

# Grøn omstilling og konkurrenceevne i luftfarten – passagerafgifter eller klimafond?

---

Implement Economics for Brancheforeningen Dansk Luftfart

8. oktober 2020

Implement Consulting Group  
Strandvejen 54  
2900 Hellerup

Tel +45 4586 7900  
Email [info@implement.dk](mailto:info@implement.dk)  
[Implementconsultinggroup.com](http://Implementconsultinggroup.com)

CVR 32767788  
Bank 4845-3450018236  
SWIFT DABADKKK  
Iban DK3030003450018236

# Indholdsfortegnelse

---

1.	Sammenfatning og konklusion .....	1
1.1	Vurdering af en passagerafgift .....	1
1.2	Vurdering af en klimafond ift. grøn omstilling og konkurrencekraft.....	2
1.3	Konklusion.....	3
2.	Passagerafgifter og grøn omstilling .....	5
2.1	Tidligere vurderinger af passagerafgifter ift. grøn omstilling .....	5
2.2	Vores vurdering .....	5
3.	Passagerafgifter og konkurrencekraft.....	6
3.1	Tidligere vurderinger af passagerafgifter og konkurrencekraft .....	7
3.2	Udformning af passagerafgiften.....	8
3.3	Definition af konkurrenceneutralitet .....	8
3.4	Tre modeller til vurdering af konkurrenceneutralitet.....	9
3.5	Den faktiske konkurrencesituation .....	15
3.6	Vurdering af konkurrenceneutralitet.....	16
3.7	Konsekvenser af en passagerafgift.....	16
4.	Klimafond som alternativ til passagerafgift .....	18
4.1	Klimafond og grøn omstilling .....	18
4.2	Klimafond og konkurrencekraft.....	19

# 1. Sammenfatning og konklusion

*Luftfarten i Danmark samt ind og ud af Danmark udledte ca. 3,1 mio. tons CO<sub>2</sub> i 2017, hvoraf ca. 3,0 mio. tons var fra udenrigs og kun 0,1 mio. tons var indenrigs. Luftfarten skal ligesom alle andre erhverv bidrage til 70 procents reduktionsmålet i 2030. Den danske målsætning omfatter kun indenrigsluftfart, og Luftfartens Klimapartnerskab vurderer, at det er realistisk at nå en 70 procents reduktion af indenrigs-udledningerne i 2030. Indenrigs er dog kun en lille del af udledningerne fra luftfarten. Den store udfordring ligger i udledningerne fra udenrigstrafikken.*

En langsigtet grøn omstilling af luftfarten vil kræve at klimavenlige drivmidler (biobrændsel eller power-to-X) erstatter fossilt flybrændstof. Uden omstilling til klimavenlige drivmidler kan CO<sub>2</sub>-udledninger fra luftfarten på mellemlang sigt kun reduceres ved mere effektiv udnyttelse af fossilt flybrændstof (operationel effektivisering, ruteoptimering og flådefornyelse) og ved at reducere antallet af flyvninger. En reduktion af antallet af passagerer uden en reduktion af antallet af flyvninger vil kun have begrænset effekt.

En global afgift på fossilt flybrændstof ville være en god løsning. Dette lader sig imidlertid ikke gøre på kort sigt pga. forskellige internationale konventioner. Derfor søges der blandt de næstbedste løsninger til at reducere udledningerne fra international flyvning, og det diskuteres hvad der kan gøres isoleret set i en dansk kontekst.

I dette notat ser vi på to af sådanne forslag: En *passagerafgift*, som er en indirekte skat på forbrug af en ydelse, der udleder CO<sub>2</sub> og en *klimafond*, der er et branchefinansieret tilskud direkte til drivmidler med mindre eller ingen CO<sub>2</sub>-udledning. Klimarådet og elbils-kommissionen har set på en passagerafgift, mens Luftfartens Klimapartnerskab har foreslået en klimafond.

Indfrielsen af klimamål skal ske så omkostningseffektivt som muligt, under hensyntagen til både den langsigtede grønne omstilling og dansk konkurrencekraft. I dette notat har vi vurderet de to forslag (passagerafgift og klimafond) i forhold til de to hensyn: langsigtet grøn omstilling og dansk konkurrencekraft. Notet er skrevet med udgangspunkt i en normal situation i luftfarten og der tages således forbehold for den aktuelle covid-19 situation, hvor særlige hensyn kan være nødvendige.

## 1.1 Vurdering af en passagerafgift

En passagerafgift er en indirekte måde at beskatte CO<sub>2</sub> på, og en indirekte skat har en række ulemper sammenlignet med en direkte skat på CO<sub>2</sub>.

I relation til den *langsigtede grønne omstilling* vurderer vi:

- Der er ikke tvivl om at en passagerafgift på flyrejser vil reducere passagerantallet. Afgiften vil reducere rejseomfanget fordi prisen for en flyrejse har en vis betydning for beslutningen om at købe en flybillet.
- En reduktion af rejseomfanget vil dog *ikke* medføre en-til-en reduktion i udledningerne. En reduktion i passagertallet på f.eks. 4 procent vil medføre en reduktion på *mindre end 4 procent* af udledningerne. Flyselskaberne vil flyve nogle af ruterne med lidt lavere belægning og CO<sub>2</sub>-reduktionen heraf er lille.
- En passagerafgift har også andre svagheder. Passagerafgifter giver kun incitament til færre flyrejser, men ikke til andre former for reduktioner af udledningerne. F.eks. vil passagererne skulle betale den samme afgift uanset

om rejsen foretages på et gammelt ineffektivt fly eller et moderne energieffektivt fly, der udleder 25 procent mindre CO<sub>2</sub> for den samme rejse.

- En passagerafgift vil kun medføre en "engangseffekt", der parallelforskyder luftfartens udledningskurve en smule nedad, men uden at knække kurven. Medmindre afgiften senere øges, så vil instrumentet ikke bidrage til langsigtede CO<sub>2</sub>-reduktioner i det omfang der er brug for.

Samlet vurderer vi, at en passagerafgift ikke er det mest hensigtsmæssige instrument til at sikre langsigtet grøn omstilling af luftfarten.

I relation til *konkurrencekraften* vurderer vi, at:

- En passagerafgift *kun* er konkurrenceneutral under meget forsimplede og teoretiske forudsætninger, der ikke afspejler virkeligheden
- I virkelighedens verden konkurrerer netværksselskaber og punkt-til-punkt selskaber både indbyrdes og med hinanden og der er stordriftsfordele ved at bruge større fly og ved at samle trafikken på ruter med høj efterspørgsel.

Under realistiske forudsætninger er ensidige nationale passagerafgifter *ikke* konkurrenceneutral, og vil have negativ effekt på konkurrencekraften:

- En ensidig national passagerafgift vil reducere antal flypassagerer og gøre de hjemlige flyselskaber mindre konkurrencedygtige – hvad enten de er punkt-til-punktselskaber eller netværksselskaber
- Hjemlige netværksselskaber bliver også hårdere ramt af passagerafgiften end identiske udenlandske netværksselskaber – også selvom udenlandske transferpassagerer undtages for passagerafgift
- Konkret vil en dansk passagerafgift ramme 34 procent af SAS' samlede trafik målt i antal sæder og 18 procent af Norwegians, mens den kun vil ramme 1-4 procent for udenlandske konkurrenter

Derfor vil en ensidig national passagerafgift betyde større passagernedgang for det hjemlige selskab end for udenlandske konkurrenter og på grund af stordriftsfordelene i luftfarten tabes konkurrencedygtighed. Dette har betydning for konkurrencekraften fordi:

- København er allerede presset som hub, og en nedgang i passagertallet kan medføre de-hubbing som det er set tidligere andre steder i Europa
- De-hubbing forringer tilgængeligheden til omverdenen markant, hvilket skader samfundsøkonomien

Samlet vurderer vi at en passagerafgift kan have betydelige negative konsekvenser for konkurrencekraften og medvirke til at forvride konkurrencen mellem hjemlige og udenlandske selskaber. Dette er tilfældet selv hvis afgiften udformes som Klimarådet foreslår, hvor udenlandske transferpassagerer undtages for afgiften.

Helt tilsvarende, ville det være problematisk, hvis et enkelt land undlod at opkræve en fælles passagerafgift i en situation, hvor alle lande havde indført en ensartet afgift f.eks. i EU. I en sådan situation ville det blive anset for konkurrenceforvridende – og i uoverensstemmelse med traktaten om det indre marked – hvis et enkelt land fritog flyvninger ind og ud samt indenfor landet fra den fælles passagerafgift.

