



Luftfartsverket

Postboks 8124 Dep.

0032 Oslo

Vår ref.: 2002/925

Dato: 3. oktober 2002

## ■ Luftfartsverkets høring av forslag til takstregulativ for 2003

Konkurransetilsynet viser til Luftfartsverkets telefaks av 19. august 2002 og til Arbeids- og administrasjonsdepartementets brev av 20. august 2002 om ovennevnte sak.

I forslaget til nytt takstregulativ søker Luftfartsverket å få dekket myndighetspålagte utgiftsøkninger, anslått til en halv milliard kroner, som følge av økte krav til sikkerhet ved norske lufthavner. Videre justerer Luftfartsverket gebyrene<sup>1</sup> for forventet inflasjon i 2003, med en sats på 1,9 prosent. Underveisavgiften justeres etter EUROCONTROLS regler for beregning av kostnadsgrunnlag og trafikkprognose.

### De ulike endringer – hovedtrekk

Luftfartsverket oppgir i sitt høringsbrev at det med det foreslåtte takstregulativet ønsker å ivareta fire forhold:

- i) Det søkes gjennom satsendringer å få inndekning for myndighetspålagte utgiftsøkninger.
- ii) Det søkes gjennom satsendringer å få kompensasjon for forventet inflasjon i 2003.
- iii) Det gjøres satsendringer, samt endringer i forskriftsteksten som gir en mer fleksibel avgiftssetting med tanke på økt trafikk, samt etablering av nye operatører og nye ruter.
- iv) Underveisavgiften tas ut av beregningene for Luftfartsverkets inflasjonskompensasjon, slik at kun lufthavnavgiftene blir inflasjonsjustert.

Hovedtrekkene i de foreslåtte endringene er som følger.

---

<sup>1</sup> Takstregulativet viser til «avgifter», tilsynet finner det imidlertid mer hensiktsmessig å bruke begrepet gebyr fremfor avgift, da det her dreier seg om betaling for levering av tjenester/bruk av infrastruktur.

### *Startavgiften*

Startavgiften er et vektbasert gebyr som fungerer tilsvarende andre lands «Landing fee». Norge beregner gebyret per start av praktiske hensyn.

For luftfartøy med høyeste tillatte startvekt overstigende 8000 kg er det foreslått at gebyret fra 1. januar 2003 skal beregnes etter følgende satser:

kr 148,98 per påbegynte 1 000 kg for den del av flyvekten som ikke overstiger 100 000 kg, og kr 74,79 per påbegynte 1 000 kg for den del av flyvekten som overstiger 100 000 kg.

I tillegg til å øke satsene er også vektintervallene endret fra 75 000 kg til 100 000 kg. For fly med høyeste tillatte startvekt mellom 75 000 kg og 100 000 kg medfører endringene en økning i gebyret på ca 200 prosent. For øvrige fly øker gebyret med ca 50 prosent.

For fly med høyeste tillatte startvekt under 8 000 kg, samt kontinentalsokkelflygning m.v., gjelder andre satser. Disse er kun inflasjonsjustert og omtales ikke nærmere.

På enkelte lufthavner gis det inntil videre 90 prosent reduksjon på flygninger til utlandet. Dette begrunnes med at Luftfartsverket ønsker å stimulere utenrikstrafikk til/fra disse lufthavnene. Luftfartsverket forbeholder seg retten til når som helt å utvide eller innskrenke, herunder avslutte ordningen.

Den såkalte «nattavgiften», som tidligere kun gjaldt til/fra Oslo Lufthavn Gardermoen, er utvidet til å gjelde samtlige av Luftfartsverkets lufthavner.<sup>2</sup> Det skal nå betales, i tillegg til startavgiften, et gebyr for hver start og for hver landing for flygninger i perioden 0000 – 0559 (lokal tid). Satsen settes til 100 prosent av startavgiften. Tidligere var satsen 50 prosent.

### *Terminal- og securityavgift*

For luftfartøy med høyeste tillatte startvekt over 8 000 kg skal det betales terminal- og securityavgift (tidligere kun kalt «terminalavgift»). Gebyret betales for hver avreisende passasjer, inkludert ikke-betalende passasjerer. Satsen er foreslått økt med ca 25 prosent for innenriksflygninger (til kr 64,00) og redusert med ca 13 prosent (til kr 75,50) for utenriksflygninger. Transfer- og transittavgiftene er fjernet.

