

Lagutskottets betänkande

1999/2000:LU20

Kapitalanvändning i avkastningsstiftelser



Sammanfattning

I betänkandet behandlar utskottet sju motioner från den allmänna motionstiden år 1999. I samtliga motioner begärs lagändringar i syfte att underlätta för avkastningsstiftelser att dela ut medel som härrör från stiftelsens realisationsvinster vid omsättning av värdepapper och andra tillgångar i stiftelserna.

Utskottet kan inte finna något behov av lagändringar och avstyrker därför bifall till motionsyrkandena.

Till betänkandet har fogats en reservation (m).

Motionerna

1999/2000:L203 av Leif Carlson och Cristina Husmark Pehrsson (m) vari yrkas att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om behovet av förändringar i stiftelselagen.

1999/2000:L204 av Kenth Skårvik (fp) vari yrkas att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om förändringar i stiftelselagen.

1999/2000:L206 av Lars Gustafsson (kd) vari yrkas att riksdagen hos regeringen begär förslag till sådan ändring i stiftelselagen att realisationsvinst i samband med aktiehandel får betraktas som utdelningsbar avkastning.

1999/2000:L207 av Margareta Andersson och Birgitta Carlsson (c) vari yrkas att riksdagen hos regeringen begär förslag till sådan ändring av stiftelselagen att realisationsvinster och vinster av derivathandel i stiftelser räknas till de utdelningsbara tillgångarna.

1999/2000:L210 av Per Rosengren m.fl. (v) vari yrkas att riksdagen hos regeringen begär förslag till ändring av avkastningsbegreppet i stiftelselagen i enlighet med vad som anförts i motionen.

1999/2000:L211 av Mariann Ytterberg och Anita Jönsson (s) vari yrkas att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om förändringar i stiftelselagen.

1999/2000:L213 av Thomas Julin (mp) vari yrkas att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om att skyndsamt

genom förändringar i stiftelselagen eller på annat sätt åtgärda den i motionen beskrivna situationen.

Utskottet

Genom stiftelselagen (1994:1220), som trädde i kraft den 1 januari 1996, infördes i svensk rätt för första gången en samlad civilrättslig reglering av stiftelseinstitutet (prop. 1993/94:9, bet. LU12, rskr. 225). Stiftelselagen innehåller en allmän definition av stiftelser. Enligt denna definition uppkommer en stiftelse genom att egendom enligt förordnande (*stiftelseförordnande*) av en eller flera stiftare avskiljs för att varaktigt förvaltas som en självständig förmögenhet för ett bestämt ändamål. Egendomen skall anses avskild när den har tagits om hand av någon som åtagit sig att förvalta den i enlighet med stiftelseförordnandet.

Allmänt sett finns i Sverige två huvudtyper av stiftelser. Det karakteristiska för den ena typen är att stiftelsen tillgodoser sitt syfte genom att ur avkastningen på förmögenheten utge bidrag till som regel fysiska personer. Stiftelsens förmögenhet består oftast av värdepapper eller banktillgodohavanden. Vanligen används benämningen *avkastningsstiftelse* på detta slags stiftelse. Det karakteristiska för den andra typen av stiftelse är att den som regel tillgodoser sitt syfte genom att utöva näringsverksamhet.

Bestämmelser om förvaltning av stiftelser finns i 2 kap. stiftelselagen varav framgår att en stiftelse kan ha antingen egen eller anknuten förvaltning. Egen förvaltning av en stiftelse föreligger när en eller flera fysiska personer har åtagit sig att förvalta stiftelsens egendom. Den eller de personerna bildar styrelse för stiftelsen. Anknuten förvaltning föreligger när förvaltningsåtagandet har gjorts av en juridisk person. Denna är förvaltare för stiftelsen. Om staten har gjort ett sådant åtagande, är det i stället den myndighet som har gjort åtagandet för statens räkning som är förvaltare. Styrelsen eller förvaltaren svarar för att föreskrifterna i stiftelseförordnandet följs.

