

BEDRE EIERSTYRING AV AVINOR

25. mai 2010

Tor Homleid, Ingeborg Rasmussen, Steinar Strøm



Forord

NHO Luftfart ønsker rammebetingelser som sikrer en kostnadseffektiv og rasjonell infrastruktur

For å sikre utviklingen av norsk luftfart ønsker NHO Luftfart gode og rasjonelle lufthavner og at kostnadene ved å fly må holdes så lave som mulig. Viktige element for å få til dette er å sørge for en kostnadseffektiv og rasjonell infrastruktur for luftfarten og en riktig finansiering av bedriftsøkonomisk ulønnsomme lufthavner.

NHO Luftfart er bekymret for at investeringsbehovet, sammen med en svakere trafikkutvikling, vil medføre en økning i avgiftsnivået ved norske lufthavner. NHO Luftfart ønsker derfor å se på muligheter for en bedre eierstyring av Avinor.

Vista Analyse AS har vært engasjert av NHO Luftfart for å vurdere ulike muligheter for en bedre eierstyring av Avinor AS. I arbeidet fokuseres på tiltak som kan bidra til å sikre kostnadseffektiv drift av lufthavnene (riktige incentiver) uten at de grunnleggende prinsipper for eierskap til og finansiering av lufthavnene i Norge endres.

I tillegg til lufthavnene driver Avinor AS flysikringstjeneste som deles inn i underveistjeneste og innflyvningstjeneste. Dette arbeidet avgrenses til Avinors lufthavndrift. Det innebærer at vi berører trafikkkontrollen ved den enkelte lufthavn (innflyvningstjenesten), men ikke ser nærmere på muligheter for bedre styring av underveistjenesten i dette arbeidet.

Fra Vista Analyse har Ingeborg Rasmussen, Steinar Strøm og Tor Homleid deltatt i arbeidet, med sistnevnte som prosjektleder. Prosjektansvarlige i NHO Luftfart har vært Torbjørn Lothe og Ove Myrøld.

Sandefjord, 20. april 2010

Tor Homleid

Innhold

Sammendrag	3
Innledning	7
1. Avinor, organisering, styring og utfordringer	9
1.1. Bakgrunn og formål	9
1.2. Avinors inntekter og kostnader	10
Driftkostnader og lønnsomhet.....	15
1.3. Investeringsbehov og fremtidige utfordringer	17
2. Internasjonal utvikling av lufthavndrift.....	18
2.1. Fra statlig regulering offentlig styrt marked.....	18
2.2. Drift av lufthavner i Sverige	20
3. Et samfunnsøkonomisk perspektiv på dagens organisering av Avinor.....	22
3.1. Finansiering av lufthavner - hovedprinsipper.....	22
3.2. Samfunnsøkonomisk lønnsomhet og optimale avgifter.....	23
3.3. Samfunnsøkonomiske tap ved dagens eierstyring.....	25
4. Incentiver til oppfyllelse av sektormål	28
4.1. Avinor – et virkemiddel	28
4.2. Organisering av Avinor og driften av lufthavnene.....	29
4.3. Inntektsrammer	30
4.4. Benchmarking	32
4.5. Konkurransen.....	33
5. Skisse til en ny styringsmodell	35

Sammendrag

Økte investeringsbehov og svakere trafikkutvikling gir dårligere lønnsomhet

Lønnsomheten i Avinor utfordres av økende driftsunderskudd og økende behov for investeringer ved de regionale lufthavnene og av større svingninger i trafikken ved de fleste lufthavner.

Trafikkutviklingen vil ikke lenger kunne dekke over et stigende kostnadsnivå i lufthavndriften.

I dette arbeidet gjennomgås muligheter for en bedre eierstyring av Avinor, hvor målsettingene er at styringen:

- i sterkere grad skal stimulere til kostnadseffektivitet (drift og investeringer)
- skal bli mer langsiktig og mer robust i forhold til kortsiktige endringer i markedet.
- skal gi Avinor AS sterkere incentiver til oppfyllelse av sektormål,

Stordriftsfordeler ved lufthavnene, både på kostnads- og inntektssiden

Avgiftsinntektene utgjør gjennomsnittlig 85,- kroner pr. passasjer gjennom Avinors lufthavner, med små variasjoner mellom ulike lufthavner.

Kommersielle inntekter utgjør gjennomsnittlig 75,- kroner pr. passasjer i tillegg, men inntektene fra parkering, tax-free, utleie etc. er langt høyere ved de største lufthavnene, mens de minste lufthavnene har beskjedne kommersielle inntekter.

Høye faste kostnader gjør at kostnadene pr. passasjer er lavere desto flere som bruker lufthavnen.

En ekstra reise bidrar dermed til at resultatet ved lufthavnene forbedres med 70,- – 110,- kroner.

Krysssubsidiering, statlig eierskap og høy andel kommersielle inntekter

Sammenliknet med andre land, er driften av lufthavner i Norge i dag preget av et sterkt statlig eierskap og et omfang av krysssubsidiering vi ikke finner i noen andre land i Europa.

Sammenliknet med andre land henter også norske lufthavner en stor andel av inntektene fra kommersielle sideaktiviteter som parkering, tax-free og utleie av fasiliteter til flyselskaper og serviceaktiviteter ved lufthavnene.

Samfunnsøkonomisk optimal lufthavndrift

Hvis vi ønsker å drive lufthavnene samfunnsøkonomisk optimalt, bør lufthavnavgiftene fastsettes med utgangspunkt i marginale kostnader ved å tilby tjenestene, korrigert for ulempen ved å finansiere underskudd ved lufthavnene gjennom skatter og/eller brukerfinansiering.

Lufthavnavgiftene i Norge er langt høyere enn marginale kostnader. Samtidig utnytter Avinor muligheten til å hente ut monopolgevinsten av de kommersielle aktivitetene ved lufthavnene. Begge forhold reduserer den samfunnsøkonomiske lønnsomheten ved Avinors lufthavner.

Incentivene virker ikke

Avinor styres i dag etter resultatmål, hvor staten setter krav til egenkapitalandel, krav om avkastning på investert kapital

og krav om utbytte fra Avinor. Styringen av Avinor fungerer lite effektivt fordi:

- selskapets monopolmakt gjør at avgiftsøkninger på trafikkjentene og prisøkninger på kommersielle tjenester ofte vil være mer behagelig enn kostnadsreduserende tiltak.
- kryssubsidieringen av driftsunderskudd og ulønnsomme investeringer tilsidesetter styringsmålene (pålegg om å gjennomføre investeringer uten avkastning) og gir et dyrere og dårligere rutetilbud.

Kryssubsidiering koster 1 – 4 milliarder kroner pr. år

Kryssubsidiering kunne tidligere til en viss grad forsvares fordi flypassasjerer i liten grad reagerte på prisendringer, fordi det mange steder var monopoldannelser også blant flyselskaper og fordi det var begrenset tilgang på offentlig kapital til dekning av underskudd ved lufthavnene.

I dag er disse forhold endret totalt: Det er konkurranse mellom flyselskapene og endringer i billettpriser og rutetilbud gir store utslag på trafikkvolumene. I en slik situasjon gir kryssubsidiering store tap for trafikanter og flyselskap.

Avhengig av graden av overveltning av avgifter fra flyselskap til trafikanter, har vi beregnet at dagens nivå på kryssubsidiering – ca 1.000 millioner kroner pr. år - gir et årlig samfunnsøkonomisk tap på 1.000 – 4.000 millioner kroner.

For høye avgifter gir dyrere og dårligere rutetilbud

Konsekvensen av for høye avgifter er et dyrere og dårligere rutetilbud.

For flyruter med mange avganger pr. døgn, som f.eks Oslo – Bergen/Trondheim/Stavanger, behøver ikke ulempen knyttet til litt færre avganger være veldig stor. For flyruter med færre avganger pr. døgn, som f.eks Oslo – Kristiansund/Kirkenes og Bergen – Kristiansand, er ulempene ved færre avganger langt større.

Ny styringsmodell med tre hovedelementer

For å øke fokus på bedrifts- og samfunnsøkonomisk drift av Avinors lufthavner, skisseres en ny modell for styring av Avinor med tre hovedelementer:

1. Inntektsrammer for lufthavnenes avgiftsinntekter fastsettes for lengre tidsperioder. Inntektsrammene bestemmes av generell kostnadsutvikling i samfunnet, krav til økt effektivitet ved lufthavnene og av utvikling i flytrafikken.
2. Enkeltlufthavner / grupper av lufthavner defineres som selvstendige resultatenheter, hvor eier (staten) fastsetter individuelle styringsmål (mål for avkastning, egenkapitalandel og utbytte).
3. Utformingen av kryssubsidieringen mellom lufthavnene endres slik at:
 - a. en del overføres via eier ved at det stilles strenge lønnsomhetskrav og tas ut høyt

utbytte fra de største lufthavnene, disse midlene anvendes deretter til offentlig kjøp av tjenester (lufthavndrift) fra de minste lufthavnene.

- b. en del overføres direkte mellom lufthavner, men knyttet utvikling av trafikk mellom lufthavnene og utformet slik at begge lufthavner har incitament til å øke trafikken.

Tre kategorier lufthavner

Styringsmodellen forutsetter at lufthavnene deles i tre kategorier:

- A) Lufthavner som, med dagens - eller et noe lavere - avgiftsnivå, gir avkastning ut over normalavkastning.
- B) Lufthavner hvor bruk av incentiver kan gi bedriftsøkonomisk lønnsom drift.
- C) Lufthavner hvor det er vanskelig å oppnå positivt driftsresultat.

Styringselementene brukes ulikt

De tre styringselementene brukes ulikt ved lufthavner i de tre kategoriene. For lufthavner i kategori A og B legges det vekt på å etablere mekanismer som gir incitamenter til å arbeide for lønnsom drift ved den enkelte lufthavn og hvor hver lufthavn gis stor frihet innenfor de rammer som defineres av eieren.

For lufthavner i kategori C forutsettes det et forsterket fokus på kostnadene ved lufthavndriften, f.eks gjennom anbudsutsetting av lufthavndriften.

Konsekvenser for staten

Styringsmodellen forutsetter - i større grad enn dagens modell - at staten (som eier av lufthavnene) stiller individuelle og differensierte krav til avkastning og utbytte fra den enkelte lufthavn.

Omfanget av krysssubsidiering bør reduseres uavhengig av hvilken styringsmodell som velges. Det bør ikke være noe mål at statens lufthavndrift skal være selvfinansierende. Driften ved ulønnsomme lufthavner som staten ønsker å opprettholde, bør sikres uavhengig av overskuddet ved de største lufthavnene.

En styringsmodell som stimulerer effektiv lufthavndrift bidrar uansett til å redusere omfanget av krysssubsidiering mellom lufthavnene.

Konsekvenser for brukerne av lufthavnene

Styringsmodellen vil på sikt gi lavere lufthavnavgifter som igjen vil gi lavere billettpriser og flere avganger og dermed bedre lønnsomhet for flyselskapene og et bedre rutetilbud for trafikantene.

Innledning

Avinor skal legge til rette for sikker og effektiv luftfart

Avinor AS står i dag for driften av statlig eide lufthavner i Norge. Ifølge eierskapsmeldingen¹ inngår Avinor i en gruppe selskaper der eierskapet hovedsakelig har andre mål enn bedriftsøkonomisk verdimaksimering. Dette er nedfelt i selskapets formålsparagraf hvor det står at:

”Avinor skal eie, drive og utvikle luftfartsanlegg ved å legge til rette for sikker og effektiv luftfart, yte tjenester innen samme område og annen virksomhet som bygger opp under foretakets hovedvirksomhet, herunder kommersiell utvikling av virksomheten og lufthavnområdene. Virksomheten kan drives av selskapet selv, av heleide datterselskaper, eller gjennom andre selskaper det har eierandeler i eller samarbeider med.

Selskapet skal utføre samfunnsplågte oppgaver i henhold til lovgivning, konsesjon mv., herunder planlegging og utredning innenfor luftfartssektoren og beredskapsoppgaver.”

Økte investeringsbehov og svakere trafikkutvikling gir dårligere lønnsomhet

Innenfor Avinor er det en omfattende kryssubsidiering fra lønnsomme til ulønnsomme lufthavner. I tillegg til dekning av driftsunderskudd ved regionale og mellomstore lufthavner, skal driftsoverskuddet ved de største lufthavnene benyttes til å finansiere investeringer ved samtlige lufthavner og til å gi avkastning på investert kapital.

Lønnsomheten i Avinor utfordres nå av økende driftsunderskudd og økende behov for investeringer ved de regionale lufthavnene og av redusert vekst i trafikken ved de fleste lufthavner.

Lettelser i rammebetingelsene

Med sviktende trafikk som følge av finanskrisen og utsikt til lavere trafikkvekst enn tidligere forventet har Avinor advart mot at selskapet ikke vil være i stand til å møte sine forpliktelser.

Samferdselsdepartementet har delvis imøtekommet Avinors ønsker om bedre rammebetingelser. For regnskapsåret 2008 har staten avstått fra utbytte fra Avinor, det er gitt utsettelse på avdrag på statlige lån til OSL, samt bidrag til gjennomføring av ulønnsomme investeringer i 2009. I tillegg er utbyttemodellen justert slik at f.o.m 2010 skal maksimalt 50 % av overskuddet utdeles som utbytte.

Forslag til endringer i styringen av Avinor

Målet med dette arbeidet er å identifisere muligheter for en bedre styring av Avinor, mer preget av langsiktighet

I kapittel 2 gjennomgås dagens organisering og styring av Avinor, samt de utfordringer selskapet står overfor i årene framover. I kapittel 3 gjennomgås kort utviklingen i internasjonal lufthavndrift. I kapittel 4 vurderes organisering og

¹ St.meld. nr. 13 2006-2007, Eierskapsmeldingen

styring av Avinor i et samfunnsøkonomisk perspektiv. I kapittel 5 ser vi på ulike muligheter for en styring av Avinor som gir sterkere incentiver til oppfyllelse av sektormål – og avslutter dette kapitlet med en skisse til endringer i styringsprinsipper som kan gi en bedre styring av norske lufthavner.

