

Ref 31

Fråga om synnerliga skäl för ändring av en stiftelses ändamål (I och II).

6 kap. 1 § stiftelselagen (1994:1220)

I.

Högsta förvaltningsdomstolen meddelade den 3 juni 2021 följande dom (mål nr 6607-19).

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.

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.

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 avslag 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 undantagssituationer. 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.

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

Högsta förvaltningsdomstolens avgörande

Högsta förvaltningsdomstolen bifaller överklagandet, upphäver underinstansernas avgöranden och visar målet åter till Kammar-

kollegiet för fortsatt handläggning i enlighet med vad som anges i domskälen.

I avgörandet deltog justitieråden *Ståhl, Svahn Starrsjö, von Essen, Rosén Andersson* och *Anderson*. Föredragande var justitisekreteraren Cecilia Torstensson.

Förvaltningsrätten i Stockholm (2018-11-29, ordförande Blom):

Förvaltningsrättens bedömning

Av handlingarna i målet framgår att stiftelsen har ansökt om den föreslagna permutationen avseende § 3 med anledning av att förutsättningarna för att bedriva läns museibaserad uppdragsarkeologi förändrats sedan 2007 på så sätt att läns museerna nu måste ställa om sin verksamhet och konkurrera om uppdragen med aktörer i hela landet. Om stiftelsen skulle begränsa sin arkeologiska uppdragsverksamhet till det egna länet skulle det medföra stora intäktsförluster för stiftelsen.

Enligt stiftelsen är det fortfarande möjligt att främja stiftelsens ändamål i den utformning som anges i stiftelsens nuvarande stadgar men orimligt. Enligt förvaltningsrättens mening har det inte framkommit att befintliga ändamålsföreskrifter har blivit uppenbart onyttiga eller uppenbart stridande mot stiftarnas avsikter.

Fråga är då om ändamålsföreskriften ska ändras på grund av att det finns synnerliga skäl. Av förarbetena till bestämmelsen om synnerliga skäl (6 kap. 1 § andra stycket stiftelselagen) framgår bl.a. följande (prop. 2008/09:84 s.61 och 93). Den utvidgade möjligheten till ändring av ändamålsföreskrifter har kommit till främst med tanke på äldre näringsdrivande stiftelser som i större omfattning än andra stiftelser kan antas bli påverkade av förändringar i samhället. 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. 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. 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.

Stiftelsen har anfört att den uppdragsarkeologiska verksamheten är en integrerad del i stiftelsens totala verksamhet. På grund av samhällsutvecklingen har verksamheten fått helt nya förutsättningar som innebär att verka på en större geografisk marknad som behöver ha utökat stöd i ändring av ändamålsparagrafen. De inser att vägen in i konkurrensutsatt näringsverksamhet som de påbörjat för att ha ekonomisk likviditet och tillräcklig kunskapsuppbyggande förmåga för att uppfylla dagens stiftares tolkning av 1976 års ändamålsföreskrift, statsmakternas lagliga krav och

allmänhetens förväntningar innebär att de behöver anpassa och framtidssäkra möjligheten till att även bedriva viss verksamhet utanför länet. Förvaltningsrätten anser att det som stiftelsen anfört om varför stiftelsens verksamhetsområde ska utökas inte är en sådan undantagssituation som avses i bestämmelsen. Det finns därför inte synnerliga skäl att ändra stiftelsens ändamålsföreskrifter. Kammar-kollegiet har därmed haft fog för sitt beslut. Överklagandet ska därför avslås.

– Förvaltningsrätten avslår överklagandet.

Kammarrätten i Stockholm (2019-11-13, *Hemmingsson [skiljaktig], Aldestam och Holm*):

Förutsättningar för ändring av en stiftelses ändamål

Av förarbetena framgår bl.a. följande. Möjligheten till ändring av stiftelsers ändamål har kommit till främst med tanke på äldre näringsdrivande stiftelser som i större omfattning än andra stiftelser kan antas bli påverkade av förändringar i samhället. 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. 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 (prop. 2008/09:84 s. 61). 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 (prop. 2008/09:84 s. 93).

