

Samferdselsdepartementet
Postboks 8010 Dep
0030 Oslo

Vår dato 29.08.2011
Deres dato 16.05.2011
Vår referanse TL
Deres referanse 10/467-TKR

UTREDNING OM LUFTHAVNAVGIFTER - HØRING

Det vises til brev av 16. mai 2011 fra Samferdselsdepartementet vedlagt utredning fra Handelshøgskolen i Bodø (HiB) om lufthavnavgiftene i Norge. NHO Luftfart ønsker å kommentere noen forhold knyttet til utredningen.

Prinsipielle synspunkter

Innledningsvis vil NHO Luftfart vise til at den grunnleggende utfordringen med Avinors virksomhet er stor monopolmakt. Eksempelvis har selskapets samlede avgiftsinntekter økt med hele 72 % i perioden 2002 til 2010, mens antall flybevegelser og passasjerer har økt henholdsvis 13 % og 43 %. I tillegg er de kommersielle inntektene i samme periode mer enn doblet. Avinor har over lang tid hatt gode økonomiske resultater, mens den mer konkurranseutsatte flyvirksomheten generelt sliter med svake tall på "bunnlinjen". Selskapet henter altså ut en økende del av verdiskapingen i norsk luftfart, og det er således en grunnleggende ubalanse i de økonomiske rammevilkårene mellom flyselskapene og Avinor.

Vår oppfatning er at styring av en slik monopolvirksomhet etter resultatmål ikke sikrer kostnadseffektivitet, og bidrar til misbruk av markedsrett. Kombinert med en særdeles høy krysssubsidiering gir dagens eierstyring derfor et betydelig samlet samfunnsøkonomisk tap. I rapporten "Bedre eierstyring av Avinor" av Vista Analyse er et slikt samfunnsøkonomisk tap anslått til mellom 1 – 4 milliarder kroner med en krysssubsidiering på 1 milliard kroner. Rapporten er tidligere overlevert departementet, men vedlegges for hendig referanse.

Etter vår vurdering bør samfunnsøkonomisk optimale lufthavnsavgifter settes med utgangspunkt i de marginale kostnadene ved å fremskaffe lufthavntjenestene. Et slikt prinsipp er bakgrunnen for at en rekke offentlige infrastrukturtenester blir stilt vederlagsfritt – eller sterkt subsidiert – til disposisjon for brukerne. Et aktuelt eksempel her er manglende betaling av NSB for bruk av jernbanenettet. Dette også til tross for at NSB på flere strekninger er i direkte konkurranse med luftfarten. For å maksimere det samfunnsøkonomiske overskuddet bør man videre avveie finansieringen av Avinors totale kostnader gjennom skattefinansiering og ytterligere

brukerbetaling utover de marginale kostnadene. Når kostnadene ved brukerfinansiering overstiger skattefinansieringskostnaden bør Avinors finansiering skje over statsbudsjettet, for eksempel gjennom en kjøpsordning for drift av regionale lufthavner som NHO Luftfart tidligere har foreslått. Som nevnt ovenfor innebærer dagens selvfinansieringsprinsipp et betydelig samfunnsøkonomisk tap. Det er derfor dels behov for å fastsette, i et samfunnsøkonomisk perspektiv, en riktigere prising av lufthavntjenestene, og dels behov for en sterkere regulering og styring av den løpende avgiftsfastsetting som forhindrer utnytting av Avinors markedsmakt. Vi kan ikke se at den aktuelle utredningen på en tilfredsstillende måte belyser disse helt grunnleggende utfordringene for norsk luftfartsnæring.

