

Lentolippuveron päästö- ja fiskaalisia vaikutuksia

Yleistä

Lentoliikenteen kasvavien päästöjen sekä lentämisen kansainvälisen verotuksellisen erityisaseman vuoksi eräät maat ovat ottaneet käyttöön lentolippuveroja, joilla on tarkoitus tasapuolistaa liikenteeseen kohdistuvaa verotusta, sekä ohjata matkustajien käyttäytymistä kohti ympäristöystävällisempiä liikkumismuotoja. Tässä muistiossa tarkastellaan lentolippuverojen päästö- sekä fiskaalisista vaikutuksista tehtyjen tutkimusten tuloksia.

Lentämisen kireämpi verotus tekisi eri liikennemuodoista toisiinsa nähden tasapuolisempia, ja ohjaisi kuluttajia valitsemaan erityisesti lyhyemmillä matkoilla ilmastoystävällisempiä kulkuvälineitä. Veron käyttäytymisvaikutukset kuitenkin riippuvat kuluttajien vaihtoehdoista. Mikäli kuluttajilla on hyvät mahdollisuudet kiertää vero, verolla tavoiteltavat fiskaaliset ja ilmastovaikutukset jäävät saavuttamatta, ja negatiiviset vaikutukset voivat olla yllättävän suuria.

Lentolippuverojen matalista tasoista johtuen niistä saadut verotulot sekä päästövähennykset ovat jääneet yleisesti vaatimattomiksi. Haittaverolle ominaisesti fiskaalinen tavoite ja käyttäytymisen muutos ovat keskenään ristiriidassa. Mikäli vero on tehokas vähentämään lentoliikennettä, siitä saatavat tulot vähenevät. Lentoliikenteen vähentymisen sijaan yksipuoliset lentolippuverot saattavat siirtää liikennettä muualle, jolloin päästöt eivät vähene, mutta veron säätäjää karsii taloudellisia tappioita. Tämän takia veron kansainvälinen kattavuus on tärkeää. Erillistä lentolippuveroa kannattaa arvioida muiden taloudellisten ohjauskeinojen, kuten päästökaupan rinnalla, jotta saadaan paras käsitys ohjausvaikutuksen tehokkuudesta ja kilpailuneutraaliudesta.

Lisätietoa verosta on mahdollista saada lähitulevaisuudessa arvioimalla eräiden EU-maiden hiljattain säätämien verojen tai veronkorotusten vaikutuksia.

Lentämisen hinnoittelun nykytila

Lentämisen suotuisa verokohtelu juontuu Chicagossa 1944 solmitusta kansainvälisen siviili-ilmailun yleissopimuksesta, joka on toiminut pohjana lentämisen nykyiselle kansainväliselle sääntelylle. Erityisesti lentopetrolin verovapaus on merkittävä kilpailuetu lentämisen eduksi verrattuna muihin liikennemuotoihin. Kansainväliset sopimukset sekä EU-direktiivit mahdollistaisivat lentämisen verotuksen kiristämisen kahdenvälisen sopimusten kautta, mutta niiden käyttö on ollut olematonta.

Lentämisen kustannuksia syntyy verojen lisäksi myös päästöjen hallintaan tähtäävistä sopimuksista ja päästökaupasta. EU:n sisäinen lentoliikenne

on päästökaupan piirissä, mutta 85 prosenttia päästöoikeuksista jaetaan lentoyhtiöille ilmaiseksi, joten päästökaupan ohjausvaikutus on toistaiseksi rajallinen. Lentoliikenteen kansainvälinen päästöhvytysjärjestelmä CORSIA aloittaa toimintansa vuonna 2021, ja EU:n lentoliikennettä koskevan päästökauppaan on suunniteltu ilmaisjaon vähennyksiä sekä asteittainen poisto alkaen 2020-21. Lentoliikenteen päästösidonniset kustannukset kasvavat jo lähitulevaisuudessa, ja kehityksen voi odottaa vahvistuvan. Valtiot saavat tuloja lentoliikenteen päästöoikeushuutokaupoista, mutta niiden fiskaalinen merkitys on toistaiseksi ollut vähäinen. Vuonna 2019 Suomen huutokauppatulot lentoliikenteen päästöoikeuksista olivat 2,6 miljonna euroa.