Högsta förvaltningsdomstolen har i avgörandet HFD 2014 ref. 7 ansett att det fanns synnerliga skäl för ändring av ändamålsföreskrifter i ett stiftelseförordnande. Stiftelsen i målet bildades 1962 med syfte att ombesörja bostadsförsörjning åt medlemmar i en studentkår. Ändamålsföreskrifterna gav endast utrymme för förvärv och avyttring av fastigheter genom direkttransaktioner. Sedan stiftelsens bildande hade marknadsförutsättningarna ändrats så att det var skattemässigt mer intressant att sälja fastigheter genom bolag än att sälja dem genom direkttransaktioner. HFD ansåg att utredningen i målet gav stöd för att de ändrade marknadsförutsättningarna negativt påverkade stiftelsens möjligheter att tillhandahålla bostäder. HFD ansåg därför att det fanns synnerliga skäl för att ändra ändamålsföreskrifterna i stiftelseförordnandet.

Kammarrättens bedömning

Stiftelsen Kalmar Läns Museum är en äldre näringsdrivande stiftelse. Stiftelsens uppdragsverksamhet inom arkeologi, bebyggelseantikvariska tjänster och konservering får anses falla inom stiftelsens ändamål att främja och bedriva kulturmiljövård. Utredningen i målet ger stöd för att uppdragsverksamheten i dessa delar har betydelse för stiftelsens intäkter

och kompetensförsörjning. Marknaden för de tjänster stiftelsen erbjuder har förändrats efter stiftelsens bildande bland annat genom att flera av tjänsterna omfattas av krav på upphandling.

Även om samhällsutvecklingen i och för sig har påverkan på stiftelsens uppdragsverksamhet anser kammarrätten att utredningen i målet inte ger stöd för att denna påverkan är av sådan omfattning att det finns synnerliga skäl för ändring av ändamålsföreskrifterna. Den restriktivitet som ska råda vid bedömningen innebär att omständigheter som att stiftelsen kan bedriva verksamheten mer ekonomiskt rationellt eller att stiftelsen kan utöka möjligheterna att uppfylla sitt ändamål inte i sig utgör sådana synnerliga skäl som krävs. Överklagandet ska därför avslås.

– Kammarrätten avslår överklagandet.

Hemmingsson var skiljaktig och anförde:

Parterna är överens om att det finns synnerliga skäl för den yrkade ändringen av ändamålsföreskrifterna. Jag gör inte någon annan bedömning. Överklagandet ska därför enligt min mening bifallas.

II.

Högsta förvaltningsdomstolen meddelade den 3 juni 2021 följande dom (mål nr 1342-20).

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 MHS Bostäder bildades 1961 av Krigsmakten (numera Försvarmakten), dvs. staten. Stiftelsen är näringsdrivande.

4. Enligt stiftelsens ursprungliga stadgar hade den som ändamål att utan enskilt vinstsyfte inom Stockholms stad förvärva, uppföra och förvalta bostadslägenheter. Stiftelsen skulle inte bedriva annan byggnadsverksamhet än den som avsåg uppförande av bostadshus med bostäder, i första hand avsedda för elever vid försvarets högskolor i Stockholm.

5. Efter att försvaret upphört med att driva egna högskolor i Stockholm – Militärhögskolan och Försvårshögskolan slogs 1997 samman till Försvårshögskolan och den är sedan 2008 en statlig högskola – och i stället flyttat den egna utbildningsverksamheten till andra garnisonsorter i landet, ansökte stiftelsen 2012 om tillstånd att ändra ändamålet.

6. Kammarkollegiet medgav ändring och ändamålet har sedan dess haft följande lydelse: ”Stiftelsen har till ändamål att utan enskilt vinstsyfte inom Stockholms stad, Uppsala, Enköping, Haninge, Upplandsbro och Kungsängen förvärva, uppföra och förvalta bostadslägenheter. Stiftelsen skall icke bedriva annan byggnadsverksamhet än den som avser uppförande av bostadshus med bostäder, avsedda i första hand för elever vid Försvårshögskolan och försvarets skolor i ovan nämnda orter, och i andra hand åt försvarsanställda i dessa orter.”

