Valiokunnan mietintö SuVM 3/2026 vp─ TS 53/2026 vp

Suuri valiokunta

Ehdotus EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUS kehyksestä jäsenvaltioiden toimenpiteille asumisen kohtuuhintaisuuden ja saatavuuden turvaamiseksi (kohtuuhintaista asumista koskeva säädös)

JOHDANTO

Vireilletulo

Euroopan komissio antoi 9 päivänä syyskuuta 2026 ehdotuksen (COM (2026) 599 final) Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi kehyksen luomiseksi jäsenvaltioiden toimenpiteille asumisen kohtuuhintaisuuden ja saatavuuden turvaamiseksi (kohtuuhintaista asumista koskeva säädös). Komissio toimitti ehdotuksen Euroopan unionista tehtyyn sopimukseen ja Euroopan unionin toiminnasta tehtyyn sopimukseen liitetyn toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen soveltamisesta tehdyn pöytäkirjan N:o 2 mukaisesti eduskunnalle 22 päivänä syyskuuta 2026.

Ympäristövaliokunta päätti 3 päivänä marraskuuta 2026 esittää suurelle valiokunnalle, että suuri valiokunta tarkastelisi komission ehdotusta kohtuuhintaisen asumisen säädökseksi Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (SEU) 5 artiklan 3 kohdassa määritellyn toissijaisuusperiaatteen kannalta. Ympäristövaliokunta katsoi viitaten lausuntoonsa YmVL 33/2026 vp - U 67/2026 vp, että ehdotusta ei voida pitää ehdoitta toissijaisuusperiaatteen mukaisena ja että ehdotus kaventaa jäsenvaltioiden ja kuntien tosiasiallista harkintavaltaa asunto-, kaupunki- ja maapolitiikan sekä kaavoituksen toimialoilla, jotka Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen mukaan kuuluvat pääosin kansalliseen toimivaltaan.

Suuri valiokunta päätti 4 päivänä marraskuuta 2026 ottaa asian käsiteltäväksi ja laatia asiasta mietinnön ehdotukseksi eduskunnan kannaksi asetusehdotuksen yhteensopivuudesta toissijaisuusperiaatteen kanssa.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:
- asuntoneuvos Tommi Laanti, ympäristöministeriö
- hallitusneuvos Jaana Junnila, ympäristöministeriö

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:
- professori Juha Raitio

Hyväksytty
3.1

- professori Jukka Snell

ASETUSEHDOTUS

Ehdotuksen tavoite

Komission mukaan ehdotuksen tarkoituksena on luoda yhteinen EU-kehys asuntojen lyhytvuokrausta (Airbnb-tyyppinen toiminta) tai asuntojen muuta kuin vakituista käyttöä koskeville rajoituksille. Asetuksessa määriteltäisiin, milloin ja miten jäsenvaltiot voivat asettaa tällaisia rajoituksia. Rajoitusten tulisi asetusehdotuksen mukaan perustua asuntojen kohtuuhintaisuuden tai saatavuuden turvaamiseen. Rajoituksia voitaisiin asettaa alueilla, jotka jäsenvaltioiden toimivaltaiset viranomaiset olisivat määritelleet asuntopulasta kärsiviksi alueiksi asetusehdotuksen mukaisesti.

Komission mukaan tavoitteena on parantaa oikeusvarmuutta, jotta jäsenvaltiot tietäisivät, milloin ja miten asumisen kohtuuhintaisuuden ja saatavuuden turvaamiseksi voidaan tehdä rajoituksia ilman, että ne rikkovat EU:n sisämarkkinasääntöjä.

Asetusehdotuksen pääasiallinen sisältö

Asetusehdotuksen mukaan asetuksella perustettaisiin yhteinen kehys asuntojen kohtuuhintaisuuden ja saatavuuden turvaamiseksi toteutettaville toimenpiteille.

Asetusta sovellettaisiin toimenpiteisiin, joilla rajoitetaan lyhytaikaista vuokraustoimintaa asuinkiinteistöissä. Sitä sovellettaisiin myös toimenpiteisiin, joilla rajoitetaan sellaisen maa-alueen tai asuinkiinteistön hankintaa tai käyttöä, jota ei hankita pääasiallista asuntoa varten tai käytetä pääasiallisena asuntona. Kummassakin tapauksessa soveltamisen edellytyksenä olisi, että toimenpiteet ovat perusteltuja asuntojen kohtuuhintaisuuden ja saatavuuden turvaamisen tarpeen vuoksi.

