Valtiovarainvaliokunnan verojaosto

Valtiovarainministeriön vastine kansalaisaloitteesta KAA 1/2020 vp annettuihin lausuntoihin

Valtiovarainvaliokunnan verojaosto on pyytänyt valtiovarainministeriön vastinetta kansalaisaloitteesta KAA 1/2020 vp verojaostolle annettuihin lausuntoihin. Valtiovarainministeriö esittää lausuntonaan seuraavaa.

Lentoliikenteen päästöjä on vähennettävä kustannustehokkaasti ja vaikutukset on arvioitava huolellisesti

Kansalaisaloitteen asiantuntijakuulemisten yhteydessä annetuissa lausunnoissa ilmenee kauttaaltaan tuki kunnianhimoiselle ilmastopolitiikalle. Myös lentoliikenteen osuus päästöistä sekä tarve lentoliikenteen päästövähennyksille tunnistetaan. Lähes kaikissa lausunnoissa katsotaan, että verotuksella voisi olla jonkinlainen rooli lentoliikenteen päästöohjauksessa muiden toimenpiteiden ohella, mutta näkökulmat kansallisen lentomatkustajaveron tehokkuudesta ja tarkoituksenmukaisuudesta eroavat kuitenkin huomattavasti lausunnonantajien välillä.

Kuten valtiovarainministeriön antamasta lausunnosta sekä eräistä muista lausunnoista käy ilmi, varsinaisesti kansallisesta tai EU:n lainsäädännöstä johtuvia esteitä matkustajakohtaisen lentolippuveron käyttöönottamiselle ei arvioida olevan. Eräillä EU:n jäsenvaltioilla on käytössä lentomatkustajaveroja, joista voitiaisiin ottaa mallia myös Suomen mahdolliseen lentomatkustajaveroon. Professori Esko Linnakangas nostaa lausunnossaan esille muun muassa Ruotsin lentomatkustajaveroon pohjautuvan veron. Vaihtoehtoisesti esimerkiksi Finnwatch ry ja Roger Wessman esittävät lausunnoissaan sellaista lentomatkustajaveron mallia, joka perustuisi etäisyyden sijasta lentomatkan synnyttämiin hiilidioksidipäästöihin.

Valtiovarainministeriö pitää kuitenkin tärkeänä lähtökohtana, että päästöjen vähentäminen tapahtuisi lähtökohtaisesti mahdollisimman kustannustehokkaasti ja että lentoliikenteen osalta asiaa tarkasteltaisiin kokonaisuutena. Myös Valtion taloudellinen tutkimuskeskus tuo lausunnossaan esille sen, että toimet tulisi suunnitella siten, että päästötavoitteet toteutetaan mahdollisimman pienin yhteiskunnallisen kustannuksin, jolloin pysytään paremmin lisäämään hyvinvointia myös muilla kuin ilmastoon liittyvillä osa-alueilla. Tärkeä kysymys siis on, olisiko kansallinen lentomatkustajavero tehokas ohjauskeino ja minkälaisia vaikutuksia sillä voitaisiin saavuttaa.

Valtiovarainministeriö huomauttaa, että lentoliikenteen hiilidioksidipäästöjen vähentämiskeinona kansallinen lentomatkustajavero ei välttämättä olisi tehokkain ratkaisu tai se vaatisi vähintään huomattavia verotasoja. Vastaava näkökulma tuodaan esille myös muun muassa liikenne- ja viestintäministeriön lausunnossa. Vaikka kansallinen lentomatkustajavero voisikin toimia omalta osaltaan eräänlaisena signaalina lentoliikenteen päästövähennystarpeiden tärkeydestä, tulisi tästä huolimatta lentoliikenteen päästövähennyskeinoja tarkastella kokonaisuutena ja valita käytöstä olevista vaihtoehdoista ne toimet, joilla varsinaisia päästövähennyksiä voidaan saavuttaa tehokkaimmin.

Matkustajakohtaisen lentoveron päästövähennyspotentiaalin lisäksi useat, etenkin elinkeinoelämää edustavat tahot, tuovat lausunnoissaan esille sen, että kansallisella lentomatkustajaverolla voisi olla huomattavia vaikutuksia Suomen kilpailukykyyn. Lausunnoissa tuodaan esille erityisesti Helsinki-

Vantaan lentoaseman rooli Aasian liikenteen solmukohtana. Lisäksi lausunnoissa nostetaan esille meneillään olevan Covid-19 -pandemian vaikutukset lentoliikenteelle sekä tuodaan esille se, että kansallinen lentomatkustajavero voisi vähentää alan toipumisedellytyksiä. Valtiovarainministeriö katsoo, että lausunnoissa esiin nostettuja vaikutuksia olisi syytä arvioida huolellisesti mahdollisessa jatkotyössä. Vastaavasti lentomatkustajaveron vaikutuksia sosiaaliseen oikeudenmukaisuuteen olisi syytä arvioida jatkossa vielä tarkemmin.