## 1.2 Vurdering af en klimafond ift. grøn omstilling og konkurrencekraft

**Dansk Luftfart og Luftfartens Klimapartnerskab** har foreslået en klimafond, der skal stimulere overgangen til klimavenlige drivmidler til fly. Klimafonden er derfor i økonomisk forstand et direkte subsidie til klimavenlige drivmidler. Ifølge forslaget skal fonden

finansieres af branchen selv ved at passagererne betaler et fast beløb pr flyrejse til fonden. Vi har i dette notat ikke taget stilling til om denne finansieringsform er den mest hensigtsmæssige, eller om det ville være mere optimalt at finansiere fonden over det normale skattesystem.<sup>1</sup>

I mangel af muligheden for at beskatte flybrændstof i forhold til dets CO<sub>2</sub>-indhold kan et subsidie til alternative drivmidler med lavere eller ingen drivhuseffekt være et godt alternativ med stort set samme effekt.

Forslaget om klimafond er udarbejdet af luftfartsbranchens aktører og forventes dermed at være håndterbar for branchens konkurrencekraft på kort sigt. På længere sigt kan en klimafond være positivt for konkurrencekraften.

Ifølge klimapartnerskabets rapport vil en finansiering, der svarer til 20-30 kr. per afrejse fra Danmark være tilstrækkelig til at finansiere overgangen til nye drivmidler for udenrigsfly i et omfang, der medfører en reduktion på 892.000 tons CO<sub>2</sub> i 2030.

Klimapartnerskabet vurderer samtidig, at effektivisering, ruteoptimering og flådefornyelse vil være tilstrækkeligt til at modvirke efterspørgselsvæksten frem mod 2030 således at overgangen til alternative drivmidler vil slå igennem som reelle reduktioner. Ifølge klimapartnerskabets vurderinger vil overgangen til nye drivmidler reducere udledningerne fra udenrigsluftfart med 30 procent sammenlignet med 2017 og som bringer indenrigsluftfarten i mål med en 70 procents reduktion sammenlignet med 1990.

### 1.3 Konklusion

Samlet vurderer vi, at en passagerafgift i den udformning, der har været foreslået, vil give mindre grøn omstilling på lang sigt end en klimafond, og vi vurderer også at en passagerafgift vil have større negative effekter for konkurrencekraften end en klimafond.

Indfrielsen af klimamål skal ske så omkostningseffektivt som muligt, under hensyntagen til både den langsigtede grønne omstilling og dansk konkurrencekraft. I forhold til deres indvirkning på grøn omstilling og konkurrencekraft vurderer vi:

- En *global CO<sub>2</sub>-afgift* på flybrændstof vil være et velegnet instrument til at sikre langsigtet grøn omstilling i luftfarten og vil være neutralt ift. konkurrencekraften. Afgifter har størst effekt på den grønne omstilling, hvis de indføres på et tidspunkt, hvor der er alternative, men dyrere, drivmidler til rådighed.
- Et *subsidie til klimavenlige drivmidler* (f.eks. i form af en klimafond) vurderes at være stort set lige så godt virkemiddel i forhold til grøn omstilling og subsidier kan endda være at foretrække i de tidligere faser af udvikling og markedsmodning af alternative drivmidler. Hvis det indrettes rigtigt, kan tiltaget have håndterbare negative konsekvenser for konkurrencekraften på kort sigt og være positivt for konkurrencekraften på sigt.
- En *passagerafgift* er et indirekte instrument med et mindre bidrag til langsigtet grøn omstilling af luftfarten og tiltaget kan potentielt have store negative effekter på konkurrencekraften, især hvis det medfører risiko for tab af knudepunktpositionen.

<sup>1</sup> Generelt bør finansieringen af offentlige udgifter optimeres samlet set og uafhængigt af hvor pengene bruges.

**Tabel: Overblik over vurdering ift. grøn omstilling og konkurrencekraft**

	Passagerafgift	Klimafond
<b>Grøn omstilling</b>		
Kort sigt (1-3 år)	<b>+</b> Mindre nedgang på under 4 procent af udledningerne	<b>0/+</b> Ingen direkte effekt på kort sigt, men sender signal om fremtidig efterspørgsel
Mellem sigt (2030)	<b>+</b> Reduktion på 98.000 tons CO <sub>2</sub> iflg. Klimaministeriet pba. en afgift på 60-400 kr. per billet afhængig af destination	<b>+++</b> Reduktion på 892.000 tons CO <sub>2</sub> iflg. Luftfartens Klimapartnerskab pba. en finansiering på 20-30 kr. per billet
<b>Konkurrencekraft</b>		
Kort sigt (1-3 år)	<b>--</b> Svækket konkurrencekraft for hjemlige flyselskaber	<b>-</b> Håndterbar forringelse af konkurrencekraft
Mellem sigt (3-10 år)	<b>---</b> Potentielt store negative konsekvenser ift tab af knudepunkt	<b>+</b> Potentielt positiv effekt for konkurrencekraft pga. tidligere overgang til klimavenlige drivmidler

Note: +, ++, +++ angiver lille, mellem og stor positiv effekt; -, --, --- angiver lille, mellem og stor negativ effekt

## 2. Passagerafgifter og grøn omstilling

Danmark har tidligere haft en passagerafgift på flyrejser, men valgte af afskaffe denne i 2007. Aftalen om Klimaloven fra december 2019 (endeligt vedtaget i juni 2020) introducerer målsætningen om, at Danmark senest i 2030 skal have reduceret sin nationale CO<sub>2</sub> udledning med 70 procent ift. 1990. Derudover introduceres en målsætning om at Danmark skal opnå klimaneutralitet senest i 2050. I debatten om hvordan disse nye målsætninger skal opnås peger flere parter på, at transportsektoren skal levere et betydeligt bidrag. I den forbindelse er ideen om en passagerafgift på alle flyrejser med start i Danmark blevet genoplivet. Dette selvom alene indenrigsflytrafikken, der udgør en lille del af den samlede danske flytrafik, indgår i opgørelsen af de danske CO<sub>2</sub>-udledninger.

### 2.1 Tidligere vurderinger af passagerafgifter ift. grøn omstilling

I forhold til passagerafgifterne som instrument til langsigtet grøn omstilling foreligger der tre indledende skøn for effekterne af en passagerafgift, men der er ikke foretaget egentlige konsekvensvurderinger af forslagene.

- **Klimarådet** henviser til en konsulentrapport udarbejdet for EU-Kommissionen, som vurderer, at en afgift på ca. 50 kr. per flyrejse til europæiske destinationer og ca. 300 kr. pr flyrejse for lange rejser vil reducere passagerantal og emissioner med 4 procent.
- **Elbilkommissionen** har – som en finansieringskilde – set på en passagerafgift på 100 kr. per flyrejse og skønner med betydelig usikkerhed, at en sådan afgift vil reducere antallet af flyrejser med godt 5 procent. Elbilkommissionen har ikke vurderet størrelsen af CO<sub>2</sub>-reduktionen fra en passagerafgift på flyrejser.
- **Klimaministeriet** vurderer i et Folketingssvar effekten af en passagerafgift på 60 kr. pr billet rejser i Europa, 200 kr. pr billet for mellemlange rejser og 400 kr. pr billet for lange interkontinentale flyvninger. Klimaministeriet vurderer sammen med Skatteministeriet, at en sådan afgift vil reducere CO<sub>2</sub>-udledningen med ca. 98.000 tons CO<sub>2</sub> i 2030, hvoraf 70.000 tons er fra udenrigsfly. Det fremgår ikke hvor meget passagertallet ventes at falde. Det vurderes imidlertid, at en afgift vil føre til en vis CO<sub>2</sub>-lækage fordi det vil blive mere attraktivt at fortage flyrejser fra udenlandske lufthavne. Denne lækage-effekt er dog ikke indregnet i de skønnede CO<sub>2</sub>-reduktioner.

### 2.2 Vores vurdering

I relation til den *langsigtede grønne omstilling* er en passagerafgift en indirekte måde at beskatte CO<sub>2</sub> på, og en indirekte skat har en række ulemper sammenlignet med en direkte skat på forureningskilden (CO<sub>2</sub>).

Der er ikke tvivl om at en passagerafgift på flyrejser vil reducere passagerantallet. Afgiften vil reducere rejseomfanget fordi prisen for en flyrejse har en vis betydning for beslutningen om at købe en flybillet, men effekten vil være relativ lille.

