



Forretningsmodell for lufthavndrift

En casestudie av Avinor

Cecilie Flaten og Anette Grov Lilland

Veileder: Guttorm Schjelderup

Masterutredning i Finansiell økonomi

NORGES HANDELSHØYSKOLE

Dette selvstendige arbeidet er gjennomført som ledd i masterstudiet i økonomi- og administrasjon ved Norges Handelshøyskole og godkjent som sådan. Godkjenningen innebærer ikke at Høyskolen eller sensorer innestår for de metoder som er anvendt, resultater som er fremkommet eller konklusjoner som er trukket i arbeidet.

Sammendrag

De siste årene har stadig flere flyplasser blitt bygget ut som handelssentre og er i økende grad avhengig av inntekter fra kommersiell virksomhet. Høyere krav fra myndigheter, passasjerer, flyselskaper og andre aktører fører til utfordringer knyttet til forretningsmodellen for drift av lufthavnene. Denne utredningen har til hensikt å avdekke i hvilken grad dagens modell for lufthavndrift er optimal for flypassasjerer. Dette vil vi vurdere gjennom en casestudie av Avinor.

Utredningen har kartlagt hvordan Avinor innhenter inntekter ved å utnytte den tosidige dynamikken mellom flypassasjerene og de kommersielle aktørene, i likhet med kjøpesenterdrift. Vi har avdekket at flypassasjerene blir subsidiert av kommersielle inntekter, noe som resulterer i billigere billetter for flypassasjerene. Kommersiell virksomhet medfører et bredere vare- og tjenestetilbud på lufthavnene. Kjøpesenterdriften kan imidlertid oppleves som negativt ved kjøpepress og økt tidsbruk på lufthavnene. I tillegg til at det økende taxfree-salget undergraver Vinmonopolets stilling som et alkoholpolitisk virkemiddel, vil lave avgifter forårsake miljøskadelig reisevirksomhet.

Vi har avdekket at utviklingen i Samferdselsdepartementets roller har medvirket til Avinors behov for kommersiell inntjening. Som følge av dette har vi sett tendenser til overinvesteringer i kommersielt areal på store lufthavner. For å redusere noen av de negative konsekvensene knyttet til taxfree-salget, fremmer vi et forslag hvor Vinmonopolet overtar driften av det avgiftsfrie alkoholsalget. Flypassasjerer vil fortsatt finansiere lufthavndriften i stor grad gjennom tilgang på avgiftsfritt salg, men trusselen mot Vinmonopol-ordningen bortfaller. Videre vil denne løsningen trolig innebære billige flybilletter og et godt rutetilbud, og kjøpepresset antas å reduseres noe med Vinmonopolet som taxfree-operatør.

På bakgrunn av våre hovedfunn kan vi konkludere med at Avinors forretningsmodell til en viss grad er optimal for flypassasjerene, men har forbedringspotensialer. Vi mener det er grunn til å hevde at modellen kan forbedres ved at Vinmonopolet overtar driften for taxfree-salget av alkohol. Fremover bør det åpnes opp for konkurranse ved flere tjenestetilbud, slik at flypassasjerene møter et lavere prisnivå på lufthavnene. For å redusere Avinors behov for kommersiell inntjening, bør det vurderes om de samfunnspålagte oppgavene som enkelt kan knyttes til en bruker, skal betales av den aktuelle brukeren.

Forord

Denne utredningen er skrevet som en del av masterstudiet i økonomi og administrasjon ved Norges Handelshøyskole (NHH). Utredningen er skrevet med utgangspunkt i vår hovedprofil Finansiell økonomi. I arbeidet med utredningen har vi fått mulighet til å anvende kunnskapen vi har opparbeidet oss i løpet av studietiden på NHH. Arbeidet ble gjennomført høsten 2017.

Valg av tema for utredningen er basert på aktualitet og interesse for offentlig politikk. Det er flere trekk ved Avinor som skiller seg fra andre selskaper, noe som gjør akkurat dette selskapet interessant å utforske nærmere. Denne utredningen har som formål å avdekke hvordan forretningsmodellen til Avinor har endret seg siden 2003. Vi mener utredningen kan bidra til å forstå hvordan statseide selskaper styres og belyse utfordringer ved lufthavndriften i Norge.

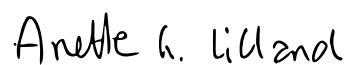
Vi ønsker å takke Avinor og Samferdselsdepartementet for god hjelp og oppklarende innspill. Videre vil vi også takke professorer ved NHH for verdifull kompetanse og nye innfallsvinkler tilknyttet utredningen. I tillegg vil vi rette en stor takk til Jens Nordahl fra Vinmonopolet for å ha tatt seg tid til å gi gode tilbakemeldinger.

Til slutt ønsker vi spesielt å takke vår veileder, Guttorm Schjelderup, for hjelp til valg av tema, konstruktiv veiledning og raske tilbakemeldinger.

Bergen, desember 2017.



Cecilie Flaten



Anette Grov Lilland

Innholdsfortegnelse

Sammendrag	2
Forord	3
Innholdsfortegnelse.....	4
1. Innledning	7
1.1 Problemstilling	8
1.2 Avgrensninger ved utredningen.....	9
1.3 Utredningens struktur	10
2. Metode.....	11
2.1 Casestudie av Avinor	11
2.2 Kvalitativ forskningsmetode	11
2.3 Fremgangsmåte.....	12
2.4 Datainnsamling	12
2.4.1 Mulige svakheter i utredningen.....	13
3. Presentasjon av case.....	14
3.1 Presentasjon av luftfartsbransjen	14
3.1.1 Internasjonale trender.....	14
3.1.2 Luftfarten i Norge	15
3.1.3 Taxfree-ordningen	15
3.1.4 Oppsummering luftfartsbransjen	16
3.2 Presentasjon av Avinor	17
3.2.1 Om Avinor.....	17
3.2.2 Historikk.....	18
3.2.3 Forretningsmodell	18
3.2.4 Inntektsstruktur.....	19
3.2.5 Offentlig tilskudd	23
3.2.6 Kostnader	23
3.2.7 Kapitalstruktur.....	24
3.2.8 Oppsummering Avinor	25
4. Teori.....	27
4.1 Elementer i tosidige markeder.....	27

4.1.1	To distinkte kundegrupper	27
4.1.2	Nettverkseksternaliteter	28
4.1.3	Internalisering av nettverkseksternalitetene	28
4.2	Forretningsmodell i tosidige markeder	29
4.2.1	Prisstruktur	29
4.2.2	Betalingsform	30
4.2.3	Markedsform	30
4.2.4	Utforming av plattformen	33
4.3	Oppsummering teori	33
5.	Analyse av Avinors forretningsmodell	35
5.1	Avinor som en tosidig plattform	35
5.1.1	Indirekte nettverkseksternaliteter på kommersielle aktører	36
5.1.2	Indirekte nettverkseksternaliteter på flypassasjerer.....	36
5.1.3	Internalisering av indirekte nettverkseksternaliteter.....	37
5.1.4	Direkte nettverkseksternaliteter mellom flypassasjerer	38
5.1.5	Direkte nettverkseksternaliteter mellom kommersielle aktører.....	38
5.1.6	Negative eksternaliteter fra taxfree-ordningen	40
5.2	Avinors prisstrategi	41
5.2.1	Ikke-nøytral prisstruktur.....	42
5.2.2	Avinor som monopolplattform.....	42
5.2.3	Pris til kommersielle aktører	43
5.2.4	Pris til flypassasjerer	46
5.3	Utforming av lufthavnene.....	48
5.3.1	Utbygging av lufthavnene.....	49
5.3.2	Effektivisering av kjernevirksomhet	50
5.4	Delkonklusjon Avinors forretningsmodell	50
6.	Analyse av Samferdselsdepartementets påvirkning på forretningsmodellen	52
6.1	Samferdselsdepartementets roller	52
6.1.1	Kjøper av lufthavntjenester	52
6.1.2	Regulator i luftfarten	53
6.1.3	Eier av lufthavndriften.....	54
6.1.4	Virkning av rolleendringene	56
6.1.5	Delkonklusjon Samferdselsdepartementets roller	57
6.2	Alternativer til dagens taxfree-ordning	58

6.2.1	Overtakelse av Vinmonopolet	58
6.2.2	Avvikling av taxfree-ordningen	59
6.2.3	Delkonklusjon alternativer til taxfree-ordningen	63
7.	Konklusjon.....	65
8.	Appendiks.....	67
9.	Primærkilder.....	69
10.	Litteraturliste	70

1. Innledning

Luftfarten er en internasjonal bransje som har endret seg mye de siste årene. Dette grunnes blant annet globalisering, fremvekst av lavprisflyselskaper og strengere sikkerhets- og miljøkrav. Følgelig er det et press på marginer og effektiv drift i lufthavnsektoren. For å møte kravene som stilles har den kommersielle virksomheten på og ved lufthavnene blitt en stadig viktigere del av inntjeningen (Graham, 2009). Den kommersielle aktiviteten er imidlertid ikke knyttet til lufthavnenes kjernevirksomhet. Tradisjonelt sett ble flyplasser ansett som en transportinfrastruktur med det formål å bistå flyselskaper med ressurser som bakkehåndtering av luftfartøy og terminaldrift. Flyplassvirksomhet har i økende grad gått fra å være en statlig oppgave til å bli en privatisert bransje som utnytter de kommersielle mulighetene (Müller & Zenglein, 2007). I dag ser vi en utvikling av forretningsmodellen til lufthavnoperatører, flyplassene i større grad blir utformet som kjøpesentre.

I Norge driftes lufthavnettet av det statlige aksjeselskapet Avinor. Avinor tok over driften fra Luftfartsverket i 2003. Luftfartsverket var en forvaltningsbedrift og fikk statlig tilskudd for å dekke kostnader til ulønnsomme oppgaver. Samferdselsdepartementet er den overordnede regulatoren i Norges luftfart og setter føringer for driften av lufthavnettet. Hensikten med etableringen av Avinor var at departementet ønsket at lufthavndriften i større grad skulle være selvfinansierende (Samferdselsdepartementet, 2004). Samfunnsoppdraget knyttet til driften av det landsomfattende lufthavnettet skulle samtidig være en like viktig del for Avinors drift som under Luftfartsverket. Et utbredt lufthavnettet er avgjørende for næringslivet og befolkningen i Norge, et land preget av utfordrende topografi. Som følge av dette består Norges lufthavnettet av mange lokale og regionale flyplasser. I 2016 gikk kun 8 av 46 flyplasser med overskudd. Dette skal dekke underskuddene på de øvrige lufthavnene (Avinor, 2017a).

De kommersielle inntektene blitt en økende andel av Avinors inntekter, der inntekter fra taxfree-salg står for den største andelen. Taxfree-ordningen har vært oppe til debatt den siste tiden. Blant annet argumenterer Aftenposten mot ordningen, da den fører til miljøfiendtlig trafikk og har negativ påvirkning på folkehelsen (Lynum, 2017). I tillegg mener mange at taxfree-handel bryter med målene i alkoholpolitikken og utgjør en trussel mot Vinmonopolet som er et viktig virkemiddel for å begrense forbruket av alkohol. Avinor åpnet i år store kommersielle arealer både på Oslo og Bergen lufthavn. Økte kommersielle arealer gir

flypassasjerer bedre muligheter for kjøp av kommersielle tjenester og produkter. Flypassasjerer skiller seg fra vanlige konsumenter. De skal først og fremst reise, og er dermed i større grad preget av tidspress og impuls kjøp på lufthavnene (Graham, 2009). Høyere krav fra passasjerer, flyselskaper og myndigheter, samt økt kommersiell virksomhet, fører til utfordringer i forretningsmodellen for lufthavndrift.

1.1 Problemstilling

Vår hypotese er at Avinor ikke drifter lufthavnettet på en måte som er fordelaktig for flypassasjerene. I denne utredningen vil vi utforske utviklingen av forretningsmodellen for drift av Norges lufthavnettet og konsekvensene av endringene ved denne etter at Avinor overtok driften fra Luftfartsverket i 2003. Vi ønsker å forklare hvordan Avinor finansierer lufthavnettet med økende grad av kommersiell virksomhet, og analysere hvordan denne utviklingen påvirker flypassasjerene. På den måten vil vi svare på følgende delproblemstilling:

Hvordan kan Avinors forretningsmodell betraktes som en modell for kjøpesenterdrift, og hvilke konsekvenser har denne modellen for flypassasjerene?

Deretter ønsker vi å undersøke hvorfor forretningsmodellen for lufthavndrift har utviklet seg. Vi ønsker å avdekke dette ved å se på hvordan endringer i Samferdselsdepartementets roller, og hvordan dette har påvirket forretningsmodellen for lufthavndrift. Luftfartsverket var organisert som en forvaltningsbedrift og hadde en forretningsmodell som bygget på tilskudd fra staten. Avinor ble stiftet som et statlig aksjeselskap for å få økt forretningsmessig frihet og dermed møte kravet til selvfinansiering. Avslutningsvis vil vi komme med forslag til hvordan forretningsmodellen for lufthavndrift kan forbedres, med hovedvekt på finansieringen av lufthavnettet. Vi har derfor formulert følgende delproblemstilling:

Hvordan har Samferdselsdepartementets roller påvirket forretningsmodellen for lufthavndrift, og på hvilken måte kan dagens modell forbedres?

Basert på funnene fra delproblemstillingene vil vi kunne besvare vår hovedproblemstilling:

I hvilken grad er Avinors forretningsmodell for lufthavndrift optimal for flypassasjerene?

For å svare på problemstillingen bygger vår utredning på utviklingen av forretningsmodell for lufthavndrift i Norge. I første analysedel ønsker vi å forklare hvordan modellen utnytter det kommersielle potensialet på lufthavnene, som i utgangspunktet skal tilrettelegge for flyreiser, for å finansiere lufthavnettet. I den anledning vurderer vi hvilke konsekvenser det har for flypassasjerene, som hovedsakelig er på flyplassen for å reise. I andre analysedel søker vi å forklare hvorfor forretningsmodellens utvikling har funnet sted og vil komme med forslag til forbedringer til forretningsmodellen. Dette vil legge grunnlaget for en besvarelse av vår hovedproblemstilling knyttet til i hvilken grad forretningsmodellen er optimal. Vi mener denne utredningen vil være viktig for å belyse utfordringene knyttet til drift av Norges lufthavnettet og hvordan noen av disse utfordringene kan løses. Dette vil være av interesse for staten, flypassasjerer, Vinmonopolet, Avinor og andre aktører som er involvert eller blir påvirket av driften til Avinor.

1.2 Avgrensninger ved utredningen

Vi har basert denne utredningen på antagelser om at lufthavnettet med dagens eksisterende flyplasser skal opprettholdes på samme nivå. Vi har dermed ikke vurdert samfunnsnyttene eller det samfunnsøkonomiske tapet ved å opprettholde bedriftsøkonomiske ulønnsomme lufthavner. På grunn av omfang og begrenset tid sammenligner vi ikke Avinors med andre lufthavnoperatører i Europa. Ved at vi ser på Avinor under ett, kan vi miste noe innsikt vi ellers ville fått ved å analysere alle flyplassene hver for seg. Vi har valgt å fokusere på Oslo lufthavn i store deler av analysen, da dette er den største og viktigste flyplassen for Avinors finansiering. Dette er også flyplassen hvor fenomenet vi skal diskutere er mest fremtredende, og setter standarden for utbygging av andre lufthavner i tiden fremover.

Lufthavnene betjener flere kundegrupper, som flyselskaper, flypassasjerer og kommersielle aktører. Da vi skal fokusere på hvordan den kommersielle virksomheten har utviklet seg, fokuserer vi i hovedsak på kommersielle aktører og flypassasjerer. Vi har dermed kun sett på Avinors lufthavnvirksomhet. Dette innebærer drift av terminalen og kommersiell drift på og ved lufthavnen, og inkluderer ikke flysikringstjenesten eller andre deler i konsernet. Videre har vi primært vurdert fordelene og ulempene for flypassasjerene, uten å estimere størrelsen på disse. Vi har heller ikke beregnet samfunnsøkonomisk velferd.

1.3 Utredningens struktur

Utredningen er inndelt 7 kapitler. I kapittel 2 beskrives metoden vi har brukt for å svare på problemstillingen. I kapittel 3 presenteres teori om tosidige markeder som ligger til grunn for analysen. Kapittel 4 omhandler presentasjon av case, der det først gis en innføring i luftfartsbransjen og deretter en mer detaljert beskrivelse av Avinor og deres forretningsmodell. Den første delen av analysen utgjør kapittel 5. I dette kapittelet analyseres Avinors forretningsmodell som et tosidig marked, og diskuterer konsekvensene av denne modellen. I kapittel 6 vil vi diskutere endringene i forretningsmodell for lufthavndrift, samt forbedringer til modellen. I kapittel 7 fremlegges utredningens konklusjon med en oppsummering og svar på våre problemstillinger.

2. Metode

2.1 Casestudie av Avinor

Vi har valgt å utføre en casestudie av Avinor for å besvare vår hovedproblemstilling knyttet til forretningsmodellen for lufthavndrift. En casestudie er en forskningsstrategi hvor man går i dybden i én enhet for å kunne fremlegge grundige beskrivelser av et fenomen (Wæhle & Sterri, 2016). Denne forskningsstrategien brukes når man ønsker å besvare spørsmål som *hvordan* eller *hvorfor*. For å besvare slike spørsmål er det nødvendig med dyp og detaljert innsikt. Casestudier brukes ofte til å undersøke moderne fenomener i sin virkelige sammenheng ved hjelp av flere typer kilder som bevis for å få ny innsikt i fenomenet (Yin, 1994). Kjøpesenterdrift på lufthavner kan anses som en relativt ny trend med særlig utbredelse de siste årene, og kan i den sammenheng vurderes som et moderne fenomen. I denne utredningen ønsker vi å utføre en casestudie av Avinor for å besvare *hvordan* deres forretningsmodell har utviklet seg i tråd med dette fenomenet og *hvorfor* denne utviklingen har funnet sted. Dette er problemstillinger hvor det er nødvendig å opparbeide seg dyptgående innsikt i Avinors drift og påvirkende faktorer fra flere ulike typer kilder. Det vil derfor være hensiktsmessig å se på dette fenomenet gjennom en casestudie.

2.2 Kvalitativ forskningsmetode

I arbeidet med vår utredning har vi benyttet oss av en kvalitativ forskningsmetode. Kvalitativ forskning er en metode som bygger på forståelse og analyse av sammenhenger knyttet til én enhet, fremfor opptelling av kjennetegn ved mange enheter (Malt, 2015). Vi ønsker å få økt innsikt i hvordan Avinor drifter lufthavnene i Norge og mener en kvalitativ metode, hvor vi innhenter ikke-numerisk data, vil gi et godt grunnlag for en slik diskusjon. En fordel ved kvalitativ forskningsmetode er at den er fleksibel slik at vi kan tilpasse utredning etter hvert som vi oppnår ny innsikt i selskapet (Saunders, Lewis, & Thornhill, 2012). For mer nøyaktige og pålitelige funn mener vi det er hensiktsmessig å kombinere kvalitativ og kvantitativ forskning. Ikke-numerisk data vil dermed suppleres med analyse av regnskapstall over en lengre tidsperiode som legger grunnlaget for å studere trender i selskapet. På den måten kan vi opparbeide oss presis og detaljert kunnskap om selskapsutviklingen i vår

casestudie. Konklusjonene vi trekker i denne oppgaven baserer seg på data i form av tekst og regnskapstall, samt datainnsamling fra primær- og sekundærkilder.

2.3 Fremgangsmåte

For å vurdere i hvilken grad Avinors forretningsmodell er optimal for flypassasjerer vil vi gjøre rede for utviklingen i selskapets drift siden etableringen i 2003. Vi vil ta utgangspunkt i inntekts- og kostnadsutviklingen i Avinor, i tillegg til endringer i Avinors rammevilkår sett i kontrast til Luftfartsverket. Utredning av disse endringene anser vi som nødvendig for å forklare hvordan de to selskapene driftet lufthavnnettet i Norge med bakgrunn i forskjellige utgangspunkt. Videre ønsker vi å bruke teori om tosidige markeder til å avdekke hvordan Avinors forretningsmodell kan ha likheter med modellen for kjøpesenterdrift for å vurdere hvilke konsekvenser dette har for flypassasjerer. Deretter analyserer vi hvorfor denne utviklingen har skjedd som følge av at rollene til Samferdselsdepartementets har endret seg. På bakgrunn av disse analysene ønsker vi å belyse hvorvidt dagens modell er optimal for flypassasjerer og hvordan modellen kan forbedres fra passasjerenes synspunkt.

2.4 Datainnsamling

I denne utredningen har vi benyttet oss av både primær- og sekundærkilder. Vi har tilegnet oss førstehåndserfaring som flypassasjerer ved noen av Avinors lufthavner. Videre har vi hatt mailkorrespondanse med kontakter i både Avinor og Samferdselsdepartementet for å få verifisert eller avklart uklar informasjon, samt fått tilgang til flere nyttige kilder. I kapittel 9 finnes det utfyllende liste over primærkildene med informasjon om stilling, kommunikasjonsform og dato. Når det gjelder sekundærkilder har vi hovedsakelig tatt utgangspunkt i Avinors årsrapporter fra 2003 frem til 2016, i tillegg til Luftfartsverkets årsrapport fra 2002. Disse har gitt oss innblikk i driften fra Avinors synspunkt. Vi har også undersøkt tidligere stortingsmeldinger og -proposisjoner, samt forskrifter Avinor må forholde seg til. De statlige dokumentene har vært viktig for å forstå Samferdselsdepartementets rolle i styringen av selskapet. I tillegg har vi lest flere nyhetsartikler som har diskutert problemstillinger knyttet til Avinors forretningsmodell. Flere av disse har blitt skrevet i løpet av det siste året, noe som underbygger utredningens aktualitet.

2.4.1 Mulige svakheter i utredningen

Vi ønsker å gjøre leseren oppmerksom på mulige svakheter i vår utredning. Funnene våre er primært basert på tolkning av offentlig tilgjengelig informasjon. Da vi benytter oss av regnskapstallene fra 2002-2016, har det foregått endringer i Avinors økonomimodell som kan påvirke tolkningen av data. Det kan spesielt oppstå utfordringer i sammenligningen av tallene fra Luftfartsverket i 2002 med tallene fra Avinor i 2003-2016, da regnskapet til Luftfartsverket er presentert gjennom statsregnskapet. Det finnes begrenset informasjon om Luftfartsverket, noe som kan påvirke vår forståelse av selskapet. For å kunne sammenligne Luftfartsverket og Avinor har vi tatt utgangspunkt i proforma tall fra Avinors årsrapport i 2003. En annen potensiell svakhet i utredningen er at prosjektkostnader ble tatt ut fra EBIT i 2012. På grunn av manglende informasjon vil disse prosjektkostnadene ikke inkluderes i tallene fra 2012-2016. Videre har segmenteringen av regionale lufthavner blitt endret flere ganger i løpet av tidsperioden. Dagens segmentering var gjeldende fra 2010, og det er denne inndelingen vi tar utgangspunkt i. Vi har vært oppmerksom på endringene i Avinors økonomimodell, og mener likevel at tallene er sammenlignbare for vårt formål med utredningen.

3. Presentasjon av case

I dette kapitlet skal vi først i delkapittel 3.1 presentere trendene i luftfartsbransjen. Dette er for å gi et innblikk i konkurransesituasjonen til Avinor. Deretter vil vi i kapittel 3.2 presentere Avinor og selskapets forretningsmodell. Vi vil gjøre rede for utviklingen som er skjedd fra Luftfartsverket frem mot dagens forretningsmodell når det gjelder inntekter, kostnader og kapitalstrukturen til Avinor. Innsikt i selskapets historie og utvikling i forretningsmodellen vil være nødvendig for casestudien vår, da vi ønsker å vurdere i hvilken grad dagens modell for lufthavndrift er optimal for flypassasjerene.

3.1 Presentasjon av luftfartsbransjen

3.1.1 Internasjonale trender

Den internasjonale luftfartsbransjen er i endring som følge av økt konkurranse og etterspørsel etter flyreiser, fokus på miljø, voksende terrorfare og nye reguleringer. Grunnet økt globalisering er det sterk vekst i flytrafikken utenlands. Lavprisselskaper har i større grad etablert seg på de store lufthavnene og bidrar med det til trafikkvekst og ytterligere konkurranse. Passasjerveksten i Europa legger kapasitetspress på de store lufthavnene, noe som medfører behov for kapasitetsøkninger (Avinor, 2016b). Europeiske flyplasser har i større grad blitt privatisert de siste årene (Samferdselsdepartementet, 2006). Videre sees en utvikling innen Airport City-konseptet, hvor arealer på og ved lufthavner blir brukt til kontor, hotell, handels- og logistikkcenter (Avinor, 2016b). Følgelig er en internasjonal trend at kommersielle inntekter står for en større andel av finansieringen av lufthavner (Müller & Zenglein, 2007).

