

Kommittédirektiv



En modernare lag om ekonomiska föreningar

Dir.
2008:70

Beslut vid regeringssammanträde den 29 maj 2008

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare ska se över lagen (1987:667) om ekonomiska föreningar (föreningslagen) i syfte att förenkla för ekonomiska föreningar att driva sin verksamhet och att underlätta etablering av nya föreningar. Utredaren ska bl.a.

- se över definitionen av begreppet ”ekonomisk förening”, särskilt det kooperativa kravet,
- överväga om möjligheterna för ekonomiska föreningar att bedriva sin verksamhet i delägda företag bör utvidgas,
- överväga om det finns skäl att skapa ett flexiblare regelverk genom särskilda regler för vissa ekonomiska föreningar,
- se över frågor om medlemskap, återbetalning av insats, stadgeändring, användandet av modern teknik vid föreningsstämma, kapitalskydd och omvandling av ekonomiska föreningar genom fusion och delning,
- lämna förslag till andra ändringar av regelverket som innebär förenklingar för de ekonomiska föreningarna, samt
- göra en genomgripande språklig och redaktionell översyn av föreningslagen.

Utredaren ska lämna de författningsförslag som övervägandena ger anledning till.

I uppdraget ingår vidare att föreslå de författningsändringar som behövs för att avveckla lagen (1995:1570) om medlemsbanker.

Utredaren ska i ett delbetänkande senast den 1 april 2009 redovisa resultatet av sina överväganden om ändring av stadgar, föreningsstämman och andra förenklingsåtgärder som avser administrativa bördor. Övriga delar av uppdraget ska redovisas senast den 1 november 2010. Om utredaren finner det lämpligt, får den del av uppdraget som gäller föreningslagen redovisas i ett delbetänkande.

Behovet av en översyn

Ett viktigt inslag i regeringens politik är att stärka företagens konkurrenskraft och skapa förutsättningar för fler jobb och växande företag. Möjligheterna till företagande och ökat nyföretagande ska vara goda. Oavsett i vilken juridisk form ett företag bedrivs ska det mötas av gynnsamma regler och ett gott företagsklimat. Regelverket för företagen ska vara enkelt. Regeringen har som målsättning att de administrativa kostnaderna för företagen på grund av de statliga regelverken ska minska med 25 procent till år 2010.

För att bidra till ett bättre företagsklimat och underlätta för företagen har tre utredningar redan tillsatts på det associationsrättsliga området. Utredningen om revisorer och revision har i ett delbetänkande föreslagit de lagändringar som krävs för att ta bort revisionsplikten för de små företagen (se SOU 2008:32) och Utredningen om enklare redovisningsregler ska föreslå förenklingar av redovisningsreglerna (se dir. 2007:78). Utredningen om ett enklare aktiebolag har i ett delbetänkande föreslagit att kravet på lägsta tillåtna aktiekapital för privata aktiebolag ska sänkas (se SOU 2008:49). I ett slutbetänkande ska utredningen lämna förslag till andra ändringar av aktiebolagslagen (2005:551) och aktiebolagsförordningen (2005:559) som innebär förenklingar för aktiebolagen (se dir. 2007:132).

Som ett led i arbetet med att identifiera förenklingsmöjligheter har Verket för näringslivsutveckling (Nutek) på regeringens uppdrag mätt näringslivets administrativa kostnader på en rad områden. Mätningarna omfattar bl.a. regelverket på det associationsrättsliga området (se Nuteks rapport R 2008:02).

En betydande del av företagandet i Sverige sker i ekonomiska föreningar. Bestämmelser om ekonomiska föreningar finns framför allt i föreningslagen. Lagen trädde i kraft den 1 januari 1988. Utmärkande för en ekonomisk förening är att den genom ekonomisk verksamhet ska främja sina medlemmars ekonomiska intressen och att medlemmarna ska delta i verksamheten som konsument, leverantörer eller på annat sätt. Kravet på deltagande i verksamheten ger den ekonomiska föreningen en kooperativ prägel. Den kooperativa prägelns ytterligare genom att medlemskapet i princip ska vara öppet, genom att varje medlem som huvudregel ska ha en röst samt genom att utdelning av överskott i huvudsak ska ske i proportion till varje medlems deltagande i verksamheten.

De verksamhetsgrenar av den svenska Kooperationen som är mest omfattande är konsumentkooperationen inom dagligvaruhandeln, lantbrukskooperationen, oljekooperationen och bostadskooperationen. Arbetskooperationen, dvs. en Kooperation som har det gemensamma arbetet som grund, är en kooperativ form som under en längre tid har rönt ett ökat intresse.

Med sitt starka inslag av aktiv medverkan från medlemmarna ger det kooperativt arbetande företaget de människor som så önskar möjlighet att engagera sig i driften av verksamheten i en annan omfattning än det många gånger kan bli fråga om för aktieägarna i ett aktiebolag med spritt ägande. Särskilt gäller detta givetvis de mindre, lokalt verkande kooperativen. Härigenom är de ekonomiska föreningarna också en viktig associationsform inom den allt mer uppmärksammade sektor som kallas för den sociala ekonomin, dvs. sådan verksamhet som primärt har samhällliga ändamål, bygger på demokratiska värderingar och är organisatoriskt fristående från den offentliga sektorn (se prop. 2007/08:1, utg.omr. 17, s. 134).

Förutsättningarna för den verksamhet som bedrivs i ekonomiska föreningar har under senare år förändrats väsentligt.

