



Lausunto
28.4.2025

1/5

VN/819/2025-SAAP-3

Lausuntopyyntö:
VN/819/2025-YM-2

Ympäristöministeriölle

Työ- ja elinkeinoministeriön lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi rakentamislain muuttamisesta

Ympäristöministeriö pyytää lausuntoja ehdotuksista lisätä rakentamislakiin uudelleen laaditun rakennusten energiatehokkuusdirektiivin (EPBD) ja uusiutuvan energian direktiivin (RED III) vaatimia lakimuutoksia. Lisäksi esityksessä ehdotetaan säädettäväksi rakentamislakiin seuraamus EU:n rakennustuoteasetuksen rikkomisesta ja kahta teknistä korjausta. Rakentamislakiin ehdotetaan myös uusia säännöksiä asumisen ja majoittumisen määritelmistä nopeasti yleistyneen asuntojen lyhyt vuokrauksen huomioimiseksi rakentamislaisissa.

Työ- ja elinkeinoministeriö on sisällyttänyt lausuntoon toimivia markkinoita, matkailupolitiikkaa ja energiatehokkuutta koskevat näkökulmat. Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa lausuntonaan seuraavaa:

Lausuntopalaute lyhyt vuokrausta koskeviin säännöksiin

Rakentamislain muuttamista koskevassa hallituksen esitysluonnoksessa ehdotetaan rakentamislakiin (751/2023) ns. lyhyt vuokrausta koskevia säännöksiä. Työ- ja elinkeinoministeriö on aiemmin lausunut samaa asiaa koskeneesta hallituksen esitysluonnoksesta lausunnossaan 5.6.2024 (VN/17257/2023-TEM-50). Hallituksen esitysluonnosta on edellisen lausuntokierroksen jälkeen valmisteltu uudelleen. Monet mainitussa lausunnossa esitetyt näkökohdat soveltuvat edelleen käsillä olevaan esitysluonnokseen.

Ehdotetuissa säännöksissä rakentamislakiin lisättäisiin uusi asumista ja majoittamista koskeva pykälä (141 b §), jonka pääpiirteittäinen sisältö on seuraava:

Asumisena pidetään:

- jatkuvaa asumista
- asuinhuoneiston tai asuinrakennuksen vuokrausta vähintään neljä viikkoa kestävilla sopimuksilla
- asuinrakennuksen tai asuinhuoneiston luovuttamista alle neljä viikkoa kestävässä jaksossa, jos kyseessä on rakennuksen tai huoneiston haltijan asuinpaikka

- asuinrakennuksen ja asuinhuoneiston luovuttamista alle neljän viikon jaksoissa enintään 90 päivänä kalenterivuodessa.
- Kunta voi kuitenkin rakennusjärjestyksessään sallia, että asumisena pidetään asuinrakennuksen tai asuinhuoneiston luovuttamista alle neljän viikon jaksoissa enintään 180 päivänä kalenterivuoden aikana.

Asuinrakennuksen tai asuinhuoneiston haltijan olisi pidettävä kirjaa asuinrakennuksen tai asuinhuoneiston [lyhytvuokraus]käytöstä ja pyydettyä esitettävä kirjanpito rakennusvalvontaviranomaiselle. Majoittamisella tarkoitetaan kalustetun tilan tarjoamista tilapäistä majoitusta tarvitseville.

Työ- ja elinkeinoministeriö arvioi, että lyhytvuokrauksen nykykäytäntönä pitkälti on ollut, että toiminta katsottu rajattomasti sallituksi, jollei siihen ole yksittäisissä tilanteissa puututtu rakennusvalvonnan tai tuomioistuimen toimesta (kaavan tai rakennuksen käyttötarkoituksen vastaisena toimintana). Vallitsevaan tilaan nähden muutos on olennainen: jatkossa toiminta on sallittua enintään 90 päivää tai kunnan päätöksellä 180 päivää vuodessa. Käytännössä rajoitus koskisi toiminnan harjoittajia, joiden toiminta on aidosti ammattimaista toimintaa (ks. esim. TEM lausunto 5.6.2024, s. 2) eikä se vaikuttaisi asuntojen tai loma-asuntojen satunnaiseen lyhytvuokraamiseen.

