



Reykjavík, 17. mars 2025

FAS24120011

Eftirlitsnefnd með fjármálum sveitarfélaga
B.t. Elmars Björnssonar
Skrifstofa sveitarfélaga og byggðamála
Innviðaráðuneyti

Efni: Reikningsskil Félagsbústaða hf. - mat og flokkun eigna í reikningsskilum Reykjavíkurborgar

Með tölvuskeyti, dags. 2. janúar 2025, óskar eftirlitsnefnd með fjármálum sveitarfélaga (hér eftir EFS) eftir sjónarmiðum Reykjavíkurborgar varðandi mat og flokkun tiltekinna eigna í reikningsskilum sveitarfélagsins. Í fyrirnefndu tölvuskeyti EFS er lagt upp með eftirfarandi er varðar samantekinn ársreikning Reykjavíkurborgar:

„Reykjavíkurborg er skylt skv. lögum um félagsþjónustu sveitarfélaga að tryggja framboð á félagslegu húsnæði. Félagsbústaðir hf. eru stofnaðir til þess að veita þá þjónustu líkt og fram kemur í skýrslu stjórnar félagsins auk þess sem velferðarsvið borgarinnar úthlutar íbúðunum. Meginhluti starfsemi Félagsbústaða felst því í því að sinna skyldu Reykjavíkurborgar, sem á sveitarfélagið eru lagðar með lögum um félagsþjónustu sveitarfélaga. Eignum Félagsbústaða hf. er því aflað til eigin nota, séð frá samstæðu Reykjavíkurborgar en skv. því reikningsskilaregluverki sem borginni ber að fylgja er ekki heimilt að meta eignir til eigin nota á gangvirði. Óskar EFS eftir sjónarmiði Reykjavíkurborgar varðandi flokkun eignanna og reikningshaldslegra matsaðferða í samstæðureikningi borgarinnar.“

Í erindi EFS er ekki gerð nánari grein fyrir því hvað sé átt við með „reikningsskilaregluverki“ eða hvaða ákvæði laga, reglugerða eða staðla eigi að leiða til þess að óheimilt sé að beita umræddum matsaðferðum á eignir Félagsbústaða hf. Ekki verður annað ráðið en að framangreind afstaða EFS sé í andstöðu við fyrri afstöðu innviðaráðuneytisins til Eftirlitsstofnunar EFTA (ESA), sbr. bréf dags. 29. apríl 2022. Í því máli gætti í upphafi misskilnings af hálfu ESA um IPSAS staðalinn, sem sveitarfélagum er ekki skylt að styðjast við, en málinu lauk með ákvörðun stjórnar ESA þar sem fallist var á afstöðu íslenska ríkisins, sbr. ákvörðun frá 6. september 2023.

Svar:

Samantekinn ársreikningur Reykjavíkurborgar er gerður í samræmi við sveitarstjórnarlög nr. 138/2011 og reglugerð nr. 1212/2015 um bókhald, fjárhagsáætlanir og ársreikninga sveitarfélaga, ásamt lögum nr. 3/2006 um ársreikninga, eftir því sem við á.

Fyrir liggur álit reikningsskila- og upplýsinganefndar sveitarfélaga frá október 2020 í máli nr. 1/2020 og álit reikningsskilaráðs dags. 3. júlí 2020 í máli nr. 1/2020, ásamt [tilkynningu](#) samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytis varðandi álit reikningsskila- og upplýsinganefndar, dags. 19. mars 2021.

Í álit reikningsskila og upplýsinganefndar sveitarfélaga nr. 1/2020 er fjallað um eftirfarandi álitaefni:



Reykjavík



- a. *Hvort að rétt sé að Félagsbústaðir hf., sem eru að fullu í eigu Reykjavíkurborgar, skilgreini fasteignir sem leigðar eru út til einstaklinga á grundvelli laga um félagsþjónustu sveitarfélaga, nr. 40/1991, og eru í eigu félagsins, sem fjárfestingareignir í reikningsskilum sínum og hvaða reikningsskilaaðferðum ber að beita vegna slíkra eigna.*
- b. *Hvort að Reykjavíkurborg sé heimilt að færa ársreikninga Félagsbústaða hf. óbreytta inn í samantekin reikningsskil A- og B-hluta.*

Niðurstaða reikningsskila og upplýsinganefndar skv. álitinu er eftirfarandi:

„Þau sjónarmið sem kveðið er á um í 75. gr. laga um ársreikninga, gilda einnig um samstæðureikning sveitarfélaga. Í því felst að í samstæðureikningi sveitarfélaga skulu notaðar sömu matsaðferðir og í ársreikningi A-hluta sveitarfélagsins. Noti félag í eigu sveitarfélags, sem færa skal inn í B-hluta þess, skv. 60. gr. sveitarstjórnarlaga, aðrar matsaðferðir í eigin ársreikningi en samstæðureikningur sveitarfélagsins byggir á, skulu unnin ný reikningsskil þar sem matsaðferðir eru í samræmi við samstæðureikning. Það gildir þó ekki ef frávik í reikningsskilum félagsins eru óveruleg. Séu frávik gerð skal þeirra getið í skýringum með samstæðureikningi og ástæður fyrir þeim tilgreindar.

Að mati nefndarinnar er Reykjavíkurborg heimilt að taka reikningsskil 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, með breytingar yfir rekstur.“

Í álitni reikningsskilaráðs er tekin til meðhöndlunar fyrirspurn um „reikningshaldslega meðferð fjárfestingaeigna hjá félögum sem ekki eru rekin í hagnaðarskyni og hafa það hlutverk að reka leiguhúsnæði til handa þeim sem ekki eru á annan hátt færir um að sjá sér fyrir húsnæði sökum lágra launa, þungrar framfærslubyrði eða annarra félagslegra aðstæðna...“¹ Í fyrsta lagi var spurt um hvort mismunandi væri „milli skilgreininga IAS 40, annars vegar og ákvæða 15.tl.2.gr. og 39. gr. l. 3/2006 um ársreikninga hinsvegar og þá hvert?“¹ Í öðru lagi um „val á mismunandi aðferðum innan marka IAS 40 staðalsins“ og í þriðja lagi um hvort beri „að meta fasteignir sem leigðar eru út í félagslegum tilgangi til verðs miðað við gildandi leigusamninga“.

Vísað er í [álit reikningsskilaráðs](#) er varðar svör við spurningunum, en í svari ráðsins við spurningu þrjú er fjallað um ákvörðun gangvirðis fjárfestingaeigna sem leigðar eru út í félagslegum tilgangi og glögga mynd reikningsskila þess sem um ræðir. Í niðurlagi umfjöllunarinnar segir:

„Að mati reikningsskilaráðs yrði erfitt að halda því fram að ársreikningur gæfi ekki glögga mynd ef farið væri eftir skýrri heimild laganna um að beita gangvirðismati.

Jafnframt má benda á að samkvæmt IAS 40 er félögum sem færa fjárfestingareignir á afskrifuðu kostnaðarverði skylt að upplýsa um gangvirði í skýringum (IAS 40.79(e)) svo upplýsingar um gangvirði eru álitnar vera mikilvægar. Jafnframt segir í staðlinum í umfjöllun um breytingar á reikningsskilaaðferðum að það væri afar ólíklegt að það gæfi betri mynd (e. more

¹ Í neðanmálsgrein í álitinu segir til skýringa: „IAS 40 Investment properties er í opinberri íslenskri útgáfu staðals IAS 40 þýtt sem fjárfestingareignir en þess háttar eignir eru í daglegu tali oft nefndar fjárfestingarfasteignir.“





relevant presentation) ef félag hætti að beita gangvirðislíkani og færi yfir í kostnaðarverðislíkan (IAS 40.31).“

Félagsbústaðir hf. eru hlutafélag og um það gilda því lög nr. 2/1995 um hlutafélög. Samkvæmt 1. mgr. 84. gr. laga um hlutafélög þá skal á aðalfundi hlutafélaga leggja fram ársreikning sem saminn er samkvæmt lögum nr. 3/2006 um ársreikninga. Félagsbústaðir hf. er hvorki dótturfélag né móðurfélag í skilningi laga um hlutafélög og laga um ársreikninga þar sem það á ekki félög og er ekki í eigu félags og tilheyrir því ekki samstæðu í skilningi fyrrgreindra laga. Um ársreikningagerð og reikningsskil Félagsbústaða hf. gildir því 4. mgr. 90. gr. laga um ársreikninga, þ.e. að félagið skal beita alþjóðlegum reikningsskilastöðlum við samningu ársreiknings síns.

Á hinn bóginn þá er Reykjavíkurborg sveitarfélag en ekki félag í skilningi laga um ársreikninga. Um ársreikningsgerð og reikningsskil Reykjavíkurborgar gilda því sveitarstjórnarlög, sbr. sérstaklega ákvæði 60. gr. til 61. gr. Reykjavíkurborg er því hvorki móðurfélag fyrirtækja í B-hluta borgarinnar né myndar Reykjavíkurborg samstæðu með þeim í skilningi laga um ársreikninga.

Í 61. gr. sveitarstjórnarlaga kemur fram að samstæðureikning sveitarfélags skuli gera samkvæmt sveitarstjórnarlögum, ársreikningalögum og reglum settum samkvæmt þeim, sem og góðri reikningsskilavenju. Í reglugerð nr. 1212/2015, sem sett er á grundvelli sveitarstjórnarlaga, er skilgreint hvernig taka skuli saman ársreikninga A- og B- hluta. Í reglugerðinni er síðar nánar tilgreint hvernig ársreikningur sveitarfélags skuli framsettur, m.a. fylgiskjal II A-D. Þar segir að samantekin reikningsskil séu sameinuð reikningsskil A-hluta og B-hluta sveitarfélags. Reglur um samstæðureikningsskil, samkvæmt ákvæðum laga um ársreikninga, skulu síðan gilda að svo miklu leyti sem við á en í 4. mgr. 1. gr. laga um ársreikninga kemur fram að sérlög (lex specialis) gangi framur þeim. Þar sem sveitarstjórnarlög eru sérlög í tilviki reikningsskila Reykjavíkurborgar þá gilda þau framur lögum um ársreikninga við reikningsskil borgarinnar, þ.m.t. samantekin reikningsskil A- og B- hluta.

