

© DRSC e.V	Zimmerstr. 30	10969 Berlin	Tel.: (030) 20 64 12 - 0	Fax: (030) 20 64 12 - 15
	Internet: www.drsc.de		E-Mail: info@drsc.de	
Diese Sitzungsunterlage wird der Öffentlichkeit für die FA-Sitzung zur Verfügung gestellt, so dass dem Verlauf der Sitzung gefolgt werden kann. Die Unterlage gibt keine offiziellen Standpunkte des FA wieder. Die Standpunkte des FA werden in den Deutschen Rechnungslegungs Standards sowie in seinen Stellungnahmen (Comment Letters) ausgeführt. Diese Unterlage wurde von einem Mitarbeiter des DRSC für die FA-Sitzung erstellt.				

IFRS-FA – öffentliche SITZUNGSUNTERLAGE

Sitzung:	56. IFRS-FA / 27.01.2017 / 14:45 – 15:45 Uhr
TOP:	10 – Preisregulierte Geschäftsvorfälle
Thema:	Aktueller Projektstand
Unterlage:	56_10a_IFRS-FA_RRA_Overview

1 Entwicklung des RRA-Projekts bis zur Veröffentlichung von DP/2014/2

1.1 Historie

- 1 Der IASB veröffentlichte im Juli 2009 den *Exposure Draft ED/2009/8 Rate-regulated Activities* zur Bilanzierung preisregulierter Geschäftsvorfälle. Bereits zuvor hatte sich das IFRIC/IFRSIC im Rahmen des Projekts zu Dienstleistungskonzessionen mit der Thematik beschäftigt, jedoch dann an den IASB weitergereicht, da es nicht seine Agendakriterien erfüllte. Diskutiert wurde in diesem Kontext die Frage, ob und inwieweit regulatorische Vermögenswerte und Schulden die Definitionen im Rahmenkonzept erfüllen.
- 2 Diese Diskussion setzte sich auch in den Kommentierungen zum ED/2009/8 fort. Strittig blieb insbesondere die konzeptionelle Begründung mit Blick auf die abweichende Behandlung nach US-GAAP. Auch befasste sich der Entwurf nur mit einer bestimmten Art von Preisregulierung (*cost-of-service scheme*). Dies schien verschiedenen Kommentatoren des Entwurfs zu eng.
- 3 In seiner Sitzung im September 2010 beschloss der IASB letztlich, das Projekt zu verschieben, da eine zeitnahe Lösung nicht erreichbar erschien.
- 4 Als Ergebnis der Agenda-Konsultation 2011 reaktivierte der IASB in seiner Sitzung im September 2012 das Projekt und beschloss dann im Dezember 2012, das Projekt in zwei Schritten weiter voranzutreiben:
 - a) Entwicklung eines Zwischenstandards, insbesondere für IFRS Erstanwender (zwischenzeitlich verabschiedet in Form des IFRS 14 *Regulatory Deferral Accounts*); und
 - b) Entwicklung eines finalen Standards im Rahmen eines umfassenden Projekts.



1.2 Request for Information

- 5 Die Entwicklung eines finalen Standards sollte fortan im Prozess eines Forschungsprojekts vollzogen werden. Als ersten Schritt veröffentlichte der IASB hierzu am 28. März 2013 einen Aufruf, Preisregulierungssysteme zu identifizieren, um so den Gegenstand des Projektes zu bestimmen (Rfi – *Request for Information Rate Regulation*).
- 6 Mit Blick auf die Erfahrungen aus der Kommentierung zu ED/2009/8 sollte über diesen Aufruf ein besseres Verständnis entwickelt werden, welche Zielsetzungen unterschiedliche Preisregulierungssysteme verfolgen, um dann in einem Diskussionspapier darzulegen, welche Informationen in die Finanzberichterstattung aufgenommen werden sollten.
- 7 Die eingegangenen Rückmeldungen zum Rfi wurden in der IASB-Sitzung im Juli 2013 vorgestellt. Als vorläufiges Ergebnis war festzuhalten, dass die Vielfalt von Regulierungen für die Festlegung des Geltungsbereichs eines Standards eine Herausforderung darstellt. Daher wurde entschieden, zunächst mit Unterstützung der *Rate-regulated Activities Consultative Group* Abgrenzungsmerkmale („*distinguishing features*“) zu identifizieren, welche preisregulierte Geschäftsvorfälle von anderen Geschäftsvorfällen unterscheiden und die den größten Einfluss auf die Höhe, Zeitpunkt und Sicherheit der regulatorischen Zahlungsströme haben.

