



PRIVATFLY OG KLIMA:

Mulige modeller for dansk afgift på privatfly



Forkortelser

APD	Air Passenger Duty tax
CO ₂	kuldioxid / kulstofemissioner
COP30	Årlig FN klimakonference
ETD	Energy Tax Directive (EU)
EU	Europa unionen
FBO	Fixed-Base Operator (en virksomhed, der har tilladelse til at levere ydelser til private fly og passagerer i en lufthavn)
FN	Forenede Nationer / United Nations
FPL	Filed Flight Plan / Flyveplan
FRLD	Fund for Loss & Damage / FN's Tab- og skader-fond
GSLTF	Global Solidarity Levies Task Force
IFPS	Initial Flight Plan Processing System
POB	Persons On Board
USD	Dollars / Amerikansk valuta

Privatfly er blandt de mest forurenende transportformer målt pr. passagerkilometer. De udleder cirka 14 gange mere CO₂ pr. passager end rutefly og omkring 50 gange mere end højhastighedstog. Globalt steg udledning fra privatfly med 46% fra 2019 til 2023 og nåede op på 15,6 Mt CO₂ i 2023, med ca. 3,6 ton CO₂ pr. flyvning.¹ I Danmark viser rutedata tilsvarende høje udledninger pr. passager for privatfly.²

Privatfly bruges selvsagt af den allerrigeste del af befolkningen. En bred vifte af analyser peger på, at den rigeste procent globalt står for en uforholdsmæssig stor del af luftfartens udledninger.³ Omend provenuet og CO₂-reduktionen fra en afgift på privatfly bliver lav sammenlignet med rutefly, udstiller manglen på en sådan urimelighed i den nuværende ordning og kan derfor underminere den folkelige opbakning til den bredere grønne omstilling. Når regeringen allerede har indført en passagerafgift, som almindelige danskere betaler, mens privatfly i praksis er undtaget, svigtes principperne om både fairness og forurenere betaler.⁴ I lyset af COP30 i Belém (10.–21. november 2025) og det massive globale behov for klimafinansiering, er en privatflysafgift desuden et konkret instrument, der kan bidrage til finansiering.⁵

Dette brief peger på to administrativt enkle veje til en dansk privatfly-afgift: pr. passager eller pr. flyvning. Provenuet kan øremærkes FN's Tab- og skader-fond (FRLD) og dermed give en stærk international signalværdi. Parallelt hermed kan der arbejdes på beskatning af flybrændstof i EU og Global Solidarity Levy Task Force (GSLTF).⁶

Hvorfor handle nu?

I juni 2025 lancerede otte lande en koalition for afgifter på "premium flyers" (business/privatfly) med støtte fra EU-Kommissionen og GSLTF, som arbejder frem mod COP30. I lyset af det store klimafinansieringsbehov foreslås det, at provenuet fra en dansk privatflysafgift øremærkes FN's Tab- og Skader-fond (*Fund for Responding to Loss and Damage - FRLD*). Tilsagnene til fonden er på nuværende tidspunkt langt under det skønnede behov⁷; en dansk øremærkning vil derfor have høj signalværdi og lav implementeringsrisiko, samtidig med at den kan styrke koalitionsdannelsen i både EU og GSLTF, som Danmark begge er medlem af.⁸

Tab- og Skader-fonden (FRLD) – Danmarks bidrag og "først"-status

FRLD er en klimafond under FN, oprettet for at hjælpe særligt sårbare udviklingslande med at håndtere økonomiske og ikke-økonomiske tab og skader fra klimaforandringer. Den har tilsagn

på ca. **768,4 millioner USD**, men behovet er næsten hundrede gange højere, hvorfor de nuværende tilsagn kun udgør et første skridt.⁹

Danmark var **blandt de første lande** til at annoncere støtte til tab og skader og FRLD: allerede i **2022** blev **100 mio. DKK** meldt ud og ved **COP28 (2023)** annoncerede Danmark yderligere 350 mio. DKK til tab og skader, heraf **175 mio. DKK** specifikt til FRLD.¹⁰

En dansk privatfly-afgift, der **øremærkes FRLD**, vil (a) tilføre efterspurgte midler til en underfinansieret fond, (b) sende et klart internationalt signal, og (c) koble en sektor med høje udledninger pr. passager til finansiering af konkrete klimakonsekvenser i de mest berørte lande.