Konkrete kommentarer til utredningen

Den aktuelle utredningen fastslår at et takstsystem forankret i samfunnsøkonomiske prisfastsettingsprinsipper bør baseres på de langtidsmarginale kostnadene (LMK). NHO Luftfart er enig, jf redegjørelse ovenfor. Det er gjort forholdsvis kompliserte beregninger av de faktiske LMK for å betjene en ekstra passasjer. LMK for å betjene en ekstra passasjer er anslått til om lag 35 kr når kun antall terminalbevegelser benyttes som forklaringsfaktor, og ca 2400 kroner når kun antall flybevegelser benyttes som forklaringsfaktor. I en beregning av mulige lufthavnavgifter basert på LMK kommer man frem til at eksempelvis passasjeravgiften kan settes til 71 kroner per passasjer dersom avgiftene kun skal legges på passasjerene. For å opprettholde samme avgiftsinntekter som passasjer- og startavgiften til sammen genererte i 2009, må passasjeravgiften økes til 118 kroner, dvs med 66 %. Tilsvarende beregninger er gjort for flybevegelser. NHO Luftfart kan vanskelig vurdere godheten i modellberegningene, og det vil alltid være en viss metodisk usikkerhet knyttet til slike teoretiske beregninger. HiB gir også uttrykk for at de har "slitt" med å etablere en god modell der både antall terminalpassasjerer og antall flybevegelser kan inngå som forklaringsvariabel for kostnadene. Som det fremgår av rapporten har flyselskapene litt ulike oppfatninger om fordelingen av avgifter på passasjerer og flybevegelser. NHO Luftfart vil ikke gå ytterligere inn i dette, men vi vil understreke at dette klart dokumenterer at en optimal samfunnsøkonomisk prising av lufthavnene tilsier et vesentlig lavere samlet kostnadsnivå enn i dag. Handelshøgskolen i Bodø har i eksempelet ovenfor angitt en reduksjon på hele 40 % (fra 118 kr til 71 kr) for passasjerer, noe som illustrerer nivået på en slik "feilprising". NHO Luftfart mener at dette ytterligere forsterker de argumenter som tidligere er fremført om behovet for et lavere nivå på luftfartsavgiftene i Norge.

I henhold til mandatet har utrederen også vurdert økonomiske og fordelingsmessige konsekvenser av et takstsystem basert på samfunnsøkonomiske prisfastsettingsprinsipper, samt hvordan størrelsen på avgiftene påvirker etterspørselen etter flyreiser og flyrutetilbudet. Når det forutsettes at avgiftene skal settes slik at dagens lufthavnsstruktur kan driftes uten offentlig tilskudd, oppstår åpenbart en negativ samfunnsøkonomisk virkning. Denne er etter vår vurdering undervurdert i HiBs utredning, og det er spesielt to forhold som tilsier dette:

- i) Beregningene av resultateffekt for flyselskapene ser ut til å undervurdere konsekvensene avgiftsendringene har for selskapenes økonomi. I vedlagte notat utarbeidet av Vista Analyse er effekten kun av dette beregnet til å øke det samfunnsøkonomiske tapet fra 164 millioner kroner til 709 millioner kr.
- ii) I beregningene er det (implisitt) forutsatt at rutetilbudet ikke endres som følge av avgiftsendringer. Dette er ikke en rimelig forutsetning siden endring i avgifter på samme måte som for andre kostnader vil påvirke flyselskapene til å gjøre tilpasninger i rutetilbudet. Endringer i kvaliteten på tilbudet vil kunne gi nyttevirksomheter for trafikantene som både kan være mindre eller langt større enn størrelsen på avgiftsendringen. I det vedlagte notatet fra Vista Analyse er dette nærmere illustrert.

Poenget med dette er at det samfunnsøkonomiske tapet ved å sette lufthavnavgiftene høyere enn LMK med stor sannsynlighet vil gi en større negativ effekt enn HiB har illustrert i sine analyser. Det vises her blant annet til tidligere oversendt analyse fra NHO Luftfart til departementet om dette, og som angir et samfunnsøkonomisk tap på dagens avgiftssystem på mellom 1 og 4 milliarder kroner per år.