### *Underveisavgift*

Dette gebyret beregnes og oppkreves av EUROCONTROL, ut fra en formel som tar utgangspunkt i såkalte «tjenesteenheter» (et 50 tonns fly flyr 100 km). Satsen ser ut til å øke med ca 5 prosent. Så lenge EUROCONTROL har ansvaret for beregning av dette gebyret, går Konkurransetilsynet ikke nærmere inn på de foreslåtte endringene.

## **Konkurransetilsynets vurderinger**

### *Premisser*

Luftfartsverket er gitt endel rammebetingelser. Det skal blant annet være selvfinansierende, dagens lufthavner skal opprettholdes, og videre skal Luftfartsverket være eier og ansvarlig for driften av disse. Konkurransetilsynet legger disse rammebetingelser til grunn for sitt høringssvar, uten å gå inn på andre mulige organisasjonsmodeller.

Konkurransetilsynet forutsetter med andre ord at Luftfartsverkets lufthavner drives av én felles eier, og at det ikke er aktuelt å legge ned noen av lufthavnene.

<sup>2</sup> Heretter vil «lufthavner» kun vise til Luftfartsverkets lufthavner, dersom annet ikke fremgår av sammenhengen.

Luftfartsverket driver eller gir tillatelse til en viss forretningsvirksomhet, herunder tax-free-handel, i lufthavnene. Overskuddet fra denne forretningsvirksomhet gir et ikke ubetydelig tilskudd til lufthavndriften. Tilsynet har i denne omgang ikke vurdert organiseringen av denne virksomheten. Heller ikke har tilsynet vurdert hvorvidt bidraget fra denne virksomheten tilsier en annen behandling av utenriksreisene, som i større grad genererer omsetning i forretningene, enn av innenriksflygninger. Vi legger til grunn at Luftfartsverket, gjennom sitt finansieringssystem, må dekke inn den del av kostnadene som ikke dekkes gjennom overskudd på forretningsdriften.

#### *Teoretisk drøfting*

Slik Konkurransetilsynet ser det, bør Luftfartsverkets finansieringssystem ivareta to hensyn:

- (i) hensynet til samfunnsøkonomisk effektivitet og
- (ii) behovet for å dekke kostnadene knyttet til lufthavndrift.

Kravet til samfunnsøkonomisk effektivitet gjelder for det første for selve *lufthavndriften*. I tillegg bør en ta i betraktning hvilke virkninger lufthavnfinansieringen får for den samfunnsøkonomiske effektiviteten i *flyreisemarkedet*. Disse virkningene kan være anselige, blant annet gjennom den betydning lufthavngebyrene kan tenkes å ha for nyetablering og konkurranse.

Mens (i) tilsier at gebyrsatsen settes lik (langtids) marginalkostnad (grensekostnaden), tilsier (ii) at (gjennomsnitts)gebyret må svare til gjennomsnittskostnaden regnet over alle relevante enheter. Lufthavndrift er preget av forholdsvis store, sprangvise faste kostnader og forholdsvis lave kort-siktige marginalkostnader. Kostnaden knyttet til at én ekstra passasjer reiser med flyet er med andre ord nokså liten. Konkurransetilsynet ser derfor at det, gitt et krav om fullfinansiering, kan være vanskelig å sette gebyrsatsene lik marginalkostnadene. Etter tilsynets oppfatning bør en da søke i retning av en eller annen form for «nest-best-løsning», dvs. en løsning som, gitt kravet til fullfinansiering, innebærer minst mulig samfunnsøkonomisk tap.

Spørsmålet om den samfunnsøkonomisk optimale prissetting i denne typen tilfeller er løst i teorien. Løsningen går under navnet «Ramsey-prising».

I henhold til dette prinsippet skal prisen for bruk av infrastrukturen ta utgangspunkt i grensekostnaden. Brukere som i betydelig grad medfører høyere kostnader på marginen, skal under ellers like forhold betale mer enn brukere som medfører små ekstrakostnader. De faste kostnadene får i denne sammenheng ingen betydning.