7. Stiftelsen ansökte 2016 på nytt om att få ändra ändamålet, nu till att avse samtliga garnisonsorter i landet. Som skäl angavs följande. Försvarets behov av bostäder ser helt annorlunda ut nu än när stiftelsen bildades. Orsaken till det är främst att utbildningen av officerare sker på samtliga garnisonsorter i landet, inte som tidigare

bara i Stockholmsområdet, samt att det har skett en övergång från värnpliktsförsvaret till yrkesförsvaret. Om inte ändamålet utvidgas kommer försvaret inte att kunna locka till sig den personal som krävs för att bemanna det antal krigsförband som den nya säkerhetspolitiska situationen kräver. Ytterst handlar ändringen av ändamålet om att öka Sveriges försvarsförmåga. Ändringen av ändamålet ligger därför i nationens intresse.

8. Kammarkollegiet avslag ansökan. Stiftelsen överklagade beslutet till Förvaltningsrätten i Stockholm och yrkade att stiftelsens ändamål skulle (med en viss justering i förhållande till ansökan till Kammarkollegiet) ändras enligt följande (ändringarna kursiverade): ”Stiftelsen har till ändamål att utan enskilt vinstsyfte *vid försvarets garnisonsorter* förvärva, uppföra och förvalta bostadslägenheter. Stiftelsen skall icke bedriva annan byggnadsverksamhet än den som avser uppförande av bostadshus med bostäder, avsedda för i första hand elever vid Försvarshögskolan, försvarets skolor *vid försvarets garnisonsorter*, och i andra hand åt försvarsanställda i dessa orter.”

9. Förvaltningsrätten avslag överklagandet.

10. Stiftelsen överklagade till Kammarrätten i Stockholm som avslag överklagandet. Kammarrätten uttalade att de omständigheter som stiftelsen hade anfört om Försvarsmaktens behov inte omfattades av stiftelsens ändamål och inte heller var omständigheter som generellt ska beaktas vid tillstånd till ändring av ändamålsföreskrifter. Kammarrätten uttalade vidare att det krävs mycket speciella omständigheter för att tillåta ändring av en stiftelses ändamål. Enligt kammarrätten borde, mot bakgrund av den restriktivitet som råder, synnerliga skäl inte läggas till grund för ändring av stiftelsens ändamålsföreskrifter enbart för att möta utifrån kommande behov även om det inte kunde uteslutas att det finns en möjlighet att under extraordinära omständigheter beakta värden som nationens intressen. Några sådana omständigheter hade enligt kammarrättens mening emellertid inte lagts fram.

Yrkanden m.m.

11. *Stiftelsen MHS Bostäder* yrkar att Högsta förvaltningsdomstolen ska ändra kammarrättens dom och bevilja tillstånd till ändring av ändamålet. Stiftelsen anför följande.

12. Förarbetena till regleringen om stiftelser anvisar inte någon restriktivitet i fråga om vilka omständigheter som kan utgöra synnerliga skäl för ändring av ändamål. Tvärtom anges att frågan har överlämnats till rättstillämpningen. Detta innebär att försvarets behov av bostäder kan utgöra synnerliga skäl. För att ett ändamål ska kunna ändras krävs alltså inte några ändrade förhållanden som

negativt inverkar på stiftelsens förmåga att uppfylla ändamålet. I det nu aktuella fallet bör det även beaktas att en ändring ligger i nationens intresse.

13. *Kammarkollegiet* anser att överklagandet ska avslås och anför följande. I regleringen om stiftelser är det en grundläggande utgångspunkt att endast förändringar som på något sätt påverkar en stiftelses möjligheter att följa sitt ändamål kan utgöra skäl för ändring. Det kan inte ha varit lagstiftarens avsikt att det ska vara möjligt att på grund av synnerliga skäl ändra ett ändamål därför att det finns andra högre ”värden” som inte har med stiftelsens möjligheter att följa sitt ändamål att göra. Om det öppnas för en sådan möjlighet uppstår en mängd svåra gränsdragningsfrågor. Det skulle dessutom riskera att påverka donationsviljan negativt eftersom det blir mer osäkert om det ändamål som en stiftare önskar främja kommer att följas i framtiden.

