

Justitsministeriet
Slotsholmsgade 10
1216 København K

Att.: Specialkonsulent Lærke Bjørka Fosgaard

Pr. email: jm@jm.dk; lafo@jm.dk

21. august 2025

Betænkning om revision af fondsloven – sagsnummer 2025-04998

FSR – danske revisorer takker for muligheden for at kommentere på Justitsministeriets betænkning nr. 1586/2025 om revision af fondsloven. Grundlæggende synes betænkningen at være godt gennemarbejdet inden for de rammer, som udvalget er blevet givet. Lovudkastet indeholder en række hensigtsmæssige præciseringer og kodificering af praksis, som kan bidrage til at skabe klarhed for ikke-erhvervsdrivende fonde. Lovudkastet lægger op til at give fondes ledelse større råderum, og det vil givet opleves positivt. Vi finder det også hensigtsmæssigt med et fondsregister og krav om at offentliggøre årsregnskaber.

Vores bemærkninger til de enkelte bestemmelser er struktureret med udgangspunkt i betænkningens indeholdte lovudkast. Derudover har vi nogle afsluttende bemærkninger, som ikke direkte knytter sig til specifikke bestemmelser.

Registrering – kapitel 3

§ 11, stk. 8. Erhvervsstyrelsen fastsætter nærmere regler om, hvilke oplysninger fonden skal registrere i Erhvervsstyrelsens it-system. Det fremgår imidlertid ikke af lovbemærkningerne, hvilket historisk materiale for eksisterende fonde der bliver tilgængeligt. Er det fx alene fondes nuværende fundats, eller bliver de ændringer, der har været historiske, også tilgængelige, eller indgår de i legalitetsprøvelsen?

Kapital – kapitel 4

§§ 29 – 30. Bestemmelserne viderefører i det store hele den eksisterende kapitalstruktur, der gælder for ikke-erhvervsdrivende fonde. Dermed opretholdes sondringen mellem bundne aktiver og disponible aktiver, som synes at være et uhensigtsmæssigt levn fra svundne tider.

Endvidere vil den forskellige kapitalstruktur for erhvervsdrivende og ikke-erhvervsdrivende fonde give problemer, hvis en fond skifter fra den ene fondslov til den anden. Et eksempel kan være, at en erhvervsdrivende fond skifter til at blive ikke-erhvervsdrivende – hvorledes opgøres størrelsen af de bundne aktiver i den situation? Disse forhold er der ikke taget stilling til, og fondene bliver derfor fanget imellem to fondsmyndigheders holdning til regnskabsregler og kapital.

FSR – danske revisorer

Børsgade 4, 4. sal
DK - 1215 København K

Telefon +45 7225 5703
fsr@fsr.dk
www.fsr.dk

CVR. 55 09 72 16
Danske Bank
Reg. 9541
Konto nr. 2500102295



Vi er enige i mindretalsudtalelsen i betænkningen, side 123-124:

"Et mindretal af udvalgets medlemmer (Henrik Steffensen) finder, at der bør ske en omlægning til den kapitalstruktur, der kendes fra erhvervsfondsloven. Mindretallet lægger vægt på, at den kapitalstruktur, der kendes fra erhvervsfondsloven, tillige kendes fra anden lovgivning, hvorefter den er anerkendt indenfor andre virksomheder, foreninger m.v. Denne kapitalstruktur forudsætter efter mindretallets vurdering ikke, at der skal være erhvervsdrift i virksomheden, fonden m.v. Mindretallet bemærker, at den kapitalstruktur, der kendes fra erhvervsfondsloven, vil være hensigtsmæssig for fondene i kombination med mere moderne regnskabsregler og større åbenhed. Det vil medføre, at fonde og erhvervsdrivende fonde skal styres og betragtes ens, eftersom de fondsretlige forhold herved så vidt muligt skal følge de samme principper i relation til ledelse, kapital, likviditet, m.v.

Mindretallet er ikke enig med flertallet i, at en omlægning til den kapitalstruktur, der kendes fra erhvervsfondsloven, vil udgøre en sådan omstillingsbyrde for fondene og fondsmyndigheden, at den ikke kan gennemføres. Det er mindretallets vurdering, at det vil være uproblematisk i tilknytning til fondens registrering i Erhvervsstyrelsens it-system at lade fondens bundne kapital repræsentere en grundkapital, hvorefter stigninger i den bundne kapital kan uddeles m.v. Den gældende kapitalstruktur, der følger af fondsloven har – efter mindretallets vurdering – låst fondene fast i en model, hvor fondene på trods af stor formuefremgang ikke kan foretage uddelinger. Mindretallet bemærker, at et efterfølgende fald i den bundne kapital vil sikre, at bestyrelsen reagerer, og når halvdelen af den bundne kapital er tabt, vil fondsmyndigheden skulle involveres.

Mindretallet bemærker således, at det taler for en ændring af fondslovens kapitalstruktur, at fondene gives større frihed til at disponere over kapitalen, idet også værdistigninger og gevinster da vil tilfalde fondens frie reserver. Oparbejdning af frie reserver vil give bestyrelsen større mulighed for at realisere fondens formål. Mindretallet lægger særligt vægt på værdien i, at fondene og uddelingsmodtagerne kan nyde gavn af en formuefremgang.

