

## **HFD 2020 ref. 37**

### **Fråga om en länsstyrelses befogenhet att inom ramen för sin tillsynsverksamhet enligt stiftelselagen meddela respektive återkalla ett s.k. förhandsbesked.**

9 kap. 1, 3 och 5 §§ stiftelselagen (1994:1220)

Högsta förvaltningsdomstolen meddelade den 30 juni 2020 följande dom (mål nr 2636-19).

#### **Bakgrund**

1. Stiftelser står under tillsyn av länsstyrelserna. Om det kan antas att en stiftelses förvaltning inte utövas i enlighet med stiftelseförordnandet eller lagstiftningen på området eller om en styrelseledamot eller förvaltare annars missköter sitt uppdrag kan tillsynsmyndigheten ingripa genom bl.a. förelägganden eller förbud. Länsstyrelserna ska även, vid sidan av sin kontrollerande funktion, ge stiftelserna råd och upplysningar.

2. Stiftelsen Anna Whitlocks Minnesfond ska enligt stiftelseförordnandet använda avkastningen från stiftelsekapitalet till att dela ut stipendier och understöd till vissa angivna grupper. Styrelsen för stiftelsen vände sig till Länsstyrelsen i Stockholms län med en begäran om att få ta bundet kapital i anspråk för att uppfylla stiftelsens ändamål.

3. Länsstyrelsen beslutade i ett s.k. förhandsbesked att stiftelsen fick ta viss del av ackumulerad realisationsvinstavkastning i anspråk för sin ändamålsuppfyllelse. Enligt länsstyrelsen fanns det inte någon föreskrift i stiftelseförordnandet som hindrade detta.

4. Länsstyrelsen grundade sin möjlighet att lämna förhandsbeskedet på att den som tillsynsmyndighet på området enligt rättspraxis (RÅ83 2:62) även med bindande verkan kan uttala sig om huruvida en förvaltningsåtgärd som en stiftelse avser att vidta är godtagbar eller inte.

5. Tre år senare beslutade länsstyrelsen att återkalla förhandsbeskedet. Som skäl angavs att myndigheten numera ansåg att begreppet avkastning i stiftelseförordnandet endast avsåg löpande avkastning, dvs. räntor och utdelningar. Realisationsvinstavkastning föll därmed utanför begreppet och var därför inte utdelningsbara medel för stiftelsens ändamål. Eftersom länsstyrelsen i förhandsbeskedet hade gjort en felaktig tolkning av begreppet skulle förhandsbeskedet inte gälla framöver.

6. Stiftelsen överklagade återkallelsebeslutet till Förvaltningsrätten i Stockholm och yrkade att det skulle undanröjas. Till stöd för sin talan anförde stiftelsen att länsstyrelsens förhandsbesked var

ett gynnande förvaltningsbeslut. Sådana beslut får ändras eller återkallas endast i vissa situationer, exempelvis när myndigheten har förbehållit sig denna möjlighet i beslutet eller om den enskilde har vilselett myndigheten.

7. Länsstyrelsen invände att ett förhandsbesked inte innebär att en styrelse eller förvaltare ges en rätt att utföra en viss förvaltningsåtgärd utan rätten att vidta åtgärder följer av lagstiftningen och stiftelseförordnandet. Genom beskedet klargörs endast att tillsynsmyndigheten inte kommer att ingripa mot åtgärden i fråga. Ett förhandsbesked utgör därför inte ett gynnande förvaltningsbeslut utan det är ett internt ställningstagande som kan ändras om det visar sig vara felaktigt. Om förhandsbeskedet ska betraktas som ett gynnande förvaltningsbeslut måste det anses sakna rättslig verkan eftersom länsstyrelsen inte får ge tillstånd till att frågå föreskrifterna i stiftelseförordnandet.

8. Förvaltningsrätten biföll överklagandet och undanröjde det överklagade beslutet. Som skäl angavs att det lämnade förhandsbeskedet enligt praxis föll inom länsstyrelsens beslutskompetens. Det kunde därför inte anses sakna rättslig verkan. Då det inte förelegat förutsättningar för att ändra ett gynnande beslut hade länsstyrelsen inte haft fog för att återkalla förhandsbeskedet.