For å dekke inn de faste kostnadene, skal en imidlertid – noe forenklet – la prisen overstige grensekostnaden med en prosentsats (regnet i forhold til prisen) som er omvendt proporsjonal med tallverdien av priselastisiteten. De minst prisfølsomme etterspørerne skal med andre ord betale mer per enhet, selv om grensekostnaden skulle være den samme for alle brukere. Begrunnelsen er at det samfunnsøkonomiske «dødvectstapet»<sup>3</sup> er omvendt relatert til (tallverdien av) priselastisiteten. Samlet dødvectstap blir minst når de høyeste prisene tas ut blant dem som reagerer minst på prisøkning.

En slik prissetting ville kreve omfattende og detaljert informasjon om kostnadsstrukturen på de enkelte lufthavner og om brukernes prisfølsomhet. Det sier seg derfor selv at det i praksis ikke kan la seg gjøre å følge Ramsey-prinsippet med noen særlig grad av nøyaktighet.

Det er likevel mulig å peke på noen interessante og retningsgivende implikasjoner med hensyn til prissetting av lufthavntjenester. Vi vil i det følgende trekke frem noen slike momenter. Til grunn

<sup>3</sup> Dødvectstapet svarer til det tapet samfunnet lider fordi prisen overstiger grensekostnaden, slik at noen etterspørere «prises ut» av markedet.

for diskusjonen vil vi legge en forutsetning om at lufthavngebyrene i siste instans vil overveltes i det alt vesentlige til passasjerene, i form av påslag på billettprisen.

Basert på det ovenstående vil vi med «grensekostnad» eller «marginalkostnad» mene «den langsiktige økning i Luftfartsverkets kostnader ved å betjene én ekstra avreisende flypassasjer på vedkommende tidspunkt og sted».

En kan da, i sammenheng med Ramsey-prising, for det første legge merke til at spørsmålet om krysssubsidiering, slik det vanligvis blir stilt, nærmest blir irrelevant. Det avgjørende i henhold til Ramsey-prinsippet er ikke avviket mellom pris og gjennomsnittskostnad, men mellom pris og marginalkostnad. Dersom en ser alle Luftfartsverkets lufthavner under ett (noe en bør gjøre, da kravet om kostnadsdekning ikke gjelder for den enkelte lufthavn, men for hele Luftfartsverket), blir det uinteressant om lufthavngebyrene gir «lønnsomhet» på den enkelte lufthavn, i den forstand at gebyrinntektene dekker alle faste og variable kostnader. De minst «lønnsomme» lufthavnene har normalt lav kapasitetsutnyttelse og tilsvarende lave (langtids) grensekostnader. Så langt fra å anbefale at gebyrene på disse lufthavnene bør heves for å redusere «underskuddet» eller «krysssubsidieringen», vil Ramsey-prising for disse lufthavnenes del trolig tilsi ekstra lave lufthavngebyrer. I beste fall kan slike lave gebyrer gi incentiv til økt trafikk og dermed til høyere kapasitetsutnyttelse og bedre lønnsomhet.

På lufthavner som nærmer seg full kapasitetsutnyttelse, vil (langtids)grensekostnaden stige, enten fordi det oppstår kø og trengsel, og/eller fordi en etter hvert må investere i utvidet kapasitet. Her bør gebyrene ifølge samme type resonnement settes høyt, og eventuelt settes særlig høyt i toppbelastningsperiodene.

Godt utstyrte lufthavner med høy standard vil gjennomgående ha flere elementer innbakt i grensekostnaden og dermed ha høyere grensekostnad. Her bør lufthavngebyrene settes forholdsvis høyt, i den grad passasjerene ikke betaler særskilt for servicetilbudet (som for eksempel ved shopping- og restauranttjenester) og på denne måten dekker kostnadene ved dette.

Driftsregnskapene for de enkelte lufthavnene bør med andre ord kunne gi en del holdepunkter for hvordan grensekostnadene varierer.

Atskillig mer problematisk er kravet om å innrette lufthavngebyrene etter passasjerenes prisfølsomhet. Det er ikke realistisk å beregne hvordan denne varierer. Spørsmålet blir da om det er mulig å anvende visse «stedfortredende» variable som retningsgivende, dvs. faktorer som langt på vei kan antas å variere sammen (korrelere) med prisfølsomheten.

