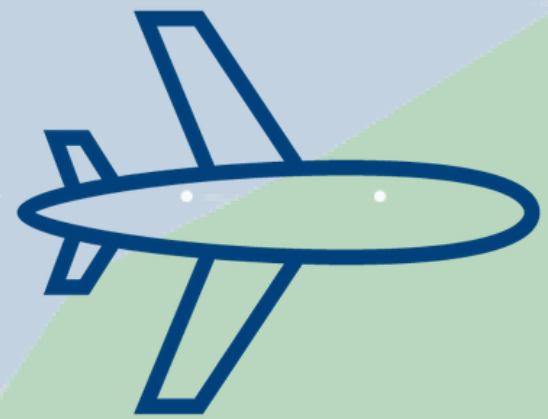


Klimarådet.

Passagerafgifter på flyrejser

Konklusioner, anbefalinger og figurer



Hovedkonklusioner

International regulering dækker langt fra luftfartens fulde klimapåvirkning

Luftfartens klimapåvirkning reguleres teoretisk set bedst på internationalt plan, fordi en fælles regulering dæmper risikoen for kulstoflækage og giver et bredere mulighedsrum for, hvilke virkemidler der kan bringes i spil. Den globale regulering gennem FN's luftfartsorganisation ICAO sætter dog kun en meget begrænset pris på flyrejsernes udledninger. Og EU's kvotehandelssystem (ETS1) prissætter hverken udledningerne fra de lange rejser ud af EØS (EU, Norge, Liechtenstein og Island) eller klimapåvirkningen fra non-CO₂. Derfor anbefalede Klimarådet i *Statusrapport 2026*, at de lange rejser ud af EØS også omfattes af ETS1, og at non-CO₂ integreres, først med konservative estimer og på længere sigt fuldt ud på lige fod med CO₂. Kommissionens forslag til revision af ETS1 fra juli 2026, som forhandles ultimo 2026, er et skridt i den rigtige retning, men er langt fra tilstrækkeligt.

Passagerafgiften er det væsentligste nationale redskab til at øge forurenerens betaling af egen klimapåvirkning

Som beskrevet i Klimarådets analyse *Luftfartens klimapåvirkning - En analyse af teknologier og EU's reguleringsgreb* fra 2026 er luftfartens klimateknologier hverken modne eller konkurrencedygtige på prisen. På kort sigt er den samfundsøkonomisk billigste vej til reduktioner derfor at øge forurenerens betaling gennem en afgift, som tilskynder til at flyve mindre. EU-ret udelukker dog nationale afgifter på flybrændstof, men ikke en afgift på passagerrejser. En passagerafgift er dermed det mest oplagte nationale virkemiddel til at udligne de skævheder, den internationale regulering efterlader – særligt på rejser ud af EØS.

Hovedkonklusioner

Passagerafgifter adresserer flere samfundsmæssige hensyn

Passagerafgifter giver Danmark mulighed for at placere sig som foregangsland i EU og globalt. Afgifterne reducerer luftfartens udledninger på en billigere måde end de teknologiske alternativer, der er til rådighed i dag. Samtidig betales de i overvejende grad af de højeste indkomstgrupper, fordi forbruget af flyrejser stiger med indkomsten. Afgifterne kan derfor understøtte den sociale balance i omstillingen. Luftfartens internationale karakter betyder dog, at der er risiko for, at rejsende og flyselskaber flytter afrejsen til et andet land, og risikoen vokser, jo højere afgiften sættes.

Øremærkes provenuet fra passagerafgifter, er der en afvejning mellem billige reduktioner nu og langsigtet teknologiudvikling

Passagerafgifter kan give et betydeligt provenu. Det er ikke i sig selv givet, at provenuet skal tilbageføres til sektoren eller bruges på klimaformål. Men beslutter man sig for det, sådan som regeringen har lagt op til med initiativet om grøn luftfart, bør midlerne bruges med omtanke. Er formålet primært kortsigtede reduktioner, kan de hentes mere omkostningseffektivt i andre sektorer. Er formålet også at understøtte den langsigtede teknologiske omstilling, bør regeringen overveje, om luftfartens klimaløsninger er på et så tidligt modenhedsstadium, at teknologiudvikling bør prioriteres tydeligere.



