

Passagerafgifter på flyrejser

• • • • • • • • • • • • • •

• • • • • • • • • • • • • •

Om Klimarådet • •

Klimarådet er et uafhængigt ekspertorgan, der rådgiver regeringen om, • •
hvordan omstillingen til et klimaneutralt samfund kan ske, så vi i fremtiden
kan leve i et Danmark med meget lave udledninger af drivhusgasser og
samtidig fastholde blandt andet velfærd og udvikling. Klimarådet skal årligt • •
vurdere, om regeringens klimainsats anskueliggør, at de danske klimamål
nås. Rådet skal desuden bidrage til den offentlige debat og udarbejder også • •
løbende analyser og anbefalinger til klimainsatsen. • •

• •

• • • • • • • • • • • • • •

• • • • • • • • • • • • • •

• • • • • • • • • • • • • •

• • • • • • • • • • • • • •

• • • • • • • • • • • • • •

• • • • • • • • • • • • • •

Passagerafgifter på flyrejser
Vurderingsnotat

Udgivet i oktober 2026 af
Klimarådet

Nikolaj Plads 26, 2. sal
1067 København K
+45 22 68 85 88
mail@klimaraadet.dk
klimaraadet.dk

Forsidedesign: B14

Klimarådet

Peter Møllgaard
Bente Halkier
Bo Jellesmark Thorsen
Brita Bye
Per Heiselberg
Marie Trydeman Knudsen
Marie Münster
Marit-Solveig Seidenkrantz
Christina D. Tvarnø

• • • • • • • • • • • • • • • •
• • • • • • • • • • • • • • • •
• • • • • • • • • • • • • • • •
• • • • • • • • • • • • • • • •

Indhold

Vurderingsnotatet kort fortalt	4
1 Luftfartens klimapåvirkning og den internationale regulering	6
2 Den danske passagerafgift	11
3 Effekter af forskellige niveauer for passagerafgifterne.....	16
4 Passagerafgifter og samfundsmæssige hensyn.....	24
4.1 Global effekt	24
4.2 Samfundsværdi	26
4.3 Fair omstilling	27
Referencer	29

Vurderingsnotatet kort fortalt

Dette vurderingsnotat bygger oven på Klimarådets analyse *Luftfartens klimapåvirkning – en analyse af teknologier og EU's reguleringsgreb* fra juni 2026. Konklusionen var, at luftfartens klimateknologier fortsat er dyre og vanskelige at skalere, og at passagererne i højere grad bør betale for de faktiske omkostninger ved at flyve og forurene. Klimarådet fandt, at EU-reguleringen skal tilpasses for at nedbringe udledningerne og sikre en langsigtet omstilling. Rådet kom med konkrete anbefalinger til EU-reguleringen. Analysen blev afrundet med en række overordnede perspektiver på tiltag, der kan undersøges yderligere, hvis Danmark ønsker at være foregangsland på området i lyset af den begrænsede europæiske og internationale regulering af sektoren. Ét af disse tiltag var at genbesøge de nationale passagerafgifter.

Kun indenrigsluftfarten tæller med i det nationale klimaregnskab, hvor udledningen er på 0,1 mio. ton CO₂e. Men samlet set er luftfarten en af de mest klimabelastende sektorer i Danmark. I 2024 blev der tanket brændstof på dansk jord svarende til en udledning på 2,9 mio. ton CO₂e. Og hvor den øvrige transportsektor forventes at reducere sine udledninger frem mod 2030, ventes luftfartens at være stort set uændrede. Den nuværende danske passagerafgift, der blev vedtaget i 2023 med effekt fra 2025, er netop et nationalt instrument, der kan bidrage til håndteringen af udfordringerne med luftfarten. Aftalen indeholder et genbesøg af afgiften i 2027, og i dette notat undersøger Klimarådet derfor, hvad forskellige afgiftsniveauer vil betyde for klimaet og andre væsentlige samfundsmæssige hensyn.

Klimarådets 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 estimater 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.
- **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 bidrage til 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 ICAOs 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 klimateffekt. 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.
- **Danmark kan som foregangsland vise vejen med højere passagerafgifter:**
 - Hvis målet i sig selv er at være foregangsland ved 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 markant højere niveau end det danske. Det hollandske niveau udligner dog ikke afgiftsforskellen mellem rejser inden for og uden for EØS. Niveauet 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.

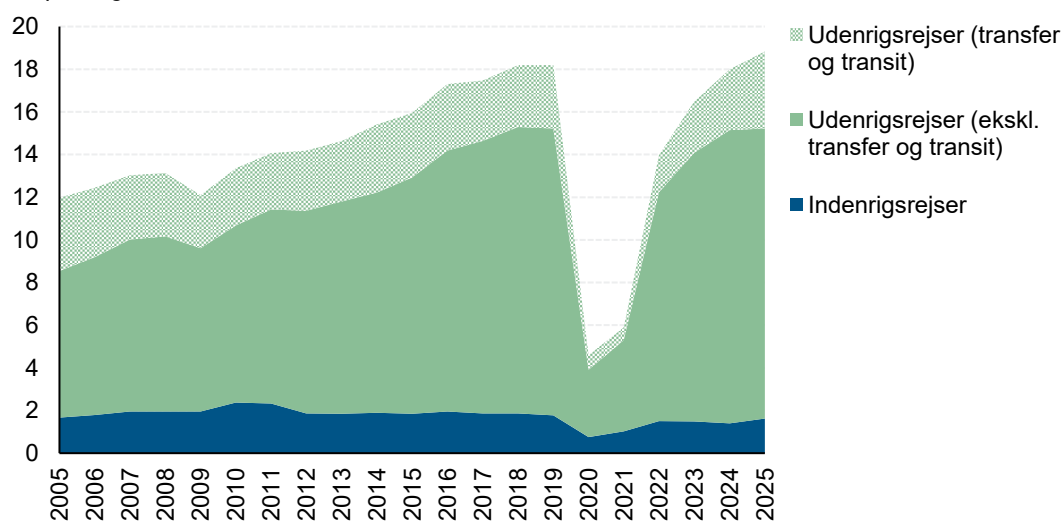
1 Luftfartens klimapåvirkning og den internationale regulering

Luftfarten bidrager væsentligt til Danmarks klimaaftryk, men kun en mindre del af sektorens udledninger tæller med i det nationale klimaregnskab. Reguleringen af sektoren sker primært internationalt, fordi flyrejser går på tværs af landegrænser, men reguleringen dækker langt fra hele klimapåvirkningen. Flypassagerer på lange rejser ud af EU betaler kun i begrænset omfang for deres udledninger, og non-CO₂-effekterne er ikke prissat i nogen regulering, selvom de udgør en betydelig del af klimapåvirkningen. Samtidig begrænser international ret, hvad det enkelte land selv kan gøre. Dette kapitel gør den danske luftfarts klimapåvirkning op, gennemgår reguleringen i dag, og beskriver Danmarks handlerum.

Passagertallet stiger i Danmark, og vi flyver mere end nogensinde

Antallet af flypassagerer i danske lufthavne har, ligesom i den globale luftfart, været støt stigende gennem årene, når der ses bort fra årene præget af covid-19, og passagertallet ligger nu over niveauet fra før pandemien. Figur 1 viser, at der i 2025 rejste 18,9 mio. passagerer fra danske lufthavne, heraf cirka 3,6 mio. transit- og transferpassagerer. Danskere udgør cirka en tredjedel af de rejsende, og hovedparten er dermed udlændinge. Tilsvarende er to tredjedele fritidsrejser.¹

mio. passagerer



Figur 1 Udrejsende passagerer fra danske lufthavne

Kilder: Danmarks Statistik (FLYV31 og FLYV32).

Luftfarten er en af de mest klimabelastende sektorer i Danmark

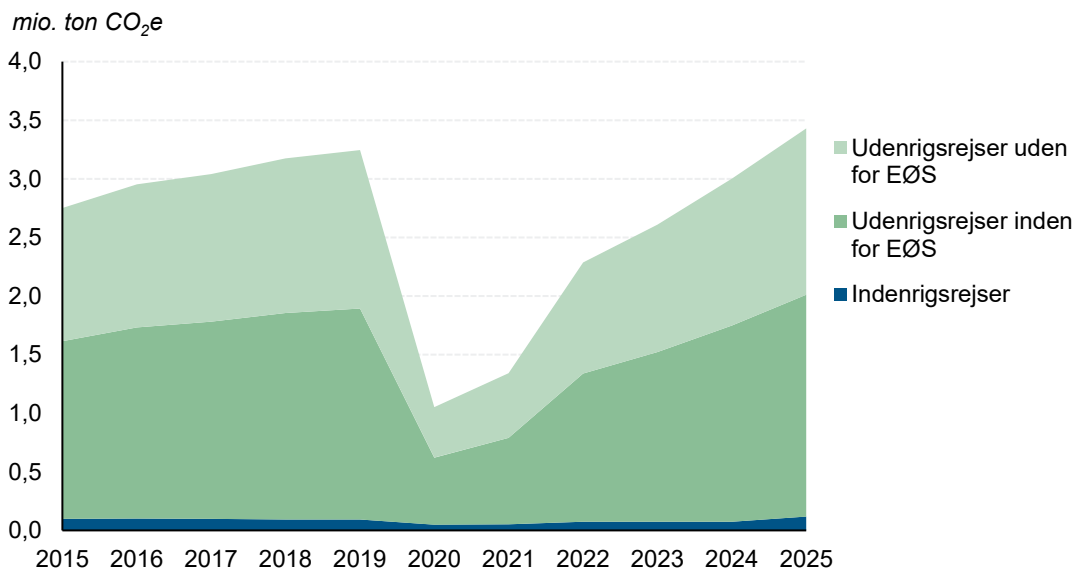
Det øgede antal flyrejser ses også i klimaregnskaberne, hvor udledninger fra dansk luftfart stiger årligt (se figur 2). *Klimastatus og -fremskrivning 2026* viser, at der på dansk jord i 2024 blev tanket brændstof svarende til en udledning på 2,9 mio. ton CO₂e, når der ikke tages højde for non-CO₂-effekter. Langt hovedparten stammer fra udenrigsrejser, som indgår i de internationale klimaregnskaber.

For den europæiske luftfart skelnes der i klimabetalingen mellem rejser inden for og uden for Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde (EØS), som omfatter EU's medlemslande, Island, Liechtenstein og Norge. Rejser til lande inden for EØS udgjorde cirka 1,6 mio. ton CO₂e, og rejser til

lande uden for EØS cirka 1,2 mio. ton CO₂e, mens indenrigsrejser, der indgår i de nationale klimaregnskaber, alene udgjorde 0,1 mio. ton CO₂e.

Luftfartens udledninger kan sammenlignes med den samlede nationale transportsektor, der udledte godt 11 mio. ton CO₂e i 2024. Den nationale transportsektor forventes at reducere sine udledninger til 5,8 mio. ton frem mod 2030, hvorimod luftfarten kun forventes at reducere sin udledning til 2,8 mio. ton – altså stort set ingen ændring i forhold til det nuværende niveau.²

Tallene ovenfor dækker udledninger fra det brændstof, der tankes i Danmark. Analysen bruger den opgørelse, fordi den følger det gængse princip for opgørelse af udledninger i transportsektoren. Tankningen er dog ikke det samme som danskernes udledninger fra flyrejser. En returrejse tankes halvt i Danmark og halvt i udlandet, så tankningen i Danmark fanger kun den ene halvdel. Til gengæld er to tredjedele af de rejsende fra Københavns Lufthavn udlændinge, så en del af det, der tankes her, er ikke til danskernes forbrug.



