

Saate

Ympäristöministeriön rakennetun ympäristön osastolle

**Esitys selvityksen käynnistämiseksi lyhytaikaisuokrauksen liittyvien
lainsäädäntömuutostarpeiden arvioimiseksi**

Rovaniemen kaupunki

Tiivistelmä

Jakamistalouden toimintamallit muokkaavat tällä hetkellä asunto- ja majoituspalvelumarkkinoita. Digitaalisten alustayritysten (Airbnb, Vrbo) välityksellä yksityiset asuinhuoneistojen ja muiden asuintilojen omistajat ja haltijat voivat tarjota toiselle alustakäyttäjälle tilojaan lyhytaikaiseen käyttöön. Alustojen lisäksi asuinhuoneistoja voidaan vuokrata erilaisille välitysorganisaatioille jälleenvuokrattavaksi. Jälleenvuokraus voi olla niin sanottua lyhytvuokraustoimintaa. Asuntojen vuokrauksen toimialalle on siis syntynyt runsaasti uudenlaisia mikrotoimijoita. Lyhytaikaisuokrauksen yleistyttyä toiminnan lainmukaisuus, paikallisvaikutukset sekä suhde muihin elinkeinoin, erityisesti ammattimaiseen majoitusliiketoimintaan, ovat herättäneet varsin laajaa keskustelua. Ilmiön johdosta yhteydenotot kuntien rakennusvalvontaviranomaisiin ovat lisääntyneet.

Voimassa oleva sääntely ei suoraan tunnista lyhytaikaisuokrauksen ilmiötä. Lyhytaikaisuokraus hämärtää asuinhuoneiston vuokrauksen ja majoitustoiminnan välistä rajaa. Kunnallisille rakennusvalvontaviranomaisille uudenlainen toiminta merkitsee myös valvontakohteen muutosta maankäyttö- ja rakennuslain (MRL) 125.5 §:n tulkinnassa. Keskeinen rajanveto-ongelma koskee ensinnäkin sitä, milloin lyhytvuokrausta pidetään rakennuslupaa ja käyttötarkoituksen muutosta edellyttämänä majoitustoimintana ja siten asuinhuoneiston/rakennuksen rakennusluvan vastaisena käyttönä. Toiseksi ongelmallista on määrittää, milloin majoitustoimintaa pidetään asuinkäyttöön rinnastuvana, pienimuotoisena ja ei-ammattimaisena toimintana. Kolmanneksi, milloin kysymyksessä on ammattimainen majoitustoiminta, jonka vaikutukset poikkeavat olennaisella tavalla kaavassa ja rakennusluvassa määrätystä pääkäyttötarkoituksesta.

Lyhytvuokrauksessa voi siviilioikeudellisesta näkökulmasta olla kysymys asuinhuoneistojen vuokraamisesta, ammattimaisesta majoituspalvelun tarjoamisesta tai ei-ammattimaisesta, asuinkäyttöön rinnastuvasta vertaismajoittamisesta. Myöskään siviilioikeudellisessa sääntelyssä ei ole selkeitä ja käyttökelpoisia tunnusmerkkejä *asumisen* ja *majoittumisen* tai *asumiskäytön* tai *majoituskäytön* käsitteelliseksi erottamiseksi. Sääntelyssä ei myöskään ole määrällisiä kriteereitä sille, mitä kussakin yksittäistapauksessa pidetään pysyväisluontoisena asuinhuoneiston vuokrasuhteena tai tilapäisenä majoittumisena. Lisäksi toiminnan ammattimaisuuden arviointi esimerkiksi asuntosijoitustoiminnan ja vertaismajoittamisen rajapinnoilla on haastavaa. Käytännössä kunnallinen rakennusvalvonta joutuu kuitenkin toiminnan sallittavuutta ja käyttötarkoituksen muutoksen olennaisuutta (MRL 125.5 §) arvioidessaan kiinnittämään huomiota ilmiön siviilioikeudelliseen luonteeseen, kuten asuntojen lukumäärään, markkinointiin, yrittäjäriskin olemassaoloon, ansaintalogiikkaan ja jne.

Asuinhuoneistojen tarjoajien ja välitysorganisaatioiden moninaisuus tarkoittavat, että tilanteiden oikeudellinen arviointi on korostuneen tapaus- ja tilannesidonnaista. MRL:n sääntely ei kuitenkaan anna riittäviä välineitä ilmiön oikeudelliseen arviointiin. Myös ratkaisutoimintaa ohjaavan oikeuskäytännön hyödynnettävyys tulkinta-apuna on varsin rajallista. Kunnalliset rakennusvalvontaviranomaiset eivät saa lyhytaikaisuokraukseen liittyvissä valvontatehtävissään riittävää tukea lainsäädännöstä eikä oikeuskäytännöstä.

Seuraavassa Rovaniemen kaupunki esittää, että MRL:n kokonaisuudistuksen yhteydessä tulisi käynnistää selvitys lyhytvuokrausta koskevan sääntelytarpeen ja sen vaikutusten arvioimiseksi. Selvitystarve koskee etenkin käyttötarkoituksen olennaisen muutoksen kriteeristön tunnistamista.

1. Katsaus asuinhuoneistojen lyhytaikaiskäyttöön tarjoamisen toimintaympäristöön

Jakamis- ja alustatalouden toimintamallien yleistyminen ja omaksuminen on mahdollistanut uusia tapoja luoda arvoa sekä tuottaa, tarjota ja kuluttaa hyödykkeitä. Vastaavasti jakamistalous ja alustapalvelut ovat mahdollistaneet asuintilojen monipuolisemman käytön, kuten vuokraamisen lyhytaikaiskäyttöön (*short-term renting*). Digitaalisten alustapalveluyritysten (Airbnb, Vrbo, Couchsurfing, Helsinki Bed and Breakfast) ansiosta kuka tahansa voi tarjota omistamiaan tai hallinnoimiaan rakennuksia, asuinhuoneistoja ja yksittäisiä tai jaettuja huoneita toisille alustapalvelun käyttäjille. Alustat yhdistävät kysynnän ja tarjonnan jopa globaalilla tasolla. Jakamistalouden mallit muokkaavat talouden ja yhteiskunnan rakenteita, ja nämä vaikutukset ulottuvat myös vuokra-asuntomarkkinoihin, matkailualaan sekä alueiden käytön ja rakentamisen suunnitteluun, ohjaukseen ja valvontaan.