Efter mindretallets vurdering er det således uhensigtsmæssigt, at fondens kapital og de hertil hørende kapitalfremgange, som udgangspunkt er bundne og dermed ikke kan anvendes til realisering af fondens formål.

Mindretallet finder endvidere, at det taler for en omlægning af kapitalstrukturen, at en omlægning vil give fondene en administrativ lettelse i forhold til forvaltningen af fondens formue. Mindretallet lægger her vægt på, at bestyrelsen derved får en kendt ramme for udøvelsen af revisors ansvar for fondens økonomi m.v. Mindretallet bemærker, at der ikke er tvivl om, at det vil være lettere for visse bestyrelsesmedlemmer at forholde sig til en kapitalstruktur, der i forvejen kendes fra anden lovgivning.

Mindretallet ser desuden ingen problemer i, at de godkendte forvaltningsafdelinger skal indrette sig på den kapitalstruktur, som kendes fra erhvervsfondsloven.

Mindretallet er dog enig med flertallet i, at hvis den gældende kapitalstruktur skal videreføres, vil det være hensigtsmæssigt at indføre bestemmelser i fondsloven, som

definerer, hvad der skal forstås ved fondens henholdsvis bundne og disponible aktiver, herunder hvilke omkostninger, der kan modregnes i udviklingen på den bundne kapital."

Vi henleder opmærksomheden på, at fondsudvalgets flertal udtrykker, at der er positive og hensigtsmæssige forhold i den kapitalstruktur, som mindretallet foreslår. Blandt andet har den foreslåede kapitalstruktur den fordel, at den giver bestyrelsen større fleksibilitet og frihed til at realisere fondens formål (betænkningen side 119-120). Forventede omstillingsomkostninger og andre hensyn gør imidlertid, at flertallet i fondsudvalget desværre ikke bakker op om en ny kapitalstruktur, hvilket vi finder beklageligt.

§ 30, nr. 2. Ved omtalen af fondens disponible aktiver er det uklart, om "realiseret nettooverskud" også omfatter kapitalgevinster.

Til bestemmelsen bør tilføjes "eller hvad der træder i stedet herfor", da fondens disponible midler også kan omfatte aktiver, som fonden har erhvervet som et led i formålsopfyldelsen, som fx fast ejendom, kunstgenstande og andre udstillingsaktiver.

Formuleringen "afkast og andet realiseret nettooverskud", der hidrører fra midler, der tilhører de bundne aktiver", kan i øvrigt læses, som om fx en gevinst ved afståelse af bundne aktiver ("realiseret nettooverskud") bliver disponibel. Det er næppe tilsigtet, da sådanne gevinster normalt forudsættes geninvesteret.

§ 30, nr. 3. Til bestemmelsen bør tilføjes "eller hvad der træder i stedet herfor", da fondens disponible midler også kan omfatte aktiver, som fonden har erhvervet som et led i formålsopfyldelsen, som fx fast ejendom, kunstgenstande og andre udstillingsaktiver.

§ 31, stk. 1. Der fremgår, at en fonds bundne kapital skal udgøre mindst 1 mio. kr. ved oprettelsen. Bestemmelsen bør præcisere, hvilken værdiansættelsesmetode der skal anvendes ved denne vurdering, særligt når aktiverne ikke udgøres af kontanter eller børsnoterede værdipapirer. Denne mangel kan tilskrives, at der endnu ikke er fastsat regnskabsregler vedrørende stiftelse af fonde hhv. ved efterfølgende indskud.

I erhvervsfundslovens § 33 er fastsat et krav om vurderingsberetning ved sådanne indskud af andre aktiver, så man sikrer sig mod, at aktiverne overvurderes. Vi noterer, at lovudkastet ikke indeholder en tilsvarende bestemmelse for ikke-erhvervsdrivende fonde.

§ 34, stk. 1. Det er særdeles positivt, at lovudkastet åbner op for, at fonden kan anvende bundne aktiver til at betale skat. Det synes dog uhensigtsmæssigt, at det alene er skat af nettokursgevinster opgjort efter reglerne i kursgevinstloven og aktieavancebeskatningsloven. Skat ved salg af andre aktiver, som fx fast ejendom, bør som udgangspunkt ikke udredes af fondens disponible midler, da dette vil medføre en urimelig indskrænkning i fondens mulighed for at realisere formålet.

Herudover er der fonde, hvis kapitalgevinster beskattes efter andre regelsæt, fx pensionsafkastskatteloven, som ikke vil kunne anvende bestemmelsen, som den er foreslået. Vi foreslår derfor, at bestemmelsen udvides til at omfatte betalbar skat, der hviler på fondens bundne aktiver - uanset hvilke bestemmelser i skattelovgivningen skatten skal opgøres efter.

Det er også positivt, at muligheden for at overføre kapitalgevinster foreslås videreført, så fondens bestyrelse kan disponere over visse kapitalgevinster til uddelinger.