Suomi osallistuu ja vaikuttaa kansainvälisellä tasolla

Kansalaisaloitteen myötä annetussa useassa asiantuntijalausunnossa korostuu se, että lentoliikenteen ollessa korostuneen globaalisti kilpailtu toimiala EU:n tai mieluummin jopa kansainvälisen tason sääntelyratkaisut voisivat olla kansallisia toimenpiteitä toimivampi lähestymistapa päästöjen hinnoitteluun. Lausunnonantajista muun muassa liikenne- ja viestintäministeriö, professori Jorma Mäntynen, Elinkeinoelämän keskusliitto, Finavia Oyj, Finnair Oyj, Keskuskauppakamari, Ilmastopaneeli, Suomen ympäristökeskus ja työ- ja elinkeinoministeriö katsovat, että laajemmilla alueellisilla tai globaaleilla veroilla olisi todennäköisesti mahdollista saavuttaa kansallisia veroja suurempi ilmastovaikuttavuus sekä samalla vaikuttaa vähemmän haittaavasti kansalliseen kilpailukykyyn. Nämä lausunnoista ilmenevät näkemykset vastaavat myös valtiovarainministeriön käsitystä asiasta.

Valtiovarainministeriö toteaa, että pääministeri Sanna Marinin hallituksen hallitusohjelmassa lähtökohtana lentoliikenteen vero-ohjauskeinoille 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.

EU:n tasolla lentoliikenteen päästöjen hinnoittelu ja erityisesti lentoliikenteen verot ovatkin olleet esillä. Komissio on 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 vuoden 2021 aikana. 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. Myös kansainvälisessä ilmailujärjestössä ICAO:ssa lentoliikenteen hinnoittelukysymykset ovat esillä.

Lentoliikenteen päästövähennyskeinot ovat esillä siis laajasti kansainvälisellä tasolla. Pääministeri Sanna Marinin hallituksen hallitusohjelman mukaisesti Suomi onkin suhtautunut avoimesti laajemman alueellisen verotuksen kehittämiseen ja on myös jatkossa aktiivisesti mukana vaikuttamassa asioiden edistämikseen sekä EU:ssa että kansainvälisellä tasolla. Valtiovarainministeriö jakaa näkemyksen siitä, että kansainvälisellä vaikuttamisella ja osallistumisella voidaan todennäköisesti saavuttaa kansallisia toimenpiteitä tehokkaampia ja kattavampia ratkaisuja lentoliikenteen päästövähennyksissä.

Lentoliikenteen arvonlisäverotus

Vaihtoehtona lentomatkustajaveroille eräissä eduskunnan valtiovarainvaliokunnan verojaostolle annetuissa lausunnoissa on polttoaineverotuksen kehittämisen ohella tuotu esiin kansainvälisen lentoliikenteen polttoaineiden ja matkalippujen saattaminen arvonlisäveronalaiseksi yhtenä keinona vähentää lentoliikenteen päästöjä.

Komission vuonna 2019 teettämässä selvityksessä ”Taxes in the Field of Aviation” yhtenä toimenpiteenä on arvioitu 10 %:n arvonlisäveroa kaikille, myös kansainvälisen lentoliikenteen lentolipuille. Selvityksen mukaan tämä johtaisi lentoliikenteen kysynnän ja lentojen vähenemiseen. Selvityksen mukaan muutoksella olisi kielteisiä vaikutuksia ilmailualan työllisyyteen mutta verotulojen kasvun vuoksi muutoksella olisi myönteisiä vaikutuksia muilla aloilla. Selvityksen mukaan Suomessa verotulot nousisivat 231 miljoonalla eurolla.

Arvonlisäverotuksessa sovellettavasta veropohjan laajuudesta on säädetty jäsenvaltioita sitovasti yhteisestä arvonlisäverojärjestelmästä annetussa neuvoston direktiivissä (2006/112/EY). Kukin jäsenvaltio verottaa vain alueellaan tapahtuvaa myyntiä. Direktiivin kansainvälisen liikenteen vapautuksia koskevan 148 artiklan e kohdan mukaan jäsenvaltioiden on vapautettava verosta tavaroiden luovutukset, jotka on tarkoitettu sellaisten ilma-alusten polttoaineen tankkausta varten, joita käyttävät pääasiassa kansainvälistä vastikkeellista liikennettä harjoittavat lentoyhtiöt.