En nærliggende faktor er billetttype. Forretningsreisende med fullt fleksible billetter er gjennomgående mindre prisfølsomme enn passasjerer med mer restriktive billetttyper. Dette tilsier høyere lufthavngebyrer for reisende på «business class». Et gebyrsystem basert på billetttype vil imidlertid være forholdsvis lett å omgå, og dermed lite hensiktsmessig.

En mer praktisk mulighet ville være å la gebyret variere med pålydende billettpris, f.eks. som et fast prosentvis påslag. De minst prisfølsomme passasjerene innehar gjennomgående de dyreste billettene, både fordi de i større grad bruker fullt fleksible billetter, og fordi reisende på de lengste og dyreste strekningene i mindre grad har alternative reisemåter. Kortere flyreiser kan i større grad erstattes av andre reisemåter. Det er derfor grunn til å anta at flypassasjerens prisfølsomhet er sterkt negativt korrelert med billettprisen.<sup>4</sup>

<sup>4</sup> Storkunderabattene forstyrrer dette bildet, i den grad de er kommet til fradrag i pålydende billettpris. Storkunderabattene gis, til forskjell fra weekend-priser o.l., ikke på basis av prisfølsomhet, men snarere som en funksjon av kjøpermakt. Det bør derfor søkes å knytte gebyrene opp til bruttoprisen, dvs. pris før storkunderabatten trekkes fra.

Charterreisene er særlig prisfølsomme, og i allmennhet forholdsvis lavt priset. Igjen kommer vi til at gebyr relatert til billettprisen trekker i retning av samfunnsøkonomisk effektivitet.

Et tredje prinsipielt skille kan tenkes å gå mellom innenriks- og utenrikstrafikken. Utenriksreiser med fly har få substitutter og forholdsvis lav prisfølsomhet. Dette tilsier, under ellers like forhold, høyere lufthavngebyrer enn for innenrikstrafikken.

For reiser som består av flere strekninger på samme billett, såkalte gjennomgangsreiser, vil det oppstå et spørsmål om hvordan gebyrene skal beregnes. Særlig for utenriksreiser vil pålydende pris kunne inkludere tilslutningsreiser til nokså fjerne destinasjoner, og dermed være forholdsvis høy. Det vil ikke være rimelig å kreve inn norske lufthavngebyrer på den del av reisen som foregår mellom to utenlandske lufthavner. Flyselskapene har fordelingsnøkler hva angår inntektsfordelingen mellom de ulike reisestrekningene, slik at det i prinsippet ikke ville by på problemer bare å ilegge gebyr på innenriksstrekningene, samt strekningene til/fra Norge. Et slikt system kan imidlertid være svært lett å omgå, og dermed mindre hensiktsmessig. Dersom en skal innføre et system med gebyrpåslag på billettprisen, må en med andre ord finne en praktisk løsning for gjennomgangsreisene.

#### *Fire modeller for differensiering av gebyrer*

En arbeidsgruppe bestående av representanter for de nordiske konkurransemyndighetene har vurdert konkurranseforholdene innenfor luftfartsmarkedene. I gruppens rapport, *Competitive Airlines – towards a more vigorous competition policy in relation to the air travel market*, gis det uttrykk for at et system med differensierte avgifter kan bidra til en mer effektiv utnyttelse av kapasiteten på lufthavner og til å styrke konkurransen. Det vises til at gebyrene blant annet kan differensieres (i) over dagen, (ii) mellom lufthavner, (iii) i forhold til de tjenester som faktisk blir benyttet av det enkelte flyselskap og (iv) i forhold til passasjerenes billettpriser.

