30.5.2022

Valtiovarainvaliokunnan verojaosto
KAA 1/2020 vp; asiantuntijakuuleminen 31.5.2022

Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan hankkeena tehty selvitys ”Verotus lentoliikenteen päästöohjauksessa”

Selvityksen tausta

Helmikuussa 2022 julkaistiin selvitys[1] ”Verotus lentoliikenteen päästöohjauksessa”. Selvityksessä arvioidaan lentoliikenteen vero-ohjauskeinojen erilaisia toteutusvaihtoehtoja, vaihtoehtojen vaikutuksia lentomatkojen ja lentoliikenteen päästöjen määrään sekä vaikutuksia Suomen taloudelle.

Kyseessä on ensimmäinen Suomen näkökulmasta toteutettu selvitys, jossa kattavasti arvioidaan vero-ohjauskeinojen tehokkuutta tavoitteena saada lisätietoa lentoliikenteen vero-ohjauksen vaikutuksista. Tiedon tarve oli kasvanut muun muassa pääministeri Sanna Marinin hallituksen hallitusohjelmakirjauksen, eduskunnassa olevan kansalaisaloitteen KAA 1/2020 vp ja EU:n energiaverodirektiivin muutosehdotuksen[2] käsittelyiden myötä.

Selvityksen toteuttivat Flou Oy, Incredible LLC ja Merit Economics Oy. Selvitys toteutettiin VN TEAS-hankkeena, jonka ohjausryhmässä oli valtiovarainministeriön lisäksi jäseniä liikenne- ja viestintäministeriöstä, työ- ja elinkeinoministeriöistä sekä ympäristöministeriöstä.

Valtiovarainministeriön huomioita selvityksen johtopäätöksistä

Selvitys antaa hyvää lisätietoa lentoliikenteen verovaihtoehdoista ja niiden vaikutuksista. Selvityksessä arvioitiin matkan pituuden mukaan porrastuva lippuveroveroa, kiinteää lentokohtaista nousuveroa ja EU:n laajuista polttoaineveroa.

Selvityksessä arvioitiin, että tarkasteltujen vaihtoehtojen päästövähennysten yhteiskunnallisiksi kustannuksiksi muodostuisi 470–1 000 €/CO_2t. Valtiovarainministeriön arvion mukaan mallinnuksesta jää kuitenkin epäselväksi, miksi vero aiheuttaa kaikissa verovaihtoehdoissa

[1] https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/163862
[2] Komissio julkaisi 14.7.2021 esityksen neuvoston direktiiviksi energiatuotteiden ja sähkön verotusta koskevan unionin kehyksen uudistamisesta (uudelleenlaadittu) KOM (2021) 563 lopullinen osana niin kutsuttua 55-velvoitepakettia (Fit For 55). Komission ehdotusta sekä sen sisältöä käsitellään asiaa koskevassa valtioneuvoston kirjelmässä eduskunnalle (U 56/2021 vp).

näinkin suuret kustannukset vältettyä hiilidioksiditonnia kohtaan. Osittain tämä johtunee siitä, että lentolippujen hinnannoususta aiheutuva lentomatkojen väheneminen arvioitiin suhteellisen pieneksi eli lentojen kysyntä arvioitiin suhteellisen joustamattomaksi[3]. Tältä osin tulokset eroavat jossain määrin kansainvälisistä selvityksistä, joissa lentojen kysynnän on tyypillisesti arvioitu olevan hintajoustavampaa. Kysyntä- ja tarjontamallinnuksen hintajoustojen arviointitapa jää osittain epäselväksi, ja asiaa olisi hyvä tarkastella lisää jatkossa.

Kuten selvityksessäkin todetaan, lentoveroista muodostuva päästövähennyksen kustannus ei ole vertailukelpoinen muissa selvityksissä arvioituihin muihin lentoliikenteen päästövähennyskeinoihin, sillä laskentatavat eroavat toisistaan eri ohjauskeinoissa. Tältä osin olisikin tarvetta laajemmalle jatkotarkastelulle, jos eri ohjauskeinojen kustannustehokkuutta halutaan tarkemmin vertailla.

Tarkastelluista vaihtoehdoista kansallinen lentolippuvero näyttäytyi kustannustehokkaimpana verovaihtoehtona päästöjen vähentämisessä. EU:n laajuisessa polttoaineverossa päästöt vähenisivät lippuveroa enemmän, mutta sen kansantaloudellinen kustannustehokkuus on lippuveroa heikompi. Selvityksessä tuodaan esille, että Suomen kilpailuaseman näkökulmasta EU:n laajuinen polttoainevero olisi kuitenkin tehokkaampi ohjauskeino. Yleisesti painotettiin myös kansainvälisen tason veroratkaisuja. Selvityksessä ei kuitenkaan tarkasteltu lentoliikenteen vero-ohjauskeinojen vaikutuksia EU:n tai kansainvälisellä tasolla.