Í álitni reikningsskila- og upplýsinganefndar frá því í október 2020 í máli nr. 1/2020 kemur meðal annars eftirfarandi fram varðandi 39. gr. laga um ársreikninga í tengslum við reikningsskil Félagsbústaða hf.:

„Ef Reykjavíkurborg velur að nýta sér heimild í 39. gr. laga um ársreikninga til að meta fjárfestingareignir sínar til gangvirðis, og reikningsskil Félagsbústaða hf. gera ráð fyrir sömu matsaðferð, er það mat nefndarinnar að heimilt sé að taka reikningsskil Félagsbústaða hf., óbreytt upp í samstæðureikning Reykjavíkurborgar.“

Í framangreindu álitni er staðfest að Reykjavíkurborg er heimilt að taka reikningsskil Félagsbústaða hf. óbreytt upp í samstæðureikning Reykjavíkurborgar að því gefnu, að borgin velji að meta fjárfestingareignir sínar til gangvirðis.

Í þessu samhengi þá er rekstur fyrirtækja innan B-hluta Reykjavíkurborgar fjölbreyttur. Hvert og eitt fyrirtæki innan B-hluta Reykjavíkurborgar hefur á hverjum tíma lagt mat á hvaða reikningsskilaaðferðir henta viðkomandi rekstri best þannig að ársreikningar þeirra gefi sem gleggstu mynd af rekstri, efnahag og sjóðstreymi. Öll fyrirtæki innan B-hluta Reykjavíkurborgar eru sjálfstæðir lögaðilar.



Reikningsskil fyrirtækja innan B-hluta Reykjavíkurborgar eru því færð óbreytt í samanteknum ársreikningi Reykjavíkurborgar fyrir A- og B-hluta enda eru reikningsskil þeirra ekki í andstöðu við sveitarstjórnarlög eða lög um ársreikninga. Í samanteknum ársreikningi fyrir A- og B- hluta eru felldar út stöður í efnahagsreikningi og viðskipti milli allra rekstrareininga borgarinnar. Reykjavíkurborg telur því að samantekinn ársreikningur A- og B-hluta borgarinnar gefi glögga mynd af rekstri, efnahag og sjóðstreymi sveitarfélagsins og sé í samræmi við sveitarstjórnarlög. Ekki verður séð hvaða rök eru fyrir því að samantekinn ársreikningur með breyttum reikningsskilum stærstu B-hluta fyrirtækjanna gæfu gleggri mynd heldur en óbreytt reikningsskil þeirra. Í skýringum með ársreikningi er greint frá aðferðafræðinni við samantekinn ársreikning. Samantekinn ársreikningur sveitarfélaga, samkvæmt sveitarstjórnarlögum, er frábrugðinn hefðbundnum samstæðureikningsskilum.

Flokkun eigna í samanteknum ársreikningi Reykjavíkurborgar byggir alfarið á flokkun í ársreikningi A-hluta og flokkun í ársreikningum hjá hverju fyrirtæki fyrir sig innan B-hluta Reykjavíkurborgar. Allar fjárfestingareignir í samanteknum ársreikningi Reykjavíkurborgar eru færðar á gangverði og er því fullt samræmi í matsaðferðum í þeim eignaflokki.

Hlutafélagið Félagsbústaðir hf. var stofnað á árinu 1997 og hefur félagið frá upphafi metið leiguíbúðir á verðleiðréttu kostnaðarverði eða gangverði. Hlutafélagið er sjálfbært og er rekið á grundvelli tekna er félagið aflar við útleigu íbúða og þiggur ekki framlög frá Reykjavíkurborg. Starfsemi félagsins fellur undir skilgreiningu fasteignarfélags samkvæmt lögum um ársreikninga. Starfsemin felst í því að eiga og reka fasteignir til útleigu. Rekstrartekjur félagsins eru leigutekjur frá þeim einstaklingum sem fá úthlutaðar leiguíbúðir í samræmi við reglur sem velferðarsvið Reykjavíkurborgar setur. Félagsbústaðir hf. gera hefðbundinn húsaleigusamning við leigjendur sína. Reykjavíkurborg er ekki aðili að húsaleigusamningi Félagsbústaða við leigjendur.

Í bréfi reikningsskila- og upplýsinganefndar sveitarfélaga frá 20. nóvember 2020, Tilv.: SRN20040011/4.13.3, kemur meðal annars eftirfarandi fram um starfsemi Félagsbústaða hf.:

„ má ljóst vera að Félagsbústaðir hf. byggja starfsemi sína á sjálfstæðum og skilgreindum tekjugrunni sem eingöngu er ætlaður til að standa undir kostnaði við rekstur þessarar tilteknu starfsemi, þ.e.a.s að leigja út fasteignir. Þannig er tekjuöflun Félagsbústaða hf. ekki ætlað að standa undir þjónustu samkvæmt stjórnsýslurétti um félagsþjónustu eða undir óskilgreindum sameiginlegum rekstri sveitarfélagsins, ólíkt því sem skatttekjum er ætlað að gera.“

Í fyrrgreindu bréfi er einnig vísað til álits umboðsmanns Alþingis í máli nr. 554/2008 en í álitinu er fjallað um starfsemi Félagsbústaða hf. Í bréfinu segir síðan um álitid:

„.....Ekki er hægt annað en að túlka svo að umboðsmaður komist að þeirri niðurstöðu að sveitarfélögum er ekki skylt að eiga það húsnæði sem nota skal til að uppfylla skyldur stjórnsýsluréttar um félagslega þjónustu sveitarfélaga. Niðurstaðan styður þannig undir skilgreiningar um fjárfestingareignir þar sem tekjugrundvöllur þessara eigna er afmarkaður og ætlaður til að standa undir fjárfestingu í fasteignum sem síðan eru notaðar til að uppfylla ákvæði stjórnsýsluréttar um félagsþjónustu. Þannig skiptir ekki máli hvort eigandi





leigufélags er sveitarfélag eða einkaaðili, grunn forsenda matsins er uppruni teknanna.“

Með vísan til framangreindrar umfjöllunar er andmælt þeirri staðhæfingu að Reykjavíkurborg sé ekki heimilt að meta fjárfestingareignir Félagsbústaða hf. á gangvirði í samanteknum ársreikningi Reykjavíkurborgar. Áréttað skal að samantekinn ársreikningur Reykjavíkurborgar er gerður í samræmi við sveitarstjórnarlög og reglugerð nr. 1212/2015, þar sem mælt er fyrir um að sveitarfélög skulu gera samantekin ársreikning en ekki samstæðureikning í samræmi við ársreikningalög. Þá er Reykjavíkurborg ekki skylt lögum samkvæmt að eiga félagslegt leiguhúsnæði. Félagsbústaðir hf. er sjálfstætt og sjálfbært hlutafélag sem byggir starfsemi sína á eigin tekjum sem félagið aflar við útleigu íbúða. Því er ekki fallist á það sjónarmið eftirlitsnefndar að eignir Félagsbústaða hf. sé aflað til eigin nota séð frá Reykjavíkurborg.

Í áður greindu tölvuskeyti óskar EFS jafnframt eftir sjónarmiðum Reykjavíkurborgar varðandi eftirfarandi fimm atriði:

1. *„Í ársreikningi Reykjavíkurborgar fyrir árið 2023 er færð lífeyrisskuldbinding en ekki liggur ljóst fyrir á hverju sú flokkun byggir. Miðað við upplýsingar í skýringu virðist frekar um að ræða ábyrgðarskuldbindingu. Sú skuldbinding sem Reykjavíkurborg færir hjá sér sýnist því ábyrgð á skuldbindingum lífeyrissjóðsins Brúar. Í skýringunni er einnig upplýst að um núvirta skuldbindingu sé að ræða og vaknar upp sú spurning hvort færa eigi hluta af breytingu skuldbindingarinnar sem vaxtagjöld í rekstrarreikningi þegar undið er ofan af núvirðingunni. Sjónarmið borgarinnar óskast varðandi flokkun skuldbindingar og breytingu ársins.“*

Svar:

Lífeyrisskuldbindingar Reykjavíkurborgar eru skilgreindar sem áfallnar lífeyrisskuldbindingar að frádregnum eignum lífeyrissjóðsins sem þeim réttihöfum tilheyra. Lífeyrisskuldbindingar lífeyrissjóða eru reiknaðar út á grundvelli tryggingafræðilegra forsendna. Í ársreikningi Reykjavíkurborgar miðast lífeyrisskuldbindingar hverju sinni við niðurstöður fyrrnefndra útreikninga um áfallnar skuldbindingar viðkomandi lífeyrissjóða í árslok. Hækkun á lífeyrissjóðum árið 2023, sem byggð er á útreikningi tryggingarstærðfræðings, er færð í rekstrarreikning og til hækkunar á lífeyrisskuldbindingum Reykjavíkurborgar. Því til samræmis er greiddur lífeyrir færður til lækkunar á lífeyrisskuldbindingum Reykjavíkurborgar.

Lífeyrisskuldbinding Reykjavíkurborgar er vegna R-deildar Brúar lífeyrissjóðs (áður Lífeyrissjóðs starfsmanna Reykjavíkurborgar eða LsRb). Jafnframt er áfallin lífeyrisskuldbinding A-hluta vegna tryggingarfræðilegs endurmats Lífeyrissjóðs Brúar vegna starfsmanna sem höfðu hafið töku lífeyris eða höfðu náð 60 ára aldri árið 2017. Þegar breytingar urðu á lögum um lífeyrismál opinberra starfsmanna og tryggingafræðilegstaða A-deildar naut ekki lengur óbeinnar bakábyrgðar launagreiðanda eins og áður hafði verið, þá var þessi hópur undanskilinn. Nú er tryggingafræðileg staða A-deildar utan vikmarka og því kemur til bakábyrgðar Reykjavíkurborgar vegna þessa hóps.



Reikningsskila- og upplýsinganefnd sveitarfélaga gaf út álit varðandi færslu tryggingafræðilegs endurmats Brúar lífeyrissjóðs í bókum sveitarfélaga, dags. 26. febrúar 2024. Í álitinu segir:

„Að álit nefndarinnar er rétt að færa fjárhæð sbr. ofangreint á breytingu lífeyrisskuldbindinga í rekstrarreikningi með mótfærslu á lífeyrisskuldbindingu í efnahag, þar sem um matsbreytingu er að ræða. Telur nefndin þessa framkvæmd í samræmi við 2. mgr. 13. gr. laga um ársreikninga nr. 3/2006.“

Reykjavíkurborg bókar tryggingafræðilegt endurmat vegna Brúar lífeyrissjóðs í samræmi við álit nefndarinnar.

