Finnwatch ry:n lausunto
valtiovarainvaliokunnan verojaostolle
17.3.2021

Asia: KAA 1/2020 vp Lentovero

Finnwatch kiittää mahdollisuudesta lausua valtiovarainvaliokunnan verojaostolle lentoveron käyttöönottoa koskevasta kansalaisaloitteesta.

Lentoliikenteen päästöjen kasvun ja riittämättömän alaan kohdistuvan ilmastopoliittisen ohjauksen vuoksi Finnwatch kannattaa kansallisen lentoveron käyttöönottoa Suomessa. Veron ensisijaisena tavoitteena tulee olla lentämisestä aiheutuvien päästöjen vähentäminen. Tästä syystä vero on syytä pyrkiä toteuttamaan siten, että sen suuruus perustuu lennon todelliseen ilmastovaikutukseen eikä esimerkiksi pelkkään lentoreitin pituuteen.

Lentoliikenteen päästöillä on kasvava merkitys

Lentämisen osuus globaaleista kasvihuonekaasupäästöistä oli ennen koronakriisiä noin 2,4 prosenttia, mutta alan arvioidusta kasvusta ja muiden sektorien tulevista päästövähennyksistä johtuen osuus tullee kasvamaan tulevina vuosikymmeninä. Kansainvälisen lentoliikenteen päästöjen on arvioitu jopa kolminkertaistuvan, jolloin osuus voisi olla peräti 25 prosenttia vuonna 2050.[1] Alan kasvussa ei ole kyse vain kansainvälisestä trendistä, sillä kotimaisten lentokenttien matkustajamäärät ovat kaksinkertaistuneet 2000-luvulla vuoden 1999 noin 13 miljoonasta vuoden 2019 noin 26 miljoonaan[2].

Koronakriisi on vähentänyt merkittävästi lentoliikennettä niin globaalisti kuin Suomessakin, mutta sen vaikutus tulee todennäköisesti olemaan ohimenevä. Muun muassa kansainvälinen ilmailujärjestö IATA arvioi marraskuussa 2020, että lentomäärät palautuvat lähelle koronakriisiä edeltänyttä kasvu-uraa jo muutamassa vuodessa, jos rokottaminen etenee odotetulla tavalla eikä viruksesta synny uusia rajoitustoimenpiteitä edellyttäviä muunnoksia[3].

Suomen lentokentiltä lähtevien ja sinne saapuvien lentojen päästöiksi on arvioitu noin neljä miljoonaa tonnia hiilidioksidiekvivalenttia, joskin todellinen ilmastovaikutus ns. reaktiomekanismit huomioiden voi olla noin kaksi kertaa suurempi[4]. Suomen lentokentiltä lähtevän ja sinne saapuvan lentoliikenteen ilmastovaikutus on siis vain hieman pienempi

[1] ICCT, 2019, CO2 emissions from commercial aviation, saatavilla osoitteessa: https://theicct.org/sites/default/files/publications/ICCT_CO2-commercl-aviation-2018_20190918.pdf
[2] Finavia, Matkustajamäärät lentoasemittain 1998–2020, saatavilla osoitteessa: https://www.finavia.fi/fi/tietoa-finaviasta/tietoa-lentoliikenteesta/liikennetilastot/liikennetilastot-vuosittain
[3] IATA, 2020, Outlook for Air Transport and the Airline Industry, s. 11, saatavilla osoitteessa: https://www.iata.org/en/iata-repository/pressroom/presentations/outlook/
[4] SYKE, 2019, Lentomatkustuksen päästöt, s. 22 ja s. 30–31, saatavilla osoitteessa: https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/292417/SYKEra_2_2019.pdf?sequence=6&isAllowed=y

Finnwatch ry, Malminrinne 1 B, 00180 Helsinki
www.finnwatch.org

kuin Suomen tieliikenteen päästöt, jotka ovat noin 10,5 miljoonaa tonnia[5]. Lentoliikenteen päästöt jäävät kuitenkin usein päätöksenteossa vähälle huomiolle, sillä kansainvälistä liikennettä ei vakiintuneen käytännön mukaisesti lasketa mukaan kansalliseen päästökirjanpitoon. Siitä huolimatta kyseessä on suurelta osin suomalaisten kulutuksesta tai suomalaisten yritysten toiminnasta syntyvistä ja siksi globaalisti Suomen vastuulle kuuluvista päästöistä[6].

