

From: [REDACTED]
To: [REDACTED]
Cc: [REDACTED]
Subject: RE: Samantekt vegna fundar þann 13. nóv. sl.
Date: miðvikudagur, 21. janúar 2026 16:28:00
Attachments: [The City of Reykjavik response to letter 030222 regarding Social Housing Inc.pdf](#)

FAS24120011

Góðan dag,

Umfiðllun eftirlitsnefndar með fjármálum sveitarfélaga (EFS) í neðangreindu tölvuskeyti er að mati Reykjavíkurborgar einhliða og lýsir einkum og sér í lagi afstöðu og sjónarmiðum EFS til reikningsskila Reykjavíkurborgar. Umfiðllunin hefur ekki að geyma tæmandi lýsingu á því sem fram fór á fundinum og eru þannig athugasemdir fulltrúa Reykjavíkurborgar ótaldar. Þá er í yfirferðinni að mestu litið framhjá eða mögulega rangtúlkuð ítarleg skrifleg svör Reykjavíkurborgar við spurningum nefndarinnar 2. janúar 2025, þ.e. svar dags. 17. mars 2025, sent til nefndarinnar ásamt fylgiskjöllum 28. mars 2025.

Til að svara því sem fram kemur í tölvuskeyti nefndarinnar vísar Reykjavíkurborg til umfiðllunar sinnar í áður nefndu bréfi dags. 17. mars 2025 og ítrekar þann rökstuðning sem þar kemur fram. Ekki er tilefni til að endurtaka þá umfiðllun.

Þrátt fyrir framangreint telur Reykjavíkurborg engu að síður rétt að koma á framfæri eftirfarandi til fyllingar fyrri svörum vegna þeirra athugasemda og sjónarmiða EFS sem fram koma í tölvuskeytinu.

I.

EFS vísar til þess í tölvuskeyti sínu að á fundinum hafi verið farið yfir fylgni við lög nr. 3/2006 um ársreikninga, þ.e. 40 gr. laganna sem og umfiðllun laganna um samstæðureikninga, en að í „[s]vari borgarinnar mátti skilja sem svo að ekki væri talið að nefnd ákvæði ættu við um Reykjavíkurborg“. Reykjavíkurborg telur umrædda fullyrðingu fela í sér verulega einföldun og allt að því afbökun á svörum Reykjavíkurborgar.

Samkvæmt 1. mgr. 61. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011 skal gera ársreikning fyrir sveitarsjóð, stofnanir sveitarfélagsins og fyrirtæki þess. Þá segir orðrétt í ákvæðinu: „Jafnframt skal gera samstæðureikning fyrir sveitarfélagið, þ.e. sveitarsjóð, stofnanir þess og fyrirtæki með sjálfstætt reikningshald, sbr. 60. gr. laganna. Ársreikningur skal gerður samkvæmt lögum um ársreikninga, reglum settum samkvæmt þeim lögum og lögum þessum, sem og góðri reikningsskilavenju.“

Ákvæðið mælir því ekki fyrir um að eingöngu skuli fylgja lögum um ársreikninga við gerð

ársreiknings og samstæðureiknings sveitarfélags heldur einnig sveitarstjórnarlögum. Á grundvelli heimildar í 75. gr. sveitarstjórnarlaga hefur verið sett reglugerð nr. 1212/2015 um bókhald, fjárhagsáætlanir og ársreikninga sveitarfélaga. Í umræddri reglugerð er meðal annars mælt sérstaklega fyrir um hvernig beri að setja fram samantekin reikningsskil sveitarfélaga í fylgiskjal II A-D. Þar segir einnig í 2. gr., sem fjallar um skilgreiningar, að samantekin reikningsskil séu sameinuð reikningsskil A-hluta og B-hluta sveitarfélags. Reglugerðin á sér eins og fyrr greinir viðhlítandi stoð í sveitarstjórnarlögum sem ganga sem sérlög framfar öðrum lögum eða reglugerðum varðandi reikningsskil sveitarfélaga.

Um gildissvið laga um ársreikninga er fjallað í 4. mgr. 1. gr. laganna og kemur þar fram að ákvæði laganna víki fyrir ákvæðum um ársreikninga í sérlögum. Ákvæðið er svohljóðandi: „*Lög þessi skulu víkja fyrir ákvæðum um ársreikninga í sérlögum, enda byggist þau á ákvæðum tilskipana Evrópuþingsins og ráðsins um ársreikninga tiltekinna félaga með takmarkaðri ábyrgð.*“ Er það í samræmi við almenna túlkunarreglu laga, þ.e. að sérlög gangi framfar almennum lögum þegar að bæði sérlög og almenn lög geta átt við um lagalegt álitaefni (lex specialis).

Óumdeilt verður að teljast að sveitarstjórnarlög eru sérlög um sveitarfélög. Samkvæmt því eiga ákvæði sveitarstjórnarlaga og reglugerða settum á grundvelli laganna að ganga framfar ákvæðum almennra laga ef þar ber á milli. Sér í lagi telur Reykjavíkurborg það eiga við í tilvikum laga um ársreikninga sem beinlínis gera ráð fyrir því að lögin víki fyrir sérlögum enda eiga lög um ársreikninga fyrst og fremst við um félög með takmarkaðri ábyrgð, sbr. 1. mgr. 1. gr. laga um ársreikninga, en ekki um sveitarfélög sem eru staðbundin stjórnvöld. Af því leiðir að fyrir mæli sveitarstjórnarlaga og reglugerða settum á grundvelli laganna um ársreikninga ganga framfar almennum lögum sem fjalla um sama efni, þ. á m. lögum um ársreikninga.