2. „Reykjavíkurborg færir hjá sér skuld vegna stofnframlaga sem veitt eru vegna öflunar almennra íbúða og e.t.v. koma bæði fram á eigna- og skuldahlíð samstæðureiknings borgarinnar. Upplýsingar óskast um þennan lið t.d. varðandi lánstíma og núvirðingu.“

Svar:

Reykjavíkurborg hefur um nokkurra ára skeið veitt stofnframlög í óhagnaðardrífina félagi í samræmi við lög nr. 52/2016 um almennar íbúðir. Félagsbústaðir hf. er eitt þeirra félaga sem notið hefur stofnframlaga með hliðsjón af skilyrðum laganna. Óheimilt er að selja almenna íbúð nema með samþykki Húsnæðis- og mannvirkjastofnunar og viðkomandi sveitarfélags og ber félaginu að endurgreiða ríkissjóði og viðkomandi sveitarfélagi stofnframlag það sem veitt hefur verið vegna íbúðarinnar. Krafa vegna stofnframlaga kemur úr A-hluta Reykjavíkurborgar inn í samantekinn ársreikning A- og B-hluta borgarinnar. Umrædd krafa er við reikningsskil færð til eignar á upphaflegu kostnaðarverði en er ekki á nokkurn hátt uppreiknuð. Í A- og B-hluta er krafa vegna stofnframlaga til Félagsbústaða hf. færð út á móti skuld þeirra við Reykjavíkurborg vegna stofnframlaga.

Skuld vegna stofnframlaga í samanteknum A- og B-hluta samanstendur af skuld Félagsbústaða hf. við íslenska ríkið. Sú skuld fær á sig matsbreytingu eins og fjárfestingareignir til að halda hlutfalli skuldarinnar óbreyttu af virði eigna. Skuldbinding Félagsbústaða hf. gagnvart ríkinu er færð upp eftir fasteignamati og vísitölu íbúðaverðs í fjölbýli en það er að öllu leyti sama aðferðafræði og er almennt beitt við matsbreytingu fjárfestingareigna.

3. „Í reikningsskilum A-hluta Reykjavíkurborgar er hlutdeildaraðferð ekki beitt. Skv. 40. gr. laga um ársreikninga skal móðurfélag færa eignarhlut sinn í dótturfélagi skv. hlutdeildaraðferð. Í ljósi þess að hlutdeildaraðferð er ekki beitt í ársreikningi A-hlutans óskast sjónarmið borgarinnar um frávík frá ákvæði laganna.“

Svar:

Eins og fyrr greinir þá er Reykjavíkurborg ekki félag og er það því ekki móðurfélag gagnvart félögum og byggðasamlögum í B-hluta borgarinnar í skilningi laga um ársreikninga. Jafnframt eru því fyrirtæki innan B-hluta Reykjavíkurborgar ekki dótturfélög borgarinnar. Reykjavíkurborg útbýr því reikningsskil A-hluta og samantekin reikningsskil A- og B-hluta í samræmi við sveitarstjórnarlög. Í ákvæði 20. gr. reglugerðar nr. 1212/2015, sem sett er samkvæmt heimild í 75. gr. sveitarstjórnarlaga, kemur fram að eignarhlutir í eigu A-hluta sveitarfélaga skulu



færðir til eignar á kostnaðarverði. Í samræmi við tilvitnað reglugerðarákvæði eignfærir Reykjavíkurborg því eignarhluti í eigu A-hluta borgarinnar á kostnaðarverði.

4. „Byggðasamlög um Slökkvilið, Sorpu og Strætó eru öll flokkuð sem starfsemi í B-hluta. Óskað er eftir rökstuðningi fyrir flokkun byggðarsamlaga í samstæðureikningi borgarinnar.“

Svar:

Samkvæmt 2. tölul. 1. mgr. 60. gr. sveitarstjórnarlaga falla undir B-hluta sveitarfélaga við reikningsskil meðal annars fyrirtæki og aðrar rekstrareiningar sem að hálfu eða meirihluta eru í eigu sveitarfélaga og eru reknar sem fjárhagslega sjálfstæðar einingar. Slökkvilið höfuðborgarsvæðisins bs., Sorpa bs. og Strætó bs. eru öll fyrirtæki rekin sem fjárhagslega sjálfstæðar einingar með sérstaka stjórn og starfa á grundvelli stofnsamnings. Þá eru öll umrædd byggðasamlög í meirihlutaeigu Reykjavíkurborgar. Í ljósi þess ber að flokka þau undir B-hluta Reykjavíkurborgar við reikningsskil.

5. „Óskað er eftir upplýsingum um hvort frávik séu frá kröfum ársreikningalaga við gerð samstæðureiknings Reykjavíkurborgar og ef svo er í hverju þau felast.“

Svar:

Eins og fyrr greinir þá er Reykjavíkurborg ekki félag í skilningi laga um ársreikninga og því eru samantekinn reikningsskil A- og B-hluta ekki samstæðureikningur í skilningi laga um ársreikninga.

Virðingarfyllst,

Halldóra Káradóttir
sviðsstjóri fjármála- og áhættustýringarsviðs

Hjálagt:

Álit reikningsskila- og upplýsinganefndar sveitarfélaga nr. 1/2020, dags. 1. október 2020.

Álit reikningsskilaráðs nr. 1/2020, dags. 3. júlí 2020.

Svar innviðaráðuneytisins til EFTA Surveillance Authority, dags. 29. apríl 2022.

EFTA Surveillance Authority Decision, dags. 6. september 2023.



Reykjavík

Reikningsskila- og upplýsinganefnd sveitarfélaga

**Reikningsskil samstæðu Reykjavíkurborgar og reikningsskil
Félagsbústaða hf.**

Álit í máli nr. 1/2020

Október 2020



Stjórnarráð Íslands
Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið

I. Málavextir

Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið hefur móttengið erindi Vigdísar Hauksdóttur, borgarfulltrúa Reykjavíkurborgar, sem beint var til reikningsskila- og upplýsinganefndar sveitarfélaga, þann 4. apríl sl. og erindi Einars S. Hálfánarsonar, lögmanns og fyrrum nefndarmanns í endurskoðunarnefnd Reykjavíkurborgar, sem beint var til samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytisins, þann 8. maí 2020. Af erindunum má ráða að óskað sé eftir álit reikningsskila- og upplýsinganefndar sveitarfélaga um reikningsskil samstæðu Reykjavíkurborgar og reikningsskil Félagsbústaða hf. Nánar tiltekið er óskað eftir að fjallað verði um eftirfarandi álitæfni:

- a. Hvort að rétt sé að Félagsbústaðir hf., sem eru að fullu í eigu Reykjavíkurborgar, skilgreini fasteignir sem leigðar eru út til einstaklinga á grundvelli laga um félagsþjónustu sveitarfélaga, nr. 40/1991, og eru í eigu félagsins, sem fjárfestingareignir í reikningsskilum sínum og hvaða reikningsskilaaðferðum ber að beita vegna slíkra eigna.
- b. Hvort að Reykjavíkurborg sé heimilt að færa ársreikninga Félagsbústaða hf. óbreytta inn í samantekin reikningsskil A- og B-hluta.

II. Hlutverk reikningsskila- og upplýsinganefndar sveitarfélaga

Reikningsskila- og upplýsinganefnd sveitarfélaga starfar á grundvelli 74. gr. sveitarstjórnarlaga, nr. 138/2011, og hefur það hlutverk að stuðla að samræmingu á reikningsskilum sveitarfélaga og öðrum fjárhagslegum ráðstöfunum þeirra, skv. nefndu ákvæði. Samkvæmt 2. mgr. 75. gr. sveitarstjórnarlaga, nr. 138/2011, getur nefndin, eftir því sem tilefni er til, gefið út nánari leiðbeiningar og álit um bókhald, fjárhagsáætlanir og reikningsskil sveitarfélaga. Eins og máli þessu er háttað telur nefndin ástæðu til að fjalla um álitæfni málsins á grundvelli ákvæðisins og gefa út eftirfarandi álit.

III. Álit

Samkvæmt 61. gr. sveitarstjórnarlaga skulu sveitarfélög gera ársreikning fyrir sveitarsjóð, stofnanir sveitarfélagsins og fyrirtæki þess og *skal ársreikningurinn gerður samkvæmt lögum um ársreikninga*. Jafnframt skulu sveitarfélög gera *samstæðureikning* fyrir sveitarfélagið, þ.e. sveitarsjóð, stofnanir þess og fyrirtæki með sjálfstætt reikningshald. Samkvæmt 60. gr. sveitarstjórnarlaga skal skipta starfsemi sveitarfélaga í tvo hluta, A-hluta sem merkir aðalsjóð sveitarfélags auk annarra sjóða og stofnana sem sinna starfsemi sem að hluta eða öllu leyti eru fjármögnuð af skatttekjum, og B-hluta sem í falla stofnanir sveitarfélaga, fyrirtæki og aðrar rekstrareiningar sem að hálfu eða meirihluta eru í eigu sveitarfélaga og eru reknar sem sjálfstæðar einingar. 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.

a. Reikningsskil fyrirtækja í B-hluta sem gerð eru upp skv. öðrum reikningsskilaaðferðum

Sú staða kann að koma upp að félag í B-hluta sveitarfélags ber að gera upp samkvæmt öðrum reikningsskilaaðferðum en samkvæmt lögum um ársreikninga. Sem dæmi þá ber félögum með takmarkaðri ábyrgð sem hafa skráð bréf á markaði að beita alþjóðlegum reikningsskila stöðlum (IFRS) við samningu samstæðureiknings síns skv. 90. gr., sbr. 3. tl. 1. gr. laga um ársreikninga.

Kemur þá til skoðunar hvort heimilt sé að taka slíkan ársreikning óbreyttan í samstæðureikning sveitarfélags, í ljósi þess að samstæðureikningur sveitarfélags ber ávallt að byggja á lögum um ársreikninga.