#### Ad (i):

Tilsynet registrer at Luftfartsverket legger opp til noe mer utstrakt bruk av nattakster enn tidligere. Vi antar at en slik takstdifferensiering vil reflektere en høyere marginalkostnad for nattflygninger enn for flygninger på dagtid, og således være godt samfunnsøkonomisk begrunnet. I forlengelsen av et slikt resonnement kan en tenke seg å også differensiere takstene gjennom dagen. Slike takstvariasjoner vil kunne bidra til å spre trafikken utover døgnet og dermed til å hindre trafikkopphopning. Dette vil kunne redusere kapasitetsbehovet på lufthavnene og dermed også enhetskostnadene knyttet til driften. En slik løsning vil, i den grad gebyrene er basert på marginalkostnader, trolig bidra til effektiv utnyttelse av ressursene. I perioder med svært høy kapasitetsutnyttelse oppstår det videre ventekostnader for kundene, og det er naturlig å anta at det er en overvekt av de minst prisfølsomme kundene, nemlig forretningskundene, som trafikkerer lufthavnene på disse tidspunktene (morgen og ettermiddag). Ut fra Ramsey-prinsippet er det derfor riktig å operere med høyere gebyrer på mer travle tidspunkter. I markedet for flyreiser vil en slik differensiering kunne virke konkurransefremmende, blant annet gjennom lavere etableringsbarrierer, idet det f.eks. vil kunne bli interessant for lavkostnadsselskaper å tre inn i markedet med avgangstider utenom «rushtiden» når lufthavngebyrene vil være forholdsvis lave.

#### Ad (ii):

Det å differensiere gebyrene mellom lufthavner kan ses som et alternativ til dagens krysssubsidieringssystem. I dag er gebyrene bygget opp på en slik måte at lufthavner med relativt lave gjennomsnittskostnader «subsidiere» lufthavner med høyere gjennomsnittskostnader. Som ovenfor nevnt er imidlertid denne typen kalkyle ikke særlig relevant i forhold til et mål om samfunnsøkonomisk optimal prissetting. Fremfor å snakke om krysssubsidiering i forhold til gjennomsnittskostnader, blir det relevante om det foretas krysssubsidiering i forhold til marginalkostnadene. Konkurransetilsynet har ikke informasjon om hvordan marginalkostnadene varierer mellom lufthavner, men finner grunn til å anta det er betydelige stordriftsfordeler knyttet til

lufthavndrift. Dette innebærer i så fall trolig at grensekostnadene kan være forholdsvis lave på mindre trafikkerte lufthavner, til tross for at gjennomsnittskostnadene på de samme lufthavnene er forholdsvis høye, med bakgrunn i den lave kapasitetsutnyttelsen. Ramsey-prising tilsier da en reduksjon snarere enn en økning i lufthavngebyrene på de lufthavnene som har lavest kapasitetsutnyttelse. Dette vil også kunne gjøre slike lufthavner mer kommersielt attraktive, kanskje særlig for lavkostnadsselskaper, og dermed fremme økt konkurranse i luftfartsmarkedene.

Ad (iii):

Lavkostnadsselskaper etterspør i noen grad enklere og billigere lufthavntjenester enn ordinære flyselskaper i form av at lavkostnadsselskapene ikke trenger tilgang på tjenester som «interline» bagasjebehandling, «aircraft docking» etc. I den grad slike tjenester inngår i avgiftsgrunnlaget og det faktisk innebærer lavere kostnader for lufthavnen at enkelte flyselskaper ikke benytter seg av dem, vil det være effektivitetsfremmende at selskapene bare betaler for de tjenestene de faktisk benytter. Videre vil et slikt avgiftssystem kunne fremme etablering fra lavkostnadsselskaper, og således stimulere til konkurranse i luftfartsmarkedene.

Ad (iv):

Dagens system innebærer ikke at gebyrene differensieres i forhold til billettprisene. Alt annet likt, «fordeles» gebyrene likt per passasjer. Et system der gebyret settes som en prosent av billettprisen kan føre til at gebyrbelastningen gjennomgående blir størst for de passasjerene som har størst betalingsvillighet. Som nevnt vil dette trolig trekke i retning av en samfunnsøkonomisk optimal inndekning av kostnadene, i samsvar med Ramsey-prinsippet.

Et gebyrsystem basert på billettprisene vil også medføre at lavkostnadsselskaper og øvrige flyselskaper får den samme prosentvise gebyrbelastningen, sett i forhold til inntektene. Dette kan gjøre det mer attraktivt for lavkostnadsselskaper å etablere seg enn med dagens system, og således stimulere til økt konkurranse fra disse.

