

Valtiovarainvaliokunta

Lentovero

JOHDANTO

Vireilletulo

Lentovero (KAA 1/2020 vp): Asia on saapunut valiokuntaan.

Jaostovalmistelu

Asia on käsitelty valtiovarainvaliokunnan verojaostossa.

Asiantuntijat

Verojaosto on kuullut:

- aloitteen edustaja Silja Jääskeläinen
- hallitusneuvos Merja Sandell, valtiovarainministeriö
- veroasiantuntija Ella Luikku, valtiovarainministeriö
- hallitusneuvos Janne Mänttari, liikenne- ja viestintäministeriö
- matkailun asiantuntija Ida Honkanen, työ- ja elinkeinoministeriö
- ympäristöneuvos Magnus Cederlöf, ympäristöministeriö
- johtava asiantuntija Matti Tupamäki, Liikenne- ja viestintävirasto
- puheenjohtaja Markku Ollikainen, Suomen ilmastopaneeli
- erikoistutkija Johanna Niemistö, Suomen ympäristökeskus
- ilmastoasiantuntija Lasse Leipola, Finnwatch ry
- johtava liikenne- ja elinkeinopoliittinen asiantuntija Päivi Wood, Keskuskauppakamari
- taloudellisten vaikutusten asiantuntija Juha Honkatukia, Merit Economics Oy
- yhteiskuntasuhdepäällikkö Anna Sotaniemi, Finnair Oyj
- kestävän kehityksen johtaja Mikko Viinikainen, Finavia Oyj
- professori Heikki Liimatainen, Tampereen teknillinen yliopisto

Verojaosto on saanut kirjallisen lausunnon:

- aloitteen edustaja Janne Kilpinen
- Valtion taloudellinen tutkimuskeskus VATT
- BIOS-tutkimusyksikkö
- Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
- Kuluttajaliitto - Konsumentförbundet ry
- Liikenneympäristöyhdistys ry
- Matkailu- ja Ravintolapalvelut MaRa ry

Valiokunnan mietintö VaVM 15/2022 vp

- emeritusprofessori Esko Linnakangas
- johtaja, professori Jorma Mäntynen
- ekonomisti Roger Wessman

Verojaosto on saanut ilmoituksen, ei lausuttavaa:

- Suomen itsenäisyyden juhlarahasto Sitra

KANSALAISALOITE

Kansalaisaloitteessa esitetään, että eduskunta ryhtyisi lainvalmistelutoimenpiteisiin matkustajakohtaisen lentoveron säätämiseksi Suomessa.

Lentoveroa koskevan lain valmistelussa tulee selvittää, voidaanko matkustajakohtaisen lentoveron suuruudessa ottaa huomioon erityyppisten lentojen ilmastovaikutukset ja voidaanko verotuottoja ohjata ympäristöpoliittisesti. Matkustajakohtaisen lentoveron tulisi määräytyä siten, että sillä saavutetaan mahdollisimman tehokas ympäristöpoliittinen ohjausvaikutus.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Tausta

Kansainvälisen lentoliikenteen verottaminen on yleisesti ottaen ollut vähäistä. Kansainvälisen ilmailualan järjestön ICAO:n perustamissopimuksen (Chicago Convention on International Civil Aviation, niin kutsuttu Chicagon sopimus) mukaan saapuvan lentokoneen tankissa oleva polttoaine on verotonta kansainvälisessä kaupallisessa lentoliikenteessä. EU-alueella kaupallisiin tarkoituksiin käytettävä lentopolttoaine on vapautettu veroista energiaverodirektiivin 2003/96/EY mukaisesti ja kansainvälisiä lentoja koskee nollakantainen arvonlisävero direktiivin 2006/112/EY mukaisesti. Suomessa lentoliikenteeseen kohdistuu vain yksittäisiä veroja. Suomen sisäisessä lentoliikenteessä polttoaineet ovat verottomia lukuun ottamatta huvi-ilmailussa käytettäviä polttoaineita. Lisäksi lentoasemilta kannetaan veroluonteista lentoliikenteen valvontamaksua. Kotimaanlennoista maksetaan 10 %:n arvonlisävero, mutta kansainväliset lennot ovat arvonlisäverottomia.

