



Betydningen av konkurranse om å drive duty-free-handel ved norske lufthavner

Utarbeidet for Travel Retail Norway AS

Om Oslo Economics

Oslo Economics utreder økonomiske problemstillinger og gir råd til bedrifter, myndigheter og organisasjoner. Våre analyser kan være et beslutningsgrunnlag for myndighetene, et informasjonsgrunnlag i rettslige prosesser, eller et grunnlag for interesseorganisasjoner som ønsker å påvirke sine rammebetingelser. Vi forstår problemstillingene som oppstår i skjæringspunktet mellom marked og politikk.

Oslo Economics er et samfunnsøkonomisk rådgivningsmiljø med erfarne konsulenter med bakgrunn fra offentlig forvaltning og ulike forsknings- og analysemiljøer. Vi tilbyr innsikt og analyse basert på bransjeerfaring, sterk fagkompetanse og et omfattende nettverk av samarbeidspartnere.

Samfunnsøkonomisk utredning

Oslo Economics tilbyr samfunnsøkonomisk utredning for departementer, direktorater, helseforetak og andre virksomheter. Vi har kompetanse på samfunnsøkonomiske analyser i henhold til Finansdepartementets rundskriv og veiledere.

Fra samfunnsøkonomiske og andre økonomiske analyser har vi bred erfaring med å identifisere og vurdere virkninger av ulike tiltak. Vi prissetter nyttevirkninger og kostnader, eller vurderer virkninger kvalitativt dersom prissetting ikke lar seg gjøre.

Betydningen av konkurranse om å drive duty-free-handel ved norske lufthavner, OE rapport 2015-7

© Oslo Economics 27. januar 2015

Kontaktperson:

Rolf Sverre Asp / Managing Partner

rsa@osloeconomics.no, Tel. +47 99 62 88 12

Innhold

Sammendrag	4
1. Bakgrunn og problemstilling	5
2. Duty-free-salgets betydning for Avinor	6
2.1 Dagens dutyfree-ordning	6
2.2 Duty-free-salgets bidrag til Avinor	7
3. Hvorfor konkurranse om duty-free-salg?	11
3.1 Ulike måter det offentlige kan velge å drive duty-free-salg på	11
3.2 Duty free-handel egner seg for konkurranseutsetting	12
4. Virkninger av å ha konkurranse om duty-free-salg	13
4.1 Kostnadseffektivitet	13
4.2 Innovasjon og næringsutvikling	14
4.3 Kvalitet og kundetilfredshet	16
5. Holdningen til dagens duty-free-ordning	20
6. Mulige konsekvenser for lufthavnstrukturen ved bortfall av konkurranse	21
6.1 Negativt driftsresultat ved de fleste norske lufthavner	21
7. Ringvirkninger av å opprettholde lufthavner lokalt	24
7.1 Lufthavnenes betydning	24
7.2 Eksempler på betydningen av enkeltlufthavner	26
8. Alternativ finansiering av norske flyplasser	29
8.1 Økte avgifter	29
8.2 Økte bevilgninger over statsbudsjettet	29
9. Litteratur	30

Sammendrag

Duty-free-salget er en viktig inntektskilde for Avinor. Dersom Vinmonopolet eller andre tildeles duty-free-salget uten konkurranse, vil dette potensielt medføre et dårligere tilbud til forbrukerne og en reduksjon av Avinors inntekter. Uten å kompensere for et inntektsbortfall til Avinor, kan ulønnsomme lufthavner i distriktene bli nedlagt og investeringer i de største lufthavnene måtte reduseres.

Konkurransen om å drive duty-free-salg ved norske lufthavner ble i 2004 vunnet av selskapet Travel Retail Norway AS (TRN). Etter å ha fått fornyet avtalen med Avinor i 2013 skal TRN drive duty-free-salg frem til ny anbudskonkurranse i 2022.

TRN betaler en omsetningsbasert husleie til Avinor, som fra 2005 til 2013 har økt fra 715 millioner kroner til drøye 2,2 milliarder kroner. De kommersielle inntektene har de siste årene blitt en viktigere og viktigere inntektskilde for Avinor. Inntektene fra TRN er det største enkeltbidraget, og utgjorde 22 prosent av Avinors inntekter i 2013.

Det er en rekke eksempler på at bruk av konkurranse i markeder som egner seg for konkurranseeksponering gir en mer effektiv utnyttelse av samfunnets ressurser. Salg av duty-free-varer er en type oppgave som er egnet for konkurranseutsettelse; kvaliteten er etterprøvable, det er alltid et forbedringspotensial i å drive en slik virksomhet, det er potensiell konkurranse om å vinne kontraktene og tilbydere har muligheten til å dra fordel av komplementære aktiviteter i sin drift. Erfaringen fra TRN, som vant konkurransen i 2004, er at de driver effektivt og leverer et godt produkt til kundene. TRN har investert betydelige beløp i nyåpninger og videreutvikling av eksisterende butikker, samtidig som drifts- og lønnskostnadene er holdt nede. En nylig undersøkelse, gjennomført av Norstat, viste også at 63 prosent er tilhengere av dagens duty-free ordning.

Det har blitt fremmet forslag om å la Vinmonopolet overta duty-free-salget på lufthavnene uten konkurranse. Incentivene som konkurranseeksponering bringer med seg vil da forsvinne, og med det er det en risiko for at lønnsomheten reduseres. Selv om Vinmonopolet er en vel ansatt virksomhet, vet man ikke uten at det gjennomføres en anbudskonkurranse om Vinmonopolet er den aktøren som er best egnet til å drive duty-free-salget på flyplassene. Dersom Vinmonopolet skal overta salg av alkohol må det sannsynligvis lages to butikker, én for alkohol og én for andre varer. Duty-free vil da ikke lenger bli en «one-stop» shop. Dette vil trolig merkes særlig godt på salget i ankomstbutikkene, fordi passasjerene ved ankomst normalt har mindre grunn til å bruke tid på flyplassen.

Skulle inntektene til Avinor reduseres, kan dette potensielt få konsekvenser for lufthavnstrukturen i Norge. Kun 7 av Avinors 46 lufthavner gikk i 2012 med overskudd. Avinor er derfor avhengig av inntektene fra de store og lønnsomme lufthavnene for å opprettholde det landsomfattende flyplassnettet. Dersom lokale og regionale lufthavner legges ned, kan det potensielt få store konsekvenser for distriktene. Selv om en lufthavn er bedriftsøkonomisk ulønnsom, så kan den likevel være av stor betydning for regionen den betjener. Lufthavner i distriktene bidrar til regional tilgjengelighet, sosial og samfunnsmessig utvikling og regionaløkonomisk konkurransekraft.

Skal Avinor kompensere et inntektsbortfall er de to mest nærliggende alternativene å øke avgiftene eller å be om økte bevilgninger. Det førstnevnte vil være ugunstig for flynæringen, føre til økte priser og redusert konsumentoverskudd. Det sistnevnte kan vise seg å være vanskelig i lys av at Avinors forespørsel til Samferdselsdepartementet i 2014, om en tilføring av 2 milliarder kroner i egenkapital, ble avvist mot en endring i utbytteregimet.

1. Bakgrunn og problemstilling

I førti år frem til 2004 stod SAS Trading for salg av duty-free-varer ved norske flyplasser. I januar 2004 møtte SAS Trading konkurranse da det ble utlyst en anbudskonkurranse om å drive denne duty-free-handelen.

I anbudskonkurransen meldte det seg fem tilbydere: SAS Trading, Nuance (Sveits), Aelia (Frankrike) Alpha Retail (Storbritannia) og Travel Retail Norway (Tyskland/Norge). Avinor valgte å gå i forhandlinger med Travel Retail Norway (TRN) fordi dette selskapet ifølge Avinor ga det totalt sett beste økonomiske resultatet og et konsept som Avinor fant attraktivt for passasjerene.

TRN driver i dag gjennom avtalen med Avinor virksomhet på flyplassene i Oslo, Bergen, Trondheim, Stavanger og Kristiansand. Av TRNs årsomsetning i 2013 på 4,5 mrd kroner går 2,2 mrd kroner til Avinor,

som igjen bidrar til å finansiere lufthavner rundt om i landet som går med underskudd. Bare en håndfull av Avinors 46 lufthavner går med overskudd.

På forsommeren 2014 ble det fremmet et representantforslag fra stortingsrepresentantene Olaug V. Bollestad, Hans Olav Syversen, Kjersti Toppe og Trygve Slagsvold Vedum om å la Vinmonopolet overta taxfree-salget ved norske flyplasser.¹ Forslaget betyr at Vinmonopolet gis enerett til å drive duty-free-salg på norske flyplasser, og at Avinor ikke lenger kan ha konkurranse om å drive duty-free-salget.

Vi vil i denne rapporten redegjøre for duty-free-salgets betydning for Avinor og betydningen av at det er konkurranse om å drive duty-free-salg ved norske lufthavner.

¹ <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Representantforslag/2013-2014/dok8-201314-083/>

2. Duty-free-salgets betydning for Avinor

Avinor AS er et aksjeselskap med den norske stat ved Samferdselsdepartementet som eneste eier. Samferdselsdepartementet forvalter statens eierstyring overfor Avinor, og fastsetter med det konsernets samfunnsplågte oppgaver, avkastningskrav og utbytte. For regnskapsårene 2014 til 2017 vil det bli tatt ut 50 prosent utbytte for resultat opp til 1 milliard kroner, mens det for beløp som overstiger dette ikke vil bli tatt ut utbytte.

Avinor har to primære virksomhetsområder, drift av et landsomfattende nett av lufthavner, som i dag teller 46 stykker, og drift av den nasjonale flysikringstjenesten for sivil og militær luftfart. Kostnader til Avinors virksomhet dekkes i sin helhet av ulike luftfartsavgifter samt salgs- og leieinntekter fra ulike kommersielle aktiviteter. Tabell 2-1 viser fordelingen av inntekter fra de ulike aktivitetene i 2013.

Tabell 2-1: Driftsinntekter Avinor, 2013 (MNOK)

Inntektspost	Inntekter
Salgs- og leieinntekter	4 720
Andre driftsinntekter lufthavnvirksomhet	4 281
Driftsinntekter flysikringstjeneste	1 897
Andre driftsinntekter	553
Eliminering av konserninterne poster	-1 473
Sum driftsinntekter	9 978

Kilde: Avinor (2014)

Avinors driftsinntekter var i 2013 på knappe 10 milliarder, og av disse utgjorde de kommersielle inntektene (salgs- og leieinntekter) 47,4 prosent. Dette var en økning på 2,1 prosentpoeng sammenlignet med året før.

Avinor betalte i 2013 drøye 460 millioner kroner i utbytte til den norske stat ved Samferdselsdepartementet.

2.1 Dagens dutyfree-ordning

Dutyfree-salg utgjør det største enkeltbidraget til Avinors salgs- og leieinntekter og tilbys i dag ved alle Avinors 13 lufthavner som tilbyr utenlandsreiser.

Ved de fem største lufthavnene; Oslo Lufthavn (Gardermoen), Kristiansand (Kjevik), Stavanger (Sola), Bergen (Flesland) og Trondheim (Værnes) er det

Travel Retail Norway AS som driver duty-free-butikkene.

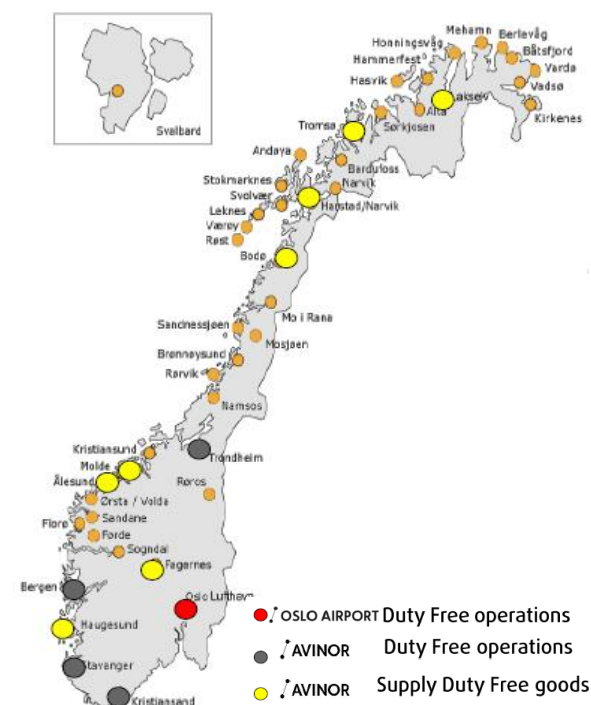
2.1.1 Om Travel Retail Norway AS

Travel Retail Norway AS (TRN) eies av det tyske selskapet Gebr. Heinemann (50 %), NorgesGruppen (24,5 %), og forretningsmannen Terje Stykket (25,5 %).²

Selv om Heinemann ikke er eneieier, så driver TRN som en del av det tyske selskapet, som ble etablert i 1879 og har sitt hovedkontor i Hamburg. Heinemann har en forretningsmodell som kombinerer deres kompetanse og erfaring innen logistikk og distribusjon med varehandel. Heinemann har årelang erfaring med drift av duty-free-handel på lufthavner og har på verdensbasis vært blant de største aktørene innen duty-free i flere år. I dag har selskapet rundt 230 butikker på 67 internasjonale flyplasser i 28 land.

Som nevnt driver TRN i dag butikker ved de fem største lufthavnene (markert med rødt og grått i Figur 2-1). På de resterende lufthavnene med utenlandsreiser er det Avinor selv som står for driften av butikkene (markert med gult i Figur 2-1), men de får sine varer levert fra Heinemann.

Figur 2-1: Samarbeid mellom Avinor og TRN



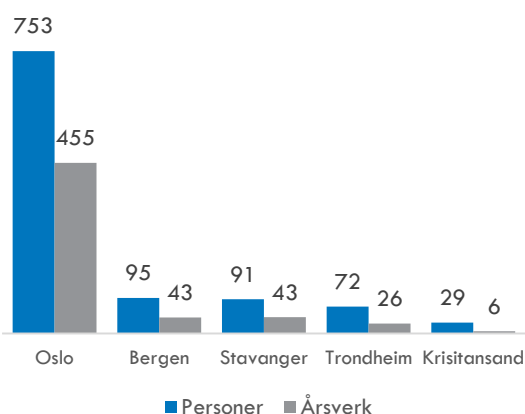
Kilde: TRN

² NorgesGruppen og Terje Stykket eier TRN gjennom selskapet Norse-Trade. NorgesGruppen eier 49 % av Norse

Trade, Orkidehøgda Holding 47,5 % og T Stykket eiendom 3,5 %. De to sistnevnte selskaper eies av Terje Stykket.

