

Klage over konkurrenceforvridende støtte til skolen for luftfartsuddannelser

Journal nr. 3/1120-0100-0713/LHH/MJE/ISA

Rådsmødet 26. november 2003

Resumé

1. Styrelsen undersøgte på baggrund af en klage af 17. august 2000 fra Brancheforeningen Private Kursus Virksomheder over offentlig støtte til Skolen for luftfartsuddannelser (SLU), hvorvidt en række tilskud til henholdsvis flymekanikeruddannelsen, efter- og videreuddannelser af flymekanikere samt pilotuddannelsen kunne gøres til genstand for påbud efter KL § 11 a om konkurrenceforvridende offentlig støtte. Heri lå også spørgsmålet, om der var tale om krydssubsidiering fra flymekanikeruddannelsen til pilotuddannelsen.
2. Styrelsen fandt i afgørelse af 21. juni 2001, at støtte til de 3 uddannelser alle havde hjemmel i offentlig regulering, hvorefter påbud ikke kunne udstedes, jf. KL § 11 a, stk. 2, nr. 2.
3. For så vidt angik spørgsmålet om krydssubsidiering fandt styrelsen, at spørgsmålet faldt uden for Rådets kompetence, da der var tale om en uddannelsesaktivitet på et internationalt marked. Der kunne derfor være tale om, at støtten kunne påvirke samhandelen i det europæiske fællesskab. Styrelsen henviste derfor denne del af klagen til Kommissionen.
4. Spørgsmålet om krydssubsidiering blev indbragt for Konkurrenceankenævnet. Ankenævnet udtalte i kendelse af 13. august 2002, at der ikke i den påklagede afgørelse var fornødent faktisk grundlag for at kunne fastslå, at der var tale om et internationalt marked. Ankenævnet bemærkede afslutningsvis, at det alene er relevant at definere det relevante marked, hvis der foreligger krydssubsidiering. Ankenævnet hjemviste herefter spørgsmålet om krydssubsidiering til fornyet behandling.
5. Klager har under behandlingen af den hjemviste sag udvidet klagen til at omfatte krydssubsidiering af midler fra TEC (Teknisk Erhvervsskolecenter, som SLU blev en del af med virkning fra 2001). Klager har generelt gjort gældende, at den stigende gældssætning har gjort det muligt for SLU/TEC at rekruttere elever til lav elevbetaling samt udbetale højere honorarer til instruktører samt at dette er med til at presse andre aktører ud af markedet.
6. Finansieringen af pilotuddannelsen har siden skolens etablering varieret fra fuldt indtægtsdækket over delvist indtægtsdækket til fuldt brugerfinansieret. Pilotuddannelsen blev indtil 1999 afviklet i regning for SAS Flight Academy. Fra 1999 og frem til 2000 var pilotuddannelsen i SLU indtægtsdækket (taxameterfinansieret). Fra 2000 var en del af pilotuddannelsen taxameterfinansieret og en del brugerfinansieret (delvist indtægtsdækket), og fra 2001 har pilotuddannelsen været fuldt brugerfinansieret. Skolen blev med virkning fra 2001 fusioneret med 3 tekniske skoler og var

herefter en del af Teknisk Erhvervsskole Center (TEC). I forbindelse med fusionen fik skolen eftergivet en gæld på 8,7 mio. kr. til Undervisningsministeriet, da skolen reelt var uden midler.

7. Styrelsen har vurderet spørgsmålet om ulovlig krydssubsidiering på baggrund af regnskabsoplysninger for SLU for årene 1997-2001. På styrelsens foranledning har TEC opstillet nye interne regnskaber for pilot- og mekanikeruddannelsen for årene 1999 – 2001. Det fremgår af de nye regnskaber, at skolen har haft væsentlige underskud på både flymekanikeruddannelsen og på pilotuddannelsen. Det er styrelsens vurdering, at underskuddet på pilotuddannelsen er finansieret ved gældssætning. I forbindelse med etableringen af TEC i 2001 blev pilotuddannelsens økonomi nærmest ”rekonstrueret”, idet der skete en eftergivelse af gæld fra Undervisningsministeriet, jfr. pkt. 6 ovenfor.

8. Skolen har oprindeligt oplyst overfor Undervisningsministeriet, at der var overskud på den indtægtsdækkede virksomhed i årene 1999-2001. Men i virkeligheden var der altså et ikke ubetydeligt underskud på pilotuddannelsen. Elevbetalingen har altså været prissat så lavt i forhold de reelle udgifter, at pilotuddannelsen har bidraget til, at SLU oparbejdede yderligere gæld. I forbindelse med fusionen bliver gælden i SLU eftergivet. Da gældseftergivelsen sker ved tilskud fra det staten, er der tale om konkurrenceforvridende offentlig støtte fsva. den del af eftergivelsen, der vedrører den af pilotuddannelsen oparbejdede gæld. Ifølge Undervisningsministeriet har eftergivelsen hjemmel i lov og støtten er derfor ikke ulovlig.

9. Konkurrencestyrelsen har heller ikke i det materiale styrelsen har gennemgået fundet grundlag for at statuere, at der overført midler fra TEC til pilotuddannelsen i strid med KL § 11 a (dvs. i perioden efter 2001).

10. Det følger af lov om institutioner for erhvervsrettet uddannelse samt bekendtgørelse om tilskudsbetaling og regnskabsføring ved erhvervsskoler mv., at institutionens regnskabsføring skal være i overensstemmelse med Budgetvejledningen.

11. Det følger endvidere af Undervisningsministeriets regnskabsinstruks, at indtægter og udgifter skal periodiseres i overensstemmelse med de generelle regler for periodeafgrænsningsposter i årsregnskabsloven. Undervisningsministeriet skal varetage kontrollen med regnskabsaflæggelsen.

12. Konkurrencestyrelsen vurderer, at disse tiltag, der er gennemført for, at bl.a. Folketing og Rigsrevision kan overvåge, at tilskud til skolerne anvendes efter formålet, også har den virkning, at en korrekt efterlevelse af reglerne vil hindre krydssubsidiering. Det ligger uden for Konkurrencestyrelsens kompetence at vurdere, hvorvidt de regnskabsmæssige principper i henhold til Budgetvejledningen er overholdt.