Þær reglur sem gilda þegar félag í B-hluta samstæðureiknings sveitarfélags er gert upp skv. öðrum aðferðum en lögum um ársreikninga, er að finna í 2. gr. reglugerðar nr. 1212/2015 um bókhald, fjárhagsáætlanir og ársreikninga sveitarfélaga. Í ákvæðinu eru samantekin reikningsskil skilgreind þannig:

„Samantekin reikningsskil eru sameinuð reikningsskil A- hluta og B-hluta. Að svo miklu leyti sem við á gilda um samantekin reikningsskil reglur um samstæðu reikningsskil, skv. ákvæðum laga um ársreikninga.”

Í VII. kafla laga um ársreikninga er að finna þær reglur sem gilda um samstæðureikningsskil. Í 75. gr. laganna segir að við gerð samstæðureiknings skulu notaðar sömu matsaðferðir og í ársreikningi móðurfélags. Noti dótturfélag í samstæðu aðrar matsaðferðir í eigin ársreikningi en móðurfélagið skulu unnin ný reikningsskil fyrir dótturfélagið, þar sem matsaðferðir eru í samræmi við reikningsskil samstæðu. Jafnframt segir að heimilt sé að víkja frá ákvæðum 2. másl. ef frávik í reikningsskilum dótturfélags frá reikningsskilum móðurfélags eru óveruleg.

Að mati nefndarinnar ber að líta til sömu sjónarmiða og rakin eru í 75. gr. laga um ársreikninga, þegar lagt er mat á hvernig taka skuli upp ársreikning félags sem er að hálfu eða meirihluta í eigu sveitarfélags í samstæðureikning sveitarfélags. Ef félag sem færa skal í B-hluta sveitarfélags beitir öðrum matsaðferðum í eigin ársreikningi en samstæðureikningur sveitarfélagsins byggir á, ber að vinna ný reikningsskil fyrir félagið, þar sem matsaðferðir eru í samræmi við reikningsskil samstæðureikningsins.

b. Aðrar matsaðferðir – fjárfestingarfasteignir

Með úrskurði atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytisins, dags 11. júlí 2013, var staðfest sú ákvörðun ársreikningaskrár, frá 29. maí 2012, að Félagsbústaðum hf. væri skylt að beita alþjóðlegum reikningsskila stöðlum (IFRS) við gerð ársreiknings félagsins. Með vísan til þeirrar reglu sem getið var um að framan, er ljóst að greina þarf hvort að aðrar matsaðferðir eru notaðar í ársreikningi Félagsbústaða hf. en í samstæðureikningi Reykjavíkurborgar, áður en því er svarað hvort hægt sé að taka ársreikning Félagsbústaða hf. óbreyttan upp í samstæðureikning borgarinnar.

Eins og fram hefur komið skal samstæðureikningur sveitarfélaga byggja á lögum um ársreikninga. Samkvæmt 31. gr. laganna er heimilt að færa varanlega rekstrarfjármuni á gangvirði og er því almennt heimilt, *en ekki skylt*, að færa varanlega rekstrarfjármuni á gangvirði í ársreikningum sveitarfélaga. Einnig kemur fram í 1. mgr. 39. gr. laganna að félög sem eru með starfsemi á sviði fjárfestinga í fjárfestingarfasteignum, mega meta eignir og skuldbindingar sem þeim tengjast innan þessarar starfsemi til gangvirðis. Síðan segir í 2. mgr. ákvæðisins að ákvæði 1. mgr. taki til fjárfestinga í fjárfestingareignum eða hluta þeirra, svo sem fasteigna og annarra efnislegra eigna ásamt skuldbindingum þeim tengdum. Hugtakið „fjárfestingareign“ er síðan frekar skilgreint í 15. tl. 2. gr. en þar segir:

„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.“

Í framangreindu felst að í samstæðureikningi sveitarfélaga skulu sveitarfélög meta varanlega rekstrarfjármuni og fjárfestingarfasteignir á kostnaðarverði, þó með þeim undantekningum sem heimilaðar eru í lögum um ársreikninga, þ.m.t. að meta fjárfestingarfasteignir og tengdar skuldbindingar á gangvirði og færa breytingu yfir rekstur, sbr. 1. mgr. 39. gr. ársreikningalaga.

Félagsbústaðir hf.

Í gögnum málsins er tilurð Félagsbústaða hf. rakin en félagið var stofnað til að annast lögbundið hlutverk Reykjavíkurborgar sem kveðið er á um í 45. gr. laga um félagsþjónustu sveitarfélaga, nr. 40/1991. Þar kemur fram að sveitarstjórnir skulu m.a. tryggja framboð af leiguhúsnæði handa þeim fjölskyldum og einstaklingum sem ekki eru á annan hátt færir um að sjá fyrir sér húsnæði sökum lágra launa, þungrar framfærslubyrðar eða annarra félagslegra aðstæðna.

Í ársreikningi Félagsbústaða hf. er þeirri matsaðferð beitt að meta fasteignir félagsins á gangvirði en ekki kostnaðarverði. Nefndin tekur ekki afstöðu til þess hvort að slík færsla sé í samræmi við þá reikningskilastaðla sem ársreikningur félagsins byggir á, heldur skiptir hér mestu máli hvort munur sé á matsaðferðum samstæðureiknings borgarinnar og þeim matsaðferðum sem ársreikningur Félagsbústaða byggir á varðandi mat á varanlegum rekstrarfjármunum félagsins. Ef Reykjavíkurborg velur að nýta sér heimild í 39. gr. laga um ársreikninga til að meta fjárfestingareignir sínar til gangvirðis, og reikningskil Félagsbústaða hf. gera ráð fyrir sömu matsaðferð, er það mat nefndarinnar að heimilt sé að taka reikningskil Félagsbústaða hf., óbreytt upp í samstæðureikning Reykjavíkurborgar.

III. Niðurstaða

Þau sjónarmið sem kveðið er á um í 75. gr. laga um ársreikninga, gilda einnig um samstæðureikning sveitarfélaga. Í því felst að í samstæðureikningi sveitarfélaga skulu notaðar sömu matsaðferðir og í ársreikningi A-hluta sveitarfélagsins. Noti félag í eigu sveitarfélags, sem færa skal inn í B-hluta þess, skv. 60. gr. sveitarstjórnarlaga, aðrar matsaðferðir í eigin ársreikningi en samstæðureikningur sveitarfélagsins byggir á, skulu unnin ný reikningskil þar sem matsaðferðir eru í samræmi við samstæðureikning. Það gildir þó ekki ef frávik í reikningskilum félagsins eru óveruleg. Séu frávik gerð skal þeirra getið í skýringum með samstæðureikningi og ástæður fyrir þeim tilgreindar.

Að mati nefndarinnar er Reykjavíkurborg heimilt að taka reikningskil Félagsbústaða hf. óbreytt upp í samstæðureikning sinn, ef reikningskil 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, með breytingar yfir rekstur.

Álit reikningsskilaráðs nr. 1/2020

Efni: Reikningshaldsleg meðferð fjárfestingareigna

Inngangur

Reikningsskilaráði barst þann 28. apríl 2020 fyrirspurn um reikningshaldslega meðferð fjárfestingareigna hjá félögum sem ekki eru rekin í hagnaðarskyni og hafa það hlutverk að reka leiguhúsnæði til handa þeim sem ekki eru á annan hátt færir um að sjá sér fyrir húsnæði sökum lágra launa, þungrar framfærslubyrði eða annarra félagslegra aðstæðna (fyrirspyrjandi vísar til einföldunar til þeirra félaga sem „slíkra félaga“ í sumum spurningum sínum). Í fyrirspurninni er tekið fram að spurningar sem lagðar eru fram varði reikningsskil ýmissa slíkra íslenskra félaga, bæði í eigu opinberra aðila og félagasamtaka, en að spurningarnar hafi þó flestar ekki síður þýðingu við uppgjör annarra félaga sem stunda útleigu á almennum markaði og færa fjárfestingareignir í sinni eigu í samræmi við alþjóðlegan reikningsskilastaðal IAS 40 *Fjárfestingareignir*.¹

Reikningsskilaráð setur þann fyrirvara við álit sitt að það er ekki hlutverk þess að túlka alþjóðlega reikningsskilastaðla og það er ekki eftirlitsaðili með reikningsskilum félaga. Þá tekur reikningsskilaráð fram að það getur almennt ekki tjáð sig um sértæk atriði tengd einstökum félögum. Ráðið veitir hins vegar eftir því sem við á almenna umsögn um þau álitaefni sem beint er til þess þegar fyrirspurnir lúta að beitingu staðlanna. Hjá alþjóða reikningsskilaráðinu (IASB) er starfandi túlkunarnefnd sem hægt er að beina fyrirspurnum til. Jafnframt er hægt að beina fyrirspurnum til ársreikningaskrár. Öðru máli myndi gegna um túlkun reglna sem reikningsskilaráð setur en það hefur ráðið ekki gert vegna fjárfestingareigna.

Fyrirspurn

Tilteknum spurningum er beint til ráðsins. Þeim er svarað í sömu röð og í bréfi fyrirspyrjanda.

Spurning 1

„Er eitthvert misræmi milli skilgreininga IAS 40, annars vegar og ákvæða 15. tl. 2. gr. og 39. gr. I. 3/2006 um ársreikninga hins vegar og þá hvert?“

Svar reikningsskilaráðs við spurningu 1

Fjárfestingareign² er skilgreind þannig í alþjóðlegum reikningsskilastaðli IAS 40:

¹ Þegar vísað er til IFRS í þessu áleti er átt við alþjóðlega reikningsskilastaðla (International Financial Reporting Standards eða International Accounting Standards). IAS 40 *Investment properties* er í opinberri íslenskrí útgáfu staðals IAS 40 þýtt sem *fjárfestingareignir* en þess háttar eignir eru í daglegu tali oft nefndar *fjárfestingarfasteignir*.

² Bls. 49 í íslenskrí þýðingu IFRS 16 Leigusamningar, viðbættir D um breytingar á öðrum stöðlum vegna útgáfu IFRS 16. Þá var skilgreiningu IAS 40 á fjárfestingareign breytt á þann veg að í stað þess að vísa til fjármögnunarleigu er vísað til afnotaréttar.

