

Kendelse af den 14. maj 2018 (j.nr. 17/01821)

Erhvervsstyrelsens og Civilstyrelsens afgørelser ændret, således at erhvervsdrivende fond meddeles tilladelse til at foretage ændring af vedtægtens formålsbestemmelse, som foreslået af bestyrelsen.

Lov om erhvervsdrivende fonde § 89.

(Sys Rovsing, Jørgen Tandrup og Steen Mejer)

Ved skrivelse af 15. november 2017 har advokat B på vegne af fonden A klaget over, at Erhvervsstyrelsen som fondsmyndighed ved afgørelse af 20. oktober 2017 har afslået at meddele tilladelse til en anmeldt ændring af fondens vedtægt, jf. lov om erhvervsdrivende fonde § 89, stk. 1. Erhvervsstyrelsens afslag er meddelt på baggrund af, at Civilstyrelsen i afgørelse af 3. oktober 2017 har fastholdt sin tidligere afgørelse af 6. december 2016 om ikke at meddele samtykke til ændringen af fondens formål, jf. lov om erhvervsdrivende fonde § 89, stk. 2.

Klagen til ankenævnet omfatter både en klage over Erhvervsstyrelsens afgørelse af 20. oktober 2017 og en klage over Civilstyrelsens afgørelse af 3. oktober 2017, jf. lov om erhvervsdrivende fonde § 130.

Sagens omstændigheder:

Den 7. oktober 2016 anmodede Erhvervsstyrelsen Civilstyrelsen om at meddele samtykke til at foretage ændring § 2, stk. 1, i vedtægten for fonden A, jf. § 89, stk. 2, i lov om erhvervsdrivende fonde.

I Civilstyrelsens afgørelse af 6. december 2016 hedder det:

” ...

Civilstyrelsen har behandlet Erhvervsstyrelsens henvendelse af 7. oktober 2016, hvori der anmodes om Civilstyrelsens samtykke til ændring af ovennævnte fonds vedtægt i medfør af § 89, stk. 2, i lov om erhvervsdrivende fonde.

Civilstyrelsen samtykker ikke i ændringen af vedtægtens § 2, stk. 1.

Afgørelsen herom er truffet efter lov om erhvervsdrivende fonde § 89, stk. 2, hvorefter fondsmyndigheden skal indhente Civilstyrelsens samtykke ved ændring af vedtægtsbestemmelser om formål eller uddelinger og ved fondes likvidation i henhold til § 107, før tilladelse i henhold til stk. 1 kan meddeles.

Efter Civilstyrelsens praksis er betingelserne for at ændre en formålsbestemmelse, at bestyrelsen ikke længere kan uddele til formålet, eller at formålet er blevet klart uhensigtsmæssigt. Denne praksis støttes på forarbejderne til fondslovene.

Vedtægtens § 2, stk. 1, har følgende ordlyd:

"Fondens formål er at yde kontant økonomisk hjælp til mindrebemidlede danske statsborgere, som på grund af neurologiske eller psykiske lidelser eller på grund af psykisk pres er kommet i en situation, der indebærer en trussel mod en fortsat menneskeværdig tilværelse."

Bestemmelsen ønskes ændret til:

"Fondens formål er at yde mindrebemidlede personer, der er hjemmehørende i Kongeriget Danmark hjælp til at søge helbredelse eller lindring for psykiske lidelser."

Det fremgår blandt andet af bestyrelsesformand C og direktør D brev af 12. maj 2016 til Erhvervsstyrelsen, at baggrunden for ændringen af formålsbestemmelsen er, at bringe formålsbestemmelsens ordlyd og ånd tilbage til den, som stifteren, E, bestemte i 1922. Den gældende formålsbestemmelse stammer fra slutningen af 1970'erne, men den blev reelt først godkendt af Erhvervsstyrelsen den 4. oktober 1990.

Det fremgår endvidere, at bestyrelsen ønsker at anvende betegnelsen "personer hjemmehørende i Kongeriget Danmark" i stedet for det siden 1970'erne praktiserede krav om dansk statsborgerskab. Dette skyldes, at en gruppe borgere i Danmark på grund af udenlandsk herkomst er afskåret fra at kunne søge legatet til trods for at de pågældende har opholdstilladelse og kan have boet i landet i årevis uden udsigt til at kunne vende hjem.

Det fremgår endelig, at neurologiske sygdomme ønskes udskrevet fra bestemmelsen. Civilstyrelsen skal i den forbindelse bemærke, at i overensstemmelse med styrelsens praksis skal der ved vurderingen af stifters vilje tages udgangspunkt i den til enhver tid gældende vedtægt for fonden henset til, at eventuelle ændringer af vedtægten har været godkendt af fondsmyndigheden som værende i overensstemmelse med stifters vilje. I modsat fald ville en eventuel ændring af vedtægten ikke være tilladt af fondsmyndigheden.

Det er Civilstyrelsens opfattelse, at ændringen blandt andet vil medføre en udvidelse af fondens nuværende formål, idet fonden herefter blandt andet vil kunne uddele til personer, der ikke er statsborgere. Det ses endvidere at væ-

re en indskrænkning, idet danske statsborgere i udlandet vil være afskåret fra at søge legatet. For så vidt angår udskrivelsen af neurologiske lidelser, er det endvidere Civilstyrelsens opfattelse, at ændringen vil medføre en indskrænkning af fondens nuværende formål. Endelig er det Civilstyrelsens opfattelse, at udskrivelsen af "eller på grund af psykisk pres er kommet i en situation, der indebærer en trussel mod en fortsat menneskeværdig tilværelse" medfører en indskrænkning af fondens nuværende formål.

Civilstyrelsen har ved afgørelsen lagt vægt på ovenstående og finder ikke, at formålet i sin nuværende form er umuligt eller klart uhensigtsmæssigt at opfylde. Civilstyrelsen kan derfor ikke samtykke i den foreslåede ændring af § 2, stk. 1, i vedtægten.

...

Foranlediget heraf blev Civilstyrelsens afgørelse efter anmodning fra advokat B vurderet med henblik på at omgøre Civilstyrelsens afgørelse af 6. december 2016. Efter en fornyet gennemgang af sagen traf Civilstyrelsen afgørelse den 3. oktober 2017, hvorved styrelsen fastholdt sin tidligere afgørelse.

I afgørelsen anføres det:

”...

Civilstyrelsen har behandlet Erhvervsstyrelsens henvendelse af 21. august 2017, hvori Civilstyrelsen anmodes om at revurdere styrelsens afgørelse af 6. december 2016.

Ved afgørelsen afslog Civilstyrelsen at samtykke i ændringen af vedtægtens § 2, stk. 1.

Fondens bestyrelse har i ansøgningen om genoptagelse af 16. maj 2017 anført, at Civilstyrelsen ved afgørelse af 6. december 2016 har truffet afgørelse på et fejlagtigt grundlag.

Til støtte herfor anfører bestyrelsen, at ændringen, der blev gennemført med virkning fra 4. oktober 1990, af fondens oprindelige formål, bestemt af stifter i 1922, aldrig har været realitetsbehandlet af hverken Fondsregistret eller Erhvervs- og Selskabsstyrelsen. Fonden har været af den opfattelse, at Indenrigsministeriet havde godkendt ændringen af fondens formål i 1970'erne. Indenrigsministeriet havde dog alene udtalt sig om fortolkningen af fondens formål.

Efter fornyet gennemgang af sagen fastholder Civilstyrelsen sin afgørelse af 6. december 2016.

Det fremgår af sagen, at Erhvervs- og Selskabsstyrelsen ved brev af 22. juni 1990 vedrørende vedtægternes tilpasning til lov om erhvervsdrivende fonde, meddelte fondens bestyrelse, at tillægget af 2. april 1986 ikke er godkendt af

styrelsen eller Fondsregistret, samt at der skulle udarbejdes en ny vedtægt indeholdende en række nærmere angivne ændringer.

Ved brev af 10. oktober 1990 indsendte Advokat F den ændrede vedtægt at 4. oktober 1990 til Erhvervs- og Selskabsstyrelsens godkendelse.

Følgende formulering af formålsbestemmelsen fremgår af den indsendte vedtægt:

"Stiftelsens formål er at yde kontant økonomisk hjælp til mindrebedemlede danske statsborgere, som på grund af neurologiske eller psykiske lidelser eller på grund af psykisk pres er kommet i en situation, der indebærer en trussel mod en fortsat menneskeværdig tilværelse.

Bestyrelsen afgør, i hvilken udstrækning dette skal ske af stiftelsens kapital og overskud.

Det er endvidere stiftelsens formål at anvende hovedejendommen G med tilliggende og tilhørende på en hensigtsmæssig og tidssvarende måde efter nærmere af bestyrelsen fastsatte regler."

Ved brev af 18. oktober 1990 videresendte Erhvervs- og Selskabsstyrelsen den ændrede vedtægt af 4. oktober 1990 til Fondsregisteret.

Det fremgår af sagen, at Fondsregistret tilbagesendte denne til Erhvervs- og Selskabsstyrelsen den 18. januar 1991. idet Fondsregistret kunne tiltræde det ansøgte.

Vedtægten af 4. oktober 1990 ses således at være godkendt af fondsmyndigheden, hvorfor Civilstyrelsen anser denne for at være fondens gældende vedtægt.

Civilstyrelsen finder derfor fortsat ikke, at formålet i sin nuværende form er umuligt eller klart uhensigtsmæssigt at opfylde. Civilstyrelsen kan derfor ikke samtykke i den foreslåede ændring af § 2, stk. 1, i vedtægten.