Päästöohjaus on alalla riittämätöntä ja lentoliikennettä tuetaan verohelpotuksin

EU:n sisäiset lennot ovat vuodesta 2012 lähtien kuuluneet EU:n päästökauppajärjestelmän piiriin, mutta sen ulkopuolelle jäävät EU:n ulkopuolelle suuntautuvat lennot, jotka muodostavat yli kolmanneksen Suomesta ulkomaille suuntautuvasta matkustajaliikenteestä[7]. Toistaiseksi EU:n päästökauppajärjestelmä ei myöskään ole ohjannut lentoliikenteen kehitystä ilmastokriisin torjunnan edellyttämällä tavalla: päästökaupasta huolimatta Suomesta toisiin EU-maihin kohdistuvat matkustajamäärät kasvoivat vuosina 2015–2019 vuosittain 5–10 prosenttia[8]. Vaikutusten on arvioitu lentoalalla jääneen heikoiksi mm. siksi, että ala saa valtaosan (82 %) päästöoikeuksistaan ilmaiseksi[9].

Siviili-ilmailualan kattojärjestö ICAO:n oma alaa koskeva päästövähennyshanke eli niin sanottu CORSIA-järjestelmä on käynnistymässä, mutta sen tavoitteena ei ole päästöjen vähentäminen vaan hiilineutraali kasvu, joka saavutetaan muun muassa päästökompensaatioilla[10].

Sen lisäksi, ettei lentoliikenteeseen toistaiseksi kohdistu tehokasta ilmastopoliittista ohjausta, alaa tuetaan merkittävillä verohelpotuksilla. Kansainvälisen Chicagon sopimuksen vuoksi lentopolttoaineet, poislukien huvi-ilmailu, ovat verottomia[11], joskin tulkinta siitä, että sopimus

[5] VTT, Suomen kotimaanliikenteen päästöt ja energiankäyttö vuonna 2019, saatavilla osoitteessa: http://lipasto.vtt.fi/kaikki/kaikki2019.htm (viitattu 10.3.2021)
[6] Suoraan Suomesta lähtevän tai sinne saapuvan liikenteen lisäksi lentomatkojen määrää kasvattavat myös Suomessa konetta vaihtavat matkustajat. Helsinki-Vantaalla kansainvälisten vaihtomatkustajien osuus kaikista matkustajista oli 38,6 prosenttia vuonna 2019. Kts. Finavia, 2020, Finavian lentoasemilla 26 miljoonaa matkustajaa vuonna 2019 – lentoliikenteessä oli maltillisen kasvun vuosi, saatavilla osoitteessa: https://www.finavia.fi/fi/uutishuone/2020/finavian-lentoasemilla-26-miljoonaa-matkustajaa-vuonna-2019-lentoliikenteessa-oli (viitattu 16.3.2021)
[7] Finavia, Kansainvälinen reittiliikenne maittain 2013-2020, saatavilla osoitteessa: https://www.finavia.fi/fi/tietoa-finaviasta/tietoa-lentoliikenteesta/liikennetilastot/liikennetilastot-vuosittain
[8] Finavia, Kansainvälinen reittiliikenne maittain 2013-2020, saatavilla osoitteessa: https://www.finavia.fi/fi/tietoa-finaviasta/tietoa-lentoliikenteesta/liikennetilastot/liikennetilastot-vuosittain
[9] EU komissio: https://ec.europa.eu/clima/policies/ets/allowances/aviation_en
[10] Traficom, CORSIA - kansainvälisen lentoliikenteen päästöjärjestelmä
, saatavilla osoitteessa: https://www.traficom.fi/fi/liikenne/ilmailu/corsia (viitattu 10.3.2021)
[11] Vero, Ilmailussa käytettyjen polttoaineiden valmisteverotus, saatavilla osoitteessa: https://www.vero.fi/syventavat-vero-ohjeet/ohje-hakusivu/56202/ilmailussa-k%C3%A4ytettyjen-polttoaineiden-valmisteverotus/ (viitattu 10.3.2021)

Finnwatch ry, Malminrinne 1 B, 00180 Helsinki
www.finnwatch.org

estäisi lentopolttoaineiden verotuksen, on kiistetty[12]. Lentopolttoaineiden verottomuus tarjoaa alalle merkittävää etua muihin liikennemuotoihin nähden. Ulkomaanlennoista ei myöskään peritä arvonlisäveroa[13] ja Suomen sisäisten lentojen/matkojen arvolisävero on alennettu[14].

