

<input type="checkbox"/>	Kandidaatintutkielma
<input checked="" type="checkbox"/>	Pro gradu -tutkielma
<input type="checkbox"/>	Lisensiaatintutkielma
<input type="checkbox"/>	Väitöskirja

Oppiaine	Yritysjuridiikka	Päivämäärä	27.5.2022
Tekijä(t)	Julia Marjomäki	Sivumäärä	82
Otsikko	Lentoliikenteen verotus Euroopassa		
Ohjaaja(t)	Prof. Reijo Knuutinen		

Tiivistelmä

Kansainvälinen lentoliikenne on vapautettu polttoaine- ja arvolisäverotuksesta, mutta toisaalta siihen sovelletaan monissa maissa erityisiä veroja. Euroopassa on otettu vaihtelevalla menestyksellä käyttöön lentoveroja, tyypillisesti lentolippuveron muodossa. Heinäkuussa 2021 Euroopan komissio julkaisi energiaverodirektiivin uudistusehdotuksen, johon kuuluu lentopolttoaineen verovapautuksesta luopuminen. Myös Suomessa on tällä hetkellä eduskunnan käsittelyssä kansalaisaloite lentoveron käyttöönottamiseksi. Nämä viimeaikaiset käänneet, ilmailualan kasvuodotukset sekä lentoliikenteen vähäinen verotus motivoivat tarkastelemaan lähemmin erilaisia lentoliikenteen verotusvaihtoehtoja ja verotuksen kansainvälisen koordinaation mahdollisuuksia.

Tämän tutkielman tavoitteena on muodostaa ajankohtainen kuva lentoliikenteen verotuksen nykytilasta Euroopassa sekä koota yhteen huomioita, joita lentoliikenteen verotukseen liittyvissä tutkimuksissa ja selvityksissä on tehty lentoliikenteen eri verotusvaihtoehtoista. Tutkielman näkökulma on veropoliittinen. Aiheen käsittelyssä on myös vertailevan oikeustieteen piirteitä, sillä tutkielmassa käsitellään myös Euroopan valtioiden lentoverojen eroja ja yhtäläisyyksiä.

Maiden halun suojella kilpailukykyään on nähty johtavan lentoverojen käyttöön ottamiseen tehotoman alhaisilla tasoilla, ja joissain tapauksissa jopa lentoveron laskemiseen tai siitä luopumiseen. Tutkimusaineistossa korostui, että kansainvälinen koordinaatio lentoliikenteen verotuksessa olisi tarpeen, jotta lentoverosta voisi tulla merkittävä ympäristöpoliittinen keino. EU:n laajuista lentoliikenteen polttoaineeveroa on arvioitu tehokkaaksi tavaksi verottaa lentoliikennettä. EU:n yhteinen vero vaatisi kuitenkin SEUT 113 artiklan mukaan neuvoston yksimielisyyttä. Jo valmiiksi haastavana nähtyä yksimielisyyden saavuttamista vaikeuttaa se, että lentoliikenteen verot eivät vaikuta kaikkiin maihin samalla tavalla, ja turismin merkitys jäsenmaille vaihtelee. Tästä huolimatta lentoliikenteen verotuksen nykytilaa voi kuvata muutostilaksi. Viime vuosina Euroopassa on otettu käyttöön uusia lentoveroja, ja niitä on myös tällä hetkellä valmisteilla.

Avainsanat	Lentoliikenne, verotus
------------	------------------------



**TURUN
YLIOPISTO**
Kauppakorkeakoulu

LENTOLIIKENTEN VEROTUS EUROOPASSA

Yritysjuridiikan
Pro gradu -tutkielma

Laatija(t):
Julia Marjomäki

Ohjaaja(t):
Prof. Reijo Knuutinen

27.5.2022
Turku

Turun yliopiston laatujärjestelmän mukaisesti tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu Turun OriginalityCheck -järjestelmällä.

SISÄLLYS

LYHENTEET	II
1 JOHDANTO.....	1
1.1 Tutkielman taustaa	1
1.2 Tutkimusongelma.....	4
2 VEROTYYPIT LENTOLIIKENTEEN VEROTUKSESSA.....	7
2.1 Yleistä	7
2.2 Ympäristöveroista	8
3 LENTOPOLTTOAINEEN VEROTTAMINEN.....	11
3.1 Yleistä	11
3.2 Kansainvälisen lentoliikenteen polttoaineen verovapautus: tausta ja vaikutuksia	13
3.3 Muita lentopolttoaineen verottamiseen liittyviä haasteita.....	15
4 ARVONLISÄVERO	18
4.1 Yleistä	18
4.2 Lentoliikenteen arvonlisävero EU:ssa	18
5 MATKUSTAJAKOHTAINEN LENTOVERO	22
5.1 Yleistä	22
5.2 Matkustajakohtaiset lentoverot Euroopassa	25
5.2.1 Alankomaat.....	27
5.2.2 Italia	28
5.2.3 Itävalta.....	29
5.2.4 Norja.....	30
5.2.5 Portugali	33
5.2.6 Ranska	34
5.2.7 Ruotsi	36
5.2.8 Saksa	40
5.2.9 Yhdistynyt kuningaskunta.....	43

5.3	Maat, joista lentovero on poistunut käytöstä	47
5.3.1	Irlanti	47
5.3.2	Tanska	48
5.4	Kokoavia huomioita	49
6	SUOMI JA LENTOVERO	50
6.1	Lentoveroa koskeva kansalaisaloite.....	50
6.2	Tilauslentovero 1992–1994.....	54
7	KANSAINVÄLINEN KOORDINAATIO LENTOLIIKENTEEN VEROTUKSESSA	56
7.1	Yleistä	56
7.2	Lentoliikenteen verotuksen kansainvälisen koordinaation vaihtoehdot ...	56
7.3	Keskustelu EU:n laajuisista lentoliikenteen veroista	58
7.4	Kansainvälisen koordinaation haasteet	61
8	LOPPUPÄÄTELMÄT	64
	LÄHTEET	71

TAULUKKOLUETTELO

Taulukko 1. Esimerkkejä Euroopan matkustajakohtaisista lentoveroista helmikuussa 2022	25
Taulukko 2. Norjan lentomatkustajaveron suuruus 1.6.2016 - 31.3.2019	32
Taulukko 3. Norjan lentomatkustajaveron verokannat 1.4.2019 alkaen	33
Taulukko 4. Ranskan lentoliikenteen solidaarisuusvero vuosina 2018 ja 2022	36
Taulukko 5. Ranskan siviili-ilmailuvero vuosina 2018 ja 2022	36
Taulukko 6. Ruotsin lentoveron verokannat vuosina 2018 ja 2022	40
Taulukko 7. Saksan lentoveron verokannat vuosina 2011–2022	43
Taulukko 8. Air Passenger Duty -lento vero 1.4.2018-31.3.2019	46
Taulukko 9. Air Passenger Duty -lento vero 1.4.2021-31.3.2022	46

LYHENTEET

Arvonlisäverodirektiivi	Neuvoston direktiivi 2006/112/EY, annettu 28 päivänä marraskuuta 2006, yhteisestä arvonlisäverojärjestelmästä
AVL	Arvonlisäverolaki (1501/1993)
ADT	Air Departure Tax
APD	Air Passenger Duty
Chicagon sopimus	Kansainvälisen siviili-ilmailun yleissopimus
CORSIA	Carbon Offsetting and Reduction Scheme for International Aviation
Energiaverodirektiivi	Neuvoston direktiivi 2003/96/EY, annettu 27 päivänä lokakuuta 2003, energiatuotteiden ja sähkön verotusta koskevan yhteisön kehyksen uudistamisesta
ETA	Euroopan talousalue
EU	Euroopan unioni
EU27	Euroopan unionin 27 jäsenmaata
EU ETS	EU Emissions Trading System
EY	Euroopan yhteisöt
GBP	Englannin punta
HE	Hallituksen esitys
IATA	International Air Transport Association
ICAO	International Civil Aviation Organization
NATO	North Atlantic Treaty Organization
NOK	Norjan kruunu
SEK	Ruotsin kruunu
SEUT	Sopimus Euroopan unionin toiminnasta
TAC	Taxe de l'Aviation Civile
WTP	<i>Willingness to Pay</i> , maksuhalukkuus

1 JOHDANTO

1.1 Tutkielman taustaa

Lentomatkustaminen ja siitä aiheutuvat päästöt ovat aihe, joka on noussut etenkin viime vuosina useasti uutisotsikoihin. Lentoliikenteestä aiheutuvat päästöt vastaavat globaalilla tasolla noin 2–3 prosenttia ihmisen toiminnan suorasti aiheuttamista hiilidioksidipäästöistä¹, mutta lentoalan ennustetaan kasvavan nopeasti ja lentomatkustajien määrän jopa tuplaantuvan 8,2 miljardiin matkustajaan vuoteen 2037 mennessä². Kansainvälisen lentoliikenteen hiilidioksidipäästöjen mittakaavan havainnollistamiseksi oiva vertauskuva on, että jos kansainvälinen lentoliikenne olisi maa, se olisi sijoittunut maailman 10 suurimman päästöjen aiheuttajan joukkoon ennen vuoden 2020 keväällä alkanutta COVID-19-pandemiaa³, joka on aiheuttanut lentomatkustuksen ennennäkemättömän laskun⁴. On vielä aikaista ennustaa, miten kansainvälinen lentoliikenne tulee palautumaan pandemiasta, mutta jos ilmailualan kasvu palautuu sen odotetulle tasolle, ilmailusta voi tulla yksi suurimmista fossiilisten polttoaineiden käytöstä aiheutuvien hiilidioksidipäästöjen lähteistä⁵. Hiilidioksidipäästöt on yhdistetty tutkimuksissa negatiivisiin ympäristövaikutuksiin kuten ilmastonmuutokseen⁶. Matkustajaliikenne on vallitseva lentoliikenteen päästöjen aiheuttaja: pandemiaa edeltävinä aikoina matkustajaliikenne vastasi 90 prosentista lentoliikenteen kokonaispäästöistä⁷. Suomessa ja monissa muissa korkean elintason maissa lentäminen on jo normaali osa elämää, mutta globaalista perspektiivistä katsottuna kasvava ja vaurastuva keskiluokka tulee todennäköisesti lisäämään lentomatkustamista ja näin ollen lentoliikennetoimialan päästöjä⁸.

Lentoliikenteestä aiheutuu monenlaisia, niin paikallisia kuin globaalejakin ulkoiskustannuksia⁹. Ulkoiskustannukset ovat kustannuksia, jotka kohdistuvat markkinaosapuolten sijaan kolmansiin osapuoliin. Ne jäävät markkinoilla huomioimatta, jolloin

¹ Niemistö ym. 2019, s. 9.

² IATA 2018.

³ Teusch – Ribansky 2021, s. 11.

⁴ IATA 2020.

⁵ Teusch – Ribansky 2021, s. 13.

⁶ Niemistö ym. 2019, s. 21.

⁷ Teusch – Ribansky 2021, s. 12.

⁸ Niemistö ym. 2019, s. 51.

⁹ Krenek – Schratzenstaller 2017, s. 667.

tarvitaan valtion puuttumista.¹⁰ Lentoliikenteen yhteydessä puhutaan yleisimmin jo tässäkin tutkielmassa mainituista hiilidioksidipäästöistä, mutta lentokoneista ja lentokentällä käytettävistä moottoriajoneuvoista ilmaan vapautuu myös esimerkiksi rikin oksideja, tyypin oksideja, haihtuvia orgaanisia yhdisteitä, hiilimonoksidia eli häkää, pienhiukkasia ja vesihöyryä. Näiden ilmaan vapautuvien päästöjen lisäksi ilmailusta aiheutuu myös esimerkiksi meluhaittoja ja muunlaisia haittoja kuten jätteitä ja keinovaloa.¹¹

Näistä tiedossa olevista ulkoiskustannuksista huolimatta lentoliikenteen voidaan sanoa nauttivan veroetuuksista. Kansainvälisen lentoliikenteen polttoaine on yleensä verotonta, mikä perustuu vuonna 1944 allekirjoitettuun *Kansainvälisen siviili-ilmailun yleissopimukseen* (myöhemmin Chicagon sopimus). Lisäksi kansainvälinen lentoliikenne on vapautettu arvonnäköverotuksesta, tai siihen voidaan arvonnäköverotuksessa soveltaa nol-laverokantaa.¹² Euroopan komission teettämä mallinnus on osoittanut, että ilmailualan verovapautukset johtavat suurempaan lentomatkojen kysyntään, suurempaan ilmailusektorin lisäarvoon sekä alan työpaikkojen ja lentojen suurempaan määrään, ja samalla niiden seurauksena päästöt ja melu lisääntyvät¹³.

Koska lentoliikenteen ulkoiskustannuksia jää nykytilanteessa markkinoilla huomioimatta, voidaan argumentoida, että lentämisen kysyntä on liian suurta suhteessa sosiaalisesti tavoiteltavaan tasoon. Argumenttina lentoliikenteen lisäverottamisen puolesta on sanottu muun muassa, että verot ovat tapa saada lentomatrustajat vastaamaan näistä kustannuksista ja vähentää kysyntää yhteiskunnan suosimaan tasoon lisäten näin sosiaalista hyvinvointia¹⁴. Nykytilannetta on kuvattu ongelmalliseksi myös siinä mielessä, että lentoliikenteen laajat verovapautukset aiheuttavat hintavääristymiä suhteessa muihin kuljetusmuotoihin¹⁵. *Sewill* argumentoi, että ilmastonmuutosargumentista huolimattakin lentoliikenteen verotukselle on peruste siitä näkökulmasta, että se tasavertaistaisi verotusta muihin kuljetusmuotoihin nähden, parantaen yleistä hyvinvointia¹⁶.

Lentoliikenteen verotukseen on alettu kiinnittää enemmän huomiota vasta 2000-luvun alusta¹⁷. Osa Euroopan maista onkin ottanut erityisesti viime vuosikymmeninä käyttöön yleensä lentolippuveron muodossa perittävän matkustajakohtaisen lentoveron.

¹⁰ *Pigou* 1932, s. 102.

¹¹ *Niemistö ym.* 2019, s. 21.

¹² *Euroopan komission ALV-asiantuntijaryhmä* 2017, s. 3.

¹³ *Euroopan komissio* 2019, s. 10–11.

¹⁴ *Leicester – O’Dea* 2008, s. 188–189.

¹⁵ *Krenek – Schratzenstaller* 2017, s. 673.

¹⁶ *Sewill* 2005, s. 12.

¹⁷ *Krenek – Schratzenstaller* 2017, s. 666.

Tiivistetysti voidaan sanoa, että lentoliikenteen veroja käyttöön ottavien hallitusten pää tavoitteet ovat ilmailualan ympäristökuormituksen vähentäminen ja verotulojen lisääminen¹⁸. Lentoliikenteen verotusta on kuvattu uniikiksi siinä mielessä, että toisaalta joissain maissa siitä kannetaan erityisiä veroja, kuten matkustajakohtaisia lentoveroja, mutta toisaalta kansainvälinen lentoliikenne nauttii mainituista veroeduista¹⁹. Toistaiseksi EU-jäsenmaissa kotimaanlentojen arvonlisävero on yleisin lentoliikenteen verotuksen muoto²⁰.

Lentoliikenteen päästöjen vähentämisen keinoiksi identifioidaan usein sääntelypohjaisia, operatiivisia ja teknisiä keinoja sekä taloudellisia ohjauskeinoja. Sääntelypohjaisia keinoja ovat esimerkiksi standardit lentokoneiden päästö- ja melutasoille. Operatiivisia keinoja taas ovat lennonohjaus ja reittien optimointi. Tekniset keinot liittyvät lentokoneiden ja moottorien tekniseen kehitykseen. Verotus ja päästökauppa ovat esimerkkejä taloudellisista ohjauskeinoista.²¹ Lentoala on ollut osana Euroopan päästökauppajärjestelmää (*European Union Emissions Trading System*, myöhemmin EU ETS) vuodesta 2012. EU ETS:n tavoite on vähentää lentoliikenteen hiilidioksidipäästöjä kustannustehokkaasti.²² Lentoalalla on käytössä myös kansainvälisen siivili-ilmailujärjestö ICAO:n ilmastopäästöjen kompensointijärjestelmä (*Carbon Offsetting and Reduction Scheme for International Aviation*, myöhemmin CORSIA), jonka tavoitteena on, että kansainvälisen lentoliikenteen hiilidioksidipäästöt eivät vuodesta 2020 alkaen kasvaisi verrattuna keskiarvoon vuosien 2019–2020 päästöistä.²³ Sekä EU ETS:ää että CORSIA:a on kuitenkin kirjallisuudessa kritisoitu muun muassa siitä, että nyky muodossaan ne ottavat huomioon vain hiilidioksidipäästöt, ja muut lentoliikenteestä aiheutuvat ulkoiskustannukset jäävät huomioimatta. *Leicester ja O’Dea* argumentoivat, että kun päästökauppajärjestelmä kattaa ainakin toistaiseksi vain ilmailusektorin hiilidioksidipäästöt, ja muut haitat kuten melu ja ruuhkautumisen aiheuttamat ulkoisvaikutukset ja -kustannukset jäävät järjestelmän ulkopuolelle, tämä antaa jatkuvan perustelun myös kansallisten ilmailuverojen olemassaololle²⁴.

Kirjallisuudessa lentoliikenteen veroratkaisujen puolesta onkin argumentoitu, että kansainvälisen lentoliikenteen aiheuttamien kansallisvaltioiden rajat ylittävien

¹⁸ *Borbely* 2019, s. 386.

¹⁹ *Euroopan komissio* 2019, s. 13.

²⁰ *Euroopan komissio* 2019, s. 8.

²¹ Ks. tarkemmin *Niemistö ym.* 2019, s. 33–44.

²² *Trafi* 2019.

²³ *Sitra* 2019.

²⁴ *Leicester – O’Dea* 2008, s. 210.

ympäristövahinkojen luonne ja laajuus vaativat korjaavia toimia²⁵. Päätöksentekijöillä on kuitenkin haaste lieventää ilmailun ilmastovaikutuksia tasapainottamalla erilaisia taloudellisia, sosiaalisia ja ympäristöllisiä näkökohtia, sillä lentoliikenteen kasvun rajoittaminen saattaa rajoittaa kansallisia kehitystavoitteita. Tämä haaste ei myöskään ole yhtä suuri kaikilla mailla, vaan se on erityisen suuri sellaisilla mailla, joiden talous on erityisen riippuvainen turismista.²⁶ Ilmailun nopean kasvun jatkuminen toisi taloudellista etuja ja mahdollistaisi suuremman liikkuvuuden maiden väestöille. Tämän kasvun jatkumisen myötä ilmailun kasvihuonekaasupäästöt kuitenkin lisääntyisivät, ja vaikka lentoliikenne ei tällä hetkellä ole yksi tärkeimmistä ilmaston lämpenemisen tekijöistä, alan kasvukaari viittaa siihen, että siitä voi tulla merkittävä tekijä tulevina vuosikymmeninä.²⁷ *McManners* onkin kuvannut ilmailualaa erinomaiseksi esimerkiksi ympäristö- ja talouspolitiikan välittömästä törmäyksestä, mutta myös hyväksi koealustaksi sopivan tasapainon löytämiseksi näiden kahden välille²⁸.

1.2 Tutkimusongelma

Lentoveroja on otettu käyttöön vaihtelevalla menestyksellä Euroopan maissa. Kansallisten lentoverojen lisäksi myös kansainvälisemmät ratkaisut ovat nousseet keskusteluun EU:ssa. Euroopan komissio on esitellyt heinäkuussa 2021 ilmastotavoitteidensa edistämiseksi *55-valmiuspaketin*, jonka osana on ehdotus energiaverodirektiivin uudistukseksi. Yksi osa tätä ehdotusta on kansainvälisen lentoliikenteen polttoaineiden verovapauden poistaminen.²⁹ Lentoliikenteen verottamisen kysymykset ovat siis erittäin ajankohtaisia, ja se motivoi erilaisten verotuksellisten vaihtoehtojen arviointiin monesta näkökulmasta. Lentoliikenteen eri verotusmuotojen arvioimiseksi on myös tärkeää muodostaa kuva lentoliikenteen verotuksen nykytilasta Euroopassa.

Tässä tutkielmassa kerätään yhteen lentoliikenteen verotukseen liittyvissä tutkimuksissa ja selvityksissä esiin nousevia lentoliikenteen verotuksen vaihtoehtoja sekä niihin liittyviä tutkimustuloksia ja huomioita. Tutkielmassa tarkastellaan myös tuoreimpia käännteitä lentoliikenteen verotuksessa Euroopassa. Lentoliikenteen verotuksen nykytilan

²⁵ *Keen – Strand* 2007, s. 3.

²⁶ *Daley – Preston* 2009, s. 347.

²⁷ *Macintosh – Lailey* 2009, s. 264.

²⁸ *McManners* 2016, s. 87.

²⁹ *Eurooppa-neuvosto* 2021a.

ymmärtämiseksi tutkielmassa käsitellään myös niitä kansainvälisissä ja kahdenvälisissä sopimuksissa ilmeneviä poikkeuksia ja vapautuksia, joista kansainvälinen lentoliikenne nauttii, ja jotka luovat oikeudellisia haasteita tiettyjen lentoliikenteen verojen käyttöön ottamiselle. Tutkielmassa käsitellään myös muita lentoliikenteen verottamisen haasteita kuten veronvälttämistoimenpiteiden riskiä. Euroopan lentoverokokemuksia tarkastelemalla voidaan pohtia kansallisten lentoverojen heikkouksia ja vahvuuksia. Nykytilanne, jossa EU on ehdottanut fossiilisten lentopolttoaineiden verovapautusten poistamista³⁰, motivoi tarkastelemaan myös monenlaisten koordinoitujen lentoliikenteen veroratkaisujen potentiaalisia vaikutuksia ja niihin liittyviä haasteita. Koska Suomessa on tällä hetkellä eduskunnan käsittelyssä kansalaisaloite lentoveron käyttöön ottamiseksi³¹, tutkielmassa käsitellään myös Suomen lentoverovaihtoehtoja.

Tämän tutkielman tavoitteena on muodostaa ajankohtainen kuva lentoliikenteen verotuksen nykytilasta Euroopassa sekä koota yhteen huomioita, joita tutkimuksissa ja selvityksissä on tehty lentoliikenteen eri verotusvaihtoehtoista. Tutkielman tavoitteiden saavuttamiseksi muodostui seuraavat tutkimuskysymykset:

1. Millainen on lentoliikenteen verotuksen nykytila Euroopassa?
2. Mitä tulisi huomioida lentoliikenteen eri verotusvaihtoehtoja harkitessa?

Koska tutkielmassa tarkastellaan lentoliikenteen verojen tavoitteita ja vaikutuksia sekä tällaisten verojen käyttöön ottamisen kannalta merkityksellisiä seikkoja, tutkielman näkökulma on ensisijaisesti veropoliittinen. Keskustelu lentoliikenteen verojen käyttöön ottamisesta onkin ilmasto- ja veropoliittista. Aiheen käsittelyssä on nähtävissä myös vertailevan oikeustieteen piirteitä, sillä eri maiden lentoveroja ja niiden rakenteita, tavoitteita ja vaikutuksia verrataan toisiinsa.

Tutkielmassa tärkeiksi lähteiksi nousevat viime vuosina julkaistut selvitykset ja raportit lentoliikenteen verojen vaikutuksista. Näiden selvitysten lisäksi tutkielmassa on lähteinä käytössä vertaisarvioituja tutkimuksia, oikeuskirjallisuutta, virallislähteitä, kansainvälisiä sopimuksia sekä lainsäädäntöä ja lainvalmisteluaineistoa. Euroopassa on tapahtunut viime vuosien aikana paljon muutoksia lentoveroihin liittyen, ja tuoreimpienkaan selvitysten vaikutusarviot eivät siis välttämättä ole enää ajankohtaisia. Näiden

³⁰ Euroopan komissio 2021a, s. 3.

³¹ Asian käsittelytiedot KAA 1/2020 vp.

verojen muutoksia pyritään tutkielmassa havainnollistamaan muun muassa taulukoiden avulla.

Lähdeaineistossa keskitytään lentoliikenteen verotuksen osalta usein tiettyihin, päästöohjauksessakin käytettävien lentoliikenteen verojen käsittelyyn. Lähdeaineiston perusteella tarkasteluun valikoituivat kirjallisuudessa ja selvityksissä tyypillisesti lentoliikenteen veroiksi luokitellut lentoliikenteen erityisverot, lentoliikenteen polttoainevero sekä polttoaineen ja lentolippujen arvonlisävero³². Tutkielmassa tarkastelu rajataan Eurooppaan, sillä Euroopalla on yhteinen ilmailualue, johon kuuluu EU-maiden lisäksi suuri osa EU:n ulkopuolisista Euroopan maista³³.

Aiheen merkitystä kasvattaa sen ajankohtaisuus. Ilmastonmuutos on esillä yhteiskunnallisessa keskustelussa, ja lentoliikenteen päästöt ja niiden kompensoiminen ovat olleet toistuvasti uutisotsikoissa niin Suomessa kuin ulkomaillakin. Aihe on sen ajankohtaisuuden lisäksi globaalilla tasolla merkittävä, sillä päästö- ja ilmastokysymykset ovat globaaleja kysymyksiä.

³² Ks. esim. *Krenek – Schratzenstaller* 2017, s. 668–669.

³³ *Monenvälinen sopimus Euroopan yhteisen ilmailualueen perustamisesta*.

2 VEROTYYPIT LENTOLIIKENTEEN VEROTUKSESSA

2.1 Yleistä

Veron voi määritellä tarkoittamaan yksityisen (verovelvollinen), julkiselle vallalle (veronsaaja) maksamaa, julkisyhteisön yksipuolisesti määräämää lakimääräistä ja pakollista rahasuoritusta, johon ei liity välitöntä vastasuoritusta julkisen vallan puolelta. Lentoliikenteestä peritään verojen lisäksi myös monia pakollisia maksuja. Raja verojen ja pakollisten maksujen välillä ei ole aina selkeä, mutta eräs erottava tekijä on välittömän vastasuorituksen puute verojen kohdalla. Maksun voi määritellä suoritettavaksi korvaukseksi tai vastikkeeksi jostakin yksilöidystä julkisen vallan palvelusta tai muusta vastaavasta suoritteesta.³⁴ Lentoliikenteen pakolliset maksut kuten lentoasemamaksut ja lentoliikennemaksut jätetään tämän tutkielman käsittelyn ulkopuolelle³⁵.

Krenek ja Schratzenstaller jakavat lentoliikenteen verot kolmeen ryhmään: 1) tavanomaiset erityisverot, jotka eivät järjestelmällisesti ota huomioon lentoliikenteen aiheuttamia päästöjä, 2) hiilipohjaiset erityisverot, jotka ottavat huomioon lentämisen päästöintensiteetin, sekä 3) arvonlisäverot polttoaineesta tai lentolipuista³⁶. Tavanomaisten erityisverojen osalta mahdollisia veropohjia ovat esimerkiksi lentoliput, istuimet, lennot ja lentopolttoaine. Verokäytännössä näistä yleisin versio on matkustajakohtainen lentolippuvero³⁷, joka peritään lentoasemilta lähtevistä matkustajista³⁸. Näitä veroja kutsutaan myös lentomatkustajaveroiksi tai yksinkertaisesti lentoveroiksi. Ne ovat lipun hintaan liisättäviä yksikköveroja (*ad quantum*), joissa on usein 2–3 etäisyysluokkaa, jonka mukaan veron suuruus porrastuu³⁹. Tällaiset verot ovat siis välillisesti yhteydessä päästöjen suuruuteen esimerkiksi etäisyysvyöhykkeiden kautta, mutta ne eivät järjestelmällisesti ota huomioon lennon hiili-intensiteettiä hiiliveron tapaan⁴⁰. Arvonlisäverot, kuten polttoaineen tai lentolippujen arvonlisävero taas ovat *ad valorem* -veroja, joiden suuruus määräytyy prosenttiosuutena perushinnasta.

³⁴ Linnakangas – Juanto 2018, s. 25.

³⁵ Ks. tarkemmin Linnakangas – Juanto 2018, s. 25–28.

³⁶ Krenek – Schratzenstaller 2017, s. 668–669.

³⁷ Krenek – Schratzenstaller 2017, s. 668.

³⁸ Euroopan komissio 2019, s. 8.

³⁹ Krenek – Schratzenstaller 2017, s. 668

⁴⁰ White – Agrawal – Williams 2019, s. 667.

Lentolippuverojen nähdään yleensä rasittavan yksinomaan matkustajia, koska näillä ei ole mahdollisuutta siirtää verotaakkaa. Lentopolttoaineen, istuimien ja lentojen verojen osalta voidaan kuitenkin olettaa, että lentoyhtiöt voisivat ainakin osittain siirtää verotaakkaa matkustajille, jolloin tällaisten verojen voidaan odottaa aiheuttavan käyttäytymisreaktioita sekä lentoyhtiössä että matkustajissa.⁴¹

Lentoliikenteen veroihin keskittyvässä kirjallisuudessa keskitytään usein päästöohjaukseen, ja monet lentoliikenteen verot nähdäänkin ympäristöveroina. Jotta lentoliikenteen verot olisivat ympäristöllisesti tehokkaita, niiden tulisi sisältää kannustimia esimerkiksi: 1) polttoaineen käytön ja siten päästöjen vähentämiseen käyttämällä tehokkaampia lentokoneita tai muuttamaan polttoainesekoitusta vähemmän päästöjä aiheuttaviin lähteisiin, 2) maksimoida lentokoneiden täyttöaste ja siten minimoida polttoaineen käyttö ja päästöt matkustajaa kohti sekä vähentää lentojen määrää, 3) välttää erittäin lyhyitä ja erittäin pitkiä matkoja, tai 4) vähentää lentomatkustamisen kysyntää. Lentoliikenteen verojen eri vaihtoehdot poikkeavat toisistaan sen suhteen, miten ne asettavat näitä yllä mainittuja kannustimia.⁴² Eri lentoliikenteen verovaihtoehtoja ja niiden kannustimia tullaan käsittelemään tarkemmin seuraavissa luvuissa.