Kansallisia, yksipuolisia lentämiseen kohdistuvia veroja on lähimenneisyydessä säädetty lähinnä fiskaalisista syistä, erityisesti huonoina taloudellisinä aikoina. Lentoverojen suosio on kuitenkin ilmastoyritystä kääntynyt nousuun. Vero on otettu käyttöön Ruotsissa vuonna 2018, ja Ranskassa sekä Saksassa veroon tehdään merkittäviä korotuksia vuonna 2020. Suomessa kansalaisaloite lentoverosta tulee eduskunnan käsittelyyn tänä vuonna.

Esimerkkejä lentoveroista EU-maissa ja Iso-Britanniassa

Koska lentopolttoaineen verottomuudesta luopuminen on vaikeaa, suosituimmaksi lentämisen verottamisen tavaksi on noussut lentolippuvero, joka on yleensä porrastettu lentomatkan pituuden sekä matkustusluokan mukaan. Iso-Britannian Air Passenger Duty on otettu käyttöön jo vuonna 1994, ja sitä on kiristetty useasti, viimeksi vuonna 2017. Ruotsin lentolippuvero otettiin käyttöön vuonna 2018. Saksassa lentolippuvero otettiin käyttöön vuonna 2011, ja siihen tehdään tänä vuonna merkittävät, lyhyisiin kohtimaan lentoihin painottuvat korotukset. Myös Ranska kiristää lentoveroiaan (Civil Aviation Tax) tänä vuonna, aiemmin säädetyn veroluonteisen solidaarisuusmaksun lisäksi.

Taulukko 1: Lentolippuverojen määräytymisperusteita eräissä EU-maissa ja Iso-Britanniassa vuonna 2020, euroissa.

	Etäisyys määränpähän			
	Iso-Britannia: Alle 2000 mailia Ranska: Kotimaa, EU/EEA	Kaukolennot	Iso-Britannia: Alle 2000 mailia Ranska: Kotimaa, EU/EEA	Kaukolennot
	Matkustusluokka			
	Economy		Business	
Iso-Britannia	15,5 €	31 €	93 €	205 €
Ranska	1,50 €	3 €	9 €	18 €

	Etäisyys määränpähän		
	Lyhyet	Keskipitkät	Kaukolennot
Saksa	13,03 €	33,01 €	59,43 €
Ruotsi	5,7 €	23,6 €	37,7 €

Id Versionumero

Lentoveron käyttäytymisvaikutuksia

Lentomatkustusmarkkinan erittäin kilpailullinen luonne, hintavertailun helppous ja aggressiivisesti hinnoittelevat halpalentoyhtiöt vahvistavat kuluttajien mahdollisuuksia valita paras palvelu ja reagoida muuttuviin hintoihin. Kuluttajat voivat reagoida muuttuviin hintoihin vaihtamalla reittiä, valitsemalla halvempia lippuja, vaihtamalla matkustusmuotoa tai vähentämällä matkustamista. IATA (2007)¹ on tutkinut lentomatkustuksen hintajoustoja, eli kysynnän reagoimista hinnan muutokseen, ja raportoi tuloksia seuraavasti:

- Liikematkustus reagoi hintojen nousuun vähemmän kuin vapaa-ajan lentäminen, koska liikematkustajilla on vähemmän mahdollisuuksia siirtää lentojen lähtöä tai lähtöaikaa.
- Lyhyiden lentojen kysyntä reagoi enemmän kuin pitkien, koska vaihtoehtoisia matkustusmuotoja on paremmin tarjolla.
- Kysynnän muutokset ovat lievempiä, mitä kattavammin hinnat nousevat. Jos hinnan muutos koskee vain tiettyä reittiä, kuluttajat reagoivat herkästi vaihtamalla reittiä, jolloin joustot ovat korkeat. Jos hintojen muutos koskee kaikkea lentoliikennettä (esimerkiksi polttoaineen hinnan nousun johdosta), jousto on matalampi, koska kuluttajilla on vähemmän valinnanvaraa.
- Hintojen nousun käyttäytymisvaikutukset riippuvat kuluttajan tulotastosta. Pienituloiset kuluttajat reagoivat herkemmin hintojen muutokseen. Heidän kuluttamansa lennot ovat useammin lyhyitä tai keskipitkiä, joille löytyy vaihtoehtoja. Ilmiö on nähtävissä myös tarjontapuolella. Kevytkustannusrakenteiset ja hinnalla kilpailevat halpalentoyhtiöt reagoivat herkemmin ylimääräisiin kustannuksiin ja vähentämällä tai siirtämällä tarjottuja reittejä lentoverojen vaikutuksesta.

Useat lentoveron käyttöönoton vaikutuksista tehdyt empiiriset tutkimukset tukevat näitä yleisiä tuloksia. Lentomatkustamisessa tapahtuneiden muutoksien syitä on hankala erottaa toisistaan, mutta eri maiden kokemuksia vertailemalla voi tehdä yleisiä arvioita lentoveron tavoitteiden saavuttamisen onnistumisesta.

Iso-Britannian maantiede mahdollistaa selvästi kireimmän lentolippuveron keräämisen verrattuna muihin lentolippuveroa kerääviin Euroopan maihin. Kuluttajilla on vähän mahdollisuuksia valita kansainvälisessä matkustamisessa muita lentokenttiä tai matkustusmuotoja, joten verotusta on vaikea välttää. Päinvastainen verovaikutus tapahtui Alankomaissa, joka ryhtyi keräämään lentolippuveroa vuonna 2008. Vaikka kansainvälinen finanssikriisi vähensi tuolloin lentämistä yleisesti, vaikutus oli vieläkin voimakkaampi Alankomaissa. Gordijn&Kolkmanin (2011)² tutkimuksessa havaittiin laajamittaista alankomaalaisten matkustajien siirtymistä hyvien yhteyksien päässä oleville belgialaisille ja saksalaisille lentokentille. Vero peruttiin paikaisesti sen suurten negatiivisten taloudellisten vaikutusten johdosta.

IATA:n löytämät matalammat joustot kaukomatkustukselle sekä hyvätuloisten kuluttajien heikompi reagointi hintojen muutokseen on nähtävissä Ruotsin lentomatkustuksen muutoksissa. Ruotsissa lentomatkustus väheni enemmän kotimaan lennoissa ja lyhyissä kansainvälisissä lennoissa kuin

kovemmin verotetussa kaukomatkustuksessa (Transportstyrelsen, 2018)³. Saksan lentoveron vaikutuksia tutkineet Falk ja Hagsen (2018)⁴ havaitsivat veron käyttöönoton jälkeisen selvän lentämisen vähentymisen, joka koski lähinnä halpalentoyhtiöitä. Saksan maansisäinen lentoliikenne on laskenut viime vuosina, mutta vero ei ole vähentänyt kaukolentämistä. Hinnan muutokset vaikuttavat parhaiten niillä yhteyksillä, joille on vaihtoehtoja, ja tämä myös ohjaa saksalaisen lentolippuverotuksen tulevaa suuntaa. Vuonna 2020 voimaan astuvien korotusten tuomat verotulot aiotaan ohjata kotimaisten junayhteyksien parantamiseen ja junalippujen arvonlisäverotuksen alentamiseen.

Myös Alankomaiden kokemus lentolippuverosta osoittaa, että verolla ei saavuteta haluttua vaikutusta, jos kuluttajilla on hyvät mahdollisuudet kiertää se muuttamalla käyttäytymistä. Päästöt saattavat veron vaikutuksesta jopa lisääntyä, jos lentämisen määrä ei laske vaan ainoastaan siirry muualle. Mayor ja Tol (2007)⁵ tutkivat Iso-Britannian lentolippuveron ilmastovaiikutuksia, ja havaitsivat että lentolippuverotus saattaa jopa nostaa päästöjä, jos se tekee kaukolentämisen suhteellisesti houkuttelevammaksi. Myös fisikaaliset vaikutukset voivat olla negatiivisia, jos lentolippuveron verotuotto jää alhaiseksi, ja vaikutus taloudelliseen aktiviteettiin on odottamattoman suuri.