Vi finder det dog uhensigtsmæssigt, at formuleringen af mulighederne for de overførte midlers anvendelse indskrænkes til alene at omfatte eksterne uddelinger og ikke til målsopfyldelsen generelt, da det jo netop i den foreslåede § 36 er præciseret, at fonden kan realisere sit formål på andre måder end gennem uddelinger. Vi foreslår derfor, at § 34, stk. 1, i stedet formuleres således, at overførte midler efter bestemmelsen skal anvendes i overensstemmelse med § 36.

Herudover foreslår vi, at bestemmelsen ikke indskrænkes til fortsat kun at omfatte skattepligtige kapitalgevinster efter aktieavancebeskatningsloven og kursgevinstloven, da dette ikke stiller fondene lige, fordi en række fonde har andre typer aktiver, som fx fast ejendom, eller hvor kapitalgevinster beskattes efter andre regelsæt.

§ 34, stk. 2. Det bør præciseres, om det er selve beslutningen om formålet med midlernes anvendelse (uddeling), der skal være truffet inden for den fastsatte frist, eller om det er selve udmøntningen af midlernes konkrete anvendelse, der skal være besluttet.

Realisering af fondens formål – kapitel 5

§ 36. Bestemmelserne om uddelinger er ikke helt klare.

Det er meget prisværdigt, at lovudkastet indeholder definitioner på disponible og bundne aktiver, men begrebet disponibel kapital i § 36, stk. 2, er ikke nærmere defineret. Vi antager, at der hermed menes fondens disponible egenkapital, men er i tvivl om, hvorledes følgende situation skal håndteres:

- Bundne aktiver = 200
- Forpligtelser, der knytter sig til bundne aktiver = 30
- Disponible aktiver = 100
- Forpligtelser, der knytter sig til disponible aktiver = 20

Det er vores forståelse, at fonden her kan uddele 80, fordi fonden kan uddele de disponible nettoaktiver ("disponibel kapital"). I lovbemærkningerne til § 36, stk. 2, (side 487) fremgår dog, at fonden skal fratrække forpligtelser, der knytter sig til de bundne aktiver. Til gengæld står der ikke noget om, at fonden skal fratrække forpligtelser knyttet til de disponible aktiver.

Efter ordlyden i lovbemærkningerne kan fonden kun uddele $(100 - 30) = 70$. Det virker efter vores opfattelse ulogisk, at fondens disponible kapital (uddelingskapaciteten) på den måde påvirkes af den bundne kapital.

Det vil efter vores vurdering være rigtigt at tillade uddeling af 80. Det skyldes, at de disponible aktiver skal reduceres med gælden vedrørende de disponible aktiver. Fonden har én gang henført aktiver/forpligtelser til at være bundne eller disponible, og den sammenhæng bør ikke brydes. Tilsvarende vil nedbringelse af gælden vedrørende de bundne aktiver medføre, at den bundne kapital forøges. Derved ses disse bundne aktiver og de tilknyttede forpligtelser sammen, også fremadrettet.

Det er vigtigt, at lovudkastet præciserer, hvordan uddelingsbestemmelsen i § 36, stk. 2, skal forstås, altså hvad der er korrekt i forhold til formålet med reglerne. Det er herunder væsentligt at sikre, at begrebet kapital ikke forveksles med begrebet aktiver.

Ledelse - kapitel 6

§ 41, stk. 3. Bestyrelsen skal i fondens årsregnskab redegøre for fondens politik for forvaltning af fondens formue. Det er uklart, om redegørelsen skal gives i ledelsesberetningen eller noterne. Da der er tale om et krav til årsregnskabet, bør kravet flyttes til kapitel 7, og kravet kan med fordel præciseres nærmere i den bekendtgørelse, der skal udarbejdes, jf. § 59, stk. 3.

§ 52. Lovudkastets § 52 indeholder et forbud mod tilstedeværelsen af gensidigt bebyrdende aftaler mellem fonden og et flertal af medlemmerne af bestyrelsen. Vi er enige i, at denne værnsregel er hensigtsmæssig, og at værnsreglen udelukkende skal omfatte "bestyrelsesmedlemmer".

§ 53. Denne bestemmelse indebærer et krav om, at bestyrelsen skal godkende gensidigt bebyrdende aftaler med fondens ledelse (altså både direktion og bestyrelse). Bestemmelsen er derfor bredere end § 52. Det er imidlertid vores opfattelse, at § 53 skal være endnu bredere, da det fx bør være et krav, at bestyrelsen også skal godkende aftaler, der laves mellem fonden og et ledelsesmedlems selskab. Der bør således ikke være forskel på, om fonden indgår aftalen med en af ledelsesmedlemmet personligt ejet virksomhed eller et selskab. Samtidig bør godkendelseskravet også gælde for virksomheder, der kontrolleres af ægtefæller/samlevende til ledelsesmedlemmer.