Klimarådet anbefaler

Passagerafgifter bør rette op på mangelfuld regulering i EU og internationalt og tilskynde til, at forureneren betaler for hele sin klimapåvirkning. Det omfatter:



Forureneren bør betale det samme inden for og uden for EØS.

Flypassagerer betaler i dag markant mindre i afgift pr. fløjet kilometer, når de rejser ud af EØS, end når de rejser inden for EØS. Det skyldes, at rejser ud af EØS ikke er omfattet af ETS-kvoter, men i stedet af ICAO's kreditter, hvor prisen er markant lavere end kvoteprisen. Samtidig er der øget spillerum til at differentiere afgiften på rejser ud af EØS, fordi der ikke gælder regler om ikke-diskrimination og fri bevægelighed, som der gør for rejser inden for EØS. Danmark kan derfor fastsætte en højere afgift på disse rejser, så den afspejler rejsens længde og dermed klimapåvirkning.



Forureneren bør betale for non-CO₂-effekter. Flypassagerer betaler i dag ikke for de såkaldte non-CO₂-effekter, selvom der i forskningslitteraturen er konsensus om, at de har en væsentlig klimaeffekt. De største non-CO₂-effekter, fra blandt andet kondensstriber, er samtidig koncentreret på relativt få rejser, og et tillæg målrettet netop disse strækninger vil derfor kunne dække en væsentlig del af klimapåvirkningen. Danmark kan som foregangsland indføre et non-CO₂-tillæg og dermed trække den internationale regulering i retning af også at omfatte non-CO₂-effekter. Et første skridt vil være en kortlægning af, hvor non-CO₂-effekterne er størst for flyvninger fra Danmark, som kan danne grundlag for at fastsætte tillægget. Viser kortlægnings- og opgørelsesusikkerhederne sig at være meget store, kan tillægget eventuelt sættes konservativt og justeres, efterhånden som vidensgrundlaget forbedres.

Klimarådet anbefaler

Danmark kan som foregangsland vise vejen med højere passagerafgifter:



Hvis målet er at have de højeste passagerafgifter i EU, bør Danmark som minimum hæve sine afgifter til niveauet i Holland, der fra 2027 har EU's højeste passagerafgifter og et højere niveau end det danske. Det hollandske niveau udligner dog ikke afgiftsforskellen mellem rejser inden for og uden for EØS og følger dermed ikke anbefalingen om, at forureneren bør betale det samme uanset destination. Vælger man det hollandske niveau som udgangspunkt, bør afgiften på rejser ud af EØS derfor sættes tilsvarende højere.

