understryka vikten av den samordnande funktionen hos beredningen förordar jag därutöver att ärenden rörande stöd till uppförande av anläggningar för rekreation och turism alltid skall underställas regeringen i sådana fall där den beslutande myndigheten vill frångå beredningens yttrande.

Som jag tidigare anfört satsar staten årligen betydande belopp för bidrag till uppförande av anläggningar för motions-, rekreations- och friluftssändamål. Huvuddelen av det anslag för stöd till idrottsanläggningar som naturvårdsverket disponerar används sålunda för anläggningar av här avsett slag. För budgetåret 1973/74 kan ca 15 milj. kr. beräknas ha använts för bidrag till uppförande av sådana anläggningar. Av betydelse i detta sammanhang är också de anslag som naturvårdsverket förfogar över för säkerställande och vård av värdefulla natur-

områden. För budgetåret 1973/74 uppgick dessa anslag till sammanlagt ca 22 milj. kr. Större delen av detta belopp har använts för säkerställande och vård av markområden av intresse från rekreationssynpunkt.

Uppförandet av anläggningar för motion, rekreation och turism samt åtgärder för att hålla landskapet öppet och därmed göra det mera tillgängligt för allmänheten från rekreationssynpunkt genomförs i betydande omfattning också såsom beredskapsarbeten. Under budgetåret 1973/74 beräknas anläggningar ha uppförts och arbeten ha utförts till en total kostnad av inemot 100 milj. kr., varav ca 50 milj. kr. utgjort statsbidrag.

Statligt stöd för uppförande av anläggningar för rekreation och turism kan också utgå i form av lokaliseringsstöd. På grundval av tidigare framlagda förslag av kommittén för planering av turistanläggningar och rekreatiomsområden beslutade 1973 års riksdag om vissa ändringar i reglerna för lokaliseringsstöd till turistanläggningar (prop. 1973: 50, InU 1973: 7, rskr 1973: 248). Dessa ändringar innebar bl. a. att möjlighet öppnades att ge inte bara lån utan också bidrag till investeringar i turistanläggningar. Vidare beslutades att kommuner, som ett undantag från vad som eljest gäller, skall kunna få lokaliseringsstöd vid investeringar i turistanläggningar om regionalpolitiska skäl för stöd föreligger. Möjligheterna att ge lokaliseringsbidrag till uppförande av anläggningar för rekreation och turism har under budgetåret 1973/74 utnyttjats i begränsad omfattning. Under detta budgetår beviljades ca 2,3 milj. kr. i bidrag till sådana anläggningar. Under innevarande budgetår har, som jag tidigare nämnt, dessa stödformer använts för bidrag till uppförande av vissa rekreatiomsanläggningar inom Åreområdet.

De former för stöd till uppförande av rekreatioms- och turistanläggningar m. m. som f. n. finns och vilka jag här redovisat bör användas också i fortsättningen. Det stöd som utgår i form av beredskapsarbeten och lokaliseringsstödet är emellertid i första hand sysselsättningspolitiskt resp. regionalpolitiskt motiverade. Detta har, som jag tidigare redovisat, i vissa fall lett till insatser på det rekreatiomspolitiska området som inte bort prioriteras. Genom de riktlinjer för planering och samordning av de statliga insatserna inom rekreatiomslivets område som jag här förordat bör de nu aktuella stödformerna kunna användas för att på ett bättre sätt tillgodose också rekreatiomspolitiska syften. Jag vill i detta sammanhang hänvisa till vad jag tidigare anfört om den föreslagna beredningens uppgifter.

Vad jag här anfört innebär att rekreatiomspolitiska synpunkter måste beaktas vid sidan av regionalpolitiska och sysselsättningspolitiska i större utsträckning än hittills när det gäller statligt stöd till uppförande av anläggningar för rekreation och turism. Sysselsättningsfrämjande åtgärder av större omfattning inom denna sektor bör därför genomföras inom ramen för utarbetade planer för uppförande av anläggningar och iord-

ningställande av områden för rekreation och turism. Jag räknar därvid med att arbetsmarknadsstyrelsen på samma sätt som hittills inom ramen för arbetsmarknadspolitiken kan komma att lämna bidrag till berörda myndigheter för utarbetande av ifrågavarande planer.