„Fjárfestingareign er fasteign (land eða húseign – eða hluti húseignar – eða hvort tveggja) í vörslu (eigandans eða leigutakans sem afnotaréttur) til öflunar leigutekna eða til verðmætisaukningar eða hvors tveggja fremur en til:

a) nota við framleiðslu eða afhendingu á vörum eða þjónustu í stjórnunarlegum tilgangi eða

b) sölu í reglubundinni starfsemi.“

Fjárfestingarfasteign er skilgreind þannig í 15. tl. 2. gr. ársreikningalaga:

„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.“

Í 39. gr. ársreikningalaga kemur fram að félög, sem eru með starfsemi á sviði fjárfestinga í fjárfestingarfasteignum, megi meta eignir og skuldbindingar, sem þeim tengjast innan þessarar starfsemi, til gangvirðis. Sama val er að finna í IAS 40.30. Félög geta því valið milli þess að færa þessar eignir á gangvirði eða afskrifuðu kostnaðarverði, hvort heldur sem þau beita alþjóðlegum reikningsskilastöðlum eða ársreikningalögum.

Reikningsskilaráð telur að það sé enginn efnislegur munur milli skilgreininga ársreikningalaga annars vegar og IAS 40 hins vegar. Í ársreikningalögum eru þessar eignir reyndar nefndar *fjárfestingarfasteignir* en *fjárfestingareignir* samkvæmt opinberri þýðingu á IAS 40³ og í ársreikningalögum er notað orðið *húseign* en *bygging* samkvæmt IAS 40. Reikningsskilaráð telur að þessi orðanotkun skipti engu máli enda er ljóst um hvers kyns eignir er að ræða og því enginn efnislegur munur hvað þetta varðar á ársreikningalögum annars vegar og IAS 40 hins vegar.

Spurning 2 (ásamt inngangi frá fyrirspyrjanda)

„Næstu spurningar varða val á mismunandi aðferðum innan marka IAS 40 staðalsins.

Alþjóðlegir reikningsskilastaðlar fyrir opinbera aðila (IPSAS) eru útgefning af Alþjóða reikningsskilaráðinu fyrir opinbera aðila, IPSASB (International Public Sector Accounting Standards Board). IPSAS staðlarnir eru byggðir á IFRS. Í stöðlunum segir: *„Property held to provide a social service and which also generates cash inflows. For example, a housing department may hold a large housing stock used to provide housing to low income families at below market rental. In this situation, the property is held to provide housing services rather than for rentals or capital appreciation and rental revenue generated is incidental to the purposes for which the property is held. Such property is not considered an “investment property” and would be accounted for in accordance with IPSAS 17.*

Er Reikningsskilaráð því sammála að slíkar eignir sem um er fjallað í fyrstu málsgrein hér að ofan skuli meðhöndlaðar með sama hætti og vera myndi samkvæmt IPSAS 17 og því ekki skilgreindar sem fjárfestingareignir í reikningsskilum nefndra félaga?“

³ Þýðingar á alþjóðlegum reikningsskilastöðlum má nálgast á vefsíðu Stjórnarráðsins: <https://www.stjornarradid.is/verkefni/atvinnuvegir/vidskipti/arsreikningar/althjodlegir-reikningsstadlar/ifrs-stadlar/>

Svar reikningsskilaráðs við spurningu 2

Ef um er að ræða félag sem fellur undir gildissvið ársreikningalaga, samanber 1. gr. ársreikningalaga, kemur að mati reikningsskilaráðs ekki til álita að færa þess háttar eignir í samræmi við alþjóðlega reikningsskilastaðla fyrir opinbera aðila (IPSAS). Væri ekki fjallað um reikningshaldslega meðferð umræddra eigna í ársreikningalögum eða alþjóðlegum reikningsskilastöðlum væri mögulegt að félag sem fellur undir gildissvið ársreikningalaga myndi enda á því að færa eignirnar í samræmi við IPSAS.⁴ Það á hins vegar ekki við um félög sem falla undir gildissvið ársreikningalaga enda er bæði í ársreikningalögum og alþjóðlegum reikningsskilastöðlum að finna ákvæði um reikningshaldslega meðferð fjárfestingareigna.

Spurning 3

„Ber þá, líkt og að framan greinir, að meta fasteignir sem leigðar eru út í félagslegum tilgangi til verðs miðað við gildandi leigusamninga?“

Svar reikningsskilaráðs við spurningu 3

Þrátt fyrir fyrrnefndan fyrirvara um hlutverk reikningsskilaráðs telur ráðið sjálfsgagt að setja fram hugleiðingar um þá spurningu sem fyrirspyrjandi setur fram.

Ákvörðun gangvirðis fjárfestingareigna sem leigðar eru út í félagslegum tilgangi og glögg mynd.

Í IAS 40.40 kemur fram að við ákvörðun á gangvirði fjárfestingareigna í samræmi við IFRS 13 skuli félag tryggja að gangvirði endurspegli meðal annars leigutekjur af núgildandi leigusamningum og aðrar forsendur sem markaðsaðilar myndu byggja á við verðlagningu (e. pricing) fjárfestingareigna við núverandi markaðsaðstæður.⁵ Ekki er að finna ítarlegri leiðbeiningar um hvernig slíkt skuli tryggt í gangvirðismatinu, þ.e. hvernig núgildandi leigusamningar koma inn í ákvörðun gangvirðis, hvorki í IAS 13 *Gangvirðismat* né IAS 40.

Að mati reikningsskilaráðs eru líkur á því að hér sé verið að gera kröfu um að við gangvirðismat sé tekið tillit til eftirfarandi greina IFRS 13 (áherslubreytingar reikningsskilaráðs).

IFRS 13.11:

A fair value measurement is for a particular asset or liability. Therefore, when measuring fair value an entity shall take into account the characteristics of the asset or liability if market participants would take those characteristics into account when pricing the asset or liability at the measurement date. Such characteristics include, for example, the following: [...] (b) restrictions, if any, on the sale or use of the asset.

⁴ Reikningsskilaráð telur ekki ástæðu til að fjalla nánar um hvort sú hefði getað orðið niðurstaðan enda tekið á viðfangsefninu í ársreikningalögum og alþjóðlegum reikningsskilastöðlum.

⁵ Í enskri útgáfu staðalsins hljóðar greinin svo: „Measuring the fair value of investment property in accordance with IFRS 13, an entity shall ensure that the fair value reflects, among other things, rental income from current leases and other assumptions that market participants would use when pricing investment property under current market conditions.“

IFRS 13.27:

A fair value measurement of a non-financial asset takes into account a market participant's ability to generate economic benefits by using the asset in its *highest and best use* or by selling it to another market participant that would use the asset in its highest and best use.

IFRS 13.28:

The highest and best use of a non-financial asset takes into account the use of the asset that is physically possible, legally permissible and financially feasible, as follows [...] (c) A use that is legally permissible takes into account any legal restrictions on the use of the asset that market participants would take into account when pricing the asset (eg the zoning regulations applicable to a property).⁶

Að ofangreindu leiðir, að mati reikningsskilaráðs, að við ákvörðun á gangvirði félagslegra íbúða sem leigðar eru út þyrfti að horfa til nógildandi leigusamninga og tímalengdar þeirra og hvað markaðsaðilar myndu geta gert til að hámarka virði þessara eigna. Hafa þarf í huga að gangvirði er samkvæmt IFRS 13 markaðsmiðað mat og miðast við útgönguverð (e. exit price). Ef á annað borð er heimilt að selja eignirnar þyrfti að horfa til þess hvernig markaðsaðilar gætu nýtt þessar eignir. Þeir þyrftu þá að standa við nógildandi leigusamninga og taka tillit til þess hvort þeir væru skuldbundnir af því að leigja þessar eignir áfram út í félagslegum tilgangi og þá e.t.v. jafnframt að leigja þær út við leigu sem væri undir markaðsleigu. Slíkar kvaðir myndu að öðru óbreyttu leiða til þess að gangvirði yrði lægra en ella, þ.e. ef engar kvaðir væru til staðar.

Notkun söluverðs við ákvörðun á gangvirði fjárfestingareigna sem ekki er fyrirhugað að selja.

Það skiptir ekki máli við ákvörðun á gangvirði hvort fyrirhugað er að selja viðkomandi eignir eða ekki. Fjallað er um þetta í IFRS 13 (áherslubreytingar reikningsskilaráðs).

IFRS 13.Appendix A (skilgreining):

Fair value: The price that would be received to sell an asset or paid to transfer a liability in an orderly transaction between market participants at the measurement date.

IFRS 13.9:

IFRS defines fair value as the price that would be received to sell an asset or paid to transfer a liability in an orderly transaction between market participants at the measurement date.

IFRS 13.BC30:

Like the previous definition of fair value, the revised definition assumes a hypothetical and orderly exchange transaction (ie it is not an actual sale or a forced transaction or distress sale).

Einnig er að finna frekari staðfestingu á þessu í IAS 40.B36 þar sem fram kemur:

In the Board's view, the fair value model provides useful information about property held for rental, even if there is no immediate intention to sell the property. The economic performance of a property can be regarded as being made up of both rental income earned during the period (net of expenses) and changes in the value of future net rental income. The fair value of an investment property can be regarded as a market-based representation of the value of the future net rental income, regardless of whether the entity is likely to sell the property in

⁶ Gagnlegt kann að vera að skoða dæmi 9 í viðauka við staðalinn.

the near future. Also, the Standard notes that fair value is determined without deducting costs of disposal—in other words, the use of the fair value model is not intended as a representation that a sale could, or should, be made in the near future.

Glögg mynd.

Að mati reikningsskilaráðs gefur það glögga mynd að færa fjárfestingareignir við gangvirði óháð því hver tilgangur með eignarhaldi eignanna er. Séu kvaðir á nýtingu kemur það væntanlega fram í gangvirðismatinu sem verður þá lægra en ella, sbr. umfjöllun hér að framan.

Ársreikningar eru ekki síst settir fram til notkunar fyrir utanaðkomandi haghafa, þ.e. þá sem ekki hafa aðgang að ítarlegri upplýsingum um rekstur og efnahag félags (svo sem stjórnendauppgjörum). Sem dæmi má nefna að hafi félag gefið út skuldabréf á markaði er viðeigandi að fram komi upplýsingar um raunvirði fjárfestingareigna félagsins, þ.e. gangvirði.