Vi har overvejet, hvorvidt personkredsen bør udvides til at omfatte hele kredsen af nærtstående parter i § 62, stk. 2. På den ene side er der en logik i, at der er lovmæssig identitet mellem transaktioner, der skal godkendes af bestyrelsen, og transaktioner, der skal oplyses i årsregnskabet efter bestemmelsen i § 62, stk. 2. På den anden side kan det være vanskeligt for fonden præcist at vide, hvilke virksomheder børn af ledelsesmedlemmer (og disses ægtefæller/samlevende) kontrollerer. Vi finder derfor, at en passende afgrænsning er:

- Medlemmer af direktionen og disses ægtefæller/samlevende
- Medlemmer af bestyrelsen og disses ægtefæller/samlevende
- Virksomheder, herunder selskaber, som ovennævnte personer hver for sig eller tilsammen har bestemmende indflydelse over.

Årsregnskab og revision - kapitel 7

Regnskabsregler

§ 59. Mange ikke-erhvervsdrivende fonde aflægger i dag årsregnskab efter årsregnskabsloven, herunder også ofte efter regnskabsklasse B. Det er dog ikke et krav, da fondene blot skal aflægge regnskab efter begrebet "god regnskabsskik", som er et særdeles elastisk begreb, som ikke er særlig vejledende for fondene eller regnskabsbrugerne.

I lovudkastet er der alene meget overordnede krav til fondes årsregnskaber i §§ 59 - 62. § 59, stk. 3, indeholder en bemyndigelse, hvorefter justitsministeren kan udforme nærmere krav. Det synes at være en ret vidtgående bemyndigelse, og lovbemærkningerne præciserer ikke nærmere kravene eller retningslinjerne for, hvordan kravene skal udformes.

I betænkningen side 238 fremgår, at der "... med fordel kan tages udgangspunkt i årsregnskabslovens regnskabsklasse B med de relevante tilpasninger henset til fondenes karakter og forhold i øvrigt ..." Som minimum bør dette også fremgå af lovbemærkningerne, og med en nærmere angivelse af, hvilke tilpasninger der synes relevante. Der bør blandt andet tages stilling til, om det er et krav at måle forskellige værdipapirer til dagsværdi, om det er muligt at indregne kursreguleringer direkte på egenkapitalen (i strid med årsregnskabsloven), samt om uddelinger kan indregnes som en omkostning mv. I den forbindelse bør man også overveje, om regnskabsreglerne skal udarbejdes som en "byggeklodsmodel", så store fonde underlægges skrapere regnskabsregler og oplysningskrav end de små fonde, på grund af de store fondes samfundsmæssige betydning. Se også vores afsluttende bemærkninger om en byggeklodsmodel nedenfor.

Det er vores opfattelse, at regnskabsreglerne i bekendtgørelsen skal overvejes meget nøje – af bl.a. følgende årsager:

- Hvis bekendtgørelsens krav og formuleringer afviger fra årsregnskabsloven, vil det medføre, at der fortolkes modsætningsvist. Dermed kan der opstå en uhensigtsmæssig, utilsigtet forskel i praksis mellem årsregnskabsloven og regnskabsreglerne for ikke-erhvervsdrivende fonde. Afvigelser i bekendtgørelsens ordlyd skal derfor forklares og begrundes nøje, hvis Justitsministeriet vælger at udarbejde en bekendtgørelse med regnskabsregler for fonde.
- Regnskabsbestemmelser, som medfører forskelle til reglerne for erhvervsdrivende fonde, skal nøje overvejes, da disse to "virksomhedsformer" i bund og grund minder meget om hinanden. Fondsudvalget konkluderer her, at erhvervsformålet hos erhvervsdrivende fonde medfører store forskelle – men det er efter vores vurdering udtryk for en forkert antagelse, særligt når man taler om udarbejdelse af årsregnskaber.
- Mange af regnskabsreglerne må forventes at være helt identiske for de to typer af fonde. Mange af reglerne, som netop skal være identiske, skal således også følge den udvikling, som sker inden for årsregnskabsloven. Der er således intet, der tilsiger, at den praksis, der allerede findes, og som også senere kommer til inden for fx regnskabsaflæggelse for erhvervsdrivende fonde, ikke skal overføres 1:1 til ikke-erhvervsdrivende fonde.
- Der er intet, som tilsiger, at ikke-erhvervsdrivende fonde skal have særregler i forhold til andre virksomhedsformer. De aktiver og forpligtelser, som ejes af fonden, svarer således til de tilsvarende aktiver og forpligtelser hos erhvervsdrivende fonde, fx grunde og bygninger, børsnoterede og ikke-børnnoterede aktier, realkreditgæld, personaleforpligtelser m.v. Behovet for noteoplysninger om disse poster er heller ikke anderledes end hos erhvervsdrivende fonde (og aktie-/anpartsselskaber).

Det er således vores opfattelse, at en regnskabsbekendtgørelse for fonde skal henvise direkte til årsregnskabslovens regler, da årsregnskabslovens fortolkningsunivers dermed bliver afsættet for fortolkningen af regnskabsreglerne for ikke-erhvervsdrivende fonde.

De nødvendige undtagelser, der skal gælde for ikke-erhvervsdrivende fondes regnskaber, skal netop være specifikke undtagelser, der ikke skaber tvivl om, at årsregnskabslovens øvrige fortolkningsunivers gælder for alle andre områder.