1. Avinor, organisering, styring og utfordringer

1.1. Bakgrunn og formål

Formål og samfunnsoppdrag

Avinor AS ble etablert i 2003 ved at den tidligere forvaltningsbedriften Luftfartsverket ble omdannet til statlig aksjeselskap. Forvaltningen av eierskapet i selskapet er lagt til Samferdselsdepartementet, og samferdselsministeren er generalforsamling i selskapet. Formålet med selskapet er å oppfylle sektorpolitiske mål. Bedriftsøkonomiske mål knyttet til overskudd i selskapet er underordnet de sektorpolitiske målene.

Avinors samfunnsoppdrag er å eie, drive og utvikle et landsomfattende nett av lufthavner for sivil sektor og en samlet flysikringstjeneste for sivil og militær sektor. Det er videre et mål at Avinor skal være selvfinansierende og at dagens lufthavnstruktur skal opprettholdes. Gitt målet om selvfinansiering og opprettholdelse av dagens lufthavnstruktur følger det at overskuddsflyplasser må betale for de bedriftsøkonomisk ulønnsomme flyplassene. Dette omtales som samfinansiering i Prop. 1 S (2009-2010) der det også fremmes som et selvstendig mål at samfinansieringen i selskapet skal fortsette.

Styringen av Avinor

Stortinget orienteres om virksomheten i Avinor gjennom Stortingsmeldinger². Departementet stiller krav til avkastning og utbytte på selskapets kapital, og bruker eierrollen til å definere hvilke samfunnsplågte oppgaver selskapet skal utføre.

Samferdselsdepartementet er også takstmyndighet. Luftfartsavgiftene fastsettes årlig gjennom statlig forskrift.

Avkastningsmål

Etter etableringen av Avinor som aksjeselskap, har Samferdselsdepartementet fastsatt mål for avkastning på egenkapitalen varierende rundt 10 %. Selskapet har ikke nådd avkastningsmålet i noe enkelt år. Fra 2010 er utbyttepolitikken lagt om. Dette innebærer at forventet utbytte fastsettes for en lengre periode (3-5 år) og skal utgjøre en prosentsats av årsresultatet etter skatt.

Samferdselsdepartementet har også varslet at de vil utrede nærmere om det er riktig at det skal kreves samme avkastning fra de regionale lufthavnene som fra resten av lufthavnene i selskapet.

Utbyttepolitikk

Gjennom utbytte henter eieren (staten) ut avkastning på kapitalen som er investert i Avinor. Utbyttepolitikken skal gi incentiv til effektiv drift, være fleksibel slik at den kan tilpasses dersom situasjonen til selskapet endres vesentlig – og medvirke til at kapitalstrukturen er tilpasset målene, strategien og risikoprofilen i selskapet.

² Sist framlagte melding: St. meld. Nr. 48, Om verksemda i Avinor 2008-2009. Meldingene har hittil vært utarbeidet annethvert år, men Samferdselsdepartementet vil heretter utarbeide meldingene hvert 4. år.

For Avinor har Samferdselsdepartementet en forventning om 50 % utbytte de neste 3 – 5 årene, men det skal tas hensyn til de spesielle utfordringene Avinor står overfor. I lys av investerings- og finansieringsutfordringene selskapet står overfor, er det foreslått å ikke ta ut utbytte i 2010. Det ble heller ikke tatt ut utbytte i 2009.

Finansiering av investeringer – egenkapital

Avinors investeringer finansieres gjennom overskudd på driften og ved låneopptak. Mulighetene for låneopptak er begrenset gjennom selskapets vedtekter (§11); Avinor kan ikke låne mer enn at egenkapitalen³ utgjør minst 40 % av totalkapitalen. Ved utgangen av 2008 hadde Avinor en totalkapital på 20,2 milliarder kroner og en egenkapitalandel på 46 %.

I St.prp. nr. 91 (2008–2009) ble det bevilget 150 millioner kroner til et ekstraordinært investeringstilskudd til Avinor AS i 2009. For 2010 er det gitt en engangs bevilgning på 50 millioner kroner. Bevilgningene er begrunnet i nødvendige sikkerhetsinvesteringer og oppgraderinger av sikkerhetssonene på flere av det regionale flyplassene.

De fleste drives med underskudd

Avinor AS hadde i 2007 driftsinntekter på 6,87 mrd. kroner, driftskostnader på 4,53 mrd. kroner og overskudd før renter, skatter og avskrivninger på 2,34 mrd. kroner.

Bare 4 av 46 lufthavner oppnådde i 2007 et positivt driftsresultat etter avskrivninger⁴ – og resultatet ved Oslo Lufthavn (OSL) alene utgjorde mer enn 95 % av driftsresultat før avskrivninger for Avinorkonsernet.

1.2. Avinors inntekter og kostnader

Trafikkinntekter og kommersielle inntekter

Lufthavner har to hovedinntektskilder:

- Inntekter fra trafikk
- Kommerielle aktiviteter på og ved lufthavnene

Avinorst trafikkinntekter detaljstyres av Samferdselsdepartementet, mens selskapet har stor frihet til å fastsette prisnivået for de kommersielle aktivitetene ved lufthavnene.

Trafikkinntektene – fire ulike avgifter

Med hjemmel i Luftfartsloven fastsetter Samferdselsdepartementet takstene for Avinor. Takstregulativet blir fastsatt i form av en forskrift, vanligvis en gang i året.

Luftfartsavgiftene er knyttet til

- antall passasjerer (passasjeravgift og sikkerhetsavgift),
- vekt på flyene (startavgift) og
- distanse (underveisavgift).

Passasjeravgift og startavgift finansierer drift og vedlikehold

³ Egenkapitalandel defineres som Sum egenkapital som andel av egenkapital og langsiktig gjeld.

⁴ 4 lufthavner (Oslo Lufthavn, Gardermoen, Bergen/Flesland, Stavanger/Sola og Trondheim/Værnes) oppnådde positivt driftsresultat etter avskrivninger. Ytterligere 3 (Ålesund/Vigra, Bodø og Kristiansand/Kjevik) oppnådde positivt driftsresultat før avskrivninger i 2007.

Regler for avgiftsfastsettelse	<p>ved lufthavnene, sikkerhetsavgiftene er øremerket tiltak mot terror, mens underveisavgiftene dekker flysikringstjenesten.</p> <p>I henhold til internasjonale avtaler skal sikkerhetsavgifter og underveisavgifter være kostnadsbaserte, mens passasjer- og startavgifter kan fastsettes uavhengig av kostnadene. Generell konkurranselovgivning innenfor EØS-området krever likevel at det ikke skal diskrimineres mellom ulike markeder, f.eks mellom utenriks- og innenrikstrafikk.</p>
Startavgift – 68 kroner pr. passasjer	<p>Startavgift innkreves for start av flyginger og varierer avhengig av høyeste tillatte startvekt. Satsene (2009/2010) er 96 kroner pr. tonn inntil 100 tonn + 48 kroner pr. tonn over 100 tonn.</p> <p>I 2009 gav startavgiftene Avinor inntekter på 1.750 mill. kroner – tilsvarende 34 % av samlede avgiftsinntekter.</p> <p>De mest brukte flytypene i norske innenrutsruter har maksimal startvekt i området 58 – 80 tonn og 120 – 190 passasjerplasser. Dette gir startavgifter på 5.500 til 7.500 kroner pr. avgang – tilsvarende 40 – 50 kroner pr. sete⁵. Med et passasjerbelegg som i 2009 tilsvarer dette 68 kroner pr. passasjer.</p> <p>Det gis 30 % rabatt på startavgiftene ved en rekke mindre lufthavner på Vestlandet samt i midt- og Nord-Norge⁶.</p>
Passasjer avgift – 39 / 59 kroner pr. passasjer	<p>Passasjeravgift beregnes for avreisende passasjerer og transferpassasjerer, ikke for transittpassasjerer⁷. Det skilles mellom utenlands- og innenlandspassasjerer.</p> <p>I hht EØS-avtalen er det ikke tillatt å differensiere avgiftsnivået mellom innenriks- og utenrikstrafikk uten at dette begrunnes i ulikt kostnadsnivå. EFTAs overvaksingsorgan ESA har ment at Norge ikke kan ha lavere avgifter for innenlands flytrafikk enn for utenlands trafikk. I høringsforslaget om Avinors takstregulativ ble det derfor foreslått en harmonisering av passasjeravgiften, noe som ville ha betydd høyere avgifter for reiser innenlands og lavere avgifter for reiser utenlands. Etter høringsrunden har Samferdselsdepartementet delvis utsatt denne harmoniseringen, og satt i gang et utredningsarbeid for å se om kostnadsgrunnlaget for passasjeravgiften er slik at forskjellene kan opprettholdes.</p> <p>I påvente av en gjennomgang av grunnlaget for avgiftene, er innenlands passasjeravgift økt fra 36 til 39 kroner pr. passasjer fra 2009 til 2010, mens utenriks er beholdt uendret på 59 kroner pr. passasjer.</p>
Sikkerhetsavgift – 60 kroner pr. passasjer	<p>Sikkerhetsavgift beregnes for avreisende passasjerer, ikke for transfer- eller transittpassasjerer. Sikkerhetsavgiften ble</p>

⁵ For flyginger til kontinentalsokkelen er det egne satser.

⁶ For statens landingsplasser i Oppland, Sogn og Fjordane, Møre- og Romsdal, Sør-Trøndelag, Nord-Trøndelag med unntak av Trondheim Lufthavn, Værnes, Nordland med unntak av Bodø Lufthavn, Troms og Finnmark betales 70 % av gjeldende takster.

⁷ Transferpassasjerer: Reisende med flybytte som ikke har gjennomgående billett (passasjer og bagasje sjekkes inn på nytt). Transittpassasjerer: Reisende med flybytte som har gjennomgående billett – og ikke behøver ny innsjekking.

innført fra juni 2004, med 42 kroner pr. avreisende passasjer. Samtidig ble passasjeravgiften redusert med 21 kroner pr. passasjer. Sikkerhetsavgiften har senere økt, og er for 2009 og 2010 fastsatt til 60 kroner pr. reise. Totalt gir sikkerhetsavgiften inntekter på nær 1.000 mill. kroner pr. år (24 % av Avinors avgiftsinntekter).

Underveisavgift

Underveisavgiften skal dekke kostnadene ved flysikrings-tjenesten mellom lufthavnene. Avgiften innkreves direkte fra flyselskapene av Eurocontrol. Avinor har inntekter fra underveisavgiften på ca. 860 mill. kroner pr. år.

Inntektene fra underveisavgiften går ikke til lufthavnene, men til Avinors Flysikringsdivisjon. Flysikringsdivisjonen utfører også tjenester for lufthavnene, blant annet tårn- og innflyvningskontroll. For disse tjenestene betalte Avinors lufthavnselskaper totalt 648 mill. kroner til Flysikringsdivisjonen i 2008.

170 avgiftskroner pr. passasjer til lufthavnene

Samlet mottar Avinors Lufthavner ca. 170 kroner pr. passasjer i avgiftsinntekter. Alle avgifter beregnes på grunnlag av avreisende passasjerer og avgående fly. Når vi fordeler inntektene både på ankommende og avreisende passasjerer, får vi dermed en gjennomsnittsinntekt på ca. 85 kroner pr. passasjer for lufthavnene. Det vil være variasjoner rundt dette nivået knyttet bl.a til andel utenrikstrafikk, rabatter på startavgifter, passasjerbelegg og andel transitt, transfer og offshorepassasjerer.

Avgifter ved Sandefjord Lufthavn,

Mens Samferdselsdepartementet fastsetter takstregulativ for Rygge på samme måte som for Avinors lufthavner, er Sandefjord Lufthavn fristilt fra dette. Selv om det er grunn til å anta at de satser flyselskapene effektivt betaler er lavere enn det som oppgis i takstregulativene, kan regulativet ved Sandefjord Lufthavn brukes som grunnlag for sammenlikning med Avinors Lufthavner.

Utformingen av avgiftssystemet ved Sandefjord Lufthavn tilsvarer – i store trekk – det vi finner ved Avinors lufthavner.

- Startavgift / TNC-avgift er to avgifter ved Sandefjord Lufthavn. Samlet beregnes de to avgiftene å utgjøre 47,50 pr. innenlandspassasjer og 62,50 pr. utenlandspassasjer. Nivået ligger dermed ca. 10,- kroner lavere enn Avinors 68,- kroner pr. passasjerer.
- Passasjeravgift ved Sandefjord Lufthavn er noe høyere innenlands (44,- pr. pass. vs. 39,- pr. pass. ved Avinors lufthavner), og noe lavere (45,- vs. 59,-) for passasjerer i utenlandstrafikk.
- Sikkerhetsavgiften ved Sandefjord lufthavn (27,- kroner pr. passasjer) er under halvparten av nivået ved Avinors lufthavner (60,- kroner pr. passasjer).

