Valtiovarainvaliokunnan verojaosto

KAA 1/2021 vp; asiantuntijakuuleminen 10.3.2021

Kansalaisaloite lentoverosta; KAA 1/2020 vp

Kansalaisaloitteen ehdotus

Kansalaisaloitteessa KAA 1/2020 vp ehdotetaan, että eduskunta ryhtyy lainvalmistelutoimenpiteisiin matkustajakohtaisen lentoveron säätämiseksi Suomessa. Aloitteen mukaan valmistelussa tulee selvittää, voidaanko matkustajakohtaisen lentoveron suuruudessa ottaa huomioon erityyppisten lentojen ilmastovaikutukset ja voidaanko verotuottoja ohjata ympäristöpoliittisesti. Aloitteen mukaan matkustajakohtaisen lentoveron tulisi määräytyä siten, että sillä saavutetaan mahdollisimman tehokas ympäristöpoliittinen ohjausvaikutus.

Lentoliikenteen päästöt ja matkustajamäärät

Lentoliikenteestä eli lentokoneista, lentoasemista sekä niihin liittyvästä toiminnasta aiheutuu ympäristövaikutuksia niin maailmanlaajuisesti kuin paikallisesti. Merkittävä osa lentoliikenteen hiilidioksidipäästöistä aiheutuu lentämisen aikana tapahtuvasta polttoaineen palamisprosessista. Lentoliikenteestä syntyy hiilidioksidin lisäksi muitakin päästöjä, kuten typen ja rikin oksideja, palamattomia hiilivetyjä, pienhiukkasia ja vesihöyryä. Kaupallisesta lentoliikenteestä aiheutuvat päästöt muodostavat noin kahdesta kolmeen prosenttia sekä Euroopan unionin (EU) kokonaiskasvihuonepäästöistä että maailmanlaajuisista päästöistä. Meneillään oleva Covid-19 –pandemia on kuitenkin aiheuttanut lentoliikenteessä historiallisen muutoksen vähentämällä lentoliikenteen määrää voimakkaasti. Globaalin lentoliikenteen on tällä hetkellä arvioitu toipuvan vuoden 2019 tasolle vuonna 2024, minkä jälkeen lentoliikenteen kasvun on arvioitu jatkuvan.

Suomen hiilidioksidipäästöt vuonna 2019 olivat 53,1 miljoonaa tonnia, josta kotimaan liikenteen osuus oli 11,1 miljoonaa tonnia ja kotimaan lentoliikenteen 0,2 miljoonaa tonnia. Kotimaan lentoliikenteen päästöjä ei lueta osaksi taakanjakosektorin päästöjä, sillä lentoliikenne on osa EU:n lentoliikenteen päästökauppaa. Ulkomaan lentoliikennettä ei lasketa mukaan Suomen kasvihuonekaasuinventaarioon, mutta ulkomaan lentojen hiilidioksidipäästömäärän Suomessa arvioidaan olevan reilu 2 miljoonaa tonnia.[1]

Suomessa toimii yhteensä 21 valtio-omisteisen Finavia Oyj:n ylläpitämää lentokenttää, joiden lisäksi kaupungit ja kunnat omistavat joitain pienempiä itsenäisiä kenttiä. Vuonna 2019 Suomen lentokenttien kautta matkusti yhteensä 26 miljoonaa matkustajaa. Matkustajalla tarkoitetaan sekä saapuvia ja lähteviä matkustajia että vaihtomatkustajia. Merkittävin osa Suomen lentoliikenteestä sijoittuu Helsinki-Vantaan lentoasemalle. Vuonna 2019 Helsinki-Vantaalla matkustaneita lentomatkustajia oli