2.2 Ympäristöveroista

Kosonen kuvailee ympäristöveroja keskeisiksi välineiksi talouden kestävyuden saavuttamiseksi. Nostamalla ympäristölle haitallisten hyödykkeiden hintoja suhteessa muihin hyödykkeisiin ne rohkaisevat kuluttajia muuttamaan kulutustottumuksiaan kestävämpään suuntaan. Ympäristöverot voivat myös nostaa tuotantopanosten hintoja ja saada näin tuottajia käyttämään ympäristöystävällisempää teknologiaa. Yleisimmät ja myös fiskaalisesti tärkeimmät ympäristöverot ovat energiaan ja liikenteeseen liittyviä veroja.⁴³

Ympäristöverot poikkeavat toisistaan esimerkiksi tavoitteiltaan, toteutustavaltaan sekä fiskaaliselta merkitykseltään. Erään jaottelun mukaan ympäristöverot voidaan jakaa kannustintyyppisiin, rahoitustyyppisiin ja fiskaalisiin ympäristöveroihin. Kannustintyyppisten ympäristöverojen tarkoituksena on vaikuttaa ympäristön kuormittajien käyttäytymiseen niin, että nämä vähentäisivät ympäristön kuormitusta.⁴⁴ Tällaisten

⁴¹ *Krenek – Schratzenstaller* 2017, s. 669.

⁴² *Krenek – Schratzenstaller* 2017, s. 669.

⁴³ *Kosonen* 2012, s. 161.

⁴⁴ *Määttä* 2007, s. 284.

ympäristöverojen yhteydessä puhutaan tyypillisesti vero-ohjauksesta⁴⁵. Monet olemassa olevat lentoverot voidaan kategorisoida kannustintyyppisiksi ympäristöveroiksi. Ruotsin lentovero on esimerkki tällaisesta verotyypistä. Se on haittaverot, jolla pyritään vaikuttamaan kysyntään.⁴⁶ Kannustintyyppisten ympäristöverojen haasteena on saada vero asetettua ympäristötavoitteiden saavuttamiseen johtavalle tasolle. Tämä vaatisi täsmällistä tietoa rajakustannuksista, joita lainsäätäjällä ei ole.⁴⁷

Ympäristöveroja, jotka asetetaan kattamaan tiettyjä ympäristönsuojelumenoja, kutsutaan rahoitustyyppisiksi ympäristöveroiksi. Rahoitustyyppisten ympäristöverojen verotasojen asettamisen kannalta tärkeää on, että erikseen määriteltyjen menojen kattamiseksi määritelty verotuottotavoite täyttyy. Tällaisella verolla ei siis pyritä vaikuttamaan ympäristöä kuormittavan asian kysyntään, vaan kattamaan määriteltyjä ympäristönsuojelumenoja. Suhtautuminen rahoitustyyppiin ympäristöveroihin on ollut varautunutta, ja yleensä lähtökohtana on pidetty sitä, että ympäristöverot olisivat tarkoituksenmukaista säätää kannustintyyppisiksi.⁴⁸ Olemassa olevat lentoverot eivät ole tyypillisesti tällaisia korvamerkittyjä veroja, mutta tästä on myös joitain poikkeuksia, joita tullaan käsittelemään tämän tutkielman matkustajakohtaisia lentoveroja käsittelevässä luvussa. Yleensä lähdetään kuitenkin siitä, että verotuloja ei korvamerkitä vaan ne ohjautuvat valtion yleisten menojen kattamiseen bruttoperiaatteen mukaisesti⁴⁹.

Fiskaalisten ympäristöverojen päätavoitteena on verovarojen kerryttäminen, mutta niillä voidaan olettaa olevan myös sivuvaikutuksena ympäristön tilaan positiivisia vaikutuksia⁵⁰. Tällaisia ympäristöveroja ovat esimerkiksi nestemäisiin polttoaineisiin kohdistuvat verot, ja lentopolttoaineen vero voidaan nähdä fiskaalisena ympäristöverovaihtoehtona.

Ympäristöverojen kuten lentoliikenteen verojen yhteydessä nostetaan usein esiin myös *Pigoun* veron käsite. Veroja, jotka pyrkivät sisäistämään ulkoiskustannukset, kutsutaan *Pigoun* veroiksi⁵¹. *Pigoun* veroihin liittyy myös kaksoishyötyolettaman tai kaksoishyötyhypoteesin käsite. Kaksoishyötyolettama mahdollistaisi toteutuessaan sen, että ympäristöveroa perittäessä saavutettaisiin ympäristöhyötyjä ja lisäksi muita veroja

⁴⁵ Määttä 2007, s. 285.

⁴⁶ Linnakangas – Juanto 2018, s. 111.

⁴⁷ Määttä 2007, s. 285.

⁴⁸ Määttä 2007, s. 287.

⁴⁹ Määttä 2007, s. 287.

⁵⁰ Määttä 2007, s. 288.

⁵¹ Krennek – Schratzenstaller 2017, s. 667.

pystyttäisiin alentamaan, mikä taas voisi johtaa esimerkiksi työllisyyden nousuun⁵². Erään argumentin mukaan etenkin kansainvälisen lentoliikenteen nykyinen laaja verottamattomuus voidaan nähdä jo itsessään ongelmallisena, sillä jättämällä lentoliikenteen verottamatta päättäjät ikään kuin luopuvat *Pigou* verojen potentiaalisista eduista⁵³. Kaksoishyötyolettaman toteutuminen on kuitenkin kyseenalaistettavissa, sillä se vaatii monen asian toteutumisen käytännössä. Se edellyttää, että veroilla on tosiasiallisesti myönteinen vaikutus ympäristön tilaan, ja että verolla on oltava myös positiivisia kansantaloudellisia vaikutuksia kuten työllisyyden lisääminen, ja että muuta verotusta todella alennetaan.⁵⁴

Eräs lentoliikenteen verojen kohtaama haaste liittyy siihen, että verot ovat hintapohjaisia instrumentteja, minkä takia niiden ympäristövaikutuksiin liittyy epävarmuutta verrattuna esimerkiksi standardeihin. Tämä johtuu siitä, että saastuttajat voivat itse päättää, miten ne reagoivat veroon.⁵⁵ Ilman tarpeeksi suuria, käyttäytymistä muuttavia hintasignaaleja, ympäristöverot voivat yksinkertaisesti tuottaa ylimääräisiä tuloja hallituksille ilman mitattavissa olevaa ympäristöhyötyä⁵⁶. Lisäksi on vaarana, että veropohja ei ole paras mahdollinen ympäristötavoitteiden kannalta: Jos veropohja on esimerkiksi lentoliput, vero ei välttämättä kannusta lentoyhtiöitä polttoaineen taloudellisempaan käyttöön samalla tavalla kuin polttoainevero kannustaisi.⁵⁷

Ympäristöveroihin keskittyvässä kirjallisuudessa nousee esiin myös ympäristöverojen monesti kohtaamat poliittiset haasteet ja vastustus sekä pelko alakohtaisen kilpailukyvyyn heikkenemistä. Vastuksesta johtuen ympäristöveroja onkin otettu käyttöön tyyppillisesti suhteellisen alhaisilla verokannoilla ja monilla poikkeuksilla varustettuna.⁵⁸ Myös Euroopan lentoveroaloitteet ovat poikkeuksetta kohdanneet vastustusta etenkin lentoyhtiöiltä.⁵⁹ *Määttä* toteaa, että kansainvälinen kilpailukyky on ollut yksi kannustintyyppisen ympäristöverotuksen koetinkivistä⁶⁰.

⁵² *Linnakangas – Juanto* 2018, s. 111.

⁵³ *Krenek – Schratzenstaller* 2017, s. 673.

⁵⁴ *Määttä* 2007, s. 289.

⁵⁵ *Daley – Preston* 2009, s. 354.

⁵⁶ *Daley – Preston* 2009, s. 356.

⁵⁷ *Keen – Parry – Strand* 2012, s. 44.

⁵⁸ *Braathen* 2012, s. 240–241.

⁵⁹ *Faber – Huigen* 2018, s. 3.

⁶⁰ *Määttä* 2007, s. 286.

3 LENTOPOLTTOAINEEN VEROTTAMINEN

3.1 Yleistä

Kaupallisiin tarkoituksiin käytettävän kansainvälisen lentoliikenteen polttoaine on laajalti vapautettu verotuksesta. EU:ssa Euroopan neuvoston energiaverotuksen direktiiviin⁶¹ (myöhemmin energiaverodirektiivi) 14 artiklan b alakohdassa verotuksesta vapautetaan energiatuotteet, jotka toimitetaan käytettäväksi moottoripolttoaineena muussa ilmailussa kuin yksityisessä huvi-ilmailussa. Suomessa lentopetrolin ja lentobensiinin verotasosta säädetään monien muiden polttoaineiden tapaan laissa nestemäisten polttoaineiden valmisteverosta (29.12.1994/1472). Lentobensiinin ja lentopetrolin verotasot ovat samaa luokkaa kuin moottoribensiinin, mutta 9 §:n 6 kohdan mukaan verottomia ovat ”polttoaineet, jotka käytetään lentoliikenteen polttoaineena muuten kuin yksityisessä huvi-ilmailussa”.

Kansainvälisen lentoliikenteen polttoaineiden verottomuuden nähdään perustuvan Chicagon sopimukseen. Chicagon sopimus oli ensimmäinen kansainvälinen siviili-ilmailun yhteissopimus. Se laadittiin vuonna 1944, ja siinä oli mukana 52 valtiota.⁶² Chicagon sopimuksella perustettiin väliaikainen organisaatio, josta tuli vuonna 1947 *Kansainvälinen siviili-ilmailujärjestö ICAO*, joka on siviili-ilmailun kansainvälinen viranomainen.⁶³ Siitä tuli erityinen YK:n elin saman vuoden lokakuussa.⁶⁴ Nykyään *ICAO*:ssa on 193 jäsenmaata.⁶⁵ Usein lentopolttoaineen verovapaudesta puhuttaessa viitataan Chicagon sopimuksen 24 artiklaan. Sen mukaan ”sopimusvaltion alueelle saapuneessa toisen sopimusvaltion ilma-aluksessa ja siinä vielä sen tältä alueelta lähtiessä olevat poltto- ja voiteluaineet, varaosat, säännönmukaiset varusteet ja varastot ovat vapaat tulli- ja tarkastustai muista vastaavista kansallisista tai paikallisista veroista ja maksuista”⁶⁶. Kirjallisuudessa toistuu huomio siitä, että artikla 24 ei kuitenkaan itsessään estä lentopolttoaineen verottamista, sillä se estää saapuvan lentokoneen tankeissa olevan polttoaineen

⁶¹ 2003/96/EY.

⁶² Niemistö ym. 2019, s. 10.

⁶³ ICAO 2022a.

⁶⁴ ICAO 2022b.

⁶⁵ ICAO 2022c.

⁶⁶ Asetus Kansainvälisen siviili-ilmailun yleissopimuksen voimaansaattamisesta (11/1949), 24 artiklan a kohta.

verottamisen, mutta ei kiellä verottamasta tietyllä alueella tankattavaa polttoainetta⁶⁷. Chicagon sopimuksessa ei pyrittykään käsittelemään veroasioita kattavasti⁶⁸.

Toinen merkittävä asiakirja lentopolttoaineen verotuksessa on *Doc 8632, ICAO's policies on taxation in the field of international transport (ICAO:n käytännöt kansainvälisen lentoliikenteen verotuksessa)*⁶⁹. Siinä julkaistiin ICAO:n verotusohjeet vuonna 1966. Nykyinen versio on asiakirjan kolmas painos, joka hyväksyttiin helmikuussa 1999 ja julkaistiin vuonna 2000. Asiakirja käsittelee erityisesti verotusta liittyen lentopolttoaineisiin, voiteluaineisiin ja muihin kuluviin teknisiin tarvikkeisiin, lentoyhtiöiden tuloihin ja lentokoneisiin sekä kansainvälisen lentoliikenteen myyntiin ja käyttöön. Se on myös yksi avaintekijöistä, joka sulkee kansainvälisen ilmailun monenlaisen verotuksen ulkopuolelle vielä tänäkin päivänä. *Doc 8632* ei kuitenkaan ole kansainvälinen sopimus, jota allekirjoittaneiden maiden on sitouduttava noudattamaan. Se edustaa ICAO:n neuvoston konsensusta, mutta yksittäiset valtiot kuitenkin päättävät, vastaavatko niiden käytännöt ja erityisesti kahdenväliset lentoliikennesopimukset ICAO:n neuvoston konsensusta, ja millä tavalla.⁷⁰ Vaikka *Doc 8632*:ssa "päätetään", että sopimusvaltiot muun muassa vapauttavat verosta lentokoneille lähtöpaikalla toimitetun polttoaineen vastavuoroisuuden perusteella, ja kehottaa sopimusvaltioita laajentamaan vapautusta yleisesti, oikeudellinen analyysi viittaa siihen, että mailla on yksipuolinen oikeus olla noudattamatta tätä "päätöstä"⁷¹. Useat maat, kuten Saksa, Norja, Ruotsi ja Sveitsi jättivät myös varaumia päätöslauselmaan ja selvensivät, etteivät ne halua sulkea pois lentopolttoaineiden verottamista tulevaisuudessa⁷².

Kansainvälisen lentoliikenteen polttoaineen verokäsittelyä säätelee myös suuri joukko lentoliikennesopimuksia, joita on olemassa esimerkiksi EU-jäsenvaltioiden välillä sekä EU-jäsenvaltioiden ja kolmansien maiden välillä⁷³. Tyypillisesti nämä kahdenväliset lentoliikennesopimukset perustuvat Chicagon sopimukseen ja sisältävät lisämääräyksiä kansainvälisen lentoliikenteen polttoaineen verotukseen liittyen⁷⁴. Ne sisältävät yleensä lausekkeen, jonka mukaan sekä saapuessa kuljetettavat polttoaineet että sopimuspuolten

⁶⁷ Ks. esim. *Lapp ym.* 2022, s. 30.

⁶⁸ *Meijers* 2005, s. 12.

⁶⁹ Ks. *ICAO* 2000, Council resolution on taxation of international air transport.

⁷⁰ *Meijers* 2005, s. 15.

⁷¹ *Hemmings ym.* 2020, s. 58., *ICAO* 2020.

⁷² *Euroopan komissio* 2019, s. 28.

⁷³ *Cairns – Newson* 2006, s. 79.

⁷⁴ *Teusch – Ribansky* 2021, s. 22.

alueella tankatut polttoaineet on vapautettu polttoaineveroista.⁷⁵ Voidaankin siis tiivistää, että Chicagon sopimus ja kahdenväliset lentoliikennesopimukset yhdessä vapauttavat kansainvälisen lentoliikenteen polttoaineet verotuksesta.

Vuoden 2003 energiaverodirektiivin käyttöönoton jälkeen EU-jäsenvaltiot ovat voineet luopua kotimaan lennoilla käytettävän polttoaineen verovapautuksesta ja kahdenvälisellä sopimuksella myös EU:n lentoyhtiöiden jäsenvaltioiden välisillä lennoilla. Energiaverodirektiivin 14 artiklan 2 kohdan mukaan ”... jos jäsenvaltio on tehnyt toisen jäsenvaltion kanssa kahdenvälisen sopimuksen, se voi olla soveltamatta tämän artiklan 1 kohdan b ja c alakohdassa säädettyjä vapautuksia”. EU-maat eivät ole kuitenkaan ottaneet käyttöön tällaista jäsenvaltioiden välistä polttoaineeveroa. Jotta EU:n ulkopuolisten maiden lentoliikenteen harjoittajien näillä reiteillä käyttämää polttoainetta pystyttäisiin verottamaan, olisi tarpeen muuttaa asiaa koskevia lentoliikennesopimuksia vastaavasti.⁷⁶

Teusch ja Ribansky arvioivat, että lähi- tai keskipitkällä aikavälillä vain osa maista tulee harkitsemaan kerosiinien verottamista kansainvälisillä lennoilla. Kansainvälisten lentojen päästöjen hillitsemiseen liittyvä hintojen nostaminen oli kiistanalaista jo ennen COVID-19-pandemiaa. Nykytilanteessa, jossa lentojen määrä on laskenut jyrkästi pandemiasta johtuen, useat hallitukset keskittyvät lentoyhtiöiden konkurssien välttämiseksi tehtäviin toimenpiteisiin. Voidaan kuitenkin argumentoida, että perusteet lentopolttoaineen verottamiselle ja pitkän aikavälin tarve puuttua lentoliikenteeseen liittyviin päästöihin ovat kuitenkin edelleen olemassa.⁷⁷

3.2 Kansainvälisen lentoliikenteen polttoaineen verovapautus: tausta ja vaikutuksia

Kansainvälisen lentoliikenteen polttoaineen verovapautuksen katsotaan saaneen alkunsa Yhdysvalloissa, jossa hallitus antoi nuorelle ilmailuteollisuudelle veroetuuksia ja suotuisia sopimuksia. Tämä trendi levisi maailmalle toisen maailmansodan jälkeen.⁷⁸ Yhdysvaltojen toista maailmansotaa edeltävän politiikan oli tarkoitus kannustaa ilmailualan pioneiryhtiöitä. Lentoyhtiöt olivat ensimmäisten nykyaikaisten kansainvälisten yritysten joukossa, joiden piti käsitellä kansainväliselle toimintaympäristölle tyypillisiä asioita.

⁷⁵ Cairns – Newson 2006, s. 79.

⁷⁶ Cairns – Newson 2006, s. 79.

⁷⁷ Teusch – Ribansky 2021, s. 9.

⁷⁸ Meijers 2005, s. 26.

Moninkertaisen verotuksen ongelmat ja esimerkiksi polttoaineiden hintaerot oli ratkaistava, ja ennen toista maailmansotaa kansainvälinen lentoliikenne oli suhteellisen pieni ja kallis ala. Tällöin lentoliikenne ei ollut vielä nykypäivän tapaan osa joukkoliikennettä.⁷⁹ Kansainväliset sopimukset onkin laadittu enemmän edistämään kuin rajoittamaan lentoliikennettä, sillä lentoliikenne on nähty muun muassa kansainvälisen kaupan ja matkailun mahdollistajana.⁸⁰

Verovapautuksen perusteltavuus nykypäivänä on kyseenalaistettu. On argumentoitu, että poikkeukset, jotka otettiin käyttöön tasa-arvoisten toimintaedellytysten luomiseksi ilmailualalla, aiheuttavat nyt epäreilun kilpailuasetelman lentoliikenteen ja muiden kuljetusmuotojen välille. Kansainvälisessä ilmailussa käytetyn polttoaineen verovapautus luokin kontrastin korkeille valmisteverokannoille, joita usein peritään esimerkiksi tieliikenteen polttoaineista.⁸¹

Euroopan komission teettämässä selvityksessä arvioidaan, että lentoliikenteen polttoaineen verovapautuksen poistaminen johtaisi keskimääräisen lentolipun 10 prosentin hinnan nousuun ja matkustajakysynnän 11 prosentin laskuun. Sillä olisi kielteinen vaikutus ilmailualan työllisyyteen ja sen lisäarvoon, jotka molemmat laskisivat 11 prosenttia. Ilmailualan hiilidioksidipäästöt pienenisivät 11 prosenttia ja lentoasemien melusta kärsivien määrä 8 prosenttia. Verotulojen kasvu kuitenkin ikään kuin kompensoisi lentoliikenteen työllisyyteen ja lisäarvoon kohdistuvat negatiiviset vaikutukset täysin, minkä seurauksena vaikutus kokonaistyöllisyyteen ja BKT:seen olisi mitätön.⁸²

Lentopolttoaineen verottamattomuudella voi olla seurauksia teknologista kehitystä ajatellen, ja sen voi nähdä jopa esteenä kehitykselle, sillä niin kauan kuin lentoyhtiöiden tyypillisesti käyttämä kerosiini on lentoliikenteelle verovapaata, lentoyhtiöllä ei ole vahvoja taloudellisia kannusteita siirtyä käyttämään vähemmän saastuttavia koneita tai polttoaineita. *McManners* argumentoikin, että kestävän ratkaisun saavuttaminen edellyttää, että kansainvälisiä sopimuksia muutetaan sallimaan, tai jopa mahdollisesti edellyttämään, lentopolttoaineen verottamisen tai vastaavan toimenpiteen, kuten hiiliveron käyttöönoton.⁸³ Lentopolttoaineen verotuksen voidaan ajatella kohdistuvan matkustajakohtaista veroa paremmin hiilidioksidipäästöihin, sillä se kohdistuu polttoaineen käyttöön, kun taas esimerkiksi nykyiset matkustajakohtaiset lentoverot ovat vain löyhästi yhteydessä

⁷⁹ *Meijers* 2005, s. 11.

⁸⁰ *Lapp ym.* 2022, s. 27.

⁸¹ *Keen – Strand* 2007, s. 6.

⁸² *Euroopan komissio* 2019, s. 11.

⁸³ *McManners* 2016, s. 87.

ulkoiskustannusten suuruuteen. Polttoaineen verottamista onkin pidetty monesti ympäristöllisesti tehokkaimpana vaihtoehtona verottaa lentoliikennettä, sillä sen on arvioitu vähentävän hiilidioksidipäästöjä vähentämällä lentomatkustuksen kysyntää hintojen nousun myötä sekä kannustamaan lentoyhtiöitä lentokoneiden polttoainetehokkuuden parantamiseen⁸⁴. Eräs polttoaineveron positiivinen vaikutus voisi olla myös hintaeron kavenus fossiilisten ja uusiutuvien polttoaineiden välillä⁸⁵.

EU:n komissio on myös ehdottanut lentopolttoaineen verovapautuksesta luopumista osana heinäkuussa 2021 julkaistua ehdotuspakettia, joka sisältää energiaverodirektiivin uudistusehdotuksen. Komission mukaan lento- ja meriliikenteen vapautukset energiaverotuksesta toimivat kannustimina fossiilisten polttoaineiden käytölle, ja niitä olisi harkittava uudelleen erityisesti ottaen huomioon näiden alojen roolin energiankulutuksessa ja saastuttamisessa. Jos ehdotus hyväksyttäisiin sellaisenaan, energiaverodirektiivin veropohja laajenisi koskemaan myös lentoliikenteen polttoaineita. Veropohjan laajentamisen lisäksi energiaverodirektiivin tarkistuksella ehdotetaan myös uudenlaista verorakennetta, joka perustuu polttoaineiden ja sähkön energiasisältöön ja ympäristöllisiin vaikutuksiin.⁸⁶ Energiaverodirektiivin uudistusehdotusta tullaan käsittelemään lisää luvussa 7.

3.3 Muita lentopolttoaineen verottamiseen liittyviä haasteita

Vaikka mailla ei olisi esteitä lentopolttoaineen verottamiselle, kukin maa saattaisi olla hyvinkin taipuvainen asettamaan matalan verokannan tai nollaverokannan lentopolttoaineelle, jotta maat säilyttäisivät vetovoimansa turistikohteena suhteessa muihin maihin. Tämä saattaisi tapahtua siitä huolimatta, että kaikki yhdessä hyötyisivät veroprosenttien molemminpuolisesta korotuksesta. Tästä syystä oikeudellisten rajoitusten heikentäminen olisi siis välttämätöntä polttoaineen verottamiselle, mutta ei välttämättä yksinään riittäisi siihen, että maat alkaisivat lisätä kansainvälisen lentoliikenteen verotusta.⁸⁷

Eräs kirjallisuudessa mainittu kansainvälisen lentoliikenteen polttoaineveron käyttönoton riski veron käyttöön ottaville maille ovat erilaiset veron välttämistoimenpiteet⁸⁸. Lentokoneita saatettaisiin tankata sellaisissa maissa, joissa polttoaineveroa ei peritä tai

⁸⁴ Euroopan komissio 2005, s. 25, Krenek – Schratzenstaller 2017, s. 671.

⁸⁵ Lapp ym. 2022, s. 41.

⁸⁶ Euroopan komissio – Lehdistötedote 2021.

⁸⁷ Keen – Strand 2007, s. 11.

⁸⁸ Krenek – Schratzenstaller 2017, s. 668.

verotaso on alhainen. Tämä ilmiö voisi verojärjestelmän heikentämisen lisäksi lisätä myös negatiivisia ympäristövaikutuksia kannustamalla kuljettamaan ylimääräistä polttoainetta. Se, missä määrin tällaista muualla tankkaamista tapahtuisi, riippuu todennäköisesti verotasoista ja halvemman polttoaineen läheisyydestä.⁸⁹ Riskinä on myös, että lentoyhtiöt siirtäisivät osan toiminnastaan maihin, joissa veroa ei sovelleta⁹⁰.

Kotimaan lentojen polttoaineen verottamiseen ei liity oikeudellisia haasteita: energiaverodirektiivi, Chicagon sopimus tai lentoliikennesopimukset eivät estä kotimaanlentojen polttoaineen verottamista. Kotimaanlentojen osuus on kuitenkin esimerkiksi pienissä maissa melko pieni.⁹¹ Esimerkiksi Ruotsissa lentämisen päästöistä vain 18 % aiheutui kotimaan lentoliikenteestä, ja Norjaa lukuun ottamatta muissa Pohjoismaissa osuuden on arveltu olevan alle 10 %. Norjassa kotimaanlentojen päästöjen osuus maan lentoliikenteen päästöistä oli jopa 44 % vuonna 2016.⁹² Norja onkin Sveitsin lisäksi ainoa Euroopan maa, jossa peritään kotimaanlentoista polttoaineveroa. Norja otti käyttöön lentopolttoaineelle hiilidioksidiveron jo tammikuussa vuonna 1999. Veron suuruus oli 0.24 kruunua per litra. Alun perin vero koski myös kansainvälisiä lentomatkoja. Kuitenkin jo pian lentopolttoaineveron käyttöönoton jälkeen heräsi epävarmuus siitä, onko vero Norjan lentoliikennesopimusten mukainen. Norjan hallituksen mukaan lentopolttoaineveroa oli harkittu Chicagon sopimuksen sekä Euroopan talousalueen (myöhemmin ETA) määräysten kannalta, mutta ei kahdenvälisen lentoliikennesopimusten kannalta. Näissä sopimuksissa oli kuitenkin tiettyjä rajoituksia liittyen kansainvälisessä lentoliikenteessä käytettävien polttoaineiden verotusoikeuteen, ja maaliskuussa 1999 Norjan hallitus päätyikin luopumaan polttoaineverosta kansainvälisen lentoliikenteen osalta.⁹³ Norjassa polttoaineen tankkaaminen ulkomailla veron maksamisen välttämiseksi on ollut rajallista, mikä voi toisaalta johtua veron suhteellisen matalasta tasosta.⁹⁴ On arvioitu, että vero olisi kohdannut enemmän vastustusta, jos ehdotus sen käyttöönottamiseksi ei olisi ollut osa laajempaa vihreää verouudistusta⁹⁵. Nykyään Norjan CO₂-vero koostuu mineraaliöljyverosta ja rikin verosta.⁹⁶

⁸⁹ Cairns – Newson 2006, s. 80.

⁹⁰ Euroopan komissio 2021, s. 141.

⁹¹ Larsson ym. 2019, s. 793.

⁹² Niemistö ym. 2019, s. 15.

⁹³ OECD 2005, s. 8.

⁹⁴ OECD 2005, s. 20.

⁹⁵ OECD 2005, s. 13.

⁹⁶ Skatteetaten 2022a. Veroa peritään yli 0,05 painoprosenttia rikkiä sisältävistä mineraaliöljyistä. Mineraaliveron suuruus on 1,58 NOK / litra ja rikin veron suuruus on 0,1402 NOK jokaisesta 0,1-painoprosentista rikkiä polttoaineessa.

Eräs kritiikki perinteiselle polttoaineverolle ympäristötehokkuuden näkökulmasta on se, että perinteisessä polttoaineveromallissa vero kannetaan absoluuttisena summana lentopolttoainelitraa kohti huomioimatta todellista päästöintensiiteettiä. Nykyisillä polttoaineveroilla katetaankin vain osa kasvihuonekaasupäästöjen ulkoisista kustannuksista. *Krenek ja Schratzenstaller* argumentoivat, että hiiliperusteinen polttoainevero olisi tehokas väline päästöjen vähentämiseen, mikäli se olisi mahdollinen toteuttaa. Hiiliperusteisen polttoaineveron käyttöönotto edellyttäisi kuitenkin, että lentopolttoaineen käytöstä aiheutuille päästöille osoitettaisiin hinta.⁹⁷ Lentopolttoaineen hiilivero vaikuttaisi *Tolin* arvion mukaan erityisesti pitkän matkan lentoihin, sillä niihin liittyvät päästöt ovat suuria, mutta myös lyhyisiin lentoihin, sillä päästöjä syntyy myös nousun ja laskun aikana. Vähiten vaikutusta tällaisella verolla olisi keskipitkän matkan lentoihin. Tämä tarkoittaisi sitä, että hiiliperusteinen polttoainevero vaikuttaisi matkustamisen vähentymisen muodossa erityisesti sellaisiin turistikohteisiin, joiden turismi riippuu vahvasti lyhyen tai pitkän matkan lennoista.⁹⁸

⁹⁷ *Krenek – Schratzenstaller* 2017, s. 669.

⁹⁸ *Tol* 2007, s. 129.

4 ARVONLISÄVERO

4.1 Yleistä

Lentoliikennettä voidaan verottaa myös lentolippujen ja lentopolttoaineen arvonlisäveron muodossa. Vaikka arvonlisävero ei ole todellinen ympäristövero, se voi vaikuttaa lentolippujen tai polttoaineen kysyntään hinnankorotuksen kautta. Myös lentolippujen ja polttoaineiden arvonlisäverot voidaankin tässä mielessä nähdä eräänlaisina lentoliikenteen veroina. Arvonlisävero poikkeaa esimerkiksi matkustajakohtaisista lentoveroista niin, että sitä kannetaan kiinteän summan sijaan prosentteina esimerkiksi polttoaineen tai lentolippujen hinnoista. Tästä syystä matkustajakohtaisista lentoveroista poiketen inflaation automaattinen devalvaatio ei vaikuta arvonlisäveroon. Arvonlisäverotaakan osuus, jonka lentoyhtiöt pystyvät siirtämään matkustajille, riippuu markkinaolosuhteista.⁹⁹

Eräs kritiikki lentoliikenteen arvonlisäverolle päästöjen hillitsemisen näkökulmasta on se, ettei se sisällä mitään suoria kannustimia ilmailualalle vähentää päästöjä esimerkiksi lisäämällä tehokkuutta. Tästä huolimatta arvonlisävero on kuitenkin suora kulutusvero.¹⁰⁰ Kansainvälinen lentoliikenne on vapautettu arvonlisäverosta, ja arvonlisäveron ulottaminen koskemaan kansainvälistä lentoliikennettä onkin eräs kirjallisuudessa ja selvityksissä usein käsitelty lentoliikenteen lisäverotuksen vaihtoehto.