Asuinhuoneistojen tarjoaminen lyhytaikaiskäyttöön on moninainen ilmiö. Ensinnäkin asuinhuoneistojen tarjoamisen taustalla olevat pyrkimykset vaihtelevat toimijoittain. Lyhytaikaisvuokrauksella voidaan pyrkiä muun muassa omien asumiskulujen kattamiseen, lisätienestien saamiseen, sijoitustuoton kasvattamiseen ja liikevoiton tuottamiseen. Joissain tilanteissa toiminnan harjoittamisen taustalla ei välttämättä ole lainkaan taloudellisia tavoitteita, vaan asuinhuoneiston tarjoamisella voidaan pyrkiä esimerkiksi sosiaalisten vuorovaikutussuhteiden syntymiseen ja kulttuuristen kokemusten saavuttamiseen. Toiseksi moninaisuus ilmenee toiminnanharjoittajien laajana kenttänä. Lyhytaikaisvuokrausta voivat harjoittaa yksityishenkilöiden lisäksi yritykset ja yhdistykset. Kysymys voi olla yhden huoneen, oman kodin tai kakkosasunnon vuokraamisesta, useiden sijoitusasuntojen vuokraamisesta tai jopa kokonaisen kerrostalon vuokraamisesta. Kolmanneksi vuokralaisen tai majoittujan näkökulmasta asuinhuoneistojen lyhytaikaiskäytössä voi olla kysymys esimerkiksi matkailusta, sesonki- ja projektityöstä tai työkeikoista, opiskelusta ja vahinkotapahtuman yhteydessä tapahtuvasta hätä- tai tilapäisasumisesta. Matkailu- ja majoitusalan näkökulmasta majoittamisen toimijakenttä on kasvanut uusilla mikrotoimijoilla.

Alustapalvelut eivät ole ainut tapa tarjota asuinhuoneistoja, mikä monipuolistaa myös asuintilojen lyhytaikaiskäyttöön tarjoamisen ilmiötä. Varsinaisten alustojen lisäksi majoituskohteita voidaan markkinoida erilaisten varaussivustoja (Hotels.com, Booking.com) ja sosiaalisen median palveluita hyödyntäen. Markkinoilla toimii lisäksi muita välitysorganisaatioita, kuten jälleenvuokrausyrityksiä (mm. Forenom, Kotimaailma), joille asunnonomistajat voivat vuokrata huoneistojaan, jotka jälleenvuokrausyritys tarjoaa loppukäyttäjälle joko vuokrasopimukseen tai majoitussopimukseen perustuen. Jotkin jälleenvuokrausyritykset saattavat tarjota itse omissa nimissään samanaikaisesti myös huoneistohotellipalveluita. Myös lomamökkejä voidaan vuokrata erilaisten mökkien vuokrauspalveluiden välityksellä (Lomarengas).

Asuinhuoneistojen lyhytaikaisvuokraus on viime vuosina yleistynyt niin Suomessa kuin EU:ssa. Etenkin Rovaniemellä ja Helsingissä asuinhuoneistojen tarjoaminen lyhytaikaiskäyttöön on ollut runsasta. *Vertaismajoitus, haasteet ja mahdollisuudet* -hankkeessa tuotetun infograafin mukaan joulukuussa 2019 Rovaniemellä on ollut yli tuhat Airbnb-kohdetta (joulukuussa 2017 yli 500 kohdetta, joulukuussa 2018 noin 900 kohdetta), ja asukaslukuun suhteutettuna Rovaniemellä on ollut enemmän kohteita kuin esimerkiksi Helsingissä tai Barcelonassa. Vaikka Covid-19-pandemian hallinta on vaikuttanut merkittävästi matkustajamääriin ja asuinhuoneistojen tarjontaan, toiminta ei ole kokonaan hiipunut. *AirDNA* -data- ja analytiikkapalvelun mukaan aktiivisia¹ vuokrakohteita 18.12.2020 on esimerkiksi Rovaniemellä 540 (Helsingissä 1509). Jakamistalouden ja lyhytaikaisvuokraamisen ilmiön kasvu ja monipuolisuus ovat johtaneet laajoihin sääntelyn soveltamisen haasteisiin (TEM 2019), varsinkin maankäyttö- ja rakennuslain nojalla tapahtuvan viranomaisvalvonnan näkökulmasta.

2. Asumiskäyttöön ja vuokraustoimintaan rinnastuvan lyhytaikaisvuokrauksen erottaminen ammattimaisesta majoitustoiminnasta keskeisenä rajanveto-ongelmana

Asuinhuoneistojen tarjoaminen lyhytaikaiseen käyttöön on johtanut toiminnan oikeudellisen luonnehdinnan haasteisiin. Ilmiön keskeiset rajanveto-ongelmat ovat seuraavat:

¹ Aktiivisina pidetään palvelussa kohteita, jotka ovat olleet vähintään yhden päivän varattuna tai tarjolla viimeisen kuukauden aikana. Palvelu kerää tiedot vain Airbnb- ja Vrbo-alustojen vuokraustiedoista.

1. Onko asuintilojen tarjoaminen lyhytaikaiskäyttöön asuinhuoneiston vuokraamista vai majoitustoimintaa?
2. Jos toimintaa pidetään majoitustoimintana, onko kysymyksessä asumiskäyttöön rinnastuvasta, pienimuotoisesta vertaismajoitustoiminnasta (*peer-to-peer accomodation*) vai ammattimaisesta majoituspalvelun tarjoamisesta?
3. Maankäyttö- ja rakennuslain näkökulmasta rajanveto koskee sitä, pidetäänkö huoneiston/rakennuksen käyttöä vaikutuksiltaan asumiskäyttönä vai käyttötarkoituksenmuutosta (rakennuslupaa) edellyttävänä majoituskäyttönä.

Siviilioikeudellisesti ilmiössä voi olla kysymys asuinhuoneiston vuokraamisesta, vertaismajoittamisesta tai ammattimaisesta majoituspalvelun tarjoamisesta. Siviilioikeudellisesta näkökulmasta alustavien rajanvetokriteerien hahmottamisessa on nojaututtu *asuinhuoneistojen vuokrauksesta annetun lain* (481/1995, AsHVL) ja *majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetun lain* (308/2006, MRaL) soveltamisalasäännöksissä kuvattuihin tunnusmerkkeihin.

Asuinhuoneiston vuokraamisessa on kysymys vastikkeellisesta huoneiston käyttöoikeuden luovutussopimuksesta, jossa huoneiston pääasiallinen käyttötarkoitus on asuminen. Lain esitöiden (HE 304/1994 vp) mukaan ratkaisevaa on, mikä on huoneiston sovittu pääasiallinen käyttö: huoneistossa voidaan harjoittaa osan huoneistoa kattavaa tai osa-aikaista ammatti- ja liiketoimintaa (esim. hammaslääkäri, tilitoimisto- tai lasten hoitopalvelu) ilman, että käyttötarkoitus muuttuu. Toiminnan ammattimaisuus ei myöskään ole AsHVL:n soveltuvuuden kannalta merkityksellinen tekijä, sillä myös asuinhuoneistojen vuokraamista voidaan harjoittaa elinkeinotoimintana. AsHVL:ssä ei määritellä, mitä pidetään *asumisena*, eikä se sisällä vähimmäiskestoja asumiselle. Lain ulkopuolella on liiketoimintana tapahtuva majoituselinkeinojen harjoittaminen ja majoittumista koskevat sopimussuhteet.