...

På baggrund af Civilstyrelsens afslag om at meddele tilladelse til den foreslåede vedtægtsændring, traf Erhvervsstyrelsen sin afgørelse dateret den 20. oktober 2017 om ikke at meddele tilladelse til vedtægtsændringen, hvoraf det fremgår:

"...

Civilstyrelsen har i afgørelse af 3. oktober 2017 afvist at give samtykke til ændringen af fondens formål, jf. vedlagte brev.

Erhvervsstyrelsen kan på den baggrund ikke give tilladelse til den anmeldte ændring af fondens vedtægt, jf. lov om erhvervsdrivende fonde § 89, stk. 1.
...”

I skrivelse af 15. november 2017 har advokat B indsendt sit klageskrift udarbejdet af advokat H, hvori der klages over Erhvervsstyrelsens afslag:

”...

Som advokat for Fonden A, CVR-nr. xx xx xx xx, [Adresse] ("Fonden"), skal vi hermed klage over Erhvervsstyrelsens afgørelse af 20. oktober 2017, hvorved Erhvervsstyrelsen meddelte Fonden, at styrelsen ikke kunne give tilladelse til en ændring af Fondens fundats i overensstemmelse med Fondens ansøgning herom.

Erhvervsstyrelsens afgørelse er baseret på, at Civilstyrelsen ved afgørelse af 3. oktober 2017 har afvist at give samtykke til ændringen af Fondens formål, og klagen omfatter således både en klage over Erhvervsstyrelsens afgørelse af 20. oktober 2017 og en klage over Civilstyrelsens afgørelse af 3. oktober 2017, jf. § lov om erhvervsdrivende fonde § 130.

[...]

Nærværende klage indeholder indledningsvis en kort sagsfremstilling i afsnit 1, hvor sagsforløbet med Erhvervsstyrelsen og Civilstyrelsen samt de relevante bilag præsenteres, og efterfølgende vil Fondens klage blive uddybet nærmere i et separat afsnit 2.

1. SAGSFREMSTILLING

Fonden indsendte ansøgning af 12. maj 2016 til Erhvervsstyrelsen med anmodning om tilladelse til ændring af Fondens fundats, idet den eksisterende formålsbestemmelse i Fondens fundats efter fondsbestyrelse opfattelse havde udviklet sig til at være både uhensigtsmæssig og i uoverensstemmelse med stifters intentioner for Fonden, hvilket er nærmere beskrevet i ansøgningen, der vedlægges som bilag ...

Erhvervsstyrelsen kunne efter det oplyste tiltræde den ønskede ændring af fundatsen, men da ændringen indebar en ændring af fundatsens formålsbestemmelse, anmodede Erhvervsstyrelsen om samtykke fra Civilstyrelsen til den pågældende formålsændring, jf. lov om erhvervsdrivende fonde § 89, stk. 2.

Den 6. december 2016 afviste Civilstyrelsen at give samtykke til ændringen af Fondens formål, og på den baggrund meddelte Erhvervsstyrelsen i afgørelse af 8. december 2016 Fonden, at Erhvervsstyrelsen ikke kunne give tilladelse til den ansøgte ændring af Fondens fundats.

Erhvervsstyrelsens afgørelse af 8. december 2016, der tillige indeholder Civilstyrelsens afgørelse af 6. december 2016, vedlægges som bilag ...

Fonden anmodede den 25. januar 2017 om aktindsigt hos både Erhvervsstyrelsen og Civilstyrelsen, og modtog i forlængelse heraf de dokumenter relateret til Fonden, som Erhvervsstyrelsen og Civilstyrelsen var i besiddelse af.

Baseret på en gennemgang af de modtagne dokumenter indsendte Fonden den 16. maj 2017 en ny ansøgning til Erhvervsstyrelsen med anmodning om tilladelse til ændring af Fondens formål, der vedlægges som bilag ...

Fondens nye ansøgning fastholdt ønsket om en ændring af Fondens formål som angivet i den oprindelige ansøgning af 12. maj 2016, idet der blev redegjort nærmere for en række nye oplysninger, som var kommet til Fondens kendskab gennem aktindsigten hos Erhvervsstyrelsen og Civilstyrelsen, herunder for hvorfor den ønskede ændring af Fondens formål ville være i fuld overensstemmelse med stifters vilje.

Erhvervsstyrelsen anmodede igen om Civilstyrelsens samtykke til den ønskede ændring af formålsbestemmelsen, men Civilstyrelsen afviste som nævnt den 3. oktober 2017 at give sit samtykke, hvilket blev meddelt Fonden den 20. oktober 2017.

Erhvervsstyrelsens afgørelse af 20. oktober 2017, der tillige indeholder Civilstyrelsens afgørelse af 3. oktober 2017, vedlægges som bilag ...

2. FONDENS KLAGE

2.1 Indledende bemærkninger

Fonden gør overordnet gældende, at Erhvervsstyrelsens og Civilstyrelsens afgørelser er forkerte, og at afgørelserne skal ændres, således at Fonden modtager tilladelse til at ændre Fondens formålsbestemmelse i fundatsen i overensstemmelse med Fondens ansøgning herom.

Da det må lægges til grund, at Erhvervsstyrelsen kan tiltræde den ønskede ændring af formålsbestemmelsen – idet Erhvervsstyrelsen ellers ikke ville have anmodet om Civilstyrelsens samtykke – vil klagen i det væsentligste fokusere på Civilstyrelsens afgørelse, idet Civilstyrelsen efter Fondens opfattelse skulle have givet samtykke til den ansøgte formålsændring, og idet Erhvervsstyrelsen på dette grundlag ville have givet sin tilladelse til at ændre formålet.

Nedenfor vil der indledningsvist være en beskrivelse af den ønskede ændring af formålsbestemmelsen, og efterfølgende vil der blive redegjort nærmere for, hvorfor Fonden skal have medhold i sin klage.

2.2 Den ønskede ændring af formålsbestemmelsen

Fonden blev stiftet i 1922 af I, der i levende live bestemte, at Fonden skulle have følgende formål:

"Stiftelsens Formaal er at yde mindre bemidlede Personer, der er hjemmehørende i Kongeriget Danmark, Hjælp til at søge Helbredelse eller Lindring for Nervesygdomme, og bliver Ren-

terne af Stiftelsens Kapital og Stiftelsens øvrige Indtægter at anvende til Opfyldelse af dette Formaal. Bestyrelsen tager bestemmelse om, paa hvilken Maade og i hvilken Udstrækning Hjælpen skal ydes de paagældende "

Fondens formål bestod uændret, indtil Fonden i 1990 fik registreret en ny fundats ved Erhvervs- og Selskabsstyrelsen med følgende formål:

"Stiftelsens formål er at yde kontant økonomisk hjælp til mindrebedemidlede danske statsborgere, som på grund af neurologiske eller psykiske lidelser eller på grund af psykisk pres er kommet i en situation, der indebærer en trussel mod en fortsat menneskeværdig tilværelse. Bestyrelsen afgør, i hvilken udstrækning dette skal ske af stiftelsens kapital og overskud."

Forløbet omkring registreringen af det nye formål i 1990 er nærmere beskrevet i Fondens ansøgning af 16. maj 2017 (bilag ...) og vil også blive berørt nedenfor i afsnit 2.4.

Af Fondens ansøgninger til Erhvervsstyrelsen af 12. maj 2016 (bilag ...) henholdsvis 16. maj 2017 (bilag 4) fremgår det, at Fonden har anmodet om tilladelse til at ændre Fondens formål til følgende:

"Fondens formål er at yde mindrebedemidlede personer, der er hjemmehørende i Kongeriget Danmark, hjælp til at søge helbredelse eller lindring for psykiske lidelser. Bestyrelsen afgør, i hvilken udstrækning dette skal ske af Fondens kapital og overskud."

Indholdsmæssigt indebærer den ønskede ændring af formålsbestemmelsen – når der sammenholdes med fundatsen registreret i 1990 – at der foretages følgende ændringer:

- i. Ændring af kravet om dansk statsborgerskab til *"personer, der er hjemmehørende i Kongeriget Danmark"*.
- ii. "Neurologiske lidelser" udskrives af formålsbestemmelsen, således at alene "psykiske lidelser" falder under formålet.
- iii. Sidste led af kredsen af støttemodtagerne, der omfatter personer, som *"på grund af psykisk pres er kommet i en situation, der indebærer en trussel mod en fortsat menneskeværdig tilværelse"*, udskrives af formålsbestemmelsen.

Sammenholdes den ønskede ændring af formålsbestemmelsen med Fondens oprindelige formål bestemt af stifter i 1922, fremgår det:

- i. At der i den oprindelige fundats ikke var noget krav om dansk statsborgerskab, men at kredsen af støttemodtagere var afgrænset til *"Per-*

soner, der er hjemmehørende i Kongeriget Danmark", hvilket foreslås genindført ordret i den nye formålsbestemmelse.

- ii. At der i den oprindelige fundats blev henvist til "*Nervesygdomme*", hvilket efter moderne sprogbrug betragtes som "psykiske lidelser", men ikke "neurologiske sygdomme", der ønskes udskrevet af den nye formålsbestemmelse.
- iii. At sidste led af kredsen af støttemodtagerne i formålsbestemmelsen registreret i 1990, der omfatter personer, som "*på grund af psykisk pres er kommet i en situation, der indebærer en trussel mod en fortsat menneskeværdig tilværelse*", hverken indgår i den oprindelige fundats fra 1922 eller den nye formålsbestemmelse.