Luftfarten reguleres gjennom internasjonale avtaler og regler. Utviklingen i EU er viktig for norsk luftfart, da mesteparten av regelverket i bransjen utvikles i EU og går inn i norsk rett gjennom EØS-avtalen (Avinor, 2016b). Som følge av økt terrorfare har for eksempel sikkerhetsreglene blitt strengere etter 2001. EU-kommisjonen mener det burde sees nærmere på driften av lufthavnene, ettersom erfaringer viser at lufthavnene er en viktigere årsak til forsinkelse enn flysikringstjenester (Samferdselsdepartementet, 2017a). I tillegg er det økende fokus på reguleringer av klimagassutslipp. Klimagassutslipp fra global luftfart har økt år for år og forventes å øke ytterligere. Ny og bedre teknologi sammen med effektivisert

styring av trafikk er med på å motvirke de økte klimagassutslippene. Fra 2016 ble eksempelvis biodrivstoff tilgjengelig på Oslo lufthavn, som den første store lufthavnen i verden med et tilbud av mer miljøvennlig drivstoff til luftfartøy (Samferdselsdepartementet, 2017b).

3.1.2 Luftfarten i Norge

Luftfarten spiller en viktig rolle i Norge, da sektoren muliggjør rask tilgang til nasjonale og internasjonale markeder med utgangspunkt i utfordrende topografiske forhold. Som følge av dette har Norge et lufthavnnett bestående av mange regionale flyplasser. Et flyrutetilbud med tilstrekkelig kapasitet er avgjørende for de ulike regionenes konkurransedyktighet. For å sørge for et tilfredsstillende flyrutetilbud over hele landet kjøper staten opp regionale flytjenester der det ikke er kommersielt grunnlag (Samferdselsdepartementet, 2017b). Imidlertid har regjeringen fått anbefalinger av Grønn skattekommisjon, et utvalg som fremmer forslag til en grønn skatteomlegging, om reduksjon i oppkjøp av flyruter innenlands. Dette begrunnes med at det vil kunne føre til redusert flytrafikk og gi en miljøgevinst (NOU: 2015:15, 2015).

Samferdselsdepartementet er øverste myndighet for Norges luftfart. Et av departementets ansvarsområder er fastsettelse av regelverket til Luftfartstilsynet som har hovedansvaret for tilsynet med luftfarten. Statseide Avinor drifter i dag 45 av 49 norske lufthavner. De fire resterende flyplassene Ørland, Stord, Notodden og Sandefjord lufthavn er ikke statseid (Samferdselsdepartementet, 2017b). De siste årene har de to største konkurrentene til Avinor vært Moss lufthavn, Rygge, og Sandefjord lufthavn, Torp. Disse har hovedsakelig konkurrert med Oslo lufthavn, Gardermoen, om utenlandstrafikken i det sentrale østlandsområdet. Rygge ble lagt ned 1. november 2016 og noen av flyrutene ble da overført til Gardermoen. I Norden er det konkurranse om den interkontinentale flytrafikken mellom lufthavnene i Oslo, København, Stockholm og Helsinki (Samferdselsdepartementet, 2017a).

3.1.3 Taxfree-ordningen

Taxfree-ordningen går ut på at reisende kan innføre alkohol, tobakk, sukkervarer og kosmetikk avgiftsfritt i forbindelse med reiser på tvers av landegrensene. For alkohol- og tobakksvarer er det fastsatt en egen kvote for å begrense kjøp av disse varene. Innførselen av de ubeskattede varene gjelder varer kjøpt i utlandet og varer kjøpt fra taxfree-utsalg ved ankomst til Norge. Ankomstsaltet av avgiftsfrie varer på lufthavnene ble åpnet i 2005. I

2016 var det 15 lufthavner i Norge med tillatelse til taxfree-utsalg, og inntektene fra salget er en viktig del av inntjeningen ved lufthavnene (Finansdepartementet, 2016). Som følge av tillatelse til ankomstsalg av avgiftsfrie varer, utvidelse av innførselskvoten og økning i utenlandstrafikken, har taxfree-salget ved norske lufthavner økt over tid (Bergsvik & Rossow, 2016).

Taxfree-ordningen har vært oppe til debatt. EU avskaffet salg av avgiftsfrie varer på reiser mellom to medlemsland i 1999, fordi ordningen motarbeidet alkohol- og tobakkspolitikken og ble oppfattet som et konkurransevridende avvik i EUs indre marked (European Commission, 1997; Christensen & Smith, 2001). I Norge foreslo Grønn skattekomisjon i 2015 å avvikle ordningen, da den blant annet motiverer til reising og dermed øker forurensningen (NOU: 2015:15, 2015). Særavgiftsutvalget, som ble oppnevnt av Finansdepartementet i 2006 for å vurdere ulike særavgifter, mente også at kvoten for innførsel av avgiftsfri alkohol og tobakk burde fjernes. Bakgrunnen for anbefalingen var at kjøp av billig alkohol og tobakk kan medføre tapte inntekter for staten og sløsing av ressurser i form av tidsbruk, samt at mulighetene for kjøp av billige varer er motivasjon til å reise (NOU: 2007:8, 2007).

Debatten om taxfree-ordningen har blant annet handlet om i hvilken grad ordningen undergraver Vinmonopolets stilling i samfunnet. Derfor diskuteres det fra politisk hold om Vinmonopolet skal overta driften av taxfree-butikkene fra dagens operatører på norske lufthavner (Mikalsen, 2017). EØS-avtalen tillater monopol på alkoholsalg over 4,7 % i Norge på bakgrunn av at den restriktive alkoholpolitikken begrunnes med hensynet til folks liv og helse. Ved økte markedsandeler av alkoholsalg fra taxfree vil Vinmonopolets økonomi kunne svekkes. Dette vil føre til et dårligere tilbud for kundene (Bergsvik & Rossow, 2016). Vinmonopol-ordningen og høye særavgifter er viktige alkoholpolitiske virkemidler. Dette innebærer at taxfree-ordningen kommer i konflikt med alkoholpolitiske målsetninger om å begrense befolkningens alkoholkonsum og skadevirkningene av dette (Helse- og omsorgsdepartementet, 2012; NOU: 2007:8, 2007).

3.1.4 Oppsummering luftfartsbransjen

Globalisering og økt konkurranse har ført til høy trafikkvekst i den internasjonale luftfartsbransjen. Kommersiell virksomhet blir en stadig viktigere del av finansieringen av lufthavnene hvor Airport-City konseptet utvikles på store lufthavner. Samtidig møter

bransjen utfordringer knyttet til strengere sikkerhetskrav og økte klimagassutslipp. I Norge er Samferdselsdepartementet øverste myndighet for norsk luftfart, en transportsektor bestående av mange regionale flyplasser. Flesteparten av norske lufthavner driftes av statseide Avinor, som dermed har tilnærmet monopolmakt i lufthavnmarkedet. Inntekter fra taxfree-salg er en viktig del av finansieringen av norske lufthavner. Et økende taxfree-salg har imidlertid flere negative konsekvenser. Det kan gå utover Vinmonopolets stilling i samfunnet som et alkoholpolitisk virkemiddel.

3.2 Presentasjon av Avinor

3.2.1 Om Avinor

Avinor er et aksjeselskap eid av Samferdselsdepartementet, med et samfunnsoppdrag inndelt i to primære virksomhetsområder. Lufthavnvirksomheten har i oppdrag å eie, drifte og utvikle et landsdekkende nettverk av flyplasser for den sivile trafikken, mens flysikringsvirksomheten skal tilby flysikringstjenester for sivil og militær sektor (Avinor, 2017b). Avinors drift skal legge til rette for sikker, effektiv og miljøvennlig luftfart, samt sørge for god tilgjengelighet for reisende. Staten understreker at samfunnsoppdraget skal nåes på en mest mulig kostnadseffektiv måte (Samferdselsdepartementet, 2017a). Utover flyoperativ virksomhet legger Avinor til rette for kommersielle tjenester ved flyplassene. I 2016 hadde Avinor en total omsetning på 10,8 milliarder kroner, og et årsresultat etter skatt på 1 milliard kroner (Avinor, 2017a).

Stortinget bestemmer hvilke lufthavner Avinor skal drifte, og Samferdselsdepartementet setter føringene for driften (Samferdselsdepartementet, 2017a). Avinor-konsernet består av morselskapet Avinor AS, som i dag har ansvar for drift av 45 flyplasser (Avinor, 2017c). Disse flyplassene er inndelt i fem lufthavnsegmenter. De store lufthavnene i Oslo, Bergen, Stavanger og Trondheim utgjør hver sin enhet og de øvrige lufthavnene kategoriseres som regionale lufthavner. Datterselskapet Avinor Flysikring AS har ansvaret for flysikringstjenesten, som innebærer drift av infrastruktur som sørger for sikker flynavigasjon. Videre består konsernet også av datterselskapene Svalbard lufthavn AS, Oslo Lufthavn Tele & Data AS og Avinor Utvikling AS. Avinor Utvikling AS har eiendom som hovedvirksomhet, og Oslo Lufthavn Tele & Data AS driver innen varehandel (Avinor, 2017a).

3.2.2 Historikk

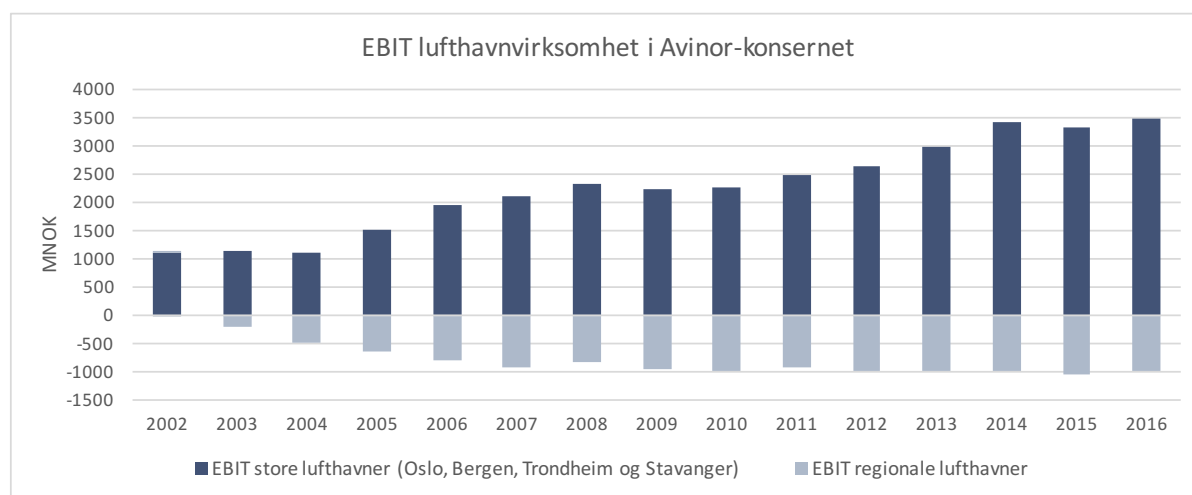
Tidligere ble det norske lufthavnnettet driftet av Luftfartsverket, som fra 1993 var en forvaltningsbedrift underlagt Samferdselsdepartementet (Store norske leksikon, 2013). Stortinget sto for den overordnede styringen av selskapet, da rammene for driften av Luftfartsverket inngikk i statsbudsjettet (NOU 2003:34, 2003). Luftfartsverket hadde som formål å drive et effektivt og sikkert luftfartssystem til lavest mulig samfunnsøkonomisk kostnad. Lufthavnnettet var delt i to segmenter, stamrutenettet med 17 flyplasser og regionalnettet med 28 flyplasser (Luftfartsverket, 2002). De regionale flyplassene ble overtatt fra kommunene på slutten av 90-tallet. På grunn av et etterslep i infrastrukturen fikk Luftfartsverket økte kostnader, og det ble innført tilskudd fra staten for å delvis dekke utgiftene (Samferdselsdepartementet, 2004). De årlige statlige bevilgningene økte hvert år, og var i 2002 på 167 millioner kroner. Luftfartsverkets proforma omsetning det siste driftsåret var 4,2 milliarder kroner, men selskapet hadde et negativt proforma årsresultat etter skatt på 400 millioner kroner (Avinor, 2004).

Inntektene til Luftfartsverket bestod av trafikkinntekter, kommersielle inntekter og statlige tilskudd (Samferdselsdepartementet, 2001). Det statlige tilskuddet var, som nevnt ovenfor, ment for å finansiere deler av underskuddet på regionalnettet. Dette utgjorde 4 % av de totale inntekter (Avinor, 2004). De kommersielle inntektene skulle dekke de øvrige kostnadene for investeringer og drift av flyplassene som ikke ble dekket av avgifter og statlige tilskudd. I 2002 utgjorde de kommersielle inntektene 34 % av totale inntektene, hvor parkering stod for den største andelen (Luftfartsverket, 2002). Luftfartsverket ble omdannet til et statsaksjeselskap i 2003 og byttet navn til Avinor, som overtok de 45 flyplassene Luftfartsverket driftet (Avinor, 2004). Aksjeselskapsformen ble valgt for å gi selskapet økt forretningsmessig frihet, men den samfunnsmessige rollen skulle forbli uendret (NOU 2003:34, 2003).

3.2.3 Forretningsmodell

Samferdselsdepartementet stiller krav til at Avinor skal være selvfinansierende i størst mulig grad gjennom inntekter fra hovedvirksomhet og annen virksomhet ved flyplassene (Vedtekter for Avinor AS, 2017). Staten ønsket å endre selskapsformen til lufthavndriften fra en forvaltningsbedrift til et statseid aksjeselskap for at selskapet kunne møte selvfinansieringskravet (Samferdselsdepartementet, 2004). Det stilles dermed høyere krav

fra departementet til selvfinansieringsgraden i dag. En selvfinansierende virksomhet innebærer at drift og investeringer skal finansieres gjennom egne inntekter og låneopptak, uten offentlig tilskudd (Samferdselsdepartementet, 2009). Luftfartsverket var ikke selvfinansierende, ettersom de fikk tilskudd fra staten over statsbudsjettet. I de siste årene har Avinor vært selvfinansierende ettersom de ikke har mottatt offentlig tilskudd. Det betyr at Avinors forretningsmodell i større grad er avhengig av egen inntjening.



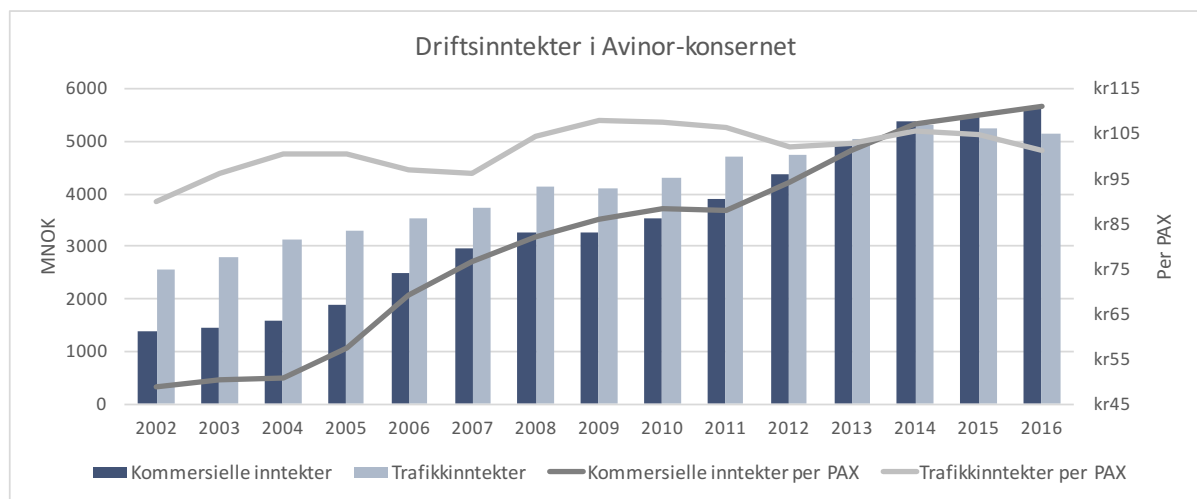
Figur 3.1: EBIT lufthavnvirksomhet fordelt på store og regionale lufthavner (e-post, 15. November 2017)

Forretningsmodellen for lufthavndrift bygger på samfinansiering av flyplasser. Dette innebærer at lufthavnvirksomheten driftes som én enhet, der bedriftsøkonomiske lønnsomme flyplasser finansierer bedriftsøkonomiske ulønnsomme flyplasser (Avinor, 2017a). Figur 3.1 viser driftsresultatet før skatt, EBIT, for lufthavnvirksomheten fordelt på store og regionale lufthavner. Vi ser at driftsoverskuddene til de store lufthavnene dekker driftsunderskuddene til de regionale lufthavnene hvert år. I 2002 var det 13 lufthavner som gikk med driftsoverskudd, mens det kun var 8 i 2016. Imidlertid var det flere lufthavner som fikk et positivt årsresultat etter skatt i 2016 sammenlignet med tidligere driftsår (Avinor, 2004; Samferdselsdepartementet, 2017a). Det totale driftsunderskuddet fra regionale flyplasser har økt siden 2002, noe som har ført til at samfinansieringsmodellen til Avinor i økende grad har blitt avhengig av høye driftsresultater fra de store lufthavnene.

3.2.4 Inntektsstruktur

Avinor har en todelt inntektsstruktur bestående av trafikkinntekter og kommersielle inntekter. Trafikkinntektene er avgifter som betales av flypassasjerer og flyselskaper for å bruke Avinors flyplasztjenester. De kommersielle inntektene består av salgs- og leieinntekter

fra utleie av lokaler til tjenester for flypassasjerer, slik som butikk- og hoteldrift og parkeringsfasiliteter (Avinor, 2017a). Den samlede inntektsveksten siden 2002 har vært på 170 %. Driveren for vekst i omsetning har primært vært økte kommersielle inntekter, som vi kan observere i figur 3.2. Veksten i kommersielle inntekter foregår i hovedsak ved Oslo lufthavn og de andre store lufthavnene (Avinor, 2007). I 2016 utgjorde kommersielle inntekter og trafikkinntekter henholdsvis 52 % og 48 % av totale inntekter, og kommersielle inntekter har dermed fått økt betydning for forretningsmodellen til Avinor (Samferdselsdepartementet, 2009).



Figur 3.2: *Inntektsutvikling i Avinor-konsernet inndelt i kommersielle inntekter og trafikkinntekter*

Som vi ser av figur 3.2 har de kommersielle inntektene per passasjer økt betraktelig siden 2002. Trafikkinntektene per passasjer har også økt, men fra 2014 ser vi en nedadgående trend. Utviklingen i kommersielle inntekter avhenger av trafikkvolum og antall kroner som legges igjen av hver passasjer på lufthavnen. Totale trafikkinntekter bestemmes av trafikkvolum, endringer i sikkerhetskrav og avgiftsnivået (PwC, 2016). Oslo lufthavn er viktig for Avinors totale inntjening, da denne flyplassen står for 50 % av all flytrafikk og 70 % av flytrafikken til utlandet. Antall flypassasjerer ved Avinors lufthavner har økt de siste årene (Avinor, 2017a). Ifølge prognoser fra Transport Økonomisk Institutt forventes passasjerveksten å fortsette fremover. Hovedårsaker til økt trafikk er befolkningsvekst og den økonomiske utviklingen (PwC, 2016).

Trafikkinntekter

Trafikkinntektene kan anses som en brukerbetaling for lufthavnen ved at Avinor mottar luftfartsavgifter for å utføre de samfunnsplågte oppgavene (NOU 2003:34, 2003).

Luftfartsavgiftene betales av flyselskapene, og består fortrinnsvis av lufthavnsavgifter tilknyttet lufthavndriften og flysikringsavgifter tilknyttet flysikringstjenestene (Avinor, 2017a). Prosessen for avgiftsfastsettelsen foregår ved at Samferdselsdepartementet setter rammeverket for avgiftene, som videre godkjennes av Luftfartstilsynet på bakgrunn av Avinors konsultasjon med flyselskapene. Avgiftsnivået på Oslo lufthavn er noe av det laveste sammenlignet med avgiftsnivået på lufthavner i andre nordiske hovedsteder (Samferdselsdepartementet, 2017a).

Lufthavnsavgiftene er hovedsakelig delt inn i passasjeravgift, sikkerhetsavgift og startavgift. Passasjer- og sikkerhetsavgiften betales per avreisende passasjerer og startavgiften beregnes basert på flyets vekt (Avinor, 2017h). Ifølge forskrift om avgifter for bruk av lufthavner (2015) blir sikkerhetsavgiften fastsatt på bakgrunn av kostnadene til gjennomføringen av flyplassens sikkerhetskontroll. I motsetning til den kostbaserte sikkerhetsavgiften, er start- og passasjeravgiften ikke-kostbaserte avgifter som blir vedtatt av Samferdselsdepartementet etter en vurdering av Avinor sitt samlede inntektsbehov (Samferdselsdepartementet, 2017a).

Tabell 3.1: Utvikling i avgifter i NOK (Forskrifter 2014, 2015, 2016).

		2014	2015	2016	2017
Startavgift	Per tonn	67	68	64	62
Sikkerhetsavgift	Per passasjer	54	56	56	65
Passasjeravgift innenlands	Per passasjer	51	54	54	49
Passasjeravgift utenlands	Per passasjer	58	54	54	49
Passasjeravgift transfer utland	Per passasjer	-	54	35	35

Av tabell 3.1 ser vi at alle lufthavnsavgiftene bortsett fra sikkerhetsavgiften har blitt redusert fra 2015. I 2015 ble passasjeravgiften for utenlands- og innenlandspassasjerer slått sammen etter krav fra EU. Transport Økonomisk Institutt (TØI) og NHO Luftfart argumenterte imidlertid mot sammenslåingen, da de mente at en høyere kostnad ved betjening av utenlandspassasjer burde synliggjøres (Thune-Larsen & Eriksen, 2010; NHO Luftfart, 2013). Samme år ble det innført en ny passasjeravgift for transferpassasjerer med utenlandsflygning. Denne ble redusert i 2016, noe Avinor ønsket for at antall transferpassasjerer skulle øke og følgelig gi en økning i kommersielle inntekter (Samferdselsdepartementet, 2015b).

Avgiftsnivået skal i utgangspunktet være likt for alle Avinors lufthavner. Likevel får 37 lufthavner 30 % rabatt på startavgiften. Avinor gir også rabatter til flyselskaper gjennom to incentivordninger, under forutsetning om at ordningene gir økte inntekter til Avinor.

Bonusordningen gir en bonus ved passasjervekst på etablerte ruter, mens ordningen for oppstartsstøtte gir rabatter knyttet til start- og passasjeravgiften ved opprettelse av nye ruter (Samferdselsdepartementet, 2017a). Innføringen av bonusordningen ble kritisert fra flere hold da den ble innført i 2011, et år det allerede var høy trafikkvekst (Mikalsen, 2014). Avinor begrunner ordningene med at de ønsker å tilrettelegge for fornuftig utnyttelse av flyplassene og et godt rutetilbud til passasjerer (Avinor, 2017d).

Kommersielle inntekter

Den kommersielle inntjeningen på Avinors flyplasser kommer fra butikker, flyplasshoteller, parkeringsanlegg, servering, taxfree-utsalg og andre servicetilbud for flypassasjerer (Avinor, 2017a). Avinor krever en fast leie, samt en andel av aktørenes omsetning som betaling for å operere på flyplassen (Samferdselsdepartementet, 2015b). Salg av avgiftsfrie varer har blitt det største kommersielle forretningsområdet, og utgjør omtrent halvparten av de kommersielle inntektene (Avinor, 2017a). Travel Retail Norway (TRN) har drevet taxfree-handelen på Avinors største flyplasser siden 2005, med avgiftsfritt salg av alkohol, tobakk, kosmetikk og sukkervarer. Alkohol står for rundt 40 % av TRNs salgsmix og utgjør dermed den største andelen av salget (TRN, 2017). Avinor har vært i samtaler med Vinmonopolet angående kontrakt for salg av alkohol etter at TRNs konsesjon går ut i 2022 (Mikalsen, 2017).