Skälen för avgörandet

Frågan i målet

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

Rättslig reglering m.m.

15. 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.

16. 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.

17. 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.

Högsta förvaltningsdomstolens bedömning

18. Stiftelsen har ansökt om att få ändra ändamålet för att kunna tillgodose Försvarmaktens behov av bostäder. Enligt stiftelsen föreligger synnerliga skäl för ändring av ändamålet.

19. Den fråga som Högsta förvaltningsdomstolen ska ta ställning till är således om ett behov som någon annan än stiftelsen har kan utgöra synnerliga skäl för ändring av ändamålet.

20. Det kan konstateras att varken lagtexten eller förarbetena ger någon omedelbar vägledning när det gäller denna fråga. I förarbetena till bestämmelsen om synnerliga skäl för ändring av en stiftelses ändamål berörs visserligen hur den bestämmelsen är avsedd att tillämpas (prop. 2008/09:84 s. 61 och 93). Det finns dock inga uttalanden som tar sikte på om ett behov som någon annan än stiftelsen har kan utgöra synnerliga skäl. Frågan måste därför avgöras utifrån lagstiftningens övergripande syften och de principer som den vilar på.

21. Ett grundläggande krav för att en stiftelse ska föreligga är att viss egendom enligt ett stiftelseförordnande avskiljs för att varaktigt förvaltas som en självständig förmögenhet för ett bestämt ändamål. Av förarbetena framgår att det inte bara är förmögenhetsförvaltningen utan också det av stiftaren angivna ändamålet som ska ha varaktig karaktär (prop. 1993/94:9 s. 106).

22. Att tillåta att någon annans behov läggs till grund för att ändra en stiftelses ändamål skulle enligt Högsta förvaltningsdomstolens mening urholka kravet på varaktighet. En sådan ordning kan även innebära en begränsning av en stiftelses självständighet genom att den öppnar för en stiftare att, trots stiftelseförordnandet, tillgodose sina egna intressen. Det kan noteras att dessa förhållanden har ansetts utgöra hinder mot att genomföra ett lagförslag som innebar att regeringen skulle kunna ändra ändamål för statligt bildade stiftelser på grund av angelägna allmänna intressen (prop. 1996/97:22 s. 33, 37 ff. och 68).

23. I sammanhanget bör även bestämmelsen i första meningen i andra stycket i 6 kap. 1 § stiftelselagen beaktas. Enligt den bestämmelsen får föreskrifter i ett stiftelseförordnande som avser ändamål ändras endast om de på grund av ändrade förhållanden inte längre kan följas eller har blivit uppenbart onyttiga eller uppenbart stridande mot stiftarens avsikter. Eftersom det bara är den genom stiftelseförordnandet bildade stiftelsen som har att följa föreskrifterna får det anses stå klart att det som avses är att föreskrifterna inte längre kan följas av stiftelsen eller inte längre gagnar det som stiftelsen är avsedd för.

24. På motsvarande sätt får bestämmelsen om synnerliga skäl i tredje meningen i andra stycket i 6 kap. 1 § stiftelselagen anses avse omständigheter som är hänförliga till stiftelsens förmåga att fullfölja ändamålet eller att tillgodose detta. Bestämmelsen får alltså förstås så att synnerliga skäl för ändring av ändamål kan finnas när det på grund av olika omständigheter hänförliga till *stiftelsens*

behov eller verksamhet framstår som orimligt att behålla ändamålet oförändrat.

25. En sådan tolkning stämmer väl överens med regeringens uttalanden i förarbetena till den aktuella bestämmelsen om att den restriktiva grundinställningen till ändring av en stiftelses ändamål bör bestå samt att det även fortsättningsvis ska krävas mycket speciella omständigheter för sådana ändringar (prop. 2008/09:84 s. 61).

26. Enligt Högsta förvaltningsdomstolens mening saknas det således stöd för att ändra en stiftelses ändamålsföreskrifter med hänvisning till behov som någon annan än stiftelsen har. Överklagandet ska därför avslås.

