6. kesäkuuta 2022
Kirjallinen asiantuntijalausunto
BIOS-tutkimusyksikkö

Eduskunnan valtiovarainvaliokunnan verojaosto

Asia: KAA 1/2020 vp Lentovero, Esiselvitys:
Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2022:19
https://www.eduskunta.fi/pdf/KAA+1/2020

Lausunnon pääsanomat:

- Lentoliikenteen radikaali vähentäminen tulevina vuosina ja vuosikymmeninä on välttämätöntä, jotta ilmastokriisin ja laajemman ekologisen kriisin negatiivisia vaikutuksia pystytään rajoittamaan oikeudenmukaisesti.
- On tärkeää tutkia ja vertailla eri ohjaustapoja, joilla lentämistä voidaan lähitulevaisuudessa nopeasti vähentää. Esiselvitys ”Verotus lentoliikenteen päästöohjauksessa” pyrkii johdonmukaisesti valottamaan tätä asiaa.
- Selvityksen perusteella siinä tarkasteltujen verotuksen toteutustapojen välillä on vain pieniä eroja lopputuloksen kannalta. Lisäksi tutkimuksen johtopäätöksiin sisältyy paljon ehdollisuutta (eri oletuksille), mikä voi edelleen kaventaa eroja. Keskeistä näyttääkin olevan, että lentämistä verotetaan jatkossa riittävän voimakkaasti tavalla tai toisella niin, että lentäminen vähenee halutulla tavalla ja tuottaa tavoitellut päästövähennykset.
- Pienen kansallisen lentoveron kehittely yksittäisenä ilmastotoimenpiteenä ilman laajempaa siirtymäpoliittista näkökulmaa ei ole välttämättä tehokas tapa tavoitella nopeita päästövähennyksiä ja ekologisesti kestävää yhteiskuntaa.
- Jatkossa lentämisen vähentämisen politiikkaa pitäisi tarkastella suurempana kokonaisuutena ja osana laajempaa kansallista, EU-tasoista sekä globaalia siirtymäpoliittista suunnittelua. Verojen lisäksi myös muut työkalut, kuten lentokiintiöt ja lentomäärien kasvun mukana nouseva progressiivinen verotus tulee ottaa mukaan tarkasteluun. Ilmeinen kansainvälistä yhteistyötä vaativa keino päästövähennyksiin on fossiilisten lentopolttoaineiden veroetujen poistaminen.
- Suomessa on mahdollista ottaa käyttöön jonkinlainen kansallinen lentovero, jota voidaan kehittää jatkossa kertyvien kokemuksien pohjalta. Tällä hetkellä kaikki toimet lentämisen vähentämiseksi ovat tarpeellisia.

Verotus lentoliikenteen päästöohjauksessa

Kiitämme mahdollisuudesta lausua eduskunnan valtiovarainvaliokunnan verojaostolle lentoveroa koskevasta esiselvityksestä ekologisen jälleenrakennuksen näkökulmasta.

Lentoliikenne erityinen liikennesektori ilmastonmuutoksen hillitsemisen kannalta

Lentoliikenne on ilmastonmuutoksen hillitsemisen kannalta hankala liikennesektori, koska se on muihin liikennemuotoihin verrattuna suhteellisen pienestä koostaan huolimatta ollut kansainvälisesti nopeasti kasvava ja siten myös nopeasti päästöjään lisäävä sektori – ainakin ennen koronapandemiaa. Suomessa Finnarin asemoituminen Aasian liikenteen solmukohdaksi on osa tätä globaalia kasvutrendiä.

Lentoliikenteen käyttö on voimakkaasti keskittynyttä: lentoliikenteen käyttäjät ylipäätään ovat globaali vähemmistö (reippaasti yli puolet maailman väestöstä ei ole käyttänyt lentoliikenteen palveluksia kertaakaan), ja lentoliikenteen käyttäjistä pieni osa vastaa suurimmasta osasta lentoliikenteen käytöstä ja siten sen päästöistä. Kaiken kaikkiaan noin yksi prosentti globaalista väestöstä vastaa yli puolesta kaikista lentoliikenteen päästöistä.[1]