4.2 Lentoliikenteen arvonlisävero EU:ssa

Euroopan neuvoston direktiivin yhteisestä arvonlisäverojärjestelmästä¹⁰¹ (myöhemmin arvonlisäverodirektiivi) 148 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on vapautettava verosta seuraavat kansainväliseen lentoliikenteeseen liittyvät liiketoimet:

”e) tavaroiden luovutukset, jotka on tarkoitettu sellaisten ilma-alusten polttoaineen tankkausta ja varastojen täydennystä varten, joita käyttävät pääasiassa kansainvälistä vastikkeellista liikennettä harjoittavat lentoyhtiöt;

⁹⁹ *Krenek – Schratzenstaller* 2017, s. 669.

¹⁰⁰ *Cairns – Newson* 2006, s. 83.

¹⁰¹ 2006/112/EY.

f) edellä e alakohdassa tarkoitettujen ilma-alusten luovutus, muutostyö, korjaus, huolto ja vuokraus sekä näihin ilma-aluksiin liittyvän tai niissä käytetyn varustuksen luovutus, vuokraus, korjaus ja huolto;

g) muut kuin f alakohdassa tarkoitettujen palvelujen suoritukset, jotka suoraan palvelevat e alakohdassa tarkoitettujen ilma-alusten tai niiden lastin välittömiä tarpeita.”

Direktiivi koskee niin myytäviä lentolippuja, lentopolttoainetta kuin lentokaluston hankintaakin¹⁰².

Kaikki jäsenvaltiot käyttävät edelleen kansainvälisiä matkustajaliikennepalveluja koskevia vapautuksia, ja ne kaikki tosiasiallisesti sallivat nollaveron kaikkeen kansainväliseen lento- ja meriliikenteeseen. Suuri enemmistö jäsenvaltioista soveltaa tällaista nollaveroa.¹⁰³ Nollaverokannan soveltaminen tarkoittaa, että lentoyhtiöt voivat vähentää tuotantopanoksista maksetun arvonlisäveron verotuksessa. *ICAO*:n verotuskäytäntöjä käsittelevässä *Doc 8632*:ssa argumentoidaan, että nollaverokanta on tavanomainen käytäntö kansainvälisten kuljetusten arvonlisäverotuksessa¹⁰⁴. Kansainvälinen ilmakuljetusliitto *IATA* argumentoi, että nollaverokannan soveltaminen on sopiva ratkaisu, sillä koko ilmailualan kattava nollaverokanta auttaa luomaan tasapuoliset toimintaedellytykset, ja kansainvälinen lentoliikenne tapahtuu kaikkien veroalueiden ulkopuolella¹⁰⁵. *Keen, Parry ja Strand* argumentoivat, että loppukuluttajan ostosten kuten esimerkiksi lentolippujen jättämisen verotuksen ulkopuolelle voi kuitenkin nähdä ongelmallisena¹⁰⁶.

EU:n jäsenvaltioissa kotimaan lentoliikenteen arvonlisävero on eräs yleisimpiä lentoliikenteen veroja¹⁰⁷. Arvonlisäveroa voidaan periä kotimaan lentoliikenteessä käytettävästä polttoaineesta sekä lentolipuista, jolloin jäsenvaltiot voivat valita, soveltavatko ne normaalia vai alennettua arvonlisäverokantaa. Valtaosa jäsenvaltioista kantaa kotimaan lennoille myytävistä lentopolttoaineista ja lentolipuista arvonlisäveroa, kuitenkin usein tavanomaista alemmin verokannoin.¹⁰⁸ Poikkeuksena tästä on kuitenkin esimerkiksi Saksa, joka perii maan normaalin 19 prosentin verokannan¹⁰⁹. EU:sta hiljattain lähtenyt Yhdistynyt kuningaskunta taas ei peri lainkaan arvonlisäveroa lentoliikenteestä¹¹⁰.

¹⁰² *Lapp ym.* 2022, s. 28.

¹⁰³ *Euroopan komission ALV-asiantuntijaryhmä* 2017, s. 3.

¹⁰⁴ *Euroopan komissio* 2019, s. 26.

¹⁰⁵ *Euroopan komissio* 2019, s. 26.

¹⁰⁶ *Keen – Parry – Strand* 2012, s. 11.

¹⁰⁷ *Euroopan komissio* 2019, s. 8.

¹⁰⁸ *Krenek – Schratzenstaller* 2017, s. 672.

¹⁰⁹ *Euroopan komissio* 2019, s. 26.

¹¹⁰ *Euroopan komissio* 2019, s. 111.

Suomessa henkilökuljetuspalveluista tuli veronalaisia vuonna 1994, jolloin arvonlisäverolaki (1501/1993, myöhemmin AVL) otettiin käyttöön EU-jäsenyyden myötä. Verokanta säädettiin normaalia alemmaksi sillä perusteella, että yleisesti käytetyn verokannan soveltamisen arvioitiin heikentävän joukkoliikenteen kilpailuasemaa suhteessa yksityisautoiluun. Henkilökuljetusten, mukaan lukien lentoliikenteen, arvonlisäverokannan suuruudessa on tapahtunut vaihtelua, mutta nykyään se on 10 % (AVL 85a §). Arvonlisäverolain 68 § mukaan henkilökuljetuspalvelu on myyty Suomessa, jos se suoritetaan Suomessa. Suomessa kansainvälisen lentoliikenteen arvonlisäverovapautusta käsittelee AVL 71 §, jonka 11 kohdan mukaan arvonlisäveroa ei suoriteta henkilökuljetuspalvelusta, joka tapahtuu suoraan ulkomaille tai ulkomailta.¹¹¹

Linnakangas ja Juanto toteavat, että mikäli lentämistä haluttaisiin vähentää, erityistä lentoveroa selkeästi tehokkaampi keino olisi luopua kansainvälisen lentoliikenteen arvonlisäveron ja polttoaineveron verovapautuksista. Suomen on kuitenkin yksin vaikea poistaa tai vähentää näitä verovapauksia kansainvälisten sopimusten ja kilpailukyvystä huolehtimisen takia.¹¹²

Kansainvälisen lentoliikenteen arvonlisäverotusta vaikeuttaa EU:ssa myös arvonlisäverodirektiivin 46 artikla. Sen mukaan muun kuljetuspalvelun kuin tavaroiden yhteiskuljetuksen suorituspaikka on paikka, jossa kuljetus, huomioon ottaen kuljettu matka, tapahtuu. Tästä johtuen, jos esimerkiksi jäsenvaltiolla A olisi käytössä lentolippujen arvonlisävero kansainvälisille lennoille, tätä veroa voitaisiin periä jäsenvaltioiden A ja B välisellä lennolla vain siitä osasta lipun hinnasta, joka on lennetty jäsenvaltion A alueella.¹¹³ EU:n verotusta koskevan säännösten muuttaminen on kuitenkin vaativaa, sillä Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 113 artiklan mukaan neuvosto antaa yksimielisesti erityisessä lainsäätämisyjärjestyksessä sekä Euroopan parlamenttia ja talous- ja sosiaalikomiteaa kuultuaan säännökset liikevaihtoveroja, valmisteveroja ja muita välillisiä veroja koskevan lainsäädännön yhdenmukaistamisesta siltä osin kuin yhdenmukaistaminen on tarpeen sisämarkkinoiden toteuttamisen ja toiminnan varmistamiseksi sekä kilpailun vääristymien välttämiseksi. Onkin arvioitu, että yksimielisyysvaatimus verojen osalta sekä jäsenvaltioiden luottamuspuola muiden jäsenvaltioiden verojen implementointiin on estänyt arvonlisäveron kehitystä EU:ssa.¹¹⁴ Tämän voidaankin nähdä

¹¹¹ *Linnakangas – Juanto* 2018, s. 54–55.

¹¹² *Linnakangas – Juanto* 2018, s. 111.

¹¹³ *Euroopan komissio* 2019, s. 52.

¹¹⁴ *Keen – Parry – Strand* 2012, s. 46.

viestivän siitä, kuinka yhteinen veroratkaisu lentoliikenteen osalta voi olla haastavaa saavuttaa EU-tasolla. Onkin arvioitu, että yksimielisyysvaatimuksen takia EU:n arvonlisäverolainsäädännön muuttaminen ei ole realistista lähitulevaisuudessa¹¹⁵.

¹¹⁵ *Euroopan komissio* 2019, s. 53.

5 MATKUSTAJAKOHTAINEN LENTOVERO

5.1 Yleistä

Yksi tapa verottaa lentoliikennettä on ottaa käyttöön matkustajakohtainen lentovero. Esimerkkejä kansallisella tasolla käyttöönotetuista lentoveroista ovat lentomat kustajaverot, joita on otettu käyttöön Euroopan maissa tyypillisesti lentolippuveron muodossa¹¹⁶. Vaikka voimassa olevien lentoverojen verotasot vaihtelevat merkittävästi, useimmilla niistä on joitakin yhteisiä piirteitä: poikkeukset kauttakulku- ja vaihtomat kustajille, eriyttäminen lyhyiden ja pitkien lentojen välillä eri kriteerien perusteella sekä se, että verotuloja ei tyypillisesti korvamerkitä. Nämä verot eivät kilpailukyvyyn suojelemiseksi yleensä koske lentorahtia.¹¹⁷ Monet maat, jotka perivät tällaisia lentolippuveroja, soveltavat porrastettuja verokantoja. Vero nousee yleensä lennetyn matkan pituuden mukaan ja vyöhykkeitä on yleensä kaksi (lähi- ja kaukolennot) tai kolme (lyhyt, keskipitkä ja pitkä matka).¹¹⁸ Joissain maissa on haluttu myös verottaa raskaammin erittäin lyhyitä lentomatkkoja. Esimerkiksi Itävallassa on käytössä korkeampi vero alle 350 km pituisille, erittäin lyhyille lennoille¹¹⁹. Matkustajakohtainen lentovero saattaa porrastua myös esimerkiksi lennon matkustusluokan mukaan¹²⁰.

Verolla, joka pakottaa jokaisen lentomat kustajan maksamaan päästöistä, on kaksi mahdollista ilmastovaikutusta. Ensinnäkin se voi ohjata käyttäytymistä pois lentämisestä. Toiseksi vero tuottaa tuloja, joita voidaan käyttää ilmastovaikutusten hillitsemiseen.¹²¹ Lentoveroista kertyvät tulot ohjautuvat yleensä kuitenkin valtion tuloiksi eivätkä ne tällöin ohjaudu esimerkiksi lentämisestä aiheutuvien ulkoisvaikutusten vähentämiseen¹²². Tiivistetysti voidaan sanoa, että lentolippuveron muodossa perittävä matkustajakohtainen lentovero on pääasiassa kysynnänhallintatoimenpide, koska se nostaa lentolippujen hintoja¹²³.

¹¹⁶ Larsson ym. 2019, s. 791.

¹¹⁷ Euroopan komissio 2021, s. 143.

¹¹⁸ Krenek – Schratzenstaller 2017, s. 668.

¹¹⁹ Unternehmensservice Portal 2022.

¹²⁰ Niemistö ym. 2019, s. 43.

¹²¹ Sonnenschein – Smedby 2019, s. 659.

¹²² Niemistö ym. 2019, s. 43.

¹²³ Euroopan komissio 2021, s. 143.

Eräs matkustajakohtaisen lentoveron vahvuus on se, että se on stabiili ja ennustettava. Vaikka veronmaksajana toimii tyypillisesti lentoyhtiö, tällaiset verot siirtyvät yleensä kokonaisuudessaan lentomatkustajan maksettavaksi lentolippujen hintojen nousun kautta.¹²⁴ Vaikka vero tulisikin lehtoyhtiön maksettavaksi, vero voisi silti aiheuttaa päästöjen vähentymistä sen kautta, että lentoreitin kannattavuus laskisi, mikä taas voisi johtaa lentojen määrän vähentämiseen. Matkustajakohtaiset lentoverot toimivat muuttamalla lentomatkojen hintaa suhteessa muihin kuljetusmuotoihin sekä muihin kulutus-hyödykeluokkiin.¹²⁵ Niillä voi olla myönteisiä ympäristövaikutuksia, jos osa matkustajista siirtyy vaihtoehtoisiin, vähemmän saastuttaviin liikennemuotoihin tai jos lentomatkamisen kysyntä vähenee lisäämättä muiden kuljetusmuotojen kysyntää¹²⁶. Jos lentomatkustajaveron porrastuminen perustuu etäisyyteen, se myös kannustaa kuluttajia valitsemaan vähemmän syrjäisiä lomakohteita¹²⁷. Euroopan lentoveroissa on tyypillisesti kuitenkin vain muutama etäisyysvyöhyke, jonka mukaan veron suuruus määrittyy. Tällöin veron suuruus on vain melko löyhästi yhteydessä matkan pituuteen ja näin ulkoiskustannuksien suuruuteen. Lisäksi verokannat kattavat yleensä vain osan kokonaispäästöjen aiheuttamista ulkoiskustannuksista.¹²⁸ EU:n lentoveroissa etäisyysvyöhykkeitä on usein yksi EU:n sisäisiin kohteisiin ja toinen kauempana oleviin kohteisiin, ja tällöin vero ei ota huomioon sitä, että lento suhteellisen läheiseen EU:n ulkopuoliseen kohteeseen voi aiheuttaa huomattavasti vähemmän hiilidioksidipäästöistä kuin lento kaukaiseen kohteeseen. Eräs tapa parantaa veron ympäristötehokkuutta olisi lisätä veron etäisyystasoa. Lisäämällä etäisyystasoa ulkoiskustannusten suuruuden vaihtelu heijastuisi paremmin hintoihin.¹²⁹

Vaikka vero porrastuisi lentomatkan pituuden mukaan, matkustajakohtaisilla veroilla kuten lentolippuveroilla voi olla kuitenkin korkeintaan välillinen suhde polttoaineen kulutukseen. Tällöin ne eivät tarjoa välittömiä kannustimia esimerkiksi polttoainetehokkuuden lisäämiseen.¹³⁰ Matkustajakohtaisen lentoveron heikkoutena voidaankin pitää sitä, että se ei sisällä kannustimia teknologiseen muutokseen, kuten esimerkiksi siirtymiseen vähemmän saastuttavien lentokoneiden tai polttoaineen käyttöön. Tästä näkökulmasta suoraan polttoaineen kulutukseen liittyvää polttoaineveroa voi pitää päästöjen

¹²⁴ Larsson ym. 2019, s. 793.

¹²⁵ Larsson ym. 2019, s. 794.

¹²⁶ OECD 2005, s. 14.

¹²⁷ Larsson ym. 2019, s. 793.

¹²⁸ Krenek – Schratzenstaller 2017, s. 669-671.

¹²⁹ Faber – Huijgen 2018, s. 4.

¹³⁰ Euroopan komissio 2021b, s. 143.

hillitsemisen kannalta tehokkaampana vaihtoehtona.¹³¹ Matkustajakohtaisia veroja on kritisoitu myös siitä, että ne eivät anna lentoyhtiöille suoria kannustimia esimerkiksi lentää täydemmillä koneilla¹³². Lentoyhtiöt eivät joudu lentolippuveroa perittäessä maksamaan tyhjästä paikoista. Matkustajakohtaisista lentoveroista poiketen, jokaisesta istuimesta maksettava istuinvero sisältäisi kannustimen lentoyhtiöille kuljettaa maksimimäärän matkustajia. Lentokohtainen vero taas kannustaisi lentoyhtiöitä lentämään harvempia lentoja.¹³³ Näiden kannustimien lisäksi istuinverolla ja lentokohtaisella verolla ei kuitenkaan ole arvioitu olevan muita ympäristöllisestä näkökulmasta relevantteja vaikutuksia¹³⁴.

Matkustajakohtaisilla lentoveroilla on kuitenkin myös joitain etuja verrattuna esimerkiksi lentopolttoaineen verottamisen vaihtoehtoon: matkustajakohtainen lentovero välttää nimittäin ne juridiset ongelmat, jotka liittyvät kansainvälisen lentoliikenteen lentopolttoaineen verottamiseen¹³⁵. *Linnakangas ja Juanto* tiivistävätkin, että matkustajakohtaista lentoveroa voidaan pitää sopivimpana mahdollisena veromallina lentoliikenteen ympäristöhaittoihin puuttumiseen, sillä se ei vaadi lentoliikennesopimusten uudelleenneuvottelua¹³⁶.

Faber ja Huigen ovat selvittäneet lentoveroihin liittyvää oikeuskäytäntöä sekä sitä, kuinka ilmastonmuutoselementti voidaan sisällyttää lentoveroon keinona sisäistää ilmailun ulkoiskustannukset. He huomasivat, että vaikka monia lentolippuveroja on riitautettu, useimpien tällaisten verojen on katsottu olevan lainmukaisia. EU-lain näkökulmasta verojen eriyttäminen etäisyyden suhteen on ongelmaton, kunhan eriyttäminen ei häiritse EU:n sisämarkkinoiden toimintaa.¹³⁷ Oikeuskäytännön perusteella tämä tarkoittaa sitä, että verossa ei tulisi olla erilaisia verokantoja eri EU:n jäsenmaihin. Veron ei tulisi myöskään olla yhteydessä polttoaineen kulutukseen.¹³⁸

¹³¹ OECD 2005, s. 14.

¹³² *Krenek – Schratzenstaller* 2017, s. 671.

¹³³ *Krenek – Schratzenstaller* 2017, s. 670.

¹³⁴ *Krenek – Schratzenstaller* 2017, s. 671.

¹³⁵ *Larsson ym.* 2019, s. 793.

¹³⁶ *Linnakangas – Juanto* 2018, s. 120.

¹³⁷ *Faber – Huigen* 2018, s. 3.

¹³⁸ *Faber – Huigen* 2018, s. 32.

5.2 Matkustajakohtaiset lentoverot Euroopassa

EU-maista matkustajakohtaisia lentoveroja on käytössä jo Alankomailla, Italiassa, Itävallassa, Portugalilla, Ranskalla, Ruotsilla ja Saksalla. EU-maiden lisäksi myös Yhdistyneellä kuningaskunnalla ja Norjalla on lentovero.¹³⁹ Tässä osiossa käsitellään Euroopan maiden kokemuksia matkustajakohtaisista lentoveroista. Jokaisen lentoveron osalta käsitellään lähdeaineiston puitteissa sitä, millaisilla perusteilla lentovero on otettu käyttöön, millainen rakenne verolla on, miten veroa on mahdollisesti muutettu vuosien varrella, millaisia vaikutuksia verolla on arvioitu olleen sekä sitä, miksi joistain niistä on päädytty luopumaan. Nämä eurooppalaiset esimerkit antavat osviittaa siitä, millaisia vaikutuksia lentoveroilla voi olla ja millaisia seikkoja tulisi ottaa huomioon matkustajakohtaista lentoveroa harkitessa. Taulukko 1 havainnollistaa Euroopan lentoverojen verokantoja helmikuussa 2022.

Taulukko 1. Esimerkkejä Euroopan matkustajakohtaisista lentoveroista helmikuussa 2022

Muut rahayksiköt muutettu euroiksi Euroopan keskuspankin 1.2.2022 kurseilla. Lähteet: *Belastingdienst 2022, Agenzia Entrate 2022, Unternehmensservice Portal 2022, Skatteetaten 2022b, Ministero dell'Economia e delle finanze 2022, Ministère de la transition écologique 2022, Skatteverket 2022, ZOLL.DE 2022, GOV.UK 2022a.*

Maa	Veron nimi	Veron suuruus per matkustaja	Huomioita
Alankomaat	Lentomatkustajavero	7,947 €	Koskee matkustajia, jotka lähtevät hollantilaiselta lentokentältä lentokoneella, jonka suurin lentoonlähtöpaino on yli 8,616 tonnia.
Italia	Luksusvero	10 € (matka < 100 km), 100 € (matka < 1500 km), 200 € (matka > 1500 km)	Vero koskee vain matkustajia, jotka matkustavat tilauslennoilla.
	Lähtövero*	-	*Veron suuruus vaihtelee lentoaseman ja määränpääaseman mukaan.

¹³⁹ Euroopan komissio 2019, s. 19.

Itävalta	Lentoliikenteen kuljetusmaksu	30 € (lentomatkat, joiden pituus on alle 350 km), 12 € (muut matkat)	Kotimaanlentojen efektiivinen verokanta on hieman alhaisempi, koska arvonlisävero voidaan vähentää lentoliikennemaksusta.
Norja	Lentomat kustajavero	8,03 € (määränpää Euroopassa) 21,48 € (muu määränpää)	Vero on poistettu väliaikaisesti koronavirus-pandemian takia 1.7.2022 asti.
Portugali	Hiilivero	2 €	97 % tuloista ohjautuu ympäristörahasolle
Ranska	Siviili-ilmailuvero Solidaarisuusvero	4,48 € (ETA-alue), 8,06 € (muut kohteet), 1,33 € (rahtitonni). 20,27 € (ETA + Sveitsi, ykkös- ja business-luokka) 2,63 € (ETA + Sveitsi, economy-luokka) 63,07 € (Muut kohteet, ykkös- ja business-luokka) 7,52 € (Muut kohteet, economy-luokka)	Ranskan solidaarisuusveron tuotot ohjataan Unitaidekehitysrahastolle sekä liikenneinfrastruktuurin ylläpitämiseen.
Ruotsi	Lentovero	6,13 € (EU:n sisällä) 25,37 € (< 6000 km) 40,60 € (muut kohteet)	
Saksa	Lentovero	12.77 € (lyhyet matkat) 32.35 € (keskipitkät matkat) 58.23 € (pitkät matkat)	
Yhdistynyt kuningaskunta	Lentomat kustajavero	15,57 €, 30.82 €, 92.46 € (Vyöhyke A = etäisyys Lontoosta 0-2000 mailia) 99.57 €, 219.29 €, 656.69 € (Vyöhyke B = etäisyys Lontoosta yli 2000 mailia)	Veron suuruus määräytyy sekä etäisyysvyöhykkeen että lennon matkustusluokan mukaan. Kunkin vyöhykkeen kohdalla alin verokanta = alin matkustusluokka; keskimäinen verokanta = matkustusluokka, jossa istuinväli on yli 1,016 m; korkein verokanta = lennot ilma-aluksella, joka on yli 20 tonnin painoinen ja jossa on vähemmän kuin 19 paikkaa.

5.2.1 Alankomaat

Alankomaat on esimerkki maasta, jossa on hiljattain otettu käyttöön uusi lentovero, vähän yli vuosikymmen aiemmasta lentoverosta luopumisen jälkeen. Alankomaiden ensimmäinen lentovero otettiin käyttöön 1.7.2008, ja se poistettiin käytöstä jo täsmälleen vuotta myöhemmin. Veron tavoite oli hillitä ilmailualan kasvua sekä kerryttää tuloja. Vaihtomatkustajat ja tavaraliikenne olivat vapautettuja verosta. Veron suuruus oli yhteydessä matkan pituuteen: lippuvero oli suuruudeltaan 11,25 € EU:n sisäisillä lennoilla tai korkeintaan 2500 km:n pituisilla matkoilla, ja tämän ylittävillä lennoilla vero oli 45 €. Vero kannettiin Alankomaista lähtevistä matkustajista.

Vero kohtasi jo ennen käyttöönottoa vastustusta ilmailualan toimijoilta kuten lentoyhtiö *KLM:ltä* ja Amsterdamin Schiphol-lentokentältä. Ennen veron täytäntöönpanoa arvioitiin, että veron käyttöönotto johtaisi Schipholia käyttävien matkustajien määrän 8–10 % laskuun. Lentoliikenteen odotettiin jatkavan kasvuaan, joten 8–10 % prosentin laskua pidettiin hyväksyttävänä. Veron käyttöönoton myötä Schipholin lentokenttää käyttävien matkustajien määrä väheni, ja tämä matkustajamäärän lasku kasvoi nopeasti globaalin finanssikriisin seurauksena. Tämä sai ilmailu- ja matkailualaa lisäämään protestejaan veroa vastaan. Aluksi Alankomaiden hallitus päätyi asettamaan osana talouskriisin elvytysuunnitelmaa lentomatkustajaveron suuruudeksi 0,00 euroa 1. heinäkuuta 2009 alkaen, ja lopulta vero poistettiin ehdollisesti 1. tammikuuta 2010.¹⁴⁰

Schipholille vero tarkoitti noin kahden miljoonan matkustajan vähentymistä veron voimassaoloaikana, ja lisäksi vielä noin miljoonan matkustajan vähentymistä sitä seuraavana ajanjaksona. Arvioiden mukaan näistä 2–3 miljoonasta potentiaalisesta Schipholin matkustajasta puolet peruutti matkasuunnitelmansa tai päätti käyttää toista liikennemuotoa, kuten autoa tai junaa. Toinen puoli matkustajista lähti arvion mukaan hollantilaisen lentokentän sijaan ulkomaisilta, etenkin Saksan ja Belgian lentokentiltä. Näistä ulkomaisista kentistä Saksan Düsseldorf oli suosituin valinta.¹⁴¹ Saksalla ei ollut vielä tällöin käytössä lentoveroa.

Vuonna 2019 Alankomaat ilmoitti ottavansa käyttöön uuden lentoveron vuoden 2021 tammikuusta alkaen, mikäli Eurooppa ei tähän mennessä edistä riittävästi yhteistä lähestymistapaa lentoliikenteen verottamiseen. Alankomaat toteutti tämän suunnitelman, ja uuden lentoveron suuruus on 7,947 € riippumatta määränpäästä. Sitä peritään 1.1.2021

¹⁴⁰ Gordijn – Kolkman 2011, s. 7.

¹⁴¹ Gordijn – Kolkman 2011, s. 61.

alkaen Alankomaista lähtevistä 2-vuotiaista ja sitä vanhemmista matkustajista. Veroa peritään, vaikka matkustaja olisi ostanut lipun jo ennen 1.1.2021. Transit-matkustajat ovat vapautettuja verosta.¹⁴² Uutta lentoveroa oli alun perin tarkoitus periä myös rahtilennoista. Alankomaiden hallituksen teettämä tutkimus paljasti kuitenkin, että verolla voisi olla kauaskantoisia seurauksia Schipholin ja Maastricht Aachenin lentokentille. Osittain tämän tutkimuksen tulosten vuoksi hallitus päätti olla verottamatta rahtilentonja.¹⁴³

Uusi lentovero on otettu käyttöön COVID-19-pandemian aikana, joten sen täysiä vaikutuksia ei ole vielä todennäköisesti nähty. Olosuhteet ovat kuitenkin oleellisesti muuttuneet verrattuna Alankomaiden ensimmäisen lentoveron käyttöönoton aikoihin: nyt myös Saksalla on käytössä oma lentovero, ja myös Belgia¹⁴⁴ suunnittelee lentoveron käyttöönottamista. Uusi lentovero on lisäksi aiempaa lentoveroa matalampi. Myös verrattuna moniin muihin Euroopan lentoveroihin veron taso on alhainen. Esimerkiksi naapurimaahan Saksaan verrattuna vero on alhaisempi kuin Saksan porrastetun lentoveron alhaisin taso. Matkustajakatua ainakaan Saksan lentokentille ei ole siis tällä kertaa odotettavissa.

5.2.2 Italia

Italiassa on käytössä kaksi erilaista matkustajakohtaista lentoliikenteen veroa. Italian lähtöveron suuruus vaihtelee lentoasema- ja määränpääkohtaisesti¹⁴⁵. Osa verotuloista allokoidaan lentoasemakomplekseja tai terminaaleja hallinnoiville laitoksille ja yrityksille¹⁴⁶. Italiassa on käytössä myös lentoliikenteen luksusvero. Luksusvero koskee vain matkustajia, jotka matkustavat tilauslennolla. Veron suuruus on 10 €, jos matka ei ylitä 100 km; 100 € yli 100 km pituisille, mutta enintään 1500 km pituisille matkoille, sekä 200 euroa yli 1500 km:n matkoille.¹⁴⁷

Euroopan komission teettämässä selvityksessä arvioitiin, että mikäli Italian lähtövero poistettaisiin, lentolippujen keskimääräinen hinta laskisi 10 %. Siitä johtuen sekä matkustajien lukumäärä että lentojen määrä lisääntyisivät 11 %. Matkustajien kysynnän kasvu puolestaan johtaisi sekä välittömien työpaikkojen määrän että ilmailusektorin lisäarvon

¹⁴² *Belastingdienst* 2022.

¹⁴³ *Eerste Kamer der Staten-Generaal* 2020.

¹⁴⁴ *PwC Belgium* 2021.

¹⁴⁵ *Euroopan komissio* 2019, s. 22.

¹⁴⁶ *Euroopan komissio* 2019, s. 24.