1.3 Entwicklung eines Diskussionspapiers

- 8 Im weiteren Verlauf diskutierte der IASB in seinen Sitzungen vom Oktober 2013 bis Februar 2014 einzelne Abgrenzungsmerkmale und etwaige damit verbundene Rechte und Pflichten für das preisregulierte Unternehmen, um der Frage nachzugehen inwieweit diese Rechte und Pflichten aus den Merkmalen zum Entstehen von Vermögenswerten und Schulden führen könnten.
- 9 Als ein Leitmerkmal wurde vom IASB Mitarbeiterstab zunächst das sog. „*true-up adjustment*“ identifiziert. Ihm liegt die Annahme zu Grunde, dass Preisregulierungsmechanismen aus zwei Komponenten bestehen, nämlich der periodenbezogenen Preisregulierung auf der Basis angenommener Kosten und Mengen und der periodenfremden Preisregulierung auf der Basis vergangener Leistungen oder Ereignisse.
- 10 Im Folgenden wurde der Ansatz eines Wälzungsmechanismus derart fortentwickelt, dass als Basis für die weitere Diskussion auf sog. erhebbare Entgelte („*allowable revenues*“) zurückgegriffen werden könnte, denen verrechenbare Kosten („*allowable costs*“) gegenüberstehen. Zudem wurde analysiert, wie regulatorische Geschäftsvorfälle unter der Maßgabe, dass sie im Anwendungsbereich von IFRS 15 *Revenue from Contracts with Customers* stünden, zu behandeln seien.



- 11 Der IASB sprach sich dafür aus, dass alle vorgenannten Aspekte im Diskussionspapier Berücksichtigung finden sollten, ohne sich jedoch inhaltlich festzulegen. Ferner sollte sich das Papier auf eine bestimmte Form von Regulierungsmechanismen konzentrieren, nämlich hybride Formen aus anreiz- und kostenbasierten Modellen. Wettbewerbsorientierte Modelle finden zunächst keine explizite Berücksichtigung. Zudem sollte das Diskussionspapier seinen Anwendungsbereich weiter fokussieren, indem eine sog. „definierte Preisregulierung“ (*defined rate regulation*) als Basis für die dortige Diskussion verwendet wird.
- 12 Am 17. September 2014 veröffentlichte der IASB schließlich sein Diskussionspapier DP/2014/2 mit dem Titel „*Reporting the Financial Effects of Rate Regulation*“ (im Folgenden „DP“), welches als Hintergrundmaterial, Sitzungsunterlage **56_10e** vorliegt.

1.4 Inhalt von DP/2014/2 und Kommentierung durch das DRSC

- 13 Das DP stellte zur Diskussion, ob die maßgeblichen Abgrenzungsmerkmale, die für definierte Preisregulierung identifiziert wurden, ausreichend sind, um alle Preisregulierungen mit wesentlichen finanziellen Auswirkungen zu ermitteln. Das DP schlug keine konkreten Bilanzierungsvorschriften vor. Vielmehr hinterfragte es, welche Informationen über preisregulierte Geschäftsvorfälle nützlich für Adressaten der Finanzberichterstattung sind. Hierzu wurden verschiedene Bilanzierungsgrundsätze (mit ihren Vor- und Nachteilen) vorgestellt, welche der IASB berücksichtigen könnte, um über die zukünftige Berichterstattung über die finanziellen Auswirkungen von Preisregulierung zu entscheiden.
- 14 Das DP hinterfragte zudem, inwiefern die Darstellungs- und Angabeerfordernisse aus IFRS 14 zu regulatorischen Abgrenzungsposten die Grundlage für zukünftige Vorschläge bilden sollten, welche der IASB auf Basis dieser Konsultation entwickelt.
- 15 Das DRSC veröffentlichte am 22. Januar 2015 seine Stellungnahme zum DP (Hintergrundmaterial, bereitgestellt als Sitzungsunterlage **56_10f**) und begrüßte darin die Entscheidung des IASB, sich vorerst einer generischen Art von Preisregulierung zu widmen. Hierbei unterstützte das DRSC den im DP vorgeschlagenen Ansatz, konkrete Rechnungslegungsvorschriften zur Verteilung von regulierungsbasierten Kosten und Erlösen zu entwickeln, gab aber gleichzeitig zu bedenken, dass ggf. auch die Prinzipien des IFRS 15 auf preisregulierte Geschäftsvorfälle übertragbar bzw. anwendbar sein könnten. Grundsätzlich war das DRSC in seiner Stellungnahme der Auffassung, dass jeglicher Entwicklungsansatz prinzipienbasiert erfolgen müsse und konzeptionell aus dem Ansatz von Vermögenswerten und Schulden abzuleiten sei.