Eräissä valtioissa on käytössä erityisiä lentämiseen kohdistuvia veroja, niin sanottuja lentoveroja, jotka perustuvat kunkin valtion kansalliseen sääntelyyn. Tällaisia lentoveroja on käytössä esimerkiksi Ruotsissa, Norjassa, Isossa-Britanniassa, Saksassa ja Ranskassa. Pääasiassa verot ovat luonteeltaan lentomat kustajaveroja, joita kannetaan maasta lähtevistä lentomat kustajista.

Myös Suomessa on keskusteltu lentoliikennettä koskevista veroista, joiden avulla pyritään vähentämään lentoliikenteen päästöjä. Pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelman mukaan Suomi tukee päästökaupan laajentamista kaikkiin lentoliikenteen ilmastoon vaikuttaviin päästöihin. Vaihtoehtoisesti voidaan selvittää lentopolttoaineen veron tai lentomaksun käyttöönotto EU:n laajuisesti tai globaalisti. Hallitusohjelmaan sisältyy myös lentoliikenteen jakeluvelvoitetta

Valiokunnan mietintö VaVM 15/2022 vp

koskeva kirjaus, jonka mukaan biopolttoaineille tavoitellaan 30 %:n osuutta käytettävästä lentopolttoaineesta vuoteen 2030 mennessä.

Verotus lentoliikenteen päästöohjauksessa, esiselvitys

Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan hankkeessa Verotus lentoliikenteen päästöohjauksessa on tutkittu lentoveron erilaisia toteutusvaihtoehtoja Suomessa, vaihtoehtojen vaikutuksia lentomatkojen ja lentoliikenteen päästöjen määrään sekä vaikutuksia Suomen taloudelle (Verotus lentoliikenteen päästöohjauksessa, Esiselvitys, 25.2.2022, Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2022:19). Hankkeessa on tarkasteltu kolmea lentoveron toteutusvaihtoehtoa: matkan pituuden mukaan porrastuva lippuvero, kiinteä lentokohtainen nousuvero sekä EU:n laajuinen polttoainevero. Esiselvityksen mukaan suurin päästövähennys saavutettaisiin nousuveron ja polttoaineveron avulla, joissa päästöt vähenisivät erityisesti alle neljän tunnin ulkomaanlennoilla.

Esiselvityksen mukaan Suomen kansantuote pienenesi vaihtoehdosta riippuen 0,02—0,05 %. Suurimmat vaikutukset syntyisivät kotitalouksien kysynnän laskusta tai vientikysynnän laskusta riippuen siitä, miten verokertymää hyödynnetään. Toimialoista vaikutus olisi suurin lentoliikenteen palveluihin ja yksityisiin palveluihin. Alueista vaikutukset kohdistuisivat eniten Uudellemaalle, jossa myös ulkomaisten matkailijoiden määrä ja matkailutulot vähenisivät eniten. Esiselvityksen mukaan tarkastelluista vaihtoehdoista lippuvero olisi kustannustehokkain. Polttoaineverossa päästöt vähenisivät lippuveroa enemmän, mutta kansantaloudellinen kustannustehokkuus olisi heikompi. Lippuveron vahvuutena voitaisiin pitää mahdollisuutta valita verotaso eripituisilla lennoilla vaikutusten optimoimiseksi. Esiselvityksen mukaan polttoaineveroon liittyisi myös vahvuuksia, joita tutkimuksen kysyntä- ja tarjontamallinnusmenetelmä ei huomioi. Polttoainevero toisi lentoyhtiöille lisäkannustimen laivastojen uusimiselle ja polttoaineenkulutusta vähentävien toimintatapojen käyttöönotolle, minkä lisäksi sen avulla voitaisiin kannustaa lentoyhtiöitä uusiutuvien polttoaineiden käyttöön. Lisäksi, jos polttoainevero toteutuisi EU:n laajuisena, se olisi Suomen kilpailuaseman näkökulmasta parempi vaihtoehto kuin kansallisesti asetettu lippuvero. Tältäkin osin lentoliikenteen päästöjen vähentämisessä tulisi ensisijaisesti hakea globaaleja ratkaisuja.