¹⁴⁷ *Agenzia entrate* 2022.

kasvuun, jotka molemmat nousisivat 11 prosentilla. Tätä kasvua kompensoisi kuitenkin melkein yhtä suuri työllisyyden väheneminen muilla talouden aloilla, joten nettovaikutus työllisyyteen olisi lähellä nollaa. Ilman lähtöveroa lentoliikenteeseen liittyvät verotulot putoaisivat 1,9 miljardista eurosta 0,4 miljardiin euroon. Ilmasto- ja ympäristövaikutusten osalta myös CO₂-päästöt lisääntyisivät 11 %.¹⁴⁸

5.2.3 Itävalta

Itävalta otti käyttöön lentoveron vuonna 2011. Itävallan lentoveron mallina toimi Saksan lentovero. Eräs ero Saksan lentoveroon on kuitenkin se, että Itävallan lentoveroa peritään sekä kaupallisista että ei-kaupallisista lennoista.¹⁴⁹ Vero on porrastettu etäisyyden mukaan, ja alun perin etäisyysvyöhykkeitä oli kolme. Veron suuruus oli 7 € lyhyimmiltä matkoilta, 35 € keskipitkiltä ja 45 € pitkiltä matkoilta.¹⁵⁰ Lentovero otettiin käyttöön Saksan lentoveron tapaan finanssikriisin jälkitoimenpiteenä. Niin Itävallassa kuin Saksassakin veron käyttöönottoa perusteltiin kuitenkin myös ympäristösyillä.¹⁵¹ Eräänä perusteluna verolle oli, että lentoliikenteestä aiheutuvista merkittävistä päästöistä huolimatta lentopolttoaineet on vapautettu kulutusperusteisesta energiaverotuksesta, mistä taas seuraa veroetu lentoliikenteelle. Veron eräänä tavoitteena oli vaikuttaa siihen, miten kuluttajat valitsevat kuljetusmuodon. Lentoverolta odotettua ohjausvaikutusta matkustajaliikenteeseen pidettiin välttämättömänä, sillä lentomatkestajien kokonaismäärä oli kasvanut 9 prosenttia vuosien 2005 ja 2009 välillä eikä lentoliikenteen ympäristövaikutuksista ollut riittävästi tietoa.¹⁵²

Falk ja Hagsten mallinsivat Saksassa ja Itävallassa vuonna 2011 käyttöön otettujen lentoverojen vaikutuksia lentomatkestajien määrään. Malli kattoi 310 lentokenttää 30 Euroopan maassa vuosina 2008–2016. Analyysin mukaan veron käyttöönotolla oli merkittäviä negatiivisia lyhytaikaisia vaikutuksia Itävallassa ja Saksassa. Vaikutukset olivat erityisen merkittäviä käyttöönottovuonna ja sitä seuraavana vuonna. Keskimäärin negatiivisista vaikutuksista kärsineillä lentoasemilla matkustajamäärä väheni 9 % veron käyttöönottovuonna ja 5 % sitä seuraavana vuonna. Tämän voi nähdä viittaavan siihen, että

¹⁴⁸ Euroopan komissio 2019, s. 89.

¹⁴⁹ Ruotsin hallituksen lentomatkestuksen verotusta koskeva mietintö 2016, s. 100.

¹⁵⁰ Ruotsin hallituksen lentomatkestuksen verotusta koskeva mietintö 2016, s. 101.

¹⁵¹ Krenek – Schratzenstaller 2017, s. 674.

¹⁵² Euroopan komissio 2019, s. 23.

vaikutus matkustajamääriin on suurin veron käyttöönottovuonna, minkä jälkeen vaikutus pienenee.¹⁵³

Itävallan lentoveroon on tehty sen käyttöönoton jälkeen useita merkittäviä muutoksia. Vero ensinnäkin puolitettiin vuonna 2018. Puolittamisen tavoitteena oli lisätä Itävallan houkuttelevuutta yritys- ja matkailukohteena, turvata Wienin lentokentän tulevaisuus kansainvälisenä ilmailukeskuksena, luoda työpaikkoja ja vauhdittaa talouskasvua.¹⁵⁴ Nämä tavoitteet heijastavat turismin ja kansainvälisen kilpailukyvyn merkitystä Itävalle. Kansainvälinen kilpailukyky onkin *Määttän* mukaan eräs kannustintyyppisten ympäristöverojen koetinkivistä¹⁵⁵. Veron puolittamisen jälkeen verokannat olivat suuruudeltaan 3.5 € (lyhyet matkat), 7.5 € (keskipitkät matkat) ja 17.5 € (pitkät matkat)¹⁵⁶.

Lentoveroa muutettiin jälleen vuonna 2020. Aikaisempien lyhyiden, keskipitkien ja pitkien lentojen verokantojen sijaan käyttöön otettiin kaksi verokantaa: 30 € alle 350 kilometrin erittäin lyhyille lennoille ja 12 € kaikille muille lennoille.¹⁵⁷ Vero nousi siis lyhyille ja keskipitkille lennoille, mutta laski kaukolennoille. Vuonna 2022 vero on edelleen samansuuruinen.

Koska lentoveron rakennetta muutettiin vuonna 2020, voidaan olettaa, että veron uuden rakenteen vaikutuksia lentomatkustuksen kysyntään ja matkustuskohteiden valintaan ei ole vielä täysimääräisesti nähty pandemiasta johtuen. Etenkin alle 350 kilometrin pituisten lentomatkojen osalta vero nousi merkittävästi. Olisikin mielenkiintoista tutkia, vähentääkö tämä vero erittäin lyhyiden lentojen osalta lentomatkailua, ja kannustaako se matkustajia siirtymään käyttämään korvaavia vaihtoehtoja kuten raide- tai bussiliikennettä.

5.2.4 Norja

Norjalla on muihin Euroopan maihin verrattuna pitkä historia lentoliikenteen verotuksessa, ja sillä on ollut käytössä vuosien varrella erilaisia lentoveroja. Norjan lentoverojen historia alkaa vuodesta 1978, jolloin maassa otettiin käyttöön 100 kruunun suuruinen tilauslentovero. Vuonna 1994 tämän veron korvasi ulkomaille matkustavien lentomaksu, joka oli suuruudeltaan 60 kruunua. Seuraavana vuonna, huhtikuun alussa vuonna 1995,

¹⁵³ *Falk – Hagsten* 2019, s. 42.

¹⁵⁴ *IATA* 2017.

¹⁵⁵ *Määttä* 2007, s. 286.

¹⁵⁶ *Euroopan komissio* 2019, s. 20.

¹⁵⁷ *Unternehmensservice Portal* 2022.

vero ulotettiin koskemaan myös Oslon ja Norjan suurimpien kaupunkien välisiä kotimaan lentoja. Huhtikuussa 1998 taas otettiin käyttöön istuinvero, joka korvasi matkustajaveron. Vero perustui kaikkiin istuinpaikkoihin riippumatta siitä, oliko istuinpaikka käytössä lennolla. Tammikuussa 1999 otettiin käyttöön CO₂-polttoainevero kaikille lennoille, mutta jo toukokuussa 1999 se poistettiin kansainvälisten lentojen osalta Norjan ja muiden maiden välisten kahdenvälisten lentoliikennesopimusten takia. Toukokuussa 1999 istuinveron korvasi matkustajavero, joka oli samankaltainen kuin vero oli ollut huhtikuuhun 1998 asti. Suuruudeltaan vero oli ulkomaanmatkoista 228 kruunua ja tietyistä kotimaanmatkoista 114 kruunua. Tammikuussa 2001 otettiin käyttöön samansuuruiset kotimaan- ja kansainvälisten lentojen matkustajaverokannat verojärjestelmän yhdenmukaistamiseksi ETA-sopimuksen kanssa, ja huhtikuussa 2002 matkustajavero lopulta poistettiin lentoliikenteen arvonlisäverojärjestelmän muutosten yhteydessä.¹⁵⁸ Syitä veron poistamiselle olivat todennäköisesti sen vähäiset vaikutukset ja Norjan kansainvälisen kilpailukyvyyn heikkeneminen. Veron arvioitiin tuottaneen 173 miljoonaa euroa vuodessa, mikä vastasi 0,09 prosentin osuutta BKT:sta.¹⁵⁹

Nykyinen lentomatkustajavero tuli voimaan 1. kesäkuuta 2016. Veroa peritään Norjan lentokentiltä lähtevien kaupallisten lentojen matkustajista. Verosta vapautetaan liike- matkalla olevat lentoyhtiöiden työntekijät, alle kaksivuotiaat lapset, kauttakulku- ja vaihtomatkustajat sekä NATO.¹⁶⁰ Lentomatkustajaveron tavoite oli alun perin fiskaalinen¹⁶¹. Se oli käyttöönottaessa suuruudeltaan 84 NOK (8,43 €) matkan pituudesta riippumatta. Eräänä veron vaikutuksena on nähty sen vaikutus Norjan Ryggen lentokenttään. Lentoyhtiö Ryanair vahvisti vuoden 2016 kesäkuussa sulkevansa lentokentän lokakuun 29. päivänä. Lentoyhtiön mukaan vero pakotti yhtiön puolittamaan lentoliikenteen Norjan kentiltä.¹⁶²

Vuoden 2019 budjetin yhteydessä lentomatkustajaveroa muutettiin siten, että vero porrastuu lennon määränpään mukaan. Verolla on nykyään kaksi verokantaa. Taulukko 2 osoittaa verokannan vähäisen muutoksen veron käyttöönotosta 31.3.2019 saakka. Taulukko 3 taas havainnollistaa Norjan lentoveron verokantoja 1.4.2019 alkaen, jolloin veron rakennetta muutettiin. Veron rakenteen muutoksen seurauksena Eurooppaan suuntaavien

¹⁵⁸ Ruotsin hallituksen lentomatkustuksen verotusta koskeva mietintö 2016, s. 93–94.

¹⁵⁹ Lapp ym. 2022, s. 36, Krenek – Schratzenstaller 2017, s. 675.

¹⁶⁰ Skatteetaten 2022b. Veroa ei peritä kuitenkaan esimerkiksi lennoilta, jotka lähtevät Norjan mannerjailustalta, Svalbardin tai Jan Mayenin lentokentiltä.

¹⁶¹ Ruotsin hallituksen lentomatkustuksen verotusta koskeva mietintö 2016, s. 94.

¹⁶² Rygge 2022.

lentojen vero laski, sillä Euroopan kohteisiin veron suuruudeksi tuli 75 NOK (7,53 €). Muiden kohteiden osalta taas vero nousi huomattavasti, sillä tällaisille lennoille verokannaksi päätettiin 200 NOK (20,07 €).¹⁶³ Vuonna 2022 vero kohteisiin, joiden määränpää on Euroopassa, on suuruudeltaan 80 NOK / matkustaja (8,03 €), kun taas vero muihin kohteisiin on 214 NOK / matkustaja (21,48 €).¹⁶⁴

Koronaviruspandemian vaikutus näkyy Norjassa lentoveron väliaikaisena poistamisena: lentomatikustajavero poistettiin käytöstä vuosilta 2020, 2021 ja vuoden 2022 ensimmäiseltä puoliskolta¹⁶⁵. Lentoveron vaikutuksia sen uudella rakenteella ei ole siis vielä nähty pidemmällä aikavälillä. Esimerkiksi naapurimaa Ruotsin kaukolentojen vero on kuitenkin lähes kaksinkertainen verrattuna Norjan Euroopan ulkopuolisten lentojen veroon. Kun Ruotsinkaan lentoveron osalta ei ole havaittu merkittäviä ympäristövaikutuksia¹⁶⁶, niitä voi tuskin odottaa Norjankaan veron osalta. Norjan veron rakenteen muutos määränpään mukaan porrastetuksi veroksi kielii kuitenkin veron muutoksesta fiskaalisesta verosta kannustintyyppiseksi ympäristöveroksi.

Taulukko 2. Norjan lentomatikustajaveron suuruus 1.6.2016 - 31.3.2019

Norjan lentomatikustajaveron suuruus per matkustaja. Hinnat muutettu euroiksi Norjan kruunuista Euroopan keskuspankin 1.2.2022 kurssin mukaan.

Vuosi	kaikki määräänpääät (€)
2019 (1.1.-31.3)	8,43 (84 NOK)
2018	8,33 (83 NOK)
2017	8,23 (82 NOK)
2016 (1.6.-31.12)	8,43 (84 NOK)

¹⁶³ *Norjan hallituksen lehdistötiedote 2019.*

¹⁶⁴ *Skatteetaten 2022b.*

¹⁶⁵ *Skatteetaten 2022c.*

¹⁶⁶ *Linnakangas – Juanto 2018, s. 44.*

Taulukko 3. Norjan lentomatkestajaveron verokannat 1.4.2019 alkaen

Norjan lentomatkestajaveron suuruus per matkestaja. Hinnat muutettu euroiksi Norjan kruunuista Euroopan keskuspankin 1.2.2022 kurssin mukaan.

Vuosi	määrämpää Euroopassa (€)	muut määrämpät (€)
2022	8,03 € (80 NOK)	21,48 € (214 NOK)
2021	-	-
2020	7,68 € (76,5 NOK)	20,47 € (204 NOK)
2019 (1.4.–31.12.)	7,53 € (75 NOK)	20,07 € (200 NOK)

5.2.5 Portugali

Portugalissa on otettu käyttöön 1.7.2021 alkaen lentovero, joka on määritelty hiiliveroksi. Vero on suuruudeltaan vain 2 €, ja sitä peritään Portugalin alueelta lähtevien kaupallisten matkestajalentojen matkestajista. Veron käyttöönottoa perusteltiin ilmailualan päästöillä ja kielteisillä ympäristövaikutuksilla. Lentoliikenteen hiiliveron soveltamisesta saatavista tuloista 97 % ohjautuu ympäristörahaston hyväksi. Jäljelle jäävä 3 prosentin osuus käytetään maksun perinnän käsittelyyn.¹⁶⁷ Vero on rahoitustyyppinen ympäristövero, ja Ranskan solidaarisuusveron lisäksi ainoa korvamerkitty lentovero.

Nykyinen hiilivero ei ole ensimmäinen lentovero, jollaista Portugalissa on esitetty otettavaksi käyttöön. Jo vuoden 2014 kesällä Portugalin hallitus esitti vihreän verouudistuksen osana 3 euron suuruista lentoveroa kompensoimaan lentoliikenteestä yhteiskunnalle aiheutuvia haittoja. Saman vuoden syyskuussa hallitus antoi hieman muutetun esityksen, jonka mukaan veroa ei olisi peritty ETA-valtioiden välillä matkestavasta matkestajasta, mutta veroa olisi suoritettu kotimaan lennoilta 3 € / matkestaja, ja ETA-alueen ulkopuolisilta lennoilta 15 € / matkestaja. Portugalin hallitus päätti kuitenkin olla ottamatta käyttöön kyseistä veroa. Syynä tähän oli, että lentoveron arvioitiin vähentävän kiinnostusta Portugalin lentoasemia kohtaan. Lentovero nähtiin haitallisena Portugalin hallituksen kampanjalle lentoyhtiöiden houkuttelemiseksi Portugaliin. Lisäksi vedottiin siihen, että kansainvälinen lentoliikenne kuuluisi pian globaalin mekanismin piiriin.¹⁶⁸ Maan kansainvälisen kilpailukyvyyn suojele oli siis myös Portugalissa perusteluna sille, miksi kannustintyyppisen lentoveron käyttöönotosta luovuttiin.

¹⁶⁷ *Autoridade Nacional da Aviação Civil* 2022.

¹⁶⁸ *Ruotsin hallituksen lentomatkestuksen verotusta koskeva mietintö* 2016, s. 95.

5.2.6 Ranska

Ranskassa on ollut kaupallisten lentojen matkustajista kannettava lentovero vuodesta 1999. Vero on nimeltään *Taxe de l'Aviation Civile* (myöhemmin TAC) eli siviili-ilmailuvero.¹⁶⁹ Lentovero perustuu Ranskan alueella sijaitsevalta lentokentältä lähtevien matkustajien määrään. Vero porrastuu matkustajan lopullisen määrän mukaan, ja verokannat tarkistetaan vuosittain kuluttajahintaindeksin muutoksen huomioon ottamiseksi. ETA-alueelle ja Sveitsiin suuntautuvien lentojen vero on vuonna 2022 suuruudeltaan 4,63 €, ja kaikkiin muihin kohteisiin se on 8,32 €. TAC koskee myös rahtia, ja sen suuruus on 1,37 € rahtitonnia kohti mihin tahansa kohteeseen.¹⁷⁰ Ranska onkin Euroopan ainut maa, jonka lentovero koskee myös lentorahtia¹⁷¹.

Nykypäivänä Ranskassa peritään kahdenlaista matkustajakohtaista lentoveroa. Toinen matkustajakohtainen vero on lentolippujen solidaarisuusvero. Se on korvamerkitty vero, jonka avulla kerätyt verotulot allokoidaan tiettyihin käyttötarkoituksiin. Ranskan kehitysvirasto allokoi veron kehitysmaiden rahoittamiseksi.¹⁷² Solidaarisuusverolla on rahoitettu *Unitaid*-kehitysrahastoa, joka sijoittaa varoja erityisesti terveystankkeisiin.¹⁷³ *Unitaid*-rahaston keskeinen tulonlähde on juuri innovatiivinen rahoitus ja erityisesti Ranskan lentolippujen solidaarisuusvero, jollaisen ottivat myöhemmin käyttöön myös monet muut maat mukaan lukien Kamerun, Chile, Kongo, Guinea, Madagaskar, Mali, Mauritius, Niger ja Korean tasavalta.¹⁷⁴ Vuoden 2020 tammikuun alusta alkaen solidaarisuusveroa muutettiin niin, että veron tuotot jaetaan kahdelle eri taholle: historialliselle edunsaajalle eli Ranskan kehitysrahastolle sekä Ranskan liikenneinfrastruktuurin rahoitusvirastolle. Veron tuotoista ensimmäiset 210 miljoonaa euroa ohjataan Ranskan kehitysrahastolle eli solidaarisuusrahastolle. Tuon summan ylittävältä osalta seuraavat 230 miljoonaa euroa allokoidaan liikenneinfrastruktuurin rahoitukseen. Liikenneinfrastruktuurin rahoitusviraston tarkoituksena on rahoittaa rautatie- ja maantieliikenteeseen

¹⁶⁹ Linnakangas – Juanto 2018, s. 38.

¹⁷⁰ *Ministère de la transition écologique* 2022.

¹⁷¹ *Lapp ym.* 2022, s. 30.

¹⁷² *Ministère de la transition écologique* 2022.

¹⁷³ *Unitaid* 2022a.

¹⁷⁴ *Unitaid* 2022b.

perustuvia infrastruktuureja, satamia, vesiväyliä ja meriliikenteen infrastruktuureja sekä yhteisiä matkustajaliikennemuotoja koskevia hankkeita Ranskassa.¹⁷⁵

Myös solidaarisuusveron suuruus riippuu määränpäästä, mutta myös matkustusluokasta. Solidaarisuusvero on huomattavasti korkeampi ykkös-, business- ja vastaavanlaisessa luokassa matkustavasta matkustajasta kuin muissa luokissa matkustavista matkustajista. Tämän voi nähdä olevan ympäristöllisestä näkökulmasta perusteltua, sillä keskimääräinen hiilijalanjälki on paljon suurempi business-luokan matkoille ja ykkösluokan matkoille kuin turistiluokan matkoille. Pääsyy tähän on, että business- ja ykkösluokan istuimet vievät usein lentokoneissa keskimääräistä enemmän lattiatilaa.¹⁷⁶

Vuonna 2019 liikenneministeri *Élisabeth Borne* ehdotti ympäristöveroa perittäväksi kaikkien Ranskasta lähtevien lentojen lipuista. *Bornen* mukaan vero olisi progressiivinen ja se olisi alimmillaan suuruudeltaan 1,50 € kotimaan tai Euroopan sisäisille turistiluokan lennoille, ja se voisi nousta 18 euroon Euroopan unionin ulkopuolisille lennoille businessluokassa. Vuoden 2019 heinäkuussa arvioitiin, että ympäristöveron tuomat tulot olisivat 180 miljoonaa euroa vuodesta 2020 alkaen.¹⁷⁷ Veroa ei kuitenkaan otettu käyttöön vuonna 2020 kuten alun perin oli suunniteltu johtuen vallitsevasta pandemiasta. Ilmasto- ja kestävyyslakiluonnos esiteltiin ministerineuvostossa helmikuussa 2021. Lakiluonnokseen sisältyy lentolippujen solidaarisuusveron jatkokehittäminen, kun lentoliikenne palaa vuoden 2019 tasolle, ja mikäli Euroopan tasolla ei tapahdu edistystä Euroopan yhteisen ratkaisun suuntaan.¹⁷⁸ Ranska onkin monen muun EU-maan kanssa vaatinut Euroopan yhteisen lentoliikenteen veroratkaisun käyttöönottamista¹⁷⁹.

Euroopan komission teettämässä selvityksessä mallinnettiin Ranskan lentoverojen vaikutuksia vuoden 2018 verokannoilla. Tutkimuksen tulokset osoittivat, että jos lentovero ja lentolippujen solidaarisuusvero poistettaisiin, lippujen keskimääräinen hinta lasiksi 3 %. Sen seurauksena sekä matkustajien määrä että lentojen määrä kasvaisivat 3 %. Matkustajien kysynnän kasvu puolestaan johtaisi sekä suorien työpaikkojen määrän että ilmailualan arvonlisäyksen kasvuun, jotka molemmat nousisivat 3 %. Tätä kompensoi kuitenkin melkein yhtä suuri työpaikkojen lasku muilla talouden aloilla, joten nettovaikeus työllisyyteen on lähellä nollaa.¹⁸⁰ On kuitenkin huomioitava, että

¹⁷⁵ *Ministère de la transition écologique* 2022.

¹⁷⁶ *Bofinger – Strand* 2013, s. 4

¹⁷⁷ *Ranskan hallituksen tiedote* 2019.

¹⁷⁸ *Ranskan hallituksen lehdistötiedote* 2021, s. 19.

¹⁷⁹ *Valtiovarainministerien yhteinen lausunto* 2019.

¹⁸⁰ *Euroopan komissio* 2019, s. 79–80.

solidaarisuusveroa on nostettu huomattavasti verrattuna vuoteen 2018 (Taulukko 4). Jää nähtäväksi, mitä tapahtuu Ranskan solidaarisuusveron jatkokehityssuunnitelmille. Taulukko 5 havainnollistaa, että TAC:n verokannat taas eivät ole muuttuneet merkittävästi vuodesta 2018.

Taulukko 4. Ranskan lentoliikenteen solidaarisuusvero vuosina 2018 ja 2022

Ranskan solidaarisuusveron suuruus per matkustaja. Lähde: *Ministère de la transition écologique* 2022, *Euroopan komissio* 2019.

Vuosi	ETA + Sveitsi, yksösluokka, business-luokka tai vastaava (€)	ETA + Sveitsi, muut matkustusluokat (€)	Muut kohteet, yksösluokka, business-luokka tai vastaava (€)	Muut kohteet muissa matkustusluokissa (€)
2018	11.27	1.13	45.07	4.51
2022	20.27	2.63	63.07	7.51

Taulukko 5. Ranskan siviili-ilmailuvero vuosina 2018 ja 2022

Ranskan siviili-ilmailuveron suuruus per matkustaja. Lähde: *Ministère de la transition écologique* 2022, *Euroopan komissio* 2019.

Vuosi	ETA + Sveitsi (€)	Muut kohteet (€)	Rahtitonni (€)
2018	4.63	8.32	1.37
2022	4.48	8.06	1.33

5.2.7 Ruotsi

Ruotsilla on jo ennen sen nykyistä matkustajakohtaista lentoveroa ollut käytössä erilaisia erityisiä veroja lentoliikenteelle. Ruotsin ensimmäinen lentovero oli tilauslentovero, jota perittiin vuosina 1978–1992 ulkomaille suuntautuvista lennoista. Tästä verosta säädettiin laissa tiettyjen matkojen verotuksesta (*lag om skatt på vissa resor*, 1978:44). Veron perusteluina oli muun muassa kotimaan matkailun tukeminen. Tämä vero vaikutti myös

osaltaan Suomen ratkaisuun ottaa käyttöön tilauslentovero. Verosta luovuttiin kuitenkin lopulta EU-oikeuden kannalta syrjivien ominaisuuksien takia.¹⁸¹

Ruotsissa on ollut myös vuosina 1989–1996 kaupalliseen kotimaanlentoliikenteeseen kohdistuva vero *lag om miljöskatt på inrikes flygtrafik* (1988:1567), eli laki kotimaan lentoliikenteen ympäristöverosta. Vero oli nimensä mukaisesti ympäristöperusteinen.¹⁸² Euroopan yhteisöjen tuomioistuin totesi 10.6.1999, että ”kyseessä olevan kaltainen vero, joka koskee kaupallista kotimaan lentoliikennettä ja joka lasketaan sellaisten tietojen perusteella, jotka koskevat käytetyn konetyypin polttoaineen kulutusta sekä hiilivety- ja typpioksidipäästöjä sen keskimääräisesti lasketun lentomatkan aikana, on direktiivin 92/81/ETY 8 artiklan 1 kohdan vastainen.” Kivennäisöljyjen valmisteverojen rakenteiden yhdenmukaistamisesta annetun neuvoston direktiivin¹⁸³ 8 artiklan 1 kohdan b alakohdassa säädettiin velvollisuudesta vapauttaa yhdenmukaistetusta valmisteverosta kivennäisöljyt, jotka toimitetaan käytettäväksi moottoripolttoaineina muussa ilmailussa kuin yksityisessä huvi-ilmailussa.¹⁸⁴

Vuonna 2006 ruotsissa hyväksyttiin jälleen uusi lentoverolaki, laki lentomatkojen verosta (*lag om skatt på flygresor*, 2006:909) Tämä vero ei kuitenkaan koskaan astunut voimaan. Verolle pyydettiin EU:n komission hyväksyntää, sillä laki sisälsi verovapautuksia lennoille, jotka suuntautuivat tietyille alueille. Nämä vapautukset nähtiin kuitenkin valtioneuvostona, ja komissio ei antanut verolle hyväksyntää. Lisäksi Ruotsin hallitus katsoi lopulta, ettei kyseinen vero ollut toimiva ympäristöpoliittinen ohjauskeino.¹⁸⁵

Myös Ruotsin nykyinen lentovero on ympäristöpoliittinen¹⁸⁶. Ruotsin hallitus ehdotti vuoden 2018 budjettiesityksessään lentomatkataveron käyttöönottoa ilmailun ilmastovaiikutusten vähentämiseksi. Parlamentti hyväksyi hallituksen ehdotuksen, ja laki lentomatkojen verosta (*lag om skatt på flygresor*, 2017:1200) astui voimaan 1.4.2018.¹⁸⁷ Kaupallisista lentomatkoista ja Ruotsin valtion lentomatkoista on tämän lain mukaan maksettava veroa valtiolle (1 §). Lentoveroa on maksettava matkustajista, jotka matkustavat Ruotsin lentoasemalta lentokoneella, joka on hyväksytty yli kymmenelle matkustajalle (3 §). Veron suuruus riippuu määränpäästä, ja verolla on kolme suuruusluokkaa: 64 SEK (6,13 €),

¹⁸¹ Juanto 2012, s. 182.

¹⁸² Linnakangas – Juanto 2018, s. 40.

¹⁸³ 92/81/ETY.

¹⁸⁴ Asia C-346/97 *Braathens Sverige AB v. Riksskatteverket*.

¹⁸⁵ Linnakangas – Juanto 2018, s. 41.

¹⁸⁶ Linnakangas – Juanto 2018, s. 111.

¹⁸⁷ Ruotsin verolautakunnan lausunto 2018, s. 4.

265 SEK (25,37 €) ja 424 SEK (40,60 €).¹⁸⁸ Ruotsin lentovero sisältää myös poikkeuksia (4 §): Lentoveroa ei peritä 1) alle kaksivuotiaista lapsista, 2) matkustajista, jotka teknisten häiriöiden, sääolosuhteiden tai muun odottamattoman tapahtuman takia eivät ole saavuttaneet määränpäättänsä ja saavat siksi uuden lähtölennon, 3) lentohenkilöstöstä, joka työskentelee lennolla, 4) vaihtomatikustajista tai 5) kauttakulkumatikustajista.

Veron hyväksymisen kannalta pidettiin tärkeänä, että veron rakenne toteuttaa veron päätarkoitusta vähentää ilmailun ilmastovaikutuksia esimerkiksi kannustamalla kuluttajia valitsemaan ympäristöystävällisempiä vaihtoehtoja sekä motivoimalla ilmailualaa tehokkuuteen. Mahdollisuuksien mukaan veron suuruuden haluttiin vaihtelevan lentomatkan pituuden mukaan, ja verolle asetettiin kolme suuruusluokkaa. Lentoveron arvioitiin vaikuttavan esimerkiksi kuluttajiin, lentoalan toimijoihin, turismisektoriin ja muihin yhteiskunnan toimijoihin eri tavalla, joten riittävää hyväksyntää verolle pidettiin tärkeänä. Veron toivottiin toimivan esimerkkinä, jota muut maat voisivat seurata.¹⁸⁹

Kuitenkin jo alle vuoden veron täytäntöönpanon jälkeen, 12. joulukuuta vuonna 2018, parlamentti teki päätöksen lentoveron poistamisesta. Päätös olisi tullut voimaan 1. heinäkuuta vuonna 2019.¹⁹⁰ Lentoveron poistamista perusteltiin muun muassa sillä, että lentoliikenne on välttämättömyys Ruotsin kansainvälisen kilpailukyvyyn ylläpitämiseksi. Lisäksi vedottiin siihen, että vastaavanlaisilla veroilla on ollut kielteisiä sosioekonomisia vaikutuksia ja vain vähän myönteisiä ympäristövaikutuksia. Esimerkkinä mainittiin Alankomaiden aiemman lentoveron aiheuttamat taloudelliset tappiot.¹⁹¹ Vuoden 2019 kevään muutosbudjetissa lentovero jätettiin kuitenkin voimaan. Ruotsin hallitus katsoi, että on järkevää, että ilmailu kattaa edelleen ainakin osan ilmastokustannuksistaan, ja tämän takia lentovero olisi pidettävä voimassa.¹⁹² Lentovero jäi siis lopulta voimaan, mutta sen, että verosta meinattiin luopua jo niin pian sen käyttöönoton jälkeen, voi nähdä esimerkkinä lentoverojen käyttöönoton poliittisesta haasteellisuudesta.