1.5 Projektbegleitung im ASAF

- 16 Ebenfalls behandelt wurde das Projekt auf den Sitzungen des *Accounting Standards Advisory Forum* (ASAF) im Dezember 2013 und März 2014. Hieraus sind folgende Kernbotschaften festzuhalten:
- a) Die ASAF Mitglieder begrüßten die Bestrebungen zur Bestimmung eines Abgrenzungsbereichs von preisregulierten Geschäftsvorfällen. Sie regten aber an, die Analyse zu Abgrenzungsmerkmalen auch dahingehend zu ergänzen, welche Merkmale andererseits typische Gemeinsamkeiten mit anderen Geschäftsvorfällen begründen, aus denen eben keine gesonderten Bilanzierungsvorschriften abzuleiten sind.
 - b) Verschiedene ASAF Mitglieder äußerten Zweifel daran, inwieweit ein einheitliches Bilanzierungsmodell aus der Ableitung von Vermögenswerten und Schulden aus Rechten und Pflichten allgemeingültig tragfähig sei. Einige Mitglieder schlugen vielmehr vor, zu analysieren, inwieweit die Möglichkeit und Herausforderung zur Erzielung von preisregulierten Erlösen einen immateriellen Vermögenswert begründen könnte.
 - c) Einige ASAF Mitglieder regten an, die Diskussion zur Bilanzierung preisregulierter Geschäftsvorfälle mehr unter dem Aspekt der Erlösrealisierung zu führen (Blickwinkel der Gewinn- und Verlustrechnung anstatt Bilanzorientierung) und zu prüfen, inwieweit dieses im Einklang mit der Überarbeitung des Rahmenkonzepts stünde, inklusive der dortigen Definition von Vermögenswert und Schuld.
 - d) Das Diskussionspapier soll nach Ansicht der ASAF Mitglieder hinsichtlich des Anwendungsbereichs noch kein Präjudiz für die anschließende Standardentwicklung schaffen, sondern offen über die Abgrenzungsmerkmale diskutieren. Ebenso sollten verschiedene Bilanzierungsmodelle zur Diskussion angeboten werden und auch hierzu noch keine präferierte Sichtweise geäußert werden.



2 Aktuelle Entwicklung des RRA-Projekts nach Veröffentlichung von DP/2014/2

2.1 Überblick zu den Gremienbefassungen

- 17 Seit der Veröffentlichung des DP wurde das RRA-Projekt auf mehreren IASB und ASAF Sitzungen erörtert (siehe hierzu die folgenden Abschnitte).
- 18 Zudem fanden im Rahmen folgender IASB-Veranstaltungen öffentliche Diskussionen zum Thema RRA statt:
- a) IASB *Capital Markets Advisory Committee* (CMAC) im Oktober 2014
 - b) *Stakeholder roundtable meetings* in Washington und Toronto sowie eine Podiumsdiskussion in Brüssel im Dezember 2014
 - c) IASB *Rate-regulated Activities Consultative Group* im März 2015
 - d) IASB *Global Preparers Forum* (GPF) im März 2016
- 19 Die Treffen im Jahr 2014 gaben Rückmeldungen zum DP. Die Treffen seit 2015 analysierten diese Rückmeldungen und lieferten Erkenntnisse für den laufenden Prozess beim IASB zur Analyse der bilanziellen Herausforderungen aus RRA.
- 20 Ferner fand das Thema seinen Platz bei mehreren IFRS *Foundation Conferences* und *World Standard Setter Meetings*. Hierbei wurden aus dem Teilnehmerkreis Bedenken und Fragen zur Interaktion der Bilanzierung von RRA mit IFRIC 12 geäußert.

