Eduskunnan valtiovarainvaliokunta, verojaosto 11.3.2021

Asia: KAA 1/2020 vp Lentovero

Lausunto kansalaisaloitteesta lentoverosta

Tenure track -professori Heikki Liimatainen, Liikenteen tutkimuskeskus Verne, Tampereen yliopisto

Tausta

Eduskunnalle helmikuussa 2020 jätetyn kansalaisaloitteen (KAA1/2020 vp) mukaan eduskunnan tulee ryhtyä lainvalmistelutoimenpiteisiin matkustajakohtaisen lentoveron säätämiseksi Suomessa, ja lain valmistelussa tulisi selvittää, voiko lentoveron suuruudessa ottaa huomioon erityyppisten lentojen ilmastovaikutukset ja voidaanko verotuottoja ohjata ympäristöpoliittisesti, jotta verolla saavutetaan mahdollisimman tehokas ympäristöpoliittinen ohjausvaikutus. Kansalaisaloitteen perustelut lentämisen ilmastovaikutuksista, päästökehityksestä ja lentämisen verotuksellisesta erityiskohtelusta ovat pätevät.

Kotimaan lentoliikenteen kasvihuonekaasupäästöt ovat Suomessa olleet ennen COVID-19 -pandemiaa noin 0,2 Mt vuodessa eli alle 2 % kotimaan liikenteen päästöistä. Ulkomaan lentoliikenteen päästöt ovat kuitenkin Tilastokeskuksen mukaan 2,4 Mt ja Suomen ympäristökeskuksen arvion mukaan noin 4 Mt vuodessa. Ero johtuu siitä, että Tilastokeskuksen luvuissa on otettu huomioon vain menomatkat. Finnairin päästöt ovat noin 3 Mt vuodessa. Valtakunnallisen henkilöliikennetutkimuksen (HLT) 2016 datan ja VTT:n LIPASTO yksikköpäästötietokannan perusteella voidaan laskea, että suomalaisten ulkomaan lentojen päästöt olivat noin 3,3 Mt, josta Euroopan lentojen päästöt 2,1 Mt ja kaukolentojen päästöt 1,2 Mt. Työhön liittyvien ulkomaan lentojen osuus päästöistä oli noin 25 % ja vapaa-aikaan liittyvien matkojen osuus 75 %. Ulkomaan lentoja tehtiin HLT:n mukaan 6,4 miljoonaa, joista 5,3 miljoonaa Eurooppaan ja 1,2 miljoonaa kaukokohteisiin. Europan lentojen päästöt ovat keskimäärin noin 400 kg ja kaukolentojen päästöt noin 1000 kg per henkilö per suunta. Edestakainen matka Eurooppaan vastaa siten päästöiltään noin 5000 km ajoa keskipäästöisellä henkilöautolla ja edestakainen matka kaukokohteeseen noin 13000 km ajoa.

Suomessa ei ole käytössä lentolippuihin kohdistuvaa veroa eli niin sanottua lentolippu- tai lentomatkustajaveroa. Lisäksi kansainvälisistä sopimusvelvoitteista sekä energiaverodirektiivistä johtuen kansainvälisessä kaupallisessa lentoliikenteessä käytetyt polttoaineet ovat verottomia. Kansainväliset lennot ovat myös arvonlisäverottomia. Suomen sisäisillä lennoilla kaupallisen lentoliikenteen polttoaineet ovat verottomia, ja kotimaan lentoihin sovelletaan henkilökuljetusten 10 %:n ALV-kantaa. 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. Lentoliikenteen päästöihin voidaan siten mahdollisesti vaikuttaa lentämisen hintaan vaikuttavilla ohjauskeinoilla, kuten lentoverolla, arvonlisäverolla, polttoaineverolla sekä uusiutuvien polttoaineiden jakeluvelvoitteella. Mikä näistä olisi tehokkain keino hallita ja vähentää lentoliikenteen päästöjä ja muita haitallisia vaikutuksia?