Majoitustoiminnalla tarkoitetaan MRaL:ssa ammattimaisesti tapahtuvaa kalustettujen huoneiden tai muiden majoitustilojen tarjoamista tilapäistä majoitusta tarvitseville asiakkaille. Kysymys on tyypillisesti hotellin, motellin, matkustajakodin ja lomakeskuksen ylläpitämisestä. Majoittamista tulee harjoittaa elinkeinona, ja huomiota tulee kiinnittää siihen, tähdätäänkö toiminnalla taloudelliseen tulokseen (HE 138/2004 vp). Ei-ammattimainen tai satunnainen majoitustoiminta on näin ollen MRaL:n soveltamisalan ulkopuolella. Asuinhuoneistojen vuokraamisessa on kysymys yleensä pitempiaikaisemmasta ja pysyväisluontoisemmasta asumisesta kuin hotelliasumisesta (HE 138/2004 vp). Ratkaisevaa on, mitä osapuolet ovat huoneiston käytöstä sopineet. Toisaalta myös hotellihuonetta voidaan vuokrata asuinhuoneiston vuokrasopimuksen perusteella ja asuntoja voidaan vuokrata myös kalustettuina. Silloin, kun käyttöoikeus luovutetaan viikko- tai kuukausikorvausta vastaan, toimintaa pidetään lain esitöissä (HE 304/1994 vp) majoitustoimintana, kun siihen liittyy siivous- ja ravitsemispalveluja.

AsHVL:stä ja MRaL:stä johdettujen rajanvetokriteerien käytön tarkoituksenmukaisuus viranomaisvalvonnassa voidaan perustellusti kyseenalaistaa. Käytännössä keskeinen asuinhuoneiston vuokrausta ja majoitusta erottava tekijä on *huoneiston käytön tilapäisyys*. Sääntely ei kuitenkaan sisällä määrällisiä kriteereitä pysyväisluontoisen asumisen ja tilapäisen majoittumisen rajanvedolle. AsHVL:n tarkoitus on turvata vuokralaisen oikeudet – ei esimerkiksi ohjata viranomaisharkintaa, eikä sääntelyä ole tästä näkökulmasta laadittu. Rajanvetokriteerien käyttöä haittaa myös se, että edellä mainitut lait on säädetty aikana, jolloin ei ollut digitaalisia alustoja tai muita tehokkaita tapoja saavuttaa asukkaita tai majoittujia. Lait eivät myöskään välttämättä tunnista uudenlaisia käytäntöjä, asuinhuoneistojen käyttötapoja tai muuttuvia asumistarpeita. Tämänhetkinen siviilioikeudellinen sääntely tunnistaa lähinnä kaksi huoneistojen luovuttamisen toimintamallia: asuinhuoneiston pysyväisluontoisen vuokraamisen ja ammattimaisen majoitustoiminnan. Säädösten soveltamisalasäännöksissä määritellyt käsitetunnusmerkit eivät siten ole riittävän erittelykykyisiä monitoimijakontekstissa tapahtuvan uudenlaisen toiminnan arviointiin.

Perustellumpaa olisi tarkastella yksittäistapauksissa, onko toiminnanharjoittajan asuinhuoneistojen luovuttamisessa tosiasiallisesti kyse majoituspalvelun tarjoamisesta, eli rinnastuuko toiminta majoituselinkeinoon. Toisin muotoillen, onko kysymys passiivisesta tilojen luovuttamisesta vai kaupallisen palvelukokonaisuuden tarjoamisesta. Tällöin huomiota tulee kiinnittää:

- Harjoitetaanko toimintaa yritystoiminnan mahdollistamassa muodossa (toiminimi, Ay, Ky, Oy)
- Kaupparekisteri-ilmoitus ja sen toimialamerkintä
- Noudattaako toiminnanharjoittaja MRaL:n vaatimuksia (mm. onko tehnyt ilmoituksen majoitusliikkeen käyttöönotosta, kerääkö matkustajatiedot, tekeekö matkustajailmoitukset)
- Toiminnan laajuuteen (useita huoneistoja samaan aikaan lyhytaikaisvuokrauksessa)

- Kestoon (ympäri vuotinen toiminta)
- Huoneistojen sijainti (sijoittuvatko huoneistot samalle kiinteistölle tai kerrostaloon)
- Tulonmuodostuslogikkaan tai liiketoimintamalliin (vastaako hotellien malleja)
- Mahdolliseen markkinointiin (markkinoidaanko hotelliin verrattavana majoitustoimintana, luodaanko kuva hotellityyppisestä palvelusta)
- Oheispalveluihin (siivous- ja ravitsemispalvelut, vastaanottotilat, elämykset, hoitopalvelut, kuljetus)
- Arvonlisäverovelvollisuus

Arvonlisäverovelvollisuus voi olla tulkinta-analogialla hyödynnettävä yksi majoitustoiminnan luonnetta ja ammattimaisuutta indikoiva seikka. Nimittäin arvonlisäverolain (1501/1993, AVL) mukaan arvonlisäveroa suoritetaan liiketoiminnan muodossa tapahtuvasta majoitustoiminnasta. Liiketoiminnan tunnusmerkkejä ovat tulonsaantitarkoituksessa tapahtuva, jatkuva, ulospäin suuntautuva ja itsenäinen toiminta, johon sisältyy tavanomainen yrittäjäriski. Sitä vastoin satunnainen, pienimuotoinen, harrastusluontoinen tai vähäinen toiminta (tilikauden liikevaihto enintään 10 000 euroa) ei ole liiketoimintaa. Myöskään asuinhuoneiston vuokraamisesta ei suoriteta arvonlisäveroa, mikä pitää huomioida toiminnan ammattimaisuutta arvioitaessa. Toisin sanoen laajamittaista ja elinkeinotoiminnassa tapahtuvaa asuinhuoneistojen vuokraustoimintaa voidaan harjoittaa ilman arvonlisäverovelvollisuutta. Verohallinnon ohjeissa (Majoitustoiminnan arvonlisäverotus) verottoman huoneenvuokrauksen ja verollisen majoituspalvelun luokitteluissa kiinnitetään huomiota seuraaviin seikkoihin:

- onko majoitus MRaL:n piirissä olevaa majoitustoimintaa
- onko kysymyksessä huoneistojen tilapäinen luovutus
- tarjotaanko majoituksen lisäksi oheispalveluita
- millaiseen käyttöön tilat soveltuvat
- käytetäänkö tiloja yksityiskäyttöön
- onko vuokrattavia tiloja useita.