2.2 Befassung beim IASB

2.2.1 Rückmeldungen zum DP

- 21 In seiner Sitzung im Februar 2015 erörterte der IASB eine vorläufige Analyse der Kommentierungen des DP. Die wesentlichen Erkenntnisse aus den Rückmeldungen der Konstituenten sind demnach:
- a) Viele Stellungnahmen räumten ein, dass die Rechte und Pflichten aus der definierten Preisregulierung in der gegenwärtigen Bilanzierungspraxis nicht immer sachgerecht abgebildet werden. Das RRA-Projekt sollte daher zum Ansatz wenigstens einiger regulatorisches Vermögenswerte und Schulden führen.
 - b) Viele Stellungnahmen schlugen vor, den Anwendungsbereich zukünftiger Regelungen von den Rechten und Pflichten der RRA abzuleiten und davon, wie diese auf die Preisfindungen wirkten. (Andere Eigenschaften des jeweiligen RRA-Mechanismus wurden eher als Beiwerk angesehen.)
 - c) Die größte Unterstützung erfuhr der Vorschlag, ein erlöserfassungs-basiertes Bilanzierungsmodell zu entwickeln.



2.2.2 Weitere inhaltliche Befassung im Jahr 2015

- 22 In seiner Sitzung im Mai 2015 erhielt der IASB von seinem Mitarbeiterstab ein Update hinsichtlich des Projektstatus und der weiteren Schritte. Hier wurde insbesondere erörtert, wie die trilaterale Beziehung zwischen Regulator, reguliertem Unternehmen und (End-)Kunden besondere Herausforderungen bei der Bilanzierung hervorruft.
- 23 Der IASB Mitarbeiterstab fokussierte daraufhin, wie die einzelnen aus diesen Beziehungen erwachsenden Rechte, Pflichten und Leistungen sachgerecht unter Berücksichtigung der Grundsätze des Rahmenkonzepts und bestehender Standards (insbesondere IFRS 15) in einem (neuen) Bilanzierungsmodell abgebildet werden können.
- 24 Seither arbeitete der IASB Mitarbeiterstab an verschiedenen Themen, u.a.
- a) zur Begrifflichkeit der Kundenbasis (*customer base*);
 - b) zur Anwendbarkeit von IFRS 15, insbesondere hinsichtlich der Identifizierung von Leistungsverpflichtungen;
 - c) zur Interaktion und Vereinbarkeit mit dem Rahmenkonzept;
 - d) zur Konsistenz mit Ansätzen in anderen IFRS hinsichtlich der Bilanzierung von Nettoposition aus Rechten und Pflichten;
 - e) zur Interaktion mit IFRIC 12; und
 - f) zur Definition des Anwendungsbereichs.
- 25 In seiner Sitzung im Juli 2015 ging der IASB anhand von Beispielen insbesondere der Frage nach, wie Differenzen zwischen den abgerechneten Entgelten („*billed revenue*“) und der Erlösgrenze („*revenue requirement*“) in der Preisregulierung behandelt werden.

2.2.3 Rückmeldungen im Rahmen der IASB Agenda-Konsultation 2015

- 26 Der *Agenda Consultative Request for Views* (RFV) im Zuge der IASB Agenda-Konsultation aus dem Jahr 2015 enthielt weder eine Beschreibung noch eine explizite Frage zum RRA-Projekt, vielmehr wurde generisch eine Stellungnahme zu allen *major projects* angefragt. Dennoch haben rund ein Fünftel der Rückmeldungen explizit zum RRA-Projekt Stellung bezogen. Daraus ergab sich ein sehr gemischtes Bild: Zu etwa gleichen Teilen wurden das Projekt als hoch oder niedrigrelevant eingestuft.
- 27 In seiner Sitzung im April 2016 erörterte der IASB diese Rückmeldungen im Zusammenhang mit dem aktuellen Stand des RRA-Projekts. Die Fürsprecher einer weiteren Verfolgung des Projekts führten insbesondere einen Mangel an Regelungen in den derzeitigen IFRS sowie die unterschiedliche Handhabung in der derzeitigen Bilanzierungspraxis aus, die nicht zuletzt auch durch IFRS 14 weiter fortgesetzt würde. Auf der anderen Seite merkten einige Rückmeldungen



