



# HØJESTERETS DOM

afsagt tirsdag den 30. april 2019

---

Sag BS-7813/2018-HJR  
(2. afdeling)

Civilstyrelsen  
(advokat Peter Hedegaard Madsen)

mod

Det Nissenske Familiefond  
(advokat Jens Lund Mosbek)

I tidligere instans er afsagt dom af Østre Landsrets 3. afdeling den 25. januar 2018.

I pådømmelsen har deltaget fem dommere: Jon Stokholm, Jens Peter Christensen, Hanne Schmidt, Kurt Rasmussen og Jens Kruse Mikkelsen.

Sagen er behandlet skriftligt, jf. retsplejelovens § 387.

## **Påstande**

Appellanten, Civilstyrelsen, har gentaget sin påstand om frifindelse.

Indstævnte, Det Nissenske Familiefond, har nedlagt påstand om, at Civilstyrelsens afgørelse af 21. august 2015 annulleres, og at Civilstyrelsen tilpligtes at anerkende, at fondslovens § 29 ikke giver hjemmel til at pålægge fonden over tid at foretage ligelig uddeling til ligestillede uddelingsformål, subsidiært at landsrettens dom stadfæstes.

Det bemærkes, at Det Nissenske Familiefond for Højesteret har ændret sin prioritering af de to påstande om henholdsvis hjemmel og fortolkning af fundatsen.

### **Anbringender**

Civilstyrelsen har anført navnlig, at der ikke er grundlag for at tilsidesætte afgørelserne af 8. april 2013, 3. oktober 2014 og 21. august 2015, idet afgørelserne hverken er behæftet med formelle eller materielle mangler, og idet afgørelserne udmønter lovgivers vilje, hvilket er fastholdt i styrelsens omfattende praksis på området.

Fonde er i henhold til fondslovens § 29, stk. 1, 1. pkt., forpligtet til over tid at foretage en ligelig uddeling til formål, der er indbyrdes ligestillede. Dette har støtte i ordlyden og forarbejderne til bestemmelsen. Det følger således af bestemmelsen og forarbejderne hertil, at det "påhviler" bestyrelsen, henholdsvis at bestyrelsen "skal", foretage uddeling til "de" formål, der er fastsat i vedtægten. Der skal med andre ord ske uddeling til alle fondens formål, medmindre der findes særlig hjemmel i vedtægterne til at begrænse denne uddeling. Dette er yderligere præciseret i betænkning nr. 970/1982 om fonde, s. 68, hvor det fremgår, at bestemmelsen derved indeholder et "direktiv" til bestyrelsen om, at der i fonde med flere formål ikke bør ske en ensidig begunstigelse over en årrække af ét formål.

Civilstyrelsen har i sin praksis oversat denne formulering til et positivt krav om, at der skal ske en ligelig uddeling over tid mellem flere indbyrdes ligestillede formål, idet alt andet end en konsekvent ligelig uddeling over tid nødvendigvis vil andrage karakter af en ensidig begunstigelse over tid. Dette udelukker ikke, at det efter omstændighederne kan være konkret begrundet i en periode at prioritere et formål frem for et andet, hvis opfyldelse af uddelingsformålene tilsiger dette. Afgørende er alene, at der over tid sker en ligelig uddeling til de ligestillede formål i fondens vedtægter, og kravet skal derfor ikke nødvendigvis være opfyldt i det enkelte år.

Civilstyrelsens afgørelser i denne sag er truffet i overensstemmelse med styrelsens mangeårige og faste praksis. Styrelsens praksis er en videreførelse af praksis forud for indførelsen af fondsloven i 1985.

Fondslovens § 29, stk. 1, må fortolkes på samme måde som den tilsvarende bestemmelse i erhvervsfondslovens § 77. Det fremgår af forarbejderne til denne bestemmelse, at der, hvis der ifølge vedtægterne er flere uddelingsformål og dermed flere uddelingsberettigede, ikke over en årrække må ske en ensidig begunstigelse af det ene område på bekostning af de øvrige angivne områder. Det fremgår videre, at der over en given tidsperiode skal være en rimelig balance i uddelingerne til de forskellige uddelingsberettigede, og at bestyrelsen således er ansvarlig for at sikre uddeling til samtlige uddelingsformål, og at der ikke

konsekvent uddeles til nogen på bekostning af andre. Det følger af almindelige principper for lovfortolkning, at harmoni- og konsistensbetragtninger begrundes samme løsning, hvad end der er tale om erhvervsdrivende eller ikke-erhvervsdrivende fonde.