Når det gjelder modellen for prognostisering av flyreiser vil vi bemerke at slike modeller alltid er beheftet med stor usikkerhet. Prognosen vil bestå av en rekke parametere, som det i seg selv er vanskelig å anslå utviklingen av. Likeså forutsettes en gitt samvariasjon mellom de ulike parametrene og flytrafikken. Vi merker oss at HiB også bemerker at noe av det statistiske grunnlaget for modellen (blant annet historiske prisindekser for fly) er usikre. I tillegg fanger ikke modellen opp effekten av en eventuell annen økonomisk utvikling for passasjerer fra andre land enn Norge.

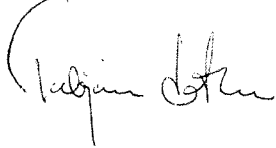
Etter vår vurdering bør man derfor anvende slike prognosemodeller med stor forsiktighet. NHO Luftfart er også sterkt i tvil om HiB's anslag for etterspørselseffekt av en endring i lufthavnsavgiftssatsen (X) på $0,4 \times X$ er anvendbar. Selv i dagens konkurranse- og markedssituasjon er det mye som tilsier at denne faktoren er høyere, og det vises til innspill fra flyselskapene i rapporten om dette. For øvrig må dette også ses i sammenheng med mulige endringer i rutetilbudet, jf ovenfor.

Oppsummering

Kort oppsummert vil NHO Luftfart si at denne rapporten er svært teoretisk anlagt, og at resultatene derfor må brukes med forsiktighet. Hovedkonklusjonen er etter vår vurdering at samfunnsøkonomiske optimale lufthavnsavgifter i større grad må settes med utgangspunkt i de langtidsmarginale kostnadene ved å fremskaffe lufthavntjenestene. Dette tilsier et vesentlig lavere avgiftsnivå. Det samfunnsøkonomiske tapet ved dagens selvfinansieringssystem/krysssubsidiert er betydelig, og antakeligvis vesentlig høyere enn angitt av HiB.

Til tross for svakhetene påpekt ovenfor mener NHO Luftfart at denne rapporten gir et entydig og godt faglig grunnlag for å tilpasse nivå og struktur på lufthavnavgiftene i en slik retning, og vi imøteser departementets oppfølging av dette.

Med hilsen
NHO Luftfart



Torbjørn Lothe
Direktør

Vedlag: Notat fra Vista Analyse

Lufthavnavgifter i Norge

Kommentarer til SIB-rapport nr. 2 2011

Tor Homleid, Vista Analyse AS

12. juli 2011.

Innledning

På oppdrag fra Samferdselsdepartementet har Handelshøgskolen i Bodø, Senter for innovasjon og bedriftsøkonomi (SIB) analysert hvilken betydning utformingen av lufthavnavgiftene i Norge har for tilbud og etterspørsel etter luftfartstjenester. Hovedproblemstillingene i rapporten¹ er å:

1. Utlede hvordan et takstsystem på Avinors lufthavner basert på samfunnsøkonomiske prisfastsettingsprinsipper bør være.
2. Anslå hvilke økonomiske og fordelingsmessige konsekvenser et takstsystem basert på samfunnsøkonomiske prisfastsettingsprinsipper vil ha.
3. Analysere hvordan størrelsen på lufthavnavgiftene påvirker etterspørselen etter flyreiser og flyrutetilbudet.
4. Etablere en etterspørselsmodell som kan benyttes til å anslå hvordan en endring i lufthavnavgiftene og andre sentrale forklaringsfaktorer påvirker antall flyreiser på Avinors lufthavner.

På oppdrag fra NHO Luftfart gjennomgikk Vista Analyse i 2010 Avinors rammebetingelser². I dette arbeidet ble det bl.a konkludert med at hver krone som blir brukt til krysssubsidiering gir et netto tap for samfunnet på 1 – 4 kroner, avhengig av hvordan selskapene tilpasser seg økende avgifter. Dette står i sterk kontrast til SIBs konklusjoner, SIB beregner at samfunnets kostnader ved avgiftsfinansiering er mindre enn 20 øre pr. krone (tabell 6-7).