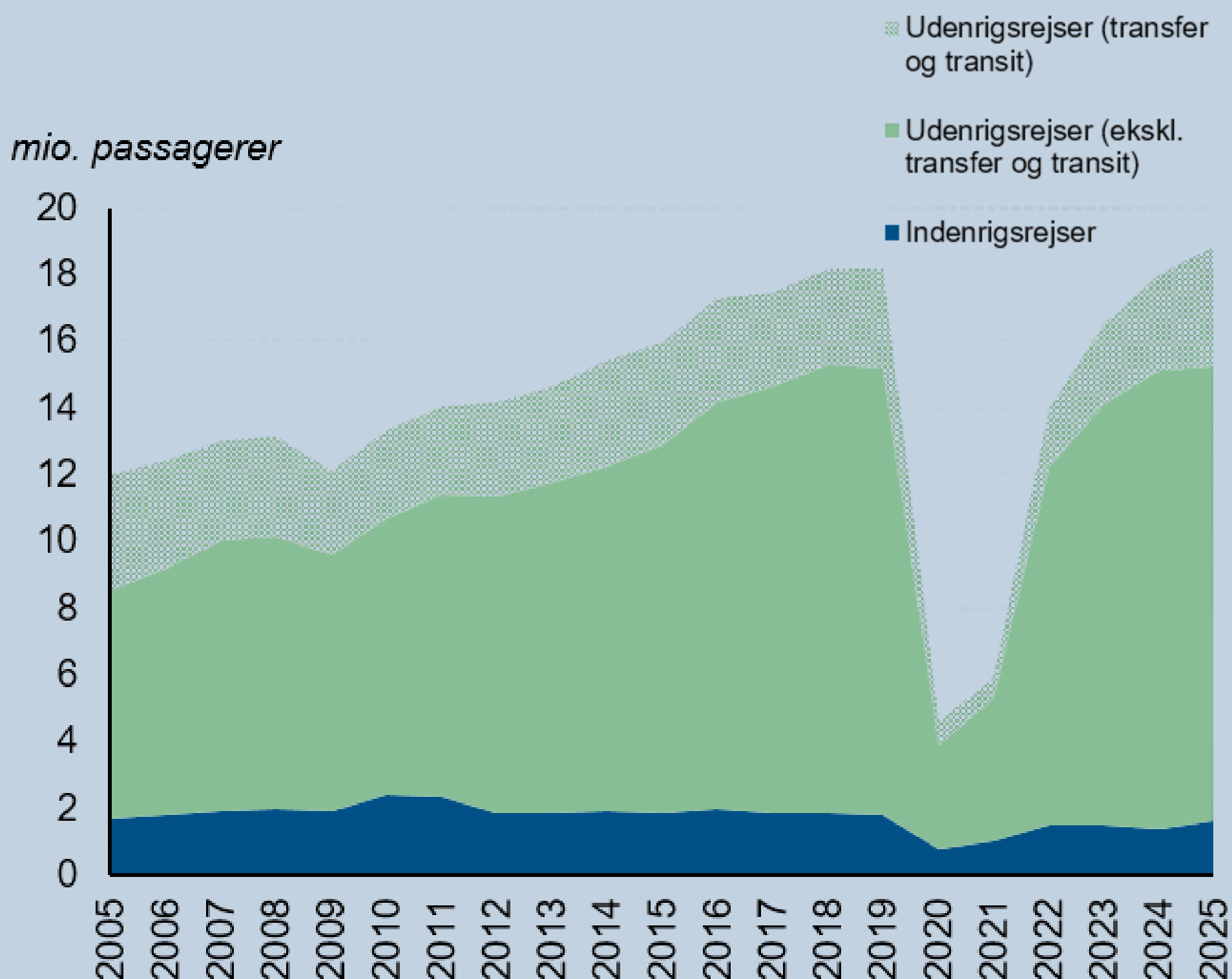


Hvis målet er, at afgiften skal afspejle omkostningen ved at reducere luftfartens udledninger inden for sektoren, kan en mulig sigtelinje for afgiftens niveau være en mellemlangsigtet prisforventning på **elektrobrændstoffer**. Elektrobrændstoffer kan omstille luftfarten uden et væsentligt pres på bioressourcer. Teknologien er dog endnu ikke kommercielt udbredt, og de nuværende omkostningsskøn tyder på, at den bliver dyr - også på længere sigt. En sådan sigtelinje vil derfor indebære en markant afgiftsstigning. De høje afgifter vil føre til en væsentlig adfærdsændring hos passagererne, og man vil forventeligt skulle acceptere en større lækageeffekt end ved lavere afgiftsniveauer.