Lentoverolla on vahva kannatus ja veron negatiiviset vaikutukset sosiaaliseen oikeudenmukaisuuteen ovat monia muita kulutusveroja vähäisemmät

Lentoverolla on vahva kannatus suomalaisten keskuudessa. Suomen Luonnon Taloustutkimuksella[15] ja Helsingin Sanomien Kantar TNS:llä[16] vuonna 2018 teettämien mielipidemittausten perusteella 52–53 prosenttia suomalaisista kannattaa lentoveron käyttöönottoa. Veron vastustajien osuus molemmissa selvityksissä oli 37 prosenttia. On syytä myös huomioida, että mielipidemittaukset tehtiin huomattavasti ennen IPCC:n ns. puolentoista asteen raportin julkistusta, siitä seurannutta ilmastokeskustelua ja esimerkiksi nuorten ilmastoliikkeen aktivoitumista.

Muiden kulutukseen kohdistuvien verojen tavoin lentovero olisi luonteeltaan tasavero eli veron määrä olisi tulotasosta riippumatta kaikille sama. Lentovero ei tästä huolimatta olisi samalla tavalla regressiivinen kuin monet välttämättömyyshyödykkeisiin, kuten elintarvikkeisiin, kohdistuvat kulutusverot[17]. Tämä johtuu siitä, että hyvätuloiset lentävät huomattavasti pienituloisia enemmän[18] ja vero kohdistuisi siksi ennen kaikkea hyvätuloisten vapaa-ajan matkailuun[19].

---

[12] Transport & Environment, 2019, Taxing aviation fuel in Europe: Study reveals ways around the regulatory hurdles, saatavilla osoitteessa: https://www.transportenvironment.org/sites/te/files/publications/2019_02_Taxing_kerosene_intra_EU.pdf

[13] Vero, Palvelujen ulkomaankaupan arvonlisäverotus, saatavilla osoitteessa: https://www.vero.fi/syventavat-vero-ohjeet/ohje-hakusivu/48679/palvelujen-ulkomaankaupan--arvonlis%C3%A4verotus/#7.3-henkil%C3%B6kuljetuspalvelut (viitattu 10.3.2021)

[14] Vero, Joukkoistetun henkilökuljetustoiminnan verotus, saatavilla osoitteessa: https://www.vero.fi/syventavat-vero-ohjeet/kannanotot/47702/joukkoistetun_henkilokuljetustoiminnan_/#arvonlis%C3%A4verotus (viitattu 10.3.2021)

[15] Suomen Luonto, 2018, Suomen Luonnon ja Taloustutkimuksen kysely: Yli puolet suomalaisista kannattaa lentoveroa, saatavilla osoitteessa: http://suomenluonto.fi/uutiset/suomen-luonnon-ja-taloustutkimuksen-kysely-yli-puolet-suomalaisista-kannattaa-lentoveroa/ (viitattu 10.3.2021)

[16] Helsingin Sanomat, 2018, HS-gallup: Enemmistö suomalaisista valmis maksamaan haittaveroa lentomatkustamisesta, saatavilla osoitteessa: https://www.hs.fi/ulkomaat/art-2000005666515.html (viitattu 10.3.2021)

[17] Tutkimusten mukaan lentovero olisi vain lievästi regressiivinen tai jopa progressiivinen. Kts. Krenek, A., Schratzenstaller, M., 2016, FairTax WP-Series No.1, Sustainability-oriented EU Taxes: The Example of a European Carbon-based Flight Ticket Tax, s. 31, saatavilla osoitteessa: https://umu.diva-portal.org/smash/get/diva2:930270/FULLTEXT01.pdf

[18] Tilastokeskuksen mukaan suurituloisin viidennes kotitalouksista käyttää ulkomaanmatkoihin noin kolme kertaa enemmän rahaa kuin keskimmäinen viidennes ja noin viisi kertaa enemmän kuin vähiten tienaava viidennes, kts. Tilastokeskus, Kotitalouksien kulutus, saatavilla osoitteessa: https://www.stat.fi/til/ktutk/

[19] Syke, 2019, Pääosa suomalaisten lentämisestä on ulkomaille kohdistuvaa vapaa-ajan matkailua

Ruotsissa lentoliikenteen kasvu pysähtyi lentoveron käyttöönoton jälkeen, mutta taustalla on todennäköisesti myös lentämisen väheneminen sosiaalisen paineen tai “lentohäpeän” vuoksi[20]. Lentovero voidaankin nähdä paitsi taloudellisena ohjauskeinona myös signaalina siitä, että kyseessä on yhteiskunnalle haittaa aiheuttava toiminta, jota on syytä välttää. Euroopan investointipankin tammikuussa 2021 julkaiseman kyselytutkimuksen mukaan suuri osa suomalaisista on valmiita vähentämään lentämistä[21]. Lentoverolla voisi olla näitä aikeita edistävä vaikutus.

