



Jubileumsprojektet ”Tema hotell” – tillåtet enligt kommunallagen och befogenhetslagen?

Inledning

Liseberg AB (nedan Liseberg) har under 2013, efter kommunfullmäktiges godkännande, gjort en betydande investering i en fastighet söder om parken med syftet att säkerställa en markreserv för långsiktig utveckling av verksamheten. Bolaget har utrett ett antal olika alternativa utvecklingsmöjligheter och kommit fram till att ett tematiserat hotell kombinerat med något av alternativen inomhusvattenpark, inomhuspark eller parkexpansion, som integrerats med parken, (nedan ”Tema hotell”) är de mest fördelaktiga alternativen.

Liseberg har gett juridiska avdelningen i uppdrag att utreda om konceptet Tema hotell är kompetensligt enligt kommunallagen och lagen om vissa kommunala befogenheter, dvs. om Göteborgs Stad genom sitt helägda bolag Liseberg AB får bedriva denna typ av verksamhet.

Lisebergs ägardirektiv

Av bolagets ägardirektiv från 2002 framgår bl.a. följande:

- Bolaget ska vara en av de ledande nöjesparkerna i Europa och ha en inriktning mot att bli en ledande turistattraktion året om. Nöjesparken bör ha en prispolitik som medger att alla kan besöka parken och ta del av dess utbud.
- Bolaget ska, i aktiv samverkan med andra aktörer inom turism och evenemangsnäringarna, medverka till att Göteborg blir en så attraktiv stad, att resandet till och vistelsen i Göteborgsområdet ökar.
- Bolaget ska bidra med sin verksamhet till en god marknadsföring av Göteborgsregionen och stärka namnet Göteborg så att staden kan konkurrera nationellt och internationellt om attraktiva evenemang.
- Bolagets utveckling ska ske med långsiktighet och uthållighet. Tillfredsställande lönsamhet ska uppnås för att säkerställa självfinansiering.

Bolagets analys

Nöjesparkens långsiktiga förutsättningar

Under 2013 besöktes Liseberg av ca 2,8 miljoner gäster, vilket innebär en sjundeplats i Europa (efter Disneyland Paris, Walt Disney Studios Paris, Europa Park, De Efteling, Tivoli Gardens och PortAventura). Liseberg är en viktig aktör för Göteborg som resmål och turiststad. Besökarna till Liseberg består till 40 % av göteborgare, 20 % av tillresande över dagen och 40 % av mer långväga gäster som också stannar längre. Det är den senare kategorin som svarar för bolagets lönsamhet genom att de spenderar mer pengar på såväl attraktioner som på hotell, stugor och camping.

Bolaget har identifierat vissa omständigheter som pekar på delvis nya förutsättningar för nöjesparksverksamhet.

- Ökad rörlighet och internationell konkurrens ställer högre krav på kvalitet, utveckling och investeringar.
- Nöjesparkers utveckling präglas i allt högre grad av konceptualisering och tematisering samt digitalisering av försäljnings- och kommunikationsplattformar.
- Den internationella nöjesparksmarknaden präglas av en eskalerande destinationsbyggnad – det vill säga fullintegrerade resorts, där boendet spelar en avgörande roll för såväl gästens köpbeteende som attraktionernas ekonomi.
- Nöjesparksmarknaden konsolideras, vilket sätter såväl branschens priser som kostnadsstruktur under press.

Bolagets bedömning är att ett integrerat boende i parken är en helt nödvändig framtida satsning för att kunna behålla och utveckla Lisebergs förmåga att attrahera kunder från när och fjärran.

De finansiella förutsättningarna för att kunna genomföra bolagets utveckling av parken bygger på egenfinansiering av investeringarna. Lisebergskoncernen har en stark finansiell ställning med en justerad soliditet runt 50 % år 2013. Det genomsnittliga resultatet efter finansiella poster under perioden 2010-2013 uppgick till ca 67 mnkr, vilket historiskt är mycket goda resultat. Samtidigt konstateras att soliditeten sjunkit kraftigt under senare år vilket hänger samman med bolagets omfattande investeringsverksamhet. Bolagets förhoppningar är att investeringarna ska bryta de vikande publiksiffrorna, framför allt beträffande barn och ungdomar, som varit märkbara under de senaste tio åren. Om inte publiktillströmningen – och därmed omsättningen i nöjesparken – förbättras kan ökade avskrivningar på genomförda investeringar komma att sätta Lisebergs kostnader under press. I bolagets långsiktsprognoser inräknas bara prisökningar på 2 % per år (inflationen) då en generell höjning av prisnivån inte bedöms gynna affären.

