

Statoil ASA
Postboks 8500
4035 STAVANGER

Deres ref

Vår ref
14/3370

Dato
23.09.2016

Klage på Finanstilsynets vedtak om å endre fremtidig regnskapspraksis med hensyn til re-identifikasjon av kontantgenererende enheter Statoil ASA

1. INNLEDNING

Finansdepartementet viser til klage 11. april 2014 fra Statoil ASA (Klageren), med klage på Finanstilsynets vedtak av 10. mars 2014, hvor Statoil ASA ble gitt pålegg om å endre fremtidig regnskapspraksis med hensyn til re-identifikasjon av kontantgenererende enheter, samt å korrigere avsetning for tapskontrakter tilknyttet Cove Point i en regnskapsperiode forut for 1. kvartal 2013. Finanstilsynets vedtak omhandlet ytterligere to feil, men for disse ble det ikke gitt pålegg.

Klagen er rettidig fremsatt, og vedtaket er gitt oppsettende virkning i brev fra Finanstilsynet 12. mars 2014. Finanstilsynet har behandlet klagen, men ikke funnet grunn til å endre vedtaket. Etter Finanstilsynets vurdering er Klagers regnskapsmessige behandling ikke i samsvar med IAS 36 *Verdifall på eiendeler*. IAS 36 gjelder som norsk forskrift, jf. forskrift av 17. desember 2004 nr. 1852.

Saken ble oversendt departementet for klagebehandling i Finanstilsynets brev 27. juni 2014 med vedlegg.

2. SAKENS BAKGRUNN

2.1. Utvelgelse for kontroll og valg av temaer

Klageren avla årsregnskapet for 2012 den 22. mars 2013. Finanstilsynet fattet i månedsskiftet april/mai 2013 beslutning om å åpne en regnskaps sak for nærmere undersøkelse av Klagers regnskapsavleggelse. Første brev med forespørsel om informasjon ble sendt til Klageren 3. juni 2013.

Dokumentasjonen og korrespondansen i saken mellom Finanstilsynet og Klager er omfattende. Felles for mange av problemstillingene som ble adressert av Finanstilsynet, var at de knyttet seg til nedskrivningstesting av ikke-finansielle eiendeler. Det ble gjennom kontrollen avdekket tre feil i Klagerens 2012-årsregnskap.

Et av de viktigste utviklingstrekkene i de internasjonale energimarkedene de senere årene har vært skiferrevolusjonen i USA og det sterke regionale prisfallet på gass den skapte. Klageren hadde i 2012 flere vesentlige investeringer som var eksponert for endringer i disse energimarkedene. Finanstilsynets kontroll ble derfor i stor grad innrettet mot Klagers tester for verdifall av enkelte av disse eiendelene. Dette gjaldt både foretakets direkte investeringer i ukonvensjonell skifer-gass/olje i USA og tidligere investeringer i en verdikjede fra petroleumsfeltet Snøhvit, gassterminalen Melkøya til mottakerterminaler i USA. Det ble derfor i brev av 3. juni 2013 stilt spørsmål om Klagerens Liquefied Natural Gas (LNG)- satsing på Snøhvit/ Melkøya.

Finanstilsynet registrerte at Klageren i delårsregnskapet for første kvartal 2013, som ble publisert 2. mai 2013, foretok en tapsavsetning for sine Cove Point-kapasitetkontrakter. Finanstilsynet innhentet informasjon om kontraktene og vurderingene som lå bak tapsavsetningen, da de inngikk i den helhetlige forståelsen av Klagerens LNG- satsing. Mens de øvrige problemstillingene tilknyttet Klagerens LNG-satsing ble avsluttet av Finanstilsynet i løpet av oktober-november 2013, ble det avdekket feil i vurderingene Klageren hadde foretatt for Cove Point- kontraktene i årsregnskapet for 2012 og delårsregnskapet for første kvartal 2013.

2.2. Kort om kontantgenererende enheter (KGE-er)

Etter IAS 36 skal den enkelte eiendel som utgangspunkt testes for verdifall dersom det finnes indikasjoner på at eiendelen har falt i verdi. Dersom det ikke er mulig å teste en enkelt eiendel for verdifall, skal det foretas en nedskrivningstest for vurderingsenheten som eiendelen tilhører.

I henhold til IAS 36.6 er en kontantgenererende enhet (KGE) «*den minste identifiserbare gruppen av eiendeler som genererer kontantstrømmer, og som i all vesentlighet er uavhengig av inngående kontantstrømmer fra andre eiendeler eller grupper av eiendeler*». Måten en KGE blir identifisert på, skal være uforandret fra periode til periode med mindre en endring er berettiget, jf. IAS 36.72.

2.3. Statoil Natural Gas og Cove Point- kontraktene

Klageren har identifisert en KGE kalt Statoil Natural Gas (SNG) bestående av en kontrakt om kjøp av gass fra Snøhvit-feltet, en gruppe kontrakter som gir rett til bruk av gassimportterminalen ved Cove Point i Maryland, USA (Cove Point- kontraktene), og diverse tilknyttede gasshandelsaktiviteter.