Mulige modeller for dansk afgift på privatfly

Der er mange modeller og vurderingskriterier der kan inddrages, når en dansk afgift på privatfly skal fastlægges. Dette brief bygger på erfaringer fra Storbritannien, Portugal, Italien og Frankrig, samt modeller præsenteret af Enhedslisten, Oxfam og Global Solidarity Levy Task Force (GSLTF). Detaljerede beskrivelser af disse modeller fremgår af baggrundsnotat og viser at en dansk afgift på privatfly bør designes med fokus på (1) **Implementering** (juridisk/administrativt), (2) **Unddragelse/leakage risiko** ("tankering", rute-omlægning), og (3) **CO₂-effekt** (direkte reduktionspotentiale). Andre design-kriterier af mindre betydning inkluderer:

- **Forureneren betaler:** Idet vi kun taler om højt forurenende rejser i privatfly, vil enhver afgift på netop denne adfærd i allerhøjeste grad opfylde kriteriet om forureneren betaler, uanset den konkrete udformning.
- **Fairness** kan ligeledes ignoreres da skattesubjektet for alle model-udformningerne er i absolut højeste indkomstgruppe.

- **Turisme-påvirkning:** For ingen af modellerne er der nogen nævneværdig risiko for Dansk turisme idet ganske få turister ankommer til Danmark i privatfly og dem der gør, er så godt som upåvirkelig af omkostning.
- **Provenu-størrelse og stabilitet:** Provenuet størrelse vil først og fremmest afhænge af afgiftens størrelse snarere end af dens type. Vigtigt er dog risikoen for omgåelse og unddragelse, men dette analyseres som selvstændigt kriterium.

Danske løsninger falder i praksis i tre modeller¹¹: (1) passagerafgift, (2) start-/landingsafgift (per flyvning) og (3) brændstofafgift. Tabel 1 viser styrker og svagheder ved de tre modeller som uddybes på de følgende sider. Kort opsummeret kan passager- og start-/landingsafgifterne implementeres nemt og unilateralt, hvorimod en brændstofafgift er betinget af EU-regler og international geografisk dækning.

TABEL 1 VURDERER DE TRE AFGIFTSTYPER PÅ HHV IMPLEMENTERING, UNDDRAGELSE, OG CO₂-EFFEKT MED ANTAGELSE OM UNILATERAL IMPLEMENTERING I DANMARK UDEN INTERNATIONALT SAMARBEJDE.

- angiver, at afgiftstypen vurderes som **høj score eller velegnet** i forhold til det pågældende kriterium.
- angiver en **middel score** eller **delvis egnethed**.
- angiver **lav egnethed** eller en **lav score** i forhold til kriteriet.

	Implementering (juridisk/administrativt)	Unddragelse/lækage	CO ₂ -effekten
(1) Passagerafgift (ses fx i Storbritannien)	●	●	●
(2a) Start-/landing afgift flad takst	●	●	●
(2b) Start-/landing afgift differentieret takst (ses fx i Portugal)	●	●	● ●
(3) Brændstofafgift	●	●	●

Passager-afgift

Styrker: En passagerafgift er nem at implementere, da den kan baseres på eksisterende rapporteringsstrømme i lufthavne og blandt operatører. Privatfly udsteder ikke "billetter", men for hver tur anmelder piloten en flyveplan (FPL¹²) med kernedata: antal ombord (POB), flytype/registrering og afgang/destination, som indsendes via Naviar/Eurocontrol (IFPS). I lufthavnen indberetter handlingselskabet (FBO) antallet af passagerer til lufthavnens afregning, som i forvejen opkræver passagergebyr pr. afrejsende. Derfor kan en dansk passagerafgift for privatfly opkræves via FBO-leddet og krydstjekkes mod POB i FPL, og uden at der oprettes nye systemer.¹³

Risikoen for lækage er lav idet rute-omlægning (mellem-stop i fx Malmø eller Hamborg før videre flyvning) designmæssigt kan imødegås ved "fuld-

rejse-princippet", hvor afgiften knyttes til den **samlede** rejse: afgiften udløses, når flyvningen reelt starter eller slutter i Danmark – uanset tekniske mellemstop.