Glögg mynd er skilgreind með eftirfarandi hætti í ársreikningalögum, sbr. 20. tl. 2. gr.:

„Glögg mynd felst í áreiðanlegri framsetningu á áhrifum viðskipta, öðrum atburðum og skilyrðum í samræmi við skilgreiningar og reglur um skráningu eigna, skulda, tekna og gjalda sem fram koma í lögum þessum, reglugerðum og settum reikningsskilareglum“.⁷

Að mati reikningsskilaráðs yrði erfitt að halda því fram að ársreikningur gæfi ekki glögga mynd ef farið væri eftir skýrri heimild laganna um að beita gangvirðismati.

Jafnframt má benda á að samkvæmt IAS 40 er félögum sem færa fjárfestingareignir á afskrifuðu kostnaðarverði skylt að upplýsa um gangvirði í skýringum (IAS 40.79(e)) svo upplýsingar um gangvirði eru álitnar vera mikilvægar. Jafnframt segir í staðlinum í umfjöllun um breytingar á reikningsskilaaðferðum að það væri afar ólíklegt að það gæfi betri mynd (e. more relevant presentation) ef félag hætti að beita gangvirðislíkani og færi yfir í kostnaðarverðslíkan (IAS 40.31).

Reikningsskilaráð, 3. júlí 2020

Aðalsteinn Hákonarson

Elín Hanna Pétursdóttir

Signý Magnúsdóttir

Sigurjón G. Geirsson

Unnar Friðrik Pálsson

⁷ Um ákvæði IFRS má vísa til KPMG Insights into IFRS 2019/20, gr. 1.1.190.10: „The overriding requirement of IFRS is for the financial statements to give a fair presentation (often referred to as a ‘true and fair view’). [IAS 1.15]“



Stjórnarráð Íslands
Innviðaráðuneytið

irn@irn.is
545 8200

Sölvhólgötu 7,
101 Reykjavík

stjornarradid.is

EFTA Surveillance Authority
Attn: Marianne Arvei Moen / Vedis
Gudmundsdottir

Avenue des Arts 19
B-1040 B-1000 BRUXELLES
BELGIUM

Reykjavík 29. apríl 2022

Reference: IRN22010900/2.22

Your reference: 87332 1263499

Subject: Supplementary request for information regarding the interpretation and application of IAS in Iceland

Reference is made to the EFTA Surveillance Authority's („the Authority“) letter from 3 February 2022 concerning the interpretation and application of the International Accounting Standard. The reply was produced by the Ministry of Infrastructure and the Ministry of Culture and Business Affairs (the Government). Following an informal conversation with the Authority, the Government would like to request to discuss this issue further at the next package meeting between the Authority and the Government.

Before answering the Authority's questions presented in its letter from 3 February, the Government would like to begin by emphasising a few issues depicting the vital importance of this case from its own point of view.

Firstly. It is the Government's view that Iceland has implemented and applied correctly the European Economic Area (EEA) acts in the field of company law relevant to this case. This was explained in the Government letter from 17 December 2021.

Secondly. There is no obligation stipulated in EEA law for municipalities to use neither IAS standards nor IPSAS standards. The Government would also like to point out that IAS and IPSAS standards are different sets of accounting standards interpreted by two different accounting standard boards.

Thirdly, regarding Social Housing inc. annual financial statement.

- Social Housing. Inc. is a public limited company established under Icelandic law and was registered in the Icelandic Register of Enterprises in April 1997, as previously explained.
- As a public company, Social Housing inc. must prepare its financial statements in accordance with Act 3/2006. The fact that it is owned by a local government, does not change that.
- Act 3/2006 states that companies with listed securities, must prepare their financial

statements in accordance with IAS. Social Housing inc. has issued bonds that are listed on Nasdaq OMX Nordic and must therefore prepare its financial statements in accordance with IAS.

- IAS 40 permits companies to choose between fair value model and a cost model when accounting for its investment property. Social Housing inc. choose the fair value model.
- It also needs to be highlighted that Social Housing inc. does not own any subsidiaries and therefore neither does nor can prepare consolidated financial statements.

Lastly, regarding Reykjavik City's consolidated account

- Reykjavík City is a municipality and is not allowed to apply the IAS, as previously explained in the Government's letter from 17 December 2021. The responsibility of preparing and submitting the annual financial statement of the City lies with City Council.
- Municipalities shall prepare and submit their annual financial statements in accordance with the Local Authorities Act No 138/2011. According to Article 75 of the Local Authorities Act, the Minister of Infrastructure shall issue a regulation on municipalities' accounting, financial statements, and financial plans. Regulation No. 1212/2015 regarding municipalities' accounting, financial statements, and financial plan is in force in accordance with the Article. According to Article 75 (2), Municipal Accounting and Information Committee (MAIC) also issues guidelines and opinions regarding financial statements of municipalities.
- According to Article 61 of the Local Authorities Act No 138/2011, municipalities shall also prepare and submit their annual financial statements in accordance with Act No 3/2006 on Annual Accounts and regulations based on Act No 3/2006.
- It is essential to recognise that the Local Authorities Act and regulation No 1212/2015 are considered to supersede Act No 3/2006 when it comes to the preparation of annual financial statements of municipalities. Guidelines and opinions of MAIC could also have a strong effect when determining which Articles of Act No. 3/2006 are relevant regarding financial statements of municipalities. In the event Act No. 138/2011 or regulation No. 1212/2015 does not state the applicable clause, Act No. 3/2006 comes into force.
- Reykjavik City submits its consolidated accounts with its subsidiaries such as Social Housing Inc. and other entities. According to regulation No 1212/2015, municipalities are allowed to use joint annual financial statements (is: samantekin reikningsskil) when preparing the consolidated account.

Question 1:

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

Answer to Question 1:

Article 9(b)(i) of the IAS 24 Related Party Disclosures states that *“An entity is related to a reporting entity if any of the following conditions applies: (i) The entity and the reporting entity are members of the same group (which means that each parent, subsidiary and fellow subsidiary is related to the others.”* . Hence, the Government's view is that Reykjavik City and Social Housing Inc. are related parties.

1. 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?

Answer to Question 1(a):

Article 4 of Regulation (EC) No. 1606/2002 of the European Parliament and of the Council of 19 July 2002 on the application of international accounting standards (“the Regulation”) was introduced into Article 90(1) of Act no. 3/2006 of Annual Accounts as follows: *“Companies falling within the scope of point 2 (Companies with its securities listed in a regulated securities market) of the first paragraph of Article 1 shall prepare their consolidated financial statements in conformity with International Accounting Standards, as required in Article 4 of Regulation (EC) No. 1606/2002.”* . Furthermore, point (a) of Article 5 was also introduced into Article 90(3) as follows: *“Companies falling within the scope of point 2 of the first paragraph of Article 1, which are not required to draw up consolidated financial statements shall apply International Accounting Standards in drawing up their annual financial statements.”* .

Social Housing Inc. does not own any subsidiaries, and therefore Social Housing Inc. neither does nor can prepare consolidated financial statements. Hence, for Social Housing Inc., Article 4 of the Regulation is irrelevant. Point (a) of Article 5 of the Regulation, *“Options in respect of annual accounts and non-publicly traded companies,”* clearly states that a member state may permit or require the companies referred to in Article 4 to prepare their annual accounts in conformity with IFRS. As mentioned before, point (a) of Article 5 of the regulation was introduced into Article 90(3) of Act No. 3/2006. Therefore, Social Housing Inc. must, in accordance with Article 90(3), prepare its individual financial statements in conformity with International Accounting Standards (i.e. IFRS).

Furthermore, Article 61(1) of Act No. 138/2011 on Municipality states that a municipality shall prepare its annual financial statements for its municipal fund, administrative bodies, and entities that are either altogether or partly financed by tax and other duties. If a municipality owns a subsidiary, such as Social Housing Inc., it is required that the municipality prepare a consolidated financial statement for its municipal fund, administrative bodies, and entities (the parent along with its subsidiaries, such as Social Housing Inc.

Reykjavik City, as a municipality that owns various subsidiaries, is required by Article 61(1) of Act No. 138/2011, to prepare consolidated financial statements of which Social Housing Inc. is part. It is also stated in Article 61(1) that the annual accounts of Reykjavik City, both separated and consolidated, are to be prepared in conformity with Act No. 3/2006, regulations based on said act and Act No. 138/2011, and generally accepted accounting principles. Reykjavik City falls under the scope of Act No. 138/2011 but not under the scope of Act No. 3/2006 **and is therefore not permitted to use IFRS as a basis for its annual financial statements, consolidated or individual.** The requirements in Article 4 of the Regulation are therefore not relevant to this issue.

Question 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 of the obligation of Article 4 of the Application Regulation due to the fact that it “does not prepare consolidated accounts”:

Answer to Question 2:

As stated in answer to question 1(a), Social Housing Inc. does not prepare consolidated financial statements. Article 4 of the Regulation is only relevant if an issuer of securities on a regulated market is required by IFRS to prepare consolidated financial statements. To be able to prepare consolidated financial statements, an entity must own one or more subsidiaries. Social Housing Inc. does not own any subsidiaries and, therefore, neither can nor is Social Housing Inc. required to prepare consolidated financial statements.

Icelandic Government introduced point (a) of Article 5 of the Regulation into Article 90(3) of Act No. 3/2006. Accordingly, Social Housing Inc. must prepare its individual financial statement in conformity with IFRS. Point (a) of Article 5 of the Regulation is relevant, but Article 4 is irrelevant in evaluating if Social Housing Inc. should prepare its financial statements in conformity with IFRS.

1. 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 Reykjavik City or another entity? If not, could that situation arise in the future?

Answer to Question 2(a):

Social Housing Inc. does not own, nor did it own, a subsidiary, and therefore it has never prepared consolidated financial statements. Regarding the question, if such a situation could arise in the future, the answer is yes. If Social Housing Inc. acquires a subsidiary, it will be required by Article 90(1) in Act No. 3/2006 to prepare consolidated financial statements for Social Housing Inc. and its subsidiary in conformity with IFRS.

1. 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 Reykjavik City. Please clarify the Government's Reply that Social Housing Inc.'s initial obligation to apply the Regulations is non-applicable or irrelevant when Reykjavik 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?