De större kooperativa företagen står i dag inför behov av omstruktureringar och anpassningar till marknadens krav, såväl nationellt som internationellt. Samarbetsprojekt mellan ekonomiska föreningar och andra företag i syfte att öka konkurrens-

kraften och uppnå större effektivitet ställer krav på en modern och flexibel lagstiftning.

Det har på senare år också växt fram ett stort intresse för att använda föreningsformen för företag med nya inriktningar, som inte traditionellt har bedrivits i form av ekonomisk förening, t.ex. tillverkning, energiförsörjning och företagstjänster. Intresset för att driva vård- och omsorgsverksamhet i kooperativa former ökar starkt. Föreningsformen används i dag också av sociala företag, dvs. kooperativa företag vars näringsverksamhet bedrivs i syfte att skapa arbete för de människor som står längst bort från arbetsmarknaden.

Överhuvudtaget har det kooperativa företagandet ökat under senare år och den ekonomiska föreningen är i dag den företagsform som växer snabbast relativt sett.

Mot bakgrund av den kooperativa företagsformens växande betydelse är det särskilt angeläget att regelverket för de ekonomiska föreningarna är anpassat till dagens behov. Det är också viktigt att de ekonomiska föreningarna ges samma förutsättningar att verka som andra företagsformer. Det ökar möjligheterna att ta till vara den potential till nyföretagande som finns. Kvinnor, unga och invandrare har resurser som företagare som inte alltid tas till vara. Den ekonomiska föreningen torde i det här sammanhanget vara en attraktiv företagsform. Ett modernt och väl fungerande regelverk kan därmed bidra till att öka jämställdheten i samhället och till ökad integration.

Även internationellt finns det ett stort intresse för kooperativt företagande. Inom EU skapades för några år sedan en helt ny företagsform, s.k. europakooperativ. Finland har sedan några år tillbaka en ny lagstiftning på området medan Norge helt nyligen har antagit en ny lag i ämnet. Med den ökade rörligheten över gränserna är det viktigt att det svenska regelverket för ekonomiska föreningar är modernt och konkurrensmässigt.

Föreningslagen har nu varit i kraft i snart 20 år. Den har visserligen ändrats vid ett flertal tillfällen. Lagändringarna har gjorts bl.a. i syfte att stärka de kooperativa företagens ställning och ge dem likvärdiga arbetsvillkor med andra företag (se prop. 1996/97:163, prop. 1999/2000:88, prop. 2005/06:84 och prop. 2006/07:112). De förhållanden som de ekonomiska föreningar-

na verkar under har dock nu genomgått så stora förändringar att en större, samlad, översyn av föreningslagen är påkallad. Behovet av en sådan understryks av de förändringar som har skett inom associationsrätten i övrigt. Föreningslagen är i tekniskt avseende uppbyggd efter förebild i 1975 års aktiebolagslag. Denna lag är numera upphävd och ersatt av en ny, avsevärt mer överskådlig och flexibel, aktiebolagslag (aktiebolagslagen [2005:551]).

Mot denna bakgrund framstår det som naturligt att nu göra en samlad översyn av föreningslagen. Det finns också ett starkt önskemål från den samlade kooperationen om en sådan översyn.

Uppdrag

Allmänt

Utredaren ska se över de frågor som anges nedan. I den mån det bedöms motiverat och utredningstiden medger det får utredaren ta upp även andra frågor som avser föreningslagens innehåll och utformning.

En utgångspunkt för översynen ska vara att ett modernt och enkelt regelverk behövs för såväl de stora kooperativa företagen som de småskaliga kooperativen och de sociala företagen, vars näringsverksamhet bedrivs med sociala mål och i kooperativ form.

De ärenden med anknytning till föreningslagen som finns i Justitiedepartementet och som kommer in till departementet under utredningstiden kommer i den mån det bedöms lämpligt och efter samråd med utredaren att överlämnas till denne.

Utredaren ska lägga fram förslag till de författningsändringar som han eller hon anser vara befogade.

Utredaren ska särskilt beakta de administrativa konsekvenserna för näringslivet och utforma förslagen så att företagens administrativa kostnader minskar så långt det är möjligt utan att andra viktiga intressen som t.ex. borgenärsskyddet, skattekontrollen och bekämpandet av ekonomisk brottslighet eftersätts.

Ändamålet och verksamheten

En ekonomisk förening har till ändamål att främja medlemmarnas ekonomiska intressen genom ekonomisk verksamhet i vilken medlemmarna deltar som konsumenter eller andra förbrukare, som leverantörer, med egen arbetsinsats, genom att begagna föreningens tjänster eller på annat liknande sätt (se 1 kap. 1 § första stycket föreningslagen). Kravet på att medlemmarna ska delta i föreningens verksamhet brukar betecknas "det kooperativa kravet".

Definitionen av ekonomisk förening är central för lagstiftningen och bör vara utformad på ett ändamålsenligt och klart sätt. En fråga som kan uppkomma är om en förening ska betraktas som en ekonomisk förening enligt 1 kap. 1 § första stycket föreningslagen, trots att föreningens verksamhet eller syfte endast till viss del är av den natur som avses i stycket. För att en sådan förening ska betraktas som en ekonomisk förening anses det i dag krävas bl.a. att föreningen i huvudsak framträder som en förening där medlemmarna deltar i verksamheten på sätt som anges i paragrafens första stycke (se prop. 1986/87:7 s. 78 med hänvisning till äldre förarbeten), det s.k. huvudsaklighetsrekvisitet. I rättspraxis har uttalats att det i praktiken inte går att dra några fasta gränser för huvudsaklighetsrekvisitets tillämpning (se NJA 2000 s. 365). Huvudsaklighetsrekvisitet har kritiserats för att vara otydligt och det har sagts att rekvisitet bidrar till att försvåra omstruktureringar.