En passagerafgift kan alene reducere udslippene ved at reducere rejseomfanget. Afgiften giver ikke i sig selv noget incitament til at vælge mere energieffektive fly eller anvende klimavenlige brændsler eller teknologier. F.eks. vil passagererne skulle betale den samme afgift uanset om rejsen foretages på et gammelt ineffektivt fly eller et moderne energieffektivt fly, der udleder 30 procent mindre CO<sub>2</sub> for den samme rejse. Det er svært at se, at dette er en fremtidssikret vej, da yderligere reduktioner udelukkende sker ved at reducere rejseomfanget yderligere gennem endnu højere afgifter.

En reduktion af rejseomfanget vil ikke medføre en-til-en reduktion i udledningerne. En reduktion i passagertallet vil medføre en mindre reduktion af udledningerne. Tager man udgangspunkt i Klimarådets umiddelbare vurdering, så antager rådet at en 4 procents nedgang i passagerantallet vil medføre en 4 procents reduktion i emissionerne.

Ræsonnementet er at færre passagerer automatisk fører til færre flyvninger. Sådan vil det ikke nødvendigvis foregå i den virkelige verden. Her vil flyselskaberne på visse ruter finde det optimalt at fortsætte med samme antal flyvninger selvom de har lidt færre passagerer. Flyselskaberne vil flyve nogle af ruterne med lidt lavere belægning og CO<sub>2</sub>-reduktionen heraf vil være begrænset. Dermed vil CO<sub>2</sub>-reduktionen ved en 4 procents nedgang i passagertallet højst være 4 procent og sandsynligvis lavere.

På lang sigt vil flyselskabernes tilpasse den samlede produktion/kapacitet og reduktionen vil alt andet lige nærme sig nedgangen på 4 procent over tid. Tilpasningsmuligheder er dog ret begrænsede på kort sigt, og flyselskaberne vil i første omgang opleve overkapacitet og øgede enhedsomkostninger og deraf følgende forringelser af ruteøkonomien og svækkede muligheder for at bidrage til grøn omstilling. Mulighederne ift. reduktion af antallet af flyvninger, som respons på en 4 procents nedgang vil være helt afhængig af den enkelte rute, frekvenserne, flytyper og ruteøkonomi.

På nogle ruter med mange frekvenser vil flyselskaberne kunne tage en enkelt frekvens ud og lukke den eller erstatte med mindre fly. Her vil selskabet typisk nedlægge den frekvens, der præsterer dårligst. Det er nemmere at reducere kapaciteten på ruter med, hvor det er muligt at gå fra eksempelvis et fly med 90 sæder (CRJ) til et fly med 70 sæder (ATR72). På de ruter der flyves med typiske mellemdistancefly, som har omkring 180 sæder (f.eks. Airbus A320), kan næste størrelse i nedadgående retning være et fly med 90 sæder. Det er således ikke lige til at reducere antallet af flyvninger med 4 procent blot fordi antallet af passagerer måtte falde med 4 procent. På langdistanceruter har flyselskaberne endnu vanskeligere ved at erstatte med mindre fly.

Mulige andre måder at tilpasse trafikken kan være, at lukke eller forkorte sæsonruter/ruter til feriedestinationer, som er mere sårbare end ruter med erhvervsrejsende og dermed bedre indtjening. På ruter med god økonomi vil der sandsynligvis ikke være grund til at justere antallet af flyvninger ved et bortfald af 4 procent af de mest prisfølsomme passagerer. Dermed vurderer vi, at en nedgang i passagertallet ikke umiddelbart vil medføre en tilsvarende nedgang i antallet af flyvninger, og dermed heller ikke til en tilsvarende nedgang i brændstofforbruget og udledninger.

Samlet vurderer vi, at en passagerafgift ikke er det mest ideelle instrument til at sikre grøn omstilling af luftfarten. En passagerafgift vil medføre en "engangseffekt", der parallelforskyder luftfartens udledningskurve en smule nedad, men uden at knække kurven. Medmindre afgiften senere øges, så vil instrumentet ikke bidrage til langsigtede CO<sub>2</sub>-reduktioner i det omfang der er brug for.

### 3. Passagerafgifter og konkurrencekraft

I aftalen om Klimaloven præciserer partierne at:

*'Indfrielsen af Danmark klimamål skal ske så omkostningseffektivt som muligt, under hensyntagen til både den langsigtede grønne omstilling, bæredygtig erhvervsudvikling og dansk konkurrencekraft, sunde offentlige finanser og beskæftigelse. Dansk erhvervsliv skal udvikles og ikke afvikles.'*



Ikke mindst i lyset af ovenstående debatteres både klimaeffekterne og de økonomiske effekter på flybranchen og resten af samfundet af at indføre en passagerafgift i Danmark.

### 3.1 Tidligere vurderinger af passagerafgifter og konkurrencekraft

I forhold til passagerafgifternes indvirkning på konkurrencekraften foreligger der en nyere og en ældre vurdering af effekterne.

**Skatteministeriet** vurderede sammen med en arbejdsgruppe konsekvenserne af at afvikle den daværende passagerafgift i Danmark på 75 kr. pr. flyrejse. Arbejdsgruppen konkluderede blandt andet, at en afskaffelse af passagerafgiften ville forbedre Københavns Lufthavns konkurrenceposition i forhold til de andre skandinaviske hovedstæder. Arbejdsgruppen vurderede også at en fjernelse eller reduktion af passagerafgiften kan medvirke til at styrke luftfarten i konkurrencen, ligesom det vil øge mulighederne for, at provinslufthavne også vil kunne tiltrække nye internationale ruter.

Konkret pegede arbejdsgruppen med deltagelsen af Økonomi-, Erhvervs-, Finans-, Transport-, Miljø- og Skatteministeriet i sin rapport<sup>2</sup> på, at:

*'Københavns Lufthavns status som trafikknudepunkt (såkaldt hub) giver en række samfundsmæssige gevinster, som det dog kan være svært at kvantificere. Gode trafikforbindelser er en vigtig parameter for virksomhedernes lokaliseringsbeslutning. For passagererne betyder mange ruter og selskaber øget konkurrence, hyppigere afgang og lavere priser. For Hovedstadsområdet giver gode trafikforbindelser bedre muligheder for at tiltrække f.eks. store konferencer og at være udgangspunkt for krydstogtsturisme.'*

I forhold til effekten af at afskaffe den daværende passagerafgift pegede arbejdsgruppen i sin rapport på at:

*'En afskaffelse af passagerafgiften ville formentlig forbedre Københavns Lufthavns konkurrenceposition i forhold til de andre skandinaviske hovedstæder, men kan ikke garantere Københavns Lufthavns hubstatus.'*

Det kan synes nærliggende at vurdere effekten af at indføre en passagerafgift ved at vende fortegnet på ovenstående konklusioner, hvilket peger på, at der vil være negative konsekvenser for luftfartsbranchen og for resten af samfundet. Denne tilgang tager naturligvis ikke højde for forhold der måtte have ændret sig siden 2005, og ovenstående konklusion skal ses i dette lys.

**Klimarådet** vurderer, man i Danmark kan indføre en passagerafgift som den tyske uden negativ effekt på den samlede beskæftigelse og bruttonationalproduktet. Klimarådet vurderer desuden, at en dansk passagerafgift kan udformes, så den tager hensyn til at sikre danske lufthavnes rolle som knudepunkt (hub).

Konkret skriver Klimarådet at:

*'hvis Danmark kopierer den tyske passagerafgift, vil det give et provenu på 1,3 mia. kr. og reducere passagerantal og emissioner med 4 pct. uden negativ effekt på den samlede beskæftigelse og bruttonationalproduktet'*

samt at

*'I udformningen af afgiften kan Danmark fx undlade at pålægge transferpassagerer en passagerafgift i danske lufthavne, hvilket er modellen, der anvendes i dag i vores*

<sup>2</sup> <https://www.skm.dk/aktuelt/publikationer/rapporter/analyse-af-passagerafgiften/>

*nabolande. På den måde er det afgiftsmæssigt ligestillet at flyve fra sit hjemland eller via Danmark.'*

Klimarådet når - i modsætning til de tidligere vurderinger - altså frem til at en passagerafgift ikke har negative indvirkninger på konkurrencesituationen for luftfarten i det land der måtte indføre en sådan afgift.