Asiantuntijakuulemiset

Lentämisestä aiheutuvista päästöistä käytävä keskustelu on tärkeää, minkä vuoksi valiokunta on selvittänyt lentoveroa koskevaa kansalaisaloitetta perusteellisesti kuulemalla laajasti eri tahoja. Asiantuntijoita on kuultu kansalaisaloitteesta ja heille on varattu tilaisuus lausua 25.2.2022 julkaistusta esiselvityksestä.

Kuulemisissa on sinällään pidetty tärkeänä tavoitetta lentoliikenteen päästöjen vähentämisestä. Osa kuultavista on kannattanut suoraan kansallista lentoveroa tai nähnyt sillä ainakin jonkinlaisen roolin lentoliikenteen päästöohjauksessa muiden toimenpiteiden ohella. Moni kuultavista on kuitenkin pitänyt parempana globaalia tai EU-tason ratkaisuja, koska kansalliset veroluonteiset ratkaisut eivät välttämättä palvele päästövähennystavoitteita lentoliikenteen kansainvälinen luonne huomioon ottaen. Lentämisen vähentämisen politiikkaa pitäisi tarkastella suurempana kokonaisuutena ja osana laajempaa kansallista, EU-tasoista sekä globaalia siirtymäpoliittista suunnit-

Valiokunnan mietintö VaVM 15/2022 vp

telua. Toisaalta useat esittivät, että kaikki toimet lentämisen ja sitä kautta lentoliikenteen päästöjen vähentämiseksi ovat tarpeellisia.

Ensisijaisena tavoitteena lentoverolle nähdään laajasti lentämisestä aiheutuvien päästöjen väheneminen. Veroa puoltavana tekijänä on tuotu esille myös lentoliikenteen aliverotus verrattuna muihin liikennemuotoihin sekä epäsuhta siitä, että vain pieni osa väestöstä lentää suuria määriä, mutta tuottaa kuitenkin suurimman osan päästöistä. Lentoveroa puoltavissa lausunnoissa kansallisen lentoveron nähdään kasvattavan valtion verotuloja. Lisäksi on tuotu esille se, että lentoverolla on myös vahva kannatus. Veron negatiiviset vaikutukset sosiaaliseen oikeudenmukaisuuteen nähdään monia muita kulutusveroja vähäisemmäksi. Ylipäätään kansallisella lentoverolla nähdään merkitystä asenteisiin vaikuttavana tekijänä. Kansallista lentoveroratkaisua on kuulemisissa puollettu myös sillä, että se olisi nopeammin saavutettavissa kuin esimerkiksi EU-tason ratkaisu ja se on jo käytössä monessa maassa. Matkustajakohtainen lippuveron säätäminen olisi kansainvälisten sopimusten mukaan jo nyt kansallisesti mahdollista, toisin kuin esimerkiksi lentopolttoaineen verottaminen. Huomioon tulisi ottaa myös mahdollisten toimien kustannustehokkuus.

Asiantuntijakuulemisissa lentomatkustajaveroa ei toisaalta kuitenkaan nähty välttämättä tehokkaimpana lentoliikenteen hiilidioksidipäästöjen vähentämiskeinona tai se vaatisi vähintään huomattavia verotasoja. Lisäksi esitettiin huoli siitä, että mahdollinen lentovero vähentäisi halua käyttää biopolttoaineita ja ettei lentoverosta saatua tuottoa välttämättä kohdennettaisi hiilidioksidipäästöjä pienentäviin hankkeisiin. Lentoveron osalta tuotiin esille myös, että se kohdistuu kuluttajiin eikä suoraan kannusta lentoyhtiöitä päästövähennyksiin, kun taas polttoainevero, päästökauppa ja uusiutuvien polttoaineiden jakeluveto nostavat lentoyhtiöiden kustannuksia ja muodostavat niille kannusteen päästövähennyksiin. Kansainvälisistä sopimusvelvoitteista sekä energiaverodirektiivistä johtuen lentoliikenteeseen kohdistuvat verot, joilla on yhteys lentokoneen käyttämän polttoaineen määrään, voivat kuitenkin olla ongelmallisia.