an, dass RRA keine große Bedeutung in ihrer Jurisdiktion hätte (und sich der IASB daher auf Projekte mit größerer Breitenwirkung konzentrieren solle) oder die Lösungsfindung aufgrund der Vielzahl unterschiedlicher RRA sehr schwierig werden könnte.

2.2.4 Weitere inhaltliche Befassung im Jahr 2016

- 28 In seiner Sitzung im Dezember 2016 wurde der IASB von seinem Mitarbeiterstab erneut über den aktuellen Projektfortschritt hinsichtlich eines Bilanzierungsmodells für RRA informiert. Entscheidungen wurden weiterhin nicht getroffen.
- 29 Als wesentlichster Punkt ist festzuhalten, dass ein sog. Ergänzungsansatz (*‘supplementary approach’*) zu den bestehenden IFRS vorgeschlagen wird, bei dem die bisher geltenden Standards nicht überstimmt werden. Dazu sollen regulierte Erlöse gegenüber der Kundenbasis ergänzend/separat von jenen gegenüber konkret identifizierten Kunden nach IFRS 15 erfasst werden. Eine tabellarische Zusammenfassung der einzelnen Elemente des vorgeschlagenen Modells (jeweilige Merkmale und Grundlagen) enthielt Agendapapier 9, S. 4 ff. jener Sitzung, welches dem IFRS-FA als Sitzungsunterlage **56_10b** bereitgestellt wird. Diese Elemente sind:
- a) Hintergrund und Zielsetzung;
 - b) Grundprinzipien;
 - c) Anwendungsbereich;
 - d) Ansatz;
 - e) Erst- und Folgebewertung; sowie
 - f) Ausweis und Angaben.
- 30 Agendapapier 9A der IASB Sitzung vom Dezember 2016 (Hintergrundmaterial, bereitgestellt als Sitzungsunterlage **56_10c**) enthält ähnliche narrative Ausführungen zu den Vorschlägen und ist weitgehend redundant. Einzig der letzte Abschnitt (in Tz. 57-74) befasst sich mit einem zusätzlichen Aspekt, und zwar regulatorischen Verpflichtungen (wie etwa Investitionen und Instandhaltung), die sich auf die eigenen Vermögenswerte des Unternehmens (z.B. Infrastruktur) beziehen.

2.2.5 Ausblick für das Jahr 2017

- 31 Der IASB Mitarbeiterstab beabsichtigt, in einer kommenden Sitzung (Anfang 2017) eine detailliertere Analyse zu ausgewählten Bereichen des RRA-Modells zu präsentieren (siehe u.a. auch Fußnoten in Sitzungsunterlage 56_10c). Dann sollen auch erste Entscheidungen zu den o.g. Elementen des Modells getroffen werden.
- 32 Schlussendlich soll all dies die Grundlage für die Veröffentlichung eines zweiten Diskussionspapiers bilden.