I dette notatet gjennomgås SIBs beregninger med sikte på å identifisere årsaker til ulike konklusjoner. Gjennomgangen er mest relevant i forhold til nr. 2 og 3 av de problemstillingene SIB tar opp i rapporten.

¹ Handelshøgskolen i Bodø, Senter for innovasjon og bedriftsøkonomi, SIB-rapport 2-2011: "Lufthavnavgifter i Norge. Takstsystemets struktur og betydning for tilbud og etterspørsel." Finn Jørgensen, Terje Mathisen, Gisle Solvoll.

² Vista Analyse AS, rapport 2010/08: "Bedre eierstyring av Avinor." Tor Homleid, Ingeborg Rasmussen og Steinar Strøm.

Effekter av økte avgifter

Som SIB skriver i sin rapport, bør lufthavnavgiftene baseres på langtidsmarginale kostnader (LMK) ved å betjene en ekstra passasjer eller en ekstra flybevegelse. Dersom et slikt avgiftsnivå gir underskudd for lufthavneier, bør underskuddet dekkes gjennom en heving av avgiftsnivået – så lenge de samfunnsøkonomiske kostnadene ved en slik avgiftsheving er mindre enn de samfunnsøkonomiske kostnadene ved finansiering gjennom generelle skatter (skattefinansieringskostnadene, vanligvis anslått til 20 % av beløpet som kreves inn). Når de samfunnsøkonomiske kostnadene utgjør mer enn 20 % av de inntektene som oppnås gjennom et høyere avgiftsnivå, bør derfor underskuddet dekkes gjennom offentlig tjenestekjøp (skattefinansiering).

I tabell 1 nedenfor gjengis SIBs tabell 6-7, alternativet hvor avgiftene økes slik at dagens lufthavnstruktur kan driftes uten offentlige tilskudd. Vi har i vårt oppsett inndelt nyttevirkning for passasjerer og resultateffekt for flyselskaper i to; økte avgifter og andre nyttevirkninger.

I en situasjon hvor kvaliteten på tilbudet ikke endres, vil de andre nyttevirkningene være knyttet til tapt konsumentoverskudd for de reisende som avvises pga avgiftsøkningen. For flyselskapene vil de andre virkningene bestå av redusert overskudd knyttet til bortfall av reiser (differansen mellom pris og grensekostnad i situasjonen før avgiftsøkning multiplisert med trafikkbortfall).

	Mill kroner pr. år	Ref. Figur 1
Passasjerer, nyttevirkning	- 492	- B-D
- Økte avgifter	- 445	- B
- Andre virkninger	- 47	- D
Flyselskap, resultateffekt	- 747	B-A-C
- Økte avgifter	- 668	B-A
- Andre virkninger	- 79	- C
Avinor, resultateffekt	1 075	A
- Avgiftsinntekter	1 113	A
- Kommersielle inntekter	82	x
- Driftskostnader	34	x
Samfunnsøkonomiske virkninger før skattekostnader	- 164	- C - D
Skattekostnader	- 215	
Samfunnsøkonomiske virkninger etter skattekostnader	51	

Tabell 1: Samfunnsøkonomiske konsekvenser av lufthavnavgifter

Av tabellen går det fram at SIB beregner at høyere avgiftsnivå for å dekke underskudd i lufthavn-driften gir lavere samfunnsøkonomiske kostnader enn finansiering gjennom offentlig kjøp. Vi er ikke enig i denne konklusjonen, og har to hovedinnvendinger mot den modellen som er benyttet til å anslå samfunnsøkonomiske konsekvenser av endringer i avgiftsnivå:

1. Beregningene av resultateffekt for flyselskapene ser ut til å undervurdere førsteordens-konsekvensene avgiftsendringene har for selskapenes økonomi. For ulike teoretiske markedsformer dokumenterer SIB i vedlegg 2 at resultateffekten for flyselskapene har større tallverdi enn endringen i avgiftsinntekter for Avinor. (I beregningene som ligger til grunn for konklusjonene i analysen utgjør resultateffekten ca. 70 % av avgiftsendringen.)
2. Modellen som SIB benytter tar ikke hensyn til at flyselskapene kan – og vil – møte avgiftsendringer med endringer i kvaliteten på rutetilbudet. I beregningene er det (implisitt) forutsatt at rutetilbudet ikke endres som følge av avgiftsendringer. For selskapene er avgifter en kostnad på linje med andre kostnadskomponenter som lønn, drivstoff etc. I en modell som skal fange opp langsiktige konsekvenser av en avgiftsendring, er det derfor

nødvendig å inkludere hvordan avgiftsnivået påvirker rutetilbudet (og derigjennom både selskapenes økonomi og trafikantenes nytte av rutetilbudet). I en slik modell vil det være riktig å forutsette at effekten på flyselskapenes resultater er tilnærmet lik null.

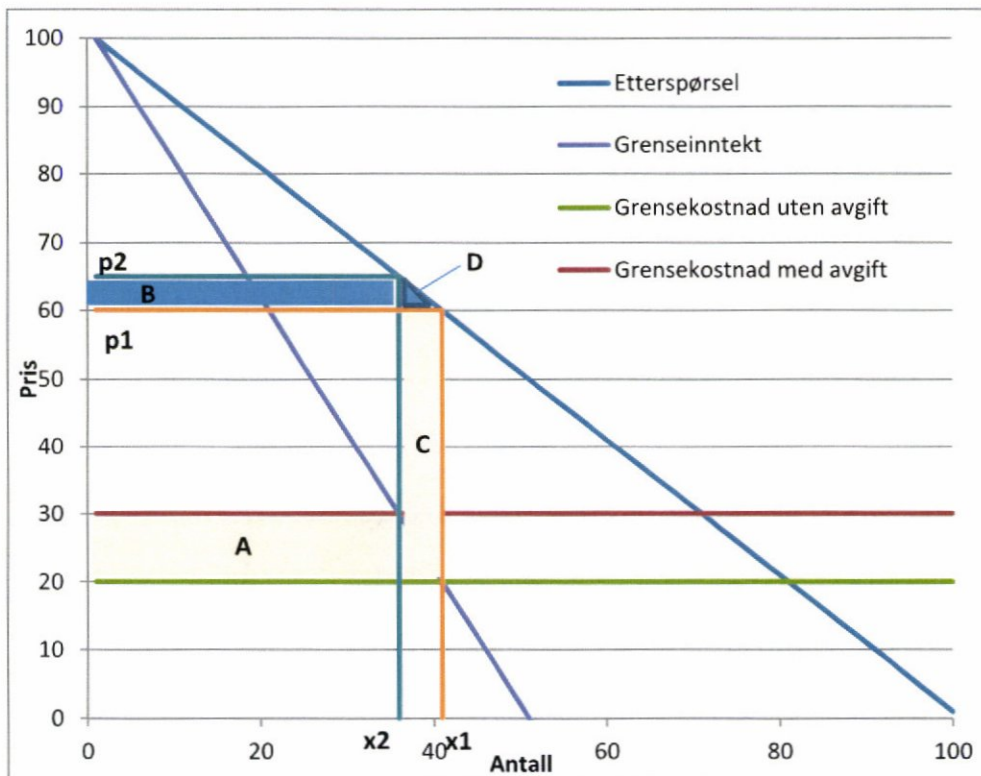
Vi vil også peke på at beregningen av skattekostnader ikke er konsistent. Når tiltaket (avgiftsøringen) beregnes å gi resultateffekt for selskapene, vil dette også påvirke statens skatteinntekter. Men en resultateffekt på – 747 mill. kroner, vil skatteinntektene til staten reduseres med 209 mill. kroner (28 %), noe som øker skattefinansieringskostnadene med 41 mill. kroner (20 % av 209 mill. kroner).