Figur 2 Historiske drivhusgasudledninger fra luftfart fra Danmark

Anm. 1: Udledningerne fra udenrigsflyvninger er opgjort på baggrund af det historiske energiforbrug. For året 2025 foreligger der ikke en opgørelse af energiforbruget. Derfor har Klimarådet lavet en beregning af udledningerne baseret på passagertallet og det historiske energiforbrug.

Anm. 2: Opgørelsen i figuren er uden non-CO₂-effekter.

Kilde: CO₂e-udledninger fra Klimastatus- og fremskrivning 2026 (Energibalancen), skøn fra Skatteministeriet og Trafikstyrelsen³.

Luftfartens klimavirkning er endnu større, når non-CO₂-effekter tælles med

Ud over CO₂ og øvrige drivhusgasser fra flybrændstoffer har luftfarten en række andre skadelige klimaeffekter, de såkaldte non-CO₂-effekter, som blandt andet kommer fra dannelsen af kondensstriber og udledning af NO_x. Der er videnskabeligt ingen tvivl om, at effekterne findes og er betydelige, men usikkerheden om deres størrelse er væsentlig større end for opgørelsen af CO₂. Nyere forskning peger på, at non-CO₂-effekterne globalt set svarer til 1,9 gange luftfartens CO₂-effekt, når de opgøres over en 20-årig periode (GWP₂₀) og til 0,4 gange CO₂-effekten over en 100-årig periode (GWP₁₀₀)⁴. Den samlede klimapåvirkning fra luftfarten er dermed henholdsvis cirka 2,9 og 1,4 gange CO₂-effekten alene. Dette er uddybet i Klimarådets *Statusrapport 2026*.

Effekten varierer dog kraftigt mellem flyvninger, og de globale faktorer er derfor ikke uden videre repræsentative for dansk luftfart. Det skyldes, at de væsentligste non-CO₂-effekter, som blandt andet kommer fra kondensstriber og cirrusskyer, afhænger af forhold som flyvehøjde, meteorologiske

forhold, geografisk placering og tidspunktet for flyvningen.⁵ Kondensstriber og cirrusskyer har eksempelvis typisk en større opvarmende effekt om natten.⁶ Forskning peger samtidig på, at en lille andel af flyvningerne står for hovedparten af den globale effekt fra kondensstriber og cirrusskyer.⁷ Et andet studie af klimapåvirkningen fra enkeltstående flyvninger viser, at non-CO₂-effekten er lav på korte flyvninger, men højere på længere flyvninger, fordi der flyves i højere luftlag. Derfor kan det globale gennemsnit overvurdere effekten for nogle af de kortere flyvninger og undervurdere den for nogle af de længere flyvninger.⁸

Luftfartens klimapåvirkning reguleres bedst internationalt, men international regulering halter

Når flyrejser primært sker på tværs af landegrænser og dermed også på tværs af nationale reguleringer, er det oplagt, at luftfartens klimapåvirkning teoretisk set reguleres bedst internationalt. En international regulering ville samtidig mindske risikoen for lækage, hvor rejser flyttes til lufthavne i lande med lempeligere regulering, frem for at der ville blive færre rejser.

FN's luftfartsorgan, ICAO, har en ambition om en emissionsfri luftfart i 2050, men ICAOs regulatoriske tiltag er imidlertid på ingen måde tilstrækkelige til at nå denne ambition. Europa-Kommissionen når til samme konklusion i sin evaluering af ICAOs regulering i forbindelse med deres forslag til revision af kvotehandelssystemet.⁹

EU regulerer luftfarten gennem kvotehandelssystemet og med iblandingskrav

EU har suppleret den globale ICAO-regulering ved at omfatte regulering af rejser inden for EU gennem kvotehandelssystemet (ETS₁) og iblandingskravet for alternative flybrændstoffer under *ReFuelEU Aviation*. Men heller ikke EU's regulering dækker luftfartens fulde klimapåvirkning, hverken i forhold til CO₂e, hvor langt fra alle rejser er omfattet, eller non-CO₂-effekter, som står helt uden for regulering.

Ovenstående er også en blandt flere konklusioner fra Klimarådets analyse *Luftfartens klimapåvirkning - En analyse af teknologier og EU's reguleringsgreb*, der derudover også gentog anbefalingerne fra *Statusrapport 2026* om at udvide kvotesystemet til også at omfatte flyvninger ud af EU samt på kort sigt at omfatte non-CO₂-effekter gennem konservative antagelser om klimapåvirkningen. På længere sigt bør non-CO₂-effekter integreres fuldt ud i kvotehandelssystemet.

Den 17. juli 2026 kom Kommissionen dog med et forslag om at udvide dækningen til flyvninger ud af EU inden for en radius af 5.000 km fra Frankfurt Lufthavn. Derudover foreslår Kommissionen, at privatfly også bliver omfattet af reguleringen, og at der gives incitament til at anvende ruteplanlægningsværktøjer til at undgå kondensstriber (se boks 1). Forslaget er endnu ikke vedtaget og indeholder heller ikke en plan for, hvornår og hvordan man vil regulere rejser over 5.000 km fra Frankfurt Lufthavn, såvel som hvornår og hvordan man vil regulere non-CO₂-effekter.

Boks 1: Europa-Kommissionens forslag til at revidere kvotehandelssystemet (ETS1)

Det følger af det oprindelige kvotehandelsdirektiv, at Europa-Kommissionen, forud for sit forslag til revidering af kvotehandelssystemet, skal evaluere effekten af den globale ICAO-regulering *CORSIA*. Denne evaluering skal danne grundlag for, om international luftfart fortsat skal være undtaget fra kvotebetalinger.¹⁰

Kommissionens overordnede konklusion er, at *CORSIA* er utilstrækkelig og ikke bidrager med faktiske reduktioner. Denne konklusion stemmer overens med konklusionen fra Klimarådets analyse *Luftfartens klimapåvirkning – En analyse af teknologier og EU's reguleringsgreb*.¹¹

Europa-Kommissionen fremsatte 17. juli 2026 sit forslag til revidering af EU's kvotehandelssystem (ETS1), som også omfatter luftfarten.¹² Forslaget indeholder særligt tre konkrete punkter med relevans for denne analyse:

1. Luftfartens ETS1-dækning foreslås at udvides geografisk:

Kommissionen foreslår at udvide ETS1 gradvist fra 2029 til 2032 til afgang fra EØS til tredjelandslufthavne inden for 5.000 km fra Frankfurt. Forslaget vil indebære, at knap 30 pct. af rejser ud af EU omfattes.¹³ Dermed omfattes blandt andet Istanbul, Doha, Dubai, men ikke fjernere destinationer som USA, Indien og Østasien, ligesom reguleringen kun omfatter rejser ud af EØS og ikke ind i EØS.

2. Luftfarten tildeles gratiskvoter for at reducere kondensstriber:

Kommissionen reserverer op til 3 mio. gratiskvoter frem til og med 2033 til flyselskaber, der kan dokumentere, at modeller til varsling af kondensstriber er integreret i ruteplanlægningen og anvendes til at vurdere og undgå klimaskadelige kondensstriber, hvor det er muligt.

3. Privatfly omfattes af ETS1:

Kommissionen vil udvide EU's kvotehandelssystem til privatflyvninger. Emissionsgrænsen for flyoperatører sænkes fra 1.000 til 500 ton CO₂ om året, hvilket vil placere størstedelen af privatflyvninger under ETS1. Det er uklart, om forslaget omfatter alle privatflyvninger på samme geografiske vilkår som den øvrige luftfart, altså flyvninger inden for 5.000 km fra Frankfurt, eller om denne flytype omfattes uanset afstand ved afgang fra eller ankomst til EØS. Med udvidelsen af kvotehandelssystemet vil der være en overlappende prissætning af udledningerne med *CORSIA*. I Kommissionens forslag tages der højde for, at betalinger under *CORSIA* fratrækkes kvotebetalingen under ETS1 for de internationale flyvninger.

Danmark har også et nationalt handlerum, men international ret begrænser afgifter på flybrændstof

Klimarådets analyse *Luftfartens klimapåvirkning – en analyse af teknologier og EU's reguleringsgreb* berørte i en afsluttende perspektivering, hvad Danmark meningsfuldt kan gøre nationalt. Her blev det kort belyst, at Danmark har et bredt politisk handlerum for at adressere luftfartens klimapåvirkning med en række overordnede perspektiver på tiltag, der kan undersøges yderligere, hvis Danmark ønsker at være foregangsland på området i lyset af den europæiske og internationale regulering af sektoren

Når det gælder regulering ved hjælp af afgifter, er det politiske handlerum dog begrænset af en række regelsæt i EU. Blandt andet er det ikke muligt at lægge afgifter på flybrændstof på internationale ruter. Vil man sende et tydeligt prissignal til de rejsende, er passagerafgifter derfor den eneste afgift på nationalt plan, der er juridisk gangbar uden omfattende regelændringer i EU. EU's regelsæt er uddybet i boks 2.

Boks 2: EU-retslige begrænsninger for national regulering af udenrigsluftfarten

Danmarks muligheder for at indføre klimaafgifter på luftfart er begrænset af flere EU-retslige regelsæt:

1. **Energibeskatningsdirektivet.** Danmark og de øvrige EU-medlemsstater er med EU's Energibeskatningsdirektiv pålagt at fritage brændstof til kommerciel international luftfart for energibeskatning. Det betyder, at Danmark derfor ikke ensidigt kan indføre en national brændstofafgift på flybrændstof, og at en ændring af reglerne vil kræve en ændring af Energibeskatningsdirektivet.¹⁴
2. **EU's momssystemdirektiv.** Direktivet fritager brændstof til international luftfart. For flybilletter gælder desuden, at Danmark kun kan opkræve moms af den strækning af en rejse, der tilbagelægges over dansk område. Moms er derfor ikke et anvendeligt redskab til at prissætte udenrigsluftfartens klimaeffekt.¹⁵
3. **EU-retslige principper om ikke-diskrimination og fri bevægelighed.** Danmark kan ikke udforme en passagerafgift, der direkte eller indirekte forskelsbehandler på grundlag af nationalitet eller stiller grænseoverskridende EU-rejser dårligere end indenrigsrejser. For en dansk passagerafgift betyder det, at satsen skal være den samme for alle destinationer inden for EU, uanset hvor langt der er. Afgiften kan derimod frit fastsættes for rejser til lande uden for EU. Distancedifferentiering er dermed kun mulig uden for EU, hvilket begrænser mulighederne for at lade afgiften afspejle rejsens faktiske udledning.^{16,17}

2 Den danske passagerafgift

Danmark indførte i 2023 en passagerafgift på flyrejser gældende fra 2025 og frem. Men afgiften er ikke det eneste, passagererne betaler for luftfartens klimapåvirkning. Rejser inden for EU er også omfattet af kvotehandelssystemet, indenrigsrejser er omfattet af den danske CO₂-afgift, og rejser ud af EU er omfattet af CORSIA. Hvor meget der reelt betales pr. udledt ton, afhænger derfor af, hvor man flyver hen. Dette kapitel gør den samlede klimabetaling op på tværs af rejselængder og sammenligner den med, hvad andre transportformer betaler, og med hvad det koster at reducere luftfartens udledninger med de teknologier, der findes i dag.

