

HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS DOM

Mål nr
6607-19

meddelad i Stockholm den 3 juni 2021

KLAGANDE

Stiftelsen Kalmar Läns Museum, 832400-4087

Ombud: Advokat David Karlsson
Advokatfirman Glimstedt Kalmar HB
Skeppsbrogatan 49
392 31 Kalmar

MOTPART

Kammarkollegiet
Box 2218
103 15 Stockholm

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Kammarrätten i Stockholms dom den 13 november 2019 i mål nr 216-19

SAKEN

Ändring av föreskrift i stiftelseförordnande

HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS AVGÖRANDE

Högsta förvaltningsdomstolen bifaller överklagandet, upphäver underinstansernas avgöranden och visar målet åter till Kammarkollegiet för fortsatt handläggning i enlighet med vad som anges i domskälen.

Dok.Id 238123

Postadress
Box 2293
103 17 Stockholm

Besöksadress
Birger Jarls torg 13

Telefon
08-561 676 00
E-post:
hogstaforvaltningsdomstolen@dom.se
www.hogstaforvaltningsdomstolen.se

Telefax

Expeditionstid
måndag–fredag
09:00–12:00
13:00–16:00

BAKGRUND

1. En stiftelse bildas genom att egendom enligt förordnande av en eller flera stiftare avskiljs för att varaktigt förvaltas som en självständig förmögenhet för ett bestämt ändamål. Det är inte bara förmögenhetsförvaltningen som ska vara av varaktig karaktär utan även det av stiftaren angivna ändamålet. Förvaltningen sköts normalt av en styrelse som ansvarar för att föreskrifterna i stiftelseförordnandet följs.
2. För att ändra en stiftelses ändamål krävs tillstånd av Kammarkollegiet. Tillstånd till ändring får ges bl.a. om det finns synnerliga skäl.
3. Stiftelsen Kalmar Läns Museum är ett länsmuseum som drivs i stiftelseform. Den bildades på 1970-talet av Kalmar läns fornminnesförening (numera Kalmar läns hembygdsförbund), Kalmar läns landsting (numera Region Kalmar) och Kalmar kommun. Stiftelsen är näringsdrivande och verksamheten är enligt ändamålet i stiftelseförordnandet begränsad till Kalmar län.
4. Stiftelsen ansökte 2016 hos Kammarkollegiet om tillstånd att få ändra ändamålet enligt följande (ändringen kursiverad): ”Stiftelsens ändamål är att förvalta stiftelsens samlingar, byggnader och markområden och att i tillbörlig omfattning hålla dem tillgängliga för allmänheten. Stiftelsen skall *i huvudsak* inom Kalmar län bedriva och främja kulturminnesvård och museal verksamhet liksom annan därmed förenlig verksamhet även som att vara huvudman för landsantikvarien i länet.”
5. Som skäl för ansökan angavs följande. Behovet av ändring är föranlett av samhällsutvecklingen. Om museet endast kan verka inom Kalmar län och inte kan konkurrera om uppdrag utanför länet så får det negativa konsekvenser för verksamheten.

DOM

Mål nr
6607-19

6. Kammarkollegiet avslag ansökan. Stiftelsen överklagade beslutet till Förvaltningsrätten i Stockholm som avslag överklagandet.
7. Stiftelsen överklagade domen till Kammarrätten i Stockholm och anförde följande.
8. Stiftelsens verksamhet finansieras både genom anslag från det allmänna och genom självfinansiering. Självfinansieringen sker bl.a. genom att stiftelsen bedriver uppdragsverksamhet inom byggnadsvård, arkeologi och konservering. Under 2017 uppgick stiftelsens intäkter till cirka 65 miljoner kr varav cirka 21 miljoner kr kom från uppdragsverksamheten. Dessa intäkter gör det möjligt att anställa högt kvalificerad personal som är av stor betydelse även för stiftelsens övriga verksamhet, t.ex. den museala och pedagogiska.
9. Vid stiftelsens bildande hade läns museerna i praktiken monopol på byggnadsvård, arkeologi och konservering i sina respektive län. Samhällsutvecklingen, bl.a. medlemskapet i EU, har medfört att så inte längre är fallet. Uppdrag inom byggnadsvård och konservering omfattas av regelverket för offentlig upphandling medan arkeologiska uppdrag är konkurrensutsatta genom ett anbuds förfarande. Eftersom upphandlande aktörer normalt inte tar hänsyn till länsgränser utan infor drar anbud för uppdrag avseende större områden, och mycket få upphandlingar uteslutande rör Kalmar län, utestängs stiftelsen i praktiken från uppdragsmarknaden. Om stiftelsen inte kan verka utanför länet så måste uppdragsverksamheten inom byggnadsvård, arkeologi och konservering i princip läggas ned, vilket skulle innebära ett betydande intäktsbortfall.
10. Att en viss del av verksamheten måste bedrivas utanför länet gör inte våld på stiftarnas avsikter. Det föreligger synnerliga skäl för ändring av stiftelsens ändamål.

DOM

Mål nr
6607-19

11. Kammarkollegiet ansåg att överklagandet skulle bifallas och anförde att det som stiftelsen hade fört fram hos kammarrätten innebar att det förelåg synnerliga skäl för ändring av ändamålet.
12. Kammarrätten avslog överklagandet. Kammarrätten ansåg att även om samhällsutvecklingen i och för sig påverkade stiftelsens uppdragsverksamhet gav utredningen i målet inte stöd för att denna påverkan var av sådan omfattning att det fanns synnerliga skäl för ändring av ändamålet.