Hvis målet er, at afgiften skal afspejle omkostningen ved at kompensere for udledningerne gennem lagring af CO₂, kan en mulig sigtelinje for afgiftens niveau være en mellemlangsigtet prisforventning på **DACCS**. DACCS kan kompensere for luftfartens udledninger uden et væsentligt pres på bioressourcer. Teknologien er dog endnu ikke kommercielt udbredt, men nuværende omkostningsskøn viser et potentiale for at teknologien kan blive billigere end elektrobrændstoffer. En sådan sigtelinje vil derfor indebære en mindre afgiftsstigning end der ses ved elektrobrændstoffer, og deraf også en mindre adfærdsændring hos passagererne. Den globale CO₂-lagringskapacitet kan dog vise sig at være en begrænsning for teknologien.

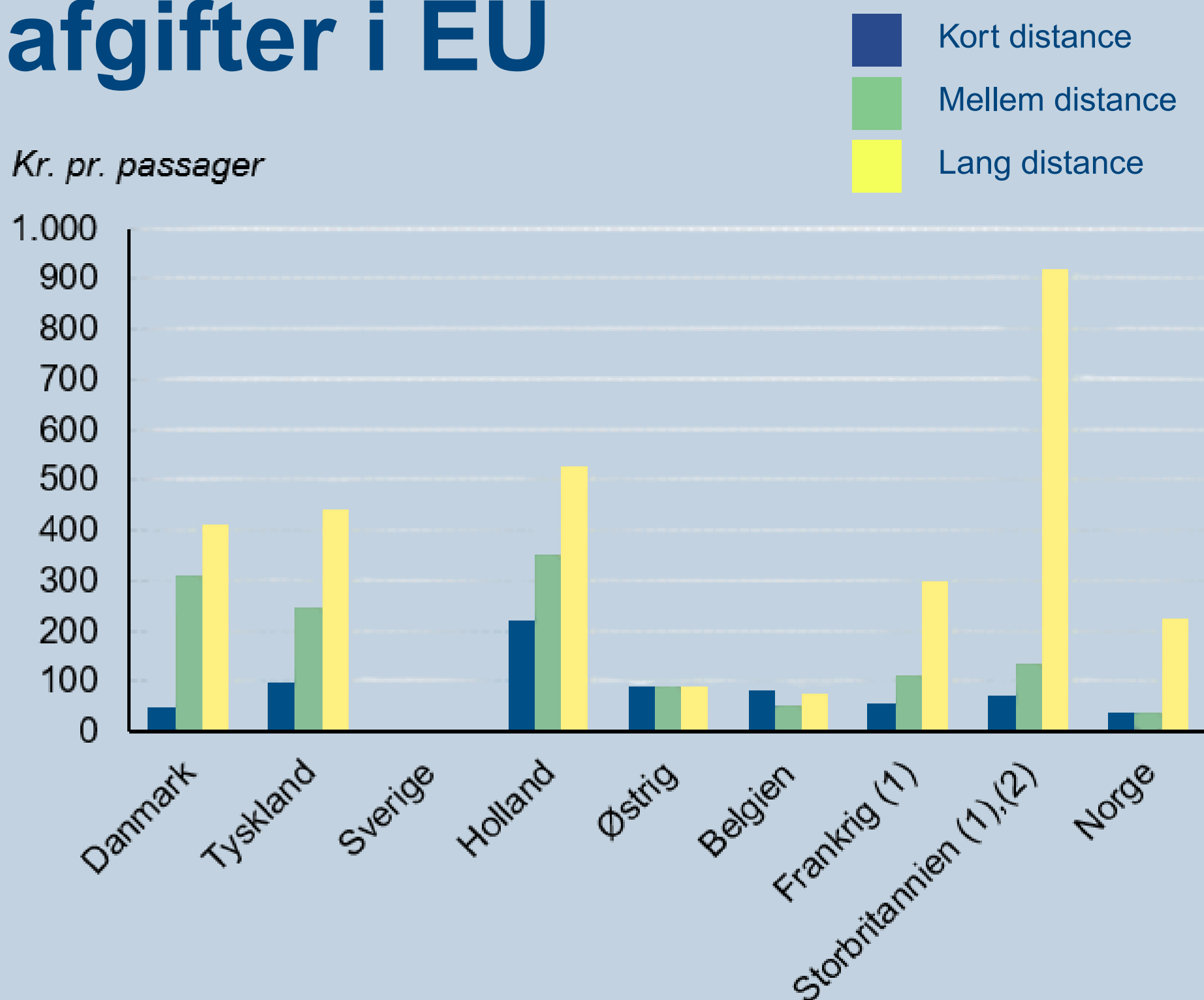
Vi flyver mere og mere



Figur 1 Udrejsende passagerer fra danske lufthavne

Kilde: Danmarks Statistik (FLYV31 og FLYV32).

Holland har de højeste afgifter i EU



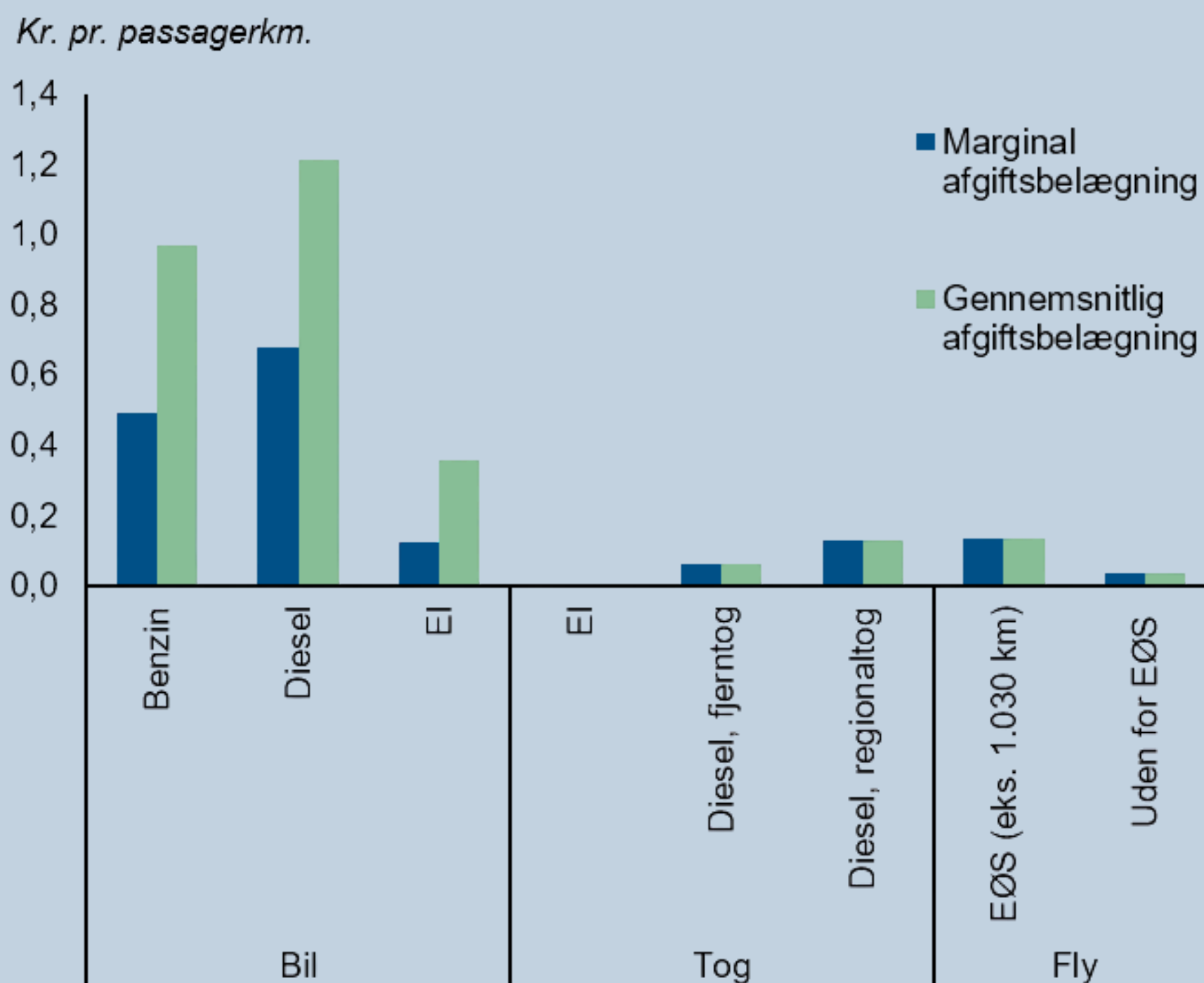
Figur 3 Vedtagne satser for udvalgte nabolande med passagerafgifter i 2030 (løbende priser)