2.3 Begrundelsen for den ønskede ændring af formålsbestemmelsen

Fonden har i ansøgningerne til Erhvervsstyrelsen af 12. maj 2016 (bilag ...) henholdsvis 16. maj 2017 (bilag ...) redegjort nærmere for, at begrundelsen for den ønskede ændring af Fondens formål er at bringe formålsbestemmelsens ordlyd og ånd tilbage til den, som stifteren, I, bestemte i forbindelse med stiftelsen af Fonden i 1922, idet formålsbestemmelsen med sin nuværende formulering har vist sig ikke længere at være hensigtsmæssig eller i overensstemmelse med stifters intentioner med Fonden.

Der henvises til den nærmere beskrivelse heraf i Fondens ansøgninger (bilag ... og bilag ...), idet det dog i det følgende kort skal redegøres for, at årsagen til formålsbestemmelsens uhensigtsmæssighed skyldes den samfundsmæssige og lægevidenskabelige udvikling gennem de senere år.

Fondens oprindelige formål bestemt af stifter i 1922 indebar, at tre kriterier skulle være opfyldt for at modtage støtte fra Fonden, idet den pågældende skulle være (i) mindrebemidlet, (ii) hjemmehørende i Kongeriget Danmark og (iii) lidende af en nervesygdom.

For så vidt angår kriteriet om, at støttemodtagere skulle være hjemmehørende i Kongeriget Danmark, så blev dette kriterium som nævnt ændret med registreringen af den nye fundats i 1990, idet fondsbestyrelsen allerede i 1970'erne var begyndt at fortolke bestemmelsen således, at støttemodtagere skulle være danske statsborgere.

Henset til samfundsudviklingen og det forhold, at antallet af udenlandske statsborgere bosiddende i Danmark er steget markant siden 1970'erne, finder bestyrelsen det uhensigtsmæssigt og i strid med stifters intentioner med Fonden, at der ikke kan gives støtte til udenlandske statsborgere, der er bosiddende i Danmark, idet Fonden således oplever at modtage et stigende antal ansøgninger om støtte fra denne personkreds.

I Fondens ansøgning af 12. maj 2016 (bilag ..., s. 3) har Fonden nærmere redegjort for, at det netop har været stifters intention, at udenlandske statsborgere ikke skulle afskæres fra at modtage støtte fra Fonden, idet det afgø-

rende var, om personen var ”hjemmehørende i Kongeriget Danmark” i den forstand, at den pågældende var forsørgelsesberettiget i Danmark.

For så vidt angår kriteriet om, at støttemodtagere skulle være lidende af en nervesygdom, indeholder Fondens ansøgning af 12. maj 2016 (bilag ..., s. 3-5) en nærmere redegørelse for, at ”*nervesygdom*” på det tidspunkt, hvor den oprindelige fundats blev udarbejdet af stifter, blev betragtet som det, man i dag benævner ”*psykiske lidelser*”.

I 1970’erne begyndte fondsbestyrelsen at fortolke bestemmelsen således, at både personer med psykiske lidelser og personer med neurologiske lidelser skulle være berettiget til støtte, men som der er redegjort nærmere for i Fondens ansøgning af 12. maj 2016 (bilag ..., s. 3-5), så er det fondsbestyrelsens opfattelse, at denne udvidelse af det oprindelige formål er blevet uhenigtsmæssig som følge af den lægevidenskabelige udvikling, og herudover stemmer udvidelsen ikke overens med stifters intentioner med Fonden.

Det samme gør sig gældende for det sidste led af formålsbestemmelsen, hvorefter personer, der på grund af psykisk pres er kommet i en situation, der indebærer en trussel mod en fortsat menneskeværdig tilværelse, er berettiget til støtte, idet også denne bestemmelse blev registreret som en del af Fondens formål i 1990 baseret på en forudgående fortolkningspraksis påbegyndt i 1970’erne.

Som angivet i Fondens ansøgning af 12. maj 2016 (bilag ..., s. 2) blev denne tilføjelse til formålet – lige som ovenstående tilføjelse vedrørende ”*neurotiske lidelser*” – indfortolket af fondsbestyrelsen i 1970’erne baseret på, at det på daværende tidspunkt var den gængse opfattelse, at det offentlige sygehusvæsen i løbet af en kortere årrække ville nå et niveau, der mere eller mindre kunne overflødiggøre Fondens berettigelse som supplement til behandlerapparatet. Fondsbestyrelsen vurderede altså, at det var nødvendigt at udvide det daværende formål for at bevare Fondens eksistensgrundlag.

Tiden har vist, at udviklingen blev en ganske anden, og at antallet af ansøgninger inden for Fondens kerneområde ”*psykiske lidelser*” har været stigende gennem de seneste mange år.

Samtidig har fondsbestyrelsen oplevet en stor stigning i antallet af ansøgninger, der alene er socialt betinget, idet en utilstrækkelig økonomi i sig selv opfattes som værende ”*et psykisk pres, der udgør en trussel mod en fortsat menneskeværdig tilværelse*”. Dette har ikke været stifters intention med Fonden, hvilket er baggrunden for fondsbestyrelsens ønske om at slette denne del af formålsbestemmelsen.

Det er således sammenfattende fondsbestyrelsens opfattelse, at den nye formålsbestemmelse foreslået af fondsbestyrelsen, henset til både den samfundsmæssige og lægevidenskabelige udvikling, vil være mere hensigtsmæssig og – ikke mindst – stemme bedre overens med stifters intentioner for Fondens uddelingsformål, end det formål der på nuværende tidspunkt er registreret ved Erhvervsstyrelsen. Den ønskede formålsændring indebærer

således også som beskrevet ovenfor under afsnit 2.2, at der – bortset fra enkelte sproglige moderniseringer – sker en tilbageførsel af formålet til den oprindelige fundats, som blev bestemt af stifter i 1922.

2.4 Civilstyrelsens afgørelse er forkert

Civilstyrelsen har i sine afgørelser af 6. december 2016 og 3. oktober 2017 lagt vægt på, at der var tale om både en udvidelse og en indskrænkning af Fondens nuværende formål sammenholdt med den gældende formålsbestemmelse registreret ved Erhvervsstyrelsen i 1990, og at Civilstyrelsen på den baggrund ikke finder, at *”formålet i sin nuværende form er umuligt eller klart uhensigtsmæssigt at opfylde”*.

Civilstyrelsen har i sine afgørelser alene lagt vægt på formålsbestemmelsen i den fundats, der blev registreret i 1990, idet Civilstyrelsen i sin afgørelse af 3. december 2016 således anfører, *”at i overensstemmelse med styrelsens praksis skal der ved vurderingen af stifters vilje tages udgangspunkt i den til enhver tid gældende vedtægt for fonden henset til, at eventuelle ændringer af vedtægten har været godkendt af fondsmyndigheden som værende i overensstemmelse med stifters vilje”*.

Dette stemmer overens med, at Civilstyrelsen i sine afgørelser slet ikke behandler det oprindelige formål bestemt af stifter i 1922, men blot foretager en sammenligning af formålsbestemmelsen i den fundats, der blev registreret i 1990, og den ønskede ændring heraf. På den baggrund konkluderer Civilstyrelsen, at det nuværende formål ikke er blevet umuligt eller klart uhensigtsmæssigt at opfylde.

Civilstyrelsens afgørelser er forkerte af flere årsager, hvilket der vil blive redegjort for i det følgende.

For det første skal det bemærkes, at lov om erhvervsdrivende fonde § 89, stk. 2, ikke indeholder nogen konkrete angivelser af, hvilke kriterier Civilstyrelsen skal lægge vægt på ved sin afgørelse af, om der bør gives samtykke til en ændring af formålet, og Civilstyrelsen skal således foretage et konkret skøn, som vil afhænge af omstændighederne i den konkrete sag.

Forarbejderne til lov om erhvervsdrivende fonde indeholder dog en angivelse af, hvilke kriterier der skal indgå i det konkrete skøn over, om der bør gives samtykke til en ændring af formålet, idet det fremgår af bemærkninger til lovens § 89, at *”efter gældende praksis kan der i overensstemmelse med lovens forarbejder meddeles tilladelse til en ændring af formålet, hvis formålet ikke, eller kun vanskeligt kan opfyldes eller er blevet uhensigtsmæssigt”*.

Det er således ikke korrekt, når Civilstyrelsen i sine afgørelser lægger til grund, at det relevante kriterium for at give samtykke til en ændring af formålet er, at *”formålet i sin nuværende form er umuligt eller klart uhensigtsmæssigt at opfylde”*, idet dette er et udtryk for den tidligere permutationspraksis, der netop – som direkte anført i forarbejderne til både den nuværende lov om erhvervsdrivende fond og de tidligere fondslove – er søgt smi-

diggjort med indførelsen af fondslovene i 1980'erne og den nuværende lov om erhvervsdrivende fonde.

Fonden gør gældende, at formålet er blevet uhensigtsmæssigt at opfylde, jf. det under afsnit 2.3 anførte, og at dette er tilstrækkeligt til at begrunde en ændring af formålsbestemmelsen, særligt henset til stifters vilje med Fonden, jf. nedenfor.

For det andet fremgår det af bemærkningerne til lovens § 89, at Civilstyrelsen ved sin afgørelse af, om der bør gives samtykke til en ændring af formålet, skal lægge vægt på sammenhængen mellem det oprindelige formål, der er udtryk for stifters vilje, og det ændrede formål.

