BETÆNKNING OM FONDE

afgivet af det af justitsministeriet
den 14. juli 1978 nedsatte udvalg

BETÆNKNING NR. 970

1982

Indholdsfortegnelse

Kapitel I.	Udvalgets sammensætning og arbejde	5
Kapitel II.	Historisk redegørelse	9
Kapitel III.	Udvalgets almindelige synspunkter	27
Kapitel IV.	Udvalgets forslag	37
4.1.	Udkast til lov om fonde	37
4.2.	Bemærkninger til lovudkastet	43
4.3.	Udkast til lov om erhvervsdrivende fonde	81
4.4.	Bemærkninger til lovudkastet	89
Kapitel V.	Udvalgets synspunkter om beskatning af fonde	131
Bilag 1	Redegørelse for praksis vedrørende stadfæstede fonde	137
Bilag 2	Notat om offentlige fonde	147
Bilag 3	Notat om begrebet almennyttig	171
Bilag 4	Notat om den fremtidige retlige regulering af de erhvervsdrivende fondes forhold	179
Bilag 5	Notat om begrebet erhvervsdrivende	181
Bilag 6	Statistiske oplysninger om fonde	211
Bilag 7	Afgrænsning af fonde over for andre juridiske personer	213
Bilag 8	Underudvalgets redegørelse om beskatning af fonde	217
Bilag 9	Notat om fremmed ret	433

Kapitel I.

Udvalgets sammensætning og arbejde.

1. Udvalgets kommissorium.

Udvalget er nedsat ved justitsministeriets skrivelse af 14. juli 1978. Udvalgets kommissorium har følgende indhold:

»1. Der er ikke i dansk ret almindelige lovregler om fonds, legater, stiftelser og lignende selvejende institutioner (i det følgende benævnt fonds). Disse kan uanset formål og størrelse frit oprettes, og der er ikke pligt til at søge fondens fundats stadfæstet (konfirmeret) og dermed undergivet offentligt tilsyn. Lovgivningen gør ikke forskel på stadfæstede og ikke-stadfæstede fonds.

Ikke mindst i de senere år er en række betydelige erhvervsvirksomheder – bl.a. på baggrund af de særlige regler om beskatning af fonds – blevet omdannet til fonds enten ved, at den pågældende erhvervsvirksomhed direkte er overdraget til en fond eller – hvor erhvervsvirksomheden drives i form af et aktieselskab – gennem overdragelse af en kontrollerende aktiepost til en fond.

Den frie adgang til at oprette fonds har endvidere på den ene side ført til, at der er oprettet og stadig oprettes et betydeligt antal fonds, som i kraft af kapitalens ringe størrelse og/eller fondens begrænsede formål ikke har nogen væsentlig samfundsmæssig betydning. Den gældende praksis med hensyn til stadfæstelse af fundatser har endvidere bevirket, at det offentlige er blevet belastet med tilsynet med en betydelig del af disse fonds.

På den anden side har den frie adgang til at oprette fonds bevirket, at et betydeligt antal store fonds med helt eller delvist almennyttigt formål ikke er undergivet offentligt tilsyn.

2. Ved den omfattende lovgivning om aktieselskaber og anpartsselskaber i 1973 blev spørgsmålet om lovreguleringer af andre selskabsformer aktualiseret. På denne baggrund har handelsministeriet anmodet professor H. Lund Christiansen om som eneudredningsmand, bistået af et panel af sagkyndige, at vurdere behovet for en retlig regulering af andelsselskaber og andre selskabsformer med begrænset ansvar, herunder kommanditselskaber og selvejende fonds og stiftelser, der driver erhvervsvirksomhed. Det blev i andelsselskaber tidsmæssig havde forrang for de øvrige selskabsformer, hvorfor arbejdet om regulering af fonds m.v. ikke er påbegyndt.

3. Medens bestyrelse og direktion i aktieselskaber, anpartsselskaber, andelsselskaber og lignende er undergivet ejernes (aktionærernes, anpartshavernes, andelshavernes) kontrol, ligesom aktieselskaberne og anpartsselskaberne gennem aktieselskabs-registerets virksomhed er undergivet en vis offentlighed, er der ved de ikke-stadfæstede fonds normalt ingen udenforstående, som fører tilsyn med, at fonden administreres forsvarligt og i overensstemmelse med fundatsen. I betragtning af at disse fonds ofte tjener almene formål og administrerer meget betydelige økonomiske værdier, bør det overvejes, om dette kan anses for tilfredsstillende. Det må i denne forbindelse erindres, at fonds normalt skal fungere i ubegrænset tid uden adgang til likvidation.