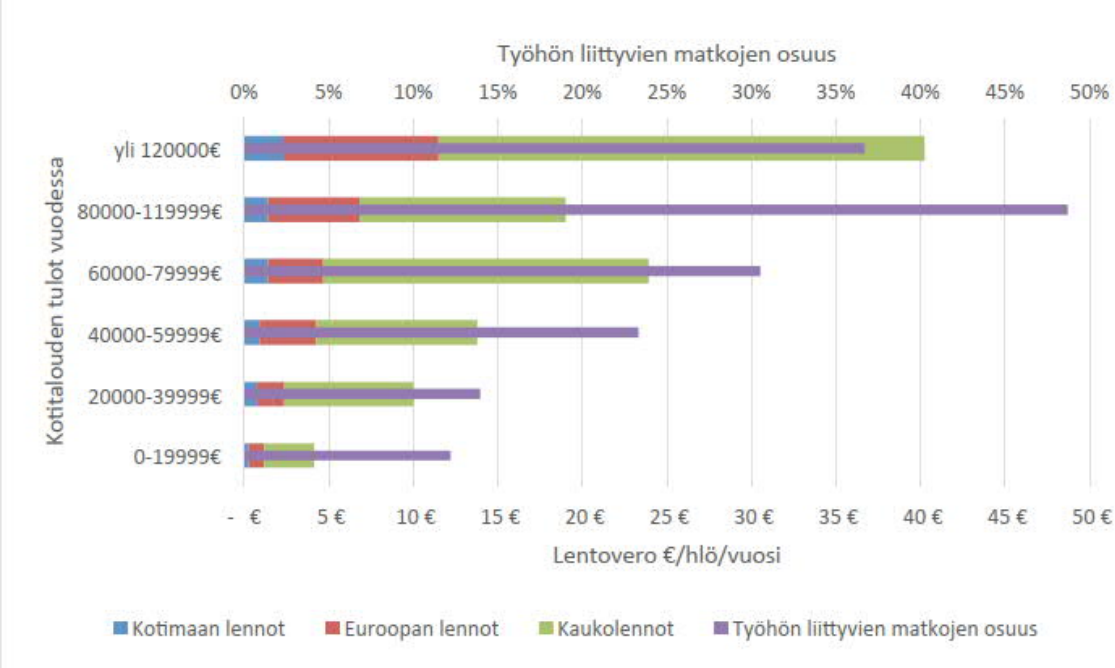
Lentovero

Lentolippuveroja on käytössä useassa Euroopan valtiossa, kuten Saksassa, Ranskassa, Ruotsissa, Itävallassa ja Iso-Britanniassa. Näiden maiden kokemusten perusteella lentolippuvero pienentää tehokkaimmin lyhyiden lentojen kysyntää, joille on parhaiten muita liikkumisen vaihtoehtoja. Saksassa ja Itävallassa vuonna 2011 käyttöön otettujen lentoverojen (veron määrä Saksassa 7,5 € lyhyille lennoille

Euroopassa, 23,3 € keskipitkille esim. Pohjois-Afrikkaan ja 42 € mannertenvälisille kaukolennoille, lähes samat verotasot Ruotsissa) on tutkittu vähentäneen lentomatkoja 9 % käyttöönottovuonna ja 5 % seuraavana vuonna. Vaikutus nähtiin erityisesti halpalentoyhtiöiden käyttämillä lentoasemilla, mutta päälentoasemilla lentoverolla ei ollut vaikutusta lentomatkojen määrään. Myöskään siirtymää naapurimaiden lentoasemille ei havaittu, toisin kuin joissain lentoveroja koskevissa tutkimuksissa. (Falk & Hagsten 2018; Gordjin & Kolkman 2011.) Näiden tutkimusten valossa on oletettavaa, että myöskään Suomen osalta siirtymää naapurimaiden lentoasemille ei tapahtuisi, koska tämä kasvattaisi merkittävästi matka-aikaa. Helsinki-Vantaan asema vaihtokenttänä Aasian ja Euroopan lennoilla voisi hieman heiketä, mutta myös Norjassa ja Ruotsissa on käytössä lentovero, eikä esimerkiksi Tallinnan lentoasemalla ole riittävää kapasiteettia laajaan vaihtokenttätoimintaan Helsinki-Vantaan tapaan.

CE Delftin Euroopan komissiolle tekemän selvityksen mukaan Suomen osalta Saksan tasojen mukaisten lentoverojen käyttöönotto nostaisi lentolippujen keskihintaa noin 4 % (11 €) ja vähentäisi matkustajamääriä ja lentojen päästöjä 4 % (0,1 Mt). Lentoliikenteen melulle altistuvien henkilöiden määrä vähenisi 3 % (500 hlöä). Välittömästi lentoliikenteeseen liittyvillä toimialoilla työllisyys vähenisi 4 % (noin 200 hlöä), mutta lentoverolla ei olisi vaikutusta työllisyyteen tai talouteen laajemmin kansantaloudessa. Lentoveron verokertymä olisi noin 94 milj. € vuodessa, osa verosta tulisi ulkomaalaisten maksettavaksi.