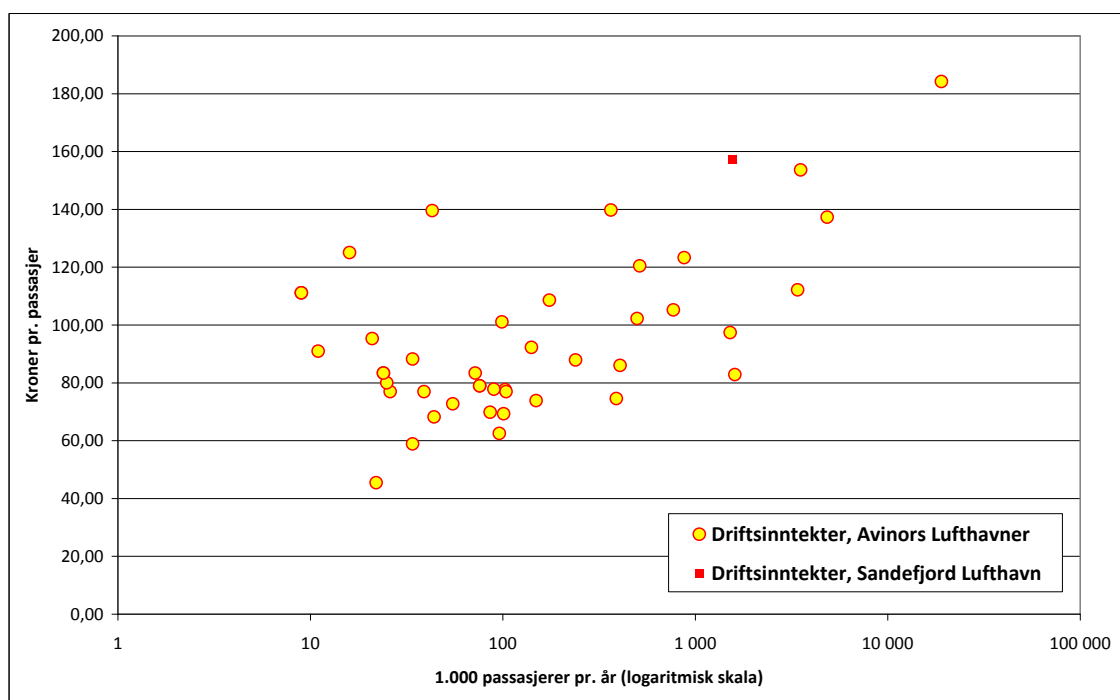
nesten 25 % under Avinor

Samlede avgifter⁸ pr. avreisende passasjer ved Sandefjord Lufthavn er ca. 130,- kroner – tilsvarende 65,- kroner pr. passasjer gjennom lufthavnen. Dette er 20,- kroner - eller nesten 25 % lavere enn avgiftsnivået ved Avinors lufthavner.

Driftinntekter inkluderer kommersielle inntekter

De samlede driftinntektene (avgifter og kommersielle inntekter) varierer mellom flyplassene.

I figur 2.1 vises de samlede driftsinntektene pr. passasjer ved Avinors lufthavner i 2007. I figuren er også driftsinntektene pr. passasjer for Sandefjord Lufthavn inkludert. Sandefjord Lufthavn er en selvstendig lufthavn som drives utenfor Avinor.



Figur 2.1: Driftsinntekter ved Avinors lufthavner og Sandefjord Lufthavn, kroner pr. passasjer⁹, 2007.

Flere passasjerer gir høyere inntekter pr. passasjer

Av figuren går det fram at det er store variasjoner i inntektsnivå mellom lufthavner med omtrent like mange passasjerer, men at inntektsnivået øker med økende passasjertall.

Inntektsnivået er høyest ved Oslo Lufthavn Gardermoen – lavest ved de regionale lufthavnene.

Ifølge regnskapene er driftsinntektene pr. passasjer noe høyere ved Sandefjord lufthavn sammenliknet med Avinors lufthavner av tilsvarende størrelse.

Stordriftsfordeler på inntektssiden

De viktigste årsakene til at det er stordriftsfordeler på inntektssiden er at høyere passasjertall gir grunnlag for mer effektiv

⁸ Ikke inkludert underveisavgifter som betales direkte fra flyselskap til Eurocontrol.

⁹ Alle passasjerer er inkludert (innland, utland, transit og offshore). Antall passasjerer vises med logaritmisk skala siden det er en konsentrasjon av lufthavner med relativt få passasjerer og et lite antall lufthavner med mange passasjerer. Kilde: St.meld. nr. 48 2008-2009 "Om verksemda i Avinor" og Årsmelding fra Sandefjord Lufthavn.

drift av alle typer tjenester som tilbys på og i tilknytning til lufthavnen. Høyere passasjertall legger også til rette for at et større område kan komme under kontroll av lufthavnselskapet, med de fordeler dette gir når det gjelder muligheter for å ta ut monopolgevinster også for de kommersielle tjenestene.

Andre faktorer som påvirker mulighetene for kommersielle inntekter vil være forhold som f.eks andel utenlandspassasjerer (tax-free), fordeling av passasjerer mellom bosatte og besøkende, kvalitet på kollektiv tilbringertjeneste og avstand til befolkningsknutepunkt.

Det er særlig de kommersielle inntektene som varierer

Gitt dagens avgiftsstruktur vil det ikke være store forskjeller i trafikkinntekter pr. passasjer mellom de ulike lufthavnene.

Når det er store inntektsforskjeller mellom lufthavnene reflekterer dette derfor at det er store forskjeller i de kommersielle inntektene. Ifølge Avinors årsberetning for 2008 var de kommersielle inntektene pr. passasjer:

- 102 kroner ved Oslo Lufthavn Gardermoen
- 48 kroner ved store lufthavner
- 41 kroner ved mellomstore lufthavner
- 17 kroner ved regionale lufthavner

Høye kommersielle inntekter ved Sandefjord Lufthavn

Basert på vårt anslag på avgiftsinntekter på 65 kroner pr. reise, kan vi anslå at de kommersielle inntektene ved lufthavnen utgjør ca. 90,- kroner pr. reise ved Sandefjord Lufthavn, dvs at bare Gardermoen har høyere kommersielle inntekter pr. passasjer. Reisemønsteret (høy andel utenlandsreiser, høy andel utreisende) og geografiske karakteristika ved lufthavnens influensområde (som gjør kollektivt tilbringertilbud lite konkurransedyktig) bidrar til at lufthavnen har høye inntekter fra tax-free og parkering.

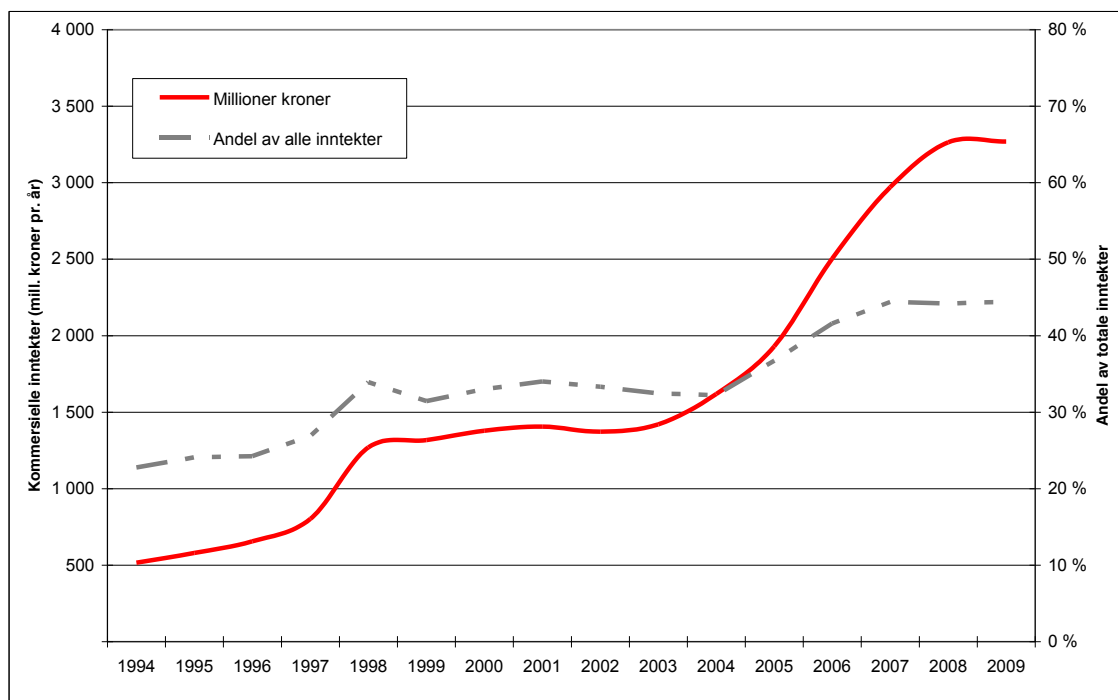
Økende andel av inntektene fra sideaktiviteter

En økende andel av inntektene ved lufthavnene kommer fra kommersielle sideaktiviteter. Ved europeiske lufthavner økte inntektsandelen fra 41 % i 1983/84 opp til 50 % i 1998/99¹⁰. Bortfall av tax-free salg innenfor EU 1999 førte til et markert brudd på denne trenden; inntektsandelen fra kommersielle aktiviteter var i 2006/2007 sunket til 48 % av totale inntekter.

I Norge er tax-free-salget ved utenlandsreiser beholdt, og fra 2006 er det også tillatt å selge ved ankomst. For norske lufthavner har dette bidratt til at økningen i inntektsandel fra kommersielle aktiviteter har fortsatt.

Utviklingen i Avinors kommersielle inntekter for perioden 1994 – 2007 er vist i figur 2.2.

¹⁰ Kilde: Anne Graham, "Managing airports. An international perspective" (Elsevier, 2008)



Figur 2.2: Avinors kommersielle inntekter, perioden 1994 – 2009. Mill. kroner pr. år og som andel av Avinors samlede inntekter. Kilder: St.meld. nr. 48 2008-2009 "Om verksemda i Avinor" og Avinors årsrapport 2009.

Variasjoner mellom lufthavner

Vi ser av figuren at inntektene er mangedoblet i løpet av denne perioden – og nå utgjør 45 % samlet for alle Avinors lufthavner. Inntektene økte kraftig etter åpningen av Oslo Lufthavn Gardermoen, og etter at det i 2006 ble tillatt å selge tax-free varer ved ankomst. I 2008 økte Avinors kommersielle inntekter til 3.264 mill. kroner, et nivå som også holdt seg i 2009.

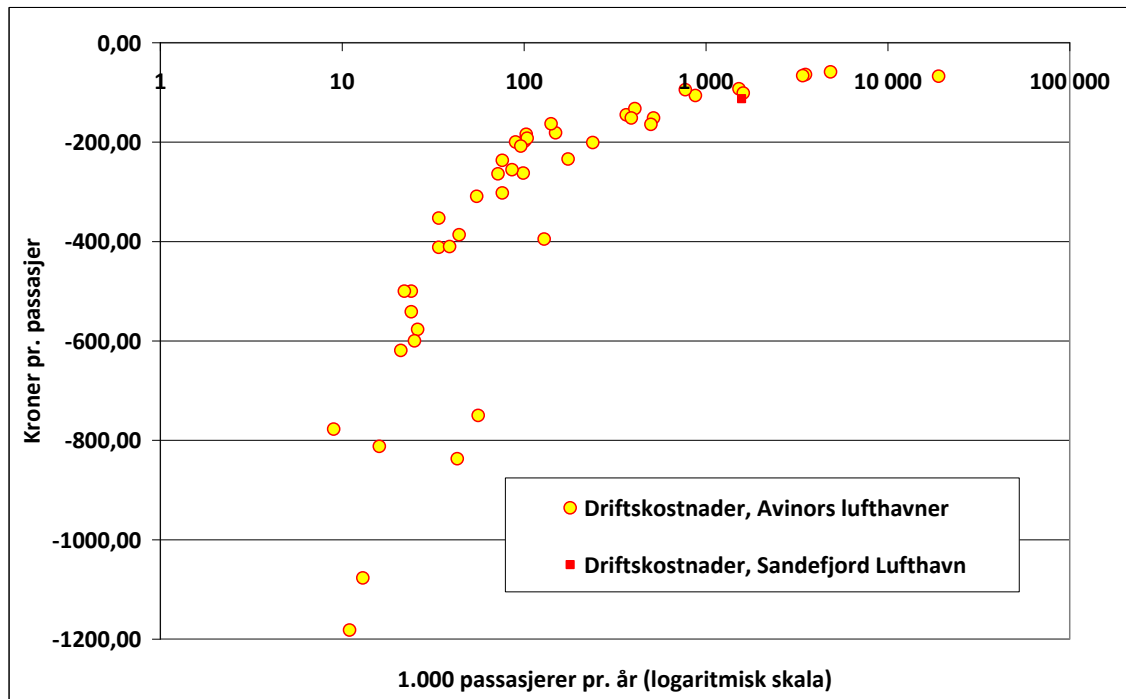
På tross av at norske flyplasser har beholdt muligheten for tax-free salg ser vi at avgifter utgjør en større andel av de samlede inntektene enn det som er tilfelle for gjennomsnittet av europeiske flyplasser.

Utnyttelse av monopolliknende situasjoner til å sette høye priser på kommersielle tjenester som utføres ved lufthavnene bidrar til å holde trafikkavgiftene lave, men kan også bidra til et høyt kostnadsnivå for lufthavnens brukere.

Driftkostnader og lønnsomhet

Stordriftsfordeler på kostnadssiden

Drift av lufthavner er preget av høye faste kostnader og lave marginalkostnader (kostnader ved å produsere en ekstra enhet, f.eks håndtere en ekstra passasjer eller et ekstra fly). Dette gir betydelige stordriftsfordeler, noe som reflekteres i figur 2.3.



Figur 2.3: Driftskostnader (kroner pr. passasjer¹¹) ved Avinors lufthavner og Sandefjord Lufthavn, 2007.

Driftskostnadene ved Oslo Lufthavn var i 2007 68,- kroner pr. passasjer; på samme nivå var også Stavanger og Trondheim. Lavest var kostnadene ved Bergen Lufthavn, Flesland, med 59 kroner pr. passasjer.

Øvrige store og mellomstore lufthavner har driftskostnader varierende fra 93,- (Bodø) til 200,- (Kirkenes) kroner pr. passasjer.