Samfunnsøkonomiske konsekvenser uten tilpasning av tilbudet

I figur 1 illustreres tilpasning til økt avgift for en monopolist som står overfor en lineær etterspørselskurve, lineær grensekostnadskurve – og ikke har mulighet til å gjøre andre tilpasninger av tilbudet enn endringer i billettprisene. Monopolisten maksimerer overskuddet ved å tilpasse seg slik at grenseinntekt = grensekostnad. Uten avgift gir dette prisen p_1 og antall reiser x_1 . Med avgift (skift i grensekostnadskurven) økes prisen til p_2 og antall reiser reduseres til x_2 . For de ulike aktørene blir dermed virkningene:

- Avinor får en inntektsøkning lik arealet A
- Flyselskapet får en inntektsøkning lik arealet B, kostnadsøkning lik arealet A, netto tap knyttet til færre passasjerer lik arealet C
- Passasjerene får en kostnadsøkning lik arealet B, redusert konsumentoverskudd knyttet til færre passasjerer lik arealet D.

Figur 1: Virkninger av avgiftsøring. Monopol uten mulighet for tilpasning av tilbudet.



Summert over alle aktører får vi netto nytte = $A+B-A-B-C-D = -C - D$, dvs tilsvarende summen av endring i konsumentoverskudd og flyselskapets netto tap knyttet til færre passasjerer. I SIBs beregninger (tabell 1) utgjør C og D til sammen 11 % av endringen i avgiftsinntektene. I figur 1 utgjør arealet av C og D til sammen 87 % av endringen i avgiftsinntektene (arealet av A). Selv om vårt eksempel tar

utgangspunkt i en type marked, er det lite ved gjennomgangen i rapporten som tyder på at resultatet vil være vesentlig annerledes ved andre markedsformer. Tvert imot er det grunn til å tro at selskapene i mindre grad kan velte økte avgifter over på kundene i form av økte billettpriser på relasjoner hvor det er konkurranse mellom flere flyselskap eller konkurranse fra andre transportformer (bil, buss, tog).

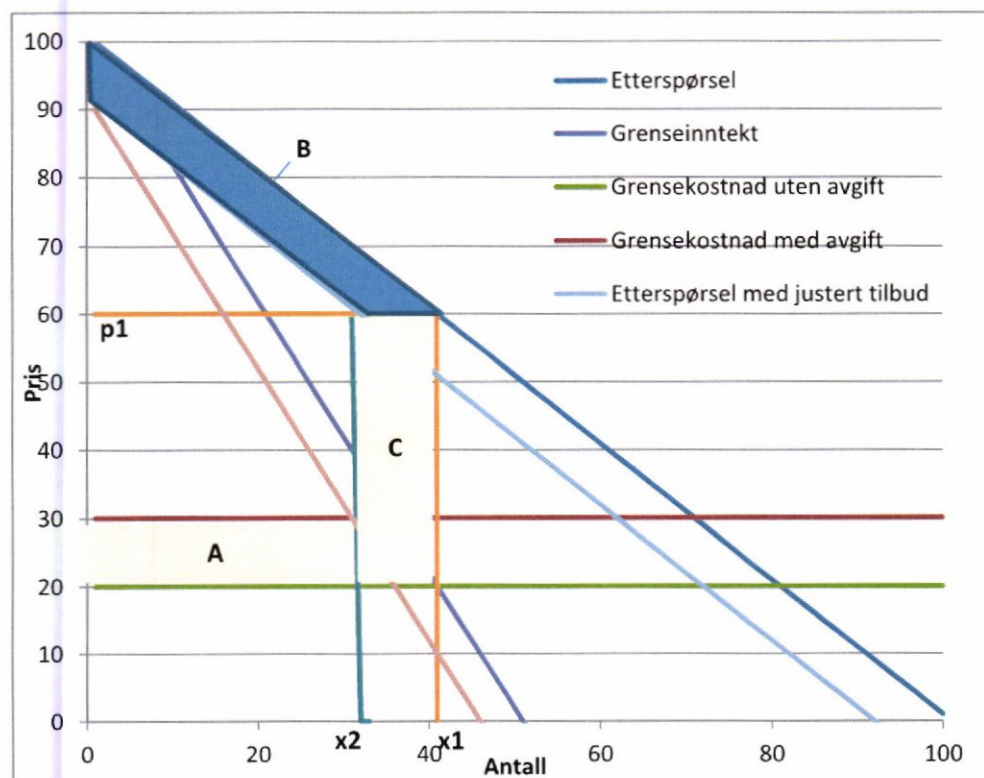
Dersom vi f.eks legger til grunn at C og D til sammen utgjør 75 % av endringene i avgiftsinntektene, øker det samfunnsøkonomiske tapet (før skattekostnader) fra 164 til 709 mill. kroner.