Stiftelselagens 9 kap. innehåller bestämmelser om tillsyn över stiftelser. Regleringen innebär sammanfattningsvis att alla stiftelser står under tillsyn av en tillsynsmyndighet, i regel länsstyrelsen i det län där stiftelsens styrelse eller förvaltare har sitt säte. Myndigheten har rätt och skyldighet att ingripa, bl.a. om det kan antas att stiftelsens förvaltning eller revisionen av stiftelsen inte utövas i enlighet med stiftelseförordnandet eller bestämmelserna i stiftelselagen. Tillsynsmyndigheten har också rätt att begära in handlingar eller upplysningar från stiftelsen. Myndighetens beslut får i princip överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

I 6 kap. stiftelselagen slås fast under vilka förutsättningar föreskrifterna i ett stiftelseförordnande får ändras (*permutation*). I materiellt hänseende innebär permutationsbestämmelserna i huvudsak att föreskrifter i ett stiftelseförordnande får ändras, upphävas eller i särskilt fall åsidosättas endast om sådana ändrade förhållanden har inträtt att den aktuella föreskriften på grund därav inte längre kan följas eller har blivit uppenbart onyttig eller uppenbart stridande mot stiftarens avsikter eller om det finns andra särskilda skäl. Frågor om permutation prövas av Kammarkollegiet på ansökan av stiftelsens

styrelse eller av förvaltare. Kammarkollegiets beslut i ett permutationsärende får överklagas hos regeringen.

Genom en uppräknings i 6 kap. 1 § anges vilka föreskrifter i stiftelseförordnandet som omfattas av permutationsordningen och som således kräver beslut av Kammarkollegiet. Denna ordning gäller dock inte i det fall att stiftaren i stiftelseförordnandet har tagit in ett uttryckligt s.k. ändringsförbehåll, innebärande att styrelsen eller förvaltaren enligt en särskild föreskrift har förbehållits rätten att utan tillstånd av myndighet ändra, upphäva eller åsidosätta särskilt angivna föreskrifter i stiftelseförordnandet som angår en annan fråga än stiftelsens ändamål. I ett sådant fall gäller inte några restriktioner för styrelsens eller förvaltarens rätt att besluta om ändring m.m. Styrelsen eller förvaltaren får vidare, även om det inte följer av stiftelseförordnandet, ändra, upphäva eller åsidosätta sådana föreskrifter i stiftelseförordnandet som inte omfattas av den nämnda uppräkningsen. För att ett sådant beslut, liksom ett beslut fattat med stöd av ett ändringsförbehåll, skall få tillämpas krävs dock att beslutet underställs tillsynsmyndigheten. Beslutet blir gällande tre månader efter det att underrättelse om beslutet har inkommit till tillsynsmyndigheten, såvida denna inte har förbjudit styrelsen eller förvaltaren att tillämpa beslutet. Ett sådant förbud får grundas endast på den omständigheten att beslutet strider mot stiftelselagen.

För att upprätthålla *donationsviljan* när det gäller avkastningsstiftelser är det av avgörande betydelse att det finns garantier för att stiftarens vilja så långt möjligt respekteras vid förvaltningen av stiftelsens angelägenheter, hur stiftelsens förmögenhet skall vara placerad och vilka medel som får användas för att tillgodose stiftelsens ändamål. Eftersom föreskrifter i stiftelseförordnanden om det sätt på vilket stiftelsens tillgångar får användas kan vara mer eller mindre precisa och härröra från äldre tider uppkommer inte sällan situationer då styrelsen eller förvaltaren måste tolka förordnandet för att stiftelsens ändamål skall kunna fullföljas.

Ett centralt begrepp i sammanhanget är begreppet *avkastning*, eftersom föreskrifterna om kapitalanvändning normalt på något sätt relaterar till avkastningen på stiftelsernas förmögenhet.

Förarbetena till stiftelselagen innehåller vissa allmänna uttalanden om innebörden av begreppet avkastning (se prop. 1993/94:9 s. 117). I lagrådsremissen anfördes att man med begreppet avkastning bör förstå sådan avkastning som är direkt knuten till den av stiftelsen innehavda förmögenheten, dvs. löpande avkastning i form av ränta och utdelning, såvida inte stiftelseförordnandet i det enskilda fallet ger fog för en annan tolkning. Lagrådet riktade invändningar mot detta uttalande och ifrågasatte om det inte finns skäl att anlägga ett mer nyanserat synsätt. Enligt Lagrådet skulle det – inte minst mot bakgrund av den utveckling som ägt rum på värdepappersmarknaden – många gånger framstå som konstlat och från ekonomisk synpunkt omotiverat att göra en åtskillnad mellan löpande avkastning och avkastning i form av värdestegring.