På den måde er det også klart for brugerne af reglerne, hvilke dele af praksis – skreven og uskreven – der finder anvendelse. Det er således både uhensigtsmæssigt og unødvendigt at udarbejde en omfattende bekendtgørelse med en tilnærmet afskrift af reglerne i årsregnskabsloven, eftersom det skaber unødigt uklarhed og usikkerhed hos såvel regnskabsbrugere som fondene.

Revision

Lovudkastets § 63, stk. 1, bestemmer, at ikke-erhvervsdrivende fondes årsregnskab skal revideres af en godkendt revisor eller en forvaltningsafdeling. § 63, stk. 2, stiller kun meget begrænsede krav til revisorerne i en forvaltningsafdeling.

Et *mindretal* i udvalget (*Henrik Steffensen*) udtaler på side 254, ”at hvis godkendte forvaltningsafdelinger fortsat skal kunne foretage revision af fondens årsregnskab, skal de opfylde de samme professionelle krav, som der efter revisorloven gælder for godkendte revisorer. Det vil efter mindretallets vurdering betyde, at der skal stilles krav om f.eks. uafhængighed, efteruddannelse, offentligt tilsyn, klagemuligheder og ansvarsforsikring. Mindretallet bemærker, at såfremt der ikke stilles samme krav til de godkendte forvaltningsafdelinger, som til de godkendte revisorer, vil konkurrencen efter mindretallets vurdering ske på ulige vilkår og på bekostning af kvaliteten.”

Vi er helt enige i denne mindretalsudtalelse. Tilliden til godkendte revisorer bygger i høj grad på de generelle, omfattende krav, der stilles til godkendte revisorer – blandt andet om:

- Anerkendte faglige standarder for revisionens gennemførelse
- Uafhængighed
- Efteruddannelse
- Offentligt tilsyn
- Klagemuligheder
- Ansvarsforsikring.

Fondsudvalget tager ikke stilling til, hvilke kompetencer der er nødvendige for, at en forvaltningsafdeling kan foretage revision af et årsregnskab. Tilsvarende er der ikke efter den gældende lovgivning særlige krav til undersøgelse af forvaltningsafdelingernes revisionskompetencer i forbindelse med fondsmyndighedens godkendelse af forvaltningsafdelinger, og der er ikke krav om efterfølgende tilsyn med forvaltningsafdelingernes kvalitet i de revisionsopgaver, der udføres.

Vi finder derfor samlet set, at bestemmelsen set i sammenhæng med lovudkastets § 64 indebærer meget stor usikkerhed om, hvilken kvalitet fondsudvalget forventer ved revision af fondes regnskaber.

§ 64, stk. 1. Lovudkastet bestemmer, at revisor skal revidere årsregnskabet i overensstemmelse med ”god revisionsskik”, men fastlægger ikke nærmere, hvad der menes med ”god revisionsskik” i ikke-erhvervsdrivende fondes. I praksis anvender godkendte revisorer såkaldte ISA-standarder (revisionsstandarder) ved revision af årsregnskaber for selskaber, erhvervsdrivende fonde mv, og disse standarder er dermed i praksis med til at fastlægge indholdet af ”god revisionsskik”, når revisionen foretages af en godkendt revisor. En revision efter ISA-standarderne er i øvrigt ikke til hinder for, at revisor som et led i sin revision er pålagt yderligere kontrolopgaver (juridisk-kritisk revision).

I betænkningen, side 247, drøfter fondsudvalget, om ISA-standarderne skal anvendes ved revision af fondenes regnskaber. Mindretallet i udvalget (Henrik Steffensen) "mener ikke, at revision efter de almindelige ISA-standarder er for byrdefuldt for fondene og foreslår således, at fondens årsregnskab skal revideres efter de almindelige ISA-standarder.

Til flertallets forslag om at videreføre fondslovens § 25, stk. 3, bemærker mindretallet, at indholdet af »god revisionsskik« skal defineres nærmere i lovbemærkningerne ved at henvise til de almindelige ISA-standarder. Formålet med at definere, hvad der forstås ved revision i fonde, er at sikre, at revisionen derved gennemføres efter samme standarder, uanset hvem der gennemfører den."

Vi er enige i denne mindretalsudtalelse. Begrebet "god revisionsskik" er ikke veldefineret, og fondsudvalget har ikke nærmere beskrevet den konkrete forskel mellem god revisionsskik og de krav, der stilles i revisionsstandarderne (ISA-standarderne).

Flertallet i fondsudvalget bemærker på side 246, at revision efter ISA-standarderne indebærer kontrol af og undersøgelser af visse forhold, som ikke er relevante i fondene. Det er for os uklart, hvilket forhold der konkret sigtes til i denne forbindelse. En revision efter ISA-standarderne omfatter de handlinger, som er nødvendige for, at en uafhængig revisor kan udtale sig med høj grad af sikkerhed om, at årsregnskabet giver et retvisende billede af fondens aktiver og passiver samt resultatet for den periode, der er underlagt revision, samt at årsregnskabet er udarbejdet i overensstemmelse med lovgivningens krav.

Med den foreslåede bestemmelse om "god revisionsskik" i § 64, stk. 1, er det dermed uklart, hvad en revision indebærer, og hvilke forhold der skal kontrolleres af revisor.