Avinor er en aktiv tilrettelegger av kommersielt tilbud til flypassasjerer, og er avhengig av at andre aktører leverer tjenester og produkter på flyplassene (Samferdselsdepartementet, 2017a). Frem til 2017 hadde Select Service Partner (SSP) rettighetene til å drive 30 serveringssteder og kiosker på Oslo lufthavn (Aftenposten, 2014). At en stor aktør skulle stå for størsteparten av serveringstilbudene på flyplassen møtte motstand fra Konkurransetilsynet i 2014, da de mente det førte til høye priser på lufthavnene (Meyer, 2014). Avinor har imidlertid uttalt at de ønsker flere tilbydere, noe de har tatt i betraktning ved nye utvidelser av lufthavnene (Sørdal, 2015). For å sørge for et kommersielt tilbud med lave priser følger Avinor opp aktørene gjennom prissammenligninger, revisjoner og sanksjonsmuligheter (Avinor, 2016b).

Kapasitetsutvidelser på flere av Avinors lufthavner tilrettelegger for økt kommersiell aktivitet. De to største utvidelsene i 2017 var ved Oslo og Bergen lufthavn, der de kommersielle arealene ble fordoblet sammenlignet med dagens kommersielle arealer (Avinor, 2016b). Med dette ble taxfree-butikken på Oslo lufthavn den største taxfree-

butikken i Europa, med en størrelse på 4000 kvadratmeter (Lynum, 2017). I de kommende årene har Avinor planer om kapasitetsutvidelser ved flere lufthavner, hvor tilsvarende standarder for arealdisponering som på Oslo lufthavn skal tas i bruk (Samferdselsdepartementet, 2017a).

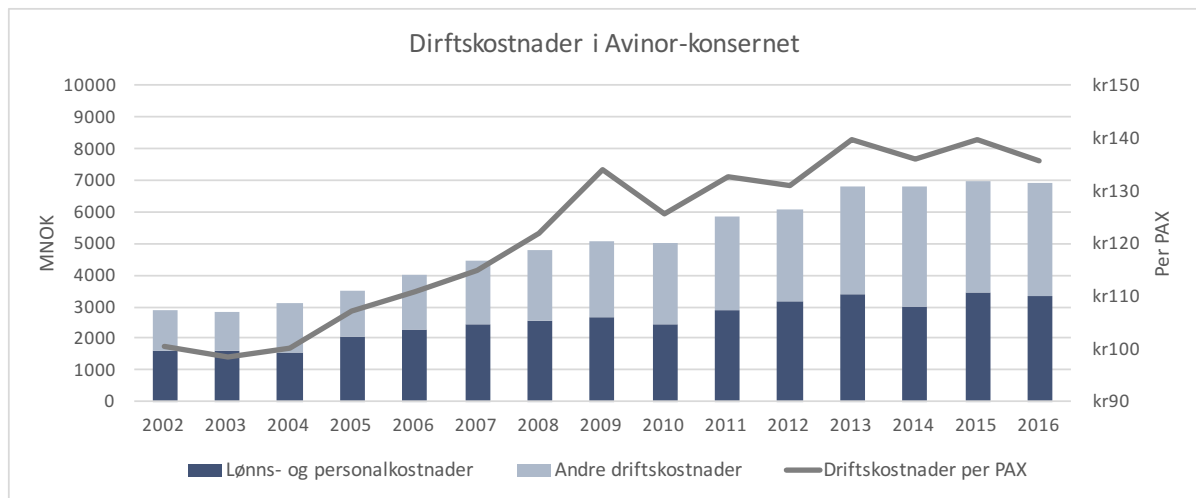
3.2.5 Offentlig tilskudd

Ved etableringen av Avinor utgjorde offentlige tilskudd en del av Avinors inntektsstruktur. Selskapet mottok offentlige tilskudd frem til og med 2005 for å delvis finansiere de regionale lufthavnene. I 2005 ble luftfarten innført i merverdiavgiftregimet, som følgelig ga Avinor avgiftslettelse verdt 350 millioner kroner, i tillegg til innførelsen av taxfree-salg ved ankomst. Samferdselsdepartementet opphevet statlige overføringer i 2006, da de mente at den øvrige virksomheten til Avinor ville være tilstrekkelig for å finansiere regionalnettet i tiden fremover (Samferdselsdepartementet, 2006). I følge årsrapportene til Avinor fra 2006 og 2007 forårsaket bortfallet av statlig støtte finansielle vanskeligheter, da det eksisterte et høyt investeringsbehov knyttet til det regionale nettverket (Avinor, 2007; Avinor, 2008).

De senere årene har Samferdselsdepartementet gitt offentlig tilskudd ved behov. Avinor mottok ekstraordinære tilskudd til regionale flyplasser i 2009 og 2010 grunnet svak økonomi. I tillegg fikk Avinor avdragsfritak på statslånet og fritak for utbyttebetaling disse årene. Verdien av den totale statlige støtten var rundt 900 millioner kroner i 2009. Denne tiltakspakken bestod av tilskudd på 150 millioner kroner, avgiftsfritak på lån til en verdi av omtrent 388 millioner kroner og utbytte som var beregnet til 368 millioner kroner (Samferdselsdepartementet, 2010). Videre ble det i Nasjonal Transportplan (NTP) for 2018-2029 foreslått et investeringstilskudd til utbygging av lufthavnen i Bodø og Mo i Rana (Samferdselsdepartementet, 2017b).

3.2.6 Kostnader

Avinors driftskostnader kan hovedsakelig deles inn i lønns- og personalkostnader og andre driftskostnader (Avinor, 2017a). Førstnevnte kostnadsbase er relativt fast på kort sikt, mens andre driftskostnader er mer avhengig av passasjervekst. Disse to kostnadsbasene utgjør det vi i denne utredningen omtaler som driftskostnader. Avinor-konsernets driftskostnader har økt med nesten 140 % fra 2002 til 2016, mens driftskostnader per passasjer økte med 35 % i samme periode. Fra figur 3.3 ser vi en høy kostnadsvekst siden 2002, hvor andre driftskostnader har økt mest de siste årene (PwC, 2016).

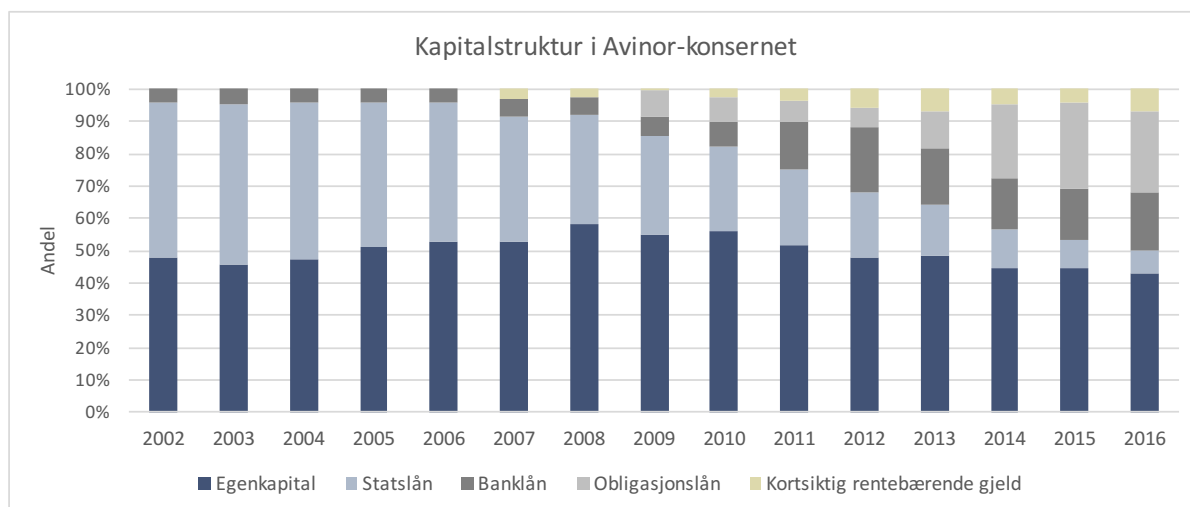


Figur 3.3: Driftskostnader i Avinor-konsernet inndelt i lønns- og personalkostnader og andre driftskostnader

Endringer i sikkerhetsregimet har i stor grad medført økte kostnader for Avinor (e-post, 14. november 2017). Økte kostnader kommer også som følge av at Avinor fikk ansvaret for flere samfunnspålagte oppgaver (Samferdselsdepartementet, 2009). Et høyere kostnadsnivå ved å drifte flyplasser er noe man også ser i den europeiske luftfarten, i følge en analyse av flere europeiske lufthavner fra 2012 (Samferdselsdepartementet, 2017a). Driftskostnadene til Avinor økte imidlertid mindre enn driftsinntektene i perioden 2012-2016. I PwC sin verdsettelse av Avinor i 2015 er det lagt til grunn at kostnadene vil reduseres fremover som følge av innføring av et moderniseringsprogram og utbygging av lufthavner (PwC, 2016).

3.2.7 Kapitalstruktur

Avinor har tatt opp større lån i markedet de siste årene, slik som vi kan se i figur 3.4. Figuren viser kapitalstrukturen bestående av egenkapital, samt langsiktig og kortsiktig rentebærende gjeld. Samferdselsdepartementet stiller krav til at egenkapitalandel skal være 40 % (Avinor, 2017a). Denne andelen har holdt seg over 40 % siden 2002, men fra figuren ser vi at fjorårets andel på 43,4 % er det laveste nivået. Dersom nye krav i vedtektene fra 2017 legges til grunn, skal egenkapitalen være en andel av summen av egenkapital og netto rentebærende gjeld, noe som gir en egenkapitalandel på 44,6 % i 2016. En lavere egenkapitalandel kan forklares av en økning i rentebærende gjeld i 2009 som følge av en utstedelse av obligasjoner i markedet, etter at Samferdselsdepartementet fjernet taket for ekstern lånefinansiering i 2008 (Avinor, 2010; Nærings- og handelsdepartementet, 2009). Av den rentebærende gjelden vises statslånet som en avtakende andel i kapitalstrukturen, og har siste forfall i 2024 (Avinor, 2017a).



Figur 3.4: Sammensetning av egenkapital og rentebærende gjeld

For å sikre effektiv drift og god finansiell forvaltning setter Samferdselsdepartementet et avkastningskrav til kapitalen som er investert i selskapet (Samferdselsdepartementet, 2017a). I 2010 endret Samferdselsdepartementet utbyttepolitikken for å ta mer hensyn til investerings- og finansieringsutfordringene Avinor stod ovenfor ved utbyggelse av lufthavnene. Det ble bestemt at utbyttet skulle vurderes hvert år etter hensyn av finansiell situasjon (Samferdselsdepartementet, 2009). Utbyttekravet ble senket ytterligere i 2014 slik at egenkapitalandelen holdt seg til kravet på 40 %. Dette utbyttekravet er på 50 % av årsresultatet etter skatt, med et tak på 500 millioner. Utbyttetaket ble fjernet fra 2017, noe som kan indikere at det forventes gode resultater fremover (Avinor, 2015). I 2017 mottok staten 550 millioner i utbytte fra Avinor (Avinor, 2017a).

3.2.8 Oppsummering Avinor

Det statseide aksjeselskapet Avinor ble opprettet i 2003 og tok over ansvaret for Norges lufthavnsnett etter Luftfartsverket. Samfunnsoppdraget til lufthavnvirksomheten er å eie, drifte og utvikle et landsdekkende nettverk av flyplasser for sivil trafikk. Luftfartsverket var en forvaltningsbedrift som fikk tilskudd over statsbudsjettet for å dekke underskuddene ved driften av regionale lufthavner. Staten endret selskapsformen da det var ønskelig å gi selskapet mer forretningsmessig handlefrihet, for å i større grad møte kravet om selvfinansiering. Avinor drifter i dag 45 av 49 norske lufthavner, hvor forretningsmodellen bygger på samfinansiering av flyplasser. For å finansiere lufthavnsnettet har Avinor tatt opp større lån i markedet, i tillegg til finansiering gjennom inntekter fra luftfartsavgifter og kommersiell virksomhet ved flyplassene. Underskuddet på regionale flyplasser har økt siden

2003, men de totale inntektene har samtidig blitt høyere. Inntektsveksten kommer hovedsakelig fra kommersiell virksomhet, som i dag står for over halvparten av den totale inntjeningen til Avinor.

4. Teori

I denne delen vil vi redegjøre for teori om tosidige markeder, som vil brukes til å analysere forretningsmodellen til Avinor. I delkapittel 4.1 peker vi på tre elementer som definerer et tosidig marked. Det finnes flere definisjoner av tosidige markeder, der vi baserer utredningen på Rochet & Tirole (2004) sin definisjon, med supplement fra Evans (2003). Delkapittel 4.2 omhandler hvordan en bedrift setter priser i et tosidig marked. I beskrivelse av markedsform har vi tatt utgangspunkt i Armstrong (2006) og Rochet & Tirole (2003) sine prismodeller for monopolplattformer. Dette vil gi et bedre grunnlag for å forstå Avinors forretningsmodell.

4.1 Elementer i tosidige markeder

Et tosidig marked kan defineres som et marked hvor bedrifter muliggjør interaksjoner mellom to sider eller kundegrupper. Bedrifter som tilrettelegger for dette kalles plattformer (Rochet & Tirole, 2004). Et eksempel på et tosidig marked finner vi i mediebransjen hvor TV-kanaler er plattformen som betjener seere på den ene siden og annonsører på den andre (Gabrielsen, 2005). Plattformene prøver å tjene penger ved å krevne tilpassede priser fra hver side for å få de ulike kundegruppene til å delta på plattformen. Etterspørselen fra den ene gruppen avhenger av at den andre gruppen er tilstede på plattformen (Rochet & Tirole, 2004). Tosidige markeder har imidlertid flere viktige aspekter ved seg. I følge Evans (2003) finnes det tre betingelser for at et marked kan defineres som tosidig. De tre betingelsene er at det skal finnes to distinkte kundegrupper, nettverkseksternaliteter mellom de to gruppene og en plattform som internaliserer de indirekte nettverkseksternalitetene.

4.1.1 To distinkte kundegrupper

I et tosidig marked betjenes to eller flere distinkte kundegrupper (Evans, 2003). Da det er to kundegrupper med ulike behov tilbyr plattformen flere produkter eller tjenester. En avis vil for eksempel selge både annonseplass til annonsører og innhold til lesere (Evans, 2002). Sammenlignet med en vanlig verdikjede tilføres verdi fra begge sidene i et tosidig marked. I noen tilfeller vil plattformen basere seg på fysiske produkter, som for eksempel kredittkort og kortterminaler i markedet for kortbetaling. I andre tilfeller vil det være steder som tilrettelegger for tjenester slik det gjøres på kjøpesentre, hvor de to kundegruppene er konsumenter og butikker (Eisenmann, Parker, & Alstyn, 2006).

4.1.2 Nettverkseksternaliteter

Nettverkseksternaliteter oppstår når en konsuments verdi av en tjeneste eller et produkt avhenger av hvor mange andre som bruker det samme produktet eller tjenesten. Indirekte nettverkseksternaliteter er fundamentale i tosidige markeder. Dette er eksternaliteter som oppstår på tvers av de to kundegruppene på plattformen. De indirekte nettverkseksternalitetene er positive når gruppe 1 opplever økt verdi av å benytte seg av plattformen, dersom det er flere deltakere fra gruppe 2 på plattformen (Evans, 2002). På kjøpesentre vil konsumenter foretrekke flere typer butikker og en butikk foretrekker flere konsumenter. De to sidene har dermed positive indirekte nettverkseksternaliteter (Armstrong, 2006). De indirekte nettverkseksternalitetene kan også være negative. Eksempelvis vil TV-seere oppleve negative eksternaliteter fra annonsører, da de fleste seere misliker for mye reklame (Gabrielsen, 2005).

Det finnes også eksternaliteter innad i en kundegruppe, kalt direkte nettverkseksternaliteter. Direkte nettverkseksternaliteter er positive når verdien til en deltaker i gruppe 1 blir større med økt antall deltakere i samme gruppe (Evans, 2002). Et eksempel på dette vil være i markedet for videospill, hvor spillerne ønsker flere spillere på sin side for å få et større nettverk. De direkte nettverkseksternalitetene kan også være negative. Butikker på et kjøpesentre vil for eksempel kunne påføre negative direkte eksternaliteter på hverandre, da økt antall butikker fører til økt konkurranse, noe som kan redusere profitten. I dette tilfellet bør plattformer vurdere om de skal gi en butikk enerett til å drifte innen hver kategori, og kreve høy rente for denne rettigheten. Plattformen må da sørge for at selgeren ikke utnytter sin monopolmakt, slik at konsumentene vil delta på plattformen (Eisenmann, Parker, & Alstyne, 2006). Konsumentene vil også kunne påføre direkte negative eksternaliteter på hverandre, da det kan oppstå kjøproblemer i butikkene ved økt antall kunder (Gabrielsen, 2005).

4.1.3 Internalisering av nettverkseksternalitetene

Rochet & Tirole (2004) presenterer ikke-internaliserende indirekte nettverkseksternaliteter som en av de viktigste aspektene i et tosidig marked. I et tosidig marked skal det ikke være mulig for gruppene selv å internalisere de indirekte nettverkseksternalitetene de påfører hverandre. En konsument av komplementære goder vil, til forskjell fra en konsument i et tosidig marked, vurdere prisen av begge godene i kjøpsbeslutningen. Eksempelvis vil en

kjøper av en barberhøvel internalisere konsumentoverskuddet ved å kjøpe barberbladet selv (Rochet & Tirole, 2004). Det vil være vanskelig for de distinkte gruppene i et tosidig marked å inkorporere eksternalitetene på grunn av transaksjonskostnader, asymmetrisk informasjon og gratispassasjerproblemet (Evans, 2003). I et tosidig marked er det plattformene som sørger for at effektene blir internalisert ved å prise de to sidene slik at de begge kommer ”om bord” (Rochet & Tirole, 2004).

4.2 Forretningsmodell i tosidige markeder

Elementene i tosidige markeder påvirker forretningsmodellen til plattformene. Plattformene må utforme en prisstruktur som sørger for at begge sidene deltar på plattformen. Prisene avhenger av betalingsform og markedsform. I tillegg vil utformingen av plattformene bli påvirket av elementene i tosidig markeder.

4.2.1 Prisstruktur

Prisstrukturens betydning for volumet over plattformen er det Gabrielsen (2005) omtaler som kjernen i et tosidig marked. I tosidige markeder må plattformen bestemme både prisnivå og prisstruktur når optimale priser skal settes. Prisnivå er den samlede betalingen plattformen krever fra de to sidene, mens prisstruktur er hvordan totalprisen fordeles på de ulike sidene. I et ensidig marked må bedriftene kun finne et prisnivå, og prisstrukturen vil være nøytral og dermed ikke påvirke volumet over plattformen (Gabrielsen, 2005). Et eksempel på en nøytral prisstruktur er merverdiavgift. Omsetningen i markedet avhenger ikke av hvem av kjøperne eller selgerne som belastes for et gitt nivå av denne avgiften, da transaksjonsprisen mellom de to partene justeres tilsvarende. I et tosidig marked vil imidlertid prisstrukturen også ha betydning for volumet på plattformen. Plattformen kan påvirke antall deltakere ved å redusere prisen den ene siden betaler og øke prisen tilsvarende for den andre siden (Rochet & Tirole, 2004). For eksempel er prisstrukturen til en TV-kanal ikke nøytral, da den har betydning for volumet på plattformen. Dersom TV-kanalen øker prisen TV-seere må betale, ville kanalen fått færre seere.

Plattformen må bestemme en prisstruktur for å få begge sidene til å delta på plattformen. En optimal prisstruktur kan innebære at prisen blir skjevt fordelt mellom de to sidene, avhengig av styrken på de indirekte eksternalitetene. Hvis gruppe 1 påfører sterkere positive eksternaliteter på gruppe 2, enn vice versa, vil gruppe 1 bli møtt med lavere priser. Dette vil

føre til at flere fra gruppe 1 deltar på plattformen. Når gruppe 1 påfører positive eksternaliteter på gruppe 2, vil også deltakelsen fra gruppe 2 øke. Prisen til gruppe 1 kan i noen tilfeller bli lavere enn marginalkostnaden for å betjene gruppen, og den skjeve fordelingen i prisstrukturen betyr at plattformen innhenter mesteparten av inntektene fra gruppe 2 (Evans, 2003). Eksempelvis får TV-seere se gratis på TV da de påfører positive eksternaliteter på annonsører. Gratis TV fører til økte seertall, som gjør at flere annonsører ønsker å vise reklame på TV-kanalen. Annonsørene må imidlertid betale for å delta på plattformen, og står dermed for kanalens inntekter.

4.2.2 Betalingsform

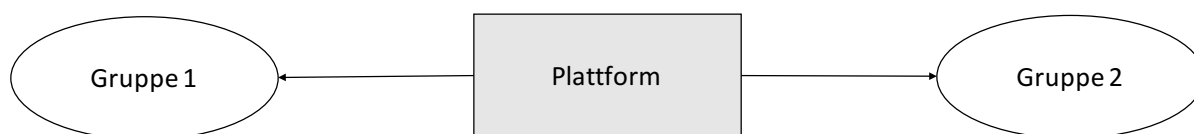
Prisen en plattform tar fra de to sidene kan være fast eller transaksjonsbasert. Ved en fast sum vil ikke betalingen eksplisitt avhenge av hvor godt plattformen presterer på den andre siden av markedet, mens en transaksjonsbasert betaling vil være en funksjon av plattformens prestasjon på den andre siden. Et eksempel på dette er når en TV-kanal krever betalt fra annonsører avhengig av antallet som ser på kanalen. Forskjellen i de to betalingsalternativene er at nettverkseffekter på tvers av gruppene blir svakere med transaksjonsbetaling, da en andel av fordelene ved å interagere med en ekstra deltaker på den andre siden blir borte som følge av den ekstra betalingen som oppstår. Dersom en deltaker betaler plattformen kun ved gjennomførte transaksjoner, trenger ikke deltakeren å bekymre seg for hvor godt plattformen presterer på den andre siden. For å tiltrekke seg en side av markedet er det dermed ikke like viktig at plattformen først får den andre siden ”om bord”. (Armstrong, 2006)

4.2.3 Markedsform

Utforming av plattformens optimale prisstruktur påvirkes av markedsformen i det tosidige markedet. Markedsformen avhenger av hvor mange plattformer som finnes i et marked, hvor mange plattformer en gruppe knytter seg til og hvor enkelt det er å rekruttere medlemmer fra de ulike gruppene til plattformen (Gabrielsen, 2005). Tilknytning til en plattform kalles også for ”homing”. Dersom én gruppe knytter seg til én plattform er denne gruppen ”single-homing”. Dersom det er vanlig at én gruppe benytter seg av flere plattformer, kaller man det ”multi-homing” (Armstrong, 2006).

Vi vil begrense presentasjonen til kun å omhandle monopolplattformen, da det er denne som er aktuell for senere analyse. En monopolplattform oppstår når det ikke finnes konkurrerende

plattformer i markedet, og følgelig vil begge gruppene være "single-homing". Armstrong (2006) presenterer en prisingsmodell for monopolplattform basert på en betalingsform med faste priser og kostnader. Forutsetningen knyttet til Armstrongs modell er at kostnadene til plattformen oppstår når deltakerne kommer "om bord" på plattformen, og ikke grunnet en transaksjon mellom de. Denne modellen vil være hensiktsmessig å bruke i analyse av for eksempel kjøpesentre. Hvis det for eksempel finnes konkurrerende kjøpesentre, men disse er geografisk langt unna, vil man likevel omtale kjøpesenteret som en monopolplattform.



Figur4.5: Monopolplattform i tosidig marked

Prisen som en fra gruppe i må betale for å benytte seg av plattformen er gitt ved, p_i . Plattformen tiltrekker seg n_j medlemmer fra den andre siden, og α_i er en parameter som måler fordelene en fra gruppe i får ved å interagere med andre gruppen. Denne parameteren er altså et mål på styrken av eksternaliteten mellom gruppene. Nyten for deltakere fra gruppe i som benytter seg av plattformen er da:

$$u_i = \alpha_i n_j - p_i$$

Dette uttrykket forklarer hvordan nyten bestemmes som en funksjon av antall medlemmer fra den andre siden som deltar over plattformen. Antallet deltakere fra gruppe i er gitt ved:

$$n_i = g(u_i)$$

der $g' > 0$, gitt at eksternaliteter fra den andre siden er positive. Vi antar at plattformen har en fast kostnad, f_i , ved å få en fra gruppe $i=1,2$ til å benytte seg av plattformen. Fra dette er profittfunksjonen til en monopolist:

$$\pi = n_1(p_1 - f_1) + n_2(p_2 - f_2)$$

Ved å bruke nyttefunksjonen finner vi de samfunnsøkonomiske optimale prisene til å være:

$$p_i = f_i - \alpha_j g(u_j)$$

Samfunnsøkonomisk optimal pris kan derfor være lavere enn kostnadene fordi eksternalitetene som gruppene har på hverandre tas i betraktning, altså dersom α_i eller α_j er positive.