Asetuksessa määriteltäisiin ne toimenpideryhmät, joita jäsenvaltiot voisivat asetuksen puitteissa käyttää. Toimenpiteellä tarkoitettaisiin jäsenvaltiossa lailla, asetuksella tai hallinnollisella toimella annettuja säännöksiä. Lyhytaikaisen vuokrauksen rajoitukset eivät voisi kohdistua majoittajan vakituisessa käytössä olevaan asuntoon. Maa-alueen ja asuinkiinteistön hankinnan ja käytön rajoitukset olisivat asetuksen soveltamisalassa, jos aluetta tai kiinteistöä ei hankita pääasiallista asuntoa varten tai käytetä pääasiallisena asuntona.

Asetuksessa säädettäisiin asuntopulan arvioinnista. Alue voitaisiin määrittää asuntopulasta kärsiväksi, jos asuntojen hinta-tulosuhde olisi vähintään kahdeksan, suhde olisi pitkällä aikavälillä kasvanut ja asuntopulan arvioitaisiin jatkuvan myös tulevina vuosina. Komissiolle annettaisiin toimivalta myöhemmin muuttaa laskentamenetelmän kynnysarvoja delegoiduilla säädöksillä. Asuntopulasta kärsivä alue olisi rajattava niin pieneksi kuin on tarpeen kohtuuhintaisuuden ja saatavuuden turvaamiseksi.

Asetuksessa säädettäisiin toimenpiteiden syrjimättömyys-, tarpeellisuus- ja suhteellisuusvaatimuksista. Toimenpiteet eivät saisi syrjiä muiden jäsenvaltioiden kansalaisia tai yrityksiä. Toimivaltaisen viranomaisen olisi osoitettava, että lyhytaikaisella vuokrauksella tai muun kuin vakituisen asumisen tarkoituksiin tapahtuvalla asunnon käytöllä on ollut vähintään kolmen vuoden ajan merkittävä kielteinen vaikutus asuntojen saatavuuteen tai kohtuuhintaisuuteen kyseisellä alueella. Toimenpiteiden olisi oltava rajattuja, välttämättömiä ja tavoitteen saavuttamiseen soveltuvia. Viranomaisten olisi arvioitava myös vähemmän rajoittavien vaihtoehtojen riittävyys.

Asetusehdotuksen mukaan toimenpiteitä voitaisiin hyväksyä enintään viideksi vuodeksi kerrallaan, minkä jälkeen toimivaltaisen viranomaisen olisi arvioitava niiden edellytykset uudelleen.

Asianosaisilla olisi oltava mahdollisuus saattaa viranomaisen arviot tuomioistuimen tutkittaviksi. Viranomaisten olisi julkaistava toimenpiteet sekä niiden perusteena olevat arviot, alueellinen soveltamisala ja voimassaoloaika.

Asetusehdotuksen mukaan komissiolle siirrettäisiin toimivalta antaa SEUT 290 artiklassa tarkoitettuja delegoituja säädöksiä, joilla voitaisiin muuttaa kynnysarvoja sekä liitettä laskennassa käytettävien tietojen, kynnysarvojen, indikaattorien ja menetelmän osalta. Muutosten edellytyksenä olisi, että asiaankuuluvat tilastotiedot tai muu luotettava näyttö osoittavat objektiivisen kehityksen, jonka vuoksi muutokset ovat tarpeen asuntojen kohtuuhintaisuuteen kohdistuvien paineiden tarkan mittaamisen varmistamiseksi.

Komission arvio ehdotuksen toissijaisuusperiaatteen mukaisuudesta

Komissio pitää asetusehdotusta toissijaisuusperiaatteen mukaisena. Komissio toteaa ehdotuksessaan, että asuntopolitiikka, kaupunkisuunnittelu ja maankäytön sääntely kuuluvat edelleen ensisijaisesti jäsenvaltioiden toimivaltaan. Komission mukaan jäsenvaltiot eivät kuitenkaan itse pysty tehokkaasti selventämään, millä edellytyksillä asuntojen kohtuuhintaisuuden ja saatavuuden turvaamiseen liittyvät, sisämarkkinoille rajoituksia aiheuttavat toimenpiteet ovat unionin oikeuden mukaisia. Tämä luo oikeudellista epävarmuutta ja johtaa unionin oikeuden epäyhtenäiseen soveltamiseen. Unionin toiminnan lisäarvo syntyy siitä, että luodaan yhteinen kehys kyseisten edellytysten arvioinnille. Komissio perustelee ehdotuksen toissijaisuusperiaatteen mukaisuutta myös sillä, että ehdotuksella säilytetään toimivaltaisten viranomaisten harkintavalta päättää, ovatko toimenpiteet tarpeen ja mitkä toimenpiteet ovat tarkoituksenmukaisia paikalliset olosuhteet huomioon ottaen.