Det er uden betydning, at fonden er stiftet i 1954 og dermed forud for indførelsen af fondslovens § 29, stk. 1. Det fremgår således af forarbejderne til bestemmelsen, at reglen fastslår, hvad der allerede må anses for gældende ret. Dette bekræftes også af lovens ikrafttrædelsesbestemmelse, hvorefter loven trådte i kraft den 1. januar 1985, også for bestående fonde. Den omstændighed, at fondslovens § 29, stk. 1, dermed finder anvendelse på bestående fonde, og at der herved ikke skete nogen ændringer i forhold til gældende ret, understøtter, at det må have været stifters vilje ved stiftelse af fonden i 1954, at der over tid skulle ske en ligelig uddeling til de nævnte uddelingsformål i fonden.

Fondens uddelingsformål i vedtægternes § 6, nr. 4 (støtte til efterkommere efter fondsstifteren) og nr. 6 (støtte til almennyttige formål), er indbyrdes ligestillede. Det fremgår ikke af ordlyden i § 6, at der skulle være tillagt slægtsformålet prioritet forud for det almennyttige formål. Tværtimod er de to uddelingsformål sideordnede. Der er ikke bestemmelser i vedtægterne i øvrigt, der indikerer en prioritering mellem nr. 4 og 6. At de to uddelingsformål skal anses for ligestillede understøttes også af, at vedtægterne netop indeholder en prioritering mellem på den ene side uddelingsformålene i vedtægternes nr. 1 og 2, og på den anden side de øvrige uddelingsformål i nr. 3-6. Dette viser, at stifter var bevidst om, at der skulle ske en prioritering, hvis der ikke skulle ske en ligelig uddeling. Fondens ses i øvrigt også at anerkende, at der ikke gælder en prioriteringsregel i § 6, idet fonden netop gør gældende, at det er overladt til bestyrelsens frie skøn at prioritere mellem de i uddelingsbestemmelsen fastsatte formål. En prioritering af uddelingsformålene ville være til hinder for et sådant frit skøn.

Det er ikke bevist, at stifters vilje var en anden på stiftelsestidspunktet end den, som klart har manifesteret sig i vedtægternes § 6. Landsretten har på trods af ordlyden af § 6 fundet det godtgjort, at det ved stiftelsen var stifterens hensigt med fonden, at slægtsformålet skulle have en vis prioritet frem for det almennyttige formål, således at de to formål ikke kan anses for ligestillede, og har i den forbindelse lagt vægt på stiftelsen af et almennyttigt legat ca. 4 år forud for stiftelsen af fonden, fondens uddelinger i den tid, hvor stifteren var formand for fondens bestyrelse, fondens benævnelse som "familiefond" og en fortolkning af vedtægternes § 14. Disse forhold kan ikke i sig selv føre til at anse de to uddelingsformål for ligestillet. Det kræver helt andre, ekstraordinære og langt mere tungtvejende grunde for at kunne konkludere, at stifters vilje på stiftelsestidspunktet var en anden, end den som har manifesteret sig i § 6.

Det er et grundlæggende fondsretligt princip, at stifter uigenkaldeligt har udskilt fondens midler fra sin egen formue, og at fonden herefter udgør et selvstændigt retssubjekt, der er og skal være uafhængig af stifter, jf. fondslovens § 1, stk. 2. Det er uforeneligt hermed, hvis stifters vilje fortsat skulle have indflydelse på fonden og dens uddelingsvirksomhed. Det følger således også af forarbejderne til § 1, stk. 2, at stifters ønske med fonden må komme til udtryk i forbindelse med affattelsen af vedtægten eller dokumenter, der knytter sig hertil. Der kan derfor alene lægges vægt på stifters vilje, som denne er kommet til udtryk i vedtægternes ordlyd, eller som på anden måde med stor grad af sikkerhed kan fastslås var udtryk for stifters vilje på stiftelsestidspunktet.