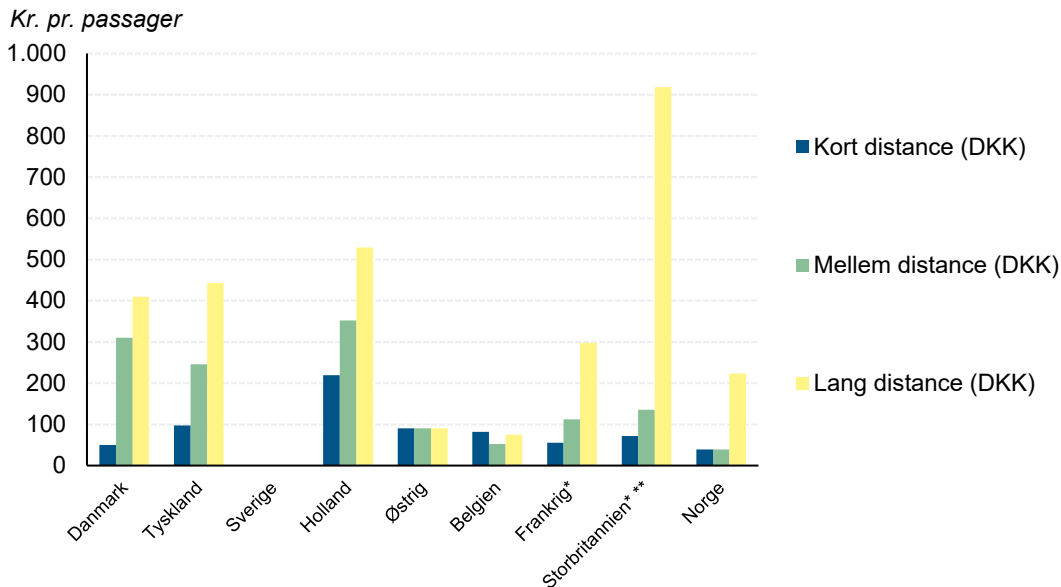
Danmark har indført en passagerafgift omtrent på niveau med nabolandenes

I 2023 vedtog Folketinget en passagerafgift på rejser fra Danmark, der differentieres efter slutdestination. Afgiften pålægges derfor ikke passagerer, der mellemlander i danske lufthavne, og derfor er de 3,6 mio. årlige transfer- og transitrejsende ikke omfattet. Privattfly er heller ikke pålagt passagerafgiften. Afgiften blev vedtaget i *Aftale om grøn luftfart i Danmark*.

Den danske passagerafgift stiger gradvist fra i gennemsnit 70 kr. pr. passager i 2025 til 100 kr. i 2030.¹⁸ Ved fuld indfasning vil mellem- og langdistancerejsende blive pålagt henholdsvis 310 og 410 kr. pr. passager, hvilket vises i figur 3. Afgiftsniveauet bringer Danmark omtrent på niveau med nabolandene og følger dermed Klimarådets tidligere anbefaling om dette som et første skridt. Denne anbefaling blev givet i forbindelse med Klimarådets vurderingsnotat *Regulering af flysektoren* i 2019.¹⁹

De europæiske nabolandes afgiftsniveauer er et naturligt referencepunkt, men ikke nødvendigvis udtryk for, om afgiften svarer til et niveau, der afspejler den reelle reduktionsomkostning for flysektoren. Desuden ændrer nabolandene løbende deres afgifter, og flere har reduceret deres afgifter. Sverige og Ungarn har afskaffet deres passagerafgifter, og Tyskland har sænket sine. Omvendt har Holland i 2026 vedtaget at hæve sine passagerafgifter til de højeste afgifter blandt de lande, som også er omfattet af EU's kvotehandelssystem. Uden for EØS har blandt andet Storbritannien også indført en differentieret passagerafgift, der på samme måde som i Frankrig tager højde for billetklasse og passagerkapacitet. Det kan derfor være relevant også at kigge på Storbritanniens afgift, men i afgiftssammenligningen skal man være opmærksom på den samlede klimabetaling, hvor Storbritannien har et selvstændigt kvotehandelssystem, og hvor den samlede klimabetaling derfor bygger på et andet grundlag.

Enkelte lande har desuden også andre flyafgifter, fx har Norge en flypladsafgift, der pålægger alle afgang en afgift baseret på flyets samlede vægt ved afgang. Der kan derfor i enkelte tilfælde være yderligere afgifter, der ligesom flyselskabernes øvrige omkostninger bliver lagt over på passagererne.



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: *Passagerafgifterne i Frankrig og Storbritannien er vist for passagerer på economy-class.

Anm. 3: **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.

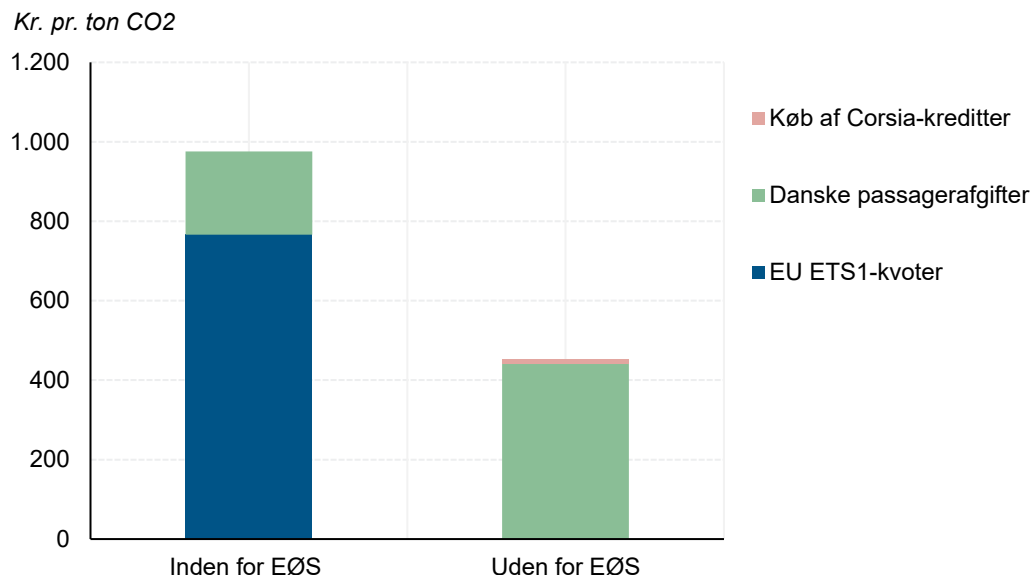
Kilde: Klimarådets egne beregninger.

Nuværende passagerafgifter for internationale flyvninger opvejer ikke manglende international regulering

Selv om passagerafgiften ikke direkte fastsætter en pris for flyrejsens udledninger, så kan den omregnes til en implicit CO₂-pris. Foruden passagerafgiften reguleres de internationale flyrejsers klimapåvirkning gennem andre økonomiske værktøjer, som samlet udgør passagerernes klimabetaling. Passagerernes klimaudledninger er i hovedtræk reguleret gennem tre elementer:

- **Internationale CORSIA-kreditter.** Betales pr. ton CO₂ for alle rejser. CORSIA dækker dog kun de udledninger, der overstiger 85 pct. af 2019-niveauet, og kreditterne for udledninger over dette niveau har en meget lav pris, hvor den aktuelle pris anslås til at være et sted mellem 50 og 250 kr. pr. ton CO₂.²⁰ Prisen afhænger af den globale tilslutning, men en rapport fra BloombergNEF estimerer den forventede pris til omtrent 250 kr. pr. ton CO₂ i 2030.²¹ Til sammenligning forventer Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet en kvotepriis på godt 750 kr. pr. ton i 2030.²² Med en forventet kreditpris på 250 kr. pr. ton i 2030, og da luftfarten først lige er kommet op på 2019-niveau, bliver den gennemsnitlige betaling derfor kun omtrent 10 kr. pr. ton CO₂ i 2030.
- **EU-kvoter:** Betales pr. ton CO₂ for rejser inden for EU. I dag er kun rejser internt i EØS omfattet, men en del af de mellemlange rejser bliver også omfattet, hvis Europa-Kommissionens forslag vedtages (se boks 1).
- **Den nationale passagerafgift:** Opkræves pr. afrejsende passager fra Danmark og differentieres på rejser inden for EØS og mellemlange og lange rejser uden for EØS. Afgiften undtager transfer- og transitrejsende.

Figur 4 viser den samlede klimabetaling opgjort i kr. pr. ton CO₂, altså den implicitte CO₂-pris fordelt på rejser inden for og uden for EØS. For rejser inden for EØS ligger luftfartens klimabetaling omtrent på niveau med de fleste andre sektorer i Danmark. For rejser ud af EØS, der ikke er kvotebelagte, er klimabetalingen markant lavere. Figuren tager ikke højde for non-CO₂-effekter.



Figur 4 Luftfartens forventede klimabetaling i 2030 uden non-CO₂ opdelt på internationale rejser fra Danmark

Anm. 1: De danske passagerafgifter er differentieret på mellemlange og lange rejser uden for EØS. Klimarådet har dog ikke haft adgang til data for udledningerne fra hver af de to kategorier, og de er derfor slået sammen i figuren.

Kilde: Danske passagerafgifter er omregnet til en implicit CO₂-pris ud fra udledningsestimater fra *Klimastatus og -fremskrivning 2026* og en fremskrivning af passagerantallet fra *Skatteministeriets Provenuberegning for passagerafgiften (2023)*^{23,24}.

Indenrigsrejser er også omfattet af den danske CO₂-afgift

Foruden de tre elementer, som udenrigsluftfarten er berørt af, er indenrigsflyvninger også omfattet af den danske CO₂-afgift på brændsler. Det betyder, at klimabetalingen for indenrigsflyvninger yderligere indebærer 375 kr. pr. ton CO₂, hvilket er den reducerede sats for kvoteberørte sektorer.

Indenrigsluftfarten har netop ikke de samme barrierer for beskatning, som gælder for udenrigsflyvninger. Afgiften er på den måde med til at prissætte en del af de udledninger, der kommer fra indenrigsflyvning, på samme måde som andre danske udledninger er omfattet af CO₂-afgiftssystemet.