Fonden har ovenfor i afsnit 2.2 og afsnit 2.3 redegjort for, at den ønskede formålsændring er i fuld overensstemmelse med stifters vilje, og at den tilbageførsel af Fondens formål, som den ønskede formålsændring reelt er udtryk for, stemmer bedre overens med stifters vilje end den nuværende formålsbestemmelse, der blev registreret i 1990.

Civilstyrelsen har i sin afgørelse ikke behandlet eller lagt vægt på Fondens oprindelige formål, som bestemt af stifter i levende live, hvilket efter Fondens opfattelse hverken er i overensstemmelse med forarbejderne til lov om erhvervsdrivende fonde eller det grundlæggende fondsretlige princip om, at en fonds formål skal ligge så tæt som muligt på stifters oprindelige vilje.

Tværtimod fremgår det af Civilstyrelsens afgørelser, at Civilstyrelsen – i overensstemmelse med sin praksis – alene har taget udgangspunkt i det formål, der blev registreret i 1990, da dette formål efter Civilstyrelsens opfattelse per se er udtryk for stifters vilje.

Fonden gør gældende, at denne praksis både er i strid med de fondsretlige principper, jf. ovenfor, og formentlig også de almindelige forvaltningsretlige principper, idet Civilstyrelsen således umiddelbart ses at have indført en praksis, der begrænser det konkrete skøn, som Civilstyrelsen er tillagt i henhold til lov om erhvervsdrivende fonde.

Som nævnt ovenfor fremgår det direkte af forarbejderne til lov om erhvervsdrivende fonde, at Civilstyrelsen i sin konkrete vurdering skal lægge vægt på stifters oprindelige vilje, hvilket således indgår som et obligatorisk kriterium i det skøn, som Civilstyrelsen skal foretage. I den konkrete sag har Civilstyrelsen imidlertid ikke behandlet eller lagt vægt på stifters oprindelige vilje – som den kommer til udtryk i den oprindelige formålsbestemmelse i fundatsen fra 1922, og som Fonden har fremsendt til Civilstyrelsen – og såfremt Civilstyrelsen tillige måtte have indført en fast praksis herom, så vil det efter Fondens opfattelse være i strid med det forvaltningsretlige forbud mod at sætte sit konkrete skøn under regel.

Som tillæg hertil er det for det tredje Fondens opfattelse, at Civilstyrelsen fejlagtigt har lagt til grund, at den nuværende formålsbestemmelse for Fonden blev godkendt af fondsmyndighederne i 1990, hvor den nuværende fun-

dats blev registreret ved Erhvervs- og Selskabsstyrelsen, og Fonden gør således gældende, at Civilstyrelsens konkrete skøn ikke er foretaget på et korrekt grundlag, særligt henset til at Civilstyrelsen ikke har lagt vægt på det oprindelige formål bestemt af stifter i 1922.

Fonden har i ansøgningen af 16. maj 2017 (bilag ...) nærmere redegjort for, hvorfor både Fonden og fondsmyndighederne formentlig har haft den undskyldelige, men fejlagtige opfattelse, at ændringen af formålet, der blev indsat i fundatsen i 1990, allerede var realitetsbehandlet og godkendt af Indenrigsministeriet som fondsmyndighed.

Der henvises i det hele til ansøgning af 16. maj 2017, der indeholder en nærmere redegørelse for sagsforløbet omkring registreringen af fundatsen i 1990, idet det samtidig bemærkes, at Civilstyrelsen ikke har imødegået denne beskrivelse af sagsforløbet eller i øvrigt kunnet dokumentere, at ændringen af formålet har været realitetsbehandlet af fondsmyndighederne.

...”

I anledning af klagen har Erhvervsstyrelsen i en redegørelse af 6. januar 2018 udtalt:

”...

Erhvervsstyrelsen har modtaget Erhvervsankenævnets e-mail af 15. november 2017. I e-mailen er vedhæftet en skrivelse, hvor advokat H på vegne af bestyrelsen for Fonden A, CVR-nr. xx xx xx xx, har påklaget Erhvervsstyrelsens afgørelse af 20. oktober 2017, hvori styrelsen afviste at give tilladelse til den foreslåede ændring af fondens vedtægt.

Erhvervsankenævnet anmoder styrelsen om en udtalelse og en redegørelse for de faktiske og retlige omstændigheder, hvor styrelsen bedes forholde sig til den af klagerne nedlagte påstand om partsstatus. Til redegørelsen ønskes sagens dokumenter vedlagt.

Faktiske omstændigheder

Fonden anmodede i brev af 16. maj 2016 om Erhvervsstyrelsens tilladelse til at ændre fondens vedtægt, herunder fondens formål. Erhvervsstyrelsen anmodede på den baggrund om Civilstyrelsens samtykke til ændringen i brev af 7. oktober 2016.

Civilstyrelsen afslog i brev af 6. december 2016 at give samtykke til den foreslåede ændring af vedtægten. Erhvervsstyrelsen afslog på den baggrund at give tilladelse til ændringen af vedtægten i afgørelse af 8. december 2016.

Fonden anmodede i brev af 25. januar 2017 om aktindsigt i fondens akter hos Erhvervsstyrelsen. Styrelsen meddelte i afgørelser af 27. januar 2017 og 6. februar 2017 aktindsigt i en række dokumenter, herunder dokumenter fra Indenrigsministeriet, som var fondens tidligere fondsmyndighed.

Fonden anmodede herefter i brev af 16. maj 2017 på ny om Erhvervsstyrelsens tilladelse til at ændre fondens vedtægt, herunder fondens formål. Erhvervsstyrelsen anmodede i brev af 21. august 2017 om Civilstyrelsens samtykke til ændringen.

Civilstyrelsen afslog i brev af 3. oktober 2017 at give samtykke til den foreslåede ændring af vedtægten. Erhvervsstyrelsen afslog på den baggrund at give tilladelse til ændringen af vedtægten i afgørelse af 20. oktober 2017.

Retlige omstændigheder

Efter indstilling fra bestyrelsen kan Erhvervsstyrelsen tillade, at en bestemmelse i en vedtægt ændres, jf. lov om erhvervsdrivende fonde § 89, stk. 1.

Ved ændring af vedtægtsbestemmelser om formål eller uddelinger skal Erhvervsstyrelsen indhente Civilstyrelsens samtykke, før tilladelse til vedtægtsændringen kan meddeles, jf. lov om erhvervsdrivende fonde § 89, stk. 2.

I henhold til lovbemærkningerne kan der meddeles tilladelse til en ændring af formålet, hvis formålet ikke, eller kun vanskeligt kan opfyldes eller er blevet uhensigtsmæssigt.

Hertil kommer, at der ved formålsændring er krav om, at der skal være nær sammenhæng mellem de oprindelige formål, der er udtryk for stifters vilje, og det ændrede formål, ligesom en formålsændring ikke må gå videre, end hvad der er påkrævet under hensyntagen til fondens ændrede vilkår.

En ændring i formålet, som alene er begrundet med et ønske om en sproglig eller redaktionel modernisering af formålsteksten, vil ikke kunne finde sted, da dette ikke vil udgøre en tilstrækkelig tungtvejende begrundelse for ændringen.

Ændring af formålet skal endvidere være i fondens interesse.

Vedtægtsændringer kan ikke tillades, medmindre de er velbegrundede. Behovet for vedtægtsændringen skal derfor være dokumenteret og understøttet af en redegørelse fra bestyrelsen og evt. af en redegørelse fra fondens revisor.

Erhvervsstyrelsens vurdering

Civilstyrelsens samtykke er en nødvendig forudsætning for, at Erhvervsstyrelsen kan meddele samtykke den foreslåede ændring af fondens formål. Erhvervsstyrelsen har derfor indhentet udtalelse fra Civilstyrelsen, som er vedlagt som bilag ...

...”

Af den indhentede udtalelse af 5. januar 2018 fra Civilstyrelsen fremgår:

” ...

Erhvervsstyrelsen har ved e-mail af 2. januar 2018 anmodet Civilstyrelsen om en udtalelse til brug for Erhvervsstyrelsens udtalelse til Erhvervsankenævnet vedrørende advokat H's klage af 15. november 2017 til Erhvervsankenævnet.

Advokat H's klage angår Erhvervsstyrelsens afgørelse af 20. oktober 2017 og Civilstyrelsens afgørelse af 3. oktober 2017.

Erhvervsankenævnet har på denne baggrund anmodet Erhvervsstyrelsen om en udtalelse bilagt en redegørelse for sagens retlige og faktiske omstændigheder.

Civilstyrelsen kan i den anledning oplyse følgende, idet Civilstyrelsen i det hele kan henholde sig til styrelsens breve af 6. december 2016 og 3. oktober 2017:

1. Ved brev af 7. oktober 2016 anmodede Erhvervsstyrelsen i medfør af § 89, stk. 2, i lov om erhvervsdrivende fonde om Civilstyrelsens samtykke til ændring af fondens formål i vedtægtens § 2, stk. 1.

Civilstyrelsen meddelte ved brev af 6. december 2016, at Civilstyrelsen ikke kunne samtykke til ændringen af vedtægtens § 2, stk. 1.