Ifølge regnskapene er det ikke store forskjeller mellom Sandefjord Lufthavn og Avinors lufthavner på kostnadssiden, likevel kan det være reelle forskjeller pga ulike regnskapsprinsipper, ulik konkurransesituasjon og større omfang av kommersielle sideaktiviteter ved Sandefjord Lufthavn.

Kostnader på nesten 400 kroner pr. passasjer ved regionale lufthavner

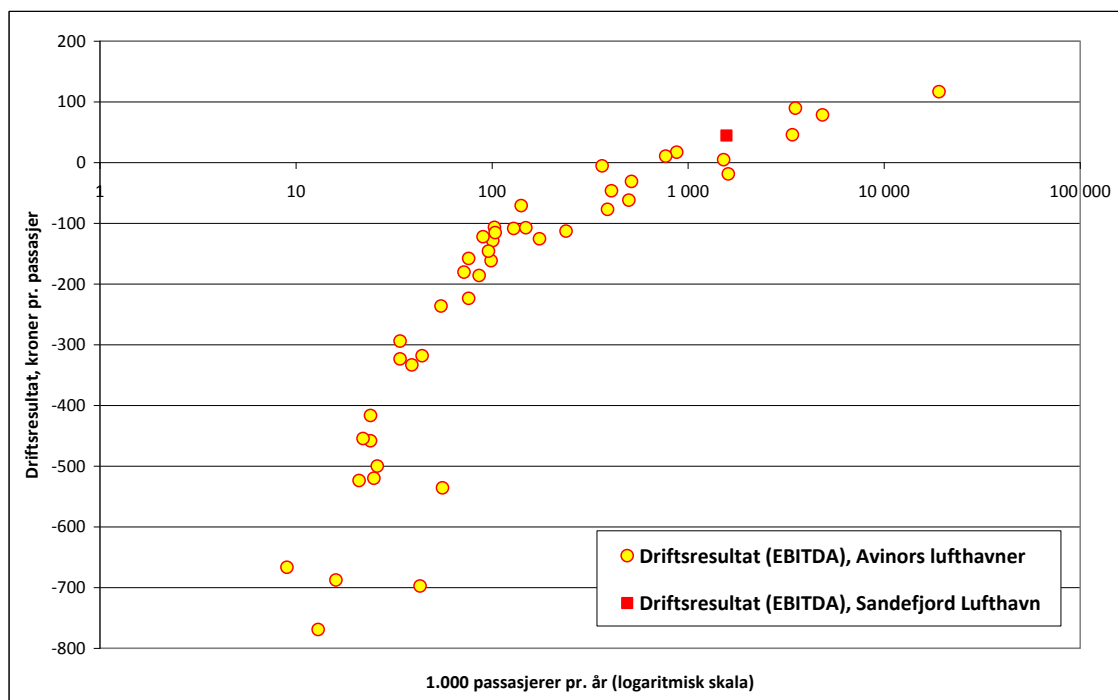
Regionale lufthavner har klart høyest kostnader pr. passasjer, med et gjennomsnitt på 394,- kroner pr. passasjer. Av figur 2.3 går det fram at flere av de minste lufthavnene har driftskostnader opp mot og over 1.000,- kroner pr. passasjer. Lavest av de regionale lufthavnene ligger Florø, med 163,- kroner pr. passasjer.

Bare 7 lufthavner med positivt driftsresultat

En konsekvens av stordriftsfordelene både på kostnads- og inntektssiden er at det oppnås vesentlig bedre driftsresultater ved store lufthavner enn ved små lufthavner. Bare 7 av Avinors 46 lufthavner hadde positivt driftsresultat før avskrivninger i 2007. Driftsresultat målt i kroner per passasjer er vist i følgende

¹¹ Alle passasjerer er inkludert (innland, utland, transit og offshore). Antall passasjerer vises med logaritmisk skala siden det er en konsentrasjon av lufthavner med relativt få passasjerer og et lite antall lufthavner med mange passasjerer. Kilde: St.meld. nr. 48 2008-2009 "Om verksemda i Avinor" og Årsmelding fra Sandefjord Lufthavn.

figur:



Figur 2.4: Driftsresultat (kroner pr. passasjer) ved Avinors lufthavner og Sandefjord Lufthavn, 2007. EBITDA: Inntjening før renter, skatt og avskrivninger. Kilde: St.meld. nr. 48 2008-2009 "Om verksemda i Avinor"

Kryssubsidiering – mer enn 1.000 millioner kr pr. år

Mesteparten av driftsunderskuddet ved mindre lufthavnene dekkes gjennom overføringer fra de større lufthavnene. Når avskrivninger inkluderes, ble (i 2007) et underskudd på mer enn 1.000 millioner – i tillegg til departementets krav om avkastning på investert kapital – dekket gjennom kryssubsidiering fra de største lufthavnene.

Flere passasjerer gir bedre lønnsomhet; 70,- til 110,- kroner pr. passasjer

Med dagens takst- og kostnadsstruktur ved Avinors lufthavner gir flere passasjerer bedre lønnsomhet ved alle lufthavner. Enkle beregninger på grunnlag av 2007-regnskapene tilsier at hver ekstra passasjer bidrar til en forbedring av lufthavnenes driftsresultat med 70,- til 110,- kroner.

Ved de mindre lufthavnene er gevinsten først og fremst knyttet til mer rasjonell betjening av passasjerene (flere passasjerer pr. ansatt), for de større lufthavnene utgjør de kommersielle inntektene en økende andel av bidraget til bedret lønnsomhet.

Sammenhengen mellom økt passasjertall og bedret lønnsomhet gjelder uavhengig av lufthavnens størrelse.

1.3. Investeringsbehov og fremtidige utfordringer

Omfattende investeringsplan

I Avinor langsiktige investeringsplan for perioden 2010 – 2019 foreslås investeringer på totalt 22,1 milliarder kroner. Av

dette er noe under halvparten basisinvesteringer og investeringer i sikkerhet og lysanlegg, dvs investeringer som bidrar til å sikre oppfyllelse av gjeldende forskrifter og at standarden på lufthavnene opprettholdes.

Noe over halvparten er nye strategiske investeringer, som skal bidra til å realisere strategiske mål for Avinor. Hovedtyngden av investeringene i denne kategorien er investeringer som vil gi økt kapasitet og/eller økt effektivitet, og dermed muliggjør økt inntjening og lønnsomhet.

Utfordringer

Avinors viktigste utfordringer i dag er:

- Et ambisiøst investeringsprogram
- En underliggende kostnadsvekst som i mindre grad enn tidligere kamufleres av trafikkvekst

Begge disse problemene forsterkes av at vi har en lufthavnstruktur hvor mange av de foreslåtte investeringene ikke gir avkastning og en styring av lufthavnene som i liten grad stimulerer til kostnadseffektivitet.

På oppdrag fra NHO Luftfart gjennomførte Hartmark i 2008 en analyse¹² av kostnadsutviklingen i Avinor. I analysen pekes det på at kostnadsveksten har vært langt større enn det som ble lagt til grunn ved etableringen, og at dette i liten grad er kommentert eller fulgt opp – verken av Avinor selv eller av Samferdselsdepartementet.

Samferdselsdepartementet: grunn til uro over kostnadsutviklingen

Samferdselsdepartementet har tidligere pekt på at kostnadsutviklingen i Avinor gir grunn til uro, og at Avinor har *"eit sjølvstendig ansvar for å gjennomføre tiltaka på ein mest mogleg effektiv måte"*.

I St.meld. nr. 48 (2008-2009) pekes det på at Avinor må balansere hensynet til å gjøre bedriftsøkonomiske lønnsomme investeringer som bidrar til å sikre en bærekraftig utvikling på lang sikt, mot bedriftsøkonomiske ulønnsomme investeringer i sikkerhet som er viktige for å holde ved like dagens transportstandard.

For å sikre gjennomføringen av pålagte investeringer ble det bevilget tiltaksmidler til Avinor i 2009, og ekstraordinære bevilgninger over statsbudsjettet i 2010. I tillegg er det beregnet at den endrede utbyttepolitikken vil redusere utbytte med om lag 250 millioner kroner i femårsperioden 2010-2014.

2. Internasjonal utvikling av lufthavndrift

2.1. Fra statlig regulering offentlig styrt marked

I dette kapitlet gir vi en kort oversikt over utviklingen av lufthavndrift internasjonalt, med en noe grundigere

¹² NHO Luftfart: Kostnadsutvikling Avinor AS. 15.12.08.

I korte trekk – europeisk lufthavnhistorie på 11 sekunder

gjennomgang av organisering og drift av lufthavner i Sverige. Sverige har i likhet med Norge flyplasser som går med finansielt underskudd, men som ønskes opprettholdt av regionale hensyn.

Utgangspunktet for og framveksten av lufthavner har vært noenlunde den samme i de fleste vestlige land:

1. I begynnelsen var det et sterkt statlig engasjement i utbygging av lufthavner, drift av flyselskap og trafikksikringstjenester.
2. Offentlig finansiert utbygging og drift er gradvis erstattet av brukerfinansiering etter hvert som trafikken, inntektene og finansieringsevnen har økt.
3. På 70- og 80- tallet startet en omfattende utvikling i retning av kommersiell tenking rundt lufthavnene, og av kommersielle tjenester i tilknytning til lufthavnene
4. Siden slutten av 80 – tallet har lufthavnsektoren vært preget av "New Public Management"; hvor (fler) målstyring og bedriftsøkonomiske prinsipper introduseres i offentlig sektor. I enkelte land er lufthavnene privatisert, andre steder er lufthavnforvaltningen omdannet til offentlig eide selskap¹³. Felles for offentlig og privat eide lufthavner er økt omfang av konkurranseutsetting av aktiviteter innenfor lufthavnene, benchmarking og internprising for å stimulere til økt kostnadseffektivitet.
5. Økende etterspørsel gir muligheter for store overskudd i monopolmarkeder. Dette har vært utnyttet, særlig ved enkelte større, privat eide lufthavner. Internasjonalt ser det nå ut til å være en trend der det legges større vekt på å bevare offentlig eierskap og å utvikle nye former for regulering av lufthavnene som sikrer kostnadseffektivitet og rimelige priser for brukerne av lufthavnene.

Differensiering av tilbudet, både i luften og på bakken

Frigivelse av lufthavner som primært var etablert for militære formål og bedre kommunikasjoner (veier, jernbane) har bidratt til økende konkurranse – også mellom lufthavner.

Økende konkurranse mellom flyselskaper har ført til en differensiering av rutetilbudet – med tilsvarende behov for differensiering av lufthavntilbudet.

Differensiering av tilbudet mellom ulike lufthavner (høy kvalitet/lav kvalitet) som konkurrerer om det samme trafikkgrunnlaget og innenfor samme lufthavn (f.eks København) for å møte etterspørselen fra ulike flyselskap / trafikantgrupper.

¹³ Canada, hvor mer enn 100 lufthavner overført fra statlig eierskap til lokale myndigheter / non-profit-selskaper siden begynnelsen av 90-tallet, er et godt eksempel på regionalisering av lufthavndriften. Hensikten med regionaliseringer var å stimulere til økt effektivitet og å knytte den enkelte lufthavn nærmere opp mot dens lokale næringsliv og marked.

2.2. Drift av lufthavner i Sverige¹⁴

Samme utgangspunkt som i Norge, men ulik utvikling	<p>Det svenske Luftfartsverket (LFV) har hittil vært organisert som en del av statsforvaltning (tilsvarende tidligere organisering av Luftfartsverket i Norge). LFV betegnes som affärsverk. Det innebærer at bedriften er en selvstendig økonomisk enhet, men hvor verdiene i selskapet tilhører staten og hvor regjeringen har instruksjonsrett overfor enheten. LFV driver flysikringstjeneste i Sverige og driver 16 større lufthavner.</p> <p>Sverige har også stort antall private/regionale/kommunale lufthavner; det statlige engasjementet i eierskap og drift av lufthavner er dermed mindre enn i Norge.</p>
Ulik styring	<p>Styringen av LFV kan oppfattes som mindre detaljert enn norske myndigheters styring av. I tillegg til mål for avkastning på egenkapital og soliditet, forutsettes at trafikkavgiftene¹⁵ i gjennomsnitt ikke får øke mer enn konsumprisindeksen, målt fra 2001 og at 1/3 av resultat etter skatt skal utbetales som utbytte til eieren</p>
Avgiftene varierer mellom lufthavnene	<p>Den største forskjellen i forhold til styringen av Avinor, er at LFV fritt kan fastsette de enkelte avgiftene innenfor rammene som er gitt for det samlede avgiftsnivå.</p> <p>Avgiftsnivået LFV fastsetter, varierer mellom ulike lufthavner. Startavgiftene er lavere ved store lufthavner enn ved små lufthavner, noe som antas å reflektere stordriftsfordeler.</p> <p>Passasjeravgiftene er gjennomgående noe høyere ved de største lufthavnene, og ved de fleste lufthavner er det langt høyere avgifter for utenrikstrafikk enn for innenrikstrafikk. Et unntak fra dette er Malmø Lufthavn, hvor avgiftene ved utenriks reiser bare er marginalt høyere enn avgiftene ved innenriks reiser.</p> <p>Avgiftsvariasjonene kan reflektere konkurranseflater mot andre lufthavner og andre transportmidler. Malmø Lufthavn er konkurranseutsatt ved utenriksreiser på grunn av beliggenheten nær den langt større København Lufthavn, Kastrup, mens svenske innenriksruter konkurrerer mot tog i langt større grad enn hva som er tilfelle i Norge.</p>
Miljøavgifter	<p>Ved svenske lufthavner innkreves utslippsavgift (NO_x) som varierer etter flytype og støyavgift som varierer etter flyplassens beliggenhet, flyets beregnede støynivå og tidspunkt for start / landing.</p>
Sikkerhetsavgift	<p>I tillegg til avgiftene som betales til LFV, innkreves svenske luftfartsmyndigheter en avgift på SEK 45,50 (2008) til kostnader ved sikkerhetskontroll av passasjerene.</p>
Større variasjoner, men lavere nivå på samlede	<p>Sammenliknet med avgiftene ved Avinors lufthavner, er det større variasjon i avgiftsnivået ved LFVs lufthavner. Gjennom-</p>