Det har vidare uppgetts att det förekommer ekonomiska föreningar där medlemmarna själva uppfattar att den ekonomiska verksamheten inte i första hand bedrivs i deras *ekonomiska* intresse, utan egentligen i ett närmast socialt eller på annat sätt ideellt intresse. Frågan uppkommer då om det innebär en lämplig avgränsning att ändamålet med verksamheten ska vara medlemmarnas "ekonomiska" intressen.

Det kooperativa kravet har nyligen varit föremål för överväganden i samband med tillkomsten av lagen (2006:595) om europakooperativ. EG-förordningen om europakooperativ ger utrymme för att ett europakooperativ har s.k. investerande medlemmar, dvs. personer som inte räknar med att delta i verksam-

heten men som betalar medlemsinsats och har rösträtt på föreningsstämman (jfr prop. 2005/06:150 s. 149 f.). Möjligheten att ha investerande medlemmar utnyttjades dock inte av Sverige (se a. st.). Frågan om det kooperativa kravets utformning bör nu med hänsyn till utvecklingen inom det kooperativa företagandet behandlas i ett bredare perspektiv.

Det kooperativa kravet i föreningslagen är av grundläggande betydelse för den ekonomiska föreningen och ska behållas. Utredaren ska emellertid mot den ovan angivna bakgrunden överväga utformningen av det kooperativa kravet. Bör kravet lättas upp eller göras mer flexibelt? Utredaren ska i det sammanhanget överväga om det, för att underlätta kapitalanskaffningen i ekonomiska föreningar, bör införas en möjlighet att ha investerande medlemmar. Om en sådan ändring föreslås, ska utredaren även överväga om det bör göras motsvarande ändring för europakooperativ med säte i Sverige. Utredaren ska vidare överväga om definitionen av ekonomisk förening i övrigt är ändamålsenligt utformad. Huvudsaklighetsrekvisitet liksom kravet på att föreningen ska tillgodose medlemmarnas ”ekonomiska intresse” ska därvid ägnas särskild uppmärksamhet.

Kooperativ verksamhet i delägda företag

I 1 kap. 1 § tredje stycket föreningslagen finns bestämmelser om kooperativ verksamhet i hel- och delägda företag. Möjligheten för en ekonomisk förening att bedriva kooperativ verksamhet i ett helägt dotterföretag infördes år 1998 (se prop. 1996/97:163). År 2006 infördes en möjlighet att bedriva kooperativ verksamhet även i ett delägt företag (se prop. 2005/06:84). Ett krav är dock att även övriga delägare är ekonomiska föreningar eller motsvarande utländska juridiska personer med hemvist inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet. Som skäl för detta krav anfördes i förarbetena att verksamhetens kooperativa karaktär i annat fall riskerade att urholkas (se prop. 2005/06:84 s. 11).

Det har från Kooperationens sida framförts önskemål om att lagstiftaren nu ska gå ett steg längre och alltså tillåta delägare som inte själva är ekonomiska föreningar. Det har uttalats att

den nuvarande regleringen kan hindra önskvärda omstruktureringar inom Kooperationen.

Utredaren ska mot den här bakgrunden överväga om kravet på att övriga delägare ska vara ekonomiska föreningar kan avskaffas eller mjukas upp utan att de kooperativa företagens särart träds för när.

Ett flexiblare regelverk

Bestämmelserna i föreningslagen gör, med några undantag, inte skillnad mellan olika kategorier av föreningar. Här föreligger en olikhet i förhållande till aktiebolagslagen, som skiljer på publika och privata aktiebolag (se 1 kap. 2 § aktiebolagslagen). Skillnaderna märks bl.a. när det gäller kapitalanskaffning och aktiekapitalets storlek.

Även om ekonomiska föreningar inte har delats in i olika kategorier finns det i föreningslagen särregler för föreningar som uppfyller vissa villkor. Det gäller t.ex. krav på att ha en verkställande direktör, som ska utses om antalet anställda i föreningen under vart och ett av de två senaste räkenskapsåren i medeltal har överstigit 200 (se 6 kap. 3 § föreningslagen, jfr 8 kap. 5 § angående revisorer).

De förhållanden som ekonomiska föreningar verkar under kan variera avsevärt. Vissa föreningar har ett stort antal medlemmar och en omfattande verksamhet, medan andra föreningar är små. Behovet av reglering kan därför variera mellan skilda slag av föreningar.

De förhållanden som ligger till grund för uppdelningen mellan publika och privata aktiebolag gör sig emellertid inte gällande på samma sätt för ekonomiska föreningar. Den ekonomiska föreningen har mer karaktären av personassociation än en kapitalassociation och vänder sig inte på samma sätt till allmänheten för att skaffa kapital. Däremot kan det finnas andra faktorer som skulle kunna motivera särskilda regler i vissa hänseenden.

Mot den här bakgrunden och i syfte att göra lagstiftningen mer flexibel för ekonomiska föreningar ska utredaren överväga om sådana faktorer som föreningens storlek, verksamhetens

omfattning, dess art eller någon annan faktor kan motivera särskilda regler i vissa avseenden.