Videre kan det vises at de prisene som er profittmaksimerende er:

$$p_i = f_i - \alpha_j g(u_j) + \frac{1}{\eta_i}$$

Deltakelseselastisiteten, η_i , er gitt ved:

$$\eta_i = \frac{g'(u_i)}{g(u_i)}$$

Deltakelseselastisiteten er et mål på hvordan gruppe i sin etterspørsel responderer på økt nytte. Dersom nytten til gruppe i øker med 1 prosent, vil deltakelseselastisiteten være et mål på den prosentvise økningen i antall deltakere fra gruppe i på plattformen. Høyere deltakelseselastisitet øker sannsynligheten for lavere pris (Gabrielsen, 2005). Samtidig vil prisen bli lavere jo større positiv eksternalitet man utøver på den andre gruppen. Den profittmaksimerende prisen indikerer at den ene gruppen kan bli subsidiert, altså at prisen er lavere enn kostnadene, $p_i < f_i$ (Armstrong, 2006). Ofte kan det være hensiktsmessig å subsidiere den siden som er mest prissensitiv og ta betalt fra den siden som øker sin etterspørsel ved flere deltakere fra den andre siden (Eisenmann, Parker, & Alstyn, 2006).

Rochet & Tirole (2003) presenterer en prisingsmodell som baserer seg på transaksjonsbaserte priser og kostnader. Dette skiller seg fra Armstrong (2006) sin modell med faste priser og kostnader. Vi benytter fortsatt notasjonen til Armstrong for å presentere den transaksjonsbaserte modellen. Modellen til Rochet & Tirole bygger på at det er interaksjonen eller transaksjonen mellom de to sidene som skaper økonomisk verdi, hvor eksempelet som vises til er kredittkortmarkedet. Transaksjonsprisen er gitt som γ_i , og en side vil delta på plattformen når eksternaliteten som påføres av den andre siden er større enn prisen, altså at $\alpha_i \geq \gamma_i$, hvor $i=1,2$. Etterspørselen er derfor definert som:

$$n_i = \Pr(\alpha_i \geq \gamma_i) = g(\gamma_i)$$

Transaksjonsvolumet på plattformen er lik produktet av etterspørselen til de to sidene, altså $n_i n_j$. Dette er antall potensielle transaksjoner over plattformen. Transaksjonskostnaden er

gitt som c , hvor plattformens totale kostnad er gitt ved cn_in_j . En monopolist maksimerer den totale profitten:

$$\pi = (\gamma_1 + \gamma_2 - c)n_1n_2$$

Prisstrukturen til plattformen er gitt som forholdet til elastisitetene til etterspørselen:

$$\frac{\gamma_i}{\eta_i} = \frac{\gamma_j}{\eta_j}$$

Priselastisiteten til etterspørselsfunksjonen, η_i , er gitt ved:

$$\eta_i = -g'(\gamma_i) \frac{\gamma_i}{g(\gamma_i)}$$

I en monopolplattform i et tosidig marked skal hver side av markedet prises proporsjonalt med sine priselastisiteter ved transaksjonsprising. (Rochet & Tirole, 2003)

4.2.4 Utforming av plattformen

Selskaper som opererer i tosidige markeder arbeider for å få kunder til å delta på sin plattform (Evans & Schmalensee, 2007). En plattform innehar en infrastruktur som gjør at de to gruppene eller sidene i markedet kan interagere med hverandre (Eisenmann, Parker, & Alstynne, 2006). Når begge sidene først er ”om bord”, må plattformen videre stimulere kundegruppene til å interagere med hverandre, noe som påvirker hvordan selskapene utformer plattformen. Utformingen kan ofte gå på bekostning av den ene siden. Dette kan vi se ved utformingen av kjøpesentre. Konsumenter foretrekker å komme innom butikkene de ønsker på kortest mulig tid. Butikkene vil imidlertid maksimere antallet som går forbi butikkene, og dermed antallet potensielle kjøpere. Kjøpesentre vil ofte være utformet med hensyn på butikkens ønsker, ved å plassere oppadgående og nedadgående rulletrapper på hver sin side av senteret slik at konsumentene passerer mange butikker (Evans & Schmalensee, 2007). Dermed vil sannsynligheten for en interaksjon mellom de to gruppene øke.

4.3 Oppsummering teori

Selskaper som opererer i et tosidig marked kalles plattformer. Plattformen betjener to distinkte kundegrupper, hvor det eksisterer eksternaliteter mellom kundegruppene som

internaliseres av plattformen. For å få begge gruppene ”om bord” på plattformen, må det utvikles en optimal prisstruktur. Prisene som settes til de to sidene kan være transaksjonsbaserte eller faste. I modellen for faste priser vil en monopolplattform sette priser til de to gruppene avhengig av styrken på de indirekte nettverkseksternalitetene og deltakelseselastisiteten til de to sidene. Ofte vil det føre til at en side blir subsidiert, mens den andre siden står for mesteparten av inntektene til plattformen. Et eksempel på et tosidig marked er en TV-kanal som betjener seere på den ene siden og annonsører på den andre. Seerne påfører annonsørene positive nettverkseffekter fordi flere seere øker markedet for potensielle kjøpere av produktet som det reklameres for, mens annonsørene påfører seerne negative nettverkseksternaliteter dersom de misliker reklame. For å øke seertallet på kanalen settes prisen seerne må betale lavere enn kostnadene ved å lage programmene, og kanalen innhenter mesteparten av inntektene sine fra annonsørene.

5. Analyse av Avinors forretningsmodell

I den første analysedelen vil vi avdekke hvordan Avinor opererer i et tosidig marked med bakgrunn i teori fra kapittel 4. I delkapittel 5.1 analyseres Avinor som en plattform i likhet med et kjøpesenter som betjener butikker på den ene siden og konsumenter på den andre. I delkapittel 5.2 vil vi avdekke Avinors prisstruktur til de to sidene. Delkapittel 5.3 omhandler utformingen av Avinors lufthavner. I alle delkapitlene vil vi vurdere konsekvensene forretningsmodellen har for flypassasjerene. Avslutningsvis vil vi i delkapittel 5.4 besvare delproblemstillingen: *Hvordan kan Avinors forretningsmodell betraktes som en modell for kjøpesenterdrift, og hvilke konsekvenser har denne modellen for flypassasjerene?*

5.1 Avinor som en tosidig plattform

Lufthavnene til Avinor kan sees på som plattformer som betjener kommersielle aktører på den ene siden og flypassasjerer på den andre. Avinor leier ut arealer til blant annet taxfree-butikker, kiosker og parkering, samtidig som de tilrettelegger for flypassasjerenes flyreiser. Etterspørselen fra de kommersielle aktørene fordrer at flypassasjerer også er på flyplassen, da flypassasjerene er kundegruppen til disse aktørene. På den andre siden vil flypassasjerenes etterspørsel i mindre grad avhenge av at det finnes kommersielle aktører på lufthavnen, ettersom flypassasjerer primært deltar på plattformen for å fly. Dette skiller seg fra et kjøpesenter hvor konsumentene deltar på plattformen kun for å handle i butikkene.

For noen passasjerer vil imidlertid de kommersielle aktørene ha betydning for deltakelsen på plattformen. For eksempel kan det tenkes at transferpassasjerer vurderer det kommersielle tilbudet på flyplassen i bestillingen av reisen ved valg av knutepunktslufthavn. I tillegg vil kommersielle aktører ha betydning for flypassasjerene når de først befinner seg på lufthavnen. Det er nødvendig med et visst kommersielt tilbud på flyplassene som kan dekke basisbehovet, for eksempel muligheten til å parkere eller kjøpe mat og drikke. Avinors plattformer muliggjør en interaksjon mellom de to sidene ved at passasjerer som skal ut og reise kan benytte seg av tjenestetilbudet fra de kommersielle aktørene som opererer på flyplassen.

5.1.1 Indirekte nettverkseksternaliteter på kommersielle aktører

For å karakterisere de indirekte nettverkseksternalitetene flypassasjerene har på kommersielle aktører vurderer vi hvordan verdien av å være på flyplassen for de kommersielle aktørene påvirkes av at flere flypassasjerer benytter seg av flyplassene. Flere flypassasjerer på Avinors lufthavner øker antallet potensielle kunder og dermed sannsynligheten for kjøp av de kommersielle aktørenes produkter og tjenester. Blant annet har økt reisetrafikk ført til økt omsetning for taxfree-butikkene (NOU: 2015:15, 2015). Følgelig øker de kommersielle aktørenes verdi av å være tilstede på flyplassen. Den samme dynamikken ser vi på kjøpesentre hvor flere konsumenter gjør plattformen mer attraktiv å være på for butikkene. Den høye tilbudskonkurransen blant butikker, restauranter og kafeer tilknyttet etablering på Avinors flyplasser betyr at tilgangen på flypassasjerer som kundegruppe er verdifull for aktørene (Samferdselsdepartementet, 2017a). Dette underbygger at flypassasjerene påfører indirekte og positive eksternaliteter på de kommersielle aktørene.

5.1.2 Indirekte nettverkseksternaliteter på flypassasjerer

De indirekte nettverkseksternalitetene kommersielle aktører har på flypassasjerene bestemmes av hvordan flypassasjerenes verdi av å benytte seg av flyplassen påvirkes av at flere kommersielle aktører er tilstede på plattformen. Om det forekommer positive eller negative indirekte eksternaliteter fra de kommersielle aktørene, vil avgjøres av flypassasjerenes subjektive oppfatning av det kommersielle tilbudet ved lufthavner og hva slags type reisende de kategoriseres som. Vi vil derfor vurdere både negative og positive nettverkseksternaliteter.

Kommersielle aktører på flyplassen kan på en side påføre flypassasjerer negative eksternaliteter. Forskning viser at det er 76 % som i utgangspunktet ikke ønsker å shoppe på flyplasser (Geuens, Vantomme, & Breng, 2003). Antall kunder i TRNs taxfree-butikker på Gardermoen er estimert til å være 5,1 millioner i 2017, noe som tilsvarer rundt 36 % av antall utenlandspassasjerer på lufthavnen (Dagestad, e-post, 18.desember). Dette kan tale for at de fleste flypassasjerene bruker lufthavnene kun fordi de skal reise, og ikke medregner tid eller har behov for å handle i butikker. Disse passasjerene vil ikke nødvendigvis oppleve økt verdi av flere butikker som konsumenter på et kjøpesenter, tvert imot. Flypassasjerer som ønsker å komme seg raskest mulig av sted på reise, som for eksempel forretningsreisende, vil

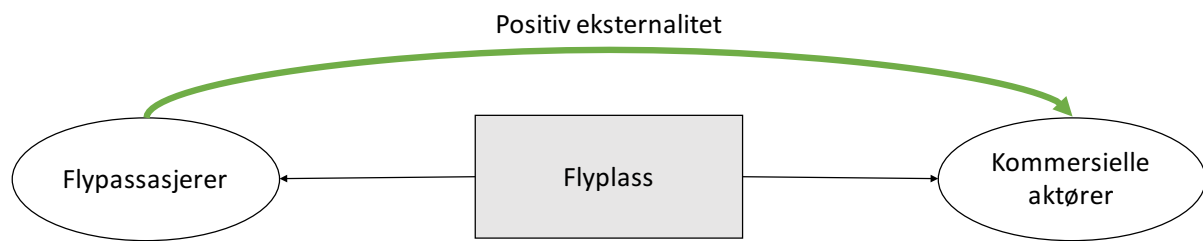
være fornøyd med å få det grunnleggende behovet sitt dekket. En kundeundersøkelse gjort av et britisk reisebyrå viser at det er de lange avstandene folk flest irriterer seg over på en flyplass. (Mikalsen, 2015a). Det medfører ekstra tidsbruk på lufthavnen. Økt antall butikker kan medføre et større kjøpepress, hvor flypassasjerer i en stressende situasjon kjøper varer de egentlig ikke trenger. Flere kommersielle aktører kan medføre økte avstander på lufthavnen og økt kjøpepress, noe de fleste passasjerene vil oppleve som negativt.

På en annen side kan flere kommersielle aktører påføre positive nettverkseksternaliteter på flypassasjerene. Omtrent 61 % av reisende kjøper mat eller drikke på flyplassen (Kasarda & Appold, 2006). Et økt utvalg av serveringssteder som er ”om bord” på flyplassen, vil øke verdien til flertallet av passasjerene i form av at de får økt valgfrihet og opplever mindre kø. Økt kommersielt tilbud vil oppleves positivt for fritidsreisende som ikke nødvendigvis ser på flyreisen som kun en transportetappe, men som en del av ferien. Utenlandspassasjerer må ofte møte opp på lufthavnen i god tid på grunn av krav fra reiseoperatører. Grunnet mye dødtid vil disse passasjerene kunne verdsette både flere butikker og serveringssteder. Det samme vil gjelde for transferpassasjerer med lang ventetid mellom reiser. Kjøp av en flyreise vil av noen også kunne begrunnes med muligheten til å handle billige varer på taxfree-butikker, som på den måten subsidierer passasjerer reisen sin (NOU: 2007:8, 2007). Tilgangen på taxfree-handel vil være spesielt verdifullt for norske flypassasjerer, ettersom avgiftene på disse varene er høye i Norge. I likhet med konsumenter på kjøpesentre kan derfor flypassasjerer verdsette flere og større butikker slik at de kan handle flere ting på ett sted.

5.1.3 Internalisering av indirekte nettverkseksternaliteter

Avinor som plattform internaliserer de positive nettverkseksternalitetene mellom de to sidene i sin prissetting. Som vist i figur 5.1 påfører flypassasjerer relativt sterkest positive eksternaliteter på de kommersielle aktørene. Uten Avinors flyplasser ville ikke de kommersielle aktørene fått tilgang på flyreisende som kundegruppe, og passasjerenes tilstedeværelse på flyplassen øker de kommersielle aktørenes verdi av å være på flyplassen. Når flyreisende kjøper flybilletter er det nærliggende å anta at de ikke tar hensyn til at flyplassen blir mer attraktiv for kommersielle aktører i sin kjøpsbeslutning. Avinor internaliserer de indirekte nettverkseksternalitetene i prissettingen til de to sidene ved at lufthavnsavgiftene, og dermed flypassasjerenes billettpris, kan holdes på et lavere nivå enn

de ellers ville gjort uten inntektene fra de kommersielle aktørene. Prisstrukturen til Avinor skal vi analysere nærmere i delkapittel 5.2.



Figur 5.1: Avinor som en plattform betjener kommersielle aktører og flypassasjerer

5.1.4 Direkte nettverkseksternaliteter mellom flypassasjerer

De direkte nettverkseksternalitetene mellom flypassasjerer bestemmes av hvordan passasjerenes verdi påvirkes av at det er flere passasjerer på flyplassene. Med økt antall passasjerer på flyplassen vil det kunne oppstå kø og trengsel i sikkerhetskontrollen, ved innsjekk, ved bag-drop og ved benyttelse av de ulike servicetilbudene. Dette vil redusere verdien flypassasjerene opplever når de benytter seg av lufthavnen, på lik linje som konsumenter på kjøpesentre opplever det som negativt å stå i kø. Flypassasjerene påfører dermed negative, direkte eksternaliteter på hverandre. Med en økende flytrafikk som nærmer seg passasjerkapasiteten ved Avinors lufthavner vil denne eksternaliteten bli sterkere. Dette er en av årsakene til at Avinor har utvidet noen av sine lufthavner (Avinor, 2011).

5.1.5 Direkte nettverkseksternaliteter mellom kommersielle aktører

Direkte eksternaliteter mellom kommersielle aktører vurderes ut ifra hvordan verdien til de kommersielle aktørene påvirkes av flere kommersielle aktører på flyplassen. Tidligere har Konkurransetilsynet reagert på at Avinor inngikk en kontrakt med én stor aktør for serveringstilbud på terminalene på Oslo lufthavn, da monopolmakt har gitt aktøren mulighet til å ta høye priser fra kundene (Meyer, 2014). Ved utbygging av Avinors lufthavner de siste årene har det blitt åpnet for flere kommersielle aktører, slik at det har oppstått økt konkurranse. For serveringstilbudet innenfor sikkerhetskontrollen på Oslo lufthavn økte antall aktører fra én til fem etter ferdigstillingen av terminalen i 2017 (Dalseg, 2017). En pristest utført på Oslo lufthavn etter åpningen viste at noen av varene hadde blitt billigere etter utbyggingen (Sørdal, 2017). Flere kommersielle aktører som dekker samme behov hos kundene øker konkurransen mellom aktørene. Dette kan føre til at prisene settes ned.

Følgelig påfører flere aktører negative eksternaliteter på hverandre. For passasjerene vil imidlertid økt konkurranse mellom de kommersielle aktørene være positivt, da prisnivået på tilbudet vil bli lavere.

Til tross for økt konkurranse mellom flere kommersielle aktører på Avinors lufthavner kritiseres fortsatt det høye prisnivået på lufthavnene. Ved utbyggingen av Bergen lufthavn krevde avtalen Avinor inngikk med aktørene for serveringssteder at prisene skulle tilsvare prisene i Bergen sentrum. Avinor uttaler at de flere ganger i året har priskontroller på lufthavnen for å sikre at de kommersielle aktørene ikke utnytter sin monopolmakt. Likevel viser en prisundersøkelse foretatt av Bergens Tidende på Bergen lufthavn i oktober 2017, at samtlige restauranter og kiosker hadde opptil 30 % høyere priser på varene sammenlignet med utsalgene deres i Bergen sentrum (Aursland & Hovden, 2017). Dette tyder på at de kommersielle aktørene fortsatt har mulighet til å ta høye priser, og dermed ikke påfører hverandre negative eksternaliteter i like stor grad.

For noen av tjenestetilbudene ved lufthavnene inngår Avinor kontrakter med kun én aktør, slik at konkurransen begrenses ytterligere. Det vil føre til at det ikke oppstår direkte negative eksternaliteter mellom kommersielle aktører i form av konkurranse. Et eksempel er parkeringstilbudet ved Avinors lufthavner. Ved Oslo lufthavn drifter OnePark rundt 20 000 parkeringsplasser som eies av Avinor. I tillegg disponerer Gardermoen Parkering AS og Dalen Parkering henholdsvis 1350 og 5000 parkeringsplasser som ikke er Avinor-eid (Avinor, 2017g; e-poster, 4. desember). De tre aktørene konkurrerer om utendørs parkering med shuttlebuss til terminalen. OnePark har imidlertid rundt 25 % høyere priser på parkeringsplassene enn sine konkurrenter (Avinor, 2017f; Dalen Parkering, 2017; Gardermoen Parkering, 2017). Kommersiell direktør for Avinor begrunner inngåelsen av kontrakt med én aktør med at det medfører stordriftsfordeler for aktøren (telefonsamtale, 5. desember 2017). Dette kan tilsi at OnePark burde hatt like eller lavere kostnader enn konkurrentene og dermed kunne tatt lavere priser. Det kan derfor diskuteres om Avinor som eier, tillater at aktørene utnytter sin markedsrett til å ta høyere priser fra flypassasjerene.

Begrenset konkurranse blant de kommersielle aktørene kan medføre til ikke optimale løsninger for flypassasjerene i form av et høyt prisnivå på lufthavnen. Denne praksisen kan dermed sies å bryte med Avinors verdi om å være kundeorientert, en verdi som innebærer at de ønsker effektive og sikre løsninger for flypassasjerene som kunde. Videre kan det vurderes om Avinor bryter sine regler for forretningspraksis ved å misbruke sin dominante

posisjon som monopoltilbyder for å begrense konkurransen på lufthavnen (Avinor, 2017i). På den måten kan de ta høye leiepriser fra aktørene, noe vi skal diskutere nærmere i kapittel 5.2.3.

5.1.6 Negative eksternaliteter fra taxfree-ordningen

Taxfree-salg er et kommersielt tilbud som er viktig for finansieringen av Avinors lufthavner. Inntektene fra taxfree-salg utgjør over halvparten av inntektene, hvor salget av alkoholvarer står for 40 %. Taxfree-ordningen medfører imidlertid negative eksternaliteter. En samfunnsøkonomisk kostnad av taxfree-ordningen innebærer vridning i konsum mot økt handel av avgiftsfrie varer, noe som vil være en konkurranseulemp for innenlandske tilbydere. Avgiftsfrie varer som selges på lufthavnene er blant annet alkohol, tobakk og sukkerholdige varer. Særagiftene fungerer som et virkemiddel for å begrense konsum av slike usunne varer fordi høyere priser vil redusere salget (NOU: 2007:8, 2007). Fravær av særagiftene på taxfree-varene kan føre til økt konsum av alkohol, tobakk og sukkervarer, noe som påvirker folkehelsen negativt.

For staten gir taxfree-ordningen et inntektstap, da de går glipp av inntekter fra særagift og merverdiavgift. Ordningen kan derfor sees på som en statlig subsidie av lufthavnvirksomheten. Størrelsen på subsidien er usikker, ettersom det vil være vanskelig å vurdere hvor flypassasjerene ellers ville kjøpt taxfree-varene. For eksempel vil noen velge å kjøpe tilsvarende varer i utlandet, mens andre kjøper varene på Vinmonopolet. I beregninger gjort av Statens institutt for rusmiddelforskning (SIRUS) forutsettes det at 50 % av alkoholomsetningen på flyplassene vil bli kjøpt avgiftsbelagt på Vinmonopolet eller ved andre utsalg av øl. Tap fra alkoholsalg vurderes til å være på over 925 millioner kroner. Utover disse tapte avgiftsinntektene fører også taxfree-salget til tapte inntekter for Vinmonopolet, som dermed vil gi et lavere utbytte til staten. Videre utgjør tapet for kjøpet av tobakk samt sukker og kosmetikk, henholdsvis 725 millioner og 548 millioner kroner. Det totale provenytapet for staten som følge av taxfree-ordningen ble følgelig beregnet til å være på over 2 milliarder kroner i 2015 (Finansdepartementet, 2016).

Taxfree-salg av alkohol kan gå utover Vinmonopolets legitimitet. Alkoholholdige varer står for den største andelen av salgsmixen til TRN, som driver majoriteten av taxfree-butikkene ved Avinors lufthavner (TRN, 2017). Med forventet økning i utenlandsreisende kombinert med større taxfree-utsalg på både Oslo og Bergen lufthavn, vil forventet salg av alkohol på

lufthavner øke. Dersom taxfree-salget av alkohol blir for stort vil det kunne ta over vesentlige markedsandeler fra Vinmonopolet og true Vinmonopol-ordningen. Dette kan gå på bekostning av Vinmonopolets økonomi, og kundene vil således kunne oppleve et dårligere tilbud i butikkene, reduserte åpningstider og færre butikker. Videre vil Vinmonopolets oppslutning svekkes, slik at det mister sin relevans som alkoholpolitisk virkemiddel. I verste fall må Vinmonopolet avvikles, da EØS tillater monopolordningen i Norge for at staten skal kunne opprettholde en restriktiv alkoholpolitikk og ta hensyn til befolkningens liv og helse (Bergsvik & Rossow, 2016). Flere eller større taxfree-utvalg vil følgelig kunne ha negative konsekvenser for samfunnet, ettersom disse vil kunne gå utover Vinmonopolets legitimitet.

På lederplass i Dagens Næringsliv i desember 2016 ble taxfree-ordningen omtalt som en ”subsidieordning for klimaskadelig virksomhet” (Djuve, 2016). I Norge anbefalte Grønn skattekommisjon å oppheve innførsel av avgiftsfritt salg, da det fører til økt reisevirksomhet med negativ påvirkning på miljøet (NOU: 2015:15, 2015). I en analyse gjort på oppdrag fra Samferdselsdepartementet i 2011 ble det estimert at en avvikling av taxfree-handel isolert sett kunne føre til en reduksjon i flytrafikken på mellom 2,5 til 11 % (Finansdepartementet, 2016). Trafikkøkningen som følge av tilgang på taxfree-handel vil hovedsakelig dreie seg om trafikk til utlandet, ettersom det kun er utenlandspassasjerer som kan handle taxfree-varer. Denne trafikken er mer skadelig for miljøet fordi flyene er i høyere luftlag over lengre tid, og utslipp høyt oppe i atmosfæren har blitt beregnet til å ha rundt 1,8 ganger så stor klimaeffekt som utslipp på bakken (Finansdepartementet, 2016). På den måten kan man si at på taxfree-ordningen har negativ påvirkning på miljøet.

