



Riksrevisjonen

## Riksrevisjonens undersøkelse av Olje- og energidepartementets oppfølging av Equinors utenlandsinvesteringer

---

Rapportvedlegg til Dokument 3:2 (2020–2021)



**Revisjonen er gjennomført i henhold til lov om Riksrevisjonen § 9, andre ledd, og instruks om Riksrevisjonens virksomhet § 5 første ledd. Revisjonen er gjennomført i samsvar med Riksrevisjonens faglige retningslinjer for selskapskontroll og INTOSAI's standard for etterlevelsesrevisjon (ISSAI 4000).**

Forsidebilde: Bakken, North Dakota, Foto: Ole Jørgen Bratland – Equinor

ISBN-978-82-8229-493-5

# Innhold

<b>1</b>	<b>Innledning</b> .....	<b>5</b>
1.1	Bakgrunn.....	5
1.2	Mål og problemstillinger .....	5
1.3	Avgrensninger .....	5
<b>2</b>	<b>Metodisk tilnærming og gjennomføring</b> .....	<b>6</b>
2.1	Skriftlige spørsmål og intervju.....	6
2.2	Dokumentanalyse .....	6
2.3	Kvantitative analyser.....	6
<b>3</b>	<b>Revisjonskriterier</b> .....	<b>7</b>
3.1	Lov om allmennaksjeselskaper.....	7
3.2	Reglement om økonomistyring i staten .....	7
3.3	Eierskapsmeldingene.....	7
3.4	OECDs retningslinjer for utøvelse av eierskap og selskapsledelse i statlige eide selskaper.....	9
<b>4</b>	<b>Fakta</b> .....	<b>10</b>
4.1	Equinors investeringer og resultater .....	10
4.2	Olje- og energidepartementets eierskapsutøvelse .....	14
4.3	Equinors offentlige rapportering om utenlandsinvesteringene .....	15
4.4	Olje- og energidepartementets oppfølging av åpenhet i Equinors rapportering om selskapets investeringer i utlandet.....	16
4.5	Olje- og energidepartementets oppfølging av Equinors resultater og lønnsomhet .....	17
<b>5</b>	<b>Vurderinger</b> .....	<b>22</b>
5.1	Olje- og energidepartementet har ikke stilt tydelige nok forventninger til åpenhet i Equinors offentlige rapportering om utenlandsinvesteringene.....	22
5.2	Olje- og energidepartementet har ikke hatt tilstrekkelig oppmerksomhet rettet mot utenlandsinvesteringenes bidrag til Equinors lønnsomhet .....	22

## Figuroversikt

Figur 1 Utvikling i utbyttejusterte aksjekurser fra New York Stock Exchange, og oljepris, 2011–2019 (indeksert) .....	10
Figur 2 Investeringer i Leting & produksjon Norge og Internasjonalt 2006–2019 (mrd. kroner) .....	11
Figur 3 Fordeling av Equinors samlede investeringer mellom Norge, USA og resten av verden 2007–2019 (mrd. kroner) .....	12
Figur 4 Driftsresultat og justert driftsresultat for Equinors segmenter* 2011–2019 (mrd. kroner).....	13
Figur 5 Beregning av akkumulerte nedskrivninger 2014–2019 (mrd. dollar) .....	13
Figur 6 Beregnet netto nåverdi av Equinors petroleumsproduserende anleggsmidler fordelt på land i 2015 og 2020 (mrd. kroner) .....	19
Figur 7 Forekomst av ord i fem av departementets interne notater om Equinors utenlandsvirksomhet (antall forekomster).....	20

## Ordliste og forkortelser

<b>Akkumulert fortjeneste</b>	Uttrykk brukt i forskrift om land–for–land–rapportering. Summen av bokført opptjent egenkapital for alle underliggende enheter som per årsslutt er hjemmehørende for skatteformål i den relevante skattejurisdiksjonen.
<b>Anleggsmidler</b>	Eiendeler bestemt til varig eie eller bruk.
<b>Avkastning</b>	Gevinst på en økonomisk investering over en gitt periode.
<b>Driftssegment</b>	Tilsvare forretningsområde.
<b>Ex-utbyttedag</b>	Datoen for første børsdag en aksje handles uten kjøpers rett til å motta kontantutbyttet
<b>Forretningsområde</b>	Tilsvare driftssegment: En enhet i en virksomhet for en viss type forretningsaktiviteter som genererer inntekter og kostnader, der finansiell informasjon er tilgjengelig og denne blir jevnlig gjennomgått av enhetens ledelse.
<b>Landvirksomhet</b>	Produksjon av olje- og gass på land, i motsetning til offshore. Omfatter utvinning av oljesand, skifergass og skiferolje.
<b>Nedskrivninger</b>	Kostnadsføring av en uforutsett verdiforringelse av eiendeler, goodwill eller anleggsmidler. Nedskrivninger er en regnskapsmessig kostnad som må regnskapsføres dersom bokført verdi overstiger gjenvinnbart beløp. Skjer på bakgrunn av nedskrivningstester. Nedskrivninger kan reverseres.
<b>Rapporteringssegment</b>	Tilsvare ofte forretningsområdene, eller den oppdelingen selskapet velger å rapportere på i sitt segmentregnskap.
<b>Totalavkastning</b>	Summen av utbytte og aksjekursutvikling. Ofte målt som prosentvis årlig gevinst på en aksje.
<b>Ukonvensjonelle ressurser</b>	Olje- og gassressurser som blant annet omfatter skifergass, skiferolje og oljesand

# 1 Innledning

## 1.1 Bakgrunn

Olje- og energidepartementet forvalter statens eierskap på 67 prosent av aksjene i Equinor ASA (Equinor).<sup>1</sup> Eierskapet av disse aksjene gjør Equinor til det enkeltstående selskapet som representerer de klart største økonomiske verdiene for staten som eier, både målt i aksjeverdi<sup>2</sup> og i løpende utbytter.<sup>3</sup> Fra å være en aktør utelukkende på norsk sokkel har Equinor gjennom store investeringer fra begynnelsen av 1990-tallet etablert en betydelig virksomhet internasjonalt. I dag er tyngdepunktet i USA.

Riksrevisjonen gjennomførte en revisjon av Olje- og energidepartementets eieroppfølging av Equinor i 2010 som ble rapportert i Dokument 3:2 (2011–2012). Riksrevisjonen påpekte den gangen at Equinors rapportering ga et mangelfullt grunnlag for å vurdere resultatene i den modne delen av selskapets utenlandsinvesteringer. Videre anbefalte Riksrevisjonen at gitt den strategiske betydningen av Equinors utenlandsengasjement burde departementet styrke oppfølgingen av at de internasjonale investeringene på sikt gir et tilfredsstillende resultat. Olje- og energidepartementet uttalte at det ville legge mer vekt på å følge opp de internasjonale investeringene i påfølgende år, i takt med at en stadig større del av produksjonen foregår utenfor Norge. I sin behandling av saken uttrykte kontroll og konstitusjonskomiteen at de forventer mer regnskapsdata på dette feltet etter hvert og at departementet vil legge mer vekt på dette i eieroppfølgingen i årene som kommer.

Våren 2020 viet media og Stortinget oppmerksomhet til sviktende internkontroll, dårlig forretningskultur og store tap i Equinors USA-satsing.<sup>4</sup> Det ble samtidig reist spørsmål ved Olje- og energidepartementets forvaltning av statens eierinteresser i selskapet.<sup>5</sup> Dette har aktualisert en ny undersøkelse av departementets oppfølging av selskapets utenlandsvirksomhet.

## 1.2 Mål og problemstillinger

Målet med undersøkelsen er å belyse Olje- og energidepartementets oppfølging av Equinors utenlandsinvesteringer. Denne målsettingen søkes belyst gjennom følgende problemstilling:

I hvilken grad har Olje- og energidepartementet fulgt opp at Equinors utenlandsinvesteringer bidrar til å nå målet om høyest mulig avkastning over tid? Herunder:

- Hvilke forventninger om lønnsomhet og utbytte har Olje- og energidepartementet kommunisert?
- Hvilken informasjon har Olje- og energidepartementet sikret seg om Equinors utenlandssatsing?
- Hvordan har Olje- og energidepartementet agert på informasjon departementet har mottatt og utarbeidet relatert til Equinors utenlandssatsing siden 2011?
- Hvordan har Olje- og energidepartementets oppfølging av utenlandssatsingen utviklet seg siden 2011?

## 1.3 Avgrensninger

Undersøkellesperioden er fra 2011 til 2019. Vi har imidlertid også sett hen til informasjon fra 2020 som belyser virksomheten i undersøkellesperioden. Dette gjelder innholdet i olje- og energiministerens møte med Equinor 18. mai 2020 om Equinors internasjonale investeringer, ministerens redegjørelse for Stortinget 10. juni 2020, uttalelser fra Norske Finansanalytikeres Forening samt Arctic Securities' rapport fra 2020 om Equinors internasjonale virksomhet.

Vi har særlig sett på Olje- og energidepartementets oppfølging av selskapets investeringer i USA.

I selskapene der staten er deleier har Riksrevisjonen bare rett til samme informasjon som staten har krav på i rollen som aksjeeier. Informasjon om forvaltningen av deleide selskaper skal etter Riksrevisjonens retningslinjer for selskapskontroll hentes inn via eierdepartementet. Vi har derfor ikke kontaktet Equinors administrasjon, styre eller ekstern revisor gjennom denne undersøkelsen.

<sup>1</sup> Statoil endret navn til Equinor 16.05.2018. Equinor brukes gjennomgående i omtale av selskapet i hele undersøkellesperioden.

<sup>2</sup> Aksjeverdien var på 393 milliarder kroner pr 31.12.2019, hvilket utgjorde 40 prosent av den samlede verdien av statens direkte eierandeler i selskaper.

<sup>3</sup> Statens del av utbytte i 2019 var på 20 milliarder kroner, hvilket utgjorde 50 prosent av det samlede utbytte staten mottok av sine direkteide selskaper.

<sup>4</sup> Startet med Dagens Næringslivs artikkel av 6.05.2020. «De hemmelige Equinor-rapportene». Olje- og energiministeren redegjorde for saken i Stortinget 10.06.2020.

<sup>5</sup> Eksempelvis fra professor Ola Kvaløy i Dagens Næringsliv 3.06.2020 og opposisjonen på Stortinget.

## 2 Metodisk tilnærming og gjennomføring

### 2.1 Skriftlige spørsmål og intervju

Vi har avholdt to møter med økonomi- og administrasjonsavdelingen i Olje- og energidepartementet som forvalter det statlige eierskapet i Equinor. Departementet mottok Riksrevisjonens spørsmål i forkant og besvarte disse i møtene. Vi utarbeidet omforente referater etter møtene som er benyttet som dokumentasjon i undersøkelsen. Videre har departementet i brev av 12. august 2020 og 18. september 2020 gitt skriftlige svar på spørsmål fra Riksrevisjonen. Departementet har i referatene og i sine skriftlige svar på spørsmål fått anledning til å komme med ytterligere opplysninger knyttet til våre spørsmål. Departementet har i den forbindelse sendt Riksrevisjonen ytterligere dokumenter for å bygge opp under besvarelsene.

### 2.2 Dokumentanalyse

Vi har gjennomgått systematisk offentlig tilgjengelig informasjon fra Equinors årsrapporter, annen offentlig informasjon fra selskapets nettsider og dokumentasjon oversendt fra Olje- og energidepartementet. Denne dokumentasjonen har blant annet bestått av interne dokumenter fra departementet som viser hvilke vurderinger departementet har gjort, og hva slags saker departementet har vært opptatt av, samt forberedelser til og referater fra møter mellom departementet og Equinor. Dokumentasjonen har også bestått av eksterne vurderinger av Equinors utenlandssatsing som Olje- og energidepartementet har mottatt fra departementets eksterne rådgiver, samt annen informasjon departementet har mottatt i møter med ulike investeringsbanker.

### 2.3 Kvantitative analyser

Vi har gjennomført analyser i Excel basert på offentlig tilgjengelige børstdata hentet fra Yahoo Finance.