Konceptet Tema hotell

Alternativet hotell och inomhusvattenpark bedöms av bolaget vara ett av de mest fördelaktiga alternativen vad gäller kriterierna: locka besökare, ekonomisk effekt och bäst synergier (bidra till hela området). Bolaget bedömer att anläggningen år 2022 kommer att generera ytterligare 184 931 turistgästnätter till staden jämfört med 2013, varav 12 % av de som kommer för parkens skull kommer att bo på Lisebergs hotell jämfört med dagens andel som är 8 %. Ditlockade turistgästnätter på andra hotell beräknas öka med 131 232 jämfört med 2013.

Lagreglering samt praxis

Enligt 2 kap. 1 § kommunallagen får kommuner och landsting själva ha hand om sådana angelägenheter av allmänt intresse som har anknytning till kommunens eller landstingets område eller deras medlemmar och som inte skall handhas enbart av staten, en annan kommun, ett annat landsting eller någon annan.

Enligt 2 kap. 7 § får kommuner och landsting driva näringsverksamhet, om den drivs utan vinstsyfte och går ut på att tillhandahålla allmännyttiga anläggningar eller tjänster åt medlemmarna i kommunen eller landstinget.

Enligt 4 kap. 1 § lagen om vissa kommunala befogenheter (befogenhetslagen) får kommuner vidta åtgärder för uppförande och drift av turistanläggningar i den utsträckning det behövs för att främja turistväsendet inom kommunen. Enligt 1 kap. 2 § samma lag gäller inte kommunallagens krav på anknytning till kommunens eller landstingets område eller dess medlemmar vid tillämpning av 4 kap. 1 § om turism.

Doktrin på området beskriver att befogenhetslagen utvidgar kommunernas kompetens bl.a. på turismområdet. Anläggningar som kan komma i fråga såsom turistanläggningar är t.ex. campingplatser, raststugor, friluftsgårdar, semesterbyar, hotell, badplatser, skidbackar, parkeringsplatser och småbåtshamnar. Om innehav av mark är en förutsättning för en turistanläggning, omfattar kompetensen också förvärv eller stöd till förvärv av marken. Som kompetensenliga insatser har bedömts bl.a. bidrag till projektering av ett privat turisthotell, aktieteckning och annat liknande engagemang i liftbolag, bidrag till arrendator av kommunägt turisthotell för att möjliggöra helårsdrift och kommunalt delägarskap i ett bolag som skulle driva hotell.

Juridisk bedömning

Tidigare genomförd legalitetsbedömning

Kommunfullmäktige fattade i juni 2014 beslut beträffande bolagsklustret Turism, kultur och evenemang. Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande innehåller resonemang om legaliteten i Lisebergskoncernens verksamhet. Där står bl.a. följande. ”Verksamheten inom Lisebergskoncernen har i huvudsak stöd i reglerna om kommunal kompetens. Nöjesparken är till för medborgarna och främjar turistväsendet i kommunen. Restaurang och annan verksamhet inom nöjesparken är också kompetensenlig eftersom den är att se som en integrerad del av nöjesparken. Vad gäller hotellet på Heden är kompetensenligheten mera tveksam. Det finns visserligen relativt många rättsfall där det prövats kompetensenligt att driva eller stödja hotellverksamhet, men i de fallen har det ofta varit fråga om mindre orter med ett litet utbud av hotell. Vid bedömningen bör beaktas att hotellet inte ligger i direkt anslutning till, eller inne i nöjesparken.” Bolaget planerar i linje härmed att sälja Hotell Liseberg Heden.

Är Tema hotell en turistanläggning enligt befogenhetslagen?