En annan fråga är om det i större utsträckning än i dag bör överlämnas till medlemmarna att själva reglera olika frågor i stadgarna. Fullmäktigesystemet är ett exempel på en fråga som i dag kan regleras i stadgarna. Finns det andra regler i föreningslagen som bör göras dispositiva?

En utgångspunkt för övervägandena ska vara att den grundläggande systematiken i föreningslagen, dvs. att lagen gäller samtliga ekonomiska föreningar såvitt annat inte anges, ska bibehållas. En annan utgångspunkt ska vara att regelverket inte ska lägga några omotiverade administrativa bördor på föreningar. Särskilt de mindre föreningarnas intressen ska beaktas.

Medlemskapet

För en ekonomisk förening gäller den s.k. öppenhetsprincipen. En ekonomisk förening får inte vägra någon inträde som medlem, om det inte finns särskilda skäl för vägran med hänsyn till arten eller omfattningen av föreningens verksamhet eller föreningens syfte eller annan orsak (se 3 kap. 1 § föreningslagen).

Medlemmarna förutsätts delta i föreningens verksamhet. Föreningslagen innehåller visserligen inte någon direkt reglering av rätten att nyttja föreningen. Det anses emellertid att en sådan rätt i princip föreligger och att föreningen därför har en s.k. mottagningsplikt. I t.ex. en producentförening innebär detta en rätt för medlemmarna att leverera till föreningen och en motsvarande skyldighet för föreningen att ta emot leveransen. Mottagningsplikten går också tillbaka på principen att föreningens medlemmar ska behandlas lika.

Det har påpekats att det ibland kan vara svårt att hålla en rimlig balans mellan å ena sidan medlemmarnas leveranser – som kan variera avsevärt över tid utan att föreningen kan påverka det – och å andra sida föreningens kapacitet och befintliga avsättningsmöjligheter. Man har därför menat att det kan finnas skäl att se över möjligheterna för en förening att kunna vägra någon inträde som medlem (jfr prop. 1996/97:163 s. 34, där regeringen gjorde bedömningen att det skulle föra för långt att gö-

ra ingrepp i öppenheten). Problem av detta slag aktualiserar också mottagningspliktens utformning.

Utredaren ska mot den här bakgrunden överväga om det finns skäl att utöka möjligheterna för föreningar att neka medlemskap. Utredaren ska särskilt undersöka hur kravet på särskilda skäl i 3 kap. 1 § första stycket föreningslagen tillämpas och överväga om kravet bör ändras eller förtydligas. Utredaren ska i det här sammanhanget även överväga om den s.k. mottagningsplikten är ändamålsenligt utformad.

En utgångspunkt för övervägandena ska vara att den ekonomiska föreningen även i fortsättningen som huvudregel ska vara en öppen associationsform.

Inom ramen för regeringens regelförenklingsarbete har förändret av medlemsförteckning uppmärksammats. Styrelsen ska föra en medlemsförteckning (se 3 kap. 6 § föreningslagen). Denna ska innehålla ett flertal uppgifter, bl.a. om varje medlems namn och postadress och det antal medlemsinsatser med vilket han eller hon deltar i föreningen. Medlemsförteckningen ska hållas tillgänglig hos föreningen för var och en som vill ta del av den. Enligt Nuteks mätning av näringslivets administrativa kostnader för associationsrätt (R 2008:02) innebär arbetet med att föra medlemsförteckningen en jämförelsevis stor kostnad för ekonomiska föreningar. Utredaren ska mot den bakgrunden undersöka om regelverket kring medlemsförteckningen går att förenkla.

Återbetalning av medlemsinsats

En medlem som har avgått ur föreningen har rätt att sex månader efter avgången få ut sina inbetalda eller genom insatsemision tillgodoförda medlemsinsatser. Beloppet får dock inte överstiga vad som belöper på honom eller henne i förhållande till övriga medlemmar av föreningens egna kapital enligt den balansräkning som hänför sig till tiden för avgången (se 4 kap. 1 § föreningslagen).

Det har påpekats att den gällande ordningen inte är helt ändamålsenlig. I t.ex. arbetskooperativ kan investeringar få stå tillbaka för större löneuttag eller arvoden, eftersom medlemmar-

na inte kan räkna med att få del av den värdetillväxt som eventuella investeringar kan medföra. I producentkooperativ, där det kan finnas behov av omfattande investeringar, kan det ibland vara svårt att dra till sig insatskapital i önskvärd omfattning. Ett sätt att öka förutsättningarna för att insatskapitalet blir kvar i föreningen under lång tid och dessutom öka insatsens attraktivitet skulle kunna vara att göra det möjligt för föreningen att lösa medlemmarnas andelar vid avgång ur föreningen till ett värde som är högre än insatsens nominella värde (jfr 4 § 10 lagen [1975:417] om sambruksföreningar, där en sådan ordning gäller, och 2 kap. 9 § lagen [2002:93] om kooperativ hyresrätt, där en sådan ordning inte gäller, och de överväganden som gjordes i anslutning till införandet av den senare bestämmelsen, se prop. 2001/02:62 s. 55 f.). Sveriges Allmännyttiga Bostadsföretag (SABO) och Stockholms Kooperativa Bostadsförening (SKB) har i en skrivelse begärt att reglerna om återbetalning av medlemsinsats i kooperativa hyresrättsföreningar ändras i denna riktning (dnr Ju2006/7535/L1).