[1] Tilastokeskus, 2020

yhteensä 21,9 miljoonaa, joista kansainvälisillä lennoilla matkustavia oli 18,9 miljoonaa ja kotimaisilla 2,9 miljoonaa. Helsinki-Vantaa lentoasemalle saapuvien kansainvälisten matkustajien määrä oli 9,4 miljoonaa, vaihtomatkustajien 3,6 miljoonaa ja lähtevien matkustajien 5,9 miljoonaa. Helsinki-Vantaalta kotimaan sisäisillä lennoilla lähtevien lukumäärä oli 850 000, vaihtomatkustajien 600 000 ja saapuvien 1,5 miljoonaa.[2]

Edellä mainituissa matkustajamäärissä matkustajien kansallisuus ei ole tiedossa. Sen sijaan Tilastokeskus on arvioinut, että vuonna 2017 suomalaiset tekivät koti- ja ulkomaille lentäen noin 6,2 miljoonaa matkaa eli noin 12,4 miljoonaa lentoa. Vähintään yhden yön yli kestävien ulkomaanmatkojen yleisin kulkuväline oli lentokone, jolla tehtiin 60 prosenttia kaikista matkoista.

Lentoliikenteen verotus ja muut taloudelliset ohjauskeinot

Lentoliikenteen verotuskeinot ovat nykyisen kansainvälisen sopimuspohjan ja Euroopan unionin lainsäädännön puitteissa vähäisiä. Lentoliikenteen polttoaineeseen kohdistuvien vero-ohjauskeinojen käyttöönottoa rajoittavat ensinnäkin kansainväliset sopimukset, sillä kansainvälisen ilmailualan järjestön ICAO:n perustamissopimuksen (Chicago Convention on International Civil Aviation, niin kutsuttu Chicagon sopimus) mukaan saapuvan lentokoneen tankissa oleva polttoaine on verotonta kansainvälisessä kaupallisessa lentoliikenteessä. Lisäksi EU:n energiaverodirektiivin (2003/96/EY) perusteella muussa kuin yksityisessä huvi-ilmailussa käytetyt polttoaineet ovat kansainvälisessä ja unionin sisäisessä lentoliikenteessä verottomia, elleivät valtiot ole sopineet muuta kahdenvälisin sopimuksin. Kansainvälisessä kaupallisessa lentoliikenteessä käytetty polttoaine on siten jäsenvaltioita velvoittavan energiaverodirektiivin pakottavan säännöksen nojalla nykyisin verotonta. Direktiivin mukaan on kuitenkin mahdollista kantaa polttoaineveroa jäsenvaltion sisäisellä lentomatkalla käytetystä polttoaineesta, minkä lisäksi jäsenvaltiot voivat kahdenvälisin sopimuksin verottaa jäsenvaltioiden välisen lentoliikenteen polttoaineen. Tällaisia sopimuksia ei kuitenkaan ole tällä hetkellä tehty, eivätkä EU:n jäsenvaltiot ole juurikaan kohdistaneet polttoaineveroja maan sisäisiin lentoihin.

Suomessa lentoliikenteeseen kohdistuu vain yksittäisiä veroja. Suomen sisäisessä lentoliikenteessä polttoaineet ovat verottomia lukuun ottamatta huvi-ilmailussa käytettäviä polttoaineita. Kansainväliset lennot ovat myös arvonlisäverottomia, mutta kotimaan lentoihin sovelletaan henkilökuljetusten 10 prosentin arvonlisäverokantaa. Lisäksi lentoasemilta kannetaan veroluonteista lentoliikenteen valvontamaksua, joka tuloutetaan valtiolle ja jolla talousarvion menomomentin kautta käytännössä rahoitetaan ilmailuviranomaisen valvontaan ja ilmailun julkisia hallintotehtäviä.