¹⁴ Omtalen av Luftfartsverket og drift av lufthavner i Sverige er bl.a basert på "Annual Report 2008" fra The LFV Group, "

¹⁵ Ex. Underveisavgifter, sikkerhetsavgifter og støyavgifter.

avgifter	<p>gående vurderes nivået på avgiftene som betales til lufthavnene å være noe lavere ved svenske enn ved norske lufthavner.</p> <p>Forskjellene er større når det gjelder underveisavgiftene som innkreves av Eurocontrol. Her ligger avgiftene i Sverige noe under europeisk gjennomsnitt, mens avgiftene i Norge ligger 30 % over europeisk gjennomsnitt¹⁶.</p>
Lavere andel kommersielle inntekter	<p>Kommersielle inntekter utgjorde 40 % av LFVs samlede inntekter i 2008. Andelen ligger lavere enn ved Avinors lufthavner, til tross for at LVF drifter færre og større lufthavner.</p>
Luftfartsverket omdannes til flere aksjeselskap	<p>Svenske myndigheter er i ferd med å gjennomføre en oppdeling av Luftfartsverket i flere aksjeselskaper. Oppdelingen betyr et fullstendig skille mellom underveistjenesten og flyplassdriften; hensikten er at ulike typer virksomheter på denne måten skal kunne fokusere på sin kjernevirksomhet.</p> <p>Raskere beslutningsprosess og en tydeligere ansvars- og rollefordeling mellom eiere, styre og ledelse er blant svenske myndigheters motiver for å omdanne Luftfartsverket til AS.</p>
10 lufthavner sikrer nasjonalt basistilbud	<p>Forut for "bolagiseringen" av Luftfartsverket er det også gjennomført en ny vurdering av lufthavnstrukturen i Sverige. Svenske lufthavner er¹⁷ inndelt i tre kategorier:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Lufthavner som inngår i et nasjonalt basistilbud av lufthavner (nasjonalt strategiske lufthavner). Disse 10 lufthavnene¹⁸ ansees nødvendige for å opprettholde en god interregional og internasjonal tilgjengelighet. Disse lufthavnene skal ikke kunne legges ned uten godkjenning av regjeringen. Staten forutsettes å dekke 100 % av evt. underskudd ved disse lufthavnene. 2. Regionalt strategiske lufthavner. For disse 27 lufthavnene legges det opp til regionalt/kommunalt eller privat eierskap, men opp til 75 % av underskudd ved disse lufthavnene skal dekkes av staten¹⁹. Det settes et tak på samlet statsstøtte til lufthavnene i denne kategorien. 3. 4 lufthavner ansees ikke som regionalt strategiske. Staten skal ikke gi bidrag til dekning av underskudd ved disse lufthavnene.
Mindre omfang av kryssubsidiering	<p>Sammenliknet med Norge er omfanget av kryssubsidiering mellom svenske lufthavner langt mindre – og når "bolagiseringen" er gjennomført vil omfanget reduseres ytterligere. I 2008 hadde 7 av de 10 nasjonalt strategiske</p>

¹⁶ 2008 – tall fra Eurocontrol gjengitt i LFVs pårsmelding.

¹⁷ "Framtidens resor och transporter – infrastruktur för hållbar tillväxt" (prop. 2008/09:35)

¹⁸ Göteborg/Landvetter, Kiruna, Luleå, Malmö, Ronneby, Stockholm/Arlanda, Stockholm/Bromma, Umeå, Visby og Åre/Östersund.

¹⁹ For regionalt strategiske lufthavner som ligger i områder hvor man med bil eller annen kollektivtransport kan nå Arlanda på mindre enn 2,5 timer, halveres nivået på statligstøtte.

lufthavnene positivt driftsresultat (inkl avskrivninger).

Luftfartsverket vil ikke lenger være forpliktet til å finansiere underskudd ved de øvrige 6 lufthavnene selskapet i dag har ansvar for. Sammen med 21 andre lufthavner, som vurderes å være regionalt strategiske, vil disse lufthavnene kunne motta inntil 75 % av underskudd som støtte fra staten. Løsningen forutsetter derfor at lufthavnselskapene får dekket resterende underskudd fra andre interessenter.

3. Et samfunnsøkonomisk perspektiv på dagens organisering av Avinor

3.1. Finansiering av lufthavner - hovedprinsipper

Naturlige monopoler	Flyplassvirksomhet krever betydelige investeringer. I tillegg er driften av lufthavner karakterisert ved fallende gjennomsnittskostnader. Lufthavner er derfor naturlige monopoler, noe som forutsetter et sterkt offentlig engasjement for å sikre et godt og effektivt luftfartstilbud.
Økonomiske kriterier tilsier marginalkostnadsprising,	Ut fra samfunnsøkonomiske kriterier bør fellesgoder prises med utgangspunkt i de marginale kostnadene ved å framstille disse. Dette er bakgrunnen for at offentlig infrastruktur som vei og bane som oftest stilles vederlagsfritt – eller sterkt subsidiert – til disposisjon for brukerne. Kostnadene kan finansieres gjennom generelle skatter, ved ulike former for brukerfinansiering eller i en kombinasjon mellom skatte- og brukerfinansiering.
..men økende andel finansieres av brukerne	Skattefinansiering medfører imidlertid ulemper som gir samfunnsøkonomiske tap. Skatter kan påvirke individer og bedrifter slik at mindre blir produsert i samfunnet. Dette gir et produksjonstap som gir den samfunnsøkonomiske kostnaden ved skattefinansiering. Brukerfinansiering av infrastrukturen forutsetter at finansieringsevnen som ligger i de naturlige monopolene utnyttes. For norske lufthavner er brukerbetaling langt viktigere enn offentlige finansieringskilder for utvikling av lufthavnene. En fordel med brukerfinansiering er at det bidrar til å skape kunderelasjoner mellom reisende og lufthavnen – og kan stimulere til effektiv drift.
Supplerende finansiering: Kommersielle inntekter	Rundt lufthavner (og andre terminaler) utvikles markeder for ulike typer tilleggstjenester. Gjennom kontroll med disse markedene henter mange lufthavner betydelige bidrag fra slike sideaktiviteter.
Kryssubsidiering fra lønnsomme til ulønnsomme lufthavner	Infrastrukturen (investering og drift) i lufthavnsektoren i Norge er i all hovedsak brukerfinansiert. Det er sterke innslag av kryssubsidiering mellom bedriftsøkonomisk lønnsomme og bedriftsøkonomisk ulønnsomme lufthavner. Dette omtales som <i>samfinansiering</i> og betyr i praksis at reisende fra lønnsomme flyplasser er med på å finansiere ulønnsomme

To typer kryssubsidiering	<p>flyplasser.</p> <p>Gitt dagens organisering av Avinor, kan vi skille mellom to ulike grader av kryssubsidiering mellom lufthavnene:</p> <ol style="list-style-type: none"> a) Kryssubsidiering som kan motiveres av at det bidrar til å styrke Avinors samlede lønnsomhet. b) Overføringer til dekning av driftsunderskudd og til investeringer som ikke tilfredsstiller normale krav til avkastning ved bedriftsøkonomisk ulønnsomme luft-havner. <p>I likhet med brukerfinansiering av egen lufthavn, kan kryssub-sidiering som bidrar til å styrke Avinors samlede lønnsomhet gi incentiver til effektiv drift.</p>
Styringsmålene undergraves	<p>Kryssubsidiering for å dekke underskudd og finansiere ulønnsomme investeringer har ingen slike positive elementer. Tvert imot, kryssubsidiering av denne type bidrar til å undergrave Avinors evne til å nå styringsmålene.</p>

3.2. Samfunnsøkonomisk lønnsomhet og optimale avgifter

Maksimering av samfunnsøkonomisk overskudd	<p>Nivået på avgiftene (og prisene på de kommersielle tjenestene) ved lufthavnene er med på å bestemme om – og i hvilken grad – en lufthavn er samfunnsøkonomisk lønnsom.</p> <p>Det samfunnsøkonomiske overskuddet er summen av:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) De reisendes konsumentoverskudd (differanse mellom betalingsvilje og billettpris) ved å reise fra lufthavnen. 2) Lufthavnens overskudd, dvs inntekter fra avgifter og kommersielle inntekter fratrukket kostnader, både faste og variable. 3) Skattefinansieringskostnader av evt. offentlig kjøp av tjenester ved lufthavnen. 4) Flyselskapenes overskudd ved å operere fra luft-havnen. <p>Den samfunnsøkonomisk optimale løsningen finner vi når lufthavntjenestene prises slik at det samfunnsøkonomiske overskuddet er maksimert.</p>
Optimale avgifter²⁰	<p>For å finne optimale lufthavnavgifter, må vi ta utgangspunkt i lufthavnens marginale kostnader ved å tilby lufthavntjenester. I tillegg til marginalkostnaden skal avgiften inneholde et tillegg som reflekterer hvordan økte avgifter påvirker summen av de fire elementene. En krone i økte avgifter fører til:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. En reduksjon i de reisendes konsumentoverskudd, størrelsen på reduksjonen avhenger av <ol style="list-style-type: none"> 1.1. i hvilken grad flyselskapene velter avgiftsøkningen over på kundene i form av økte billettpriser eller endringer i rutetilbudet og av 1.2. konsumentens alternativer (annen reisemåte/ikke reise).

²⁰ Vi forenkler resonnetet ved å forutsette at det kun er en avgift ved lufthavnene.

2. Økte inntekter for lufthavnen, størrelsen på økningen avhenger av
 - 2.1. flyselskapenes og trafikantenes tilpasning til økte avgifter og av
 - 2.2. reduksjon i kommersielle inntekter som følge av flyselskap og trafikanters tilpasning
3. For lufthavner som drives med underskudd bidrar økte avgifter til redusert behov for offentlig kjøp og dermed reduserte skattefinansieringskostnader.
4. Til sist fører økte avgifter til en reduksjon i flyselskapenes overskudd ved å drive virksomhet fra lufthavnen. Størrelsen på reduksjonen avhenger av selskapets muligheter til å tilpasse kostnadsnivået/tilbudet og/eller til å velte kostnadene over på trafikantene.

Forenkling

Årsakssammenhengene beskrevet over kan forenkles vesentlig. Ut over marginalkostnaden er det tre faktorer som har betydning for optimalt avgiftsnivå:

- Skattefinansieringskostnaden: høy skattefinansieringskostnad tilsier høye avgifter.
- Trafikantenes tilpasning (priselastisitet): høy priselastisitet tilsier lave avgifter
- Flyselskapenes tilpasning (tilbudselastisitet): høy tilbudselastisitet tilsier lave avgifter

Optimale avgifter - varierer mellom lufthavner og gir signaler om nedlegging eller videre drift

Disse optimale avgiftene kan selvsagt være slik at flyselskaper ikke vil bruke flyplassen. Flyplassene er da ikke samfunnsøkonomisk lønnsomme, og bør legges ned med mindre de er begrunnet i andre gevinster for regionen det er betalingsvillighet for, eller eksistens av eventuelle positive eksterne effekter som ikke er internalisert.

Med optimale flyplassavgifter, som jo er brukerbetaling (i tillegg kan det også være direkte offentlig støtte til de flyplasser som blir valgt av selskaper men hvor brukerbetalingen er for lav til å dekke alle faste kostnader) vil avgiften i forhold til i dag bli lavere på de største flyplassene og høyere rundt om på distriktsflyplassene.

Tre kategorier

En beregning av optimale avgifter ved lufthavnene, vil dele dagens lufthavner inn i tre kategorier:

1. Lufthavner som ikke er samfunnsøkonomisk lønnsomme
2. Lufthavner som er samfunnsøkonomisk lønnsomme, men ikke bedriftsøkonomisk lønnsomme – og dermed avhengig av overføringer.
3. Lufthavner som er bedrifts- og samfunnsøkonomisk lønnsomme.

I dag styres lufthavner i de tre kategoriene etter tilnærmet samme prinsipper. En viktig del av en bedre eierstyring av Avinor kan være å utvikle styringsprinsipper som i større grad differensieres mellom lufthavner i ulike kategorier.

3.3. Samfunnsøkonomiske tap ved dagens eierstyring

To hovedproblemer ved dagens eierstyring

De samfunnsøkonomiske tapene ved dagens modell for eierstyring av Avinor er hovedsakelig knyttet til to forhold:

1. Styring etter resultatmål sikrer ikke kostnadseffektivitet i en bedrift som har monopolmakt i ett eller flere marked.
2. Betydelig samfunnsøkonomisk tap (dyrere og dårligere rutetilbud) knyttet til kryssubsidiering (samfinansiering) av driftsunderskudd og ulønnsomme investeringer.

Incentiver som ikke virker

Samferdselsdepartementets styring av Avinor er basert på prinsipper (avkastningsmål, krav til egenkapitalandel og utbytte) som er vel egnet for bedrifter hvor ledelse og styre delegeres rett til å ta beslutninger innenfor de begrensninger styringsprinsippene fastsetter – og hvor bedriften opererer i markeder med fungerende konkurranse mellom ulike aktører. Muligheten til utnyttelse av monopolmakt og det sterke innslaget av kryssubsidiering reduserer eller opphever virkningen av disse styringsprinsippene for Avinor.

Hemmer effektivitet og kreativitet, fremmer sentralstyring

Det kan være mulig å få en konsernledelse til å styre etter summen av disse incentivene, men utfordringene vil øke nedover i organisasjonen etter hvert som sammenhengen mellom egne beslutninger og bedriftens mål blir mindre.