II.

Í ljósi þess sem að framan greinir mynda Reykjavíkurborg og Félagsbústaðir hf. því ekki samstæðu í skilningi ársreikningalaga, þar sem Reykjavíkurborg er sveitarfélag en ekki „móðurfélag“ Félagsbústaða hf. í skilningi ársreikningalaga. Samstæðureikningur Reykjavíkurborgar er því ekki samstæðureikningur í skilningi ársreikningalaga heldur einungis í skilningi 61. gr. sveitarstjórnarlaga, sem, eins og áður greinir, hafa að geyma aðrar reglur um skiptingu og framsetningu rekstrar í samstæðureikningi.

III.

Í tölvuskeyti EFS er fullyrt að fasteignir Félagsbústaða hf. séu eignir notaðar til lögboðinnar þjónustu sveitarfélagsins og að ekki væri heimilt að flokka þær sem fjárfestingareignir hjá Reykjavíkurborg sem móðureiningu, þ.m.t. í samstæðureikningsskilum hennar. Þessi fullyrðing er endurómur af þeim málátilbúnaði er viðhafður var í kvörtun til Eftirlitstofnunar EFTA (ESA) í tilefni reikningsskila Reykjavíkurborgar og var þar hafnað. Hér er því verið að blanda saman skilgreiningum annars vegar IPSAS-staðalsins og hins vegar IAS-staðalsins á því hvað telst til fjárfestingareigna. Samkvæmt IAS er fjárfestingareign skilgreind sem

fasteign (land, bygging eða hluti byggingar eða hvort tveggja) sem haldið er (af eiganda eða leigutaka) til að afla leigutekna eða fyrir verðhækkun eða hvort tveggja. Samkvæmt IAS telst fasteign sem leigð er út til fjárfestingareigna. Aftur á móti er í IPSAS staðlinum fjárfestingareign túlkuð með öðrum hætti og þá nær því sem EFS byggir á.

Hvorki Félagsbústaðir hf. né Reykjavíkurborg beita IPSAS-staðlinum við sín reikningsskil og er ekki skylt að gera það. Á hinn bóginn er IAS-staðlinum beitt við reikningsskil Félagsbústaða hf. og borgarinnar og því stuðst við framangreinda skilgreiningu. Að öðru leyti er vísað til umsagnar Reykjavíkurborgar, dags. 7. apríl 2022, um beiðni ESA um viðbótarupplýsingar um túlkun og hagnýtingu IFRS staðla, sem fylgir tölvuskeyti þessu um frekari rökstuðning en þar er ítarlega fjallað um þessi atriði.

Þá er Reykjavíkurborg ósammála því sjónarmiði EFS að matshækkarnir fjárfestingareigna samræmist illa þeim sjónarmiðum sem þriggja ára rekstrarjöfnuður sveitarstjórnarlaga byggist á, þ.e. rekstrarlega getu sveitarfélags til að bregðast við áföllum en væri frekar til þess fallið að tryggja skuldbindingar með sölu eigna komi til slíks. Bent er á að í lögum er ekki gerður sá áskilnaður að félagslegt leiguhúsnæði sé í eigu sveitarfélags heldur eingöngu að sveitarstjórnir skuli eftir því sem kostur er og þörf er á, tryggja framboð af leiguhúsnæði, félagslegu kaupleiguhúsnæði og/eða félagslegum eignaríbúðum handa þeim fjölskyldum og einstaklingum sem ekki eru á annan hátt færir um að sjá sér fyrir húsnæði sökum lágra launa, þungrar framfærslubyrðar eða annarra félagslegra aðstæðna, sbr. 1. mgr. 45. gr. laga nr. 40/1991 um félagsþjónustu sveitarfélaga.

Þá skal áréttað að með því að flokka fasteignir Félagsbústaða hf. sem fjárfestingareignir eru sýnd rétt reikningsskil á samstæðu Reykjavíkurborgar, þar sem þær afla tekna frá ótengdum þriðju aðilum enda eru allir leigusamningar gerðir milli Félagsbústaða hf. og leigutaka sem uppfylla skilyrði samkvæmt reglum Reykjavíkurborgar þar um og aflar félagið sér tekna með þeim hætti. Í ljósi þess samræmist flokkunin einnig 39. gr. laga um ársreikninga, þ.e. fjárfestingareign *til útleigu* í skilningi ákvæðisins, sbr. jafnframt skilgreiningu í tölulið 15 í 2. gr. laganna.

Rétt er að taka fram, í ljósi þeirra athugasemda sem ítrekað hafa nú komið fram af hálfu EFS um meðhöndlun á eignum Félagsbústaða hf. í reikningsskilum, að Reykjavíkurborg horfir við mat sitt á fjárhagslegri stöðu félaga í A- og B-hluta sveitarfélagsins til fleiri þátta en þeirra sem tíundaðir eru í 64. gr. sveitarstjórnarlaga. Reykjavíkurborg hefur sett sér skýra fjármálastefnu, þar sem fjárhagslegir mælikvarðar eru tilgreindir bæði fyrir A-hluta og samantekinn rekstur A- og B-hluta. Þá kveða eigendastefnur B-hluta félaga á um skýr markmið um fjárhagslega afkomu og getu félaganna til að standa undir rekstri og skuldbindingum sínum. Félagsbústöðum hf. hafa sem dæmi verið settir mælikvarðar um sjálfbærni og rekstrarhæfi sem fylgst er með af hálfu Reykjavíkurborgar sem eiganda félagsins burtséð frá jafnvægisviðmiði sveitarstjórnarlaga.