13. Hertil kommer, at Rigsrevisionen i sin beretning, på baggrund af et endnu ikke færdigbehandlet paradigme om nødlidende institutioner, vurderer, at Undervisningsministeriet ”er godt på vej”. Rigsrevisionen finder på dette grundlag ministeriets foreløbige tiltag tilfredsstillende.

14. Ved en gennemgang af regnskaberne har styrelsen konstateret, at Undervisningsministeriet i forbindelse med en fusion af SLU med 3 tekniske skoler (dvs. etableringen af TEC) har eftergivet en gæld på 8,7 mio. kr.

15. Undervisningsministeriet har i henhold til KL § 11 a, stk. 3, udtalt, at den ydede støtte er lovlige i henhold til offentlig regulering.

16. Styrelsen har endvidere undersøgt spørgsmålet om Forsvarsministeriets afholdelse af udgifter til optagelsesprøver for pilotelever samt tilskud pr. godkendt elev.

17. Ved skrivelse af 19. februar 2003 har Forsvarsministeriet oplyst, at den af Forsvarsministeriets ydede støtte, såvel indirekte støtte i form af afprøvning og udvælgelse af pilotelever som direkte støtte i form af tilskud pr. godkendt elev, har hjemmel i aktstykke nr. 307 tiltrådt af Finansudvalget den 21. juni 2000.

18. Styrelsen har endelig undersøgt, om SLU har modtaget støtte i form af rentefri eller lavtforrentede lån. Styrelsen har konstateret, at SLU har to statslige og et kommunalt rente- og afdragsfrit lån på i alt 5,43 mio. kr. For så vidt angår de statslige lån har Undervisningsministeriet med hjemmel i KL § 11 a, stk. 3, udtalt at den ydede støtte er lovlige i henhold til offentlig regulering. For så vidt angår det kommunale lån har Indenrigs- og sundhedsministeriet ved skrivelse af 28. oktober 2003 oplyst, at det er ministeriets opfattelse, at Københavns amtskommune, Københavns kommune og Frederiksberg kommune ved ydelsen af det omtalte lån ikke har tilsidesat den lovgivning, der påses af ministeriet.

19. For så vidt angår de ovennævnte ydede rente- og afdragsfrie lån, gældseftergivelsen samt den af Forsvarsministeriet ydede støtte, finder Konkurrencestyrelsen generelt, at der er tale om konkurrenceforvridende støtte, jf. KL § 11 a, stk. 2, nr. 1. Støtten er kun ydet til SLU (TEC) og kan dermed forvride konkurrencen i forhold til virksomheder, der agerer på markedet for pilotuddannelsen, herunder klager. Da støtten har hjemmel i lov, jf. KL § 11 a, stk. 2, nr. 2 kan Konkurrencestyrelsen imidlertid ikke foretage sig yderligere.

Afgørelse

20. Det meddeles, at Rådet, på grundlag af de foreliggende oplysninger, ikke finder, at der kan statueres ulovlig krydssubsidiering mellem flymekanikeruddannelsen og pilotuddannelsen.

21. Det meddeles, at Rådet, på det foreliggende grundlag ikke finder, at der kan statueres ulovlig krydssubsidiering mellem TEC og pilotuddannelsen.

22. Det meddeles endvidere, at der for så vidt angår Undervisningsministeriets eftergivelse af gæld stor 8,7 mio. kr., og rente og afdragsfrie lån, samt Forsvarsministeriets tilskud til optagelsesprøver etc. foreligger konkurrenceforvridende støtte med offentlige midler til bestemte former for erhvervsvirksomhed. Men den 7. februar og den 1. juli 2003 har Undervisningsministeriet i jf. KL § 11 a, stk. 3, truffet afgørelse om, at støtten er lovlige i henhold til Finansloven §20.39.01.35 og bekg. nr. 269 af 26. oktober 1965 om byggelån m.v. til handelsskoler, tekniske skoler samt maskinmester og maskinistskoler, samt lbk nr. 689 af 20. juli 1994 § 12, stk. 5 og 7. Den 19. februar 2003 har Forsvarsministeriet oplyst, at støtten er lovlige i henhold til aktstykke nr. 307 tiltrådt af Finansudvalget den 21. juni 2000. Den 28. oktober 2003 har Indenrigs- og Sundhedsministeriet oplyst, at Københavns amtskommune, Københavns kommune og Frederiksberg kommune ved det omtalte lån ikke har tilsidesat den lovgivning, der påses af ministeriet.

Indledning

23. Brancheforeningen Private Kursus Virksomheder indgav den 17. august 2000 en klage til Konkurrencestyrelsen vedrørende konkurrenceforvridende offentlig støtte til SLU.

24. Ifølge klagen blev der ydet et offentligt tilskud på 30 mio. kr. til flymekanikeruddannelsen. Klager anførte, at dette tilskud blev kanaliseret over i SLU's indtægtsdækkede virksomhed (pilotuddannelsen).

25. Styrelsen traf afgørelse i sagen den 21. juni 2001. Styrelsen vurderede, at de offentlige tilskud til SLU ikke ville kunne gøres til genstand for påbud i henhold til KL § 11 a om konkurrenceforvridende offentlig støtte, idet støtten til såvel flymekanikeruddannelsen som arbejdsmarkedsuddannelser indenfor flymekanikerområdet havde hjemmel i offentlig regulering.

26. For så vidt angik Forsvarsministeriets støtte til pilotuddannelsen fandt styrelsen, at der kunne være tale om støtte til en uddannelsesaktivitet på et internationalt marked, hvorfor Konkurrencerådet ikke havde kompetence til at træffe afgørelse i sagen. Det samme gjorde sig gældende for så vidt angik spørgsmålet om krydssubsidiering. Klagen over støtte til pilotuddannelsen, herunder støtte i form af eventuel krydssubsidiering, blev herefter henvist til Europa-Kommissionen.