Anm. 1: Satserne er blevet omregnet til den danske differentiering. Der er derfor tale om cirka-satser, da landene kan have brugt en anden inddeling af passagerafgifterne, end hvad der er lagt til grund i de danske afgiftssatser. Fx differentieres Frankrigs satser på economy-class og 1. class, hvor det er economy-class-satser, der er blevet opgjort i figuren, da disse udgør størstedelen af flyvningerne.

Anm. 2: ⁽¹⁾ Passagerafgifterne i Frankrig og Storbritannien er vist for passagerer på economy-class.

Anm. 3: ⁽²⁾ Storbritannien er ikke omfattet af EU ETS men UK ETS, som omfatter flyvninger til lande inden for EØS. Kvotepriisen i UK ETS er ikke den samme som i EU ETS og den samlede klimabetaling i Storbritannien bygger derfor på et andet grundlag.

Afgifter på flyrejser er lavere end på andre transportformer



Figur 5 Luftfartens afgiftsbetaling sammenlignet med andre transportformer

Anm. 1: Vejtransportens afgiftsbelægning er alene opgjort som omkostningen ved at køre på vejene. Der er således ikke medregnet eventuelle afgifter ved eventuel brug af europæiske veje, broer og færger.

Kilde: DTU's *Transportøkonomiske Enhedspriser 2.2* (2026) samt Klimarådets egne beregninger for fly.

4 modeller for passagerafgifter

1



Nationale reduktionspriser. Afgiften fastsættes ud fra de reduktionspriser, der er lagt til grund i den grønne skattereform for industri og landbrug.

2



Højeste passagerafgifter i EU. Afgiften øges til samme niveau som Holland, der har EU's højeste passagerafgifter. Niveauet kan betragtes som minimumssatsen for at være blandt EU's foregangslande på området.

3



Reduktion inden for sektoren med elektrobrændstoffer. Afgiften fastsættes ud fra det stiliserede referencepunkt for, hvad det på mellemlang sigt forventes at koste at reducere udledningen inden for sektoren med de teknologier, der er tilgængelige i dag.

4



Kompensation uden for sektoren med DACCS. Afgiften fastsættes ud fra det stiliserede referencepunkt for, hvad det på mellemlang sigt forventes at koste at kompensere for udledningen ved at købe DACCS-baserede klimakreditter.