5.2 Avinors prisstrategi

I dette delkapittelet skal vi se nærmere på hvordan Avinor setter priser til flypassasjerene og de kommersielle aktørene. Avinor setter også priser til flyselskapene, men vi ser imidlertid kun på flypassasjerer og kommersielle aktører som de to sidene Avinor bestemmer priser til. Det totale prisnivået for Avinor vil da være summen av prisen flypassasjerer og kommersielle aktører har for å benytte seg av flyplassen.

5.2.1 Ikke-nøytral prisstruktur

En ikke-nøytral prisstruktur innebærer at Avinor kan endre prisene de tar fra kommersielle aktører og flypassasjerene og med det påvirke volumet fra de to sidene. Ved en økning i leien til de kommersielle aktørene vil etterspørselen reduseres og antallet aktører på plattformen minke. Prisen på en flybillett avhenger av lufthavnsavgiftene, som er flyselskapenes og passasjerenes betaling til Avinor for å drifte lufthavnen. Vi kan dermed si at flypassasjerer betaler indirekte til Avinor gjennom flybilletten. Ved en avgiftsøkning vil vi anta at avgiftsøkningen overføres direkte til passasjerene i form av økte billettpriser, og etterspørselen fra flypassasjer vil således reduseres. Med dette kan vi si at Avinor kan sette priser til flypassasjerer og kommersielle aktører som påvirker volumet på plattformen, og prisstrukturen er følgelig ikke-nøytral. Avinor må derfor sette et avgiftsnivå og ta en leiepris som gjør at begge aktører deltar på lufthavnene og som maksimerer deres profitt.

5.2.2 Avinor som monopolplattform

I lufthavnsmarkedet anses Avinor som et monopol, da de driver 45 av 49 flyplasser i Norge og har en markedsandel på 95 % av flypassasjerene (PwC, 2016). Konkurransen er hovedsakelig fra Torp om flytrafikken fra østlandsområdet. Avinors monopolmakt økte ytterligere ved nedleggelsen av Rygge i 2016, ettersom det ble færre aktører i markedet og Gardermoen overtok noen av rutene Rygge opprinnelig hadde. Gardermoen konkurrerer imidlertid mot flyplasser i andre nordiske land for den interkontinentale trafikken. Da de konkurrerende lufthavnene geografisk sett er relativt langt unna og konkurransen hovedsakelig gjelder for Gardermoen, vil Avinor vurderes som en monopolplattform.

Før vi undersøker hvordan Avinor priser de to ulike sidene vil vi først se nærmere på profittfunksjonen. Avinors kostnader består hovedsakelig av faste kostnader grunnet høye investeringer og relativt faste lønns- og personalkostnader på kort sikt. De totale kostnadene som skal dekkes av kommersielle inntekter og luftfartsavgifter inkluderer driftskostnad, kapitalkostnad og avskrivninger. Da Avinors kostnader ikke i like stor grad påvirkes av transaksjoner mellom to sidene, men oppstår som følge av at det kommer flere aktører ”om bord” på plattformen, vil kostnadene til Avinor være gitt ved $f_p p_p + f_k p_k$.

Vi anser avgiftene passasjerene betaler gjennom flybilletten som betaling for tilgang til flyplassen, p_p . På den andre siden betaler de kommersielle aktørene en fast leiepris til

Avinor, p_k , for muligheten til å tilby sine tjenester og produkter på lufthavnen. Avinor oppgir at salgs- og leieinntektene fra kommersielle aktører hovedsakelig stammer fra leieinntekter (Avinor, 2017a). Ettersom Avinors kostnader og priser til aktører hovedsakelig er faste, mener vi Armstrong (2006) sin modell er mest hensiktsmessig å bruke i vår analyse. Dette gir til følgende profittfunksjon:

$$\pi = n_p(p_p - f_p) + n_k(p_k - f_k)$$

I Armstrong sin modell betaler deltakerne en fast pris, for å få tilgang til plattformen. På Avinors plattform betaler de kommersielle aktørene i tillegg en andel av sin omsetning til Avinor. En svakhet med Armstrongs modell er at det ikke tas høyde for denne transaksjonsbaserte betalingsformen, slik som i modellen til Rochet & Tirole (2003). Ved å ta hensyn til dette vil Avinors profitt også inkludere andelen av kommersielle aktørers omsetning.

5.2.3 Pris til kommersielle aktører

Prisen en monopolplattform setter til den ene siden avhenger av deltakelseselastisiteten og nettverkseksternalitetene de påfører den andre siden. Etterspørselen til de kommersielle aktørene påvirkes av antall flypassasjerer og prisen Avinor krever. Ettersom flypassasjerer påfører aktørene positive indirekte nettverkseksternaliteter vil flere passasjerer eller lavere pris føre til høyere etterspørsel fra de kommersielle aktørene.

Som diskutert i delkapittel 5.1.2, kan nettverkseksternalitetene kommersielle aktører påfører flypassasjerer, α_p , være både positive og negative. Dersom vi antar ubegrensede arealer på lufthavnen til kommersiell virksomhet, vil det være nærliggende å anta at de negative eksternalitetene veier tyngst etter hvert som det kommersielle arealet og antall aktører øker over et visst punkt. De positive, indirekte nettverkseksternalitetene fra kommersielle aktører antas å være avtagende etter dette punktet. Ved et kommersielt tilbud som medfører tilstrekkelig valgfrihet og bredde, vil ikke nødvendigvis ytterligere kommersielle tilbud medføre særlig økt nytte for flypassasjerene. Over dette punktet vil negative eksternaliteter knyttet til store avstander overgå positive eksternaliteter ved et økende kommersielt tilbud. Dette trekker i retning av at prisen til de kommersielle aktørene, p_k , blir høyere med flere kommersielle aktører.

Vi antar imidlertid arealet for å være gitt på kort og mellomlang sikt, da utvidelser i areal kun gjøres ved relativt sjeldne ut- eller ombygginger av lufthavnene. Med begrenset areal og dermed et gitt antall kommersielle aktører er det vanskelig å konkludere om de positive eller negative nettverkseksternalitetene veier tyngst for passasjerene. Det vil være usikkert om det bestemte kommersielle arealet oppleves som for stort, eller vil tilføre økt nytte, da dette avhenger av flypassasjerenes subjektive opplevelse av det kommersielle tilbudet. Følgelig er det usikkert hvordan de indirekte nettverkseksternalitetene på flypassasjerer vil påvirke prisen til kommersielle aktører.

$$p_k = f_k - \alpha_p g(u_p) + \frac{1}{\eta_k}$$

Når det gjelder deltakelseselastisiteten, η_k , vil økt nytte hos kommersielle aktører som følge av flere flypassasjerer eller lavere pris, føre til økt etterspørsel. Ved et begrenset areal vil tilbudet muligens være lavere enn etterspørselen fra kommersielle aktører. Høy etterspørsel fra kommersielle aktører i anbudskonkurransene Avinor utlyser for kommersiell virksomhet underbygger dette (Samferdselsdepartementet, 2017a). Dette vil kunne føre til at Avinor kan ta en høy leiepris fra kommersielle aktører. Sammenlignet med flypassasjerene antas kommersielle aktører å være mindre prissensitive og dermed ha en relativt lavere deltakelseselastisitet enn flypassasjerene. I henhold til tosidig teori vil Avinor følgelig ta en høy pris fra kommersielle aktører, som er høyere enn kostnadene ved å betjene dem, f_k .

Avinors kostnader ved å betjene kommersielle aktører på plattformen er lavere enn Avinors kommersielle inntekter. Disse kostnadene består av drifts- og kapitalkostnader knyttet til kommersiell virksomhet (Samferdselsdepartementet, 2015b). I 2016 utgjorde disse 1,6 milliarder kroner (e-post, 18. desember) Til sammenligning var kommersielle inntekter 5,6 milliarder kroner. Avinor oppgir ikke leieprisen de tar fra de ulike kommersielle aktørene, men denne antas å være relativt høy, da dette er noe flere av de kommersielle aktørene har uttalt (Dalseg, 2017; Mikalsen, 2015b). Eksempelvis betaler TRN rundt halvparten av sine inntekter i leie til Avinor (TRN, 2017). TRN har monopol på taxfree-salg på flere flyplasser. Med denne eneretten har TRN mulighet til å ta relativt høye priser fra flypassasjerene og oppnår høy profitt (Mikalsen, 2015c). Som vi diskuterte i kapittel 5.1.5 er parkeringstilbudet også preget av begrenset konkurranse. Inntekter fra parkering er den nest største enkeltposten i Avinors kommersielle inntekter, etter inntekter fra taxfree-salg (Avinor, 2017a). Vi ser dermed at Avinor krever høye leiepriser, ettersom de direkte nettverkseksternalitetene mellom de kommersielle aktørene er relativt lave.

I tillegg til en fast leiepris krever Avinor også en transaksjonsbasert pris som en andel av omsetningen til de kommersielle aktørene (Samferdselsdepartementet, 2015b). For at de kommersielle aktørene skal godta den faste leieprisen må det finnes et visst antall passasjerer på plattformen, som tilfører aktørene en positiv eksternalitet slik at nytten blir lik eller høyere enn prisen. Dersom aktørene kun betaler en fast pris ville de positive eksternalitetene aktørene får ved økt antall passasjerer over dette bestemte antallet, gå direkte til aktørene i form av økt omsetning, gitt at interaksjonen også øker. Ved å kreve en transaksjonsbasert betaling i tillegg reduseres disse eksternalitetene for de kommersielle aktørene, ettersom de betaler en andel av den økte omsetningen til Avinor. Transaksjonsbetalingen vil derfor eksplisitt avhenge av hvor bra Avinor presterer på passasjer-siden. Avinor vil da ta en større del av risikoen fordi fastprisen kan settes lavere til fordel for kommersielle aktører. Transaksjonsbasert pris gir Avinor insentiv til å øke antall passasjerer slik at transaksjonsbetalingen øker. Ettersom Avinor oppnår økte inntekter dersom aktørene har høy omsetning, kan man diskutere om Avinor har mindre insentiver til å påse at de kommersielle aktørene holder et lavt prisnivå for flypassasjerene.

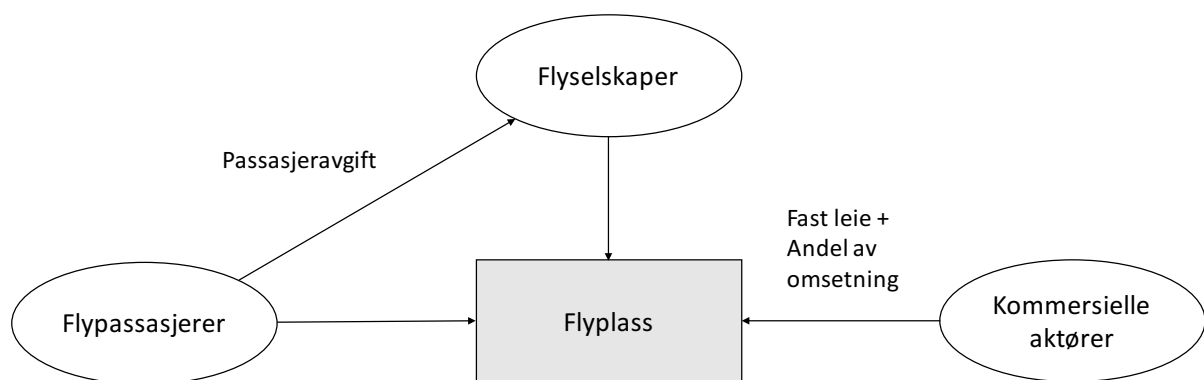
En måte Avinor prøver å øke passasjerantallet på er gjennom incentivordningene til flyselskapene. Avinor tilbakefører 54 kr til flyselskapene for hver ekstra interkontinentale passasjer, 25 kr for hver ekstra passasjer til andre utenlandsdestinasjoner og kun 12,50 kr for hver ekstra innenlandspassasjer, sammenlignet med året før (Avinor, 2017d). Dette vil oppmuntre flyselskapene til å øke passasjerantallet, spesielt for utenlandspassasjerer da Avinor tilbakebetaler mest til flyselskapene for utenlandspassasjerer. Passasjerer som reiser til utlandet er de som kan handle på taxfree-butikkene og genererer inntekter til operatøren av taxfree-utsalgene. Følgelig vil transaksjonsbetalingen til Avinor sannsynligvis øke når flere av disse passasjerene befinner seg på flyplassen. Det kan være med på å forklare hvorfor flyselskapene får større kompensasjon for utenlandspassasjerer sammenlignet med innenlandspassasjerer.

Noen kommersielle aktører vil påføre negative eksternaliteter som strider i mot eiers øvrige målsetninger, og som det ikke tas hensyn til i prisingen. En eksternalitet som vil oppleves negativ for samfunnet er taxfree-aktørenes påvirkning på Vinmonopolets stilling. Dersom taxfree-salget blir for stort, vil det kunne føre til at monopolordningen må oppheves. Monopolordningen er imidlertid et viktig virkemiddel for at staten skal kunne opprettholde den restriktive alkoholpolitikken. I tillegg inkluderes ikke negative virkninger på folkehelsen som følge av salg av usunne varer i Avinors prising. Salg av usunne varer er noe staten

ønsker å begrense for å redusere skadevirkninger av konsumet. For å ta hensyn til disse negative eksternalitetene, kan det diskuteres om Avinor burde kreve en ytterligere økning i leieprisen fra taxfree-butikkene. Da ville sannsynligvis varene ut til passasjerene også bli dyrere, noe som antageligvis ville begrenset eksternalitetene.

5.2.4 Pris til flypassasjerer

Brukerbetalingen fra flypassasjerene betales gjennom flybilletten i form av avgifter som settes av Avinor. Avgiftene som knyttes direkte til passasjerer er sikkerhets- og passasjeravgiften. Dette kan vi se i figur 5.2. Sikkerhetsavgiften er kostbasert og takstene vil følgelig være lik kostnaden avgiften skal dekke. Kostnadene som vanskeligere kan knyttes direkte til passasjerene finansieres gjennom passasjeravgiften. Derfor vil vi videre i analysen se bort i fra sikkerhetsavgiften og kun fokusere på hvordan passasjeravgiften settes. Avinor opererer under "single-till"-prinsippet, som innebærer at kommersielle inntekter skal være med på finansiere driften av lufthavner i tillegg til lufthavnsavgiftene. Ved fastsettelse av passasjeravgiften vurderer Samferdselsdepartementet Avinors øvrige inntektsbehov etter at kommersielle inntekter er medregnet (Samferdselsdepartementet, 2013b).



Figur 5.2: Flypassasjerenes og kommersielle aktørers betaling til Avinors plattformer

Flypassasjerer deltar på lufthavnen primært fordi de skal ut og reise. Etterspørselen etter å være på lufthavnen, og følgelig etterspørselen etter flybilletter, vil derfor avhenge av faktorer bestemt av flyselskapene som for eksempel tiden på flyreisen (Ivaldi, Sokullu, & Toru, 2015). Da vi i denne analysen ser bort i fra flyselskapenes påvirkning på pris, vil vi utelate disse faktorene. I det tosidige markedet med kommersielle aktører på den ene siden og flypassasjerer på den andre vil etterspørselen til flypassasjerene være avhengig av antall kommersielle aktører og prisen, gitt ved passasjeravgiften, p_p . Det er nærliggende å anta at

flypassasjerer vil vektlegge prisen mer enn det kommersielle tilbudet ved lufthavnen når de kjøper en flybillett. Vi antar derfor at flypassasjerenes etterspørsel i størst grad avhenger av prisen på billetten.

$$p_p = f_p - \alpha_k g(u_k) + \frac{1}{\eta_p}$$

Ved å bruke prisingsmodellen for tosidige markeder kan vi forklare hvordan prisen til flypassasjerene, p_p , settes. Sterke og entydig positive nettverkseksternalitetene fra flypassasjerer på kommersielle aktører, $\alpha_k > 0$, tilsier at passasjerene bør subsidieres. Dette betyr at prisen skal være lavere enn kostnadene ved å betjene dem, $p_p < f_p$. Dersom passasjeravgiften settes ned vil nytten til passasjerene øke. Følgelig vil også etterspørselen bli høyere og flere passasjerer vil delta på plattformen. Dette gjenspeiles i leddet med den inverse deltakelseselastisiteten. Som diskutert tidligere har flypassasjerer relativt høyere deltakelseselastisitet sammenlignet med de kommersielle aktørene, noe som underbygger det faktum at passasjerene bør være den siden som subsidieres. Flere kommersielle aktører vil ikke føre til økt etterspørsel fra flypassasjerene i like stor grad som flere flypassasjerer vil føre til økt etterspørsel fra kommersielle aktører. Ved at Avinor henter mesteparten av inntektene sine fra de kommersielle aktørene, utnytter de på denne måten den tosidige dynamikken over plattformen i likhet med prisingen for et kjøpesenter. En slik prisstruktur er fordelaktig for passasjerene, da de kan kjøpe billige flybilletter.

For å sjekke om flypassasjerene faktisk subsidieres, har vi vurdert om prisen de betaler er lavere enn kostnadene ved å betjene dem. Passasjeravgiften, p_p , var 54 kr i 2016. Passasjeravgiften skal i utgangspunktet dekke investeringer og drift av terminalbygningen. I kostnadsgrunnlaget inkluderes ikke kostnader knyttet til kommersielle aktører. Kostnadene passasjerene skal betale innebærer Avinors driftskostnader og avskrivninger tilknyttet alle tjenester på lufthavnen, fratrukket sikkerhetsavgiften, gitt ved f_p (Samferdselsdepartementet, 2013b). Antall avreisende passasjerer har vi antatt til å være halvparten av alle passasjerer. Vi har beregnet kostnadene per avreisende passasjer til å være 213 kr i 2016. Flypassasjerene kan dermed sies å bli subsidiert med 159 kr per passasjer, noe som tilsvarer de kommersielle inntektene, fratrukket kommersielle kostnader, per avreisende passasjer i 2016. En subsidiering av passasjeravgiften fra kommersielle inntekter betyr dermed at det er flypassasjerene som til en viss grad subsidierer seg selv.

Noen typer passasjerer kan tenkes å påføre sterkere positive eksternaliteter på kommersielle aktører enn andre passasjerer, noe som vises gjennom økt subsidiering. Typisk vil transferpassasjerer til utlandet med lang tid mellom flyreisene tilbringe mye tid på lufthavnene. Økt antall av denne typen passasjerer vil øke verdien kommersielle aktører har ved å være på flyplassen fordi sannsynligheten for at passasjerene benytter seg av det kommersielle tilbudet kan tenkes å være større. Som nevnt tidligere vil det være utenlandspassasjerer som handler på taxfree og følgelig forventes inntekter fra taxfree-salg å øke med økt antall transferpassasjerer. Som et incentiv for transferpassasjerer til å bruke Avinors lufthavner er passasjeravgiften for transferpassasjerer satt ned til 35 kr. I henhold til teori om tosidig markeder er denne betydelige subsidieringen hensiktsmessig da de påfører sterke, positive eksternaliteter på kommersielle aktører.

Ved å subsidiere passasjeravgiften med kommersielle inntekter kan det argumenteres for at Avinor ikke tar hensyn til de negative eksternalitetene flyreiser har på miljøet. Ved etableringen av Avinor hevdet Samferdselsdepartementet at Avinor som privat aktør hadde svake incentiver til å ta miljøhensyn. Følgelig skulle Samferdselsdepartementet fortsette å kontrollere avgiftene (Samferdselsdepartementet, 2004). Start- og passasjeravgiften har gått ned siden 2015, og avgiften for transferpassasjerer til utland har blitt redusert betraktelig. Flyreisen til en transferpassasjer vil sannsynligvis medføre relativt høyere miljøutslipp enn andre flypassasjerer, da deres reise ofte er lenger og med flere mellomlandinger. De lave passasjeravgiftene, og da spesielt for transferpassasjerer til utlandet, kan dermed argumenteres for ikke å være i tråd med miljøhensyn.

5.3 Utforming av lufthavnene

For å analysere utformingen av Avinors lufthavner tar vi utgangspunkt i Oslo lufthavn, da denne utbyggingen skal sette standard for utbyggingene av øvrige lufthavner. Avinor har designet plattformene sine med den hensikt at flypassasjerer og kommersielle aktører skal interagere mest mulig, og dermed bidra til økte inntekter for Avinor. Som på et kjøpesenter ønsker de kommersielle aktørene på flyplassen å maksimere antallet kunder som går forbi utsalgene deres. Flesteparten av butikkene og restaurantene i avgangshallen på Oslo lufthavn er plassert rett etter sikkerhetskontrollen, slik at passasjerene må gå forbi butikkene for å komme til gatene. Denne utformingen kan gå på bekostning av passasjerene, som vi antar ønsker kortest mulig avstand til gate.

Avinor fikk kritikk for den tidligere utformingen i ankomsthallen, hvor passasjerene ble sluset gjennom taxfree-butikken for å komme seg til bagasjebåndene. Denne utformingen medførte økt kjøpepress for reisende, spesielt tilknyttet kjøp av alkohol (Mikalsen, 2014b). Ved den ene ankomstpiren er det nå bygget en bredere passasje gjennom butikken for at passasjerene som ikke vil handle på taxfree enklere skal finne veien ut. Den korteste veien ut til bagasjebåndene er imidlertid utenom passasjen og gjennom vareutstillingen. Vareutstilling på begge sider av passasjen vil medføre mye trafikk ved at mange passasjerer krysser passasjen. Det kan derfor sies at TRN, med tillatelse fra Avinor, påfører passasjerene et kjøpepress, da det ikke er mulig å gå utenom butikken. Dagens utforming er en forbedring fra tidligere, men den nye taxfree-butikken tar fortsatt opp mye plass som fører til lengre avstander og en uoversiktlig utforming for flypassasjerene.

5.3.1 Utbygging av lufthavnene

For å finne hvordan arealene på Gardermoen terminaler er fordelt mellom kommersielle aktører og ordinær lufthavnvirksomhet, har vi sett på arealene til butikker, restauranter og kiosker i 2011 og etter ferdigstilling av terminalen i 2017. Areal til ikke-kommersiell virksomhet definerer vi som totale arealer på terminalområdet fratrukket kommersielle arealer. Kommersielt areal per passasjer økte med 95 %, noe som betyr at hver passasjer får dobbelt så mye kommersielt areal å benytte seg av etter utbyggingen. Til sammenligning økte det ikke-kommersielle arealet per passasjer med 44 %. Økningen i areal er større enn det som må til for å møte forventet passasjervekst, antatt som økning i passasjerkapasitet etter utbygging, og den relative økningen er størst for det kommersielle arealet. Dette underbygger Avinors økte fokus på de kommersielle arealer på flyplassene.

Et eksempel på at de kommersielle arealene til Avinor er overproporsjonale i forhold til passasjertallet, er økningen i antall butikker. Ekskludert taxfree-butikker og serveringstilbud fordoblet antallet butikker seg etter utbyggingen av Oslo lufthavn, fra 14 til 30 enheter, mens økt passasjerkapasitet kun var på 22 %. Som nevnt i kapittel 5.1.2 ønsker kun en mindre andel av flypassasjerene å shoppe i slike butikker på lufthavnen. Denne utviklingen vil dermed gi de færreste passasjerer økt verdi, og samtidig redusere verdien til flesteparten av passasjerene i form av økte arealer. Den nye taxfree-butikken på Oslo lufthavn måler 4000 kvadratmeter, og er med det Europas største. Samtidig er ikke Oslo lufthavn den flyplassen med flest passasjerer i Europa og størrelsen kan virke unødig stor, når det beregnes å være

kun 36 % av passasjerene som benytter seg av dette tilbudet. Det stilles dermed spørsmål ved om Avinor tar hensyn til flypassasjerers ønsker når de utformer lufthavnene sine.