IV.

Í tölvuskeyti EFS er sérstaklega vísað til álits Reikningsskila- og upplýsinganefndar (R og U) í máli nr. 1/2020 og áréttar EFS „að **ef** sama matsaðferð er í reikningsskilum móðureiningar samstæðunnar og Félagbústaðir nota þá má taka reikningsskil Félagbústaða óbreytt inn í samstæðureikningsskilin.“ Óháð umfjöllun hér að framan, getur Reykjavíkurborg upplýst EFS um að reglubundið er farið yfir eignir Reykjavíkurborgar við gerð reikningsskila og gætt að því að ekki sé misræmi í meðhöndlun þeirra. Það er mat fjármála- og áhættustýringarsviðs Reykjavíkurborgar að engin af stærri eignum A-hluta geti fallið undir skilgreiningu fjárfestingareigna og einungis örfáar smærri eignir gætu flokkast með þeim hætti. Áhrif þess að taka upp gangvirðismat á þessum eignum hefði óveruleg áhrif til hækkunar á eignum og á eigið fé í reikningsskilum A-hluta og í samanteknum reikningsskilum A- og B-hluta.

V.

Að lokum er í tölvuskeyti EFS óskað eftir að „[í] því sambandi er einnig rétt, staðfesti borgaryfirvöld flokkunina sem fjárfestingarstarfsemi, að óska eftir upplýsingum um það því hvort stofnframlögum sé veitt til fjárfestingarstarfsemi og hvort það samræmist lögum um almennar íbúðir.“ Atriði þetta var ekki rætt sérstaklega á fundi fulltrúa Reykjavíkurborgar með EFS en rétt er að taka fram að úthlutun stofnframlaga til kaupa eða byggingar á almennum íbúðum er alfarið lögbundin og fer fram á grundvelli laga nr. 52/2016 um almennar íbúðir. Um skilyrði fyrir því að unnt sé að úthluta stofnframlagi vísast til umræddra laga en stofnframlag kemur bæði frá ríkinu og viðkomandi sveitarfélagi. Þannig tekur Húsnæðis- og mannvirkjastofnun afstöðu til veitingar þess hverju sinni, sbr. 1. mgr. 10. gr. laganna, þ.m.t. hvort lagaskilyrði séu uppfyllt fyrir stofnframlagi. Í öllum tilvikum sem Reykjavíkurborg hefur veitt stofnframlög á grundvelli laga um almennar íbúðir hefur ríkið lagt fram sinn hluta á móti sveitarfélaginu.

VI.

Varðandi ábendingu EFS um meðhöndlun lífeyrisskuldbindinga þá bendir Reykjavíkurborg á að meðhöndlun hennar í ársreikningi hefur verið með sama móti í áratugi. Óskað er eftir nánari skýringum og röksemdum af hálfu EFS á grundvelli hvaða heimilda eigi að breyta fyrrgreindri framkvæmd Reykjavíkurborgar.

Meðfylgjandi:

Umsögn Reykjavíkurborgar, dags. 7. apríl 2022, um beiðni ESA um viðbótarupplýsingar um túlkun og hagnýtingu IFRS staðla (e. Comments on a supplementary request for information regarding the interpretation and application of International Accounting Standards from 3 February 2022).

Fyrir hönd Reykjavíkurborgar,

Halldóra Káradóttir,

sviðsstjóri fjármála- og áhættustýringarsviðs

Theodór Kjartansson,

lögmaður hjá embætti borgarlögmanns

Frá [REDACTED]

Sent: föstudagur, 21. nóvember 2025 14:03

Til [REDACTED]

Afrit [REDACTED]

Efni: RE: Samantekt vegna fundar þann 13. nóv. sl.

Sæll Þórir og takk fyrir þessa samantekt,
Við munum fara yfir og svara eins fljótt og kostur er.

Með kv.,

Halldóra Káradóttir

sviðsstjóri fjármála- og áhættustýringarsviðs

Frá [REDACTED]

Sent: föstudagur, 21. nóvember 2025 08:00

Til [REDACTED]

Afrit [REDACTED]

Efni: Samantekt vegna fundar þann 13. nóv. sl.

Sæl

Vísa til fundar okkar þann 13. nóv. sl.

Með fundinum var óskað eftir að farið yrði yfir nokkur atriði úr tölvupóstsamskiptum EFS og Reykjavíkurborgar að undanfögnu sem nefndin vildi fá fram skýrari sjónarmið Reykjavíkurborgar á.

Formaður EFS vísaði til tölvupóstsamskipta til fulltrúa Reykjavíkurborgar þann 2. janúar 2025 þar sem EFS leitaði sjónarmiða sveitarfélagsins um nokkur atriði og reifaði helstu atriði sem nefndin óskaði ferkari upplýsinga um sem í meginatriðum voru:

- Bent var á varðandi lífeyrisskuldbindingu að nefndin teldi margt benda til þess að það sem flokkað er sem lífeyrisskuldbinding sé í raun ábyrgðarskuldbinding vegna skuldbindinga lífeyrisjóðs við lífeyrisréttshafa. Skýringar í ársreikningi eru ekki í

samræmi við kröfur um skýringar þegar um lífeyrisskuldbindingu er að ræða. Meðhöndlun núvirtrar ábyrgðarskuldbindingar á að leiða til þess að breyting núvirðis, (þ.e. núvirðisþátturinn en hinn hlutinn eru tryggingarfræðileg frávík) ætti að meðhöndlast sem fjármagnskostnaður og hefur þannig áhrif á framlegð. Í svari borgarinnar kom fram að *"Reykjavíkurborg bókar tryggingafræðilegt endurmat vegna Brúar lífeyrissjóðs í samræmi við álit nefndarinnar."* (þ.e. Reikningsskila og upplýsinganefndar). Breyting lífeyrisskuldbinding hjá lífeyrissjóðum skiptist upp í mat á framtíðargreiðslum og núvirðing þess þar sem núvirðingin afvaxtar mat framtíðargreiðslna til reikningsskiladags og ætti skv. settum reikningsskilareglum (IFRS) að meðhöndla breytingu afvöxtunar milli reikningsskiladaga sem fjármagnslið.