27. Konkurrencestyrelsens afgørelse blev indbragt for Konkurrenceankenævnet af Brancheforeningen Private Kursus Virksomheder for så vidt angik den del af styrelsens afgørelse, der vedrørte spørgsmålet om krydssubsidiering mellem erhvervsuddannelserne og pilotuddannelsen.

28. Konkurrenceankenævnet traf afgørelse i sagen den 13. august 2002. I afgørelsen udtalte ankenævnet, at der ikke i afgørelsen var det fornødne faktuelle grundlag for at træffe afgørelse om, hvorvidt det relevante marked kunne være internationalt. Ankenævnet bemærkede, at det alene var nødvendigt at foretage en nærmere undersøgelse af det relevante marked, såfremt der forelå krydssubsidiering mellem uddannelserne.

29. Forinden Konkurrenceankenævnet traf afgørelse i sagen indbragte klager et andet spørgsmål for styrelsen, nemlig spørgsmålet om Forsvarsministeriets afholdelse af SLU's udgifter i forbindelse med skolens optagelsesprøve for pilotelever. Denne klage behandles som en del af nærværende sag.

30. Endelig har klager ved skrivelse af 27. februar 2003 udvidet klagen til også at omfatte krydssubsidiering af midler fra TEC. Klager gør gældende, at TEC har finansieret det stadig stigende underskud. Klager har endvidere gjort gældende, at den stigende gældssætning har gjort det muligt at rekruttere elever til lav elevbetaling samt udbetale højere honorarer til instruktører, og at dette er med til at presse andre aktører ud af markedet.

31. I samme skrivelse har klager anført, at SLU har modtaget et rente- og afdragsfrit lån på 4,215 mio. kr., samt modtaget et ekstraordinært tilskud fra Undervisningsministeriet på 8,7 mio. kr.

Kilder

32. Styrelsen har i ved sin vurdering af sagen lagt følgende kilder til grund:

- Rigsrevisionens rapport af 5. oktober 2003, RB C501/03 Beretning til statsrevisorerne om Undervisningsministeriets tilsyn med Luftfartsskolen.
- Revisionsundersøgelse af 21. januar 2003, Deloitte & Touche, Luftfartsskolen 1997-2001.
- Interne regnskaber for SLU for perioden 1997 til 2001 samt oplysninger fra TEC om fordeling af fællesomkostninger på aktiviteter.

Virksomhederne

33. SLU var på tidspunktet for klagen til Konkurrencestyrelsen en selvejende, offentlig institution. Institutionen var godkendt af Undervisningsministeriet efter lov om erhvervsskoler til blandt andet at udbyde erhvervsuddannelser. SLU gennemførte og udbød som eneste uddannelsessted flymekanikeruddannelsen, arbejdsmarkedsuddannelser i form af efter- og videreuddannelser af flymekanikere, og pilotuddannelsen efter godkendelse fra Statens Luftfartsvæsen.

34. Finansieringen af pilotuddannelsen har siden skolens etablering varieret fra fuldt indtægtsdækket over delvist indtægtsdækket til fuldt brugerfinansieret. Pilotuddannelsen blev indtil 1999 afviklet i regning for SAS Flight Academy, der dækkede et eventuelt underskud herved. Fra 1999 og frem til 2000 var pilotuddannelsen i SLU indtægtsdækket (taxameterfinansieret). Fra 2000 var en del af pilotuddannelsen taxameterfinansieret og en del brugerfinansieret (delvist indtægtsdækket), og fra 2001 har pilotuddannelsen været fuldt brugerfinansieret.

35. Finansieringen af pilotuddannelsen fremgår af nedenstående tabel:

Finansiering			
1997	Taxameter	Delt	
1998	Taxameter	Delt	
1999	Taxameter	Delt	
2000		Delt	Tilskud fra Forsvarsministeriet
2001	1. Juni beslattes fusion med virk. 1/1-01		

36. Skolen blev med virkning fra 2001 fusioneret med 3 tekniske skoler og var herefter en del af Teknisk Erhvervsskole Center (TEC). I forbindelse med fusionen fik skolen eftergivet en gæld på 8,7 mio. kr. til Undervisningsministeriet, da skolen reelt var uden midler.

37. TEC indeholder udover SLU FagHøjskolen, Lyngby Tekniske Skole og Metalindustriens Fagskole.

38. Brancheforeningen Private Kursus Virksomheder er stiftet i 1994. Foreningens mål er bl.a. at opnå samme og lige markedsvilkår som offentlige kursusudbydere og forbedre konkurrencevilkår for private kursusudbydere.

Lovgrundlag

Konkurrenceloven

39. Det følger af KL § 11 a, at Konkurrencerådet kan udstede påbud om, at støtte, der er ydet ved hjælp af offentlige midler til fordel for bestemte former for erhvervsvirksomhed, skal bringes til ophør eller skal tilbagebetales. Et sådant påbud kan gives, når støtten direkte eller indirekte har til formål eller til følge at forvride konkurrencen. Påbud kan ikke udstedes, når støtten er lovlig i henhold til offentlig regulering.

Anden lovgivning

40. TEC er omfattet af lov om institutioner for erhvervsrettet uddannelse (lov 2002-06-06 nr. 418). Loven regulerer de institutionelle og økonomiske fællesrammer for institutioner for erhvervsrettet uddannelse og omhandler bl.a. tilskud til fællesudgifter, herunder grundtilskud og taxametertilskud til institutionernes erhvervelse og opretholdelse af lokaler. Loven indeholder endvidere bestemmelser om regnskab og revision, samt lån og tilskud til sammenlægning og spaltning af institutioner ud fra objektive kriterier og til institutioner, der er kommet i en særlig vanskelig situation.

41. Det følger af lovens § 26, stk. 3, at institutionernes regnskabsføring skal være i overensstemmelse med regler, der fastsættes af Undervisningsministeren.