9. Kammarrätten i Stockholm avslag länsstyrelsens överklagande dit och angav som skäl följande. Förhandsbeskedet – som lämnats med stöd av RÅ83 2:62 – utgör ett gynnande förvaltningsbeslut. Eftersom det inte har varit fråga om att ändra, upphäva eller i särskilt fall åsidosätta stiftelseförordnandet hade länsstyrelsen i och för sig agerat inom sin beslutskompetens. Emellertid ges länsstyrelserna genom 1983 års rättsfall enbart kompetens att uttala sig om en viss planerad förvaltningsåtgärd, inte avseende hur ett visst begrepp i stiftelseförordnandet ska tolkas och inte heller i fråga om samtliga framtida förvaltningsåtgärder som gäller hur stiftelsens avkastning får användas. Mot bakgrund av att gränserna för länsstyrelsernas kompetens i detta avseende inte är klart definierade och att förhandsbeskedet är ett gynnande förvaltningsbeslut som fått laga kraft var emellertid kompetensöverskridandet inte av sådant slag att beslutet skulle anses sakna rättslig verkan. Då förhandsbeskedet inte hade förenats med något återkallelseförbehåll och det inte heller kommit fram att någon annan grund för återkallelse hade förelegat sänkades möjlighet att återkalla förhandsbeskedet.

#### **Yrkanden m.m.**

10. *Länsstyrelsen i Stockholms län* yrkar att Högsta förvaltningsdomstolen ska upphäva kammarrättens och förvaltningsrättens avgöranden och fastställa länsstyrelsens återkallelsebeslut.

11. *Stiftelsen Anna Whitlocks Minnesfond* anser att överklagandet ska avslås.

## **Skälen för avgörandet**

### *Frågan i målet*

12. Frågan i målet gäller länsstyrelsens befogenhet att inom ramen för sin tillsynsverksamhet meddela respektive återkalla ett s.k. förhandsbesked.

### *Rättslig reglering m.m.*

13. Av 2 kap. 1 § stiftelselagen (1994:1220) framgår att föreskrifterna i stiftelseförordnandet ska följas vid förvaltningen av stiftelsens angelägenheter, om inte föreskrifterna strider mot någon bestämmelse i den lagen. Enligt 3 § första stycket svarar styrelsen eller förvaltaren för att föreskrifterna i stiftelseförordnandet följs.

14. Av 9 kap. 1 § första stycket framgår att en stiftelse med egen förvaltning står under tillsyn av den länsstyrelse som är tillsynsmyndighet i det län där stiftelsens styrelse har sitt säte. Enligt 3 § första stycket ska länsstyrelsen ingripa bl.a. om det kan antas att stiftelsens förvaltning inte utövas i enlighet med stiftelseförordnandet eller bestämmelserna i lagen. Enligt andra stycket ska länsstyrelsen ge stiftelserna råd och upplysningar.

15. Enligt 9 kap. 5 § första stycket 2 och 3 kan tillsynsmyndigheten förelägga en eller flera styrelseledamöter eller förvaltaren att fullgöra sina åligganden respektive förbjuda en eller flera styrelseledamöter eller förvaltaren att verkställa ett beslut eller, om beslutet har verkställts, förelägga en eller flera styrelseledamöter eller förvaltaren att göra rättelse om det kan ske.

### *Högsta förvaltningsdomstolens bedömning*

16. Högsta förvaltningsdomstolen konstaterar att det aktuella förhandsbeskedet har getts den utformningen att stiftelsen tillåts att i enlighet med sin begäran ta viss del av ackumulerad avkastning i form av realisationsvinster i anspråk för att fullfölja stiftelsens ändamål. Länsstyrelsens ställningstagande i detta avseende får anses ha en sådan handlingsdirigerande effekt i förhållande till stiftelsen att det utgör ett gynnande förvaltningsbeslut och inte endast ett internt ställningstagande.

