

EN FLYAFGIFTSMODEL TIL GAVN FOR KLIMAET ...



CONCITO

DANMARKS GRØNNE TÆNKETANK

En flyafgiftsmodel til gavn for klimaet

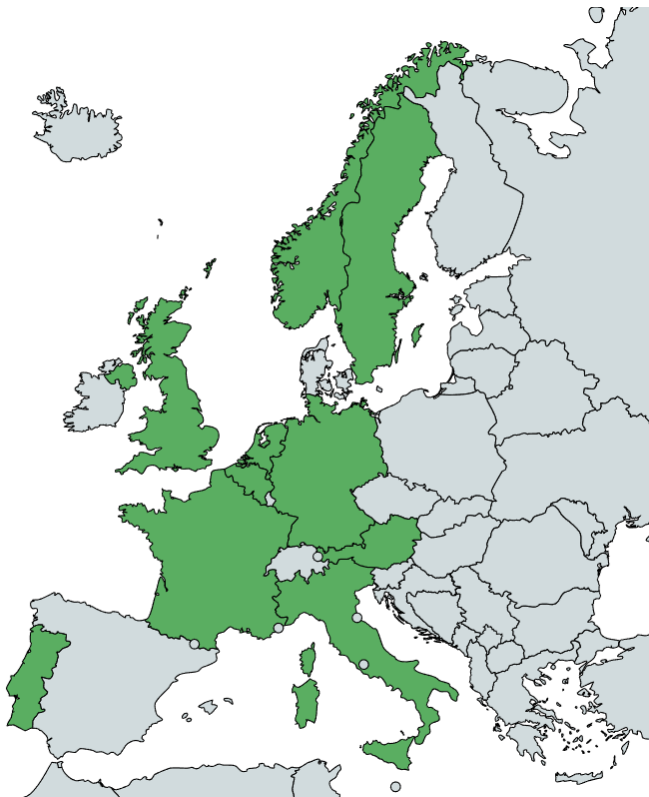
Baggrund

Det fremgår af regeringsgrundlaget, at Danmark skal indføre en passagerafgift på flyrejser på gennemsnitligt 100 kr. Det er fornuftigt med en afgift, da luftfart medfører en væsentlig klimabelastning, der i dag stort set ikke er reguleret. Udspillet er endnu ikke konkretiseret, og vi kommer derfor her med vores input til en afgift, der sikrer, at forureneren betaler så vidt, det er muligt.

En afgift vil føre til adfærdsmæssige ændringer i form af færre og kortere rejser, hvilket vil reducere antallet af afgange og dermed klimabelastningen fra luftfart. Hertil kommer provenu, der kan anvendes på grøn omstilling.

Samtidig er det positivt, at Danmark nu følger trop med vores nabolande, der alle har passagerafgifter. Dermed tillader vi vores nabolande også at hæve deres afgifter yderligere uden at skulle frygte for passagerflugt til danske lufthavne pga. store afgiftsforskelle.

I figuren herunder er de lande, der i dag har passagerafgifter, farvet grønne.



Om dette notat

Regeringen mener, at Danmark skal have en flyafgift på 100 kr. passager i gennemsnit. CONCITO bakker op om denne beslutning, men anbefaler at afgiften bliver indrettet så klimamæssigt klogt som muligt og at den samtidig bliver let at implementere og kommunikere.

CONCITO giver i dette notat sit bud på, hvordan en afgift kan indrettes. Det bygger på følgende fem principper:

1. Forureneren betaler – afgiften afhænger af klimabelastningen, der afhænger af flyrejsens længde
2. Afgiften gavner klimaet – fører til adfærdsmæssige ændringer og provenu til grøn omstilling
3. En simpel afgift – let at implementere for aktører og enkel at kommunikere til flyrejsende
4. En model der flugter med andre landes flyafgifter – mindsker lækageeffekt
5. En model, der kan forfines – gøre afgiften endnu mere fair.

Introduktion: Flyrejser og CO₂ udledning

Før vi lander på en konkret model, vil vi undersøge, hvilket niveau der ville være rimeligt uden at skele til de 100 kr. i gennemsnit, der fremgår af regeringsgrundlaget.

Det kræver, at man kender prisen på udledningen og udledningens størrelse. Ift. prisen kan man fx tage udgangspunkt i de 750 kr./ton, som den danske CO₂ afgift vil stige til frem mod 2030 eller de 1.500 kr./ton som Klimarådet anbefaler.