42. Undervisningsministeren har i henhold til denne bestemmelse udstedt bekendtgørelse om tilskudsbetaling og regnskabsføring ved erhvervsskoler m.v. (bekg. 2002-06-20 nr. 499). Bekendtgørelsens § 13 fastsætter, at erhvervsskolerne er omfattet af reglerne i den til enhver tid gældende Budgetvejledning udstedt af Finansministeriet. Af § 13, stk. 8 fremgår det, at skolerne på regnskabstidspunktet skal udarbejde en resultatopgørelse for den indtægtsdækkede virksomhed i overensstemmelse med Budgetvejledningens regler.

43. Af § 12 fremgår det, at regnskabsføringen for erhvervsskoler skal følge reglerne i Undervisningsministeriets instruks for EASY-Ø, økonomistyringssystem for erhvervsskolerne. Instruksen fastlægger, at indtægter og udgifter skal periodiseres i overensstemmelse med de generelle regler for periodeafgrænsningsposter i årsregnskabsloven. Undervisningsministeriet varetager kontrollen med regnskabsaflæggelsen.

44. Endelig følger det af lov om institutioner for erhvervsrettet virksomhed § 36, at institutionerne ved udbud af kurser og andre aktiviteter som indtægtsdækket virksomhed skal følge god markedsføringsskik og ikke må påføre andre ubillig konkurrence.

Støtte

Krydssubsidiering

45. Klager har anført, at de penge, der bliver givet i tilskud til den offentlig finansierede flymekanikeruddannelse bliver kanaliseret over i den indtægtsdækkede virksomhed (pilotuddannelsen). Klager har anført, at pilotuddannelsen derved kan tilbyde højere lønninger til lærerne, lavere elevbetaling, flyundervisning i bedre fly mv. Dette er konkurrenceforvridende overfor andre private pilotuddannelser.

46. Klager har efterfølgende udvidet klagen til også at omfatte spørgsmålet om TEC's finansiering af det stadig stigende underskud.

47. Årsresultatet i regnskabet for SLU (der altså både omfatter pilot- og flymekanikeruddannelsen) har i årene 1997-2001 udviklet sig fra et lille overskud i 1997 til et stadig større underskud, jf. tabel 1. Det samlede resultat for de 5 år er således et underskud på 27,4 mio. kr. Samtidig har flyskolens egenkapital ændret sig væsentligt, fra en positiv egenkapital på 4,1 mio. kr. ultimo 1997 til en negativ egenkapital på -15,0 mio. kr. Underskuddet på egenkapitalen ville have været endnu større, hvis ikke Undervisningsministeriet i 2001 havde eftergivet en gæld på 8,7 mio. kr. i forbindelse med fusionen af SLU med TEC.

Tabel 1: Nøgletal for SLU

År	1997	1998	1999	2000	2001
Resultat	0,5 mio.kr.	-0,4 mio. kr.	-3,7 mio. kr.	-9,8 mio. kr.	-14,0 mio. kr.
Egenkapital	4,1 mio.kr.	3,8 mio.kr.	0,1 mio.kr.	-9,7 mio.kr.	-15,1 mio.kr.

48. Det er særligt årene 2000 og 2001, der er relevante i forbindelse med klagen, idet den indtægtsdækkede pilotuddannelse startede i år 2000. Hertil kommer, at Rigsrevisionen i sin rapport i pkt. 116 anfører, at den korrigerede beregning for skolens indtægtsdækkede virksomhed, som TEC har udarbejdet, er lavet for år 2000 og 2001, ”idet det ikke har været muligt at foretage en specifikation for de tidligere år”.

49. Regnskabet viser, at skolen i 2000 havde et *samlet* underskud på 9,8 mio. kr. I 2001 var det samlede underskud for skolen 14,0 mio. kr.

50. Rigsrevisionen forklarer underskuddet i sin rapport pkt. 79 med stagnerende indtægter og kraftigt stigende udgifter i perioden.

51. For at kunne vurdere, om der har fundet krydssubsidiering sted mellem flymekanikeruddannelsen og pilotuddannelsen, er det nødvendigt at opdele udgifterne til de to forskellige aktiviteter. Styrelsen har (i samarbejde med TEC) opstillet adskilte regnskaber for den brugerfinansierede pilotuddannelsen og for flymekanikeruddannelsen på baggrund af SLU's interne regnskab samt yderligere oplysninger fra TEC om fordelingen af fællesudgifter og -indtægter på de forskellige uddannelser.

52. Det har været muligt at henføre følgende poster til en enkelt aktivitet (dvs. henføres til en specifik uddannelse): Ledelse og administration, Udvikling og markedsføring samt bygningsdrift. Disse udgifter er opgjort i rubrikken ”Direkte fællesomkostninger”.

53. For en del af omkostningerne har det ikke været muligt direkte at henføre dem til en aktivitet. Det gælder for posterne, Direktør (denne post er således ikke en del af Ledelse og Administration, jf. pkt. 52 ovenfor), Sekretær og trykkeri, Administration og løn (denne post er således ikke en del af Ledelse og Administration, jf. pkt. 52 ovenfor), Marketing, Kvalitets sikring, EDB fælles, samt Trykkeri (kun for 2001). Disse omkostninger er blevet fordelt efter antallet af årselever som hver enkelt uddannelsesaktivitet har produceret i løbet af året. Styrelsen vurderer at en sådan fordelingsnøgle er rimelig, da den enkelte elev umiddelbart må forventes at belaste ovennævnte poster ligeligt. Omkostningerne er placeret i rubrikken ”fordelte fællesomkostninger”.

54. Endelig får den taxameterfinansierede del af uddannelserne fællestilskud, bl.a. til bygninger. Disse tilskud er fordelt på de to taxameteruddannelser for 2000. Den brugerfinansierede pilotuddannelse får således ikke del i dette tilskud.

55. Når omkostningerne fordeles, viser det sig, at den brugerfinansierede pilotuddannelse har haft store underskud både i 2000 og 2001. I 2000 var underskuddet på næsten 1,9 mio. kr., mens det i 2001 var på 7,0 mio. kr. De brugerfinansierede pilotuddannelser på skolen havde dermed underskud på henholdsvis 8,8 % og 16,1 % i forhold til de samlede udgifter de to år.