Työ- ja elinkeinoministeriön mielestä ehdotus on omiaan selkeyttämään oikeustilaa, sillä voimassa olevan lainsäädännön ja oikeuskäytännön perusteella ainakin laajamittaista lyhytvuokraustoimintaa voidaan pitää sen laatusena toimintana, johon viranomaisen on ollut mahdollista puuttua (ks. esim. TEM lausunto 5.6.2024, s. 1). Toisaalta esityksen perusteluissa todetulla tavalla ilmeistä on, että puuttumiskynnys vaihtelee alueittain. Jatkovalmistelussa voitaisiin edelleen pohtia olisiko ehdotettua sääntelyä tarpeellista ja ylipäättään mahdollista kytkeä vahvemmin myös alueidenkäyttölaissa (132/1999) säädettyihin alueidenkäytön edellytyksiin (kaavoitus).

Työ- ja elinkeinoministeriö ymmärtää ehdotuksen käytännössä niin, että sillä voitaisiin sallia sellainen majoitustoiminnan harjoittaminen (mitä myös lyhytvuokraus voi olla) mainittujen enimmäisvuorokausien ajaksi, joka kuitenkin voi alueidenkäyttölain nojalla olla kyseisellä kaava-alueella kiellettyä. Edelleen voitaisiinkin harkita olisiko rakentamislain ja alueidenkäyttölain välistä mahdollista jännitettä tarpeen selkeyttää niin, että ehdotetuissa säännöksissä sallittavaa lyhytvuokrausta ei pidettäisi alueidenkäyttölaissa tarkoitettuna kaavan vastaisena toimintana.

Työ- ja elinkeinoministeriö korostaa tarvetta perustella esityksessä seikkaperäisesti minkä vuoksi ehdotetut vuorokausirajat on valittu. Työ- ja elinkeinoministeriö ymmärtää, että lyhytvuokrausta koskeva ilmiö on hyvin monitahoinen ja siihen liittyy monia erilaisia intressiryhmiä. Työ- ja elinkeinoministeriö huomioi, että lyhytvuokraustoiminnan harjoittajien elinkeinovapauden ja omaisuudensuojan näkökulmat voisivat puoltaa korkeampia vuorokausirajoja, toisaalta naapurustoon kohdistuvat omaisuuden ja kotirauhansuojan näkökulmat voisivat puoltaa alempia rajoja. Airbnb-tyyppiselle majoitukselle on matkailijoiden näkökulmasta ilmeinen kysyntä ja rajoitukset voivat vaikuttaa matkailukohteen houkuttelevuuteen, jos tietyn tyyppistä toivottua majoituskapasiteettia rajoitetaan enemmän kuin sille olisi kysyntää. Toisaalta lyhytvuokraustoiminta kilpailee samoista asiakkaista perinteisen hotellitoiminnan kanssa, mihin liittyy myös kilpailullisia näkökulmia.

Työ- ja elinkeinoministeriön mielestä ehdotetut vuorokausirajat vaikuttavat yleisellä tasolla tasapainoisilta ja ehdotus ilmentää hallitusohjelmakirjauksen tavoitteita mahdollistaa lyhytvuokraustoiminnan harjoittaminen ja riittävät keinot puuttua häiritsevään toimintaan. Esityksen säätämisperusteluissa voisi olla aiheellista korostaa tarkemmin sitä, että ehdotus voi tosiasiaassa merkitä sekä elinkeinotoiminnan että omaisuudensuojan rajoitusta lyhytvuokraustoimintaa harjoittaville ja toisaalta sitä minkä vuoksi juuri ehdotetut vuorokausirajat ovat perusoikeuksien rajoittamisen edellytysten mukaisesti välttämättömiä ja oikeasuhtaisia.

Toisaalta työ- ja elinkeinoministeriön mielestä on ilmeistä, että nykykäytäntöön nähden HE-luonnoksessa ehdotetut vuorokausirajat eivät juurikaan tarjoa ratkaisua lyhyt vuokrauksen myötä ilmenneisiin haasteisiin. Esimerkiksi Rovaniemellä kiivain matkailusesonki kestää karkeasti laskien joulukuusta-maaliskuulle ja jos kunta voi pidentää toiminnan sallittavaksi 180 päivään vuodessa, niin rajoittaminen ei käytännössä näy millään tavalla Rovaniemen arjessa. Suurin osa todennäköisesti nimittäin tarjoaisi asuntonsa vuokralle juuri joulusesonkina, kun hinnat ovat kovimmat ja majoitustarjonnassa vajea.