Suomalaisten osalta Ruotsin tasojen mukaisille verotasoilla verokertymä olisi noin 73 milj. € vuodessa. Veron määrä kasvaa kotitalouksien tulojen kasvaessa, koska ylimmissä tuloluokissa ulkomaan matkojen määrä on 5-6-kertainen ja päästöt kaukolentojen suuremman osuuden vuoksi yli 8-kertaiset alimpaan tuloluokkaan verrattuna. Ylimmillä tuloluokilla työhön liittyvien matkojen osuus on myös selvästi suurempi kuin pienituloisilla, joten osa verorasituksesta menisi suurituloisilla työnantajien maksettavaksi.



Kuva 1. Ruotsin mallin mukaisen lentoveron määrä per henkilö tuloluokittain ja lentokohteittain. (Linnanen et al. 2020)

Arvonlisävero

Kansainväliset lennot ovat useimmiten arvonlisäverotuksen ulkopuolella ICAO:n suosituksen mukaisesti, mutta Pohjois-Amerikassa lentoihin USA:n, Kanadan ja Meksikon välillä sovelletaan arvonlisäveroa ja Meksikossa kaikki kansainväliset lennot ovat arvonlisäveron piirissä. Suomessa kotimaan lennoissa käytetään joukkoliikenteen normaalia 10 % arvonlisäveroa. EU:n arvonlisäverojärjestelmän puolesta olisi mahdollista käyttää arvonlisäveroa kansainvälisissäkin lennoissa.

CE Delftin Euroopan komissiolle tekemän selvityksen mukaan Suomen osalta 10 % arvonlisäveron käyttöönotto nostaisi lentolippujen keskihintaa noin 7 % (23 €) ja vähentäisi matkustajamääriä ja lentojen päästöjä 8 % (0,2 Mt). Lentoliikenteen melulle altistuvien henkilöiden määrä vähenisi 6 % (900 hlöä). Välittömästi lentoliikenteeseen liittyvillä toimialoilla työllisyys vähenisi 8 % (noin 400 hlöä), mutta arvonlisäverolla ei olisi vaikutusta työllisyyteen tai talouteen laajemmin kansantaloudessa. Arvonlisäveron verokertymä olisi noin 190 milj. € vuodessa.

Polttoainevero

Kansainväliset lennot ovat polttoaineverotuksen ulkopuolella ICAO:n linjauksen mukaisesti, mutta ICAO ei suoraan kiellä polttoaineveron käytön mahdollisuutta. Useissa maisssa EU:n ulkopuolella on käytössä polttoainevero maan sisäisillä lennoilla, esimerkiksi USA:ssa verotaso vaihtelee osavaltioiden välillä 0-0,07 €/l. EU:n energiaverodirektiivi mahdollistaa polttoaineveron käytön EU:n sisäisillä ja kotimaan lennoilla, jolloin verotaso olisi 0,33 €/l.

CE Delftin Euroopan komissiolle tekemän selvityksen mukaan Suomen osalta lentopolttonesteen 0,33 €/litra polttoaineveron käyttöönotto nostaisi lentolippujen keskihintaa noin 11 % (29 €) ja vähentäisi matkustajamääriä ja lentojen päästöjä 12 % (0,3 Mt). Lentoliikenteen melulle altistuvien henkilöiden määrä vähenisi 10 % (1400 hlöä). Välittömästi lentoliikenteeseen liittyvillä toimialoilla työllisyys vähenisi 12 % (noin 600 hlöä), mutta polttoaineverolla ei olisi vaikutusta työllisyyteen tai talouteen laajemmin kansantaloudessa. Polttoaineveron verokertymä olisi noin 230 milj. € vuodessa.