56. For så vidt angår flymekanikeruddannelsen viser de fremsendte regnskaber store driftsmæssige underskud i begge år (-7.2 mio. kr. i 2000 og -6.0 mio. kr. i 2001).

57. At der er underskud på de 2 uddannelser bekræftes tillige af Rigsrevisionens rapport, side 22, tabel 6. Underskuddenes forskellige størrelser i Rigsrevisionens tal og Konkurrencestyrelsens tal skyldes, at Rigsrevisionen alene har brugt den opdeling, der er i de interne regnskaber (der er på afdelingsniveau), mens Konkurrencestyrelsen har bedt om en opgørelse, hvor alle udgifter så vidt muligt er fordelt på den enkelte uddannelsesaktivitet. Konkurrencestyrelsen vurderer, at sidstnævnte opgørelse er mere præcis.

58. Det fundne resultat afhænger naturligvis af den fordelingsnøgle der vælges til uddeling af fællesomkostningerne.

59. Det følger af Rigsrevisionens rapport pkt. 116, at fordelingen af indirekte omkostninger, i den opgørelse Rigsrevisionen lægger til grund, også er foretaget i forhold til antal årselever.

60. Et alternativ er at bruge en fordelingsnøgle, hvor fællesudgifterne fordeles efter forholdet mellem aktiviteternes andre udgifter. Bruges dette princip bliver pilotuddannelsens underskud på henholdsvis 2,96 mio. kr. og 8,35 mio. kr. i 2000 og 2001, mens underskuddet for flymekanikeruddannelsen bliver på henholdsvis 6,22 mio. kr. og 4,70 mio. kr.

61. De indhentede regnskaber viser altså, at pilotuddannelsen i både 2000 og 2001 har haft et væsentligt underskud. Samtidig viser regnskaberne, at dette underskud er blevet dækket af øget gældsætning.

62. Styrelsen hæfter sig desuden ved revisionsundersøgelsen fra Deloitte og Touche (side 6), hvor det fremgår, at "taxameterfinansiering til skolens EUD-uddannelser (erhvervsuddannelser) er underfinansieret, og at man har drøftet en taxameterforhøjelse med Undervisningsministeriet med virkning fra 2002". Det fremgår af Rigsrevisionens beretning (pkt. 65), at taxameterpakken fra 2002 for flymekanikeruddannelsen er blevet justeret, og at uddannelsen fra 2003 har fået tilført et årligt tilskud på 8 mio. kr.

63. Da finansieringen af flymekanikeruddannelsen sker via taxameterfinansiering, får SLU således kun midler for de flymekanikere, der bliver uddannet. Dette udelukker ikke, at der er sket krydssubsidiering, idet noget af pilotuddannelsens underskud kan være indeholdt i underskuddet for mekanikeruddannelsen.

64. Styrelsen kan ikke ud fra de indhentede oplysninger dokumentere, at der er overført midler fra flymekanikeruddannelsen til pilotuddannelsen. Skolen har dog oprindeligt oplyst overfor

Undervisningsministeriet, at der var overskud på den indtægtsdækkede virksomhed i årene 1999-2001. Men i virkeligheden var der altså et ikke ubetydeligt underskud på pilotuddannelsen. Elevbetalingen har altså været prissat så lavt i forhold de reelle udgifter, at pilotuddannelsen har bidraget til, at SLU oparbejdede yderligere gæld. I forbindelse med fusionen bliver gælden i SLU eftergivet. Da gældseftergivelsen sker ved tilskud fra det staten, er der tale om konkurrenceforvridende offentlig støtte fsva. den del af eftergivelsen, der vedrører den af pilotuddannelsen oparbejdede gæld. Ifølge Undervisningsministeriet har eftergivelsen hjemmel i lov og støtten er derfor ikke ulovlig, jf. pkt. 71 ff.

65. Det fremgår af bekg. om tilskudsbetaling og regnskabsføring ved erhvervsskoler m.v. § 13, at erhvervsskoler er omfattet af reglerne i den til enhver tid gældende Budgetvejledning.

66. Budgetvejledningen fastsætter disponeringsregler samt regler for prisfastsættelse af varer og tjenesteydelser, herunder at prisen på den enkelte ydelse fastsættes således, at der ikke sker konkurrenceforvridning over for private eller offentlige konkurrenter.

67. Konkurrencestyrelsen vurderer, at disse regler, der er gennemført for, at bl.a. Folketing og Rigsrevision kan overvåge, at tilskud til skolerne anvendes efter formålet, også har den virkning, at en korrekt efterlevelse af reglerne vil hindre krydssubsidiering. Det ligger uden for Konkurrencestyrelsens kompetence at vurdere, hvorvidt de regnskabsmæssige principper i henhold til Budgetvejledningen er overholdt.

68. Det skal tilføjes, at Rigsrevisionen i pkt. 196 i rapporten anfører, at denne på baggrund af paradigmaet om nødlidende institutioner, der endnu ikke er færdigbehandlet i Undervisningsministeriet og dermed ikke fuldt implementeret, vurderer at Undervisningsministeriet er ”godt på vej”. Rigsrevisionen finder Undervisningsministeriets foreløbige tiltag tilfredsstillende.