Yksi syistä alueellisesti voimakkaasti lisääntyneeseen lyhyt vuokraukseen ja sen myötä ilmenneisiin haasteisiin on kysynnän tason kanssa epäsuhdassa oleva alueen hotellikapasiteetti. Tätä seikkaa tulisi punnita osana lyhyt vuokrauksen vaikutusten arviointia.

Esitykseen olisi hyvä selvittää myös miten vuorokaudet lasketaan; puhutaanko todellisista vuorokausista vai esim. majoituslaskulla seurattavasta käyttöasteesta. Esimerkiksi, jos majoitustilojen käyttöaste on keskimäärin noin 50 prosenttia, ja lyhyt vuokrausta saisi harjoittaa 180 päivää kalenterivuodessa, tarkoittaisi se, että asunto on jatkuvassa lyhyt vuokrauksessa koko vuoden. Ja jos aikaraja on 90 pv kalenterivuodessa, käytännössä se tarkoittaa 6 kuukauden lyhyt vuokrausta. Jos vuorokaudet lasketaan käyttöasteen mukaan, niin vaikutuksena olisi muun muassa että asunnot olisivat poissa pidempiaikaisilta vuokramarkkinoilta paljon pidemmän aikaa.

Työ- ja elinkeinoministeriö huomioi myös, että lyhyt vuokraukselle asetettavien rajoitusten on oltava EU-oikeuden mukaisesti oikeasuhteisia, välttämättömiä ja syrjimättömiä. Näitä vaatimuksia arvioidaan erityisesti Euroopan unionin toiminnasta annetun sopimuksen (SEUT) sekä palveludirektiivin (2006/123/EY) nojalla. Työ- ja elinkeinoministeriö on tarkastellut tähän liittyviä näkökulmia tarkemmin aiemmassa lausunnossaan (TEM lausunto 5.6.2024, s. 3). Lyhyt vuokrauksen rajoittamista esimerkiksi 90 tai 180 kalenteripäivään vuodessa voidaan mahdollisesti pitää palveluntarjoamisen määrällisenä rajoituksena. Tällöin siitä tulee tehdä ilmoitus Euroopan komissiolle palveludirektiivin mukaisesti. Ilmoitusmenettelyä sovelletaan palveluelinkeinoja koskeviin lupajärjestelmiin, joissa asetetaan palveludirektiivin 15 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuja ehtoja.

Työ- ja elinkeinoministeriö pitää lähtökohtaisesti hyvänä, että vuorokausirajaa voidaan tarkastella kuntakohtaisesti ja huomioi, että tarvetta voi olla myös hyvin hienosyiselle tarkastelulle sen osalta millä kunnan tai kaupungin alueilla rajat olisivat korkeampia ja millä matalampia. Työ- ja elinkeinoministeriö ymmärtää, että tämä ajatus sisältyy rakentamislain logiikkaan ja sitä on selvennetty sääntelyn perusteluissa, mutta näkee, että myöhemmissä vaiheissa alueittaisen tarkastelun mahdollisuudesta on vähintäänkin hyvä viestiä selkeästi toiminnan harjoittajille ja kunnille.

Ehdotukseen liittyen työ- ja elinkeinoministeriö pohtii kuitenkin sitä, olisiko ehdotetuilla säännöksillä jollain tavalla tarkoituksenmukaista ohjata kuntien päätöksentekoa siitä, missä olosuhteissa rakentamisjärjestystä voitaisiin muuttaa niin, että korkeampi vuorokausiraja tulisi käyttöön, esimerkiksi sitomalla päätös ajatuksellisesti siihen, että toiminnasta ei aiheudu ympäristölle sellaisia häiriöitä, että toimintaa on tarpeen rajoittaa 90 vuorokauteen. Näillä seikoilla voisi merkitystä myös vaikuttamismahdollisuuksien kannalta, jotka liittyvät rakennusjärjestyksen muuttamista koskevaan kunnalliseen päätöksentekoprosessiin (ks. rakentamislain 3 luku).