Toteutuksessa painotettava päästöohjauksen tehokkuutta

Veron suunnittelun lähtökohtana tulee olla veron tehokkuus päästöohjauksessa. Mikä tahansa lentomatkustamisen hintaa nostattava vero tai maksu voi ohjata kuluttajaa vähentämään lentämistä tai valitsemaan lentämisen sijaan vähäpäästöisemmän matkustustavan.

Samansuuruisena kaikille lennoille määrättävä vero ei kuitenkaan kannusta lentoyhtiöitä kehittämään toiminnastaan vähäpäästöisempää. Tästä syystä vero on syytä pyrkiä toteuttamaan siten, että veron suuruus perustuu lennon todelliseen ilmastovaikutukseen eikä pelkästään esimerkiksi reitin pituuteen. Tällöin vero voi vaikuttaa lyhyellä aikavälillä lentämistä vähentäen ja täyttöasteita kasvattaen, ja pitkällä aikavälillä vähäpäästöisen teknologian käyttöönottoa tukien.

Lentovero on jo käytössä monessa EU-maassa[22]. Nämä esimerkit osoittavat, että lentämiseen voidaan kohdistaa erilaisia veroja erilaisin perustein. Toisaalta Finnwatchin tietojen mukaan kansainvälistä vakiintunutta mallia lentämisen ilmastovaikutuksen päästöperusteiseen verottamiseen ei ole olemassa.

Itävaltalainen Wifo-instituutti hahmotteli vuonna 2016 julkaisemassaan selvityksessä mallia, jossa vero perustuisi kullakin reitillä käytetyn konetyypin polttoaineenkulutukseen lentoreitin keskimääräinen täyttöaste huomioiden. Wifo-instituutin mukaan malli on toteutuskelpoinen:

, saatavilla osoitteessa: https://www.syke.fi/fi-FI/Ajankohtaista/Paaosa_suomalaisten_lentamisesta_on_ulko(48980) (viitattu 11.3.2021)

[20] Reuters, 2020, Sweden's air travel drops in year when 'flight shaming' took off , saatavilla osoitteessa: https://www.reuters.com/article/us-airlines-sweden/swedens-air-travel-drops-in-year-when-flight-shaming-took-off-idUSKBN1Z90UI (viitattu 10.3.2021)

[21] EIB, 2021, What are you ready to give up to fight climate change?, saatavilla osoitteessa: https://www.eib.org/en/surveys/climate-survey/3rd-climate-survey/what-to-give-up-for-climate-change.htm (viitattu 11.3.2021)

[22] SYKE, 2019, Lentomatkustuksen päästöt, s. 44, saatavilla osoitteessa: https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/292417/SYKEra_2_2019.pdf?sequence=6&isAllowed=y

koska vero ei kohdistu suoraan lentopolttoaineeseen, sitä ei voida pitää Chicagon sopimuksen vastaisena, ja lentoreittikohtainen veron määrä on laskettavissa ICAO:n päästölaskumallilla. Tämäntyyppinen päästöperusteinen lentolippuvero (*carbon based flight ticket tax*) voisi olla potentiaalinen toteutusmuoto lentoverolle Suomessa. Wifo-instituutin esimerkissä arvioitiin, että 30 euron hinta päästötonnille vähentäisi Helsinki-Berliini -välin matkustajamäärää noin 3,5 prosenttia ja toisi noin 580 000 euron verotuoton[23].

[23] Krenek, A., Schratzenstaller, M., 2016, Sustainability-oriented EU Taxes: The Example of a European Carbon-based Flight Ticket Tax, s. 25, saatavilla osoitteessa: https://ec.europa.eu/budget/mff/Library/hlgor/selected-readings/41-Carbon-basedFlightTicketTax-Schratzenstalle.pdf