Forureneren betaler princippet kan optimeres ved at indarbejde rejse-længde (kort/mellem/lang), så korte rejser (der er klimamæssigt særligt problematiske) bliver relativt dyrere.¹⁴ Desuden kan afgiften justeres efter vægt/kapacitet (større fly → højere sats pr. sæde) som grov proxy for klimabelastningen.¹⁵

Svagheder: Privatflys brugeres beslutning om at tage en specifik flyvetur er svær at påvirke med afgifter idet de er relativt resistente overfor fly turens pris. En brændstofafgift har den fordel at den indfører trinløse

“glidende incitament” (fx løbende at forbedre teknologi, ruteplanlægning mm), der virker uafhængigt af selve beslutningen om at flyve eller ej, og samtidig kobler afgiftens størrelse direkte til brændstofforbruget. En passager-afgift har derfor mindre CO₂-effekt end en brændstofsafgift.

Hvad gør andre lande - eksempler til inspiration

Passagerafgift: Storbritannien (APD-model, “higher rate” for business/private segment).

Start-/landingsafgift: For fly på mindre end 20 sæder bruger Portugal en afgift per fly-afgang som følger en formel der inkluderer sædekapalet og rejse-distance.

Brændstofsafgift: Er endnu ikke implementeret i noget land, men otte lande i **GSLTF** koalitionen foreslår en privatfly-fuel levy i koalitions- eller EU-regi; national sololøsning frarådes pga. risikoen for tankering og EU-retlige rammer.

Se mere detaljerede beskrivelser af andre landes modeller i **baggrundsnotat**

Start-/landingsafgift (per flyvning)

Styrker: Den er politisk nem at kommunikere og administrativt overskuelig at opkræve via lufthavne, og den er relativ enkel juridisk set. Ligesom passagerafgiften kan start-/landingsafgift tage højde for både (1) *distance*, (2) *vægt/kapacitet* og (3) *sæder*, så store jets ikke kan “gemme sig” i en flad takst.¹⁶ Ved et differentieret design vil CO₂-effekten sandsynligvis være stærkere end for en passager-afgift, fordi man slår hårdt ned på repositionering (tomflyvning), og giver incitament til at udnytte sædekapalet.¹⁷

Svagheder: Modsat passager-afgiften, kan fuld-rejseprincippet ikke

benyttes, da dette bygger på passagerdata for på- og afstigning (boarding/offboarding). Start-/landingsafgiften indebærer derfor et dilemma enten: (1) Flad takst som mister CO₂-gevinsten ved at differentiere på rejselængde, eller (2) Takst differentieret på rejselængde som giver risiko for lækage via *rute-omlægning* (fx stop/mellemlanding i Malmø/Hamborg). Risikoen kan reduceres kraftigt ved international harmonisering i fx EU.

De to muligheder er præsenteret som hhv (2a) og (2b) i tabel 1.

Brændstofsafgift

Styrker: En brændstofsafgift kan give klima-gevinster som passager- og start/stop-afgifter ikke kan: forbruger du flere liter brændstof, betaler du mere. Afgiften integreres således i privatflytrafikens omkostninger og der skabes incitament til at optimere brændstoffsforbrug, rute-planlægning, flyteknologi, størrelse og udskiftning af gamle svinende flytyper. Desuden kan opkrævningen ske *upstream* hos brændstoffleverandører og kan kobles til eksisterende punktafgifts-infrastruktur.

Rejselængde og vægt afspejles allerede i brændstoffsforbruget. Et simpelt emissionstillæg efter motor-/flytype (fx jet > turboprop) eller et RF-tillæg¹⁸ for ikke-CO₂-effekter (fx kondensstriber og cirruskyer) kan overvejes, men øger administrationen.