En fonds uddelingsformål skal i henhold til fondslovens § 6, stk. 1, være angivet i fondens vedtægter. Som følge heraf kan det ikke overlades til bestyrelsen at bestemme uddelingsformålene eller frit at prioritere mellem flere uddelingsformål. Hvis der er flere uddelingsformål, er disse ligestillede, medmindre de efter vedtægterne er prioriteret. Der findes således ikke en tredje mulighed, hvorefter det overlades til bestyrelsens frie skøn at prioritere mellem flere uddelingsformål. Inden for rammerne af de enkelte uddelingsformål, herunder brede formål som eksempelvis det almennyttige formål i vedtægternes § 6, nr. 6, kan bestyrelsen dog fastsætte, hvilke legatmodtagere der skal uddeles til og med hvilke beløb. Dette beror således på bestyrelsens frie skøn, men som nævnt kan det ikke udstrækkes til at omfatte en prioritering mellem de angivne uddelingsformål.

Det Nissenske Familiefond har anført navnlig, at fondslovens § 29 ikke giver Civilstyrelsen hjemmel til at pålægge fonde med flere formål, der ikke i vedtægten er underlagt en fast fordelingsnøgle, at uddele ligeligt over tid til de forskellige formål.

Der må kræves sikker og utvivlsom lovhjemmel for, at en administrativ myndighed skal kunne pålægge en familiefond, der er stiftet længe før, at der eksisterede nogen lovgivning på området, at anvende halvdelen af fondens uddelelser over tid på formål, der ikke angår familien. Der eksisterer ikke en sådan sikker og utvivlsom lovhjemmel.

Ordlyden af fondsloven § 29, stk. 1, 1. pkt., opstiller ikke krav om anvendelse af et matematisk fordelingsprincip ved uddeling til flere formål. En almindelig ordlydsfortolkning af bestemmelsen giver tværtimod bestyrelsen en betydelig frihed til at beslutte, hvordan overskud skal fordeles. Begrænsningen i bestyrelsens adgang til at disponere overskuddet består således efter ordlyden alene i, at anvendelsen skal ske til "de formål", der er fastlagt i vedtægten. Det havde været både meget nærliggende og meget enkelt at indarbejde et krav om ligelig uddeling over tid til forskellige formål udtrykkeligt i bestemmelsens ordlyd, såfremt lovgiver havde ønsket, at fondsloven skulle indeholde en så vidtgående

begrænsning i bestyrelsens adgang til at disponere på en fonds vegne. Når dette ikke er sket, må det have formodningen imod sig, at lovgiver har ønsket, at en fondsbestyrelse – uden for de tilfælde, hvor stifter har truffet beslutning herom – skal underlægges en matematisk baseret fordelingsregel.

Forarbejderne til fondsloven indeholder heller ikke bemærkninger, hvoraf det fremgår, at en fondsbestyrelse skulle være forpligtet til at fordele lige meget til forskellige formål over tid. Betænkning nr. 970/1982 fastslår, at der ikke må uddeles til andet end en fonds formål, og at fondsbestyrelsen ved flere formål ikke bør nøjes med at begunstige et enkelt af disse formål over en årrække. Der er ikke grundlag for at udlede andre begrænsninger i form af matematiske fordelingsregler af forarbejderne.

Det anføres tillige i betænkningen, at reglen fastslår, hvad der allerede må anses som gældende ret. Med denne bemærkning kan det lægges til grund, at lovgiver ikke ved bestemmelsen har givet fondsmyndigheden nogen beføjelser, som ikke i forvejen tilkom de myndigheder, der førte tilsyn med stadfæstede fonde forud for fondslovens ikrafttræden.

Der er ikke i den juridiske litteratur nogen støtte for, at fondslovens § 29 skulle indeholde et krav om, at der over tid skal uddeles til en fonds forskellige formål efter en matematisk fordelingsnøgle.

Civilstyrelsen har 25 år efter fondslovens indførelse udviklet en ny og meget restriktiv administrativ praksis, som der hverken i lovens ordlyd, forarbejderne eller forudgående praksis ses at være hjemmel til. Civilstyrelsen har ikke kunnet henvise til nogen relevant administrativ afgørelse fra før 2004, og det må derfor lægges til grund, at der ikke eksisterer nogen administrativ praksis som hævdet af Civilstyrelsen.