Klimabelastning ved flyrejser afhænger i altovervejende grad af, hvor langt man flyver og det er derfor afgørende, at en flyafgift er differentieret på rejselængde. Det fremføres ofte i debatten, at korte ruter burde afgiftsbelægges hårdere, da mulighederne for alternativer (fx tog) er større. En sådan model ville dog både bryde med princippet om, at forureneren betaler og overse, at der for et meget stort antal rejsende er mulighed for at vælge en feriedestination, der ligger tættere på. For hver passager, der vælger Sydspanien frem for Thailand, opnås en besparelse på over 6.000 km flyrejse svarende til, at næsten 20 passagerer dropper turen til Berlin, eller tager toget i stedet.

Luftfart betaler i dag i meget begrænset omfang for sine udledninger. For flyafgange til destinationer uden for EU betales der slet ikke noget, mens fly, der flyver inden for EU, skal betale CO₂-kvoter. Kvoterne dækker dog alene CO₂ udledningen og ikke de såkaldte non-CO₂ effekter (fx kondensstriber), hvis bidrag til klimaforandringer er af samme størrelsesorden. Der bruges meget brændstof på take-off, hvilket fører til en større CO₂ udledning per km på korte ruter. Til gengæld er non-CO₂ effekten større på længere ture, da en større del af turen foregår i stor højde, hvor non-CO₂ effekterne opstår. Effekten er alt i alt, at klimabelastningen er nogenlunde proportional med rejselængden.

Ifølge hjemmesiden flightemissionmap.org udleder luftfart ca. 130 gCO₂e/passager-km. Med en pris på CO₂e på 750-1500 kr./ton svarer det til en gennemsnitlig betaling på lige knap 10-20 øre/km. Gennemsnitsafstanden til den endelige destination for flyrejser, der startede i danske lufthavne i 2019, var godt 2000 km. I praksis vil rejselængden være længere, da en del passagerer mellemlander, men det ser vi for enkelthedens skyld bort fra her. Ganges tallene sammen fås en gennemsnitlig betaling på lige godt 200-400 kr./passager.

Som nævnt betaler fly inden for EU allerede for CO₂ kvoter, hvilket bør trækkes fra. Kvotepriisen er ca. 650 kr./ton og udledningen på rejser inden for EU er ca. 100 gCO₂/passager-km iflg. ICAOs CO₂ beregner¹. Det giver en gennemsnitlig pris på 6,5 øre/km. Med en gennemsnitlig rejselængde på ca. 1000 km giver det 65 kr./passager. Det er lige knap 80 % af passagererne, der rejser til destinationer i EU og derfor skal der fratrækkes ca. 50 kr. i gennemsnittet.

Dermed bliver den samlede fair klimabetaling, ud over kvotebetaling, 150-350 kr./passager i gennemsnit.

Det skal bemærkes, at denne afgift alene er klimarelateret. Der kan argumenteres for en yderligere betaling for lokal forurening i form af NO_x og støj samt en betaling, der kan kompensere for at fly, ligesom anden kollektiv befordring, ikke er momspligtig.

Afgiften burde ideelt set varieres efter, hvor langt den enkelte rejse er og om rejsen er til en destination, der er med i EU's kvotesystem eller ej. I praksis er det mere kompliceret, hvilket fører frem til en mere lavpraktisk model, der introduceres i nedenstående.

CONCITOs bud på en basismodel

De fleste af vores nabolande har afgiftsmodeller, der inddeler verdens lande i tre kategorier. Man kunne sagtens opdele i flere kategorier for bedre at afspejle udledningen, men det skal ske med

¹ Bemærk at dette kun er CO₂ og tallet derfor ikke matcher de 130 gCO₂e/passager-km, der også inkluderer andre effekter, som fx kondensstriber, der dog er mindre på de relativt kortere flyture inden for EU.

hensyntagen til følgende to benspænd, affødt af international/EU-regulering: For det første skal rejser til alle destinationer i EU have samme afgift, hvilket er årsagen til at en dansk indenrigsbillet skal pålægges samme afgift som en tur til Grækenland. For det andet kan der kun vælges én afgiftssats for et land. Der skal fx pålægges den samme afgift uanset, om man rejser til New York eller Los Angeles.

Vores bud på en simpel, men klimakonsistent model baserer sig på følgende inddeling:

Kategori 1: Lande inden for EU (hvor rejser er kvoteomfattet)

Kategori 2: Lande uden for EU, men inden for 5000 km

Kategori 3: Lande uden for EU, og over 5000 km væk

I forhold til vores nabolande Sverige og Tyskland, adskiller denne opdeling sig ved at Tyrkiet står til at få mellem afgift (modsat lav i Sverige og Tyskland), og USA til at få høj (modsat mellem i Sverige).