Muissa EU:n jäsenvaltioissa lentoliikenteen verotus on pitkälti samanlaista kuin Suomessa. Lisäksi eräät jäsenvaltiot kantavat lentoliikenteeltä kansallisia veroja, joiden tavoitteena on jossain määrin sisällyttää lentoliikenteestä aiheutuvia kustannuksia lentojen hintoihin. Pääasiassa verot ovat luonteeltaan lentomatkustajaveroja, joita kannetaan maasta lähtevistä lentomatkustajista. Useimmiten lentomatkustajaverojen suuruus porrastuu lopullisen matkakohteen etäisyyden mukaan. Lentoyhtiöt kantavat veron matkustajilta sisällyttämällä sen pääsääntöisesti matkalipun hintaan. EU:n lainsäädännössä tai kansainvälisissä sopimuksissa lentomatkustajaveroja ei ole yhdenmukaistettu. EU:n sisämarkkinalainsäädännöstä johtuen unionin sisäisille lennoille tulee kuitenkin olla yhdenmukainen verotaso. Kauttakulkulennot sen sijaan on sallittua tietyin ehdoin jättää veron ulkopuolelle.

EU:n jäsenvaltioista muun muassa Alankomaissa, Saksassa, Ranskassa, Italiassa, Ruotsissa, Kroatiassa, Kreikassa ja Itävallassa on käytössä tällä hetkellä lentomatkustajavero, joka kohdistuu lähteviin lentoihin. Lisäksi muista Euroopan maista Iso-Britanniassa ja Norjassa on käytössä lentomatkustajavero. Veron suuruus vaihtelee jäsenmaittain ja etäisyyksittäin muutamasta eurosta kymmeniin euroihin. Esimerkiksi Ruotsin lentomatkustajavero on suuruudeltaan 63 kruunua Euroopan lennoilla sekä 262 kruunua tai 418 kruunua pidemmälle suuntautuvilla lennoilla. Saksan lentomatkustajaveron tasot sen sijaan ovat 12,88 euroa, 32,62 euroa ja 58,73 euroa. Aiemmin vastaavaa veroa ovat soveltaneet myös muun muassa Irlanti ja Tanska.[3]

Vaikka lentoliikenteen päästöjen vero-ohjauskeinot ovat tällä hetkellä vähäisiä, lentoliikenteen päästöjä pyritään jo nykyisellään hillitsemään taloudellisen ohjauksen avulla muuten kuin verotuksen kautta. Euroopan talousalueen (ETA) sisäinen lentoliikenne on kuulunut vuodesta 2012 alkaen EU:n

[2] Finavia lentoliikenteen tilastot (https://www.finavia.fi/fi/tietoa-finaviasta/tietoa-lentoliikenteesta/liikennetilastot/liikennetilastot-vuosittain?navref=paragraph)
[3] Katsaus EU:n jäsenvaltioiden ja eräiden muiden valtioiden lentomatkustajaveroihin liitteessä.

päästökauppajärjestelmään. Päästökauppaa pidetään suhteellisen toimivana päästövähennyskeinona, mutta päästökaupan ilmaisjako-osuudet ja päästökaupan rajoittuminen vain ETA-alueen sisäisiin lentoihin rajoittavat ohjausvaikutusta ja vähentävät ohjauskeinon tehokkuutta. Toinen jo käytössä oleva taloudellinen ohjauskeino on kansainvälinen lentoliikenteen päästöjen hyvitysjärjestelmä (Carbon Off-setting and Reduction Scheme for International Aviation, CORSIA), jonka hyvitysvelvoitteet käynnistyvät vuoden 2021 alusta. Kansallisena toimenpiteenä työ- ja elinkeinoministeriö on lisäksi arvioinut lentoliikenteen jakeluvelvoitetta koskevan hallitusohjelman kirjauksen perusteella lentoliikenteen biopolttoaineiden jakeluvelvoitteen mahdollisia toteutustapoja. Selvitys uusiutuvien lentopolttoaineiden jakeluvelvoitteesta[4] valmistui syksyllä 2020.