Som jag tidigare nämnt bör kommunerna i det fortsatta planeringsarbetet inom de aktuella områdena bl. a. beakta behovet av mark för rekreation och turism. Flera remissinstanser har därvid pekat på svårigheterna för många kommuner att utan stöd klara detta planeringsarbete. Enligt planverket bör bidrag till den fysiska planeringen inom de primära rekreationsområdena kunna utgå från det anslag som står till verkets förfogande för bidrag till översiktlig planering m. m. I årets budgetproposition har föreslagits att detta anslag skall föras upp med ett belopp av 4 milj. kr. för nästa budgetår (prop. 1975: 1 bil. 14 s. 40). Anslaget förutsätts användas för bidrag till i första hand från rikssynpunkt intressanta planeringsföretag i sådana resurssvaga kommuner som berörs av de av riksdagen fastlagda geografiska riktlinjerna eller som annars i hög grad berörs av den fysiska riksplaneringen. De primära rekreationsområdena faller till betydande del inom regioner som uppfyller de förutsättningar som gäller för bidrag från nämnda anslag. Jag räknar därför med att planverket vid beredning av förslag om utnyttjande av de medel som finns tillgängliga under anslaget också beaktar det särskilda stödbehov som föreligger inom de primära rekreationsområdena. Genom att planverket föreslås bli representerat i den föreslagna beredningen bör goda möjligheter finnas att samordna detta stöd med övriga insatser för utveckling av rekreationslivet inom nämnda områden.

Naturvårdsverket får enligt vad jag här anförut ökade arbetsuppgifter. Det är därför enligt min uppfattning nödvändigt att verkets personalresurser förstärks. Under förutsättning att riksdagen godkänner det förslag jag här redovisat avser jag att föreslå regeringen att ytterligare två tjänster inrättas vid statens naturvårdsverk.

5 Hemställan

Med hänvisning till vad jag här anförut hemställer jag att regeringen föreslår riksdagen

att godkänna de riktlinjer jag förordat för planering och samordning av samhällets insatser för rekreation och turism.

6 Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och beslutar att genom proposition föreslå riksdagen att antaga det förslag som föredraganden har lagt fram.