On oletettavaa, että myös Suomessa lentoliikenteen käyttö ja näin aiheutuneet päästöt keskittyvät erityisen paljon lentäville asiakkaille. Ennen pandemiaa tehdyissä arvioissa on todettu, että henkeä kohden lasketut lentoliikenteen päästöt ovat Suomessa toiseksi korkeimmat koko maailmassa.[2] Vaikka Suomen maantieteellinen asema ikään kuin saarena suhteessa Länsi-Eurooppaan perustelee kansainvälisen liikenteen tarvetta, eivät vallitsevat lentoliikenteen päästölukemat ole ilmastonmuutoksen oikeudenmukaisen hillitsemisen näkökulmasta perusteltuja. Riippumatta siitä, tarkastellaanko asiaa historiallisen vastuun, maksukyvyn tai jäljellä olevan päästöbudjetin tasajaon näkökulmasta, joka tapauksessa lentoliikenteen päästövähennysten taakka kuuluu sinne, missä suurimmat päästölähteet ovat.

Samaan aikaan tiedetään, että päästöjen vähentämisellä on kiire. Huhtikuussa 2022 julkaistun IPCC:n III työryhmän raportin julkaisun tiedote ilmaisee asian yksiselitteisesti: ”jos ilmastonmuutos halutaan rajoittaa alle 1,5°C lämpenemisen, päästövähennysten aika on nyt tai ei koskaan”[3]. Tilastokeskuksen vuoden 2021 kasvihuonekaasujen ennakkoraportin – johon sisältyy tieto maankäyttösektorin kääntymisestä hiilinielusta päästölähteeksi – mukaan Suomen nettopäästöt eivät ole vähentyneet lainkaan viimeisen kymmenen vuoden aikana.[4] Näin ollen Suomen päästövähennysten tulee seuraavina vuosina olla huomattavasti jyrkempiä.

[1] https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0959378020307779
[2] https://theicct.org/not-every-tonne-of-aviation-co2-is-created-equal/
[3] https://www.ipcc.ch/2022/04/04/ipcc-ar6-wgiii-pressrelease/
[4] https://stat.fi/julkaisu/cktlcpwag38sg0c5561iqop0y

Lentoliikenteen päästövähennysten toteuttaminen lentämistä vähentämälle tulee olla ensisijainen keino, koska fossiilisille polttoaineille vaihtoehtoista lentopolttoainetta ei ole lähitulevaisuudessa näköpiirissä nykyisen ja ennustetun lentämisen volyymin mittakaavassa. Biomassaperäisten polttonesteiden sekoittaminen lentopolttoaineisiin on lähitulevaisuudessa joka tapauksessa vähäistä, eikä kestävästi saatavilla olevista biomassoista tai biomassaperäisten polttonesteiden ilmastohyödyistä ole riittävää näyttöä.

On siis kaksi painavaa syytä, miksi lentoliikenteen päästöjen vähentäminen on välttämätöntä: ilmastopäästöjen laskun äärimmäinen kiire ja ilmastotoimien oikeudenmukainen ja reilu jako.

Verotus keinona lentomatkustamisen vähentämiseksi

Lentomatkustuksen vähentämiseksi verotus on yksi keino. Onkin tärkeää tutkia ja vertailla eri ohjaustapoja, joilla lentämistä voidaan lähitulevaisuudessa nopeasti vähentää. Esiselvitys ”Verotus lentoliikenteen päästöohjauksessa” pyrkii johdonmukaisesti valottamaan tätä asiaa.

Vertailussa mukana olleet veromallit eivät kuitenkaan tyhjennä koko verotusmahdollisuuksien kenttää. Vertailtujen mallien vaikutukset niin päästöihin kuin talouteenkin ovat tutkimuksen mukaan maltillisia. Lisäksi tutkimuksen johtopäätöksiin sisältyy paljon ehdollisuutta eri oletuksille, mikä voi edelleen kaventaa eroja tarkasteltujen veromallien välillä. Iso kysymys on, millaiseksi vaikutukset muodostuisivat suuremmalla verolla, joka pakottaisi suurempiin siirtymiin liikenteessä ja kuljetuksessa. Todennäköisesti suuri lentovero ei olisi poliittisesti mahdollinen kansallisesti toteutettavaksi, joten mallinnuksia pitäisi tehdä vähintään Euroopan tasolla – ehkä globaalilla näkökulmalla. Olisi ollut toivottavaa, että tutkimuksessa olisi tarkasteltu myös huomattavasti korkeampia veroasteita ja myös muita kuin nyt valituksi tulleita veromalleja.