- Beregningen av totalavkastning tar utgangspunkt i sluttkurser fra Oslo Børs siste dag før periodens begynnelse og siste dag før periodens slutt. Utbytte er antatt reinvestert på ex-utbyttedag.
- Utvikling i utbyttejusterte aksjekurser i figur 1 tar utgangspunkt i daglige sluttkurser fra New York Stock Exchange justert for utbytte og splitter. New York-børsen er brukt for å vise utviklingen for selskapene i samme valuta. Vi har sammenlignet Equinor med selskapene som departementet har brukt i sin analyse i 2020 av Equinors avkastning opp mot andre selskaper.<sup>6</sup> Brent oljepris er hentet fra [macrotrends.net](http://macrotrends.net).
- Første kvartal 2016 byttet Equinor rapporteringsvaluta fra norske kroner til amerikanske dollar (heretter omtalt som dollar). Beløp i figur 2 *Investeringer i Leting & produksjon, Norge og internasjonalt* og figur 4 *Driftsresultat og justert driftsresultat for Equinors segmenter* er omregnet til kroner basert på gjennomsnittskurs for året. Figur 7 *Beregnet netto nåverdi av Equinors petroleumsproduserende anleggsmidler fordelt på land* er omregnet med sluttkurs ved årsslutt.

<sup>6</sup> Fra Equinors årsrapport for 2019 går det fram at Equinor også sammenligner seg med disse selskapene, i tillegg til OMV, ConocoPhillips, Marathon og Repsol.

## 3 Revisjonskriterier

### 3.1 Lov om allmennaksjeselskaper

Statens eierskap i allmennaksjeselskaper skal bl.a. utøves innen rammene av Lov om allmennaksjeselskaper<sup>7</sup>. Ifølge lovens § 5-1 utøver aksjeeierne den øverste myndigheten i selskapet.<sup>8</sup> Loven fastsetter rammene for eiers styrings- og kontrollmyndighet som aksjonær og på generalforsamling.<sup>9</sup>

### 3.2 Reglement om økonomistyring i staten

I henhold til Reglement for økonomistyring i staten (økonomiregelverket)<sup>10</sup> om oppfølging av statens eierinteresse m.m. skal staten som eier forvalte sine eierinteresser i samsvar med overordnede prinsipper for god eierstyring. Det skal legges særlig vekt på at utøvelsen av eierskapet understøtter en klar fordeling av myndighet og ansvar mellom eier og styret, og at målene fastsatt for selskapet nås. «Styring, oppfølging og kontroll samt tilhørende retningslinjer skal tilpasses statens eierandel, selskapets egenart, risiko og vesentlighet», jf. § 10 3.ledd.

### 3.3 Eierskapsmeldingene

I undersøkelsesperioden 2011 til 2019 har statens eierskapsutøvelse og eierpolitikk vært basert på to eierskapsmeldinger, henholdsvis Meld. St. 13 (2010–2011) «Aktivt eierskap – norsk statlig eierskap i en global økonomi» og Meld. St. 27 (2013–2014) «Et mangfoldig og verdiskapende eierskap». Meld. St. 8 (2019–2020) «Statens direkte eierskap i selskaper – Bærekraftig verdiskaping» forelå våren 2020 og gir retning for eierskapspolitikken framover.

Grunnprinsippene i eierskapsmeldingene har i all hovedsak ligget fast i perioden, men det er gjort noen presiseringer. Det er bred politisk enighet om de sentrale rammene for statens eierskapsutøvelse herunder selskapslovgivningens rollefordeling mellom eier, styret og daglig leder, allment anerkjente eierstyringsprinsipper og -standarder samt at eier utøver eiermyndighet på generalforsamling.

I Meld. St. 27 (2013–2014) er det beskrevet slik:

«Innenfor den etablerte rammen for god eierstyring og selskapsledelse, herunder rolle- og ansvarsdelingen mellom styre og eier som selskapslovgivningen legger opp til, vil staten [...] legge vekt på å styrke den strategiske og økonomiske oppfølgingen av selskapene. Dette vil skje gjennom analytisk oppfølging, gjennom å videreutvikle strategiske oppfatninger om selskapenes utvikling og gjennom å ha klare forventninger til selskapenes resultater. For det enkelte selskap kan det være en styrke å kunne ha en strategisk dialog med en utfordrende eier [...]»

I sin eierskapsutøvelse vil staten legge vekt på å være en ledende eier når det gjelder å fremme god eierstyring og selskapsledelse. Statens eierskapsutøvelse og det enkelte departementets oppfølging av selskapene skal bidra til å nå statens mål som eier. I Equinor har statens målsetting med eierskapet fra 2011 til 2019 vært forretningsmessig drift med en forventning om konkurransemessig avkastning.<sup>11</sup> I Meld. St. 8 (2019–2020) fremgår det at statens mål som eier er høyest mulig avkastning over tid.

#### 3.3.1 Statens prinsipper for godt eierskap

Staten har i eierskapsmeldingene fastsatt ti prinsipper for god eierstyring. Prinsippenes innhold og formulering har endret seg noe mellom eierskapsmeldingene i undersøkelsesperioden, og sentrale poeng har blitt spisset. Etter Riksrevisjonens vurdering er det prinsippene knyttet til åpenhet, likebehandling av aksjonærer, statens mål og forventninger til selskapene og statens vurdering av selskapenes måloppnåelse som er mest relevant for denne undersøkelsen.

<sup>7</sup> LOV-1997-06-13-45

<sup>8</sup> Dette er ikke til hinder for at staten, som andre aksjeeiere, mottar informasjon fra og har dialog med selskapet utenfor generalforsamling, men aksjonærene har ikke adgang til styring utenfor generalforsamling.

<sup>9</sup> Verdipapirhandelloven setter også sine begrensninger på aksjonærenes opptreden i børsnoterte selskap.

<sup>10</sup> Fastsatt 12.12.2003 med endringer, senest 23.09.2019

<sup>11</sup> Jfr. Meld. St. 27 (2013–2014) og Meld. St. 13 (2010–2011).

## Åpenhet

Det følger av de tre siste eierskapsmeldingene at staten har et prinsipp om åpenhet. I prinsipp 2 i Meld. St. nr. 13 (2010–2011) står det at «[d]et skal være åpenhet knyttet til statens eierskap i selskapene». Videre framgår det av meldingen at «[d]et må [...] være full åpenhet rundt målene med det statlige eierskap». Meld. St. 27 (2013–2014) forutsetter i prinsipp nr. 2 at «Det skal være åpenhet knyttet til statens eierskapsutøvelse og selskapets virksomhet». Det framgår videre at «[å]penhet [har] betydning for tilliten til det statlige eierskapet, og som følge av det store statlige eierskapet i Norge, til det norske kapitalmarkedet. Åpenhet imøtekommer også et demokratisk hensyn ved at allmennheten får tilgang til informasjon. Høy grad av åpenhet kan begrense misforståelser og øke forutsigbarheten knyttet til statens eierskapsutøvelse». Meldingen presiserer at «[d]et påligger et ansvar om åpenhet både for staten som eier og for selskapene».

Staten forventer at selskapene med statlig eierandel er åpne om «viktige forhold knyttet til virksomheten». Tilgang til relevant informasjon til rett tid gjør det mulig for staten, andre eiere og øvrige interessenter (herunder allmennheten/fellesskapet) løpende å vurdere selskapenes virksomhet, resultater, utvikling og måloppnåelse. Tilgang til relevant informasjon er en viktig forutsetning for god eierskapsutøvelse.<sup>12</sup>

Prinsippet om åpenhet er videreført i ny eierskapsmelding fra 2020 i prinsipp nr. 2, Meld. St. 8 (2019–2020), hvor det er forutsatt at «staten skal vise åpenhet om statens eierskap og eierutøvelse». Selskapene skal ifølge meldingen på sin side være åpne om og rapportere på vesentlige forhold knyttet til virksomheten. Meldingen framhever at «åpenhet skaper forutsigbarhet og er viktig for at allmennheten skal ha tillit til at verdiene forvaltes på en god måte. Slik imøtekommes demokratiske hensyn. Som følge av statens omfattende eierskap i Norge er åpenhet også vesentlig for at investorer skal ha tillit til det norske kapitalmarkedet».

## Likebehandling av aksjonærer

Både de eldre eierskapsmeldingene, Meld. St. 13 (2010–2011) og Meld. St. 27 (2013–2014) (i prinsipp nr. 1), og den nyeste Meld. St. 8 (2019–2020) legger til grunn prinsippet om likebehandling av aksjonærer fra selskapslovgivningen,<sup>13</sup> og at staten ikke urettmessig skal agere på basis av informasjon om selskapet som ikke er kjent for andre aksjonærer.

Kravet om likebehandling av aksjeeiere begrenser bl.a. muligheten for fri utveksling av informasjon mellom selskapet og departementet. Aksjelovgivningen gir også klare føringer på statens styringsdialog med børsnoterte selskaper slik som Equinor.<sup>14</sup> I den nye Meld. St. 8 (2019–2020) er det beskrevet i prinsipp nr. 8, at «[s]tatens eierskap skal utøves i tråd med selskapsrettens prinsipp om likebehandling av aksjeeiere».

## Statens mål og forventninger til selskapene

I eierskapsmelding Meld. St. 27 (2013–2014) framgår det av prinsipp nr. 4 at «styret er ansvarlig for å utarbeide klare mål og strategier for selskapet innenfor rammen av vedtektene, staten stiller forventninger til selskapets resultater». I den eldre Meld. St. 13 (2010–2011), framgår så og si det samme, om enn noe annerledes formulert i prinsipp nr. 4. I den nye eierskapsmeldingen Meld. St. 8 (2019–2020), er prinsippet videreført i prinsipp nr. 3, igjen noe annerledes formulert. Det framgår av meldingen at «[s]tatens eierutøvelse skal bidra til å nå statens mål som eier. Dette skjer gjennom forventninger til selskapene, stemmegivning på generalforsamling og annen eierutøvelse».

## Statens vurdering av selskapets måloppnåelse

I eierskapsmelding Meld. St. 27 (2013–2014) framgår det av prinsipp nr. 6 at «[e]ierne skal kontrollere måloppnåelse og holde styret ansvarlig for denne. Eierne må vurdere hvorvidt manglende måloppnåelse skyldes styret eller forhold utenfor styrets kontroll» og at «[s]temmeretten på generalforsamling brukes aktivt for å jobbe for god selskapsstyring». Tilsvarende prinsipp nr. 4 finnes ikke i den eldre Meld. St. 13 (2010–2011).

I den nyeste eierskapsmeldingen Meld. St. 8 (2019–2020) prinsipp nr. 6, framgår det at «[s]tyret har ansvaret for å forvalte selskapet. Staten skal vurdere selskapets måloppnåelse og arbeid med statens forventninger og styrets bidrag til dette». Det står beskrevet i meldingen at "[s]taten bidrar til måloppnåelse blant annet gjennom å holde styret ansvarlig for denne», og forutsatt «[...] svak måloppnåelse over tid eller vesentlige avvik fra statens forventninger, vurderer staten hvordan dette kan følges opp. Dette skjer først og fremst gjennom eierdialogen». I kapittel 12.6 i meldingen er det nærmere beskrevet hvordan oppfølging av svak

<sup>12</sup> Meld. St. 27 (2013–2014).

<sup>13</sup> Bl.a. allmennaksjelovens §5-21, men også prinsipper fra børs- og verdipapirhandeloven.

<sup>14</sup> Dette forhindrer imidlertid ikke at det i tillegg til ordinær eierdialog kan tas opp forhold som er av samfunnsmessig betydning i eierdialogen som staten har med selskapene, på lik linje med andre aksjeeiere og andre interessenter for øvrig.



måloppnåelse over tid eller vesentlige avvik fra statens forventninger skal foregå. «Først og fremst drøftes årsaker og muligheter for å bedre situasjonen med selskapet», videre vil det blant annet «[...] k[unne] være hensiktsmessig at selskapet eller eier foretar særskilte analyser. Det vil som regel være naturlig å følge opp selskapets planer for å bedre prestasjonene med styret og ledelsen i eierdialogen. Dersom eierdialogen ikke fører fram kan staten påvirke gjennom beslutninger på generalforsamling.»

### **3.4 OECDs retningslinjer for utøvelse av eierskap og selskapsledelse i statlige eide selskaper**

I OECDs retningslinjer for utøvelse av eierskap og selskapsledelse i statlig eide selskaper<sup>15</sup>, anbefales det blant annet at departementene er aktive og informerte og setter opp systemer som tillater staten å overvåke og vurdere selskapenes måloppnåelse. For selskapenes del «[er det] viktig at hvert selskap med statlig eierandel er tydelig med hensyn til sine overordnede målsettinger». Det står videre at «[d]et oppstår alvorlige problemer når selskaper med statlig eierandel iverksetter ambisiøse strategier uten å ha klart identifisert, vurdert eller behørig rapportert om risikoene strategiene innebærer. Åpenhet omkring vesentlige risikofaktorer er særlig viktig der slike selskaper opererer i stadig mer [...] internasjonaliserte bransjer hvor de eksponeres for en rekke nye risikoer, som kan være politiske, operative eller knyttet til valuta. Uten adekvat rapportering av vesentlige risikofaktorer kan selskaper med statlig eierandel gi et feilaktig bilde av sin finansielle stilling og samlede resultater. Dette kan i sin tur føre til dårlige strategiske beslutninger og uventede finansielle tap».