Useimmat kuultavat toivat esille sen, että EU:n tai jopa globaalin tason ohjauskeinot tai sääntelyratkaisut olisivat toimivampi lähestymistapa päästöjen vähentämiseksi. Maissa, joissa lentovero on käytössä, vaikutus matkustajamääriin, lentoliikenteen kasvuun ja ympäristöön on kuitenkin ollut maltillinen. Lisäksi tuotiin esille se, että vaikutuksia voitaisiin vahvistaa nostamalla lentoveroja moninkertaisiksi, mutta korkeampi vero entisestään heikentäisi toimien kustannustehokkuutta ja kasvattaisi riskiä siitä, että veroja eri tavalla kierrettäisiin. Ylipäätään tuotiin esille myös, että lentoliikenteen päästöjen ohjaaminen edellyttää toimia useilla tasoilla ja että lentovero kohdistuisi vain yhteen komponenttiin.

Monet kuultavista korostivat, että lentoliikenne on luonteeltaan kansainvälistä ja globaalisti kilpailtua toimintaa. Mikäli halutaan veromuutoksia ja merkittäviä ympäristövaikutuksia aikaan, toimenpiteiden tulee olla kansainvälisiä. Edelleen tuotiin esille, että päästövähennystoimista tulee ylipäätään päättää kansainvälisesti ja EU:ssa, jotta ei aiheuteta kilpailuvääristymää tai hiilivuotoa. EU:n sisäinen lentoliikenne on päästökaupan piirissä, ja päästökauppa nähdään lentoveroa oikeudenmukaisempana ja tehokkaampana tapana vähentää päästöjä. Lisäksi tuotiin esille, että Euroopan talousalueen päästökauppa nakertaisi suomalaisen matkustajakohtaisen lentoveron vaikutusta ilmastopäästöihin. Kansallinen vero voisi kuitenkin olla perusteltu täydennys, jos esimerkiksi päästölupia myönnetään liikaa. Päästöjen määrän perusteella veloitettu vero nähdään

Valiokunnan mietintö VaVM 15/2022 vp

tällöin tehokkaampana. Päästöihin kohdistuva vero kannustaisi myös korvaamaan öljyn muilla energialähteillä, kuten biopolttoaineilla tai sähkömoottoreilla.

Eräissä lausunnoissa on tuotu esille kansainvälisen lentoliikenteen matkalippujen saattaminen arvonlisäveronalaiseksi yhtenä keinona vähentää lentoliikenteen päästöjä. Kansainväliset lennot ovat arvonlisäverottomia, kun kotimaanlentoista maksetaan 10 %:n arvonlisävero. Arvonlisäverotuksessa sovellettavan veropohjan laajuudesta on säädetty jäsenvaltioita sitovasti arvonlisäverodirektiivissä. Direktiivin mukaan Suomi saa jatkaa edellytyksin, jotka olivat voimassa Suomessa sen liittymispäivänä, henkilökuljetuksen ja matkustajien mukanaan kuljettamien tavaroiden kuljetuksen tai henkilökuljetukseen liittyvien palvelujen suoritusten vapauttamista arvonlisäverosta niin kauan kuin jossakin 31.12.1994 yhteisöön kuuluneessa jäsenvaltiossa sovelletaan samoja vapautuksia. Muille jäsenvaltioille on hyvin kattavasti annettu vastaava oikeus. Arvonlisäverodirektiivi mahdollistaa sen, että jäsenvaltio verottaa kansainvälisiä henkilöiden lentokuljetuksia tai kuljetukseen liittyviä palveluja. Kukin jäsenvaltio voisi tämänhetkisten säännösten mukaan verottaa lentoja siltä osin kuin ne tapahtuvat sen alueella huomioon ottaen kuljetun matkan pituus. Kansainvälisen lentoliikenteen arvonlisäverokysymyksiä olisi perusteltua tarkastella EU:ssa käsiteltävien asioiden yhteydessä. Komission oikeudenmukaista verotusta koskevan toimintasuunnitelman (COM(2020) 312) mukaan komissio aikookin esittää lainsäädäntöehdotuksen arvonlisäverodirektiivin matkustajakuljetusta koskevien vapautusten tarkistamiseksi, jotta varmistetaan, että ne ovat johdonmukaisia Euroopan vihreän kehityksen ohjelman (COM(2019) 640) kanssa. Ehdotus on odotettavissa ensi vuonna.