- Sama á við um meðhöndlun núvirðisútreiknings stofnframlaga en svar var komið frá borginni um að innbyrðisstöður eru nettaðar út í samstæðu.
- Flokkun byggðasamlaga sem rekin eru fyrir skattfé var rætt og að samræmingar væri þörf á milli sveitarfélaga
- Farið var yfir fylgni við ársreikningalög en í tölvupósti var bæði vísað í gr. 40 í lög um um ársreikninga og kaflann um samstæðureikning en bent var á afdráttarlaus ákvæði sveitarstjórnarlaga um að sveitarfélögum beri að fylgja ársreikningalögum. Svar borgarinnar mátti skilja sem svo að ekki væri talið að nefnd ákvæði ættu við um Reykjavíkurborg.
- Farið var yfir flokkun Félagsbústaða í samstæðureikningsskilum borgarinnar en EFS hafði í sínum spurningum vísað til þess að allt benti til þess að um væri að ræða eignir sem notaðar væru til lögboðinnar þjónustu sveitarfélagsins. Eignir til eigin nota er ekki heimilt að flokka sem fjárfestingareignir hjá móðureiningunni og þmt ekki í samstæðureikningsskilum hennar.

Umræður voru um að flokkun eininga í samstæðu væri í ársreikningalögum og settum reikningsskilareglum út frá yfirláðum, að eining (eins og IFRS, sem settar reikningsskilareglur, vísa til) sem fer með meirihlutayfirláð yfir annarri einingu flokkast sem móðureining (sem í ársreikningarlögum er kallað móðurfélag sem breytir efnisatriðum ekki). Sú eining sem fer með meirihlutavald er sveitarfélagið Reykjavíkurborg og er æðsta stjórnunarvald samstæðunnar hjá borgarstjórn/borgarráði/borgarstjóra beint eða með framsali eftir atvikum. Stjórnunarvald samstæðunnar liggur því hjá sveitarfélaginu og er það því skv. reikningsskilaregluverkinu (ársreikningalögum og settum reikningsskilareglum) móðureining samstæðunnar.

Varðandi umfjöllun um fjárfestingaeignir var vísað til þess að í gögnum sem borgin sendi EFS í svari sínu við tölvupósti 2/1 2025 kom fram að Reikningsskilaráð vísar til skilgreiningar í 15. tl. 2. gr. ársreikningalaga á fjárfestingaeign þannig (leturáhersla EFS): „Fasteign, land, bygging eða hluti byggingar, sem ætluð er til öflunar tekna, svo sem til útleigu eða **í öðru ágóðaskyni en ekki til notkunar í rekstri félags** við framleiðslu, vörslu vörubirgða, **þjónustu í rekstri félagsins**, í stjórnunarlegum tilgangi eða til sölu í hefðbundnum rekstrartilgangi.“ Þarna er skýrt undanskildar eignir sem ætlaðar eru til notkunar í eigin

rekstri, þ.e. að veita þjónustu. Álitamálið varðandi þetta snýst því um hvort eignir sem haldnar eru til að veita lögbundna þjónustu geti flokkast sem fjárfestingareignir eða séu eignir notaðar í eigin rekstri. Bæði ársreikningalög og settar reikningsskilareglur eru nánast samhljóma um flokkunina og að sé eign notuð í eigin rekstri þá er ekki heimild til að flokka hana sem fjárfestingar(fast)eign.

Einnig var vísað til álits Reikningsskila- og upplýsinganefndar (R og U) í máli nr. 1/2020 sem fylgdi í svari borgarinnar við tölvupósti 2/1 2025 en þar segir: *"Að mati nefndarinnar er Reykjavíkurborg heimilt að taka reikningskil Félagsbústaða hf. óbreytt upp í samstæðureikning sinn, ef reikningsskil Félagsbústaða gera ráð fyrir sömu matsaðferð og í samstæðureikningi borgarinnar. Það er ef Reykjavíkurborg metur það svo að starfsemi Félagsbústaða sé á sviði fjárfestinga í fjárfestingarfasteignum og nýtir sér þar með ákvæði 39. gr. laga um ársreikninga um að meta fasteignir félagsins til gangvirðis,.. "* en 39. gr. mælir fyrir um að *"Félög, sem eru með starfsemi á sviði fjárfestinga í fjárfestingarfasteignum, megi meta eignir og skuldbindingar, sem tengjast innan þessarar starfsemi ,til gangvirðis."* Þetta mat nefndarinnar vísar bæði til samstæðureikningsskila borgarinnar og að **ef** sama matsaðferð er í reikningsskilum móðureiningar samstæðunnar og Félagsbústaðir nota þá má taka reikningsskil Félagsbústaða óbreytt inn í samstæðureikningsskilin. Og ljóst má vera að **ef ekki** þá má ekki taka þau óbreytt inn. R&U eru því ekki að taka afstöðu til þess hvort borgin geti eða geti ekki flokkað félagslegt leiguhúsnæði sem fjárfestinga(fast)reignir

Ennfremur segir í fyrrgreindu áliti R og U (áhersla EFS) ; "Gera sveitarstjórnarlög því ráð fyrir að samstæðureikningur sveitarfélaga, þ.e. **bæði A- og B-hluti sveitarfélaga, sé gerður samkvæmt ákvæðum laga um ársreikninga**, nr. 3/2006.