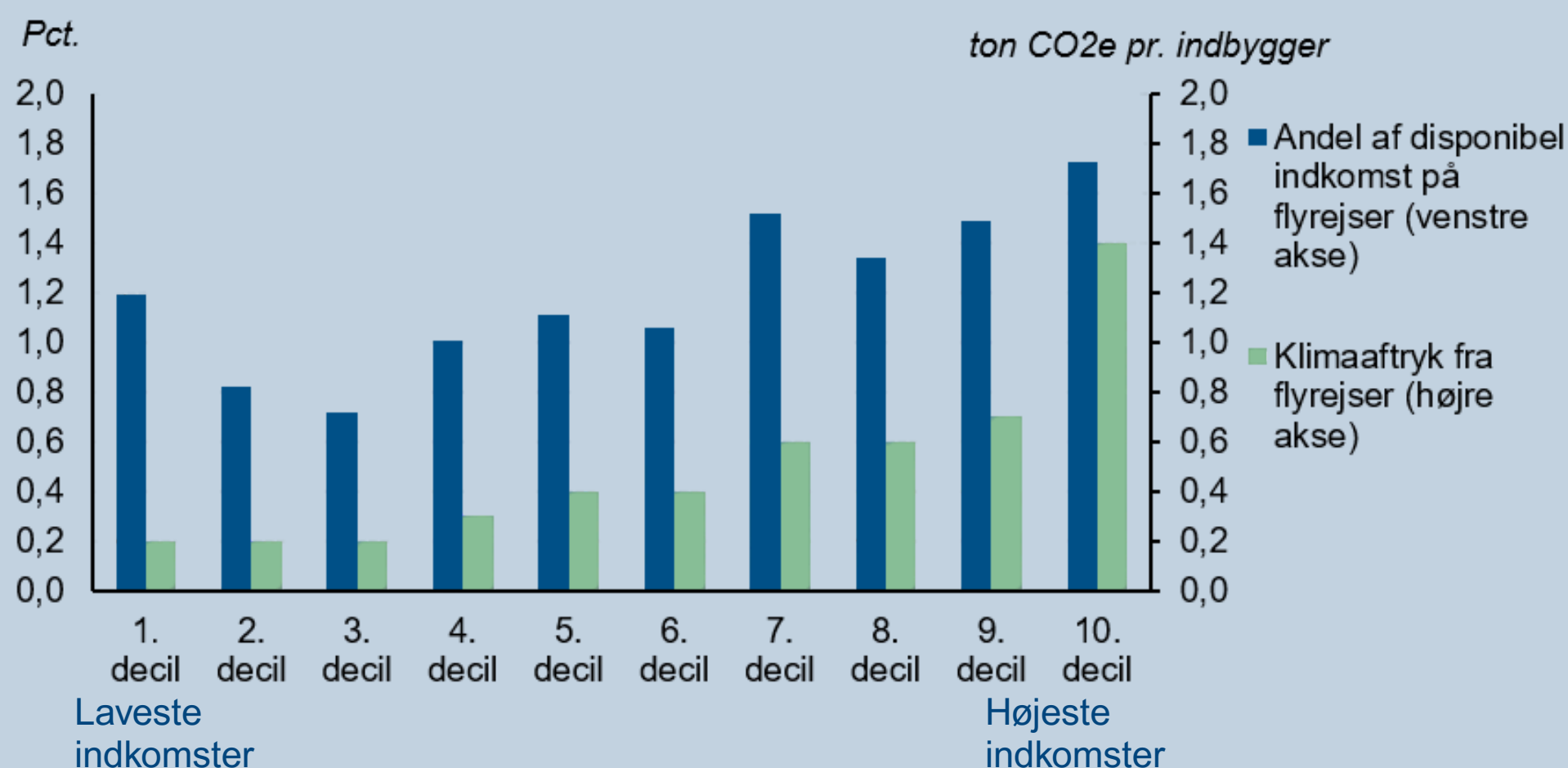
Passagerafgifter kan ændre adfærd

Tabel 2 Forskellige passagerafgifters effekt på nedgangen i flyrejser, CO2-udledninger og gennemsnitlig reduktionsomkostning i 2030