Forarbejderne til erhvervsfondsloven fra 2014 har ikke relevans for vurderingen af denne sag. Forarbejder til en lovgivning i 2014, der vel at mærke vedrører et andet retsområde, kan ikke påvirke udfaldet af en retssag, der vedrører en påstået hjemmel i en lovbestemmelse fra 1984, som søges bragt i anvendelse på en fond stiftet 30 år, før der blev lovgivet på området.

En anvendelse af sædvanlige fortolkningsprincipper fører til den konklusion, at det ikke har været stifters ønske, at slægtsformålet og det almennyttige formål skulle tilgodeses ligeligt. Tværtimod indikerer tilblivelseshistorien, fondens navn, fondens opløsningsbestemmelse, fondens uddelingspraksis i den periode, hvor stifteren selv var formand for bestyrelsen, samt den skriftlige erklæring afgivet af stifterens barnebarn, at det har været stifterens ønske, at fonden ved uddeling af midler skulle tillægge slægtsformålet markant prioritet i forhold til det almennyttige formål.

Stifteren etablerede fonden, 30 år inden den første fondslovgivning trådte i kraft, og 50 år inden Civilstyrelsen begyndte at skabe en restriktiv praksis på området, der pålægger fondsbestyrelser at fordele til forskellige formål efter matematiske principper. Stifteren har således ikke haft nogen mulighed for at forudse, at der ville opstå en situation, hvor vedtægternes formulering ikke ville være tilstrækkelig til at sikre udmøntningen af hendes vilje.

Hertil kommer, at stifteren udtrykkeligt bestemte i vedtægterne, at hverken myndigheder eller domstole skulle gives mulighed for at censurere det frie skøn, som bestyrelsen var tillagt med hensyn til at bestemme, hvilke af de resterende uddelingsformål, der skulle tilgodeses. Der er ikke grundlag for Civilstyrelsens synspunkt om, at det fondsretligt ikke gyldigt kan besluttes, at en fondsbestyrelse frit skal kunne prioritere mellem flere af fondens uddelingsformål.

### **Supplerende retsgrundlag**

Fondslovens § 1, stk. 2, bestemmer:

”Ved en fond forstås i denne lov en juridisk person, som besidder en formue, der er uigenkaldeligt udskilt fra stifterens formue, til varetagelse af et eller flere i vedtægten bestemte formål, som skal kunne efterlevs i en længere årrække, hvor rådighedsbeføjelserne over fonden tilkommer en i forhold til stifter selvstændig ledelse, og hvor ingen fysisk eller juridisk person uden for fonden har ejendomsretten til fondens formue.”

Bestemmelsen blev indsat i fondsloven ved lov nr. 734 af 25. juni 2014. Af de specielle bemærkninger til bestemmelsen i lovforslaget fremgår bl.a. (Folketingstidende 2013-14, tillæg A, lovforslag nr. L 114, s. 15):

”Kravet om en selvstændig ledelse medfører endvidere, at de beslutninger, som bestyrelsen i en fond træffer, skal kunne begrundes alene i fondens formål og interesser.

Stifters ønsker med fonden må således komme til udtryk i forbindelse med affattelsen af vedtægten eller dokumenter, der knytter sig hertil. Efter stiftelsen har stifter ikke særlige rettigheder i forhold til fonden ved f.eks. efterfølgende vedtægtsændringer, hvis det ikke klart fremgår af den oprindelige vedtægt.”

## Højesterets begrundelse og resultat

### *Sagens baggrund og problemstillinger*

Paula Nissen, der var datter af en af de tre grundlæggere af F.L. Smidth (Poul Larsen), stiftede den 26. december 1954 Det Nissenske Familiefond.

Efter fundatsen skal afkastet af fondens formue anvendes til seks forskellige formål. Der er mellem parterne enighed om, at kun to formål – ud over at henlægge til fondens formue (§ 6, nr. 3) – er relevante i dag: at udbetale årlige ydelser til efterkommere (descendenter) efter fondens stifter (§ 6, nr. 4) og at støtte almennyttige formål (§ 6, nr. 6).

Paula Nissen var selv formand for fondens bestyrelse fra 1955 til 1982, og i denne periode uddelte fonden i alt ca. 13,3 mio. kr., heraf ca. 12,7 mio. kr. til slægtsformålet og 134.000 kr. til det almennyttige formål. Der er ikke oplyst nærmere om uddelingspraksis siden 1982 ud over, at der fortsat ikke er uddelt lige store beløb til slægtsformålet og til det almennyttige formål.