Klimarådet bygger deres vurdering på en konsulentrapport udført for EU Kommission.<sup>3</sup> Dette studie finder, at der ikke vil være nogen mærkbare konsekvenser på økonomien af passagerafgifter. Konsulentrapporten har analyseret en *afvikling* af eksisterende passagerafgifter i de lande, hvor de findes, og finder, at under bestemte forudsætninger vil afviklingen ikke have nogen effekt på beskæftigelsen eller bruttonationalproduktet. Regnestykket forudsætter, at generelle skatter eller afgifter samtidig øges, så det giver samme provenu som passagerafgiften. Regnestykket ser endvidere bort fra de effekter, som luftfarten bidrager med gennem de såkaldte tilgængelighedseffekter og de afledte effekter på produktivitet.

En del andre studier når til ganske anderledes resultater, fx PwC i Frankrig, som peger på at en fjernelse af den franske passagerafgift vil øge fransk BNP med €2,5 mia. i 2030. Studiet viser desuden, at passagerafgifter ikke kun skader hjemlandet. Andre lande bliver også ramt. Konkret viser PwC studiet, at en fjernelse af de franske passagerafgifter vil øge BNP i andre lande med tilsammen €4,7 mia. Studiet peger i øvrigt på at fjernelsen vil være neutral for det franske skatteprovenu pga. øget aktivitet og dermed øget provenu fra andre skatter.<sup>4</sup>

### 3.2 Udformning af passagerafgiften

I vores vurdering af konkurrenceeffekterne tages udgangspunkt i at passagerafgiften er udformet svarende til den afgift, der blev afskaffet i 2007. Det er også samme udformning som Klimarådet har vurderet, dog med en differentieret sats alt efter rejsens længde. Den daværende afgift tog højde for en række forhold omkring små luftfartøjer, militære flyvninger etc., men det centrale var:

- Afgift pr. afrejsende passager uanset destination
- Afgift på et fast beløb i kroner uanset rejsens pris
- Omfatter både indenrigs- og udenrigsrejser og en kombination heraf
- Returrejser på indenrigsruter betaler afgift to gange
- Kombinationer af indenrigs- (tilslutning) og udenrigsfly eller af flere indenrigsflyvninger betaler kun én afgift
- Udenlandske rejsende i transit eller transfer betaler ikke afgift, hvis flyvningerne er på én sammenhængende billet. Det samme gælder danske rejsende til Danmark, der skal videre med indenrigsfly.

### 3.3 Definition af konkurrenceneutralitet

I vurdering af konkurrencekraft ser vi alene på om den hjemlige flybranches konkurrenceforhold ændres ved indførelse af en passagerafgift eller om passagerafgifter kan siges at være *konkurrenceneutral*. Vi anvender følgende definition af konkurrenceneutralitet:

<sup>3</sup> 'Taxes in the field of aviation and their impact', udarbejdet for EU Kommissionen af SEO Economic Research og CE Delft, juni 2019.

<sup>4</sup> 'The economic impact of air taxes in Europe – France', udarbejdet for A4E (sammenslutning af store europæiske flyselskaber) af PwC, oktober 2017.

'En regulering/afgift er konkurrenceneutral, hvis den ikke ændrer forholdet mellem de påvirkede virksomheders omkostninger ved at levere en vare eller service på et marked, hvor virksomhederne er i konkurrence'.

### 3.4 Tre modeller til vurdering af konkurrenceneutralitet

Vi opstiller i det følgende tre modeller, der hver afspejler forskellige konkurrencesituationer et flyselskab kan befinde sig i. For hver model/konkurrencesituation analyserer vi hvilke forhold der er afgørende for om en passagerafgift er konkurrenceneutral eller ej.

#### 3.4.1 Model 1: Konkurrence på én rute isoleret

I denne simple model ser vi på effekterne af ét land isoleret indfører passagerafgifter, mens andre lande ikke gør. I model 1 antages det at der er to lande og forudsættes, at:

- Landene A og B er identiske og har hvert sit flyselskab (a og b), der flyver mellem de to lande, som den eneste rute.
- De to flyselskabers rutenetværk er således identiske

Der indføres nu en passagerafgift på rejser, der starter i land A vil blive pålagt rejser mellem Land A og B uanset hvilket flyselskab der flyves med. En passagerafgift vil i denne meget forsimplede model betyde:

- Flyselskaberne oplever samme fald i efterspørgslen pga. passagerafgiften fordi de begge bliver pålagt afgiften på al deres trafik

I dette stærkt simplificerede tilfælde er passagerafgiften konkurrenceneutral. Dette bryder dog sammen hvis flyselskaberne ikke er identiske, men fx servicere forskellige passagersegmenter, f.eks. højt og lavt serviceniveau. I det tilfælde vil prisen hos selskabet med den lavest pris stige relativt mere end prisen hos en udbyder af billetter med mere kvalitet og en højere pris.

**Figur 1: Konkurrence på én rute isoleret**

#### Model 1

Flyselskaberne flyver kun mellem A og B

Flyselskaberne konkurrerer om passagerer mellem A og B

Passagerafgift pålægges alle flyrejser fra A uanset om de flyves af selskab A eller B



Kilde: Implement Economics

### 3.4.2 Model 2: Konkurrence på én rute som del af et netværk

Denne model er identisk med den forrige med den udvidelse, at flyselskaberne udover at flyve på ruten mellem A og B, hvor de er i konkurrence, også flyver på ruterne hhv. A til C og B til C.

I denne simple model forudsættes, at:

- Hvert selskab flyver passagerer fra sit hjemland til land C, men flyselskaberne a og b konkurrerer ikke på disse flyvninger

I denne model vil en passagerafgift være konkurrenceneutral hvis og kun hvis:

- Flyselskaberne er identiske, og
- Der *ikke* er stordriftsfordele for flyselskaber

I denne model er det altså afgørende om der er stordriftsfordele i et flyselskab eller ej. Hvis der er stordriftsfordele, betyder det, at omkostningerne pr. passager falder jo større det samlede antal passagerer er på alle selskabets ruter.

I denne model er en passagerafgift *konkurrenceforvridende* hvis

- Der er **stordriftsfordele** for flyselskaber (dvs. at flyselskaber med flere passagerer har lavere omkostninger per passager)

Afgiften vil altså være konkurrenceforvridende, selv hvis flyselskaberne er helt identiske i udgangspunktet, men hver især har stordriftsfordele.

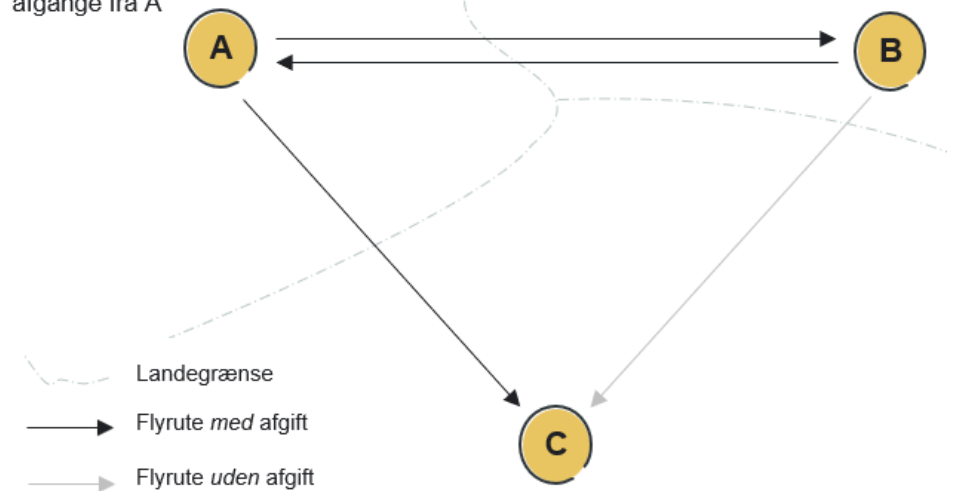
**Figur 2: Konkurrence på én rute isoleret som en del af et netværk**

#### Model 2

Flyselskaberne konkurrerer kun mellem A og B

Flyselskaber flyver også til C, men konkurrerer ikke

Passagerafgift pålægges alle afgangne fra A



Kilde: Implement Economics

I dette tilfælde vil omkostningerne per passager stige mere for selskab a end for b fordi selskab a oplever fald i efterspørgslen pga. passagerafgiften på begge sine ruter, mens selskab b kun pålægges afgiften på den ene af sine to ruter.