4. Spørgsmålet om en øget offentlig indsigt i og kontrol med visse stiftelser har i de seneste år været overvejet i de øvrige nordiske lande. I *Norge* har et udvalg under justitsministeriet afgivet betænkning i 1975 (NOU 1975:63) med et udkast til lov om stiftelser og om omdannelse i visse retsforhold. Udvalget foreslår ikke begrænsninger i adgangen til at oprette private stiftelser, men man foreslår visse grundlæggende regler for alle stiftelser, herunder en bemyndigelse for tilsynsmyndigheden til at fastsætte regler om bestyrelse, kapitalforhold, forvaltning, regnskab og revision. Der foreslås endvidere tilvejebragt hjemmel til at indføre anmeldelsespligt for større stiftelser. Endelig foreslås særregler for næringsdrivende stiftelser, hvorefter der bl.a. stilles krav om en vis mindstekapital og krav til vedtægterne, ligesom det foreslås, at aktielovens regler om ledelse, regnskab, revision og granskning bliver anvendt.

I *Sverige* og *Finland* arbejdes der for tiden i udvalg ligeledes med forslag til en nærmere lovregulering af stiftelser.

5. De særlige regler, der gælder med hensyn til beskatning m.v. af fonds, spiller formentlig en be-

af en erhvervsvirksomhed.
erhvervsmæssig virksomhed beta-
ndkomstskat, der udgør 37% (nu
katpligtige indkomst. Ministeren
afgifter kan helt eller delvis fritage
ennyttige formål for indkomstskat
indkomsten ved erhvervsmæssig
vendes til de nævnte formål. Ind-
papirer, herunder aktier, anses ik-
smæssige, og er således ikke ind-
. Fonds betaler ikke formueskat.
s er fritaget for gaveafgift og ind-
s ikke. Derimod skal opretteren be-
komstskat af de overdragne værdi-
nds betales som hovedregel en ar-
. Ministeren for skatter og afgifter
rveafgiften til 12% af arv, der til-
ed almennyttige formål.

aggrund anmodes udvalget om at
og muligheder for en lovmæssig
nds samt i givet fald udarbejde for-

r overveje, i hvilken udstrækning
nsigtsmæssigt at foreslå særregler
vende fonds. Udvalget bør samti-
vornår en fond kan karakteriseres
rivende. Udvalget bør overveje,
vsdrivende fonds bør undergives
trering, stiftelse, mindstekapital,
midlernes tilstedeværelse, ledelse,
sion, offentliggørelse samt regler
videre bør udvalget overveje, om
særlige regler om arbejdstagernes
se og om koncernforhold af tilsva-
som dem der gælder for aktiesel-
rtsselskaber. Da sparekassers for-
et ved bank- og sparekasseloven,
ke inddrage sparekassers forhold
ser.
r overveje, om der er behov for
g med henblik på offentligt tilsyn
almennyttigt formål, uanset om
rivende, således at det kan påses,
valtes betryggende og administre-
mmelse med fundatsen. Udvalget
indelse overveje, hvornår en fond
res som almennyttig.
lig være en forudsætning for et så-
n tilsynsmyndighed får kendskab
der er eller bliver oprettet. Udval-
, om et sådant tilsyn nødvendig-

den måde, f.eks. ved at en evt. lempeligere beskatning af fonds med almennyttigt formål forbeholdes fonds, der er anmeldt til tilsynsmyndigheden, og hvis fundats m.v. er godkendt af denne.
Udvalget bør endvidere overveje indholdet og omfanget af et evt. tilsyn med almennyttige fonds, og i hvilken udstrækning det vil være hensigtsmæssigt at foreslå særregler for tilsynet med sådanne fonds, der samtidig er erhvervsdrivende.
Det bør muligvis pålægges de pågældende fonds at bidrage til dækning af det offentliges udgifter i forbindelse med registrering og tilsyn.
c. Udvalget bør overveje, om almennyttige fonds, hvis formue er så lille, at et løbende offentligt tilsyn er unødvendigt, og ikke-almennyttige fonds, især familiefonds, bør fritages for tilsynet. Modstykket til et sådant tilsyn bør formentlig være, at der ved lov opstilles visse minimumskrav til fundatsen vedrørende bl.a. ledelse, kapitalanbringelse, regnskabsaflæggelse og revision.
Udvalget bør endvidere tage stilling til, om der bør være adgang til at afvikle små fonds, hvor administrationsudgifterne ikke står i rimeligt forhold til udbyttet, eller til at ændre fondens formål gennem ændring af fundats eller lignende (permutation).
d. Udvalget bør overveje, hvilken myndighed der i givet fald skal varetage registrerings- og tilsynsopgaverne, herunder i hvilket omfang registrering kan ske i allerede eksisterende registre, f.eks. aktieselskabs-registeret eller forenings-registeret.

