Talousvaliokunnalle 26.1.2023
TaV@eduskunta.fi

Jenna Päläs
Itä-Suomen yliopisto
Oikeustieteiden laitos
(jenna.palas@uef.fi)

LAUSUNTO

Asia: U 92/2022 vp – Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission asetusehdotuksesta lyhytaikaisia vuokramajoituspalveluja koskevien tietojen keräämisestä ja jakamisesta sekä asetuksen (EU) 2018/1724 muuttamisesta (lyhytaikainen majoitustoiminta)

Kiitän Talousvaliokuntaa kutsusta asiantuntijakuulemiseen ja mahdollisuutta lausua Euroopan komission antamasta asetusehdotuksesta lyhytaikaisia vuokramajoituspalveluja koskevien tietojen keräämisestä ja jakamisesta.

Asetusehdotuksen tavoitteena on muun ohella lisätä digitaalisten alustapalveluiden (esim. *Airbnb*, *Booking.com*, *Vrbo*) ja alustavälitteisen matkailun läpinäkyvyyttä. Lähtökohtaisesti pidän asetusehdotusta kannatettavana esimerkiksi ilmiön tilastoinnin ja yhdyskuntasuunnittelun näkökulmasta. Asuinhuoneistojen lyhytaikaisluovutusilmiön tilastointitarve on laajasti tunnistettu. Tutkimushankkeissa on tuotu esiin, että ilmiön eri ulottuvuuksien ja vaikutuksien tarkastelu on tarpeen ilmiön monimuotoisuuden vuoksi. Tiedonkeruun tarpeita on noussut muun muassa kunnallisilta rakennusvalvonnoilta, isännöitsijäyrityksiltä ja pelastusviranomaisilta. Matkakohteiden tiedolla johtaminen ja alueiden kehittämistyö hyötyisivät myös tilastoinnista.[1]

Lisäksi etenkin jäsenvaltioiden rajat ylittävien verkkoalustojen kohdalla asetusehdotus yhdenmukaistaisi tietojen keräämisen käytäntöjä sisämarkkina-alueella, ja siten edistäisi niin alustapalveluiden kuin niissä tarjottavien majoituspalveluiden ja asuinhuoneistojen lyhytaikaisluovutusten vapaata liikkuvuutta. Asetusehdotuksen tavoitteita ja vaikutusalaa voisi kuitenkin vielä tarkentaa sen perusteena olevien politiikka-alojen osalta. Lisäksi selkeyttämistä kaipaisi myös asetuksen suhde muuhun EU-sääntelyyn tulisikin selkeyttää.

Esitän lisäksi asiassa seuraavat huomioni, jotka koskevat

- kansallisten olosuhteiden ja rekisteröintitarpeen tunnistamista,
- valittuja käsitteitä ja termejä,
- asetusehdotuksen soveltamisalaa ja rekisteröintimenettelyn piirissä olevaa toimijakenttää,

[1] Alustavälitteistä matkailua ja asuntojen lyhytaikaisluovutusten ilmiötä koskevat näkemykseni perustuvat tutkimus- ja kehityshanketyöskentelyyn, jota olen tehnyt yhdessä matkailututkimuksen asiantuntijoiden kanssa. Tähän tutkimusryhmään kuuluvat yliopistolehtori Maria Hakkarainen (Lapin yliopisto), yliopisto-opettaja Salla Jutila (Lapin yliopisto), lehtori Petra Paloniemi (Lapin amk) ja väitöskirjatutkija Kati Rahikainen (Lapin yliopisto). Tutkimushankkeistamme lisätietoa: < https://shareabletourism.com/>.

- rekisteröinnin edellytyksiä ja seuraamusvalikoimaa, ja
- rekisteröintimenettelyn kansalliseen käyttöönottoon liittyviä kysymyksiä.

Kansallisten erityisolosuhteiden huomiointi ja rekisteröintitarpeen tunnistaminen

Asetusehdotuksen rekisteröintijärjestelmän ja säännöksien tarkastelussa tulisi kiinnittää huomiota siihen, miten asetusehdotus mahdollistaa kansallisten erityisolosuhteiden huomioinnin. Lisäksi tulisi tunnistaa, mitkä ovat kansalliset rekisteröintitarpeet eli millaiseen toimintaan rekisteröintitarve Suomessa kohdistuu, ja mahdollistaako asetusehdotus tiedon keräämisen näihin tarpeisiin.