Svaghed (jura og lækage): Ikke-kommercielle privatfly (personligt/selskabsejede) falder under EUs Energy Tax Directivets (ETD) *“private pleasure-flying”*; så her kan DK i princippet beskutte *optankning* i

Danmark.¹⁹ Men det er administrativt kompleks og med risiko for regel-omgåelse. ETD blokerer nemlig for en unilateral dansk brændstofsafgift på *“commercial aviation”* (charter-/taxi-flyvning)²⁰, så hvis en person/selskab sælger deres privatfly til en operatør, som så sælger transport for betaling (charter/aero-taxi) så bliver flyturen til *“commercial aviation”* og afgiften kan undgås.

Den største svaghed er imidlertid risiko for lækage via optankning af brændstof udenfor afgiftsområdet som så bringes afgiftsfrit med til Danmark, dette er kendt som **“tankering”**. Selvom Danmark indfører en afgift på brændstof til private fly i Danmark, er Danmark stadig forpligtet som underskriver af Chicago-konventionen, som forbyder afgifter på brændstof om bord på fly og gælder for alle fly. Så privatfly kan blot tanke op i et naboland. Med en koalition af lande (eller EU-dækning) kan risikoen for lækage bringes ned, og så vil en brændstofsafgift være potentielt at foretrække over andre afgifter pga den forøget klimaeffekt.

Konklusion

Regeringen kan hurtigt og inden for gældende regler indføre en Dansk afgift på privatfly enten som passagerafgift eller som start-/landingsafgift. Uanset hvad der vælges, vil provenuet primært afhænge af de konkrete satser, som er et politisk valg. En *passagerafgift* er administrativt robust og har lav risiko for lækage; den kan tage afsæt i den britiske APD-model. En start-/landingsafgift er enkel at opkræve via lufthavnene og kan udformes i to varianter: (2a) en fast sats per afgang

eller (2b) en differentieret sats, der justeres efter afstand og flystørrelse. Portugals ordning for fly med ≤19 sæder giver et konkret referencepunkt.

Parallelt bør regeringen arbejde i EU og i regi af GSLTF for at etablere en brændstofsafgift med bred geografisk dækning, så risikoen for tankering og afgift-omgåelse minimeres. Begrundelsen er klimafaglig: en afgift pr. liter brændstof kobler betalingen direkte til faktisk brændstofforbrug.

Dette giver langsigtede incitamenter (bedre ruteplanlægning og fly-/brændstofsteknologi), som hverken en passager- eller start-/landing afgift har.

Uanset hvilken model der vælges, kan øremærkning af provenuet til FN's Tab- og Skader-fond (FRLD) give klar international signalværdi—også efter COP30.