TRN har vokst til å bli en stor virksomhet. Antall sysselsatte varierer noe over året, men var aldri under 1 000 personer i 2014. Per januar 2015 er det 1 040 personer sysselsatt i TRN, fordelt på 573 årsverk. Oslo Lufthavn sysselsetter klart flest, men som Figur 2-2 viser er det også et betydelig antall mennesker sysselsatt ved flere av de andre lufthavnene.

Figur 2-2: Antall sysselsatte personer i TRN per 14.01.2015, fordelt på lufthavner



Kilde: TRN

TRNs butikkonsepter

TRN har et eller flere ulike butikkonsept ved de ulike lufthavnene. Under er en beskrivelse av de ulike konseptene.

Tabell 2-2: Fordeling av butikker

	Duty Free Departure	Duty Free Arrival	Travel Value	Duty Free Combi
Oslo Lufthavn	X	X	X*	
Innenlands			X	
Kristiansand Kjevik				X
Stavanger Sola		X		X
Bergen Flesland		X		X
Trondheim Værnes				X
Innenlands			X	

*Travel Value Fashion

2.2 Duty-free-salgets bidrag til Avinor

Kommersielle inntekter har i de siste årene blitt en viktigere inntektskilde for Avinor, og inntektene fra duty-free-salget er det viktigste enkeltbidraget. Inntektene fra duty-free-salget utgjorde omlag

Duty Free Departure

Duty Free Departure butikken har et bredt sortiment av produkter innen kosmetikk, søtsaker og drikkevarer. Butikken skal ha en «luksus» profil med fokus på kundeservice og produktkunnskap hos betjeningen.

Duty Free Arrival

Duty Free Arrival butikken har et bredt sortiment av produkter innen kosmetikk, søtsaker og drikkevarer, men med fokus på «bestselgere» innen ulike produktkategorier. Det skal være lett å navigere seg rundt i butikken.

Duty Free Combi

Duty Free Combi butikkene betjener både avgang og ankomst. Sortimentet er mer selektivt enn i Departure og Arrival butikkene. Butikkene skal ha en effektiv kundeservice og en betjening med god produktkunnskap.

Travel Value

Travel Value-butikkene selger kosmetikkprodukter på innlandsterminalene til Oslo lufthavn og Værnes. Det betales avgifter på varer solgt i Travel Value butikkene.

På internasjonale flygninger i Oslo er det i tillegg en «Travel Value Fashion» butikk som selger solbriller, vesker, klokker, skjert og annet tilbehør.

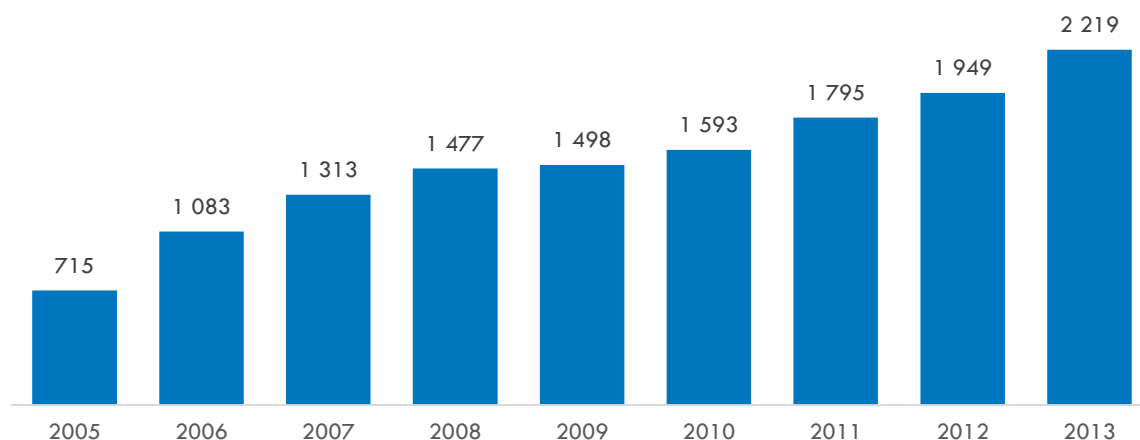
halvparten av salgs- og leieinntektene til Avinor i 2013.

2.2.1 Omsetningsbasert husleie

TRN betaler en omsetningsbasert «husleie» til Avinor. Vederlaget betales som en fast andel av omsetningen, og når TRN sin omsetning har økt betydelig siden oppstarten i 2005, har også bidraget til Avinor vokst tilsvarende. Som vist i

Figur 2-3 er inntektene Avinor får fra TRNs virksomhet mer tredoblet siden 2005, fra 715 millioner til over 2,2 milliarder.

Figur 2-3: Bidrag til Avinor (MNOK)



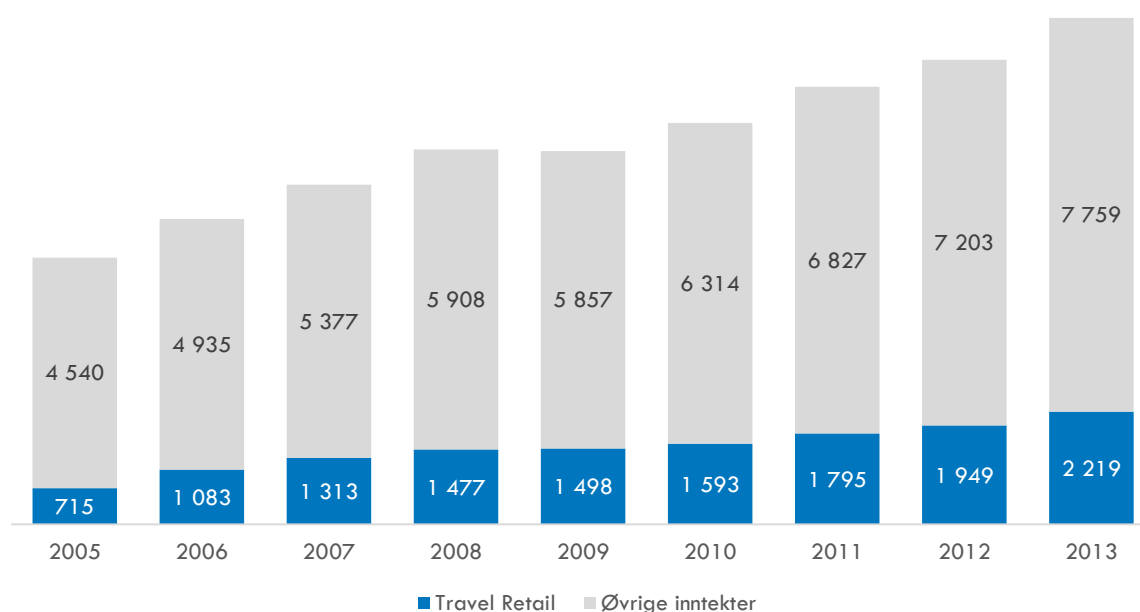
Nominelle kroner

Kilde: TRN

Siden oppstarten i 2005 har TRN bidratt med et stadig større nominelt beløp, men også en stadig større andel av inntektene til Avinor kommer fra TRN. Dette er vist i Figur 2-4 og Tabell 2-3.

Fra å utgjøre 14 prosent i 2005 stod inntektene fra TRN for 22 prosent av Avinors inntekter i 2013.

Figur 2-4: Fordeling av Avinors inntekter (MNOK)



Nominelle kroner

Kilde: TRN, regnskapstall for Avinor fra Proff Forvalt

Tabell 2-3: Andel av Avinors inntekter som duty-free salget står for

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Andel	14 %	18 %	20 %	20 %	20 %	20 %	21 %	21 %	22 %

Prognoser for flytrafikken tilsier at vi vil reise mer med fly i tiden fremover. Kombinert med nye duty-free-butikker på Oslo lufthavn og på Flesland er det rimelig å anta at også salget av duty-free-varer vil øke, og med det også inntektene til Avinor.

Anslag på økingen i omsetningen til TRN, og med det Avinors inntekter, vil alltid være beheftet med usikkerhet. Vi har gjort framskrivninger av inntektene frem til kontaktperioden utløper i 2022 ved bruk av fire ulike scenarier for vekst i omsetning. Resultatene er vist i Figur 2-5.

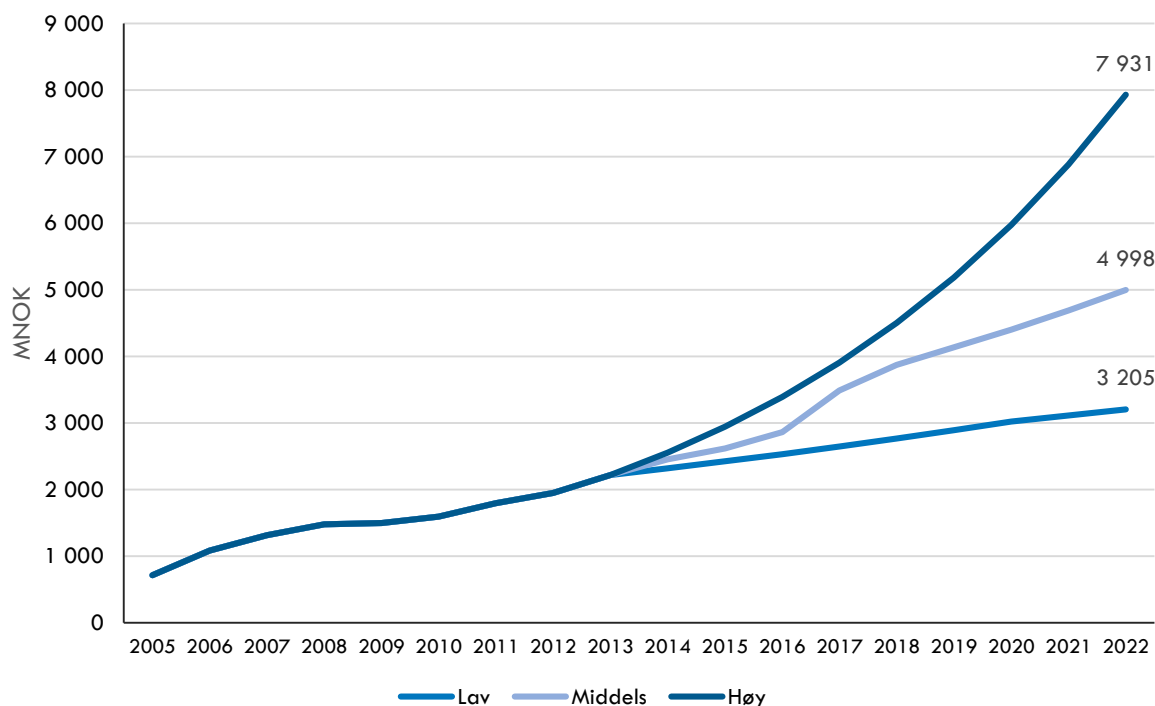
- **Lav:** Gjennomsnittlig årlig vekst i perioden 2013-2022 på 4,2 %.
Dette tilsvarer prognostisert vekst i antall utlandspassasjerer på Avinors lufthavner i Julsrud m.fl. (2011)
- **Middels:** Gjennomsnittlig årlig vekst i perioden 2013-2022 på 9,4 %.³
Dette er TRNs egen prognose for utviklingen i salget. Prognosen tar hensyn til åpningen av nye og større butikker på OSL og Flesland.
- **Høy:** Gjennomsnittlig årlig vekst i perioden 2013-2022 på 15,2 %.
Dette tilsvarer en årlig vekst i det omsetningsbaserte vederlaget lik den gjennomsnittlige årlige veksten i beløpet TRN betalte til Avinor i perioden 2005-2013.

Avhengig av hvilken prognose som legges til grunn er det store forskjeller i de forventede overføringene til Avinor. I scenario *Lav* vil TRNs bidrag til Avinor være på drøye 3,2 milliarder i 2022, en økning på 1 milliard sammenlignet med i dag. Dette er et konservativt anslag da prognosen ikke tar hensyn til at nye TRN-butikker vil åpne i perioden.

I motsatt ende av skalaen er scenario *høy*, hvor omsetningen vil fortsette å vokse som den har gjort fra 2005 og frem til i dag. Avinor vil da få overført over 7,9 milliarder kroner i 2022. At omsetningen vil fortsette å vokse i samme takt virker optimistisk. Mye av økingen i omsetningen fra 2005 og frem til i dag skyldes en kraftig vekst i passasjertrafikken, kombinert med åpningen av nye butikker. Særlig viktig har ankomstbutikken ved Oslo Lufthavn vært. Denne åpnet i 2006, og har siden stått for en betydelig andel av TRNs omsetning. Tar vi isteden utgangspunkt i veksten fra 2006 til 2013 vil TRNs bidrag til Avinor være på 5,5 milliarder i 2022.

Scenario *Middels* er TRNs egne prognoser. Disse prognosene tar hensyn til åpningen av nye butikker, og er trolig det mest realistiske anslaget på utviklingen fremover. Om dette scenariet inntreffer vil Avinor motta knappe 5 milliarder fra TRN i 2022, og totalt 33,5 milliarder kroner fra og med 2014 og ut kontraktperioden.

Figur 2-5: Scenarier for TRNs fremtidige bidrag til Avinor



Kilde: TRN, Julsrud m.fl. (2011)

³ I prognosen er det antatt en prisvekst på 2,5 %.

2.2.2 Andre bidrag til Avinor

Utover betalingen av en omsetningsbasert husleie har TRN forpliktet seg til å drive kursing av de Avinor-ansatte som står for salg av duty-free-varer på lufthavner som ikke betjenes av TRN. Kursingen består av faglig opplæring i de produktene som selges i butikkene, og tilbys gjennom halvårlige heldagsseminarer.

Forsyningen av duty-free-varer til de lufthavnene hvor Avinor står for salget er det TRNs eier, Heinemann, som står for. Det er totalt åtte slike lufthavner, fra Haugesund i sør til Lakselv i nord. Butikkene er knyttet opp til Heinemann sitt distribusjonsnett. Varene bestilles og sendes fra Heinemann sitt sentrallager i Hamburg til Nordcarrier sitt lager på Kolbotn. Derfra distribueres varene ut til den enkelt lufthavn/butikk. Hvor hyppig frekvensen er på distribusjonen avhenger i stor grad av hvor stort salgsvolumet er i hver enkelt butikk.