Utredaren ska mot den här bakgrunden överväga om det bör vara möjligt att återbetala insatser i ekonomiska föreningar och kooperativa hyresrättsföreningar till annat än nominellt värde och vilka förutsättningarna för detta i så fall bör vara.

Ändring av stadgarna

Ett beslut att ändra stadgarna fattas av föreningsstämman. Det är giltigt, om samtliga röstberättigade i föreningen har förenat sig om det. Beslutet är även giltigt, om det har fattats på två på varandra följande stämmor och på den senare stämman biträtts av minst två tredjedelar av de röstande eller den större majoritet som krävs i vissa särskilda fall (se 7 kap. 14 § föreningslagen).

I aktiebolag räcker det med ett stämmobeslut för att få till stånd en ändring av stadgarna, förutsatt att beslutet har biträtts av aktieägare med minst två tredjedelar av såväl de avgivna rösterna som de aktier som är företrädde på stämman (se 7 kap. 42 § aktiebolagslagen).

I förarbetena till den nuvarande föreningslagen framhöll regeringen att anknytningen mellan föreningen och dess medlem-

mar ofta är av starkt personlig karaktär och att beslut om ändring av stadgarna kan ha ingripande betydelse för medlemmarna. Därför bibehölls kravet på två stämmobeslut för ändring av stadgarna för det fall att inte alla medlemmar har biträtt ändringsförslaget på den första stämman (se prop. 1986/87:7 s. 137 f.).

Det kan samtidigt anföras bl.a. effektivitetsskäl för en ordning som innebär att stadgarna kan ändras med endast ett beslut. Utredaren ska därför överväga om det i ekonomiska föreningar eller i vissa slag av sådana föreningar bör vara möjligt att ändra stadgarna genom endast ett stämmobeslut, fattat med kvalificerad majoritet.

Ett beslut om ändring av stadgarna ska genast anmälas för registrering (se 7 kap. 14 § fjärde stycket föreningslagen). Bolagsverket är registreringsmyndighet. Enligt Nuteks mätning (se ovan) innebär förfarandet vid registrering av stadgeändringar hos Bolagsverket en jämförelsevis stor kostnad för ekonomiska föreningar. Utredaren ska mot den bakgrunden undersöka om registreringsförfarandet går att förenkla.

Föreningsstämman

Vid införandet av den nya aktiebolagslagen diskuterades bl.a. användandet av modern teknik vid bolagsstämma (se prop. 2004/05:85, s. 291 ff.). Frågor som togs upp var bl.a. aktieägarnas möjligheter att delta i en bolagsstämma utan att vara personligen närvarande på stämman, möjligheten att delta i stämman på distans och elektronisk omröstning. I vissa avseenden föreslogs nya regler. I stort kunde emellertid konstateras att gällande bestämmelser inte lade hinder i vägen för användandet av modern teknik och att befintliga regler därför kunde föras över till den nya aktiebolagslagen.

Utredaren ska göra en motsvarande översyn av möjligheterna att använda modern teknik vid en föreningsstämma och överväga behovet av ändrade regler. Utredaren ska därvid analysera möjligheten att hålla föreningsstämma/fullmäktigemöte på flera platser, som knyts samman med tekniska lösningar, och även överväga om medlemmarnas möjligheter att delta i besluts-

fattandet på föreningsstämman behöver förbättras på något annat sätt.

Utredaren ska även i övrigt undersöka om reglerna om föreningsstämma kan förenklas och göras mindre betungande för föreningarna, utan att medlemmarnas berättigade intressen eftersätts.

Överskottsutdelning och annan användning av föreningens egendom

Värdeöverföringar

Bestämmelserna i föreningslagen om skydd för föreningens egna kapital är inte lika omfattande som aktiebolagslagens bestämmelser. I 10 kap. finns dock vissa bestämmelser om användningen av föreningens egendom.

I 10 kap. 1 § sägs att föreningens medel får betalas ut till medlemmarna endast i form av överskottsutdelning, återbetalning av medlemsinsatser, utbetalning vid nedsättning av medlemsinsatsernas belopp och utskiftning vid föreningens likvidation. Bestämmelsen är formulerad som ett ”utbetalningsförbud” och hade en motsvarighet i 1975 års aktiebolagslag. I 2005 års aktiebolagslag är det centrala emellertid inte om det har skett en utbetalning av pengar eller inte, utan om det har skett en värdeöverföring. Reglerna i den nya aktiebolagslagen som begränsar möjligheterna till förmögenhetsöverföring från bolaget knyter alltså an till begreppet ”värdeöverföring”.

Utredaren ska mot den här bakgrunden överväga om det finns anledning att ändra föreningslagens bestämmelser om utbetalning. En särskild fråga i det sammanhanget är vilken tilläggsinformation om s.k. orealiserade vinster som bör tas fram inför beslut om olika slag av värdeöverföringar (jfr prop. 2004/05:24 s. 129).

Reservfonden

I 10 kap. 6 § första stycket föreningslagen finns bestämmelser om avsättning till reservfond. Till reservfonden ska normalt avsättas minst fem procent av den del av föreningens nettovinst

för året som inte går åt för att täcka en balanserad förlust. Vid avsättning till reservfonden ska till nettovinsten räknas även gottgörelser. Uppgår reservfonden till minst 20 procent av det inbetalda insatskapitalet behöver någon avsättning till reservfond inte ske, om summan av reservfonden och det inbetalda insatskapitalet uppgår antingen till minst 40 procent av nettovärdet på föreningens tillgångar eller till minst samma belopp som föreningens skulder och avsättningar enligt balansräkningen. Syftet med dessa bestämmelser är att tvångsvis skapa en successiv konsolidering av föreningarna. I 10 kap. 6 § andra stycket föreningslagen anges också vissa andra fall där avsättning ska ske till reservfonden.