Snøhvit-kontrakten og en del av Cove Point- kontraktene ble overtatt fra det amerikanske selskapet El Paso i 2002. Samlet vederlag var USD 210 millioner. De øvrige Cove Point- kontraktene (de såkalte CPX- kontraktene) ble inngått i 2006 direkte med eieren av gassimportterminalen, Dominion Resources Inc.

2.4. Viktige utviklingstrekk

Prisen for gass fra Snøhvit er flytende og knyttet til Henry Hub-spotprisen, som er en amerikansk referansepris notert på New York Mercantile Exchange (NYMEX). Tilgang til importterminalkapasitet i USA sikrer at gassen kan videreselges i USA til en pris som normalt er noe høyere enn prisen den kjøpes for. Dersom prisene andre steder i verden er høyere enn i USA, kan imidlertid gassen selges der prisen er høyest. Fordi den samlede Cove Point-terminalkapasiteten gjelder betydelig større volumer enn gasskjøpskontrakten, kan nettoverdien av gasshandel og terminalkostnader imidlertid også kunne bli negativ.

På den tiden da Cove Point-kontraktene ble inngått, hadde gassprisene i USA lenge vært betydelig høyere enn i resten av verden, og Klageren forventet i likhet med de fleste andre markedsaktører at dette ville vedvare. Etter noen år begynte imidlertid gassprisene i USA å falle kraftig på grunn av den såkalte «skifergassrevolusjonen», som innebar sterk økning av innenlandsk tilgang på gass i USA. Dette ledet til at gassprisene i USA stadig oftere var lavere enn andre steder i verden.

Som følge av gassprisene i USA valgte Klageren å selge Snøhvit-gass i andre markeder enn i USA. I første halvår 2010 inngikk foretaket en avtale om salg av Snøhvit-gassen til andre leverandører enn Cove Point, og i andre halvår 2010 begynte Klageren forhandlinger med sikte på å trekke seg ut av eller redusere Cove Point- engasjementet. Om lag fra dette tidspunktet hadde også Cove Point kontraktene vært ansett som tapskontrakter. I tredje kvartal 2010 ble SNG KGE-en (som Cove Point- kontraktene inngikk i), nedskrevet med NOK 3,6 milliarder, men som følge av endrende markedsvilkår samt forhandlinger om endrede avtalevilkår, ble denne nedskrivningen reversert suksessivt i fjerde kvartal 2010.

Bruken av terminalkapasiteten på Cove Point var synkende. I andre kvartal 2011 var utviklingen kommet så langt at det på lang sikt, ut fra de økonomiske forutsetninger som foretaket anvendte for planleggingsformål, var mest sannsynlig at terminalkapasiteten ikke ville bli brukt, eller iallfall bare ville bli brukt sporadisk når kortsiktige svingninger i gassprisene i ulike markeder gjorde dette lønnsomt. Klageren konkluderte i løpet av andre kvartal 2011 med at «*a usage percentage of nil*» av volumet i Cove Point- kapasitetskontraktene ville benyttes i den resterende avtaleperioden. I 2011 sendte foretaket 4 LNG skip til Cove Point terminalen, mens de andre LNG volumene under El Paso- Snøhvit kontrakten ble omdirigert til andre markeder (fra Snøhvit ble det sendt en last omtrent hver femte dag). I 2012 sendte Klageren ingen skip til Cove Point terminalen.

Cove Point- kontraktene er såkalte «take-or-pay» kontrakter, hvor det må betales for kapasiteten uavhengig om den benyttes. Kapasitetskontraktene var derved forventet å generere store utgående kontantstrømmer og i tilnærmet ingen grad inngående kontantstrømmer. Forpliktelsene knyttet til terminalkapasiteten ble i to omganger redusert ved at Statoil inngikk kontrakter om reduksjon av kapasitet, første gang i fjerde kvartal 2010 og annen gang i første kvartal 2013.

2.5. Klagers regnskapsmessige behandling

Klageren behandlet Cove Point- kontraktene som en integrert del av KGE-en SNG frem til første kvartal 2013. Klageren fulgte følgende interne styringskriterier og rapporteringslinjer i

forbindelse med omdefinering av en KGE og for å etablere en separat avsetning for en tapskontrakt:

Positive management decision not to use the terminal capacity, where the decision should involve permanent and/or irreversible non-usage consequences, or, alternatively: expectations of no utilization to be sustained and evidences over an extended time period (i.e. trend establishment).

Klageren betraktet ikke noen av disse kriteriene for oppfylt i andre kvartalet 2011. Situasjonen ble vurdert i påfølgende kvartaler, og ved årsskiftet 2012. Foretaket konkluderte først i første kvartal 2013 med at det var berettiget å foreta en endring i KGE-en ved at Cove Point-tapskontraktene ble skilt ut av SNG i henhold til IAS 36.72, og det ble gjort en selvstendig avskrivning for deres negative verdi målt til NOK 4,9 milliarder.

Finanstilsynet vedtak er begrunnet med at Klager begikk en regnskapsmessig feil ved ikke å foreta en avskrivning for Cove Point-kontraktene før første kvartal 2013.