Samfunnsøkonomisk tap ved brukerfinansiering skal ikke være større enn ved skattefinansiering

Som vist i foregående avsnitt, bestemmes optimale avgifter av

1. nivået på skattefinansieringskostnadene (statlig dekning av underskudd ved lufthavnene) og
2. flyselskap og trafikanters tilpasning til endret avgiftsnivå (brukerfinansiering av lufthavnene).

Hvis vi kjenner nivået på skattefinansieringskostnadene, kan vi dermed også beregne samfunnsøkonomisk tap ved en fordeling mellom brukerfinansiering og statlig finansiering som avviker fra det optimale.

Samfunnsøkonomisk tap ved kryssubsidiering

I figur 4.1 vises samfunnets kostnader ved (økt) kryssubsidiering under ulike forutsetninger om:

1. priselastisitet (trafikantenes tilpasning til endringene)
2. hvor stor del av avgiftsøkningene som overveltes trafikantene gjennom flyselskapenes tilpasning
3. avgiftenes andel av samlet billettpris.

Finansieringskostnaden har i figuren en faktor 0 når innkrevingen ikke medfører nyttetap (sum for selskap og trafikanter) ut over avgiftsøkningen.

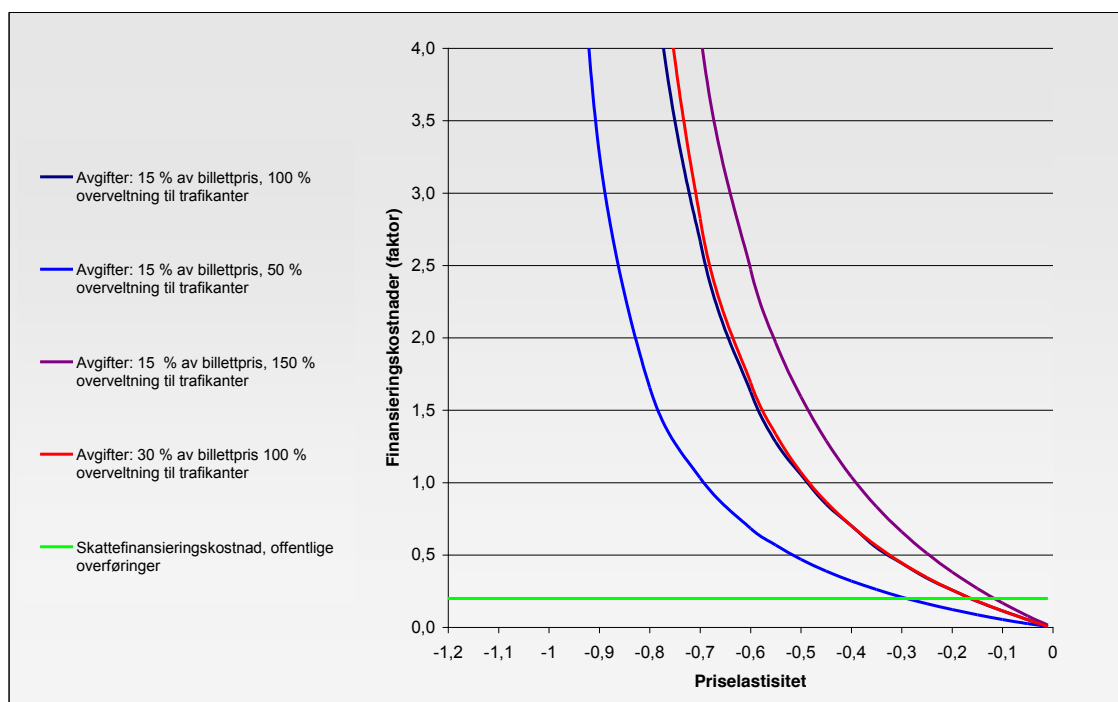
20 % finansieringskostnader ved skattefinansiering

Ved finansiering av investeringer gjennom offentlige overføringer, benyttes en skattefinansieringsfaktor på 0,2 (inntegnet i figuren), tilsvarende 20 %. Dersom staten f.eks skal støtte lufthavnene med 100 mill. kroner, skal dette bare gjennomføres dersom samlet nytte (for lufthavnselskap,

flyselskaper og trafikanter) er minst 120 mill. kroner.

Legges samme kriterier til grunn ved brukerfinansiering / kryssubsidiering, skal denne finansieringsformen bare benyttes når ulempen for selskapene og trafikantene er lik eller mindre enn ulempen ved skattefinansiering. Ved en overføring på 100 mill. kroner fra flyselskaper og trafikanter til lufthavnselskap, skal ekstra ulempe - ut over denne overføringen - ikke utgjøre mer enn 20 mill. kroner pr. år (20 % av finansieringsbeløpet).

Av figur 4.1 går det fram at finansieringskostnaden ved kryssubsidiering bare er på dette nivå (20 %) når priselastisiteten er nær 0.



Figur 4.1: Samfunnets kostnader ved kryssubsidiering av underskudd ved lufthavner.

Vesentlig dyrere enn finansiering av underskudd gjennom offentlige overføringer

Grad av overvelting påvirker finansieringskostnadene ved kryssubsidiering

Vi ser av figuren at kostnadene for selskaper og trafikanter øker dramatisk med økende (tallverdi) på priselastisiteten.

Transportøkonomisk Institutt²¹ har – på grunnlag av en litteraturanalyse – lagt til grunn en priselastisitet ved innenlandsreiser med fly på – 0,6, mens priselastisiteten ved utenlandsreiser varierer fra – 0,7 ved forretningsreiser til – 1,4 ved private reiser.

Samfunnskostnadene ved kryssubsidiering varierer også – avhengig av hvordan flyselskapene tilpasser seg en avgiftsøkning. Ulempen er mindre desto mindre andel av avgiftsøkningen som veltes over på trafikantene. I dagens konkurransesituasjon må selskapene i stor grad kompensere for avgiftsøkninger med økte billettpriser og/eller redusert rute-tilbud.

²¹ TØI rapport 1018/2009

<p>Samfunnsøkonomisk tap ved kryssubsidiering</p>	<p>Selskapenes tilpasning av rutetilbudet bidrar til å øke eller redusere graden av overvelting, avhengig av om trafikantenes nyttetap er større eller mindre enn selskapenes kostnadsbesparelse ved tilpasningen.</p>
<p></p>	<p>Av figur 4.1 går det fram at ulempen ved kryssubsidiering øker med graden av overvelting fra flyselskaper til trafikanter.</p>
<p></p>	<p>Med en prisfølsomhet på -0,7 (TØIs anslag ved innenlandsreiser) vil nyttetapet trafikanter og flyselskaper påføres være 1 til 4 ganger større enn beløpet som hentes inn i avgifter for å finansiere underskuddslufthavner.</p>
<p></p>	<p>En kryssubsidiering på 1.000 millioner kroner pr. år, gir dermed et årlig samfunnsøkonomisk tap på 1.000 – 4.000 millioner. Dette tapet kunne vært redusert til 200 mill. kroner pr. år ved skattefinansiering av underskuddslufthavnene.</p>
<p>Foreldet finansieringsløsning gir dyrere og dårligere rutetilbud</p>	<p>Når luftfartsavgiftene er vesentlig høyere enn marginalkostnadene ved å yte lufthavntjenester (slik som vi har det i Norge), er dette tilpasset en situasjon</p> <ul style="list-style-type: none"> • hvor alternative finansieringsløsninger mangler og • hvor trafikanter og flyselskaper i liten grad påvirkes av endringer i avgiftsnivå.
<p></p>	<p>Dette er ikke situasjonen i dag. Det er rikelig tilgang på kapital og konkurransen mellom flyselskap gjør at endringer i avgifter raskt kompenseres gjennom endringer i rutetilbud og/eller endrede billettpriser.</p>
<p></p>	<p>Konsekvensen av for høye avgifter blir dermed et dyrere og dårligere rutetilbud.</p>
<p></p>	<p>For flyruter med mange avganger pr. døgn, som f.eks Oslo – Bergen/Trondheim/Stavanger, behøver ikke ulempen knyttet til litt færre avganger være veldig stor. For flyruter med færre avganger pr. døgn, som f.eks Oslo – Kristiansund/Kirkenes og Bergen – Kristiansand, er ulempene ved færre avganger langt større.</p>
<p>Ingen forskjell mellom avgifter og kommersielle inntekter</p>	<p>Det har ingen betydning for resonnementet over om kryssubsidieringen finansieres gjennom (for) høye avgifter eller (for) høye priser på kommersielle aktiviteter ved lufthavnene.</p>

4. Incentiver til oppfyllelse av sektormål

4.1. Avinor – et virkemiddel

Luffart en del av transportpolitikken

"Hovedmålene for regjeringens transportpolitikk er at Norge skal ha et transportsystem som gjør det lett å komme fram i og mellom regionene. Transportsystemet skal ha høy sikkerhet, ta hensyn til miljøet og være tilgjengelig for alle brukere. De overordnede målene for transportpolitikken gjelder også for luftfarten" (Samferdselsdepartementet).

I transportpolitikken vurderes både kortbanenettet og stamrutenettet som en viktig del av infrastrukturen i landet.

Samferdselsdepartementets virkemidler overfor luftfarten omfatter rettslig regulering, etatsstyring av Luftfartstilsynet og Statens havarikommisjon for transport, *eierstyring av Avinor AS*, samt kjøp av flytransport- og lufthavntjenester.

Hva kan gjøres ?

Vi vil i dette kapitlet se på ulike tiltak for sterkere kostnads- og markedsfokus i driften av lufthavner og flysikringstjenesten innenfor:

- Offentlige reguleringer / økonomiske incentiver
- Økt innslaget av konkurranse

Som utgangspunkt for gjennomgang og drøfting av de enkelte tiltakene, vil vi vurdere lufthavnavgiftene og finansiering av lufthavnene i et samfunnsøkonomisk perspektiv i hht gjennomgangen i kapittel 4.2.

Kapitlet starter med en kort presentasjon av prinsipper og krav for en reguleringsmodell som har til hensikt å stimulere til effektivitet og en samfunnsøkonomisk effektiv måloppnåelse gitt eksisterende rammebetingelser. Deretter går vi gjennom mulige organisatoriske endringer, styring gjennom inntektsrammer, benchmarking og konkurranse som virkemidler for en mer effektiv drift av Avinor og en mer kostnadseffektiv oppfyllelse av fastsatte sektormål.

Prinsipper for reguleringsmodell

En styringsmodell for statlig eide lufthavner bør:

- Gi incitament til løpende effektivisering
- Skape gjennomsiktighet og stabile priser til gagn for brukerne
- Begrense urimelig inntjening som følge av monopol-situasjonen (avgifter og kommersielle inntekter)
- Være enkel å administrere
- Være robust i forhold til kortsiktige markedsendringer
- Stimulere til gjennomføring av langsiktig lønnsomme investeringer

I tillegg må styringsmodellen selvsagt være tilpasset nasjonale og internasjonale lover og direktiver.

Direktiv om flyplassavgifter

EU vedtok 11. mars 2009 et nytt direktiv om lufthavnavgifter. Formålet med direktivet er å fastsette felles prinsipper for

avgiftslegging på lufthavner i EU-området. Direktivet definerer en rekke premisser som må legges til grunn når lufthavnavgifter fastsettes:

- Avgiftssystemer skal ikke diskriminere mellom selskaper eller mellom passasjerer.
- Det skal være dialog med flyselskapene når avgiftssystemer og satser fastsettes eller justeres.
- Lufthavnselskapet plikter å informere om grunnlaget for beregning av avgiftene, flyselskapene bør til gjengjeld gi informasjon om planer for bruk av lufthavnene.

Passasjeravgiften ved en terminal skal kunne differensieres ut fra kvaliteten på tjenestene som tilbys ved terminalen – forutsatt at dette kan gjennomføres på en ikke-diskriminerende måte.

Deling av startavgiften fra 2011, egen TNC-avgift

TNC-avgiften er forutsatt å dekke utgiftene til levering av flysikringstjenester ved lufthavnene, bl.a tårnkontrolltjeneste og innflygingskontrolltjenester. Avgiftsnivået skal baseres på de faktiske kostnadene ved å yte tjenesten og vil føre til redusert avgiftsnivå for store fly og økt avgiftsnivå for mindre flytyper. Det vil ikke være anledning til å gi rabatter ved utvalgte lufthavner slik Avinor gjør i dag.

4.2. Organisering av Avinor og driften av lufthavnene

Samferdselsdepartementet vs Avinor

Organisatoriske endringer vil kunne påvirke hvordan de enkelte lufthavner styres og utvikles. Noen typer endringer kan gjennomføres av Avinor, andre endringer forutsetter at Samferdselsdepartementet endrer styringen av Avinor.

Flysikringstjenesten – muligheter for konkurranse om tårntjenesten

Flysikringstjenesten er i dag en egen divisjon i Avinor og utfører underveistjenester og tårntjenester. Underveistjenestene faktureres flyselskapene direkte, mens tårntjenestene betales av lufthavnene. Avinor selger i dag også tårntjenester til de private lufthavnene ved Torp og Rygge.

Som alternativ til organisering av tårntjenestene som en egen divisjon innenfor Avinor, kan det – dersom den enkelte lufthavn får en friere stilling – tenkes løsninger hvor lufthavnene kan stilles fritt til å drive tårntjenesten i egen regi, kjøpe tjenester av Avinors flysikringsdivisjon eller at det etableres andre selskaper som tilbyr slike tjenester.

Dette er dermed et område hvor det er mulig å legge til rette for konkurranse mellom flere aktører.

Incentiver kan gi lavere kostnader og/eller høyere kvalitet

Innenfor lufthavndriften for øvrig vil sterkere incentiver til bedre lønnsomhet kunne bidra til en bedre utnyttelse av ressursene og dermed lavere kostnader. Et eksempel på dette kan være at ansatte i brann/havariberedskapen (som alle lufthavner er pålagt å ha) også utfører andre oppgaver²².