Med anledning av vad Lagrådet anförde uttalade regeringen i propositionen att det först och främst måste slås fast att gränsen för vad som får användas för främjandet av stiftelsens syfte ytterst alltid måste bestämmas med ledning

eller tolkning av föreskrifterna i stiftelseförordnandet. Om gränsen därvid har preciserats till en viss del av avkastningen, är det alltså en uppgift för stiftelsens styrelse eller förvaltare att bedöma vad stiftaren för sin del kan ha lagt in i detta begrepp.

I många fall, anfördes det vidare i propositionen, kan det direkt följa av stiftelseförordnandet vilken betydelse stiftaren lagt in i begreppet avkastning. Stiftaren kan t.ex. ha föreskrivit att endast löpande avkastning får användas eller att stiftelsens kapital inte får användas för främjandet av stiftelsens syfte. Föreskrifter av sådant slag innebär enligt propositionen förbud mot att avkastning i form av värdestegring används, och stiftelsens styrelse eller förvaltare måste då göra en åtskillnad mellan avkastning som är löpande och avkastning som beror på värdestegring, även om en sådan åtskillnad skulle framstå som konstlad och omotiverad från ekonomisk synpunkt. När det därefter gäller fall då varken stiftelseförordnandet eller omständigheterna i övrigt ger någon som helst ledning för bedömningen av vilken innebörd stiftaren lagt in i begreppet avkastning är det, enligt vad som anfördes i propositionen, naturligt att stiftelsens styrelse eller förvaltare tillskriver stiftaren den uppfattning om begreppet som vid tidpunkten för förordnandet var förhärskande i civilrättsliga sammanhang. I sådana sammanhang har, anfördes det vidare, begreppet avkastning sedan länge ansetts ha betydelsen av sådan ränta och utdelning som är direkt knuten till en viss förmögenhet, dvs. löpande avkastning. Den av Lagrådet påtalade utvecklingen på värdepappersmarknaden torde, enligt vad regeringen anförde i propositionen, i varje fall inte ännu ha förändrat detta synsätt. Slutsatsen av det anförda blev därför i propositionen att man med begreppet avkastning i ett stiftelseförordnande bör förstå löpande avkastning, så länge inte stiftelseförordnandet eller omständigheterna i övrigt i det enskilda fallet ger stöd för annan tolkning. Vad som sålunda anfördes föranledde inga erinringar från riksdagens sida.

Avkastningsbegreppet när det gäller stiftelser har därefter varit föremål för diskussioner i den juridiska litteraturen (se bl.a. Peter Melz, Kapitalanvändning i avkastningsstiftelser, Juridisk Tidskrift 1998/99, nr 1, s. 124).

I de i huvudsak likalydande motionerna L203 av Leif Carlson och Cristina Husmark Pehrsson (båda m), L204 av Kenth Skårvik (fp), L206 av Lars Gustafsson (kd), L207 av Margareta Andersson och Birgitta Carlsson (båda c), L210 av Per Rosengren m.fl. (v), L211 av Mariann Ytterberg och Anita Jönsson (båda s) samt L213 av Thomas Julin (mp) anfördes bl.a. följande.

Medel från stiftelser har spelat en stor roll för finansiering av forskning och utveckling och inte minst för att göra Sverige känt genom nobelpriset. Under ett antal år har stiftelserna kunnat ge god utdelning till de ändamål som stadgas för respektive stiftelse. Stiftelserna har, konstateras det i motionerna, liksom andra aktörer på kapitalmarknaden placerat i aktier för att säkra en god värdetillväxt och hög avkastning. Realisationsvinster liksom vinster i samband med derivathandel har, anför motionärerna, betraktats som avkastning och legat till grund för utdelningen. En sådan positiv roll för stiftelserna i utvecklingen av Sverige tycks, genom att stiftelselagen nu börjar tillämpas på allvar, inte längre vara möjlig.