Fordi flyselskab a pålægges afgiften på alle rejser (til både B og C), mens flyselskab b kun pålægges afgift på rejser fra A, så vil flyselskab a opleve en større nedgang i antal passagerer end flyselskab b. Selskab a mister flere passagerer og dermed også flere stordriftsfordele end selskab b. Dermed får b et højere omkostningsniveau end b, som ikke rammes lige så meget af afgiften.

Ergo fører afgiften til en ændring i forholdet mellem de påvirkede virksomheders omkostninger ved at levere flyrejser i det marked, hvor virksomhederne er i konkurrence. En passagerafgift vil dermed være konkurrenceforvridende.

I en mere realistisk model vil hvert selskab have et stor antal ruter, og dette forværrer konkurrenceforvridningen. I nedenstående eksempel pålægges flyselskab a passagerafgifter på 100 procent af ruterne, mens flyselskab b kun pålægges på 7 procent af ruterne.

**Figur 3: Konkurrence på én rute isoleret som en del af et netværk**

#### Model 2a

Flyselskaberne konkurrerer kun mellem A og B

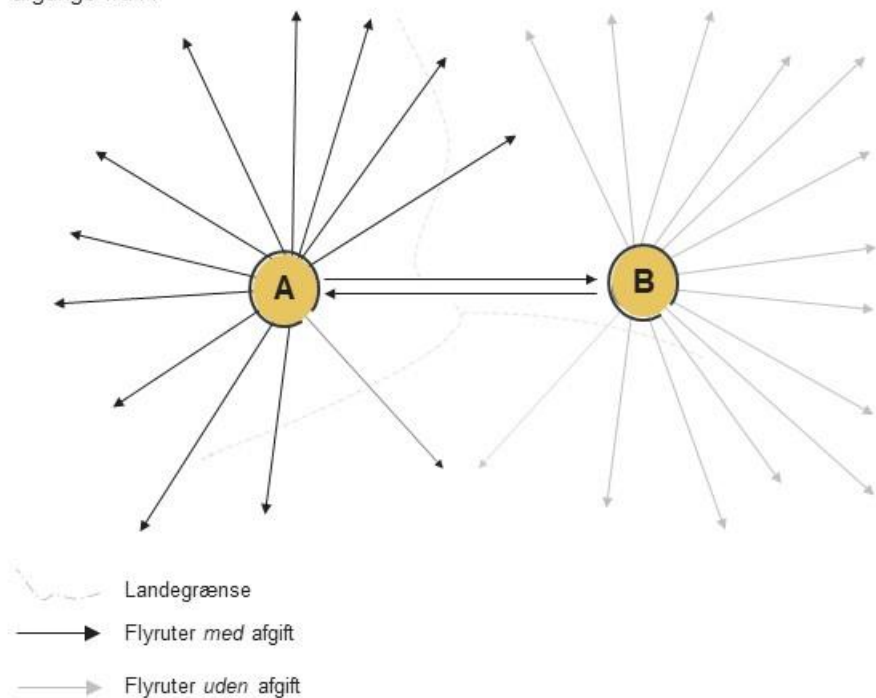
Flyselskaber flyver også til mange andre destinationer, men konkurrerer ikke

Passagerafgift pålægges alle afgang fra A

*I dette eksempel:*

A pålægges afgift på alle ruter (100%)

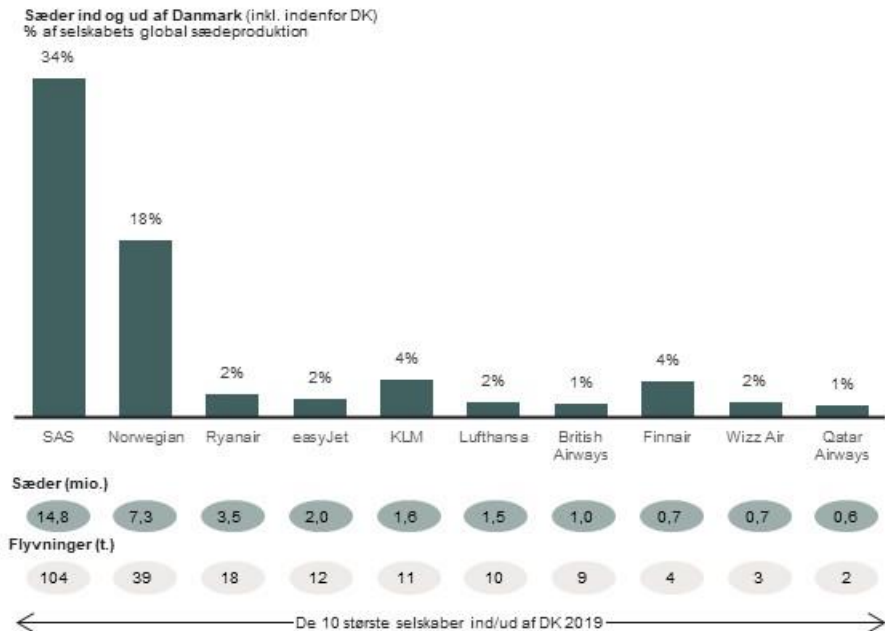
B pålægges afgift på 1 ud af 15 ruter (7%)



Kilde: Implement Economics

Situationen i figur 3 er et illustrativt eksempel. I virkelighedens verden ser billedet ud som i figur 4. Vores analyse baseret på den faktiske sædeproduktion ind og ud af Danmark for de 10 største selskaber viser, at de hjemlige selskaber bliver ramt på 18-34 procent af selskabernes samlede trafik, mens udenlandske selskaber kun bliver ramt på 1-4 procent af deres samlede trafik.

**Figur 4: Potentiel eksponering for danske passagerafgifter**



Note: Analysen omfatter de 10 største ruteselskaber målt på udenrigstrafik til/fra Danmark i 2019.

Kilde: Implement Economics pba data fra SRS analyser

### 3.4.3 Model 3: Konkurrence mellem to knudepunkter

I model 3 udvides model 2 med endnu et element fra den virkelige verden. I model 3 er A og B knudepunkter, hvor hvert flyselskab henter passagerer via feeder ruter fra D og E og transferer passagerer i deres respektive knudepunkter, A og B, og flyver dem videre til slutdestinationen C sammen med passagerer fra deres hjemland, som også skal til C. Det antages, at den ene feederlufthavnen (D) ligger i samme land som lufthavn A, mens den anden (E) ligger i et andet land end A.

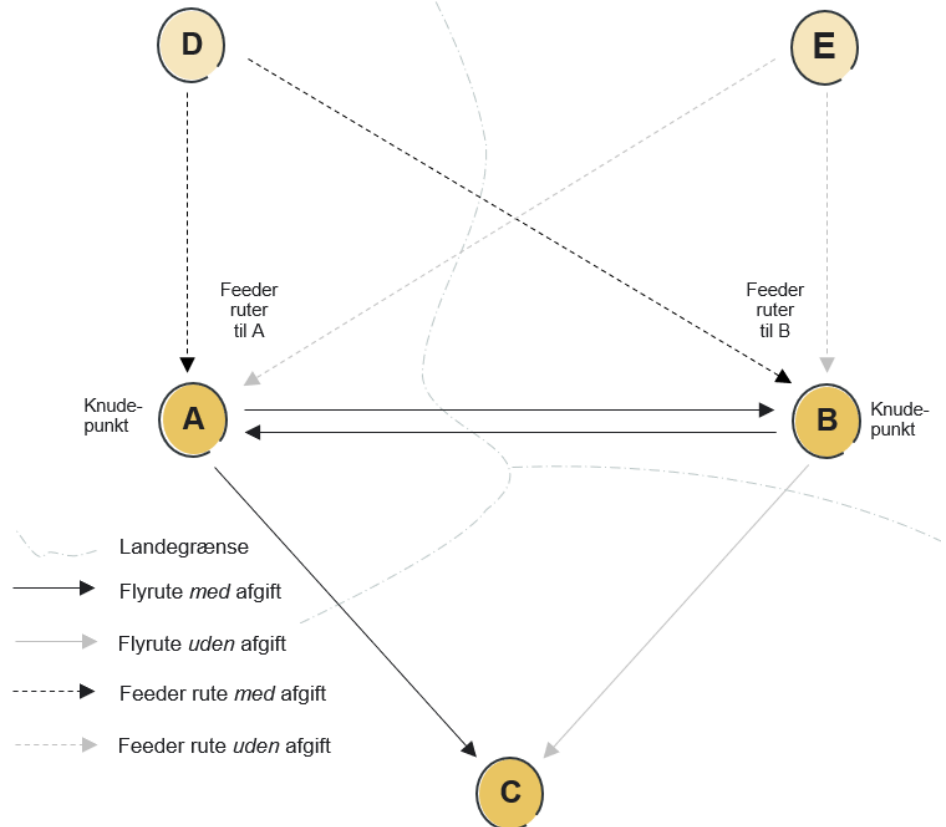
**Figur 5: Konkurrence mellem to knudepunkter**

**Model 3**

Flyselskaberne konkurrerer mellem A og B

Flyselskaberne konkurrerer om transferpassagerer fra D og E til C

Passagerafgift pålægges alle afgangne fra A



Kilde: Implement Economics

For at vurdere konkurrenceneutraliteten af en afgift på flyrejser fra land A i denne model har vi anvendt et simpelt eksempel. I eksemplet flyver *flyselskab a* 150 passagerer fra hver af de to feederlufthavne D og E, og det antages at halvdelen (75 passagerer) er transferpassagerer, der rejser videre til C. Det antages også, at *flyselskab a* flyver 300 passagerer fra A til C, hvoraf de 150 passagerer er transfer (nemlig 75 fra D og 75 fra E) og resten (150 passagerer) er lokalt afgående fra A til C.