Valtioneuvoston arvio ehdotuksen toissijaisuusperiaatteen mukaisuudesta

Valtioneuvosto on arvioinut asetusehdotusta ja muodostanut siihen kantansa kirjelmässä U 67/ 2026 vp. Valtioneuvoston arvion mukaan komissio ei ole osoittanut toissijaisuusperiaatteen ehtojen täyttymistä riittävän konkreettisesti. Komissio ei ole osoittanut, että ehdotus lisäisi oikeusvarmuutta suhteessa nykyiseen oikeustilaan. Se ei ole myöskään osoittanut, miten ehdotettu kehys takaisi unionin oikeuden yhtenäisemmän soveltamisen sisämarkkinoilla. Kehyksen yhteys sisämarkkinoiden esteisiin on valtioneuvoston näkemyksen mukaan välillinen,

ja sen toimivuus tehokkaana sisämarkkinaesteiden ennaltaehkäisemisen keinona on epävarma. Komissio ei ole osoittanut toimiensa tarpeellisuutta tai lisäarvoa, joten ehdotusta ei valtioneuvoston arvion mukaan voida pitää ehdoitta toissijaisuusperiaatteen mukaisena.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Yleistä

(1) Eduskunnalla on oikeus valvoa toissijaisuusperiaatteen noudattamista Euroopan unionista tehtyyn sopimukseen ja Euroopan unionin toiminnasta tehtyyn sopimukseen liitetyn toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen soveltamisesta annetun pöytäkirjan (N:o 2) nojalla ja antaa EU:n toimielimille perusteltu lausunto syistä, joiden perusteella se arvioi, ettei tarkastelun kohteena oleva esitys ole toissijaisuusperiaatteen mukainen.

(2) Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (SEU) 5 artiklan 3 kohdassa määrätyn toissijaisuusperiaatteen mukaan unioni toimii aloilla, jotka eivät kuulu sen yksinomaiseen toimivaltaan, ainoastaan siinä tapauksessa ja siltä osin kuin jäsenvaltiot eivät voi keskushallinnon tasolla tai alueellisella taikka paikallisella tasolla riittävällä tavalla saavuttaa suunnitellun toiminnan tavoitteita, vaan ne voidaan suunnitellun toiminnan laajuuden tai vaikutusten vuoksi saavuttaa paremmin unionin tasolla.

(3) Suuri valiokunta tunnistaa ne haasteet, joita Euroopassa on kohtuuhintaiseen asumiseen liittyen. Valiokunta pitää tavoitteita kohtuuhintaisesta asumisesta ja asuntomarkkinoiden toimivuudesta tärkeinä. Suuri valiokunta kiinnittää kuitenkin ympäristövaliokunnan lausuntoon (YmVL 33/2026 vp) viitaten huomiota seuraaviin näkökohtiin.

Toissijaisuusperiaate

(4) Suuri valiokunta katsoo, että komissio ei ole osoittanut toissijaisuusperiaatteen ehtojen täyttymistä riittävän konkreettisesti. Valiokunta katsoo valtioneuvoston tavoin, että kyseessä olevan asetusehdotuksen osalta toissijaisuutta tulisi arvioida sen perusteella, onko ehdotettu lyhytvuokraustoimintaa ja asuntojen muuta käyttöä koskevien rajoitustoimenpiteiden edellytysten täsmentäminen ylipäätään tarpeellista ja toteuttaako se sille asetetut tavoitteet oikeusvarmuuden lisääntymisestä ja unionin oikeuden yhtenäisemmästä soveltamisesta.

(5) Suuri valiokunta katsoo, että komissio ei ole osoittanut, että ehdotus lisäisi oikeusvarmuutta suhteessa nykyiseen oikeustilaan. Oikeusvarmuuden sijaan asetus saattaisi lisätä epävarmuutta liittyen asuntopulasta kärsivien alueiden määrittämiseen ja mahdollisesti muuttuviin kriteereihin.