17. I stiftelselagen finns inte någon bestämmelse som ger länsstyrelserna befogenhet att meddela beslut av nu aktuellt slag. Länsstyrelsen har i stället grundat sin beslutanderätt på rättsfallet RÅ83 2:62. I rättsfallet uttalas att av de befogenheter att ingripa i olika avseenden som tillsynsmyndigheten vid den tiden hade enligt lagen (1929:116) om tillsyn över stiftelser (tillsynslagen) fick anses följa att den också på framställning av en stiftelse med bindande

verkan kunde uttala om en planerad förvaltningsåtgärd kunde godkännas eller inte.

18. Rättsfallet måste emellertid läsas mot bakgrund av att det vid tiden för avgörandet saknades en allmän lagstiftning om stiftelser. I tillsynslagen begränsades regleringen i huvudsak till ett antal bestämmelser om tillsyn av endast vissa stiftelser.

19. Genom stiftelselagen – som trädde i kraft 1996 samtidigt som tillsynslagen upphävdes – infördes en allmän och mer heltäckande lagstiftning avseende stiftelser. När det gäller tillsynen framhålls i förarbetena behovet av att i stiftelselagen, tydligare än vad som var fallet i tillsynslagen, slå fast under vilka förutsättningar tillsynsmyndigheterna ska ha rätt och skyldighet att ingripa. Vidare framhålls behovet av att närmare precisera på vilket sätt tillsynsmyndigheterna får ingripa och vilken service det åligger myndigheterna att ge stiftelserna. I sammanhanget räknas det upp ett antal lagrum som anger vilka frågor som tillsynsmyndigheterna enligt dessa bestämmelser kan komma att befatta sig med (prop. 1993/94:9 s. 87 och 195).

20. Mot denna bakgrund anser Högsta förvaltningsdomstolen att en länsstyrelse numera vid sin tillsyn enligt stiftelselagen inte får besluta i andra frågor än vad som anges i lagen. Eftersom stiftelselagen inte ger en tillsynsmyndighet befogenhet att på förhand besluta om tilltänkta åtgärder är i överensstämmelse med en stiftelses föreskrifter har länsstyrelsen överskridit sin kompetens genom förhandsbeskedet.

21. Även om det inte kan uteslutas att ett beslut som en myndighet har meddelat utanför sin kompetens i vissa fall ska anses sakna rättslig verkan finns det enligt Högsta förvaltningsdomstolens mening inte skäl att fränkänna förhandsbeskedet, som visserligen inneburit ett kompetensöverskridande men som har en nära anknytning till den tillsynsverksamhet som åligger myndigheten, rättslig verkan.

22. Ett beslut som till sin karaktär är gynnande får endast under vissa förutsättningar ändras eller återkallas. Så har i praxis ansetts tillåtet bl.a. om myndigheten i beslutet har förbehållit sig denna möjlighet eller om den enskilde har utverkat beslutet genom att vilseleda myndigheten. Denna praxis kommer numera till uttryck i 37 § förvaltningslagen (2017:900). Däremot får en myndighet inte återkalla eller ändra ett gynnande beslut av t.ex. det skälet att myndigheten anser sig ha gjort en felbedömning av faktiska omständigheter eller tolkat lagstiftning eller praxis fel.

23. Högsta förvaltningsdomstolen konstaterar att förhandsbeskedet inte är förenat med något återkallelseförbehåll. Det har inte heller gjorts gällande att det annars funnits någon i praxis accepterad grund för att återkalla beslutet. Länsstyrelsen har således inte haft rätt att återkalla förhandsbeskedet. Överklagandet ska därför avslås.

## Högsta förvaltningsdomstolens avgörande

Högsta förvaltningsdomstolen avslår överklagandet.

I avgörandet deltog justitieråden *Jermsten, Ståhl, Bull, von Essen* och *Anderson*. Föredragande var justitiesekreteraren Cecilia Torstensson.