Arvioita lentoveron päästövaikutuksista

Ilmastosyistä säädetty lentoverot ovat haittaveroja, joiden tavoite on vaikuttaa käyttäytymiseen ja vähentää lentämistä. Veron vaikutukset riippuvat verojen yksityiskohdista. Mikäli vero on asetettu liian matalaksi, kuluttajat eivät huomioi sitä, ja ohjausvaikutusta ei synny. Jos vero ei kohdistu suoraan tavoiteltavaan muuttujaan, lentolippuveron tapauksessa päästöihin, vaikutus voi myös jäädä vähäiseksi. Tällainen mahdollisuus on olemassa tässä katsauksessa tarkastelluissa lentolippuveroissa, joissa otetaan vain karkeasti huomioon lennosta syntyvät päästöt porrastamalla vero matkan pituuden mukaan. Lisäksi yksittäisen matkustajan vaikutus lennon päästöihin on rajallinen. Mikäli reitti pysyy kannattavana kysynnän vähenemisestä huolimatta ja lento lennetään, päästövähennä on vaatimatonta.

Lentoteknologia on kehittynyt vakaasti päästöttömämpään suuntaan moottori- ja materiaalikehityksen ansiosta, mutta lentoliikenteen kasvun nopeasta kasvusta johtuen kokonaispäästöt ovat olleet vakaassa kasvussa.

Lentolippuveron vaikutuksia päästöihin on toistaiseksi tutkittu vain vähän, ja useissa tutkimuksissa yleisemmän päästöveron vaikutuksia on sovellettu lentoliikenteeseen arvioimalla verosta johtuvien lisäkustannusten vaikutusta lentojen kysyntään joustojen avulla. Esimerkiksi Beltrán, Caballero ja Galindo (2018)⁶ arvioivat \$10 tai \$30/CO₂t hiilidioksidiveron laskevan Meksikoon suuntautuvien kansainvälisten lentojen kysyntää 0,6 tai 1,7 prosenttia.

Veron vaikutus päästöihin välittyy kuluttajien ja lentoyhtiöiden käyttäytymisen muutoksen ja lentämisen vähenemisen kautta. Siksi on oleellista arvi-

oida veron vaikutukset koko lentämisen määrään, sillä lentämisen kokonaisuus ei välttämättä muutu, vaikka veronalaiset lennot vähenisivät, kuten Alankomaiden kokemuksesta voi huomata. Myös Beltrán, Caballero & Galindo huomauttavat, että lentämisen verottaminen voi siirtää kysyntää muualle, mikäli vero ei koske koko aluetta.

Tutkimuksen ja kokemusten perusteella lentolippuvero pienentää tehokkaimmin lyhyiden lentojen kysyntää, joille on parhaiten muita liikkumisen vaihtoehtoja. Ilmastonäkökulmasta onkin järkevää, että maansisäiset lennot korvautuvat esimerkiksi nopeilla junayhteyksillä, mutta päästöjen vähentämisen kannalta vaikutus on pieni, koska lyhyet lennot vastaavat melko vaatimattomasta osuudesta lentämisen kokonaispäästöistä.

Euroopan komission laatima lentolippuverojen ympäristö- ja fiskaalisia vaikutuksia arvioiva raportti (2019)⁷ arvioi lentämisen päästöjen vähenevän noin yksi yhteen lentojen määrän kanssa. Raportin mukaan kaikkien tällä hetkellä unionin alueella kerättävien lentolippuverojen peruminen nostaisi lentämisen ja lentämisen päästöjen määrää neljä prosenttia. Komissio arvioi myös mahdollisen lentopetroliveron sekä 19 prosentin arvonlisäveron vaikutuksia kysyntään, ja arvioi arvonlisäveron vähentävän sekä lentämistä että päästöjä 19 prosenttia ja lentopetroliveron 11 prosenttia.