Själva nöjesparken Liseberg bedöms utan tvekan vara en turistanläggning i befogenhetslagens mening. Frågan är om även konceptet Tema hotell bedöms vara en sådan turistanläggning som avses i befogenhetslagen. Tema hotell är en tematiserad anläggning som framför allt kommer att erbjuda boende samt ytterligare facilitet/aktivitet, men också konferensmöjligheter och spa. Anläggningen kommer att vara integrerad i den befintliga nöjesparken. Den förväntas dra till sig både besökare från närområdet och turister från övriga landet samt från utlandet i en sådan omfattning att turismen i Göteborg i stort förväntas öka. Med hänsyn härtill är Stadsledningskontorets bedömning att Tema hotell är en sådan turistanläggning som avses i befogenhetslagen.

Är uppförande och drift av turistanläggningen en åtgärd som behövs för att främja turistväsendet inom kommunen?

Destinationen Göteborg befinner sig i stenhård konkurrens med andra städer i Europa om både evenemang, möten och privatturism. Liseberg är stadens flaggskepp vad gäller att dra turister till staden och Göteborgs Stad ser ett stort värde i att ha Liseberg i kommunal ägo. Liseberg som nöjespark konkurrerar inte främst med andra nöjesparker inom landet utan med de största europeiska nöjesparkerna. De flesta sådana har ett integrerat boende i parken och många har ”second gates”, dvs. ytterligare parker/aktiviteter i närområdet. Syftet är att behålla besökarna i parkområdet så lång tid som möjligt. Ju längre vistelsetid, desto mer spenderar besökarna både i parken och i det omgivande området.

För att svara på frågan om Tema hotell behövs för att främja turistväsendet behöver man tolka vad befogenhetslagens begrepp ”behövs för att främja turistväsendet” innebär. Räcker det att åtgärden främjar turismen eller ska åtgärden vara nödvändig? Man kan argumentera att Göteborg redan är en framgångsrik turiststad och att denna kommunala investering därför inte ”behövs”. En annan tolkning av befogenhetslagen är att en kommun får uppföra och driva ett obegränsat antal turistanläggningar så länge det gynnar turismen. Det finns överlag inte mycket praxis på området och inget rättsfall som är direkt jämförbart med den fråga som nu är för handen.

Staden såsom ägare till bolaget vill att Liseberg ska vara en av de ledande nöjesparkerna i Europa och bidra till turismen i Göteborgsregionen. Ägaren förutsätter att Liseberg ska vara självfinansierat och visa resultat som möjliggör fortsatt drift, utveckling och investeringar utan att staden behöver tillföra medel. Stadsledningskontoret instämmer i bolagets bedömning att parken behöver ha verksamhet under större del av året för att utnyttja anläggningarna effektivt samt behålla gästerna under längre tid. Konceptet Tema hotell förlänger säsongen, lockar till återbesök och förlänger vistelsen. Investeringen bedöms leda till fler gästnätter för staden i sin helhet och har därmed en positiv effekt på turismen i Göteborg. Att istället t.ex. bygga mer nöjespark på den tillkommande ytan innebär sannolikt en stagnation i utvecklingen jämfört med konkurrerande parker. På lång sikt är det stor risk att nöjesparken visar ett negativt resultat om den inte tillåts utvecklas enligt internationella trender och standard.

Vid en samlad bedömning är det Stadsledningskontorets uppfattning att det går att motivera att åtgärden att uppföra och driva Tema hotell behövs för att främja turistväsendet i Göteborg. Anläggningen bedöms därmed vara kompetenslig enligt kommunallag och befogenhetslag. Det finns dock anledning att ur ett kompetens- och konkurrensrättsligt perspektiv i ett senare skede utreda förutsättningarna för att på anläggningen bedriva verksamhet som inte i huvudsak marknadsförs mot

privatpersoner/turister, såsom konferensverksamhet. Utifrån det material som hittills är framlagt är det emellertid en mindre del av den totala verksamheten.

Anna Frykestig
Stadsjurist
031-368 04 05

Markus Landahl
Avdelningschef
031-368 03 95

ARBETSMATERIAL