Med den tolkning av avkastningsbegreppet som numera sker hos länsstyrelser och rättsliga instanser betraktas, enligt motionerna, dessa vinster i många fall som kapitaltillväxt i stiftelserna och ej utdelningsbara. Det innebär att stiftelserna – en av de berörda stiftelserna är Nobelstiftelsen – är hänvisade enbart till utdelningen på aktier respektive penningmarknaden när det gäller utdelning för stiftelsens ändamål. Dessa inkomster är avsevärt mycket lägre än den nivå som landets stiftelser har kunnat avsätta för utdelning hittills och därmed rycks grunden undan för många mycket angelägna verksamheter. Detta kan, understryker motionärerna, inte ha varit lagstiftarens avsikt. Sveriges stiftelser omfattar en avsevärd förmögenhetsmassa. Stiftelserna har genom anslag och bidrag på ett verkningsfullt sätt finansierat forskning, utveckling och andra angelägna ändamål, nationellt och internationellt. Stryps stiftelsernas möjligheter till detta får det enligt motionärerna omfattande negativa effekter i samhället

Enligt motionerna bör lagändringar eller andra åtgärder snarast vidtas så att det blir möjligt för avkastningsstiftelserna att dela ut, inte bara direktavkastning på kapitalet, utan även medel härrörande från realisationsvinster och vinster vid derivathandel. I motionerna yrkas tillkännagivanden med denna innebörd.

Som påpekats i motionerna belyses den i ärendet aktuella frågeställningen av ett permutationsärende som gäller Nobelstiftelsen, som har sin bakgrund i Alfred Nobels testamente, daterat den 27 november 1895. Bestämmelserna om vad som får tas i anspråk för utdelning av nobelpris vilar på förordnandet i Alfred Nobels testamente att stiftelsens kapital realiserat till säkra värdepapper skall utgöra en fond, vars ränta årligen skall utdelas. Förordnandet har fram t.o.m. år 1999 tolkats så att det medger att endast den årliga direktavkastningen i form av räntor och utdelningar från stiftelsens kapital får användas för prisutdelning och omkostnader.

I början av år 1998 ansökte Nobelstiftelsen hos Kammarkollegiet om att genom permutation få ändra bl.a. föreskrifterna för stiftelsen om vad som får tas i anspråk för utdelning. Ansökan innebar att, förutom den årliga direktavkastningen, även realisationsvinster som uppkommit efter omsättning av stiftelsens tillgångar skall få tas i anspråk för utdelning.

Kammarkollegiet fattade beslut i ärendet den 30 december 1999. I beslutet anförs att Alfred Nobel i sitt testamente föreskrev att stiftelsens kapital skulle vara placerat i säkra värdepapper. Vid tidpunkten för förordnandet bevarades realvärdet av sådana värdepapper med hjälp av guldmyntfoten. Räntan från kapitalet kunde därför användas utan att man riskerade att realvärdet av stiftelsens tillgångar skulle minska på grund av inflation. Under de ungefär 100 år som förflutit sedan stiftelsen bildades har, anför Kammarkollegiet, förhållandena ändrats avsevärt. Guldmyntfoten är sedan lång tid avskaffad. Kollegiet konstaterar att räntan numera innefattar även kompensation för inflationsförluster och kan därför inte användas i sin helhet utan att kapitalet kommer att urholkas. Aktiemarknaden – som förr var förknippad med stora risker – har i dag fått en dominerande betydelse såväl för samhällets kapitalförsörjning som för sparande och förmögenhetsförvaltning. Även Nobelstiftelsens bestämmelser har efter hand anpassats till denna utveckling. I dag får

stiftelsen placera 70 % av det egna kapitalet i aktier. Till detta kommer, enligt Kammarkollegiet, att utbudet av finansiella instrument numera är betydligt större och att omsättningstakten är avsevärt högre än tidigare. Utvecklingen på de finansiella marknaderna har, konstaterar kollegiet, även medfört att uppdelningen av en placerings avkastning på direktavkastning och realisationsvinst är mindre intressant i dag än vad den var tidigare. För många av de som i dag ägnar sig åt kapitalplacering är vinst som uppkommer genom handel med räntebärande placeringar, aktier eller olika derivat av aktier minst lika viktig som direktavkastning – räntor och utdelningar – som de olika värdepapperen kan ge. En konsekvens av denna utveckling är, anför Kammarkollegiet, att realisationsvinster inte längre redovisas som extraordinära poster i resultaträkningen utan i allmänhet ingår i verksamhetens rörelseresultat tillsammans med direktavkastningen.