§ 64, stk. 2. Fondsudvalget bemærker på side 248, at det "er væsentligt at der skabes klarhed om, hvad den kritiske gennemgang af fondens øvrige forhold består i, og hvilke krav der stilles til intensiteten heraf."

Vi er enige i dette synspunkt og finder det uhensigtsmæssigt, at betænkningen ikke indeholder en tilstrækkelig stillingtagen hertil, da omfanget af den kritiske gennemgang vil have en direkte indvirkning på de økonomiske byrder, der pålægges fonden ved en revision.

§ 65. Fondsudvalget har på side 249 - 251 en række relevante overvejelser om revisors meddelelsespligt og har i den forbindelse fravalgt den model, som er valgt for de erhvervsdrivende fonde (LEF § 74, stk. 2). For erhvervsdrivende fondes vedkommende skal revisor således – logisk nok – ikke indberette forhold, der anses som uvæsentlige, eller forhold, som allerede er blevet udbedret. Derved afgrænses indberetningspligten til væsentlige forhold, som samtidig ikke er blevet udbedret af fondens ledelse.

Denne afgrænsning er desværre ikke indarbejdet i nærværende lovudkast, hvilket fører til, at indberetningspligten også omfatter uvæsentlige forhold og forhold, som der allerede er rettet op på. Dermed er indberetningsreglerne forskellige for de to typer fonde, hvilket i sig selv er uhensigtsmæssigt.

Revisors indberetning af forhold til myndighederne anses af mange fonde som et betydningsfuldt og ofte indgribende forhold, som kun bør omfatte betydningsfulde lovovertrædelser. Samtidig vil alle de forhold, der skal indberettes – uanset om de er væsentlige eller uvæsentlige – medføre en ikke-uvæsentlig meromkostning for fondene.

Vi finder derfor, at lovudkastets bestemmelse om indberetning er for vidtgående og i øvrigt kan risikere at føre til indberetninger, som myndighederne alligevel ikke finder anledning til at følge op på. Af den grund foreslår vi følgende tilføjelser, som er understreget:

- Straks-indberetningen (§ 65, stk. 2) skal omfatte de i lovudkastet nævnte lovovertrædelser – medmindre overtrædelserne anses som uvæsentlige eller er bragt til opmærksomhed.
- Indberetningen i forbindelse med årsregnskabet (§ 65, stk. 1) skal omfatte forhold vedrørende revisors "kritiske gennemgang", der anses som væsentlige, og de nævnte overtrædelser af pligten til at føre bøger og fortegnelser, jf. § 64, stk. 3.

Vi anbefaler således, at bestemmelserne formuleres med en indbygget fleksibilitet, så revisor har mulighed for at pålægge bestyrelsen at berigtige forhold, som ikke er væsentlige, uden at dette samtidig skal resultere i en særskilt meddelelse til fondsmyndigheden. Hvis fondens revisor fx konstaterer, at et mødereferat ikke er underskrevet eller udarbejdet, kan revisor blot anmode fondens ledelse om at bringe forholdet i orden. Dermed undgås, at fondsmyndigheden skal sagsbehandle uvæsentlige forhold, som evt. allerede på indberetningstidspunktet er berigtiget. Vi bidrager gerne sammen med myndighederne til at udarbejde guidance på indberetningsområdet, så parterne bedre opnår en fælles forståelse.

§ 69. Bestemmelsen regulerer forholdet mellem fondens tiltrædende revisor og den fratrædende revisor. Fondens tiltrædende revisor skal rette henvendelse til den fratrædende revisor, der har pligt til at oplyse om baggrunden for sin fratræden.

Kravet genfindes i revisorlovens § 18, stk. 2, der endvidere bestemmer: "Har den fratrædende revisor ikke afgivet den seneste erklæring på årsregnskabet m.v. skal den tiltrædende revisor tillige rette henvendelse til den revisor, der har afgivet den seneste erklæring. Både den fratrædende revisor og den revisor, der har afgivet den seneste erklæring, har pligt til at give den tiltrædende revisor adgang til alle relevante oplysninger om den virksomhed, som revisors erklæring vedrører."

Revisorloven gælder for godkendte revisorer, men ikke for revisorer i forvaltningsinstitutter. Hvis fonden skifter fra en forvaltningsrevisor til en godkendt revisor, skal den godkendte revisor efterleve revisorlovens § 18, stk. 2, mens den fratrædende forvaltningsrevisor ikke har "pligt til at give den tiltrædende revisor adgang til alle relevante oplysninger" om fonden. Da den fratrædende revisor har tavshedspligt, kan denne revisor ikke imødekomme den tiltrædende godkendte revisors ønske om relevante oplysninger, medmindre fonden aktivt godkender, at den fratrædende revisor giver oplysningerne. Og den fratrædende revisor kan nægte at give oplysningerne til den tiltrædende revisor, da lovgivningen ikke fastsætter en pligt hertil.

Vi opfordrer derfor Justitsministeriet til at overveje, om lovudkastets § 69 bør udbygges med yderligere regulering af forholdet mellem tiltrædende og fratrædende revisor.