Det antages også, at flyselskab b har en helt identisk operation, blot via deres knudepunkt i land B. De to flyselskaber er således helt ens, som udgangspunkt. De to flyselskaber konkurrerer således om transferpassagererne i D og E, som begge har valgt mellem at flyve via A eller via B for at komme til C.

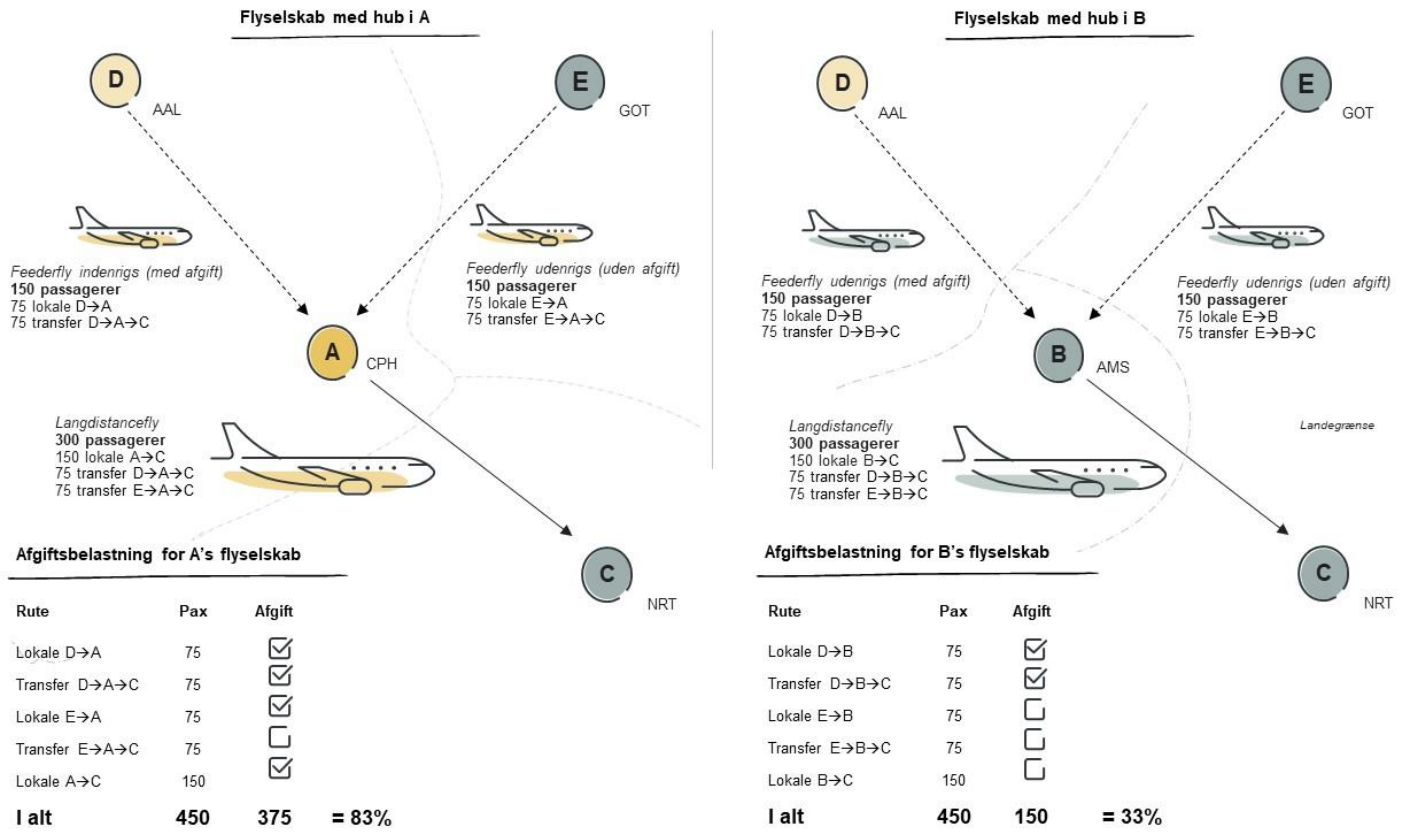
Herefter indføres en passagerafgift i land A og det beregnes, hvor stor en del flyselskabernes passagerer der bliver pålagt denne afgift.

- For *flyselskab a* pålægges alle passagerer afgiften undtagen transferpassagererne fra E, som er undtaget pga fritagelsen for udenlandske

transferpassagerer. Med den givne trafik i eksemplet pålægges der afgift på 83 procent af trafikken for flyselskab a.

- For *flyselskab b* betales der kun afgift for de rejser der går ud af land A, dvs både de direkte rejser fra feederlufthavnen D til knudepunktet B og de transferrejser fra D via B, som flyver til C. Alle andre rejser betaler ikke afgift, og for flyselskab b pålægges der afgift på 33 procent af passagererne.

**Figur 6: Eksempel på konkurrence mellem to helt identiske knudepunkter – A har afgift, B har ikke**



Kilde: Implement Economics

Fordi det ene af de to flyselskaber – som i udgangspunktet er helt identiske – pålægges afgifter på en større del af trafikken end det andet selskab og fordi det forventes, at en afgift reducerer passagertallet, så vil flyselskab a også opleve større nedgang i passagertallet end flyselskab b. Flyselskab a vil således være mindre end b efter afgiften.

For at denne ændring skulle være konkurrenceneutral, vil det således kræve, at der ikke er stordriftsfordele på den enkelte flyvning eller den enkelte lufthavn (der overvælter omkostningerne på flyselskaberne) således, at færre passagerer ikke gør flyvningen dyrere per passager. Det ville i praksis skulle betyde, at små fly og små lufthavne skulle være lige så omkostningseffektive som større fly og større lufthavne, hvilket ikke er en realistisk forudsætning.

Hvis der derimod er stordriftsfordele på den enkelte flyvning (hvilket der er i virkeligheden), vil det umiddelbare fald i antal passagerer, der flyver ud på alle ruter fra A (pga. passagerafgiften fra A) medføre færre passagerer på ruten A til C, hvilket øger omkostningen og dermed prisen for både passagerer der starter i A og transferpassagerer fra D og E. Det medfører at knudepunkt A bliver mindre attraktivt end knudepunkt B, hvilket får flere transferpassagerer fra D og E til at vælge knudepunkt B.



Antallet af transferpassagerer der påvirkes således forskelligt, selvom om de er fritaget for passagerafgiften.

Dermed får *flyselskab a* et højere omkostningsniveau på ruten fra D og E til C *via A* end *flyselskab b* har på den konkurrerende rute fra D og E til C *via B*. Ergo fører afgiften til en ændring i forholdet mellem de påvirkede virksomheders omkostninger ved at levere flyrejser i det marked, hvor virksomhederne er i konkurrence. Afgiften vil dermed være konkurrenceforvridende.

### 3.5 Den faktiske konkurrencesituation

Den teoretiske vurdering i forrige afsnit peger på, at både flybranchens organisering og omkostningsstruktur er afgørende for om en passagerafgift vil være konkurrenceneutral.