Þá kom fram í umræðum það álitamál sem varðaði flokkun hins félagslega úrræðis sem felst í að tryggja leiguhúsnæði fyrir íbúa með lágar tekjur. Í áliti R og U kom fram að **"ef"** Reykjavíkurborg metur það svo að öflun félagslegs úrræðis sé frá sveitarfélaginu séð fjárfestingarstarfsemi en ekki liður í að veita lögbodna þjónustu þá þarf EFS staðfestingu þess frá borgaryfirvöldum, þ.e. að þessara eigna sé **ekki** aflað til að uppfylla lögbodnar skyldur og þar með til "eigin" nota samstæðunnar heldur sé um fjárfestingarstarfsemi að ræða. Í því sambandi er einnig rétt, staðfesti borgaryfirvöld flokkunin sem fjárfestingarstarfsemi, að óska eftir upplýsingum um það því hvort stofnframlögum sé veitt til fjárfestingarstarfsemi og hvort það samræmist lögum um almennar íbúðir.

Það sjónarmið kom fram frá nefndinni að matshækkanir fjárfestingaeigna samræmist illa þeim sjónarmiðum sem þriggja ára rekstrarjöfnuður sveitarstjórnarlaga byggist á, þ.e. rekstrarlega getu sveitarfélags til að bregðast við áföllum en væri frekar til þess fallið að tryggja skuldbindingar með sölu eigna komi til slíks.

Niðurstaða fundarins var að fulltúrar Reykjavíkurborgar ætla að senda EFS þau atriði sem vísað var til á fundinum að borgin byggir heimild sína á til að víkja frá skýrum texta

sveitarstjórnarlaga um að fylgja ársreikningalögum við gerð reikningsskila sveitarfélagsins. Vísast þar til bæði ákvæða 40. greinar ársreikningslaganna um að færa hlutdeild í félögum sem sveitarfélagið hefur yfirráð yfir skv. hlutdeildaraðferð og víkja frá ákvæðum ársreikningalaga um samstæðureikningsskil. Að auki er óskað sjónarmiða varðandi stofnframlög skv. lögum um almennar íbúðir (lög nr. 52/2016), hvort það samræmist að þau séu veitt til fjárfestingastarfsemi.

Ath að hér er ekki um að ræða fundargerð en dregin fram helstu atriði sem nefndin var að leita sjónarmiða á og frekari skýringar þess. Væri gott fá ef þið teljið ástæðu til að bæta inn eða skýri frekar ykkar sjónarmið.

Var ekki með netfang hjá öllum sem mættu til fundarins en bætið úr að vild.

Kv.

Þórir Ólafsson,
Formaður eftirlitsnefndar með fjármálum sveitarfélaga

Vindakór 5-7

Sími / Tel: (+354) 862 9414



Ministry of Infrastructure
Sölvhólsgrötu 7
101 Reykjavík
Iceland

MSS22020288
7 April 2022
Case No: 87332

Subject: Comments on a supplementary request for information regarding the interpretation and application of International Accounting Standards from 3 February 2022

Introduction

Reference is made to the letter of the EFTA Surveillance Authority (“the Authority”) from 3 February 2022, where the Authority requests further information from the Ministry of Transport and Local Government, which now is the Ministry of Infrastructure (“the Government”), in relation to a complaint concerning the alleged breach of its obligations under the EEA Agreement due to interpretation and application of International Accounting Standards (“IAS”) as set out by Regulation (EC) No. 1606/2002 on the application of international accounting standards (“the Application Regulation”) and Regulation (EC) No. 1126/2008 on adoption of international accounting standards into EU law (“the Adoption Regulation”).

The City of Reykjavík (“the City”) requested access to the Authority’s letter from 3 February 2022, on 24 February 2022 and was granted access to it on 28 February 2022 by the Government. As the letter mainly concerns the City’s and Social Housing Inc.’s accounting, which is wholly owned by the City, the City therefore finds it necessary to comment on and respond to the questions set forth in the Authority’s letter from 3 February 2022. The City kindly asks the Government to present this response to the Authority.

Following are the City’s comments and responses.

No business secrets are contained in this letter or other enclosed documents.

The City’s and Social Housing Inc. legal status

The City finds it important to note that Social Housing Inc. (*Icelandic*: Félagsbústaðir hf.) is a public limited liability company and operates in accordance with Act No. 2/1995 on Public Limited Liability Companies. According to Article 84(1) of said Act an annual financial statement for such a company shall be submitted, with certain exemptions, at an Annual General Meeting in accordance with the Annual Accounts Act No. 3/2006. As described in the Government’s letter from 17 December 2021 Social Housing Inc. must apply IAS as a public limited liability company when drawing up its annual financial statements, cf. Article 90(4) of the Annual Accounts Act.

In this context, the City would like to point out that the City is a municipality, and it operates in accordance with the Local Authorities Act No. 138/2011. According to Article 60 of the Local Authorities Act municipalities’ operations shall in their annual financial statements be divided into two sections: Section A and Section B. Section A covers the principal fund of the



municipality, in addition to other funds and agencies whose activities are entirely or partially financed by tax revenue. Section B covers municipal agencies, companies and other agencies in which the municipality owns 50% or more and which are operated as autonomous financial units. Thus, Social Housing Inc. is covered under Section B in the City's annual financial statements as it is an autonomous financial unit wholly owned by the City.