Kuulemisissa korostettiin lentoliikenteen merkitystä myös Suomen taloudelle ja sitä, että pikeminkin pitäisi pyrkiä edistämään Suomen kilpailukykyä ja saavutettavuutta. Lentoliikenneyhteydet vaikuttavat suoraan yritysten kilpailukykyyn, investointeihin, sijoittumiseen ja logistiikkaan. Matkailulle lentoliikenne on elintärkeä sekä sisäisillä lennoilla että kansainvälisillä yhteyksillä. Lausunnoissa korostettiin myös Suomen maantieteellistä sijaintia, jolloin käytettävissä olevat vaihtoehtoiset liikennevälineet ovat matkustamisen nopeuden ja sujuvuuden kannalta hitaampia. Lisäksi tuotiin esille Helsinki-Vantaan lentoasema kansainvälisenä solmupisteenä Aasian ja Euroopan väliseen liikenteeseen. Matkustajavirtojen siirtyminen eteläisten hubien kautta merkitsisi Suomen saavutettavuuden ja sitä myöten kilpailukyyn heikentymistä. Lentoliikenteen nähdään tuovan myös sosiaalista hyötyä. Lentoliikenne työllistää Suomessa suoraan tai välillisesti jopa 100 000 ihmistä. Ennen pandemiaa vuonna 2019 matkustajamäärä kaikilla Suomen lentoasemilla oli yhteensä 26 miljoonaa, kun vuonna 2021 vastaava määrä oli 5,4 miljoonaa (Lentoliikenteen tilastot, Finavia Oyj).

Kuulemisissa tuotiin myös esille se, että on erittäin tärkeä huolella arvioida kansallisen lentoliikennealan toimintaedellytyksiin kielteisesti vaikuttavien päätösten mielekkyys tilanteessa, jossa ala on historiansa suurimman kriisin keskellä. Tältä osin tuotiin esille, että kansalaisaloitteen tekemisen jälkeen lentoliikenteen tilanne ja ennusteet ovat täysin muuttuneet. Esimerkiksi covid-19-pandemia vaikutti erityisen voimakkaasti lentoliikennesektoriin, jonka toipuminen on vielä kesken. Ukrainan tilanteen vuoksi Suomen maantieteellistä etua Aasian liikenteessä ei tällä hetkellä voida hyödyntää, eikä tilanteen kestosta ole tietoa. Lentoliikennealaa koskeva kansainvälinen hinnoittelukokonaisuus on myös muuttumassa huomattavasti. Lisäksi tuotiin esille, että kansallisia lentoliikenteen päästövähennystoimia tulisikin ottaa käyttöön harkitusti keskittyen erityisesti tehokkaimmin päästöjä vähentäviin keinoihin. Kuulemisissa tuotiin esille myös, että kansal-

Valiokunnan mietintö VaVM 15/2022 vp

linen lentovero olisi päällekkäistä ohjausta valtioiden yhteistyölle, ja se voisi olla haitallinen kotimaan matkailualalle ja lentoyhtiöille ilman varmuutta päästöjä vähentävästä vaikutuksesta. Lisäksi todettiin, että viranomaisten tulisi edistää vapaaehtoisia toimia päästöjen vähentämiseksi.

Lausunnoissa viitattiin myös uuden teknologian ja toimintamallien merkitykseen ympäristöhaittojen vähentämiseksi. Toisaalta nähtiin myös, että teknologia kehittyy liian hitaasti, joten siihen nähden kansallisesti lentoverosta säätäminen olisi perusteltua.