7. Bl.a. på grund af sammenhængen mellem på den ene side indholdet af eventuelle særregler for erhvervsdrivende fonds, jfr. ovenfor pkt. 6, a, og af en eventuel tilsynslovgivning, jfr. pkt. 6, b, og på den anden side de særlige regler vedrørende fonds' skatte- og arveafgiftsmæssige stilling bør udvalget overveje, i hvilket omfang disse særlige regler fortsat kan anses for velbegrundede og i forbindelse hermed fremsætte udvalgets principielle synspunkter på spørgsmålet om sammenhængen mellem eventuelle lovbestemmelser om tilsyn m.v. vedrørende fonds og disses placering i skatte- og afgiftsmæssig henseende. Udvalget bør være opmærksom på, at ministeriet for skatter og afgifter overvejer en generel reform for beskatningen af foreninger og fonds, og at de skatte- og afgiftsmæssige spørgsmål vedrørende disse har væsentlig sammenhæng med andre dele af skatte- og afgiftssystemet.

at udvalget benytter sig heraf ved behandlingen af spørgsmålet om fonds' skatte- og arveafgiftsmæssige stilling.
Udvalget kan tilkalde særlige sagkyndige eller andre til at deltage i drøftelser i udvalget eller i underudvalg.
Hvis udvalget ønsker at iværksætte undersøgelser, der skønnes at medføre særlige udgifter, bør udvalget over for justitsministeriet fremkomme med indstilling herom.
Udvalget kan afgive delbetænkninger.
Udvalgets arbejde skal så vidt muligt ske i samarbejde med tilsvarende arbejde i de øvrige nordiske lande.«

2. Udvalgets sammensætning.

Udvalget fik følgende sammensætning:
Kst. overformynder Niels Larsen (formand),
Kontorchef i handelsministeriet Frede Christensen (udpeget af handelsministeriet),
Direktør B. Munk Ebbesen (udpeget af Danmarks Sparekasseforening og Den Danske Bankforening),
Direktør Bjarne Fogh (udpeget af Assurandør-Societetet, Butikshandelens Fællesråd, Danmarks Rederiforening, Grosserer-Societetet, Håndværksrådet, Industrirådet og Provinshandelskammeret),
Landsretssagfører Niels Th. Kjølbye (udpeget af Advokatrådet),
Cand.polit. Karin Kristensen (udpeget af Arbejderbevægelsens Erhvervsråd),
Overregistrator Viggo Larsen (udpeget af handelsministeriet),
Kontorchef i statsskattedirektoratet Vagn Laustsen (udpeget af skattedepartementet),
Afdelingsleder, cand.polit. Mogens Lykketoft (udpeget af Arbejderbevægelsens Erhvervsråd),
Fuldmægtig i indenrigsministeriet Emil le Maire (udpeget af indenrigsministeriet),
Landsretssagfører Kristian Mogensen (udpeget af Assurandør-Societetet, Butikshandelens Fællesråd, Danmarks Rederiforening, Grosserer-Societetet, Håndværksrådet, Industrirådet og Provinshandelskammeret),
Professor Jørgen Nørgaard, Århus Universitet,
Statsaut. revisor Søren Rasmussen (udpeget af Kontorchef i justitsministeriet Anders Troldborg (udpeget af justitsministeriet),
Ekspeditionssekretær i ministeriet for skatter og afgifter Oluf Skau Wogensen (udpeget af skattedepartementet).

Udvalgets sekretariat bestod ved nedsættelsen af:
Fuldmægtig i justitsministeriet Lennart Lynge Andersen,
Fuldmægtig i handelsministeriet Kim Busck-Nielsen,
Fuldmægtig i aktieselskabs-registeret O. Hasselager og
Fuldmægtig i skattedepartementet Ingrid Otzen.