Tilskud/eftergivelse af gæld

69. SLU har som følge af de store driftsunderskud været nød til at gældsætte sig yderligere, jf. tabel 2.

Tabel 2: SLU's gæld

		2001 t. DKK	2000 t. DKK	1999 t. DKK
1	Prioritetsgæld	16.258	17.104	17.928
2	Anden langfristet gæld	539	0	0
	Langfristet gæld i alt	16.798	17.104	17.928
3	Bankgæld	0	2.159	3.214
4	Prioritetsgæld, afdrag	967	825	389
5	Leverandører af varer og tjenesteydelser	16.300	5.814	6.030
6	Anden kortfristet gæld	2.619	2.413	2.176

7	Gæld til Undervisningsministeriet	0	10.703	0
8	Mellemregning Undervisningsministeriet	4.204	1.724	4.323
9	Gæld til Faghøjskolen	7.895	0	0
10	Periodeafgrænsningsposter	6.339	2.494	253
	Kortfristet gæld i alt	38.324	26.132	16.385
	Gæld i alt	55.123	43.236	34.313

70. **Ad 1.** Det fremgår af regnskabet for SLU, at prioritetsgælden omfatter 2 lån (fra en privat bank og fra en privat kreditforening). Disse lån må vurderes at være optaget på almindelige markedsvilkår. Desuden har SLU 2 rente- og afdragsfrie lån fra staten og 1 rente- og afdragsfrit lån fra Københavns Amt, Københavns Kommune og Frederiksberg Kommune.

71. Undervisningsministeriet har for så vidt angår det rente- og afdragsfrie statslån på 3.715.000 kr. ved skrivelse af 1. juli 2003 oplyst, at lånet har hjemmel i lov om godkendelse af handelsskoler, tekniske skoler samt maskinmester- og maskinistiskoler og tilskud m.v. til disse, jf. lbk. nr. 187 af 9. april 1981, § 13-16. Bestemmelserne i § 13-15 giver adgang til at yde rente- og afdragsfrie lån til bygninger og udstyr. I § 16 bemyndiges undervisningsministeren til at fastsætte nærmere regler for ydelse af lån. Denne bemyndigelse er udmøntet i bekg. nr. 269 af 26. oktober 1965 om byggelån m.v. til handelsskoler, tekniske skoler samt maskinmester og maskinistiskoler.

72. For så vidt angår det rente- og afdragsfrie lån på 500.000 kr. har Undervisningsministeriet ved skrivelse af 1. juli 2003 oplyst, at lånet har hjemmel i lov om erhvervsskoler, jf. lbk. Nr. 689 af 20. juli 1994 § 12, stk. 5 og 7 samt lbk. nr. 529 af 17. juni 1996 § 12, stk. 5 og 7.

73. For så vidt angår kommunalt/amtskommunale lån på 1.214.667 kr. har Indenrigs- og Sundhedsministeriet ved skrivelse af 28. oktober oplyst, at Københavns amtskommune, Københavns kommune og Frederiksberg kommune ved det omtalte lån ikke har tilsidesat den lovgivning, der påses af ministeriet.

74. Konkurrencestyrelsen vurderer, at de rente- og afdragsfrie lån udgør konkurrenceforvridende støtte, jfr. KL § 11 a, stk. 2, nr. 1, idet støtten kun er ydet til SLU (TEC) og dermed kan forvride konkurrencen i forhold til virksomheder, der agerer på markedet for pilotuddannelsen, herunder klager.

75. Da samtlige lån har hjemmel i offentlig regulering kan Konkurrencestyrelsen imidlertid ikke foretage sig yderligere jf. KL § 11, stk. 2, nr. 2.

76. **Ad 7.** Undervisningsministeriets har eftergivet en gæld på 8,7 mio. kr. Det fremgår af regnskabet, at de 8,7 mio. kr. ifølge Undervisningsministeriet skulle ses som et tilskud til fusionen med de to andre tekniske skoler.

77. For så vidt angår gældsstiftelsen (lånet på 8,7 mio. kr.) har Undervisningsministeriet ved skrivelse af 22. januar 2003 anført, at lånet der blev bevilget i februar 2001, blev ydet i henhold til

Lov om Erhvervsskoler § 12, stk. 6, hvorefter der kunne ydes lån eller tilskud til skoler, der efter Undervisningsministeriets skøn var kommet i en særlig vanskelig situation.

78. Undervisningsministeriet har endvidere oplyst, at man som led i planerne for sammenlægningen af SLU, Lyngby Tekniske Skole, Metalindustriens Fagskole og Faghøjskolen anmodede Undervisningsministeriet om et tilskud til dækning af omkostninger, der måtte påregnes som følge af fusionen. Herunder blev det bl.a. aftalt, at Undervisningsministeriet ved fusionens gennemførelse ville udbetale et tilskud, der kunne udligne lånet på 8,7 mio. kr., således at den nye institution ikke skulle overtage gældsforpligtelsen. Gældseftergivelsen blev medtaget i åbningsbalancen pr. 1. januar 2001 for den fusionerede skole (TEC).

79. Undervisningsministeriet har ved skrivelse af 7. februar 2003 oplyst, at fusionstilskuddet blev udbetalt med hjemmel i Finanslovskonto §20.39.01.35, *Tilskud til erhvervsskoleinstitutioners udvikling*. Bevillingen kan anvendes til finansiering af institutionsudvikling på erhvervsskoler og udgifter i forbindelse med fusioner af erhvervsskoler, herunder til selektive tilskud. Konkurrencestyrelsen vurderer, at der er tale om konkurrenceforvridende støtte, men da gældseftergivelsen har hjemmel i lov kan Konkurrencestyrelsen ikke foretage sig yderligere jf. § 11, stk. 2, nr. 2¹.

80. **Ad 8.** Mellemregningen mellem SLU og Undervisningsministeriet dækker ifølge Undervisningsministeriet over forudbetalt taxametertilskud til flymekanikeruddannelsen for januar måned i det efterfølgende regnskabsår. Beløbet periodiseres og optages i årsregnskabet som en kortfristet gældspost. Der er herefter ikke tale om støtte i henhold til KL § 11, stk. 1.

81. **Ad 9.** En del af SLU's gældsætning for 2001 er sket ved en gældssætning i forhold til Faghøjskolen (der er en del af TEC). TEC har oplyst, at mellemværendet er opstået, da Faghøjskolen afregnede en del skyldige poster for SLU pga. manglende likviditet for skoleenheden, og at det er sket efter 1. januar 2001 hvor skoleenhederne blev fusioneret.