En vurdering af passagerafgifter i forhold til deres effekter på konkurrencekraften og eventuel konkurrenceneutralitet bør tage udgangspunkt i at følgende karakteriserer luftfartsbranchen:

- Luftfartsbranchen er karakteriseret med mange forskellige typer af flyselskaber med forskellige prispunkter, kvalitetsniveauer og forretningsmodel (punkt-til-punkt eller netværk)
- Luftfarten er karakteriseret ved stordriftsfordele (flyselskaber og lufthavne er præget af store faste omkostninger, se boks), og flyselskaber har stordriftsfordele på ruteniveau, så jo flere passagerer per rute, desto lavere omkostninger pr passager (hænger sammen med at store fly har generelt lavere enhedsomkostninger end små fly)
- Luftfartsbranchen er karakteriseret ved store knudepunktsselskaber, som konkurrerer indbyrdes om transferpassagerer – og der konkurreres i stor udstrækning i "hinandens opland" om de samme passagerer

#### BOKS: Stordriftsfordele i luftfarten

I den økonomiske litteratur beskrives denne omkostningsstruktur ud fra en række centrale begreber som defineres nedenfor:

##### Stordriftsfordele (economies of scale)<sup>5</sup>

- **på lufthavnsniveau:** Når en lufthavns omkostninger per rejsende falder i takt med at det samlede antal rejsende gennem lufthavnen stiger
- **på selskabsniveau:** Når et flyselskabs omkostninger per passager på alle selskabets ruter alt andet lige falder i takt med at det samlede antal passagerer stiger
- **på flyniveau:** Når omkostninger per passager er lavere for store fly end for små fly

**Tæthedsfordele (economies of density):** Når et flyselskabs omkostninger per passager falder i takt med at selskabet øger *antal passagerer per rute*<sup>6</sup> (stordriftsfordele på ruteniveau)

**Netværksfordele (economies of network size):** Når et flyselskabs omkostninger per passager falder i takt med at selskabet øger størrelsen af netværket, dvs øger *antal ruter*.<sup>7</sup> Dette kaldes også iblandt *samdriftsfordele* (economies of scope). De opstår når et flyselskabs omkostninger per passager falder i takt med at flyselskabet leverer flere forskellige produkter (typisk flyvninger på flere forskellige ruter)<sup>8</sup>

<sup>5</sup> 'Competitive Airlines', Report from the Nordic competition authorities, No.1/2002

<sup>6</sup> 'Economies of Density versus Economies of Scale: why trunk and local service airline costs differ', Caves, D.W., L.R. Christensen, and M.W. Tretheway (1984), Rand Journal of Economics, 15, 471-489.

<sup>7</sup> 'Economies of Density, Network Size and Spatial Scope in the European Airline Industry', Manuel Romero-Hernandez and Hugo Salgado, Working Paper UCB-ITS-WP-2005-1, University of California at Berkeley, April 2005

<sup>8</sup> 'Measurement of a cost function for US airlines: restricted and unrestricted translog models', William J. Meland, University of Minnesota, juni 2016

Danmark og især resten af Norden er præget af lange afstande og tyndt befolkede områder og selv de største byer i Norden er små i europæisk sammenhæng. Derfor er det alt andet lige sværere for flyselskaber i denne geografi at opnå samme skalafordele, som flyselskaber der har hjemmebase i tættere befolkede områder som Paris, Amsterdam og London.

### 3.6 Vurdering af konkurrenceneutralitet

Passagerafgifter kan teoretisk set godt være konkurrenceneutrale, men kun under helt særlige – og urealistiske – forudsætninger.

Den virkelige verden er præget af forskellige flyselskaber, stordriftsfordele på både rute og selskabsniveau (via netværksfordele) og knudepunktsselskaber, der konkurrerer indbyrdes om transferpassagerer. Dermed minder den virkelige verden mest om model 3, hvor der er stordriftsfordele på den enkelte rute og for den enkelte lufthavn.

Med disse realistiske forudsætninger vil passagerafgifter være konkurrenceforvridende, hvis de indføres isoleret i et land.

Det land der ensidigt indfører passagerafgifter vil påføre sit hjemlige flyselskab en konkurrenceforringelse og det vil på sigt gå ud over landets hjemlige flyselskab og gøre det sværere at opretholde en høj tilgængelighed til andre lande.

Helt tilsvarende vil det være problematisk, hvis et enkelt land undlod at opkræve en fælles passagerafgift i en situation, hvor alle lande har indført en ensartet fælles afgift f.eks. i EU. I en sådan situation vil det blive anset for konkurrenceforvridende – og i uoverensstemmelse med traktaten om det indre marked – hvis et enkelt land undlod at opkræve den fælles passagerafgift.

### 3.7 Konsekvenser af en passagerafgift

#### 3.7.1 Tidligere vurderinger

Konsekvensanalysen fra Skatteministeriet i 2005 fandt at afskaffelsen af en passagerafgift på 75 kr. ville give en stigning i antal passagerer i danske lufthavne på 4 procent.<sup>9</sup>

Dette svarer – blot med modsat fortegn – til det som Klimarådet anfører i sin indledende analyse, nemlig at hvis Danmark kopierer den tyske passagerafgift, som ligger på mellem 50 og 300 kr. pr rejse, vil det sænke passagerantallet med 4 procent.<sup>10</sup>

Elbilkommissionen skønner en nogenlunde tilsvarende effekt, hvor en passagerafgift på 100 kr. pr. flyvning vil reducere antallet af flyrejser med godt 5 procent. For indenrigsrejser skønnes reduktionen at være ca. 30 procent.<sup>11</sup>

En beregning udført for Svensk Flyg viste en lidt mindre effekt, nemlig at indførelse af en passagerskat i Sverige (110 SEK indenrigs og 270 SEK udenrigs) ville give et fald i antal passagerer på 2,7 til 4,5 procent.<sup>12</sup>

<sup>9</sup> 'Analyse af passagerafgiften', Økonomi- og Erhvervsministeriet, Finansministeriet, Transport- og Energiministeriet, Miljøministeriet og Skatteministeriet, juni 2005.

<sup>10</sup> 'Regulering af flysektoren - Vurderingsnotat om mulighederne for at nedbringe luftfartens drivhusgasudledninger', Klimarådet, november 2019. 'Taxes in the field of aviation and their impact', EU-Kommissionen, juni 2019.

<sup>11</sup> 'Delrapport 1- Veje til en grøn bilbeskatning', Kommissionen for grøn omstilling af personbiler, september 2020.

<sup>12</sup> 'Flygskatt – en samhällsekonomisk analys', Johan Ericson & Rickard Hammarberg, WSP, juni 2015.

Samtlige af disse vurderinger er foretaget ud fra forsimplede "alt-andet-lige" betragtninger og ud fra en generel priselasticitet for flyrejser.

### 3.7.2 Risiko for de-hubbing og konsekvenser heraf

På baggrund af vores analyse i afsnit 3.6, som viste at passagerafgifter kan have en forvridende effekt på konkurrencen mellem to knudepunkter, og givet den relativt store økonomiske værdi for Danmark af at have et knudepunkt<sup>13</sup>, så vurderer vi at en vurdering af konsekvenserne af en flyafgift bør omfatte de mulige konsekvenser for knudepunktet i Københavns lufthavn.

Som vist i afsnit 3.6 vil en passagerafgift have betydning for konkurrenceforholdet mellem to knudepunktsselskaber og dermed for valget eller fravalget af det ene knudepunktsselskab frem for det andet, også selvom transferpassagerer undtages. En passagerafgift vil således bidrage til at udhule Københavns hub-status også selvom om transferpassagerer undtages.

En lufthavn med knudepunkt-status har flere interkontinentale ruter, hvilket igen driver flere korte feeder-ruter, men knudepunkts-status kan ikke tages for givet. København har i forvejen et relativt lille opland og knudepunktet må betegnes som sårbart. Dette understøttes af udviklingen i andelen af transferpassagerer, som gennem længere tid er faldet og de senere år stabiliseret.

Københavns Lufthavns position som knudepunkt i Norden er altså truet af en relativ lav vækst i antallet af internationale afgang og et fald i forbindelsesmulighederne for transferpassagerer siden 2006. Samtidig har lufthavnene i Stockholm, Oslo, Helsinki og Berlin alle ambitioner om at være knudepunkter. Københavns hub-tilgængelighed – som måler kvaliteten i form af antallet af forbindelsesmuligheder - er forringet fra 2005 til 2015 og den konkurrerende hub Helsinki har overhalet på antal forbindelser fra Europa.<sup>14</sup>

Såfremt knudepunktsfunktionen forsvinder (såkaldt 'dehubbing, se boks), så kan Danmark miste et stort antal passagerer og imødesee en stor nedgang i tilgængeligheden. En passagerafgift vil ifølge Klimarådet alt andet lige medføre en nedgang på 4-5 procent af passagererne. Sker denne nedgang i en situation, hvor knudepunktet kun lige nøjagtigt er holdbart, så kan selv en relativ lille forringelse af konkurrencevilkårene få ganske store konsekvenser, hvis det er "dråben" der får knudepunktet til at gå i opløsning.