Fusion og sammenlægning - kapitel 9

§§ 72 – 80. Regulerer blandt andet fusionsprocessen. Fondsmyndigheden kan efter indstilling fra bestyrelsen godkende fusionen (§ 72). Til brug for godkendelsen skal fonden indsende de dokumenter mv. som nævnt i § 77, herunder fusionsredegørelsen, som er nærmere reguleret i § 75.

Det vil måske lette forståelsen af processen, hvis § 72 henviser til de omtalte dokumenter i § 77.

§ 78 omhandler registrering i Erhvervsstyrelsens it-system. Sker det automatisk efter fondens indsendelse af fusionsredegørelse mv. og fondsmyndighedens godkendelse?

Justitsministeren bemyndiges til at fastsætte nærmere regler om fremgangsmåden ved fusion og regler om spaltning. Der er ingen bestemmelser om spaltning i lovudkastet. Loven bør derfor udbygges med regler for spaltning af fonde, så fx en fond med flere uddelingsformål kan opdeles og udspaltes til en eller flere nye eller bestående fonde. Sådanne regler kan give fondene bedre muligheder for at effektivisere driften og administrationen og mulighed for at kunne bruge reglerne om skattefrie spaltninger i fusions-skatteloven.

Det bør fremgå af regnskabsreglerne, evt. i bekendtgørelsen, hvordan en fusion skal behandles regnskabsmæssigt, herunder i hvilket omfang og i hvilke tilfælde henholdsvis sammenlægningsmetoden og overtagelsesmetoden kan/skal anvendes.

Opløsning – kapitel 10

§ 90. Umiddelbart synes lovudkastets § 90 kun at omhandle opløsning og ikke rekonstruktion og konkurs. Det bør præciseres, hvilke krav der gælder for at udarbejde årsregnskab for fonde under rekonstruktion og konkurs, jf. §§ 88-89, svarende til ÅRL §§ 140-141.

Tilbagebetaling og erstatning – kapitel 11

§ 93, stk. 2. Kravet om muligt erstatningsansvar i stk. 2, 2. pkt., bør også gælde for en medarbejder i en forvaltningsafdeling, som er valgt som fondens revisor.

Ikrafttræden og overgangsbestemmelser – kapitel 16

§ 115. I forhold til ikrafttrædelsesreglerne er det vanskeligt éntydigt at afgøre, hvornår eksisterende fonde skal registreres i det nye fondsregister, og herunder fx skal underlægges krav om åbenhed i årsregnskabet. Det er vores klare opfattelse, at eksisterende fonde selvfølgelig skal underlægges disse krav uden unødigt forsinkelse.

Afsluttende bemærkninger

Byggeklodsmodel

Loven forventes at omfatte omkring 7.500 ikke-erhvervsdrivende fonde, som er meget forskellige i størrelse og aktivitet. Nogle af de største fonde forvalter en kapital på mere end 100 mio.kr., og enkelte over 1 mia. kr., og disse store fonde foretager årligt uddelinger på mellem 25-200 mio.kr. Mange fonde har dog en forvaltet kapital på under 10-20 mio.kr., og foretager ganske begrænsede uddelinger.

De store fonde, som forvalter en betydelig formue, og som foretager mange og store ud-
delinger, har som udgangspunkt en større betydning og interesse for offentligheden.

Der er flere steder i betænkningen anført, at fondsudvalget har taget hensyn til de admi-
nistrative byrder, hvilket vi fuldt ud støtter. Dog indebærer det hensyn, at der fravælges
regulering, som kan være hensigtsmæssig og ønsket for større fonde.

Derfor foreslår vi, at Justitsministeriet overvejer, om det vil være relevant i fondsloven at
indarbejde en såkaldt "byggeklodsmode" som den, der benyttes i årsregnskabsloven,
der også omfatter virksomheder af meget forskellig størrelse.

Årsregnskabsloven er således bygget op om en "byggeklodsmode", hvor en virksomhed
primært afhængig af dens størrelse og retsform bliver omfattet af reglerne i regnskabs-
klasse A, B, C eller D.

Modellen har til formål at stille forskellige krav til forskellige størrelser af virksomheder.
De mest omfattende krav til regnskabsaflæggelsen stilles til børsnoterede virksomhe-
der i regnskabsklasse D, uanset virksomhedens størrelse, mens de mindste krav stilles
til personligt ejede virksomheder i regnskabsklasse A.

Hvis man benyttede en tilsvarende tilgang for regulering af de meget forskelligartede
fonde, kunne reguleringen af de store fonde, som har interesse for offentligheden, være
mere omfattende, uden helt samme skelen til byrderne, som det er tilfældet i det for-
slag, som udvalget har udarbejdet. I fx regnskabsreguleringen vil der kunne stilles bety-
delige krav til de store fonde, mens der – ligesom i årsregnskabsloven – vil være behov
for at skele til, hvor omfattende krav det er rimeligt at stille til små fonde.