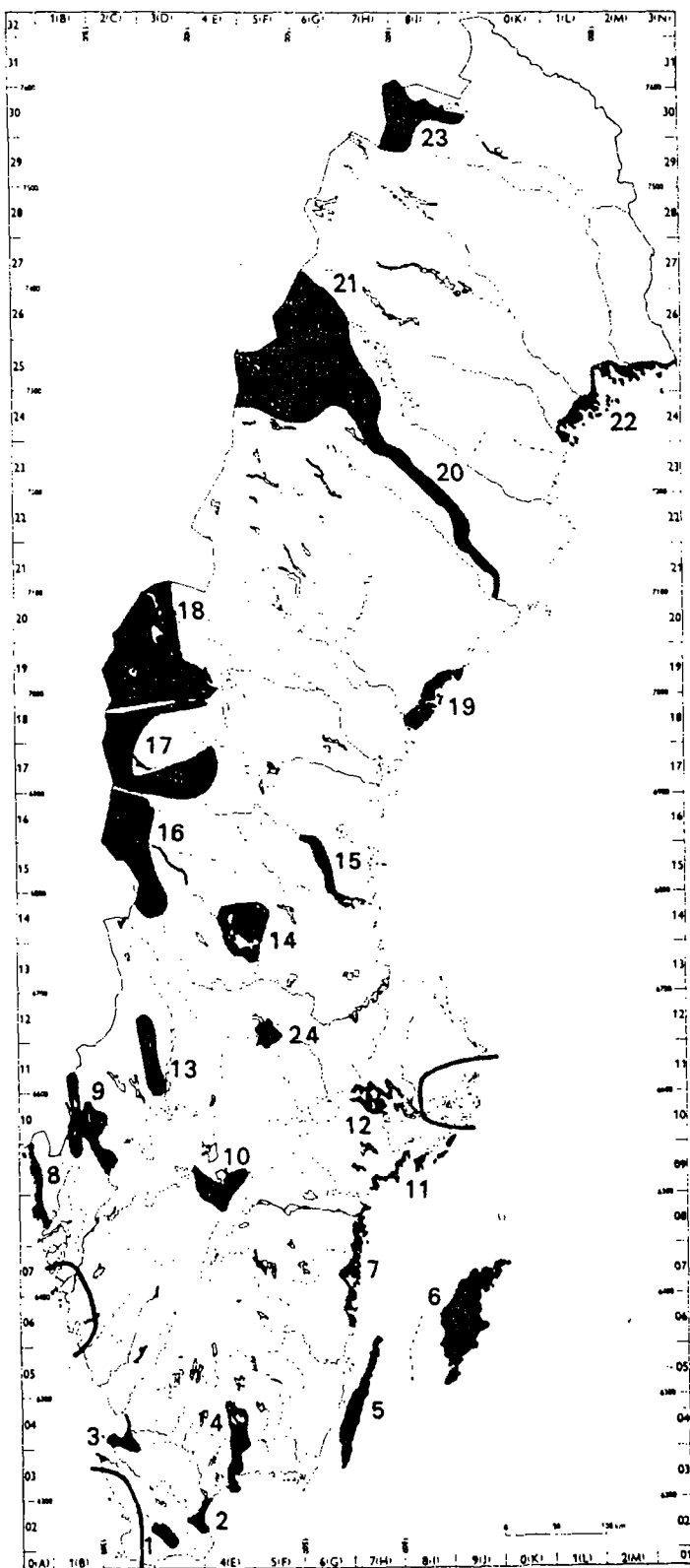
Bilaga

I propositionen angivna primära rekreationsområden

1. Sydkånes sjö- och åslandskap
2. Östskåne
3. Kullaberg—Hallandsåsen
4. Åsnen—Listerlandet
5. Öland
6. Gotland
7. Östergötlands och norra Kalmar läns skärgårdar
8. Norra Bohuslänns skärgård
9. Värmlands och Dalslands sjöområde
10. Tiveden
11. Södermanlands skärgård
12. Mälaren
13. Fryksdalen
14. Siljansbygden
15. Ljusnan
16. Dalafjällen
17. Härjedalsfjällen
18. Åre
19. Nordingrå
20. Vindelälven
21. Tärna—Graddis fjällvärld
22. Norrbottens skärgård
23. Abisko—Kebnekajsefjällen
24. Malingsbo—Kloten

Områdena 1—23 överensstämmer med vad kommittén angivit.

De grova linjerna avgränsar områden kring de tre storstäderna som i vissa avseenden kan betraktas som jämställda med de primära rekreationsområdena.



Innehållsförteckning

Propositionens huvudsakliga innehåll	1
Utdrag av protokoll vid regeringssammanträde den 27 februari 1975	
1 Inledning	
2 Kommittén för planering av turistanläggningar och friluftsområden	3
2.1 Utgångspunkter	3
2.1.1 Fritidens och reselivets utveckling	3
2.1.2 Anläggningar för friluftsliv och rekreation	6
2.1.3 Samhällets stöd till rekreation och turism	6
2.1.4 Nuvarande organisation för främjande av rekreation och turism	7
2.2 Kommitténs överväganden och förslag	8
2.2.1 Samhällets rekreations- och turistpolitik	8
2.2.2 Samordning av de statliga insatserna för planering av områden för rekreation och turism	10
2.2.3 Primära rekreationsområden	11
3 Remissyttrandena	15
3.1 Samhällets rekreations- och turistpolitik	15
3.2 Samordning av de statliga insatserna för planering av områden för rekreation och turism	16
3.3 Primära rekreationsområden	17
4 Föredraganden	24
4.1 Inledning	24
4.2 Samhällets rekreations- och turistpolitik	27
4.3 Primära rekreationsområden	27
4.4 Samordning av de statliga insatserna för planering av områden för rekreation och turism	31
5 Hemställan	35
6 Beslut	35
Bilaga. Karta över primära rekreationsområden	36