3. RETTSLIG GRUNNLAG

Finanstilsynets vedtak er fattet med hjemmel i verdipapirforskriften § 13-8 som lyder:

Hvis den finansielle rapporteringen i dokumenter ikke er i samsvar med lov eller forskrift, kan Finanstilsynet pålegge utstederforetak å:

- a) endre sin fremtidige regnskapspraksis*
- b) korrigere feil i neste rapportering, herunder gi noteopplysning om forholdet, og*
- c) gi offentlig tilleggsinformasjon ved melding til børsen eller på annen måte.*

Etter regnskapsloven § 3-9 første ledd gjelder forordning EF nr. 1606/2002 om anvendelse av internasjonale regnskapsstandarder som norsk lov. Forordningens artikkel 4 stiller krav til at selskaper med verdipapirer notert på et regulert marked (børs) skal utarbeide sitt konsernregnskap i samsvar med International Financial Reporting Standards (IFRS). Innholdet i EU-godkjent IFRS følger av forskrift 17. desember 2004 nr. 1852 om gjennomføring av EØS-regler om vedtatte internasjonale regnskapsstandarder (IFRS forskriften).

Regnskapsstandarden om verdifall på eiendeler, IAS 36 *Impairment of Assets*, fastsetter de fremgangsmåtene et foretak skal anvende for å sikre at dets eiendeler ikke regnskapsføres til en verdi som er høyere enn gjenvinnbart beløp.

Utgangspunktet etter IAS 36.66 er at et verdifall vurderes for «den enkelte eiendel». I tilfeller der det er vanskelig å beregne verdien av den enkelte eiendel, skal eiendelen for vurdering av nedskrivningsbehov slås sammen med andre eiendeler til en «kontantgenererende enhet» (som nevnt ovenfor forkortet KGE).

I henhold til IAS 36.6 er en KGE:

den minste identifiserbare gruppen av eiendeler som genererer inngående kontantstrømmer, og som i all vesentlighet er uavhengig av inngående kontantstrømmer fra andre eiendeler eller grupper av eiendeler.

Dersom det er indikasjon på verdifall, skal det beregnes «gjenvinnbart beløp» (definert som det høyeste av bruksverdi og netto salgsverdi) for hele KGE-en. Dersom det gjenvinnbare beløpet

er lavere enn den balanseførte verdien, skal det foretas nedskrivning på enkeltkomponentene i KGE-en etter nærmere regler. Identifikasjon av eiendelens KGE innebærer skjønn, jf. IAS 36.68.

I IAS 36.72 gis det visse rammer for hva som kan legges til eller tas ut av en KGE:

Kontantgenerende enheter skal identifiseres på samme måte fra periode til periode for samme eiendel eller type av eiendeler, med mindre en endring er berettiget.

Hovedregelen i henhold til IAS 37 *Avsetninger, betingede forpliktelser og betingede eiendeler* er at tapskontrakter skal innregnes og måles som en avsetning. IAS 37.36 lyder:

Det beløp som innregnes som avsetning, skal være beste estimat av de utgifter som kreves for å gjøre opp den eksisterende plikten ved slutten av rapporteringsperioden.

Videre spesifiserer IAS 37.69 avsetning vedrørende tapskontrakter:

Før en separat avsetning for en tapsbringende kontrakt fastsettes, innregner et foretak eventuelle tap ved verdifall som har skjedd for eiendeler knyttet til den aktuelle kontrakten (se IAS 36).

4. FINANSTILSYNETS VEDTAK

4.1. Nærmere om vedtaket

Etter å ha vurdert Klagerens regnskapsmessige behandling, påla Finanstilsynet Klageren å:

Change its future accounting practices for redetermination of CGUs containing onerous contracts. Correct the described error by establishing a separate onerous contract provision for the Cove Point capacity contract in a financial period prior to Q1-2013. The correction shall be presented in the next periodic financial report. Information about circumstances shall be given in notes to the accounts.

4.2. Begrunnelse

Finanstilsynets vedtak er begrunnet med at foretaket begikk en feil ved ikke å foreta en avsetning for tapskontrakter for importkapasitet ved Cove Point terminal i Maryland, USA før i første kvartal 2013.

Finanstilsynet begrunner at rapporteringen avviker fra lov eller forskrift med henvisning til IAS 36.72, og lyder:

In Finanstilsynet's opinion, Statoil's operationalization constitutes a higher threshold for redefining the CGU than what a reasonable application of IAS 36 allows for. The evaluation of when a change in the composition of a CGU is justified must be based on other guidance relating to CGU identification in IAS 36. Statoil's evaluation of whether the Cove Point capacity would be used effectively included an evaluation of whether the contracts were expected to generate future cash inflows (and not just costs). The expected usage of the capacity contract, and hence the expected inflow of cash, were nil in Q2-2011. It can be argued that from that point on, the other assets in the CGU generated cash flows independently of the onerous contract. Developments subsequent to Q2-2011 served to further substantiate the arguments for splitting the Cove Point capacity contracts from the SNG CGU. Finanstilsynet finds that a redefinition of the CGU and booking of a separate provision for the Cove Point contracts should have been done prior to Q1-2013.

En sentral del av Finanstilsynets vedtaksrasjonal er videre utdypet på side 28 av vedlegg C til vedtaksbrevet av 10. mars 2014:

However, in changes in circumstances that reduce the expected usage, and thus expected cash inflow, from one of the components of the CGU to virtually nil are deemed to change key interrelations between the components. These interrelations are the characteristics that originally lead to the conclusion that the components were dedicated to each other (IAS 37.69) and that the cash inflows were not largely independent of each other (IAS 36.6).