Mange af de store fonde følger allerede i dag en praksis, hvor man har ganske oply-
sende hjemmesider, som fortæller om fondenes formål og aktiviteter, uddelinger, orga-
nisering, ledelse, og udarbejder reviderede årsregnskaber med stor informationsværdi
m.m. Et synspunkt kunne derfor være, at der ikke er behov for yderligere regulering,
men synspunktet kan også være, at man kan løfte gennemsigtighed og informations-
værdien betydeligt ved at stille yderligere krav til de store fonde, så alle de store fonde
skal leve op til disse krav.

En del af kravene i lovudkastet vil først gælde for fondene, når fondsmyndigheden i hen-
hold til § 97 træffer beslutning om, at en fond er registreringspligtig. Vi opfordrer Justits-
ministeriet til at overveje en løsning, der sikrer, at store fonde hurtigere bliver omfattet
af lovens krav. Fx i form af en pligt til selv at sikre, at fondene opfylder lovens krav. Det
vil også lette fondsmyndighedens arbejde med at kontakte de store fonde.

Vi mener, det bør overvejes, om store fonde skal omfattes af regler for god fondsle-
delse. Her kan udgangspunktet være de anbefalinger, som gælder for erhvervsdrivende
fonde, med de nødvendige tilpasninger som følge af, at fondene ikke har erhvervsaktivi-
tet eller ejer datterselskaber.

Det bør også overvejes, om det er tilstrækkeligt, at et forvaltningsinstitut kan revidere
årsregnskabet for en stor fond. Som nævnt er forvaltningsinstitutterne ikke omfattet af
samme krav som godkendte revisorer og revisionsfirmaer, og der er dermed ikke

samme krav til uafhængighed, efteruddannelse, kvalitetssikring og -kontrol, faglige standarder og rapportering for forvaltningsinstitutterne som for godkendte revisorer.

Fondslov og fondsmyndighed

De nye foreslåede regler for ikke-erhvervsdrivende fonde er i stort omfang enslydende med de eksisterende regler for erhvervsdrivende fonde. Man bør derfor overveje at sammenskrive de to regelsæt i én lov på tilsvarende måde, som anpartsselskabsloven og aktieselskabsloven for år tilbage blev samlet i én selskabslov. To fondslove medfører allerede i dag en unødigt grad af kompleksitet, når fx bestyrelsesmedlemmer sidder i forskellige typer fonde, og ikke mange kan i praksis overskue den forskellige regulering og praksis – uden at det skaber nogen værdi i fondene.

Konsekvensen af at have to selvstændige fondslove er, at der på flere områder er småforskelle i formuleringerne af de to regelsæt, uden at det nødvendigvis kan retfærdiggøres i fondenes forskelligheder. Et helt åbenlyst eksempel er, at bestyrelsens beslutningsdygtighed i erhvervsdrivende fonde forudsætter, at over halvdelen af bestyrelsen skal være repræsenteret (LEF § 53), mens det for ikke-erhvervsdrivende fonde blot forudsætter, at halvdelen af bestyrelsen er repræsenteret (forslagets § 55). LEF svarer i øvrigt til reglerne for selskaber, så forslaget for ikke-erhvervsdrivende fonde er enestående.

En samling af lovene vil utvivlsomt lette de administrative byrder for alle fonde og de personer (bestyrelsesmedlemmer, revisorer, advokater og andre), der har med fondene at gøre.

Et andet forhold, som i praksis giver anledning til byrder i fondene, er tilstedeværelsen af to tilsynsmyndigheder, som i realiteten har samme opgave: At påse, at fondene forvaltes inden for lovgivningen.

To myndigheder betyder, at der med sikkerhed vil blive forskellig administrativ praksis, selvom hensynene (og måske endda paragrafferne) er nøjagtigt de samme. At den ene fondstype tjener penge ved fx udbytter på minoritetsaktier (ikke-erhvervsdrivende fonde), og den anden tjener penge ved at modtage udbytter fra dattervirksomheder (erhvervsdrivende fonde), berettiger ingen forskel i myndighedernes administration og regler.

Opretholdelsen af to fondslove viderefører en unødigt kompleksitet og administrative byrder. Det er i ingens interesse – og slet ikke fondenes interesse. Vi foreslår derfor, at tilsynsopgaven samles ét sted. Udover at det klart vil være hensigtsmæssigt for fondene, må det forventes, at der kan høstes synergier ved en samling hos én myndighed.

Vi har forstået, at ovenstående to forhold – én fælles fondslov og én fælles fondsmyndighed – ikke var en del af kommissoriet for fondsudvalget. Derfor bør forholdene efter vores opfattelse behandles i forbindelse med den politiske behandling af lovforslaget.

I betænkningen, side 70, fremgår, at fondsudvalget opfordrer til, at erhvervsfondslovens § 89, stk. 2, ophæves, hvorved Erhvervsstyrelsen selv kan vurdere ændringer i erhvervsdrivende fondes formål. Vi støtter en sådan ændring, der vil gøre det administrativt lettere at håndtere ændringer i erhvervsdrivende fondes formål. At fondene i dag skal have tilladelse hos to myndigheder, er udtryk for unødigt kontrol.

I er naturligvis velkomne til at kontakte os, hvis vores bemærkninger giver anledning til spørgsmål eller bemærkninger.

Med venlig hilsen

Jan Brødsgaard
Chefkonsulent