Också 1975 års aktiebolagslag innehöll bestämmelser om reservfond. Dessa var dock något annorlunda utformade än motsvarande bestämmelser i föreningslagen. Kravet på avsättning till reservfond i aktiebolag är numera borttaget. Som skäl anfördes i förarbetena till 2005 års aktiebolagslag att en grundläggande svaghet i regelverket var att kravet på avsättning är beroende av aktiekapitalets storlek och att skyldigheten att göra avsättningar upphör när reservfonden – tillsammans med eventuell överkursfond – uppgår till 20 procent av aktiekapitalet. Eftersom aktieägarna själva bestämmer storleken på aktiekapitalet, var det i viss mån möjligt att undgå skyldigheten att göra avsättningar till reservfonden. Mot bakgrund av hur godtyckligt bestämmelserna kunde slå ansågs de inte tillgodose bolagens konsolideringsbehov på ett ändamålsenligt sätt (se prop. 2004/05:85 s. 390).

Även i ekonomiska föreningar är det medlemmarna som bestämmer storleken på insatskapitalet (jfr 7 kap. 14 § femte stycket föreningslagen). Det finns inte någon minimigräns för insatskapitalet. De skäl som åberopades i förarbetena till 2005 års aktiebolagslag kan därför – även om förhållandena inte är helt jämförbara – ha viss bärkraft även när det gäller ekonomiska föreningar.

Utredaren ska mot den här bakgrunden överväga om kravet på avsättning till reservfonden bör avskaffas även för de ekonomiska föreningarnas del.

Försiktighetsregeln

I såväl föreningslagen som aktiebolagslagen finns en s.k. försiktighetsregel, som utgör ett viktigt inslag i borgenärsskyddet. Regeln har dock numera, efter reformeringen av aktiebolagsrätten, olika utformning i de båda lagarna. Överskottsutdelning får i en ekonomisk förening inte ske med så stort belopp att utdelningen med hänsyn till föreningens eller koncernens konsolideringsbehov, likviditet eller ställning i övrigt står i strid med god affärs sed (se 10 kap. 3 § andra stycket föreningslagen). Ett aktiebolag får genomföra en värdeöverföring till aktieägare eller annan endast om den framstår som försvarlig med hänsyn till de krav som verksamhetens art, omfattning och risker ställer på storleken av det egna kapitalet, och bolagets konsolideringsbehov, likviditet och ställning i övrigt (se 17 kap. 3 § andra stycket aktiebolagslagen).

Utredaren ska mot den här bakgrunden överväga om den aktuella bestämmelsen i föreningslagen bör anpassas till regleringen i aktiebolagslagen.

Omvandling av föreningar

Fusion

Bestämmelserna om fusion i föreningslagen har nyligen varit föremål för ändringar (se prop. 2007/08:15, bet. 2007/08:CU4, SFS 2008:3). Ändringarna, som trädde i kraft den 15 februari 2008, har skett dels för att genomföra EG:s direktiv om gränsöverskridande fusioner, dels för att anpassa föreningslagens bestämmelser om fusion till aktiebolagslagens motsvarande regler. I propositionen sades att anpassningen av föreningslagens fusionsregler till aktiebolagslagens fusionsregler i detta sammanhang bör ske med viss försiktighet. Mer ingripande förändringar i sak borde, enligt propositionen, anstå till den nu aktuella översynen av föreningslagen (se a.a. s. 72).

Utredaren ska mot den här bakgrunden analysera vilka ytterligare förändringar som bör göras i föreningslagens fusionsbestämmelser.

Delning av föreningar

I den nya aktiebolagslagen har införts bestämmelser om delning av aktiebolag. Delning kan ske genom att ett bolags samtliga tillgångar och skulder övertas av två eller flera andra bolag, varvid det överlåtande bolaget upplöses utan likvidation. Delning kan också ske genom att en del av ett bolags tillgångar och skulder övertas av ett eller flera andra bolag utan att det överlåtande bolaget upplöses.

Föreningslagen innehåller inte några särskilda bestämmelser om delning av en ekonomisk förening. Vill man dela upp en förening i två eller flera, måste det därför ske med hjälp av befintliga regler i föreningslagen, framför allt reglerna om likvidation.

Utredaren ska mot den här bakgrunden överväga om det bör införas särskilda bestämmelser i föreningslagen om delning av föreningar.

Tekniska anpassningar till aktiebolagslagen

Den nuvarande föreningslagen är, som redan har nämnts, uppbyggd efter förebild i 1975 års aktiebolagslag. Det kan finnas anledning att, även i andra avseenden än de som har tagits upp ovan, göra tekniska anpassningar i föreningslagen till det som numera gäller enligt 2005 års aktiebolagslag. Som exempel kan nämnas bestämmelserna om föreningens ledning (se 6 kap. föreningslagen), där ett flertal bestämmelser kan behöva anpassas till bestämmelserna i 8 kap. aktiebolagslagen om bolagets ledning.

Utredaren ska mot den här bakgrunden analysera vilka tekniska anpassningar till aktiebolagslagen som bör göras i föreningslagen.