Kunnallinen rakennusvalvonta joutuu ottamaan kantaa lyhytvuokrauksen sallittavuuteen suhteessa voimassa olevaan tai haettavaan rakennuslupaan erilaisissa tilanteissa. Maankäyttö- ja rakennuslain arvioinnissa on tärkeää tunnistaa toimijoiden ja toimintaperiaatteiden ominaispiirteet. Oikeuskirjallisuudessa (Päläs – Hovila 2020) on tunnistettu seuraavat lyhytvuokrauksen tyyppitilanteet:

1. Salahotellitoiminta
2. Asuntosijoittamisessa tapahtuva lyhytvuokraus
3. Pienimuotoinen vertaismajoittaminen

Salahotelli-tapauksissa yritystoimijat ovat alun perin asuinalueeksi kaavoitetulla kiinteistöllä sijaitsevasta kerrostalosta, omakotitalosta tai rivitalosta luovuttaneet asuinhuoneiston käyttöoikeuden lyhytaikaiseen käyttöön. Kysymys voi olla myös jälleenvuokausmallille perustuvasta toiminnasta, jossa yritys vuokraa asuinhuoneistoja pitkäaikaisilla vuokrasuhteilla niiden omistajilta, ja tarjoaa tosiasiallisesti laajamittaista majoituspalvelua. Maankäyttö- ja rakennuslain näkökulmasta salahotellien kohdalla keskeistä on tulkinta olennaisesta käyttötarkoituksen muutoksesta suhteessa voimassa olevaan rakennuslupaan, mahdolliseen poikkeamispäätökseen ja asemakaavaan. Käytännössä keskeiseksi kriteeriksi määrittyy kyseisellä tontilla olevat asemakaavamerkinnot ja määräykset, sillä rakennuslupa ja rakennusluvassa määritetty käyttötarkoitus ratkaistaan asemakaava-alueella asemakaavan pohjalta. Rakennusluparatkaisu on oikeusharkintaa, jolloin kunnallisella rakennusvalvontaviranomaisella ja/tai asianomaisella lautakunnalla ei ole käytössään samanlaista harkinnallista liikkumavaraa kuin kaavoituspäätöksissä.

Asuntosijoittajilla tarkoitetaan lyhytvuokrauskontekstissa yksityisiä asunnonomistajia, jotka tuotonsaamistarkoituksessa tarjoavat erilaisin tavoin useampia huoneistoja. Asuntosijoittajien harjoittama lyhytaikaisvuokraus on käyttötarkoitussääntelyn näkökulmasta vaikeammin jäsennettävissä institutionaalisten toiminnanharjoittajien salahotellitilanteisiin verrattuna. Asuntosijoittamista voidaan harjoittaa monessa eri muodossa ja sijoitusasuntoja voidaan hyödyntää monella tapaa: asunnonomistaja voi vaikkapa vuokrata osan asunnoista suoraan pitkäaikaisvuokralaisille tai esimerkiksi alustojen välityksellä tilapäiskäyttäjille, ja osan jälleenvuokrausyrityksille. Asuntosijoittajien osalta rajanveto-ongelma koskee sitä, milloin toiminta on rinnastettavissa perinteisiin asuntosijoittamisen muotoihin ja milloin toiminta ylittää majoituspalveluiksi määrittelyn rajan. Verotuksen osalta asuinhuoneiston vuokraamista voidaan harjoittaa hyvin laajamittaisesti ilman, että toiminnassa olisi kysymys

elinkeinotoiminnasta tai majoituspalvelusta, ja perinteisesti myös selvää liiketoimintaa on voinut harjoittaa asuinhuoneistossa ilman pääasiallisen käyttötarkoituksen muuttumista.

Vertaismajoituksella (*peer-to-peer accommodation*) viitataan tyypillisesti vertaisperiaatteella, yksityishenkilöltä toiselle tapahtuvaan majoittamiseen, jonka tarkoituksena on korkeintaan sivutoimityyppisten tulojen hankinta. Toinen vertaismajoittamiselle tyypillinen piirre on se, että huoneistoja tarjotaan satunnaisesti vieraille tai majoittajat käyttävät huoneistoja myös itse. MRL:n 125.5 §:n näkökulmasta vertaismajoitus ei aiheuta tarvetta rakennusluvalla käyttötarkoituksen muutokseksi. Toiminnan vähäisyyttä arvioitaessa voidaan kiinnittää huomiota luovutettavien tilojen lukumäärään. Verohallinnon ohjeissa (Majoituspalveluiden arvonlisäverotus) todetaan, että yksittäisen huoneiston vuokraaminen on harvoin liiketoimintaa. Periaatteessa huoneenvuokraustoimintaa harjoittava asuntosijoittaja voi olla samanaikaisesti myös vertaismajoittaja, mikäli majoitustoimintaa harjoitetaan ei-ammattimaisesti. Huoneiston osittainenkin oma käyttö on yksi toiminnan pienimuotoisuutta ja asumiskäyttöä puoltava argumentti. Omalla käytöllä viitataan sellaiseen käyttöön, jossa tilat ovat yksinomaan omistajan tai lähipiirin käytössä, eikä tiloja tarjota ulospäin suuntautuvassa toiminnassa. Vaikka asuntoa tai muuta tilaa tarjottaisiin majoituskäyttöön ympärivuotisesti, toimintaa ei pidetä verohallinnon ohjeissa liiketoimintana, jos tila on jatkuvaluontoisesti myös yksityiskäytössä. Vertaismajoitus ei ole kaupallista toimintaa, eikä se ole esimerkiksi MRaL:n tarkoittamaa ammattimaista majoitustoimintaa.

Asuinhuoneistojen lyhytvuokrauksessa aktualisoituu myös rajanveto siitä, kuka sopimuskokonaisuudesta harjoittaa lyhytvuokraustoimintaa tai majoittamista, eli ketä pidetään varsinaisena toiminnanharjoittajana. Tällöin luonteen arvioinnissa merkitystä on myös toimintaan osallistuvan **välitysorganisaation (alusta, jälleenvuokrausyritykset, host-palvelut) roolilla:**

- vuokraako välikäsi huoneistot lyhytaikaisesti loppuasiakkaalle?
- rinnastuuko välikäden oma toiminta majoituspalvelun harjoittamiseen?
- toimiiko välikäsi välittäjänä, komissiokauppiaina vai majoituspalvelun myyjänä?
- onko majoittujan ja asunnon omistajan/haltijan välillä sopimussuhdetta, vai onko välitysorganisaatio majoittujan ainut sopimuskumppani?

EasyHomes-tapauksessa (selostetaan tarkemmin jäljempänä) asunnonomistajat vuokrasivat salahotelliksi pidettävälle jälleenvuokrausyritykselle huoneistot pitkäaikaisilla vuokrasopimuksilla, ja EasyHomes markkinoi itse omaan lukuunsa ja itse määrittelemillään ehdoillaan huoneistoja tilapäiskäyttöön majoittujille. Tällöin varsinainen majoitustoiminnan harjoittaja on itse jälleenvuokrausyritys – ei asunnonomistaja. Airbnb-alustayrityksen osalta Euroopan unionin tuomioistuimien tuomiossaan C-390/18 *Airbnb Ireland* katsonut, että Airbnb-yritys harjoittaa välitystoimintaa (tietoyhteiskunnan palvelu), eikä majoitustoimintaa. Tapausta vastaavissa tilanteissa varsinaisena toiminnanharjoittajana on siten asunnon omistaja tai haltija.