3. Hvorfor konkurranse om duty-free-salg?

På generelt grunnlag er det å forvente at mer konkurranse og bruk av markedsaktører vil bidra til en mer effektiv utnyttelse av samfunnets ressurser.⁴ Dersom driften av duty-free-butikkene ved norske flyplasser tildeles Vinmonopolet uten konkurranse, risikerer en derfor at samfunnets ressurser ikke utnyttes på best mulig måte.

Hvilke markedsløsninger og kontraktsformer som er optimale for samfunnet avhenger av forskjellige typer karakteristika ved produktene eller tjenestene som tilbys. Hva som er best av markedsløsninger, offentlig tjenesteproduksjon i egenregi, eller en kombinasjon av dette avhenger av hvilke markeder som betraktes.

3.1 Ulike måter det offentlige kan velge å drive duty-free-salg på

Det offentlige kan produsere varer og tjenester i egenregi, eller det kan benytte ulike former for konkurranseeksponering. Én form for konkurranseeksponering er konkurranseutsetting, som skjer gjennom anbudskonkurranser og hvor private tjenestetilbydere konkurrerer om å tilby varen eller tjenesten. Anbudskonkurransen Avinor hadde da TRN kom inn i 2005 er et eksempel på slik konkurranseeksponering.

Andre former for konkurranseeksponering som brukes innenfor annen offentlig tjenesteproduksjon er brukervalg (videregående skoler og sykehus), som ikke nødvendigvis involverer private tjenestetilbydere. En tredje form er benchmarking/målestokkonkurranse (kommunale tjenester), som normalt ikke involverer private tjenestetilbydere.

Et grunnleggende økonomisk prinsipp er at de mest effektive aktørene skal stå for produksjon av tjenestene. Ved å åpne for konkurranse og bruk av markedsaktører øker antallet og mangfoldet blant leverandørene. Dette vil styrke seleksjonsmekanismen, i betydningen av at de beste leverandørene overlever i markedet, både med hensyn til kvalitet på tjenestene og når det gjelder kostnadseffektivitet. Konkurranse og bruk av markedsaktører er derfor viktig for å sørge for at de mest effektive aktørene står for produksjon av tjenestene.

Konkurranse virker disiplinerende både for offentlig virksomhet som drives i egenregi, og for leverandører som må konkurrere om å få et oppdrag. Ved bruk av markedet må aktørene hele tiden jobbe for å opprettholde eller sikre seg en posisjon. Det er derfor

i deres egeninteresse å være kostnadseffektive og søke kunnskap om bedre måter å organisere virksomheten på. Dette bidrar til økt effektivitet, ikke bare i den aktuelle bedriften, men potensielt i hele markedet. Bruk av markedsaktører stimulerer dermed til innovasjon, omstilling og nye tjenester, av flere årsaker:

- Private bedrifter kan lettere eksperimentere med organisasjonsform og driftsmodeller enn offentlige bedrifter.
- Eiere av private bedrifter kan ha en erfaringsbakgrunn fra relatert (komplementær) virksomhet, noe som kan gi effektivitetsgevinster.
- Markedsaktører er spesielt gode til kundetilpasning og kommersialisering

Ved å få en rikere flora av leverandører, vil ofte hele bransjen bli mer produktiv og levere høyere kvalitet.

På tross av de mange positive sidene ved konkurranse, skjer produksjonen av en rekke tjenester i samfunnet fortsatt i regi av det offentlige, uten konkurranse. Hvorfor produksjonen av tjenester er delt mellom offentlige og private virksomheter har mange forklaringer.

Én vanlig forklaring på at det offentlige har tjenesteproduksjon på et område er at det er markedssvikt der den aktuelle tjenesten produseres. Med markedssvikt menes at en uregulert økonomi ikke fører til en effektiv ressursallokering. De vanligste eksemplene på markedssvikt er kollektive goder, eksternaliteter, asymmetrisk informasjon og ufullstendig konkurranse. Særlig på området kollektive goder finnes det mange eksempler, som Forsvaret, Politiet og lignende.

Noe annet som kan forklare at det offentlige har tjenesteproduksjon, er knyttet til at det offentlige, blant annet gjennom oppbyggingen av velferdsstaten, har påtatt seg å finansiere en rekke tjenester til borgerne. Historisk har det vært en tradisjon for at det offentlige har produsert de tjenesteleveranser som de selv finansierer. Denne tradisjonen står fortsatt sterkt i Norge.

Det offentlige er også nødt til å stå for tjenesteproduksjonen om de har et ansvar for å tilby en tjeneste, og det ikke finnes et privat alternativ. At det offentlige er gitt et mandat for å sikre et sosialt, likeverdig tilbud betyr imidlertid ikke at det offentlige selv må stå for produksjonen/utførelsen av disse tjenestene, så lenge det offentlige har forvaltnings- og

⁴ Se Oslo Economics (2013), *Det offentliges bruk av markedsaktører – en analyse av trender og resultater*

finansieringsansvaret og med det sørger for at det gis et sosialt, likeverdig tilbud der det er påkrevd.

3.2 Duty free-handel egner seg for konkurranseutsetting

Det er flere faktorer som er av betydning for om det vil være gevinster ved konkurranse og bruk av markedsaktører som tjenestetilbydere, og eventuelt hvor store gevinstene vil være.

Det første skillet går mellom forvaltning og tjeneste-produksjon.

For forvaltning er autonomi, integritet, etterprøvbarehet og kontroll sentralt. Dette er oppgaver der det offentlige har sin kjernekompetanse, og her er det i liten grad ønskelig å bruke markedsaktører. Duty-free-handel ved norske flyplasser kan ikke ses på som forvaltning.

For tjenesteproduksjon er det fire viktige vurderingskriterier for om det vil være gevinster ved konkurranse og bruk av markedsaktører som tjenestetilbydere, og eventuelt hvor store gevinstene vil være:

- Etterprøvbarehet
- Forbedringspotensial
- Potensiell konkurranse
- Komplementaritet

Lav eller ingen mulighet til å observere og etterprøve om kvaliteten på tjenesten som tilbys er god eller dårlig, kan tilsi at gevinstene ved bruk av konkurranse og markedsaktører er små. Årsaken er at det da kan være vanskelig å styre incentivene ved hjelp av kontrakter. Der det er mulig å observere og etterprøve kvaliteten på en tjeneste, slik som for duty-free-handel, er det viktig å legge til rette for systemer som gir muligheter til å gjøre dette, for eksempel gjennom brukerundersøkelser.

Det er videre begrensede muligheter for samfunns-økonomiske gevinster ved bruk av konkurranse og

markedsaktører hvis potensialet for kvalitetsforbedringer er hentet ut, kostnadsreduksjoner er tatt ut og at det er lite rom for videre konseptutvikling. Hvis derimot mulighetsrommet for kvalitetsforbedringer, kostnadsreduksjoner og konseptutvikling er stort, kan gevinstene ved bruk av konkurranse og markedsaktører også være store. Innenfor duty-free-handel ved norske flyplasser skjer det kontinuerlig konseptutvikling, kvalitetsforbedring og effektivisering, og potensialet for videreutvikling vil trolig være stort også i fremtiden.

Videre taler høy grad av potensiell konkurranse om en tjeneste for at det er gevinster ved bruk av konkurranse og markedsaktører. Med potensiell konkurranse menes her enten at det er etablert mange aktører i markedet som potensielt kan tilby sine tjenester og/eller at det er lave etableringshindringer. Mange tilbydere og/eller lave etableringshindringer betyr ofte sterk konkurranse, og konkurranse mellom flere tilbydere demper markedsmaktsproblemet, gir effektiv tjenesteproduksjon, lavere priser, og gir referansepunkter som forenkler kontraktsproblemet. TRN er allerede etablert i markedet, i tillegg til Airport Retail Norway, som står for duty-free-salget ved Rygge og Torp flyplasser. Dessuten er det flere aktører i utlandet som kan konkurrere om kontrakten. Også dette taler derfor for at duty-free-handelen ikke bør overtas av Vinmonopolet uten konkurranse.

Høy grad av komplementaritet gir også potensielt store gevinster ved bruk av konkurranse og markedsaktører. Kilden til en slik gevinst kan være klassiske stordriftsfordeler i form av at et selskap som betjener et annet segment, til en lav kostnad, kan tilby tjenester overfor det offentlige. Dette gjelder typisk TRN, der eierne har tilsvarende virksomhet i en rekke andre land (Heinemann) og komplementær virksomhet i Norge (NorgesGruppen). Dermed kan TRN trekke veksler på kunnskapskapital, læring og erfaring. Spesielt kan gevinstene ved utnyttelse av ny teknologi i tjenesteproduksjon lettere hentes ut hvis sektoren kan trekke på leverandører som har relevant erfaring fra relatert virksomhet.

4. Virkninger av å ha konkurranse om duty-free-salg

I dette kapittelet skal vi se nærmere på de ulike effektene av konkurranse. Vi vil vurdere hvordan konkurranse om duty-free-salg kan påvirke kostnadseffektivitet, innovasjon og næringsutvikling, kvalitet og kundetilfredshet, med bruk av TRNs virksomhet som et gjennomgående eksempel.

4.1 Kostnadseffektivitet

Når det innføres konkurranse om å vinne en kontrakt, så et det gjerne med mål om at den som vinner kontrakten utfører de spesifiserte tjenestene på en kostnadseffektiv måte.

Kostnadseffektivitet handler om å produsere en vare eller en tjeneste av en gitt kvalitet med så lave kostnader som mulig. Det finnes flere rapporter som påviser kostnadsbesparelser ved konkurranseeksponering. En av disse er «Konkurranseutsetting – virker det?» utgitt av ECON i 2001. Rapporten redegjør for erfaringer med konkurranseutsetting av offentlig tjenesteproduksjon innen eldreomsorg, vedlikehold av veg og renhold i Norge, Sverige og Danmark, og finner at konkurranseutsetting fører til kostnadsbesparelser i tjenesteutføringen i forhold til en situasjon uten konkurranseutsetting. De største kostnadsbesparelsene på opp mot 25 prosent utløses ved første anbudsutlysning.

Erfaringer tyder på at kostnadsbesparelsene utløses fordi det oppstår konkurranse om tjenesteleveransen, ikke fordi driftsoperatøren er offentlig eller privat (ECON, 2001).

Oslo Economics (2013) viser at sykehjem i Oslo som var konkurranseutsatt per 2010 hadde vesentlig lavere kostnader enn sykehjem som drevet i kommunal regi eller av ideelle organisasjoner, uten at det er systematiske forskjeller i kvalitet.

Det finnes også rapporter som påviser økte kostnader etter konkurranseutsetting. «Evaluering av konkurranseutsetting av drift- og vedlikehold i Statens vegvesen» av Dovre Group i 2010 viser at Statens samlede kostnader til drifts- og vedlikeholdsoppgavene gikk ned etter konkurranseutsettingen i 2003, men at de i 2010 lå på et høyere nivå enn før konkurranseutsettingen.

Oslo Economics (2012) konkluderer også med at kostnadene for drift- og vedlikehold av vei økte etter 2003. Utviklingen i kostnader blir forklart med usikkerhet rundt størrelsen på arbeidsbyrden i funksjonskontraktene som oppsto i perioden rett etter konkurranseutsettingen. Mange entreprenører undervurderte omfanget av arbeidsoppgavene og

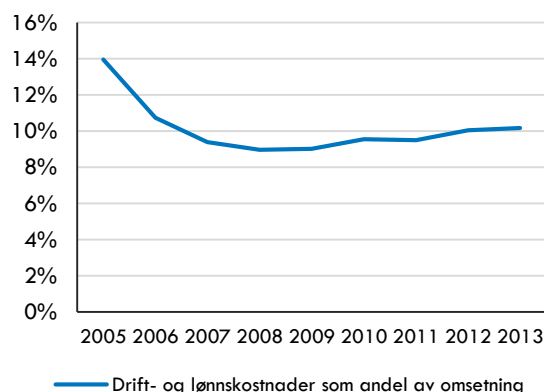
tapte penger på de første kontraktene. Prisnivået på de første kontraktene gir derfor et kunstig lavt kostnadsnivå. Det er naturlig at prisene har gått opp etter hvert som usikkerheten rundt omfanget på arbeidsbyrden forsvinner. Dovre Group argumenterer også for at prisøkningen i forhold til nivået før 2003 kan forklares med vekst i kontraktens omfang og den økende kompleksiteten i oppgavene.

4.1.1 Kostnadseffektivitet i TRN

En virksomhets kostnadseffektivitet kan til en viss grad leses ut fra regnskapstall. Hvis virksomhetens lønns- og driftskostnader øker mer enn omsetningen, kan det indikere mindre effektivitet.

Figur 4-1 viser utviklingen i TRNs drifts- og lønnskostnader som andel av omsetningen. Figur viser at drifts- og lønnskostnadene som andel av omsetningen har gått ned. I 2005 var andelen 14 prosent, mens den i 2014 var 10 prosent. Det indikerer at TRN har blitt mer kostnadseffektive.

Figur 4-1: TRNs drift- og lønnskostnader* som andel av omsetning



*Ekskludert leieforpliktelser

Kilde: TRN

For virksomheter som driver innen varehandel er det å ha en effektiv logistikk og et effektivt lagerhold viktig for kostnadseffektiviteten. I denne sammenheng drar TRN nytte av Heinemanns årelange erfaring med det å drive butikk på flyplasser kombinert med logistikk og distribusjon.

TRN har et avansert logistikksystem med integrerte datasystemer som overvåker salget, lager prognoser og sender bestillinger til Heinemann sitt sentrallager i Hamburg. Der fortolles varene før forsendelsene plomberes og sendes direkte til Oslo Lufthavn med lastebil. Eneste unntaket fra dette systemet er snus og øl, som leveres lokalt.

Sammenlignet med andre virksomheter innen varehandel har TRN er høy omsetning per kvadratmeter, særlig i butikkene på Oslo Lufthavn. På en vanlig dag i ankomstbutikken ved Oslo Lufthavn kan det selges opp mot 2 000 eksemplarer av de mest populære vinflaskene. For å sikre den varetilgangen som trengs i butikkene kommer det to lastebiler daglig med varer fra Hamburg til Oslo Lufthavn, en klokken 05.00, og en klokken 18.00. Totalt i 2013 ble det ved TRNs varemottak på Oslo Lufthavn levert 26 000 paller med varer, dette tilsvarer over 70 paller hver dag.