Ruotsin liikennevirasto teki selvityksen ensimmäisestä puolivuotisesta, jona lentovero oli käytössä. Vuoden 2018 huhtikuun ja syyskuun välisenä aikana Ruotsin lentokentiltä lentäviä matkustajia oli 690 000 vähemmän kuin liikennevirasto oli ennustanut syksyllä 2017. Liikenneviraston arvion mukaan pienempi matkustajamäärä johtui todennäköisesti osittain lentoverosta, mutta myös muista tekijöistä, kuten luonnollisesta

¹⁸⁸ *Skatteverket 2022.*

¹⁸⁹ *Ruotsin hallituksen lentomatikustuksen verotusta koskeva mietintö 2016, s. 104.*

¹⁹⁰ *Ruotsin verolautakunnan lausunto 2018, s. 4.*

¹⁹¹ *Ruotsin valtiovarainvaliokunnan mietintö 2018, s. 130.*

¹⁹² *Ruotsin verolautakunnan lausunto 2018, s. 4.*

vaihtelusta lentomarkkinoilla sekä joidenkin lentoyhtiöiden toiminnan lopettamisesta.¹⁹³ Myös jonkinlaisesta matkustajien siirtymisestä nähtiin merkkejä, sillä Skånen ja Tukholman välinen lentoliikenne väheni lähes 40 000 matkustajalla, ja Tukholman ja Kastrupin välillä taas lensi 17 000 matkustaa. Suurta osaa matkustajakadosta ei kuitenkaan voitu selittää Tukholman ja Kastrupin välisellä lisääntyneellä liikenteellä. Eräänä potentiaalisena selityksenä nähtiin se, että useammat ihmiset valitsivat junan.¹⁹⁴ Vuoden 2020 maaliskuussa julkaistussa liikenneviraston jatkoraportissa todetaan, että Ruotsin lentoasemien kokonaismatkustajamäärä on laskenut vuonna 2019 verrattuna vuosiin 2018 ja 2017¹⁹⁵. Lentoveron vaikutuksia matkustajamäärien vähentymiseen on kuitenkin liikenneviraston mukaan vaikea mitata, sillä lentoyhtiöt ovat voineet reagoida veroon eri tavoin¹⁹⁶.

Ruotsin lentoveron vaikutuksia on mallinnettu Euroopan komission teettämässä lentoliikenteen verotusvaihtoehtoja ja näiden verojen vaikutuksia mallintaneessa raportissa. Raportissa arvioitiin Ruotsin osalta, millainen vaikutus Ruotsin lentoveron poistamisella olisi vuoden 2018 verokannoilla. Selvityksen mukaan lentoveron poistaminen johtaisi lentolippujen neljän prosentin suuruiseen hintojen laskuun, mikä taas johtaisi matkustajien neljän prosentin kysynnän nousuun sekä neljän prosentin nousuun lentojen määrässä. Työllisyyteen nettovaikutuksen arvioidaan olevan lähellä nolaa, sillä mallinnuksen mukaan työpaikat lähinnä vain siirtyisivät sektorilta toiselle.¹⁹⁷ Taulukko 6 osoittaa, että verokantoja on muutettu vuodesta 2018 vain marginaalisesti.

Linnakangas ja Juanto arvioivat, että *Pigoun* verojen yhteydessä keskusteltu kaksoishyötyolettama ei toteudu Ruotsin lentoveron tasoisella verolla. Veron ympäristövaikutuksia on kuvattu vaatimattomiksi sekä vaikutusta kysyntään ja hiilidioksidipäästöihin vähäiseksi. Filosofian tohtori *Mikael Johannesson* jättikin eriävän mielipiteen Ruotsin lentoveroa valmisteltaessa: hän esitti lentoveroa noin kaksinkertaiseksi sen lopulliseen tasoon verrattuna. *Johannessonin* ehdottamat verokannat olivat 200, 500 ja 1000 kruunua. Tällöin ne olisivat olleet lähellä Yhdistyneen kuningaskunnan lentoveron verokantoja.¹⁹⁸

Sonneschein ym. tutkivat kyselytutkimuksella ennen veron käyttöönottoa ruotsalaisten maksuhalukkuutta (*willingness to pay*, myöhemmin WTP) lentoveron tuomaan

¹⁹³ *Transportstyrelsen* 2019, s. 4.

¹⁹⁴ *Transportstyrelsen* 2019, s. 32.

¹⁹⁵ *Transportstyrelsen* 2020, s. 33.

¹⁹⁶ *Transportstyrelsen* 2020, s. 34.

¹⁹⁷ *Euroopan komissio* 2019, s. 110.

¹⁹⁸ *Linnakangas – Juanto* 2018, s. 44.

lentolippujen hintojen nousuun liittyen. Tutkimuksessa selvitettiin ruotsalaisten maksuhalukkuutta edullisten hintojen olosuhteissa (lyhyet matkat) ja kalliiden hintojen olosuhteissa (kaukolennot). Keskimääräinen WTP kaukolennoille oli merkittävästi alempi kuin lyhyille lennoille. Ero oli tilastollisesti erittäin merkittävä. Tutkimustulokset osoittavat, että Ruotsin lentoveron kannustinrakenne voi olla maksuhalukkuuden kannalta vääränlainen. Jos tavoitteena on ohjata matkustuskäyttäytymistä pois lentämisestä ja jos etäisyyskohtaiset maksuhalukkuusarvot otetaan huomioon, veron tulisi olla hiilidioksiditonnia kohti korkeampi lyhyille lentomatkoille kuin pitkille.¹⁹⁹

Ruotsin hallituksen esityksessä kevään muutosbudjetiksi vuodelle 2019 todettiin, että Ruotsilla on halua neuvotella uudelleen niistä kansainvälisistä sopimuksista ja muista sopimuksista, jotka estävät tällä hetkellä lentopolttoaineiden verotuksen. Hallituksen esityksen mukaan tällainen polttoainevero voisi korvata nykyisen lentoveron.²⁰⁰ Ruotsin voi ajatella siis pitävän nykyistä lentoveroaa väliaikaiskeinona siihen saakka, kunnes kansainvälisen lentoliikenteen polttoainetta pystytään verottamaan.

Taulukko 6. Ruotsin lentoveron verokannat vuosina 2018 ja 2022

Ruotsin lentoveron suuruus on laskettu per matkustaja, ja muutettu Ruotsin kruunuista euromääräiseksi Euroopan keskuspankin 1.2.2022 kurssilla. Lyhyet matkat: kotimaan ja EU:n sisäiset matkat, keskipitkät matkat: alle 6000 km, pitkät matkat: yli 6000 km. Lähteet: *Skatteverket 2022*.

Vuosi	Lyhyet matkat (€)	Keskipitkät matkat (€)	Pitkät matkat (€)
2018	5.75 (60 SEK)	23.94 (250 SEK)	38.30 (400 SEK)
2022	6.13 (64 SEK)	25.37 (265 SEK)	40.60 (424 SEK)

5.2.8 Saksa

Saksassa on 15. joulukuuta 2010 alkaen kannettu veroa matkustajista, jotka lähtevät Saksan lentokentiltä lentokoneella tai helikopterilla²⁰¹. Saksan lentoveron verokannat

¹⁹⁹ *Sonnenschein – Smedby 2019*, s. 659.

²⁰⁰ *Ruotsin hallituksen esitys 2018/19:99*, s. 86.

²⁰¹ *Ruotsin hallituksen lentomatkustuksen verotusta koskeva mietintö 2016*, s. 99.

perustuvat määränpään etäisyyteen. Etäisyydet on jaettu kolmeen etäisyysluokkaan. Peruste, jonka perusteella kohdemaat jaetaan etäisyysluokkiin, on etäisyys Frankfurt am Mainin ja kohdemaan suurimman kaupallisen lentokentän välillä. Veron kolme suuruusluokkaa ovat vuonna 2022 suuruudeltaan 12,77 €, 32,35 € ja 58,23 €. ²⁰² Toisin kuin monen muun Euroopan lentoverot, joiden päämotiivit ovat olleet ympäristölliset, Saksassa veron käyttöönoton päämotiivina oli finanssi- ja talouskriisin jälkeiset säästötoimenpiteet. Myös ympäristönäkökohdat mainittiin kuitenkin veron saateasiakirjoissa. ²⁰³

Saksan lentoveron vaikutuksista on erinäisiä arvioita. Tutkimuksissa on päädytty eri johtopäätöksiin siitä, ajoiko lentovero matkustajia käyttämään naapurimaiden lentokenttiä merkittävässä määrin. *Falk ja Hagsten* eivät huomanneet merkittävää lentoverosta seuraavaa siirtymää naapurimaiden lentoasemille. Heidän mallinuksensa mukaan lentoveron käyttöönotto sekä Saksassa että Itävallassa johti merkittävään lyhyen aikavälin matkustajamäärien laskuun, mutta nämä tulokset johtuivat pääasiassa matkustajamäärien laskusta lentokentillä, jotka palvelevat pääasiassa halpalentoyhtiöitä. ²⁰⁴ Halpalentoyhtiöt ovat taipuvaisempia lopettamaan joitain toimintojaan korotettujen maksujen tai verojen vuoksi, koska niillä on vähemmän mahdollisuuksia siirtää veroja matkustajien maksettavaksi ²⁰⁵. Itävallan tai Saksan rajan lähellä sijaitsevien maiden lentoasemat eivät mallinuksen mukaan hyötäneet lentoverojen käyttöönotosta Saksassa ja Itävallassa, ja matkustajien arveltiin voineen joko vähentää lentokäyttötymistä tai siirtymään käyttämään muita liikennemuotoja kuten junia ja busseja. ²⁰⁶

Borbely päätyi toiseen lopputulemaan Saksan lentoveron vaikutusta matkustajamääriin selvittäneessä tutkimuksessaan. *Borbelyn* tutkimuksen tulokset viittasivat siihen, että Saksan lentokentiltä tapahtui huomattavaa ulkomaisten korvaavien lentokenttien käyttöä. Eron tutkimustuloksissa arvioitiin selittyvän metodologisilla eroilla kuten sillä, että *Falkin ja Hagstenin* tutkimuksessa naapurilentokenttiä tarkasteltiin yhdessä, ja tällöin poikkeamat saattoivat laskea matkustajasiirtymän merkittävyyttä tutkimustuloksissa. ²⁰⁷ *Borbely* argumentoi, että tämä Saksan rajojen ulkopuolisten lentokenttien käyttäminen korvaavana vaihtoehtona antaa vahvistusta sille väitteelle, että päästöjen hillitsemiseksi tarvitaan yhdenmukaistettu EU:n laajuinen lentovero. Siirtyminen käyttämään korvaavia

²⁰² ZOLL.DE 2022.

²⁰³ *Krenek – Schratzenstaller* 2017, s. 674.

²⁰⁴ *Falk – Hagsten* 2019, s. 42.

²⁰⁵ *Falk – Hagsten* 2019, s. 38, Ks. *Zuidberg* 2015.

²⁰⁶ *Falk – Hagsten* 2019, s. 42.

²⁰⁷ *Borbely* 2019, s. 385.

lentokenttiä oli kuitenkin vähäistä niin kutsuttujen *hub*-lentokenttien osalta, jotka toimivat lentoyhtiöiden vaihtolentojen solmukohtana.²⁰⁸ *Falk ja Hagsten* eivät myöskään havainneet merkittäviä vaikutuksia *hub*-lentokenttiin. Tämän voi nähdä viittaavan siihen, että vero ei vaikuta samalla tavalla liikematkailijoihin, jotka muodostavat suuren osan tällaisten kenttien matkustajien määrästä, ja jotka voivat pidättäytyä harvemmin lentomatkustamisesta. Tämän asiakaskunnan lentokäyttämisen vähentämiseksi tarvitaan mahdollisesti paljon korkeampi verotaso.²⁰⁹ Joissain tutkimuksissa Saksan lentoveron käyttöönnotosta johtuvan lentomatkustuksen kysynnän alentumisen on arvioitu olevan suuruudeltaan 1,2–2,8 %²¹⁰.

Euroopan komission teettämässä selvityksessä mallinnettiin, mitä tapahtuisi, jos Saksan lentovero poistettaisiin käytöstä. Mallissa käytettiin vuoden 2018 verokantoja. Analyysin mukaan lentomatkustajaveron poistamisen seurauksena lentolipun keskimääräinen hinta laskisi 4 %, mistä seuraisi, että sekä matkustajien lukumäärä että lentojen määrä lisääntyisivät 4 %. Matkustajien kysynnän kasvu puolestaan johtaisi sekä välittömien työpaikkojen määrän että ilmailusektorin lisäarvon kasvuun, jotka molemmat nousisivat 4 %. Arvion mukaan nettovaikutus työllisyyteen olisi kuitenkin lähellä nollaa. Ilman lippuveeroa lentoliikenteeseen liittyvät verotulot putoaisivat 1,9 miljardista eurosta 0,6 miljardiin euroon, koska tällöin ainoa verotulojen lähde lentoliikenteen osalta olisi kotimaanmatkojen arvonlisävero. Ilmasto- ja ympäristövaikutusten osalta myös hiilidioksidipäästöt kasvaisivat 4 % ja melusta kärsivien ihmisten määrä 3 %.²¹¹

Vuoteen 2020 saakka Saksan lentoveron tasot olivat laskeneet hitaasti veron käyttöönottamisesta alkaen. Vuoden 2020 huhtikuussa Saksan lentoveroa nostettiin kuitenkin merkittävästi. Etenkin lyhyiden lentojen osalta lentovero lähes kaksinkertaistui. Verokantoja korotettiin osana Saksan hallituksen laajempaa ilmasto-ohjelmaa²¹². Tämän voi nähdä kielivän ilmastoteemojen merkityksen kasvusta Saksassa. Taulukko 7 havainnollistaa Saksan lentoveron verokantojen muutoksia vuosina 2011–2022. Vero onkin nykyään merkittävästi korkeampi kuin vuonna 2018, ja näin ollen vuoden 2018 verokannoilla tehdyt vaikutusarviot eivät välttämättä kuvaa nykytilannetta. Veroa muutettiin COVID-19-pandemian alkamisen jälkeen, joten sen todellisia vaikutuksia ole vielä todennäköisesti nähty.

²⁰⁸ *Borbely* 2019, s. 386.

²⁰⁹ *Falk – Hagsten* 2019, s. 42.

²¹⁰ *Linnakangas – Juanto* 2018, s. 39.

²¹¹ *Euroopan komissio* 2019, s. 82.

²¹² *Siemons ym.* 2021, s. 11.

Taulukko 7. Saksan lentoveron verokannat vuosina 2011–2022

Saksan lentoveron suuruus per matkustaja. Kohdemaiden jakaminen etäisyysalueelle perustuu Saksan suurimman kaupallisen lentokentän Frankfurt am Mainin ja kohdemaan suurimman kaupallisen lentoaseman väliseen etäisyyteen. Lyhyet matkat: Kotimaan lennot, lennot EU:n jäsenvaltioihin sekä EU:n ehdokasmaihin, EFTA-maihin ja kolmansiin maihin, jotka sijaitsevat samalla etäisyysalueella (erityisesti Turkki, Venäjä, Marokko, Tunisia, Algeria); keskipitkät matkat: muut maat, joiden etäisyys on enintään 6 000 kilometriä (muut Pohjois- ja Keski-Afrikan maat, arabimaat, Keski-Aasian maat), pitkät matkat: muut maat. Lähteet: ZOLL.DE (2022).

Vuosi	Lyhyet matkat (€)	Keskipitkät matkat (€)	Pitkät matkat (€)
2011	8.00	25.00	45.00
2012	7.50	23.43	42.18
2013	7.50	23.43	42.18
2014	7.50	23.43	42.18
2015	7.50	23.43	42.18
2016	7.38	23.05	41.49
2017	7.47	23.32	41.99
2018	7.46	23.31	41.97
2019	7.38	23.05	41.49
2020 (maaliskuun 31. saakka)	7.37	23.01	41.43
2020 (huhtikuun 1. alkaen)	12.9	32.67	58.82
2021	12.88	32.62	58.73
2022	12.77	32.35	58.23

5.2.9 Yhdistynyt kuningaskunta

Lentoveroa on Yhdistyneessä kuningaskunnassa peritty jo vuodesta 1994. Sitä kutsutaan nimellä *Air Passenger Duty* (myöhemmin APD) eli lentomatkustajavero, ja sitä peritään matkustajista, jotka lähtevät Englannin, Walesin, Skotlannin tai Pohjois-Irlannin lentokentiltä lentokoneella. Yhdistyneen kuningaskunnan keskimääräinen veroaste lentoliikenteelle on Euroopan korkein, vaikkei sillä ole käytössä APD:n lisäksi muunlaisia

lentoliikenteen veroja kuten arvonlisäveroa.²¹³ APD:n suuruus on keskimäärin yli 40 euroa per matkustaja²¹⁴. APD:n suuruus vaihtelee sekä etäisyyden että lennon matkustusluokan mukaan. Verolla on kaksi kohdevyöhykettä: ”A”, jossa etäisyys Lontoosta koledemaan pääkaupunkiin on 0–2000 mailia sekä ”B”, jossa etäisyys Lontoosta koledemaan pääkaupunkiin on yli 2000 mailia. Kummallekin vyöhykkeelle on olemassa lisäksi kolme suuruusluokkaa (alennettu, perus ja korkeampi), jotka riippuvat matkustusluokasta.²¹⁵

Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus ei alun perin pitänyt APD:tä ympäristöverona. Sen tarkoituksena oli laajentaa veropohjaa ja lisätä tuloja aikana, jolloin julkinen talous oli kireällä. Huomattavasti myöhemmin on tapahtunut muutos kohti veron näkemistä ympäristöverona. Esimerkiksi APD-osuuksien kaksinkertaistamista vuoden 2006 ennakkobudjettiraportissa oli perusteltu sekä hyödyllisenä toimenpiteenä lentokoneiden aiheuttamien päästöjen torjunnassa että toimenpiteenä, joka toisi lisäresursseja kotimaisiin menoihin.²¹⁶

APD:ta on pyritty muuttamaan siten, että se ottaisi paremmin huomioon lentoliikenteen päästöt. Vuonna 2011 tehtiin ehdotus Yhdistyneen kuningaskunnan APD:n uudistamiseksi lippuverosta lentokohtaiseksi veroksi. Yritykset ovat kuitenkin kariutuneet huoleen siitä, että lentokohtainen vero olisi ongelmallinen kansainvälisten sopimusten kuten Chicagon sopimuksen sekä Yhdistyneen kuningaskunnan lentoliikennesopimusten kannalta.²¹⁷

Verojärjestelmää on kuitenkin muutettu useasti. Vuodesta 2009 lähtien otettiin käyttöön matkan pituuteen perustuvat etäisyysvyöhykkeet, joiden mukaisesti pidemmiltä matkoilta perittiin korkeampia veroja. Etäisyysvyöhykkeitä oli alun perin neljä. Seuraava suuri uudistus tehtiin vuonna 2015, jolloin neljä etäisyysvyöhykettä supistettiin kahteen, mikä teki rakenteesta vähemmän monimutkaisen.²¹⁸ Vuoden 2021 lokakuussa julkaisutussa syksyn budjetti- ja kulukatsauksessa esitellään jälleen uusi APD:n uudistus. Uudistuksen myötä kotimaan APD:tä tullaan leikkaamaan 50 %, ja veroon lisätään uusi ”ultra-pitkien” matkojen etäisyysvyöhyke.²¹⁹ Rakennemuutoksen myötä etäisyysvyöhykkeitä olisi kolme: 0–2000 mailin vyöhyke, 2000–5500 mailin vyöhyke sekä yli 5500 mailin

²¹³ *Euroopan komissio* 2019, s. 8.

²¹⁴ *Euroopan komissio* 2019, s. 32.

²¹⁵ *GOV.UK* 2022a.

²¹⁶ *Leicester – O’Dea* 2008, s. 195.

²¹⁷ *HM Treasury* 2011, s. 17.

²¹⁸ *Seetaram – Adedoyin – Ye* 2020, s. 270.

²¹⁹ *House of Commons* 2021, s. 83.

vyöhyke. Uudistuksen on määrä tulla voimaan vuoden 2023 huhtikuussa.²²⁰ Hallituksen tavoitteet tulevalle uudistukselle ovat muun muassa kotimaan yhteyksien ja reittien tukeminen, kansainvälisen lentoliikenteen päästöjen hillitseminen sekä sen varmistaminen, että ilmailuala osallistuu oikeudenmukaisesti julkisen talouden rahoittamiseen²²¹. Ennen Yhdistyneen kuningaskunnan irtautumista EU:sta tämänlainen kotimaanlentojen veron leikkaaminen olisi katsottu todennäköisesti SEUT 107 artiklan 1 kohdan sisämarkkinoille soveltumattomaksi valtiontueksi.

Tutkimusten mukaan APD:llä ei ole ollut merkittävää lentomatrustamisen määrää vähentävää vaikutusta²²². On argumentoitu, että kuluttajat eivät reagoi veroon vähentämällä matkojen määrää, vaan pikemminkin mukauttavat budjettiaan ottamaan huomioon lentomatkoilla maksettavan veron määrän²²³. Myös maantieteellinen sijainti vaikuttaa todennäköisesti lentoveron vaikutuksiin. Yhdistyneen kuningaskunnan kaltaisissa maantieteellisesti suhteellisen eristyksissä olevissa maissa lentoverolla on todennäköisesti pienempi vaikutus kuin maissa, joiden lähellä on lentokenttiä naapurimaissa.²²⁴

APD:n vaikutuksia on mallinnettu verovuoden 2018 verokannoilla (Taulukko 8). Euroopan komission teettämässä selvityksessä arvioitiin, että mikäli APD poistuisi käytöstä, lentolippujen keskimääräinen hinta laskisi 8 %. Sen seurauksena sekä matkustajien lukumäärä että lentojen määrä lisääntyvät 9 %. Matkustajien kysynnän kasvu puolestaan johtaisi sekä välittömien työpaikkojen määrän että ilmailusektorin lisäarvon kasvuun, jotka molemmat nousisivat samalla 9 %. Tästä seuraisi kuitenkin melkein yhtä suuri työllisyyden väheneminen muilla talouden aloilla, joten nettovaikutus työllisyyteen olisi lähellä nollaa. Lippuveron poistamisesta johtuvat verotulot putoaisivat nollaan, koska Yhdistynyt kuningaskunta ei peri arvonlisäveroa lentolipuista. Ilmasto- ja ympäristövaikutusten osalta myös hiilidioksidipäästöt kasvaisivat 9 % ja melusta kärsivien ihmisten määrä 5 %.²²⁵ APD:n verokannat (Taulukko 9) ovat pysyneet vyöhykkeelle A samana, mutta vyöhykkeen B osalta veroa on nostettu jonkin verran.

Myös Skotlanti soveltaa edelleen ADP:tä, vaikka sillä olisi oikeus ottaa käyttöön oma korvaava lentovero. Vuoden 2017 Skotlannin lentojen lähtöverolaissa (*Air Departure Tax (Scotland) Act 2017*) säädettiin APD:ta korvaavasta lentojen lähtöverosta (*Air Departure*

²²⁰ *HM Treasury* 2021, s. 12.

²²¹ *HM Treasury* 2021, s. 2–3.

²²² *Lapp ym.* 2022, s. 37.

²²³ *Seetaram – Song – Page* 2014, s. 485.

²²⁴ *Transportstyrelsen* 2020, s. 22.

²²⁵ *Euroopan komissio* 2019, s. 110–112.

Tax, myöhemmin ADT). ADT:n oli määrä olla APD:tä merkittävästi matalampi. Yhdistyneen kuningaskunnan ilmastonmuutoskomitean vuonna 2019 antaman neuvonannon myötä Skotlanti päätyi kuitenkin pitäytymään toistaiseksi APD:n soveltamisessa. Skotlannin hallituksen mukaan alempi vero ja sillä haetut taloudelliset hyödyt eivät olleet yhteensopivia Yhdistyneen kuningaskunnan uusien päästötavoitteiden kanssa. Skotlannin hallitus jatkaa työtä Yhdistyneen kuningaskunnan hallituksen kanssa löytääkseen uuden veroratkaisun, joka on ilmastotavoitteiden mukainen.²²⁶ Myös Pohjois-Irlannilla on oikeus määrätä veron suuruudesta Pohjois-Irlannista lähteville pitkän matkan lennoille. Lentovero on alennettu nolnaan vuoden 2013 alusta.²²⁷

Taulukko 8. Air Passenger Duty -lento vero 1.4.2018-31.3.2019

Veron suuruus per matkustaja.

* matkoille alimmassa saatavilla olevassa matkaluokassa.

** matkoille missä tahansa muussa matkaluokassa.

*** matkustettaessa vähintään 20 tonnin lentokoneissa, jotka on varustettu kuljettamaan alle 19 matkustajaa

Lähde: GOV.UK 2022b. Hinnat muutettu punnista euroiksi Euroopan keskuspankin 1.2.2022 päivän kurssin mukaan.

Etäisyysvyöhykkeet	Alennettu hinta*	Normaali hinta**	Korkeampi hinta***
Vyöhyke A	15,57 € (13 GBP)	31,14 € (26 GBP)	93,42 € (78 GBP)
Vyöhyke B	93,42 € (78 GBP)	186,83 € (156 GBP)	560,49 € (468 GBP)

Taulukko 9. Air Passenger Duty -lento vero 1.4.2021-31.3.2022

Veron suuruus per matkustaja.

* matkoille alimmassa saatavilla olevassa matkaluokassa.

** matkoille missä tahansa muussa matkaluokassa.

*** matkustettaessa vähintään 20 tonnin lentokoneissa, jotka on varustettu kuljettamaan alle 19 matkustajaa

Lähde: GOV.UK 2022a. Hinnat muutettu punnista euroiksi Euroopan keskuspankin 1.2.2022 päivän kurssin mukaan.

Etäisyysvyöhykkeet	Alennettu hinta*	Normaali hinta**	Korkeampi hinta ***
Vyöhyke A	15,57 € (13 GBP)	31,14 € (26 GBP)	93,42 € (78 GBP)
Vyöhyke B	98,21 € (82 GBP)	215,57 € (180 GBP)	647,92 € (541 GBP)

²²⁶ Scottish Government 2022.

²²⁷ Linnakangas – Juanto 2018, s. 38.

5.3 Maat, joista lentovero on poistunut käytöstä

Euroopassa on myös maita, joissa lentovero on otettu käyttöön, mutta siitä on päädytty luopumaan. Tällaisia maita ovat Tanska ja Irlanti. Tyypillisesti veron poistamisen tapauksessa verolla on nähty olleen negatiivisia vaikutuksia maan taloudelle. Euroopan maiden kokemuksia ilmailuverojen käyttöönotosta, joiden seurauksena hallitukset ovat päätyneet poistamaan lentoveron pian sen käyttöönoton jälkeen, on pidetty anekdoottisina todisteina tietyn tyyppisestä kansainvälisestä verokilpailusta.²²⁸

5.3.1 Irlanti

Irlannissa oli matkustajavero vuoden 1999 loppuun asti. Vero koski sekä lento- että laivamatkoja, mutta vain ulkomaisiin kohteisiin. Vero poistettiin Euroopan komission huomautuksen johdosta.²²⁹ Keväällä 2009 Irlanti otti jälleen käyttöön lentoveron. Sitä kannettiin matkustajista, jotka matkustivat irlantilaisilta lentokentiltä. Verosta oli vapautettu lennot sellaisilta lentokentiltä, joiden matkustajamäärä oli pienempi kuin 10 000 matkustajaa vuodessa. Tämä määrä korotettiin kuitenkin pian 50 000 matkustajaan. Verovelvollisuus syntyi matkustajan noustessa koneeseen, jossa oli enemmän kuin 20 matkustajapaikkaa. Vero ei koskenut valtiollisiin tai sotilaisiin tarkoituksiin käytettäviä lentokoneita. Alun perin vero oli suuruudeltaan 2 euroa kohteisiin, jotka sijaitsivat enintään 300 kilometrin päässä Dublinista. Muiden matkojen osalta vero oli suuruudeltaan 10 €. ²³⁰

Vuoden 2009 heinäkuussa lentoyhtiö *Ryanair* pyysi Euroopan komissiota tutkimaan, oliko Irlannin lentomatkavero SEUT 108 artiklan 3 kohdan vastaisesti käyttöön otettua sääntöjen vastaista valtioneutua joidenkin sen kilpailijoiden hyväksi. *Ryanairin* mukaan sen kilpailijat olivat saaneet taloudellista etua muun muassa siksi, että ne suorittivat huomattavan määrän lentoja kohteisiin, jotka sijaitsivat alle 300 km:n päässä Dublinin lentokentältä. Euroopan yhteisöjen tuomioistuin linjasi, että Irlannin veron alemman ja normaalin verokannan välinen ero oli sääntöjen vastaista valtioneutua, ja Irlannin oli perittävä takaisin 8 euroa matkustajaa kohden lentoyhtiöiltä, jotka hyötyivät tästä tuesta. Summa oli perittävä takaisin riippumatta siitä, saivatko lentoyhtiöt tosiasiallisesti etua

²²⁸ *Krenek – Schratzenstaller* 2017, s. 677.

²²⁹ *Ruotsin hallituksen lentomatkustuksen verotusta koskeva mietintö* 2016, s. 92.

²³⁰ *Ruotsin hallituksen lentomatkustuksen verotusta koskeva mietintö* 2016, s. 92.

tästä valtiontuesta.²³¹ Lentoveroa laskettiin vuonna 2011²³², ja se poistui käytöstä huhtikuussa 2014.²³³ Syynä olivat negatiiviset vaikutukset Irlannin taloudelle, joita pidettiin liian suurina.²³⁴

5.3.2 Tanska

Tanskassa otettiin käyttöön tiettyjä lentomatkoja koskeva vero jo vuonna 1991. Veroa suoritettiin alun perin vain tanskalaiselta lentokentältä ulkomaille lentävistä matkustajista, mutta EU:n komissio katsoi tämän olevan SEUT 26 artiklan 2 kohdan vapaan liikkuvuuden vastaista, ja vero muutettiin vuodesta 1998 perittäväksi myös kotimaan lentomatkustajista. Vero oli suuruudeltaan 10,08 € (75 DKK) sekä kotimaan- että ulkomaanlentojen matkustajille. Seuraavista käänteistä on olemassa ristiriitaista tietoa. Esimerkiksi Ruotsin hallituksen lentomatkustuksen verotusta koskevassa mietinnössä annetaan ilmi, että tämä vuonna 1998 muutettu vero olisi ollut voimassa vuoteen 2007 asti²³⁵. *Krenek ja Schratzenstallerin* mukaan taas Tanskassa otettiin käyttöön uusi lentovero vuonna 2005. Vero puolitettiin kuitenkin heidän mukaansa jo vuonna 2006.²³⁶ Lopulta verosta päädyttiin luopumaan vuonna 2007, koska sillä koettiin olevan negatiivinen vaikutus Tanskan taloudelle sekä turismille. Tämän veron suuruus vaihteli matkustusluokan mukaan: se oli suuruudeltaan 10,08 € (75 DKK) turistiluokassa ja 40,32 € (300 DKK) liike-matkustajaluokassa, riippumatta määränpäästä. Verotulojen arvioitiin olevan 45 miljoonaa euroa vuodessa.²³⁷ Veron seurauksena matkustajakatoa tapahtui erityisesti Ruotsin lentokentille. Monet tanskalaiset matkustajat siirtyivät käyttämään Ruotsin Malmön ja Göteborgin lentokenttiä.²³⁸ Vuoden 2011 kesällä Tanskan hallitus esitti jälleen 75 kruunun suuruisen lentoveron käyttöön ottamista, mutta suunnitelma ei toteutunut²³⁹.