Arvonlisäverodirektiivin 379 artiklan 2 kohdan mukaan Suomi saa jatkaa edellytyksin, jotka olivat voimassa tässä jäsenvaltiossa sen liittymispäivänä, direktiivin X liitteen B osan 10 kohdassa mainittujen liiketoimien vapauttamista arvonlisäverosta niin kauan kuin jossakin 31 päivänä joulukuuta 1994 yhteisöön kuuluneessa jäsenvaltiossa sovelletaan samoja vapautuksia. Kyseisen 10 kohdan mukaan jäsenvaltiot voivat edelleen vapauttaa verosta henkilökuljetukset ja matkustajien mukanaan kuljettamien tavaroiden kuljetukset tai henkilökuljetukseen liittyvien palvelujen suoritukset siltä osin kuin kyseisten henkilöiden kuljetus on vapautettu verosta. Muille jäsenvaltioille on hyvin kattavasti annettu vastaava oikeus. Asiassa on huomattava myös se, että kansainvälistä siviili-ilmailua koskevia vapauksia sisältyy myös kolmansien maiden kanssa tehtyihin sopimuksiin, jotka perustuvat Chicagossa joulukuussa 1944 allekirjoitettuun kansainväliseen siviili-ilmailun yleissopimukseen.

Suomen arvonlisäverolain (1501/1993) 6 luvussa säädetään kansainväliseen kauppaan liittyvistä verottomuuksista. Lain 70 ja 71 §:ssä luetellaan tilanteet, joissa Suomessa tapahtuva tavaroiden tai palvelujen myynti katsotaan verottomaksi myynniksi ulkomaille. Lain 70 §:n 6 kohdan mukaan veroa ei suoriteta tavaran (muun muassa polttoaineet) myynnistä ilma-aluksen varustamiseksi sellaisen elinkeinonharjoittajan käyttöön, joka maksua vastaan harjoittaa pääasiallisesti kansainvälistä lentoliikennettä. Lain 71 §:n 11 kohdan mukaan veroa ei suoriteta henkilökuljetuspalvelusta, joka tapahtuu suoraan ulkomaille tai ulkomailta. Hallituksen esityksen mukaan kuljetukset Suomesta suoraan ulkomaille ja ulkomailta suoraan Suomeen on katsottu kuitenkin myydyn kokonaisuudessaan ulkomailla ja siten verottomiksi myynneiksi ulkomaille.

Muut henkilökuljetukset ovat arvonlisäverollisia. Lain 85 a §n 1 kohdan mukaan henkilökuljetuksen myynnistä suoritettava vero on 10 prosenttia. Henkilökuljetuspalvelujen alennettua verokantaa on perusteltu yhteiskuntapoliittisilla syillä (HE 88/1993 vp). Henkilökuljetukset olivat aikoinaan liikevaihtoverotuksen ulkopuolella, mutta ne tulivat verotuksen piiriin siirryttäessä arvonlisäverojärjestelmän laajaan veropohjaan. Veromuutoksen jyrkkyyden lieventämiseksi henkilökuljetuksiin ehdotettiin sovellettavaksi alennettua verokantaa. Hallituksen esityksen perustelujen mukaan yleisen verokannan soveltaminen henkilökuljetuksiin olisi heikentänyt joukkoliikenteen kilpailuasemaa yksityisautoiluun nähden. Lisäksi se olisi vaikeuttanut pyrkimyksiä turvata liikenteen vähimmäispalvelut eri alueille ja väestöryhmille.

Komission oikeudenmukaista verotusta koskevan toimintasuunnitelman (COM(2020) 312) mukaan komissio aikoo esittää lainsäädäntöehdotuksen arvonlisäverodirektiivin matkustajakuljetusta koskevien vapautusten tarkistamiseksi, jotta varmistetaan, että ne ovat johdonmukaisia Euroopan vihreän kehityksen ohjelman kanssa.Kuten edellä on todettu, vihreän kehityksen ohjelman mukaan komissio aikoo tarkastella huolellisesti nykyisiä verovapautuksia muun muassa lentoliikenteessä käytettävien polttoaineiden osalta. Ohjelman mukaan tätä on tarkoitus koordinoida maailmanlaajuisesti toteutettavien toimien kanssa, varsinkin ICAO:ssa. Neuvosto on marraskuussa 2020 annetuissa komission verotuksen toimintasuunnitelmaa koskevissa päätelmissä (13350/20 FISC 226) todennut (kohta 21), että neuvosto on tietoinen matkustajaliikenteen tärkeästä roolista Euroopan vihreän kehityksen ohjelman tavoitteiden saavuttamisessa.