---

### *Förvaltningsrätten i Stockholm (2018-11-06, Johansson):*

#### *Förvaltningsrättens bedömning*

Länsstyrelsen kan med bindande verkan uttala sig om en avsedd förvaltningsåtgärd är godtagbar eller inte (RÅ 1983 ref. 2:62). Kännetecknande för ett förvaltningsbeslut är att det innefattar ett uttalande varigenom en myndighet vill påverka andra förvaltningsorgans eller enskildas handlande. Även om grundkriteriet är att ett beslut ska utgöra ett uttalande innefattar detta i och för sig inte några begränsningar avseende uttalandets form (RÅ 2004 ref 8). I förevarande fall har Stiftelsen Anna Whitlocks Minnesfond (stiftelsen) begärt besked från Länsstyrelsen i Stockholms län (Länsstyrelsen) i egenskap av tillsynsmyndighet i fråga om stiftelsen får ta ackumulerad realisationsvinstbeskattning i anspråk för ändamålsuppfyllelse. Länsstyrelsen har uttalat att den avsedda förvaltningsåtgärden är godtagbar, varigenom Länsstyrelsen påverkat stiftelsens handlande. Förvaltningsrätten anser mot denna bakgrund att Länsstyrelsens besked meddelat den 23 september 2014 är att betrakta som ett gynnande beslut i förvaltningsrättslig mening. Som ovan konstaterats faller beskedet inom den beslutskompetens som Länsstyrelsen genom praxis har getts. Det saknas därför enligt förvaltningsrättens mening grund för påståendet att beskedet ska betraktas som en nullitet (jfr HFD 2018 ref. 23).

Förvaltningsrätten har därefter att ta ställning till om Länsstyrelsen har haft grund för att ändra förhandsbeskedet på det sätt som skett genom det överklagande beslutet.

I avgörandet RÅ 2000 ref. 16 uttalade Högsta förvaltningsdomstolens bl.a. följande. Någon generell regel om de förutsättningar under vilka en beslutsmyndighet av annan anledning än rena förbiseendefel kan ompröva sitt tidigare beslut till den enskildes nackdel kan inte anses gälla i svensk rätt. För orubblighet talar hänsynen till den enskildes trygghet, eftersom den enskilde kan ha förlitat sig på beslutet och vidtagit en rad åtgärder med anledning av detta. Mot orubblighet talar å andra sidan att ett beslut kan visa sig vara olagligt eller klart olämpligt eller att nya omständigheter uppdagats som ställt saken i ett helt eller delvis nytt ljus. Såvitt avser gynnande beslut anses emellertid enligt härskande uppfattning att trygghetsaspekten är avgörande. Undantag anses kunna göras dels om beslutet försetts med återkallelseförbehåll, vilket kan ha getts i den tillämpliga författningen, dels om tvingande säkerhetsskäl påfordrar en omedelbar återkallelse exempelvis då fara annars föreligger för människors liv eller

hälsa och dels om tillståndet blivit oriktigt på grund av att den enskilde vilselett myndigheten.

Utredningen i målet ger inte stöd för att beskedet meddelat den 23 september 2014 kan omprövas på grund av tvingande säkerhetsskäl. Utredningen ger inte heller stöd för att beskedet utverkats genom vilseledande uppgifter från stiftelsens sida. Förvaltningsrätten konstaterar vidare att något återkallelseförbehåll inte har tagits in i beskedet. Något sådant förbehåll finns inte heller i den författning som legat till grund för beskedet. Enligt förvaltningsrättens mening synes det nu överklagade beslutet i stället ha föranletts av att Länsstyrelsen omvärderat sin bedömning av gällande rätt. Detta kan enligt förvaltningsrättens mening inte utgöra grund för att ändra ett gynnande beslut till den enskildes nackdel. Mot denna bakgrund gör förvaltningsrätten bedömningen att Länsstyrelsen inte haft fog för att återkalla sitt besked meddelat den 23 september 2014. Stiftelsens överklagande ska därför bifallas. Länsstyrelsens beslut att återkalla sitt tidigare meddelade besked undanröjs.

– Förvaltningsrätten bifaller överklagandet och undanröjer det överklagade beslutet.

***Kammarrätten i Stockholm*** (2019-04-18, *Groth, Kärnell* (skiljaktig) och *Lönneborg*):

#### *Inledning*

Det finns inte något lagstöd för länsstyrelsen att meddela s.k. förhandsbesked i ärenden enligt stiftelselagen. Det är inte heller författningsreglerat vad ett sådant förhandsbesked innebär eller vilka rättsföljder det får. Högsta förvaltningsdomstolen uttalade dock i rättsfallet RÅ 83 2:62 att det får anses följa på de befogenheter som länsstyrelsen fått i egenskap av tillsynsmyndighet att länsstyrelsen med bindande verkan kan uttala om en tilltänkt förvaltningsåtgärd kan godkännas eller inte. Det rättsliga stödet för länsstyrelsens förhandsbesked finns alltså i detta avgörande. Med stöd av detta lämnade länsstyrelsen 2014 besked att stiftelseurkundens skrivning om hur avkastningen får användas inte hindrar att förvaltaren använder ackumulerad realisationsvinstavkastning för ändamålsuppfyllelse.