Når pallene kommer er de pakket slik at varer som står nær hverandre i butikken er på samme pall. Varene trenges derfor ikke å sorteres ved ankomst, isteden kan pallene kjøres direkte inn i butikken og losses der. At TRN har et effektivt system for bestilling og distribusjon av varer gjør at de legger beslag på lite lagerareal. Per i dag dekker lageret deres for innland- og utlandsterminalen ved Oslo Lufthavn til sammen et gulvareal på ca. 2 000 m².

4.2 Innovasjon og næringsutvikling

En annen viktig følge av konkurranse, er at det kan bidra til innovasjon og næringsutvikling.

Innovasjon er å forbedre eller effektivisere tjenestetilbudet gjennom å utvikle og ta i bruk nye produkter og tjenester og nye arbeidsprosesser. Konkurranse og bruk av markedsaktører kan stimulere til innovasjon, omstilling og nye tjenester, selv om for sterk konkurranse ikke nødvendigvis stimulerer til mer innovasjon enn fravær av konkurranse. Innovasjon kan beskrives på mange måter, for eksempel:

- Kjent eller ny viten brukt i en ny sammenheng eller kombinert på en ny måte
- Ideer omsatt til bedre praksis som skaper merverdi
- Driftig, dristig og eksperimenterende i formen
- En måte å forholde seg til oppgaver på – en kultur
- En prosess der resultatet ikke er kjent på forhånd

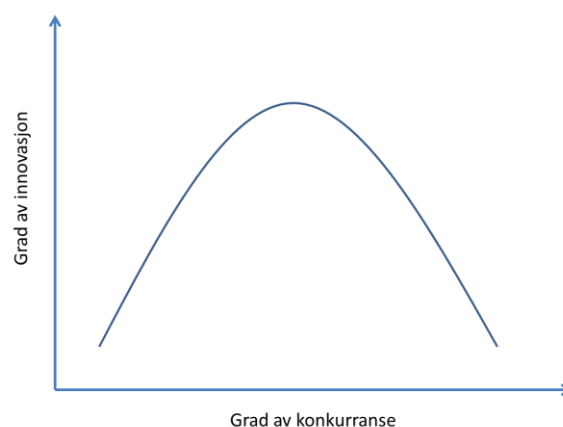
Det er forskjeller mellom innovasjon i offentlig og privat sektor. Fellestrekket er at samspill mellom ulike aktører skaper grunnlag for utvikling av ny kunnskap, som kan omsettes til nye tjenester, produkter eller arbeidsmetoder. Det avgjørende er evnen til å ta i bruk ny kunnskap.

Sammenhengen mellom konkurranse og innovasjon

Fra et samfunnsøkonomisk perspektiv er det viktig å merke seg at konkurranse er en viktig driver for innovasjon, men ikke all grad av konkurranse. Innen «(industrial organisation)»-faget har det vært argumentert for at innovasjonsintensiteten er økende

med graden av konkurranse i en bransje. Ett teoretisk argument er at lønnsomheten er mindre i bransjer med hard konkurranse, hvilket gjør det mindre attraktivt med nyetablering og innovasjon i disse næringene fordi avkastningen på innovasjonen er lav. Andre argumenter trekker i motsatt retning. Empiriske studier finner imidlertid at forholdet mellom konkurranse og innovasjon følger en invertert U-form der innovasjonen stiger med konkurransen, for deretter igjen å synke over et visst konkurransenivå. Dette er illustrert i Figur 4-2. Funnene er basert på studier av vare- og tjenestesektoren.

Figur 4-2 Graden av innovasjon avhenger av graden av konkurranse



Kilde: Aghion m.fl. (2005)

I studien til Aghion m.fl. utført på britiske paneldata måles innovasjonsgrad som gjennomsnittlig antall godkjente patenter i en næring, mens konkurransegrad måles som gjennomsnittlig driftsmargin i bransjen. I artikkelen utvikles det også en teoretisk modell som forklarer mønsteret. Her argumenteres det med at differansen mellom lønnsomheten til bedriften før og etter innovasjonen øker med graden av konkurransen i bransjen inntil et visst nivå. Når konkurransen øker, synker avkastningen uten innovasjon mer enn den gjør dersom bedriften faktisk innoverer. Denne effekten kalles «escaping competition» (rømme fra konkurranse), og dominerer når konkurransen er relativt begrenset mellom jevnbyrdige konkurrenter som har relativt mye å tjene på å innovere seg bort fra den økende konkurransen. Når konkurransen går over en viss terskelverdi argumenteres det imidlertid for at det er den «Schumpeterianske effekten» som dominerer på innovasjonsaktiviteten. Dette betyr at konkurransen er så hard at kostnadene ved å innovere lett kan overskygge de potensielle gevinstene.

At sterk konkurranse og lave driftsmarginer ikke nødvendigvis gir mer innovasjon enn en situasjon uten konkurranse, støttes også av fagartikkelen «(Konkurranse som hinder for innovasjon og teknisk fornyelse i byggeneeringen)» av Håkan Håkansson og

Malena Ingemansson. Artikkelen finner at den svært aktive pris konkurransen som finnes i byggebransjen synes å føre til kortsiktighet og mindre innovasjon. Deres resultater tyder på at det kreves økt samhandling og læring mellom byggebedrifter og motparter for å oppnå økt innovasjon.

Betydningen av at det offentlige søker innovative løsninger

Næringslivet får impulser til innovasjon gjennom konkurranse, samspill med andre bedrifter og forskningsinstitusjoner, og ikke minst fra krevende kunder, for eksempel i offentlig sektor.

Gjennom å være en stor etterspørter i markedene kan det offentlige benytte bestillerrollen aktivt til å skape innovasjon. Det offentlige kan benytte ulike anskaffelsesformer for å fremme innovasjon, og med det legge opp til at det ikke alltid er pris som blir avgjørende. I plan- og designkonkurranser ber eksempelvis den offentlige innkjøperen forslag til konsepter eller design som kan løse et definert behov, og premierer de beste forslagene ut ifra et bredere sett med kriterier enn kun pris.

Det offentlige har et betydelig forbedringspotensial i å legge til rette for innovasjon. I en undersøkelse

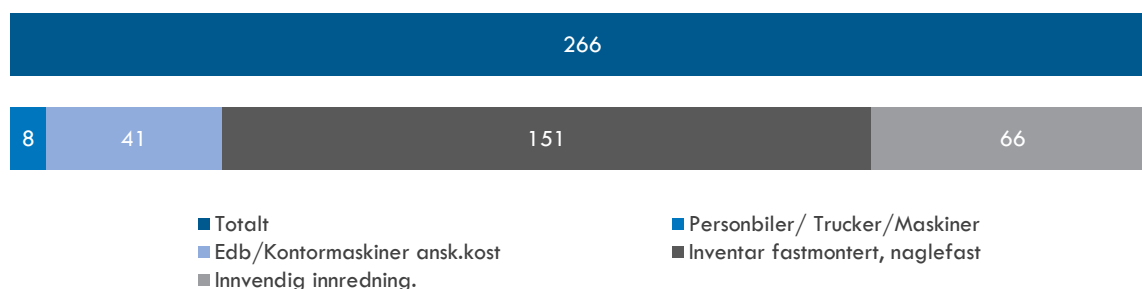
foretatt av Nasjonalt program for leverandørutvikling i regi av NHO og KS sommeren 2010 opplyste bare 5 prosent av kommunene og 10 prosent av statlige aktører at de aktivt har søkt innovative løsninger de siste 2–3 årene.

4.2.1 Innovasjon og næringsutvikling i TRN

For TRN er det i størst grad en konkurranse om markedet, og i mindre grad i markedet. Dette kan bidra til at det er sterk nok konkurranse til at TRN har incentiver til å innovere for å vinne neste kontrakt og unngå at kundene heller velger å handle i utlandet. Samtidig er konkurransen ikke så hard at TRNs driftsmarginer blir spist opp. Konkurransen er derfor trolig på et «riktig» nivå for at incentivene til innovasjon ikke drepes.

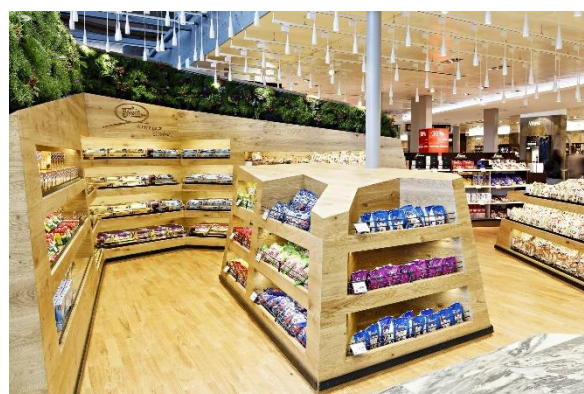
Investeringene som TRN har gjort siden oppstarten tyder på at de har incentiver til å videreutvikle sin virksomhet. Fra oppstarten og frem til i dag har selskapet investert 266 millioner kroner. Mesteparten av disse investeringene har gått til videreutvikling og åpning av nye butikker. Som det fremgår av figuren under er det investert 151 millioner i fastmontert inventar, og 66 millioner i innredninger i butikkene.

Figur 4-3: Investeringer i TRN siden oppstart (MNOK)



Kilde: TRN

Både i Oslo, Bergen, Trondheim og Stavanger har TRN inngått samarbeid med anerkjente arkitekter for å utvikle sine butikker. Dette har resultert i innovativt design på butikkene med et lokale særpreget. Bildene under viser henholdsvis Snøhetta sin innredning i avgangsbutikken på OSL og Tyin Tegnestue sin innredning til avgangsbutikken på Værnes.



Kilde: Snøhetta

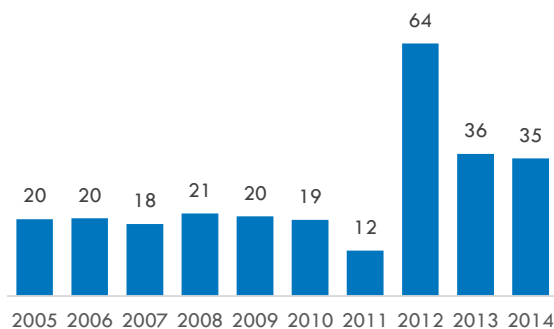


Kilde: Tyin Tegnestue

TRN har også jobbet med å utvikle effektive systemer knyttet til betaling. Den fremste nyvinningen er å se ved ankomstbutikken på Oslo lufthavn, hvor de har tatt i bruk et køsystem og en logistikk som gjør at flere kunder kan betjenes på kortere tid.

Figur 4-4 viser fordelingen av investeringene til TRN over årene siden oppstart.

Figur 4-4: Investeringer per år (MNOK)



Kilde: TRN

Som vi ser var 2012 et foreløpig toppår for investeringene. Dette året innførte TRN Heinemann-konseptet, noe som medførte en re-branding med endringer i samtlige butikker. Det var i denne prosessen TRN søkte hjelp hos lokale designere til å utvikle utstillinger, eksemplifisert med bildene over av Snøhetta og Tyin Tegnestue sine bidrag til henholdsvis Oslo Lufthavn og Værnes. TRN vil fortsette å investere i årene som kommer. De har nå kontrakt frem til 2022, og i denne perioden skal det blant annet åpnes nye

store butikker i Terminal 2 på Oslo Lufthavn, og ved Terminal 3 på Bergen lufthavn, Flesland.

4.3 Kvalitet og kundetilfredshet

I tillegg til lave kostnader, innovasjon og næringsutvikling er det viktig at tjenestetilbudet som skal drives av private etter at de har vunnet en offentlig anbudskonkurranse er av tilfredsstillende kvalitet. En vanlig misforståelse er at en tjeneste er mer effektiv jo lavere kostnadene er, uavhengig av endringer i kvalitet. Det er imidlertid ikke et slikt enten/eller-forhold mellom effektivitet og kvalitet. Økt kvalitet for gitt kostnader gir høyere effektivitet, og det samme gjør reduserte kostnader for gitt kvalitet. Effektivitet er altså en kombinasjon av kvalitet og kostnader.

Oslo Economics (2013) viser at sykehjem i Oslo som var konkurranseutsatt per 2010 hadde vesentlig lavere kostnader enn sykehjem som er drevet i kommunal regi eller av ideelle organisasjoner, uten at det er systematiske forskjeller i kvalitet.

ECON (2001) konkluderer med at kvaliteten ikke er redusert som følge av konkurranseutsetting av tjenester innen eldreomsorg, renhold og vegvedlikehold. I noen tilfeller har kvaliteten derimot blitt bedre. Innen renhold påpekes det at kvaliteten avhenger mer av hvilken medarbeider som utfører jobben, enn om arbeidet utføres i privat eller offentlig regi. Diskusjonen rundt kvalitet i ECON-rapporten er i all hovedsak bygget på brukerundersøkelser.

Innen drift og vedlikehold av veg antyder tilgjengelige indikatorer at kvaliteten på tjenestene er blitt bedre siden tiden før konkurranseutsetting (Dovre Group, 2010; Oslo Economics, 2012). Samtidig viser brukerundersøkelser blant medlemmer av Norges Lastebileierforbund at tilfredsheten med brøyting av veiene har hatt en økende trend.

Analyser av Asplan Viak om konkurranseutsetting i pleie- og omsorgssektoren i Oslo og Trondheim kommune viser derimot at det er andre forhold som påvirker brukertilfredsheten mer enn om sykehjemmet er konkurranseutsatt eller ikke (Asplan Analyse 2002, 2003). Disse forholdene er sykehjemmets størrelse og alder, ressursinnsats per bruker, om beboerne har enerom eller ikke, og beboernes alder. De konkluderer dermed med at det ikke er mulig å påvise signifikante kvalitetsforskjeller mellom de ulike driftsformene.

Selv om ingen av disse undersøkelsene tar for seg varehandel, er det grunn til å tro at de positive virkningene av konkurranse på kvalitet og kundetilfredshet er minst like sterke her, som for omsorgstjenester, renhold og veivedlikehold. I neste avsnitt skal vi drøfte hva som menes med kvalitet i

varehandelsvirksomhet, og belyse disse kvalitetsdimensjonene med utgangspunkt i TRNs virksomhet.