4.3. Behandlingen av saken i ekspertutvalget og ESMA

Det påklagede forhold er behandlet i Regnskapsfaglig ekspertutvalg to ganger. Første gang forholdet ble forelagt utvalget var 27. oktober 2013. Ekspertutvalgets uttalelse fra dette møtet ble vedlagt Finanstilsynets varsel om vedtak oversendt Klageren den 13. desember 2013. Det ble likevel besluttet å fremlegge saken på nytt for ekspertutvalget den 5. februar 2014. Ekspertutvalget hadde tilgang til all korrespondanse mellom Klager og Finanstilsynet i sakens anledning. Klageren har videre anmodet om og blitt gitt innsyn i ekspertutvalgsnotatene under sakens gang. I uttalelsen av 5. februar 2014 valgte ekspertutvalget å foreta noen mindre endringer i sin begrunnelse, men i likhet med den opprinnelige uttalelsen så støtter den Finanstilsynets konklusjon.

Finanstilsynets beslutning relatert til denne saken ble diskutert i European Securities and Market Authority (ESMA)-gruppen European Enforcers Coordination Sessions (EECS) den 21. mai 2014. Det fremkom ingen dissens under EECS- bearbeidelsen.

5. KLAGERS ANFØRELSER

Klager påklaget Finanstilsynets vedtak 11. april 2014 med hjemmel i forvaltningsloven § 28. Klager anmoder Finansdepartementet å omgjøre Finanstilsynets vedtak, jfr. fvl. §34 fjerde ledd.

5.1. Uriktig lovanvendelse

Klagegrunnlaget er en «*lovanvendelse beheftet med feil som er avgjørende for resultatet*». Klager er ikke enig med Finanstilsynet i at det følger av lov eller forskrift at KGE-en måtte endres og tapsavsetning foretas i en tidligere rapporteringsperiode enn første kvartal 2013. Klageren anfører følgelig at det ikke er grunnlag for å konkludere med at Klagers finansielle rapportering ikke er i «*samsvar med lov eller forskrift*», jf. verdipapirforskriften § 13-8, som ligger til grunn for Finanstilsynets vedtak av 10. mars 2014.

Kjernen i uenigheten med Finanstilsynet knytter seg til begrepet «berettiget» i IAS 36.72. Klageren mener at endringen av SNG KGE-en ikke var berettiget før første kvartal 2013, og at det før dette tidspunkt ikke var grunnlag for en separat avsetning for Cove Point- kontraktene som tapsbringende. Klager argumenter for at Cove Point- kontraktene vedrørende terminalkapasitet ved Cove Point terminalen hele tiden har vært knyttet til den gassvirksomheten som inngår i SNG KGE-en. Det eneste som hadde endret seg, var at Cove Point- kontraktene isolert sett fikk vesentlig mindre verdi ettersom Klagerens markedsforventninger gjorde det ulønnsomt å benytte seg av dem.

Av faktum påpeker Klageren at på tidspunktet for den første reforhandling av Cove Point- kontraktene i fjerde kvartal 2010, forventet foretaket fortsatt at man årlig ville benytte fra 20 % til

60 % av den gjenværende terminalkapasiteten. Deretter anfører Klager at det ikke skjedde noe annet enn at prisene i USA forble vesentlige lavere enn prisen Klageren kunne oppnå i andre markeder, inntil det i slutten av 2012 fant sted forhandlinger om ytterligere reduksjon av kapasiteten. Forhandlingene ble midlertidig brutt uten at det var oppnådd noen enighet. Først i mars 2013 ble det forhandlet på nytt, og denne gangen ble det enighet om en betydelig ytterligere reduksjon av avtalevolumene. På dette tidspunktet inngikk dermed Klageren kommersielle avtaler som var basert på, og dermed bekreftet, foretakets forventning til at det ikke ville bli bruk for terminalkapasiteten.

I klagen refereres det også til eksempelet inntatt i IAS 36.107

5.2. Notat fra Erlend Kvaal

Vedlagt klagen følger et notat utarbeidet av Erlend Kvaal. I Kvaals notat legges det særlig vekt på at det forlegger et generelt prinsipp i IFRS om konsistent prinsipp anvendelse over tid. Det er i denne sammenheng vist til IAS 8.14. Dette argumentet var ikke anført av Klageren tidligere i prosessen.

I notatet pekes det videre på to konkrete forhold ved saksbehandlingen og vurderingene i saken. Det er for det første pekt på at Finanstilsynet i sin vurdering har vært påvirket av norsk god regnskapsskikk. Vedtaket anses derfor å skape nasjonale forskjeller i europeisk IFRS-praksis. Deretter er det vist til at problemstillingen vedrørende IAS 36.72 er så sjelden at Kvaal har *«vanskelig for å tro at et nasjonalt ekspertorgan vil utgjøre et egnet faglig korrektiv»*.

5.3. Utøvelse av skjønn mv.

Klagen inneholder enkelte innsigelser vedrørende skjønnsutøvelsen. I klagen anføres det at IFRS ikke gir noen videre veiledning knyttet til begrepet «berettiget», samt at annen regnskapslitteratur heller ikke inkluderer omtale av noen betydning. I den faglige betenkningen av Kvaal vedlagt klagen, konkluderes det med at *«Paragrafen er så uopplyst at jeg har vanskelig å se hvordan den i det hele tatt kan utgjøre grunnlag for en påstand om feil regnskapsføring»*.