Asetusehdotuksessa nostetaan keskeisemmäksi sääntelyn yhteiskunnalliseksi syyksi alustavälitteisen asuinhuoneistojen lyhytaikaisluovutusten vaikutukset asuntomarkkinoihin ja paikallisyhteisöihin. Isoissa eurooppalaisissa kaupungeissa liikamatkailu ja asuintojen hintatason nousu kasvaneen kysynnän vuoksi ovat olleet paikallisiin kohdistuvia negatiivisia vaikutuksia. Toinen yhteiskunnallinen peruste ehdotuksessa on viranomaisten haasteet saada tehokkaasti tietoa alustoilta.

Suomesta ei ole tutkimukseen perustuvaa tietoa asuinhuoneistojen lyhytaikaisluovutusten vastaavanlaisista vaikutuksista asuntojen saatavuuteen tai hintatasoon. Isojen eurooppalaisten matkailukaupunkien tilanteet eivät siten ole suoraan verrannollisia suomalaisten kaupunkien olosuhteisiin. Esimerkiksi Rovaniemellä majoituskapasiteetti ei ole riittänyt matkailukysyntään vastaamiseen. Tällöin asuntojen lyhytaikaisluovutus on täydentänyt majoituskapasiteettia sekä lisännyt matkailua ja alueen palveluiden käyttöä. Joillakin syrjäseuduilla lyhytaikaisluovutus on ollut jopa luo majoituskapasiteetin. Kansainvälisissä tutkimuksissa on myös havaittu, että asunhuoneistojen alustavälitteinen lyhytaikaisluovutus vastaa erilaiseen matkailukysyntään kuin perinteisten hotellien tarjoamat palvelut.

Sen sijaan olennainen tietojen keräämis- ja rekisteröintitarve saattaisi liittyä haja-asutusalueilla ja syrjäseuduilla, etenkin väestöllisesti pienten kuntien alueella sijaitsevien loma-asuntojen alustavälitteiseen tarjoamiseen. Väestötietojärjestelmän tiedot muun muassa loma-asuntojen käytössäolotilanteesta eivät vastaa todellista käyttötapaa esimerkiksi silloin, jos huoneistoa ei ole kirjattu vakituiseksi asuinpaikaksi, mutta tosiasiallisesti huoneistossa oleskellaan jatkuvasti ja ympärivuotisesti alusta- ja muiden palveluiden mahdollistamana. Kyseisiä väestötietojärjestelmän tietoja käytetään esimerkiksi pelastushallinnossa, poliisin toiminnassa ja infrastruktuurin suunnittelussa. Merkittävät erot väestötietojärjestelmän tietojen ja tosiasiallisen käyttöasteen välillä saattavat esimerkiksi johtaa siihen, ettei paikallisia resursseja kohdenneta oikein tai resurssien riittävyydestä ei saada käsitystä. Jäsenvaltiot eivät voisi vaatia tietoja alustoilta, jotka eivät ole asetuksen soveltamiskehyksessä (resitaali 4), joten soveltamisalaa koskevien säännösten muotoiluun tulee kiinnittää huomiota.

Terminologiaongelmasta

Asetuksen englannin- ja suomenkielisissä versioissa ilmiöstä puhutaan lyhytaikaisina vuokramajoituspalveluina. Asetuksessa valittu termi on ristiriitainen ja sisältää käsitteellisiä elementtejä vastakkaisista oikeustoimista. Oikeudellisesti

perustellumpaa olisi puhua asuinhuoneistojen lyhytaikaisluovutuksista ja niitä välittävistä verkkoalustoista. Tällainen termi olisi oikeudellisesti kattava käsittäen niin vertaismajoituksen (peer-to-peer accommodation), ammattimaisen asuinhuoneistojen käytön lyhytaikaisen asumisen tarpeisiin (short-term renting) kuin asuinhuoneistossa harjoitettavan majoitustoiminnan (esim. huoneistohotellit). Lyhytaikaisluovutus käsittäisi asuinkäyttöön luvitettujen ja kaavoitettujen asuintilojen tarjoamisen lyhytaikaisiin majoitus- tai asuintarpeisiin.

Suomen kansallinen sääntely ei tällä hetkellä käsitteellisesti täysin tunnista asuinhuoneistojen lyhytaikaisluovutusta. Asuinhuoneiston vuokrauksesta annettu laki (481/1995) tunnistaa vain pidempiaikaiseen asumiseen perustuvat vuokrasuhteet. Majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annettu laki (308/2006) koskee ammattimaisesti tapahtuvaa tilapäistä majoitusta. Ainoa erottava tekijä näiden kahden huoneiston käytön muodon välillä on oleskelun tilapäisyys. Asetusehdotuksen järjestelmän käyttöönotto edellyttää myös kansallisen käsitteistön mukautusta. Ammattimainen tai ei-ammattimainen asuinhuoneistojen lyhytaikaisluovutuksen kahtiajako voisi olla yksi tapa käsitteellistää ilmiötä. Tässä yhteydessä tulee huomioida, että ammattimaisen ja ei-ammattimaisen toiminnan erottelu on kansallisen sääntelyn määriteltävissä. Suomen osalta tämä kysymys on yhä avoin, eikä selkeitä kriteerejä ammattimaisen tai ei-ammattimaisen toiminnan erottelulle ole.