4.3.1 Kvalitet og kundetilfredshet ved TRNs virksomhet

Kvaliteten en varehandelsvirksomhet leverer vil være sammensatt av en rekke ulike faktorer, eksempelvis kundeservice, tilgjengelighet, produktvalg og prisnivå. Med henvisning til diskusjonen om hvilke faktorer som var bestemmende for om en tjeneste lot seg konkurranseutsette var etterprøvnbarhet en av dem. I det videre belyses de nevnte kvalitetsfaktorene med utgangspunkt i TRNs virksomhet, noe som viser at det her er mulig for Avinor å etterprøve den kvaliteten TRN leverer.

Kundeservice

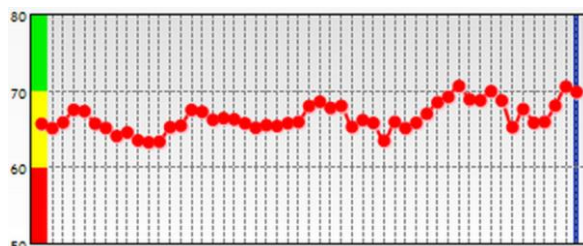
TRN har som mål å yte god kundeservice, og har siden november 2010 gjennomført kontinuerlige brukerundersøkelser ved hjelp av verktøyet GapVision. Målingene fungerer ved å gi kunder som handler i TRNs butikker tilbud om å svare på en nettbasert spørreundersøkelse om ulike aspekter ved handelsopplevelsen. Hver måned er det over 500 som besvarer undersøkelsen, og i toppmånedene har nær 5 000 personer svart på undersøkelsen.

I undersøkelsen stilles ulike spørsmål, hvor respondentene blir bedt om å rangere sin opplevelse på en skala fra 1-6. Et eksempel på et spørsmål som stilles er:

Hvor tilfreds er du med butikkmedarbeidernes tilgjengelighet for deg i butikken (1=Svært lite tilfreds, 6=Svært tilfreds)

På bakgrunn av svarene regnes et vektet snitt. Det vektete snittet for samtlige av TRNs butikker i Norge er vist i figuren under. Verdien har de siste månedene ligget rundt 70. På skalaen fra 1-6 tilsvarer dette en gjennomsnittlig skår på 4,5.⁵

Figur 4-5: Kundetilfredshet, vektet snitt for alle TRNs butikker, (oktober 2010-januar 2015)

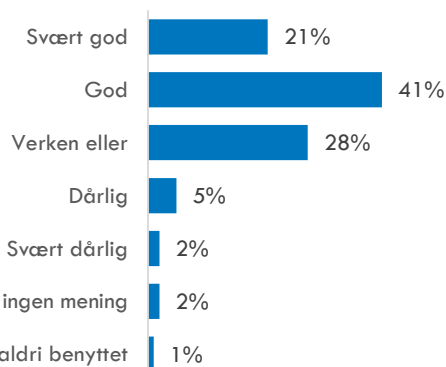


Kilde: GapVision

⁵ For å regne svarene fra 1-6 om til verdier fra 0-100 benyttes formelen $(x-1)*20$, der x er svaret mellom 1 og 6. Velger man 5 blir scoren 80: $(5-1)*20$.

Kundetilfredsheten har vært relativt stabil over tid, men ser ut til å ha økt noe i løpet av det siste året. Variasjonene som grafen viser skyldes i hovedsak ferietid. Under ferier er det en betydelig økning i antall flypassasjerer og med det betydelig flere som benytter seg av dutyfree-tilbudet. Dette medfører lengre køer, og på enkelte tidspunkt er det ikke praktisk mulig å kapasitet nok til å ta seg av alle kunder som ønsker hjelp med en gang. Resultatet er da at kundetilfredsheten synker noe. I tillegg til å følge utviklingen via GapVision har TRN nylig fått Norstat til å gjennomføre en undersøkelse om folks holdninger til dutyfree-handel, og deres inntrykk av dagens tilbud. Denne undersøkelsen vil bli kommentert nærmere i neste kapittel, men det er her interessant å inkludere grafen som viser kundenes opplevelse av servicen i butikkene.

Figur 4-6: Hvor god eller dårlig opplever du at servicen er når du handler taxfree ved flyplasser i Norge?



Kilde: Norstat

Det vi ser er at de aller fleste er fornøyd med servicen. 62 prosent svarte at de i større eller mindre grad var fornøyd med servicen, mens 7 prosent var misfornøyd.

Vurderinger av kundeservice i varehandelen er gjerne en kombinasjon av vennligheten til de som jobber i butikken, samt deres kunnskap om produktene de selger.

TRN operer med seks fagkategorier for produktene de selger: vin, sprit, tobakk, sjokolade, parfyme og kosmetikk. De ansatte behøver kompetanse på de ulike produktkategoriene om de skal være i stand til å gi kyndig og god veiledning til kundene. TRN har alltid egne fagspesialister tilstede når butikkene er åpne. Varepåfyllere og kasserere får også kursing. På denne måten ønsker TRN å få et bredt kunnskapsnivå i tillegg til spesialistene. Fra januar til november 2014 ble det gjennomført 126 kurs innen

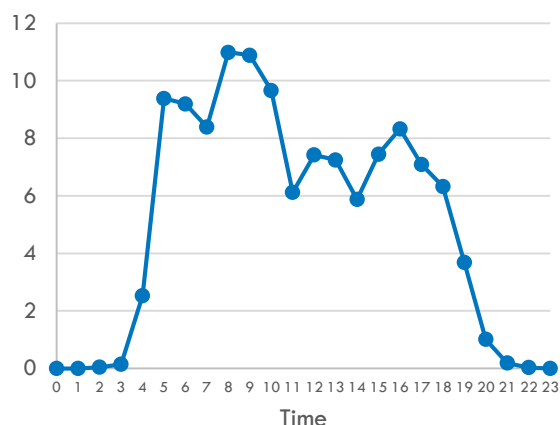
LTC (vin, spirit, tobakk og sjokolade). Regner en sammen lengden på kursene ganget med antall deltakere utgjorde dette 2 010 kurstimer.

Tilgjengelighet

TRNs duty-free-butikker er alltid åpne for alle reisende, uavhengig av når på døgnet de forlater eller ankommer flyplasser der TRN har butikker. Travel Value butikkene er stengt om natten, men har lange åpningstider.

Sett fra en konsument sitt ståsted, så er det åpenbart fordelaktig å vite at butikken en planlegger å handle i alltid er åpen. Figuren under viser salget over døgnet en tilfeldig onsdag i 2014 ved ankomstbutikken til Oslo lufthavn.

Figur 4-7: Salg over døgnet (MNOK)



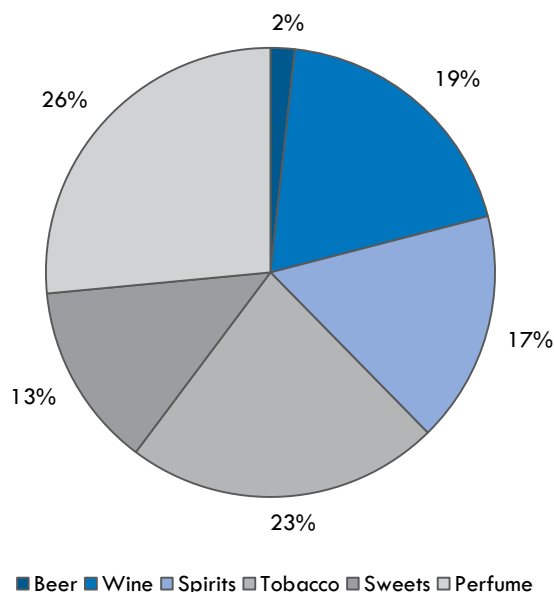
Kilde: TRN

Selv om den største andelen av salget foregår på de tider av døgnet hvor også vanlige varehandelsvirksomheter har åpent, er det også en betydelig andel av de reisende som benytter seg av duty-free-tilbudet utenom tradisjonelle åpningstider. Sammenligner vi med de lengste åpningstidene som Vinmonopolet har på sine butikker (9-18), så foregår 43 prosent av salget «utenfor» åpningstidene.

Produktvalg

TRN har fått mye oppmerksomhet for sitt salg av alkoholprodukter, men det er summen av de andre varegruppene, tobakk, søtsaker og kosmetikk som står for den høyeste andelen av omsetningen. Kosmetikk stod i 2013 for den største andelen blant enkeltkategorier, med 26 % av salgsinntektene.

Figur 4-8: Salgsinntekter fordelt på varegrupper, 2013

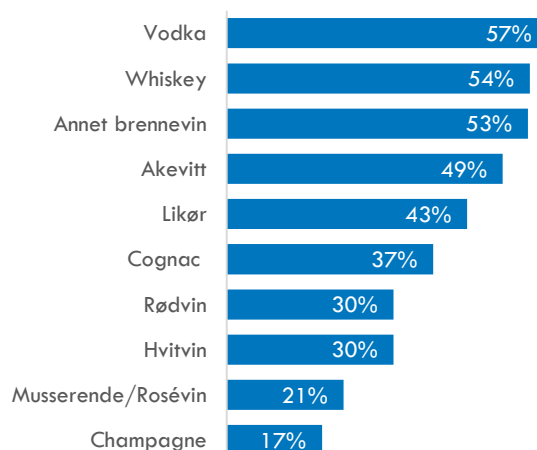


Kilde: TRN

Pris

TRN har som prispolitikk at de skal være konkurransedyktige med duty-free-butikker ved andre flyplasser. Prisene på alkohol i TRNs butikker ligger under prisene på Vinmonopolet. TV2 gjennomførte høsten 2014 en detaljert sammenligning som viste at prisene til TRN lå mellom 17 og 57 prosent lavere enn polets priser i gjennomsnitt, avhengig av typen drikke. Den prosentvise reduksjonen i pris på duty-free-butikkene sammenlignet med Vinmonopolet er vist i figuren under.

Figur 4-9: Gjennomsnittlig prisavslag ved kjøp på duty-free kontra Vinmonopolet



Kilde: TV2 (2014)

4.3.2 Oppsummering

Fra økonomisk teori vet vi at konkurranse i markeder som egner seg for konkurranseutsetting bidrar til lavere kostnader, innovasjon, høyere kvalitet for pengene, og dermed også høyere kundetilfredshet.

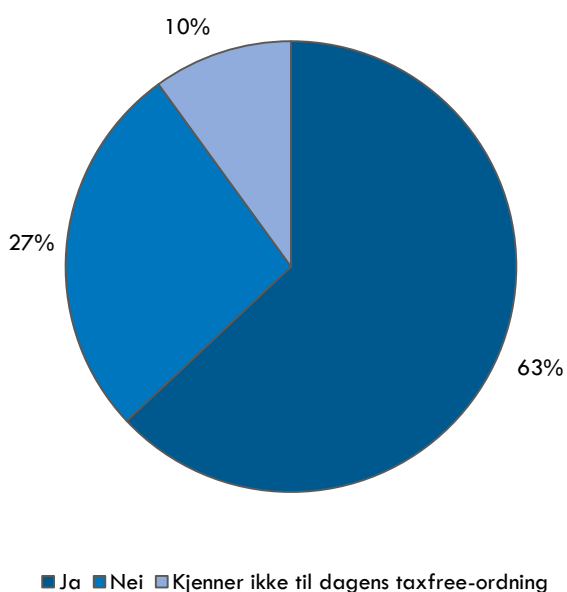
At Avinor gjennomførte en anbudskonkurranse i 2005 førte til at TRN kom inn og fikk drive duty-free-salg istedenfor SAS Trading. Vår gjennomgang tyder på at denne konkurranseutsettingen ikke bare i teorien, men også i praksis, har bidratt til kostnadseffektivitet, innovasjon, høy kvalitet og kundetilfredshet. Dersom duty-free-handelen i neste omgang ikke konkurranseutsettes, risikerer man at disse positive effektene reverseres.

5. Holdningen til dagens duty-free-ordning

Norstat har på oppdrag for TRN gjennomført en undersøkelse av folk holdninger til og bruk av «tax-free» ordningen. De har da foretatt intervjuer av et representativt utvalg på 1 000 personer.

Figur 5-1 viser svarene på spørsmålet om hvorvidt respondentene er positive til dagens «tax-free» ordning. Undersøkelsen viser at de aller fleste (63 prosent) er fornøyd med at vi har et duty-free tilbud ved norske lufthavner.

Figur 5-1: Er du tilhenger av dagens tax-free ordning?

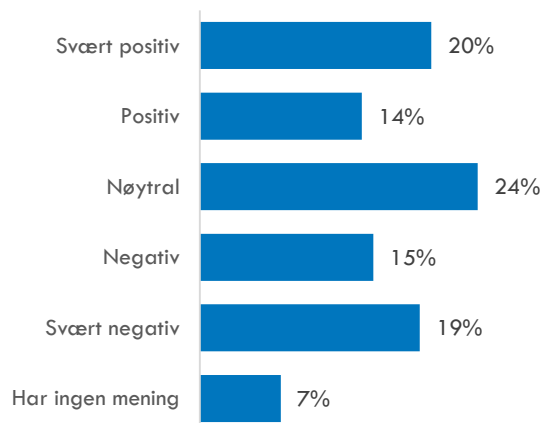


Kilde: Norstat

Forslaget fra politikerne som ble omtalt i innledningen av rapporten innebærer at Vinmonopolet gis retten til å drive duty-free-salg ved norske lufthavner.

For å teste folks syn på dette ble respondentene stilt spørsmålet «Det pågår en diskusjon hvor noen ønsker at Vinmonopolet skal overta taxfree-salget av alkohol ved norske flyplasser. Det vil bety at taxfree-salget må deles opp i flere butikker (parfumeri, søtsaker, tobakk, alkohol). Hvordan stiller du deg til dette?» Svarene er gjengitt i Figur 5-2.

Figur 5-2: Holdninger til at Vinmonopolet overtar salget



Kilde: Norstat

Responser viser at det er like mange som er positive som negative til at Vinmonopolet overtar salget. Respondentene fordeler seg i tre jevnstore grupper, de som er positive til at Vinmonopolet overtar, de som er negative og de som enten er nøytrale eller ikke har noen mening om saken.

Vinmonopolet topper TNS Gallups omdømmemåling for andre året på rad, og det er naturlig at også flere av Norstats respondenter har et positivt syn på at Vinmonopolet overtar. At like mange vil beholde TRN er samtidig en indikasjon på at den tjenesten TRN leverer er god.

Samlet sett er altså publikum tilhengere av dagens «tax-freeordning», men er delt i synet på om Vinmonopolet bør overta salget fra TRN.