Komissio on tehnyt kolmen eri vaihtoehdon avulla maakohtaisia arvioita lentoverojen vaikutuksesta kysyntään. Suomen kohdalla on arvioitu millaisia vaikutuksia lentolippuverolla, kymmenen prosentin arvonlisäveron ulkomaan lentoihin laajentamisella sekä lentopetroliverolla olisi. Komissio arvioi lentolippuveron vähentävän lentämistä ja siten päästöjä neljä prosenttia, ALV-laajennuksen 8 prosenttia ja lentopetroliveron 12 prosenttia. Lentämisen vuotuisten päästöjen ollessa 2,3 Mt, verot vähentäisivät Suomen päästöjä 0,042, 0,084 tai 0,252 Mt.

Arvioita lentoveron fiskaalisista vaikutuksista

Lentämiseen kohdistuvat kansalliset verot on toistaiseksi pidetty kilpailukykyisistä matalina, mutta päätöksiä kireämmistä veroista on ryhdytty tekemään ilmastokysymysten korostuessa. Tällä hetkellä merkittävin vaikutus verotulojen kannalta on Iso-Britannian Air Passenger Duty-verolla, jolla kerättiin noin 3,7 miljardia euroa vuonna 2017. Ranskassa tänä vuonna voimaan astuvalla veronkorotuksella pyritään keräämään noin 180 miljoonaa euroa. Ruotsin vuoden 2020 valtion budjettiehdotuksessa⁸ lentolippuverolla on arvioitu kerättävän noin 160 miljoonaa euroa. Saksa keräsi verolaan vuonna 2018 noin 1,2 miljardia euroa, ja tavoittelee tänä vuonna voimaan astuvien veronkorotusten kautta noin 740 miljoonan euron lisätuloja.

Euroopan komission lentämisen verotuksen vaikutusarvioraportin (2019) maakohtaisissa arvioissa on tehty arvioita myös eri verotusvaihtoehtojen verotuloista Suomessa. Komissio arvioi, että neljän prosentin hinnankorotusta vastaavalla lentolippuverolla voisi kerätä 134 miljoonaa euroa. Arvonlisäverotuksen ulottaminen kansainvälisiin lentoihin johtaisi 231 miljoonan euron lisäverotuloihin, ja 0,33€/l lentopetroliveron verokertymä olisi 267 miljoonaa euroa.

Krenek ja Schrattzenstaller (2016)⁹ arvioivat tutkimuksessaan Euroopan unionin laajuisen lentolippuveron mahdollisia verotuloja ja taloudellisia vaikutuksia unionin jäsenmaille. Kirjoittajat ottavat huomioon lentopetrolin erityisaseman kansainvälisissä verotussopimuksissa, ja suosittavat siksi lentolippuihin kohdistuvaa veroa, jossa päästöt on huomioitu painottamalla veroa matkan pituuden mukaan. Kun lentojen hintajousto sekä matkustaja-kohtaiset päästöt tiedetään, jokaiselle reitille voi laskea täsmällisen veron, ja aggregoimalla koko lentoliikenteelle voidaan esittää arvioita verotuloista sekä matkustajamääristä maa- ja unionitasolla. Korkeimmassa 35 €/CO₂t veroskenaariossa EU:n sisäisten lentojen hinnat nousisivat n. 4,9 prosenttia ja mannertenvälisten lentojen hinnat 2,4 prosenttia. EU27:n alueella yhteensä lasketut verotuotot olisivat noin neljä miljardia euroa. Suomen verotuotoksi arvioitiin noin 76 miljoonaa euroa. EU27-alueella veron arvioidaan taittavan matkustajamäärien kasvun vuotuisesta 4,2 prosentista 0,2 prosenttiin. Suomessa veron vaikutus taittaisi vuotuisen 3,52 prosentin matkustajamäärien kasvun noin -0,4 prosentin laskuun.¹