²³¹ Yhdistetyt asiat C-164/15 P ja C-165/15 P *Aer Lingus Ltd, Ryanair Designated Activity Company ja Irlanti v. komissio*, kohta 1.

²³² *Krenek – Schratzenstaller* 2017, s. 674.

²³³ *Irlannin lentomatkataveron poistamismääräys* 2014.

²³⁴ *Ruotsin hallituksen lentomatkustuksen verotusta koskeva mietintö* 2016, s. 92.

²³⁵ *Ruotsin hallituksen lentomatkustuksen verotusta koskeva mietintö* 2016, s. 90.

²³⁶ *Krenek – Schratzenstaller* 2017, s. 675.

²³⁷ *Krenek – Schratzenstaller* 2017; s. 675, *Lapp ym.* 2022, s. 40.

²³⁸ *Gordijn – Kolkman* 2011, s. 21.

²³⁹ *Ruotsin hallituksen lentomatkustuksen verotusta koskeva mietintö* 2016, s. 90.

5.4 Kokoavia huomioita

Euroopan lentoveroilla voidaan nähdä olevan päästöjä laskeva vaikutus, mutta nykyisillä verotasoilla ympäristövaikutusten voidaan sanoa olevan rajallisia. Eräs ratkaisu alhaisille verotasoille voisi olla progressiivinen aikataulustrategia, jossa veroa korotetaan asteittain, kunnes verokannat saavuttavat tasot, joilla ympäristöpoliittiset tavoitteet saavutetaan²⁴⁰. Maat eivät kuitenkaan välttämättä ole halukkaita nostamaan lentoverojaan ympäristöpoliittisesti merkittävälle tasolle, sillä tämä voisi heikentää niiden kilpailukykyä. *Krenek ja Schratzenstaller* argumentoivat, että Euroopan maiden kokemukset lentolippuverosta näyttävät vahvistavan käsitystä siitä, että verokilpailu estää merkittävien ja tehokkaiden kansallisten lentoverojen käyttöönoton²⁴¹. *Linnakangas ja Juanto* ovatkin kuvanneet olemassa olevia lentoveroja pitkälti symbolisiksi²⁴².

Tämän tutkielman katsauksesta Euroopan lentoveroihin kävi kuitenkin ilmi, että lentoveroihin on tehty merkittäviäkin muutoksia viime vuosina, ja että lisää muutoksia on myös todennäköisesti edessä lähivuosina. COVID-19-pandemiasta johtuen lentoliikenne ei ole vielä palannut pandemiaa edeltävälle tasolle, ja lentoverojen muutosten vaikutuksia ei ole vielä nähty tai pystytty seuraamaan pidemmällä aikavälillä. Katsauksesta kävi myös ilmi, että jopa uusia matkustajakohtaisia lentoveroja on otettu käyttöön viime vuosina, ja olemassa olevat selvitykset eivät vielä ole sisältäneet arvioita näiden uusien verojen vaikutuksista. Esimerkiksi Alankomaiden ja Portugalin tuoreiden lentoverojen vaikutuksia ei ole vielä nähty. Euroopassa tullaan todennäköisesti näkemään myös muita uusia lentoveroja lähivuosina. Esimerkiksi Belgiassa on tapahtunut käänne lentoveron käyttöön ottamisen suuntaan. Vuoden 2021 lokakuussa Belgian hallitus sopi maan budjetista, ja eräs budjettiin sisältyvä toimenpide on lentoveron käyttöön ottaminen. Ehdotetusta verorakenteesta tiedetään, että siihen sisältyy alle 500 kilometrin lentojen verokanta.²⁴³ Nämä lentoveroihin liittyvät monet uudet käännteet Euroopassa viestivät ilmastoteemojen sekä lentoliikenteen verotuksen aiheen ajankohtaisuudesta.

²⁴⁰ Määttä 2007, s. 285.

²⁴¹ *Krenek – Schratzenstaller* 2017, s. 677.

²⁴² *Linnakangas – Juanto* 2018, s. 120.

²⁴³ *PwC Belgium* 2021.

6 SUOMI JA LENTOVERO

6.1 Lentoveroa koskeva kansalaisaloite

Suomen lentoliikenteestä arvioitiin aiheutuneen 2,5 miljoonaa tonnia hiilidioksidipäästöjä vuonna 2019. Se vastaa 4,7 % Suomen hiilidioksidipäästöistä.²⁴⁴ Suomessa ei tällä hetkellä ole käytössä lentoveroa, toisin kuin esimerkiksi sen naapurimaissa Ruotsissa ja Norjassa. Suomessa lentoveroon liittyen on kuitenkin käyty yhteiskunnallista keskustelua, ja lentoveron käyttöön ottamiseksi on tehty kansalaisaloite, joka keräsi vaadittavat yli 50 000 allekirjoitusta marraskuussa vuonna 2019. Kansalaisaloite jätettiin eduskunnan käsittelyyn 2.12.2020.²⁴⁵ Aloitteen vireilletuloasiakirjassa vaadittiin, että vero määräytyisi siten, että sillä olisi mahdollisimman tehokas ohjausvaikutus. Lisäksi vaadittiin, että lain valmistelussa olisi selvitettävä, voisiko matkustajakohtaisen lentoveron suuruudessa ottaa huomioon erityyppisten lentojen ympäristövaikutukset ja voisiko verotuottoja korvamerkitä ympäristöpoliittisiin käyttötarkoituksiin. Perusteluina matkustajakohtaisen veron käyttöön ottamiselle mainittiin lentämisen ilmastovaikutusten vähentäminen, päästökehitys ja ilmastotavoitteet, lentoliikenteen nykyinen erityiskohtelu verotuksessa sekä lentoalan kasvu ja tarve sen säätelyyn.²⁴⁶ Verojaosto kuuli asiantuntijoita 9.4.2021 ja päätti, että asian käsittelyä jatkettaisiin eduskunnan syysistuntokaudella 2021²⁴⁷.

Verojaostossa kuultiin asiantuntijalausuntoja monelta eri taholta. Esimerkiksi Keskuskauppakamari yhtyi kansalaisaloitteessa esiin nousevaan näkemykseen siitä, että lentoliikenteen päästöjä tulisi vähentää, mutta ei pidä kansallista lentoveroa tehokkaana keinona tähän. Keskuskauppakamari ei pitänyt Ruotsia ja sen lentoveroa realistisena vertailukohtana, sillä Ruotsissa raideliikenne on Keskuskauppakamarin mukaan kotimaan lentoyhteyksille aidosti korvaava vaihtoehto. Verotulojen korvamerkitseminen taas on epätyypillistä Suomessa. Keskuskauppakamari pitää uusia vähäpäästöisiä lentokoneita, biopolttoaineita ja reittien suoruutta avainasemassa päästöjen vähentämisessä.²⁴⁸

Suomen ilmastopaneelin asiantuntijalausunnossa paneeli totesi käyneen asiasta vasta alustavaa keskustelua. Paneelin keskusteluissa korostui lisäselvityksen tarve, ja tästä

²⁴⁴ OECD 2021, Lapp ym. 2022, s. 21.

²⁴⁵ Asian käsittelytiedot KAA 1/2020 vp.

²⁴⁶ KAA 1/2020 vp.

²⁴⁷ Asian käsittelytiedot KAA 1/2020 vp.

²⁴⁸ Keskuskauppakamarin asiantuntijalausunto kansalaisaloitteesta KAA 1/2020 vp Lentovero.

syystä paneeli oli toteuttanut oman esitutkimuksensa. Ilmastopaneelin keskusteluissa korostettiin sitä, että päästöjen vähentäminen on tarpeen Euroopan talousalueen sisäisillä lennoilla, ja tämä olisi tehtävissä voimistamalla päästökaupan päästöohjausta. Paneeli ei kuitenkaan poissulkenut lentoveron, joka kohdistuu kuluttajiin tai päästöihin, käyttöönottoa erityisesti mannerten välisiä lentoja ajatellen, mutta ei voinut nykyisen vähäiseksi kuvailemansa tietopohjan nojalla tehdä tällaiselle lentoverolle perusteltua suositusta. Paneelin mukaan nykyinen tietopohja on puutteellinen tällaisten verojen laajemmista vaikutuksista erityisesti EU:n ulkopuolisen lentoliikenteen osalta. Paneeli totesikin, että vaikka päästöjen kehitykseen tuleekin puuttua, yksittäisen maan veroratkaisua tärkeämpää olisi saavuttaa mahdollisimman nopealla aikataululla vähintään EU:n laajuinen ratkaisu.²⁴⁹

Myös pääministeri *Sanna Marinin* 10.12.2019 julkaistussa hallitusohjelmassa mainitaan lentoliikenteen verotusvaihtoehto, mutta vain EU:n laajuisena tai globaalina. Siinä EU:n laajuista tai globaalia lentoveroa pidetään vaihtoehtona päästökaupan laajentamiselle koskemaan kaikkia lentoliikenteen ilmastopäästöjä: ”Suomi tukee päästökaupan laajentamista kaikkiin lentoliikenteen ilmastoon vaikuttaviin päästöihin. Vaihtoehtoisesti voidaan selvittää lentopolttoaineen veron tai lentomaksun käyttöönotto EU:n laajuisesti tai globaalisti.”²⁵⁰

Valtioneuvoston tutkimustoiminta muodosti lentoverovaihtoehtojen vaikutusarvioinnin tueksi tutkimushankkeen *Verotus lentoliikenteen päästöohjauksessa*. Hanke toteutettiin vuoden 2021 maaliskuun ja vuoden 2022 helmikuun välisenä aikana.²⁵¹ Tilatussa selvityksessä muun muassa arvioitiin, millaisena lentovero olisi mahdollista toteuttaa Suomessa, millaisia vaikutuksia näillä vaihtoehdoilla olisi matkustajien, lentomatkojen ja lentoliikenteen päästöjen määriin sekä millaisia taloudellisia vaikutuksia vaihtoehdoilla olisi Suomelle²⁵². Tutkimuksessa verrattiin kolmen lentoverovaihtoehdon vaikutuksia Suomen osalta. Ensimmäinen vaihtoehto oli lentolippuvero, joka porrastuisi eurooppalaisten lentoverojen tapaan matkan pituuden mukaan. Mallinnuksessa vaihdollisten lentojen kohdalla matkustusetäisyydeksi valikoitui etäisyys lopulliseen määränpäähän. Tutkimuksessa lentolippuverolle määritettiin kotimaan vyöhyke sekä kolme ulkomaanlentojen vyöhykettä. Veron suuruus määräytyi seuraavasti:

²⁴⁹ Suomen ilmastopaneelin lausunto kansalaisaloitteesta KAA 1/2020 vp lentovero.

²⁵⁰ Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelma 2019, s. 27.

²⁵¹ Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminta 2022.

²⁵² Lapp ym. 2022, s. 9.

1. 10 euroa kotimaan ja ulkomaanlentojen vyöhykkeen 1 (lennon kesto alle neljä tuntia) lennoilla,
2. 40 euroa vyöhykkeen 2 (lennon kesto 4–8 tuntia) lennoilla ja
3. 70 euroa vyöhykkeen 3 (lennon kesto yli 8 tuntia) lennoilla.

Mallissa lentolippuvero koski Suomesta lähteviä matkustajia, ja kauttakulkumatkustajat olivat vapautettuja verosta. Toinen vaihtoehto oli 3 300 euron suuruinen lentokohtainen nousuvero. Se vastaisi toteutukselta lentokenttämaksua. Kolmas vaihtoehto vertailussa oli polttoainevero, joka oli suuruudeltaan 0,33 euroa / litra.²⁵³

Analyysin mukaan vaihtoehdot laskisivat matkustajien määriä 1,6–2,8 %. Vaihtoehdoista suurin vaikutus matkustajamääriin olisi nousuverolla. Se vähentäisi lentomatkustamista 596 000 matkustajalla, mikä vastaa 2,8 % vähentymistä. Nousuvero laskisi vaihtoehdoista matkustajamääriä vahvimmin, sillä se kohdistuu voimakkaasti pienemmille koneille ja suurella frekvenssillä lennettäviin lyhyempiin lentoihin. Tämän vaihtoehdon vaikutus matkustajamääriin yli kahdeksan tunnin lennoilla olisi taas hyvin pieni. Lentoverovaihtoehtojen negatiivinen vaikutus lentojen määrään olisi 2,6–5,6 %. Nousuverolla olisi suurin negatiivinen vaikutus myös lentojen määrään.²⁵⁴

Tutkimuksesta selvisi myös, että verovaihtoehdoista nousuvero ja polttoainevero vähentäisivät eniten suoria hiilidioksidipäästöjä (120 000 tonnia vuodessa), ja päästövähennys syntyisi miltei kokonaan Euroopan lennoista. Nämä verot eivät mallinnuksessa vähentäneet vyöhykkeen 3 (kaukolennot) lentoja lainkaan, sillä matkustajamäärän vähentymisestä huolimatta ne olivat riittävän kannattavia. Lippuveron kohdalla päästövähennys olisi 93 000 tonnia hiilidioksidia vuodessa, eli vaihtoehdoista alhaisin, vaikka tämän veron kohdalla myös kaukolennoilla saavutetaan päästövähennys. Lentolippuveron soveltamisen tilanteessa Euroopan sisäisten lentojen päästövähennemä jää kuitenkin huomattavasti alemmaksi kuin nousuveron ja polttoaineveron kohdalla, mikä johtaa alempiin päästövähennyksiin.²⁵⁵ Vaihtoehdoista suurin verokertymä olisi polttoaineveron käyttöön otolla (319 miljoonaa euroa), jota kasvattaa erityisesti vyöhykkeen 3 lennoista kerättävä vero. Toiseksi suurin se olisi nousuverolla (265 miljoonaa euroa) ja pienin lentolippuverolla (235 miljoonaa euroa).²⁵⁶ Eri vaihtoehtojen vaikutus Suomen kansantuotteeseen

²⁵³ Lapp ym. 2022, s. 115.

²⁵⁴ Lapp ym. 2022, s. 116.

²⁵⁵ Lapp ym. 2022, s. 80.

²⁵⁶ Lapp ym. 2022, s. 70.

olisi kuitenkin vähäinen (-0,02–0,05 % perusskenaarioon verrattuna). Vaikutus olisi suurin matkailualaan sekä Uudenmaan alueelle.²⁵⁷

Selvityksessä arvioitujen lentoverovaihtoehtojen suhteellisia vaikutuksia päästöjen määrään voi kuitenkin kuvata melko pieniksi. Nousuvero ja polttoainevero vähentäisivät Suomen lentoliikennepäästöjä 2,3 %, kun taas lippuvero vähentäisi niitä 1,8 %. Päästövähennemä muodostuukin erityisesti alle neljän tunnin ulkomaanlentoista, joihin nousuvero ja polttoainevero kohdistuvat lentolippuveroa voimakkaammin.²⁵⁸

Lapp ym. arvioivat myös lentoverovaihtoehtojen kustannustehokkuutta päästövähennystoimenpiteenä verovaihtoehtojen hiilidioksidivähennysten ja sen perusteella, mikä vaihtoehtojen kokonaisvaikutus olisi kansantaloudelle. Tarkastelluista lentoveron toteutusvaihtoehdoista lentolippuvero olisi kustannustehokkain riippumatta siitä, palautettaisiinko vero kotitalouksille vai ei. Tämän arvioitiin johtuvan siitä, että lentolippuvero aiheuttaisi suuremman päästövähennemän vyöhykkeen 3 lennoilla, eikä kohdistuisi yhtä vahvasti vyöhykkeen 1 lennoille. Suomen tärkeimmät kauppakumppanit sijaitsevat Euroopassa, ja siksi tähän alueeseen vahvasti kohdistuva vero on haitallisempi Suomen kansantaloudelle kuin muihin vyöhykkeisiin kohdistuva. Siispä vaikka polttoainevero vähentäisi päästöjä enemmän kuin lentolippuvero, sen kansantaloudellinen kustannustehokkuus jäisi lentolippuveroa alhaisemmaksi.²⁵⁹ Kannustintyyppisten ympäristöverojen toimivuutta arvioitaessa onkin hyvä kiinnittää huomiota sekä veron vaikuttavuuteen että sen kustannustehokkuuteen²⁶⁰.

Tutkimuksessa ei kuitenkaan huomioitu polttoaineveron pidemmän aikavälin todennäköisiä vaikutuksia kuten sen vaikutuksia teknologiseen kehitykseen tai esimerkiksi siirtymistä uusiutuviin polttoaineisiin, mikäli näille verokannat olisivat alhaisempia tai näitä ei verotettaisi lainkaan. Tästä syystä polttoaineveron todelliset vaikutukset olisivat todennäköisesti mallinnettuja vaikutuksia suurempia. EU:n laajuinen polttoainevero olisi selvityksen mukaan kansalliseen polttoaineveroon verrattuna Suomelle edullisempi vaihtoehto, sillä kansallisella polttoaineverolla olisi Suomen kilpailuasemaa heikentävä vaikutus suhteessa sen tärkeimpiin kilpailijoihin. EU:n laajuinen vero heikentäisi kuitenkin EU:n jäsenvaltioiden lentoyhtiöiden kilpailukykyä suhteessa EU:n ulkopuolisiin lentoyhtiöihin, ja tästä syystä globaali ratkaisu olisi suotuisampi.²⁶¹

²⁵⁷ *Lapp ym.* 2022, s. 117–118.

²⁵⁸ *Lapp ym.* 2022, s. 117.

²⁵⁹ *Lapp ym.* 2022, s. 102–103.

²⁶⁰ *Määttä* 2007, s. 285.

²⁶¹ *Lapp ym.* 2022, s. 119.

Lentolippuveron potentiaalisia vaikutuksia Suomeen mallinnettiin myös Euroopan komission teettämässä selvityksessä. Mallinnuksessa lentoveron rakenne ja verokannat olivat samanlaiset kuin Saksan lentoverolla oli vuonna 2018²⁶². Mallinnuksen mukaan tämän kaltainen lentovero nostaisi keskimääräistä lentolipun hintaa 4 %. Tämän seurauksena sekä matkustajamäärä että lentojen määrä laskisivat 4 %. Matkustajakysynnän lasku puolestaan johtaisi sekä suorien työpaikkojen määrän että ilmailualan arvonnalisäyksen laskuun, ja ne molemmat laskisivat 4 %. Tätä kuitenkin kompensoisi lähes yhtä suuri työpaikkojen lisääntyminen muilla talouden sektoreilla, joten nettovaikutus työllisyyteen olisi lähellä nollaa. Tällaisen lentolippuveron arvioidut verotulot olisivat 134 miljoonaa euroa vuodessa. Ilmasto- ja ympäristövaikutusten osalta myös hiilidioksidipäästöt vähentäisivät 4 % ja melusta kärsivien ihmisten määrä 3 %.²⁶³

Linnakangas ja Juanto arvioivat Ruotsin tasaisen lentoveron tulopotentiaalia Suomessa. Heidän arvionsa mukaan verotuloja kertyisi vuodessa noin 150 miljoonaa euroa, joka vastaisi siis vain noin 0,3 % valtion verotuloista. Määrää voi kuvata niin pieneksi, ettei ainakaan veron käyttökohteen tulisi ratkaista sitä, otetaanko tällainen lentovero käyttöön vai ei.²⁶⁴

6.2 Tilauslentovero 1992–1994

Mikäli lentovero otettaisiin Suomessa käyttöön, se ei olisi Suomen ensimmäinen lentovero. Suomella on myös Ruotsin ja Norjan tapaan kokemusta tilauslentoveron soveltamisesta. Tilauslentoveron käyttöönottoa harkittiin jo 70-luvulla ja 80-luvulla, mutta nämä harkinnat eivät johtaneet veron käyttöön ottamiseen. Matkustajaveron käyttöönottoa ehdotettiin 1990-luvun alussa, kun laman johdosta verotuloja haluttiin lisätä muun muassa uusien verojen säätämällä.²⁶⁵ Ehdotetun veron tavoitteena olikin matkustustaseen alijäämän parantaminen sekä verotulojen lisääminen²⁶⁶. Matkustajaverolaki (3/1992) tuli voimaan 15.1.1992. Veroa suoritettiin matkustajasta, jolle myytiin tai muuten luovutettiin tai välitettiin Suomessa matkalippu, joka oikeutti ulkomaille lähtevään tilauslentoan tai laivamatkaan. Veron suuruus oli tilauslennon matkustajasta 200 mk. Tilauslento määriteltiin

²⁶² Käytetyt verokannat olivat 7.47 € lyhyen matkan lennoilla, 23.32 € keskipitkän matkan lennoilla ja 41.99 € pitkän matkan lennoilla. *Euroopan komissio* 2019, s. 20.

²⁶³ *Euroopan komissio* 2019, s. 77.

²⁶⁴ *Linnakangas – Juanto* 2018, s. 122.

²⁶⁵ *Linnakangas – Juanto* 2018, s. 32.

²⁶⁶ *HE 158/1991 vp*, s. 1

lennoksi, jossa yksi tai useampi matkanjärjestäjä oli tilannut tai ostanut lentoyhtiöltä koko lennon ja yksi tai useampi matkanjärjestäjä kantoi riskin paikkojen myynnistä lennolle. Reittiliikenteen lentomatkat jätettiin veron ulkopuolelle, koska ulkomaanmatkojen hinnat olivat muutenkin nousupaineen alla. Matkustajaveron määräaika oli määräämättömä, ja se soveltui vain vuonna 1992 alkaneeseen matkaan. Kuitenkin jo vuonna 1993 astui voimaan uusi ulkomaanmatkojen vero. Siitä sovellettiin laissa tilauslento-verosta (976/1992). Matkustajaverosta poiketen tilauslento-vero soveltui nimensä mukaisesti vain tilauslentoihin ja matkustajalaiva-liikennettä ei enää verotettu. Myös tämän veron pääasiallisena tavoitteena oli parantaa kotimaanmatkailun edellytyksiä, mutta myös laman jatkuminen voidaan nähdä veron käyttöönottoa edistäneenä tekijänä. Veron suuruus oli 200 mk tilauslennolle osallistuvasta, matkalippuun merkitystä matkustajasta. Tilauslento määriteltiin sellaiseksi kaupalliseksi lennoksi, joka kuljetti matkustajia, ja jolla ei ollut vähintään 11 matkustajapaikkaa käsittävällä ilma-aluksella tapahtuvaa säännöllistä liikennettä. Tilauslento-verolain oli alun perin tarkoitus olla voimassa vuoden 1993 loppuun, mutta sen voimassaoloa jatkettiin vielä vuodella.²⁶⁷

²⁶⁷ Linnakangas – Juanto 2018, s. 31–33.

7 KANSAINVÄLINEN KOORDINAATIO LENTOLIIKENTEEN VEROTUKSESSA

7.1 Yleistä

Lentoliikenne on kansainvälistä toimintaa, johon liittyy valtioiden rajat ylittäviä vaikutuksia. Lentoliikenteen verotus on kuitenkin kansallista. *Krenek ja Schratzenstaller* argumentoivat, että koska suurin osa lentoliikenteen päästöistä ja muista ulkoisvaikutuksista aiheutuu kansainvälisillä lennoilla, verotasot asetetaan tehottoman alhaisiksi, jos ne määrätään yksipuolisesti ilman kansainvälistä koordinaatiota. Lisäksi matkustajien ja esimerkiksi polttoaineen liikkuvuus tekee lentoliikenteestä alttiin verokilpailulle. Verokilpailun seurauksena verotasot laskevat optimaalisen tason alapuolelle. Tämän voi nähdä argumenttina lentoliikenteen verotuksen kansainvälisen koordinaation puolesta.²⁶⁸ Tässä luvussa käsitellään kirjallisuudessa ja selvityksissä esiin nousevia huomioita lentoliikenteen verotuksen kansainvälisen koordinaation vaihtoehtoihin liittyen. Kansainvälinen koordinaatio lentoliikenteen verotuksen saralla on ajankohtainen aihe, sillä osana vuoden 2021 heinäkuussa julkaistua energiaverodirektiivin uudistusehdotusta EU on ehdottanut kansainvälisen polttoaineen verovapautuksesta luopumista ja vähimmäisverokantojen asettamista fossiilisille lentopolttoaineille²⁶⁹.

7.2 Lentoliikenteen verotuksen kansainvälisen koordinaation vaihtoehdot

Kansainvälisillä ratkaisuilla on arvioitu olevan muun muassa ympäristötehokkuuden näkökulmasta etuja kansallisiin veroratkaisuihin verrattuna. *Niemistö ym.* mukaan lentoliikenteen verojärjestelmän uudistamisella ja yhtenäistämällä mahdollisimman laajan alueen tai vähintään Euroopan kattavaksi olisi merkitystä niin lentoyhtiöiden kilpailuasetelman kuin päästövähennystenkin kannalta²⁷⁰. Kansainvälisen yhtenäisen ratkaisun myötä lentoyhtiöiden veron välttämistästrategioiden riski pienentyisi²⁷¹. On argumentoitu, että jonkinasteinen kansainvälinen koordinaatio lentoliikenteen verotuksessa on jopa

²⁶⁸ *Krenek – Schratzenstaller* 2017, s. 668.

²⁶⁹ *Euroopan komissio* 2021b, s. 3.

²⁷⁰ *Niemistö ym.* 2019, s. 3.

²⁷¹ *Larsson ym.* 2019, s. 790.

tarpeellista, mikäli ympäristöllisesti tehokkaita ratkaisuja halutaan saada aikaan, sillä hallitusten asettaessa yksipuolisesti päästömaksuja, niillä on paineita asettaa muita maita alhaisemmat verot suojellakseen kilpailukykyään ja tulojaan²⁷².

Krenek ja Schratzenstaller nostavat esiin kaksi lentoliikenteen verotuksen kansainvälisen koordinaation potentiaalista muotoa: lentoverojen harmonisoimisen ja lentoliikenteen verotuksen osoittamisen ylikansalliselle taholle. Lentoverojen harmonisoiminen voisi tapahtua maaryhmän kuten esimerkiksi EU:n tasolla, mutta verotulot kertyisivät kansallisiin budjetteihin. Toinen vaihtoehto olisi lentoliikenteen verotuksen osoittaminen ylikansalliselle taholle kuten EU:lle, joka allokoisi sitten kerätyt tulot esimerkiksi omien menojensa rahoittamiseksi.²⁷³

Tällä hetkellä EU:ssa vallitsee yksimielisyysvaatimus veroasioissa, mikä vaikeuttaa huomattavasti EU:n laajuisen veroratkaisun käyttöönottoa. *Linnakangas ja Juanto* arvioivat, että mikäli EU:ssa luovuttaisiin yksimielisyysvaatimuksesta verotuksen saralla, voisi tulla mahdolliseksi säätää EU-direktiivi esimerkiksi lentoveron vähimmäistasosta, mikä voisi tehdä myös matkustajakohtaisesta lentoverosta merkittävän ympäristöpoliittisen keinon²⁷⁴. Kansainvälisen lentoliikenteen verotuksen tapauksessa sopimuksen saavuttaminen yhteisistä vähimmäisverokannoista voi olla helpompaa kuin kaikkien maiden yhdenmukaisen veron määrittäminen. Koordinointi liittyen vähimmäisverokantoihin onkin tavanomainen käytäntö, kun veropohjat ovat kansainvälisesti liikkuvia: esimerkiksi EU on asettanut polttoaineiden valmisteveroille vähimmäisverotasot. Tämän lähestymistavan etuna on, että se määrittää verolle rajat, jotka suojaavat verokilpailulta, ja tarjoavat jonkin verran suojaa maille, jotka haluavat asettaa suhteellisesti korkeammat verotasot.²⁷⁵ Vuoden 2021 heinäkuussa julkaistussa energiaverodirektiivin tarkistusehdotuksessa ehdotetaan nimenomaan polttoaineiden vähimmäisverokantojen soveltamista myös kansainvälisen lentoliikenteen polttoaineisiin²⁷⁶.

²⁷² Keen – Parry – Strand 2012, s. 53-54.

²⁷³ *Krenek – Schratzenstaller* 2017, s. 668.

²⁷⁴ *Linnakangas – Juanto* 2018, s. 120.

²⁷⁵ Keen – Strand 2007, s. 45.

²⁷⁶ Euroopan komissio 2021a.