Civilstyrelsen afgjorde den 8. april 2013, som fastholdt ved afgørelser af 3. oktober 2014 og 21. august 2015, at Det Nissenske Familiefond over tid skal foretage en ligelig uddeling til uddelingsformålene i fondens fundats § 6, nr. 4 og nr. 6, idet formålene må anses for indbyrdes ligestillede.

Sagen angår for Højesteret i første række, om Civilstyrelsens afgørelse skal annulleres, fordi der ikke er hjemmel i fondsloven til at stille krav om, at der over tid skal uddeles ligeligt til ligestillede uddelingsformål.

I anden række angår sagen, om en fortolkning af fondens fundats fører til, at slægtsformålet og det almennyttige formål skal tilgodeses ligeligt.

### *Hjemmelsspørgsmålet (fondslovens § 29)*

Efter fondslovens § 29 påhviler det bestyrelsen for en fond – efter rimelige henlæggelser til konsolidering af fondens formue – at anvende årets overskud til de formål, der er fastsat i vedtægten. Anvendelsen kan efter bestemmelsen udskydes til et senere regnskabsår, hvis det er af betydning for opfyldelsen af fondens formål.

Det fremgår af forarbejderne (betænkning nr. 970/1982, s. 68), at bestemmelsen fastslår den principielle uddelingspligt, og at uddeling kun må ske til de formål, der er nævnt i fundatsen (vedtægten). Bestemmelsen indeholder ifølge forarbejderne imidlertid tillige et direktiv til bestyrelsen om, at der i fonde med flere formål ikke bør ske en ensidig begunstiging over en årrække af ét formål.

Fondsloven trådte i kraft den 1. januar 1985, men gælder også for tidligere stiftede fonde.

Civilstyrelsen har anført, at styrelsen i hvert fald i de seneste 15 år, hvor man har kunnet dokumentere administrativ praksis, har lagt til grund, at fondslovens § 29 og dens forarbejder forudsætter en ligelig uddeling til alle (ligestillede) uddelingsformål.

Højesteret finder, at fondslovens § 29 i overensstemmelse med forarbejderne indebærer, at der ikke – medmindre fundatsen bestemmer andet – må ske en ensidig begunstiggelse af et eller flere af en fonds formål frem for andre. Der ligger heri, at der som udgangspunkt skal være en vis rimelig balance i uddelingerne til de forskellige uddelingsformål over en årrække. Fondsbestyrelsen skal således sagligt og loyalt tilgodese de formål, der er opregnet i fundatsen, og en eventuel uddeling af forskellige beløb til disse formål set over en årrække – uden at der er fastsat en prioritering eller en fordelingsnøgle i fundatsen – skal være rimelig og sagligt begrundet, f.eks. i konkrete eller generelle uddelingsbehov inden for de forskellige uddelingsformål, opsparing til særlige formål eller lignende.

Fondslovens § 29 giver ikke hjemmel til at pålægge en fond, hvis fundats ikke regulerer spørgsmålet, over tid at foretage uddeling med lige store beløb til fondens forskellige formål.

*Fortolkningsspørgsmålet (fundatsen)*

Spørgsmålet er herefter, om slægtsformålet (fundatsens § 6, nr. 4) og det almennyttige formål (§ 6, nr. 6) skal tilgodeses ligeligt.

Fundatsens § 6, nr. 1 og 2, om støtte til personer med særlig tilknytning til fondsstifteren er ikke længere aktuelle.

Fundatsen bestemmer herefter i § 6, at det overskud, der ikke er anvendt til formålene under nr. 1 og 2 "efter bestyrelsens frie skøn, hvilket skøn ikke kan underkastes bedømmelse endsige afgørelse af offentlige myndigheder eller domstole" skal henlægges til fondens kapital (nr. 3), udbetales som årlige ydelser til efterkommere (descendenter) efter fondsstifteren (nr. 4), udbetales som årlige ydelser til andre efterkommere efter fondsstifterens far, Poul Larsen, hvis bestyrelsen skønner, at der er særlig anledning hertil (nr. 5) eller anvendes til at støtte almennyttige formål (nr. 6).