Under udvalgets arbejde er der sket følgende ændringer i dets sammensætning:
Den 10. marts 1980 indtrådte kontorchef Niels Opstrup, skattedepartementet, som medlem af udvalget. Kontorchef Niels Opstrup udtrådte af udvalget den 29. juni 1981.
Den 29. april 1980 afløste overregistrator Jens Selmer overregistrator Viggo Larsen som medlem af udvalget.
Den 11. august 1980 afløste fuldmægtig Niels Thomsen, aktieselskabs-registeret, kontorchef Olaf Hasselager som sekretær for udvalget.
Den 28. oktober 1980 afløste fuldmægtig Kjeld Bergenfelt, skattedepartementet, fuldmægtig Ingrid Otzen som sekretær for udvalget.
Den 28. oktober 1980 beskikkedes kst. kontorchef Peter Rhedin, justitsministeriet, som leder af sekretariatet. Kontorchef Peter Rhedin udtrådte i juni måned 1981.
Den 15. januar afløste afdelingschef i industriministeriet Hagen Jørgensen forbrugerombudsmand Frede Christensen som medlem af udvalget.
Den 23. februar 1981 afløste advokat Torben Vistisen minister for skatter og afgifter Mogens Lykketoft som medlem af udvalget.
Den 30. marts 1981 afløste højesteretsdommer Niels Pontoppidan landsdommer Niels Larsen som formand for udvalget.
Den 11. september 1981 afløste cand.polit. Bent Greve fuldmægtig Karin Kristensen som medlem af udvalget.
Fra december 1980 har konsulent C. Boye Ja-

arbejdsform.

t sit første møde den 1. december oldt ialt 40 plenarmøder.

atte i 1980 et underudvalg til beattespørgsmål. Underudvalget fik nensætning:
Vagn Laustsen (formand),
Borum,
Mogens Lykketoft, senere afløst af arin Kristensen,
iels Opstrup,
Merete Rasmussen,
t revisor Søren Rasmussen,
rer Aage Spang-Hanssen,
Anders Troldborg,
kretær O. Skau Wogensen.

ts sekretariat bestod af:
Kjeld Bergenfelt,
oul Jensen, statsskattedirektoratet.

dvalget, der har afholdt 15 møder, marts 1981 en redegørelse til fondsegørelsen er optaget som bilag 8.

ng fra skattedepartementet stillede den 30. juni 1981 redegørelsen til Thorkil Kristensen-udvalget, idet – ligeledes efter anmodning fra nentet – knyttede nogle foreløbige til redegørelsen.

af udvalgets lovudkast med bedsatte udvalget i 1981 en redaktidaktionskomiteen har haft følgentning:

Afdelingschef Anders Troldborg (formand),
Cand.polit. Bent Greve,
Konsulent C. Boye Jacobsen,
Afdelingschef Hagen Jørgensen,
Landsretssagfører Niels Th. Kjølbye,
Landsretssagfører Kristian Mogensen,
Professor Jørgen Nørgaard,
Advokat Torben Vistisen.

I redaktionskomiteens møder har yderligere medlemmer deltaget. Redaktionskomiteen har afholdt i alt 43 møder.

Udvalgets sekretariat har deltaget i drøftelser med norske og finske fondsmyndigheder. Der har endvidere været samarbejde mellem fondsudvalgets sekretariat og sekretariatet i den svenske Stiftelsesudredning. Endelig har udvalgets formand og sekretariat deltaget i en drøftelse med formanden og sekretariatet for Stiftelsesudredningen.

Som resultat af udvalgets arbejde fremkommer denne betænkning, der i kapitel 2 indeholder en historisk redegørelse, udarbejdet af professor, dr. jur. Ditlev Tamm. Kapitel 3 indeholder en redegørelse for udvalgets hovedsynspunkter. Kapitel 4 indeholder udvalgets forslag til lov om fonde med bemærkninger til lovudkastet og forslag til lov om erhvervsdrivende fonde med bemærkninger til lovudkastet. Kapitel 5 indeholder udvalgets synspunkter om beskatning af fonde.
Som bilag 1 – 7 og 9 er optaget en række undersøgelser, der er udarbejdet af udvalgets sekretariat og gennemgået af udvalget. Bilag 8 indeholder underudvalgets redegørelse om beskatning af fonde.

København i november 1982.

unk Ebbesen	*Bjarne Fogh*	*Bent Greve*
n Jørgensen	*Niels Th. Kjølbye*	*Vagn Laustsen*
il le Maire	*Kristian Mogensen*	*Jørgen Nørgaard*
Pontoppidan formand)	*Søren Rasmussen*	*Jens Selmer*
s Troldborg	*Torben Vistisen*	*O. Skau Wogensen*

Lennart Lynge Andersen — *Kjeld Bergenfelt*

Kapitel II.