7.3 Keskustelu EU:n laajuisista lentoliikenteen veroista

Vuonna 2019 yhdeksän EU-maata vaati EU:lta yhteistä lähestymistapaa lentoliikenteen verotukseen. Alankomaat, Saksa, Ranska, Ruotsi, Italia, Belgia, Luxemburg, Tanska ja Bulgaria totesivat yhteisessä lausunnossaan, että lentoliikenteen hiilidioksidipäästöjä ja muita lentoliikenteen negatiivisia vaikutuksia ei oteta riittävällä tavalla huomioon lentolippujen hinnoissa. Maat vaativat EU:n yhteistä lähestymistapaa tasavertaisten toimintaedellytysten varmistamiseksi sekä epäreiluihin kilpailuolosuhteisiin liittyvien kiistojen minimoimiseksi. Maat argumentoivat, että EU:n koordinoitu lähestymistapa ehkäisisi pirstaloitumista, joka seuraa siitä, että jäsenvaltioilla on käytössä erilaisia lentoveroja.²⁷⁷

Euroopan komissio esitteli vuoden 2019 joulukuussa tiedonannon *Euroopan vihreän kehityksen ohjelmasta*. Se on uusi kasvustrategia EU:lle, jonka tavoitteena on ”saattaa Eurooppa tielle kohti ilmastoneutraalia, oikeudenmukaista ja vaurasta yhteiskuntaa, jonka talous on moderni, resurssitehokas ja kilpailukykyinen”. Joulukuun 2019 Eurooppa-neuvoston kokouksessa vahvistettiin tavoite saavuttaa ilmastoneutraalius vuoteen 2050 mennessä. Vuoden päästä, vuoden 2020 joulukuussa Eurooppa-neuvosto vahvisti sitoumuksensa EU:n vihreään siirtymään: se hyväksyi sitovan EU-tavoitteen ”vähentää EU:n sisäisiä kasvihuonekaasupäästöjä nettomääräisesti vähintään 55 % vuoteen 2030 mennessä vuoden 1990 tasoihin verrattuna”.²⁷⁸ Euroopan komissio julkaisi vuoden 2021 heinäkuussa *Vihreän kehityksen ohjelmaan* liittyvän ehdotuspaketin, joka yhdistää EU:n ilmasto-, energia-, maankäyttö-, liikenne- ja verotuspolitiikkaa ja sisältää lainsäädännölliset välineet, joilla pyritään toteuttamaan EU:n ilmastotavoitteita. Valmiuspaketti, nimeltään *55-valmiuspaketti*, liittyy tiiviisti EU:n itselleen asettamaan sitovaan kasvihuonekaasujen vähentämisen tavoitteeseen: sen tavoitteena on kiihdyttää kasvihuonekaasupäästöjen vähentämistä seuraavalla vuosikymmenellä. Tähän ehdotuspakettiin sisältyy energieverodirektiivin tarkistaminen recast-direktiivin muodossa.²⁷⁹ Ehdotukseen *neuvoston direktiiviksi energiatuotteiden ja sähkön verotusta koskevan unionin kehityksen uudistamisesta* sisältyy niistä verovapautuksista luopuminen, jotka tällä hetkellä komission mukaan kannustavat fossiilisten polttoaineiden käyttöön.²⁸⁰ Komission mukaan nämä poikkeukset valmisteverosta ovat vanhentuneet, ja niiden poistaminen edistäisi puhtaamman teknologian käyttöönottoa. Poikkeuksien poistaminen voisi myös selkeyttää sääntöjä sekä

²⁷⁷ Valtiovarainministerien yhteinen lausunto 2019.

²⁷⁸ Eurooppa-neuvosto 2022b.

²⁷⁹ Eurooppa-neuvosto 2022a.

²⁸⁰ Euroopan komissio 2021a, s. 3.

kannustaa sijoittajia sijoittamaan pitkällä aikavälillä uuteen ja innovatiiviseen vihreään teknologiaan sekä uusiutuviin energialähteisiin.²⁸¹ Verotuksen ulottaminen koskemaan myös ilma- ja meriliikennettä edistäisi myös liikennesektorin ympäristökustannusten oikeudenmukaisempaa jakautumista.

Nykyinen energiaverodirektiivi tuli voimaan vuonna 2003, ja siinä vahvistettiin rakenteelliset säännöt ja vähimmäisverokannat moottoripolttoaineena ja lämmityspolttoaineena käytettävien energiatuotteiden sekä sähkön verotukseen liittyen, eikä tuolloin vahvistettuja vähimmäisverokantoja ole päivitetty tämän jälkeen. Direktiivin tarkistusehdotuksessa esitetään nyt uusi rakenne vähimmäisverokantojen osalta, joka perustuu tilavuuden sijaan polttoaineiden ja sähkön todelliseen energiasisältöön ja ympäristövaikutuksiin. Tällä tavalla ehdotettu järjestelmä varmistaisi, että eniten saastuttavia polttoaineita verotetaan korkeimmin. Veropohjan osalta soveltamisalaa siis laajennettaisiin tarkistetussa energiaverodirektiivissä koskemaan energiatuotteita tai käyttötarkoituksia, jotka ovat aiemmin jääneet EU:n energiaverotuksen ulkopuolella. Tämän myötä lentoliikenteen polttoaineena käytettävä lentopetroli ei olisi enää täysin vapautettu polttoaineverosta EU:n sisäisten matkojen osalta. Kymmenen vuoden aikana ilmastolle haitallisten polttoaineiden vähimmäisverokannat nousisivat vähitellen, kun taas näiden alojen kestäviin polttoaineisiin sovellettaisiin vähimmäisverokantana nollaverokantaa niiden käytön kannustamiseksi.²⁸²

Ehdotettu polttoainevero ei olisi ongelmallinen kansainvälisten sopimusten näkökulmasta, sillä laaja-alaisilla lentoliikennesopimuksilla EU voi muuttaa useita jäsenvaltioiden kahdenvälisten sopimusten määräyksiä. Kattavat lentoliikennesopimukset korvaavat kahdenväliset sopimukset, jotka yksittäiset jäsenvaltiot ovat tehneet kolmansien maiden kanssa. Useimmissa tapauksissa kyseisissä sopimuksissa sallitaan verotus jäsenvaltioiden alueella toimitetusta polttoaineesta käytettäväksi lentokoneessa, joka suorittaa lentoja EU:n sisällä.²⁸³ Direktiiviehdotuksessa rahtilennot jätetään kuitenkin polttoaineverotuksen ulkopuolelle, sillä polttoaineveron soveltaminen rahtilentoihin voisi olla ongelmallista Yhdysvaltojen ja EU:n *Open skies* -sopimuksen kannalta.²⁸⁴ Polttoaineveron kantamisen ei odotettaisi olevan myöskään hallinnollisesti ongelmallista, sillä jäsenvaltioilla on jo kokemusta polttoaineverojen keräämisestä muiden kuljetusmuotojen yhteydessä²⁸⁵.

²⁸¹ Euroopan komissio – Lehdistö tiedote 2021.

²⁸² Euroopan komissio 2021a, s. 3.

²⁸³ Euroopan komissio 2021a, s. 8.

²⁸⁴ Euroopan komissio 2021a, s. 35.

²⁸⁵ Euroopan komissio 2021a, s. 11.

Euroopan neuvosto tulee keskustelemaan *55-valmiuspaketista* muodostaakseen yhteisen kannan sen sisältämisestä ehdotuksista ja aloitteista. Myöhemmin EU:n ministerit eri neuvoston kokoonpanoissa vaihtavat näkemyksiä jokaisesta ehdotuksesta ja pyrkivät yhteisymmärrykseen yhteisestä kannasta.²⁸⁶ Ehdotuksen läpivieminen sellaisenaan voikin olla haastavaa SEUT 113 artiklan neuvoston yksimielisyysvaatimuksesta johtuen. Energiaverodirektiivin uudistuksen lisäksi komissio on julkistanut muun muassa lentoliikenteeseen kohdistuvan *ReFuelEU Aviation* -aloitteen. Sen tavoitteena on edistää kestävien lentopolttoaineiden käyttöä. Aloite velvoittaisi polttoaineiden toimittajia lisäämään kestävien polttoaineiden osuutta EU:n lentoasemilla tankattavasta lentopolttoaineesta.²⁸⁷

EU:n verotuksen ja tulliliiton pääosasto tilasi energiaverodirektiivin uudistuksen tueksi vaikutusarvioinnin lentoliikenteen verotukseen liittyen²⁸⁸. Selvityksessä mallinnettiin erilaisten verotusvaihtoehtojen vaikutuksia lentomatkustuksen kysyntään, hiilidioksidipäästöihin sekä verotuloihin. Tutkimuksesta selvisi, että niin polttoaineveron, lentolippuveron kuin näiden verojen yhdistelmänkin käyttöönotto kaupalliselle ilmailulle nostaisi lippujen hintoja ja vähentäisi lentomatkustuksen kysyntää.²⁸⁹ Lentoliikenteen harmonisoidun polttoaineveron vaikutuksia mallinnettiin ETA:n laajuisesti sovellettuna. Vaikutuksia mallinnettiin kolmella eri verokannalla: 0,17 euroa, 0,33 euroa ja 0,50 euroa per litra, mikä vastaa noin 4,82 euroa, 9,35 euroa ja 14,17 euroa per GJ. Hiilidioksidipäästöjen vähennykset suhteessa lähtötasoon vaihtelivat ETA:n sisäisillä lennoilla 6 prosentista 15 prosenttiin. Vaikka polttoainevero johtaisi pieneen parannukseen lentokoneiden polttoainetehokkuudessa, suurin osa päästöjen vähenemisestä johtuisi lippujen hintojen noususta johtuvasta kysynnän laskusta. Mallinnuksen mukaan mahdollinen koronaviruspandemiasta johtuva kysynnän hitaampi elpyminen vaikuttaisi näihin tuloksiin vain marginaalisesti. Kaiken kaikkiaan ETA:n sisäisten lentojen polttoaineveron toteuttamisvaihtoehdoilla on arvion mukaan huomattavia vaikutuksia hiilidioksidipäästöihin pitkällä aikavälillä. Mallissa kestävät lentopolttoaineet oli vapautettu polttoaineverosta. Polttoaineveron vaikutukset ja siitä johtuvat kysynnän muutokset vähentäisivät EU27:n kokonaistuotantoa noin 9 miljardilla eurolla (noin -0,05 %) vuoteen 2050 mennessä, jos oletetaan, että kerätyt tulot käytetään alijäämän vähentämiseen. Jos lentoliikenteen

²⁸⁶ *Eurooppa-neuvosto* 2022a.

²⁸⁷ *Euroopan komission tiedonanto* 2021, s. 10.

²⁸⁸ *Euroopan komissio* 2021b, s. 139.

²⁸⁹ *Euroopan komissio* 2021b, s. 146.

polttoaineen verottamisen seurauksena jotain muuta verotusta päätettäisiin keventää, kielteinen vaikutus BKT:seen olisi vielä pienempi.²⁹⁰

7.4 Kansainvälisen koordinaation haasteet

Koronaviruspandemian aiheuttamat terveys- ja talouskriisit ovat vaikuttaneet ja tulevat todennäköisesti jatkossakin vaikuttamaan matkustustarpeeseen, mikä saattaa aiheuttaa muutoksia pitkällä aikavälillä yritysten ja kuluttajien toimintatapoihin. Tämä taas tekee ilmailualan kysynnän ennusteista erittäin epävarmoja.²⁹¹ Tämä epävarmuus voi myös vaikuttaa valtioiden haluun ottaa käyttöön uusia veroja lentoliikenteelle. Pidemmällä aikavälillä muutokset kuluttajakäyttäytymisessä voivat johtaa rakenteellisiin muutoksiin lentoliikenteen kysynnässä. Vaikka Kiinan kotimaan lentojen kysynnän elpyminen viittaa siihen, että lentoliikenne saattaa palata kriisiä edeltäneelle tasolle, on liian aikaista sulkea pois esimerkiksi sitä vaihtoehtoa, että videoneuvottelut yleistyvät merkittävästi, ja näin ollen työmatkalennot vähentyvät.²⁹²

SEUT 113 artiklan edellyttämä neuvoston yksimielisyysvaatimus vaikeuttaa EU:n laajuisen veron käyttöönottoa. Ilmailualan tärkeys jäsenvaltioille vaihtelee²⁹³, mikä voi tehdä yksimielisyyteen pääsemisestä haastavaa. Onkin arvioitu, että esimerkiksi polttoaineveron käyttöön ottaminen EU:n sisäisille lennoille veisi aikaa ja saattaisi vaatia poikkeuksia, vaiheittaista käyttöönottoa ja erityisehtoja²⁹⁴. *Linnakangas ja Juanto* huomauttavat, että yksimielisyys on EU:ssa saavutettu veroasioissa vain silloin, kun jäsenvaltiot ovat saaneet sisällyttää veroon niiden vaatimia poikkeuksia²⁹⁵. Malta ja Kypros ovat lähes täysin riippuvaisia lentoyhteyksistä ja vastustavat lentoliikenteen verottamista. Lisäksi EU27:n 13 pienintä päästöjenaiheuttajajäsenvaltiota aiheuttaa vain 10 prosenttia EU27:n sisäisistä polttoaineista aiheutuvista päästöistä.²⁹⁶ Lentopolttoaineen verottamiselle voikin siis hyvin olla EU:ssa vastustusta.

Eräs haaste verotuksen kansainvälisessä koordinaatiossa onkin se, että mailla on kannuste olla osallistumatta veron käyttöönottamiseen, sillä osallistumattomuudesta voi

²⁹⁰ *Euroopan komissio* 2021b, s. 142.

²⁹¹ *Euroopan komissio* 2021a, s. 140.

²⁹² *OECD* 2020.

²⁹³ *Euroopan komissio* 2019, s. 116.

²⁹⁴ *Hemmings ym.* 2020, s. 4–5.

²⁹⁵ *Linnakangas – Juanto* 2018, s. 112.

²⁹⁶ *Hemmings ym.* 2020, s. 3.

saada kilpailuhyötyjä. Yhteiseen kansainväliseen veroon tai verokantojen harmonisointiin osallistumattomat maat voisivat hyödyntää syntynyttä kilpailuetua lisätäkseen markkinaosuuksiaan ja houkutellakseen muiden maiden lentoyhtiöitä käyttämään maansa lentokenttiä. Seurauksena maailmanlaajuiset päästöt vähenisivät vähemmän kuin ne olisivat muussa tapauksessa vähentyneet.²⁹⁷ Tämä ilmiö tunnetaan *vuotona*²⁹⁸ tai *hiilivuotona*²⁹⁹. Kilpailuedun saaminen yhteistyöhön osallistumattomuudesta sekä riski menettää markkinaosuutta osallistumalla veron soveltamiseen ovat voimakkaita kannustimia vapaamatkustamiselle³⁰⁰. Koska päästöt eivät jakaudu tasaisesti maiden kesken, veron tehokkuutta uhkaa paljon päästöjä aiheuttavien maiden osallistumattomuus veron käyttöönottoon³⁰¹.

Krenek ja Schratzenstaller huomauttavat, että esimerkiksi lentoliikenteen polttoainevero ei ole immuuni veronvälttämistästrategioille, vaikka se otettaisiin käyttöön koko EU:ssa, sillä lentokoneita saatettaisiin tankata EU:n ulkopuolisissa maissa³⁰². Myös tuoreessa energiaverodirektiivin uudistusehdotuksen tueksi laaditussa selvityksessä nostetaan esiin tämä riski: myös ETA-tasolla käyttöönotettuna polttoaineveron ympäristötehokkuus voisi heikentyä, jos lentoyhtiöt tankkaisivat lentokoneensa kohteissa, joissa polttoaineveroa ei sovelleta, ja käyttäisivät sitten samaa lentokonetta ETA:n sisäisillä lennoilla. Ympäristötehokkuus heikkenisi myös silloin, jos lentoyhtiöt siirtyisivät lentämään suuremman osan lennoistaan kolmansien maiden kohteisiin.³⁰³ Maaryhmien koordinoitujen veroratkaisujen tehokkuus riippuu hiilivuotojen todennäköisestä laajuudesta³⁰⁴. Kuten ympäristöveroissa yleensä, hiilivuoto on sitä pienempi, mitä suurempi on veron käyttöönottavien maiden ryhmä, sillä näin ympäristöveroja soveltamattomia tai alhaisella tasolla soveltavia *saasteparatiiseja* olisi vähemmän³⁰⁵. Lentoliikenteen veron maailmanlaajuisen käyttöönotto olisikin parempi paitsi lentoyhtiöiden kilpailukykyongelmien välttämiseksi myös veron välttämisen estämiseksi³⁰⁶.

Kansainvälistä koordinaatiota verotuksessa vaikeuttaa myös se, että vero ei todennäköisesti vaikuttaisi kaikkiin maihin samalla tavalla. *Tolin* analyysin mukaan

²⁹⁷ *Thalman* 2012, s. 459.

²⁹⁸ *Jones – Keen – Strand* 2012, s. 31.

²⁹⁹ *Thalman* 2012, s. 459.

³⁰⁰ *Thalman* 2012, s. 460.

³⁰¹ *Jones – Keen – Strand* 2012, s. 30.

³⁰² *Krenek – Schratzenstaller* 2017, s. 679.

³⁰³ *Euroopan komissio* 2021a, s. 141.

³⁰⁴ *Jones – Keen – Strand* 2012, s. 31.

³⁰⁵ *Thalman* 2012, s. 459.

³⁰⁶ *Krenek – Schratzenstaller* 2017, s. 683.

lentoliikenteen polttoainevero vaikuttaisi suhteettomasti enemmän saarivaltioihin³⁰⁷. Suomen osalta on huomioitava, että Suomi mielletään ulkomaanmatkailun ja rahtiliikenteen osalta saareksi, sillä esimerkiksi Keski-Eurooppaan kulkeminen maanteitä ja rautateitä pitkin on Suomesta hyvin hidasta³⁰⁸. Jos veroa sovellettaisiin alueellisesti eikä globaalisti, veroa perivä alue menettää markkinaosuutta veroa perimättömälle alueelle³⁰⁹. Tästä huolimatta on arvioitu, että kansainvälisen lentoliikenteen tapauksessa vähemminkin globaaleilla koordinoituilla toimilla kuten maaryhmän harmonisoidulla polttoaineverolla voisi silti olla merkittävä vaikutus maailmanlaajuisiin päästöihin ja huomattavaa tulopotentiaalia, koska lentoliikenteen harjoittajilla on suhteellisen rajalliset mahdollisuudet tankata aina siellä, missä verot ovat alhaisimmat.³¹⁰

³⁰⁷ Tol 2007, s. 137.

³⁰⁸ Niemistö ym. 2019, s. 15.

³⁰⁹ Tol 2007, s. 137.

³¹⁰ Keen – Parry – Strand 2012, s. 53.

8 LOPPUPÄÄTELMÄT

Ilmailualan kasvu on yhdistetty positiivisiin vaikutuksiin kuten talouskasvuun, mutta nykyään se yhdistetään myös uhkaan ilmastonmuutoksen vauhdittumisesta. Alaa onkin onnistuneesti kuvattu taistelulentäksi taloudellisten ja ympäristöllisten tavoitteiden välillä. Lentoliikenteen verotusta koskevassa kirjallisuudessa ja mediassa toistuu huoli siitä, että ilmailusta aiheutuvat ulkoiskustannukset kuten erilaiset kasvihuonekaasut ja muut haitat kuten äänihaitat jäävät markkinoilla osin huomioimatta, ja tällöin ilmailualalla vallitsee liiallinen kysyntä suhteessa sosiaalisesti tavoiteltavaan tasoon. Nykytilanteessa olemassa olevat markkinapohjaiset päästöjen hillitsemiseksi luodut keinot, kuten EU ETS ja CORSIA, keskittyvät vain hiilidioksidipäästöihin, ja näin ollen lentoliikenteen muut ulkoisvaikutukset jäävät siis näiden järjestelmien ulkopuolelle. Jos ilmailualan kasvu palautuu koronaviruspandemian jälkeen sen odotetulle tasolle, siitä voi olla tulossa yksi suurimmista fossiilisten polttoaineiden käytöstä aiheutuvien hiilidioksidipäästöjen lähteistä³¹¹. Ilmailualan kasvu ja tarve hillitä alan päästöjä toistuvat sekä lentoliikenteeseen ja sen päästöihin keskittyvässä kirjallisuudessa kuin virallislähteissäkin. Lentoliikenteen verotukseen onkin alettu kiinnittää enemmän huomiota myös akateemisessa kirjallisuudessa 2000-luvun alusta alkaen³¹². Lentoliikenteen lisäverottamisen suuntaan on monissa maissa tapahtunut käännteitä parina viime vuosikymmenenä: monissa Euroopan maissa on vaihtelevalla menestyksellä otettu käyttöön matkustajakohtaisia lentoveroja. EU:ssa keskustellaan tällä hetkellä jopa yhteisestä koordinoidusta ratkaisusta. Nämä kehityssuunnat kielivät ympäristötavoitteiden merkityksen kasvusta monissa Euroopan maissa sekä alleviivaavat lentoliikenteen verotuksen aiheen ajankohtaisuutta.

Kansainvälinen lentoliikenne on vapautettu kansainvälisissä sopimuksissa muun muassa polttoaineen valmisteverosta ja arvonlisäverotuksesta. Kansainvälisen lentoliikenteen voikin sanoa nauttivan veroetuuksista, ja kirjallisuudessa puhutaan kansainvälisen lentoliikenteen suotuisasta asemasta verotuksessa. Vähäinen verotus, nykyisten päästöjen hillitsemiskeinojen riittämättömyys sekä ilmailualan kasvuodotukset ovatkin kirjallisuudessa toistuvia argumentteja lentoliikenteen lisäverottamisen puolesta.

Lentopolttoaineen verottamattomuuden yhteydessä viitataan yhä nykypäivänä erityisesti vuoden 1944 Chicagon sopimukseen. Chicagon sopimus ei kuitenkaan estä

³¹¹ Teusch – Ribansky 2021, s. 13.

³¹² Krenek – Schratzenstaller 2017, s. 666.

kansainvälisen polttoaineen verottamista kokonaan, vaan siinä muun muassa vapautetaan verosta kohdemaan alueelle saapuvan lentokoneen tankissa olevat polttoaineet. Polttoaineen verottomuutta käsittelevät myös monet maiden väliset lentoliikennesopimukset, jotka usein sisältävät laajan verovapautuksen maiden välisen lentoliikenteen polttoaineelle. Kirjallisuudessa onkin puhuttu sidotuista käsistä lentopolttoaineen valmisteveroituksessa³¹³. Vaikka myös vuonna 2003 voimaan tullut energiaverodirektiivi estää lentopolttoaineen verottamisen kansainvälisillä lennoilla, jäsenmailla on direktiivin mahdollistama vapaus rajoittaa tätä vapautusta sopimalla kahdenkeskisillä sopimuksilla lentopolttoaineen verottamisesta jäsenmaiden välisillä lennoilla. Maat eivät kuitenkaan ole ottaneet käyttöön tällaista jäsenmaiden välistä polttoaineeveroa.

Lentoliikenteen veroetuudet saivat alkunsa ilmailualan alkuaikoina, jolloin nähtiin tarpeellisenä tukea nuorta ilmailualaa. Verovapautusten perusteltavuus nykypäivänä onkin kyseenalaistettu. Mallinuksilla on osoitettu, että nämä veroetuudet johtavat lentomatkojen suurempaan kysyntään³¹⁴. Eräs ratkaisu lentoliikenteen verottamisessa olisikin luopua näistä veroetuuksista. Näiden verovapautusten poistamista on pidetty kansallisia matkustajakohtaisia lentoveroja tehokkaampana keinona, jos lentokäyttäytymistä halutaan vähentää ilmastosyistä³¹⁵. Etenkin polttoaineeveroa on usein pidetty sopivana keinona verottaa lentoliikennettä, sillä tällöin vero kohdistuu polttoaineen kulutukseen, mikä on yhteydessä päästöjen määrään. Polttoaineevero voisi myös ohjata lentoyhtiöitä vähemmän saastuttavien koneiden tai polttoaineiden käyttämiseen, jos esimerkiksi vähemmän saastuttavat polttoaineet olisi vapautettu verosta. Verovapautusten poistaminen vaatisi kuitenkin sopimusten uudelleenneuvottelua. EU:lla on mahdollisuus neuvotella jäsenvaltioidensa puolesta lentoliikennesopimuksista.

EU:n jäsenvaltioissa tällä hetkellä kotimaan lentojen arvonlisävero on eräs yleisimpiä tapoja verottaa lentoliikennettä. Kuitenkin myös kotimaisen lentoliikenteen arvonlisäverokannat ovat perinteisesti normaalitasoa alhaisempia. Myös kotimaanlentojen polttoaineevero on mahdollista toteuttaa ilman oikeudellisia ongelmia, mutta siihen liittyy riski siitä, että lentoyhtiöt tankkaisivat koneitaan veroa soveltamattomien tai alhaisella tasolla soveltavien maiden kentillä. Lisäksi etenkin monissa pienissä maissa kotimaanlentojen osuus on pieni³¹⁶.

³¹³ Linnakangas – Juanto 2018, s. 111.

³¹⁴ Euroopan komissio 2019, s. 10.

³¹⁵ Linnakangas – Juanto 2018, s. 111.

³¹⁶ Larsson ym. 2019, s. 793.

Nykyiset verovapautukset on nähty kirjallisuudessa ongelmallisena monesta syystä. Ne esimerkiksi vääristävät kilpailua lentoliikenteen ja muiden kuljetusmuotojen välillä: Lentoliikenne on aliverotettu etenkin verrattuna tieliikenteeseen³¹⁷. Aliverotuksen tilanteessa myös potentiaalisia verotuloja jää keräämättä. Erään argumentin mukaan aliverotus tarkoittaa, että päättäjät luopuvat *Pigoun* verojen hyödyistä³¹⁸. *Pigoun* verojen yhteydessä puhutaan usein kaksoishyötyolettamasta, eli siitä, että perimällä ympäristöveroja saavutetaan sekä ympäristöhyötyjä että kerätään verotuloja, ja tällöin jotain muuta verotusta voidaan laskea. Kaksoishyötyolettaman toteutuminen on kuitenkin kyseenalaistettavissa jo lähtökohtaisesti, sillä se vaatisi verojen todella tuovan ympäristöhyötyjä, kansantaloudellisia hyötyjä sekä jonkin muun verotuksen alentamista. Ainakaan Ruotsin lentoveron tasoisella verolla tämä oletama ei toteudu³¹⁹.

Kansainvälisen lentoliikenteen verotusta on kuvattu uniikiksi siitä johtuen, että toisaalta ilmailu nauttii mainituista veroetuksista, mutta toisaalta lentoliikenteestä peritään osassa maista erityisiä lentoveroja³²⁰. Nämä verot ovat Euroopassa tyypillisesti matkustajakohtaisia lentolippuveroja, jotka peritään näiden valtioiden lentokentiltä lähtevistä matkustajista³²¹. Tällaisten lentolippuverojen etu on se, että ne eivät ole ongelmallisia kansainvälisten sopimusten kannalta toisin kuin kansainvälisen lentoliikenteen polttoainevero ja arvonlisäverot. Tästä syystä niitä onkin kuvattu toistaiseksi sopivimmiksi ympäristöpoliittisiksi keinoiksi päästöihin puuttumiseen³²².

Lentoveroja on otettu käyttöön eri syistä, joista ympäristösyyt ovat yleisiä. Esimerkiksi Saksan ja Itävallan lentoverot kehitettiin finanssikriisin säästötoimenpiteiksi, mutta näidenkin verojen saateasiakirjoissa mainitaan myös ympäristösyyt³²³. Tyypillisesti lentoverojen käyttöönottoa on perusteltu myös kansainvälisen lentoliikenteen verottamattomuudella. Monet näistä lentoveroista ovat kannustintyyppisiä ympäristöveroja, jotka pyrkivät vaikuttamaan kuluttajan matkustusmuodon valintaan.

Monet Euroopan lentoverot ovat etäisyysperusteisia. Niillä on tyypillisesti 2–3 etäisyysvyöhykettä, jonka perusteella veron suuruus määrittyy. Kuitenkin, koska etäisyysvyöhykkeitä on vain muutama, veroja on kritisoitu siitä, että ne ovat vain melko löyhästi

³¹⁷ Keen – Strand 2007, s. 6.

³¹⁸ Krenek – Schratzenstaller 2017, s. 673.

³¹⁹ Linnakangas – Juanto 2018, s. 111.

³²⁰ Euroopan komissio 2019, s. 13.

³²¹ Euroopan komissio 2019, s. 115.

³²² Linnakangas – Juanto 2018, s. 119.

³²³ Krenek – Schratzenstaller 2017, s. 674.

yhteydessä matkan pituuteen ja näin lentomatkustamisen ulkoisuuksien suuruuteen³²⁴. Tällaisia veroja onkin päästöohjauksen näkökulmasta kritisoitu siitä, että niillä on vain välillinen yhteys lentoliikenteen ulkoisuuksiin. Esimerkiksi toisin kuin polttoainevero, ne eivät kannusta vähäisempään polttoaineen käyttöön. Lentoverot kuten matkustajakohtaiset lentolippuverot vaikuttavat kuitenkin hintoja nostamalla lentomatkustamisen kysyntään, ja niitä voikin kuvailla kysynnänhallintatoimenpiteiksi. Monista olemassa olevista lentoveroista on tehty vaikutusarvioita, ja niistä piirtyy kuva varsin maltillisista veroista, joilla on melko vähäisiä ympäristövaikutuksia. Matalat verotasot ovatkin tyypillisiä ympäristöveroille³²⁵. Eräs yleisimmistä kirjallisuudessa toistuvista lentoverokritiikeistä liittyykin juuri verotasiin, jotka ovat liian alhaiset, jotta näillä veroilla voisi olla merkittäviä ympäristövaikutuksia tai jotta ne voisivat tuoda merkittäviä tuloja.

Lentoverojen toinen positiivinen ympäristövaikutus voisi olla se, jos lentoverojen tulot korvamerkittäisiin johonkin ympäristöhaittojen lievityshankkeeseen. Portugalin heinäkuussa 2021 käyttöönotettaman maltillisen 2 euron hiiliveron verotulot ohjataan ympäristörahasolle³²⁶. Tyypillisesti lentoverojen tulot ohjautuvat kuitenkin valtion yleisten menojen kattamiseen.

Euroopan lentoveroihin on tehty muutoksia jopa muutaman viime vuoden aikana. Joitain veroja on korotettu ja joidenkin verojen rakenteeseen on tehty muutoksia. Esimerkiksi Saksa on korottanut veroa merkittävästi etenkin lyhyille matkoille. Norja taas on muuttanut veronsa rakennetta niin, että veron suuruus on nyt riippuvainen määränpäästä, ja verolla on kaksi suuruusluokkaa. Lisäksi Portugali ja Alankomaat ovat ottaneet käyttöön omat lentoveronsa parin viime vuoden aikana. Lentoliikenteen lisäverottamisen suuntaan on siis tapahtunut käännteitä myös viime vuosina.