Furthermore, according to Article 61 of the Local Authorities Act municipalities' annual financial statements are to be prepared for the municipal treasury, for municipal agencies and their companies. Annual Consolidated accounts shall also be prepared for the municipality, i.e., for the municipal treasury and municipal agencies and companies with separate accounting, cf. Article 60 of the Act. The City's annual financial statement contains an annual consolidated account within the meaning of Article 61 of the Local Authorities Act. Moreover, according to Article 61 of the Act, the annual financial statements shall be prepared in accordance with the Annual Accounts Act, rules established according to said Act and the Local Authorities Act, as well as generally accepted accounting principles. As explained in the Government's letter from 17 December 2021 the City is not legally obliged to apply IAS when preparing its accounts as it is not a company pursuant to Article 90 of the Annual Accounts Act. The Annual Accounts Act is intended for limited liability companies, cf. Article 1 of the Annual Accounts Act.

Although Article 61 of the Local Authorities Act states that annual financial statements shall be prepared in accordance with the Annual Accounts Act, the City does not prepare its annual consolidated accounts fully according to the Annual Accounts Act as the Local Authorities Act is considered to override the Annual Accounts Act in regard to preparation of accounts by municipalities, as *lex specialis* because it pertains to a more specific subject matter, i.e., municipalities. This doctrine is further substantiated in Article 1(4) of the Annual Accounts Act which states that the Act shall be subordinate to provisions on annual financial statements in special acts of law, provided that such acts of law are grounded in the provisions of directives of the European Parliament and the Council concerning the annual financial statements of certain companies with limited liability. Accounting standards for municipalities within EEA Member states have not been harmonized in EEA law and EEA law does not require municipalities to prepare their accounts in accordance with the content of the Annual Accounts Act.

The City and Social Housing Inc. therefore do not form a consolidation within the meaning of the Annual Accounts Act as the City is a municipality and not a "parent company" to Social Housing Inc. within the meaning of said Act because the City is not a company. The City's annual financial statement which contains an annual consolidated account is consequently not a consolidated financial statement within the meaning of the Annual Accounts Act; only within the meaning of Article 61 of the Local Authorities Act which holds different specifications regarding the division and disclosure of operations in an annual consolidated account, as described above.

The City's comments regarding the Authority's interpretation of IAS 40

In the Authority's letter from 3 February 2022, the Authority inappropriately draws the Government's attention to the supposed interpretation by the International Accounting Standards Board (IASB) of "investment property" under the International Public Sector Accounting Standard ("IPSAS"), namely IPSAS 16 on investment property. In the letter it is stated that IPSAS 16 is drawn primarily from the content of IAS 40. Moreover, the Authority unjustifiably mentions that in the purported IASB's interpretation of IPSAS 16 it is explicitly



stated that property used for social housing, which also generates cash inflow despite the rent being under market value, is considered an example of property falling outside the definition of “investment property”.

The City would like to note that IPSAS 16 is interpreted by the International Public Sector Accounting Standards Board (IPSASB) not IASB as wrongly stated in the Authority’s letter from 3 February 2022.

The City finds the Authority’s view on the interpretation of IAS 40 to be misleading as IASB has never considered, in its interpretation of IAS 40, property used for social housing as an example of property falling outside the definition of “investment property”. However, this example only concerns the interpretation of IPSAS 16 by IPSASB. The City emphasises that IAS and IPSAS are different sets of accounting standards that are interpreted by two different accounting standards boards and the interpretation and definition of “investment property” varies between the two standards. The meaning of “investment property” according to IPSAS 16 thus cannot be applied to a corresponding term in IAS 40.

The aforementioned statement in the letter by the Authority is also misleading, because conversely IPSAS 16 was drawn from IAS 40 and is not interpreted by IASB. Interpretations by IPSASB are not mentioned in Article 2 of the Application Regulation as “related interpretations” to IAS. Therefore, IPSASB’s interpretation of IPSAS 16 is not considered a “related interpretation” to IAS 40 according to Article 2 of the Application Regulation. An interpretation on “investment property” according to IAS 40 should accordingly not be drawn from IPSAS 16 as there is no legal basis for such a conclusion in EEA law.

Social Housing Inc. prepares its accounts in accordance with International Financial Reporting Standards (IFRS), which include IAS; not IPSAS. According to IAS 40 “investment property” is defined as “property (land or a building or part of a building or both) held (by the owner or by the lessee under a finance lease) to earn rentals or for capital appreciation or both”. IASB interprets “investment property” in IAS 40, among other things, as a “building leased out under an operating lease”. Hence, leased out real estate belonging to Social Housing Inc. is classified under IAS 40 definition of “investment property”. The City maintains that Social Housing Inc. is legally obligated to compose its annual financial statement in a manner confirming to IAS, cf. Article 90(4) of the Annual Accounts Act.

Subsequently, leased out real estate is valued at fair value according to IAS 40. Similarly, the City values leased out real estate owned by Social Housing Inc. in its accounts at fair value, cf. Article 39 of the Annual Accounts Act. In the opinion of the Icelandic Municipalities Accounting and Information Committee (*Icelandic: reikningsskila- og upplýsinganefnd sveitarfélaga*) from October 2020 in case No. 1/2020 the City is authorized to accept the accounts of Social Housing Inc. unmodified as a part of the City’s annual consolidated accounts, as Social Housing Inc.’s annual financial statements assume the same valuation method as in the annual consolidated accounts of the City. Both the City’s and Social Housing Inc.’s accounts are then audited by independent auditors and their annual financial statements contain reports by independent auditors without any reservations from the auditors regarding the accounts definition of “investment property”.