Slutnoter

- Context (Thomson Reuters Foundation), "How do private jets fuel climate change?", 20. juni 2024. <https://www.context.news/climate-risks/as-leaders-fly-to-davos-how-do-private-jets-affect-the-climate> Og Gössling et al. (2024), "Private aviation is making a growing contribution to climate change", Nature Communications Earth & Environment. <https://www.nature.com/articles/s43247-024-01775-z>
- DR Politik (data omtalt i bred dækning): https://www.dr.dk/drtv/program/de-superriges-privatfly_479835 og <https://www.dr.dk/nyheder/viden/klima/midt-i-klimakrisen-flyver-den-danske-topelites-privatfly-rundt-og-sviner-17> og <https://minbybillund.dk/?artikel=9674>
- Global Environmental Change (2020): 1% af verdens befolkning står for ca. 50% af luftfartens CO₂. Refereret bredt, bl.a Reuters <https://www.reuters.com/sustainability/france-netherlands-call-eu-climate-clampdown-private-jets-2023-05-26/>
- OECD 2008, The Polluter Pays Principle, https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/1975/01/the-polluter-pays-principle_g1gh8f8f/9789264044845-en.pdf "Vejen til grøn luftfart". <https://regeringen.dk/media/y4glv0ac/vejen-til-groen-luftfart-udspil-om-groen-luftfart.pdf> og CONCITO (2021-2023): <https://concito.dk/udgivelser/flyafgiftsmodel-til-gavn-klimaet> og <https://concito.dk/concito-bloggen/luftfarten-skal-vaere-klimaneutral-fokus-boer-vaere-paa-kondensstriber-afgifter>
- GSLTF (2025), Presseudtalelse om koalition for afgifter på premium-flyvere (FFD4, Sevilla). <https://solidaritylevies.org/eight-countries-launch-solidarity-coalition-for-levies-on-premium-flyers/> og Folkekirkens Nødhjælp (2023), "Headway for Adaptation": stigende finansieringsbehov for klimatilpasning <https://www.noedhjælp.dk/wp-content/uploads/sites/2/2023/09/fkn-folder2023-03-digital.pdf>
- GSLTF (2025), Presseudtalelse om koalition for afgifter på premium-flyvere (FFD4, Sevilla). <https://solidaritylevies.org/eight-countries-launch-solidarity-coalition-for-levies-on-premium-flyers/>
- Folkekirkens Nødhjælp (2023), "Headway for Adaptation": stigende finansieringsbehov for klimatilpasning <https://www.noedhjælp.dk/wp-content/uploads/sites/2/2023/09/fkn-folder2023-03-digital.pdf>
- GSLTF (2025), "Eight countries launch solidarity coalition for levies on premium flyers" (FFD4, Sevilla). Bilag + web: <https://solidaritylevies.org/eight-countries-launch-solidarity-coalition-for-levies-on-premium-flyers/> og France, Netherlands call for EU climate clampdown on private jets | Reuters og https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech_25_1678
- <https://www.wri.org/insights/loss-damage-climate-change>
- <https://www.reuters.com/world/denmark-becomes-first-offer-loss-damage-climate-funding-2022-09-20/>
- Der ses her bort fra afgiftstypen "en årlig vægtafgift" idet den har en uønsket lav effekt på og dårlig kobling til hhv CO₂-udledningen og forureneren betaler princippet.
- Forkortelser:
 - FPL — Flight Plan (flyveplan)
 - POB — Persons On Board (antal personer om bord)
 - IFPS — Integrated (Initial) Flight Plan Processing System (Eurocontrols flyveplansystem)
 - FBO — Fixed Base Operator (handlings-/GA-operatør i lufthavn)
- Se baggrundsnotat for detaljeret redegørelse for at de nødvendige data og afregningspunkter allerede findes til at indføre en passagerafgift på privatfly – uden nye IT-systemer.
- Emissionsintensiteten (g CO₂e pr. passager-km) er typisk højere på korte ruter pga. en stor andel LTO-cyklus (taxi, take-off, climb) og ofte lavere belægning; intensiteten falder med stigende distance – selvom totale udledninger selvfølgelig stiger med flere flyvetimer. <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0306261923019645> og https://www.carbonkit.net/categories/DEFRA_journey_based_flight_methodology
- Vil man styrke klimaeffekten yderligere, kan man lægge en **emissionsfaktor** over rejselængde-satserne (fx tillæg pr. ton CO₂ pr. sæde), men gevinsten i præcision kommer med administrative opgaver og krav om indrapportering og kontrol af data der skal til for mere præcis beregning af emissionen (datakrav).
- Vil man yderligere beskutte CO₂-intensitet, kan man indføre et enkelt tillæg efter motor-/flytype (turboprop vs. jet) eller en standardsats pr. ton CO₂ per flyvning; sidstnævnte kræver dog beregningsmetoder og dokumentation, som hurtigt øger kompleksiteten.
- Vil man yderligere beskutte CO₂-intensitet, kan man indføre et enkelt tillæg efter motor-/flytype (turboprop vs. jet) eller en standardsats pr. ton CO₂ per flyvning; sidstnævnte kræver dog beregningsmetoder og dokumentation, som hurtigt øger kompleksiteten.
- RF-faktoren tager højde for klimabelastning udover CO₂, fx: Dannelsen af kondensstriber og cirruskyer, NO_x-udledninger og Vanddamp på høje flyvehøjder. Men hver ekstra differentiering presser administrationen.
- https://taxation-customs.ec.europa.eu/taxation/excise-taxes/excise-duties-energy_en?utm_source=
- https://taxation-customs.ec.europa.eu/taxation/excise-taxes/excise-duties-energy_en og https://www.icao.int/publications/Documents/8632_2ed_en.pdf