Sen, että verotasot säädetään alun alkaenkin alhaisiksi ja että jotkut maat ovat päätyneet laskemaan merkittävästi lentoverojaan tai jopa poistamaan ne kokonaan, voidaan nähdä kielivän verokilpailusta. Vaikka esimerkiksi esteet kansainvälisen lentoliikenteen polttoaineen verottamiselle poistettaisiinkin, monet maat eivät välttämättä silti päätyisi verottamaan lentoliikennettä kilpailukykyensä suojelemiseksi. Tästä syystä monet tutkijat ovat yhtä mieltä siitä, että yhteistyö lentoliikenteen verotuksen saralla olisi merkityksellistä niin kilpailun kuin päästövähennystenkin kannalta³²⁷. EU:n yhteistä veroratkaisua

³²⁴ *Krenek – Schratzenstaller* 2017, s. 671.

³²⁵ *Braathen* 2012, s. 240–241.

³²⁶ *Autoridade Nacional da Aviação Civil* 2022.

³²⁷ Ks. esim. *Niemistö* 2019, s. 3.

kansainväliselle lentoliikenteelle vaatiessa monet EU-maat ovat vedonneet siihen, että nykytilanne vääristää kilpailua sisämarkkinoilla³²⁸.

Kirjallisuudessa on esitetty näkemyksiä kansainvälisen koordinaation tarpeellisuudesta, mikäli lentoliikenteen verotuksessa halutaan saavuttaa ympäristöllisesti tehokkaita ratkaisuja³²⁹. Kansainvälisen koordinaation tapauksessa maiden, jotka ovat vastuussa suuresta osasta päästöistä, osallistumattomuus lentoliikenteen verottamiseen on riski koordinaation tehokkuudelle. Lentoliikenteen verojen käyttöönottamiseen osallistumattomat maat saisivat osallistumattomuudesta kilpailuetua, mikä toimii kannusteena olla verottamatta lentoliikennettä. Lentoyhtiöt saattaisivat siirtää toimintaansa veroa soveltamattomalle alueelle, ja sen seurauksena lentoliikenteen päästöt eivät laskisi niin paljon kuin ne olisivat muuten laskeneet. Tätä ilmiötä kutsutaan hiilivuodoksi.³³⁰ Hiilivuotojen laajuuteen vaikuttaa veron soveltamiseen osallistuvien maiden määrä sekä maantieteellinen sijainti. Hiilivuodot ovat mahdollisia myös vaikka koordinaatio tapahtuisi koko EU:n laajuudella. Hiilivuotojen riskiä on kuitenkin luonnehdittu rajalliseksi, sillä lentoyhtiöillä on todennäköisesti rajalliset mahdollisuudet siirtää toimintaansa suuressa mittakaavassa. Myös pienempien maaryhmien yhteistyöllä voisi tästä syystä olla lentoliikenteen tapauksessa hyötyä.³³¹

Euroopan komission vuoden 2021 heinäkuussa julkaisema *55-valmiuspaketti* sisältää energiaverodirektiivin uudistusehdotuksen. Uudistusehdotukseen kuuluu nykyisestä kansainvälisen lentoliikenteen polttoaineverovapautuksesta luopuminen ja vähimmäisverokantojen soveltaminen kansainvälisen lentoliikenteen polttoaineisiin. Direktiivin sujuvan täytäntöönpanon varmistamiseksi vähimmäisverokannat saavutettaisiin kymmenen vuoden siirtymäkauden aikana. Kestäviin vaihtoehtoihin polttoaineisiin ja sähköön sovellettaisiin nollavähimmäisverokantaa.³³² Direktiiviehdotuksen tueksi teetetyssä selvityksessä todetaan, että polttoaineverolla olisi ETA-tasolla sovellettuna merkittävä hiilidioksidipäästöjä laskeva vaikutus³³³. Myös Euroopan komission teettämän selvityksen mukaan uusilla tai korotetuilla lentoliikenteen veroilla olisi lentomatkustajien ja lentojen määrää laskeva sekä negatiivisia ympäristövaikutuksia vähentävä vaikutus. Niillä olisi kielteinen vaikutus ilmailualan välittömien työpaikkojen vähenemisen sekä välittömän

³²⁸ *Valtiovarainministerien yhteinen lausunto* 2019.

³²⁹ *Keen – Parry – Strand* 2012, s. 53–54.

³³⁰ *Jones – Keen – Strand* 2012, s. 31.

³³¹ *Keen – Parry – Strand* 2012, s. 53.

³³² *Euroopan komissio* 2021a, s. 22.

³³³ *Euroopan komissio* 2021b, s. 142.

arvonlisän pienentymisen muodossa, mutta vaikutus jäsenmaiden kokonaistyöllisyyteen, verotuloihin ja BKT:seen olisi kuitenkin lähellä nollaa.³³⁴

Energiaverodirektiivin uudistusehdotuksen hyväksyttäminen voi sellaisenaan olla haastavaa EU:n veroja koskevasta SEUT 113 artiklan neuvoston yksimielisyysvaatimuksesta johtuen. Ilmailun merkitys toimialana vaihtelee jäsenvaltioille. Jotkut EU:n jäsenmaat, kuten Kypros ja Malta, ovat toisia jäsenmaita riippuvaisempia lentoliikenteestä. Kirjallisuudessa onkin kyseenalaistettu, onko yksimielisyyden saavuttaminen ylipäätään realistista lähitulevaisuudessa, ainakaan ilman poikkeuksia³³⁵. *Linnakangas ja Juanto* arvioivat, että ilman yksimielisyysvaatimusta myös matkustajakohtaisesta lentoverosta voisi tulla tehokas ympäristöpoliittinen keino esimerkiksi veron vähimmäistasoon liittyvän EU-direktiivin muodossa³³⁶.

Tiivistäen voidaan sanoa, että tässä tutkielmassa muodostuu kuva lentoliikenteen verotuksen nykytilasta eräänlaisena muutostilana. Euroopan maiden tämänhetkistä tilannetta tarkasteltaessa vaikuttaa todennäköiseltä, että Euroopassa otetaan lähivuosina käyttöön uusia lentoveroja: esimerkiksi Belgia on ilmaissut aikomuksensa ottaa käyttöön oman lentoveron³³⁷. Suomessa lentoveroa koskeva kansalaisaloite on tällä hetkellä eduskunnan käsittelyssä. Käsittelyn tueksi tilatussa lentoverovaihtoehtojen vaikutuksia Suomeen selvittävässä raportissa päädytään siihen lopputulemaan, että Suomen kilpailukyvyyn kannalta kansallista lentoveroa parempi vaihtoehto olisi, jos ei globaali ratkaisu, niin ainakin EU:n laajuinen ratkaisu. Kuitenkin myös EU:n laajuinen ratkaisu heikentäisi EU:n lentoyhtiöiden kilpailuasemaa EU:n ulkopuolisiin lentoyhtiöihin.³³⁸

Koronaviruspandemia on vaikuttanut ilmailualaan ennennäkemättömällä tavalla³³⁹, ja se voi vaikuttaa maiden halukkuuteen verottaa tappioita kärsinyttä ilmailualaa. Pandemian myötä myös joidenkin maiden lentoverosuunnitelmat on keskeytetty. Pandemia on esimerkiksi hidastanut Ranskassa solidaarisuusveron korottamissuunnitelmia, ja veroa aiotaankin kehittää edelleen, kun lentoliikenne palaa vuoden 2019 tasolle³⁴⁰. On myös mahdollista, että pandemia vaikuttaa ihmisten lentämiskäyttäytymiseen esimerkiksi niin, että ennen lentoteitse toteutetut työmatkat vähenevät verkkokokousten yleistyessä.

³³⁴ Ks. esim. *Euroopan komissio* 2019, s. 116.

³³⁵ Ks. esim. *Hemmings ym.* 2020, s. 4–5.

³³⁶ *Linnakangas – Juanto* 2018, s. 120.

³³⁷ *PwC Belgium* 2021.

³³⁸ *Lapp ym.* 2022, s. 119.

³³⁹ *IATA* 2020.

³⁴⁰ *Ranskan hallituksen lehdistötiedote* 2021, s. 19.

Lentoliikenteen kasvuodotukset ovatkin epävarmoja, ja lentoliikenteen verotulevaisuutta on myös vaikea ennustaa.

Tämän tutkielman katsauksesta Euroopan lentoveroihin nousee esiin myös mielenkiintoisia jatkotutkimuksen aiheita. Euroopassa on otettu viime vuosina käyttöön uusia lentoveroja, eikä näiden verojen todellisia vaikutuksia ole vielä pandemiasta johtuen nähty. Lisäksi Euroopan lentoveroihin on tehty viime vuosina muutoksia, joten olemassa olevat selvitykset eivät välttämättä enää kuvaa lentoverojen nykyisiä vaikutuksia. Olisi-kin mielenkiintoista selvittää, millainen vaikutus näillä uusilla ja muutetuilla veroilla on esimerkiksi matkustajamääriin ja hiilidioksidipäästöihin.

LÄHTEET

Kirjallisuus

Bofinger, Heinrich – Strand, Jon: Calculating the Carbon Footprint from Different Classes of Air Travel. World Bank Policy Research Working Paper No. 6471. The World Bank 2013

Borbely, Daniel: A case study on Germany's aviation tax using the synthetic control approach. *Transportation Research Part A: Policy and Practice*, 2019, Vol. 126, s. 377–395.

Braathen, Nils A.: The political economy of environmental taxation. *Teoksessa Milne, Janet E. – Andersen, Mikael S (ed.): Handbook of Research on Environmental Taxation.* Edward Elgar Publishing 2012, s. 230–245.

Cairns, Sally – Newson, Carey: Predict and Decide – Aviation, Climate Change and UK Policy. Environmental Change Institute 2006.

Daley, Ben – Preston, Holly: Aviation and Climate Change: Assessment of Policy Options. *Teoksessa Gössling, Stefan – Upham Paul (ed.): Climate Change and Aviation: Issues, Challenges and Solutions.* First edition. Routledge 2009, s. 347–372.

Faber, Jasper – Huigen, Thomas: A study on aviation ticket taxes. CE Delft 2018.

Falk, Martin – Hagsten, Eva: Short-run impact of the flight departure tax on air travel. *International Journal of Tourism Research*, 2019, Vol. 21, No. 1, s. 37–44.

Gordijn, Hugo – Kolkman, Joost: Effects of the Air Passenger Tax: Behavioral responses of passengers, airlines and airports. KiM Netherlands Institute for Transport Policy Analysis 2011.

- Hemmings, Bill – Pache, Eckhard – Forsyth, Peter – Mundaca, Gabriela – Strand, Jon – Kågeson, Per*: Taxing Aviation Fuel in Europe. Back to the Future? *Transport & Environment* 2020. (*Hemmings ym.* 2020)
- Jones, Benjamin – Keen, Michael – Strand, Jon*: Fiscal Implications of Climate Change. Policy Research Working Paper WPS5956. The World Bank 2012.
- Juanto, Leila*: Matkailu ja verotus. Teoksessa *Lohiniva-Kerkelä, Mirva (toim.): Matkailuoikeus*. Lapin yliopistokustannus 2012, s. 173–207.
- Keen, Michael – Parry, Ian – Strand, Jon*: Market-based instruments for international aviation and shipping as a source of climate finance. Policy Research Working Paper WPS5950. The World Bank 2012.
- Keen, Michael – Strand, Jon*: Indirect Taxes on International Aviation. *Fiscal Studies*, 2007, Vol. 28, No. 1.
- Kosonen, Katri*: Regressivity of environmental taxation: myth or reality? Teoksessa *Milne, Janet E. – Andersen, Mikael S. (ed.): Handbook of Research on Environmental Taxation*. Edward Elgar Publishing 2012, s. 161–174.
- Krenek, Alexander – Schratzenstaller, Margit Waltraud*: Sustainability-oriented tax-based own resources for the European Union: a European carbon-based flight ticket tax. *Empirica*, 2017, Vol. 44, No. 4, s. 665–686.
- Lapp, Tuomo – Kantala, Tommi – Mäkinen, Sami – Haapamäki, Taina – Taskila, Tero – Honkatukia, Juha*: Verotus lentoliikenteen päästöohjauksessa: esiselvitys. Valtio-neuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2022:19. (*Lapp ym.* 2022)
- Larsson, Jörgen – Elofsson, Anna – Sterner, Thomas – Åkerman, Jonas*: International and national climate policies for aviation: a review. *Climate Policy*, 2019, Vol. 19, No. 6, s. 787–799. (*Larsson ym.* 2019)

Leicester, Andrew – O’Dea, Cormac: Aviation taxes. Teoksessa *Chote, Robert – Emmer-son, Carl – Miles, David – Shaw, Jonathan*: The IFS Green Budget: January 2008. The Institute for Fiscal Studies 2008, Lontoo, s. 187–210.

Linnakangas, Esko – Juanto, Leila: Lentoveron ylösnousu? Ilma- ja avaruusliikenteen verotus. Grano Oy, Helsinki 2018.

Macintosh, Andrew – Wallace, Lailey: International aviation emissions to 2025: Can emissions be stabilised without restricting demand? *Energy Policy*, 2009, Vol. 37. No. 1, s. 264–273.

McManners, Peter John: Developing policy integrating sustainability: A case study into aviation. *Environmental Science & Policy*, 2016, Vol. 57, s. 86–92.

Meijers, Daniël: Tax Flight: An Investigation into the Origins and Developments of the Exemption from various kinds of Taxation of International Aviation. Working paper: I05-E001. ICIS 2005.

Määttä, Kalle: Verolainsäädäntö ympäristönsuojelun ohjauskeinona. Teoksessa *Anderson, Edward – Kalima, Kai – Viherkenttä, Timo – Vihervuori, Pekka (toim.)*: In Memoriam Kari S. Tikka 1944-2006, Suomalainen Lakimiesyhdistys 2007, s. 284–293. (Määttä 2007)

Niemistö, Johanna – Soimakallio, Sampo – Nissinen, Ari – Salo, Marja: Lentomatkustuksen päästöt. Suomen ympäristökeskuksen raportteja, 2/2019. (Niemistö ym. 2019)

Pigou, Arthur Cecil: The Economics of Welfare. Fourth Edition. Macmillan and Co. Ltd, London 1932.

PwC Belgium: Belgian government announces measures to transition Belgian economy post-covid, 13.10.2021 (<https://news.pwc.be/belgian-government-announces-measures-to-transition-belgian-economy-post-covid/>), haettu 24.2.2022. (PwC Belgium 2021)

Seetaram, Neelu – Adedoyin, Festus F. – Ye, Shun: The impact of passenger taxes: The UK air passenger duty case. Teoksessa *Graham, Anne – Adler, Nicole – Niemeier, Hans-Martin – Betancor, Ofelia – Antunes, António Pais – Bilotkach, Volodymyr – Calderón, Enrique J. – Martini, Gianmaria (toim.)*: Air Transport and Regional Development Policies, Routledge 2020, s. 268–280.

Seetaram, Neelu – Song, Haiyan – Page, Stephen, J.: Air Passenger Duty and Outbound Tourism Demand from the United Kingdom. *Journal of Travel Research*, 2014, Vol. 53, No. 4, s. 476-487.

Sewill, Brendon: Fly now, grieve later. Aviation Environment Federation 2005.

Siemons, Anne – Schneider, Lambert – Wissner, Nora – Keimeyer, Friedhelm – Gores, Sabine – Graichen, Jakob: Options for regulating the climate impacts of aviation. Öko-Institut e.V 2021. (*Siemons ym. 2021*)

Sonnenschein, Jonas – Smedby, Nora: Designing air ticket taxes for climate change mitigation: insights from a Swedish valuation study. *Climate Policy*, 2019, Vol. 19, No. 5, s. 651–663.

Teusch, Jonas – Ribansky, Samuel: Greening international aviation post COVID-19: What role for kerosene taxes? OECD Taxation Working Papers, No. 55, OECD Publishing 2021.

Thalmann, Philippe: Global Environmental Taxes. Teoksessa *Milne, Janet E. – Andersen, Mikael S. (ed.)*: Handbook of Research on Environmental Taxation. Edward Elgar Publishing 2012, s. 456-476.

Tol, Richard S. J.: The impact of a carbon tax on international tourism. *Transportation Research Part D: Transport and Environment*, 2007, Vol. 12, No. 2, s. 129–142.

Vesa-Matti Lahti (Sitra): Lentoliikenteen suuret aikeet päästöjen hyvittämisestä (<https://www.sitra.fi/artikkelit/lentoliikenteen-suuret-aikeet-paastojen-hyvittamisesta/>), 15.01.2019. *Vierailtu 15.12.2019. (Sitra 2019)*

White, Quinton – Agrawal, David R. – Williams, Jonathan W.: Taxation in the Aviation Industry: Insights and Challenges. *Transportation Research Record: Journal of the Transportation Research Board*, 2019, Vol. 2673, No. 9, s. 666–673.

Zuidberg, Joost: The implications of air travel taxes. *Journal of Airport Management*, 2015, Vol. 10, No. 1, s. 64-72.

Virallis- ja puolivirallislähteet

Agenzia Entrate: Imposta sui voli dei passeggeri di aerotaxi - Che cos'è (<https://www.agenziaentrate.gov.it/portale/schede/pagamenti/imposta-erariale-sui-voli--dei-passeggeri-di-aerotaxi/cosa-imposta-aerotaxi?page=pagamentiimpostecitt>), haettu 27.5.2022. (*Agenzia Entrate 2022*)

Asian käsittelytiedot KAA 1/2020 vp.

Autoridade Nacional da Aviação Civil: Taxa de Carbono (<https://www.anac.pt/vPT/Generico/taxacarbono/Paginas/TaxadeCarbono.aspx>), haettu 23.2.2022. (*Autoridade Nacional da Aviação Civil 2022*)

Belastingdienst: Dutch air passenger tax (<https://www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/bldcontenten/belastingdienst/business/air-passenger-tax/dutch-air-passenger-tax/dutch-air-passenger-tax>), haettu 23.2.2022. (*Belastingdienst 2022*)

Eerste Kamer der Staten-Generaal: 35.645 Nouvelle Wet vliegbelasting (https://www.eerstekamer.nl/wetsvoorstel/35645_nouvelle_wet_vliegbelasting), haettu 23.2.2022. (*Eerste Kamer der Staten-Generaal 2020*)

electronic Irish Statute Book: S.I. No. 130/2014 - Air Travel Tax (Abolition) Order 2014, 7.3.2014 (<https://www.irishstatutebook.ie/eli/2014/si/130/made/en/print>), haettu 23.2.2022. (*Irlannin lentomatkataveron poistamismääräys 2014*)

Eurooppa-neuvosto: Euroopan vihreän kehityksen ohjelma (<https://www.consilium.europa.eu/fi/policies/green-deal/>), haettu 10.3.2022. (Eurooppa-neuvosto 2022b)

Eurooppa-neuvosto: Euroopan vihreän kehityksen ohjelma: 55-valmiuspaketti (<https://www.consilium.europa.eu/fi/policies/green-deal/eu-plan-for-a-green-transition/>), haettu 10.3.2022. (*Eurooppa-neuvosto 2022a*)

Euroopan komissio: Commission Staff Working Paper, New Sources of Financing for Development: A Review of Options, SEC(2005) 467. Brussels, 5.4.2005. (*Euroopan komissio 2005*)

Euroopan komissio: Commission staff working document, Impact assessment report, SWD(2021) 641 final. Brussels, 14.7.2021. (*Euroopan komissio 2021b*)

Euroopan komissio: Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle, COM(2021) 550 final. Bryssel 14.7.2021. (*Euroopan komission tiedonanto 2021*)

Euroopan komissio: Proposal for a Council Directive, restructuring the Union framework for the taxation of energy products and electricity (recast), COM(2021) 563 final. Brussels, 14.7.2021. (*Euroopan komissio 2021a*)

Euroopan komissio: Taxes in the Field of Aviation and their impact. Julkaistu 6.6.2019. (*Euroopan komissio 2019*)

Euroopan komissio: VAT Expert Group, VEG No 062, VAT rules for passenger transport (taxud.c.1(2015)1511740 – EN), 29.3.2017. (*Euroopan komission ALV-asiantuntijaryhmä 2017*)

Euroopan komissio – Lehdistötiedote: Revision of the Energy Taxation Directive (ETD): Questions and Answers, 14.7.2021

(https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_21_3662), haettu 24.2.2022. (*Euroopan komissio – Lehdistötiedote 2021*)

Finansutskottets betänkande 2018/19:FiU1, Statens budget 2019 Rambeslutet. (*Ruotsin valtiovarainvaliokunnan mietintö 2018*)

Gouvernement.fr: Écologie : nouvelles réglementations pour les transports aérien et routier, 10.7.2019 (<https://www.gouvernement.fr/ecologie-nouvelles-reglementations-pour-les-transports-aerien-et-routier>), haettu 23.2.2022. (*Ranskan hallituksen tiedote 2019*)

GOV.UK: Historic rates for Air Passenger Duty (<https://www.gov.uk/guidance/rates-and-allowances-for-air-passenger-duty-historic-rates>), haettu 11.3.2022. (*GOV.UK 2022b*)

GOV.UK: Rates for Air Passenger Duty (<https://www.gov.uk/guidance/rates-and-allowances-for-air-passenger-duty>), haettu 23.2.2022. (*GOV.UK 2022a*)

HE 158/1991 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle matkustajaverolaiksi.

HM Treasury: Consultation on aviation tax reform: Summary of responses to the consultation. (*HM Treasury 2021*)

HM Treasury: Reform of Air Passenger Duty: a consultation. The Stationery Office, 2011. (*HM Treasury 2011*)

House of Commons: Autumn Budget and Spending Review 2021: A Stronger Economy for The British People, HC 822. Julkaistu 27.10.2021. (*House of Commons 2021*)

IATA: Air Passenger Market Analysis April 2020 (<https://www.iata.org/en/iata-repository/publications/economic-reports/air-passenger-monthly-analysis---apr-2020/>), haettu 9.3.2022. (*IATA 2020*)

IATA: Austria to halve Air Travel Tax, 8.3.2017 (<https://airlines.iata.org/news/austria-to-halve-air-travel-tax>), haettu 23.2.2022. (*IATA 2017*)

IATA: IATA Forecast Predicts 8.2 billion Air Travelers in 2037. Press Release No: 62, 24.10.2018 (<https://www.iata.org/pressroom/pr/Pages/2018-10-24-02.aspx>), haettu 21.2.2022. (*IATA 2018*)

ICAO: About ICAO (<https://www.icao.int/about-icao/Pages/default.aspx>), haettu 24.2.2022. (*ICAO 2022c*)

ICAO: Foundation of the International Civil Aviation Organization (https://www.icao.int/about-icao/Pages/AR/foundation-of-icao_AR.aspx), haettu 24.2.2022. (*ICAO 2022a*)

ICAO: ICAO and the United Nations (<https://www.icao.int/about-icao/History/Pages/icao-and-the-united-nations.aspx>), haettu 24.2.2022. (*ICAO 2022b*)

ICAO: ICAO's Policies on Taxation in the Field of International Air Transport, Doc 8632-C/968, Third edition — 2000. Hyväksytty 24.2.1999. (*ICAO 2000*)

KAA 1/2020 vp: Lentovero (https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/EduskuntaAloite/Documents/KAA_1+2020.pdf), haettu 23.2.2022.

Keskuskauppakamari: Keskuskauppakamarin asiantuntijalausunto kansalaisaloitteesta: *KAA* 1/2020 vp Lentovero (<https://kauppakamari.fi/lausunto/keskuskauppakamarin-asiantuntijalausunto-kansalaisaloitteesta-kaa-1-2020-vp-lentovero/>), haettu 11.3.2022. (*Keskuskauppakamarin asiantuntijalausunto kansalaisaloitteesta: KAA 1/2020 vp Lentovero*)

Ministère de la transition écologique: Aeronautical taxes (<https://www.ecologie.gouv.fr/en/node/863>), haettu 23.2.2022. (*Ministère de la transition écologique 2022*)

Ministère de la transition écologique: Presentation of the bill to the Council of Ministers, 10.2.2021

(https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/2021.02_FrenchClimateLaw_PressKit.pdf), haettu 23.2.2022. (*Ranskan hallituksen lehdistötiedote 2021*)

Monenväläinen sopimus Euroopan yhteisen ilmailualueen perustamisesta. L 285/3, 16.10.2006.

OECD: Joint meeting of Tax and Environment Experts, The Political Economy of the Norwegian Aviation Fuel Tax, COM/ENV/EPOC/CTPA/CFA(2005)18/FINAL. Julkaistu 23.11.2005. (*OECD 2005*)

Ollikainen, Markku (Suomen ilmastopaneeli): Asiantuntijalausunto, Kansalaisaloite: lentovero KAA 1/2020 vp. Valtiovarainvaliokunnan verojaosto, 19.3.2021 (https://www.ilmastopaneeli.fi/wp-content/uploads/2021/08/Ilmastopaneelin-asiantuntijalausunto_kansalaisaloite-lentoverosta_final.pdf), haettu 11.3.2022. (*Suomen ilmastopaneelin lausunto kansalaisaloitteesta KAA 1/2020 vp lentovero*)

Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelma 10.12.2019: Osallistava ja osaava Suomi – Sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä yhteiskunta (https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/161931/VN_2019_31.pdf?sequence=1&isAllowed=y), haettu 10.3.2022. (*Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelma 2019*)

Regeringens proposition 2018/19:99, Vårändringsbudget för 2019. (*Ruotsin hallituksen esitys 2018/19:99*)

Regjeringen.no: Flypassasjeravgiften legges om 1. april, 14.03.2019 (<https://www.regjeringen.no/no/dokumentarkiv/regjeringen-solberg/aktuelt-regjeringen-solberg/fin/pressemeldinger/2019/flypassasjeravgiften-legges-om-1.-april/id2632367/>), haettu 23.2.2022. (*Norjan hallituksen lehdistötiedote 2019*)

Riksoverheid: Political statement: Joint statement on EU coordination for aviation pricing by the Ministers of Finance, 7.11.2019, (<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2019/11/07/political-statement-joint-statement-on-eu-coordination-for-aviation-pricing-by-the-ministers-of-finance-%E2%80%93-7-november-2019>), haettu 24.2.2022. (*Valtiovainministerien yhteinen lausunto 2019*)

Rygge: About the airport (<https://www.ryg.no/about-the-airport/>), haettu 23.2.2022. (*Rygge 2022*)

Scottish Government: Air Departure Tax (<https://www.gov.scot/policies/taxes/air-departure-tax/>), haettu 23.2.2022. (*Scottish Government 2022*)

Skatteetaten: Flypassasjeravgiften oppheves frem til 1. juli 2022 (<https://www.skatteetaten.no/en/business-and-organisation/vat-and-duties/excise-duties/about-the-excise-duties/air-passenger-tax/midlertidig-opphevet>), haettu 23.2.2022. (*Skatteetaten 2022c*)

Skatteetaten: Mineral product tax (<https://www.skatteetaten.no/en/business-and-organisation/vat-and-duties/excise-duties/about-the-excise-duties/mineral-product/>), haettu 11.3.2022. (*Skatteetaten 2022a*)

Skatteetaten: Rate for: Air passenger tax (<https://www.skatteetaten.no/en/rates/air-passenger-tax/?year=2022#rateShowYear>), haettu 11.3.2022. (*Skatteetaten 2022b*)

Skatteutskottet: Skatteutskottets yttrande, Vårändringsbudget för 2019, 2018/19:SkU5y. (*Ruotsin verolautakunnan lausunto 2018*)

Skatteverket: Tax on Air Travel (<https://www.skatteverket.se/servicelankar/otherlanguages/inenglish/businessesandemployers/startingandrunningaswedishbusiness/payingtaxesbusinesses/taxonairtravel.4.41f1c61d16193087d7f5348.html>), haettu 22.2.2022. (*Skatteverket 2022*)

- SOU*: En svensk flygskatt, Betänkande av Utredningen om skatt på flygresor, SOU 2016:83. (*Ruotsin hallituksen lentomatrustuksen verotusta koskeva mietintö 2016*)
- Trafi*: EU:n lentoliikenteen päästökauppa 3.5.2019 (<https://www.traficom.fi/fi/liikenne/ilmailu/eun-lentoliikenteen-paastokauppa>). Haettu 15.12.2019. (*Trafi 2019*)
- Transportstyrelsen*: En svensk flygmarknad i förändring: Flygskatten, miljömedvetenhet och svagare ekonomi bakom minskat flygande, TSL 2020-538. (*Transportstyrelsen 2020*)
- Transportstyrelsen*: Första halvåret med flygskatt, TSL 2018-8525. (*Transportstyrelsen 2019*)
- Unitaid*: About us (<https://unitaid.org/about-us/#en>), haettu 23.2.2022. (*Unitaid 2022b*)
- Unitaid*: Donors (<http://unitaid.org/how-we-work/donors/#en>), haettu 23.2.2022. (*Unitaid 2022a*)
- Unternehmensservice Portal*: Flugabgabe (<https://www.usp.gv.at/steuern-finanzen/weitere-steuern-und-abgaben/flugabgabe.html>), haettu 23.2.2022. (*Unternehmensservice Portal 2022*)
- Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminta*: Verotus lentoliikenteen päästöohjauksessa (<https://tietokayttoon.fi/-/verotus-lentoliikenteen-paastoohjauksessa>), haettu 22.2.2022. (*Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminta 2022*)
- ZOLL.DE*: Tax rates (https://www.zoll.de/EN/Businesses/Aviation-tax/Taxation-principles/Tax-rates/tax-rates_node.html), haettu 22.2.2022. (*ZOLL.DE 2022*)

Oikeuskäytäntö

Asia C-346/97 *Braathens Sverige AB v. Riksskatteverket*. Oikeustapauskokoelma 1999 I-03419.

Yhdistetyt asiat C-164/15 P ja C-165/15 P *Aer Lingus Ltd, Ryanair Designated Activity Company ja Irlanti v. komissio*, Sähköinen oikeustapauskokoelma 2016.