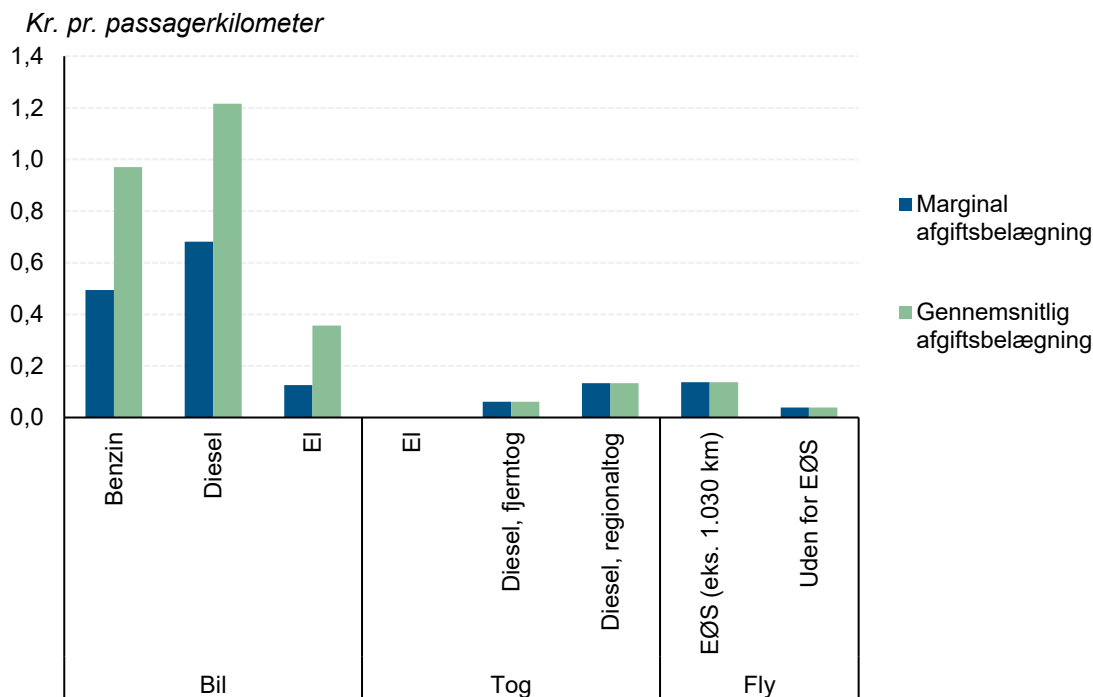
Afgifter på flyrejser er lavere end på andre transportformer

Afgiftsniveauet kan også vurderes i forhold til afgifter på andre transportformer. Der er betydelige forskelle på, hvor meget de forskellige transportformer beskattes, hvilket dels kan være begrundet i deres eksterne påvirkning af blandt andet klima, trængsel, ulykker og luftforurening, dels i at afgifter historisk har været anvendt til at finansiere offentlige indtægter. Det har samlet set betydning for de relative priser og dermed konkurrenceforholdet mellem transportformerne samt for incitamenterne til at vælge mellem transportformer og teknologier.

Luftfarten betaler generelt mindre i afgift end andre transportformer, men det afgørende er ikke niveauet alene, men også hvilke transportformer luftfarten ligner. På rejser inden for EØS betaler

luftfarten omtrent 13 øre pr. passagerkilometer. Det svarer til afgiften på en elbil på marginalen og til et dieseldrevet regionaltog, mens en benzin- eller dieselbil betaler tre til fem gange så meget. Flyet er et fossilt transportmiddel med høj udledning pr. passagerkilometer, men beskattes altså på linje med et lavemissionsalternativ frem for med de øvrige fossile transportformer. Uden for EØS falder afgiften til 4 øre pr. passagerkilometer, og flyet er dermed den lavest beskattede fossile transportform overhovedet, se figur 5.

Sammenligningen af afgiftsniveauer betyder dog ikke, at en højere afgift på fly uden videre vil flytte rejsende over i andre transportmidler. Tog, bus og bil er formentlig ikke reelle konkurrenter til flyet på de lange rejser, da den samme strækning vil tage betydeligt længere tid at tilbagelægge. Alternativet til den lange flyrejse er derfor sjældent den samme rejse med et andet transportmiddel. På fritidsrejser, hvor destinationen ofte ikke er givet på forhånd, vil alternativet snarere være en rejse til en destination tættere på, eventuelt med et andet transportmiddel. På erhvervsrejser, hvor destinationen typisk ligger fast, vil alternativet oftere være at afholde mødet virtuelt og dermed undlade rejsen.



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 færges.

Kilde: DTU's *Transportøkonomiske Enhedspriser 2.2* (2026) samt Klimarådets egne beregninger for fly²⁵.

Luftfarten har høje teknologiske reduktionsomkostninger

Endelig kan den samlede klimabetaling sammenlignes med, hvad det alternativt ville koste at reducere luftfartens udledninger med teknologier. I *Luftfartens klimapåvirkning* har Klimarådet undersøgt to typer af løsninger:

- **Teknologier, der reducerer udledningerne inden for sektoren.** Det omfatter på den korte bane bio- og elektrobrændstoffer, som EU allerede stiller krav om iblanding til under *ReFuelEU Aviation*. Kravet fastsætter en minimumsandel af alternative brændstoffer i det brændstof, der leveres fra europæiske lufthavne, og et selvstændigt underkrav fra 2030 om iblanding af elektrobrændstoffer. Biobrændstoffer

er billigst, men bygger på begrænsede bioressourcer og kan i et livscyklusperspektiv give mere begrænsede reduktioner, end den direkte besparelse antyder. Elektrobrændstoffer er dyrere, men uden det samme træk på bioressourcer. Dog forudsætter elektrobrændstoffer store mængder kulstof, som i de gældende regler godt kan baseres på biobaseret CO₂-fangst. Derudover forudsætter produktionen også store mængder af ikke-fossil elektricitet. Elfly kan også komme i spil på sigt, men forventes ikke at kunne dække de længere strækninger og kan derfor ikke på samme måde udgøre et sigtepunkt for omstillingen af hele luftfarten. Der ses derfor bort fra elfly i analysen.

- **Teknologier, der med klimakreditter kan kompensere for sektorens udledninger.** *Direct Air Carbon Capture and Storage* (DACCS) fanger CO₂ direkte fra luften, mens *Bio Energy Carbon Capture and Storage* (BECCS) fanger CO₂ fra afbrænding af biomasse og affald. Begge lagrer den fangede CO₂ permanent, og kan anvendes som klimakreditter for sektoren, så udledningen fra flyvningen består, men modsvares af en tilsvarende fjernelse. BECCS er billigst, men de nuværende regler sikrer ikke en retvisende opgørelse af klimagevinsten ved brug af bioressourcer, da bioressourcer regnes som CO₂-neutrale. Derudover forudsætter BECCS, ligesom biobrændstoffer, et betydeligt bioressourceforbrug, som kan have negative konsekvenser for blandt andet biodiversiteten. Klimarådet har i *Luftfartens klimapåvirkning* derfor peget på DACCS som det mest oplagte alternativ, hvis kompensation uden for sektoren skal være en mulighed. Derfor indgår omkostningsestimatet for BECCS ikke i vurderingen.

Til at illustrere omkostningsniveauet for de to typer af teknologier anvendes ét stiliseret referencepunkt for hver af dem på mellemlang sigt. Referencepunkterne bygger på omkostningsestimater beregnet i forbindelse med Klimarådets analyse *Luftfartens klimapåvirkning* og bygger på antagelser fra Energistyrelsen og Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet. Sammen med beregningstekniske forudsætninger for blandt andet energipriser, kvotepriser og anlægs- og driftsomkostninger i 2035 skønnes en mellemlangsigtet pris på cirka 2.200 kr. for at fjerne et ton CO₂ med DACCS og cirka 6.000 kr. for at reducere et ton CO₂ med elektrobrændstoffer.

Begge skøn er behæftet med betydelig usikkerhed. Ingen af teknologierne er skaleret op i dag, og estimerne er derfor teoretiske omkostningsniveauer for teknologier, der endnu kun findes i mindre anlæg og pilotprojekter. For DACCS gælder desuden, at den globale CO₂-lagringskapacitet kan vise sig begrænset. Det er ikke afspejlet i omkostningsestimatet, men kan udgøre en barriere for, om teknologien overhovedet bliver tilgængelig for sektoren i det nødvendige omfang.

3 Effekter af forskellige niveauer for passagerafgifterne

Der findes ikke ét oplagt niveau for en passagerafgift. Luftfartens udledninger indgår ikke i de danske klimamål, og det gør det mindre oplagt at holde passagerafgiften op imod den nationale reduktionspris, sådan som når andre klimatiltag vurderes. Teoretisk set burde afgiften afspejle den skade, et ekstra ton CO₂ påfører verdenssamfundet. Men skønnene for dette spænder så bredt i litteraturen, at der ikke er et klart bud på, hvordan afgiften skulle fastsættes ud fra dem. Dette kapitel opstiller derfor fire modeller med hver sit referencepunkt for afgiftens niveau og vurderer, hvad de vil betyde for afgiftens størrelse, antallet af flyrejser, for klimaet og for borgere, erhvervsliv og statskassen.

Vurderingen af klimabetalingen afhænger af, hvad det måles op imod

Vurderingen af klimabetalingen afhænger af, hvad afgiften måles op imod. Teoretisk set burde afgiften afspejle den skade, et ekstra ton CO₂ påfører globalt, den såkaldte *Social Cost of Carbon*. Intuitionen er, at en flyrejse ud over billetprisen påfører omverdenen en omkostning i form af klimaforandringer i dag og i fremtiden, som hverken passageren eller flyselskabet betaler. En afgift svarende til skadesomkostningen ville stille passageren over for den fulde regning, og rejsen ville kun blive gennemført, hvis den er mere værd for passageren end den skade, den forvolder. Afgiften ville dermed netop afspejle, hvad udledningen koster samfundet.

I praksis er skadesomkostningen dog så usikker, at det er svært at fastsætte et konkret niveau. Skaderne indtræffer over århundreder og på tværs af hele kloden, og værdien af dem afhænger blandt andet af, hvordan fremtidige generationers velfærd vægtes over for nutidens. Estimaterne i litteraturen spænder derfor fra, at en udledning nærmest er omkostningsfri til skader på mange tusinde kroner pr. ton, og skadesomkostningen anvendes sjældent til at evaluere klimapolitik.

Klimapolitikken må derfor vurderes ud fra andre referencepunkter, og her sammenlignes der typisk med prisen på reduktioner andre steder i økonomien. For international luftfart er den sammenligning dog heller ikke entydig. Luftfartens udledninger indgår ikke i de nationale klimaregnskaber, og det er derfor mindre oplagt end ellers at måle afgiften op mod det danske CO₂-priseniveau. Alternativet er at tage udgangspunkt i, hvad reduktioner koster inden for luftfarten selv. Da luftfarten er blandt de dyreste sektorer at omstille, vil en afgift fastsat på den måde typisk ligge markant over prisniveauet for de territoriale udledninger.

Klimarådet har undersøgt fire modeller for fastsættelse af passagerafgifter

Klimarådet har opstillet fire modeller for alternative passagerafgiftssatser, som hver især tager udgangspunkt i et konkret referencepunkt. Model 1 tager udgangspunkt i en national kontekst og model 2 i, hvad andre lande gør. Modellerne 3 og 4 tager derimod udgangspunkt i, hvad det ville koste at neutralisere udledningen, enten ved at reducere inden for sektoren med elektrobrændstoffer eller uden for sektoren i form af permanente negative udledninger (via DACCS).