Jos rakennusvalvonnan tulee pystyä valvomaan lyhyt vuokrauksen kirjanpitoa ja sen oikeellisuutta, työ- ja elinkeinoministeriö näkee, että tämä voi johtaa jossain vaiheessa vaatimuksiin laatia kansallisen tason rekisteröintijärjestelmä lyhyt vuokraajille. Muutoin kirjanpidon valvonta on mahdotonta, erityisesti kun ilman rekisteröitymisvelvollisuutta rakennusvalvonta ei edes tiedä missä majoittajat ovat. Lyhyt vuokraajien rekisteröintivelvollisuus voi edelleen johtaa siihen, että rekisteröinti olisi ulotettava myös muihin majoitustoiminnan harjoittajiin (esim. hotellit), mikä lisäisi entisestään ko. toimijoihin kohdistuvaa sääntelyä. Työ- ja elinkeinoministeriö suhtautuu varauksellisesti elinkeinotoiminnan harjoittamisen vapauteen kohdistuviin rajoituksiin ja muistuttaa, että rajoituksia voidaan harkita vain, jos ne ovat aidosti välttämättömiä (ks. TEM lausunto 5.6.2024, s. 2–3).

Ehdotetun sääntelyn vaikutukset ovat hyvin moninaisia. Ehdotuksen monipuolista vaikutustearviota voisi edelleen jatkovalmistelussa kehittää. Lyhyt vuokraus-elinkeinotoiminnan näkökulmasta voisi olla hyödyksi, jos esityksessä muun muassa avattaisiin toiminnasta saatavia suuntaantavia keskimääräisiä tuottoja ja ehdotettujen uusien rajojen vaikutuksia potentiaaliin tuottoihin. Ehdotukseen liittyviä erinäisiä taloudellisia vaikutuksia olisi hyvä tarkastella syvällisemmin. Vaikutusarviointiin kytkeytyen arviointien pohjalta tulisi voida arvioida ajan kuluessa valitun sääntelyn (erit. vuorokausirajojen) toimivuutta.

Työ- ja elinkeinoministeriö huomioi myös, että ehdotus voisi käytännössä johtaa siihen, että lyhyt vuokrattavat kohteet olisivat ainoastaan lyhyt vuokrauskäytössä ja tyhjiillään loput vuorokausirajojen ylittävät ajat, mikä ei ole omiaan edistämään asuinresurssien tehokasta käyttöä. Muutos nykytilaan ei käytännössä kuitenkaan liene olennainen. Ilmiöön liittyy myös se, että esimerkiksi majoitustarve sesonkityöntekijöille ja opiskelijoille osuu samaan aikaikkunaan majoituskapasiteetin kysynnän kanssa, mikä johtaa ylikysyntään tiettyinä vuodenaikoina ja toisaalta alikysyntään muina aikoina.

HE-luonnoksessa ei ole arvioitu ehdotuksen vaikutuksia päätoimisesti lyhytaikaista vuokrauspalvelua tarjoaviin tai välittäviin toimijoihin. Esim. hiihtokeskuksissa vapaa-ajan asuntoja välittävät toimijat ovat matkailukohteen toiminnan kannalta keskeisiä yrittäjiä. Vaikutusten arvioinnissa voisi tarkastella myös millaisia mahdollisuuksia tai rajoituksia sääntely tarjoaa kunnille esimerkiksi matkailijavirtojen ohjaamisessa.

Teknisenä huomiona lisäksi työ- ja elinkeinoministeriö pyytää käyttämään tekstissä käsitettä matkailu, eikä turismi. Huomiona lisäksi, että sivulla 29 ilmaisu ”matkailu ja turismi” tulisi korvata sanalla ”matkailu”. Matkailu ja turismi ovat sama asia HE:n kontekstissa.

Tulisiko lyhyt vuokrauksessa vapaa-ajanasuntoihin (mökkeihin) soveltua eri säännökset kuin vakituksessa asuinkäytössä oleviin asuinrakennuksiin ja asuntoihin?

Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, että esityksestä ei selkeästi ilmene, koskeeko lyhyt vuokrauksen rajoittaminen yksinomaan vakituiseen asumiseen tarkoitettuja asuinrakennuksia tai asuinhuoneiston osia. Esimerkiksi esitysluonnoksesta loma-asumiseen viittaava maininta ”kesämökki” löytyy ainoastaan sivulta 39. Onko HE:ssa siis lähdetty siitä, että asuinrakennus viittaa automaattisesti myös loma-asumiseen tarkoitettuihin asuinrakennuksiin?