Päästökauppa ja uusiutuvien polttoaineiden jakeluvelvoite

Fossiilittoman liikenteen tiekarttatyöryhmän loppuraportin mukaan lentoliikenteen päästökauppa on kustannustehokas ja lentoyhtiöiden näkökulmasta joustava järjestelmä, jota tulee edelleen kehittää päästökauppasektorin päästövähennystavoitteiden saavuttamiseksi esimerkiksi päästöoikeuksien ilmaisjakoa vähentäen. Lentovero ei puolestaan lähtökohtaisesti kannusta operaattoreita päästöjen vähentämiseen, toisin kuin päästökauppa tai kansainvälisen lentoliikenteen päästöjen hyvitysjärjestelmä CORSIA. Raportin mukaan lyhyellä aikavälillä näyttää epätodennäköiseltä, että ICAO:ssa sovittaisiin CORSIA:n lisäksi muista velvoittavista päästövähennystoimista, joten on varmaa, että EU tulee ottamaan käyttöön uusia lentoliikenteen päästövähennyskeinoja ja tehostamaan nykyisiä keinoja. EU tulee keskittymään erityisesti lentoliikenteen päästökaupan kehittämiseen ja uusiutuvien lentopolttoaineiden käyttöönoton edistämiseen.

CORSIA:n vaikutusten arvioinnissa on hiilidioksidipäästöjen hyvityksen hinnaksi ennen pandemiaa arvioitu 6-10 USD/t CO2-ekv. vuonna 2020 ja 20-33 USD/t CO2-ekv. vuonna 2030, eli noin 0,02-0,07 €/l polttonestettä, mikä on selvästi edullisempi taso kuin uusiutuvien lentopolttonesteiden käytön kustannus, minkä vuoksi CORSIA ei todennäköisesti merkittävästi edistä fossiilisen polttoaineen korvautumista uusiutuvalla. AFRY arvioi Valtioneuvoston selvityksessä 4/2020 uusiutuvan lentopolttonesteen olevan noin 1400 €/t (n. 1,1 €/l) fossiilista polttoainetta kalliimpaa.

Lentopolttonesteen hinta voisi siis nousta noin 0,34 €/l, jos sekoitevelvoite olisi 30 % ja noin 0,16 €/l, jos sekoitevelvoite olisi 14 %. AFRYn mukaan lentolippujen hinta nousisi Europaan lennoilla noin 9 € ja kaukolennoilla noin 30 €, jos sekoitevelvoite olisi 14 % ja vastavasti 20 € ja 70 €, jos sekoitevelvoite olisi 30 %. 14 % sekoitevelvoitteen vaikutukset matkustajamääriin ovat siis verrannollisia lentoveron vaikutuksiin ja 30 % sekoitevelvoitteen vaikutukset polttoaineveron vaikutuksiin. Päästövähennykset ovat kuitenkin suurempia, koska päästöt vähenevät myös jäljelle jäävien lentomatkojen osalta, toisin kuin muissa ohjauskeinoissa. Uusiutuvien sekoitevelvoitteen kasvattamiseen liittyy riski Suomen houkuttelevuuden vähenemisestä vaihtokenttänä, mutta myös Norja ja Ruotsi suunnittelevat kasvattavansa sekoitevelvoitetta 30 prosenttiin 2030 mennessä. EU-laajuinen jakeluvelvoite tasapainottaisi kilpailua Keski-Euroopan kenttien kanssa. Globaalit tai jopa EU:n laajuiset sekoitevelvoitteet johtavat kuitenkin hyvin nopeasti ongelmiin kestävien biopolttoaineiden raaka-aineiden saatavuuden kanssa. Ratkaisuksi on ehdotettu power-to-liquid teknologiaa, eli veden hajottamista vedyksi ja hapeksi ja edelleen vedyn jalostamista nestemäisiksi polttoaineiksi, mutta prosessi vaatii erittäin runsaasti puhdasta sähköenergiaa, joten teknologian käytön kasvattaminen on erittäin vaikeaa.