#### BOKS: Eksempler på "dehubbing"

"Dehubbing" beskriver situationen, hvor en lufthavn mister sin knudepunktsfunktion (hub).

- Bruxelles Zaventem oplevede i 2001 en "dehubbing", hvor knudepunktet blev opløst i forbindelse med, at det nationale belgiske luftfartsselskab, Sabena, gik konkurs. Dette betød et dramatisk fald i antallet af transferpassagerer fra en andel på 29 procent til 9 procent på blot to år, mens den direkte tilgængelighed i Bruxelles forblev 31 procent lavere fem år efter konkursen.
- Zürich Lufthavn har ligesom Bruxelles Zaventem oplevet en situation, hvor det nationale luftfartsselskab gik konkurs i 2001. Til trods for, at Swissair blev overtaget af Crossair, som senere blev omdøbt til SWISS, medførte konkursen, at antallet af ugentlige frekvenser forblev 25 procent lavere i Zürich Lufthavn fem år efter konkursen.

Kilde: 'Luftfartsstrategi for Danmark, Transport- og Bygningsministeriet, juli 2017

<sup>13</sup> 'Luftfartsstrategi for Danmark, Transport- og Bygningsministeriet, juli 2017.

<sup>14</sup> 'Luftfartsstrategi for Danmark, Transport- og Bygningsministeriet, juli 2017.

## 4. Klimafond som alternativ til passagerafgift

Luftfartsbranchen har gennem klimapartnerskabet for luftfart foreslået en klimafond, der overordnet fungerer ved at opstille konkrete mål om at reducere CO<sub>2</sub>-udledningen fra flyrejser med 70 procent ift. 1990 for indenrigsrejser (svarer til regeringens målsætning) og med 30 procent ift. 2017 for udenrigsrejser.

Målene opnås ved 1) markedsdrevne reduktioner gennem effektivisering, ruteoptimering og flådefornyelse, og 2) øget iblanding af klimavenlige drivmidler i flybrændstoffet.

Klimavenlige drivmidler er dyrere og derfor forventes gennemsnitsprisen på flybilletter at stige. Merprisen på billetter forventes at gå fra 10 kr. ved et krav om iblanding af 2 procent grønne drivmidler i 2020 op til 100 kr. ved iblandingskrav på 30 procent i 2030. Med klimafonden udglattes merprisen over perioden frem til 2030, hvilket forventes at kræve en merpris i hele perioden på 20-30 kr. pr. billet.<sup>15</sup>

### 4.1 Klimafond og grøn omstilling

Klimafonden giver CO<sub>2</sub>-reduktioner ved at tilskynde brugen af klimavenlige brændsler og teknologier – og slår dermed ind på en mere fremtidsorienteret vej, der kan føre videre frem mod målet om CO<sub>2</sub>-neutralitet i 2050.

I mangel af muligheden for at beskatte flybrændstof i forhold til dets CO<sub>2</sub>-indhold kan et subsidie til alternative drivmidler med lavere eller ingen drivhuseffekt være et godt alternativ med stort set samme effekt.

I den ideelle verden skulle flybrændstof beskattes i forhold CO<sub>2</sub>-indholdet med den pris som CO<sub>2</sub>-udslippet repræsenterer (forurenere-betaler-princippet også kaldet en Pigou-skat). En sådan skat på udledning vil netop korrigerer prisen på det forurenende produkt, så det modsvarer den negative eksternalitet (CO<sub>2</sub>-udslip). Dermed korrigeres prisen for den ulempe som udslippet repræsenterer.

Den præcis samme effekt kan opnås med et subsidie, såfremt der findes alternativer med mindre eller ingen forurening. I stedet for at pålægge skat på det forurenende produkt kan der gives støtte til det renere produkt, så prisforskellen afspejler den ulempe, som forureningen repræsenterer. Såfremt der gives støtte til den direkte CO<sub>2</sub>-reduktion, som klimavenlige drivmidler repræsenterer, med samme værdi pr mængde undgået udledning, som man ville beskutte CO<sub>2</sub> med, så vil et subsidie i princippet give samme effekt, som en direkte skat på CO<sub>2</sub>-indholdet i flybrændsel.

En klimafond vil netop virke som et subsidie til alternative drivmidler. Konkret har klimapartnerskabet foreslået at fonden finansieres ved, at passagererne snarest muligt betaler 20-30 kr. per flyrejse og at disse midler opspares i fonden frem mod 2023/24, hvor alternative drivmidler forventes at være tæt på markedsmodne. På dette tidspunkt udbetales penge fra fonden gennem prisstøtte til de dyrere klimavenlige drivmidler – for derigennem at fremskynde og accelerere overgangen til klimavenlige drivmidler til fly.

Ifølge klimapartnerskabets rapport vil en finansiering, der svarer til 20-30 kr. per afrejse fra Danmark være tilstrækkelig til at finansiere overgangen til nye drivmidler for udenrigsfly i et omfang der medfører en reduktion på 892.000 tons CO<sub>2</sub> i 2030. Klimapartnerskabet vurderer samtidig, at operationel effektivisering, ruteoptimering og flådefornyelse vil være tilstrækkeligt til at modvirke efterspørgselsvæksten frem mod 2030 således at overgangen til alternative drivmidler vil slå igennem som reelle

<sup>15</sup> 'Regeringens klimapartnerskaber – Partnerskab for luftfart. Afrapportering 16. marts 2020', Brancheforeningen Dansk Luftfart, marts 2020.

reduktioner. Ifølge klimapartnerskabets vurderinger vil overgangen til nye drivmidler reducere udledningerne fra udenrigsluftfart til/fra Danmark med 30 procent sammenlignet med 2017.

## 4.2 Klimafond og konkurrencekraft

### 4.2.1 Klimafonden vil være mindre konkurrenceforvridende på kort sigt

Som vist i afsnit 3.6 vil en flyafgift være konkurrenceforvridende under de forhold der karakteriserer den danske luftfart. Forvridningen virker gennem reduktionen i efterspørgslen efter flyrejser som afhænger af afgiftens størrelser. Dermed vil en passagerafgift være mere forvridende hvis afgiftssatsen er større end bidraget til klimafonden på 20 til 30 kr. per rejse.

Danmark havde indtil 2007 en passagerafgift på 75 kr. (2005-priser), Kommissionen for grøn omstilling af personbiler har foreslået en afgift på 100 kr. og Klimarådet peger på muligheden for at kopiere den tyske passagerafgift der varierer mellem ca. 56 og 312 kr. (€7,47 til €41,99) afhængigt af destinationen. Dermed vil klimafonden være mindre konkurrenceforvridende på kort sigt alene pga. at prisen pr. flybillet vil stige mindre.

### 4.2.2 Klimafonden vil give konkurrencefordele på længere sigt

I modsætning til en passagerafgift, der går i statskassen eller øremærkes til andre formål, indebærer branchens forslag til en klimafond, at pengene bliver i branchen som en opsparing i en fond, der senere anvendes til at understøtte CO<sub>2</sub>-venligt flybrændstof. Dermed vil klimafonden på dette tidspunkt kunne give flybranchen en konkurrencefordel, fordi man tidligere end ellers (uden klimafond) vil kunne indfase mere klimavenlige flyvninger. Dette må forventes at give en konkurrencefordel i et marked, der forventes at efterspørge flere og flere klimarigtige løsninger. Konkurrencefordelen forstærkes hvis der gøres alvor af ambitionerne om at indføre mere ambitiøse mål for reduktionerne af CO<sub>2</sub>-udledningen på EU-niveau<sup>16</sup>, og konkurrerende flyselskaber (der ikke har sparet op i en fond) pålægges krav om iblanding.

<sup>16</sup> Meddelelse fra kommissionen til Europa-Parlamentet, det Europæiske råd, Rådet, det Europæiske økonomiske og sociale udvalg og Regionsudvalget - Den europæiske grønne aftale, Europa-Kommissionen, december 2019.