---

<sup>15</sup> Retningslinjene er ikke bindende, men statens eierskapsutøvelse er i det vesentligste ansett å være sammenfallende med retningslinjene.

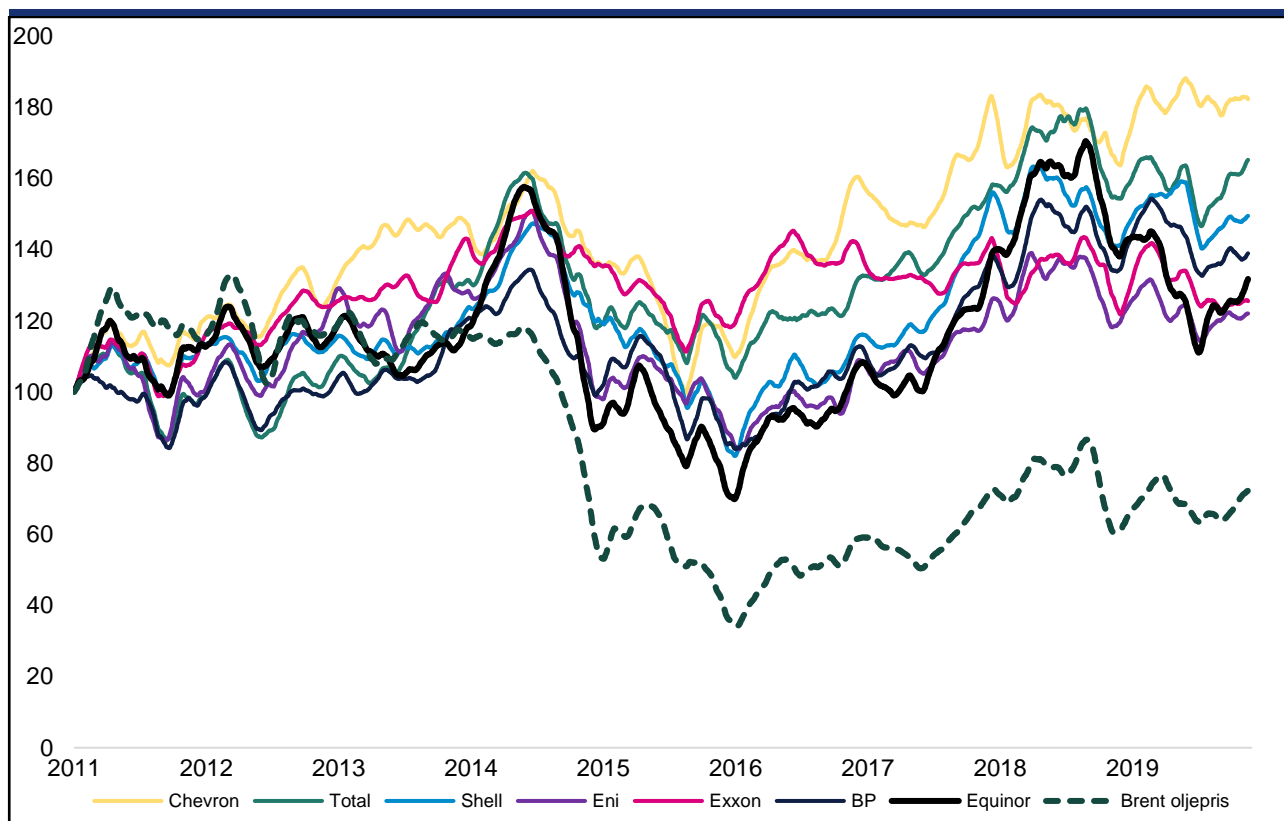
## 4 Fakta

### 4.1 Equinors investeringer og resultater

Når staten vurderer selskapets avkastning over tid, vurderes normalt oppnådd totalavkastning opp mot et beregnet avkastningskrav, sammenlignbare selskaper og eventuelle referanseindekser. Totalavkastning er summen av utbytte og aksjekursutvikling. Departementets avkastningsmål gjelder for en periode på tre til fem år og har vært uforandret i undersøkelsesperioden.<sup>16</sup> Selskapet har nådd avkastningsmålet i deler av perioden, herunder for de siste fem årene. Equinor har ikke nådd kravet over perioden 2011–2019 sett under ett. Gjennomsnittlig totalavkastning har vært på 7,7 prosent på Oslo Børs, hvilket er under avkastningsmålet.

Figur 1 viser at Equinor har prestert noe svakere enn selskaper det blir sammenlignet med dersom man ser på utviklingen siden 2011 i samme valuta. Equinor er mer utsatt for svingninger i oljeprisen enn oljeselskap med en mer diversifisert portefølje.<sup>17</sup> Selskapet synes derfor å ha blitt utsatt for et større verdifall enn de andre selskapene da oljeprisen kollapset sommeren 2014. Til gjengjeld hadde Equinor en bedre utvikling enn dem fram til 2018 da oljeprisen tok seg opp igjen.

**Figur 1 Utvikling i utbyttejusterte aksjekurser fra New York Stock Exchange, og oljepris, 2011–2019 (indeksert)**



Kilde: Riksrevisjonen, basert på NYSE daglig sluttkurs justert for utbytte fra Yahoo Finance. Brent oljepris fra macro trends.net (31-dagers glidende gjennomsnitt. Indeks: 31.12.2010=100)

Departementet viser til at Equinors utvikling på Oslo Børs er langt mer positiv enn på New York børsen. Dette skyldes at den norske krona har svekket seg i forhold til amerikanske dollar i løpet av perioden. Departementet sammenligner selskaperens utvikling på børsene de hører hjemme.

#### 4.1.1 Investeringer i Norge og i utlandet

Equinor startet sin internasjonale ekspansjon i 1991 da selskapet gjennom et samarbeid med BP ble rettighetshaver i utvinningstillatelser i Angola og Aserbajdsjan. I 1997 kjøpte selskapet andeler i den

<sup>16</sup> Etablering av avkastningsmål for Statoil, 20. mars 2012 og Avkastning fra Equinor ASA i perioden 2015-2019, 18. februar 2020.

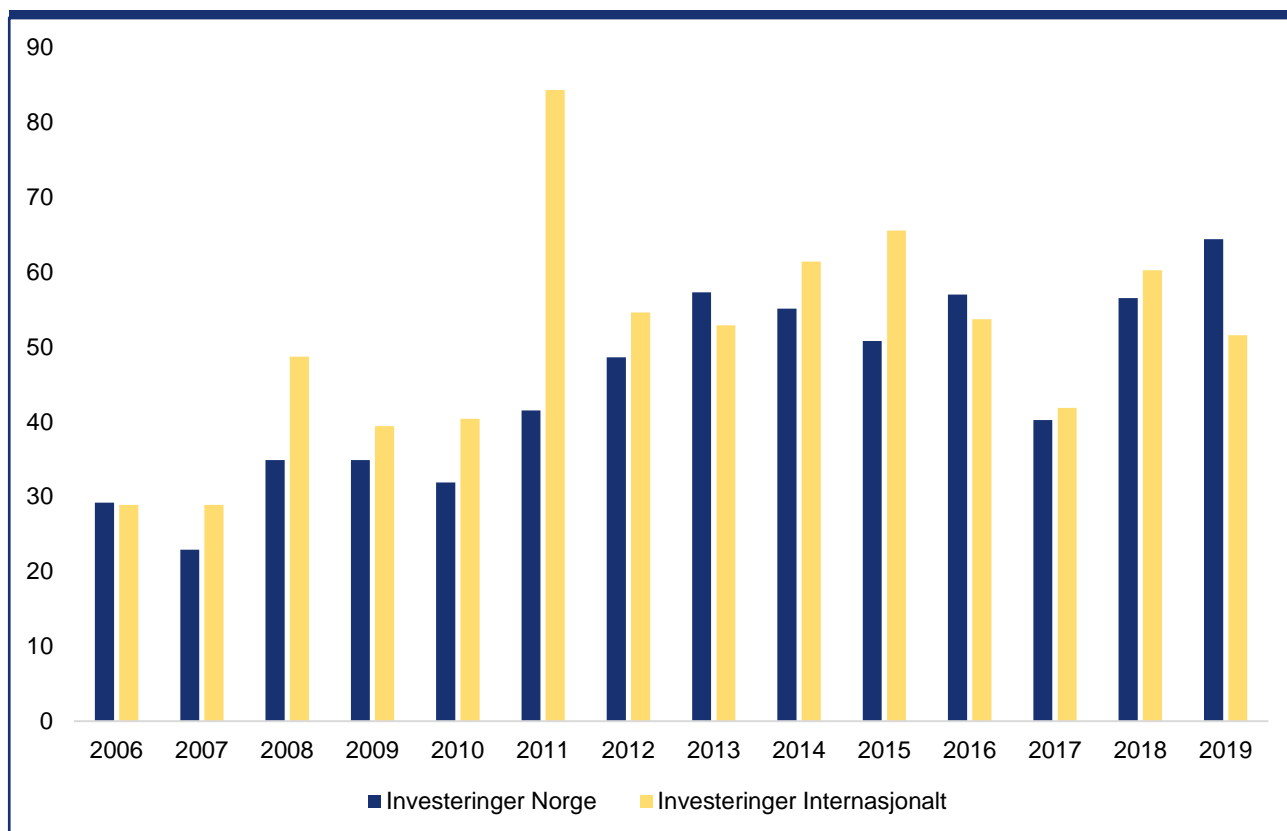
<sup>17</sup> Credit Suisse 2011 viser at Equinor har en større andel av sin virksomhet rettet mot oppstrømsmarkedet enn selskapene det sammenlignes med.

landbaserte oljeutvinningen i Venezuela. De største internasjonale nysatsingene fant sted mellom 2003 og 2011. I 2003 gikk Equinor inn i Algerie, og i Brasil i 2004. I 2007 investerte selskapet i olje- og gassvirksomhet i Tanzania. Equinor har ikke deltatt i noen utbygging i det området ennå.

Equinor gjorde flere store oppkjøp innen skiferolje, skifergass og oljesand i Nord-Amerika i perioden 2007 til 2011. Fra 2005 posisjonerte Equinor seg i den amerikanske delen av Mexicogolfen gjennom oppkjøp. Sammenslåingen mellom Equinor og Hydros olje- og gassvirksomhet i 2007 bidro også til å styrke Equinors posisjon i Mexicogolfen.<sup>18</sup>

Siden 2006 har Equinor investert mer internasjonalt enn i Norge. I 2011 var de internasjonale investeringene særlig høye, hovedsakelig på grunn av oppkjøpet av Brigham Exploration Company.<sup>19</sup> Figur 2 viser investeringer i segmentene «Leting & produksjon Norge»<sup>20</sup> og «Leting & produksjon internasjonalt»<sup>21</sup> siden 2006. Investeringene i disse to segmentene står for litt over 90 prosent av selskapets samlede investeringer i perioden.

**Figur 2 Investeringer i Leting & produksjon Norge og Internasjonalt 2006–2019 (mrd. kroner)**



Kilde: Equinors årsregnskaper 2007–2019, segmentnote om tilgang varige driftsmidler og immaterielle eiendeler

Fra 2007 til og med 2019 investerte Equinor 643 milliarder kroner i Norge, 305 milliarder kroner i USA og 420 milliarder kroner i utlandet utenom USA. Fordelingen av Equinors investeringer vises i figur 3.