Verotulojen käyttö sekä laajemmat taloudelliset vaikutukset

Lentolippuverolla on suorien fiskaalisten vaikutusten lisäksi myös laajempia taloudellisia vaikutuksia. Hyvät kansainväliset yhteydet ovat tärkeä maailmankaupan kilpailutekijä, ja lentoliikenne sekä sen alihankintaketjut ovat tärkeitä työllistäjiä. Suomelle tärkeä erityiskysymys on Aasia-yhteysliikenteen verotuskohtelu. Mannertenvälisten lentojen matalat joustot osoittavat lentojen määrän laskevan maltillisesti hintojen noustessa, mutta kilpailulla alalla liikenne saattaa siirtyä herkästi matalamman verokohtelun maihin.

Verotulojen käyttö on oleellista veron laajempien vaikutusten arvioinnissa. Sekä Euroopan komissio että Krenek ja Schrattzenstaller (2016) arvioivat veron vaikutuksen BKT:een sekä työllisyyteen yleisesti olevan merkityksellisen, vaikka lentoliikennesektorilla tuotos ja työllisyys laskevat. Tämä johtuu siitä, että lisääntyvät verotulot mahdollistavat muiden verojen laskemisen, mikä stimuloi talouden muita sektoreita. Eräät maat, kuten Saksa, ”korva-merkitsevät” verotuotot korjaamaan veron negatiivisia vaikutuksia. Saksassa verotuotot käytetään junalippujen arvonnäköveron alentamiseen, jotta kuluttajien kulkumuodon valintamahdollisuudet paranisivat.

Yksipuolisen lentolippuveron negatiiviset vaikutukset voivat kuitenkin olla arvaamattomia, mikäli kuluttajilla on hyvät mahdollisuudet kiertää vero. Esimerkiksi turismin alalla matkustuksen kustannukset ovat matkakohteen valinnan tärkeä kriteeri, ja matkakohteiden väliset veroerot voivat ohjata matkustusta, mutta eivät vähentää sitä. Siksi lentolippuveron mahdollisimman hyvä kattavuus on keskeinen tekijä varsinkin verolla tavoiteltavien päästövaikutusten saavuttamisen kannalta.

¹ Laskelmat tehty vuoden 2014 matkustajamäärillä.

Id Versionumero

Liikenne- ja viestintäministeriö	Käyntiosoite Eteläesplanadi 16 Helsinki	Postiosoite PL 31 00023 Valtioneuvosto	Puhelin 029516001	www.lvm.fi etunimi.sukunimi@lvm.fi kirjaamo@lvm.fi
----------------------------------	---	--	----------------------	--

Lähteet

1. International Air Travel Association (2007): Estimating Air Travel Demand Elasticities
2. Gordijn&Kolkman (2011): Effects of the Air Passenger Tax: Behavioral responses of passengers, airlines and airports
3. Transportstyrelsen (2018): Första halvåret med flygskatt
4. Falk, M. Hagsten, E. (2018): Short-run impact of the flight departure tax on air travel, International Journal of Tourism Research, Vol. 21, Issue 1, pp. 37-44
5. Mayor, K., Tol, R. (2007): The impact of the UK aviation tax on carbon dioxide emissions and visitor numbers, ESRI Working Paper, No. 187, The Economic and Social Research Institute (ESRI), Dublin
6. Galindo, Luis Miguel and Beltrán, Allan and Caballero, Karina (2018): Potential consequences of a CO2 aviation tax in Mexico on the demand for tourism. International Journal of Transport Economics.
7. European Commission (2019): Taxes in the Field of Aviation and their impact
8. Regeringens Budgetproposition för 2020
9. Krenek, A., Schratzenstaller, M. (2016) Sustainability-oriented EU Taxes: The Example of a European Carbon-based Flight Ticket Tax

Hyödynnetty myös Finavian tietoja lentoliikenteen vaikutuksista päästöihin:

Finavia: Lentoliikenne ja ilmasto: <https://www.finavia.fi/fi/lentoliikenne-ja-ilmasto>