Vaikka luokittelu edellä kuvatulla tavalla vaikuttaa yksinkertaiselta, rakennusvalvonnan käytännöissä tulee esiin vaikeita rajanvetotilanteita erityisesti edellä kuvattujen toimintojen välimaastoissa. Tulkintaa edellyttää erityisesti seuraavaksi tarkasteltava MRL:n käyttötarkoitussäätely.

3. Voimassa olevan MRL 125.5 §:n soveltamiseen liittyvä ongelmallista tulkinnanvaraisuutta kunnallisen rakennusvalvonnan näkökulmasta

Maankäyttö- ja rakennuslain 125.5 §:n mukaan rakennuksen tai sen osan *käyttötarkoituksen olennaisista muuttamista* varten tarvitaan rakennuslupa. Luvanvaraisuutta harkittaessa otetaan huomioon käyttötarkoituksen muutoksen vaikutus kaavan toteuttamiseen ja muuhun maankäyttöön sekä rakennukselta vaadittaviin ominaisuuksiin. Käyttötarkoituksen muutosta verrataan myönnettyyn rakennuslupaan sekä rakennuksen aikaisempaan käyttöön. Rakennuslupaan verrattavasti tulee käsitellä sellaiset muutokset, joilla vaikutetaan ympäristön maankäyttöön tai lisätään rakennuksen käytön riskillisyyttä.

Alueella voimassa olevan asemakaavan merkinnät ja määräykset ovat keskeisiä käyttötarkoituksen muutoksen olennaisuutta arvioitaessa. Arviointi suoritetaan toiminnan ja kaavassa alueelle sallittujen käyttötarkoitusten suhteen. Olennaisuuden arvioinnin kannalta keskeistä on, muutetaanko kohteen *pääkäyttötarkoitusta*. Muuttaminen kaavamerkintäpäätöksen mukaisesta käyttötarkoituksesta toiseen on lähtökohtaisesti olennainen käyttötarkoituksen

muutos. Rakennuslupan lisäksi käyttötarkoituksen muutos saattaa edellyttää myös MRL:n 171 §:n mukaista poikkeamislupaa, mikäli kaavamerkinnot eivät mahdollista uutta käyttötarkoitusta. Kaavaa tulee muuttaa, jos poikkeamiselle ei ole edellytyksiä.

Kysymys MRL:n mukaisesta käyttötarkoituksen olennaisesta muuttamisesta kytkeytyy harjoitetun toiminnan luonteeseen. Kunnallinen rakennusvalvonta joutuu tekemään ratkaisuja MRL 125 §:n ja 171 §:n perusteella erilaisiin lyhyt vuokraustilanteisiin liittyen. Ratkaistavaksi tulee yleensä kysymys siitä ”Voidaanko toiminta tulkita edelleen normaaliksi asumiseksi vai onko kyseessä majoitustoiminta?” **MRL:n 125.5 §:n tulkinta koetaan rakennusvalvonnassa ongelmalliseksi** seuraavista syistä:

-Käyttötarkoituksen olennaisen muutoksen tulkinta on vahvasti yksittäistapauksellista

-MRL 125 §:n sisältö ja muotoilu eivät anna riittävää tukea tämän tulkinnan tekemiseen

-Yleistysten tekeminen MRL 125 §:n tulkintaa ohjaavasta oikeuskäytännöstä on vaikeaa

Seuraavassa perustellaan edellä esitettyjä ongelmia.

Kunnallisen rakennusvalvonnan toimivalta puuttua majoitustoimintaan, joka väitetysti ei olisi kaavan tai rakennuslupan mukaista määrittynyt edellä kuvatun käyttötarkoituksen olennaisen muutoksen kautta. Vain *olennainen* käyttötarkoituksen vastainen toiminta luo rakennusvalvonnalle toimivallan. Rakennusvalvonta joutuu siis jo toimivaltaansa arvioidessaan vaikean tulkintakysymyksen eteen. Käytännössä tulkintatilanteita voi olla esimerkiksi: rakennus niin sanotussa normaalissa vuokratyössä osan vuotta, mutta majoituskäytössä osan tai vapaa-ajankiinteistöjen jatkuva viikoittainen vuokraus.

Korkeimman hallinto-oikeuden linjauksen mukaan MRL 125.5 §:n tulkinnassa lähtökohtana on toiminnan tosiasialliset vaikutukset – ei harjoitetun toiminnan yksityisoikeudellinen luonne. KHO totesi lyhyt vuokrauksen klassikkoratkaisussaan 2014:143, että asemakaavan näkökulmasta *toiminnan sallittavuutta arvioitaessa ratkaisevaa ovat toiminnan tyypilliset vaikutukset*, joiden kannalta ei ollut ratkaisevaa sellaisenaan ollut se, että kiinteistön käyttö perustui vuokrasuhteisiin ja omistusasumiseen, eikä se, että kyse oli liiketoiminnasta. Olennaista oli se, että kysymys oli omakotialueelle epätyypillisistä lyhytkestoisista majoitusjaksoista, osin lomakäytöstä.

Vaikka KHO:n linjauksen mukaisesti sallittavuutta on arvioitava vain toiminnan tyypillisten vaikutusten kautta, rakennusvalvonnan ratkaisukäytännössä tosiasiallisten vaikutusten arviointi kiinnittyy myös toiminnanharjoittajan toiminnan yksityisoikeudelliseen (ja muuhun) luonteeseen. Tämän on todettu selkeästi myös KHO:n ratkaisukäytännössä (Ks. esim. KHO 2014:80, jossa oli kyse rakennuslupahakemuksessa esitetyn käyttötarkoituksen suhteesta asemakaavamerkintään, annettiin merkitystä toiminnan yksityisoikeudelliselle luonteelle).

Rakennuslupaharkinta on ennakollista lupamenettelyä, jossa joudutaan tekemään yleistyksiä ja käsitteellistämisiä käsillä olevan tunnusmerkistön konkretisoimiseksi ja osin ennustamiseksi. Toiminnan yksityisoikeudellisen luonteen voidaan ajatella ennakoivan tietynlaisia vaikutuksia, vaikka käyttötarkoituussääntelyyn liittyvä arviointi tapahtuisi toiminnan tosiasiallisten vaikutusten kautta. Ammattimainen toiminta ennakoi yleensä aina erilaisia vaikutuksia kuin yksityishenkilön pienimuotoinen toiminta. Vaikka tosiasialliset vaikutukset ovat oikeudellisen harkinnan keskiössä, on kuitenkin katsottu (Päläs – Hovila 2020), että toiminnan siviilioikeudellisella luonteella on merkitystä toiminnan vaikutuksia arvioitaessa vuokraustoiminnan ja majoituspalvelun välisen rajanvedossa.