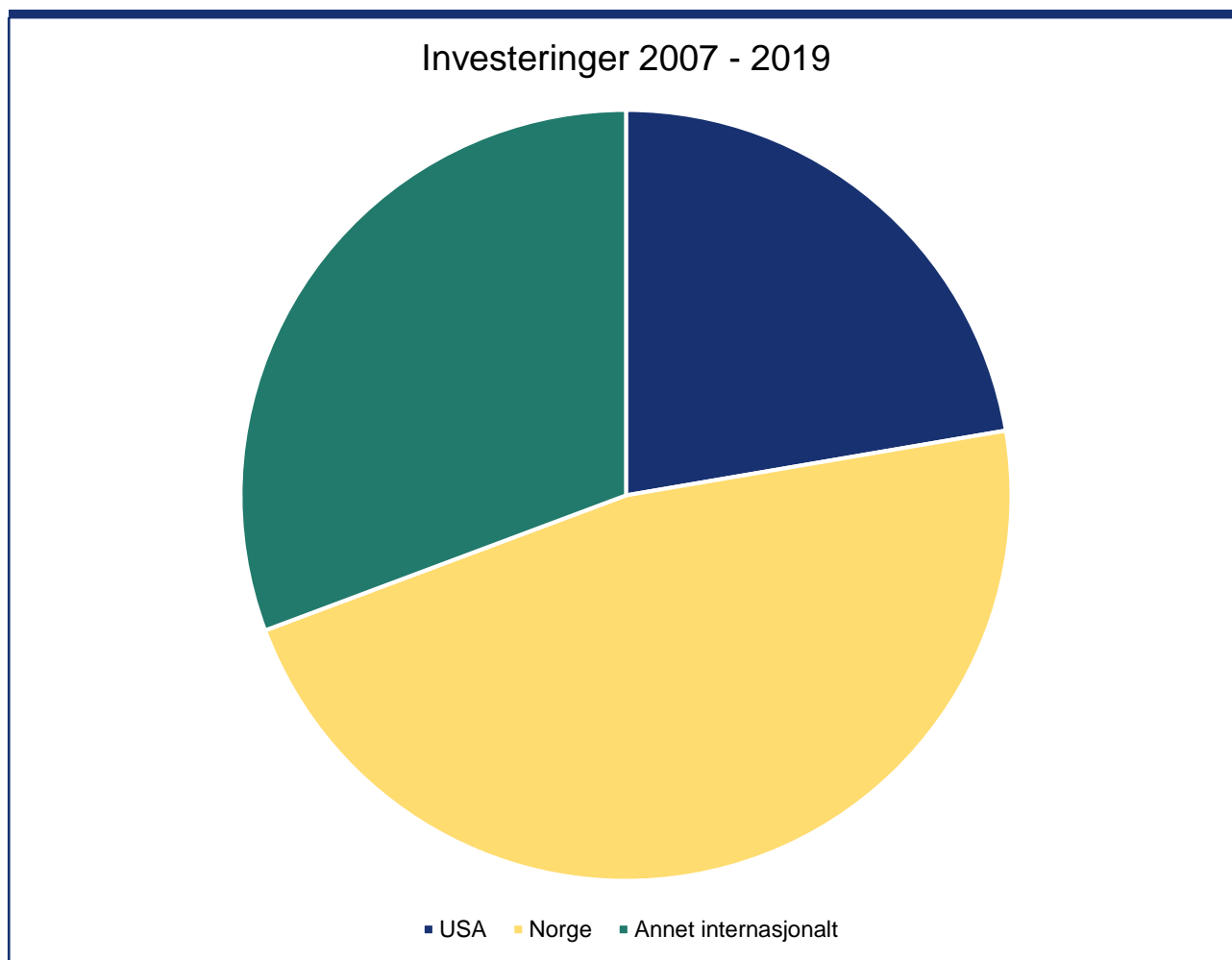
<sup>18</sup> Olje- og energidepartementet 16.10.2015. Notat fra økonomi- og administrasjonsavdelingen. Gjennomgang av Statoils internasjonale virksomhet.

<sup>19</sup> Det totale vederlaget var på 26 milliarder kroner for Brigham Exploration Company. Kilde: Equinors årsregnskap for 2011.

<sup>20</sup> «Utvikling og Produksjon Norge» til og med 2016.

<sup>21</sup> «Utvikling og Produksjon Internasjonalt» til og med 2016.

**Figur 3 Fordeling av Equinors samlede investeringer mellom Norge, USA og resten av verden 2007–2019 (mrd. kroner)**



Kilde: Arctic Securities 2015 og Equinors land-for-land rapportering 2014–2019.

Investeringene i USA står dermed for om lag 22 prosent av selskapets samlede investeringer og 42 prosent av utenlandsinvesteringene i perioden.<sup>22</sup> Equinor har også solgt eiendeler.<sup>23</sup>

#### 4.1.2 Resultater i Norge og i utlandet

Figur 4 viser Equinors driftsresultat og justert driftsresultat i perioden 2011–2019, fordelt på de to segmentene innen leting og produksjon av olje og gass i henholdsvis Norge og internasjonalt, samt fra konsernets øvrige segmenter. Figuren viser at Equinors driftsresultat, i 2019 som i 2011, i stor grad fortsatt er drevet av olje- og gassvirksomheten i Norge.<sup>24</sup> Det internasjonale segmentet har bidratt positivt til driftsresultatet i fem av årene i undersøkelsesperioden, og negativt i fire av årene. I sum har resultatbidraget før skatt fra det internasjonale segmentet vært svakt positivt i perioden.

Justert driftsresultat er driftsresultatet justert for effekter som Equinor mener ikke samsvarer godt med selskapets underliggende drift i den enkelte rapporteringsperioden,<sup>25</sup> herunder nedskrivninger. Det justerte driftsresultatet viser imidlertid samme trend, at utenlandsvirksomheten har levert svake resultater i perioden, sammenlignet med den norske virksomheten.

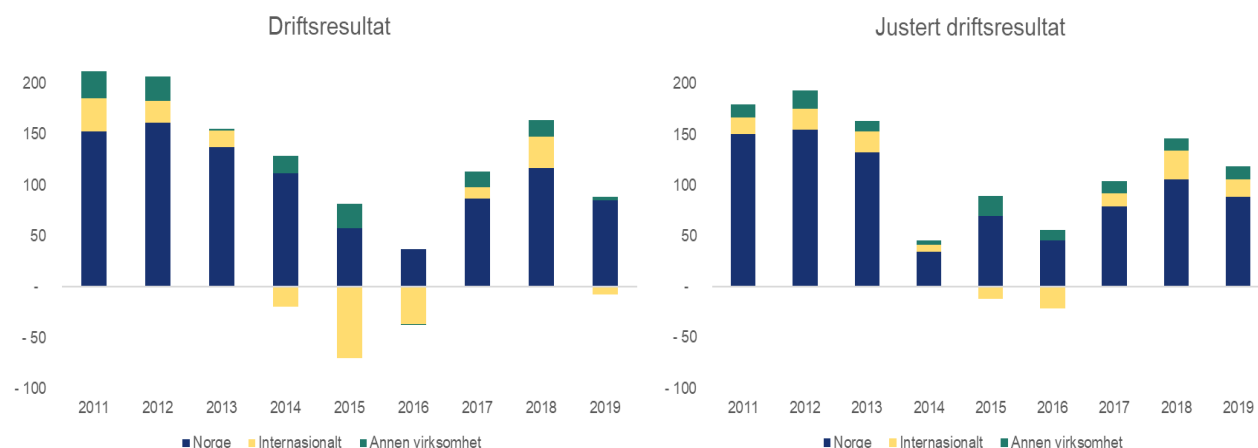
<sup>22</sup> Arctic Securities 2015 har beregnet investeringer for 2007 til 2013, som er koblet med investeringer i land-for-land-rapporteringen i perioden 2014–2019.

<sup>23</sup> Herunder Eagle Ford i 2019. Kilde: Arctic Securities 2020.

<sup>24</sup> Dette var også et av funnene i Dokument 3:2 (2011–2012).

<sup>25</sup> Equinors årsregnskap for 2019.

**Figur 4 Driftsresultat og justert driftsresultat for Equinors segmenter\* 2011–2019 (mrd. kroner)**

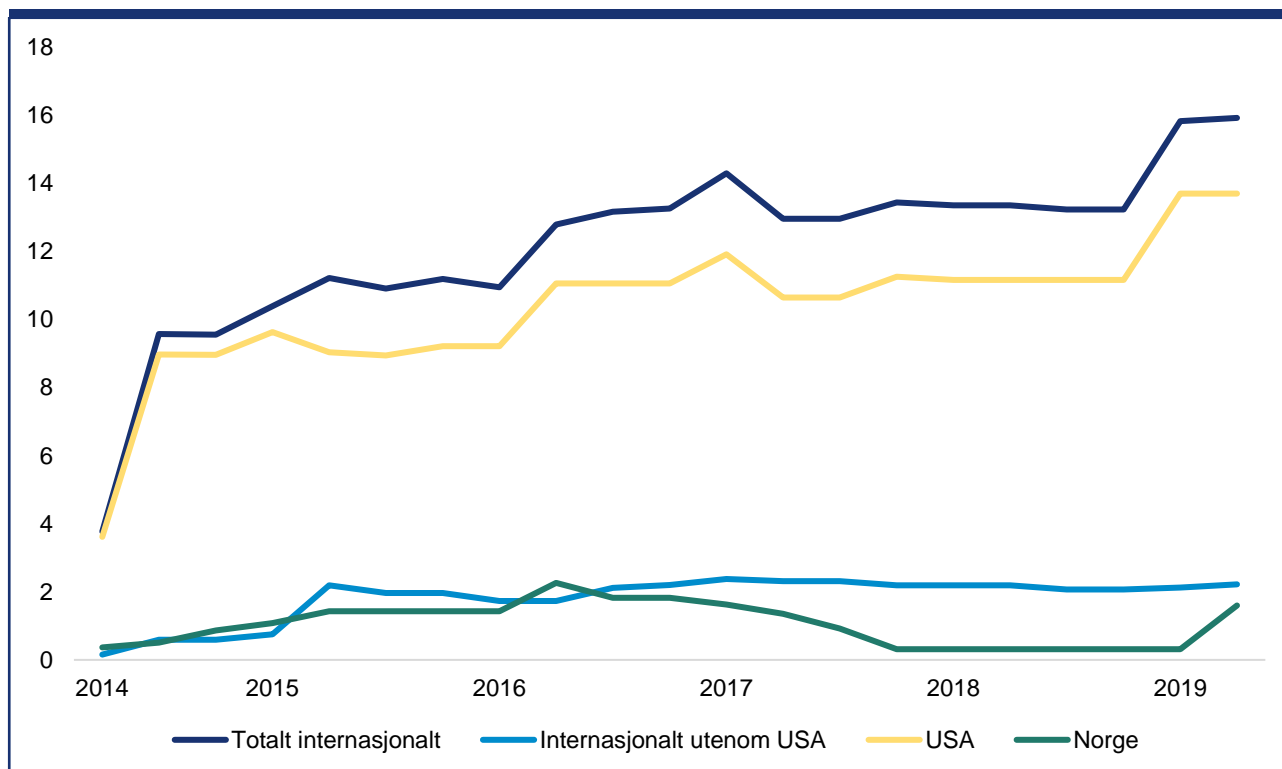


\*Leting og produksjon Norge, Leting og Produksjon Internasjonalt og summen av øvrige segmenter  
Kilde: Equinors års- og kvartalsrapporter

En del av forklaringen bak de svake resultatene er store nedskrivninger i utlandet, hovedsakelig i Nord-Amerika. Disse ble utløst av at oljeprisen falt kraftig sommeren 2014 og i 2019 ennå ikke hadde tatt seg opp til nivået før 2014. Dette rammet lønnsomheten i de amerikanske investeringene ekstra hardt fordi oppkjøpene ble gjennomført mens oljeprisene var på et høyt nivå, noe som ble reflektert i prisen selskapet betalte for eiendelene.

Figur 5 viser beregning av akkumulerte nedskrivninger i USA-porteføljen, basert på selskapets rapportering om nedskrivninger i den internasjonale virksomheten. Som det framgår av figuren, er de største nedskrivningene i det internasjonale segmentet siden 2014 relatert til eiendelene i USA. Til sammen har nedskrivningene der vært på 14 milliarder dollar. Mesteparten har funnet sted mellom 2014 og 2016.

**Figur 5 Beregning av akkumulerte nedskrivninger 2014–2019 (mrd. dollar)**



Kilde: Arctic Securities 2020 og Equinors kvartalsrapporter

Nedskrivninger er et regnskapsmessig tap og ikke en betalbar kostnad. Nedskrivningene i 2014–2016 for virksomheten i USA ble i stor grad foretatt med bakgrunn i betydelig lavere olje- og gasspriser sammenlignet med forutsetningene for investeringene. Nedskrivningene kan reverseres hvis oljeprisen får enn bedre utvikling enn forventet, eller andre forhold tilsier at eiendelene blir mer verdt.<sup>26</sup>

Verdiene i den internasjonale virksomheten er i større grad knyttet til forventet framtidig lønnsom vekst, som svekkes med lavere oljeprisnivå, mens verdien av den norske virksomheten i større grad består av produserende aktiva.<sup>27</sup> Det ble også gjort nedskrivninger i den norske porteføljen etter oljepriskollapsen i 2014, men disse var mindre enn i den internasjonale porteføljen og ble reversert i løpet av 2017 og første halvdel av 2018.