Civilstyrelsen fandt ikke, at formålet i sin nuværende form var umuligt eller klart uhensigtsmæssigt at opfylde. Efter Civilstyrelsens opfattelse ville ændringen medføre en udvidelse af fondens nuværende formål, idet fonden herefter blandt andet vil kunne uddele til personer, der ikke er statsborgere. Der ses endvidere at ske en indskrænkning, idet danske statsborgere i udlandet vil være afskåret fra at søge legatet. For så vidt angår udskrivelsen af neurologiske lidelser, er det endvidere Civilstyrelsens opfattelse, at ændringen vil medføre en indskrænkning af fondens nuværende formål. Endelig er det Civilstyrelsens opfattelse, at udskrivelsen af ”eller på grund af psykisk pres er kommet i en situation, der indebærer en trussel mod en fortsat menneskeværdig tilværelse” medfører en indskrænkning af fondens nuværende formål.

Af afgørelsen fremgik endvidere, at der i overensstemmelse med styrelsens praksis ved vurderingen af stifters vilje tages udgangspunkt i den til enhver tid gældende vedtægt for fonden henset til, at eventuelle ændringer af vedtægten har været godkendt af fondsmyndigheden som værende i overensstemmelse med stifters vilje. I modsat fald ville en eventuel ændring af vedtægten ikke være tilladt af fondsmyndigheden.

Civilstyrelsen behandlede efterfølgende ved brev af 3. oktober 2017 en anmodning om genoptagelse af styrelsens afgørelse af 6. december 2016.

Fondens bestyrelse havde i anmodningen om genoptagelse af 16. maj 2017 sendt til Erhvervsstyrelsen anført, at Civilstyrelsen havde truffet sin afgørelse af 6. december 2016 på et fejlagtigt grundlag.

Til støtte herfor havde bestyrelsen anført, at ændringen af fondens oprindelige formål, der blev gennemført med virkning fra 4. oktober 1990, aldrig havde været realitetsbehandlet af hverken Fondsregistret eller Erhvervs- og Selskabsstyrelsen. Fonden havde været af den opfattelse, at Indenrigsministeriet havde godkendt ændringen af fondens formål i 1970'erne, men Indenrigsministeriet havde alene udtalt sig om fortolkningen af fondens formål.

Efter en fornyet gennemgang af sagen fastholdt Civilstyrelsen ved brev af 3. oktober 2017 sin afgørelse af 6. december 2016. Civilstyrelsen anførte, at styrelsen fortsat ikke fandt, at formålet i sin nuværende form var umuligt eller klart uhensigtsmæssigt at opfylde.

Civilstyrelsen henviste i sin afgørelse til, at det af sagen fremgik:

”at Erhvervs- og Selskabsstyrelsen ved brev af 22. juni 1990 vedrørende vedtægternes tilpasning til lov om erhvervsdrivende fonde, meddelte fondens bestyrelse, at tillægget af 2. april 1986 ikke er godkendt af styrelsen eller Fondsregistret, samt at der skulle udarbejdes en ny vedtægt indeholdende en række nærmere angivne ændringer.

Ved brev af 10. oktober 1990 indsendte Advokat F den ændrede vedtægt af 4. oktober 1990 til Erhvervs- og Selskabsstyrelsens godkendelse.

Følgende formulering af formålsbestemmelsen fremgår af den indsendte vedtægt:

”Stiftelsens formål er at yde kontant økonomisk hjælp til mindrebemidlede danske statsborgere, som på grund af neurologiske eller psykiske lidelser eller på grund af psykisk pres er kommet i en situation, der indebærer en trussel mod en fortsat menneskeværdig tilværelse.

Bestyrelsen afgør, i hvilken udstrækning dette skal ske af stiftelsens kapital og overskud.

Det er endvidere stiftelsens formål at anvende hovedejendommen G med tilhørende og tilhørende på en hensigtsmæssig og tidssvarende måde efter nærmere af bestyrelsen fastsatte regler.”

Ved brev af 18. oktober 1990 videresendte Erhvervs- og Selskabsstyrelsen den ændrede vedtægt af 4. oktober 1990 til Fondsregisteret.

Det fremgår af sagen, at Fondsregistret tilbagesendte denne til Erhvervs- og Selskabsstyrelsen den 18. januar 1991, idet Fondsregistret kunne tiltræde det ansøgte.

Vedtægten af 4. oktober 1990 ses således at være godkendt af fondsmyndigheden, hvorfor Civilstyrelsen anser denne for at være fondens gældende vedtægt.”

Som bilag ... vedlægges Advokat F's brev af 10. oktober 1990 vedlagt vedtægt af 4. oktober 1990, bilag ... Erhvervs- og selskabsstyrelsens brev af 18. oktober 1990 og bilag ... Fondsregisterets brev af 18. januar 1991.

2. Fondens bestyrelse har i sin klage som noget nyt anført, at Civilstyrelsen har anvendt et forkert kriterium ved vurderingen af, om der kan

meddeles samtykke til vedtægtsændringen. Styrelsen har følgende bemærkninger hertil:

2.1. Efter § 89, stk. 2, i lov om erhvervsdrivende fonde skal fondsmyndigheden indhente Civilstyrelsens samtykke ved ændring af vedtægtsbestemmelser om formål eller uddelinger og ved fondens likvidation i henhold til § 107, før tilladelse i henhold til stk. 1 kan meddeles.

Det fremgår om baggrunden herfor bl.a., jf. Folketingstidende 2013-14, lovforslag nr. L 154, side 122-123:

”Ved visse ændringer i vedtægten (ændringer, der berører stifterviljen) er det afgørende, at der foretages en nøjere afvejning i relation til både det erhvervmæssige og det testamentariske aspekt. Det gælder ved ændring af vedtægtsbestemmelser om formål og uddeling samt ved beslutning om frivillig opløsning. Udvalget fandt derfor, at der ved ændring af vedtægtsbestemmelserne om formål og uddelinger samt ved beslutning om opløsning fortsat bør være krav om, at før Erhvervsstyrelsen som fondsmyndighed godkender sådanne ændringer, skal Civilstyrelsen samtykke hertil. Ved den foreslåede proces sikres det, at der tages hensyn både til erhvervmæssige m.fl. og testamentsretlige forhold for herigennem bedre at sikre stifters vilje, hvilket efter udvalgets opfattelse var en fordel ved disse særlige typer ændringer, samtidig med at det sikres, at man varetager kravet om en effektiv offentlig administration.

[...]

Ved ændring af vedtægtsbestemmelser om formål og uddelinger samt ved bestyrelsens beslutning om likvidation fandt Erhvervsfondsudvalget således, at der skal ske en afvejning mellem på den ene side stifterens tilkendegivelser og intentioner med fonden og de bestemmelser, som vedtægten indeholder herom. Dette skal sammenholdes med det erhvervmæssige sigte med ændringen, som bestyrelsen ønsker.

Det vurderes, at den foreslåede model, hvor Civilstyrelsen skal samtykke i disse særlige tilfælde, medfører en balance og sikkerhed for, at de relevante myndigheder inddrages i forbindelse med bestyrelsens ændringer af disse væsentlige bestemmelser i vedtægten.

Vedtægtsændringer kan ikke tillades, medmindre de er velbegrundede. Behovet for vedtægtsændringen skal være dokumenteret og understøttet af en redegørelse fra bestyrelsen og eventuelt en udtalelse eller erklæring fra revisor.

Det fremgår udtrykkeligt af Betænkning om fonde, nr. 970/1982, at der med den gældende lov om erhvervsdrivende fonde § 48, om ændring af vedtægten, var tiltænkt en vis smidiggørelse i forhold til tidligere tiders såkaldt permutationspraksis. Vedtægtsændringer skal således ikke nødvendigvis udspringe af ændrede forhold, der gør, at vedtægten ikke kan efterleves eller er blevet åbenbart uhensigtsmæssig. Der må samtidig kunne tages hensyn til, at erhvervsdrivende fonde er erhvervsvirksomheder, hvilket i visse situationer gør det nødvendigt, at disse fonde har mulighed for at tilpasse sig til ændrede konkurrencevilkår, finansieringsbehov m.v. Det vil fortsat være mest vanskeligt at få tilladelse til ændring af formål. Efter gældende praksis kan der i overensstemmelse med lovens forarbejder meddeles tilladelse til en ændring af formålet, hvis formålet ikke, eller kun vanskeligt kan opfyldes eller er blevet uhensigtsmæssigt.

Hertil kommer, at der ved formålsændring er krav om, at der skal være nær sammenhæng mellem de oprindelige formål, der er udtryk for stifters vilje, og

det ændrede formål, ligesom en formålsændring ikke må gå videre, end hvad der er påkrævet under hensyntagen til fondens ændrede vilkår.

[...]

Ændring af vedtægten skal være i fondens interesse.

[...]”

Civilstyrelsen er således permutationsmyndighed for de erhvervsdrivende fonde, jf. § 89, stk. 2, i lov om erhvervsdrivende fonde. Bestemmelsen indebærer således en indskrænkning i fondsmyndighedens kompetence til at træffe afgørelse om ændring af fondes formål, uddelingsformål og likvidation.

Efter Civilstyrelsens permutationspraksis tillades som udgangspunkt, at en fundatsbestemmelse ændres, hvis bestemmelsen ikke eller kun vanskeligt kan opfyldes, eller er blevet klart uhensigtsmæssig. Der stilles strengere krav ved ændringer af en fonds formålsbestemmelser end ved ændringer, der alene vedrører bestemmelser om fondens forvaltning. Det kræves endvidere, at ændringen ikke må gå videre end påkrævet.