6. Mulige konsekvenser for lufthavnstrukturen ved bortfall av konkurranse

Som vist tidligere i denne rapporten er det mest sannsynlig effektivt at kontrakten om å drive duty-free-salg ved norske flyplasser tildeles gjennom konkurranse. Fravær av konkurranse kan føre til lavere effektivitet, lavere omsetning og med det lavere inntekter til Avinor.

Videre er det også andre forhold som kan føre til et press på inntektene Avinor kan hente inn fra duty-free-salget, dersom salget av duty-free-varer på norske lufthavner gis til Vinmonopolet uten konkurranse.

For det første, dersom Vinmonopolet skal ta over alkoholsalget vil det sannsynligvis måtte etableres to separate butikker, en butikk driftet av Vinmonopolet som selger alkohol, og en driftet av TRN, eller andre, som selger alt annet. Med det vil ikke duty-free lenger være en «one stop shop», hvor de reisende får kjøpt både alkohol, tobakk, kosmetikk og søtsaker. Vinmonopolet er en vel ansett virksomhet med dyktige ansatte og de vil trolig kunne drive sin virksomhet med høy kvalitet også på lufthavnene. Utfordringen er at salg av alkohol utgjør under halvparten av salgsinntektene til TRN, resten av inntektene kommer fra salg av tobakk, kosmetikk og søtsaker. Når man er ute og reiser ønsker man gjerne at ting skal være lettvinnt, og det er derfor rimelig å anta at det er færre som vil gå innom to ulike butikker for å handle sine duty-free-varer. Særlig vil nok dette vise seg å være tilfellet ved ankomstbutikkene da folk gjerne vil komme seg fort hjem. Konsekvensen er da at det totale salget reduseres, og med det også inntektene til Avinor.

For det andre vil dobbelt opp med butikker sannsynligvis kreve dobbelt opp med kassaområder og lager. Gitt den omsetning som TRN har per kvadratmeter, er det ugunstig om en større del av butikken må konverteres til areal hvor det ikke foregår salg, men kun betjening.

Det er viktig å presisere at det ikke et gitt at en annen løsning vil gi lavere inntekter, men om inntektene reduseres vil det potensielt kunne få store konsekvenser for lufthavnstrukturen i Norge.

6.1 Negativt driftsresultat ved de fleste norske lufthavner

Avinor drifter 46 lufthavner fordelt rundt over hele landet. Av disse var det kun 7 som gikk med overskudd i 2012: Oslo, Bergen, Stavanger, Trondheim, Kristiansand, Ålesund og Bodø.

Overskuddet ved disse lufthavnene er det som finansierer opprettholdelsen av de resterende lufthavnene i Norge. Avinor klassifiserer lufthavner etter størrelser, fra lokale til regionale, nasjonale og store lufthavner. Driftsresultatene til lufthavnene, samt deres klassifisering er vist i

Figur 6-1. Det er de regionale lufthavnene som har de største nominelle underskuddene. Sammen med de store og de nasjonale lufthavnene utgjør de regionale lufthavnene stamnettet av lufthavner i Norge. De regionale lufthavnene gikk samlet sett med en underskudd på 358 millioner kroner i 2012. Dette er vist i Figur 6-2, sammen med resultatet til de andre kategoriene av lufthavner.

De store lufthavnene gikk med et overskudd på ca. 2,5 mrd. kroner i 2012, og som Avinor skrev i sitt forslag til Nasjonal transportplan 2014-2023, er inntektene fra lufthavnene i Oslo, Stavanger, Bergen og Trondheim avgjørende for Avinors evne til å opprettholde det landsomfattende flyplassnettet.

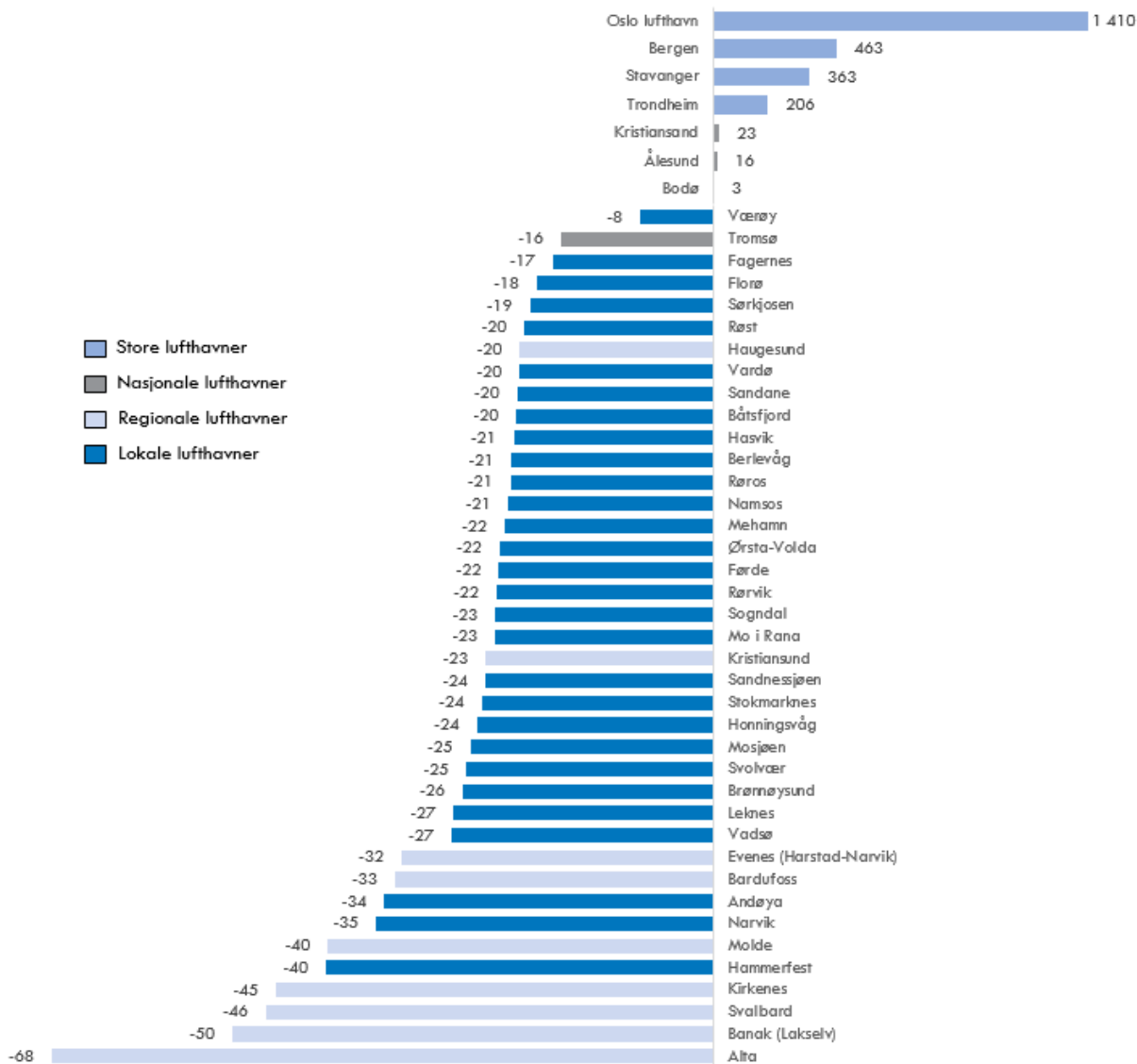
Avinor er inne i en prosess hvor de skal vurdere fremtidens lufthavnstruktur. Med i planene er blant annet å bygge nye regionale lufthavner i Lofoten og på Helgeland som kan trafikkeres av større fly, mot at det legges ned flere av de mindre, lokale lufthavnene i nærheten. Dette skal gi et bedre rutetilbud, og det antas at investeringene vil være samfunnsøkonomisk lønnsomme. Avinor tror likevel ikke at de nye lufthavnene vil være bedriftsøkonomisk lønnsomme. Avinor vil fortsatt være avhengig av inntekter fra de lønnsomme lufthavnene, og her er inntekter fra duty-free-salget et viktig bidrag. Selv med dagens inntekter trengs det ekstraordinær finansiering for å få gjennomført Avinors ønskede prosjekter, en finansiering som vil måtte være høyere jo mindre inntekter Avinor får inn.

Å få på plass ekstraordinær finansiering eller hente inn midler på andre måter vil trolig være krevende og potensielt kostbart for Avinor. Dette vil vi komme tilbake til i kapittel 8. Jo mindre Avinor selv klarer å hente inn i inntekter, jo vanskeligere vil det bli å få gjennomført nødvendige oppgraderinger av lufthavnstrukturen. Dette kan føre til at samfunnsøkonomisk lønnsomme investeringsprosjekter blir satt på vent og at mindre lufthavner legges ned uten at innbyggerne i de berørte regionene får et alternativt tilbud innen rimelige avstander. Som vi skal se i neste kapittel vil dette kunne ha uheldige konsekvenser for de regionene som berøres.

Avinors samfunnsoppdrag er at de skal eie, drive og utvikle et landsomfattende nett av lufthavner. På samme tid er de et aksjeselskap med krav til inntjening og avkastning på kapitalen. Reduseres inntektsgrunnlaget må Avinor se hvor de kan kutte

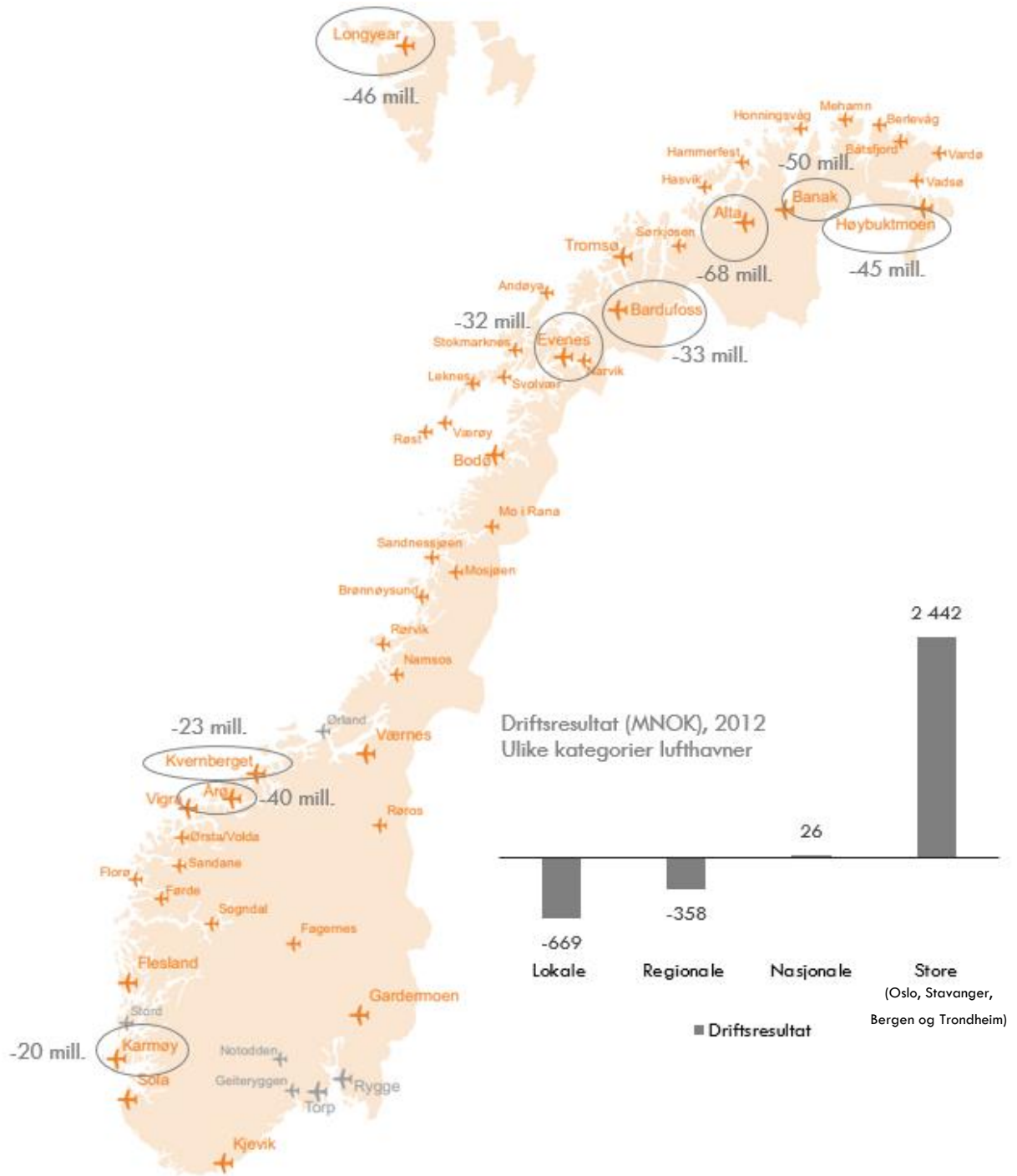
kostnader. En redefinering av hva et «(landsomfattende nett)» er, med påfølgende nedleggelse av ulønnsomme lufthavner er da en mulig løsning.

Figur 6-1: Driftsresultat ved norske lufthavner, 2012 (MNOK)



Note: Aksene som viser lufthavnene med overskudd har en annen skala enn aksene som viser lufthavnene med underskudd
 Kilde: NRK (2013), basert på tall fra Avinor

Figur 6-2: Driftsresultat for regionale lufthavner samt ulike kategorier av lufthavner, 2012 (MNOK)



Kilde: Avinor m.fl. (2012), NRK (2014)

7. Ringvirkninger av å opprettholde lufthavner lokalt

Som redegjort for tidligere i rapporten er det en fare for at inntektene til Avinor vil reduseres dersom duty-free-salget tildeles Vinmonopolet uten konkurranse. Dermed vil det også være fare for at lufthavner som i dag delvis blir finansiert ved hjelp av duty-free-salg, vil bli lagt ned.

En lufthavn kan være av stor økonomisk betydning for regionen den betjener, selv om den går med bedriftsøkonomisk underskudd. Lange avstander, spredt bosetting, topografiske forhold og mangel på alternative transportformer gjør at lufttransporten blir særlig viktig for å binde sammen Norge. Dette er drøftet i en rekke ulike studier, hvor det også påpekes at Norges plassering i utkanten av Europa gjør at luftfarten blir viktig for å knytte Norge sammen med resten av verden.