82. Undervisningsministeriet har udarbejdet vejledning om institutionelle forandringer for erhvervsskoler og AMU-centre ved sammenlægning, spaltning og virksomhedsoverdragelse. Undervisningsministeriet har endvidere udarbejdet regnskabsinstruks, hvoraf fremgår at institutioner som udgangspunkt er underlagt de statslige regnskabsregler, herunder Undervisningsministeriets bekendtgørelse om revision af erhvervsskoler. På grundlag af disse detaljerede regnskabsregler finder styrelsen ikke anledning til at foretage sig yderligere.

83. **Ad 10.** Periodeafgrænsningsposter dækker primært over deltagerbetalinger for pilotuddannelsen. Posten stiger væsentligt for 2001 i forhold til 2000 fordi antallet af elever på den brugerfinansierede uddannelse stiger væsentligt i forhold til året før (i 2000 er der kun 1. års elever mens der i 2001 er både 1. års og 2. års elever på den 2-årige uddannelse).

84. På baggrund af disse oplysninger vurderer styrelsen, at pilotuddannelsen ikke har modtaget offentlig støtte, der er ulovlig i forhold til Konkurrencelovens § 11a.

Anden støtte

85. Det fremgår endvidere af klagen, at Forsvarsministeriet afholder SLU's udgifter i forbindelse med skolens optagelsesprøve for pilotelever. Forsvarsministeriet yder endvidere et direkte tilskud pr. godkendt elev.

86. Forsvarsministeriet har ved skrivelse af 19. februar 2003 oplyst, at såvel den direkte støtte som den indirekte støtte har hjemmel i aktstykke nr. 307 tiltrådt af Finansudvalget den 21. juni 2000.

87. Konkurrencestyrelsen finder, at Forsvarsministeriets afholdelse af SLU's udgifter i forbindelse med skolens optagelsesprøver samt det direkte tilskud pr. godkendt elev er konkurrenceforvridende støtte i henhold til KL § 11 a, stk. 2, nr. 1.

88. Da såvel støtten fra Undervisningsministeriet som støtten fra Forsvarsministeriet har hjemmel i lov, jf. Kl § 11 a, kan Konkurrencestyrelsen ikke foretage sig yderligere.

Parternes bemærkninger

89. Sagen har været sendt i høring hos TEC og hos PKV. PKV er fremkommet med følgende bemærkninger:

90. a) PKV mener ikke, at en fordeling af fællesudgifterne på baggrund af årselever er dækkende. Konkurrencestyrelsen burde i fordelingsnøglen have taget udgangspunkt i, at flymekanikeruddannelsen er en holduddannelse og at pilotuddannelsen er en individuel uddannelse, som kræver meget mere planlægning og tilrettelæggelse i forhold til den enkelte elev den grundlæggende forskel på pilotuddannelsen og flymekanikeruddannelsen.

91. b) PKV mener, at tiden før 2000 er vigtig, fordi det overskud, der blev oparbejdet i tiden før 2000, er brugt på at finansiere pilotuddannelsen.

92. c) Konkurrencestyrelsen burde have været ekstra omhyggelig med at undersøge de økonomiske transaktioner, da der i perioden 1997 til 2000 har været udarbejdet misvisende interne regnskaber. PKV undrer sig over, at Konkurrencestyrelsen er kommet til en anden konklusion en Rigsrevisionen. Herudover har Konkurrencestyrelsen ikke afdækket den budgetmæssige hjemmel.

93. d) Af styrelsens materiale fremgår ikke, at flymekanikeruddannelsen i 2003 fik et særtilskud på kr. 8 mio., og at man i 2001 bevilgede TEC et fusionstilskud på 30 mio. kr.

94. e) Konkurrencestyrelsen har ikke undersøgt, hvor gælden stammer fra og har heller ikke sikret sig, at der ikke sker en sammenblanding af gælden. PKV nævner endvidere, at SLU har foretaget en række dispositioner, der har medført omfattende økonomiske forpligtelser langt ud i fremtiden.

95. f) Da det af Rigsrevisionens rapport fremgår, at pilotuddannelsen ikke har eller har haft muligheden for at være selvfinansierende, er det et klart udtryk for, at pilotuddannelsen må have været finansieret på anden vis – nemlig via krydssubsidiering.

96. g) Rigsrevisionen påpeger i pkt. 95 i beretningen en overtrædelse af Budgetvejledningen i forbindelse med aflønning af ansatte. Dette faktum undlader Konkurrencestyrelsen at forholde sig til, trods den nærliggende sammenhæng med spørgsmålet om krydssubsidiering.

97. Ad a. Konkurrencestyrelsen har i samarbejde med TEC uddelt fællesudgifterne på de forskellige uddannelsesaktiviteter, jf. ovenfor punkt 51-55. Der er dog visse fællesudgifter, der ikke kan lade sig gøre at uddele, f.eks. omkostninger til direktør, løn og administration, marketing mv. Disse udgifter er derfor uddelt efter andelen af årselever på den enkelte aktivitet, som efter Konkurrencestyrelsens vurdering er en rimelig fordeling, da hver årselev må antages nogenlunde ligeligt at belaste disse poster. Samtidig er fordelingsnøglen baseret på et objektive og målbart kriterium. Som alternativ har Konkurrencestyrelsen fordelt fællesudgifterne efter forholdet mellem uddannelsesaktiviteternes direkte udgifter. Dette har nogen betydning for det udregnede underskud, idet flymekanikeruddannelsen i det tilfælde vil have oparbejdet et underskud på henholdsvis 6,22 og 4,70 mio. kr. for 2000 og 2001, mens pilotuddannelsens underskud i den udregning vil udgøre henholdsvis 2,96 og 8,35 mio. kr. for 2000 og 2001, jf. pkt. 59. Brugen af denne fordelingsnøgle ændrer således ikke ved Konkurrencestyrelsens samlede konklusion.

98. Ad b. Det fremgår af tabel 1 ovenfor (og af Rigsrevisionens beretning tabel 2), at SLU havde underskud i både 1998 og 1999 samt et lille overskud i 1997. Der er derfor ikke tale om, at SLU har kunnet bruge et tidligere akkumuleret overskud til at finansiere IDV-aktiviteterne i 2000 og 2001. Derimod har der været et samlet underskud for disse 3 år, som er blevet finansieret ved at tære på SLU's egenkapital, jf. tabel 1.