## 4.2 Olje- og energidepartementets eierskapsutøvelse

Ut over de føringer som følger av eierskapsmeldingene, har Olje- og energidepartementet i henhold til økonomireglementets § 10 utarbeidet retningslinjer for hvordan departementet utøver sin styrings- og kontrollmyndighet overfor selskapet. I undersøkelsesperioden har departementet lagt til grunn *Retningslinjer for Olje- og energidepartementets forvaltning av statens eierinteresser i Statoil ASA av 01.10.2010*.<sup>28</sup> Retningslinjene er bygget rundt prinsipper fra eierskapsmeldingene.

### 4.2.1 Eieroppfølging på generalforsamling

Olje- og energidepartementet deltar på Equinors generalforsamling. I forkant av generalforsamlingene utarbeider departementet forberedelsesnotater med vurderinger av de aktuelle sakene. Departementet er blant annet opptatt av selskapsrettens prinsipper om likebehandling av aksjonærer, at forvaltningen av selskapet er styrets ansvar, og at departementet utøver sin eiermyndighet på generalforsamling. Ettersom staten er en stor eier i Equinor har Olje- og energidepartementet ett medlem i Equinors valgkomité.

### 4.2.2 Kontakt mellom departementet og selskapet

Statsråden har som hovedregel eiermøter med selskapets konsernsjef og styreleder to ganger i året. Departementet drøfter dagsorden med Equinor i forkant av eiermøtene. Departementet avholder også ekstraordinære eiermøter ved behov.

Departementet går gjennom Equinors kvartalsrapport rett etter at den legges fram. I tillegg går departementet gjennom nyhetsartikler, analytikerrapporter og lignende, blant annet for å informere statsråden om de viktigste endringene i det foregående kvartalet. Deretter avholder departementet et møte med sin eksterne rådgiver, Arctic Securities,<sup>29</sup> hvor rådgiveren presenterer sin analyse av kvartalsresultatet, ulike reaksjoner fra investormiljøer og analytikere samt utviklingen i olje- og gassmarkedet.<sup>30</sup> Departementet har også muntlig dialog med rådgiveren om hva som eventuelt bør tas opp med selskapet.<sup>31</sup>

I de kvartalsvise møtene mellom departementet og selskapet møter økonomi- og administrasjonsavdelingen i departementet med Equinors finansdirektør og representant fra Investor Relations. Kvartalsmøtene dreier seg i stor grad om selskapets resultater siste kvartal og siste år, men også virksomheten framover. Relevante forklaringsfaktorer blir gjennomgått, herunder nedskrivninger og reverseringer som medfører at resultatene avviker fra markedets forventninger. Andre elementer som går igjen i referatene, er informasjon om utviklingen i aksjekursen og utbytteforventninger.

I tillegg til de halvårslige og kvartalsvise møtene avholdes det også et årlig møte om Equinors arbeid med bærekraft. Videre deltar departementet på selskapets årlige kapitalmarkedsdag, samt andre arrangementer og møter etter behov.<sup>32</sup>

<sup>26</sup> Reverseringer har også forekommet i undersøkelsesperioden.

<sup>27</sup> Olje- og energidepartementet 16.10.2015. Notat fra økonomi- og administrasjonsavdelingen – Gjennomgang av Statoils internasjonale virksomhet.

<sup>28</sup> *Retningslinjer for Olje- og energidepartementets forvaltning av statens eierinteresser i Equinor ASA av 25.05.2020* ble gjeldende etter undersøkelsesperioden.

<sup>29</sup> Arctic Securities har vært departementets eksterne rådgiver siden 2013.

<sup>30</sup> Basert på gjennomgang av presentasjoner som Arctic Securities har holdt for departementet.

<sup>31</sup> Referat fra møte mellom Riksrevisjonen og Olje- og energidepartementet 25.08.2020.

<sup>32</sup> Brev fra Olje- og energidepartementet til Riksrevisjonen 12.08.2020.

### 4.2.3 Andre informasjonskilder til oppfølgingen av Equinor

Den viktigste informasjonskilden for departementets eieroppfølging er Equinors offentlige rapportering. I tillegg får departementet omfattende informasjon fra sin finansielle rådgiver. Departementet har også sporadiske møter med investeringsbanker som ønsker å presentere seg selv og relevante problemstillinger for departementet. Departementet mottar også analyser fra analytikere som følger selskapet.<sup>33</sup>

## 4.3 Equinors offentlige rapportering om utenlandsinvesteringene

Equinor rapporterer på konsern- og segmentnivå, både i kvartals- og årsrapportene. Årsrapporten er kompleks med et omfattende noteverk og tilleggsinformasjon. Segmentrapporteringen har i undersøkelsesperioden fulgt Equinors forretningsområder, med enkelte unntak. «Utvikling og produksjon i Nord-Amerika» var et eget forretningsområde i perioden 2011 til 2017.<sup>34</sup> Forretningsområdet ble ikke rapportert separat, men som en del av den utenlandske aktiviteten innen leting og produksjon av olje og gass. Innholdet i rapporteringssegmentet «Leting og produksjon internasjonalt» har vært uendret i hele undersøkelsesperioden. Fra og med tredje kvartal 2018 ble Brasil-virksomheten et eget forretningsområde, mens USA-virksomheten, som ifølge Equinor hadde modnet de siste årene, sluttet å være det.<sup>35</sup> Fra og med 2015 kom det også nye forretningsområder som ble rapportert samlet og sammen med konserntjenester på grunn av deres «uvesentlighet».<sup>36</sup> Foruten ett forretningsområde<sup>37</sup> som ble solgt i 2012, har rapporteringssegmentene i hele undersøkelsesperioden vært uendret.

Equinor rapporterer nedskrivninger på segmentnivå. Det har derfor ikke vært mulig å fordele internasjonale nedskrivninger på de ulike landene eller prosjektene eksakt. Imidlertid opplyses det ofte i teksten om hvilke prosjekter store deler av nedskrivningene gjelder.

I 2011 inneholdt årsrapporten noe landspesifikk informasjon. Equinor opplyste blant annet om inntekter per land fordelt på ulike produkter og eiendeler og personskadefrekvens per land. Selskapet ga også en god del ureviderte tilleggsopplysninger om produksjonsvirksomheten for olje og gass per kontinent, herunder utviklingen i sikre olje- og gassreserver og resultatoppstilling og framtidig kontantstrøm for konsoliderte selskaper.

I 2013 kom forskrift om land-for-land-rapportering<sup>38</sup> som gjorde at store virksomheter innen utvinningsindustrien må utarbeide en årlig offentlig rapport som skal dekke en rekke forhold per land de har virksomhet i. Formålet er å bidra til økt åpenhet om virksomheten til foretak som driver med uttak av ikke-fornybare naturressurser. I tillegg til opplysninger om betalinger til myndigheter skal rapporten inkludere opplysninger om foretakets investeringer, salgsinntekt, produksjonsvolum og kostnader, fordelt på de enkelte land der selskapet har virksomhet. Forskriften stiller også krav om at selskapets konsernrapport skal inneholde opplysninger om datterselskapene. I 2014 og 2015 publiserte Equinor selvstendige rapporter, «Payments to governments», i tråd med forskriften. Siden 2016 har disse rapportene blitt inkludert i Equinors årsrapport under «Tilleggsinformasjon». I 2016 begynte Equinor også å inkludere «Strategisk rapport» som en del av årsrapporten, med informasjon på land- og regionnivå, herunder produksjon per oljefelt og reserver, samt informasjon om produktive og tørre oljebrønner og brønner under boring for ulike geografiske områder. Land-for-land-rapporteringen har gjort at Equinor har rapportert inntekter, kostnader<sup>39</sup> og investeringer per land på årlig basis siden 2014. Akkumulerte investeringer, avskrivninger og nedskrivninger har ikke vært en del av rapporteringen. En utvidelse i forskrift om land-for-land-rapportering krevde at Equinor fra og med 2017 måtte gi ytterligere opplysninger om økonomien i datterselskapene, herunder akkumulert fortjeneste. Informasjonen om denne størrelsen kunne etter departementets syn ha vært lettere tilgjengelig, hvilket selskapet også erkjenner.<sup>40</sup>

<sup>33</sup> Brev fra Olje- og energidepartementet til Riksrevisjonen 12.08.2020.

<sup>34</sup> Fra 3. kvartal 2015 ble den kanadiske virksomheten skilt ut fra forretningsområdet som da ble hetende «Utvikling og produksjon USA».

<sup>35</sup> Den amerikanske virksomheten ble dermed inkludert i rapporteringssegmentet «Leting og produksjon internasjonalt».

<sup>36</sup> Begrunnelse oppgitt i Equinors årsrapporter. Dette var «Nye Energi-løsninger» i 2015, «Teknologi, prosjekter & boring», «Leting» og «Global strategi & forretningsutvikling» i 2017.

<sup>37</sup> «Fuel & retail».

<sup>38</sup> FOR-2013-12-20-1682 og senere FOR-2016-12-22-1861.

<sup>39</sup> Summen av driftskostnader, salgs- og administrasjonskostnader justert for netto nedskrivninger.

<sup>40</sup> Statsråd Tina Brus redegjørelse i Stortinget om Equinor ASAs virksomhet i USA og statens eieroppfølging 10.06.2020.

Årsrapportene for 2018 og 2019 er strukturert likt og inneholder stort sett de samme type opplysninger som 2017-rapporten på land- og regionnivå.<sup>41</sup>

Equinors kvartalsrapporter gir, som årsrapportene, opplysninger på segmentnivå. I den grad land er nevnt, er det for å forklare endringer i produksjon og i resultatene på konsern- og segmentnivå fra forrige periode og året før. Typisk er dette forhold som påvirker produksjonen av olje og gass, kjøp og salg av eiendeler, betydelige nedskrivninger og reverseringer av eiendeler samt andre viktige hendelser som påvirker resultatene på segmentnivå. I 2014 begynte Equinor å opplyse om balanseførte anleggsmidler per land. Utover dette har det ikke tilkommet mer systematisk informasjon på landnivå i kvartalsrapportene i undersøkelsesperioden.

Norske Finansanalytikers Forening har uttalt at det i hovedsak er informasjon om kostnader som mangler i Equinors rapportering for å kunne sette sammen et fullstendig bilde av lønnsomheten i investeringene på landnivå. Foreningen påpekte i sin uttalelse om finansiell informasjon i 2011 at Equinors rapportering var mangelfull hva gjaldt utenforståendes mulighet til å evaluere lønnsomheten av selskapets USA-investeringer, og at selskapet ga mindre relevant informasjon enn eksempelvis Telenor ASA og DNB ASA.<sup>42</sup>

#### **4.4 Olje- og energidepartementets oppfølging av åpenhet i Equinors rapportering om selskapets investeringer i utlandet**

Departementets holdning er at det forventer at Equinor skal være åpen om, og rapportere på, vesentlige forhold knyttet til virksomheten, men at det er opp til styret og ledelsen å avgjøre hva som anses som vesentlig, samt hvilke rapporteringssegmenter som benyttes i års- og kvartalsrapporter.<sup>43</sup> Det er dokumentert at departementet i flere eiermøter og kvartalsmøter i undersøkelsesperioden har tatt opp forhold knyttet til Equinors offentlige rapportering av den internasjonale virksomheten.