Högsta förvaltningsdomstolens avgörande

Högsta förvaltningsdomstolen avslår överklagandet.

I avgörandet deltog justitieråden Ståhl, Svahn Starrsjö, von Essen, Rosén Andersson och Anderson. Föredragande var justitie-sekreteraren Cecilia Torstensson.

Förvaltningsrätten i Stockholm (2018-09-18, ordförande Lindquist McMurray):

Uppenbart stridande mot stiftarens avsikter

[text här utelämnad]

Förvaltningsrätten invänder inte mot att det har skett förändringar i samhället. Förvaltningsrätten konstaterar vidare att det i målet är ostridigt att ändamålsföreskrifterna fortfarande kan följas samt att de inte har blivit uppenbart onyttiga. Frågan är därför om ändamålsföreskrifterna i sin nuvarande utformning uppenbart strider mot stiftarens avsikter. Ändamålet med stiftelsen vid tidpunkten för bildandet var att inom Stockholms stad tillhandahålla bostäder åt i första hand elever vid försvarets högskolor i Stockholm. Ändamålet utvidgades genom permutation år 2012 till att omfatta fler orter eftersom ändamålet då inte längre gick att tillämpa. Idag går ändamålet att tillämpa varför frågan blir om det uppenbart strider mot stiftarens avsikter att endast tillhandahålla bostäder på de orter som pekats ut i föreskrifterna. Som skäl för att beviljas permutation har stiftelsen bl.a. anfört att stiftaren vid stiftelsebildandet inte kunde förutse de samhällsförändringar som har skett och att om stiftaren hade kunnat göra det så hade ändamålet varit att tillhandahålla bostäder på samtliga garnisonsorter. Förvaltningsrätten ifrågasätter inte i sak att stiftaren vid tidpunkten för stiftelsebildningen inte kunde förutse vilka förändringar som skulle komma att ske i samhället. Detta innebär dock inte, enligt förvaltningsrättens mening, att det vare sig av föreskriftens

ursprungliga lydelse eller av den som idag gäller kan utläsas annat än att stiftarens avsikt varit att tillhandahålla bostäder åt elever i Stockholm som läste en högre utbildning inom Försvarsmakten. Mot bakgrund av detta kan ändamålet inte anses ha blivit uppenbart stridande mot stiftarens avsikter. Kammarkollegiet har därför haft fog för sitt beslut i den delen.

Synnerliga skäl

Av förarbeten till stiftelselagen framgår bl.a. att utgångspunkten vid en ändring av föreskrifter om en stiftelses ändamål till följd av synnerliga skäl är att det krävs mycket speciella omständigheter. Det rör sig om rena undantagssituationer. En tillämpning av förutsättningen synnerliga skäl bör främst komma i fråga när ändamålet fortfarande är möjligt att följa men det på grund av samhällsutvecklingen framstår som orimligt att behålla ändamålet i sin nuvarande utformning. 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 (se prop. 2008/09:84 s. 61).

Till stöd för att det föreligger synnerliga skäl att ändra ändamålet har stiftelsen bl.a. anfört följande. Stiftelsen är näringsdrivande och påverkas av stora förändringar i omvärlden. Samhället, och Försvarsmakten med det, har förändrats väsentligt sedan stiftelsen grundades. Försvarsmakten har genomgått en total omstöpning med följd att försvarets behov av bostäder idag ser helt annorlunda ut än när stiftelsen bildades. Det är framförallt två faktorer som har påverkat Försvarsmakten: att utbildningen av officerare numera sker på samtliga garnisonsorter i Sverige samt övergången från värnplikts- till yrkesförsvaret. Sammantaget har dessa två omständigheter medverkat till att försvaret har behov av bostäder på samtliga garnisonsorter och inte bara i Stockholmsområdet. Det är för Försvarsmakten av mycket stor vikt att eleverna har tillgång till bostäder eftersom de annars omöjligt kan genomföra utbildningen. Behovet är på vissa orter akut.