Answer to Question 2(b):

According to Article 5 of IFRS 10 Consolidated Financial Statements, *"An investor, regardless of the nature of its involvement with an entity (the investee), shall determine whether it is a parent by assessing whether it controls the investee."* . Article 19 of IFRS 10 states that: *"A parent shall prepare consolidated financial statements using uniform accounting policies for like transactions and other events in similar circumstances."* . **Hence, the requirement for preparing consolidated financial statements is that an investor must have control over one or more entities (the investee) to be defined as a parent. An entity that does not have control over another entity, such as Social Housing Inc., is therefore not able to prepare consolidated financial statements.**

As previously stated, Social Housing Inc. fulfils its obligation under EEA law by preparing its individual financial statements in conformity with IFRS based on point (a) of Article 5 of the Regulation. **Reykjavik City does not submit consolidated accounts on behalf of Social Housing Inc.** Social Housing Inc. does not have any subsidiaries. Reykjavik City submits its

own consolidated accounts, which Social Housing Inc. income, expenses, assets, liabilities, and cash flows are part of, along with the income, expenses, assets, liabilities, and cash flows of Reykjavik City and its other subsidiaries. It is the consolidated financial statements of Reykjavik City, not Social Housing Inc.

It must also be pointed out that Social Housing Inc. is just one of Reykjavik City's subsidiaries, and Social Housing Inc.'s balance sheet total at year-end 2020 amounted to 643,6 million EUR or 15,2 percent of the total balance sheet of Reykjavik City consolidated financial statements. The balance sheet total at year-end 2020 for Reykjavik Energy, which is a fully owned subsidiary of Reykjavik City, amounted to 2.525,1 million EUR and the balance sheet total of Reykjavik City's consolidated financial statements amounted to 4.237,7 million EUR. As previously stated in the answer to question 1(a), **Reykjavik City does not fall under the scope of Act No. 3/2006 and is therefore not permitted to apply IFRS in preparation of its individual or consolidated financial statements.**

Social Housing Inc., as previously stated, prepares its individual financial statement in conformity with IFRS. The majority of its assets are investment assets as defined by IAS 40. Social Housing Inc. is obliged by IAS 40 to classify it as such. Article 5 of IAS 40 "Investment property" defines an investment property as *"property (land or building – or part of a building – or both) held (by the owner or by the lessee as a right-of-use asset) to earn rentals or for capital appreciation or both, rather than for: (a) use in the production or supply of goods or services or for administrative purposes; or (b) sale in the ordinary course of business."*

As Reykjavik City is a municipality that falls under the scope of Act No. 138/2011, Article 4 of the Regulation is void. Article 4 only applies to limited liabilities entities, such as Social Housing Inc., that have their securities admitted to trading on a regulated market within EEA and fall under the scope of Act No. 3/2006.

1. How does the Government interpret Article 93(1) of the Act on Annual Accounts and the wording that companies subject to IAS obligation shall comply with IAS in "all respect"? Does that obligation extend to when Reykjavik 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?

Answer to Question 2(c):

The Government interpret Article 93(1) as it is worded. An entity such as Social Housing Inc., which is required to prepare its financial statements in conformity with IFRS, must comply with IFRS in all respect. Hence, Social Housing Inc. must apply IAS 40 in regard to its investment properties and cannot deviate from its requirements.

Reykjavik City, as mentioned before, does not fall under the scope of Act No. 3/2006 and is therefore not permitted to use IFRS when preparing its consolidated financial statements.

Question 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.

Answer to question 3:

It is the Government's view that real estate property owned by Social Housing Inc., which falls under the definition of investment property according to Article 5 of IAS 40, must be classified as such.

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

Answer to 3(a):

Article 5 of IAS 40 defines investment property as “*property (land or building – or part of a building – or both) held (by the owner or by the lessee as a right-of-use asset) to earn rentals or for capital appreciation or both, rather than for: (a) use in the production or supply of goods or services or for administrative purposes; or (b) sale in the ordinary course of business.*” Social Housing Inc.'s income derives from renting its real estate properties to various individuals. Therefore, such assets must be classified as investment properties according to Article 5 of IAS 40.

The Government also want to point out that Article 15 of IAS 40 clearly states: “*In some cases, an entity owns property that is leased to, and occupied by, its parent or another subsidiary. The property does not qualify as investment property in the consolidated financial statements because the property is owner-occupied from the perspective of the group. However, from the perspective of the entity that owns it, the property is investment property if it meets the definition in paragraph 5. Therefore, the lessor treats the property as investment property in its individual financial statements.*” .

Regardless of the outcome of how Reykjavik City should classify real estates owned by Social Housing Inc. in its consolidated financial statements, Social Housing Inc. must, according to the provision in Article 5 and Article 15 of IAS 40, classify said assets as investment properties.

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

Answer to 3(b):

No, the Government does not consider IPSAS 16 to be relevant for the individual financial statements of Social Housing Inc. The requirement in Article 93(1) Act No. 3/2006 is unconditional; an entity that prepares its financial statements in conformity with IFRS must comply with the standards in all respect. Social Housing Inc. is a limited liability company and does therefore follow the legislation for company law in Iceland for limited liability companies. IPSAS standards do not apply to limited liability companies. The Government would also like to underline that it is not mandatory to implement IPSAS standards for governments in the EEA. According to Article 52 of the Public Finance Act No 123/2015, the financial statements for Group A of the central Government as a whole shall be prepared on the basis of International Public Sector Accounting Standards, but this Article *does not apply* to the financial statements of municipalities.

Question 4: The Government is invited to submit the above information, as well as any other information it deems relevant to the case so that it reaches the Authority by 4. March 2022.

The Government deems it unnecessary to submit further information at this point but would

like to underline its request that this matter is discussed in the next package meeting between
ESA and the Government.

On behalf of the Minister of Infrastructure


Guðni Geir Einarsson


Hrefna Hallgrímsdóttir

Case No: 87332
Document No: 1363020
Decision No: 116/23/COL

EFTA SURVEILLANCE AUTHORITY DECISION

Of 6 September 2023

closing a complaint case arising from an alleged failure by Iceland to comply with Regulation 1606/2002 and Regulation 1126/2008 by not ensuring the correct application of international accounting standards

THE EFTA SURVEILLANCE AUTHORITY

Having regard to the Agreement between the EFTA States on the Establishment of a Surveillance Authority and a Court of Justice, in particular Article 31 thereof,

Whereas:

1. Background

On 23 August 2021, the EFTA Surveillance Authority (“the Authority”) received a complaint against Iceland alleging that Iceland had failed to ensure the correct application of international accounting standards,¹ as incorporated into the Agreement on the European Economic Area (“the EEA Agreement”), in Iceland.

According to the complainant, the breach was evident from the financial statements of Félagsbústaðir hf. (“Félagsbústaðir”), a public limited company wholly owned by the city of Reykjavík (“Reykjavík City”). It was alleged that Félagsbústaðir’s properties were rented out to provide a social service and could therefore not be accounted for as investment properties measured at fair value, as prescribed by international accounting standard 40 (“IAS 40”). Instead, they should be accounted for as owner-occupied properties under international accounting standard 16 (“IAS 16”), which requires the use of either a cost model or a revaluation model as an accounting policy. Moreover, that Félagsbústaðir’s financial statements, which applied an inaccurate fair value accounting policy to these properties, were reproduced in the combined financial statements of Reykjavík City, skewing the city’s reported debt-to-equity ratios. In support, the complaint referred to International Public Sector Accounting Standards (“IPSAS”) relating to property held to provide a social service.

In the complaint, implicit reference was made to Opinion No 1/2020 of the Icelandic Accounting Committee² concerning the accounting for investment properties by not-for-profit companies providing social housing. While noting that it was not competent to interpret international accounting standards, the Committee found that, in its opinion, it

¹ For the purposes of this decision, the term ‘international accounting standards’ has the meaning given to it in Article 2 of Regulation 1606/2002.

² The Icelandic Accounting Committee (*Ice. reikningsskilaráð*) is established by Article 118 of the Icelandic Act No 3/2006 on annual accounts. Pursuant to Article 119(1) of the same Act, it should give its opinion on what constitutes statutory accounting rules at any given time.

would not be possible for companies to which Act No 3/2006 on annual accounts (*Ice. lög um ársreikninga*) applied to use IPSAS. The Committee also found that accounting for investment properties at fair value gave a fair presentation, regardless of the purpose for holding the properties.

The complaint also referred to Opinion No 1/2020 of the Icelandic Accounting and Information Committee for Municipalities³ concerning the group accounts of Reykjavík City and the financial statements of Félagsbústaðir. In its Opinion, the Committee found that the financial statements of Félagsbústaðir could be reproduced unaltered in the consolidated financial statements of Reykjavík City provided that the same accounting policy was used. This condition would be met if Reykjavík City considered that Félagsbústaðir held investment properties accounted for at fair value.

On 13 October 2021, the Authority's Internal Market Affairs Directorate ("the Directorate") sent a request for information (Doc No 1232956) to Iceland. Iceland responded to the request for information by letter of 17 December 2021 (Doc No 1259303). By letter of 3 February 2022 (Doc No 1263499), the Directorate requested supplementary information from the Icelandic Government. On 29 April 2022, Iceland submitted its response to the supplementary request for information (Doc No 1286047). By letter of 10 May 2022 (Doc No 1288779), the complainant provided additional statements in support of the complaint. Furthermore, the representatives of the Authority and of the Icelandic Government discussed the case at a 'package meeting' in Iceland on 8 June 2022.

2. Legal framework

As set out in Article 1 of Regulation (EC) No 1606/2002 on the application of international accounting standards⁴ ("Regulation 1606/2002"), its objective is the adoption and use of international accounting standards for publicly traded companies. Thereby enhancing transparency and comparability of financial statements and hence an efficient functioning of the EEA capital market and of the internal market. International accounting standards are not developed by the European Union. Rather, they are presented by the International Accounting Standards Board and are subject to all interpretations presented by the International Financial Reporting Interpretations Committee.

While Article 4 of Regulation 1606/2002 limits its scope of application to publicly traded companies, Article 5 gives EEA States the option to extend its scope to certain non-publicly traded companies. Pursuant to Articles 90(3), 90(4) and point 2 of Article 1(1) of the Icelandic Act No 3/2006 on annual accounts, companies that have issued transferable securities which are traded on a regulated market, and which do not prepare consolidated financial statements, are also required to apply international accounting standards. This discretionary extension of the scope of application of Regulation 1606/2002 also serves to enhance efficient functioning of the EEA capital market and of the internal market for transferrable securities.

Regulation 1606/2002 is transposed into the Icelandic legal order by the Icelandic Act No 3/2006 on annual accounts.