Fokus på lønnsomhet innebærer også at kvaliteten på tjenestene søkes tilpasset kundenes krav (f.eks fokus på

²² F.eks ulike typer drift- og vedlikeholdsoppgaver som lar seg kombinere med kravene til beredskap.

Involvere flyselskapene ved investeringsbeslutninger	<p>punktlighet og minimere køer ved sikkerhetskontroll) og at bemanningen løpende tilpasses behovene.</p> <p>Et identifisert problem er at investeringskostnadene for mange prosjekter er for høye (enten det skyldes standard eller styring). Brukermedvirkning (flyselskapene) kan være bra, men vil ha større effekt dersom ledelsen ved den enkelte lufthavn også får større ansvar for lønnsomheten ved lufthavnen.</p>
Regionale utviklingsaktører	<p>Kostnadsnivå og inntekter ved lufthavnene kan også påvirkes gjennom organisering av eierskapet i lufthavnene. Aktører som arbeider med regional utvikling (f.eks fylkeskommuner, større bedrifter), kan ha både sterke interesser for og kunnskap om forhold som kan styrke trafikkgrunnlaget ved lufthavner innenfor en region.</p> <p>Ulike former for samarbeid med slike aktører kan bidra til å styrke inntektsgrunnlaget og redusere kostnadene pr. passasjer ved lufthavnene.</p>
Styredeltagelse eller medeierskap	<p>Regionale utviklingsaktører kan involveres i styring og utvikling av lufthavnene gjennom ulike former for prosjektsamarbeid, gjennom styredeltagelse og/eller gjennom medeierskap.</p> <p>Prosjektsamarbeid foregår i noen grad i dag, f.eks gjennom samarbeid om / regional støtte til etablering av nye ruter.</p> <p>Ved i større grad å behandle lufthavnene som selvstendige økonomiske enheter og trekke regionale krefter inn i styre – evt. også som medeiere – vil samarbeidet gjøres mer forpliktende.</p>
4.3. Inntektsrammer	
Styring gjennom inntektsrammer	<p>Regulering av lufthavner gjennom ulike former for inntektsrammer er vanlig i lufthavner – og har fått økende utbredelse etter hvert som lufthavner har blitt privatisert eller omdannet til statsaksjeselskaper eller forvaltningsbedrifter.</p> <p>Behovet for inntektsrammer følger av at lufthavnene – og de kommersielle aktivitetene tilknyttet lufthavnen – har karakter av å være naturlige monopoler.</p> <p>Inntektsrammer kan f.eks kobles til hver solgte enhet, til tilbudt kapasitet – eller til totale inntekter.</p>
Gir kostnadseffektivitet, men ikke alltid ønsket investeringsnivå	<p>For eiere av lufthavner vil økte avgifter og høyere priser på kommersielle tjenester ofte være en enklere måte å øke lønnsomheten på enn å arbeide systematisk for effektiv drift. Styring gjennom inntektsrammer bidrar dermed til å hindre (uønsket) høye lufthavnavgifter og til å sørge for at lufthavn-eier har fokus på kostnadene ved lufthavndriften.</p> <p>Et problem med inntektsrammer kan være at eiere med kort tidshorison (høyt avkastningskrav), reduserer kvaliteten på tjenestene/varene som leveres – og /eller reduserer omfanget av investeringer i forhold til ønsket nivå.</p>
Kan kombineres med tak på utbytte	<p>Dersom inntektsrammene kombineres med tak på utbytte fra lufthavnselskapet, reduseres problemene med kvalitet og</p>

	<p>investeringer. (Deler av) kapitalen "låses inne" i lufthavnsselskapet – og sørger for at avkastningskravet for investeringer i lufthavnen får en lengre tidshorisont.</p>
<p>Oppfølging av kvalitet</p>	<p>Med statlig (eller regionalt) eierskap i lufthavnene vil kort tidshorisont / lavt investeringsnivå ikke være noe stort problem.</p> <p>Senkning av kvaliteten på tjenestene for å nå andre målsettinger vil kunne være et problem også med offentlig eierskap. Regulering gjennom inntektsrammer kombineres derfor ofte med oppfølging av kvaliteten på tjenestene som leveres.</p>
<p>Inntektsrammer brukes i kraftsektoren</p>	<p>Fram til 1997 ble det benyttet en reguleringsmodell hvor nettselskapenes inntekter ble regulert med pristak på overføring av elektrisk kraft.</p> <p>I 1997 ble denne modellen erstattet av inntektsrammer, fordi pristaksmodellen ikke ga nødvendige incentiver til kostnadseffektivitet. Erfaringer med denne modellen er at²³:</p> <ul style="list-style-type: none"> • prisutviklingen har vært gunstig (konstant eller fallende priser) • investeringsnivået trolig er for lavt • regulering av nettselskapene er krevende, på grunn av avveining mellom effektivitet, kvalitet og investeringsnivå, på grunn av stort informasjonsbehov og fordi reguleringsregimet hele tiden må tilpasses.
<p>Kan omfatte alle inntekter ved lufthavnen – eller bare trafikkdelen</p>	<p>Det skiller mellom to typer innteksregulering for lufthavnene:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Begrepet "single till" (en kasse) brukes når alle inntekter ved lufthavnen omfattes av grunnlaget for regulering av lufthavnavgiftene. • Begrepet "dual till" (eller to kasser) brukes når trafikkavgifter omfattes av reguleringen, men ikke de kommersielle delene av lufthavnen.
<p>Nødvendig med langsiktighet og reguleringsmekanismer</p>	<p>En fordel med "single till" er at overskudd fra kommersielle aktiviteter brukes til å holde avgiftene nede, en slik løsning kan også være enklere å administrere og kontrollere enn en løsning hvor trafikkdelen av lufthavnen skal skiller fra den kommersielle delen. En ulempe med "single till" er at økte overskudd som genereres av økt trafikk brukes til ytterligere senkning av avgiftene i stedet for investeringer i trafikkdel og kommersiell del av lufthavnen for å sikre at den økte trafikken avvikles på en tilfredsstillende måte.</p> <p>Styring av lufthavnene med inntektsrammer forutsetter langsiktighet; avgiftsfastsettelse for perioder på 4 – 10 år. I tillegg er det nødvendig å innarbeide mekanismer som sørger for at rammene korrigeres for endringer i faktorer som den enkelte lufthavn ikke har kontroll over.</p> <p>Dersom inntektsrammen baseres på et maksimalt nivå på</p>

²³ Kilde: Foredrag, årskonferanse 2004, vikrsomhetsgruppen i KS Bedrift ved Geir Lunde (ECON)

avgiftsinntektene pr. passasjer, kan elementer som inngår ved justering av inntektsrammen være:

- generell pris- og kostnadsutvikling, f.eks uttrykt ved konsumprisindeks eller lønnskostnadsindeks.
- krav til gradvis økt effektivitet, kan gjøres større ved stor trafikkvekst og mindre ved liten trafikkvekst
- mekanismer som skjerper kravene til økt effektivitet dersom avkastningen på investeringene i (trafikkdelen av) lufthavnen ligger over normal kapitalavkastning.

I tillegg bør det inkluderes retningslinjer / rutiner for tilpasning til endringer i rammebetingelser som ikke kan forutsees ved inngåelse av avtale.

Inntektsrammer for Avinor?

Behovet for å regulere avgiftene med utgangspunkt i kapitalavkastning er mest aktuelt for privateide lufthavner, hvor det er ønskelig å begrense eiernes uttak av utbytte.

Ved Avinors lufthavner vil det derfor være mest aktuelt med mekanisme for avgiftsfastsettelse av typen:

KPI – X

hvor KPI er konsumprisindeksen og faktoren X bestemmes av effektivitetskrav og trafikkutvikling.

Ved å etablere en direkte sammenheng mellom trafikkutvikling og endring i avgiftsnivå, slik at økt trafikk bidrar til redusert avgiftsnivå (økt tallverdi av X-faktoren) og redusert trafikk bidrar til økt avgiftsnivå (redusert tallverdi av X-faktoren), etableres en mekanisme som demper svingningene i økonomisk resultat for lufthavnene.

Forutsetter endringer i styringen av Avinor

Bruken av inntektsrammer i styringen av Avinor forutsetter at praksis med avgiftsfastsettelse gjennom årlige forskrifter endres.

4.4. Benchmarking

Lange tradisjoner,

Sammenlikning av organisering og ressursinnsats (kostnader) er et nyttig redskap for myndigheter og eiere – for å innhente informasjon om virksomheter som opererer i beskyttede markeder (naturlige monopoler). Benchmarking har derfor lange tradisjoner innenfor drift av lufthavner – og bidrar til at ny kunnskap og ny teknologi spres raskt.

..men lite kraftfullt

En svakhet med benchmarking er at det alltid vil være forskjeller i driftsbetingelser mellom lufthavner, noe som gjør det vanskelig å få nøyaktige sammenlikninger i kostnadsnivå mellom ulike lufthavner.

For Avinor er det kanskje mest interessant å sammenlikne med de uavhengige lufthavnene som driver med norske rammebetingelser. Trafikkvolumene ved Rygge og Torp er såpass lite at lufthavnene må drives rasjonelt for å oppnå positive økonomiske resultater.

4.5. Konkurransen

Økt konkurranse	I teorien skal konkurranse bidra til lavere kostnader og bedre tilbud for de reisende.
Konkurranse mellom lufthavner eid av Avinor	Avinor eier de fleste lufthavnene i Norge. I de fleste deler av landet har derfor passasjerer og flyselskaper ingen andre alternativer enn bruk av Avinor. Geografiske avstander mellom lufthavnene begrenser også omfanget av konkurranse.
Begrenset konkurranse mot andre transportmidler	Utenlandstrafikken med fly er i liten grad utsatt for konkurranse fra andre transportmidler. På enkelte kortere relasjoner, som f.eks Oslo – Kristiansand og Kristiansand – Stavanger, er det betydelig konkurranse mellom tog, bil, buss og fly, men hovedregelen også innenlands er at reisetidsforskjellen mellom fly og alternative transportmidler er så stor at avgiftsnivået ved lufthavnene er (tilnærmet) uten betydning for valg av transportmiddel.
Konkurranse mellom lufthavner på Østlandet; Gardermoen har lavest kostnader, men Torp og Rygge har lavere avgiftsnivå	På Østlandet møter Avinor konkurranse fra lufthavner eid av andre aktører. Sandefjord Lufthavn, Torp og Moss Lufthavn, Rygge er begge etablert innenfor Oslo Lufthavn, Gardermoen influensområde og konkurrerer dermed om det samme passasjergrunnlaget. Oslo Lufthavn Gardermoen har lavere kostnader og høyere inntekter pr. passasjer enn Sandefjord Lufthavn, Torp (jfr. kap. 2). Vi har ikke tilgang til tilsvarende tall for Moss Lufthavn, Rygge, men antar at driftskostnader pr. passasjer er minst på høyde med kostnadene ved Sandefjord Lufthavn. Mens Avinors avgiftsnivå – slik det er bestemt av Samferdselsdepartementet - gir en resultatforbedring på 70 -110 kroner pr. ekstra passasjer, kan eierne ved Rygge og Torp velge å holde et lavere avgiftsnivå for å tiltrekke seg rutetilbud og passasjerer.
Liten betydning for kostnadsnivået, men betydning for trafikkvolumer og lønnsomhet	Konkurransen fra Torp og Rygge har liten betydning for kostnadsnivået ved Gardermoen, men påvirker trafikkvolumer og dermed samlet lønnsomhet. Lufthavnene på Østlandet er å betrakte som et oligopol, hvor Gardermoen er den dominerende aktøren (lederen). Det innebærer at avgiftsnivået ved Gardermoen har stor betydning for handlingsrommet – inkludert avgiftsnivået - ved Torp og Rygge. Høyere avgifter ved Gardermoen gjør det mulig å øke avgiftene ved Torp og Rygge, mens lavere avgifter ved Gardermoen kan bidra til å presse ned avgiftene ved de andre lufthavnene. Avgiftsnivået ved Gardermoen er i dag satt høyt fordi lufthavnen skal bidra med kryssubsidiering av andre lufthavner.
Reguleringer og avstander begrenser konkurransen	Trafikkveksten ved Rygge og Torp begrenses av reguleringer (Rygge), avstand fra Oslo (særlig Torp). For begge lufthavner

**Konkurransetilsynet
påpeker at nåværende
finansiering av Avinor
hemmer konkurransen**

gjelder også at investeringsbehov ved utvidelser begrenser mulighetene til å holde vesentlig lavere avgifter enn Gardermoen over tid.

Konkurransetilsynet har ved flere anledninger pekt på vanskelighetene med å ivareta hensynet til virksom konkurranse mellom lufthavnene under den nåværende finansieringsordningen for Avinors lufthavner, jf. bl.a Konkurransetilsynets høringsuttalelse av 2. august 2007. Gjennom regulering av avgiftene på lufthavnene utenfor Avinors nettverk vil i svekke muligheten for priskonkurranse, noe som vil være en helt sentral konkurranseparameter for lufthavner som i hovedsak antas å ville rette seg mot lavpris-selskapene.

Etter Konkurransetilsynet oppfatning bør det vurderes om det skal foretas endringer i den gjeldende finansieringsforordningen av Avinors lufthavner for å legge forholdene til rette for *virksom konkurranse* mellom Oslo lufthavn, Gardermoen, Sandefjord lufthavn, Torp og Moss lufthavn, Rygge.