Det er bred politisk enighet i Norge om at vi skal ha som mål å opprettholde levende distrikter. Med de karakteristika som preger landet vårt er det derfor naturlig at vi har relativt mange lufthavner sammenlignet med våre naboland og andre land på kontinentet. Dette gir oss muligheten til å ha økonomisk aktivitet og bosetting i store deler av landet.

En oversikt satt sammen av Lian m.fl. (2007) viste at med dagens lufthavnstruktur har 99,5 prosent av Norges befolkning muligheten til å komme seg til Oslo på et møte og reise tilbake samme dag, uavhengig av hvor i landet de bor. Videre er det slik at 78 prosent av Norges befolkning bor innen 1 times kjøreavstand fra en flyplass, mens 40 prosent bor mindre enn 30 minutter unna. Tilgangen er særlig god for de bosatt på Vestlandet og i Nord-Norge (Bråthen og Halpern 2010). Når Norge er såpass godt dekket med flyplasser som det er, så er det fordi reisealternativene er få. For 92 prosent av de lengre reisene som foretas med fly finnes det ikke noe godt alternativ (Lian m.fl. (2007)).

7.1 Lufthavnenes betydning

At en flyplass er viktig for både små og store lokalsamfunn er lett å forstå. Skal en forsøke å systematisere og analysere lufthavnenes faktiske betydning er det vanlig gruppere effektene i fire former for virkninger:

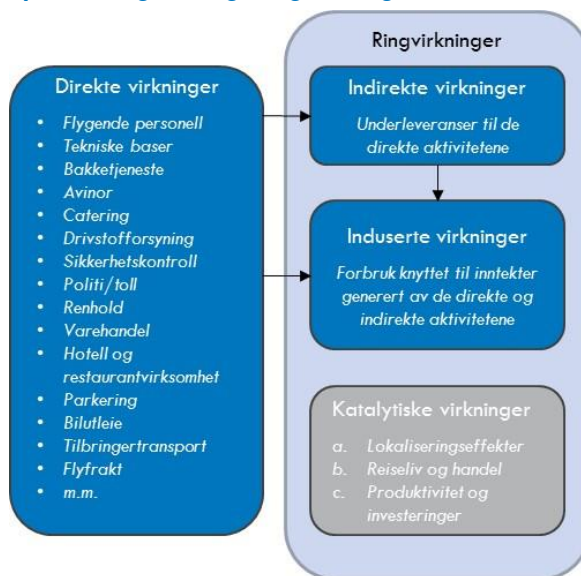
1. Direkte virkninger: Aktiviteter og sysselsetting direkte relatert til driften av lufthavnen
2. Indirekte virkninger: Aktiviteter og sysselsetting hos underleverandører til aktivitetene på lufthavnen
3. Induserte virkninger: Aktiviteter og sysselsetting som følger av de direkte og indirekte

aktivitetene, eksempelvis via konsumet til de som sysselsettes direkte eller indirekte

4. Katalytiske virkninger: Andre virkninger som lufthavnen bidrar til i regionen

Figuren under skisserer sammenhengen mellom de ulike virkningene.

Figur 7-1: Kategorisering av lufthavnens sysselsetningsmessige ringvirkninger



Kilde: ACI Europe/York Aviation/TØI

De tre første virkningene måles typisk ved økonomiske størrelser som sysselsetting, omsetning og skatteinntekter. Avinor har nylig kartlagt den direkte sysselsettingen ved Norges lufthavner, og om vi ekskluderer de 8 største lufthavnene, finner vi at de resterende lufthavnene sysselsetter i overkant av 3 100 personer. Det er altså et betydelig antall personer som er sysselsatt på de mindre lufthavnene rundt om i Norge.

Der man antar å finne de største virkningene av de mindre lufthavnene er imidlertid i de katalytiske virkningene. Det er de katalytiske virkningene professor Svein Bråthen ved Høgskolen i Molde snakker om når han sier at tilgjengelighet til flyplasser bedrer regioners mulighet for rekruttering av nøkkelpersonell, markedskontakt og følgelig vekst- og lokaliseringmuligheter for bedrifter og offentlige virksomheter. Bråthen har, sammen med Nigel Halpern, sett på de katalytiske virkningene av regionale lufthavner i Norge. I studien oppsummerer de funnene fra tidligere studier og systematiserer de katalytiske virkningene i tre hovedtyper bidrag til regional utvikling:

1. Lufthavner bidrar til å sikre regional tilgjengelighet
2. Lufthavner bidrar til å sikre sosial og samfunnsmessig utvikling i regionene ved å:
 - a. gi innbyggerne muligheten til å reise i forbindelse med jobb og fritid, noe som muliggjør opprettholdelse av kontakt med slekt og venner
 - b. gi innbyggerne tilgang til tjenester slik som helse og utdanning
 - c. påvirke personers valg av bosted
3. Lufthavner bidrar til regionaløkonomisk konkurransekraft ved å:
 - a. promotere eksport, inkludert turisme
 - b. forbedre produktiviteten til virksomhetene
 - c. tiltrekke seg investeringer
 - d. påvirke bedrifters lokaliseringsbeslutninger (Bråthen og Halpern 2010:30)

For lokalsamfunn er de katalytiske virkningene helt sentrale. Muligheten til å frakte varer med fly bidrar til at vi kan opprettholde næringsliv i distriktene. Som nevnt av Grønland (2012), er fly et distriktsvennlig alternativ ved at det skaper «grunnlag for høyverdige produkter i distrikt-Norge». Et eksempel kan trekkes frem er Mo i Rana, hvor det produseres kredittkort som sendes med flyfrakt til hele Norden. Fjerner man lufthavner, så gjør man det vanskeligere å drive næringsvirksomhet for de virksomheter som ligger i lufthavnens influensområde. I samfunnsøkonomisk forstand vil ikke dette være et problem så lenge virksomheter kan etablere seg på nytt andre steder i landet, men dette vil potensielt ha uheldige fordelingsvirkninger for de lokalsamfunnene som blir rammet, og som står i fare for å miste et vesentlig antall arbeidsplasser.

For personene som blir boende på steder som før hadde lufthavner, så representerer bortfallet av lufthavnene et betydelig velferdstap. Lian m.fl. (2007) finner at «dersom 10 prosent av innenlands luftfart måtte overføres til langsommere biltransport, ville dette innebære et årlig velferdstap på nær 2 mrd. kroner for de reisende, hovedsakelig pga. tapt tid».

Det er rimelig å anta at om lufthavnen fjernes et sted, så fjernes også bostedsattraktiviteten og stedets evne til å trekke til seg ny næringsvirksomhet. For å eksemplifisere hvordan lufthavner bidrar til næringsvirksomhet og bostedsattraktivitet har vi sett på luftfartens betydning for ulike sektorer og aktiviteter. Tilslutt har vi også gjengitt et utvalg studier som har sett på betydningen ulike lufthavner har hatt for befolkning og næringsliv i ulike regioner.

Lufthavnens betydning for olje- og gasssektoren, helse og fritidsaktiviteter

Flere studier har gjennom årene vist til luftfartens betydning for ulike sektorer og aktiviteter. I

gjennomgangen under har vi brukt eksempler fra Avinor m.fl. (2008), men oppdatert tallene med den siste reisevaneundersøkelsen slik den er gjengitt i Denstadli m.fl. (2014). Der det er relevant har vi også benyttet informasjon fra Grønland (2012).

Olje- og gasssektoren står for en stor andel av flytrafikken. Totalt var det 1,8 millioner reiser innenlands knyttet til olje- og gasssektoren i 2013, Dette utgjorde 26 prosent av alle arbeidsreiser. Som vist i Denstadli m.fl. (2014) har alle de 10 mest oljeavhengige rutene, med unntak av Bergen-Stavanger og Oslo-Kristiansund, et passasjergrunnlag på under 100 000. Florø er den mest «oljeavhengige» lufthavnen, men på tross av oljetrafikken gikk lufthavnen med et underskudd på 18 millioner i 2012.

Videre er olje- og gasssektoren svært avhengig av å få levert reservedeler. Stopper produksjonen opp, så taper selskapene betydelig med penger for hvert minutt som går. Det gjelder derfor å få på plass reservedeler fort, og i det spiller fly en viktig rolle (Grønland 2010).

Helsesektoren, særlig i Nord-Norge, er en viktig bruker av flytransport. Helsetransport utgjorde ca. 350 000 reiser i 2013, noe som utgjorde 2,5 prosent av alle reiser.

Tabellen under viser de 10 flystrekninger som hadde den høyeste andelen helsereiser i 2013.

Tabell 7-1: 10 ruter med høyest andel helsereiser

Rute	Antall helsereiser	Andel av reiser på strekningen
Brønnøysund-Bodø	6 000	31
Svolvær-Bodø	15 500	24
Stokmarknes-Bodø	17 500	23
Narvik-Bodø	6 500	22
Leknes-Bodø	20 000	18
Mo i Rana-Bodø	7 500	17
Alta-Kirkenes	1 500	17
Vadsø-Tromsø	4 000	15
Stokmarknes-Tromsø	3 500	14
Andøya-Tromsø	2 500	13

Kilde: Denstadli m.fl. (2014)

Med unntak av Bodø er det ingen av de andre lufthavnene representert på listen som gikk med overskudd i 2012. Samlet underskudd på de 11 resterende lufthavnene var på 350 millioner i 2012.

Kultur- og sportsreiser talte i alt ca. 280 000 reiser i 2013. Målt i antall reiser, så innebærer nær 80 prosent av alle kultur- og sportsreiser trafikken turer fra Oslo til resten av landet. Reiser mellom Oslo og Bergen, Trondheim og Stavanger alene utgjorde til sammen 44 prosent av reisene. Tabellen under viser de ruter som har den største andelen sports- og kulturreiser. Ikke overraskende er også her ruter ut til distriktene dominerende, og særlig til nord i landet. Som påpekt av Avinor m.fl. (2008) er det vanskelig å tenke seg lag fra Nord-Norge i tippeliggen uten et godt flytilbud.

På listen over de 10 rutene med høyest andel reiser til/fra kultur- og sportsarrangement er det 10 ulike lufthavner. Bergen, Oslo, Bodø og Stavanger går alle med overskudd, mens underskuddet i de 5 andre lufthavnene på listen som driftes av Avinor var i 2012 på 204 millioner kroner. Den siste lufthavnen på listen, Sandefjord, er privat eid.

Tabell 7-2: 10 ruter med høyest andel reiser til/fra kultur-/sportsarrangement

Rute	Antall sports- /kulturreiser	Andel av reiser på strekningen
Alta-Vadsø	700	5,6
Bergen-Sandefjord	11 000	4,2
Oslo-Alta	6 500	3,4
Oslo-Molde	10 000	3,3
Bodø-Sandnessjøen	1 000	3,2
Oslo-Kirkenes	5 000	3,0
Tromsø-Alta	3 000	2,8
Stavanger-Sandefjord	3 000	2,8
Oslo-Bergen	40 000	2,6
Oslo-Stavanger	32 000	2,4

Kilde: Denstadli m.fl. (2014)

7.2 Eksempler på betydningen av enkeltlufthavner

Det er gjennomført flere studier som forsøker si noe konkret om hvilken betydning de mindre lufthavnene

har for regionene og lokalsamfunnene de betjener. I det videre gjengir vi resultatene fra studier som har sett på betydningen av lufthavnen i Brønnøysund, Ålesund, Florø, Mehamn og på Svalbard.

Tabell 7-3: Fakta om eksempellufthavnene

Lufthavn	Resultat (2012)	Avstand til nærmeste lufthavn med bil	Passasjerer (2013)	Sysselsatte ved lufthavnen
Brønnøysund	- 26 millioner	147 km, 2t 56 min (Rørvik lufthavn) 166 km, 2t 37 min (Mosjøen lufthavn)	172 881	133
Ålesund	16 millioner	78,5 km, 1t 48 min (Ørsta-Volda lufthavn) 100 km, 2t 15 min (Molde lufthavn)	1 077 159	382
Mehamn	- 22 millioner	224 km, 3t og 32 min (Banak lufthavn)	21 185	33
Florø	- 18 millioner	73,1 km, 1t 13 min (Førde lufthavn)	88 296	97
Svalbard	- 46 millioner	-	151 651	120

Brønnøysund lufthavn og Ålesund lufthavn (Bråthen og Halpern 2010)

Lufthavnen i Brønnøysund ligger i kommunen Brønnøy og betjener distriktet Sør-Helgeland. Studien ble gjennomført i 2009, og da bodde det om lag 13 000 innbyggere i Sør-Helgeland, omtrent det samme som i dag. Ålesund lufthavn ligger i Ålesund kommune på øya Vigra og betjener distriktet Sunnmøre. På

Sunnmøre har antall innbyggere økt fra ca. 130 000 i 2009 til 140 000 i dag.

Studien til Bråthen og Halpern forøker si noe om de katalytiske virkningene av de to lufthavnene, og er den mest omfattende studien på dette området som er gjennomført til nå i Norge. For å undersøke betydningen av de to lufthavnene ble det sendt ut to

spørreundersøkelser, en til husholdninger og en til bedrifter.

Undersøkelsen av husholdningene viste at begge regionene hadde et antall innkomne besøksreiser på ca. 5,1 per innbygger i 2009, mens innbyggerne selv foretok 5,5 reiser i snitt. Sammenlignet med Ålesund virker Brønnøysund lufthavn å ha en viktigere funksjon som tilbyder av helsereiser. På spørsmål om flyplassens betydning for tilgjengelighet til helsetjenester er det flere som trekker frem dette som viktig i Sør-Helgeland sammenlignet med på Sunnmøre. I løpet av 2009 ble det foretatt 0,8 helsereiser per innbygger i Sør-Helgeland og 0,2 på Sunnmøre. Det påpekes i studien at dette trolig skyldes tilgjengeligheten til sykehus, og det viser hvordan lufthavner i distriktene har en viktig funksjon i å korte ned avstandene til relevante helsetilbud.

Et av argumentene som brukes for å bevare lokale lufthavner er at de gjør det mer attraktivt å bosette seg i distriktene. I undersøkelsen ble respondentene spurt om å vurdere hvorvidt flyplassen ville påvirke fremtidig valg av bosted. På Sør-Helgeland svarer 75 prosent at flyplassens eksistens gjør det mer sannsynlig at de vil bli værende i regionen, mens tilsvarende tall for Sunnmøre er på 63 prosent. «Flyplassens eksistens er signifikant viktigere for de som har valgt å flytte til Sør-Helgeland enn til Sunnmøre, noe som også understreker forskjellen i tilgjengelighet» påpeker forfatterne (Bråthen og Halpern 2010:18).