(6) Komissio ei ole myöskään osoittanut, miten ehdotettu kehys takaisi unionin oikeuden yhtenäisemmän soveltamisen sisämarkkinoilla. Kehyksen yhteys sisämarkkinoiden esteisiin on vain välillinen ja sen toimivuus tehokkaana sisämarkkinaesteiden ennaltaehkäisemisen keinona on epävarma.

(7) Suuren valiokunnan mielestä komission toissijaisuusperusteluissa ei ole arvioitu riittävästi, miten ehdotuksen tavoitteet saavutettaisiin paremmin unionin tasolla kuin jäsenvaltioiden toimesta. Valiokunta katsoo valtioneuvoston tavoin, ettei komissio ole osoittanut toimiensa tarpeellisuutta tai lisäarvoa. Ehdotusta voidaan siten pitää toissijaisuusperiaatteen näkökulmasta ongelmallisena.

Suhteellisuusperiaate

(8) Suuri valiokunta kiinnittää myös huomiota ehdotuksen suhteellisuusperiaatteen mukaisuuteen. Suhteellisuusperiaatteen mukaisesti unionin toiminnan sisältö ja muoto eivät saa ylittää sitä, mikä on tarpeen perussopimusten tavoitteiden saavuttamiseksi (SEU 5 artiklan 4 kohta).

(9) Valtioneuvosto toteaa kirjelmässään, että komission ehdotukseen sisältyvä suhteellisuusperiaatetta koskeva arviointi jää puutteelliseksi. Komissio ei arvioi yhteisen kehyksen käyttöönotosta aiheutuvia hyötyjä suhteessa siitä aiheutuviin velvoitteisiin ja hallinnollisiin kustannuksiin, vaan tyytyy yleisellä tasolla kuvaamaan ehdotuksen sisältöä ja tavoitteita. Olisi arvioitava tarkemmin, missä määrin asetusehdotuksen eri vaatimukset ovat tarpeen sisämarkkinoiden toiminnan parantamiseksi. Lisäksi olisi arvioitava, ovatko vaatimukset oikeasuhtaisia vaihtelevissa olosuhteissa, myös sellaisten kuntien ja muiden toimijoiden näkökulmasta, joiden hallinnolliset ja taloudelliset resurssit ovat rajalliset.

(10) Valtioneuvoston alustavan arvion mukaan ehdotus saattaisi aiheuttaa paikallisille, alueellisille ja valtakunnallisille viranomaisille merkittävää hallinnollista taakkaa. Ehdotuksessa säädettyjen vaatimusten soveltaminen yhdenmukaisesti kaikilla alueilla voisi muodostua haasteelliseksi, koska paikalliset olosuhteet vaihtelevat merkittävästi jäsenvaltioiden sisällä ja välillä. Alueiden määrittely, indikaattorien seuranta sekä toimenpiteiden välttämättömyyden, oikeasuhtaisuuden ja alueellisen rajauksen osoittaminen lisäisivät viranomaisten työtä Suomessa. Taakka kohdistuisi erityisesti kuntiin. Suuri valiokunta yhtyy ympäristövaliokunnan tavoin valtioneuvoston arvioihin ja huoleen siitä, miten asetusehdotus ottaa huomioon paikallisten olosuhteiden merkittävän vaihtelun eri jäsenvaltioiden sisällä ja välillä.

Toimivalta

(11) Suuri valiokunta pitää tärkeänä, että jäsenvaltioiden toimivaltaa asuntopolitiikan, maankäytön ja kaavoituksen osalta kunnioitetaan. Suuri valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että käytännössä asetuksella voitaisiin ohjata ja rajoittaa kansallisen asunto- ja kaupunkipolitiikan sekä maankäytön ja kaavoituksen toimenpiteitä sisämarkkinoiden toiminnan parantamisen sijasta.

(12) Suuri valiokunta katsoo, että ehdotuksella voisi olla suuria välillisiä vaikutuksia, sillä asuntopolitiikka on laaja-alainen ja useista eri säädöksistä ja muista politiikkatoimista koostuva kokonaisuus, jossa tarpeet vaihtelevat eri aikoina ja alueilla. Erilaiset kiinteistöjen ja rakennusten käyttöä koskevat rajoitukset ovat osa asuntopolitiikan kokonaisuutta, ja niillä voidaan toteuttaa erilaisia esimerkiksi asuntomarkkinoihin, asumisviihtyisyyteen ja -turvallisuuteen sekä ympäristönsuojeluun liittyviä tavoitteita ja sovittaa näitä yhteen.