Näkökulmia lentoliikenteen vero-ohjauskeinoihin Suomessa

Varsinaisesti kansallisesta tai EU:n lainsäädännöstä johtuvia esteitä esimerkiksi matkustajakohtaisen lentolippuveron käyttöönottamiselle ei arvioida olevan. Vero voisi kohdistua Suomesta lähteviin lentoihin joko lähtevien matkustajien lukumäärän tai lentokoneen kapasiteetin mukaan, ja se voitaisiin porrastaa esimerkiksi etäisyyden mukaan. Vastaavasti etäisyyden sijasta lentomatkustajaveron perusteena voitaisiin pitää esimerkiksi lentolipun hintaa, mutta tällöin veron ympäristönäkökulmat eivät kuitenkaan tulisi yhtä selkeästi esille. Hiilidioksidipäästöjen vähentämiskeinona lentomatkustajavero ei välttämättä kuitenkaan olisi tehokkain ratkaisu tai se vaatisi vähintään huomattavia verotasoja.

Koska kyseessä olisi valtiosääntöoikeudellisesti vero, verotuotot tuloutettaisiin muiden verotulojen tavoin valtion budjettiin ja määrärahojen kohdennuksesta päätettäisiin valtion talousarviomenettelyssä. Verolla kerättäviä tuloja ei siten voisi korvamerkitä eli ohjata esimerkiksi ympäristöpoliittisesti tiettyyn tarkoitukseen. Lähtökohtaisesti tällaisten korvamerkintöjen on katsottu kaventavan eduskunnan budjettivaltaa, sillä eduskunta päättää ja hyväksyy vuosittain talousarvion, jolla määrärahat kohdennetaan. Myös valtion talouden ohjauksen näkökulmasta erillisiä, yksittäisiä korvamerkintöjä verotulojen käytöstä tiettyyn kohteeseen ei pidä tehdä, koska menettely voi johtaa ajan myötä tehokkuustappioihin, jos nousee esille uusia kohteita, joihin määrärahoja voitaisiin käyttää tehokkaammin.

Vaihtoehtoja lentomatkustajaverolle ovat esimerkiksi lentoliikenteen polttoaineen verotus mutta myös veron liittäminen lennon aiheuttamiin päästöihin. Kansainvälisistä sopimusvelvoitteista sekä energiaverodirektiivistä johtuen lentoliikenteeseen kohdistuvat verot, joilla on yhteys lentokoneen käyttämän polttoaineen määrään, ovat kuitenkin ongelmallisia. Tällöin esimerkiksi polttoainetehokkuuteen perustuvat ja sen perusteella määräytyvät verot voisivat olla oikeudellisesti haastettavia, sillä ne voitaisiin rinnastaa polttoaineveroihin. Kansallisesti Suomen sisäisillä lennoilla Suomi voisi verottaa myös lentoliikenteen polttoaineita, mutta sitä ei tähän saakka ole nähty tarkoituksenmukaisena.

Lentoliikenteen vero-ohjauskeinoja sekä niiden vaikutuksia ja tehokkuutta suhteessa muihin taloudellisiin ohjauskeinoihin ei ole selvitetty Suomen näkökulmasta tarkemmin. Kuitenkin esimerkiksi EU:n komissio on teettänyt selvityksiä[5] muiden taloudellisten ohjauskeinojen ohella myös lentoliikenteen verotuksen mahdollisista vaikutuksista, minkä lisäksi matkustajakohtaisen lentoveron käyttöönottaneiden maiden osalta on olemassa jonkin verran tietoa veron vaikutuksista. Matkustajakohtaiseen lentoveroon liittyvä havainto on ollut esimerkiksi lyhyiden kotimaisten lentojen väheneminen enemmän verrattuna pidempiin kaukolentoihin[6] ja matkustajaliikenteen siirtyminen joissain tapauksissa naapurimaihin.[7] Matkustajakohtaisen lentoveron tehokkuudesta nimenomaan päästövähennyskeinona on kuitenkin toistaiseksi vain rajallisesti tutkimustietoa.