Lippuveron vahvuus selvityksen mukaan on se, että vero voidaan asettaa kansallisesti ja verotasot valita eri tavoin eri pituisille matkoille vaikutusten optimoimiseksi. Valtiovarainministeriö suhtautuu tuloksiin hieman varauksellisesti, koska taustalla olevaa monimutkaista mallinnusta ei ole selvityksessä täysin avattu. Johtopäätökset voivat siis olla riippuvaisia mallinnustavasta ja sen oletuksista. Selvityksen mallinnuksessa verovaihtoehdot aiheuttavat eri pituisilla lentomatkoilla eri suuruisia vaikutuksia talouteen. Mallinnustapana käytetty yleisen tasapainon malli on hyödyllinen siinä, että se ottaa talouden vuorovaikutussuhteet huomioon. Toisaalta mallinnukset tulokset ovat riippuvaisia valituista oletuksista. Nämä oletukset ja vaikutusmekanismit jäävät selvityksessä osittain epäselviksi.

Lisäksi polttoaineveroon liittyy vahvuuksia, joita selvityksessä käytetty kysyntä- ja tarjontamallinnus ei huomioinut. Polttoaineveron pitäisi talousteorian mukaan olla tehokkain päästöohjauskeino, koska se kannustaa lentoyhtiöitä minimoimaan verosta aiheutuvan kustannuslisäyksen vähentämällä polttoaineen kulutusta. Tällöin esimerkiksi lippuveron kanssa samalle tasolle mitoitettu polttoaineverorasitus tuottaisi teorian mukaan suurimmat päästövähenemät. Polttoaineverolla saavutettava päästövähenemä olisi siis todennäköisesti tässä selvityksessä arvioitua suurempi ja yhteiskunnalliset kustannukset mahdollisesti pienempiä. Tämä parantaa sen kustannustehokkuutta verovaihtoehtona. Näkemys on tuotu esiin myös selvityksen johtopäätöksissä.

[3] Selvityksessä 1 % hinnannousun arvioitiin vähentävän kysyntää veromallista ja etäisyydestä riippuen vain 0,09-0,36 %.

Mahdollisissa jatkotoimissa valmisteilla olevat EU-tason toimet huomioitava

Valtiovarainministeriö pitää tehtyä selvitystä hyvänä pohjana Suomessa käytävälle keskustelulle lentoliikenteen verotuksesta. On kuitenkin huomattava, että esitetyt vaikutukset perustuvat selvityksessä käytettyihin verotasoihin ja mallinnukseen. Tämän takia selvityksen perusteella ei voida tehdä selkeää johtopäätöstä siitä, että lippuveron tehokkuus ylittäisi polttoaineveron tehokkuuden päästövähennyskeinona. Lippuveron etuna on kuitenkin helpompi toteutettavuus kuin polttoaineveron, joka EU:n nykyinen energiaverodirektiivi[4] ja käytännön ongelmat huomioiden on käytännössä mahdotonta ottaa käyttöön Suomen ulkopuolisille lennoille.

Jatkotarkasteluun olisi syytä ottaa vielä mahdollisia muita uskottavia tapoja tehdä vaikutusarvioita ja vertailla nyt saatuja tuloksia kansainväliseen kirjallisuuteen. Samoin kustannusten kohdistumista eri toimialoihin olisi hyvä vielä tarkentaa.

Tällä hetkellä lentoliikenteen päästöohjauskeinoja tarkastellaan EU:n tasolla osana FitFor55-pakettia. Eduskunta on pitänyt tärkeänä sitä, että lentoliikenteen ehdotusten vaikutuksia tarkastellaan kokonaisuutena. Valtiovarainministeriö pitää tätä lähtökohtaa tärkeänä myös kansalaisaloitteen käsittelyssä.

Selvityksenkin mukaan lentoliikenteen ohjauskeinot ovat tehokkaampia EU-tasolla ja etenkin kansainvälisellä tasolla. Jos kuitenkin kansallisia ratkaisuja lentoliikenteen verokysymyksessä halutaan tehdä, lippuvero vaikuttaisi olevan kansallisen tason ratkaisuna toteuttamiskelpoisin malli. Se on myös yleisin käytössä oleva lentoveromalli Euroopassa. Muita selvityksessä tarkasteltuja lentoveromalleja ei nähdä tarkoituksenmukaisina toteutustapoina kansallisella tasolla. Esimerkiksi polttoainevero tulisi olla vähintään EU:n tasolla toteuttava toimi sellaisena kuin sitä selvityksessäkin on arvioitu. Jatkotoimia harkitessa valmisteilla olevat EU-tason toimet olisi huomioitava osana kokonaisuutta. Lentoliikenteen mahdollisista kansallisista veroratkaisuista päätettäessä voisi olla syytä harkita lisäksi, olisiko esimerkiksi lippuveron tyyppinen vero tarpeen myös kaupallisessa meriliikenteessä, koska se on toimintaympäristöltään ja sääntelyltään lentoliikenteen kaltainen.

Veroasiantuntija Ella Luikku

[4] Energiaverodirektiivin mukaan jäsenmaiden on lähtökohtaisesti vapautettava verosta energiatuotteet, jotka toimitetaan käytettäviksi moottoripolttoaineena muussa ilmailussa kuin yksityisessä huvi-ilmailussa. Vapautuksen soveltaminen voidaan rajata kansainväliseen ja yhteisön sisäiseen liikenteeseen. Lisäksi jos jäsenvaltio on tehnyt toisen jäsenvaltion kanssa kahdenvälisen sopimuksen, se voi olla soveltamatta vapautusta. Tällä hetkellä yksikään jäsenvaltio ei verota lentopolttoaineita kansainvälisessä tai yhteisön sisäisessä liikenteessä.