Av f.d. hovrättsrådet Henning Isoz två utlåtanden framgår bl.a. följande. Enligt vad som uttalas i propositionen är bestämmelsen om synnerliga skäl främst avsedd att tillämpas när stiftelsens ändamål fortfarande är möjligt att iaktta men det på grund av samhällsutvecklingen framstår som orimligt att behålla ändamålet i sin nuvarande utformning. Av propositionen framgår vidare att frågan om vad som ska anses innefatta synnerliga skäl i övrigt överlämnas åt rättstillämpningen. Det uttalandet kan inte tolkas på annat sätt än att synnerliga skäl mycket väl skulle kunna föreligga trots att stiftelsens ändamål inte skulle innefatta någon enda föreskrift vars tillämpning på grund av samhällsutvecklingen skulle framstå som orimlig. I fall då tillämpningen av en stiftelses ändamål framstår som rimligt måste bedömningen av om det på grund av samhällsutvecklingen föreligger synnerliga skäl eller inte självfallet göras med utgångspunkt i andra kriterier än ”utifrån stiftelsens förutsättningar att uppfylla sitt ändamål”. Dylka kriterier bör därvid kunna vara i vad mån stiftelsen har ett ändamål som innebär att den spelar en roll sett i ett samhällsligt perspektiv och om det på grund av inträffad samhällsutveckling föreligger ett uttalat intresse för en utvidgning av

stiftelsens ändamål. I förevarande fall krävs för att försvaret ska kunna leva upp till kravet att bemanna samtliga garnisonsorter även att försvaret kan tillhandahålla bostäder på dessa orter. Eftersom försvaret inte kan lita på att kommunerna, eller någon privat aktör, löser frågan står det utom rimligt tvivel att det skulle ligga i nationen Sveriges intresse att stiftelsen utvidgar sitt ändamål i enlighet med ansökan. Denna bedömning utgår från att Försvarmakten kan intyga att en utvidgning av stiftelsens ändamål är ett oeftergivligt krav för att försvaret ska kunna leva upp till politikernas nya syn på försvarets förmåga.

Av överbefälhavaren Micael Bydén's utlåtande framgår bl.a. följande. Till följd av omvärlds- och samhällsutvecklingen ligger det i Sveriges intresse att stiftelsens ändamål ändras. På grund av det förändrade säkerhetspolitiska läget i Sveriges närområde har värnplikten återinförts varför det nu ställs ökade krav på Försvarmaktens operativa förmåga. Detta kräver Försvarmaktens närvaro på garnisonsorter, vilket i sin tur förutsätter att Försvarmaktens personal kan erbjudas bostäder. I dagsläget är det endast stiftelsen som inom en överskådlig tid kan tillgodose ett övergångsboende för Försvarmaktens mycket rörliga personalförsörjning. En utvidgning av stiftelsens ändamål är en oundgänglig förutsättning för att Försvarmakten ska kunna leva upp till de krav som regeringen ställer.

Kammarkollegiet har bl.a. anfört följande. Kammarkollegiet invänder inte mot att det har skett förändringar i samhället och inom försvarspolitik. Kammarkollegiet har även förståelse för att bostadsförsörjningen är en angelägen fråga för Försvarmakten och att detta är av nationellt intresse. Bedömningen av om det föreligger synnerliga skäl ska dock göras utifrån stiftelsens förutsättningar att uppfylla sitt ändamål. Stiftelsen har varken anfört, eller på något annat sätt visat, att det föreligger något sådant problem med den nuvarande utformningen av ändamålet. Att Försvarmakten saknar bostäder och att ingen annan skapar boenden för myndighetens personal innebär inte att det kan anses vara orimligt att behålla stiftelsens ändamål i sin nuvarande utformning. Stiftelsens möjlighet att verka och uppfylla sitt ändamål påverkas inte av de politiska beslut som fattats angående Försvarmaktens utveckling. Det förhållandet att bostadsfrågan är angelägen för staten och Försvarmakten är därför inte skäl nog att utvidga stiftelsens ändamål på grund av synnerliga skäl. Utgångspunkten måste ske utifrån det ändamål som stiftelsen har idag och inte utifrån en utomstående aktörs behov. Det föreligger därför inte synnerliga skäl att ändra stiftelsens ändamål i förevarande fall.