[4] Valtioneuvoston julkaisuja 4/2020 (http://urn.fi/URN:NBN:fi-fe20201214100540)
[5] Ks. mm. European Commission –Transport taxes and charges in Europe; An overview study of economic internalisation measures applied in Europe (https://op.europa.eu/fi/publication-detail/-/publication/4de76a04-a385-11e9-9d01-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF/source-116029739) ja European Commission –Taxes in the Field of Aviation and their impact (https://www.cedelft.eu/en/publications/2312/transport-taxes-and-charges-in-europe-an-overview-of-economic-internalisation-measures-applied-in-europe)
[6] Transportstyrelsen – Första halvåret med flygskatt, 2018 (https://www.transportstyrelsen.se/sv/publikationer-och-rapporter/rapporter/marknadsovervakning/forsta-halvaret-med-flygskatt/)
[7] Ministry of Infrastructure and the Environment – Effects of the Air Passenger Tax, the Netherlands (https://www.researchgate.net/publication/279201658_Effects_of_the_Air_Passenger_Tax)

Lentoliikenne on korostuneen globaalisti kilpailtu toimiala, joten EU:n tai mieluummin jopa kansainvälisen tason sääntelyratkaisut voisivat olla toimivampi lähestymistapa päästöjen hinnoitteluun. Valtioiden kansalliset ratkaisut saattavat aiheuttaa epätoivottuja seurauksia, kuten EU:n sisämarkkinoiden toiminnan häiriintymistä ja haitallista verokilpailua valtioiden välillä. Todennäköisesti EU:n laajuisilla tai kansainvälisillä veroilla olisi myös mahdollista saavuttaa paremmin päästövähennyksiä, sillä tällöin veroon ei liittyisi esimerkiksi riskiä matkustajaliikenteen siirtymisestä naapurimaihin toisin kuin yksinomaan kansallisten verojen kohdalla voi käydä.

Myös pääministeri Sanna Marinin hallituksen hallitusohjelmassa lähtökohtana lentoliikenteen veroohjauskeinoille on vähintään EU:n laajuinen lentovero tai lentopolttoaineen vero. Hallitusohjelman mukaan lentoliikenteen päästöjen vähentämiseksi Suomi tukee päästökaupan laajentamista lentoliikenteen kaikkiin ilmastoon vaikuttaviin päästöihin. Vaihtoehtoisesti voidaan selvittää lentopolttoaineen veron tai lentomaksun käyttöönottamista EU:n laajuisesti. Hallitusohjelmaan sisältyy myös lentoliikenteen jakeluvelvoitetta koskeva kirjaus, jonka mukaan lentoliikenteessä tavoitellaan sekoitevelvoitteen avulla 30 prosentin osuutta kestäville biopolttoaineille vuonna 2030.

EU:n tasolla lentoliikenteen päästöjen hinnoittelu ja erityisesti lentoliikenteen verot ovatkin olleet esillä. Alankomaat esitti vuonna 2018 EU-jäsenmaiden välistä keskustelunavausta EU:n tasoisesta lentoliikenteen päästöjen hinnoittelusta ja erityisesti lentoliikenteen veroista, minkä lisäksi yhdeksän jäsenvaltiota jätti syksyllä 2019 yhteisen lausuman[8] lentoliikenteen päästöjen hinnoittelun selvittämisen puolesta. Komissio on myös ilmoittanut loppusyksystä 2019 julkaisemassaan Euroopan vihreän kehityksen ohjelmassa COM(2019) 640 final selvittävänsä lentoliikenteen polttoaineiden verotuskohtelua samassa yhteydessä, kun se valmistelee energiaverodirektiiviin muita muutoksia. Komission muutosehdotuksia odotetaan annettavaksi kesällä 2021, joskin alustavien arvioiden mukaan aikataulua saatetaan myöhentää. Lisäksi komissio on ilmoittanut selvittävänsä lentoliikenteen päästökaupan ilmaisjaon kaventamista ja päästökaupan kehittämistä sekä valmistelevansa ReFuel EU Aviation –kokonaisuutta, johon sisältyy myös arvio jakeluvelvoitteesta, uusiutuvien lentopolttoaineiden käytön lisäämiseksi.