Ses der på data for flyrejser fra Danmark i 2019, var den gennemsnitlige rejselængde til lande i kategori 2 ca. 2.700 km, mens den var 8.300 km for rejser til lande i kategori 3.

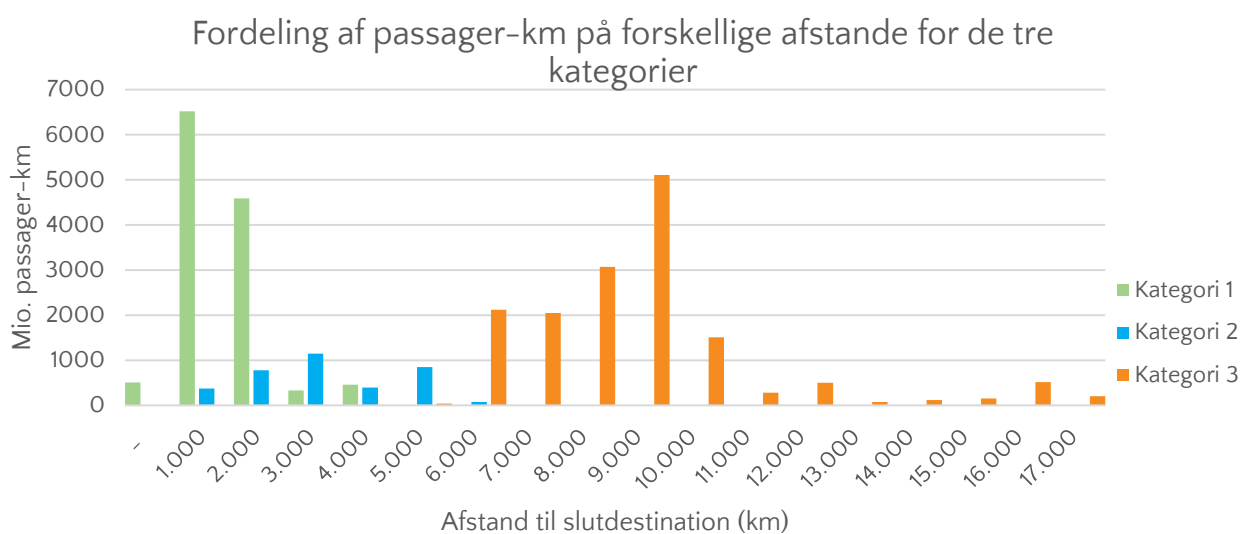
Vi finder, at man kan ramme 100 kr. i gennemsnit med en model, der pålægger flyrejser 7,5 øre/passager-km og med fradrag for EU's kvotepris for rejsende i kategori 1 på 6,5 øre/passager-km.

Med satserne herunder fås 104 kr. i snit, men da afgiften rammer de lange rejser hårdest, vil nedgangen i disse være størst og afgiften estimeres derfor efter adfærdseffekter at lande på 99 kr. i snit.

	Gennemsnits-rejselængde (km)	Betaling (øre/km)	Afgift (kr.)	Andel af rejsende	Andel af passager-km (klimabelastning)
Kategori 1	1036	1,0	10	79%	39%
Kategori 2	2698	7,5	202	9%	11%
Kategori 3	8301	7,5	623	12%	50%

Anm: Tal for andel af rejsende og passager-km er før adfærdseffekter

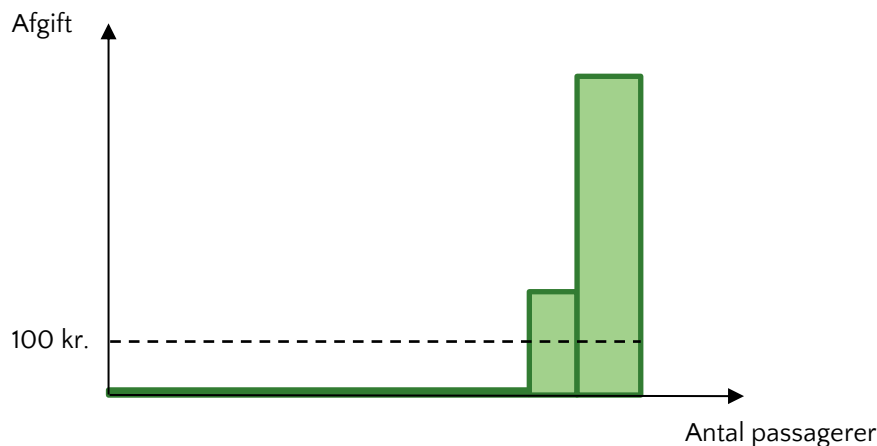
Figuren herunder viser fordelingen af passager-km på afstandsklasser for de tre skitserede lande-kategorier i 2019. Som det ses af tabellen, udgør rejsende til kategori 3 lande cirka halvdelen af alle passager-km og dermed også cirka halvdelen af klimabelastningen. Kategori 2 udgør godt 10 pct. mens kategori 1 udgør knap 40 pct.