Selskapenes tilpasning til endringer i avgifter

Som påpekt over er det ikke rimelig å anta at flyselskapene ikke vil gjøre tilpasninger i rutetilbudet ved endringer i avgiftsnivået. Endringer som følge av avgiftsøkninger kan omfatte ulike kostnadsreducerende tiltak som nedleggelse av marginale ruter, endringer i avgangstider (f.eks gjennom nedleggelse av utestasjonssteder), reduksjon i antall avganger, overgang til fly med lavere kostnad og mindre kapasitet etc. Slike tiltak vil både påvirke de faste kostnadene ved betjening av ulike markeder og marginale kostnader ved betjening av markedene – og vil gjennomføres slik at den innvirkning avgiftsendringen får på selskapets resultater blir minst mulig.

Endringer i kvaliteten på tilbudet, vil kunne gi nyttevirkinger for trafikantene som både kan være mindre og langt større enn størrelsen på avgiftsendringen. I figur 2 illustreres effekter i en situasjon hvor tilbudet endres slik at etterspørselskurven får et fall tilsvarende økningen i avgifter.

Figur 2: Virkninger av avgiftsendring. Monopol med tilpasning av tilbudet.



Sammenliknet med figur 1 ser vi at:

- Avinor får en mindre inntektsøkning som følge av større reduksjon i antall reiser (Arealet A).
- Den delen av flyselskapets resultater som framkommer i figuren (B-C-A) viser en større resultatnedgang enn i figur 1, resultatforbedringen for selskapet må derfor oppnås gjennom en reduksjon i de faste kostnadene som er større enn reduksjonen i trafikkavhengig overskudd.

- Trafikantene får lavere billettpriser (samme nivå som før tilbudsendingen), men et nyttetap som er større enn økningen i Avinors avgiftsinntekter (Arealet B i figur 2 vs arealet B+D i figur 1).

I dette tilfelle kan vi ikke si noe om totale samfunnsøkonomiske effekter av avgiftsøkningen; Poenget er at sammensetningen fordelingen mellom ulike nytte- og kostnadskomponenter er en helt annen enn den som framkommer i SIBs regnestykker. For å kunne si noe med rimelig nøyaktighet om samfunnsøkonomiske konsekvenser av økte avgifter, er det nødvendig:

- a) Å etablere kunnskap om hvordan flyselskapene vil tilpasse tilbudet gitt et høyere avgiftsnivå
- b) Hvordan tilbudsendingene i neste omgang påvirker trafikanntnyten.

Vår konklusjon er at samfunnsøkonomiske kostnader ved avgiftsfinansiering er undervurdert i SIBs regnestykker, men når vi verken har kunnskaper om selskapenes tilpasning eller om virkninger på trafikanntnytte kan vi ikke si noe detaljert om størrelsen på denne undervurderingen.