Etter Riksrevisjonens undersøkelse av Olje- og energidepartementets eieroppfølging av Equinor i 2010 ble det i forkant av et eiermøte i 2012 forberedt spørsmål til selskapet om hva Equinor ville gjøre for å gi mer detaljert informasjon om resultatene fra den internasjonale virksomheten.<sup>44</sup> Det framgår ikke fra referatet om det ble gitt et klart svar på dette spørsmålet.<sup>45</sup> Departementet uttrykte i et kvartalsmøte samme år igjen et ønske om at Equinor rapporterer mer detaljert om resultatene fra den internasjonale virksomheten. Equinor uttrykte at selskapet ønsket å være mer detaljert på denne rapporteringen, men at det må gjøres slik at det ikke blir en hemske for selskapet. Olje- og energidepartementet ytret ønske om mer jevnlig rapportering om hvordan selskapet gjør det mot sammenlignbare selskaper. Ifølge referatet fra møtet var selskapet positivt til dette.<sup>46</sup> Selskapets rapportering av den internasjonale virksomheten var igjen oppe i kvartalsmøtet for fjerde kvartal 2013, der departementet påpekte at det var krevende å tydeliggjøre lønnsomheten i Equinors internasjonale virksomhet.<sup>47</sup> Det framgår av forberedelsene til møtet at Olje- og energidepartementet ved en rekke anledninger har reist spørsmål til selskapet om det er mulig å gi mer eksakte lønnsomhetstall for selskapets internasjonale virksomhet.<sup>48</sup>

Finanstilsynet offentliggjorde i 2014 at det hadde kontrollert enkelte deler av Equinors konsernårsregnskap for 2012. Kontrollen hadde avdekket tre feil som selskapet rettet opp. I tillegg anbefalte Finanstilsynet at Equinor presenterte virksomheten i Nord-Amerika som et eget rapporteringssegment ettersom dette utgjorde et separat driftssegment som stod for mer en halvparten av selskapets internasjonale anleggsmidler. Finanstilsynet vurderte at investorer ville verdsette finansiell informasjon per driftssegment. Equinor valgte ikke å følge Finanstilsynets anbefaling og henviste til at selskapet følger bransjestandarden i rapporteringen. Forholdet ble tatt opp i et kvartalsmøte mellom departementet og selskapet. Olje- og energidepartementet

<sup>41</sup> Fra og med 2017 ble «Amerika» delt opp i «USA» og «Amerika utenom USA» i tillegg opplysningene om produksjonsvirksomheten for olje og gass. I Equinors årsrapport for 2018 og 2019 omtales akkumulert fortjeneste som opptjent egenkapital. Opptjent egenkapital viser akkumulerte resultater i selskapene, inklusive omregningsdifferanser, andre inntekter og kostnader ført mot egenkapital, slik det er rapportert i konsernets konsolideringssystem. Dette innebærer blant annet at i selskaper Equinor har kjøpt, omfatter opptjent egenkapital også inngående opptjent egenkapital på oppkjøpstidspunktet. I de selskapene som utdeler utbytte eller konsernbidrag, vil dette redusere opptjent egenkapital. De ulike elementene som utgjør opptjent egenkapital fremgår ikke av land-for-land-rapporteringen.

<sup>42</sup> Norske Finansanalytikers Forenings uttalelse om finansiell informasjon 23.09.2011 og 23.09.2020.

<sup>43</sup> Brev fra Olje- og energidepartementet til Riksrevisjonen 18.09.2020.

<sup>44</sup> Olje- og energidepartementet - internt notat. Forslag til dagsorden for møtet med styreformann og konsernsjef i Statoil 20.03.2012.

<sup>45</sup> Referat fra eiermøte 22.03.2012.

<sup>46</sup> Referat fra kvartalsmøte mellom Equinor og Olje- og energidepartementet 21.05.2012.

<sup>47</sup> Referat fra kvartalsmøte 14.02.2014.

<sup>48</sup> Olje- og energidepartementet. Internt notat. Statoil - rapporterte resultater for 4. kvartal 2013 og årsresultat 2013.



tok Equinors beslutning til etterretning.<sup>49</sup> Samtidig uttalte Olje- og energidepartementet til Equinor at det ville være nyttig med mer informasjon fra selskapet om den internasjonale virksomheten.<sup>50</sup>

I 2015 vurderte Arctic Securities, Olje- og energidepartementets rådgiver, Equinors rapportering på oppdrag fra departementet. De skriver at Equinors rapportering er på linje med bransjepraksis. Kun Shell i gruppen med selskaper Arctic sammenlignet Equinor med<sup>51</sup>, har segmentrapportering på regionalt nivå. Ifølge Arctic Securities har oljeselskaper incentiver til å unngå detaljert finansiell rapportering, ettersom mislykkede prosjekter kan tiltrekke seg stor oppmerksomhet. Mer detaljert rapportering kan føre til en vridning mot prosjekter med kortere tidsløp, hvilket ikke vil være bedriftsøkonomisk rasjonelt. Det kan imidlertid også føre til sterkere fokus på kostnader og lønnsomhet for enkeltprosjekter.<sup>52</sup> Departementets rådgiver vurderte i 2020 at mer transparens i rapporteringen fra Equinor enn det som er bransjepraksis, kan føre til verdøkning i selskapet, selv om det kan være tidvis ubehagelig, og at det er vanskelig å se at det vil være en ulempe for selskapet.<sup>53</sup>

I forkant av generalforsamlingen i 2020 spurte Olje- og energidepartementet Equinor om hva som eventuelt kan gjøres for å få til en mer transparent og lettere tilgjengelig regnskapsrapportering for USA-virksomheten.<sup>54</sup> Equinor varslet på generalforsamling 14. mai 2020 at de fra og med andre kvartal 2020 kom til å gi tilsvarende finansiell informasjon for USA-virksomheten som for rapporteringssegmentene. Hensikten var å synliggjøre resultatene i USA bedre, også i kvartalsrapporteringen, sett i lys av den offentlige diskusjonen våren 2020 rundt selskapets virksomhet i USA. Samtidig opplyste selskapet at de vurderte hensiktsmessigheten av å ha USA-virksomheten som et eget rapporteringssegment.<sup>55</sup>

I eiermøtet samme måned kommenterte departementet at det er behov for at relevant informasjon er mer tilgjengelig, og at departementet i så tilfelle kunne hatt et bedre bilde av selskapets virksomhet i USA. Statsråden fremmet også forventninger til mer åpenhet om selskapets resultater. Dette budskapet ble formidlet flere ganger i møtet. Equinor viste til Finanstilsynets anbefaling i 2014 og opplyste om at deres planlagte rapportering fra og med andre kvartal 2020 vil tilfredsstillende denne anbefalingen.<sup>56</sup>

Anbefalingen gikk imidlertid ut på at siden USA var et eget og betydelig forretningsområde kunne det også rapporteres separat. Med bakgrunn i at USA-virksomheten hadde modnet de siste årene sluttet dette å være et eget forretningsområde i Equinor fra og med tredje kvartal 2018.<sup>57</sup> Det som derimot har blitt egne forretningsområder i Equinor, er blant annet virksomheten i Brasil og fornybarvirksomheten.<sup>58</sup> Departementet har tatt opp om disse forretningsområdene kan rapporteres separat, men ingen av dem har vært ansett av Equinor som modne nok for å utgjøre egne rapporteringssegmenter.<sup>59</sup> Fra og med andre kvartal 2020 er USA-virksomheten på ny et eget forretningsområde som denne gangen rapporteres separat. I november 2020 ble det også klart at selskapet vil etablere fornybar energi som et eget rapporteringssegment fra første kvartal 2021.<sup>60</sup>

## 4.5 Olje- og energidepartementets oppfølging av Equinors resultater og lønnsomhet

### 4.5.1 Oppfølging av overordnede resultater

Etter Riksrevisjonens anbefaling i Dokument 3:2 (2011–2012) og i tråd med eierskapsmeldingene fremmet Olje- og energidepartementet avkastningsmål til Equinor i 2012, og på ny i 2019.<sup>61</sup> Evaluering av totalavkastningen over tre til fem år gjennomføres jevnlig og framgår også årlig i statens eierberetninger.<sup>62</sup>

<sup>49</sup> Referat fra møte med mellom Olje- og energidepartementet og Riksrevisjonen 25.08.2020.

<sup>50</sup> Referat fra kvartalsmøte 6.05.2014.

<sup>51</sup> Selskapene var Exxon, Total, Shell, BP og ENI.

<sup>52</sup> Arctic Securities – Presentation and analysis of Statoil International – April 2015.

<sup>53</sup> Arctic Securities – Report on Equinor's foreign assets – 30.06.2020.

<sup>54</sup> Internt referat fra samtale mellom Equinor og Olje- og energidepartementet om Equinors investeringer i USA, 11.05.2020.

<sup>55</sup> Opptak av Equinors generalforsamling 14.05.2020 på Youtube.

<sup>56</sup> Referat fra eiermøte 18.05.2020.

<sup>57</sup> Equinors kvartalsrapport for tredje kvartal 2018 og årsrapport for 2018

<sup>58</sup> I tillegg til «Teknologi, prosjekter og boring», «Leting» og «Global strategi og forretningsutvikling»

<sup>59</sup> Brev fra Olje- og energidepartementet til Riksrevisjonen 22.10.2020 og referat fra møte mellom Olje- og energidepartementet og Riksrevisjonen 25.08.2020

<sup>60</sup> Epost fra Olje- og energidepartementet 02.11.2020

<sup>61</sup> Internt notat i Olje- og energidepartementet «Etablering av avkastningsmål for Statoil» 20.03.2012; Olje- og energidepartementet 18.03.2019. Internt notat fra Seksjon for eierskap til Økonomi- og administrasjonsavdelingen. Equinor – avkastningsmål.

<sup>62</sup> Riksrevisjonens møte med Olje- og energidepartementet 25.08.2020.

Departementet har i undersøkelsesperioden gjort flere vurderinger av selskapets utbyttepolitikk.<sup>63</sup> Departementets rådgiver har også vurdert kapitalstruktur og utbyttepolitikk.<sup>64</sup> I møter med selskapet har departementet stilt forventninger til det samlede utbyttet. Gjennom stemmegivning på generalforsamlingene har Olje- og energidepartementet stilt seg bak Equinors utbyttepolitikk.<sup>65</sup>

En gjennomgang av møtereferatene viser at Olje- og energidepartementet også fremmer en rekke andre forventninger til Equinor i møtene, slik som produksjonsmål, avkastning på sysselsatt kapital, reserveerstatningsrate, produksjonsenhetskostnad, HMS, samfunnsansvar og lederlønninger.<sup>66</sup> I 2012 og 2013 ble vurderingen av måloppnåelse gjort i egne notater, mens det siden har vært en del av departementets gjennomgang av kvartalsresultatene. Ifølge Olje- og energidepartementet formidler departementet til Equinor at det forventer at selskapet når de mål som selskapet har satt, og at departementet vurderer selskapets ambisjoner og måloppnåelse opp mot disse.<sup>67</sup>

#### 4.5.2 Utredninger om Equinors utenlandsvirksomhet

På bestilling fra Olje- og energidepartementet leverte departementets rådgiver en omfattende gjennomgang av Equinors internasjonale investeringer i 2015. Formålet var å styrke departementets eieroppfølging gjennom økt kunnskap og forståelse av dette temaet, inkludert risikoen for lønnsomheten i Equinors internasjonale virksomhet i tilfelle videre oljeprisfall.<sup>68</sup>

Rapporten inkluderer evalueringer av lønnsomheten av Equinors porteføljer og nøkkelprosjekter i utlandet. Det ble vurdert at oljesand i Canada, Eagle Ford, Stockman, West Qurna, Cove Point og South Pars Iran ikke var lønnsomme, mens blant annet Peregrino-feltet i Brasil og Bakken-feltet i USA var det.<sup>69</sup> På bestilling fra departementet ble rapporten fulgt opp med en ny rapport i 2020,<sup>70</sup> men denne omfattet ikke beregninger av tap og fortjeneste på investeringene. Begge rapportene inneholdt derimot verddivurderinger av selskapets daværende porteføljer av petroleumsproduiserende anleggsmidler fordelt på land, illustrert i figur 6. I 2020-rapporten inkluderer verdiberegningene sensitivitetsanalyser for ulike prisscenarioer.

<sup>63</sup> F.eks. Olje- og energidepartementet 22.12.2014. Notat fra Økonomi- og administrasjonsavdelingen til Statsråden via departementsråden. Statoil – Utbyttepolitikk og utbytte for 2014; Olje- og energidepartementet 27.08.2015. Notat fra ØA/Seksjon for eierskap. Statoil – Utbyttepolitikk og utbyttebetaling i lys av redusert lønnsomhet i petroleumssektoren.

<sup>64</sup> Arctic Securities leverte to rapporter om dette i 2013.

<sup>65</sup> Blant annet ved innføringen av kvartalsvise utbytter - protokoll fra Equinors generalforsamling 2014.

<sup>66</sup> Blant annet i kvartalsmøte 1.11.2012.