Kilde: Udtræk af passagerdata fra Cirium FMTraffic for 2019 stillet til rådighed af Thomas Thessen, CPH.

Anm: Data gælder (ligesom afgiften) for slutdestinationen og kan derfor ikke sammenlignes med tal fra fx Danmarks statistik, der kun ser på det første rejsemål.

Rejsende til kategori 3 lande udgør kun 12 pct. af alle rejsende, mens 9 pct. af de rejsende tager til kategori 2 lande. Med denne fordeling rammer afgiften ca. 100 kr. i gennemsnit, selvom den (ligesom klimabelastningen) er meget ujævnt fordelt på de rejsende, som det ses i figuren herunder.



I 2019 rejste cirka 1,3 mio. passagerer til lande i kategori 2. Det destinationsland, som flest rejste til, var Tyrkiet med godt 0,3 mio. passagerer. Der var 1,9 mio. passagerer, der rejste til lande i kategori 3 heraf over 0,7 mio. passagerer til USA. Netop håndtering af USA komplicerer opdeling af kategorierne for at få en mere præcis afgiftsmodel. Det skyldes, at det store antal rejser til de mange forskellige destinationer i USA fordeler sig jævnt fra 6.000 til 9.000 km, men de skal pålægges den samme afgiftssats.

Afgiften bør ligesom i vores nabolande ikke betales af transit og transferpassagerer, da disse ellers risikerer dobbeltbeskatning. Beskatning af transferpassagerer vil også stille flyselskaber med lange ruter fra danske lufthavne meget dårligt i konkurrencen, da mulighederne for at vælge at flyve via en anden lufthavn er langt bedre end mulighederne for at starte sin rejse i en anden lufthavn.

En mere forfinet model bør overvejes

Modellen kan forfines ved at inddele i yderligere afstandsbånd. Den nuværende model er til ulempe for lande som Ukraine, mens den er til fordel for Qatar (der ligger lige under 5.000 km væk) og Australien, der ligger 16.000 km væk. Passagerafgiften hertil burde være 1.200 kr. Om end rimeligt indebærer en så høj afgiftssats risiko for lækage, da et større antal passagerer kan tænkes at vælge at starte deres rejse i Sverige eller Tyskland i stedet. Den danske regering bør derfor, ud over generelt at arbejde for at lade alle destinationer omfattes af kvotesystemet, søge at opfordre vores nabolande til også at hæve deres afgiftssatser på de længste rejser, med henvisning til ovenstående principper.

Hvad burde afgiften være med en højere CO₂-pris?

Ovenstående simple afgiftsmodel matcher en pris på CO₂ udledninger på 577 kr./ton CO₂e². Som nævnt ville en fair betaling for luftfart være ca. 150–350 kr. per passager. Med ovenstående principper ville de fordele sig således:

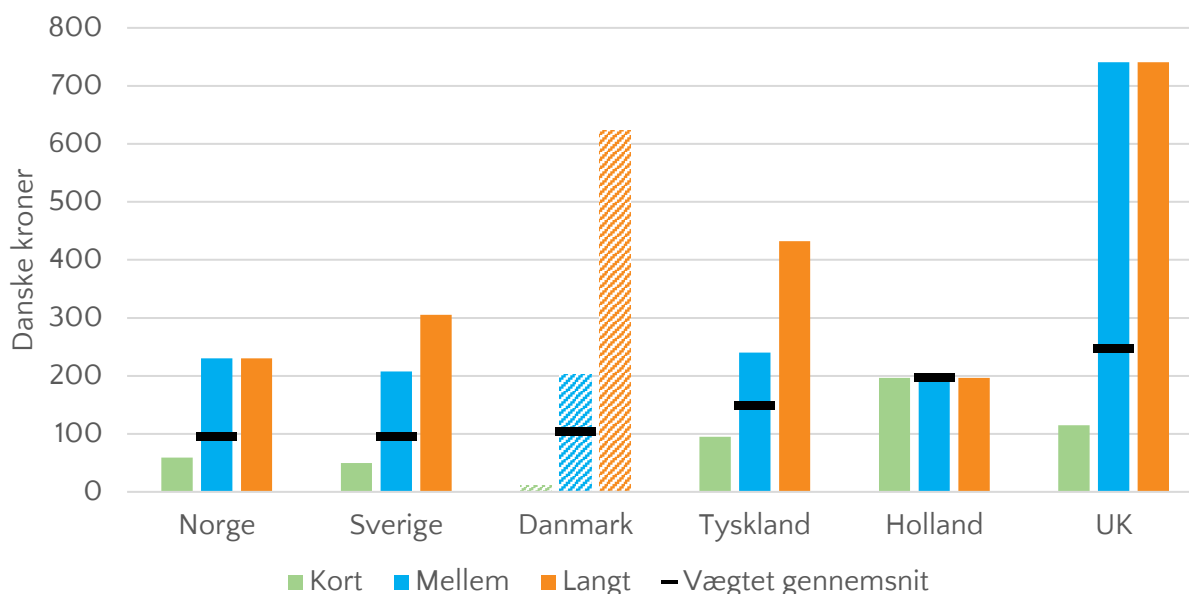
Afgift (kr.)	100 kr. gns.	750 kr./ton	1500 kr./ton
Kategori 1	10	34	135
Kategori 2	202	263	526
Kategori 3	623	809	1619
Gennemsnit før adfærdseffekter	104	151	354
Gennemsnit efter adfærdseffekter	99	144	335