En ulempe ved denne type gebyrer vil, sett fra Luftfartsverkets side, være at lufthavninntektene blir mindre forutsigbare, idet gebyrinntektene, i tillegg til å variere med trafikkvolum, også blir avhengige av flyselskapenes prissetting. I praksis vil Luftfartsverket måtte møte dette problemet ved å justere gebyrnivået oppover og nedover for det enkelte regnskapsår, slik at en dekker inn kostnadene i det lange løp.

*Nærmere om de foreslåtte endringer*

I det foreslåtte takstregulativet har Luftfartsverket valgt å fordele kostnaden dels etter vekt (startavgiften), dels etter antall passasjerer (terminal- og securityavgiften) og endelig etter vekt kombinert med fløyet distanse (underveisavgiften).<sup>5</sup>

Utgiftene til økte sikkerhetstiltak dekkes hovedsakelig inn av startavgiften. Gebyret er vektbasert og ikke basert på faktisk bruk av tjenester på den enkelte lufthavn. I den grad tjenestene inngår i avgiftsgrunnlaget ville det vært effektivitetsfremmende dersom selskapene i stedet skulle betalt for de tjenestene som faktisk benyttes. Videre innebærer en vektbasert avgift heller ikke noen form for differensiering i forhold til prisfølsomhet, jf. punkt (iv) over.

På den annen side vil et vektbasert gebyr gi flyselskapene incentiver til å operere med høyest mulig kabinfaktor, da gebyret er basert på flyets høyeste tillatte startvekt. Dette vil, ved siden av å ha positive miljøeffekter, kunne bidra til å gjøre det mindre lønnsomt for flyselskapene å operere med overkapasitet, herunder vinge-til-vinge-flygninger. Utstrakt bruk av overkapasitet kan være en form for predasjonsatferd som kan ha konkurranseskadelige effekter, i den forstand at enkelte aktører kan bli tvunget ut av markedet.

<sup>5</sup> Det er noe upresist å si at Luftfartsverket har valgt å fordele etter vekt kombinert med distanse, da underveisavgiften fastsettes av EUROCONTROL.

Luftfartsverket har i det foreslåtte takstregulativet redusert antallet lufthavner som får operere med lavere startavgift, men for de lufthavner som omfattes av «rabatten» har denne økt kraftig. Fra å betale 70 prosent av startavgiften, må de utvalgte lufthavnene nå kun betale 10 prosent av ordinær sats. Dersom dette reflekterer lave marginalkostnader som følge av uutnyttet kapasitet på lufthavnene, er de foreslåtte endringer i tråd med Ramsey-prinsippet. Videre kan den foreslåtte «rabatten» bidra til å gjøre det lettere for lavkostnadsselskaper å etablere seg på de aktuelle lufthavnene og dermed bidra til økt konkurranse i luftfartsmarkedene.

Forslaget til terminal- og securityavgift medfører en reduksjon i forskjellen mellom utenriks- og innenrikstrafikk. Slik det er i dag belastes utenrikstrafikk med høyere gebyrer enn innenrikstrafikk. Slik vil det også være med det foreslåtte takstregulativet, men forskjellen vil bli relativt mindre. Konkurransetilsynet kan ikke se at det fremgår av høringsbrevet hvorfor utenriks-satsen er redusert, mens innenriks-satsen har økt. Tilsynet har derfor ikke hatt mulighet til å vurdere i hvilken grad de foreslåtte endringene skyldes endrede kostnader knyttet til sikkerhetskontroll eller andre lufthavntjenester.

### **Konklusjon**

Konkurransetilsynet har vurdert gebyrene for bruk av lufthavntjenester ut fra en samfunnsøkonomisk synsvinkel. Tilsynet har gjort sin vurdering på prinsipielt grunnlag. Vi har således ikke funnet det riktig å trekke inn i vurderingen hvordan anvendelsen av samfunnsøkonomiske prinsipper eventuelt vil slå ut for bestemte lufthavner, flyselskaper, flyruter eller flypassasjergrupper.

Luftfartsverkets rammebetingelser om kostnadsdekning over lufthavnssystemet sett under ett tilsier et gebyrsystem basert på såkalt Ramsey-prising. Under forutsetning av at det heller ikke er aktuelt å legge ned lufthavner med særlig svake dekningsbidrag, vil et slikt prisingsprinsipp også gi størst mulig samfunnsøkonomisk effektivitet.