YRKANDEN M.M.

13. *Stiftelsen Kalmar Läns Museum* yrkar att Högsta förvaltningsdomstolen ska ändra kammarrättens dom och bifalla stiftelsens ansökan om ändring av ändamålet.
14. *Kammarkollegiet* anser att det föreligger synnerliga skäl för ändring av ändamålet.

SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET

Frågan i målet

15. Frågan i målet är om det finns synnerliga skäl att ändra en stiftelses ändamålsföreskrifter.

Rättslig reglering m.m.

16. I 1 kap. 2 § första stycket stiftelselagen (1994:1220) anges att en stiftelse bildas genom att egendom enligt förordnande av en eller flera stiftare avskiljs för att varaktigt förvaltas som en självständig förmögenhet för ett bestämt ändamål.
17. Enligt 6 kap. 1 § första stycket 1 får styrelsen eller förvaltaren inte utan tillstånd av Kammarkollegiet ändra eller upphäva eller i särskilt fall åsidosätta föreskrifter i stiftelseförordnandet som avser stiftelsens ändamål.

18. Av andra stycket första meningen framgår att föreskrifterna får ändras, upphävas eller i särskilt fall åsidosättas endast om de på grund av ändrade förhållanden inte längre kan följas eller har blivit uppenbart onyttiga eller uppenbart stridande mot stiftarens avsikter. I tredje meningen anges att föreskrifter om stiftelsens ändamål får ändras, upphävas eller i särskilt fall åsidosättas om det finns synnerliga skäl.
19. Enligt tredje stycket ska vid ändring av föreskrifter om stiftelsens ändamål vad som kan antas ha varit stiftarens avsikt beaktas så långt möjligt.

Högsta förvaltningsdomstolens bedömning

20. Stiftelsen har ansökt om att få ändra ändamålet för att den ska kunna bedriva viss verksamhet utanför Kalmar län. Enligt stiftelsen föreligger synnerliga skäl för ändring av ändamålet.
21. Av förarbetena till bestämmelsen om ändring av ändamål på grund av synnerliga skäl framgår följande. Formuleringen ”synnerliga skäl” har valts för att markera att utgångspunkten är att det krävs mycket speciella omständigheter för att föreskrifter om stiftelsens ändamål ska få ändras. Det ska röra sig om rena undantags-situationer. Bestämmelsen är främst avsedd att tillämpas när stiftelsens ändamål fortfarande är möjligt att följa men det på grund av samhällsutvecklingen framstår som orimligt att behålla ändamålet oförändrat. Hos näringsdrivande stiftelser kan man tänka sig situationer där det i och för sig fortfarande är möjligt att följa det ursprungliga ändamålet men behovet av att driva verksamheten på ett ekonomiskt rationellt sätt med styrka talar för en ändring av ändamålet. Synnerliga skäl kan vara för handen om en stiftelse som bedriver en konkurrensutsatt näringsverksamhet har angelägna skäl att anpassa sin verksamhet så att det påverkar ändamålet trots att ändamålet ännu inte blivit omöjligt att följa. Vad som närmare

ska anses som synnerliga skäl har överlämnats åt rättstillämpningen. Ytterst blir tillämpningen av synnerliga skäl beroende av omständigheterna i det enskilda fallet (prop. 2008/09:84 s. 61 och 93; se även HFD 2014 ref. 7).

22. Högsta förvaltningsdomstolen konstaterar att stiftelsens uppdragsverksamhet inom byggnadsvård, arkeologi och konservering faller inom stiftelsens ändamål att bedriva och främja kulturminnesvård.
23. Av utredningen i målet framgår följande. Förutsättningarna för stiftelsens verksamhet har i hög grad förändrats genom att den aktuella uppdragsverksamheten numera är konkurrensutsatt. Stiftelsen utestängs från uppdragen utanför Kalmar län samtidigt som den inom länet måste konkurrera med aktörer som inte är begränsade till att hålla sig inom geografiskt avgränsade områden. Eftersom uppdragsverksamheten står för en betydande del av stiftelsens intäkter kommer även den övriga verksamheten att påverkas negativt av dessa förändringar.
24. Enligt Högsta förvaltningsdomstolens mening får den förändrade situationen anses negativt påverka stiftelsens möjligheter att över huvud taget kunna bedriva uppdragsverksamhet och därmed att följa ändamålet i den del det består av att bedriva och främja kulturminnesvård. Mot bakgrund av vad som uttalas i förarbetena, bl.a. om behovet hos näringsdrivande stiftelser av att driva verksamheten på ett ekonomiskt rationellt sätt, framstår det som orimligt att behålla ändamålet oförändrat. Det finns därför synnerliga skäl för att ändra stiftelsens ändamålsföreskrifter.
25. Vid en sådan ändring ska vad som kan antas ha varit stiftarens eller stiftarnas avsikt beaktas så långt som möjligt. Vad som har kommit fram i målet visar inte annat än att ändringen kan antas överensstämma med stiftarnas avsikt vid tiden för stiftelsens tillkomst.

DOM

Mål nr
6607-19

26. Stiftelsens överklagande ska därmed bifallas. Det ankommer på Kammarkollegiet att vidta de åtgärder som föranleds av denna dom.

I avgörandet har deltagit justitieråden Kristina Ståhl, Kristina Svahn Starrsjö, Ulrik von Essen, Helena Rosén Andersson och Mats Anderson.

Föredragande har varit justitiesekreteraren Cecilia Torstensson.