Arvonlisäverodirektiivin mukaan kansainvälisessä lentoliikenteessä käytettävät polttoaineet tulee vapauttaa verosta. Vapauttaminen edellyttäisi direktiivin muuttamista. Kansainvälisen lentoliikenteen arvonlisäverokysymyksiä tulee muutoinkin tarkastella EU:ssa käsiteltävien asioiden yhteydessä.

Lentoliikenteen päästövähennystoimet ovat moninaisia

Verotuksen ohella useassa lausunnossa tuodaan esille myös muita päästövähennyskeinoja, jotka jo nykyisellään kohdistuvat lentoliikenteeseen tai joita parhaillaan suunnitellaan otettavaksi käyttöön. Lausunnoista nousevat esille erityisesti uusiutuviin polttoaineisiin liittyvät ohjauskeinot, uuden lentoteknologian merkitys päästövähennyksissä sekä vapaaehtoiset päästövähennystoimenpiteet.

Vero-ohjauskeinot ovatkin vain yksi mahdollisista käytettävissä olevista ohjauskeinoista, ja erityisesti kansallisella lentomatkustajaverolla vaikuttaa ohjauskeinovalikoimassa olevan tällä hetkellä melko pieni rooli vaikuttavuudeltaan ja tehokkuudeltaan.

Valtiovarainministeriö jakaa näkemyksen siitä, että lentoliikenteen päästövähennyskeinoja olisi tärkeä tarkastella kokonaisuutena yksittäisten ohjauskeinojen sijasta. Tällaista kokonaistarkastelua lentoliikenteen päästövähennyskeinoista onkin toteutettu viime aikoina. Laajin näistä on liikenne- ja viestintäministeriön johdolla valmisteltu fossiilittoman liikenteen tiekartta sekä siihen pohjautuva luonnos valtioneuvoston periaatepäätöksestä lentoliikenteen päästöjen vähentämiseksi Suomessa. Periaatepäätösluonnoksessa esitetään kansalliset tavoitteet ja toimenpiteet vaihtoehtoisiin käyttövoimiin ja polttoaineisiin siirtymiseksi, liikennejärjestelmän ja liikennevälineiden energiatehokkuuden edistämiseksi sekä hinnoittelun keinoiksi. Myös valtiovarainministeriö on osallistunut fossiilittoman liikenteen työryhmätyöhön sekä antanut lausunnon periaatepäätöksestä.

Valtiovarainministeriö katsoo, että toteutettuja tarkasteluja ja niiden johtopäätöksiä olisi hyvä hyödyntää myös kansallisen lentomatkustajaveron roolia tarkastellessa.

Tietopohjaa on laajennettava

Kuten edellä nostetuista havainnoista käy ilmi, lentomatkustajaveron ja yleisesti koko verotuksen rooli lentoliikenteen päästöohjauksessa vaatisi taustalleen lisää tietopohjaa. Useassa lausunnossa tuodaan esille, ettei lentoliikenteen vero-ohjauskeinoja sekä niiden vaikutuksia ja tehokkuutta suhteessa muihin taloudellisiin ohjauskeinoihin ei ole selvitetty Suomen näkökulmasta sellaisella tasolla, että tietopohja olisi riittävä uuden veron käyttöönottamiselle.

Valtiovarainministeriö jakaa useassa lausunnossa esitetyn näkemyksen myös siitä, että verotuksen roolista ja vaikutuksista lentoliikenteen päästöohjauksessa olisi tärkeää saada lisää tietoa päätöksenteon taustalle sekä kansallisia toimia harkitessa että EU-tason ja kansainvälisiin keskusteluihin osallistuessa. Valtiovarainministeriön aloitteesta valtioneuvoston tutkimustoiminnan puitteissa käynnistyykin keväällä 2021 tutkimushanke ”Verotus lentoliikenteen päästöohjauksessa”. Tutkimuksen ohjausryhmässä on edustus valtiovarainministeriöstä, liikenne- ja viestintäministeriöstä, ympäristöministeriöstä ja työ- ja elinkeinoministeriöstä. Tutkimuksen tuloksia on odotettavissa loppuvuodesta 2021.

Veroasiantuntija Ella Luikku