En samfunnsøkonomisk optimal prissetting av lufthavntjenestene i Norge tilsier dermed at gebyrene bør variere (i) med kostnaden knyttet til å betjene én ekstra passasjer (langtids grensekostnad) og (ii) med passasjerens prisfølsomhet. Høy grensekostnad og/eller lav prisfølsomhet tilsier høyt gebyr.

Det er trolig mulig å nærme seg en slik optimal prissetting dersom en lar gebyrene variere (korrelere positivt) (a) med graden av kapasitetsutnyttelse på lufthavnen, (b) med trafikkbelastningen over døgnet, (c) med omfanget og kvaliteten på lufthavntjenestene (målt ved produksjonskostnadene) og/eller (d) med billettprisen.

Luftfartsverkets forslag til nytt takstregulativ inneholder flere elementer som trolig trekker i denne retningen. Blant annet gjelder dette innføring av en mer konsekvent nattavgift og reduksjon i gebyrene for enkelte mindre lufthavner. Det synes også fornuftig å la startavgiften være uavhengig av passasjerbelegg, slik at det oppstår et incentiv til god kapasitetsutnyttelse.

Generelt tilsier imidlertid hensynet til samfunnsøkonomisk effektivitet og virksom konkurranse at lufthavntjenestene prissettes i henhold til prinsipper som skiller seg nokså radikalt fra de som ligger til grunn for dagens system og for det foreslåtte, nye takstregulativet.

Konkurransetilsynet ser at en omlegging av gebyrsystemet i retning av slike prinsipper vil måtte ta noe tid. Tilsynet erkjenner derfor at det neppe vil være hensiktsmessig å gjøre gjennomgripende endringer i det foreslåtte takstregulativ med virkning allerede fra 1. januar 2003. Vi foreslår imidlertid at det på noe lengre sikt utredes hvordan og hvorvidt en bedre kan innrette gebyrsystemet mot samfunnsøkonomisk effektivitet.

Konkurransetilsynet vil i denne sammenheng tilrå at det for det første vurderes (1) hvorvidt det er mulig på en mer konsekvent måte å tilpasse gebyrene til grensekostnaden på den enkelte lufthavn, slik at det innføres bedre incentiver til god kapasitetsutnyttelse.

For det annet bør en vurdere (2) hvorvidt gebyrene kan og bør variere over døgnet på lufthavner med tydelige «rushtidstopper».

For det tredje bør en ta stilling til (3) hvorvidt det er mulig å tilby selskaper med reduserte krav til og bruk av lufthavntjenester tilsvarende rimeligere løsninger.

Endelig bør en studere (4) hvorvidt det er praktisk mulig å la en viss del av kostnadene dekkes inn gjennom et gebyr beregnet som en prosentvis andel av flybillettprisen.

Alle disse modellene vil, foruten å bidra til et samfunnsøkonomisk effektivt finansieringssystem for Luftfartsverket, trolig også stimulere til forbedret ressursbruk og økt konkurranse i markedene for flyreiser, blant annet gjennom reduksjon av etableringsbarrierene.

En særlig viktig slutning som kan trekkes med bakgrunn i tilsynets analyse, er at lufthavngebyrene på den enkelte lufthavn ikke bør ta sikte på å dekke lufthavnens gjennomsnittskostnader, men snarere stå i forhold til kostnaden ved å betjene én ekstra passasjer – grensekostnaden. Så lenge alle Luftfartsverkets nåværende lufthavner tilhører samme eier, og ingen av dem skal nedlegges, vil det være optimalt å dekke underskuddet på de minst trafikkerte lufthavnene ved hjelp av inntjeningen på de større lufthavnene. Et krav om kostnadsdekning lufthavn for lufthavn ville medføre et klart samfunnsøkonomisk tap. En grundigere samfunnsøkonomisk analyse ville muligens avdekke at kostnadsstrukturen på de ulike lufthavner tilsier enda lavere gebyrer på de minste lufthavnene enn i dag. Konkurransetilsynet tilrå at det vurderes om en slik vridning i gebyrbelastningen kan gjennomføres allerede fra nyttår 2003, gjennom passende endringer i takstregulativets satser for de enkelte lufthavner.