5.4. Øvrig

I klagen er det også vist til enkelte øvrig forhold som anføres å være svakheter i Finanstilsynets vedtak. Klager fremhever at Finanstilsynet ikke har presisert når og med hvilket konkret grunnlag det angivelig ville ha vært riktig å foreta en avsetning. Videre bemerker Klageren at Finanstilsynet er et kontrollorgan og ikke en standardsetter, og at Finanstilsynet som kontrollorgan skal legge regnskapsavleggerens valgte løsning til grunn hvor det ikke finnes klare holdepunkter i standarden. Det synes imidlertid ikke å være nevneverdig uenigheter mellom Klageren og Finanstilsynet om faktum. Dette er heller ikke anført som et separat klagegrunnlag.

6. FINANSTILSYNETS TILRÅDNING

I Finanstilsynet oversendelsesbrev 27. juni 2014 til Finansdepartementet konkluderer Finanstilsynet med at det ikke er fremlagt vesentlige nye anførsler eller momenter i klagen, som ikke er fremkommet i forbindelse med Finanstilsynets saksbehandling.

6.1. Uriktig lovanvendelse

Finanstilsynet finner eksemplet gitt i klagen fra IAS 36.107 lite relevant for vurdering av det konkrete saksforholdet. Finanstilsynet kan ikke se at det utgjør noen feil i lovanvendelse at dette eksempelet ikke drøftes særskilt i vedtaksbrevet av 10. mars 2014.

Finanstilsynet presiserer at det i skjønnsutøvelsen knyttet til det nærværende saksforhold ikke er nødvendig å gå til kildehierarkiet i IAS 8.11-12. ettersom det konkrete forholdet vedrørende re-identifisering av en KGE er regulert i IAS 36.72, IAS 36.6 og IAS 37.69.

Etter Finanstilsynets vurdering taler definisjonen av en KGE for at utskillelsen av Cove Point-tapskontaktene var berettiget i det Klageren ikke lenger forventer å benytte seg av kapasiteten. Kontraktene var kun antatt å generere store og vedvarende utgående kontantstrømmer, og det endret identifiseringsrasjonalet som opprinnelig konkluderte med at enhetene var tilknyttet hverandre.

6.2. Notat av Erlend Kvaal

Etter Finanstilsynets vurdering er en re-identifikasjon av en KGE ikke å anse som en prinsippendring. Slik sett vurderes ikke Kvaals henvisning å tilføre nye argumenter i saken.

Finanstilsynet er ikke enig i Klagerens anførsel om at de i sin vurdering har vært påvirket av norsk god regnskapsskikk, og er heller ikke enig at vurderinger av bestemmelsen i IAS 36.72 er sjeldne og veldig spesialisert. Regnskapsfaglig ekspertutvalg hadde heller ikke gitt uttrykk for noen slik bekymring.

6.3. Utøvelse av skjønn mv.

Finanstilsynet deler oppfatningen om at IFRS ikke gir noen videre veiledning knyttet til begrepet «berettiget», samt at annen regnskapslitteratur heller ikke inkluderer omtale av noen betydning. Finanstilsynet påpeker i den sammenheng at mens andre internasjonale regnskapsregler er regelbaserte, slik som US GAAP, så er IFRS en prinsippbasert standard.

Finanstilsynet viser videre til at europeiske regnskapstilsyn identifiserer gjennom sitt virke jevnlig saksforhold hvor IFRS synes uavklart og det kan være behov for fortolkning. Ingen av regnskapstilsynene som var representert i EECS møte den 21. mai 2014, der Finanstilsynet presenterte sine konklusjoner knyttet til de tre feilene i Klagers 2012-årsregnskap, anførte at de aktuelle IFRS-bestemmelsene var uavklarte eller ikke-håndhevbare. Tilsynet påpeker at en viktig del av EECS sin oppgave er å videreformidle slike observasjoner i sine periodiske møter med IASB og fortolkningsorganet IFRS Interpretation Committee.

6.4. Øvrig

Finanstilsynet påpeker at Klagers eventuelle tidfesting av feilen til andre kvartal 2011 vil samsvare med tilsynets primære syn. Det fremheves også at Klagerens «concurrency memorandum» datert 14. juli 2011, fra Klagerens daværende revisor til revisjonskomiteen på

den tiden, gir en rimelig detaljert beskrivelse av hva et rimelig skjønnsrom ville være dersom ikke-bruk situasjonen vedvarte:

It is our view that a change in the internal economic assumptions is not in itself normally sufficient to justify a change in the definition of a CGU...However, if such a change in economic assumptions is stable over a longer period, for instance one year, combined with no or negligible usage in the same period- in sum indicating no use or an idle asset in the foreseeable future- this might in itself be sufficient to justify a change in the definition of a CGU.

En vurdering i tråd med dette ville etter Finanstilsynets vurdering også innebære en tidfesting av feilen til et tidspunkt før 1. kvartal 2013. Finanstilsynet konkluderer derfor at den mest korrekte utformingen av vedtaket var å pålegge splitting av KGE-en, og etablering av en separat tapskontraktavskrivning i en regnskapsperiode forut 1. kvartal 2013, som en naturlig håndhevelse av IAS 36.