Erityisesti on huomioitava, että koska lentomatkustus keskittyy voimakkaasti suhteellisen pienelle asiakaskunnalle, on tehokkaimmat keinot löydettävissä tämän ryhmän lentomatkustamiseen vaikuttamalla. Siksi erilaiset asteittain kohoavat (progressiiviset) verot ja maksut ovat näistä toimista tehokkaimpia. Kuten selvityksessä todetaan, esimerkiksi Saksan lippuvero on vaikuttanut matkustamiseen epätasa-arvoisesti ja tehottomasti, vähentäen lähinnä pienituloisten lentoja mutta ei liikematkustamista. Tehokkaan lentoveron on toimittava nimenomaan vähentäen runsaimmin lentävien matkustamista. Koska ilmastopäästöt ylipäätään ovat ekologisesti kestämättömällä tasolla ja koska lentoliikenteen ilmastopäästöt erityisesti ovat olleet kasvu-uralla, on tutkittava ja käyttöönotettava myös muita keinoja, kuten henkilökohtaisia lentokiintiöitä ja -kattoja.

Ilmeinen askel lentoliikenteen fossiilisten päästöjen vähentämiseksi on fossiilisille lentopolttoaineille erilaisilla tuilla ja verokohteluilla luodut etuudet verrattuna fossiilisiin polttoaineisiin muussa liikennekäytössä. Suomen on aktiivisesti

vaikutettava siihen, että fossiilisten lentopolttoaineiden nauttimat tuet ja edut poistetaan.

Yksittäiset ilmastotoimenpiteet, kuten lentovero, ovat sinänsä toivottavia, mutta ilman kattavaa kuvaa siirtymästä fossiilisten polttoaineiden käytön jälkeiseen aikaan niiden vaikutukset ovat osittain arvaamattomia ja voivat jäädä potentiaaliaan tehottomammiksi. Sen lisäksi, että fossiilisten käytöstä lentoliikenteessä syntyviä päästöjä on vähennettävä, on myös arvioitava, miten ja millä infrastruktuurilla kansainvälinen liikenne Suomesta voidaan toteuttaa ja miten lentoliikenteen vähentäminen vaikuttaa yhteiskunnan eri sektoreilla.

Digitalisaatio ja etätyö voivat auttaa työhön liittyvän lentämisen vähentämisen aiheuttamaan yhteyksien heikentymiseen. Lomalennot ovat kuitenkin tyypillisesti olleet työmatkalentoja suurempi päästölähde. Niiden korvaaminen etäyhteyksillä ei ole yhtä tarkoituksenmukaista, joten lentämisen vähentämisen toisena puolena on pohdittava esimerkiksi työssäkäyvän väestön vapaa-ajan lisäämistä ja maata pitkin matkustamisen hinnoittelua suhteessa ostovoimaan, jotta pidemmät ja hitaammat lomamatkat ovat mahdollisia. Tällaisen kokonaisvaltaisen näkemyksen luominen edellyttää paitsi ekologisen jälleenrakennuksen aineellisen ja taloudellisen myös sen sosiaalisen ja kulttuurisen puolen ymmärrystä ja ennakointia.

Vaikka siirtymäpolitiikan kokonaisnäkemys on vielä liian suppea ja lentoveron toteuttamisessa monet kysymykset ovat avoimia, on Suomessa mahdollista ottaa piankin käyttöön jonkinlainen kansallinen lentovero, jota voidaan sitten kehittää jatkossa kertyvien kokemuksien ja hahmotettujen tarpeiden pohjalta. Tällä hetkellä kaikki toimet lentämisen vähentämiseksi ovat hyödyllisiä.

Kunnioittavasti,

BIOS-tutkimusyksikkö

Lisätietoja:
Ekonomisti, tutkija Jussi Ahokas
jussi.ahokas@bios.fi
044-9481484

BIOS on itsenäinen monitieteinen tutkimusyksikkö, joka tutkii ympäristö- ja resurssitekijöiden vaikutuksia suomalaiseen yhteiskuntaan – talouteen, politiikkaan, kulttuuriin – ja kehittää päättäjien ennakointikykyä. BIOS pyrkii tutkimustyöllään tukemaan ekologisen jälleenrakennuksen edellytyksiä Suomessa ja maailmassa.