Kammarrätten anser att länsstyrelsen har gjort en felaktig tolkning av begreppet avkastning i förhandsbeskedet. Eftersom förhandsbeskedet meddelades efter, och i enlighet med, begäran från stiftelsen samt kan förväntas påverka stiftelsens agerande anser kammarrätten dock att fråga är om ett överklagbart gynnande förvaltningsbeslut (prop. 2016/17:180 s. 231, RÅ 2004 ref. 8 och HFD 2018 ref. 23).

Frågorna i målet är därefter om förhandsbeskedet på grund av bristande beslutskompetens ska anses vara en nullitet eller, om så inte är fallet, om länsstyrelsen har haft grund för att ändra förhandsbeskedet enligt de regler som gäller för ändring av gynnande förvaltningsbeslut.

#### *Länsstyrelsens beslutskompetens*

Länsstyrelsen har fört fram att förhandsbeskedet är fattat utanför myndighetens beslutskompetens och därmed att betrakta som en nullitet. Om ett förvaltningsbeslut är en nullitet innebär det att det inte existerar och

följaktligen saknar rättslig verkan (Lundin, Olle, Om nullitet i förvaltningsrätten – en ovanlig historia, Förvaltningsrättslig tidskrift 2000 s. 145).

Kammarrätten anser inte att det i detta fall har varit fråga om att ändra, upphäva eller i särskilt fall åsidosätta stiftelseförordnandet – och därmed inte att länsstyrelsen beslutat i en fråga som faller inom Kammarkollegiets beslutskompetens (jfr. 6 kap. 1 § stiftelselagen).

Enligt kammarrättens mening ger dock Högsta förvaltningsdomstolens uttalande i RÅ 83 2:62 länsstyrelsen kompetens att uttala sig enbart vad gäller en viss planerad förvaltningsåtgärd. Ett sådant uttalande kan vidare inte anses ha någon annan rättsföljd än att det klargör länsstyrelsens inställning till en sådan förvaltningsåtgärd och därmed om länsstyrelsen kommer att ingripa mot åtgärden i fråga.

I förhandsbeskedet uttalar länsstyrelsen sig inte avseende en viss planerad förvaltningsåtgärd, utan avseende hur ett visst begrepp i stiftelseförordnandet ska tolkas och i fråga om samtliga framtida förvaltningsåtgärder som gäller hur stiftelsens avkastning får användas. Ett sådant generellt uttalande om hur ett visst begrepp i stiftelseförordnandet ska tolkas i framtiden har enligt kammarrättens mening inte stöd i Högsta förvaltningsdomstolens uttalanden i RÅ 83 2:62. Gränserna för beslutskompetensen är emellertid inte klart definierade.

Ett kompetensöverskridande innebär inte nödvändigtvis att ett beslut anses vara en nullitet. Vid en sådan bedömning måste hänsyn tas till bl.a. hur grovt felet är, om det är fråga om ett gynnande förvaltningsbeslut och om beslutet i fråga fått laga kraft (Lundin a.a.). I avgöranden från Högsta förvaltningsdomstolen har beslut vid ett antal tillfällen undanröjts då myndigheter i egenskap av tillsynsmyndigheter agerat utan författningsstöd och därmed utanför sin beslutskompetens (bl.a. RÅ 2004 ref. 8, HFD 2015 ref. 75, HFD 2018 ref. 23 och HFD 2018 ref. 71). Det har dock inte i något av dessa avgöranden varit fråga om gynnande förvaltningsbeslut som fått laga kraft.