³ The Icelandic Accounting and Information Committee for Municipalities (*Ice. reikningsskila- og upplýsinganefnd sveitarfélaga*) is established by Article 74(1) of the Icelandic Act no 138/2011 on local authorities (*Ice. sveitarstjórnarlög*). Pursuant to Article 74(2) of the same act, it should support coordinated accounting practices of municipalities.

⁴ Regulation (EC) No 1606/2002 of the European Parliament and of the Council of 19 July 2002 *on the application of international accounting standards* (OJ L 243, 11.9.2002, p. 1), incorporated into the EEA Agreement at point 10b of Annex XXII by Decision of the EEA Joint Committee No 37/2003 of 14 March 2003.

Regulation (EC) No 1126/2008 on adopting certain international accounting standards⁵ (“Regulation 1126/2008”) was adopted to reproduce the provisions of the applicable international accounting standards in full⁶ in an annex thereto. This includes IAS 16 and IAS 40.

Paragraph 5 of IAS 16 sets out the definition of the term ‘investment property’. It reads as follows:

Property, plant and equipment are tangible items that:

(a) are held for use in the production or supply of goods or services, for rental to others, or for administrative purposes; and

(b) are expected to be used during more than one period.

Paragraph 29 of IAS 16 provides that an entity should choose either the cost model or the revaluation model as its accounting policy.

Paragraph 30 of IAS 16 concerns the use of the cost model and reads as follows:

After recognition as an asset, an item of property, plant and equipment shall be carried at its cost less any accumulated depreciation and any accumulated impairment losses.

Paragraph 31 of IAS 16 concerns the use of the revaluation model and reads as follows:

After recognition as an asset, an item of property, plant and equipment whose fair value can be measured reliably shall be carried at a revalued amount, being its fair value at the date of the revaluation less any subsequent accumulated depreciation and subsequent accumulated impairment losses. Revaluations shall be made with sufficient regularity to ensure that the carrying amount does not differ materially from that which would be determined using fair value at the end of the reporting period.

Paragraph 5 of IAS 40 sets out the definition of the term ‘investment property’. It reads as follows:

Investment property is property (land or a building—or part of a building—or both) held (by the owner or by the lessee as a right-of-use asset) to earn rentals or for capital appreciation or both, rather than for:

⁵ Commission Regulation (EC) No 1126/2008 of 3 November 2008 *adopting certain international accounting standards* in accordance with Regulation (EC) No 1606/2002 of the European Parliament and of the Council (OJ L 320, 29.11.2008, p. 1), incorporated into the EEA Agreement at point 10ba of Annex XXII by Decision of the EEA Joint Committee No 74/2009 of 29 May 2009. The Regulation has been amended regularly to adopt new and revised international accounting standards. In particular, IAS 40 has been amended by Commission Regulation (EU) 2017/1986 of 31 October 2017 amending Regulation (EC) No 1126/2008 adopting certain international accounting standards in accordance with Regulation (EC) No 1606/2002 of the European Parliament and of the Council *as regards International Financial Reporting Standard 16* (OJ L 291, 9.11.2017, p. 1), incorporated into the EEA Agreement at point 10ba of Annex XXII by Decision of the EEA Joint Committee No 101/2018 of 27 April 2018 and by Commission Regulation (EU) 2021/2036 of 19 November 2021 amending Regulation (EC) No 1126/2008 *adopting certain international accounting standards* in accordance with Regulation (EC) No 1606/2002 of the European Parliament and of the Council as regards International Financial Reporting Standard 17 (OJ L 416, 23.11.2021, p. 3), incorporated into the EEA Agreement at point 10ba of Annex XXII by Decision of the EEA Joint Committee No 27/2022 of 4 February 2022.

⁶ With the exception of international accounting standard 39, of which limited parts were omitted.

(a) use in the production or supply of goods or services or for administrative purposes; or

(b) sale in the ordinary course of business.

Paragraph 30 of IAS 40 provides that an entity should choose either the fair value model or the cost model as its accounting policy.

Paragraph 33 of IAS 40 concerns the use of the fair value model and reads as follows:

After initial recognition, an entity that chooses the fair value model shall measure all of its investment property at fair value, except in the cases described in paragraph 53.

Paragraph 53 of IAS 40 concerns the inability to measure fair value reliably.

Regulation 1126/2008 is transposed into the Icelandic legal order by Icelandic Regulation No 596/2010.⁷

Icelandic law does not require local municipalities to apply international accounting standards or IPSAS and there is no duty under EEA law to require their application.⁸

3. The Authority's assessment

By extending the scope of application of Regulation 1606/2002, Iceland has opted to contribute to the efficient functioning of the EEA capital market and of the internal market by ensuring a high degree of transparency and comparability of financial statements issued by companies that have issued securities which are traded on a regulated market. Félagsbústaðir is a public limited company that has issued bonds which are traded on a regulated market and is therefore required by Icelandic law to use international accounting standards for preparation of its financial statements.⁹ The same does not apply for Reykjavík City and its financial statements.

In the complaint and other correspondence, the complainant has maintained that Reykjavík City has an obligation under Icelandic law to provide social housing and that this legal obligation has, in effect, been transferred to Félagsbústaðir. This, in the complainant's view, should influence the interpretation of international accounting standards. The complainant refers to IPSAS in support of a conclusion that Félagsbústaðir should not be allowed to account for its properties as investment properties under IAS 40.

The Authority takes note that the complaint concerns the practices of Félagsbústaðir and not Reykjavík City and acknowledges that Iceland cannot freely interpret international accounting standards. The Authority's assessment is nonetheless constrained by the applicable EEA rules.

There is no EEA level harmonisation of accounting standards for the public sector. IPSAS have neither been adopted by EEA law nor does Icelandic law require municipalities to apply IPSAS or international accounting standards. While IPSAS may be drawn primarily

⁷ Full title in Icelandic: *Reglugerð um gildistöku reglugerðar framkvæmdastjórnarinnar (EB) nr. 1126/2008 (um innleiðingu tiltekinna alþjóðlegra reikningsskilastaðla í samræmi við reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (EB) nr. 1606/2002).*

⁸ Financial statements of municipalities in Iceland should be prepared in accordance with the provisions of Icelandic Act no 138/2011 on local authorities.

⁹ See Article 90(4) of the Icelandic Act No 3/2006 on annual accounts and the option set out in Article 5 of Regulation 1606/2002.

from international accounting standards, the very reason to put in place a separate set of accounting standards is to allow for variances for public sector reasons. International public sector accounting standard 16 (“IPSAS 16”) for investment property contains additional commentary to identify the main differences from IAS 40. IPSAS 16’s non-application to property held by a public sector entity to deliver a social service which also generates cash inflows is one of these key differences. This key difference might also be of relevance should public sector entities be required to apply international accounting standards but not for private sector entities, to which the scope of EEA level harmonisation is limited.

In the absence of EEA law on the accounting standards applicable to public sector entities and with international accounting standards being the construct of standard setting bodies rather than a concept of EEA law, the Authority’s assessment is restricted to whether Iceland has allowed for an incorrect application of international accounting standards by companies that have issued transferable securities which are traded on a regulated market. On the face of it, Félagsbústaðir falls into this category whereas Reykjavík City does not. Therefore, the Authority draws no conclusions as regards the accounting practices of Reykjavík City and what impact its public sector obligations to deliver a social service might have on its financial statements.

According to the complainant, Félagsbústaðir holds properties to supply a service rather than to earn rentals or for capital appreciation. Therefore, they should be classified as property within the meaning of IAS 16 and not an investment property within the meaning of IAS 40. This would impact the measurement of the properties as the fair value model accounting policy under IAS 40 is not available under IAS 16.

While providing affordable housing might be viewed as a social service of a public sector entity, the Authority fails to see that the same would apply to a private sector entity which uses its properties solely to earn rentals. Whether the rental rates set by the private sector entity are affordable or not, in comparison with market rates, does not alter this conclusion. With respect to Félagsbústaðir in particular, its operating model of offering lower rent to tenants as compared to the market average has been expressly stated both with respect to the accounting choices made in its financial statements and in connection with the company’s proposed issuance of bonds to be traded on a regulated market.¹⁰ Given the limitations of EEA level harmonisation, it would be for national authorities to assess whether a private sector entity, in effect, operates as a public sector entity and whether that would have any implications for its accounting practices under national law.

In light of the above, it appears that allegation that Iceland has failed to comply with Regulation 1606/2002 and Regulation 1126/2008 by not ensuring the correct application of international accounting standards is not substantiated.

4. Closure of the complaint case

By letter of 3 August 2022, the Internal Market Affairs Directorate informed the complainant of its intention to propose to the Authority that the case be closed. The complainant was invited to submit any observations on the Internal Market Affairs Directorate’s assessment of the complaint or present any new information by 3 September 2022.

By letter of 15 August 2022 (Doc No 1306801), the complainant replied to the Directorate’s letter. The complainant made further submissions to the Authority by letters of 13 March 2023 (Doc No 1364259) and 21 March 2023 (Doc No 1364258). The complainant maintained its allegation that Iceland had failed to ensure the correct

¹⁰ Félagsbústaðir hf., ‘Social Bond Impact Report 2022’ <https://ml-eu.globenewswire.com/Resource/Download/b2930f5c-b563-476b-a000-36615745c25b>.

application of international accounting standards, in breach of EEA law. In particular, the complainant emphasised that the complaint concerned the practices of Félagsbústaðir rather than Reykjavík City, noting that Félagsbústaðir was in any event providing a social service. Also, the complainant stated that Iceland was not free to interpret international accounting standards even if IPSAS had not been formally adopted and that tenants' housing benefits were paid directly to Félagsbústaðir. However, the Authority considers that this reply does not alter the conclusions set out in its letter of 3 August 2022.

There are, therefore, no grounds for pursuing this case further.

HAS ADOPTED THIS DECISION:

The complaint case arising from an alleged failure by Iceland to comply with Regulation 1606/2002 and Regulation 1126/2008, is hereby closed.

For the EFTA Surveillance Authority

Arne Røksund
President

Stefan Barriga
Responsible College Member

Árni Páll Árnason
College Member

Melpo-Menie Joséphidès
Countersigning as Director,
Legal and Executive Affairs

This document has been electronically authenticated by Arne Roeksund, Melpo-Menie Josephides.