Förvaltningsrätten gör följande bedömning.

Förvaltningsrätten konstaterar att förändringar inom försvarspolitik har lett till att Försvarmakten har fått ett ökat behov av bostäder samt att ingen aktör, utom stiftelsen, i dagsläget tillhandahåller bostäder åt Försvarmaktens anställda. Förvaltningsrätten ifrågasätter inte att detta är av nationellt intresse. Förvaltningsrätten konstaterar dock att prövningen av om stiftelsen kan uppfylla sitt ändamål ska göras utifrån stiftelsens behov och inte utifrån en utomstående aktörs behov. Försvarmaktens ökade behov av bostäder till följd av regeringens krav innebär därför inte att det finns synnerliga skäl för stiftelsen att ändra sitt ändamål. Eftersom det inte heller i övrigt har framkommit synnerliga skäl att ändra stiftelsens

ändamål anser förvaltningsrätten att Kammarkollegiet har haft fog för sitt beslut även i denna del. Överklagandet ska sålunda sammanfattningsvis avslås.

– Förvaltningsrätten avslår överklagandet.

Kammarrätten i Stockholm (2020-02-04, *Dyrefors Grufman, Bohlin och Holm*):

Frågan i målet

Kammarrätten ska ta ställning till om stiftelsen kan beviljas tillstånd till ändring av § 2 i sina föreskrifter på grund av att ändrade förhållanden gjort föreskrifterna uppenbart stridande mot stiftarens avsikter eller på grund av synnerliga skäl. Bestämmelserna finns i 6 kap. 1 § stiftelselagen.

Uppenbart stridande mot stiftarens avsikter

[text här utelämnad]

Förvaltningsrätten har bedömt att stiftarens avsikt får antas vara att tillhandahålla bostäder i Stockholm åt elever som läser en högre utbildning inom Försvarsmakten. Kammarrätten instämmer i den bedömningen. Eftersom det inte har inträffat sådana ändrade förhållanden som kan läggas till grund för permutation får dock stiftarens avsikt inte någon avgörande betydelse i det här avseendet.

Sammanfattningsvis kan stiftelsens ändamålsföreskrifter inte ändras på grund av ändrade förhållanden som gör föreskrifterna uppenbart stridande mot stiftarens avsikter.

Synnerliga skäl

Stiftelsen vill ha tillstånd till ändring av § 2 i sina föreskrifter för att kunna erbjuda bostäder på fler av försvarets garnisonsorter. Ändringen motiveras utifrån Försvarsmaktens behov av kompetensförsörjning, att den kan vara till fördel ur ett samhällsekonomiskt perspektiv och att den tillgodoser ett nationellt intresse. Sådana omständigheter omfattas inte av stiftelsens ändamål och är inte heller något som generellt ska beaktas när stiftelser ansöker om tillstånd till ändring av sina ändamålsföreskrifter. Det krävs mycket speciella omständigheter för att tillåta ändring av en stiftelses ändamål. Mot bakgrund av den restriktivitet som råder bör synnerliga skäl inte läggas till grund för ändring av stiftelsers ändamålsföreskrifter enbart för att möta utifrån kommande behov, även om det inte kan uteslutas att det finns en möjlighet att under extraordinära omständigheter beakta värden som nationens intresse. Några sådana omständigheter har enligt kammarrättens mening inte lagts fram i målet. Kammarrätten instämmer därför i förvaltningsrättens bedömning att prövningen av om det finns synnerliga skäl ska göras utifrån stiftelsens behov. Det framstår inte som orimligt att § 2 står kvar i sin nuvarande utformning. Att stiftelsen, i syfte att tillgodose Försvarsmaktens eller samhällets behov, vill kunna erbjuda bostäder på fler orter än vad förordnandet tillåter är inte ett sådant intresse som kan läggas till grund för en ändring av föreskrifterna på grund av synnerliga skäl.

Ref 31

HFD 2021

Det finns därmed inte heller skäl att bevilja tillstånd för ändring av stiftelsens ändamålsföreskrifter på grund av synnerliga skäl. Överklagandet ska därför avslås.

– Kammarrätten avslår överklagandet.