5.3.2 Effektivisering av kjernevirksomhet

Under utbyggingen av Oslo lufthavn har Avinor lagt til rette for bedre gjennomstrømning av flypassasjerer på flyplassen ved blant annet å innføre automatiserende prosesser (Samferdselsdepartementet, 2017a). Sikkerhetskontrollen er utvidet med flere sluser, antallet innsjekkingsautomater har økt og det har blitt flere selvbetjente bag-drop. For å vurdere om Avinor også har fokusert på å effektivisere prosessene knyttet til flyreisen, har vi beregnet antall passasjerer per sluse, innsjekkingsautomat og selvbetjent bag-drop før og etter utbygging. Vi fant at det er færre passasjerer per tjeneste etter utbygging. For eksempel er antall personer per sikkerhetsluse blitt redusert med 23 %. Denne utviklingen viser at Avinor fortsatt holder fokus på kjernevirksomheten ved å effektivisere gjennomstrømningen av passasjerer. Dette er en positiv utvikling for passasjerene som vil oppleve reduserte køer på lufthavnen. Det betyr at Avinor tar hensyn til de negative direkte eksternalitetene flypassasjerene påfører hverandre.

For Avinor vil det imidlertid også være positivt at flypassasjerene kommer seg fortere gjennom disse prosessene, gitt at de fortsatt beregner å bruke like lang tid på lufthavnen. Som nevnt møter utenlandspassasjerer ofte krav fra reiseoperatør om å sjekke inn på lufthavnen i god tid før avgang. Dette kravet stilles også av mange forsikringsselskaper tilknyttet passasjerers reiseforsikring. For passasjerer som ikke møter krav til tidlig oppmøte, vil det likevel være nærliggende å anta at de medberegner god tid, da det alltid vil være noe usikkerhet rundt tiden disse prosessene faktisk tar. Ved at prosessene de må gjennom tar kortere tid, vil de i stedet få mer tid til å gå i butikker, noe som kan tenkes å øke den kommersielle aktiviteten på lufthavnen til fordel for Avinor.

5.4 Delkonklusjon Avinors forretningsmodell

På Avinors plattform for lufthavndrift eksisterer det sterkest positive indirekte nettverkseksternaliteter fra flypassasjerer på de kommersielle aktørene. I henhold til teori om optimal prisstruktur i tosidige markeder fant vi at flypassasjerene blir subsidiert, med Avinors inntekter fra kommersiell virksomhet. Transferpassasjerer, som antas å påføre sterkest positive eksternaliteter på kommersielle aktører, blir i større grad subsidiert. På den

andre siden betaler de kommersielle aktørene i tillegg til en fast leiepris, en transaksjonsbasert pris til Avinor. En transaksjonsbasert pris er et incitament for Avinor til å øke antall passasjerer på lufthavnen. Avinor utformer flyplassene sine for å stimulere til økt interaksjon mellom plattformens to sider. Da det er flypassasjerene som genererer deler av den kommersielle inntjeningen til Avinor, vil det bety at flypassasjerene til en viss grad subsidierer sine egne avgifter. De samme aspektene for nettverkseksternaliteter, prising og utforming ser vi også i stor grad i modellen for kjøpesenterdrift.

Avinors kjøpesentervirksomhet har konsekvenser for passasjerene, da flypassasjerer hovedsakelig befinner seg på flyplassen for å reise. Positive konsekvenser er at en subsidiert passasjeravgift gir flypassasjerene billigere flybilletter. I tillegg vil muligheten til å kjøpe avgiftsfrie varer gjennom taxfree-ordningen være verdifullt for noen passasjerer. Flere kommersielle aktører gir et bredere tilbud til passasjerene på lufthavnen. Til tross for et økt antall kommersielle aktører på flere lufthavner, er konkurransen fortsatt begrenset og flypassasjerer møter et høyt prisnivå. Det kommersielle arealet per passasjer fordoblet seg etter utbyggingen av Oslo lufthavn, noe som betyr lengre avstander og økt tidsbruk. Avinor effektiviserer lufthavnstjenestene for å redusere kø. Raskere gjennomstrømming for flypassasjerer er tidsbesparende, men tiden vil imidlertid kunne føre til økt kommersiell aktivitet. Det motiverer Avinor til, gjennom utforming av lufthavnene. En konsekvens av Avinors forretningsmodell er at en subsidiert passasjeravgift medfører økt reisevirksomhet som er negativt for miljøet. Andre negative eksternaliteter som det ikke tas hensyn til i modellens prising, er at et økende taxfree-salg vil være negativt for folkehelsen og redusere Vinmonopolets stilling som alkoholpolitisk virkemiddel.

6. Analyse av Samferdselsdepartementets påvirkning på forretningsmodellen

I den andre analysedelen skal vi ta for oss utviklingen i forretningsmodellen for lufthavndrift, og komme med forslag til forbedringer til dagens modell. I delkapittel 6.1 avdekkes hvordan Samferdselsdepartementets ulike roller i luftfarten har endret seg, og hvilken betydning dette har hatt for Avinors forretningsmodell. I delkapittel 6.2 vurderer vi to alternative løsninger til dagens taxfree-ordning. Med bakgrunn i disse to delkapitlene ønsker vi å besvare delproblemstillingen: *Hvordan har Samferdselsdepartementets roller påvirket forretningsmodellen for lufthavndrift, og på hvilken måte kan dagens modell forbedres?*

6.1 Samferdselsdepartementets roller

For å vurdere hvordan Samferdselsdepartementet har påvirket forretningsmodellen for lufthavndrift, vil vi gå nærmere inn på rollene Samferdselsdepartementet har som kjøper av lufthavnstjenester, regulator i luftfarten og eier av lufthavndriften.

6.1.1 Kjøper av lufthavntjenester

Samferdselsdepartementet hadde rollen som kjøper av lufthavnstjenester da Luftfartsverket opererte, men avviklet ordningen noen år etter Avinor tok over driften. Da Avinor ble etablert i 2003, skulle tilskuddsordningen i utgangspunktet bli videreført fra Luftfartsverket (Samferdselsdepartementet, 2004; Avinor, 2005). Likevel ble ordningen avviklet og brøt med forutsetningene bak selskapsdannelsen satt av Samferdselsdepartementet. Bortfallet av statlige tilskudd etter 2005 påvirket Avinors øvrige drift negativt, noe selskapet har gitt uttrykk for i årsrapportene årene etter. Som kompensasjon for bortfall av tilskudd innførte staten taxfree-salg ved ankomst på lufthavnene i 2005 (Avinor, 2006). Slik kan en økning i kommersiell virksomhet sees på som en oppfordring fra staten. Fra 2004 til 2005 var veksten i kommersiell inntekt per passasjer på 14 % og året etter på 20 %, mens veksten fra 2003 til 2004 kun var på 1 %. Dette viser et fokus på økte kommersielle inntekter, som i større grad var nødvendig for at Avinor skulle møte kravet om selvfinansiering. Vi ser dermed at endringen i Samferdselsdepartementets rolle som kjøper i stor grad kan forklare hvorfor inntektsstrukturen til Avinor i dag hovedsakelig består av kommersielle inntekter.

6.1.2 Regulator i luftfarten

Overfor Avinor opptrer Samferdselsdepartementet som regulator i luftfarten gjennom bestemmelse av regelverket for luftfarten, samt fastsetting takstregulativet. Disse to oppgavene vil analyseres nærmere.

Regelverk for luftfarten

Samferdselsdepartementet og internasjonale myndigheter har stilt strengere krav til luftfarten siden etableringen av Avinor. Departementet har først og fremst stilt høyere krav knyttet til sikkerhet. Dette er en av hovedårsakene til at kostnadene vokste med 140 % fra 2002 til 2016. Kostnadsnivået ved å drifte luftahavnettet har blitt betydelig høyere for Avinor sammenlignet med Luftfartsverket. Fra 2006 krevde Samferdselsdepartementet utvidede åpningstider og økt beredskap på flyplassene. Det medførte økte underskudd på de ulønnsomme flyplassene som følge av høyere driftsomkostninger og økt investeringsbehov. I tillegg krevde flyselskapene lavere luftfartsavgifter (Avinor, 2007). Følgelig måtte Avinor fokusere på kommersiell inntjening for å dekke de økte kostnadene.

Fra 2002 til 2016 var inntektsveksten i Avinor høy. De totale inntektene har økte 172 %, hvor kommersielle inntekter har økt relativt mer enn trafikkinntekter. Inntjeningen på de store lufthavnene har blitt høyere og flere lufthavner gikk med totalt overskudd i 2016 sammenlignet med tidligere år (Avinor, 2004; Avinor, 2017a). Samtidig har det totale driftsunderskuddet på de regionale flyplassene blitt større siden 2002. Den høye totale inntektsveksten kan sies å ha kamuflert en høy kostnadsvekst, ettersom totalt årsresultat etter skatt har vært stigende fra et underskudd på 400 millioner i 2002 til et overskudd på 1 milliard i 2016. En høy kostnadsvekst kombinert med press på reduksjon i avgifter, har gjort Avinor mer avhengig av vekst i kommersielle inntekter for å kunne dekke et økende driftsunderskudd på de regionale lufthavnene.

Takstregulativ

Samferdselsdepartementet skal regulere fastsettelsen av takstene i luftfarten. Sammenlignet med Luftfartsverket har Avinor fått økt innflytelse i avgiftsfastsettelsen, da dagens fastsettelse er basert på EUs modell som bygger på at lufthavnoperatører har mer frihet til å bestemme lufthavnavgiftene (Samferdselsdepartementet, 2013b). Skatter og avgifter går vanligvis til staten som forvalter pengene over statsbudsjettet, slik som det ble under Luftfartsverket. I dag går lufthavnsavgiftene direkte til Avinor, noe som gir selskapet økt

rådighet over inntekter som i prinsippet skal forvaltes av staten. Det kan argumenteres for at Avinor, som er tettest på lufthavndriften, har best innsikt i hvordan lufthavnsavgiftene burde disponeres for å oppfylle samfunnsoppdraget på en mest hensiktsmessig og effektiv måte.

Som privat aktør kan det imidlertid tenkes at Avinor ikke tar hensyn til negative eksternaliteter i sine beslutninger for avgiftene. Avinors svake insentiv til å ta miljøhensyn var en av grunnene til at Samferdselsdepartementet fortsatt skulle sette avgiftene etter at Avinor tok over driften fra Luftfartsverket (Samferdselsdepartementet, 2004). I dag er en av utfordringene i luftfarten de økte klimagassutslippene. Reduksjonen i passasjeravgiften for transferpassasjerer til utlandet er et eksempel på at Avinor ikke tar hensyn til de negative miljøeffektene flyreiser har, da prisreduksjonen fører til økt antall passasjerer til og fra utlandet. Miljøkostnaden vil være høyere for transferpassasjerer til utlandet enn andre passasjerer, noe det kan argumenteres for burde bli gjenspeilet i en høyere avgift. Økt innflytelse over fastsettelsen av avgifter til Avinor kan dermed sies å motvirke statens målsetninger knyttet til reduserte klimagassutslipp.

Det kan også argumenteres for at Avinors økte innflytelse i avgiftsfastsettelsen går utover flypassasjerene. En ordning som har møtt kritikk er bonusordningen, hvor flyselskapene premieres for økt passasjervekst. Flere passasjerer gir de kommersielle aktørene potensielt flere kunder, som følgelig vil gi Avinor økte kommersielle inntekter som diskutert i kapittel 5.2.3. I 2016 ga Avinor åtte millioner kroner fra passasjeravgiftsinntektene til flyselskapene (Samferdselsdepartementet, 2017a). Det betyr at en passasjer betaler en avgift til Avinor som indirekte fører til at flere passasjerer kommer ”om bord” på lufthavnene. Flere passasjerer påfører imidlertid direkte negative eksternaliteter på andre passasjerer i form av kø og økt tidsbruk på flyplassene. Det kan sees på som spesielt unødvendig av Avinor å øke flytrafikken ved å gi fra seg avgiftsinntekter når flere lufthavner har operert på nær full kapasitet (Storeng, 2014). Dette kan implisere at Avinor ikke forvalter statens penger med hensyn på flypassasjerenes beste.

6.1.3 Eier av lufthavndriften

Samferdselsdepartementet ble pålagt rollen som forvalter av Avinors eierstyring i 2003 (Avinor, 2004). Som eier av lufthavndriften setter Samferdselsdepartementet krav til Avinors virksomhet knyttet til resultat, låneopptak og samfunnspålagte oppgaver. Eiers krav til Avinor er tydeliggjort i selskapets vedtekter.

Krav til resultat

Eierstyringen av Avinor baseres på grunnleggende prinsipper om krav til utbytte og avkastning på investert kapital (Samferdselsdepartementet, 2017a). NHO Luftfart mener slike overordnede styringsprinsipper gir svake insentiver for effektivitet nedover i organisasjonen, ettersom det ikke stilles krav til effektiv drift på hver enkelt lufthavn (NHO Luftfart, 2017). En studie utført på vegne av Samferdselsdepartementet i 2012 avdekket at produktiviteten til 35 av de regionale flyplassene gikk ned fra 2002 til 2010 (German Airport Performance, 2012). Dette vil være en av grunnene til at det samlede driftsunderskuddet til regionale lufthavner har økt fra 206 millioner i 2003 til omtrent 1 milliard i 2016. Således kan den lave produktiviteten på regionale flyplasser indikere at dagens styringsprinsipper ikke bidrar til at samfunnsoppdraget utføres på en kostnadseffektiv måte, noe som bryter med statens ønsker. Samtidig har lufthavnnettet i helhet levert forbedrede resultater. Samferdselsdepartementets rolle som eier kan dermed sies å kun motivere til overordnede gode resultater.

Krav til låneopptak

Som eier fastsetter Samferdselsdepartementet rammene for lån i vedtektene. Under Luftfartsverket utgjorde lån fra staten omtrent alt av den totale rentebærende gjelden, noe vi så i figur 3.4. I dag utgjør den statlige gjelden kun 13 %, der den resterende rentebærende gjelden er banklån, obligasjonslån og kortsiktig rentebærende gjeld. En økende markedsgjeld kan forklares ved at taket på 10,5 milliarder kroner for denne typen lån ble fjernet i 2008 (Samferdselsdepartementet, 2004). Ved å åpne opp for låneopptak i markedet kan det sies at Samferdselsdepartementet har gjort det mulig for Avinor å ha en høyere andel risikabel gjeld. I 2016 utgjorde banklån, obligasjonslån og kortsiktig rentebærende gjeld til sammen 17 milliarder kroner. Disse lånene har høyere risiko, gjenspeilet i høyere renter sammenlignet med statslånet (Avinor, 2017a). Statslånet ga også redusert risiko på grunn av mer fleksibilitet i form av avdragsfritak, slik som Avinor fikk i 2009 og 2010. Egenkapitalandelen til Avinor har nærmet seg kravet på 40 % de siste årene. Som følge av høye investeringer og økt låneopptak predikerte PwC (2016) at Avinors egenkapitalandel ville falle under 40 % i 2019. Med en lav egenkapitalandel og strengere krav til betjening av lån, vil Avinor være mer avhengig av en høy inntjening enn det Luftfartsverket var.

Krav til samfunnsplålagte oppgaver

Samferdselsdepartementet har stilt krav til utførelse av flere samfunnsplålagte oppgaver siden Avinors etablering. Disse oppgavene er ikke tydeliggjort i vedtektene fra staten. Følgelig

eksisterer det et uklart skille for hvilke oppgaver som er knyttet til samfunnsoppdraget. NHO Luftfart foreslår at det bør være brukerne som betaler for tjenestene Avinor tilbyr, for eksempel at helsemyndighetene skal betale for ambulansetjenestene (NHO Luftfart, 2017). På denne måten kan Avinor få dekket deler av kostnadene de samfunnspålagte oppgavene medfører. Avinor estimerer de samfunnspålagte oppgavene til å utgjøre en kostnad på omtrent 500 millioner kroner i året, som i dag blir finansiert av kommersielle inntekter (Samferdselsdepartementet, 2017a). Når antallet pålagte oppgaver fra staten øker og Avinor må dekke kostnadene knyttet til de selv, fordrer det at de må øke inntektene.

6.1.4 Virkning av rolleendringene

Diskusjonen av rolleendringene i de foregående delkapitlene argumenterer for et økende omsetningsbehov dersom Avinor skal fortsette å dekke alle kostnadene knyttet til de sektorpolitiske oppgavene. Kommersielle inntekter har fått en økende betydning for at lufthavnnettet under Avinor skal være selvfinansierende. Ettersom over halvparten av disse inntektene stammer fra taxfree-salg, sier dette noe om hvor viktig denne ordningen er for flyplassenes inntjening (Samferdselsdepartementet, 2017a). De fleste regionale flyplassene har imidlertid ikke taxfree-utsalg og begrensede kommersielle inntektsmuligheter. Kombinert med et økt kostnadsnivå siden 2002, har dette ført til at inntektene fra de store lufthavnene har måttet øke.

Som diskutert i kapittel 5.3.1. ble kommersielt areal per passasjer fordoblet på nye Oslo lufthavn. Investeringene i kommersielle arealer går utover behovet for å møte passasjerveksten, og sannsynligvis også utover det som er ønskelig og nødvendig for flypassasjerene. For at Avinor skal kunne utføre samfunnsoppdraget sitt, kan vi se tendenser til en overinvestering i kommersielle arealer på de store lufthavnene. Det er også disse lufthavnene som står for mesteparten av passasjertrafikken og på den måten vil en stor andel av flypassasjerer bli berørt av kjøpesenterdriften. Derfor kan det diskuteres om det er riktig at flesteparten av flypassasjerene skal lide under de negative konsekvensene av økte kommersielle arealer, slik som større avstander og økt kjøpepress, for å finansiere de ulønnsomme lufthavnene i stedet for at underskuddene dekkes av staten.

Fremover ønsker Avinor å videreutvikle den kommersielle virksomheten utover det Samferdselsdepartementet mener er nødvendig. Avinor vil tilrettelegge for utvikling av eiendom og et tilbud av flere kommersielle tjenester i utlandet ved å eksempelvis tilby

konsulenttenester. Utvikling av kommersiell virksomhet kan bidra til ekstra inntekter til finansiering av lufthavner, men samtidig føre til mindre fokus på Avinors kjernevirksomhet. Samferdselsdepartementet har uttrykt sin skepsis knyttet til økt investering i eiendom og annen virksomhet som ikke tilhører Norge (Samferdselsdepartementet, 2017a). Uenigheten om utviklingen av kommersiell virksomhet vil således kunne tilsi at Avinor har mer fokus på den forretningsmessige strategien enn det Samferdselsdepartementet mener er påkrevd for å utføre samfunnsoppdraget.

6.1.5 Delkonklusjon Samferdselsdepartementets roller

Endringen i Samferdselsdepartementets roller har påvirket forretningsmodellen til Avinor på flere måter. Som kjøper avviklet Samferdselsdepartementet tilskuddsordningen, men Avinor fikk kompensasjon fra staten i form av utvidet taxfree-ordning. Økte inntekter fra taxfree-salg har i stor grad bidratt til at over halvparten av Avinors totale inntekter i dag stammer fra kommersiell virksomhet.

Som regulator har Samferdselsdepartementet stilt strengere krav, noe som har ført til økte kostnader og dermed økende driftsunderskudd på regionale lufthavner. Dette har imidlertid blitt kamouflert av den høye inntektsveksten til lufthavnnettet. Inntektsveksten har hovedsakelig blitt drevet av kommersielle inntekter, grunnet press på reduserte luftfartsavgifter fra flyselskapene. Samferdselsdepartementet har samtidig gitt Avinor mer ansvar i takstsystemet, noe som har gjort det mulig for Avinor å oppnå økt passasjervekst og økte kommersielle inntekter.

Som eier setter Samferdselsdepartementet krav til resultat, lån og samfunnspålagte oppgaver. Dagens styringsprinsipper kan sies å fokusere på en overordnet forretningsmessig lønnsomhet som ikke motiverer Avinor til å effektivisere de regionale lufthavnene. Reduserte krav for låneopptak har ført til opptak av en større andel mer risikabel gjeld enn Luftfartsverket hadde, som i kombinasjon med flere pålagte oppgaver gjør at Avinor i økende grad har blitt mer avhengig av en høy inntjening.

Som følge av endringene i Samferdselsdepartementets roller kan vi se tendenser til overinvesteringer i kommersielt areal på store lufthavner med taxfree-utsalg, hvor grunnlaget for kommersiell inntjening er størst. Disse lufthavnene står for mest av passasjertrafikken og overinvesteringene vil dermed kunne gå negativt ut over majoriteten av flypassasjerene. Avinor planlegger ytterligere utvikling i kommersielle tjenester og

Samferdselsdepartementet har stilt seg kritisk til Avinors fremtidige forretningsstrategi, da den vil kunne gå utover kjernevirksomheten.

6.2 Alternativer til dagens taxfree-ordning

Staten subsidierer dagens lufthavnnett gjennom dagens taxfree-ordningen, men den økte kommersielle inntjeningen medfører samtidig negative konsekvenser, spesielt knyttet til taxfree-salg. Derfor har vi vurdert to alternativer til dagens modell som reduserer disse eksternalitetene. Det ene alternativet er at Vinmonopolet overtar taxfree-salget. Det andre alternativet er en avvikling av taxfree-ordningen. Avviklingen vil imidlertid kreve andre inntektskilder for å opprettholde lufthavnnettet. De alternative finansieringsmetodene vi har vurdert, er en økning av lufthavnsavgiftene eller innføring av offentlig tilskudd.

6.2.1 Overtakelse av Vinmonopolet

En av de negative eksternalitetene som følge av dagens taxfree-ordning er at den undergraver Vinmonopolets stilling i samfunnet som et virkemiddel for restriktiv alkoholpolitikk. For å ta hensyn til denne eksternaliteten er et alternativ at Vinmonopolet tar over driften av taxfree-utsalget av alkohol. Det vil antas at TRN eller andre aktører overtar utsalget av de andre avgiftsfrie varene. Både Oslo Economics (2015b) og Menon Economics (2016) har utført analyser på vegne av TRN for å vurdere hvilke konsekvenser en overtakelse av Vinmonopolet vil få. Analysene konkluderer med at Vinmonopolet ikke vil kunne generere like høye inntekter til Avinor som TRN gjør i dag. Dette går blant annet ut på at det er beregnet at Vinmonopolet har høyere innkjøps- og lønnskostnader (Menon Economics, 2016). Avinor konkluderer også med dette, da de blant annet har lagt til grunn et redusert salg og mindre effektive operasjoner (Finansdepartementet, 2016). Dersom Vinmonopolet overtar taxfree-butikkene uten konkurranse mener Oslo Economics at positive virkninger som kostnadseffektivitet, innovasjon og kundetilfredshet i større grad vil reverseres, da dette er effekter av konkurranseutsetting (Oslo Economics, 2015b).

Det er ikke nødvendigvis slik at Vinmonopolets overtakelse av taxfree-ordningen vil resultere i store inntektstap for Avinor. Administrerende direktør i Vinmonopolet, Hilde Britt Mellbye, uttalte til Aftenposten tidligere i år at selskapet vil kunne tilføre like høye inntekter som TRN gjør i dag (Mikalsen, 2017). I tillegg har det blitt analysert i en masteroppgave fra NHH våren 2017 at taxfree-ordningen med Vinmonopolet som aktør ikke vil få noe dårligere

kvalitet enn dagens ordning. Kostnadene vil kunne tilsvare dagens nivå, da det er mulig med en virksomhetsovertagelse som medfører like kontrakter for lønn, i tillegg til sterkere innkjøpsmakt som presser innkjøpsprisene ned (Schrøder & Sveinung, 2017). Til tross for at TRN har lavere kostnader enn Vinmonopolet, setter TRN høyere priser enn Vinmonopolet når avgiftene tas i betraktning. Oslo Economics (2015a) har beregnet at brennevin kjøpt på Vinmonopolet i snitt har 92 % høyere pris sammenlignet med TRN. Dersom man pålegger særavgift og merverdiavgift på TRN sine priser vil dette tilsvare en økning på 132 %, og ikke 92 % som på Vinmonopolet.

Dersom Vinmonopolet overtar taxfree-salget av alkohol, vil de stå for det totale salget i Norge av alkoholvarer med over 4,7 %. Dermed vil ikke deres stilling lenger trues. Dette vil videre være i tråd med statens ønske om å føre en restriktiv alkoholpolitikk (Bergsvik & Rossow, 2016). Det kan også tenkes at Vinmonopolet vil drifte på en mer ansvarlig måte og redusere kjøpepresset, i motsetning til TRN som har fått kritikk for utformingen av sine butikker (Mikalsen, 2017). Redusert kjøpepress vil kunne medføre et noe lavere omsetningsvolum fra taxfree-salget av alkohol. Ved at Vinmonopolet overtar taxfree-salget vil Vinmonopolets totale omsetning øke og tilføre staten økte midler gjennom et høyere utbytte. Dette vil kunne brukes til å betale for samfunnsplagte oppgaver og kompensere for en eventuelt lavere inntjening for Avinor. Det statlig eide Vinmonopolet kan derfor sees på som et bedre alternativ til å drifte taxfree-salget, enn privateide TRN, også for Avinor.