- **Model 1: Nationale reduktionspriser.** Afgiften fastsættes ud fra de reduktionspriser, der er lagt til grund i den grønne skattereform for industri og landbrug. Der anvendes satserne ved fuld indfasning, det vil sige i 2030 for industrien og i 2035 for landbruget, og uden de bundfradrag og den særhåndtering af blandt andet mineralogiske processer, som reformen indeholder. For kvoteomfattede sektorer er afgiften 375 kr. pr. ton CO₂, hvilket derfor gælder for luftfartens udledninger fra rejser inden for EØS. Udledningerne fra rejser uden for EØS er ikke-kvoteomfattede, og de pålægges dermed en afgift på 750 kr. pr. ton CO₂, svarende til den fulde sats for ikke-kvoteomfattede sektorer, der blandt andet omfatter mindre fremstillingsvirksomheder.

- **Model 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.
- **Model 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. Prisen på elektrobrændstoffer anvendes som skøn for dette, fordi elektrobrændstoffer er den eneste teknologi i EU's iblandingskrav, der kan skaleres i et vist omfang uden afledte effekter på bioressourceforbruget. Elektrobrændstoffer er dog energitunge og vil derfor kræve en massiv udbygning af ikke-fossil elektricitet.
- **Model 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 (se kapitel 2). DACCS har ikke afledte effekter på biomasseforbruget. Teknologien vil dermed potentielt kunne fungere som klimaløsning på den lange bane. Dog er der stor usikkerhed om tilgængeligheden af CO₂-lagringskapaciteten globalt, hvilket kan være en hård barriere for teknologien.

Klimarådet analyserer en række konsekvenser ved de forskellige modeller

Klimarådet anvender Skatteministeriets metode til at beregne effekterne af de fire modeller, og effekterne kan således sammenlignes direkte med grundlaget for de allerede vedtagne passagerafgifter. Metoden beregner, hvor mange rejser der ikke bliver gennemført, når afgiften lægges oven i billetprisen, og den opgør på den baggrund provenuet, klimaeffekten og de samfundsøkonomiske konsekvenser, som er nærmere beskrevet i boks 3.

Resultaterne skal ses i lyset af, at der er stor usikkerhed om effekterne, særligt ved de store afgiftsændringer. Usikkerheden har især to kilder. Den ene er datagrundlaget, hvor beregningerne beror på aggregerede skøn over passagertal og billetpriser. Den anden er elasticiteterne, der ligger til grund for adfærdseffekterne og er estimeret på små prisudsving. Flere af de afgiftsstigninger, der undersøges her, er imidlertid langt større, og i de mest vidtgående prisændringer er det derfor tvivlsomt, om passagererne reagerer efter samme mønster som ved en mindre prisændring. Det gælder ikke mindst lækage, der kan forekomme, hvis rejsende vælger at flytte deres afrejse til en lufthavn i et andet land for at undgå afgiften. Elasticiteterne tager ikke højde for eventuel lækage, og nedgangen i rejser fra danske lufthavne kan derfor være undervurderet ved de højeste afgiftsniveauer. En mere detaljeret model kunne belyse det bedre, men det ligger uden for rammerne af denne analyse.

Boks 3: Metodebeskrivelse af Klimarådets effektivvurderinger af højere passagerafgifter

Beregningerne tager udgangspunkt i Skatteministeriets model for passagerafgiften, kombineret med udledningsdata fra den nyeste klimafremskrivning. Hvis man ønsker at forstå metode og antagelser dybere, kan man med fordel læse Skatteministeriets *Provenuberegning for passagerafgiften* (2023).

Adfærdseffekten afgør klimagevinsten

Når der påføres passagerafgifter, vil nogle rejsende betale afgiften og fortsætte deres rejsemønster, mens andre vil ændre rejsen og dermed tilpasse sig. Det er sidstnævnte, der danner grundlag for klimaeffekten. Denne bestemmes i Skatteministeriets metode af priselasticiteter, der angiver, hvor mange procent efterspørgslen efter flyrejser ændrer sig, når prisen stiger med én procent, og dermed hvor følsom de rejsendes adfærd er over for ændringer i prisen på flyrejser.

Elasticiteterne er estimeret på observationer af, hvordan flyrejsende tidligere har reageret på prisændringer, og de opdeles på rejser inden for og uden for EU, på danskere og udlændinge og på erhverv og husholdninger. De viser, at flyrejser generelt er prislefølsomme. Det skyldes, at meget af flyforbruget kommer fra ferierejser, hvor der kan være gode alternativer til både destination og transportmiddel. Erhvervsrejser har ikke samme fleksibilitet, fordi destinationen mere eller mindre ligger fast, og alternativet i højere grad er at holde mødet virtuelt og dermed undlade rejsen. Prislefølsomheden er dertil lavere på lange rejser, hvor tog og bil i mindre grad er et alternativ.

Grundlaget for passagertallene er fra 2019, det seneste år uden COVID-19-pandemiens påvirkning, som derefter er fremskrevet fra 2025 og frem. Der er ikke anvendt data fra 2025, da Klimarådet ikke har haft adgang til nyere data med samme kategorisering, som Skatteministeriet har anvendt. Passagertallet i 2025 lå dog på stort set samme niveau som i 2019, hvilket ses i figur 1, så afgivelsen vurderes som begrænset.

Husholdninger og erhverv bærer et tab

Afgiften giver husholdninger og erhverv et tab, som beregnes med en klassisk beregning af mistet såkaldt forbrugeroverskud ud fra en antagelse om lineær efterspørgsel. De, der fortsætter med at flyve, bærer et tab svarende til hele afgiften. De, der holder op med at flyve, bærer i gennemsnit et tab svarende til halvdelen heraf.

Beregningen medregner tabet for både danske rejsende, der udgør cirka en tredjedel, og udenlandske rejsende, der udgør cirka to tredjedele. Tilgangen med at medregne udlændinges tab afviger fra Skatteministeriets metode, hvor der kun ses på effekter for danske borgere. Ses der bort fra udlændinges tab, vil det umiddelbart pege i retning af at fastsætte passagerafgiften på et højere niveau. Betragtningen holder dog kun, hvis andre lande ikke anlægger samme synspunkt. Gør de det, bærer danske rejsende omkostningerne ved deres afgifter, og det samlede afgiftsniveau kan ende højere, end landene ville vælge i fællesskab. Det er her valgt at medregne tabet for alle rejsende uanset nationalitet.

Staten øger sit provenu

Statens provenu inkluderer adfærdseffekter, tilbageløb, afgiftstab og arbejdsudbudseffekter, ligesom Skatteministeriets beregning. Det er værd at bemærke, at når det danske erhvervsliv pålægges en afgift, kan omkostningen blive væltet over på de danske husholdninger gennem højere priser på varer og serviceydelser. I beregningen antages det danske erhvervsliv at overvælte hele sin del af afgiften til husholdningerne. Det betyder, at afgiften i sidste ende reducerer husholdningernes forbrugsmuligheder – både direkte, når de selv betaler afgiften, og indirekte, når erhvervslivets omkostning ender i højere priser på deres produkter.

Den samfundsøkonomiske effekt kan samles i en gennemsnitlig reduktionsomkostning

Den gennemsnitlige reduktionsomkostning bruges som et udtryk for, hvad det koster samfundet at reducere udledningen med det pågældende virkemiddel. Den gør det muligt at sammenligne omkostningseffektiviteten på tværs af virkemidler, der reducerer rejseomfanget og effekterne over tid forskelligt. Omkostningen omfatter både husholdningernes og erhvervets mistede forbrugeroverskud og statens provenu, hvor provenuet opregnes med nettoafgiftsfaktoren, ligesom det er beskrevet i Finansministeriets samfundsøkonomiske vejledning.²⁶

Den gennemsnitlige reduktionsomkostning findes ved at diskontere den samfundsøkonomiske værdi fra 2025 til 2035 med den samfundsøkonomiske diskonteringsrente på 3,5 pct. og dividere med den samlede ikke-diskonterede CO₂-effekt. Beregningen medregner heller ikke sideeffekter som luftforurening, støj og skadesomkostning ved drivhusgaseffekter. Den gennemsnitlige reduktionsomkostning er derfor et konservativt skøn.

Analysen ser desuden bort fra afledte effekter af den ændrede rejseadfærd. Det gælder blandt andet tabte turistindtægter i dansk erhvervsliv som følge af færre udenlandske ankomster, substitution til andre transportformer som tog og bil og de afledte udledninger heraf, samt afledt aktivitet i lufthavne og tilknyttede erhverv. Disse effekter trækker i forskellige retninger og er ikke kvantificerede her.

Luftfartens klimateknologier koster langt mere, end de nuværende afgifter afspejler

I tabel 1 er modellerne omregnet til en afgift pr. passager ud fra den gennemsnitlige udledning pr. passager på en tilsvarende rejse. Omregningen er nødvendig, fordi passagerafgiften er det instrument, der aktuelt er muligt at anvende nationalt, og afgiften derfor ikke kan opkræves ud fra den faktiske udledning på den enkelte rejse.

Det fremgår af tabel 1, at de nuværende afgifter omtrent svarer til de fulde satser for de reduktionspriser, der er lagt til grund i den grønne skattereform (model 1 med nationale reduktionspriser). Dog ville rejser ud af EØS blive pålagt en lidt højere afgift, hvis skattereformens priser blev fulgt. Skulle Danmark lægge sig i spidsen blandt EU's medlemslande som Holland, ville afgifterne generelt skulle være noget højere (model 2 med Danmark som foregangsland). Sammenlignet med prisen på at reducere eller kompensere ét ton CO₂ med de tilgængelige klimateknologier, skulle afgifterne være markant højere (model 3 med elektrobrændstoffer og model 4 med DACCS).

Tabel 1 Afgiftssatser ved de forskellige modeller i 2030 (kr. pr. passager, 2026-priser)

		Inden for EØS	Uden for EØS
Nuværende afgifter		50	330*
Model 1.	Nationale reduktionspriser	50**	370**
Model 2.	Samme niveau som højeste afgift i EU	220	430
Model 3.	Reduktion inden for sektoren med elektrobrændstoffer	680**	2.750**
Model 4.	Kompensation uden for sektoren med DACCS	190**	1.010**

Anm. 1: *Nuværende afgifter er differentierede efter afstande, hvor mellemlange afstande pålægges en afgift på 290 kr. og lange rejser en afgift på 380 kr. i 2026-priser (svarende til 310 og 410 kr. i løbende priser). Skatteministeriets model differentierer dog ikke rejser uden for EU efter forskelle i distancer, og for at kunne sammenligne resultaterne på tværs af modellerne, er de nuværende passagerafgifter derfor omregnet til en gennemsnitlig afgift for rejser ud af EU.

Anm. 2: **Model 1, 3 og 4 tager udgangspunkt i en pris pr. ton CO₂. Denne er omregnet til en afgift pr. passager ved at gange med de gennemsnitlige udledninger pr. passager for hver rejsekategori.

Kilde: Klimarådets egne beregninger.