Kunnallisten rakennusvalvontaviranomaisten näkökulmasta toiminnan yksityisoikeudellisen luonteen vaikutus kokonaisarvioon merkitsee tavallaan myös valvontakohteen muutosta/laajentumista. Valvontaviranomaisen arvioinnin kohteeksi tulee myös toiminnanharjoittajan toiminnan siviilioikeudellinen luonne tai toimintaan liittyvän sopimusjärjestelyn tosiasiallinen sisältö. Tällöin valvontaviranomaisen tulee tarkastella, millaisena toimijana toiminnanharjoittaja ulospäin esittäytyy: markkinoiko hän huoneistoja ammattimaisen majoituspalvelun tarjoajan tapaan, kilpaileeko toiminnanharjoittaja samoilla markkinoilla hotelli- ja muiden majoituspalveluiden kanssa, tarjoaako toiminnanharjoittaja oheispalveluita.

Ratkaisu-toiminnan selkeyden ja perusteltavuuden näkökulmasta on ongelmallista, että päätöstä tekevä ja lakia soveltava rakennusvalvontaviranomainen joutuu tukeutumaan arviointikriteereihin, joita lainsäädännössä ei selkeästi ole ilmaistu. Rakennuslupaharkinta on lopulta oikeusharkintaa ja lupa on myönnettävä, jos lain mukaiset edellytykset ovat käsillä. Kun MRL 125.5 §:n harkinnassa keskeiseksi ratkaisukriteeriksi muodostuu toiminnan yksityisoikeudellinen

luonne, liikutaan jo melko kauaksi pykälän sanamuodon mukaisesta sisällöstä. Tämä on ongelma oikeusharkintaa tekeville rakennusvalvontaviranomaiselle.

Esim. 1: Seuraava Korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjaratkaisu (äänestyspäätös) kuvaa hyvin käyttötarkoitussääntelyn tulkinnanvaraisuutta ja majoitustoiminnan legaalimääritelmän puutetta rakennuslainsäädännössä.

KHO 2015:87 (ään. 3 – 2), joka koski aluetta, jossa ei ollut voimassa rakennuspaikan käyttötarkoitusta määräävää asema- tai yleiskaavaa. Tapauksessa yhtiölle oli myönnetty poikkeamispäätöksellä lupa 400 m² omakotitalon, 70 m² autotallin ja 30 m² rantasaunan rakentamiseen. Alkuperäisen rakennusluvan rakennuksessa oli kuusi makuuhuonetta, joissa kahdessa oli oma kylpyhuone. Yhtiölle, jonka toimialaan kuului majoitus- ja matkailupalvelut, oli lisäksi myönnetty rakennuslupa rakennuksen huonejärjestyksen muutokselle, jossa muun muassa kirjastotilaa ja pukeutumistiloja muokaten rakennukseen tulisi kahdeksan makuuhuonetta, joissa jokaisessa olisi oma kylpyhuone. Tapauksessa oli kysymys siitä, oliko huonejärjestyksen muutos sellainen olennainen käyttötarkoituksen muutos, joka olisi edellyttänyt MRL 125 §:n 5 momentin nojalla rakennuslupaa.

Poikkeamispäätöksen ja siihen perustuvien rakennuslupien mukainen käyttötarkoitus oli ympärivuotinen asuminen. KHO:n enemmistön mukaan rakennusten käyttö ei yhtiön selvityksen perusteella olisi vaikutuksiltaan poikennut tämän kokoisen rakennuksen tavanomaisena pidettävästä asumiskäytöstä. Käyttötarkoituksen muutoksen olennaista koskevan arvioinnin lähtökohtana KHO piti yhtiön hakemusta ja siinä antamaa selvitystä käytöstä. Yhtiön antaman selvityksen mukaan rakennusta käytettäisiin loma-asuntona yhtiön toimintaan välittömästi liittyvien henkilöiden ja heidän perheenjäsentensä kesken sekä yhtiön liikekumppaneiden majoittamiseen. Rakennusta ei vuokrattaisi yksittäisille turisteille. KHO:n mukaan huonejärjestelyt eivät ilmentäneet käyttötarkoituksen olennaista muutosta, ja rakennushanke voitiin toteuttaa ilman uutta poikkeamispäätöstä.

Vähemmistö katsoi, ettei rakennuksen pääasiallinen käyttö ollut omakotiasuminen, vaan vaihtelevan henkilömäärän väliaikainen majoitus. Toiminnan vaikutukset poikkesivat olennaisesti tavanomaisesta omakotiasumisesta. Tämän vuoksi ei muutoslupaa olisi saanut vähemmistön mukaan myöntää ilman MRL 125.5 §:n tarkoittamaa käyttötarkoituksenmuutoslupaa. Mielenkiintoinen on myös ratkaisun aikaisempiin vaiheisiin liittyvä Turun hallinto-oikeuden päätös (19.9.2012 nro 12/0268/1), jossa poikkeamislupahakemus hylättiin, koska lyhytaikainen vuokraus- tai majoitustoiminta ei edellyttäisi käyttötarkoituksen muutosta.

Esim. 2: Luvatonta majoituskäyttöä koskevassa tarkastelussa ei voida ohittaa Helsingin hallinto-oikeuden päätöstä 3.12.2019 19/0793/5 (ei lainvoimainen). Tapauksessa kysymys oli siitä, harjoitettiinko asuinkerrostalossa majoitustoimintaa vastoin asemakaavassa ja rakennusluvassa osoitettua käyttötarkoitusta:

Helsingin kaupunkiympäristölautakunnan ympäristö- ja lupajaosto velvoitti päätöksessään (ään. 4 - 4) 1.2.2019 sekä taloyhtiön että taloyhtiössä vuokrasuhteen perusteella huoneistoissa majoitustoimintaa harjoittaneen EasyHomes Helsinki Oy:n (jälj. EasyHomes) sakon uhalla lopettamaan asuinhuoneiston käytön majoitustilana. Lisäksi ympäristö- ja lupajaosto velvoitti myös 11 huoneiston osakkeenomistajan sakon uhalla lopettamaan osakeomistuksensa perusteella hallitseman asuinhuoneiston rakennusluvan vastaisen käytön sallimisen.

Taloyhtiö sijaitsee tontilla, joka on voimassa olevan asemakaavan mukaan asuinkerrostalojen korttelialuetta (AK). Ympäristö- ja lupajaosto toteaa, että toiminta edellyttää rakennuslupaa käyttötarkoituksen muuttamiseksi, eikä taloyhtiö ollut tällaista lupaa hakenut. Tontilla sijaitsevan kerrostalon rakennusluvan mukainen pääkäyttötarkoitus on asuinrakennus. Perusteluissa todetaan lisäksi, että asuinhuoneiston käyttäminen majoitustoimintaan ”on muutos käyttötarkoituksestaan riskillisempään käyttöön”, mikä edellyttää rakennuslupaa.