6.2.2 Avvikling av taxfree-ordningen

Det kan diskuteres om det er riktig at billig alkohol skal være med på å finansiere lufthavnnettet i Norge. En løsning vil derfor være å avvikle taxfree-ordningen. Det vil være nærliggende å anta at kjøpesenterdriften da vil reduseres, og at noe av kjøpepresset på lufthavnene vil bli borte. Avviklingen vil i tillegg redusere de negative eksternalitetene på folkehelsen, miljøet og statens provenytab. Både Særavgiftsutvalget og Grønn skattekommissjon foreslår en avvikling av ordningen, begrunnet med disse eksternalitetene. Statens provenytab er estimert til å være på rundt 2 milliarder årlig. Avvikling av ordningen vil imidlertid kunne føre til at flypassasjerer handler varene i utlandet i stedet (Finansdepartementet, 2016). Dette vil gjøre flyene tyngre når varene fraktes hjem, som igjen øker miljøkostnadene, i tillegg til at pengene havner i utlandet fremfor å finansiere det norske lufthavnnettet.

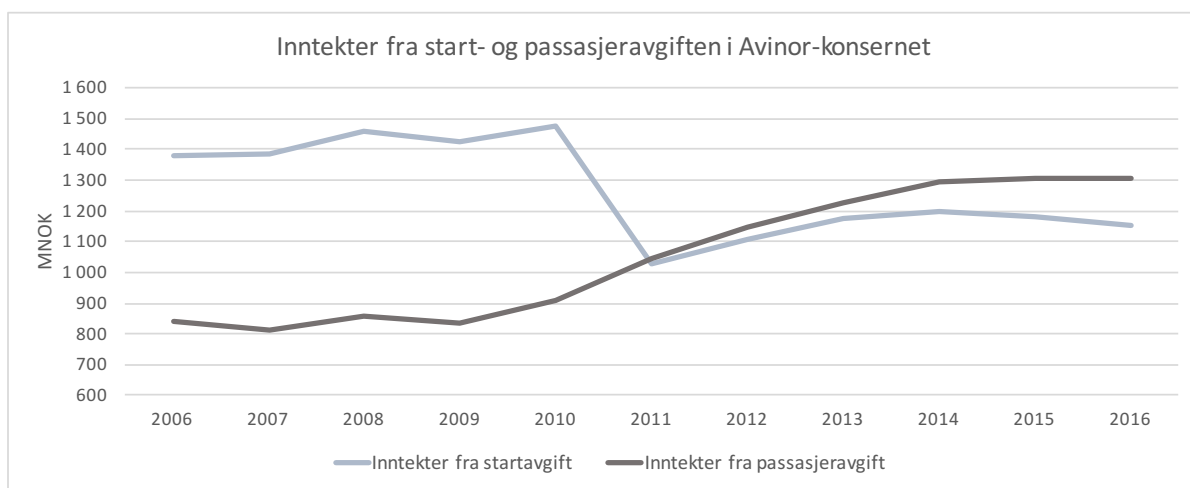
En undersøkelse utført på vegne av TRN viste at 63 % av respondentene var fornøyde med at det finnes et taxfree-tilbud på norske lufthavner (Oslo Economics, 2015b). En avskaffelse av taxfree-ordningen vil dermed kunne oppleves negativt for flypassasjerer, da de ikke lenger vil få mulighet til å kjøpe billigere varer på lufthavnene. Det kan imidlertid argumenteres for at statens økte inntekter som følge av avviklingen, vil kunne brukes til å redusere det generelle avgiftsnivået på alkohol (Djuve, 2014). Dette vil gagne alle norske konsumenter og ikke bare flypassasjerer som handler alkohol på taxfree, som i størst grad viser seg å være middelaldrende menn med høy utdanning og inntekt (Bergsvik & Rossow, 2016). En undersøkelse foretatt av Vinmonopolet viste at 54 % av befolkningen stiller seg positive til en avvikling av taxfree-ordningen hvis det fører til at prisene på Vinmonopolet reduseres (Djuve, 2014). For å begrense vår analyse går vi ikke videre inn på dette poenget.

Taxfree-ordningen genererer omtrent 2,6 milliarder kroner i inntekter til Avinor, noe som utgjør 26 % av de totale inntektene fra lufthavnvirksomheten (Avinor, 2017a). Med det er taxfree-salg det største enkeltbidraget i Avinors samfinansieringsmodell. Avinors årsresultat i 2016 fratrukket taxfree-inntekter ville gitt et underskudd på 900 millioner kroner etter skatt. I denne beregningen tas det ikke hensyn til Avinors reduserte kostnader som følge av avviklingen. Likevel vil det sannsynligvis oppstå et relativt stort underskudd, da administreringen av taxfree-butikkene fra Avinor sin side antas å utgjøre en liten del av driftskostnadene. Ved en avvikling av ordningen må Avinor finansiere lufthavnnettverket på andre måter dersom det ikke skal gå på bekostning av lufthavntilbudet. Vi skal se videre på to alternative finansieringsmetoder, hvor vi tar utgangspunkt i at Avinor skal oppnå samme årsresultat etter skatt uten taxfree-inntekter. Disse vil være økte lufthavnsavgiften eller innføring av offentlig tilskudd, som vi vil vurdere hver for seg.

Økte lufthavnsavgifter

En alternativ finansieringsmetode til taxfree-salg er økte lufthavnsavgifter, herunder start- og passasjeravgiften. I 2016 utgjorde disse avgiftene til sammen omtrent 2,5 milliarder kroner, noe som nesten tilsvarer inntektstapet til Avinor ved en avvikling av det avgiftsfrie salget. Dersom avgiftene skal dekke dette inntektstapet må avgiftsnivået dermed dobles. For Avinor vil en dobling av lufthavnsavgiftene gi økte inntekter, men samtidig føre til redusert passasjerantall og følgelig også grunnlaget for kommersiell aktivitet. Dette trekker i retning av reduserte inntekter for Avinor og totaleffekten av avgiftsøkningen er usikker. Som vi ser av figur 6.1 ser vi en trend ved at flypassasjerene står for en større andel av lufthavnsavgiftene. En dobling i avgiftsnivået vil sannsynligvis innebære en økning på minst

54 kr per flybillett. Økt startavgift vil påvirke lønnsomheten til flyselskapene, og ettersom flyselskapene allerede opererer med begrensede marginer vil dette kunne føre til nedleggelse av ruter (Oslo Economics, 2015b). En økning i lufthavnavgiftene vil trolig gå mest utover passasjerene i form av dyrere flybilletter eller redusert flytilbud.



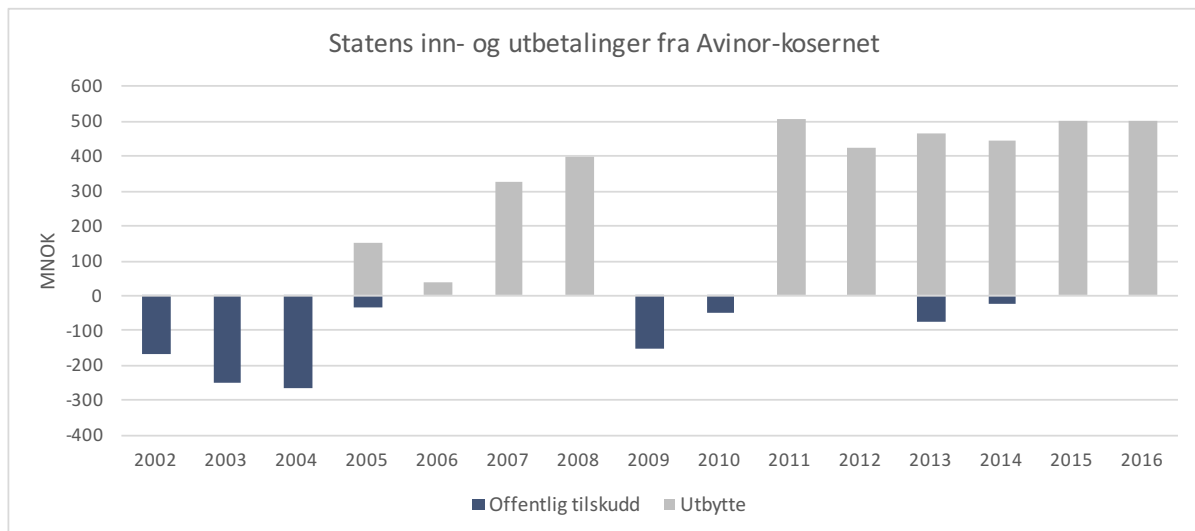
Figur 6.1: Inntekter fra start- og passasjeravgiften fra 2006

Argumentene for økte avgifter er av hensyn til miljøkostnader og en bedre tydeliggjøring av brukerkostnaden av lufthavnene. En økning i start- og passasjeravgiften vil i større grad ta hensyn til de negative miljøeffektene til flyreisevirksomheten enn dagens ordning. Det ble imidlertid innført en generell flypassasjeravgift i 2016 med dette formålet, som betales gjennom flybilletten og går direkte til staten (Finansdepartementet, 2016). Flypassasjerene betaler på den måten allerede for noe av miljøeffektene. Avinor har vært en pådriver for innføringen av biodrivstoff, som bidrar til å redusere klimagassutslipp fra fly (Samferdselsdepartementet, 2017a). Dette tiltaket vil likevel ikke motvirke den økte reisevirksomheten Avinors forretningsmodell oppmuntrer til ved dagens ordning. Sett bort fra miljøkostnaden, dekker heller ikke passasjeravgiften i dag driftskostnadene som oppstår ved passasjerenes bruk av lufthavnene. For å tydeliggjøre passasjerenes brukerkostnad i større grad bør passasjeravgiften dermed økes.

Innføring av offentlig tilskudd

Innføring av offentlig tilskudd fra staten er et annet alternativ til finansiering av lufthavnettet. På den måten vil det være staten som betaler for kostnadene ved de sektorpolitiske målene Avinor er pålagt. De sektorpolitiske målene innebærer opprettholdelse av ulønnsomme regionale lufthavner, samt samfunnsplågte oppgaver slik

som luftambulanseberedskap. Regionale lufthavner hadde et negativt driftsresultat på 1 milliard kroner i 2016. De samfunnsplågte oppgavene har blitt anslått av Avinor til å koste omtrent 500 millioner årlig (Samferdselsdepartementet, 2017a). I tillegg til krever staten et utbytte fra Avinor. Figur 6.2 viser overføringene mellom staten og lufthavnnettet i form av tilskudd og utbytte. Vi ser at utbyttene har vært relativt høye de siste seks årene, og i 2016 var utbyttet på 500 millioner kroner. Legges utbyttet til kostnaden ved de sektorpolitiske oppgavene, betalte Avinor totalt 2 milliarder kroner for å møte statens krav. Som nevnt tidligere kan det beregnes at staten vil kunne innhente 2 milliarder kroner som følge av avviklingen av taxfree-ordningen. Således vil statens økte midler kunne disponeres for å dekke kostnadene de pålegger Avinor.



Figur 6.2: Statens inn- og utbetalinger fra Avinor-konsernet fra 2002 til 2016.

Offentlig tilskudd som fullfinansierer kostnadene ved de sektorpolitiske målene, vil ikke gi insentiver til å drive lufthavnnettet like effektivt som med dagens ordning. Dette var årsaken til at de offentlige tilskuddene kun var på 167 millioner kroner under Luftfartsverket i 2002, og utgjorde kun 4 % av totale inntekter. For å motivere til kostnadseffektiv drift vil det være hensiktsmessig med relativt lave tilskudd kombinert med andre finansieringsmetoder. I dag vurderer eksempelvis staten å gi et investeringstilskudd til Avinor, i tillegg til det avgiftsfrie salget (Samferdselsdepartementet, 2017b). Dersom det avgiftsfrie salget avvikes, kan de offentlige tilskuddene blant annet kombineres med økte lufthavnsavgifter. Vi vil imidlertid ikke gå nærmere inn på løsningen i kombinasjonen med andre finansieringsmetoder. Fordelen av delvis finansiering med offentlig tilskudd, er at det i større grad synliggjør kostnadene som påløper ved utførelsen av de sektorpolitiske målene. En utfordring med

offentlig tilskudd er av Avinors lufthavndrift må vurderes opp mot andre statlige oppgaver. Partienes politikk vil påvirke hvordan pengene forvaltes, noe som kan føre til en uforutsigbar drift av flyplasser.

Et forslag til en styringsmodell med offentlig tilskudd er presentert av NHO Luftfart. Denne ordningen går ut på at staten som eier krever utbytte fra de største og mest lønnsomme lufthavnene for deretter å kjøpe tjenester for lufthavndrift på de ulønnsomme flyplassene. Noe av samfinansieringen vil også foregå som betaling for trafikk mellom lufthavner (NHO Luftfart, 2017). Tilskuddene blir dermed gitt over statsbudsjettet, til forskjell fra dagens krysssubsidierting som foregår gjennom en intern omfordeling i selskapet. Med denne modellen vil kostnaden ved å opprettholde lufthavnet bli synliggjort i statsbudsjettet, uten at staten nødvendigvis trenger å hente midler fra andre områder enn utbyttet fra lufthavndriften. Dersom ordningen fører til økt effektivitet vil den også kunne gi et bedre grunnlag for å vurdere hvilke flyplasser som burde opprettholdes.

6.2.3 Delkonklusjon alternativer til taxfree-ordningen

For å redusere de negative eksternalitetene ved dagens taxfree-ordning, vurderes to alternativer til forbedring. Et forslag vil være å opprettholde dagens taxfree-ordning med Vinmonopolet som aktør. Med denne løsningen vil lufthavnet fortsatt finansieres av flypassasjerene, som bruker lufthavnene. Løsningen vil også ivareta flypassasjerenes ønsker om billige flybilletter og et godt rutetilbud. Samtidig vil muligheten til å kjøpe avgiftsfrie varer på lufthavnene opprettholdes, og trusselen mot Vinmonopolets legitimitet bortfaller.

Et annet alternativ som reduserer de øvrige negative eksternalitetene ved taxfree-ordningen, er en avvikling av ordningen. Dette vil imidlertid føre til et inntektstap på 2,6 milliarder kroner for Avinor og må erstattes med annen finansiering. For å dekke inntektstapet med økte avgifter, må lufthavnsavgiftene dobles fra dagens nivå. Høyere avgifter vil tydeliggjøre brukerkostnaden og miljøeksternaliteten ved flyreiser i større grad. Til tross for høyere trafikkinntekter per passasjer, vil antall passasjerer trolig reduseres, noe som drar i retning av lavere inntekter for Avinor. Økte avgifter vil hovedsakelig gå utover flypassasjerene i form av økte billettpriser eller redusert flytilbud. Dette anses derfor som et mindre godt alternativ sett ut i fra flypassasjerenes ønsker.

Fullfinansiering med offentlig tilskudd vil gi svake insentiver til kostnadseffektivisering av lufthavnet, og vil være lite aktuelt. Derfor kan en slik ordning kombineres med andre

finansieringsmetoder. Tilskudd over statsbudsjettet vil synliggjøre kostnadene ved de samfunnspålagte oppgavene. Samtidig medfører det usikkerhet i driften av lufthavnettet knyttet til politiske prioriteringer. Det kan argumenteres mot at opprettholdelse av lufthavnstjenester for flypassasjerer skal betales for gjennom skatt- og avgiftsinntekter fra resten av befolkningen. Et forslag til forbedring vil være å ta i bruk NHO Luftfarts forslag til styringsmodell. Denne bygger på en overføring av midler fra lønnsomme til ulønnsomme lufthavner over statsbudsjettet, med et insentiv til å drive effektivt.

7. Konklusjon

I denne utredningen har vi studert forretningsmodellen for lufthavndrift i Norge. Gjennom en casestudie av Avinors forretningsmodell har vi avdekket at Avinor kan sies å ha et overdrevet fokus på kommersiell virksomhet for å finansiere Norges lufthavnsnett. Vi har vist at dette fokuset til en viss grad har vært nødvendig for å møte kravene fra Samferdselsdepartementet. Lufthavndriften i Norge står overfor flere utfordringer knyttet til de negative konsekvensene av dagens kjøpesentermodell.

Gjennom den første analysen avdekket vi hvordan Avinor utnytter den tosidige dynamikken mellom flypassasjerer og kommersielle aktører, og på den måten genererer inntekter som ved kjøpesenterdrift. Avinors høye kommersielle inntekter resulterer i en lavere passasjeravgift, og på den måten subsidieres passasjerenes flybilletter. Flere kommersielle aktører har medført et bredere vare- og tjenestetilbud for flypassasjerene, men vi fant at prisnivået fortsatt er relativt høyt. Taxfree-ordningen gir imidlertid tilgang på varer som ellers er høyt avgiftsbelagt i Norge. Da flypassasjerer hovedsakelig befinner seg på lufthavnen for å reise, vil flere kommersielle aktører kunne oppleves som negativt gjennom økt kjøpepress og økte avstander. Samtidig avdekket vi at Avinor har effektivisert flere lufthavnstjenester, noe som forbedrer passasjerenes gjennomstrømming på lufthavnene. Andre negative virkninger av Avinors forretningsmodell er at de lave avgiftene medfører økt reisevirksomhet, som er negativt for miljøet. I tillegg vil taxfree-ordningen påvirke folkehelsen negativt og medføre et provenytap for staten. Dersom det avgiftsfrie alkoholsalget blir for stort vil det kunne komme i konflikt med Vinmonopolets stilling som alkoholpolitisk virkemiddel.

Gjennom den andre analysen fant vi at utviklingen i Samferdselsdepartementets roller som kjøper, regulator og eier har medvirket til at forretningsmodellen for lufthavndrift i økende grad har blitt avhengig av kommersiell inntjening. Bortfall av offentlig tilskudd fra staten, strengere krav i luftfarten og flere samfunnsplågte oppgaver har ført til at Avinor har måttet øke inntektene for å møte kravet til selvfinansiering. Som følge av dette så vi tendenser til overinvesteringer i kommersielt areal på store lufthavner, hvor grunnlaget for kommersiell inntjening er størst. Dette innebærer at majoriteten av passasjerene vil bli berørt av økt kjøpesenterdrift. Inntekter fra taxfree-salg har hatt en økende betydning for Avinors finansiering. For å redusere noen av de negative eksternalitetene dette salget medfører, er et

forslag til forbedring at Vinmonopolet overtar driften av det avgiftsfrie alkoholutsalget. Flypassasjerer vil dermed ha tilgang på avgiftsfritt salg, men trusselen mot Vinmonopolordningen bortfaller. Fordelen med dette alternativet er at det trolig vil sørge for fortsatt billige flybilletter og et tilsvarende rutetilbud som i dag, sammenlignet med økte lufthavnsavgifter. I tillegg vil kjøpepresset antas å reduseres noe med Vinmonopolet, som en statlig eid aktør, i kontrast til et privateid selskap. Dette finansieringsalternativet kan også sies å være mer rettferdig enn en tilskuddsordning fra staten, da det vil være flypassasjerene selv som hovedsakelig finansierer lufthavnnettets gjennom avgiftsfritt salg.

Gjennom analysene kan vi samlet sett konkludere med at Avinors forretningsmodell for lufthavndrift til en viss grad er optimal for flypassasjerene, men har forbedringspotensialer. Billige flybilletter, tilgang på et godt flyrutetilbud og salg av avgiftsfrie varer indikerer at modellen er optimal for flypassasjerene. Kommersielle arealer som fører til økt tidsbruk og kjøpepress taler imot. Sett fra flypassasjerenes side mener vi det er grunn til å hevde at modellen kan forbedres ved at Vinmonopolet overtar driften for taxfree-salg av alkohol.

Imidlertid vil forretningsmodellen fortsatt stå overfor utfordringer knyttet til kommersiell virksomhet og miljøeksternaliteter. Vi mener det er viktig at Avinor fremover utformer lufthavnene på en måte slik at passasjerer som ikke ønsker å benytte seg av det kommersielle tilbudet i mindre grad blir berørt. I tillegg bør det åpnes opp for ytterligere konkurranse ved flere tjenestetilbud, slik at flypassasjerene møter et lavere prisnivå på lufthavnene. Fokus på å redusere kostnadene fremfor å øke inntektene vil kunne begrense Avinors avhengighet av inntektene fra kjøpesenterdrift. Avskaffelse av incentivordninger og avgiftsreduksjoner som motiverer til økt reisevirksomhet, spesielt for utenlandspassasjerer, vil i større grad også kunne hensynta miljøeksternalitetene. For å redusere Avinors behov for kommersiell inntjening, bør det vurderes om de samfunnsplagte oppgavene som enkelt kan knyttes til en bruker, skal betales av den aktuelle brukeren.

8. Appendiks

Vedlegg 1: Utklipp av vedtektene for Avinor AS

Vedtekter for Avinor AS

(29. mai 2017)

§1

Selskapets navn er Avinor AS.

§2

Selskapets forretningskontor er i Oslo.

§3

Selskapets samfunnsoppdrag er å eie, drive og utvikle et landsomfattende nett av lufthavner for sivil sektor og en samlet flysikringstjeneste for sivil og militær sektor. Eieren avgjør hvilke lufthavner selskapet skal drive.

Virksomheten skal drives på en sikker, effektiv og miljøvennlig måte, og sikre god tilgjengelighet for alle grupper reisende.

Selskapet skal i størst mulig grad være selvfinansiert gjennom inntekter fra hovedvirksomheten og annen forretningsvirksomhet i tilknytning til lufthavnene. Internt i selskapet skal det skje en samfinansiering mellom driftsøkonomisk lønnsomme og ulønnsomme enheter.

Virksomheten kan drives av selskapet selv, av heleide datterselskaper, eller av andre selskaper det har eierandeler i eller samarbeider med. Eieren avgjør om den samlede driften av en lufthavn kan settes bort til andre basert på kontrakt, og om en slik lufthavn skal unntas fra samfinansieringen.

Selskapet skal utføre samfunnspålagte oppgaver slik de er fastlagt av eieren.

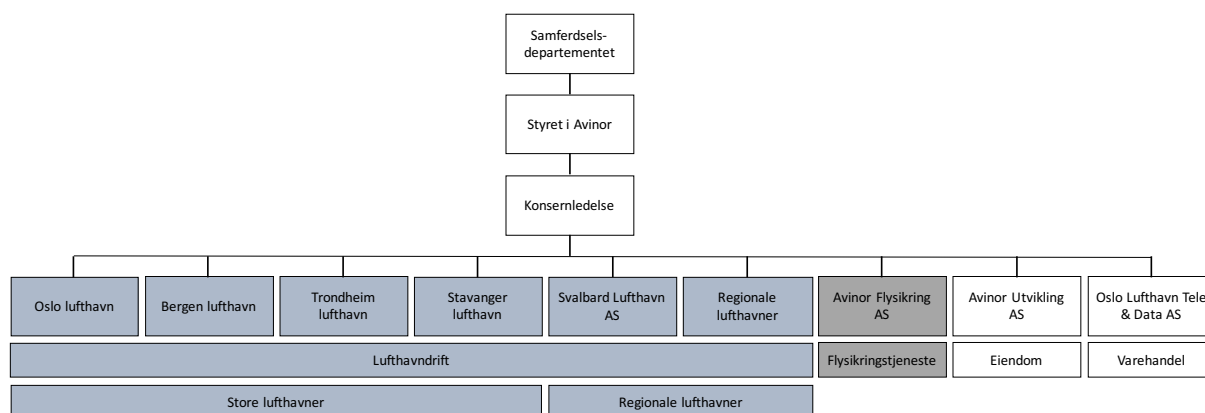
§4

Selskapets aksjekapital er NOK 5 400 100 000 fordelt på 540 010 aksjer som hver er pålydende NOK 10 000.

§5

Langsiktige lån til finansiering av anleggsmidler kan bare tas opp innenfor en ramme som sikrer at konsernets egenkapital ikke underskrider 40 prosent av summen av konsernets til enhver tid netto rentebærende gjeld og egenkapital. Ved inngåelse av langsiktige finansieringsavtaler kan det ikke stilles pant i enkelte eiendeler i Avinor AS eller datterselskaper som inngår i konsernets basisvirksomhet.