Træk af dansk stiftelsesrets historie.

af professor, dr. jur. Ditlev Tamm

1. Selvejende institutioner - stiftelser, fonds, legater - er som fænomen af langt ældre dato end disse betegnelser. Også den dogmatiske afklaring af de juridiske problemer, der knytter sig til stiftelserne - den betegnelse, der vil blive benyttet i det følgende, og som i den historiske litteratur hidtil har været gængs - er først på et sent tidspunkt blevet tilstrækkelig tilstrækkelig tilstræbt. Det var omkring midten af det 19. århundrede, at man kom ind på at benytte det konstruktive begreb den juridiske person om både personsammenslutninger - korporationer - og stiftelser. Indtil da var stiftelsernes retlige status stærkt omtvistet, 1) og det er den for så vidt stadig, efter at nyere doktrin i vidt omfang har forladt den juridiske person som samlebegreb til fordel for en opspaltning af personbegrebet i interessesubjekt og rådighedssubjekt m.v. 2) Som genstand for lovgivning og juridisk teoridannelse har stiftelserne ikke stået i centrum for interessen, trods den overordentlig store betydning de gennem tiden har haft for varetagelsen af en lang række vigtige opgaver, der traditionelt har knyttet sig til formål af kirkelig art, velgørenhed og fattigforsorg samt uddannelsesvæsenet. Til disse klassiske formål: kirke, skole og fattige er særlig siden forrige århundrede tillige kommet en lang række kulturelle formål.

På dette punkt er der i de senere år ved at ske en vis ændring. Ønsket om en øget offentlig indsigt i og kontrol med stiftelsesvæsenet har givet anledning til, at der i de nordiske lande er kommet overvejelser i gang om en lovgivning om stiftelser, fonds o.l. Et sådant ønske er ikke helt uden fortilfælde i historien og overhovedet spiller kendskab til den historiske udvikling af stiftelsesretten en så vigtig rolle for forståelsen af stiftelsesvæsenets former, at en historisk undersøgelse af stiftelsesretten måske kan bidrage til at lette vejen til indsigt i dette særprægede hjørne af retsordenen.

Stiftelsesrettens historie 3) rækker for Danmark vedkommende ikke videre tilbage end reformationstikken, men som til dels kan spores tilbage til de ældste kulturer. Stiftelsesrettens historie i Danmark er ikke blot et stykke dansk historie, men tillige i vidt omfang et stykke kirkeret. Kanonisk ret, men også anden fremmed påvirkning har således i tidens løb spillet en væsentlig rolle for udviklingen af stiftelsesretten i Danmark, der tillige opviser en række særegne træk.

Enkelte dogmatiske spørgsmål indenfor dansk stiftelsesret har tildraget sig særlig opmærksomhed. Det gælder i dette århundrede retten til at foretage ændringer i stiftelsesformålene, den såkaldte permutationsret,4) der har været genstand for flere fremstillinger. I de senere år har man også været opmærksom på en tilsyneladende ejendommelighed i nyere dansk stiftelsesret, at selv betydelige erhvervsdrivende selvejende institutioner kan oprettes og drives i form af stiftelser. Derimod savnes egentlige forarbejder, når det gælder den mere omfattende fremstilling af stiftelsesrettens historie. Netop stiftelsesretten er en del af retssystemet, hvor kendskab til den historiske udvikling på grund af disse retsformers høje ælde er af stor betydning. I det følgende vil det blive søgt at yde nogle bidrag hertil.

2. Det er ikke for kendskabet til udviklingen af dansk stiftelsesret nødvendigt at komme nærmere ind på opfattelsen i *antikken,* 5) inden grundlaget for en kirkelig stiftelsesret blev skabt i senantikken. Som baggrund for forståelsen af det gennembrud, som den kirkelige opfattelse betød, skal dog følgende bemærkes:

Om der har eksisteret stiftelseslignende retsformer i Danmark inden indflydelsen fra kirken førte de kirkelige stiftelser til Danmark må betragtes som yderst tvivlsomt og også den antikke verden var stiftelsen som retsform ukendt. Derimod var tanken om at henlægge bestemte ting eller formuer til et vedvarende brug ikke noget fremmed. For så vidt kan man allerede i det gamle Ægypten fin-