Over 70 prosent av virksomhetene både på Sunnmøre og Sør-Helgeland benyttet flyplassen til forretningsreiser i 2009. Tilgang til kurs/konferanser og markedskontakt er rangert som de viktigste formålene med flyreisene. Forskjellene i vurderingene av flyplassens betydning blant virksomhetene i de to regionene synes å reflektere forskjeller i tilgjengelighet. «Kontakt med myndigheter», «servicepersonell inn til bedriften» og «deltakelse på kurs/konferanser» trekkes oftere frem som viktig blant bedrifter i Sør-Helgeland. Tilgangen på servicepersonell og kurs er trolig større på Sunnmøre, hvor det bor flere folk. Fra Ålesund er det kjøreavstand til fylkesadministrasjonen i Molde, mens det i Brønnøysund vesentlig mer effektivt å benytte fly fremfor bil for å nå fylkesadministrasjonen i Bodø. Dette mener forfatterne kan forklare forskjellene i hvordan bedrifter i de to regionene vurderer flyplassens bidrag til kontakt med myndigheter.

De viktigste effektene av å ha en flyplass i nærheten blir av bedriftene i begge regioner oppgitt å være fordi de når et større marked, at det muliggjør økt eksport og bedrer konkurranseevnen.

I Sør-Helgeland, i noe større grad enn på Sunnmøre, sier bedriftene at eksistensen av en flyplass har

påvirket deres investeringsbeslutninger. I begge regioner er det om lag 1/5 av bedriftene som sier eksistensen av en flyplass i nærheten har påvirket investeringsbeslutningene. Rundt 2/3 av disse hevder de har investert mer enn de ellers ville ha gjort som følge av flyplassen.

Det er en signifikant høyere andel av virksomhetene på Sør-Helgeland som signaliserer at tilgangen til flyplass er en viktig faktor for valg av bedriftens lokalisering. Flyplasser rangeres som en langt viktigere lokaliseringsfaktor i begge studier enn veg, havn og bane. Forfatterne påpeker imidlertid at disse preferansene kan skyldes selvseleksjon og at de ikke kan generaliseres, siden «de bedriftene som ligger i disse områdene antagelig er mer flyavhengige enn andre» (Bråthen og Halpern 2010:20).

Mehamn lufthavn (Avinor m.fl. 2008)

I sin studie av luftfartens samfunnsnytte gjennomførte Avinor m.fl. (2008) tre ulike case-studier, et i Stavanger-området, et i Finnmark og et relatert til flyfrakt. Arbeidet er i stor grad basert på intervjuer med ledelse i bedrifter og kommuner.

Studien i Finnmark er gjort av Mehamn lufthavn. Lufthavnen ligger i Gamvik kommune, og betjener kommunene Lebesby og Gamvik med til sammen knappe 2 500 innbyggere.

Mehamn er administrasjonssenter i Gamvik kommune, fiskeindustri og turisme som viktige næringsveier. Begge disse har stort nytte av flyplassen ifølge studien. For fiskeindustrien muliggjør lufthavnen besøk fra kunder og transport av reservedeler. Videre er det også viktig for fiskeindustrien å få sendt vann- og produktprøver med fly til analyse i akkrediteringslaboratorier. For turistnæringen oppgis fly å være stadig viktigere. Mehamn har bygget opp en turistindustri med fokus på opplevelsesturisme for turister med mye penger og lite tid. Et slikt tilbud er antatt å ikke være bærekraftig om det ikke var for lufthavnen.

Kommuneadministrasjonen mener lufthavnen er sentral for å muliggjøre deltakelse på møter både nasjonalt og ved fylkesadministrasjonssenteret i Alta, som ligger fem timer unna med bil. Kommunen opplever imidlertid de høye billettprisene som et problem, og sier dette virker dempende på reiseaktiviteten.

Flere av bedriftene og personene som ble intervjuet i forbindelse med studiet i Mehamn mente flyplassen var helt avgjørende for valg av bosetting og lokalisering av bedriften. Det er særlig muligheten for familiebesøk og kort reisetid til sykehus som fremheves som viktige faktorer. Særlig vissheten om at det er

mulig med lufttransport til sykehus skaper en trygghet for befolkningen i Mehamn.

Florø lufthavn (Rønnevik m.fl. 2010)

På oppdrag fra Næringsutviklingselskapet Sunnfjord 2020 og Flora kommune kartla Rønnevik m.fl. (2010) potensialet til Florø lufthavn.

Florø lufthavn ligger i Flora kommune og betjener kommunene Flora, Bremanger og Solund som i 2014 hadde 16 544 innbyggere til sammen.

Studien har beregnet sysselsettingen som lufthavnen genererer, og finner at i 2010 skapte de direkte, indirekte og induserte virkningene av lufthavnen en sysselsetting på 206 personer, inkl. sysselsatte i luftforsvaret. Videre ble det gjennomført intervjuer med 14 aktører innen ulike næringer i Florø om betydningen flytilbudet har for deres virksomhet. Dette for å forsøke synliggjøre de katalytiske virkningene lufthavnen er opphav til.

Offshoreindustrien er særlig viktig for flytilbudet i Florø, og for utviklingen ellers. Siden studien ble gjennomført har blant annet Statoil redusert sin virksomhet i Florø, og kommunene har hatt en beskjeden befolkningsvekst. Selv om aktiviteten i Florø har gått ned siden studien ble gjennomført er fortsatt industrien viktig for Florø, og det er en rekke andre virksomheter som nyter godt av offshorevirksomheten uten å være direkte knyttet til den. Særlig er dette fordi offshorevirksomheten skaper trafikkgrunnlag for å kunne tilby et godt rutetilbud på lufthavnen.

Næringslivsaktørene som forfatterne har snakket med vektlegger betydningen av god kommunikasjon og et godt flytilbud. De hevder det gjør det mer attraktivt å bo i området og at det blir enklere å rekruttere ansatte utenfra. Informanten fra Statoil sier at «for Florøs utvikling og attraktivitet er det viktig med et godt flytilbud. Om du skal tiltrekke deg oppmerksomhet internt og fra leverandørsiden, må det være enkelt å komme til Florø» (Rønnevik m.fl. 2010:38).

Svalbard lufthavn (Grønland 2012)

Grønland (2012) har sett på flyfraktens betydning for Norge, og viktigheten av å ha en lufthavn på Svalbard.

En av utfordringen på Svalbard er at is kan begrense mulighetene for å benytte sjøveien. En er da avhengig av flyfrakt for å sikre en kvalitativt god forsyningssituasjon. Det er Coop som i hovedsak står for salg av mat og dagligvare på Svalbard. Da studien ble gjennomført fikk Coop 5 fly i uken med forsyninger. Halvparten av kapasiteten benyttet de selv, den andre halvparten ble benyttet av posten.

I studien blir det vist til at fly er en viktig forutsetning for å drive turistvirksomhet på Svalbard, både for å få turister til øya, men også for hotellene så de kan gi turistene et fullverdig tilbud av mat og drikke.

FoU er en viktig næringsvei på Svalbard, og universitetet der sender ofte prøver og får levert nødvendig utstyr med fly. Materiale til frøbanken og medisiner er eksempler på andre viktige leveranser som fraktes med fly.

Ifølge Grønland (2012) er en velfungerende flyplass en forutsetning for videre vekst i Svalbardsamfunnet.

Oppsummering av studiene

Enkelte av studiene som har sett på lufthavnenes betydning er noen år gamle, men resultatene står seg trolig også i dag, og lar seg overføre til andre lufthavner av lignende størrelse. Det synes ikke være tvil om at nærhet til en lufthavn er av stor betydning både for folk og bedrifter.

Lufthavner synes å ha relativt større betydning for opprettholdelsen av lokalsamfunn på mindre steder. Det var eksempelvis flere som trakk frem flyplassen som avgjørende for valg av bosted på Sør-Helgeland sammenlignet med på Sunnmøre. Det er også lite trolig at man klarer opprettholde en befolkning av betydning på steder som Mehamn dersom flyplassen skulle forsvinne. Også Bråthen og Halpern (2010) påpeker at jo mindre, og mer avsidesliggende regionene er, jo større er betydningen av å ha en flyplass i nærheten.

For samfunnet som helhet er det små økonomiske kostnader forbundet med å legge ned mindre lufthavner, men fordelingsvirkningene kan potensielt være store for de som rammes, og det kan få konsekvenser som går imot ønsket om å opprettholde levende distrikter.

8. Alternativ finansiering av norske flyplasser

Dersom inntektene fra duty-free-salget reduseres er to nærliggende finansieringsmuligheter for Avinor, utover salg av eiendom eller lignende. Den ene er å øke avgiftene, den andre er å be om økte bevilgninger.

8.1 Økte avgifter

Avinor har primært to inntektskilder: kommersielle inntekter og inntekter fra ulike avgifter som passasjeravgift, landingsavgift m.m. Skulle de kommersielle inntektene reduseres kan derfor Avinor kompensere for dette ved å heve avgiftsnivået. Konsekvensene ved økte avgifter vil trolig bli dyrere billetter og et redusert konsumentoverskudd. Dette vil derfor kunne ha uheldige virkninger både for flypassasjerene og den norske luftfartsnæringen.

Bransjeforeningen NHO luftfart mener avgiftstrykket allerede er for høyt for det de hevder er en svært konkurranseutsatt og økonomisk svak norsk

luftfartsnæring. I sin høringskommentar til Avinors lufthavnavgifter i 2015 anmoder de derfor om at Avinor senker start- og passasjeravgiften med 6 prosent (NHO 2014).

8.2 Økte bevilgninger over statsbudsjettet

Avinors eier, den norske stat, kan skyte inn mer penger i selskapet ved å bevilge midler over statsbudsjettet. Avinor gjorde i 2014 et fremstøt hvor de ba Samferdselsdepartementet om å styrke egenkapitalen med 2 milliarder kroner. Kravet ble avvist, og departementet valgte isteden å senke avkastningskravet til Avinor (Regjeringen 2014). Det reduserte avkastningskravet vil imidlertid ikke monne før Avinors overskudd overstiger 1 milliard kroner. Skulle Avinors inntekter falle er det derfor lite trolig at de vil kompenseres for dette ved økte bevilgninger.

9. Litteratur

- Aghion m.fl. (2005), *Competition and Innovation: an Inverted-U Relationship*, The Quarterly Journal of Economics.
- Asplan Analyse (2003), Evaluering av konkurranseutsetting og omstilling i pleie- og omsorgssektoren – Oslo kommune.
- Asplan Analyse (2002), Evaluering av konkurranseutsetting og omstilling i pleie- og omsorgssektoren – Trondheim kommune.
- Avinor, Jernbaneverket, Kystverket og Statens vegvesen (2012), Forslag til Nasjonal transportplan 2014-2023
- Avinor, NHO Luftfart, SAS, Norwegian og Widerøe (2008), Bærekraftig og samfunnsnyttig luftfart. Hentet fra: https://www.sas.no/upload/SAS%20Norway/PDF/B%C3%A6rekraftig_samf_hovedrapport.pdf
- Denstadli, Jon Martin, Harald Thune-Larsen og Petter Dybedal (2014), Reisevaner på fly, TØI rapport 1335/2014
- Dovre Group (2010), Evaluering av konkurranseutsetting av drift- og vedlikehold i Statens vegvesen.
- ECON (2001), Konkurranseutsetting – virker det? ECON-rapport 39/01.
- EPSI Norway (2012), EPSI studie av kundetilfredsheten – Offentlige tjenester i Norge, 2012.
- Grønland, Stein Erik (2012), Flyfraktens betydning for Norge, Sitma rapport 090912
- Halpern, Nigel og Svein Bråthen (2010), Catalytic impacts of airports in Norway, Møreforskning rapport 1008
- Julsrud, Tom Erik, Anne Gjerdåker og Harald Thune-Larsen (2011), Luftfartens betydning i en global verden, TØI rapport 1158/2011
- Laffont, J.-J. og Tirole, J. (1993), *A Theory of Incentives in Procurement and Regulation*, MIT Press.
- Lian, J.I., Gjerdåker, A., Rønnevik, J., Jean-Hansen, V., Rypdal, K., Skeie, R.B., Berntsen, T., Fuglestedt, J., Torvanger, A., Alfsen, K. and Thune-Larsen, H. (2007). *Aviation - Sustainability and Social Benefit*, Report 921/2007, Transport Economics Institute, Oslo. (Norsk tittel: Bærekraftig og Samfunnsnyttig Luftfart).
- NHO (2014) Høringsuttalelse – Avinors lufthavnavgifter 2015. Hentet fra: <http://nholuftfart.no/uttalelser/hoeringsuttalelse-avinors-lufthavnavgifter-2015-article1535-185.html>
- NRK (2013), Kun 7 av 46 flyplasser gikk med overskudd i 2012. Hentet fra: <http://www.nrk.no/mr/7-av-46-flyplasser-med-overskudd-1.10970207>
- Oslo Economics (2013), Sykehjemdrift i Oslo – effekten av konkurranse, Oslo Economics-rapport 2013-2.
- Oslo Economics (2013), Det offentliges bruk av markedsaktører – en analyse av trender og resultater, Oslo Economics-rapport 2013-15.
- Oslo Economics (2012), Analyse av markedet for drift og vedlikehold av veg, Oslo Economics-rapport 2012-5.
- Oslo Economics (2012), Konkurranseutsetting av riksvegferjedriften — på rett kjøp?, Evaluering utarbeidet for Statens vegvesen.
- Regjeringen (2014), Redusert utbyttekrav til Avinor. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/nb/aktuelt/Redusert-utbyttekrav-til-Avinor/id753743/>
- Rønnevik, Joachim, Anne Gjerdåker og Jon Inge Lian (2010), Potensialet for Florø lufthavn i et regionalt perspektiv, TØI rapport 1078/2010
- TV2 (2014), Taxfree-bløffen: Koster like mye som på Polet. Hentet fra: <http://www.tv2.no/2014/09/18/underholdning/6023593>

oslo**economics**

www.osloeconomics.no

post@osloeconomics.no
Tel: +47 21 99 28 00
Fax: +47 96 63 00 90

Besøksadresse:
Dronning Mauds Gate 10
0250 Oslo

Postadresse:
Postboks 1540 Vika
0117 Oslo