Bestemmelsen i § 89, stk. 2, om vedtægtsændringer fremgik i den oprindelige erhvervsfondslovs § 48, stk. 1, jf. lov nr. 286 af 26. juni 1984. Der er ikke med ændringen af erhvervsfondsloven i 2014 tiltænkt nogen lempelse af adgangen til at ændre erhvervsdrivende fondes formål. Tværtimod henvises der, som det fremgår af det citerede, direkte til Betænkning om fonde, nr. 970/1982 og gældende praksis. Lovforslagets gengivelse af gældende praksis på området er desværre ikke korrekt. Civilstyrelsen vil i det følgende redegøre nærmere herfor.

2.2. Som nævnt ovenfor fremgik § 89, stk. 2, om vedtægtsændringer af den oprindelige erhvervsfondslovs § 48, stk. 1, jf. lov nr. 286 af 26. juni 1984. Af de indledende bemærkninger til lovforslaget til denne lov (lovforslag nr. 130/84) fremgår, at forslaget med enkelte ændringer svarer til det lovudkast, der er indeholdt i betænkning om fonde nr. 970/1982.

Af betænkningen fremgår om udvalgets udkast til erhvervsfondslovens § 31 (§ 48 i lovforslag nr. 130/84) på side 116-117:

”I bemærkningerne til kapitel 10 (Ændringer af fundatsen.) i udkastet til lov om fonde har udvalget nærmere redegjort for sine overvejelser om betingelserne for at foretage ændringer af fundatsen. Disse betragtninger har efter udvalgets opfattelse også gyldighed for erhvervsdrivende fonde. Udvalget foreslår derfor, at § 31 og § 32, stk. 1 og stk. 3, i udkastet til lov om fonde gøres anvendelig på erhvervsdrivende fonde. Herefter har fondsmyndigheden kompetence til efter indstilling fra bestyrelsen at tillade, at en fundatsbestemmelse ændres, når bestemmelsen ikke eller kun vanskeligt kan opfyldes eller er blevet uhensigtsmæssig.”

Af betænkningen fremgår om udvalgets udkast til lov om fonde § 31 på side 71-72:

”Bestemmelsen *i stk. 1* indebærer en udvidelse af den adgang til fundatsændring, som har udviklet sig på baggrund af arvelovens § 69 og permutationspraksis. Som foran anført kræver permutation efter gældende praksis, at den pågældende fundatsbestemmelse, navnlig på grund af ændrede forhold, ikke kan efterleves eller er blevet åbenbart uhensigtsmæssig. Efter udvalgets opfattelse er der behov for en vis smidiggørelse af denne praksis.

Dette foreslås markeret ved at udforme bestemmelsen således, at fondsmyndigheden efter indstilling fra bestyrelsen og med justitsministerens samtykke kan tillade, at en fundatsbestemmelse ændres, når bestemmelsen vanskeligt kan opfyldes eller er blevet uhensigtsmæssig.

[...]

Udvalget forudsætter, at der ved anvendelsen af bestemmelsen i overensstemmelse med arvelovens § 69 og hidtidig praksis vil blive stillet strengere krav ved ændringer af fondens formålsbestemmelse end ved ændringer, der vedrører fundatsens forvaltningsbestemmelser, herunder bestemmelser, der fastlægger et bestemt maksimum for legatportioners størrelse, eller fastsætter indtægts- eller formuegrænser som vilkår for at modtage ydelser fra fonden. Man finder dog ikke behov for, at dette direkte fastslås i lovteksten. Der skønnes heller ikke behov for i loven at optage den almindelige grundsætning om, at der ikke må ske indskrænkning i aktuelle rettigheder eller berettigede forventninger om ydelser fra fonden.”

I overensstemmelse hermed fremgår det af Lennart Lyngge Andersen, Almindelige fonde og faglige foreninger, 7. udgave, 2015, side 291:

”Disse motiver følger Fondsudvalgets anbefaling i Bet. s. 71-72, hvorefter den fremtidige administration af permutationsområdet dels burde reflektere den lempelse i administrativ praksis, der havde fundet sted i de seneste år før fondslovene, dels burde yderligere smidiggøres. Ved ændringer af en fonds formål vil kriteriet (stadig) være, at en tilladelse forudsætter, at formålet ikke længere kan efterleves eller – i sjældnere tilfælde – er blevet åbenbart uhensigtsmæssig. Det er således ikke tilstrækkeligt, at bestyrelsen ikke længere ønsker at støtte det formål, der er fastsat af fondens stifter, og det vil normalt ikke være tilstrækkeligt, at bestyrelsen – i tillæg til det formål, stifteren har fastsat – ønsker at støtte et andet formål. Reglen er stadig, at stifterens vilje skal respekteres i den forstand, at formålsændringen ikke må gå videre end påkrævet.”

Dette støttes også af de specielle bemærkninger til arvelovens kapitel 15 om permutation (lovforslag nr. 100/2006), hvoraf følgende fremgår:

”Kapitel 15 handler om permutation og viderefører den gældende arvelovs § 69 om justitsministerens permutationsadgang, dvs. adgangen til at tillade, at bestemmelserne i et testamente ændres.

Lovforslaget indebærer på en række punkter en udvidelse og uddybning af gældende ret og har navnlig til formål at tilnærme praksis efter arvelovens permutationsbestemmelse til praksis efter § 32 i fondsloven og § 48 i lov om erhvervsdrivende fonde. Om baggrunden henvises til de almindelige bemærkninger pkt. 17.2. og 27.3.

Til § 92

Bestemmelsen handler om permutation og viderefører den gældende arvelovs § 69 med nogle ændringer.

Det foreslås i *stk. 1*, at justitsministeren eller den, som justitsministeren bemyndiger dertil, skal have mulighed for at tillade ændringer i et testamente. Ændring forudsætter, at særlige grunde taler for det. Med ordvalget understreges det, at der er tale om en bestemmelse, der kræver, at uhensigtsmæssigheden af de testamentariske bestemmelser, der søges ændret, skal være kvalificeret.

Permutation kan som hidtil kun ske, hvis den pligt, der er pålagt arvingen, ikke modsvares af en ret for nogen bestemt person. Hvis f.eks. en ejendom er testeret til en arving på betingelse af en ret til fribolig for en bestemt person, kan boligretten ikke ophæves gennem permutation.

Stk. 2 angiver de hensyn, der navnlig bør indgå ved en afgørelse om permutation. Der er ikke tale om en udtømmende opretning. Testationens formål og karakter skal fortsat være et væsentlig moment ved afgørelsen af, om der kan permuteres. Vanskelighederne ved at danne sig et sikkert skøn over, hvad testator ville have bestemt, hvis han havde kunnet tage stilling til den ændrede situation, sammenholdt med behovet for en tilpasning af en testamentarisk bestemmelse til ændrede forhold taler for en vis objektivisering af dette moment. Ved formålsændring eller tilføjelse af et yderligere formål bør det dog fortsat være af væsentlig betydning, om formålet ikke længere kan efterleves eller er blevet åbenbart uhensigtsmæssigt.
[...]"

Det er på den baggrund Civilstyrelsens permutationspraksis, at en vedtægtsbestemmelse vedrørende formålet som udgangspunkt kan tillades ændret, hvis bestemmelsen ikke eller kun vanskeligt kan opfyldes, eller er blevet klart uhensigtsmæssig. Der stilles strengere krav ved ændringer af en fonds formålsbestemmelser end ved ændringer, der alene vedrører bestemmelser om fondens forvaltning. Det kræves endvidere, at ændringen ikke må gå videre end påkrævet.

Civilstyrelsen skal bemærke, at ændringen fra anvendelse af udtrykket åbenbart uhensigtsmæssig til klart uhensigtsmæssig alene skyldes en sproglig modernisering i styrelsens breve og således hverken er et udtryk for en skærpelse eller en lempelse af betingelserne for at tillade vedtægtsændringen.

Det er således Civilstyrelsens opfattelse, at ændringen af erhvervsfondsloven i 2014 ikke ændrede retstilstanden for så vidt angår de kriterier, der skal lægges vægt på ved vurderingen af, om en ændring af formålet kan tillades. Det er ligeledes Civilstyrelsens opfattelse, at de specielle bemærkninger til erhvervsfondslovens kapitel 10 (lovforslag nr. 154/2013) ikke korrekt gengiver gældende praksis for tilladelse til ændring af formålet, når det anføres, at der kan meddeles tilladelse til en ændring af formålet, bl.a. hvis formålet er blevet uhensigtsmæssigt.

3. Fondens bestyrelse har i klagen af 15. november 2017 endvidere anført, at Civilstyrelsen i sin afgørelse ikke har behandlet eller lagt vægt på stifterens oprindelige vilje, som den kommer til udtryk i den oprindelige formålsbestemmelse i vedtægten fra 1922.

Som anført under pkt. 1 tager Civilstyrelsen udgangspunkt i den gældende vedtægt, når det skal vurderes, om en ændring af en fonds formål kan tilla-

des. Det afgørende for om en fonds formål kan ændres er, om det er blevet umuligt eller klart uhensigtsmæssigt at efterleve det. Ved denne vurdering har det ingen betydning, om bestyrelsen ønsker at ændre formålet til en formulering, der helt eller delvist har været anvendt i en tidligere gældende vedtægt. Der er ikke friere adgang til ændring af formålet som følge af, at formålet tidligere har haft denne ordlyd. Ændringen forudsætter, som ved andre ændringer af formålet, at det eksisterende formål er blevet umuligt eller klart uhensigtsmæssigt at efterleve.