EU-tason ratkaisuvaihtoehtojen lisäksi lentoliikenteen päästöjen hinnoittelua koskevia selvityksiä toteutetaan myös OECD-tasolla, mutta selvitysten valmistumisen aikataulusta ei ole vielä tietoa. Myös kansainvälisessä ilmailujärjestössä ICAO:ssa lentoliikenteen hinnoittelukysymykset ovat esillä.

Verotuksen roolista lentoliikenteessä tarvitaan lisää tietoa

Kuten edellä kuvataan, nykyinen lainsäädäntö mahdollistaisi ainakin matkustajakohtaisen lentoveron säätämisen kansallisesti, mutta tällaisen veron vaikutukset ja tehokkuus ohjauskeinona ovat vielä monilta osin epäselviä.

Hallitusohjelman mukaisesti Suomi on suhtautunut avoimesti laajemman alueellisen verotuksen kehittämiseen, jonka osalta onkin odotettavissa keskustelunavauksia ainakin EU:ssa. Laajemmilla alueellisilla tai erityisesti globaaleilla veroilla olisi todennäköisesti mahdollista saavuttaa kansallisia veroja suurempi ilmastovaikuttavuus. EU:n tai kansainvälisen tason ratkaisuissa olisi tarpeen arvioida useita vaihtoehtoja ja tarkastella erilaisia veron määräytymisperusteita. Kuten hallitusohjelmastakin käy ilmi, lentoliikenteen päästöjen hinnoitteluratkaisuja harkitessa tulisi huomioida toisaalta yhdenmukaisuus jo olemassa olevien ohjauskeinojen kanssa ja toisaalta vertailla kaikkien ohjauskeinojen tehokkuutta sekä arvioida verotusta osana lentoliikenteen päästövähennyskeinojen kokonaisuutta.

Jotta verotuksen roolista lentoliikenteen päästöohjauskeinona voitaisiin muodostaa tarkempi käsitys, tietopohjan laajentaminen aiheesta päätöksenteon pohjaksi etenkin Suomen näkökulmasta olisi tärkeää. Tämän hetken tietopohjan perusteella ei ole vielä mahdollista arvioida, voitaisiinko veroohjauksella saavuttaa Suomessa kustannustehokkaasti päästövähenemiä ja mikä vero-ohjauksen tehokkuuden suhde on muihin ohjauskeinoihin. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnassa onkin ollut haettavana rahoitusta vuoden 2021 hankkeelle teemalla ”Verotus lentoliikenteen päästöohjauksessa”. Tällaisen hankkeen kautta olisi mahdollista saada lisätietoa vero-ohjauskeinojen tehokkuudesta ja erityyppisistä vaikutuksista Suomelle sekä kokonaiskuva verotuksen suhteesta

[8] Joint statement on EU coordination for aviation pricing by the Ministers of Finance (https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2019/11/07/political-statement-joint-statement-on-eu-coordination-for-aviation-pricing-by-the-ministers-of-finance-%E2%80%93-7-november-2019)

muihin taloudellisiin ohjauskeinoihin. Laajempi näkemys lentoliikenteen verotuksesta päästöohjauskeinona olisi hyödyllistä sekä mahdollisia kansallisia toimia harkittaessa että EU-tason ja kansainvälisiin keskusteluihin osallistuessa. Tutkimuksen hankintamenettely on tällä hetkellä meneillään.

Osastopäällikkö, ylijohtaja Terhi Järvikare

Veroasiantuntija Ella Luikku

Liite

Katsaus EU:n jäsenvaltioiden ja eräiden muiden valtioiden lentomatkustajaveroihin