Finanstilsynet forstår ikke Klageren slik at feilen i lovanvendelsen består i at det ligger utenfor Finanstilsynets lovgitte, formelle kompetanse å fatte vedtaket.

7. DEPARTEMENTETS VURDERING

7.1. IFRS som en prinsippbasert standard

IFRS er et omfattende regnskapsregelverk utarbeidet for å gi best mulig finansiell informasjon. Det er et grunnleggende prinsipp at et foretak skal gi opplysninger som gjør det mulig for brukere av finansregnskap å vurdere arten av, og de økonomiske virkningene av, foretakets forretningsvirksomhet, samt de økonomiske miljøene som det driver sin virksomhet innenfor, jf. IFRS 8.1.

7.2. Kort oversikt over standardens formål

IAS 36 *Verdifall på eiendeler* har som målsetting at ingen eiendeler skal regnskapsføres til en høyere verdi enn det beløpet som kan gjenvinnes ved eget fremtidig bruk eller salg av eiendelen, jf. IAS 36.1. Standarden beskriver en rekke fremgangsmåter og prosedyrer som et foretak skal anvende for å sikre at standardens målsetting oppfylles.

7.3. Identifisering og endring av en kontantgenererende enhet

IAS 36 har som utgangspunkt at gjenvinnbart beløp skal beregnes for en enkelt eiendel, jf. IAS 36.22. Dette gjelder imidlertid bare så lenge inngående kontantstrømmer knyttet til denne eiendelen i hovedsak er uavhengig av inngående kontantstrømmer knyttet til andre eiendeler. Dersom det ikke er mulig å estimere den enkelte eiendels gjenvinnbare beløp, skal foretaket beregne det gjenvinnbare beløpet for den KGE-en som eiendelen tilhører, jf. IAS 36.22.

En KGE er definert som den minste identifiserbare gruppen av eiendeler som genererer felles kontantstrømmer som hovedsakelig er uavhengig av de inngående kontantstrømmene fra andre eiendeler eller grupper av eiendeler, jf. IAS 36.6. En KGE er altså det laveste nivået hvor uavhengige inngående kontantstrømmer kan identifiseres. For praktisk formål vil en «bottom-up»-tilnærming til identifisering av KGEens kontantstrømmer være den beste. Det vil si, etter IAS 36.68, at dersom det gjenvinnbare beløpet ikke kan beregnes for en enkelt eiendel, identifiserer foretaket den minste samling av eiendeler som genererer inngående

kontantstrømmer, som i all vesentlighet er uavhengige. Identifisering av eiendelens KGE innebærer skjønn, jf. IAS 36.68, og ved vurdering om hvorvidt inngående kontantstrømmer fra en eiendel i all vesentlighet er uavhengig av inngående kontantstrømmer fra andre eiendeler kan foretaket ta hensyn til forskjellige faktorer som hvordan ledelsen styrer virksomheten, eller hvordan ledelsen treffer beslutninger om fortsatt bruk eller avhending av foretakets eiendeler og virksomheter, jf. IAS 36.69.

Etter Finansdepartementets vurdering påvirkes en KGE primært av eiendelen og dens kontantstrømmer. Hvordan ledelsen velger å styre virksomheten og ta beslutninger rundt foretakets eiendeler er sekundært i analysen. Hva som inkluderes i den aktuelle KGE vil ofte være avgjørende for om en test for verdifall resulterer i en nedskrivning eller ikke, og i IAS 36.72 legges det visse rammer for hva som kan legges til eller tas ut av en KGE. En KGE skal avgrenses konsistent over tid, og en endring i måten KGE-er identifiseres på må være «berettiget», jf. IAS 36.72. Det finnes ingen generell veiledning i IFRS eller særlig omtale i øvrig regnskapslitteratur, som gir utdypende anvisning på hvilke hendelser som berettiger en slik endring.

Finansdepartementet er enig i at inndeling av virksomheten i KGE-er er en forretningsmessig vurdering. Men faktorene i vurderingen kan ikke i praksis overstyre det at en KGE er definert ut i fra det laveste nivået hvor uavhengig inngående kontantstrømmer kan identifiseres. Ved vurdering av om en endring i KGE er berettiget, må definisjonen av en KGE, jf. IAS 36.6, derfor tillegges stor betydning. Hvis avhengigheten mellom kontantstrømmer av de opprinnelige identifiserte eiendelene i en KGE vesentlig endrer seg, eller det skjer en vesentlig endring av den funksjonelle sammenheng som i utgangspunktet har begrunnet at de aktuelle eiendeler er ansett som en enkelt KGE, kan dette påvirke identifiseringen av en KGE.

Det er sentralt at forskjellene i KGE-ene skal gjenspeile hvordan de respektive selskapene styres og hvilke eiendeler de eier for å gi best mulig finansiell informasjon.

Finansdepartementet er av den oppfatning at terskelen for å endre en KGE må være høy, slik at foretak ikke kan endre KGE-er for å unngå nedskrivning. For at en endring skal være berettiget, må den være basert på reelle endringer i den gjensidige avhengigheten mellom kontantstrømmer. Videre deler departementet også Klagerens og Finanstilsynets tolkning av at en nedskrivning i seg selv ikke er nok til å berettige en endring i KGE-er. Finansdepartementet er også enig i synspunktet om at terskelen for å splitte en KGE i flere enheter eller ta ut deler av en KGE, ikke er høyere enn for å slå sammen KGE-er.