The City would like to point out that municipalities and companies are not required by Icelandic law to prepare their accounts in accordance with IPSAS. IPSAS is not a part of EEA law nor



the EEA Agreement. EEA Member states compliance with IPSAS 16 thus falls outside the scope of the Authority's competences, cf. Article 109(1) of the EEA Agreement. As the City's registration of real estate owned and leased out by Social Housing Inc. as "investment property" in the City's and Social Housing Inc.'s annual financial statements is in line with IAS 40 and IASB's interpretation of it as set out by Application Regulation and the Adoption Regulation it subsequently the City, Social Housing Inc. and the Government do not breach EEA Agreement's obligations.

The City's observations regarding the complainant's additional comments

The City considers it appropriate to make observations on what is stated in the complainant's additional comments. Specifically, the City rejects the statement that the operation of Social Housing Inc. is subsidized by the Icelandic state and the claim made by the complainant that by registering real estate owned and leased out by Social Housing Inc. as "investment property" in the City's financial statements somehow generates and reflects incorrect profits.

Firstly, it is not clear or substantiated by the complainant what subsidy Social Housing Inc. receives from the City and the Icelandic state and how registration of leased out real estate owned by Social Housing Inc. as "investment property" generates and reflects incorrect profits or how it contradicts Member states EEA Agreement obligations.

Secondly, by classifying real estate owned and leased out by Social Housing Inc. as "investment property" it generates and reflects correct profits in the City's annual financial statements as the properties produce income from unrelated third parties. As explained above under "The City's and Social Housing Inc. legal status" the City and Social Housing Inc. are separate legal entities, have separate accounts and different laws apply to each party. The City emphasizes that all lease agreements for real estate owned by Social Housing Inc. are made between a lessee, that fulfils certain requirements, cf. Article 4 of the City's rules on social housing, and Social Housing Inc.¹ Therefore, this type of real estate can rightfully be considered as "buildings leased out under an operating lease" by IASB's interpretation of IAS 40.

The City's comments regarding disclosure of relation between the City and Social Housing Inc. in financial statements

Likewise, in its letter from 3 February 2022 the Authority considers it relevant that under IAS 24 there is a requirement to disclose whether entities preparing separate or consolidated financial statements shall be considered "related parties". According to IAS 24 the definition applies when an entity that prepares its financial statements has control or joint control of the other entity, it is its parent or subsidiary, or where they are otherwise significantly influenced by the other party.

The objective of IAS 24 is to ensure that an entity's financial statements contain the disclosures necessary to draw attention to the possibility that its financial position and profit or loss may have been affected by the existence of related parties and by transactions and outstanding balances with such parties.

On page 12 of the City's 2020 financial statement, it is specified that Social Housing Inc. is classified under Section B in the City's annual financial statements and that Social Housing Inc. annual financial statement forms a part of the City's consolidated account in the 2020 financial

¹ See Annex 1.



statement.² On page 22 of the City's 2020 financial statement it is stated that the City owns all of Social Housing Inc. shares. As described on pages 2-3 in the City's 2020 financial statement it is signed and endorsed by the mayor, executive committee and the majority of the City council. Pages 4-7 contain the City's independent auditors report, which is endorsed by the auditors without any reservations.

On page 3 of Social Housing Inc. 2020 financial statement the relationship between the City and Social Housing Inc. is explained.³ On page 4 bond issues made by Social Housing Inc. are described and it's specifically mentioned that they were issued with a limited guarantee from the City. On page 16 capital contributions (*Icelandic: stofnframlög*) by the City are mentioned and explained how they are registered in the statement. On page 17 long term loans with a limited guarantee by the City are itemised. Furthermore, on page 10 of the 2020 financial statement outstanding debts and credits between the City and Social Housing Inc. are disclosed. On page 27 it is stated that the company's sole owner is the City and that the City appoints its Board of Directors.

Specifically, on page 22 under chapter 17 titled "related parties" all related parties are disclosed and transactions between them, including the City as a related party to Social Housing Inc.

As described on pages 3-5 in the Social Housing Inc. 2020 financial statement it is endorsed and signed by its Board of Directors and manager. On page 5 the Social Housing Inc. Board of Directors confirm that the 2020 financial statement is in conformity with IAS, as prescribed by the European Union. Pages 6-8 contain the Social Housing Inc. independent auditor's report, which is endorsed by the auditor without any reservations.

With regards to the above it is the opinion of the City that Social Housing Inc. fully complies with IAS 24 regarding the disclosure of relations between the City and Social Housing Inc.

The City's response to the Authority's request for further information

The Authority's request further information from the Government in its letter from 3 February 2022. Following are those questions set forth by the Authority in the letter and the City's response to them:

1. Does the Government consider Reykjavík City and Social Housing Inc. to be related parties under IAS 24?

a. If the answer is in the affirmative, and having in mind Social Housing Inc.'s obligation to apply the IAS, does that position have any effect on the applicability or non-applicability of the obligation set out in Article 4 of the Application Regulation, when the consolidated accounts of the parties are prepared?

The city's response to 1.a.

As explained in the Government's letter from December 17, 2021, the City is not obliged by Icelandic law nor EEA law to apply IAS, regardless of the fact that Social Housing Inc. is. Moreover, as explained further below in the City's response to question 2.a. Social Housing Inc. does not prepare consolidated accounts. However, Social Housing Inc.'s annual financial statement covers its relationship with the City in accordance with IAS 24 and is a part of the

² See Annex 2.

³ See Annex 3.