Det forhold, at formålet tidligere har haft det ønskede indhold, vil derimod kunne tillægges betydning, når det skal vurderes, om formålsændringen går videre end påkrævet. Dette forudsætter imidlertid, at betingelserne for overhovedet at tillade formålet ændret er opfyldt.

Med andre ord har forholdet ikke betydning for, **om** en ændring kan tillades, men alene betydning for, **hvilken** ændring der kan tillades, hvis betingelserne for at ændre formålet er opfyldt.

-o0o-

På den ovenfor anførte baggrund er det Civilstyrelsens vurdering, at betingelserne for at meddele samtykke til at ændre vedtægtens § 2, stk. 1, ikke er opfyldt. Civilstyrelsen finder således, at styrelsens afgørelser af 6. december 2016 og 3. oktober 2017 er i overensstemmelse med Civilstyrelsens permutationspraksis i henhold til erhvervsfondslovens § 89, stk. 2.
...”

Klagers advokat har heroverfor i et supplerende indlæg af 24. januar 2018 anført:

” ...

Vi har modtaget Erhvervsstyrelsens udtalelse med bilag i ovenstående sag, og vi skal hermed på vegne af Fonden A ("**Fonden**") fremsende vores bemærkninger hertil.

Indledningsvist bemærkes det, at Erhvervsstyrelsens udtalelse til Erhvervsankenævnet, herunder de vedlagte bilag, ikke giver Fonden anledning til at korrigere det i klageskriftet af 15. november 2017 anførte, der således fastholdes i sin helhed.

Erhvervsstyrelsens udtalelse, herunder særligt bilag ..., der indeholder Civilstyrelsens udtalelse til Erhvervsankenævnet, giver Fonden anledning til følgende supplerende bemærkninger.

1. Civilstyrelsens retsanvendelse

1.1 Indledende bemærkninger

Civilstyrelsens udtalelse af 5. januar 2018 til Erhvervsankenævnet (Erhvervsstyrelsens bilag ...) indeholder en længere redegørelse for, hvorfor Civilstyrelsens administrative praksis i relation til vurderingen af vedtægts-

ændringer i erhvervsdrivende fonde - efter Civilstyrelsens opfattelse - er korrekt.

Det er Fondens opfattelse, at Civilstyrelsens redegørelse ikke indeholder en korrekt gengivelse af gældende ret, men nærmere har karakter af en række retspolitiske betragtninger, og at redegørelsen i sig selv understøtter de i klageskriftet anførte synspunkter om, at Civilstyrelsens administrative praksis og styrelsens retsanvendelse i den konkrete sag ikke er i overensstemmelse med hverken fondslovgivningen eller de almindelige forvaltningsretlige principper, som Civilstyrelsen er underlagt.

1.2 Civilstyrelsens kriterier for vurderingen er forkerte

For det første anfører Civilstyrelsen i sin udtalelse til Erhvervsankenævnet, at Civilstyrelsens administrative praksis indebærer, at en vedtægtsbestemmelse vedrørende formålet i en erhvervsdrivende fond kun tillades ændret af Civilstyrelsen i henhold til § 89, stk. 2, i lov om erhvervsdrivende fonde, hvis bestemmelsen ikke eller kun vanskeligt kan opfyldes, eller hvis bestemmelsen er blevet *klart* uhensigtsmæssig.

I udtalelsen henviser Civilstyrelsen dog også til de kriterier, som styrelsen har anvendt i sine afgørelser af 6. december 2016 og 3. oktober 2017 vedrørende Fondens ansøgning om tilladelse til den ønskede vedtægtsændring, hvor det anføres, at Civilstyrelsen i sin vurdering af Fondens ansøgning har anvendt kriterierne, at formålet skal være blevet "*umuligt eller klart uhensigtsmæssigt at opfylde*".

Uanset at det ikke er helt klart, hvilke af ovenstående kriterier Civilstyrelsen reelt anvender i sin administrative praksis, er de anvendte kriterier ikke i overensstemmelse med lov om erhvervsdrivende fonde, idet det fremgår udtrykkeligt af forarbejderne til lovens § 89, at "*efter gældende praksis kan der i overensstemmelse med lovens forarbejder meddeles tilladelse til en ændring af formålet, hvis formålet ikke, eller kun vanskeligt kan opfyldes eller er blevet uhensigtsmæssigt*".

Civilstyrelsen henviser i sin udtalelse til Erhvervsankenævnet til, at lovbemærkningerne til lov om erhvervsdrivende fonde er forkerte, hvilket er et bemærkelsesværdigt synspunkt, al den stund at lovbemærkningerne er baseret på Erhvervsfondsudvalgets rapport fra 2012, som indeholder samme gengivelse af gældende ret som lovbemærkningerne til § 89. Efter Civilstyrelsens opfattelse er beskrivelsen i rapporten fra Erhvervsfondsudvalget således fejlagtig, hvilket henset til sammensætningen af Erhvervsfondsudvalget og det grundige lovforberedende arbejde, der blev gennemført i den henseende, må afvises. For en ordens skyld bemærkes, at der også var en repræsentant fra justitsministeriet i Erhvervsfondsudvalget.

Det bemærkes, at Civilstyrelsens administrative praksis har den uhensigtsmæssige konsekvens, at Erhvervsstyrelsens og Civilstyrelsens retsanvendelse - både generelt og i den konkrete sag - er uens, uanset at retsgrundlaget for begge myndigheders vurdering er identisk, idet Erhvervsstyrelsen således - som anført i Erhvervsstyrelsens udtalelse til Erhvervsankenævnet - an-

vender kriterierne angivet i lovbemærkningerne til § 89 i lov om erhvervsdrivende fonde, mens Civilstyrelsen som nævnt anvender andre kriterier, der ikke fremgår af lovbemærkningerne.

Civilstyrelsens redegørelse for gældende ret indeholder tillige en beskrivelse af lovgivningen for de ikke-erhvervsdrivende fonde og arveloven, som ikke finder anvendelse for de erhvervsdrivende fonde, og som af samme grund ikke vil blive kommenteret yderligere i dette brev.

Sammenfattende gør jeg på Fondens vegne gældende, at Civilstyrelsens retsanvendelse i den konkrete sag er i strid med lov om erhvervsdrivende fonde, idet Civilstyrelsen har anvendt de forkerte kriterier i sin vurdering af Fondens ansøgning, og idet Civilstyrelsens administrative praksis således er ulovhjemlet og dermed i strid med dansk rets almindelige retskildehierarki.

1.3 Civilstyrelsen har ikke lagt vægt på stifters vilje

For det andet fremgår det af Civilstyrelsens udtalelse til Erhvervsankenævnet, at Civilstyrelsen ved vurderingen af, om en ændring af en fonds formål kan tillades, i henhold til sin administrative praksis alene tager udgangspunkt i den vedtægt, der er registreret af fondsmyndigheden som de gældende vedtægter, idet Civilstyrelsen i sin praksis har fastlagt et princip om, at eventuelle ændringer af vedtægten har været godkendt af fondsmyndigheden som værende i overensstemmelse med stifters vilje, og at de registrerede vedtægter dermed *per se* er udtryk for stifters vilje.

Det fremgår således af Civilstyrelsens udtalelse, at Civilstyrelsen i sin vurdering af, om en formålsændring kan tillades, ikke lægger vægt på den formålsbestemmelse, som stifter har fastlagt i levende live i forbindelse med stiftelsen af fonden, idet Civilstyrelsen i sin udtalelse anfører, at "*ved denne vurdering har det ingen betydning, om bestyrelsen ønsker at ændre formålet til en formulering, der helt eller delvist har været anvendt i en tidligere gældende vedtægt*".

I forlængelse heraf anfører Civilstyrelsen konkluderende om sin administrative praksis, at "*med andre ord har forholdet ikke betydning for, om en ændring kan tillades, men alene betydning for, hvilken ændring der kan tillades, hvis betingelserne for at ændre formålet er opfyldt*".

Det må på baggrund af Civilstyrelsens udtalelse lægges til grund, at Civilstyrelsen har fastlagt en administrativ praksis, hvor der ved vurderingen af, om betingelserne for en vedtægtsændring er opfyldte, udelukkende tages hensyn til den vedtægt, der er registreret hos fondsmyndigheden, idet de registrerede vedtægter efter denne administrative praksis *per se* er udtryk for stifters vilje.

På baggrund af det anførte er det min opfattelse, at Erhvervsankenævnet ved sin behandling af nærværende klagesag kan lægge til grund, at Civilstyrelsen i overensstemmelse med sin administrative praksis ikke har lagt vægt på formålet angivet i Fondens oprindelige fundats fra 1922 ved sin vurdering

af, om Fondens ansøgning om tilladelse til en ændring af formålet kunne imødekommes.

Det er min og Fondens opfattelse, at ovenstående administrative praksis og Civilstyrelsens retsanvendelse i den konkrete sag er i strid med både fondslovgivningen og almindelige forvaltningsretlige principper, hvilket der er redegjort nærmere for i klageskriftet.

Civilstyrelsen bekræfter således med sin udtalelse til Erhvervsankenævnet, at styrelsen har indført en administrativ praksis, der begrænser det konkrete skøn, som Civilstyrelsen er tillagt i henhold til lov om erhvervsdrivende fonde, hvilket er i strid med bemærkningerne til lovens § 89, hvoraf det fremgår, at fondsmyndigheden ved sin afgørelse af, om der bør gives samtykke til en ændring af formålet, skal lægge vægt på sammenhængen mellem det oprindelige formål, der er udtryk for stifters vilje, og det ændrede formål. Dette synspunkt deles af Erhvervsstyrelsen, idet Erhvervsstyrelsen i sin udtalelse til Erhvervsankenævnet netop angiver, at der skal lægges vægt på disse kriterier.