Vedlegg 2: Avinor-konsernets selskapsstruktur



Vedlegg 3: Utregning av kostnad per avreisende passasjer i 2016

	Total kostnad	Avreisende passasjerer	Kostnad per avreisende passasjer
Driftskostnader	6892 MNOK	25,40 millioner passasjerer	271 kr
+ Avkrivninger	1581 MNOK	25,40 millioner passasjerer	62 kr
- Sikkerhetsavgift	1422 MNOK	25,40 millioner passasjerer	56 kr
- Kommerielle kostnader	1627 MNOK	25,40 millioner passasjerer	64 kr
= Sum kostnader	11522 MNOK	25,40 millioner passasjerer	213 kr

Vedlegg 4: Utregning av kommersiell og ikke-kommersiell virksomhet på OSL

Kommersiell virksomhet	Før utbygging (2011)	Etter utbygging (2017)	%-endring i areal per passasjer
Kommersielt areal, m ²	9500	22600	95 %
Ikke-kommersielt areal, m ²	138500	242400	44 %

Kommerielle tjenester	Før utbygging (2011)	Etter utbygging (2017)	%-endring i passasjer per butikk
Antall varehandler	14	30	-43 %
Antall restauranter/kiosker	20	37	-34 %

Lufthavnstjenester	Før utbygging (2011)	Etter utbygging (2017)	%-endring i passasjer per tjeneste
Antall innsjekkingsautomater	62	94	-20 %
Antall Sikkerhetssluser	19	30	-23 %
Antall Selvbetjent bag-drop	20	54	-55 %

Passasjerkapasitet	23 millioner	28 millioner	
--------------------	--------------	--------------	--

9. Primærkilder

Referanse	Stilling, kommunikasjonsform og dato
Jon Saglie	Seniorrådgiver i luftfartsseksjonen i Samferdselsdepartementet. Kontakter per e-post. Siste svar mottatt 4. desember 2017.
Gurli Høeg Ulverud	Kommunikasjonssjef i Avinor. Kontaktet per e-post. Svar mottatt 15. november 2017.
Margrethe Snekkerbakken	Divisjonsdirektør for regionale lufthavner i Avinor. Kontaktet per e-post. Svar mottatt 24. november 2017.
Ragnhild Kommisrud	Avdelingssjef Driftplan og utvikling Oslo lufthavn, Avinor. Kontaktet per e-post. Svar mottatt 13. november 2017.
Maiken Moe	Kommersiell direktør for Avinor. Kontaktet per telefon. Telefonsamtale fant sted 5. desember 2017.
Jens Nordahl	Pressesjef for Vinmonopolet. Kontakter per e-post. Svar mottatt 15. desember 2017.
Haakon Dagestad	Kommunikasjonssjef TRN. Kontaktet per e-post. Svar mottatt 18. desember 2017.
Morten Dalen	Dalen Parkering. Kontaktet per e-post. Svar mottatt 4. desember 2017
Jim Johansen	Gardermoen Parkering. Kontaktet per e-post. Svar mottatt 4. desember 2017
Thorbjørn Bjørlo	Konsernregnskapssjef i Avinor. Kontaktet per e-post. Svar mottatt 14. november 2017.
Monika Odden	Revenue Manager Lufthavnsavgifter Oslo lufthavn, Avinor. Kontaktet per e-post. Svar mottatt 18. desember 2017.

10. Litteraturliste

Aftenposten. (2014, Mars 27). Konkurransetilsynet vil ha billigere flyplass-øl. *Aftenposten*.

Aftenposten. (2017, Juni 15). Aftenposten mener: En dårlig ordning blir litt bedre. *Aftenposten*.

Armstrong, M. (2006, September). Competition in two-sided markets. *RAND Journal of Economics*, ss. 668-691.

Aursland, T., & Hovden, A. E. (2017, Oktober 11). *Synes du det er dyrt på flyplassen? Vi sjekket hvor mye dyrere det egentlig er*. Hentet fra Bergens Tidende:
<https://www.bt.no/nyheter/i/zd8Lv/Synes-du-det-er-dyrt-pa-flyplassen-Vi-sjekket-hvor-mye-dyrere-det-egentlig-er>

Avinor. (2004, April 28). *Årsrapport 2003*. Hentet fra Avinor:
https://avinor.no/globalassets/_konsern/om-oss/rapporter/arsrapport-2003.pdf

Avinor. (2005, Mai 4). *Årsrapport 2004*. Hentet fra Avinor:
https://avinor.no/globalassets/_konsern/om-oss/rapporter/arsrapport-2004.pdf

Avinor. (2006, April 27). *Årsrapport 2005*. Hentet fra Avinor:
https://avinor.no/globalassets/_konsern/om-oss/rapporter/arsrapport-2005.pdf

Avinor. (2007, Mars 28). *Årsrapport 2006*. Hentet fra Avinor:
https://avinor.no/globalassets/_konsern/om-oss/rapporter/arsrapport-2006.pdf

Avinor. (2008, April 10). *Årsrapport 2007*. Hentet fra Avinor:
https://avinor.no/globalassets/_konsern/om-oss/rapporter/arsrapport-2007.pdf

Avinor. (2009, April 2). *Årsrapport 2008*. Hentet fra Avinor:
https://avinor.no/globalassets/_konsern/om-oss/rapporter/arsrapport-2008.pdf

Avinor. (2010, Mars 25). *Årsrapport 2009*. Hentet fra Avinor:
https://avinor.no/globalassets/_konsern/om-oss/rapporter/arsrapport-2009.pdf

Avinor. (2011, Mars 31). *Årsrapport 2010*. Hentet fra Avinor:
https://avinor.no/globalassets/_konsern/om-oss/rapporter/arsrapport-2010.pdf

Avinor. (2012, Mars 29). *Årsrapport 2011*. Hentet fra Avinor:
https://avinor.no/globalassets/_konsern/om-oss/rapporter/arsrapport-2011.pdf

Avinor. (2013, Mars 21). *Årsrapport 2012*. Hentet fra Avinor:
https://avinor.no/globalassets/_konsern/om-oss/rapporter/arsrapport-2012.pdf

Avinor. (2014, Mars 28). *Årsrapport 2013*. Hentet fra Avinor:
https://avinor.no/globalassets/_konsern/om-oss/rapporter/arsrapport-2013-no.pdf

Avinor. (2015, Mars 26). *Årsrapport 2014*. Hentet fra Avinor:
https://avinor.no/globalassets/_konsern/om-oss/rapporter/arsrapport-2014.pdf

-
- Avinor. (2016a, Mars 30). *Års- og samfunnsansvarsrapport 2015*. Hentet fra Avinor: https://avinor.no/globalassets/_konsern/om-oss/rapporter/avinor-arsrapport-2015.pdf
- Avinor. (2016b). *Plan for virksomheten 2016-2018 (§10-plan)*. Hentet Oktober 17, 2017 fra Avinor: https://avinor.no/globalassets/_konsern/om-oss/samfunnsoppdraget/plan-for-virksomheten-2016-2018---10-plan.pdf
- Avinor. (2017a, Mars 29). *Års- og samfunnsansvarsrapport 2016*. Hentet fra Avinor: https://avinor.no/globalassets/_konsern/om-oss/rapporter/avinor-ars-og-samfunnsansvarsrapport-2016.pdf
- Avinor. (2017b, November 22). *Finansiell delårsrapport 3. kvartal 2017*. Hentet fra Avinor: https://avinor.no/globalassets/_konsern/om-oss/rapporter/kvartalsrapport---3.-kvartal-2017.pdf
- Avinor. (2017c). *Om oss: Konsernet*. Hentet November 1, 2017 fra Avinor: <https://avinor.no/konsern/om-oss/konsernet/om-selskapet>
- Avinor. (2017d). *Incentivordninger*. Hentet Oktober 24, 2017 fra Avinor: <https://avinor.no/konsern/flyselskap/incentivordninger/>
- Avinor. (2017e). *Om oss: Trafikkstatistikk*. Hentet November 2, 2017 fra Avinor: <https://avinor.no/konsern/om-oss/trafikkstatistikk/arkiv>
- Avinor. (2017f). *Ordinære priser*. Hentet Desember 4, 2017 fra Avinor: <https://avinor.no/flyplass/oslo/parkering/ordinare-priser/>
- Avinor. (2017g). *P-områdene*. Hentet Desember 5, 2017 fra Avinor: <https://avinor.no/flyplass/oslo/parkering/p-omradene/>
- Avinor. (2017h). *Avgifter*. Hentet fra Avinor: <https://avinor.no/konsern/flyselskap/avgifter/>
- Avinor. (2017i). *Avinor*. Hentet fra Konsernet: <https://avinor.no/konsern/om-oss/konsernet/visjon-og-verdier>
- Bergsvik, D., & Rossow, I. (2016). *En vurdering av virkningen av dagens taxfree-ordning. Utredning til Helse- og omsorgsdepartementet*. Oslo: Folkehelseinstituttet.
- Christensen, V., & Smith, S. (2001). *The Economics of Duty-free Shopping*. Munchen: CESifo.
- Dalen Parkering. (2017). *Priser*. Hentet Desember 4, 2017 fra Dalen Parkering: <https://www.dalenparkering.no/priser/>
- Dalseg, E. (2017, April 3). *Mat på nye Gardermoen: - Det er klart det vil presse prisene når vi går fra én aktør til fem*. Hentet November 28, 2017 fra Dagbladet: <https://www.dagbladet.no/mat/mat-pa-nye-gardermoen---det-er-klart-det-vil-presse-prisene-nar-vi-gar-fra-n-aktor-til-fem/67437127>
- Djuve, A. (2014, Juli 2). *Morn'a taxfree*. Hentet Desember 17, 2017 fra Dagens Næringsliv: <https://www.dn.no/meninger/leder/2014/07/02/2155/Leder/morna-taxfree>

-
- Djuve, A. (2016, Desember 12). *Taxfree-polet*. Hentet Desember 17, 2017 fra Dagens Næringsliv: <https://www.dn.no/meninger/2016/12/12/2043/Leder/taxfree-polet>
- Eisenmann, T., Parker, G., & Alstyne, M. V. (2006, Oktober). Strategies for two sided markets. *Harvard Business Review*, s. 96.
- European Commision. (1997). *Duty-free sales - the facts*. Brussel.
- Evans, D. S. (2002, November 2). *The Antitrust Economics of Two-Sided Markets*. NERA Economic Consulting.
- Evans, D. S. (2003, September). Some Empirical Aspects of Multi-sided Platform Industries. *Review of Network Economics*, 191-209.
- Evans, D., & Schmalensee, R. (2007). The Industrial Organization of Markets with Two-Sided Platforms. *Competition Policy International*, 151-179.
- Finansdepartementet. (2016, September 23). *Prop.1 LS (2016 – 2017) - Skatter, avgifter og toll 2017*. Hentet fra Statsbudsjettet: https://www.statsbudsjettet.no/upload/Statsbudsjett_2017/dokumenter/pdf/skatt.pdf
- Forskrift om avgifter for bruk av lufthavner drevet av Avinor AS, FOR-2014-12-17-1802 (Samferdselsdepartementet Desember 17, 2014).
- Forskrift om avgiftssatser for bruk av lufthavner drevet av Avinor AS i 2016, FOR-2015-12-10-1461 (Samferdselsdepartementet Desember 10, 2015).
- Forskrift om avgiftssatser for bruk av lufthavner drevet av Avinor AS i 2017, FOR-2016-10-18-1216 (Samferdselsdepartementet Oktober 18, 2016).
- Gabrielsen, T. S. (2005). *Tosidige markeder, nettverkseffekter og offentlig politikk*. Bergen: Senter for internasjonal økonomi og skipsfart (SIØS).
- Gardermoen Parkering. (2017). *Prisliste*. Hentet Desember 4, 2017 fra Gardermoen Parkering: <http://www.gardermoenparkering.no/prisliste-2017>
- German Airport Performance. (2012). *Comparative study (benchmarking) on the efficiency of Avinor's airport operations*. Berlin: Samferdselsdepartementet.
- Geuens, M., Vantomme, D., & Breng, M. (2003). *Developing a typology of airport shoppers*. Gent: Ghent University.
- Graham, A. (2009). How important are commercial revenues to today's airports? *Journal of Air Transport Management*, 106-11.
- Helse- og omsorgsdepartementet. (2012, Juni 22). *Meld. St. 30 (2011-2012) - Se meg! En helhetlig rusmiddelpolitikk*. Hentet fra Regjeringen: <https://www.regjeringen.no/contentassets/bba17f176efc40269984ef0de3dc48e5/no/pdfs/stm201120120030000dddpdfs.pdf><https://www.regjeringen.no/contentassets/bba17f176efc40269984ef0de3dc48e5/no/pdfs/stm201120120030000dddpdfs.pdf>

-
- Ivaldi, M., Sokullu, S., & Toru, T. (2015, Juni 16). Airport Prices in a Two-Sided Market Setting. *CEPR Discussion Paper No. DP10658*.
- Kasarda, J. D., & Appold, S. J. (2006). The appropriate scale of US airport retail activities. *Journal of Air Transport Management* 12, 277.
- Luftfartsverket. (2002). *Luftfartsverkets årsrapport 2002*. Oslo: Avinor AS.
- Lynum, F. (2017, August 1). Taxfreeordningen er meningsløs - skrot den! *Aftenposten*.
- Malt, U. (2015, September 4). *Det store norske leksikon*. Hentet November 19, 2017 fra Kvalitativ: <https://snl.no/kvalitativ>
- Müller, J., & Zenglein, M. J. (2007). *Non-Aviation Revenue in the Airport Business – Evaluating Performance Measurement for a Changing Value Proposition*. Berlin: Berlin School of Economics.
- Menon Economics. (2016). *Økonomiske konsekvenser dersom Vinmonopolet tar over taxfreesalg av alkohol på flyplasser i Norge*. Oslo: Menon Economics.
- Meyer, C. B. (2014, Mars 26). Ø1 og fotball. *Dagens Næringsliv*.
- Mikalsen, K.-E. (2014, April 22). Avinor gir millionbonuser til flyselskapene. *Aftenposten*.
- Mikalsen, K.-E. (2014b, August 28). *Taxfree-butikkene på Gardermoen bygges om*. Hentet November 30, 2017 fra Aftenposten: <https://www.aftenposten.no/okonomi/i/5Vex6/Taxfree-butikkene-pa-Gardermoen-bygges-om>
- Mikalsen, K.-E. (2015a, November 4). 10 ting som irriterer på flyplassen. *Aftenposten*.
- Mikalsen, K.-E. (2015b, Oktober 18). Disse kundene er taxfree-sjefens favoritter. *Aftenposten*.
- Mikalsen, K.-E. (2015c, Februar 15). *Alle tjener penger i luftfarten, bare ikke flyselskapene*. Hentet November 29, 2017 fra Aftenposten: https://www.aftenposten.no/okonomi/i/7609/Alle-tjener-penger-i-luftfarten_-bare-ikke-flyselskapene
- Mikalsen, K.-E. (2016, Mai 18). Naturvernforbundet vil stanse bonus til flyselskapene. *Aftenposten*.
- Mikalsen, K.-E. (2016b, Juli 4). *Snart åpner den nye taxfree-butikken på Gardermoen*. Hentet Desember 1, 2011 fra Aftenposten: <https://www.aftenposten.no/reise/Snart-apner-den-nye-taxfree-butikken-pa-Gardermoen-8344b.html>
- Mikalsen, K.-E. (2017, Juni 14). Polet kan få overta taxfree-salg av alkohol. *Aftenposten*.
- Nærings- og handelsdepartementet. (2005, Juni 24). *Statens eierberetning 2004*. Hentet fra Regjeringen: https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/nhd/statenseierberetning2012/pdf/statens_eierberetning_2004.pdf

-
- Nærings- og handelsdepartementet. (2009). *Statens eierberetning 2008*. Hentet fra Regjeringen:
https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/nhd/statenseierberetning2012/pdf/statens_eierberetning_2008.pdf
- NHO Luftfart. (2013). *Lufthavnavgifter for Avinors lufthavner i 2014 - Høring*. Oslo: NHO Luftfart.
- NHO Luftfart. (2017, Mars 3). *Avinors plan for virksomheten 2016-2018 – oppfølging eiermelning*. Hentet fra NHO Luftfart: <http://nholuftfart.no/uttalelser/avinors-plan-for-virksomheten-2016-2018-oppfoelging-eiermelning-article1611-185.html>
- NOU 2003:34. (2003, Desember 12). *Mellom stat og marked - Selvstendige organisasjonsformer i staten*. Hentet fra Regjeringen:
https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2003-34/id383216/sec7?q=luftfartsverket#match_2
- NOU: 2007:8. (2007). *En vurdering av særavgiftene*. Oslo: Regjeringen.
- NOU: 2015:15. (2015, Desember 9). *Sett pris på miljøet*. Hentet Oktober 16, 2017 fra Regjeringen:
<https://www.regjeringen.no/contentassets/38978c0304534ce6bd703c7c4cf32fc1/no/pdfs/nou201520150015000dddpdfs.pdf>
- Oslo Economics. (2015a). *Etterspørselsvirkninger av å avvikle duty-free*. Oslo: Oslo Economics.
- Oslo Economics. (2015b). *Betydningen av konkurranse om å drive duty-free-handel ved norske lufthavner*. Oslo: Oslo Economics.
- PwC. (2016). *Samferdselsdepartementet - Verdivurdering av Avinor*. Oslo: PricewaterhouseCoopers AS (PwC).
- Rochet, J., & Tirole, J. (2004, Mars 12). Two-sided markets: an overview. ss. 1-40.
- Rochet, J.-C., & Tirole, J. (2003). *Platform Competition in Two-Sided Markets*. European Economic Association.
- Samferdselsdepartementet. (2001, Oktober 11). *St.prp. nr. 1 (2001-2002) - For budsjettterminen 2002*. Hentet fra Regjeringen:
https://www.statsbudsjettet.no/Upload/Statsbudsjett_2002/dokumenter/pdf/stprp1_sd_2001-2002.pdf
- Samferdselsdepartementet. (2002, September 13). *St.prp. nr. 1 (2002-2003) - For budsjettterminen 2003*. Hentet fra Regjeringen:
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stprp-nr-1-2002-2003-/id295945/sec1>
- Samferdselsdepartementet. (2004, April 30). *St.meld. nr. 36 (2003–2004) - Om virksomheten til Avinor AS*. Hentet fra Regjeringen:
<https://www.regjeringen.no/contentassets/8127198b99614433b5a3401d92d6d76b/no/pdfs/stm200320040036000dddpdfs.pdf>

-
- Samferdselsdepartementet. (2004, September 10). *St.prp. nr. 1 (2004-2005) - For budsjetterminen 2005*. Hentet fra Regjeringen:
https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stprp-nr-1-2004-2005-/id297336/sec1?q=Avinor#match_0
- Samferdselsdepartementet. (2005, September 30). *St.prp. nr. 1 (2005-2006) - For budsjettåret 2006*. Hentet fra Regjeringen:
https://www.regjeringen.no/contentassets/75e9dfb7e96c4edda180ee26012a2b27/no/pdfs/stp200520060001_sddddpdfs.pdf
- Samferdselsdepartementet. (2006, Desember 15). *St. meld. nr. 15 (2006-2008) - Om verksemda i Avinor*. Hentet November 11, 2017 fra Regjeringen:
<https://www.regjeringen.no/contentassets/0b7dab567e024c249b0611b0e15c2ec6/nn-no/pdfs/stm200620070015000dddpdfs.pdf>
- Samferdselsdepartementet. (2009, September 25). *Prop. 1 S (2009-2010) - For budsjettåret 2010*. Hentet fra Regjeringen:
https://www.regjeringen.no/contentassets/d1df5e2bd9dc41a886124847ff0ee519/nn-no/pdfs/prp200920100001_sddddpdfs.pdf
- Samferdselsdepartementet. (2009, Juni 19). *St.meld. nr. 48 (2008-2009) - Om verksemda i Avinor*. Hentet November 11, 2017 fra Regjeringen:
<https://www.regjeringen.no/contentassets/8dc303b273a54ea096797ae0196da1da/nn-no/pdfs/stm200820090048000dddpdfs.pdf>
- Samferdselsdepartementet. (2010, September 17). *Prop. 1 S (2010-2011) - For budsjettåret 2011*. Hentet fra Regjeringen:
https://www.statsbudsjettet.no/Upload/Statsbudsjett_2011/dokumenter/pdf/sd/sd.pdf
- Samferdselsdepartementet. (2013, Juni 7). *Meld. St. 38 (2012-2013) - Verksemda til Avinor AS*. Hentet fra Regjeringen:
<https://www.regjeringen.no/contentassets/0e19b965a48c446b9c2ea97d1b01db5a/nn-no/pdfs/stm201220130038000dddpdfs.pdf>
- Samferdselsdepartementet. (2014, November 12). *Forskrift om avgifter på Avinors lufthavner for 2015*. Hentet fra Regjeringen:
https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/sd/vedlegg/luftfart/lufthavnavgifter_avinor_2015.pdf
- Samferdselsdepartementet. (2015b). *Rammevedtak om Avinor AS' lufthavnavgifter for 2016*. Oslo: Regjeringen.
- Samferdselsdepartementet. (2017a, April 15). *Meld. St. 30 (2016-2017) - Verksemda til Avinor AS*. Hentet fra Regjeringen:
<https://www.regjeringen.no/contentassets/311fed2633f64dc0b8764614d604685b/nn-no/pdfs/stm201620170030000dddpdfs.pdf>
- Samferdselsdepartementet. (2017b, April 5). *Meld. St. 33 (2016-2017) - Nasjonal transportplan 2018-2029*. Hentet Oktober 16, 2017 fra Regjeringen:
<https://www.regjeringen.no/contentassets/7c52fd2938ca42209e4286fe86bb28bd/no/pdfs/stm201620170033000dddpdfs.pdf>

- Samferdselsdepartementet. (2013b, August 16). *Høringsnotat - Om utkast til ny forskrift om fastsetting av avgifter for bruk av lufthavner drevet av Avinor AS*. Hentet fra Regjeringen:
<https://www.regjeringen.no/contentassets/7b31befbafbb46fa95d59fceedb597f4/hnotat16082013.pdf>
- Saunders, M., Lewis, P., & Thornhill, A. (2012). *Research Methods for Business Students (Vol. 6)*. Essex: Pearson Education Limited.
- Sørdal, K. (2015, November 18). *Mange nye spisesteder kommer på "nye Oslo Lufthavn"*. Hentet Oktober 24, 2017 fra dinside.no: http://www.dinside.no/reise/mange-nye-spisesteder-kommer-pa-nye-oslo-lufthavn/61010816#_ga=2.63339631.1118844833.1508846385-1878595654.1375725559
- Sørdal, K. (2017, April 26). *Her er det billigst øl, vin og mat på Gardermoen*. Hentet November 28, 2017 fra Din side: <http://www.dinside.no/okonomi/her-er-det-billigst-ol-vin-og-mat-pa-gardermoen/67514657>
- Schrøder, R. S., & Sveinung, K. (2017). *Vinmonopolet og taxfree-ordningen*. Hentet fra BIBSYS Brage:
<https://brage.bibsys.no/xmlui/bitstream/handle/11250/2454071/masterthesis.PDF?sequence=1&isAllowed=y>
- Store norske leksikon. (2013, Oktober 18). *Avinor*. Hentet September 26, 2017 fra Wbområde for Store norske leksikon: <https://snl.no/Avinor>
- Storeng, O. (2014, April 21). Avinor gir bort passasjerenes penger. *Aftenposten*.
- Thune-Larsen, H., & Eriksen, K. S. (2010). *TØI rapport 1100/2010 - Kartlegging av kostnadsgrunnlaget for passasjeravgiftene ved Avinors lufthavner*. Oslo: Transportøkonomisk institutt (TØI).
- TRN. (2017). *Om oss*. Hentet Oktober 24, 2017 fra TRN: <http://www.tax-free.no/informasjon/om-oss/>
- Vedtekter for Avinor AS (Mai 29, 2017). Hentet fra Regjeringen:
<https://www.regjeringen.no/contentassets/5ea2da21f0184285a3f36d6e11275cd8/vedtekter-avinor-29.-mai-2017.pdf>
- Wæhle, E., & Sterri, A. B. (2016, April 6). *Case-studie*. Hentet November 19, 2017 fra SNL:
<https://snl.no/case-studie>
- Welde, M. (2014, Februar 24). På tide å reformere flyplassindustrien. *Samferdsel Nr. 2*.
- Yin, R. K. (1994). *Case Study Research. Design and Methods*. Los Angeles: SAGE.