Yhteenveto

- Kansalaisaloite lentoverosta osoittaa kansalaisten halukkuutta toimia ilmastokriisin edessä, myös monet kyselytutkimukset osoittavat halukkuutta toimia myös lentämistä vähentämällä ja lentovero tarjoaa konkreettisen keinon toteuttaa toimijuutta.
- Lentoliikenteen päästöihin voidaan vaikuttaa lentämisen hintaan vaikuttavilla ohjauskeinoilla, kuten lentoverolla, arvonlisäverolla, polttoaineverolla sekä uusiutuvien polttoaineiden jakeluvelvoitteella.
- Lentovero ja arvonlisävero kohdistuvat kuluttajiin, eivätkä suoraan kannusta lentoyhtiöitä päästövähennyksiin. Polttoainevero, päästökauppa ja uusiutuvien polttoaineiden jakeluvelvoite nostavat lentoyhtiöiden kustannuksia ja muodostavat niille kannusteen päästövähennyksiin.
- Saksan ja Ruotsin verotasojen mukainen lentovero nostaisi lippujen hintaa noin 4 % ja vähentäisi matkustajamääriä 4 % ja päästöjä 0,1 Mt. Verokertymä olisi noin 90 milj. €, eikä sillä olisi laajoja vaikutuksia työllisyyteen ja talouteen tai lentoyhteyksiin.
- 10 % arvonlisäveron käyttöönotto nostaisi lentolippujen keskihintaa noin 7 % ja vähentäisi matkustajamääriä 8 % ja lentojen päästöjä 0,2 Mt. Verokertymä olisi noin 190 milj. € vuodessa, eikä sillä olisi laajoja vaikutuksia työllisyyteen ja talouteen tai lentoyhteyksiin.
- Lentopolttonesteen 0,33 €/litra polttoaineveron käyttöönotto nostaisi lentolippujen keskihintaa noin 11 % ja vähentäisi matkustajamääriä 12 % ja lentojen päästöjä 0,3 Mt. Verokertymä olisi noin 230 milj. € vuodessa, eikä sillä olisi laajoja vaikutuksia työllisyyteen ja talouteen tai lentoyhteyksiin.
- Uusiutuvan lentopolttonesteen 14 % sekoitevelvoitteen vaikutukset matkustajamääriin ovat verrannollisia lentoveron vaikutuksiin ja 30 % sekoitevelvoitteen vaikutukset polttoaineveron vaikutuksiin. Päästövähennykset ovat kuitenkin suurempia (0,4 ja 0,9 Mt), koska päästöt vähenevät myös jäljelle jäävien lentomatkojen osalta, toisin kuin muissa ohjauskeinoissa. Uusiutuviin ei liity verokertymää. Selvästi naapurimaita korkeampaan sekoitevelvoitteen tasoon liittyy riski lentoyhteyksien heikkenemisestä, jos kauttakulkuliikenne Aasiasta siirtyy muualle. Uusiutuviin polttoaineiden käytön lisäämiseen liittyy myös suuria haasteita kestävien raaka-aineiden tai power-to-liquid teknologian vaatiman puhtaan sähkön saatavuuden vuoksi.

- Suositukseni on, että Suomessa otetaan käyttöön lentovero ja kotimaan lennoilla otetaan käyttöön 30 % uusiutuvan lentopolttonesteen sekoitevelvoite. Samalla vaikutetaan EU:ssa ja kansainvälisesti polttoaineveron tai kansainvälisen päästökaupan ja sekoitevelvoitteen käyttöön ottamiseksi.

Lähteet

AFRY 2020, Uusiutuvien lentopolttoaineiden jakeluvelvoite - Nykytila ja vaikutusarvioinnit. Valtioneuvoston selvitys 4/2020

CE Delft 2019. Taxes in the field of aciation and their impact - Final report. European Commission.

Martin Falk, Eva Hagsten, Short-run impact on the flight departure tax on air travel. International journal of tourism research 2019;21;37-44.

Gordijn, H., & Kolkman, J. (2011). Effects of the air passenger tax: Behavioral responses of passengers, airlines and airports. KiM Netherlands Institute for Transport Policy Analysis: Ministry of Infrastructure and the Environment.

Linnanen, L., Nyfors, T., Heinonen, T., Liimatainen, H., Nissinen, A., Regina, K., Saarinen, M., Seppälä, J., Viri, R. The sufficiency perspective in climate policy: How to recompose consumption – Työpajaraportit. Suomen Ilmastopaneeli, Liitteet raporttiin 4/2020.

LVM 2020. Fossiilittoman liikenteen tiekartta -työryhmän loppuraportti. LVM:n julkaisuja 18/2020.

Johanna Niemistö, Sampo Soimakallio, Ari Nissinen, Marja Salo, Lentomatkustuksen päästöt – Mistä lentoliikenteen päästöt syntyvät ja miten niitä voidaan vähentää? Suomen Ympäristökeskuksen raportteja 2/2019