99. Ad c. Konkurrencestyrelsen henviser i det hele til det under pkt. 97 og 98 ovenfor anførte om baggrunden for forskellen på underskuddenes størrelse i henholdsvis Rigsrevisionens og Konkurrencestyrelsens beregninger. Herudover skal det for så vidt angår afdækningen af den budgetmæssige hjemmel henvises til, at Konkurrencestyrelsen i relation til Undervisningsministeriets eftergivelse af gæld samt udbetaling af lån, i henhold til Konkurrencelovens § 11 a, stk. 3 har forelagt spørgsmålet om lovhjemmel for den relevante minister og det relevante tilsynsråd, som herefter har truffet afgørelse om hjemmelsspørgsmålet.

100. Ad d. Konkurrencestyrelsens undersøgelse dækker ikke 2003, da der ikke foreligger regnskabstal for denne periode. Af samme årsag vedrører Konkurrencestyrelsens vurdering ikke et særtilskud til flymekanikeruddannelsen i 2003 på 8 mio. kr. For så vidt angår fusionstilskuddet til TEC i 2001 på 30 mio. kr. er der tale om et tilskud til hele TEC og ikke til SLU. Beløbet fremgår ikke af de regnskabsoplysninger Konkurrencestyrelsen har indhentet, og er derfor ikke taget med i Konkurrencestyrelsens analyse. Det bemærkes, at det af Rigsrevisionens beretning pkt. 73 fremgår, at Undervisningsministeriet kan yde fusionstilskud i forbindelse med fusioner, jf. også ovenfor pkt. 76-79 ovenfor.

101. Ad e. For så vidt angår PKV's henvisning til Rigsrevisionens beretning vedrørende SLU's dispositioner, der har medført omfattende økonomiske forpligtelser langt ud i fremtiden, kan Konkurrencestyrelsen bemærke, at denne konstatering i beretningen, efter Konkurrencestyrelsens vurdering, ikke er ensbetydende med, at SLU's finansiering ikke hænger sammen.

102. For så vidt angår Konkurrencestyrelsens manglende undersøgelse af, at der ikke er sket en sammenblanding af gælden, er det styrelsens vurdering, at en sammenblanding af gælden ikke har nogen betydning i det omfang gælden er blevet eftergivet med hjemmel i offentlig regulering.

103. Ad f. Det er korrekt, at pilotuddannelsen ikke har eller har haft mulighed for at være selvfinansierende. Underskuddet er efter Konkurrencestyrelsens vurdering finansieret ved hjælp af gældssætning, og en del af denne gæld er eftergivet med hjemmel i offentlig regulering.

104. Ad. g. Endelig skal det, for så vidt angår Rigsrevisionens påpegning af overtrædelse af Budgetvejledningen i forbindelse med aflønning af ansatte, anføres, at de merudgifter, der måtte optræde som følge af, at Budgetvejledningen ikke er overholdt, er en del af Konkurrencestyrelsens opgørelse. Det skal i tilknytning hertil bemærkes, at Rigsrevisionen i pkt. 196 i rapporten anfører, at denne på baggrund af paradigmaet om nødlidende institutioner, der endnu ikke er færdigbehandlet i Undervisningsministeriet og dermed ikke fuldt implementeret, vurderer at Undervisningsministeriet er ”godt på vej”. Rigsrevisionen finder Undervisningsministeriets foreløbige tiltag tilfredsstillende.

Samlet konklusion

105. På det foreliggende grundlag finder styrelsen ikke grundlag for at statuere krydssubsidiering mellem flymekanikeruddannelsen og pilotuddannelsen. Styrelsen finder heller ikke grundlag for at statuere krydssubsidiering mellem TEC og pilotuddannelsen.

106. Styrelsen finder for så vidt angår Undervisningsministeriets eftergivelse af gæld på 8,7 mio. kr., de rente og afdragsfrie lån, samt Forsvarsministeriets tilskud til optagelsesprøver etc., at der foreligger konkurrenceforvridende støtte med offentlige midler til bestemte former for erhvervsvirksomhed. Undervisningsministeriet har imidlertid udtalt, at gældseftergivelsen på 8,7 mio. kr. er lovlige i henhold til offentlig regulering, og at de statslige lån har hjemmel i lov. Forsvarsministeriet har ligeledes udtalt, at afholdelse af udgifter til optagelsesprøver for pilotelever samt direkte tilskud har hjemmel i et aktstykke. Endelig har Indenrigs- og Sundhedsministeriet udtalt, at Københavns amtskommune, Københavns kommune og Frederiksberg kommune ved ydelsen af et kommunalt rente- og afdragsfrit lån ikke har tilsidesat den lovgivning, der påses af ministeriet.

1 Rigsrevisionen anfører under bemærkningerne til pkt. 171 i rapporten, at skolen i realiteten optog et uhjemlet lån ved, at de udbetalte skolelønninger oversteg undervisningsministeriets tilskud til skolen. ”Uhjemlet” må i denne henseende forstås som det faktum, at der ikke på tidspunktet for udbetalingerne var givet tilsagn om tilskud. Til dette har Undervisningsministeriet i skrivelse af 9. oktober 2003 svaret, at ”Mellemregningen var opstået ved, at de centrale lønudbetalinger til skolen i en periode havde oversteget skolens taxametertilskud. Erhvervsskolerne havde således tidligere en ordning, der indebar, at lønninger blev beregnet og udbetalt via SCL, hvorefter skolernes faktiske lønudgifter blev modregnet i de løbende tilskudsudbetalinger. Skolens taxametertilskud var i denne periode faldende, bl.a. fordi skolen i en periode på ca. ½ år ikke optog elever på uddannelsen til flymekaniker. Skolens SCL-gæld betød reelt, at skolen havde et uhjemlet likviditetstræk i UVM, som nødvendigvis måtte udlignes, og i dette tilfælde var et likviditetslån eneste mulighed”.