Matkustajakohtaisen lentoveron käyttöönottojen maiden osalta on olemassa jonkin verran tietoa veron vaikutuksista, ja niihin liittyvä havainto on ollut esimerkiksi lyhyiden kotimaisten lentojen väheneminen enemmän verrattuna pidempiin kaukolentoihin ja matkustajaliikenteen siirtyminen joissain tapauksissa naapurimaihin. Esiselvityksen mukaan lentäminen on veron käyttöönoton jälkeen vähentynyt muun muassa Ruotsissa ja Saksassa, joskin kehitykseen ovat todennäköisesti vaikuttaneet myös muut tekijät. Eräissä lausunnoissa tuotiin myös esille, että oletettavasti siirtymää Suomen osalta naapurimaiden lentoasemille ei tapahtuisi, koska se kasvattaisi merkittävästi matka-aikaa.

Vaikka lentoliikenteen päästöjen vero-ohjauskeinot ovat tällä hetkellä vähäisiä, lentoliikenteen päästöjä pyritään jo nykyisellään hillitsemään taloudellisen ohjauksen avulla muuten kuin verotuksen kautta. Euroopan talousalueen sisäinen liikenne kuuluu EU:n päästökauppajärjestelmään. Toinen jo käytössä oleva taloudellinen ohjauskeino on kansainvälinen lentoliikenteen päästöjen hyvitysjärjestelmä (Carbon Off-setting and Reduction Scheme for International Aviation, CORSIA). Tällä hetkellä lentoliikenteen päästöohjauskeinoja tarkastellaan EU:n tasolla osana Fit For 55 -pakettia. Esimerkkinä muista keinoista on tyhjien lentojen välttäminen.

Lopuksi

Tehtyä esiselvitystä voidaan pitää hyvänä pohjana Suomessa käytävälle keskustelulle lentoliikenteen verotuksesta. Esitetyt vaikutukset perustuvat selvityksessä käytettyihin verotasoihin ja mallinnukseen. Esiselvityksenkin mukaan lentoliikenteen ohjauskeinot ovat tehokkaampia EU-tasolla ja etenkin vielä laajemmalla kansainvälisellä tasolla.

Lentoliikenne on kansainvälistä ja globaalisti kilpailtua liiketoimintaa, jolloin tehokkaita toimia voidaan parhaiten saavuttaa riittävän laajalla kansainvälisellä ratkaisulla. Huomioon on otettava lentoliikenteen päästöohjauskeinot kokonaisuudessaan mukaan lukien toimintaympäristön muutokset ja kansainvälinen kehitys. Asiantuntijakuulemisissa esille tuodut seikat tuovat hyvin esille sen, että kansallisen lentoveron vaikutukset ja tehokkuus ovat monelta osin myös epäselviä.

Edellä esitetyt huomioon ottaen kansalaisaloite ehdotetaan hylättäväksi.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS

Valtiovarainvaliokunnan päätösehdotus:

Eduskunta hylkää kansalaisaloitteeseen KAA 1/2020 vp sisältyvän ehdotuksen.

Valiokunnan mietintö VaVM 15/2022 vp

Helsingissä 17.6.2022

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Johannes Koskinen sd
jäsen Tarja Filatov sd
jäsen Timo Heinonen kok (osittain)
jäsen Katja Hänninen vas
jäsen Vilhelm Junnila ps (osittain)
jäsen Heli Järvinen vihr
jäsen Esko Kiviranta kesk
jäsen Jari Koskela ps
jäsen Pia Lohikoski vas
jäsen Matias Marttinen kok
jäsen Sari Multala kok
jäsen Riitta Mäkinen sd
jäsen Sami Savio ps
jäsen Iris Suomela vihr
jäsen Pia Viitanen sd
jäsen Ville Vähämäki ps
varajäsen Anne Kalmari kesk
varajäsen Toimi Kankaanniemi ps (osittain)

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Tarja Järvinen