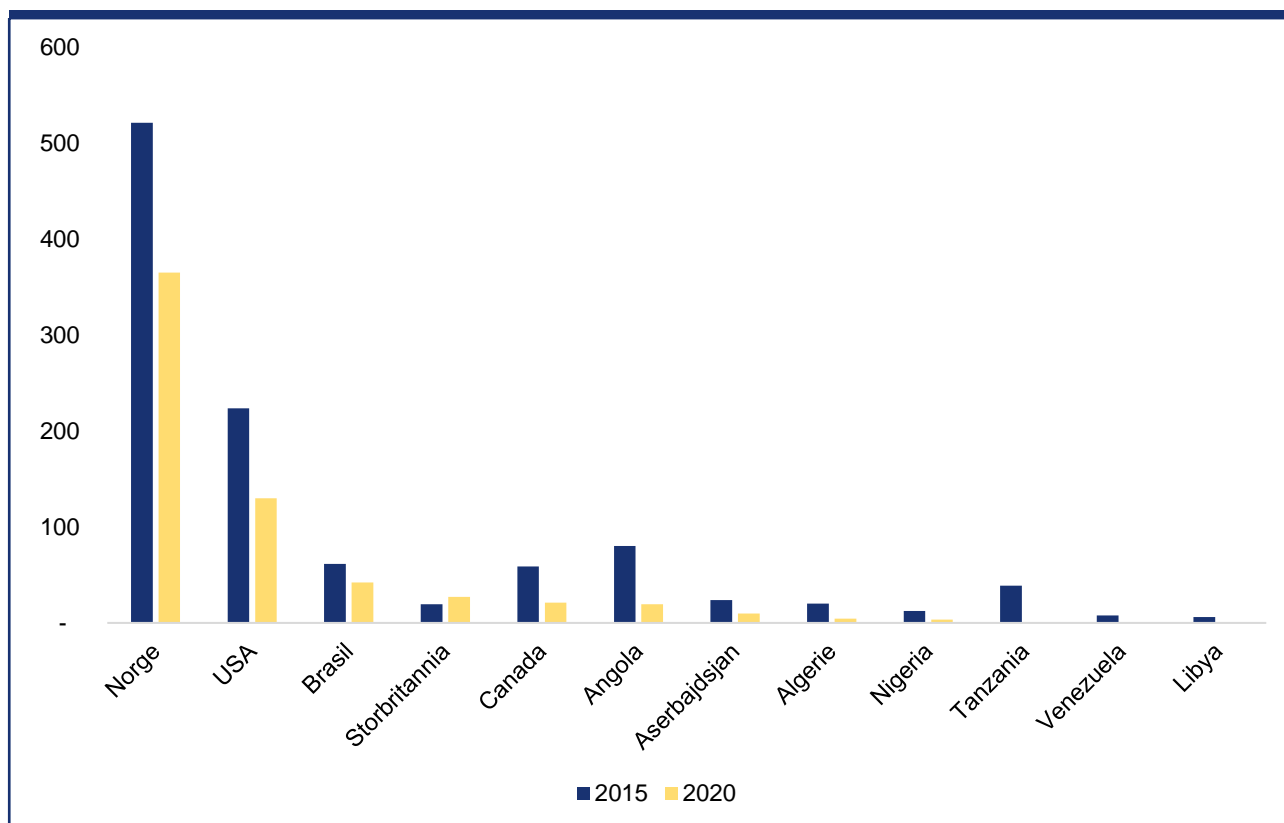
<sup>67</sup> Brev fra Olje- og energidepartementet til Riksrevisjonen 18.09.2020.

<sup>68</sup> Brev fra Olje- og energidepartementet til Stortinget - Skriftlig svar på spørsmål nr. 1694 - vedrørende rapport fra 2015 om USA-satsingen til daværende Statoil.

<sup>69</sup> Av disse prosjektene er Equinor per oktober 2020 fremdeles involvert i Cove Point, Bakken og Peregrino, men ikke Eagle Ford, Stockman, West Qurna og South Pars.

<sup>70</sup> Statsråd Tina Brus redegjørelse i Stortinget 10.06.2020.

**Figur 6 Beregnet netto nåverdi av Equinors petroleumsproduserende anleggsmidler fordelt på land i 2015 og 2020 (mrd. kroner)**



Kilde: Arctic Securities 2015 og 2020 Report on Equinor's foreign assets

Den internasjonale porteføljen ble beregnet til å være verdt 553 milliarder kroner i 2015, nesten like mye som den norske porteføljen. USA-investeringene utgjorde den største verdien internasjonalt, 224 milliarder kroner. 2020-rapporten viste at verdien av den internasjonale porteføljen var mer enn halvert. USA-investeringene ble samtidig verdsatt til 130 milliarder kroner. Reduksjonene skyldes hovedsakelig forventninger om lavere oljepris.<sup>71</sup> Den internasjonale porteføljen utgjør en mindre del av Equinors verdier i 2020 enn i 2015.

Olje- og energidepartementet har i undersøkelsesperioden gjennomført enkeltstående vurderinger av kjøp og transaksjoner Equinor gjør i utlandet<sup>72</sup>, og egne analyser av Equinors utenlandsinvesteringer. På spørsmål fra oss om å få disse, har departementet oversendt fem egne analyser fra undersøkelsesperioden.<sup>73</sup> Departementet vurderer at lønnsom produksjon over tid er hoveddriveren bak avkastningen på Equinors investerte kapital.<sup>74</sup> Departementets egne analyser omhandler i stor grad forventet framtidig oljeproduksjon ved ulike oljefelt. Andre elementer av lønnsomhet som priser, kostnader, investeringsnivå, risiko og avkastningskrav er i langt mindre grad omtalt. Departementet har heller ikke i særlig grad benyttet de nye regnskapsdataene i Equinors land-for-land-rapporteringen i sine interne analyser. Det er disse elementene, sammen med produksjon, som avgjør lønnsomheten. At departementet er opptatt av oljeproduksjon kan illustreres av hvor ofte dette nøkkelordet går igjen i departementets notater om utenlandsvirksomheten relativt til andre nøkkelord knyttet til lønnsomhet. Dette er illustrert i figur 7.

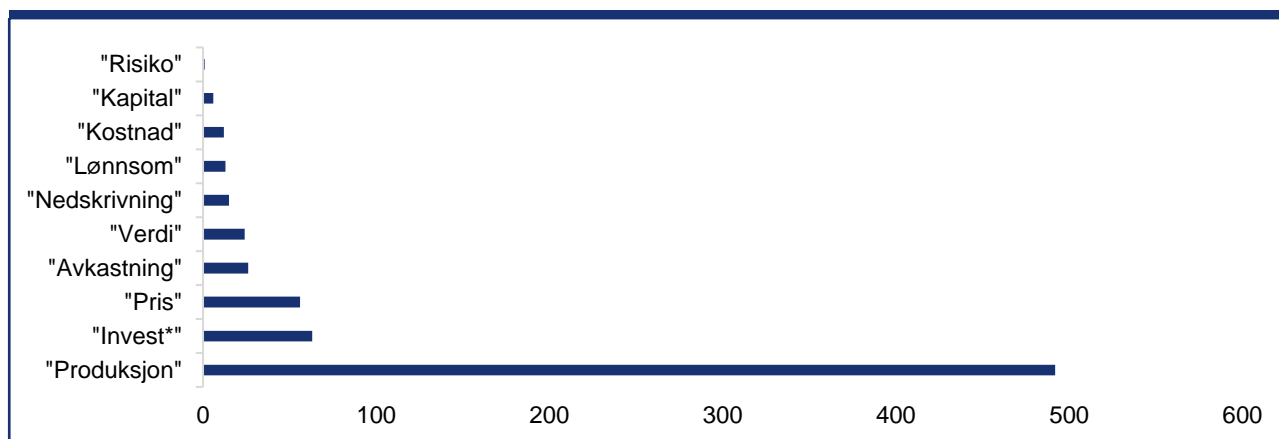
<sup>71</sup> Referat fra møte mellom Olje- og energidepartementet og Riksrevisjonen 21.09.2020.

<sup>72</sup> Eksempelvis kjøp av andeler i Roncador-feltet i 2017, kjøp av andeler i Rosebank-prosjektet i 2018 og salg av Eagle Ford i 2019.

<sup>73</sup> Fordelt i tidsrommet 2014 til 2019.

<sup>74</sup> Olje- og energidepartementet 16.10.2015. Notat fra økonomi- og administrasjonsavdelingen. Gjennomgang av Statoils internasjonale virksomhet.

**Figur 7 Forekomst av ord i fem av departementets interne notater om Equinors utenlandsvirksomhet (antall forekomster)**



Kilde: «Om Nord-Amerika»; Gjennomgang av Statoils internasjonale virksomhet (2015); Statoils internasjonale virksomhet – intern presentasjon; Equinors internasjonale produksjon – nå og framover (2018); Equinors internasjonale virksomhet mot 2025 (2019)

#### 4.5.3 Oppfølging overfor selskapet av lønnsomheten i Equinors USA-satsing

Olje- og energidepartementet uttrykker at departementet i de fleste eiermøter og kvartalsmøter har diskutert forhold som har betydning for kostnadsstruktur og lønnsomhet med selskapet. Som hovedregel diskuteres dette på et overordnet nivå i henhold til rapporteringssegmentene selskapet til enhver tid benytter, men i noen møter har kostnadsstruktur og lønnsomhet for enkeltland eller enkeltprosjekter blitt diskutert.<sup>75</sup>

En gjennomgang av departementets eiermøtereferater viser at forhold rundt Equinors internasjonale virksomhet hyppig er på agendaen i eiermøtene mellom departementet og selskapet. Diskusjonene omhandler i stor grad forhold knyttet til samfunnsansvar, miljø saker slik som investeringer i oljesand,<sup>76</sup> og enkeltsaker med stor offentlig oppmerksomhet, som Angola-saken<sup>77</sup> og Nigeria-saken.<sup>78</sup> Equinor orienterer om sin virksomhet i utlandet, herunder investeringene i Nord-Amerika, eksempelvis under agendapunktene «strategi» og «resultater». Lønnsomheten i Equinors investeringer i utlandet var også et eget punkt på agendaen i to eiermøter i undersøkelsesperioden.<sup>79</sup> Ifølge forberedelsesnotatene til statsrådets eiermøter har departementets embetsverk i flere tilfeller foreslått å stille spørsmål knyttet til Equinors utenlandsvirksomhet og forhold rundt lønnsomheten fra disse, men det framgår ikke alltid av referatene om det de er stilt eller ikke. I enkelte av referatene er det dokumentert at departementet stiller konkrete spørsmål om enkeltprosjekter, eksempelvis hvordan Equinor ser på den videre utviklingen av landvirksomheten i USA,<sup>80</sup> og om det kan forventes ytterligere store nedskrivninger fra USA-virksomheten.<sup>81</sup>

Gjennomgangen av kvartalsmøtereferater viser at utenlandssatsingen har vært omtalt på samtlige av departementets kvartalsmøter med selskapet i undersøkelsesperioden, om ikke annet så gjennom resultatgjennomgangen på segmentnivå. USA-satsingen har vært omtalt på de fleste kvartalsmøter. Fram til 2014 er det i hovedsak positiv utvikling knyttet til olje- og gassproduksjon, samt reduserte gasspriser som trekkes frem i referatene hva gjelder USA. Equinors rasjonale for å satse på skifergass i Nord-Amerika ble tatt opp i flere kvartalsmøter i 2011. Equinor opplyste at det var store gevinster å hente på å være i front på teknologiutvikling og at selskapet hadde gode forutsetninger for å gjøre dette, samtidig som selskapet hadde tro på ukonvensjonelle ressurser for framtiden. Departementets rådgiver har i 2020 trukket fram manglende forutsetninger som en forklaring på hvorfor det gikk så dårlig som det gjorde i Nord-Amerika. I kvartalsmøtet som ble avholdt 14. februar 2014, informerte Equinor om at selskapets lønnsomhet i Nord-Amerika ikke var like god som i andre områder internasjonalt.<sup>82</sup>

<sup>75</sup> Brev fra OED til Riksrevisjonen 18.09.2020 med svar på spørsmål.

<sup>76</sup> Eksempelvis i eiermøte 6.05.2011 og 22.03.2012.

<sup>77</sup> Equinor hadde betalt 420 millioner kroner til et forskningssenter i Angola som ikke har blitt bygget. Kilde: referat fra eiermøte 20.12.2018.

<sup>78</sup> Equinor mottok et krav mot selskapet fra en tidligere innleid konsulent. Saken er anket til høyesterett. Kilde: referat fra eiermøte 28.05.2018.

<sup>79</sup> Møter 6.05.2011 og 16.12.2019.

<sup>80</sup> Referat fra eiermøte 20.12.2018.

<sup>81</sup> Referat fra eiermøte 19.12.2017.

<sup>82</sup> Referat fra kvartalsmøte 14.02.2014.

I perioden 2014 til 2016 ble de store nedskrivningene (jf. figur 5), oljeprisutviklingen og Equinors tiltak for å kutte kostnader mye omtalt i kvartalsmøtene. Det er dokumentert at departementet stilte spørsmål om utenlandsvirksomheten i enkelte av kvartalsmøtene, herunder hva Equinor gjør med hensyn til de svake resultatene fra blant annet USA.<sup>83</sup> I 2017 ba departementet om et eget møte med selskapet for å være bedre i stand til å forstå vurderingene som lå bak nedskrivningene selskapet foretok de foregående årene.<sup>84</sup> Etter perioden med nedskrivninger har Equinors arbeid med å få ned kostnadene vært mye omtalt i kvartalsmøtene.