I beslutet anför Kammarkollegiet vidare att det av förhören med testamentsvittnena och av testamentet i sig framgår att det var Alfred Nobels avsikt att nobelprisen skulle vara på förhållandevis stora belopp. Samtidigt skulle stiftelsens kapital skyddas mot att förbrukas och stiftelsebildningens varaktighet därmed säkras. Det framgår enligt kollegiet av utredningen att förhållandena har ändrats på ett sådant sätt att det på sikt kan uppstå stora svårigheter för stiftelsen att, med tillämpning av de gällande bestämmelserna för stiftelsen, uppfylla testators avsikter. De av Nobelstiftelsen föreslagna ändringarna innebär i grunden att Nobelstiftelsens bestämmelser anpassas till de förhållanden som råder inom modern kapitalplaceringsverksamhet. Tillämpade på ett klokt sätt torde de, enligt Kammarkollegiet, kunna ge möjlighet för stiftelsen att vidmakthålla och på sikt öka prisbeloppen samtidigt som realvärdet av stiftelsens tillgångar skyddas.

Mot denna bakgrund och med hänsyn till de skäl som anförts i övrigt fann Kammarkollegiet förutsättningar för permutation föreligga i enlighet med Nobelstiftelsens yrkanden, varför kollegiet biföll ansökan i dessa delar.

Av vad som ovan redovisats kan utskottet inte komma till någon annan slutsats än att gällande ordning ger utrymme för en erforderlig anpassning av föreskrifterna för en avkastningsstiftelse när förhållandena påkallar det. Utskottet kan inte se att det för närvarande föreligger något lagstiftningsbehov eller att några andra åtgärder behövs med anledning av vad som anförts i motionerna.

Med det anförda avstyrker utskottet motionerna L203, L204, L206, L207, L210, L211 och L213.

Hemställan

Utskottet hemställer

 beträffande *kapitalanvändning i avkastningsstiftelser*
att riksdagen avslår motionerna 1999/2000:L203, 1999/2000:L204, 1999/2000:L206, 1999/2000:L207, 1999/2000:L210, 1999/2000:L211 och 1999/2000:L213.

res. (m)

Stockholm den 25 april 2000

På lagutskottets vägnar

Tanja Linderborg

I beslutet har deltagit: Tanja Linderborg (v), Rolf Åbjörnsson (kd), Marianne Carlström (s), Stig Rindborg (m), Rune Berglund (s), Karin Olsson (s), Henrik S Järrel (m), Nikos Papadopoulos (s), Elizabeth Nyström (m), Christina Nenes (s), Tasso Stafilidis (v), Kjell Eldensjö (kd), Berit Adolfsson (m), Anders Berglöv (s), Viviann Gerdin (c), Ana Maria Narti (fp) och Anders Ygeman (s).

Reservation

Kapitalanvändning i avkastningsstiftelser

Stig Rindborg, Henrik S Järrel, Elizabeth Nyström och Berit Adolfsson (alla m) anser

dels att den del av utskottets yttrande som på s. 6 börjar med "Av vad" och slutar med "och L213" bort ha följande lydelse:

Enligt utskottets mening ger permutationsärendet beträffande Nobelstiftelsen inte någon ledning för hur det ifrågavarande spörsmålet generellt bör lösas. Den tolkning som numera sker hos länsstyrelser och domstolar av begreppet avkastning innebär beträffande andra stiftelser att realisationsvinster och andra vinster som härrör från omsättning av en stiftelses tillgångar inte är utdelningsbara. Därmed rycks grunden undan för många angelägna verksamheter, eftersom det på sikt kan uppstå stora svårigheter för avkastningsstiftelserna att uppfylla testators avsikter. Mot denna bakgrund måste regeringen, med beaktande av vad som anförs i motionerna, snarast ta initiativ till en översyn av problematiken och lämna förslag till lämpliga åtgärder som möjliggör för stiftelser att dela ut realisationsvinster som uppkommit efter omsättning av stiftelsernas tillgångar. Om det visar sig att lagstiftning erfordras bör regeringen skyndsamt lägga förslag härom på riksdagens bord.

Vad utskottet sålunda anfört bör riksdagen med anledning av samtliga motioner som sin mening ge regeringen till känna.

dels att utskottets hemställan bort ha följande lydelse:

beträffande *kapitalanvändning i avkastningsstiftelser*

att riksdagen med anledning av motionerna 1999/2000:L203, 1999/2000:L204, 1999/2000:L206, 1999/2000:L207, 1999/2000:L210, 1999/2000:L211 och 1999/2000:L213 som sin mening ge regeringen till känna vad utskottet anfört.