Hallinto-oikeus katsoi, että toiminnassa oli kysymys asuinkerrostalolle epätyypillisten lyhytkestoisten majoitusjaksojen tarjoamisesta. Toiminta ei vastannut sen laatu ja laajuus huomioon ottaen kaavan pääkäyttötarkoituksen mukaista asumista, vaan se oli luonteeltaan majoitustoimintaa. Hallinto-oikeus

hylkäsi ympäristö- ja lupajaoston päätöksestä tehdyt valitukset todeten, että ympäristö- ja lupajaostolla oli peruste uhkasakon asettamiseen.

Yllä oleva päätös eroaa ratkaisusta KHO 2014:143 siinä, ettei päätöksessä olevia perusteluja ole kytketty toiminnan tyypillisten vaikutusten arvioinnille. Sen sijaan Helsingin hallinto-oikeus on kiinnittänyt huomiota vuokraustoiminnan tosiasialliseen luonteeseen sekä toiminnan yhteydessä tarjottuihin oheispalveluihin. HaO:n ratkaisussa ei myöskään pohdita vuokraustoiminnan vaikutuksia tai niiden poikkeavuutta tyypilliseksi katsottavan kerrostaloasumisen näkökulmasta. Päätöstä voidaan näiltä osin pitää KHO:n aikaisempien linjausten vastaisena.

EasyHomes –ratkaisu nostaa esiin myös ongelman yksittäisen osakehuoneiston käyttötarkoituksesta. Asunto-osakeyhtiölain näkökulmasta voi olla ongelmallista, että pakkokeinoja käytettiin yksittäistä osakkeenomistajaa kohtaan. Yksittäinen osakkeenomistaja ei liene subjekti MRL:n valvonnan näkökulmasta, vaan valvonnan kohteena on rakennuksen omistava asunto-osakeyhtiö. Joka tapauksessa MRL 125.5 § tunnistaa huonosti tilanteita, jossa yksittäiset osakkeenomistajat käyttävät osakehuoneistoaan rakennusluvan käyttötarkoituksen vastaisesti.

Esim. 3: Rovaniemellä majoitustoimintaa on mahdollistettu asuin- ja liiketonteilla

Rovaniemen kaupungin ympäristölautakunta käsitteli harjoitetun lyhytkestoisen vuokraustoiminnan asemakaavan mukaisuutta päätöksessään 21.11.2018 §147. Kuntalainen oli pyytänyt rakennusvalvontaa selvittämään ja tarpeen vaatiessa puuttumaan kaupungin keskustassa asuin- ja liikekerrostaloissa harjoitettuun majoitustoimintaan, joka ei väitetysti olisi asemakaavan ja rakennusluvan mukaista. AL ja ALK asemakaavamerkityillä tonteilla harjoitettaisiin majoitustoimintaa. Rakennusvalvonnan kuultua lyhytkestoista vuokraustoimintaa harjoittavia huoneistojen omistajia/haltijoita sekä taloyhtiöitä heidän näkemyksensä mukaan rakennuksissa olevia asuntoja vuokrataan sekä lyhyt- että pitkäaikaisin sopimuksin ja toiminta on asemakaavan ja rakennusluvan mukaista. Rakennuslupa oli asuinrakennukselle. Ympäristölautakunta päätti, että asunto-osakeyhtiöiden toiminta on asemakaavan ja myönnettyjen rakennuslupien mukaista. Asunto-osakeyhtiö päätyi kuitenkin hakemaan myös rakennuslupaa käyttötarkoituksen muuttamiseksi liike- ja majoitustilarakennukseksi. Haettu rakennuslupa myönnettiin ympäristölautakunnan päätöksellä 26.8.2020 §100.

Rovaniemen rakennus- ja poikkeamislupakäytännöstä löytyy esimerkkejä, joissa AL ja ALK kaavamerkityillä tonteilla on edellytetty myös poikkeamisluvan hakemista, mikäli rakennukseen on haluttu sijoittaa majoitustiloja. (Esim. Rovaniemen kaupunginhallituksen päätökset poikkeamislupien myöntämisestä 7.5.2018 § 194 ja 22.2.2016 § 71.)

Arvioitaessa harjoitetun lyhytvoimakruksen sallittavuutta rakennusluvan kannalta keskeinen huomio kiinnittyy asemakaavaan, johon voimassa olevaa tai haettavaa rakennuslupaa peilataan. Edellä selvitetyn oikeuskäytännön, erityisesti KHO 2014:143, perusteella MRL:n mukainen arviointi on muodollisesti irrotettu toiminnan siviilioikeudellisesta luonteesta. Kuitenkin käytännön yksittäistapauksissa tosiasialliset vaikutukset tulevat arvioitaviksi, esimerkiksi rakennusvalvonnassa, näytön perusteella, jota esitetään toiminnan luonteesta. Käytännössä tämä kytkeytyy monesti kysymykseen, milloin toiminta on normaalia asumista tai majoitustoimintaa.

Esim. 4: Käytännössä rajanveto on erityisen ongelmallinen salahotellihankkeiden ja asuntosijoittajien välimaastossa, jota kuvaa seuraava ratkaisu.

Pohjois-Suomen HaO 24.5.2019 nro 19/0111/1 (ei lainvoimainen). Rakentamisoikeudellisesti kyse oli siitä, mahdollistiko poikkeamisluvalla harjoitettu majoitustoiminta rajatulla alueella tulkinnan, jonka mukaan majoitustoiminta on koko korttelialueelle tyypillistä toimintaa. Ratkaisussa annettiin merkitystä myös toiminnan yksityisoikeudelliselle luonteelle.

Tapauksessa A ja B harjoittivat samassa korttelissa sijaitsevilla kahdella eri tontilla X ja Y vuokraus- ja majoitustoimintaa. Naapuri oli tehnyt valituksen Rovaniemen rakennusvalvontaan kaavan vastaisesta majoitustoiminnasta sekä toiminnasta aiheutuvasta häiriöstä, jota esimerkiksi naapurin tontille tulleet turistit aiheuttivat. Rovaniemen kaupungin ympäristölautakunta oli vuonna 2006 myöntänyt tontille X (osoite 2) poikkeamisluvan asemakaavan käyttötarkoituksesta harjoittaa majoitustoimintaa kahdessa eri paritalossa sijaitsevilla asunnoissa A2, B3 ja B4. Asuntoa A1 on vuokrattu pääasiassa

pitempiaikaisesti asumiskäyttöön. Myös tontille Y (osoite 1) oli haettu poikkeamislupaa rivitalon rakentamiselle majoitustoimintaa varten, mutta poikkeamista ei myönnetty. Kielteisen päätöksen jälkeen kiinteistölle haettiin rakennuslupa neljän asunnon rivitalolle, joka myönnettiin. Kiinteistöt X ja Y sijaitisivat asuinpientalojen korttelialueella (AP), joka sallii omakoti-, pari- ja rivitalojen rakentamisen.