Våren 2020 var det offentlig oppmerksomhet rundt store økonomiske tap i Equinors virksomhet i USA. Land-for-land-rapporteringen viste at egenkapitalen i de amerikanske datterselskapene til sammen var belastet 20,4 milliarder dollar i akkumulerte tap.<sup>85</sup> Olje- og energidepartementet var kjent med store deler av dette tapet, men ble først kjent med det totale beløpet etter mediens omtale av det, ettersom tapet i tillegg til nedskrivninger inkluderte en del andre elementer departementet ikke kjente til.<sup>86</sup> Departementet viser til at Equinors årsrapport er på 300 sider. I den grad departementet oppdaget tapet ved egen gjennomgang hadde det ikke fanget opp implikasjonen av det.<sup>87</sup> Dette til tross for at Equinor hadde rapportert om tapet i sine årsrapporter siden 2017.

Equinor påpekte på generalforsamling i 2020 at den internasjonale satsingen samlet sett er lønnsom. Selskapet har investert 100 milliarder dollar, har hatt en positiv kontantstrøm på opp mot 70 milliarder dollar, og har bokførte verdier til ca. 40 milliarder dollar<sup>88</sup> etter nedskrivninger. Regnestykket viser ifølge Equinor at den internasjonale satsingen er positiv med 10 milliarder dollar uten at det er lagt til grunn verdiskapning utover bokførte verdier.<sup>89</sup>

I eiermøtet samme måned tok Olje- og energidepartementet opp at Equinor i et møte med departementet to måneder tidligere ikke nevnte tapet på 20,4 milliarder dollar i USA-virksomheten. Statsråden stilte spørsmål ved at Equinor ikke sa noe om omfanget av selskapets utfordringer i USA, og viste til at omfanget var større enn det Olje- og energidepartementet hadde trodd. Styreleder bekreftet at styret var kjent med og hadde behandlet det samlede tapet på 20,4 milliarder dollar, og at styret og ledelsen ikke var fornøyde med investeringene i USA. Konsernledelsen uttrykte at landvirksomheten i USA skal bli mer lønnsom, og at selskapet tror det kan få igjen investeringene på sikt. Selskapet presiserte at avkastningen på den internasjonale virksomheten fram til 2020 var ni prosent hvis landvirksomheten i USA holdes utenfor, og 2–3 prosent lavere hvis denne virksomheten inkluderes. Departementet formidlet at det ønsker en gjennomgang når neste årsrapport foreligger, der Equinor må trekke fram forhold som staten som eier bør være klar over.<sup>90</sup> Et slikt årlig møte har i 2020 blitt tatt inn i departementets retningslinjer for forvaltningen av statens interesser i Equinor.

<sup>83</sup> Referat fra møte om 1. kvartal 2016, 20.05.2016.

<sup>84</sup> Referat fra kvartalsmøte 20.02.2017.

<sup>85</sup> Equinors årsrapport 2019.

<sup>86</sup> Herunder finanskostnader og tapskontrakter

<sup>87</sup> Referat fra møte mellom Olje- og energidepartementet og Riksrevisjonen 25.08.2020

<sup>88</sup> På generalforsamlingen opplyste styreleder at beløpet var 45 mrd. dollar. I eiermøtereferatet er beløpet oppgitt å være 40 mrd. dollar. I årsrapporten for 2019 er det balanseført 37,9 mrd dollar i det internasjonale segmentet for leting og produksjon.

<sup>89</sup> Opptak av Equinors generalforsamling 14.05.2020 på Youtube.

<sup>90</sup> Referat fra eiermøte 18.05.2020.

## 5 Vurderinger

### 5.1 Olje- og energidepartementet har ikke stilt tydelige nok forventninger til åpenhet i Equinors offentlige rapportering om utenlandsinvesteringene

Det følger av Meld. St. 27 (2013–2014) at staten forventer at selskaper med statlig eierandel er åpne om viktige forhold knyttet til virksomheten. For perioden 2007 til 2019 har Equinors portefølje i USA utgjort rundt 40 prosent av de samlede investeringene i utlandet og har stor betydning for selskapets langsiktige lønnsomhet. Til tross for Finanstilsynets anbefaling til selskapet i 2014 om å rapportere USA som et eget rapporteringssegment, valgte Equinor ikke å gjøre dette, under henvisning til bransjepraksis. Departementet aksepterte den gang selskapets begrunnelser for ikke å etterkomme tilsynets anbefaling. Departementet viser til at det er styrets oppgave å fastsette retningslinjer for selskapets rapportering av finansiell og annen informasjon. Departementet har ikke tatt i bruk sterkere virkemidler for å utfordre selskapet på rutiner og innhold i offentlig rapportering.

Særlig fra 2011 til 2014 har Olje- og energidepartementet bedt Equinor vurdere muligheten for mer detaljert rapportering på landnivå. Forskrift om land-for-land-rapportering gjorde at Equinor fra 2014 årlig har rapportert mer omfattende om utenlandsvirksomheten, herunder fra USA. Departementet har gitt uttrykk for at deler av informasjonen i land-for-landrapporteringen er vanskelig tilgjengelig. Norske Finansanalytikerens Forening har også vurdert at Equinors rapportering har vært mangelfull hva gjaldt utenforståendes mulighet til å evaluere lønnsomheten av USA-investeringene, og at selskapet har gitt mindre relevant informasjon enn eksempelvis Telenor ASA og DNB ASA. Adekvat rapportering til rett tid og stor grad av åpenhet om selskapets stadig større eksponering i nye land og markeder er avgjørende for gi et korrekt og dekkende bilde av selskapets resultater. Etter vårt syn er korrekt og dekkende rapportering en forutsetning for at aksjonærene og andre skal få tilstrekkelig informasjon til å ivareta sine interesser, få informasjon om faktorer som vesentlig har påvirket resultatet og foretakets økonomiske stilling. Korrekt og dekkende informasjon er også avgjørende for at departementet skal kunne utøve et aktivt eierskap. Dette er særlig viktig gitt statens langsiktige interesse og størrelsen på statens aksjepost i selskapet samt selskapets økonomiske betydning for staten som eier. Åpenhet i rapporteringen er i seg selv et viktig hensyn, men økt åpenhet kan også være verdifremmende. Tydelige forventninger om åpenhet fra departementets side kan føre til bedre informerte investorer og høyere verdiskapning over tid.

I 2020 fremsatte statsråden forventninger om mer åpenhet fra Equinor om resultater fra utenlandsinvesteringene og behov for at relevant informasjon er mer tilgjengelig hva gjelder selskapets virksomhet i USA. Etter vår vurdering burde dette ha skjedd tidligere. Equinor besluttet i 2020 å rapportere den amerikanske virksomheten for seg, selv om det i 2018 hadde sluttet å være et eget forretningsområde i konsernet. Vi har merket oss at selskapets virksomhet i Brasil, ikke blir rapportert selvstendig på bakgrunn av at Equinor mener det ikke er modent nok. Samme begrunnelse ble inntil november 2020 brukt av selskapet for å ikke rapportere fornybarvirksomheten separat. Etter vår oppfatning bør departementet vurdere å stille tydeligere forventninger om åpenhet til Equinor også på dette punktet.

### 5.2 Olje- og energidepartementet har ikke hatt tilstrekkelig oppmerksomhet rettet mot utenlandsinvesteringenes bidrag til Equinors lønnsomhet

Det følger av eierskapsmeldingene at Olje- og energidepartementet skal stille forventninger til og følge opp at Equinor når statens mål med eierskapet. Målet med eierskapet i Equinor er høyest mulig avkastning over tid, og departementet har kommunisert et avkastningskrav til selskapet på konsernnivå. Equinor har ikke nådd Olje- og energidepartementets avkastningskrav for perioden 2011–2019 sett under ett. Etter vår vurdering har selskapets investeringer i USA i vesentlig grad bidratt til dette. Equinor har i perioden hatt en mindre positiv utvikling enn selskapene departementet sammenligner Equinor med.

OECDs retningslinjer for utøvelse av eierskap og selskapsledelse anbefaler at eier overvåker og vurderer selskapenes måloppnåelse. Meld. St. 27 (2013–2014) fastslår at staten vil legge vekt på å styrke den strategiske og økonomiske oppfølgingen av selskapene, og at det kan det være en styrke for det enkelte selskap å kunne ha en strategisk dialog med en utfordrende eier. Departementet forventer at selskapet når målene det selv setter, blant annet knyttet til produksjon, reserveerstatningsrate og HMS. Problemstillinger knyttet til lønnsomhet er en del av eierdialogen mellom departementet og Equinor. Etter oljeprisfallet i 2014 har departementet stilt Equinor spørsmål om hvordan selskapet håndterer de svake resultatene fra blant

annet USA. Equinors investeringer i utlandet har siden begynnelsen på USA-satsningen i 2007 oversteget nivået på investeringene i Norge. Utenlandsinvesteringene har vært mer risikofylte, og økt risiko stiller i sin tur krav om høyere forventet avkastning. Etter vår vurdering har dette også implikasjoner for hvilken informasjon departementet bør sikre seg om investeringene, enten fra selskapet eller på annet vis. Det ville, etter vår mening, vært naturlig for staten som en strategisk utfordrende eier å etterspurt informasjon som gjorde det mulig å foreta egne vurderinger av selskapets avkastning på investeringer i utlandet.

Departementet har i undersøkelsesperioden engasjert en rådgiver og fått omfattende informasjon om utenlandssatsingen fra denne, herunder to verdivurderinger av eiendelene i utlandet, men bare én vurdering av lønnsomheten av investeringene. Departementet viser til at også verdivurderingene sier noe om lønnsomheten. Etter vår vurdering vil verdien av eiendelene alltid være positiv, mens lønnsomheten av å anskaffe dem ikke trenger å være det. I sine interne gjennomganger er departementet opptatt av oljeproduksjon, og argumenterer med at lønnsom oljeproduksjon er hoveddriveren til avkastning på Equinors investerte kapital. For stor oppmerksomhet rettet mot produksjon kan etter vår mening føre til at andre drivere av lønnsomhet, som kostnader, blir oversett. Vi kan heller ikke se at Olje- og energidepartementet i noe særlig grad har benyttet de nye regnskapsdataene i Equinors land-for-land-rapporteringen i sine interne analyser, slik som Kontroll- og konsitusjonskomitéen forventet da de behandlet Riksrevisjonens forrige rapport om departements eieroppfølging av Equinor. I Dokument 3:2 (2011–2012) anbefalte Riksrevisjonen at Olje- og energidepartementet burde styrke oppfølgingen av at de internasjonale investeringene på sikt gir et tilfredsstillende resultat. Etter vår vurdering bør dette arbeidet styrkes ytterligere.

I reglement for økonomistyring i staten står det at oppfølging av statlig eide selskaper skal tilpasses statens eierandel, selskapets egenart, risiko og vesentlighet. Som majoritetsaksjonær i Equinor baserer Olje- og energidepartementet sine vurderinger av selskapets resultater i stor grad på offentlig informasjon fra selskapet. Årsrapporten er et viktig verktøy for eiers strategiske og økonomiske oppfølging av et deleid selskap. Omtalen i Equinors årsrapporter av den internasjonale satsingen samlet og for de respektive investeringslandene har i løpet av undersøkelsesperioden blitt mer omfattende. I 2017 krevde en endring i forskrift om land-for-land-rapportering at selskapet inkluderer opplysninger om akkumulert fortjeneste per datterselskap i sin konsernrapport. Olje- og energidepartementet ble først klar over implikasjonen av de rapporterte tapene gjennom omtale i media to år senere. Selskapets årsrapporter viste at tapene i USA var større enn det departementet var klar over. På denne bakgrunn har departementet i 2020 bedt om et årlig møte med Equinor der selskapet skal orientere om forhold i årsrapporten staten som eier bør ha kjennskap til. Dette er etter vår vurdering positivt. Samtidig bør det kunne forventes at en aktiv og informert eier i et vesentlig selskap som Equinor har god oversikt og forståelse av innholdet i selskapets årsrapport, også når informasjonen er kompleks og lite tilgjengelig. Dette er desto viktigere ettersom prinsippet om likebehandling av aksjeeiere begrenser muligheten for utveksling av informasjon mellom selskapet og departementet som majoritetseier. Departementet har etter vår vurdering ikke i tilstrekkelig grad hatt en slik oversikt.