Konkurransetilsynet peker på at det ved fastsettingen av avgifter for lufthavnene bør foretas en avveining mellom hensynet til kryssubsidiering i Avinors nettverk *og de positive samfunnsøkonomiske virkninger konkurranse med de øvrige lufthavnene vil kunne gi.*

5. Skisse til en ny styringsmodell

Elementer i modellen:

- kostnadseffektivitet
- langsiktighet
- mindre kryssubsidiering

For å styrke samfunnsøkonomisk lønnsomhet av flytilbudet i Norge, er det i tillegg avgjørende at de negative konsekvensene av kryssubsidieringen reduseres. Vi vil derfor foreslå en endret styringsmodell for Avinor med følgende hovedelementer:

1. Sterkere incentiver til effektivitet gjennom etablering av inntektsrammer hvor utvikling i avgiftsnivå bestemmes av trafikkutvikling og krav om økt effektivitet. **(KPI - X)**.
2. Sterkere fokus på lufthavnene som resultatenheter, lønnsomhetskrav til Avinor erstattes av lønnsomhetskrav til den enkelte lufthavn (eller gruppe av lufthavner som er naturlig å likebehandle).
3. Utformingen av kryssubsidieringen endres, slik at
 - a. overføringene i større grad går via eieren (Samferdselsdepartementet) og utbetales til lufthavnene etter offentlig kjøpsavtaler,
 - b. overføringene mellom lufthavnene endres slik at de i sterkere grad stimulerer til økonomisk effektivitet ved lufthavnene som mottar overføringene.

Inndeling av lufthavnene i tre kategorier

For å møte utfordringene og stimulere til en samfunnsøkonomisk effektiv drift av lufthavnene deles lufthavnene innenfor Avinor i tre kategorier:

- Kategori A: Bedriftsøkonomisk lønnsomme lufthavner.
- Kategori B: Øvrige lufthavner med (mulighet for) positivt driftsresultat før avskrivninger.
- Kategori C: Lufthavner uten mulighet for positivt driftsresultat.

De fleste av lufthavnene i kategori A og B vil være samfunnsøkonomisk lønnsomme, mens noen av lufthavnene i kategori C ikke vil være samfunnsøkonomisk lønnsomme ut fra kriteriene i avsnitt 3.2.

KPI – X forutsetter langsiktige avtaler

Bruk av inntektsrammer vil bare være effektivt dersom rammene får virke over lengre tidsperioder, f. eks 4-5 år. Dette forutsetter at nåværende praksis, med årlige avgiftsforskrifter fra Samferdselsdepartementet, endres.

Modellen vil kunne fungere med likt avgiftsnivå ved alle Avinors lufthavner, men åpning for variasjoner i avgiftsnivå som reflekterer kostnadsforskjeller mellom lufthavner vil bidra til å styrke effektiviseringsincitamentene som ligger i inntektsrammene.

Lufthavnene som resultatenheter	<p>Det må avklares om det skal legges inntektsrammer bare på avgiftsinntektene, eller også på de kommersielle inntektene ved lufthavnene. Etter vår oppfatning reduseres behovet for inntektsrammer for kommersielle inntekter dersom pengestrømmene fra overskuddslufthavner til underskuddslufthavner endres.</p> <p>Større kostnads- og inntektsansvar ved den enkelte lufthavn vil motivere til mer effektiv drift og utvikling av tjenestetilbudet rettet mot reisende og flyselskaper.</p> <p>En mulighet er å organisere flere av lufthavnene som egne aksjeselskaper, slik Oslo Lufthavn er det i dag, alternativt kan resultatansvaret tydeliggjøres innenfor eksisterende selskapsstruktur.</p> <p>En organisering av lufthavnene i resultatenheter åpner også for å inngå samarbeid med lokale utviklingspartnere; lokale myndigheter og/eller større bedrifter som ønsker å bidra til utvikling av den lokale lufthavnen. Slikt samarbeid kan realiseres i form av styredeltakelse, økonomisk forpliktende prosjektsamarbeid og/eller som lokalt medeierskap.</p>
Endre pengestrømmen mellom lufthavnene	<p>I tillegg til at krysssubsidierting er en særdeles lite økonomisk måte å finansiere underskudd og ulønnsomme investeringer ved lufthavnene på, bidrar ordningen til å svekke incentivene til effektiv drift ved lufthavnene. Alle økonomiske overføringer mellom lufthavnene bør derfor endres slik at de</p> <ul style="list-style-type: none"> • enten får form av betaling for tjenester (mellom selskaper i ulike kategorier) • eller går via eier i form av utbytte fra de mest lønnsomme lufthavnene til dekning av utgifter knyttet til avtaler om offentlig kjøp av tjenester ved de minst lønnsomme lufthavnene.
Betaling for trafikk med sikte på å øke antall lønnsomme lufthavner	<p>Ved å knytte overføringene mellom lufthavner til konkrete tjenester kan lufthavner med svak lønnsomhet bringes over i en situasjon hvor lufthavnen kan drives som en selvstendig økonomisk enhet.</p> <p>Mest aktuelt vil det være å knytte slik betaling til trafikk mellom to lufthavner, hvor den økonomisk sterkeste lufthavnen betaler en godtgjørelse pr. passasjer til den økonomisk svakeste lufthavnen for trafikk mellom de to lufthavnene.</p> <p>Som vist i kapittel 2 gir én ekstra passasjer en gevinst på 70 - 110 kroner for Avinor. Ved å skjevdele denne gevinsten mellom lufthavnene, kan den svakeste lufthavnen få et ekstra bidrag på 35,- til 55,- kroner pr. passasjer samtidig som den største lufthavnen fortsatt ikke taper på ekstra trafikk.</p> <p>Nivået på betalingen kan varieres, avhengig av lønnsomheten ved den svakeste lufthavnen, og nivået bør også revurderes med jevne mellomrom med målsetting om reduksjon og på lang sikt avvikling av betalingen.</p>
Kategori A	<p>Lufthavner i kategori A:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Styres etter avkastningsmål, krav til egenkapitalandel og

utbytteforventninger, hvor kravene til avkastning og utbytte settes på nivå med eller høyere enn "normale" krav.

- Maksimalt avgiftsnivå ved lufthavnene styres langsiktig og på aggregert nivå (KPI-X).
- For trafikk mellom lufthavner i kategori A og lufthavner i kategori B betaler lufthavner i kategori A et vederlag pr. passasjer til lufthavner i kategori B.
- Investeringsbeslutninger fattes lokalt så lenge krav til egenkapitaldekning oppfylles.

Lufthavner i kategori A

Oslo (Gardermoen), Bergen (Flesland), Stavanger (Sola) og Trondheim (Værnes) er lufthavner som hører hjemme i denne kategorien.

Kategori B

Lufthavner i kategori B er lufthavner hvor lønnsomheten i dag er for svak til at normale avkastningsmål kan nås, men hvor det gjennom bruk av incentiver likevel er mulig å etablere en situasjon hvor lufthavnen kan driftes etter bedriftsøkonomiske prinsipper:

- Styres etter avkastningsmål, krav til egenkapitalandel og utbytteforventninger, men slik at kravene til avkastning og utbytte settes lavere enn "normale" krav.
- For trafikk mellom lufthavner i kategori A og kategori B mottar lufthavner i kategori B et vederlag pr. passasjer fra lufthavner i kategori A.
- Maksimalt avgiftsnivå ved lufthavnene styres langsiktig og på aggregert nivå (KPI-X). Adgang til å fastsette avgiftene individuelt for den enkelte lufthavn.
- Investeringsbeslutninger fattes lokalt.

Lufthavner i kategori B, antall avhenger av lokal medvirkning

Bodø, Tromsø, Kristiansand og Ålesund er lufthavner som – ut fra dagens lufthavnøkonomi – hører hjemme i denne kategorien. Avhengig av nivå på betaling for trafikk til/fra Oslo Lufthavn og muligheter for å effektivisere driften, kan det være mulig å etablere tilsvarende løsninger også ved lufthavner som f.eks Haugesund og Evenes (Harstad).

I denne kategorien gis stor frihet til lokal styring av den enkelte lufthavn. Dette styrker muligheten for samarbeid med lokale myndigheter / større lokale bedrifter.

Gjennom lokal medfinansiering (tilsvarende den løsning som nå etableres for mange lufthavner i Sverige) kan listen over lufthavner i denne kategorien gjøres lenger.

Regional medvirkning er særlig viktig ved lufthavner hvor det er muligheter for å etablere bedre rutetilbud gjennom endringer i lufthavnstruktur og rutetilbud.

Kategori C

For lufthavner som ikke har muligheter for å oppnå positivt driftsresultat, har avkastningsmål og egenkapitalkrav begrenset verdi.

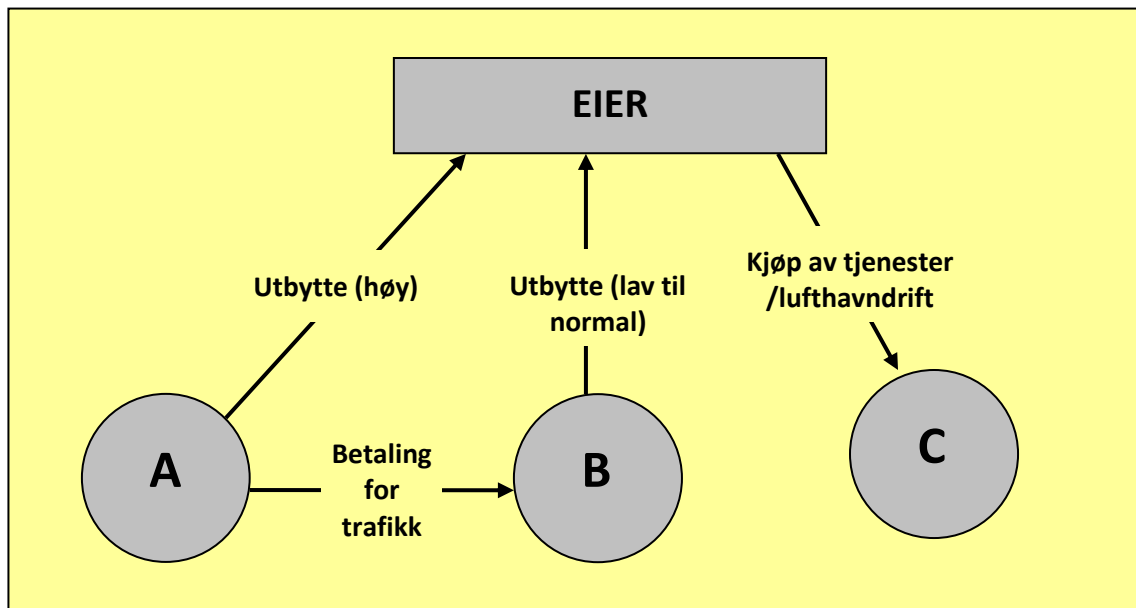
Styringen av lufthavnene i kategori C må derfor ta utgangspunkt i at et definert nivå på tjenestene ved lufthavnen skal

realiseres kostnadseffektivt. Dette innebærer at:

- Maksimalt avgiftsnivå ved lufthavnene styres langsiktig og på aggregert nivå (KPI-X).
- Det legges vekt på kostnadsstyring, f. eks gjennom anbudsutsetting av lufthavndriften.
- Investeringsbeslutninger fattes sentralt.

Lufthavner i kategori C

De fleste regionale lufthavner, samt flertallet av de mellomstore lufthavnene vil naturlig plasseres i denne kategorien. Enkelte lufthavner kan alene – eller gjennom samarbeid med andre lufthavner – på sikt inkluderes i kategori B.



Figur 5.1: Pengestrømmer mellom selskaper i ulike kategorier og mellom lufthavnselskapene og eier/styringsfunksjon.

Betalingsstrømmer

I figur 5.1 vises betalingsstrømmer mellom lufthavnselskapene og eierfunksjonen (morselskapet Avinor) som følger av den foreslåtte styringsmodellen.

I figuren skilles ikke mellom eier- (Avinor) og kjøper/styringsfunksjonen (Samferdselsdepartementet) til lufthavnene.

Offentlig kjøp erstatter kryssubsidiering

Det vil være vanskelig å få ned nivået på kryssubsidiering mellom lufthavnene uten at staten tar et større direkte økonomisk ansvar for de svakeste lufthavnene. På kort sikt er det derfor nødvendig at eier (netto) tilfører ressurser til drift av lufthavnene.

På lengre sikt bestemmes nivået på tilførsel av offentlige midler av utviklingen i lønnsomhet ved de større lufthavnene og av hvilken kvalitet på tjenestene som defineres ved de mindre lufthavnene.

Skisse som må bearbeides og vurderes

Styringsmodellen som presenteres i dette kapitlet er en skisse, hvor hovedprinsipper er valgt, men hvor det er nødvendig å gjøre grundigere vurderinger av flere forhold før skissen implementeres.

Konsekvenser for lufthavnselskap

For Avinor (lufthavnselskapene) vil styringsmodellen gi sterkere incentiver til kostnadseffektiv drift og til å legge forholdene til rette for økt trafikk. Mer effektiv drift og lavere avgifter vil i neste omgang gi grunnlag for flere reisende.

Konsekvenser for staten

Styringen av Avinor vil bli mer langsiktig ved innføring av inntektsrammer (KPI-X). Samtidig innebærer skissen at staten bærer en større andel av den kortsiktige økonomiske risikoen knyttet til lufthavndriften i Norge.

Styringsmodellen forutsetter - i større grad enn dagens modell – at staten (som eier av lufthavnene) stiller individuelle og differensierte krav til avkastning og utbytte fra den enkelte lufthavn.

Nivået på statens ressursbruk knyttet til lufthavndrift i Norge kan diskuteres uavhengig av styringsmodell. Det bør ikke være noe mål at statens lufthavndrift skal være selvfinansierende. Med en mer effektiv lufthavndrift ligger forholdene til rette for å redusere omfanget av krysssubsidiert mellom lufthavnene.

Driften ved ulønnsomme lufthavner som staten ønsker å opprettholde, bør sikres uavhengig av overskuddet ved de største lufthavnene.

Konsekvenser for brukerne av lufthavnene

Styringsmodellen vil på sikt gi lavere lufthavnavgifter som igjen vil gi lavere billettpriser og flere avganger og dermed bedre lønnsomhet for flyselskapene og et bedre rutetilbud for trafikantene.