Som anført er der enighed om, at kun to af formålene er aktuelle i dag: at udbetale årlige ydelser til efterkommere efter fondens stifter (nr. 4) og at støtte almennyttige formål (nr. 6).



Højesteret tiltræder, at det ikke på baggrund af fundatsens ordlyd eller sammenhængen i de enkelte bestemmelser kan udledes, at slægtsformålet er fortrinsberettiget frem for det almennyttige formål.

Det er et grundlæggende fondsretligt princip, at stifter uigenkaldeligt har udskilt fondens midler fra sin egen formue, jf. herved nu udtrykkeligt fondslovens § 1, stk. 2. Som anført i forarbejderne til bestemmelsen (Folketingstidende 2013-14, tillæg A, lovforslag nr. L 114, s. 15) indebærer dette bl.a., at fondsstifters ønsker med fonden må komme til udtryk i forbindelse med affattelsen af fundatsen (vedtægten) eller dokumenter, der knytter sig hertil.

Højesteret finder, at det ikke kan tillægges betydning ved vurderingen af, om slægtsformålet og det almennyttige formål er ligestillede, at fondsstifteren, Paula Nissen, tre år forud for stiftelsen af familiefonden stiftede et almennyttigt legat, eller at uddelingerne i hele hendes formandstid i alt væsentligt gik til slægtsformålet.

Det kan i den foreliggende sag heller ikke tillægges betydning, at fonden er benævnt "familiefond", når der ikke i formålsbestemmelsen (§ 6) er angivet nogen prioritering mellem slægtsformålet og det almennyttige formål. Det samme gælder prioriteringen af slægtsformålet i den særegne situation, hvor en opløsning af fonden er nødvendig som følge af lovændringer med hensyn til formueforvaltning eller beskatning (§ 14).

#### *Civilstyrelsens afgørelse*

Det fremgår af Civilstyrelsens seneste afgørelse af 21. august 2015, at styrelsen "fastholder..., at fondens formål i vedtægtens § 6, nr. 4 og 6 [slægtsformålet og det almennyttige formål], er indbyrdes ligestillede, og at der over tid skal ske en ligelig uddeling til fondens formål". Det anføres afslutningsvis, at "styrelsen skal derfor fortsat henstille til bestyrelsen, at der uddeles mere ligeligt til fondens ligestillede formål".

De afsluttende bemærkninger kan læses som en henstilling om, at fondsbestyrelsen ikke over en årrække ensidigt begunstiger ét formål, men i stedet sikrer en vis rimelig balance i uddelingerne til de forskellige formål.

Læst i sin helhed og i lyset af Civilstyrelsens anbringender under denne retssag må afgørelsen imidlertid forstås derhen, at der efter styrelsens opfattelse over en årrække skal uddeles samme beløb til slægtsformål og til almennyttige formål.

En sådan afgørelse har som anført ovenfor efter Højesterets opfattelse ikke hjemmel i fondslovens § 29.

Fondens uddelingspraksis i perioden 1955-1982 – hvor ca. 95 % af overskuddet blev uddelt til fondsstifterens efterkommere, mens der kun blev uddelt ca. 1 % til almennyttige formål – vil utvivlsomt ikke opfylde kravet i fondsloven, som trådte i kraft i 1985.

Der er ikke fremlagt oplysninger om, hvordan fondens overskud har været fordelt siden 1982. Herefter har Højesteret – som sagen er afgjort af Civilstyrelsen og forelagt domstolene – ikke grundlag for at vurdere, om fordelingen mellem de to formål siden 1982 har været rimelig og sagligt begrundet.

#### *Konklusion*

Højesteret tager Det Nissenskes Familiefonds principale påstand til følge.

#### **THI KENDES FOR RET:**

Civilstyrelsens afgørelse af 21. august 2015 annulleres.

Civilstyrelsen skal anerkende, at fondslovens § 29 ikke giver hjemmel til at pålægge Det Nissenske Familiefond over tid at foretage ligelig uddeling til lige-stillede uddelingsformål.

I sagsomkostninger for Højesteret skal Civilstyrelsen betale 200.000 kr. til Det Nissenske Familiefond.

De idømte sagsomkostningsbeløb skal betales inden 14 dage efter denne højesteretsdoms afsigelse og forrentes efter rentelovens § 8 a.