Raportointi- ja ilmoitusvelvollisten piiriin liittyvät huomiot

Asuinhuoneistojen lyhytaikaisluovutus on hyvin monimuotoinen ilmiö. Tunnetuimpien alustapalveluiden lisäksi huoneistoja voidaan tarjota muiden sivustojen ja välitysorganisaatioiden kautta. Huoneistoja voidaan tarjota esimerkiksi *Tori.fi*:ssä ja *Lomarengas.fi*-palvelussa. Lisäksi huoneistoja voi vuokrata erilaisille jälleenvuokrausyrityksille (esim. *Forenom, Kotimaailma, 2ndHomes*), jotka tarjoavat niitä eteenpäin omaan lukuunsa muun muassa tilapäiseen majoittumiseen kuin erilaisiin asumisen tarpeisiin (esim. työkeikat, hätämajoitus jne.).

Asetuksen piirissä olevaa alustapalveluiden käsitettä tulee tarkentaa. Lyhytaikaista vuokramajoituspalvelua tarjoavalla ’verkkoalustalla’ tarkoitettaisiin digipalvelusäädöksen ((EU) 2022/2065) määritelmän mukaista verkkoalustaa, joka antaa majoittujille mahdollisuuden tehdä etäsopimuksia majoittajien kanssa lyhytaikaisten vuokramajoituspalvelujen tarjoamista varten. Asetusehdotuksen resitaalissa 8 todetaan, että sivustot, jotka yhdistävät majoittajat ja majoittujat ilman merkittävämpää roolia sopimuksen synnyssä, ovat asetuksen soveltamisalan ulkopuolella. Keskeistä soveltamisalan kannalta näyttää olevan sopimuksen syntyminen alustapalvelussa, mikä ei itsessään ole selvärajaisesti määritelty. Onko sääntelyn piirissä vain alustat, joissa on varausjärjestelmä ja joka välittää maksusuoritukset? Tarkoittaako asetusehdotuksen määritelmä, ettei esimerkiksi jälleenvuokrausyrityksen sivujen kautta tehty varaus olisi soveltamisalan piirissä? Kerätäänkö jälleenvuokrausyritysten harjoittamasta lyhytaikaisluovutuksista tietoa vain silloin, kun ne toimivat itse säädöksen piirissä olevalla alustalla?

Lisäksi majoittajien piiri on laaja. Majoittaja voi olla omaa asuntoaan tai työpaikkakunnalla kakkoskotiaan tarjoava yksityishenkilö, asuntosijoittaja, institutionaalinen asuntosijoittaja, jälleenvuokrausyritys, hotelli tai muu majoituspalvelualan toimija sekä matkailuyritykset. Majoittajalla tarkoitetaan

asetusehdotuksessa luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä, joka tarjoaa tai aikoo tarjota ammattimaisesti tai muutoin kuin ammattimaisesti lyhytaikaista vuokramajoituspalvelua korvausta vastaan lyhytaikaista vuokramajoitusta välittävän verkkoalustan kautta. Siten asetus asettaisi ilmoitusvelvollisuuden myös ei-ammattimaisille majoittajille, kuten omaa asuntoaan tarjoavalle. Onko jälkimmäisessä tilanteessa edes tarpeellista kerätä tietoa, jos asunnossa oleskelu rinnastuu vieraiden ja tuttujen majoittamiseen?

Käytännössä majoittajille säädettävä rekisteröintivaatimus ja sen kansallinen käyttöönotto tarkoittaisi toiminnan aloittamisen edellytystä ja markkinoille tulon vaatimusta. Edes majoitusyrityksille ei ole Suomessa säädetty rekisteröintivaatimusta toiminnanharjoittamisen edellytykseksi.