Passagerafgifter kan ændre adfærd

Højere passagerafgifter gør det dyrere at flyve, og nogle rejsende vil derfor fravælge turen. Afgiften ændrer ikke på, hvad en flyvning udleder, men hvor mange rejser der bliver efterspurgt, og reduktionen i modellerne kommer alene ad den vej. Beregningerne bygger på, hvordan flyrejsende tidligere har reageret på prisændringer.

Særligt ferierejser bliver droppet, når prisen stiger, fordi man kan vælge en anden feriedestination tættere på eller en helt anden rejseform. Erhvervsrejser bliver i højere grad gennemført alligevel, fordi destinationen i høj grad er fastlagt på forhånd. Det samme gælder de lange rejser, hvor tog og bil sjældent er et alternativ. Hvor meget en afgift betyder, afhænger altså både af, hvor stor den er, og af hvilke rejser den rammer. Grundlaget bag dette uddybes nærmere i boks 3.

Tabel 2 viser effekten af de forskellige niveauer for passagerafgiften. I model 1 svarer afgiften stort set til det nuværende niveau, og der er stort set ingen nedgang i flyrejser eller udledninger. I model 2 og 4 stiger afgiften med op til 680 kr., og antallet af flyrejser falder med knap 10 pct., svarende til 0,2 mio. ton CO₂ i begge modeller. Model 3 skiller sig markant ud med en stigning på op til 2.420 kr. Den mere

end fordobler prisen på flere af rejserne, og antallet af flyrejser falder med godt 30 pct. Det giver en reduktion på 0,9 mio. ton CO₂ i 2030, altså en reduktion på fire til fem gange så meget som i model 2 og 4. Prisstigningen i model 3 er så stor, at der er betydelig usikkerhed om, præcis hvor meget de rejsende vil ændre adfærd. Men beregningerne peger på, at det er muligt at ændre adfærden markant, hvis afgifterne sættes langt over de nuværende.

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

	Afgiftsstigning (Inden / uden for EØS) DKK 2026-priser	Nedgang i flyrejser (Inden / uden for EØS) Pct.	CO ₂ Mio. ton CO ₂	Gennemsnitlig reduktions- omkostning Kr. pr. ton CO ₂
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 Elektrobrændstoffer	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.

Det er billigere at reducere udledningerne med en passagerafgift end med nuværende teknologi

En passagerafgift er i alle fire modeller et samfundsøkonomisk billigere redskab til at sænke luftfartens udledninger end de teknologier, der ellers kunne reducere udledningerne tilsvarende. Det ses af den gennemsnitlige reduktionsomkostning, altså samfundets omkostning pr. ton CO₂, der spares, fordi færre flyver. Sættes afgiften til prisen for DACCS-baserede klimakreditter på cirka 2.200 kr. pr. ton (se kapitel 2), fravælger knap 10 pct. af de rejsende flyvninger, og reduktionen koster samfundet 800 kr. pr. ton. Sættes den til prisen for elektrobrændstoffer på cirka 6.000 kr. pr. ton, fravælger godt 30 pct. flyvningen, og omkostningen er 2.600 kr. pr. ton. I begge tilfælde koster reduktionen gennem afgiften altså under halvdelen af, hvad den tilsvarende teknologi ville koste.

Forklaringen er, at passagerafgiften sorterer rejserne efter, hvad de er værd for de rejsende. Sættes afgiften på niveau med prisen på at reducere udledningerne med ét ton CO₂ med en given teknologi, vil rejsen blive fravalgt af dem, der vurderer rejsen til at være mindre værd end det beløb. Her er det billigere for samfundet, at rejsen ikke bliver til noget end at bruge den givne teknologi. Andre rejsende vil derimod være villige til at betale prisen for at kunne flyve, hvilket indikerer, at rejsen er mere værd end beløbet. Dertil kommer, at luftfarten i dag stort set ikke er afgiftsbelagt. Så en fravalgt flyrejse vil kun i begrænset omfang koste staten eksisterende provenu i modsætning til fx vejtransport, hvor der sker store provenutab ved adfærdsændringer, som ikke opvejes af en tilsvarende gevinst hos bilisterne.

Den samlede klimagevinst er større, når der tages højde for non-CO₂-effekter

Non-CO₂-effekter udgør som beskrevet i kapitel 1 en betydelig del af luftfartens globale klimapåvirkning, men tælles ikke med, når luftfartens klimaeffekter opgøres i praksis. I et scenarie, hvor udledningen af non-CO₂ antages at svare til gennemsnittet af den globale luftfart, bliver klimaeffekten af en passagerafgift markant større. Med en nedgang i antallet af passagerer svarende til

model 3, hvor afgifterne er højest, estimeres den samlede reduktion til at være 2,6 og 1,3 mio. ton CO₂e, alt efter om man regner non-CO₂-effekternes klimapåvirkning over 20 år (GWP20) eller 100 år (GWP100). Tilsvarende falder den gennemsnitlige reduktionsomkostning fra 2.600 kr. til henholdsvis 900 og 1.800 kr. pr. ton.

Som også beskrevet i kapitel 1 afhænger non-CO₂-effekterne i høj grad af flere faktorer, fx flyvehøjde og specifikke geografiske placeringer, og de globale gennemsnitsfaktorer er derfor ikke repræsentative for dansk luftfart. Det er derfor heller ikke givet, at de rejser, en afgift fjerner, er dem med de største non-CO₂-effekter. Forholdene gør, at de globale gennemsnitsfaktorer potentielt kan overvurdere klimapåvirkningen for kortere rejser som indenrigsrejser og flere rejser inden for EØS. Omvendt kan de længere rejser være underrepræsenterede ved gennemsnitsfaktorerne til destinationer både inden for og uden for EØS. Derfor afhænger det også af den konkrete rejse, om der er tale om en undervurdering af klimabetalingen. Skal non-CO₂-effekterne reduceres målrettet, kræver det både et langt mere detaljeret datagrundlag og en afgift, der er udformet efter de afgang, hvor effekterne er størst.

Passagerafgifter omfordeler fra forbrugerne til staten – og fra udlandet til Danmark

Tabel 3 giver en oversigt over omkostninger og gevinster ved de forskellige modeller. Det fremgår af tabellen, at der med passagerafgiften sker en væsentlig omfordeling mellem borgerne og erhvervet, der betaler afgiften, og staten, der modtager provenuet. Statens indtægter er dog i høj grad en refleksion af de tab, som husholdninger og erhverv oplever ved afgiften. Tabet består af to dele. Den ene er selve afgiften, som de, der fortsat flyver, betaler. De penge er ikke tabt for samfundet, men er en transferering fra passagererne til statskassen. Den anden del er de rejser, folk gerne ville have været på, men som ikke bliver til noget, fordi afgiften gør dem for dyre. Den del er et reelt tab for samfundet, fordi rejsen havde en værdi for de rejsende, som ikke bliver erstattet fuldt ud af det, som pengene bruges på i stedet. Jo højere afgiften sættes, desto flere rejser bliver valgt fra, og desto større bliver tabet i forhold til det provenu, staten får. Reduktionen i antallet af flyrejser er omvendt forudsætningen for at opnå klimaeffekten.

Erhvervslivets tab stiger lidt mere, når afgiftsniveauet stiger, end det er tilfældet for husholdningerne. Det skyldes, at erhvervslivet er mindre prisfølsomt og har færre muligheder for at vælge flyrejsen fra, fx ved at vælge en anden destination eller at tage bilen. Erhvervslivets primære alternativ er derfor at fravælge rejsen.

Størstedelen af tabet bæres desuden af udlændinge, hvis velfærdstab også er medregnet. Det afspejler, at knap to tredjedele af de rejsende fra danske lufthavne er udlændinge, og der er reelt tale om en betydelig omfordeling fra udlandet til Danmark gennem den danske statskasse. Man bør dog være opmærksom på, at effekten delvist udlignes, hvis udlandet indfører en tilsvarende afgift, som omvendt vil ramme danskerne på samme måde, som de danske passagerafgifter rammer udlandet.

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	-0,5	-0,3	-1,0	-0,5
Model 3. Reduktion inden for sektoren med elektrobrændstoffer	8,8	-3,0	-1,7	-4,9	-2,9
Model 4. Kompensation uden for sektoren med DACCS	3,1	-0,9	-0,5	-1,5	-0,8

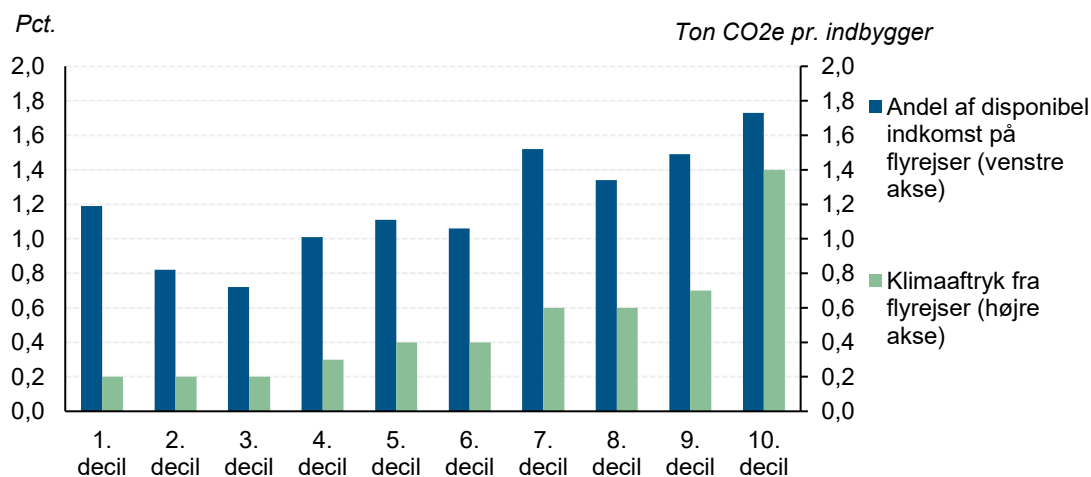
Anm. 1: Statens gevinst er det provenu, afgiften rent faktisk indbringer fra de flyvninger, der fortsat gennemføres, mens tabet for husholdninger og erhverv overstiger det provenu, der betales til staten. De to størrelser summer derfor ikke til nul. Det skyldes, at de, der vælger rejsen fra, ikke betaler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

Kilde: Klimarådets egne beregninger.

Passagerafgifter rammer den rigeste del af befolkningen hårdest

Generelt er det sådan, at jo flere penge man tjener, jo mere flyver man, og jo større klimaaftryk har man. En analyse fra Arbejderbevægelsens Erhvervsråd fra 2025 viser, at de 10 pct. rigeste i gennemsnit har et klimaaftryk fra flyrejser, som er dobbelt så højt som de næstrigste 10 pct. og cirka tre gange så højt som en gennemsnitlig dansker (se figur 6). De højeste indkomstgrupper bruger samtidig en større andel af deres disponible indkomst på flyrejser, hvilket også ses i figur 6. De 30 pct. med højest indkomst anvender omtrent 0,5 procentpoint mere end de øvrige indkomstgrupper, hvilket svarer til et forbrug, der relativt set er godt 50 pct. højere.