7.4. Uriktig lovanvendelse og Klagerens regnskapsmessige behandling

Det overordnede spørsmålet i saken er konsekvensene av at Cove Point- kontraktene var forventet å generere store kostnader etter endringer i de internasjonale energimarkedene. Som redegjort for utviklet Klagerens «take-or-pay» Cove Point-kontrakter seg til å bli vesentlige tapskontrakter i løpet av 2010. Klageren anslo i andre kvartal 2011 at volumene tilknyttet kontraktene ikke ville bli benyttet i den resterende avtaleperioden, og ville generere store utgående kontantstrømmer og i tilnærmet ingen grad inngående kontantstrømmer.

Gitt oppfyllelse av visse kriterier kan en kontrakt som utvikler seg til å bli en tapskontrakt, fortsette å inngå i den KGE-en den har tilhørt. Dette følger av de alminnelige reglene knyttet til identifisering av KGE i IAS 36.6., samt IAS 37.69. I slike tilfeller skal foretaket innregne et tap

ved verdifall på eiendelene inkludert i KGE-en, før det eventuelt foretas en avsetning for tapskontrakten. I 2010/2011 foretok Klageren først en slik nedskrivning og avsetning, etterfulgt av en reversering. Reverseringen skyldtes at selv om Cove Point- kontraktene fortsatt var vesentlige tapskontrakter, så ble dette mer enn oppveid av påfølgende verdistigning av andre komponenter i SNG KGE-en.

Videre er det sentrale vurderingstemaet i saken om forholdene tilsa at det var berettiget (jf. IAS 36.72) å skille ut Cove Point- tapskontraktene fra KGE-en, og etablere en separat avsetning etter IAS 37. Klageren kan ikke se at det skjedde noe som kunne begrunne en endring av KGE-en før avtalen med Dominion Resources Inc. om ytterligere reduksjon i kontraktkapasiteten ble inngått i første kvartal 2013. Klagerens behandling ble hovedsakelig basert på ledelsens beslutning om å redusere kontraktsvolumene, som var basert på, og dermed bekreftet, Klagerens forventninger til bruk av Cove Point terminalkapasiteten.

Finansdepartementet deler Finanstilsynets oppfatning om at denne vurderingen av Cove Point kontraktene undervurderer det faktum at de negative spredningene i LNG-prisene ikke var forårsaket av midlertidig volatilitet eller kortsiktig ubalanse i etterspørsel/tilbud i markedet. Snarere var endringene i forventningene til gasspriser direkte koblet til en fundamental endring i det internasjonale naturgassmarkedet forårsaket av den såkalte skifergassrevolusjonen i USA. Klagers endrede forventninger av utnyttelse av Cove Point- kontraktene fra og med andre kvartal 2011 var derfor konsistent med de eksterne endringene i forventninger til fremtidige naturgasspriser av andre aktører i industrien, og kan derfor ikke hovedsakelig bli sett på som en intern vurdering. Forholdene rundt Cove Point- kontraktene og Klagerens bruksvurdering av kontraktene var vedvarende fra andre kvartal 2011 over de neste syv kvartalene til første kvartal 2013.

Finansdepartementet er enig med Klager i at trenden i naturgasspriser forårsaket av «skifergassrevolusjonen», ikke isolert sett berettiger endring av SNG KGE-en. Likevel vil den etter departementets oppfatning sterkt påvirke Klagerens vurdering av reelle operasjoner og forventet kapasitetsbruk tilknyttet Cove Point- kontraktene og tilknyttingen til andre enheter i LNG KGE-en. Avhengigheten mellom Cove-Point- tapskontraktene og kontantstrømmene til de øvrige enhetene i LNG KGE-en hadde forandret seg betydelig siden den opprinnelige strategien for eierskapet og rasjonale rundt måten KGE-en opprinnelig ble etablert. Fra andre kvartal 2011 genererte de andre enhetene i SNG KGE-en inngående kontantstrømmer uavhengig av Cove Point- kontraktene. Dette burde, etter Finansdepartementets vurdering, vært reflektert i regnskapet til foretaket for å gi best mulig finansiell informasjon til regnskapets brukere.

Klagers første analyse i andre kvartal 2011 indikerte at Cove Point-kontraktene ikke lenger var tilknyttet LNG KGE-en, og at en endring av KGE-en var berettiget. I den analysen, reflekterte Klager over at IAS 36.72 og dens «berettiget»-kriterium hovedsakelig var skrevet for at regnskapspliktig ikke skal ha mulighet til å unngå nedskrivning ved å endre måten KGE-er ble identifisert på. Det er Finansdepartementets oppfatning, sett i lys av standardens målsetting jf. IAS 36.1, at dette er en riktig forståelse av standarden.