	Afgiftsstigning (Inden / uden for EØS) <i>DKK 2026-priser</i>	Nedgang i flyrejser (Inden / uden for EØS) <i>Pct.</i>	CO2 <i>Mio. ton CO2</i>	Gennemsnitlig reduktions- omkostning <i>Kr. pr. ton CO2</i>
Model 1. Nationale reduktionspriser	0 / 40	0 pct. / 0 pct.	0	200
Model 2. Samme niveau som højeste afgift i EU	170 / 100	-9 pct. / -1 pct.	-0.2	500
Model 3. Reduktion inden for sektoren med elektro- brændstoffer	630 / 2.420	-34 pct. / -30 pct.	-0.9	2,600
Model 4. Kompensation uden for sektoren med DACCS	140 / 680	-7 pct / -8 pct.	-0.2	800

Kilde: Klimarådets egne beregninger.

Passagerafgifter rammer den rigeste del af befolkningen hårdest



Figur 6 Andel af danskernes disponible indkomst brugt på flyrejser (venstre akse) og deres klimaafttryk fra flyrejser (højre akse) opdelt efter indkomstdeciler.

Anm. 1: Klimaafttrykket fra flyrejser er for danskernes forbrug af flyrejser opgjort inkl. non-CO₂-effekter. Der er i opgørelsen anvendt de globale gennemsnit, hvorfor tallene skal tages med et forbehold for blandt andet de geografiske og meteorologiske afvigelser. Det faktiske klimaafttryk vil derfor kunne forskyde sig, hvis der tages højde for reelle non-CO₂-effekter.

Kilde: Arbejderbevægelsens Erhvervsråd 2025.

Størstedelen af de højere passagerafgifter betales af udenlandske rejsende

Tabel 3 Fordeling af omkostninger og gevinster ved de forskellige modeller for højere passagerafgifter i 2030 (2026-priser i mia. kr.)

	Stat	Danske husholdninger	Dansk erhverv	Udenlandske husholdninger	Udenlandsk erhverv
Model 1. Nationale reduktionspriser	0.1	0	0	-0.1	0
Model 2. Samme niveau som højeste afgift i EU	2	-0.5	-0.3	-1	-0.5
Model 3. Reduktion inden for sektoren med elektro-brændstoffer	8.8	-3	-1.7	-4.9	-2.9
Model 4. Kompensation uden for sektoren med DACCS	3.1	-0.9	-0.5	-1.5	-0.8

Anm. 1: Statens gevinst er det provenu, afgiften rent faktisk indbringer fra de flyvninger, der fortsat gennemføres, mens tabet for husholdninger og erhverv overstiger det provenu, der betales til staten. De to størrelser summer derfor ikke til nul. Det skyldes, at de, der vælger rejsen fra, ikke betaler afgiften, men i stedet bruger pengene på noget andet, som ikke har samme værdi, som flyrejsen ville have haft.

Relaterede udgivelser fra Klimarådet



Luftfartens klimapåvirkning (2026)

Flyrejser har historisk været drevet af fossilt flybrændstof. Ifølge Europa-Kommissionens Joint Research Centre er drivhusgasudledningerne fra international luftfart steget med 89 pct. fra 1990 til 2023. Derudover påvirker luftfarten klimaet ved flyenes kondensstriber, som ofte kan ses på himlen, og gennem andre såkaldte non-CO2-effekter.

Uden den eksisterende internationale regulering ville udledningerne fra international luftfart blive fordoblet og måske endda tredoblet mellem 2019 og 2050 grundet stigningen i flytrafikken.

Klimarådet undersøger, hvordan klimapåvirkningen fra fly kan mindskes, om EU's regler sikrer et lavt drivhusgasaftryk fra luftfartsteknologier, og hvad implikationerne kan være ved at ændre på EU's centrale luftfartspolitikker i en tid, hvor den generelle politiske dagsorden præges af mangeartede kriser og udfordringer.

Link:

<https://klimaraadet.dk/da/analyse/luftfartens-klimapaavirkning>

Klimarådet.

**Læs hele notatet på
Klimarådets
hjemmeside**