Andra förenklingsåtgärder

Administrativa bördor

Regeringen har redan vidtagit vissa åtgärder för att underlätta för ekonomiska föreningar. Den 1 mars 2008 trädde nya regler i kraft om registrering av förlagsandelar. Ändringarna innebär att

förlagsandelsbevis i skriftlig form inte ska behöva utfärdas vid kapitaltillskott i form av förlagsinsatser, om förlagsandelarna i stället registreras i ett avstämningsregister hos en central värdepappersförvarare (se prop. 2006/07:112, bet. 2007/08:CU2, rskr. 2007/08:28). Och sedan den 1 april 2008 är det möjligt för ekonomiska föreningar att ge in registreringsanmälningar, ansökningar och årsredovisningshandlingar till registreringsmyndigheten på elektronisk väg (se prop. 2007/08:45, bet. 2007/08:CU17, rskr. 2007/08:138).

Som nämnts ovan har regeringen som målsättning att företagens administrativa kostnader på grund av de statliga regelverken ska minska med 25 procent till år 2010 (se prop. 2006/07:1, utg.omr. 24, s. 27).

Utredaren ska mot den här bakgrunden undersöka även andra tänkbara åtgärder för att underlätta för företagande i ekonomiska föreningar än de som har behandlats ovan. Innehållet i Nuteks rapport om näringslivets administrativa kostnader till följd av regelverket på det associationsrättsliga området (R 2008:02) ska därvid särskilt beaktas. Utredaren får ta upp alla frågor om förenkling av föreningslagen som aktualiseras under utredningsarbetet i den utsträckning som det finns utrymme för det under utredningstiden. De förslag som utredaren lägger fram ska vara utformade så att de ekonomiska föreningarnas administrativa börda minskas så långt det är möjligt utan att andra viktiga intressen som t.ex. borgenärsskyddet, skattekontrollen och bekämpandet av ekonomisk brottslighet eftersätts.

En språklig och redaktionell översyn av föreningslagen

Det har under årens lopp gjorts ett relativt stort antal ändringar i föreningslagen. Utredaren ska därför göra en genomgripande språklig och redaktionell översyn av lagen. Inriktningen på arbetet ska vara att göra regelverket mer överskådligt och lättillgängligt så att det tillgodoser de krav som bör kunna ställas på en modern lagstiftning. Enhetlighet och förutsebarhet i tillämpningen ska befrämjas och eventuella oklarheter i regelverket undanröjas.

Särskilda frågor för utredaren att ta ställning till är om benämningen ekonomisk förening bör behållas eller om en ny beteckning bör väljas och om bestämmelserna om ekonomiska föreningar bör överföras till en ny lag (jfr prop. 1986/87:7 s. 61 f.).

En ny beteckning på ekonomiska föreningar bör väljas endast om utredaren finner att en sådan lösning har fördelar som klart överväger de nackdelar som finns med en sådan ändring.

Kritik från FATF

Den internationella organisationen FATF (Financial Action Task Force) arbetar med bekämpandet av penningtvätt och finansiering av terrorism. En av FATF:s arbetsuppgifter är att utvärdera medlemsländernas lagstiftning. I det sammanhanget har uppmärksamats en fråga om s.k. verklig förmånstagare/huvudman (beneficial ownership) med anknytning till bl.a. föreningslagen. Med verklig förmånstagare/huvudman avses den fysiska person som ytterst äger eller kontrollerar något visst subjekt, t.ex. en medlem i en ekonomisk förening. Även den fysiska person för vars räkning en transaktion eller en verksamhet utförs kan betecknas som verklig förmånstagare/huvudman (jfr SOU 2007:23 s. 107). FATF har gjort gällande att det inte går att på ett effektivt sätt ta reda på vem som är verklig förmånstagare/huvudman till svenska juridiska personer.

Utredaren ska mot den här bakgrunden överväga hur FATF:s synpunkter lämpligen kan tas om hand såvitt gäller ekonomiska föreningar. De åtgärder som föreslås ska vara proportionerliga.

Vissa frågor om dispens

I samband med införandet av de nya reglerna om gränsöverskridande fusioner väckte Lagrådet en fråga om överklagande av vissa dispensbeslut enligt föreningslagen. Av 15 kap. 6 § föreningslagen följer att Bolagsverkets beslut i dispensärenden ska överklagas till regeringen. Ärendena gäller bl.a. dispens från skyldighet att utse verkställande direktör och dispens från krav på att verkställande direktör och halva antalet styrelseledamöter ska vara bosatta inom EES. Enligt Lagrådet är ärendena inte av den karaktären att en överprövning av ett politiskt

organ är motiverad. Lagrådet förespråkade därför att uppgiften att pröva överklaganden i ärendena flyttas över till allmän förvaltningsdomstol. Regeringen instämde i Lagrådets uppfattning. Innan uppgiften att pröva överklaganden av detta slag flyttas över till domstol kunde det enligt regeringen emellertid finnas anledning att precisera de materiella kriterierna för dispens. Eftersom detta krävde ytterligare överväganden, kunde något förslag inte lämnas i frågan (se prop. 2007/08:15 s. 120 f.).

Utredaren ska mot den här bakgrunden överväga vilka de materiella kriterierna för dispens bör vara och föreslå de författningsändringar som krävs för en överflyttning av prövningen till allmän förvaltningsdomstol.

Bestämmelser av samma slag finns även i 31 kap. 1 § aktiebolagslagen. Utredarens uppdrag omfattar även dessa bestämmelser.