I den aktuelle saken har det vært ulike syn på hva som er riktig å gjøre. Klager har også hentet inn ekstern ekspertvurdering. I note 27 til årsregnskapet for 2013 tallfester Klageren effektene av en eventuell feilretting knyttet til Cove Point-kontraktene. Klageren angir her at feilen eventuelt vil tidfestes til andre kvartal 2011. Det samsvarer med den opprinnelige vurderingen

til administrasjonen i foretaket, (forut for at spørsmålet ble forelagt revisor), og med det Finanstilsynet mener er den mest korrekte og en naturlige håndhevelsen av IAS 36.72. Finansdepartementet slutter seg til denne vurderingen.

Finansdepartementet er enig i at dersom et foretak vurderer å endre en KGE, er det nærliggende å forankre vurderingen i interne styrings- og rapporteringslinjer. Foretakets bruk av interne styrings- og rapporteringslinjer må etter departementets vurdering likevel ikke utgjøre en høyere terskel for å omdefinere en KGE enn hva en fornuftig anvendelse av IAS 36 tillater. Finansdepartementet er ut ifra den helhetsvurderingen som er foretatt over, kommet til at Klagerens regnskapsmessig behandling av Cove Point-kontraktene ligger utenfor det skjønnsrommet som IAS 36 tillater. Etter Finansdepartementets vurdering er derfor Finanstilsynets lovanvendelse i saken riktig.

7.5. Notat av Erlend Kvaal

Etter Finansdepartementets vurdering er en re-identifikasjon av en KGE ikke å anse som en prinsippendring. Departementet kan heller ikke se at Finanstilsynet har vært påvirket av norsk god regnskapsskikk i sin IFRS-anvendelse. At vurderinger av bestemmelsen i IAS 36.72 eventuelt er sjeldne og spesialiserte, kan etter departementets oppfatning ikke innebære at Finanstilsynet, som ansvarlig for regnskapskontrollen med noterte foretak, skal være forhindret fra å etterprøve foretakets IFRS-vurderinger.

7.6. Utøvelse av skjønn mv.

Etter Finansdepartementets vurdering ligger Finanstilsynets vedtak innenfor tilsynets lovgitte, formelle kompetanse, jf. verdipapirforskriften § 13-8. Finanstilsynet har vurdert hvorvidt Klager har avgitt regnskapsrapportering i tråd med gjeldende regelverk, og vurdert at Klager i henhold til IAS 36.72 skulle foretatt en omdefinering av KGE-en, og dermed også en avskrivning for Cove Point-kontraktene før første kvartal 2013. Hvorvidt slik omdefinering var «berettiget», faller etter departementets syn innenfor den subsumsjonsvurderingen som tilsynet må gjøre i enhver sak.

7.7. Øvrig

Departementet er ikke enig i at Finanstilsynets utelatelse av å spesifisere når endringen skulle vært gjennomført er en saksbehandlingsfeil, eller at Finanstilsynet skal legge regnskapsavleggers valg til grunn med mindre det finnes klare holdepunkter for noe annet i IFRS.

Finanstilsynet fører regnskapstilsyn med at regnskapene til noterte foretak blir avlagt i tråd med regnskapskrav og IFRS. Tilsynet samarbeider med utenlandske tilsynsmyndigheter og organisasjoner om regelverksutvikling, harmonisering av regelverk og arbeid med forslag til lover og forskrifter. Beslutninger fattet av Finanstilsynet og andre europeiske regnskapstilsyn blir diskutert i ESMA-gruppen EECS og lagt inn i en felles database som en informasjonskilde for å fremme riktig anvendelse av IFRS. Et utvalg av sakene, som anses å ha tilstrekkelig faglig høyde og hvor det ikke har kommet dissens under diskusjonen, blir periodisk publisert av ESMA. Finanstilsynets beslutning relatert til denne saken ble diskutert i EECS den 21. mai 2014 uten dissens fra de andre tilsynsmyndighetene og vil trolig bli publisert i ESMA's første periodiske publikasjon etter klagen er avgjort. Offentliggjøringen av tilsynsmyndigheters beslutninger informerer regnskapspliktige om hvilke regnskapsbehandlinger europeiske tilsynsmyndigheter mener er i samsvar med IFRS. Det vil si, om den regnskapsmessige

behandling er innenfor det skjønnsrom som IFRS tillater, og er i samsvar med fortolkninger gjort av IFRS Interpretations Committee (IFRSIC). Offentliggjøringen av tilsynsmyndighetenes beslutninger, sammen med begrunnelsen og rasjonale bak vedtakene, bidrar til en harmonisert anvendelse av IFRS.

Finansdepartementet vil bemerke at departementet er enig i at forberedelser av finansielle regnskap inneholder stor grad av forretningsmessig vurdering, spesielt når det kommer til verdierestimerting av ikke-finansielle eiendeler. Likevel kan ikke foretakets interne styrings- og rapporteringslinjer hindre Finanstilsynet i å gjennomgå og analysere foretakets regnskapsmessig behandlinger for å vurdere om det er i samsvar med IFRS.

8. KONKLUSJON

Klagen tas etter dette ikke til følge. Finanstilsynets vedtak 10. mars 2014 blir å stadfeste.

Dette vedtaket kan ikke påklages, jf. forvaltningsloven § 28 tredje ledd første punktum.

Med hilsen

Alexander Behringer e.f.
avdelingsdirektør

Kristina Wilhelmsen
konsulent

Dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ikke håndskrevne signaturer

Gjenpart: Finanstilsynet (Ref: 13/6479)