Ammattimaisilta ja liiketoimintaa harjoittavilta on kylläkin perusteltua edellyttää laajaakin tiedon luovutusta yhteiskunnallisten vaikutusten vuoksi. Sen sijaan laaja tiedonantovaatimus ja esimerkiksi kuluttajansuojaa ja esteettömyyttä koskevien seikkojen arviointi ja ilmoittaminen on etenkin satunnaisesti ja pienimuotoisesti toimintaa harjoittavien yksityishenkilöiden näkökulmasta suhteeton. On huomioitava, että asuinhuoneistojen lyhytaikaisluovutusta harjoittavat myös yksityishenkilöt omissa tai työskentelypaikkakunnilla sijaitsevissa kodeissaan. Tällöin kotirauhan piirissä yksityisyys, tietosuojanäkökulmat ja kerättävän tiedon välttämättömyys korostuvat. Olisikin arvioitava, tulisiko rekisteröintivaatimus rajata koskemaan ammattimaisesti toimintaa harjoittavia tai yritystoiminnassa, kuten sijoitusyhtiötoiminnassa, tapahtuvaan toimintaan.

Rekisteröintivaatimuksen ja soveltamisalan kannalta keskustelua vaativa määrittely sisältyy resitaaliosioon 6, jossa asetuksen soveltamisalaan kuuluvaksi, lyhytaikaiseksi luovutukseksi katsotaan alle vuoden vuokrausjaksot. Tällainen ajallinen rajaus tarkoittaa, että Suomen oikeuden mukaan vakiintuneesti huoneenvuokrasuhteiksi katsottavat, kuukausiksi tehtävät vuokrasuhteet tulisivat rekisteröintivaatimuksen piiriin, mikäli vuokrasopimus päätetään alustalla: vaatimus koskisi esimerkiksi 3 tai 6 kuukauden kestoisten vuokrasuhteiden tarjoamista opiskelua, keikkatyötä tai evakkoasumista varten. Tämä olisi merkittävä muutos ja julkisvallan interventio suomalaisiin vuokramarkkinoihin. Asuinhuoneistojen vuokraaminen tulisi rekisteröintivelvoitteen alaiseksi. Muutosta pitäisikin pohtia siitä näkökulmasta, lisääkö se perusteettomasti hallinnollista taakkaa ja kustannuksia niin vuokramarkkinoiden osapuolten kuin viranomaistoiminnan resursoinnin näkökulmasta. Asetuksen tavoitteina myös mainittiin hallinnollisen taakan keventäminen. Perustellumpaa asetuksen tavoitteiden ja sääntelykohteen kannalta olisi määritellä soveltamisalan piirissä olevat lyhytaikaisluovutukset alle 30 vuorokauden kestäviksi jaksoiksi. Näin asetuksen toimenpiteet kohdistuisivat välittömimmin matkailuun, joka on yksi politiikka-ala, johon asetus perustuu.

Rekisteröinnin edellytykset ja seuraamusluotoiset toimenpiteet

Asetustekstistä ei käynyt selkeästi ilmi, millä tavalla rekisteröinti ja rekisteröintitunnuksen myöntäminen on sidottu kansallisiin toiminnan harjoittamista koskeviin vaatimuksiin. Toisin sanoen rekisteröintimenettelyn ja kansallisten

edellytysten suhdetta tulisi selkiyttää. Lisäksi viranomaisten todentamismenettelyä ja seuraamuksia koskevassa artiklassa 6 määriteltyjen seuraamusluontoisten toimenpiteiden suhdetta kansalliseen, aineellisoikeudelliseen sääntelyyn tulee tarkastella. Onko esimerkiksi alustalta poistamista koskeva vaatimus oikeutettu tehdä vain tiedon antamatta jättämisen tai virheellisyyden perusteella, vai voidaanko rekisteröintitunnus poistaa ja majoittujan poistamista koskeva vaatimus tehdä kansallisen, aineellisen sääntelyn perusteella?

Rekisteröitymismenettelyn mahdolliseen käyttöönottoon liittyvä huomio: yhteensopivuus kansallisen sääntelyn kanssa

Asetusehdotus jättää jäsenvaltioille mahdollisuuden päättää rekisteröintimenettelyn käyttöönotosta. Viimeinen huomioni ei välittömästi liity itse asetusehdotukseen, vaan sen mahdolliseen käyttöönottoon ja Suomen aineellisoikeudellisen sääntelyn yhteisvaikutuksiin.