² 7,5 øre/km / 130 gCO₂e/km = 577 kr./ton

Sammenligning med udlandet

Både Holland, Tyskland og UK har i dag afgifter, der er en del højere end 100 kr. i gennemsnit. Norge og Sverige ligger lidt under. Den hollandske afgift er fx 197 kr., mens den tyske rammer et gennemsnit på 159 kr. pr. passager, hvis man regner med den danske passagerfordeling på forskellige destinationer³. UK har den højeste afgift med et gennemsnit på 287 kr.

Figuren herunder viser vores forslag til en dansk passagerafgift, der rammer 100 kr. i gennemsnit, sammenholdt med afgiftssatserne i andre lande. Det ses at en betaling baseret på klimabelastning i højere grad vil ramme de længere ruter end de andre landes afgifter gør i dag.



Effekt af afgiften

Udover at afgiften retter op på den aktuelle situation, hvor vi i Danmark underbeskatter luftfart, sammenlignet med vores nabolande, vil afgiften forventeligt have en betydelig adfærdsregulerende effekt på de lange ture. Dette vil ske både ved færre rejser (fx erhvervsrejser som erstattes af videomøder) og ved, at rejsende vælger feriemål tættere på, som beskrevet ovenfor.

Afgiften vil føre til et fald i det samlede antal passager-km på knap 5 %, når der tages udgangspunkt i de priselasticiteter som CPH anvender⁴. Reduktionen sker særligt på ruterne uden for EU.

Afgiften vil være socialt balanceret, da [højindkomstrupper flyver mest og længst](#).

Provenuet fra afgiften udgør et bidrag til det danske samfund, da afgiften også betales af de udenlandske passagerer, der udgør næsten halvdelen af de rejsende fra danske lufthavne. Penge til statskassen, som danske skatteydere dermed alt-andet-lige ikke behøver at betale. Det er et politisk valg i hvilket omfang provenuet skal anvendes til grøn omstilling, men [forskning understøtter](#), at opbakningen til afgiften er størst, hvis den bidrager til grøn omstilling. Ift. klimaindsats i luftfarten er effekten af såvel penge som grøn strøm dog suverænt størst ved en indsats til [nedbringelse af non-CO2-effekten på de lange ture](#), mens e-fuels er en mere tvivlsom satsning.

³ I udregningen af gennemsnit er det antaget at landene bruger samme kategorier som foreslået her. Tyskland og Sverige har fx Tyrkiet i kategori 1 og Sverige har USA i kategori 2. Metoden her overvurderer derfor den gennemsnitlige afgiftsbetaling en anelse.

⁴ https://www.cph.dk/4962d3/globalassets/8.-om-cph/5.-presse/viden_om_luftfart/viden_om_luftfart_3_mulige_effekter_af_passagerafgift.pdf#page=9

Yderligere tiltag

Når der er opnået erfaring med afgiftens virkning, anbefaler vi, at den udvides til også at omfatte privatfly, og at den differentieres på klasse/sædestørrelse som i UK og Frankrig. Det kan desuden overvejes, for i endnu højere grad at mindske udledningerne per passager, at indføre afgifter på tomme sæder, så flyselskaberne tilskyndes til at fylde flyene op. Derudover bør passagerafgiften suppleres med en afgift på fragt. Og endelig bør det undersøges nærmere, om der kan gives [fradrag for brug af grøn energi](#), så afgiften tilskynder til brug af brug af grønne brændstoffer og nye flytyper som fx el- og brintfly.