Närliggande lagstiftning

Det finns ett antal lagar som reglerar särskilda former av ekonomiska föreningar. Dessa lagar innehåller hänvisningar till föreningslagen. Så är fallet med bl.a. bostadsrättslagen (1991:614), lagen om kooperativ hyresrätt (2002:93) och lagen om samlagsföreningar (1975:417).

En annan närliggande lag är lagen (2006:595) om europakooperativ. Den lagen innehåller bestämmelser som kompletterar rådets förordning (EG) nr 1453/2003 av den 22 juli 2003 om stadga för europeiska kooperativa föreningar (SCE-föreningar).

I 12 kap. lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse finns särskilda associationsrättsliga bestämmelser för kreditmarknadsföreningar.

Utredaren ska analysera vilka konsekvenser föreslagna ändringar i föreningslagen kan få för de nämnda lagarna och för andra författningar, bl.a. inom skatteområdet, som innehåller hänvisningar till föreningslagen eller som i övrigt berör ekonomiska föreningar. Om översynen ger vid handen att det finns behov av konsekvensändringar, ska utredaren lägga fram förslag till sådana.

Vissa av frågorna i uppdraget har betydelse för tillämpningen av inkomstskattereglerna. Förändringar i t.ex. öppenhetsprincipen kan få betydelse för vilka föreningar som kan betraktas som s.k. kooperativa föreningar i inkomstskattelagens mening (se 39 kap. 21 § inkomstskattelagen [1999:1229]). Kooperativa föreningar har i vissa avseenden särskilda skatteregler, bl.a. får lämnad utdelning som huvudregel dras av. Utredaren ska mot den här bakgrunden redovisa konsekvenserna av lämnade förslag och vid behov även lämna de förslag till förändringar i inkomstbeskattningen som behövs för att det nuvarande skatteuttaget från denna sektor, inklusive beskattningen av föreningarnas medlemmar, ska vara oförändrat. Utredaren ska särskilt beakta att den befintliga skattemässiga relationen, och därmed även konkurrenssituationen, mellan å ena sidan ekonomiska föreningar och å andra sidan aktiebolag inte påverkas.

I lagen (1995:1570) om medlemsbanker finns ett i princip heltäckande associationsrättsligt regelverk för ekonomiska föreningar som driver bankverksamhet, s.k. medlemsbanker. De senaste årens lagstiftningsarbete när det gäller finansiella företag har varit inriktat på att samla särskilda associationsrättsliga bestämmelser i lagen om bank- och finansieringsrörelse, och i övrigt låta den allmänna associationsrättsliga lagstiftningen vara tillämplig på dessa företag. Så har, som har påpekats ovan, gjorts med kreditmarknadsföreningarna. Det finns skäl att ha samma ordning för medlemsbankerna. Utredaren ska därför lägga fram förslag om avveckling av lagen om medlemsbanker och förslag till särskilda associationsrättsliga bestämmelser om medlemsbanker i lagen om bank- och finansieringsrörelse. Utredaren ska även föreslå de övriga författningsändringar som är nödvändiga med anledning av att lagen om medlemsbanker upphävs.

Arbetets bedrivande och redovisning av uppdraget

Till stöd för utredarens arbete med förslagen ska inrättas en referensgrupp med representanter för riksdagspartierna.

Utredaren ska samråda med berörda organisationer och myndigheter. När det gäller redovisning av förslagets konsekvenser

för företagen, ska samråd ske med Näringslivets Regelrådet NNR.

Utredaren ska hålla sig informerad om och beakta det pågående arbetet i Justitiedepartementet med att ta bort revisionsplikten för små företag, det arbete som bedrivs av Utredningen om enklare redovisningsregler (dir. 2007:78) och det arbete som bedrivs av Utredningen om ett enklare aktiebolag (dir. 2007:132). Också det arbete som bedrivs av den sakkunniga person som fått i uppdrag att överväga vissa frågor om aktieägares rättigheter, m.m. ska uppmärksammas och beaktas.

Utredaren ska också hålla sig informerad om det pågående arbetet inom Regeringskansliet med en ny associationsrätt för försäkringsföretag (se SOU 2006:55).

Utredaren ska i sitt arbete beakta Nuteks redovisning av företagens administrativa kostnader på associationsrättens område.

Utredaren ska göra de internationella jämförelser som anses befogade. Regleringen i andra nordiska länder bör ges en särskild belysning och beaktas i arbetet.

Utredaren ska redovisa konsekvenserna för näringslivet och det allmänna av de förslag som läggs fram. Vid bedömningen av förslagens påverkan på företagens administrativa kostnader ska utredaren ta hjälp av Nutek. Om förslagen kan bedömas medföra ökade kostnader eller minskade intäkter för det allmänna, ska utredaren föreslå hur dessa ska finansieras.

Utredaren ska redovisa vilka konsekvenser som de förslag som lämnas har i ett jämställdhetsperspektiv, särskilt i fråga om kvinnors företagande (jfr prop. 2006/07:1, utg.omr. 24, s. 26).

Utredaren ska i ett delbetänkande senast den 1 april 2009 redovisa resultatet av sina överväganden i anslutning till avsnitten ovan om

- ändring av stadgarna,
- föreningsstämman, och
- andra förenklingsåtgärder i den del som avser administrativa bördor.

Övriga delar av uppdraget ska redovisas senast den 1 november 2010. Om utredaren finner det lämpligt, får den del av

uppdraget som gäller föreningslagen redovisas i ett delbetänkande.

(Justitiedepartementet)