Forbruget af flyrejser stiger altså mere end proportionalt med indkomsten, og flyrejser har dermed karakter af et såkaldt luksusgode. Det indebærer, at efterspørgslen er koncentreret blandt de højere indkomstgrupper, og at en passagerafgift derfor i højere grad vil blive betalt af disse grupper. En passagerafgift rammer dermed ikke lavindkomstgrupper lige så hårdt relativt, sådan som regressive afgifter på såkaldte nødvendige forbrugsgoder gør. Dermed kan højere passagerafgifter bidrage til den sociale balance i omstillingen.



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

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

Kilde: Arbejderbevægelsens Erhvervsråd 2025.

4 Passagerafgifter og samfundsmæssige hensyn

Klimarådet vurderer klimapolitiske tiltag ud fra en række samfundsmæssige hensyn, der rækker ud over selve klimaeffekten. Hensynene falder i tre grupper. Global effekt handler om, hvordan dansk politik påvirker udledningerne uden for landets grænser, herunder om Danmark går foran, og om reguleringen blot flytter aktiviteten til andre lande. Samfundsværdi dækker de økonomiske hensyn, altså om tiltaget er omkostningseffektivt, hvad det betyder for erhvervslivet og de offentlige finanser, samt om det understøtter den langsigtede grønne omstilling. Fair omstilling handler om, hvordan byrderne fordeles sig i befolkningen, og om omstillingen opleves som rimelig. Hensynene trækker ikke altid i samme retning, og en passagerafgift berører flere af dem. Dette kapitel adresserer de væsentligste hensyn og diskuterer, hvad hensynene betyder for, hvordan afgiftens niveau kan fastlægges.

4.1 Global effekt

Danmark kan gå foran ved at dække den mangelfulde internationale regulering

Luftfartens klimapåvirkning reguleres bedst internationalt, fordi flyrejser går på tværs af landegrænser, og fordi en ensartet regulering mindsker risikoen for, at rejser blot flyttes til lande med lempeligere regler. Som beskrevet i kapitel 1 er hverken ICAOs eller EU's regulering dog i dag tilstrækkelig til at dække luftfartens fulde klimapåvirkning. Der opstår desuden en skævhed i EU, hvor rejser uden for EØS ikke er kvoteomfattede, og flyrejser derfor ikke har den samme klimabetaling på tværs af distancer. Med passagerafgiften har Danmark mulighed for at rette op på den skævhed og sikre, at forureneren betaler det samme for flyrejser inden for og uden for EØS.

Danmark kan også gå foran ved at prissætte non-CO₂

Danmark kan også gå foran ved at lade afgiften afspejle non-CO₂-effekterne, som i dag ikke er prissat i nogen regulering, selv om de udgør en stor del af luftfartens samlede klimapåvirkning. Der er dog fortsat væsentlig videnskabelig usikkerhed om, hvordan effekterne skal opgøres.

Klimarådet anbefalede i *Statusrapport 2026*, at non-CO₂-effekter på kort sigt integreres i kvotehandelssystemet på grundlag af konservative antagelser om klimapåvirkningen, og at de integreres fuldt ud på linje med CO₂-udledningerne, når vidensgrundlaget er tilstrækkeligt robust. Tilsvarende vil en national prissætning kunne anlægge en konservativ tilgang på kort sigt, indtil der er mere detaljeret viden. Det indebærer dog fortsat en afvejning mellem signalværdien ved at gå tidligt ud og risikoen for at skulle justere grundlaget senere.

Non-CO₂-effekterne varierer desuden betydeligt fra rute til rute, og det har ikke været muligt inden for rammerne af dette notat at vurdere, hvordan en differentiering efter non-CO₂-effekter konkret kunne udformes. Det vil være relevant at foretage et studie med mere konkrete estimater af non-CO₂-effekter af flyvninger fra Danmark, når passagerafgiften skal genbesøges. Den nye viden kan oplyse beslutningsgrundlaget og kan lægges til grund for en prissætning af non-CO₂.

Danmark kan gå foran med højere passagerafgifter

Med mangelfuld regulering i ICAO og EU kan der desuden være behov for, at enkelte lande går foran og viser vejen for, hvad det reelt skal koste at flyve. Hvor høj afgiften bør være set ud fra et klimamæssigt perspektiv, afhænger dog af, hvad den holdes op imod. Luftfartens udledninger opgøres i de internationale klimaregnskaber og indgår ikke i de danske nationale klimamål. Det er derfor ikke på samme måde oplagt at holde afgiften op mod en national reduktionspris, som når nationale initiativer evalueres.

Afgifterne kan sammenlignes med forskellige referenceniveauer:

- **Den grønne skattereform.** Sammenlignet med CO₂-afgifterne fra den grønne skattereform ligger de nuværende afgifter omtrent på niveau med, hvad industrien og landbruget betaler ved fuld indfasning uden fradrag, dog en smule lavere for rejser ud af EØS.
- **Andre EU-lande.** Sammenlignet med de øvrige EU-lande er der et stykke op til de allerhøjeste afgifter, hvor særligt Holland skiller sig ud.
- **Omstilling af sektoren.** Sammenlignet med en mellemlangsigtet prisforventning på elektrobrændstoffer skal afgifterne være markant højere. Elektrobrændstoffer kan omstille luftfarten uden et væsentligt pres på bioressourcerne. Referencen afspejler desuden princippet om, at forureneren betaler for at reducere udledningen fra selve flyvningen. Teknologien er dog endnu ikke kommercielt udbredt og ventes at forblive i et højere prisleje, hvilket kan tale for at hente reduktionerne andre steder.
- **Kompensation uden for sektoren.** Målt mod en mellemlangsigtet prisforventning på DACCS skal afgifterne også være højere, men mindre end ved elektrobrændstoffer. DACCS kan kompensere for udledningerne uden et væsentligt pres på bioressourcerne, og referencen afspejler princippet om, at forureneren betaler for at fjerne en tilsvarende mængde CO₂ fra atmosfæren. Teknologien er dog endnu ikke kommercielt udbredt, men har potentiale til at blive billigere end elektrobrændstoffer, hvis ikke den globale CO₂-lagringskapacitet viser sig at være en hård barriere.

Valget af referencepunkt er dermed afgørende for, hvad der kan betragtes som at gå foran.

Lækage taler for forsigtighed

Sætter Danmark passagerafgiften langt over nabolandenes, er der risiko for betydelig lækage. Lækage betyder, at rejsen bliver gennemført alligevel, men at afrejsen flyttes ud af Danmark. Så udebliver klimaeffekten, fordi der ikke flyves mindre. Lækagen kan ske på to måder:

Det første aspekt af lækage handler om, at rejsende kan vælge en anden afrejselufthavn, fx Malmø i stedet for København eller Hamborg i stedet for Billund. Den form for lækage er vanskelig at undgå gennem afgiftens udformning, og risikoen vokser, jo større forskellen er til nabolandenes afgifter. Klimaeffekterne i kapitel 3 kan derfor være overvurderede, fordi beregningerne ikke tager højde for lækage. Holland, der hæver passagerafgiften til EU's højeste fra januar 2027, illustrerer samtidig, at lækagen ikke kun sker gennem passagerernes valg. Flere flyselskaber har meldt ud, at de vil begrænse deres aktivitet i landet, og mindst ét selskab flytter ruter til tyske lufthavne. Den type tilpasning er mere vedvarende, fordi den ændrer, hvilke destinationer der kan nå direkte. Danmarks geografi gør dog en ruteomlægning mindre oplagt end i Holland, hvor afstanden til en udenlandsk lufthavn i gennemsnit er kortere.

Det andet aspekt af lækage handler om mellemlandinger. Københavns Lufthavn fungerer som knudepunkt, hvor mange passagerer mellemlander for at skifte fly. Dermed er der flere afgang og flere direkte destinationer for de danske rejsende. Transitpassagerer er i dag undtaget fra den danske passagerafgift, hvilket begrænser risikoen for, at knudepunktsfunktionen flytter til en anden lufthavn. Undtagelsen gør det til gengæld mere favorabelt at flyve via Danmark og kan dermed trække flere rejser hertil. Det samme er lagt til grund i effektiv vurderingerne i kapitel 3, og klimaeffekterne kan derfor være højere end skønnet, hvis afgiften udvides til også at omfatte transitpassagerer. Det ligger uden for rammerne af denne analyse at kortlægge effekten af at inkludere transitpassagerer i afgiftsgrundlaget, men den vil skulle undersøges nærmere, hvis en sådan udvidelse bliver aktuel. Hvorvidt transitpassagerer skal undtages eller ej, vil dog i sidste ende være en politisk afvejning mellem klimahensynet og hensynet til danskernes adgang til flyrejser ved at bevare Københavns Lufthavn som et knudepunkt.

4.2 Samfundsværdi

Passagerafgiften giver billige reduktioner fra sektoren, men skaber ikke automatisk en "grøn" luftfart

En passagerafgift er en samfundsøkonomisk billigere måde at reducere dele af luftfartens udledninger på end de teknologier, der ellers kunne reducere dem. Det viste kapitel 3. Passagerafgifter er billigere af tre grunde:

- Reduktionen kommer fra de rejser, som de rejsende selv værdisætter lavest, mens teknologierne fortsat er væsentligt dyrere pr. sparet ton CO₂e.
- Flyrejser er forholdsvis prisfølsomme, fordi meget af forbruget er ferierejser, hvor man kan vælge en anden feriedestination tættere på og eventuelt en helt anden rejseform. En given afgiftsstigning for luftfarten giver derfor en større adfærdsændring end i sektorer med færre alternativer.
- Luftfarten er lavt beskattet sammenlignet med andre transportformer, særligt på rejser ud af EØS. Når en flyrejse fravælges, mister staten derfor kun et lille afgiftsprovenu. Det er anderledes i vejtransporten, hvor mindre kørsel også koster staten betydelige indtægter fra registrerings- og brændstofafgifter. Netop den forskel gør reduktioner i luftfarten billigere for samfundet end i sektorer, der i forvejen er tungt beskattet.

Afgiften bidrager til gengæld ikke direkte til at udvikle de teknologier, der på sigt skal gøre det muligt at flyve uden at belaste klimaet. Som beskrevet i kapitel 1 medfører international ret, at passagerafgifter er det eneste juridisk gangbare virkemiddel til at begrænse mængden af flyrejser. Men afgiften pålægges passagererne og ikke udledningerne, og et flyselskab, der skifter til grønt brændstof, betaler derfor samme afgift som før. Da de teknologiske muligheder fortsat er begrænsede, kan en passagerafgift alligevel bringe udledningerne ned her og nu. En passagerafgift er dog ikke den optimale løsning til at nedbringe sektorens udledninger. Der bør fortsat arbejdes for en mere langsigtet, effektiv og dækkende reguleringsmodel gennem blandt andet EU's kvotehandelssystem og iblandingskrav, som Klimarådet fremhæver i analysen *Luftfartens klimapåvirkning – En analyse af teknologier og EU's reguleringsgreb*.

Udlandet og erhvervslivet betaler store dele af afgiften, som dog kan ende hos husholdningerne

Passagerafgiften kan generere et betydeligt statsligt provenu afhængigt af afgiftens niveau, og størstedelen betales af udenlandske rejsende, fordi knap to tredjedele af passagererne fra danske lufthavne kommer fra udlandet. Set fra en dansk synsvinkel er der derfor i høj grad tale om en overførsel fra udlandet til den danske statskasse.

