Eduskunnan valtiovarainvaliokunta, verojaosto 27.5.2022

Asia: KAA 1/2020 vp Lentovero

# Lausunto Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarjan raportista 2022:19 Verotus lentoliikenteen päästöohjauksessa - Esiselvitys

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. Verotus lentoliikenteen päästöohjauksessa esiselvityksen tavoitteena on arvioida:

- millaisia erilaisia toteutusvaihtoehtoja lentoverolle olisi Suomessa
- mikä olisi lentoveron erilaisten toteutusvaihtehtojen vaikutus lentomatkojen ja päästöjen määrään
- millaisia taloudellisia vaikutuksia lentoveron erilaisilla toteutusvaihtoehdoilla olisi Suomelle ja
    - mikä olisi kustannustehokkuus suhteessa muihin lentoliikenteen ja
    - lentoliikenteen ulkopuolisiin taloudellisiin ohjauskeinoihin.

Luku 2 esittelee lentoliikenteen määrien ja päästöjen tilannetta ennen koronapandemiaa hyvin. Pandemian vaikutuksista olisi kuitenkin toivonut lyhyen kuvauksen. Nyt raportissa oletetaan ilman lähdeviitteitä, että pandemian vaikutus jää väliaikaiseksi. Monet yritykset ovat kuitenkin ilmoittaneet, että työasiamatkustus on vähentynyt pysyvästi. Mikäli tämä toteutuu, voivat lentoveron ohjausvaikutukset olla suurempia kuin tilanteessa ennen pandemiaa, koska vapaa-ajanmatkoilla kysynnän hintajousto on suurempi kuin työasiamatkoilla.

Luvussa 3 käydään erittäin kattavasti läpi lentoverotusta Euroopassa ja muualla maailmassa. Kokemuksia käytössä olevista lentoveroista läpi käytäessä olisi ollut mielenkiintoista nähdä matkustajamäärien ja päästöjen muutosten ohella myös arvioita joustojen arvoista, joita olisi voinut hyödyntää raportin mallinnusosuudessa. Nyt hintojen suhteellisista muutoksista ei ole luvussa tietoja joustoarvioiden mahdollistamiseksi.

4. luvussa käydään läpi mahdoliset veromuodot ja valitan tarkasteltavat veromuodot ja verotasot. Valinnat on perusteltu hyvin lukuun ottamatta lentopolttoaineveroa, jonka tasoksi olisi ollut perustellumpaa määrittää energiaverodirektiivin muutosehdotuksen mukaisesti 38 snt/litra nykyisen verotason sijaan, koska muutos on edellytys veron käyttöönotolle. Vähintäänkin tämä olisi tullut sisällyttää herkkyystarkasteluihin luvussa 10.

Luvuissa 5 ja 6 esitetään mallinnuksen menetelmät ja tulokset. Menetelmät ovat innovatiiviset ja tarjoavat luotettavia tuloksia.

Luvussa 7 esitetyn päästövaikutusten mallintamisen ansiona on eri laskureiden tulosten vertailu ja lämmitysvaikutuskertoimen huomioon ottaminen suorien päästöjen lisäksi.

Luvuissa 8 ja 9 esitetyt taloudelliset vaikutukset on arvioitu kokonaisvaltaisesti ja vakiintuneella menetelmällä. Tarkastelu ei kuitenkaan nähdäkseni ota huomioon mahdollisuutta korvata lentoliikennettä virtuaalisilla yhteydenpidon menetelmillä, jolloin vaikutukset ulkomaankauppaan voivat todellisuudessa olla huomattavasti vähäisemät. Kustannustehokkuus on laskettu käyttäen suoria CO2 päästöjä, mutta laskenta myös käyttäen laajempia ilmastovaikutuksia olisi ollut syytä esittää.

Luvussa 10 esitetyt herkkyystarkastelut ovat perusteltuja. Näiden lisäksi olisi ollut syytä esittää polttoaineveron korkeamman tason laskelma ja toisaalta myös polttoaineveron osalta herkkyystarkastelu, jossa lentokalustoa uusitaan nopeammin energiatehokkaammaksi, mikä vaikuttaa kaikkien lentojen päästöjä alentavasti. Nyt tätä pohditaan laadullisesti, mutta suuntaa antava määrällinen tarkastelu olisi hyvin käyttökelpoinen. Herkkyystarkastelussa ei myöskään oteta kantaa mahdolliseen kysynnän siirtymiseen muihin maihin kansallisen lippuveron käyttöönoton myötä. Kirjallisuudessa tämä ilmiö nousee esiin, joten asiaa olisi ollut syytä pohtia, vaikka tämä riski on mielestäni Suomessa hyvin vähäinen, koska Ruotsissa lippuvero on käytössä ja Virossa lentoasemakapasiteetti ja yhteystarjonta on selvästi pienempi Helsinki-Vantaaseen verrattuna. Polttoaineverossa tätä riskiä ei ole, koska käyttöönotto koskisi kerralla koko EU:ta.

Raportin johtopäätöksenä esitetään lippuveron olevan polttoaineveroa kustannustehokkaampi, mutta huomautetaan polttoaineveron vahvuuksista, joita tutkimuksessa ei mallinnustavasta johtuen otettu huomioon. Jatkoselvitystarpeista on helppo olla samaa mieltä.

Liitteessä 1 esitetään tutkimuksessa käytetyt kysynnän hintajouston arvot. Liitteeseen ei kuitenkaan viitata tekstissä, joten on epäselvää, miten joustojen arvoja on hyödynnetty. On myös epäselvää, miksi kysynnän hintajouston arvot ovat niin erilaiset verotyyppien välillä, eli miksi hinnan nousu laskisi kysyntää enemmän polttoaineveron kuin lippuveron tapauksessa. Kuluttajakäyttäytymiseen ei luulisi vaikuttavan hinnan nousun taustalle olevan veron nimi.

Aiemmassa lausunnossani lentoverosta maaliskuussa 2021 arvioin aiempiin tutkimuksiin ja Henkilöliikennetutkimuksen analyysiin perustuen, että 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. €. 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. Käsillä olevan raportin muutokset matkustajamäärissä ja lentojen määrissä ovat selvästi tätä arviotani pienemmät ja verokertymät suuremmat, kun taas päästövähenemät ovat lippuveron osalta samalla tasolla ja polttoaineveron osalta arviotani pienemmät. Kansantaloudelliset vaikutukset jäävät pieneksi.

Aiemmassa lausunnossani suosittelin, 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. Käsillä olevan raportin perusteella en näe tarvetta muuttaa suositustani. Ensisijainen tavoite on globaalin tai EU:n laajuisen polttoaineveron käyttöönotto, mutta siihen liittyvien pitkien siirtymäaikojen vuoksi Suomessa tulisi ottaa käyttöön lentolippuvero ja kotimaan lennoilla uusiutuvien polttoaineiden sekoitevelvoite, jolloin lippuveroa ei tarvitsisi asettaa kotimaan lennoille. Sekoitevelvoite kannustaa myös tutkimaan sähkölentokoneiden mahdollisuutta kotimaan lennoilla. Sekoitevelvoite myös edistää kotimaisten yritysten tutkimus- ja kehityspanoksia uusiutuvien

polttoaineiden kehittämisessä, mikä edesauttaa suomalaisten yritysten kilpailuasemaa EU:n 55-valmiuspaketissa ehdotettujen uusiutuvien lentopolttonesteiden sekoitevelvoitteiden astuessa voimaan.