City's annual consolidated account as clarified above under "The City's comments regarding disclosure of relation between the City and Social Housing Inc. in financial statements".

2. Please elaborate in more detail on the answer to question 5 in the Reply, namely the reservation that Social Housing Inc., as an issuer of securities on the regulated market, does not fall under the scope or obligation of Article 4 of the Application Regulation due to the fact that it "does not prepare consolidated accounts".

a. In practice, has Social Housing Inc. previously prepared consolidated accounts according to Article 4 of the Application Regulation on its own behalf and that of Reykjavík City or another entity? If not, could that situation arise in the future?

The City's response to 2.a.

According to the Annual Accounts Act, cf. chapter VII. and IAS 27, a parent is required, with certain exemptions, to present consolidated financial statements which include its subsidiary. Social Housing Inc. has no subsidiaries and therefore does not prepare an annual consolidated financial statement and is not required to do so by Icelandic or EEA law.

As explained above under "The City's and Social Housing Inc. legal status" the City prepares an annual financial statement that includes an annual consolidated account for the municipal treasury and municipal agencies and companies with separate accounting within the meaning of Article 61 the Local Authorities Act. Moreover, it is explained under "The City's comments regarding disclosure of relation between the City and Social Housing Inc. in financial statements" that Social Housing Inc.'s annual financial statement forms a part of the City's annual consolidated account. As previously explained the City and Social Housing Inc. do not form a consolidation within the meaning of the Annual Accounts Act as the City is a municipality and not a "parent company" to Social Housing Inc. within the meaning of the Annual Accounts Act. Thus, the City and Social Housing Inc. do not fall under the scope or obligation of Article 4 of the Application Regulation as it is designated for "companies governed by the law of a Member State" who prepare consolidated accounts as stated in the Article. As mentioned above under „The City's and Social Housing Inc. legal status" the City is not legally obligated to prepare its accounts in accordance with IAS.

It is unclear to the City what the Authority means by its question "If not, could that situation arise in the future?"

b. Please explain how the Government considers Social Housing Inc. to fulfil its obligation under EEA law when a consolidated account is submitted on its behalf by Reykjavík City. Please clarify the Government's Reply that Social Housing Inc. s initial obligation to apply the Regulations is non-applicable or irrelevant, when Reykjavík City prepares consolidated accounts for the parties, which takes into account the financial statements and real estate property of the former? More generally, please specify whether Article 4 of the Application Regulation and IAS 40 as per the Adoption Regulation applies in such circumstances?

The City's response to 2.b.

The City considers Social Housing Inc.'s accounts to be prepared in accordance with EEA law as explained above under "The City's comments regarding the Authority's interpretation of IAS 40" and "The City's comments regarding disclosure of relation between the City and Social



Housing Inc.". As stated under "The City's and Social Housing Inc. legal status" the City's annual financial statement includes an annual consolidated account of both Section A and B of the City's operations within the meaning of Article 61 of the Local Authorities Act. The City is not obliged to prepare its accounts, including annual consolidated accounts, in accordance with Article 4 of the Application Regulation nor IAS 40. Consequently, neither Article 4 nor IAS 40 applies in such circumstances to the City.

c. How does the Government interpret Article 93(1) of the Act on Annual Accounts and the wording that companies subject to IAS obligations shall comply with IAS in "all respect"? Does that obligation extend to when Reykjavík City submits consolidated accounts on behalf of Social Housing Inc. or does the Ministry find that an obligation in "all respects" is not present in such circumstances?

The City's response to 2.c.

Article 93(1) of the Annual Accounts Act only applies to companies that are required to apply IAS or exercise their permission to do so pursuant to Article 92 of the Act. The City is not a company within the meaning of Article 93(1). No legal obligation is presented in the Annual Accounts Act, other Icelandic law or EEA law on the City as a municipality to apply IAS when submitting annual consolidated accounts according to Article 61 of the Local Authorities Act.

3. Please provide an affirmative answer whether real estate property owned by Social Housing Inc. is registered as "investment property" in its individual financial statements or annual accounts, cf. the obligation of Article 5(a) of the Application Regulation.

The City's response to 3.

Leased out property owned by Social Housing Inc. is registered as "investment property" in the company's annual financial statements.

a. If yes, how did the Government reach this conclusion based on its general accounting principles and definitions?

The City's response to 3.a.

See deliberation above under "The City's comments regarding the Authority's interpretation of IAS 40" and "The City's observations regarding the complainant's additional comments".

b. Does the Government find the definition as in IAS 40, cf. also the interpretation by the IASB [sic] under IPSAS 16 relevant?

The City's response to 3.b.

As stated above under "The City's comments regarding the Authority's interpretation of IAS 40" the City finds IAS 40 and IASB's interpretation of IAS 40 to be relevant and IPSAS 16 and IPSASB's interpretation of IPSAS 16 irrelevant.

4. The Government is invited to submit its view on the complainant's additional comments.

The City's response to 4.

See deliberation above under "The City's observations regarding the complainant's additional comments".



Conclusion

As stated above it is the opinion of the City that its and Social Housing Inc.'s accounting fully complies with both Icelandic and EEA law. Equally in registration of "investment property" and disclosure of the relationship between Social Housing Inc. and the City.

If the Authority does not agree with the City's opinion stated in this letter, the City reserves the right to provide further clarifications.

On behalf of the City of Reykjavik,

Theodór Kjartansson

Attorney at law

Annexes:

1. The City of Reykjavik rules on social housing, enforced from 1 June 2019.
2. The City of Reykjavik 2020 financial statement.
3. Social Housing Inc. 2020 financial statement.