Mot bakgrund av det sagda, särskilt med hänsyn till att gränserna för länsstyrelsens kompetens i nu aktuellt hänseende inte är klart definierade och att förhandsbeskedet är ett gynnande förvaltningsbeslut som fått laga kraft, anser kammarrätten att kompetensöverskridandet inte är av sådant slag att beslutet är en nullitet. Eftersom förhandsbeskedet enligt kammarrättens mening alltså inte saknar rättslig verkan återstår frågan om det funnits förutsättningar för att ändra beslutet.

#### *Ändring av gynnande förvaltningsbeslut*

Efter att länsstyrelsen fattade det överklagade beslutet har en ny förvaltningslag (2017:900) trätt i kraft. Av 37 § förvaltningslagen framgår att ett gynnande förvaltningsbeslut får ändras till den enskildes nackdel bara om det framgår av beslutet eller de föreskrifter som det har grundats på att beslutet under vissa förutsättningar får återkallas, tvingande säkerhetsskäl kräver att beslutet ändras omedelbart, eller felaktigheten beror på att parten har lämnat oriktiga eller vilseledande uppgifter. Bestämmelsen är en kodifiering av tidigare praxis och innebär enligt förarbetena inte att gällande rättsläge har förändrats (prop. 2016/17:180 s. 228).

Förhandsbeskedet är inte förenat med något återkallelseförbehåll och det finns inte heller föreskrifter som möjliggör ändring av förhandsbesked.

Det har inte heller kommit fram att någon annan grund för ändring föreligger. Mot denna bakgrund anser kammarrätten att länsstyrelsen inte har haft grund för att återkalla förhandsbeskedet.

#### *Sammanfattning*

Kammarrätten anser att länsstyrelsens förhandsbesked utgör ett överklagbart gynnande förvaltningsbeslut. Förhandsbeskedet kan enligt kammarrättens mening inte sakna rättslig verkan och det saknas förutsättningar att ändra förhandsbeskedet till stiftelsens nackdel. Länsstyrelsen har därmed saknat grund för att återkalla förhandsbeskedet. Överklagandet ska därför avslås. – Kammarrätten avslår överklagandet.

*Kärnell* var skiljaktig och anförde:

Länsstyrelsen ska enligt 9 kap. 3 § stiftelselagen ingripa om det kan antas att stiftelsens förvaltning inte utövas i enlighet med stiftelseförordnandet eller bestämmelserna i stiftelselagen.

Tillsynen över stiftelser syftar till att tillvarata stiftarens intresse. Att tillåta förvaltaren att vidta vissa åtgärder med stiftelsens tillgångar måste ske i detta ljus och möjligheten att fatta den typ av beslut som avses i Högsta förvaltningsdomstolens avgörande RÅ 83 2:62 måste förutsätta att beslutet står i överensstämmelse med stiftelselagen och stiftelseförordnandet. Tillsynens syfte skulle åsidosättas om länsstyrelsen skulle vara förhindrad att besluta i en fråga som tidigare varit föremål för ett förhandsavgörande, i en situation där förhandsavgörandet blivit fel eller det exempelvis på grund av ändrade förhållanden finns anledning att göra en annan bedömning.

Jag instämmer i majoritetens uppfattning att länsstyrelsen i beslutet den 23 september 2014 har gjort en felaktig tolkning av begreppet avkastning. Detta har lett till att stiftelsens förvaltning inte har utövats i enlighet med stiftelseförordnandet. Det har då ålegat länsstyrelsen att ingripa. Detta har länsstyrelsen gjort genom att den 12 oktober 2017 besluta att stiftelsen från och med den 1 januari 2018 inte får använda ackumulerad realisationsvinstavkastning för ändamålsuppfyllelse.

Länsstyrelsens tillsyn avser att säkerställa att stiftarens vilja så som den kommer till uttryck i stiftelseförordnandet efterlevs. Detta innebär enligt min uppfattning att länsstyrelsen inte, även om beslutet 2014 kan ha lett till att det funnits förutsättningar för större utdelningar, varit förhindrad att genom ett nytt beslut ålägga stiftelsen att från och med en senare tidpunkt agera på ett visst sätt för att efterleva stiftelseförordnandet.

Jag anser därför att överklagandet ska bifallas och länsstyrelsens beslut den 12 oktober 2017 fastställas.