Suomessa asuinhuoneiston lyhytaikaisluovutukset ovat herättäneet asunto-osakeyhtiöoikeudellisia kysymyksiä taloyhtiökohtaisista vaikutuksista ja niihin puuttumisesta sekä maankäyttö- ja rakentamislain soveltamiseen liittyviä epäselvyyksiä. Etenkin asetuksen yhteisvaikutukset maankäyttö- ja rakennuslain (MRL) 125.5 §:n ja tulevan rakentamislain kanssa edellyttäisivät lähempää tarkastelua. Tällä hetkellä keskeinen epäselvyys koskee sitä, onko asuinhuoneiston lyhytaikaisluovutukset sallittua, asumiskäyttöön rinnastuvaa käyttöä, vai kiellettyä, majoituskäytöksi määrittyvää. Olennaiset asuinhuoneistojen käyttötarkoituksen muutokset edellyttävät rakentamislupaa ja tietyin edellytyksin poikkeamislupaakin. Oikeuskäytännössä käyttötarkoituksen muutoksen olennaisuus on sidottu asuinhuoneiston käytön vaikutusten epätyypillisyyteen (kaavaan ja rakentamislupaan nähden), joka on kuitenkin korostetun tapauskohtainen, tilannesidonnaisesti määrittyvä kriteeri. Haasteita liittyy myös kunnallisten rakennusvalvontaviranomaisten näkökulmasta perustuslaillisen viranomaistoiminnan laillisuusvaatimuksen toteutumiseen ja hallintolain mukaisen selvittämisvelvollisuuden laajuuteen.

Asetus jättää toiminnan oikeudellisen luokittelun ja ammattimaisuuden määrittelyn kansallisen sääntelyn varaan. Kansallisesti toiminnan oikeudellinen luokittelu ja sallittavuus on aineellisena kysymyksenä yhä avoin, eikä oikeuskäytännössä ole juurikaan tarkasteltu kuin selvässä liiketoiminnassa harjoitettavaa lyhytaikaisluovutustoimintaa. Onkin epäselvää, muuttaako esimerkiksi lyhytaikaisluovutuskäyttö asuinhuoneiston käyttötarkoitusta olennaisesti vaikkapa työssäkäyntipaikkakunnalla olevaa asuntoa osan ajasta tarjoavan näkökulmasta. Etenkin muutamia asuntoja tarjoavien asuntosijoittajien ja 1-2 huoneistoa tarjoavan yksityishenkilöiden asema on oikeudellisesti vaikeasti jäsentyvä. Voimassa oleva sääntely tai muu oikeus ei tällä hetkellä sisällä selkeää kriteeristöä tai tulkintaohjetta kunnallisille rakennusvalvontaviranomaisille, yksityishenkilöille tai elinkeinoelämälle. Sääntely ei myöskään täysin tunnista asuinhuoneistojen lyhytaikaisluovutusten ilmiötä, kuten yksityishenkilöltä toiselle tapahtuvaa vertaismajoittamista. Tilanne on johtanut siihen, että eri kuntien rakennusvalvontaviranomaisissa on sääntelyä tulkittu

ja sovellettu eri tavalla. Koska sallitun ja kielletyn väliset erotteluperusteet eivät ole selkeitä, liikutaan perusoikeusherkällä alueella.

Yksilöiden perusoikeudet ja oikeusturva huomioiden ei olisi kestävää, mikäli asetuksella säädettäisiin majoittajille velvoite rekisteröintiin ja rekisteröintimenettely otettaisiin Suomessa käyttöön, mutta kansallisesti itse aineellisoikeudellinen kysymys toiminnan sallittavuudesta on epäselvä. Yksilöiden oikeuksien ja velvollisuuksien perustasta tulisi säätää selkeästi laissa, ja tällä hetkellä kunnallisten rakennusvalvontaviranomaisten kirjavat käytännöt voivat johtaa toiminnanharjoittajan kannalta ennakoimattomiin ja kohtuuttomiin lopputuloksiin. Onkin selvitettävä, liittyykö rekisteröintijärjestelmän käyttöönottoon yksilöille oikeusturvariskiä esimerkiksi silloin, kun toiminnanharjoittaja asetuksen mukaisesti rekisteröityy ja rekisteri-ilmoituksen perusteella viranomainen kieltää toiminnan. Tuleeko rekisteri-ilmoituksesta ja siinä tehtävästä luokittelusta (ks. resitaali 11) toiminnan sallittavuutta määrittävä teko, joka käytännössä johtaa viranomaisharkinnan poistumiseen? Tämän vuoksi asetuksen tiedonkeruumekanismia ei tulisi ottaa käyttöön, ennen kuin toiminnan sallittavuutta koskeva rajanveto on kansallisesti ratkaistu ja/tai viranomaiskäytännöt riittävällä tavalla yhdenmukaistettu.

Rovaniemellä 26.1.2023

Jenna Päläs
OTT in spe, yliopistonlehtori
Itä-Suomen yliopisto
Oikeustieteiden laitos