Ympäristölautakunta katsoi, että toiminta oli kaavan ja lupien mukaista. Koska samaan kortteliin oli jo myönnetty poikkeaminen majoitustoimintaa varten, voitiin vuokraustoimintaa pitää alueelle tyypillisenä. Naapurin mukaan A ja B ovat harjoittaneet myös kiinteistöllä Y sijaitsevan rivitalon kaikissa huoneistoissa majoituspalveluita. Tontilla Y sijaitsevia huoneistoja markkinoidaan eri majoitussivuilla. A ja B asuivat tontilla Y sijaitsevassa omakotitalossa (osoite 3), jossa oli *reception*-kyltti ohjaamassa turisteja avainten noutamista varten.

Hallinto-oikeus totesi, että kiinteistöillä harjoitettavan toiminnan sallittavuutta asemakaavan ja MRL:n säännösten kannalta arvioitaessa keskeistä on toiminnan tyypilliset vaikutukset (KHO 2014:143). Myönnetystä poikkeamisluvasta huolimatta *korttelin pääasiallisen käyttötarkoituksen* todetaan olevan AP. Hallinto-oikeus toteaa, ettei ympäristölautakunta ole päätöksessään mainitsemilla perusteilla voinut jättää ryhtymättä asiassa MRL 182 §:n tarkoittamiin toimenpiteisiin.

Pohjois-Suomen hallinto-oikeuden perustelut olivat suppeat, ja niissä lähinnä toistettiin ratkaisun KHO 2014:143 argumentteja. Tapausten olosuhteiden vastaavuutta ei tarkemmin arvioitu. Vaikka lopputuloksesta voidaan päätellä, että toiminnan yksityisoikeudelliselle luonteelle annettiin merkitystä, HaO ei tätä perusteluissaan nimenomaisesti tuo esiin. Rakentamisoikeudellisesti perustelut olivat selvät. Poikkeamislupa ei voi laajentaa korttelin pääasiallista käyttötarkoitusta.

Toiminnanharjoittajien monipuolisuuden vuoksi tilannesidonnainen ja tapauskohtainen harkinta korostuvat. Julkisuudessa käsitelty, rakennusvalvontaviranomaisten ja hallinto-oikeuksien ratkaisemat tapaukset eivät välttämättä ole keskenään yhteismitallisia. Esimerkiksi salahotellitilanteiden tulkitseminen asemakaavan ja rakennusluvan vastaiseksi ei tarkoita, että yksityishenkilön vuokraamia *Airbnb*-kohteita tulisi tulkita asumiskäytöstä poikkeavana majoitustoimintana.

4. Mahdollisten muutosten perusoikeuskytkennät sekä elinkeino- ja paikallisvaikutukset olisi myös arvioitava

Rakennuslupaharkinta, myös lyhyt vuokraukseen kytkeytyvän sääntelyn kohdalla, vaikuttaa merkittäväällä tavalla yksityisten oikeussubjektien perusoikeuksiin. Keskeisimpinä omaisuusensuoja, elinkeinovapaus ja yhdenvertaisuus. Mikäli esitetty selvitys käynnistetään, tulee myös sääntelyn perusoikeuskytkennät arvioida huolellisesti.

Elinkeinopolitiikan näkökulmasta lyhyt vuokrauksen sääntely vaikuttaisi erityisesti matkailuelinkeinoon sekä tilapäisasuntojen vuokramarkkinoihin (esim. Forenom, Kotimaailma). Toiminnan rajoittaminen vaikuttaisi välittömästi myös pienyrityksiin, jotka tarjoavat oheis- ja tukipalveluja lyhytaikaisvuokraajille (vakuutusyhtiöt, avainten- ja tavaroiden säilytyspalvelut, siivous- ja stailauspalvelut, host-palvelut) ja lyhytaikaisvuokrauksen matkailuvaikutuksista hyötyville muille yrityksille (elämyspalvelut).

5. Esitys selvityksen käynnistämiseksi

Edellä esitettyjen ongelmakohtien vuoksi Rovaniemen kaupunki pyytää Ympäristöministeriötä käynnistämään selvityksen, jossa arvioidaan lyhytaikaisvuokraukseen liittyvää sääntelyä. Erityisesti pyydetään selvittämään MRL:n muutostarpeita, mutta ilmiöön liittyy keskeisesti myös *asuinhuoneistojen vuokrauksesta annettu laki ja majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annettu laki*.

Vähimmäisvaatimuksena on, että selvitetäisiin MRL:n päivitystä, jonka perusteella kunnalliset rakennusvalvonnat ja yksityiset toimijat pystyisivät objektiivisesti tunnistamaan ammattimaisen majoitustoiminnan yksityisestä vuokraustoiminnasta.

6. Lähteet

AirDNA, Data on vacation rentals, 18.12.2020, Rovaniemi ja Helsinki.

HE 304/1994 vp, Hallituksen esitys Eduskunnalle uusiksi huoneenvuokralaeiksi ja niihin liittyvien lakien muuttamisesta.

HE 138/2004 vp, Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi majoitus- ja ravitsemistoiminnasta sekä siihen liittyviksi laeiksi.

Hovila Ilari – Malo Jenna, Epätyypillinen vuokraustoiminta rakentamisen ja asumisen käyttötarkoitussäätelyssä, teoksessa Päläs, Jenna – Määttä, Kalle (toim.), Jakamistalousjuridiikan käsikirja, Alma talent 2019.

Paloniemi, Petra – Hakkarainen, Maria, Case Lappi ja Rovaniemi. Esitys Vertaismajoitus, haasteet ja mahdollisuudet -hankkeen (EAKR) loppuseminaarissa, 30.1.2020. Saatavissa: <https://shareabletourism.files.wordpress.com/2020/01/case-rovaniemi-ja-lappi-vertaismajoitushanke.pdf> [viitattu 18.12.2020]

Päläs, Jenna, Vertaismajoitustoiminnan säädösympäristö. Selvitys vertaismajoitusta ja lyhytaikaista vuokrausta koskevasta sääntelystä. Vertaismajoitus, haasteet ja mahdollisuudet majoitustoiminnassa -hanke. Matkailualan tutkimus- ja koulutusinstituutin julkaisuja 2020.

Päläs, Jenna – Hovila, Ilari, Mikä on asuinhuoneistojen majoituskäyttöä? Siviilioikeudellisia välineitä maankäyttö- ja rakennuslain käyttötarkoitussäätelyn tulkintaan. Defensor Legis 3/2020, s. 366–383.

OECD, OECD Tourism Trends and Policies 2018, OECD Publishing, Paris.

Työ- ja elinkeinoministeriö, TEM 2019, Jakamistalouteen liittyvien kysymysten vaihtoehtoisia ratkaisutapoja. Jakamistaloustyöryhmän loppuraportti. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja, Yritykset 2019:31.

Verohallinnon ohjeet – Majoitustoiminnan arvonnäisäverotus. Antopäivä 5.7.2018. Dnro A84/200/2018.