2.3 Projektbegleitung im ASAF

- 33 ASAF erörterte das Projekt nach Veröffentlichung des DP in seinen Sitzungen im Dezember 2014, Juli 2015, Oktober 2015, April 2016, September 2016 sowie zuletzt im Dezember 2016. Die einzelnen Themen und Sitzungsunterlagen wurden dem IFRS-FA in seinen Sitzungen in den meisten Fällen im Rahmen der Tagesordnungspunkte zur jeweiligen Vor- oder Nachbereitung der ASAF Sitzungen vorgestellt.
- 34 Eine Zusammenfassung der in diesem Zeitraum geäußerten wesentlichen Bedenken und Bilanzierungsfragen der ASAF Mitglieder und deren Berücksichtigung im vorgeschlagenen RRA-Modell enthält Agendapapier 3 der ASAF Sitzung vom Dezember 2016 (Hintergrundmaterial, bereitgestellt als Sitzungsunterlage **56_10d**). Aus dieser kumulativen Betrachtung und Auflistung der wesentlichen Erörterungen der vergangenen zwei Jahre lässt sich u.a. festhalten, dass ein wesentlicher Diskussionspunkt auch hier der Anwendungsbereich für gesonderte Bilanzierungsvorschriften für RRA war. Insbesondere müsste als Schlüsselkriterium die Über- oder Unterfakturierung der regulierten Erlöse im Verhältnis zur erbrachten Leistung berücksichtigt werden, soweit derartige zeitliche Differenzen zwischen erbrachter Leistung und erhaltener Gegenleistung zu Regulierungskonten (Abgrenzungsposten) führen und die Ermittlung zukünftiger Preise beeinflussen.
- 35 Ferner konstatiert ASAF, dass
- a) die Kundenbasis im Vergleich zum individuellen Kunden im Vordergrund stehen sollte;
 - b) klare Prinzipien zur Definition einer Leistung im Kontext von RRA entwickelt werden müssen – auch in Abgrenzung zu IFRS 15 – um Doppelerfassungen zu vermeiden;
 - c) Auswirkungen auf die Bilanz und das Ergebnis parallel betrachtet werden müssen;
 - d) die Bilanzierung von (insbesondere langfristigen) regulatorischen Vermögenswerten vorsichtig erfolgen müsse; und
 - e) zu klären sei, wie sich ausbleibende oder nicht zugelassene Erstattungen als Wertminderung von Vermögenswerten oder aber Anpassungen an regulatorischen Abgrenzungsposten widerspiegeln sollen.

2.4 Erörterungen bei EFRAG

- 36 EFRAG hat die Entwicklungen des RRA-Projekts auch nach der eigenen Stellungnahme zum DP kontinuierlich weiterverfolgt. Insbesondere wurden im Rahmen des *Consultative Forum of Standard Setters* (CFSS) die o.g. Befassungen bei ASAF regelmäßig vorgestellt und reflektiert.
- 37 Einzelne Zwischenstände des Projekts wurden ergänzend bei EFRAG TEG behandelt. Zuletzt wurden hier in der Sitzung im November 2016 verschiedene Regulierungsmechanismen und



ihre Bilanzierung am Beispiel von Portugal erörtert. Für Januar 2017 ist bei EFRAG TEG eine Nachbereitung der Inhalte der letzten Sitzungen von ASAF und IASB geplant.

- 38 Ferner hat EFRAG am 19. Januar 2017 einen Aufruf zur Teilnahme an der EFRAG *Rate-regulated Activities Working Group* (EFRAG RRAWG) veröffentlicht. Die EFRAG RRAWG besteht bereits seit über drei Jahren und soll nun neu zusammengesetzt werden. Wiederernennungen bestehender Mitglieder sind jedoch möglich.

2.5 Initiativen anderer Standardsetzer

- 39 Sowohl im Rahmen des *International Forum of Accounting Standard Setters* (IFASS) im September 2016 als auch auf der Sitzung von ASAF im gleichen Monat stellten der *Canadian Accounting Standards Board* (AcSB) und der *Korean Accounting Standards Board* (KASB) jeweils eigene Überlegungen und Untersuchungen im Kontext der Bilanzierung von RRA vor.
- 40 Die Vertreter des AcSB berichteten über Forschungsergebnisse zur Entscheidungsnützlichkeit von Finanzinformationen über RRA in ihrer Jurisdiktion. Der KASB präsentierte Ausführungen zur konzeptionellen Grundlage der Erlöserfassung aus RRA sowie der Aufwandsverteilung diesbezüglicher Kosten.
- 41 Der AcSB hat unlängst auch einen Fragebogen an die Mitglieder von ASAF versandt, der zur Sammlung und zum besseren Verständnis der gesetzlichen Grundlagen und Preisregulierungsmechanismen aus den verschiedenen Jurisdiktionen beitragen soll.