I Erhvervsfondsudvalgets rapport fra 2012 er dette også udtrykt på den måde, at:

"Ved ændring af en fondsvedtægts bestemmelser om formålet og uddelinger samt ved likvidation af fonden skal der ske en afvejning mellem på den ene side stifterens tilkendegivelser og intentioner med vedtægten og på den anden side det erhvervsmæssige sigte med ændringen".

Endvidere er det min opfattelse, at det med Civilstyrelsens udtalelse til Erhvervsankenævnet forekommer klart, at Civilstyrelsen har indført en administrativ praksis, der er i strid med det forvaltningsretlige forbud mod at sætte sit konkrete skøn under regel, idet Civilstyrelsen har indført et princip om, at de registrerede vedtægter *per se* er udtryk for stifters vilje, og idet Civilstyrelsen således ikke inddrager øvrige tilkendegivelser fra stifter i vurderingen af, om en ændring af formålet skal tillades.

Konkret har Civilstyrelsens begrænsning af sit skøn medført, at Civilstyrelsen ikke har lagt vægt på stifters oprindelige hensigt med Fondens som angivet i den oprindelige fundats fra 1922, hvilket efter min og Fondens opfattelse har medført en forkert afgørelse i sagen.

Der er i klageskriftet redegjort nærmere for, hvorfor den ønskede formålsændring er i fuld overensstemmelse med stifters vilje, og hvorfor den tilbageførsel af Fondens formål, som den ønskede formålsændring reelt er udtryk for, stemmer bedre overens med stifters vilje end den nuværende formålsbestemmelse, der blev registreret i 1990.

Sammenfattende gør jeg på Fondens vegne gældende, at Civilstyrelsens administrative praksis og retsanvendelse i den konkrete sag er i strid med både fondslovgivningen og almindelige forvaltningsretlige principper, samt

at en korrekt retsanvendelse ville have ført til, at Civilstyrelsen skulle have givet Fonden tilladelse til at gennemføre den ønskede ændring af Fondens formål.

2. Registreringen af Fondens formål i 1990

I klageskriftet er det gjort gældende, at Civilstyrelsens vurdering af Fondens ansøgning ikke er foretaget på et korrekt grundlag, idet Civilstyrelsen fejlagtigt har lagt til grund, at den nuværende formålsbestemmelse for Fonden blev godkendt af fondsmyndighederne i 1990, hvor den nuværende fundats blev registreret ved Erhvervs- og Selskabsstyrelsen.

Som følge af Civilstyrelsens administrative praksis, hvorefter Civilstyrelsen alene tager udgangspunkt i de registrerede vedtægter, når stifters vilje skal fastlægges, og når der skal tages stilling til, om en ændring af formålet kan tillades, jf. afsnit 0 ovenfor, er dette særlig problematisk, fordi Civilstyrelsens vurdering derved kommer til at hvile på et forkert og ikke retvisende grundlag.

Det bemærkes, at dette synspunkt deles af Erhvervsstyrelsen, idet Erhvervsstyrelsen i sit brev af 21. august 2017 til Civilstyrelsen (Erhvervsstyrelsens bilag ...) anfører, at Erhvervsstyrelsen efter en gennemgang af sagen vedrørende Fondens registrering som erhvervsdrivende fond i 1989-90 og sagsakterne fra Fondens tidligere fondsmyndighed, Indenrigsministeriet, er *"enig med fonden i, at fonden ved registrering som erhvervsdrivende fond fik registreret et formål, som ikke svarede til fondens gældende formål"*.

Civilstyrelsens udtalelse til Erhvervsankenævnet forholder sig ikke til ovenstående, idet Civilstyrelsen således blot henviser til sin afgørelse af 3. oktober 2017, hvoraf det alene fremgår, at Civilstyrelsen har gennemgået sagens dokumenter og konstateret, at den vedtægt, der blev registreret af fondsmyndigheden i 1990, blev indsendt af Fonden og efterfølgende registreret af fondsmyndighederne.

Civilstyrelsen har ikke fremlagt nogen dokumentation for, at ændringen af formålet har været realitetsbehandlet af fondsmyndighederne, og gennem Fondens anmodning om aktindsigt i Erhvervsstyrelsens og Civilstyrelsens akter har jeg kunnet konstatere, at det ikke fremgår af nogen af de dokumenter, der relaterer sig til registreringen af de nye vedtægter i 1990, at en ændring af formålet har været beskrevet eller behandlet af fondsmyndighederne.

Af sagens dokumenter fremgår det således blot, at vedtægtsændringerne blev foretaget med henblik på en forenkling og modernisering af vedtægten samt for at bringe denne i overensstemmelse med lov om erhvervsdrivende fonde, jf. således Erhvervsstyrelsens bilag ... og bilag ...

Det er min opfattelse, at det har formodningen imod sig, at en sådan ændring af Fondens formål, der blev registreret i 1990, skulle være blevet realitetsbehandlet af fondsmyndighederne, uden at der foreligger en nærmere be-

skrivelse heraf i ansøgningen til fondsmyndighederne, fondsmyndigheder-
nes afgørelser eller intern skriftveksling.

Fonden har i ansøgningen af 16. maj 2017 (Fondens bilag ...) nærmere re-
degjort for, hvorfor både Fonden og fondsmyndighederne formentlig har
haft den undskyldelige, men fejlagtige opfattelse, at ændringen af formålet,
der blev indsat i fundatsen i 1990, allerede var realitetsbehandlet og god-
kendt af Indenrigsministeriet som fondsmyndighed.
...”

Erhvervsankenævnet udtaler:

Det følger af lov om erhvervsdrivende fonde § 89, stk. 2, at Erhvervsstyrelsen som
fondsmyndighed ved ændring af vedtægtsbestemmelser om formål skal indhente Ci-
vilstyrelsens samtykke, før tilladelse til vedtægtsændring i henhold til stk. 1 kan
meddeles.

Erhvervsankenævnet lægger efter Civilstyrelsens oplysninger til grund, at vedtægten
af 4. oktober 1990 er godkendt af fondsmyndigheden og således er den klagende
fonds gældende vedtægt.

I lovbemærkningerne til bestemmelsen i lov om erhvervsdrivende fonde § 89 (L 154
fremsat den 12. marts 2014) anføres blandt andet:

”Vedtægtsændringer kan ikke tillades, medmindre de er velbegrundede. Beho-
vet for vedtægtsændringen skal være dokumenteret og understøttet af en rede-
gørelse fra bestyrelsen og eventuelt en udtalelse eller erklæring fra revisor. Det
fremgår udtrykkeligt af Betænkning om fonde, nr. 970/1982, at der med den
nugældende lov om erhvervsdrivende fonde § 48, om ændring af vedtægten,
var tiltænkt en vis smidiggørelse i forhold til tidligere tiders såkaldte permuta-
tionspraksis. Vedtægtsændringer skal således ikke nødvendigvis udspringe af
ændrede forhold, der gør, at vedtægten ikke kan efterleves eller er blevet åben-
bart uhensigtsmæssig.

Der må samtidig kunne tages hensyn til, at erhvervsdrivende fonde er erhvervs-
virksomheder, hvilket i visse situationer gør det nødvendigt, at disse fonde har
mulighed for at tilpasse sig ændrede konkurrencevilkår, finansieringsbehov
m.v. Det vil fortsat være mest vanskeligt at få tilladelse til ændring af formål.
Efter gældende praksis kan der i overensstemmelse med lovens forarbejder
meddeles tilladelse til en ændring af formålet, hvis formålet ikke eller kun van-
skeligt kan opfyldes eller er blevet uhensigtsmæssigt. Hertil kommer, at der

ved formålsændring er krav om, at der skal være nær sammenhæng mellem de oprindelige formål, der er udtryk for stifters vilje, og det ændrede formål, ligesom en formålsændring ikke må gå videre, end hvad der er påkrævet under hensyntagen til fondens ændrede vilkår.”

Det fremgår således af forarbejderne til erhvervsfondslovene, at lovgiver har ønsket en vis smidiggørelse af tidligere praksis, hvorefter en betingelse for at tillade ændringer af formålet var, at formålet var blevet åbenbart uhensigtsmæssigt. Denne smidiggørelse er søgt gennemført ved at man alene kræver, at det formål, fonden ønsker at ændre, er blevet uhensigtsmæssigt.

Klager har om baggrunden for ønsket om vedtægtsændringen blandt andet oplyst, at denne er uhensigtsmæssig, navnlig på grund af samfundsudviklingen og et stigende antal ansøgere af udenlandsk herkomst, der er afskåret fra at søge om økonomisk hjælp fra fonden ud fra en fortolkning af fondens eksisterende formålsbestemmelse.

Da ankenævnet finder, at fonden har begrundet, at de gældende vedtægter er uhensigtsmæssige, og da den foreslåede ændring må anses at være klart i overensstemmelse med stifters vilje, som denne er udtrykt ved fondens stiftelse i 1922, ændrer Erhvervsankenævnet Erhvervsstyrelsens og civilstyrelsens afgørelser, således at A meddeles tilladelse til at foretage ændring af vedtægtens formålsbestemmelse, som foreslået af bestyrelsen.

I ankenævnets afgørelse har Sys Roving, Jørgen Tandrup og Steen Mejer deltaget.

Steen Mejer
næstformand for ankenævnet