(13) Valiokunta kiinnittää lisäksi huomiota siihen, että jäsenvaltioiden tilanteet eroavat toisistaan huomattavasti. Jäsenvaltioiden asuntopolitiikan ratkaisut ovat hyvin erilaisia ja kehittyneet omien erityispiirteidensä mukaisesti. Ehdotettu yksityiskohtainen sääntely ei soveltuisi hyvin jäsenvaltioiden erilaisiin olosuhteisiin.

(14) Suuri valiokunta pitää esimerkiksi ongelmallisena sitä, että asetuksessa määriteltäisiin EU-tasoiset yksityiskohtaiset kriteerit asuntopulasta kärsivien alueiden määrittelylle. Alueen määrittäminen asuntopulasta kärsiväksi, jos hinta-tulosuhde on vähintään kahdeksan, olisi liian kaavamainen malli.

(15) Suuri valiokunta kiinnittää ympäristövaliokunnan tavoin huomiota siihen, että pelkkä asuntojen hinta-tulosuhde ei kuvaa Suomen alueellisesti eriytyneitä markkinoita, vuokra-asumista eikä omakustannusperiaatteella toimivan kohtuuhintaisen asuntokannan merkitystä. Suomessa merkittävä osa kohtuuhintaisesta asuntokannasta perustuu omakustannusperiaatteella toimiviin, valtion tukemiin vuokra-asuntoihin, joiden vuokrataso ei määräydy markkinahintojen perusteella. Tällöin asuntojen hinnat voivat nousta ilman, että omakustannusvuokrat nousevat samalla tavalla. Toisaalta rakennuskustannusten, korkojen tai rahoituksen kallistuminen voi heikentää kohtuuhintaisen tuotannon edellytyksiä, vaikka asuntojen markkinahinnat eivät viittaisi hintaongelmaan. Pelkkä omistusasuntojen hintatasoon perustuva mittari ei siten kerro vuokra-asumisen hinnasta tai siitä, kuinka hyvin kohtuuhintaisen vuokra-asumisen järjestelmä toimii. Suomen asuntomarkkinoiden ongelmat ovat voimakkaasti paikallisia, eikä sama indikaattori välttämättä tunnista esimerkiksi kasvukeskusten sisäisiä eroja tai muita kuin asuntojen hintojen ja tulojen suhteeseen liittyviä ongelmia. Asuntopulasta kärsivien alueiden määrittelemisen tulisi perustua pelkän hintatiedon sijaan tai ohella myös vuokrien kehityksen tarkasteluun eri alueilla.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS

Suuren valiokunnan päätösehdotus:

> *Eduskunta päättää antaa suuren valiokunnan mietinnön SuVM 3/2026 vp mukaisen perustellun lausunnon, jonka mukaan komission ehdotus (COM(2026) 599 final) Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi kehyksen luomiseksi jäsenvaltioiden toimenpiteille asumisen kohtuuhintaisuuden ja saatavuuden turvaamiseksi (kohtuuhintaista asumista koskeva säädös) on esitetyssä muodossa toissijaisuusperiaatteen vastainen.*

Valiokunnan mietintö SuVM 3/2026 vp

Helsingissä 11.11.2026

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Sinuhe Wallinheimo kok
1. varapuheenjohtaja Laura Huhtasaari ps
2. varapuheenjohtaja Pinja Perholehto sd
jäsen Sanna Antikainen ps
jäsen Eva Biaudet r
jäsen Juho Eerola ps
jäsen Ritva Elomaa ps
jäsen Elisa Gebhard sd
jäsen Timo Harakka sd
jäsen Pertti Hemmilä kok
jäsen Ville Kaunisto kok
jäsen Teemu Keskisarja ps
jäsen Mai Kivelä vas
jäsen Jani Kokko sd
jäsen Terhi Koulumies kok
jäsen Mika Lintilä kesk
jäsen Helena Marttila sd
jäsen Jouni Ovaska kesk
jäsen Susanne Päivärinta kok
jäsen Antti Rinne sd
jäsen Onni Rostila ps
varajäsen Inka Hopsu vihr
varajäsen Aleksi Jäntti kok
varajäsen Martin Paasi kok
varajäsen Mika Riipi kesk

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Kaisa Männistö