Erhvervsrejser udgør omtrent en tredjedel af passagererne fra danske lufthavne, mens de resterende to tredjedele er fritidsrejser. De fritidsrejsende reagerer kraftigere på afgiften end de erhvervsrejsende, og erhvervslivet fortsætter derfor i vidt omfang med at flyve og betale afgiften. Det betyder, at reduktionerne i stigende grad kommer fra fritidsrejser, mens provenuet kommer fra erhvervsrejser, jo højere afgiften sættes.

Omkostningerne for det danske erhvervsliv kan ende med at blive overført til husholdningerne. Når erhvervslivet pålægges en afgift, kan omkostningen i stedet blive væltet over på husholdningerne gennem højere priser på varer og serviceydelser. Det er også den antagelse, der er lagt til grund for beregningerne i kapitel 3. Den samlede regning for danske husholdninger kan dermed ende med at blive større end den afgift, de selv betaler på deres egne flyrejser. Det er dog uklart, i hvor høj grad omkostningen bliver overvæltet i praksis, og hvordan den fordeler sig mellem højere priser på varer og serviceydelser i Danmark og i udlandet.

Passagerafgiftens provenu bør kun tilbageføres til sektoren, hvis det sker med omtanke

Provenuet fra passagerafgiften skal indgå i finansieringen af den teknologiske udvikling af luftfarten. Det fremgår af den nuværende *Aftale om grøn luftfart i Danmark*. Konkret er der afsat finansiering til det, som aftalen kalder en *grøn indenrigsrute* i perioden 2025-2029 og til *helt grøn indenrigsluftfart* fra 2030-2033. Udmøntningen af finansieringen for den første støtteperiode er markant dyrere pr. reduceret ton end de afgifter, Klimarådet har undersøgt.

Støtten er tildelt en rute mellem Aalborg og København, der fra marts 2026 flyver med 40 pct. iblandet biobrændstof fremstillet af blandt andet brugt fritureolie.²⁷ Støtten svarer til 8.705 kr. pr. ton reduceret CO₂e.²⁸ Det er mere end tre gange så meget som den gennemsnitlige reduktionsomkostning i den dyreste af de undersøgte modeller i dette notat og betydeligt over både Klimarådets egne omkostningsestimater og de referencepriser, EU's luftfartsagentur har opgjort. Klimarådet har desuden i sin analyse *Luftfartens klimapåvirkning – En analyse af teknologier og EU's reguleringsgreb* peget på flere problemer ved netop biobrændstof baseret på fritureolie, blandt andet fordi det produceres med begrænsede bioressourcer og derfor vanskeligt kan skaleres op. Rammerne for det næste udbud forventes fastlagt i løbet af 2026 eller i forbindelse med aftalens genbesøg i 2027.

Det er ikke i sig selv givet, hvorvidt det er mest hensigtsmæssigt, at provenuet tilbageføres til luftfartssektoren, bruges på klimaformål i bredere forstand eller noget helt tredje. Fastholder regeringen udmøntningsplanen, kan tilbageførslen af provenu tjene forskellige formål, og de peger i hver sin retning:

- **Reduktioner på den korte bane.** Dette formål vil være forbundet med meget høje omkostninger, og de samme reduktioner kan hentes billigere i andre sektorer. Desuden vil man fortsat sløre de reelle omkostninger ved at anvende luftfartens klimateknologier, hvis man fortsætter med samme model som i den første udmøntning.
- **Langsigtet teknologisk omstilling.** Dette formål står over for spørgsmålet om, hvilke teknologiske løsninger der har størst potentiale for at kunne skaleres til den langsigtede omstilling af sektoren. Dermed er det også relevant at undersøge, hvordan denne prioritering kan afspejles i det kommende nationale udbud, så udviklingen af teknologierne tilgodeses mest muligt, også selv om det ikke giver reduktioner på den korte bane.

Afvejningen mellem de to formål er politisk, men den bør træffes med kendskab til, hvad de forskellige veje koster pr. sparet ton CO₂e.

4.3 Fair omstilling

Afgiften betales primært af de højeste indkomster

En passagerafgift betales i overvejende grad af de højeste indkomstgrupper, fordi forbruget af flyrejser stiger med indkomsten. Afgiften rammer dermed ikke lavindkomstgrupper lige så hårdt relativt, sådan som afgifter på nødvendige forbrugsgoder gør, og den kan derfor bidrage til den sociale balance i omstillingen.

Fordelingen handler dog ikke kun om, hvem der betaler mest, men også om adgangen til at flyve. Flyrejser er over de seneste årtier blevet tilgængelige for en bred del af befolkningen, og en markant højere afgift vil trække i den modsatte retning. For de højeste indkomstgrupper, der flyver mest, vil en afgift betyde færre rejser, men de vil fortsat have mulighed for at flyve. For grupper med lavere indkomster, der måske flyver en enkelt gang om året, kan den samme afgift være forskellen på at rejse eller helt at måtte lade være. Hvordan det skal vægtes over for afgiftens klimateffekt, og hvorvidt man ønsker at kompensere de laveste indkomster, fx med en grøn check, er en politisk afvejning.

Privatfly er ikke omfattet af passagerafgiften i dag

Regeringen har i sit regeringsgrundlag lagt op til, at privatfly også skal omfattes af beskatningen af flyrejser. I dag er privatfly hverken pålagt passagerafgifter eller omfattet af EU's kvotehandelssystem. Derfor er der ingen klimabetaling ved privatflyvning. Til sammenligning er udledningerne pr. passager i gennemsnit 19 gange højere end for kommercielle rute-fly. Omfanget er dog begrænset. Privatfly står globalt for cirka 2 pct. af luftfartens udledninger, og lægges den andel til grund for Danmark, svarer det til knap 0,06 mio. ton CO₂e i 2024.

Argumentet for, at privatfly ikke skulle omfattes, har været, at de administrative omkostninger ved kontrol og monitorering ville overstige provenuet, og at der dermed vil være et samfundsøkonomisk tab ved at omfatte privatfly. Den præmis kan dog ændre sig. Kommissionen har i juli 2026 foreslået at lade privatfly omfatte af kvotehandelssystemet (se boks 1), og bliver forslaget vedtaget, skal flyene alligevel monitoreres for at leve op til EU-reglerne. Den administrative meromkostning må derfor formodes at være beskeden, når først datagrundlaget er etableret.

Medlemsstaterne kan også beskatte flybrændstof til privatfly særskilt, da forbuddet i energibeskatningsdirektivet ikke omfatter denne type flyvninger. Erfaringer fra Italien viser dog, at en afgift på brændstoffet har resulteret i, at størstedelen af privatflyene i stedet er skiftet til kommercielle licenser og således blot skal betale de lavere passagerafgifter i stedet. Da klimaeffekten under alle omstændigheder vil være begrænset, handler spørgsmålet grundlæggende om, hvor tungt fairness-hensynet skal veje over for hensynet til en omkostningseffektiv regulering.

Referencer

-
- ¹ Skatteministeriet, *Provenuberegning for passagerafgiften*, 2023.
- ² Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet, *Klimastatus og -fremskrivning 2026*, 2026.
- ³ Trafikstyrelsen, *Passagertal.dk*, 2026.
- ⁴ Teoh, R. m.fl., *Global aviation contrail climate effects from 2019 to 2021*, 2024 og Lee, D. m.fl., *The contribution of global aviation to anthropogenic climate forcing for 2000 to 2018*, 2021.
- ⁵ IATA, *Aviation contrails and their climate effect. Tackling uncertainties and enabling solutions*, 2024 og Teoh, R. m.fl., *Global aviation contrail climate effects from 2019 to 2021*, 2024.
- ⁶ IATA, *Aviation contrails and their climate effect. Tackling uncertainties and enabling solutions*, 2024.
- ⁷ Teoh, R. m.fl., *Global aviation contrail climate effects from 2019 to 2021*, 2024.
- ⁸ Dahlmann, K. m.fl., *Climate assessment of single flights: Deduction of route specific equivalent CO₂ emissions*, 2023.
- ⁹ Europa-Parlamentet og Ministerrådet, *Directive (EU) 2023/958 amending Directive 2003/87/EC as regards aviation*, 2023.
- ¹⁰ Europa-Parlamentet og Ministerrådet, *Directive (EU) 2023/958 amending Directive 2003/87/EC as regards aviation*, 2023.
- ¹¹ Europa-Kommissionen, *Impact Assessment report, Accompanying the documents: Proposal for a DIRECTIVE OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL amending Directive 2003/87/EC and Decision (EU) 2015/1814 as regards driving competitiveness and cost-effective decarbonization*, COM/2026/616 final, 17. juli 2026.
- ¹² Europa-Kommissionen, *Proposal for a DIRECTIVE OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL amending Directive 2003/87/EC and Decision (EU) 2015/1814 as regards driving competitiveness and cost-effective decarbonization*, COM/2026/616 final, 17. juli 2026.
- ¹³ Transport & Environment, *Press Release: EU takes half-hearted step towards taxing international flights*, 17. juli 2026.
- ¹⁴ Europa-Parlamentet og Ministerrådet, *RÅDETS DIREKTIV 2003/96/EF af 27. oktober 2003 om omstrukturering af EF-bestemmelserne for beskatning af energiprodukter og elektricitet*.
- ¹⁵ Europa-Parlamentet og Ministerrådet, *Rådets direktiv 2006/112/EF af 28. november 2006 om det fælles merværdiafgiftssystem*.
- ¹⁶ Den Europæiske Union, *Traktaten om Den Europæiske Unions Funktionsmåde (TEUF)*, artikel 34, 35, 36, 45, 49 og 56.
- ¹⁷ Den Europæiske Union, *Traktaten om Den Europæiske Unions Funktionsmåde (TEUF)*, artikel 18.
- ¹⁸ Regeringen (SVM), Socialistisk Folkeparti og Enhedslisten (2023), *Aftale om grøn luftfart i Danmark*, 15. december 2023.
- ¹⁹ Klimarådet, *Regulering af flysektoren*, 2019.
- ²⁰ EASA, *European Aviation Environmental Report 2025*, 2025.
- ²¹ BloombergNEF, *Aviation Credits Market Outlook: CORSIA Gets its Wings*, 2025.
- ²² Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet, *Klimastatus og -fremskrivning 2026*, 2026.
- ²³ Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet, *Klimastatus og -fremskrivning 2026*, 2026.
- ²⁴ Skatteministeriet, *Provenuberegning for passagerafgiften*, 2023.
- ²⁵ Danmarks Tekniske Universitet (DTU), *Transportøkonomiske Enhedspriser 2.2*, 2026.
- ²⁶ Finansministeriet, *Vejledning i samfundsøkonomiske konsekvensvurderinger*, 2023.
- ²⁷ Norwegian, *Pressemeddelelse: Norwegian vinder udbuddet af statens "grønne indenrigsrute"*, 8. oktober 2025.
- ²⁸ Trafikstyrelsen, *Aid scheme for sustainable aviation fuels (SAF) in domestic aviation in 2025-2027*, 12. august 2025.