Työ- ja elinkeinoministeriö suhtautuu jossain määrin varauksellisesti siihen, että ns. vapaa-ajan asuntoja tai vakituksessa asuinkäytössä olevia asuinrakennuksia ja asuntoja voitaisiin erotella eri säännöksin. Lyhyt vuokraustoiminnan rajoittamisen tarpeet perustuvat erityisesti toiminnasta ympäristölle aiheutuviin häiriöihin, jotka voivat yhtä lailla ilmetä kerrostaloissa tai tavanomaisessa kesämökkiympäristössä tapahtuvassa lyhyt vuokrauksessa. Monet ihmiset käyttävät vapaa-ajan asuntojaan lähes vakituiseen asumiseen verrattavassa muodossa ja häiriöt kesämökkiympäristössä voivat olla ympäristölle ja viihtyvyydelle olennaisia.

Toisaalta erilainen kohtelu voisi olla perusteltua suurissa hiihtokeskustyyppisissä lomakeskityksissä, joissa valtaosa kaikista yksityisesti vapaa-ajan asunnoista on (lyhyt vuokrattava) viikko vuokrauksen piirissä. Jos lyhyt vuokrauksen rajoittaminen koskee myös loma-asumiseen tarkoitettuja asuinrakennuksia, niin ehdotetut vuorokausirajat vaikuttaisivat negatiivisesti monen destination matkailusezonkiin ja haastaisivat esimerkiksi Lapissa ponnistelut laajentaa matkailusezonkia kevääseen ja syksyyn ja yleisestikin lumettomaan aikaan. Lisäksi vuokraamisen rajoittaminen voi vaikuttaa laskevasti vapaa-ajan asuntojen arvoon. Vaikka etätyön yleistymisen myötä loma-asunnoissa saatetaan viettää aiempaa pidempiä jaksoja, niin yleisesti loma-asumiseen tarkoitetuissa asuinrakennuksissa (vapaa-ajan asunnoissa) vietetään lomakeskuksissa lyhyempiä aikajaksoja ja ympärillä olevat naapurit myös vaihtuvat vakituiseen asumiseen tarkoitettuja asuinrakennuksia ja asuinhuoneiston osia useammin. Näillä alueilla vapaa-ajan asuntojen

lyhytaikaisesta vuokraamisesta vuokrauksen keston lyhytaikaisuus ja asukkaiden nopea vaihtuvuus eivät aiheuta vastaavia sosiaalisia haittoja kuin tavanomaisessa kesämökkiympäristössä tai vakituisen asumisen alueilla.

Lausuntopalaute muihin esityksen kohtiin (uusiutuvan energian direktiivi)

Työ- ja elinkeinoministeriö lausuu esitysluonnoksesta myös uusiutuvan energian direktiivin (RED) täytäntöönpanosta vastaavana ministeriönä. TEM pyytää, että esitystä voitaisiin vielä selkeyttää RED:n täytäntöönpanoa koskevilta osin. Pykäläperusteluista olisi hyvä selvittää, mitkä RED:n kohdat katsotaan esityksellä täytäntöönpannuiksi. Esimerkiksi nykyinen rakentamislain 14 §:n 1 momentti perustuu nykyisen rakentamislain hallituksen esityksen (HE 139/2022 vp, s. 137) perusteella REDII:n 15 artiklan 4 kohdan 3 alakohtaan. Rakentamislain 14 §:n 1 momenttia ehdotetaan esityksessä muutettavaksi, mutta pykäläperusteluista puuttuu kytkentä RED:iin. REDIII:n 15 a artiklan 1 kohta poikkeaa kuitenkin sisällöltään REDII:n 15 artiklan 4 kohdan 3 alakohdasta, joten olisi hyvä kuvata esityksessä, miten esitetty 14 §:n 1 momentti täytäntöönpanee uusiutuvan energian direktiiviä. Tämä selkeyttäisi uusiutuvan energian direktiivin täytäntöönpanoa ja notifiointia ja auttaisi ymmärtämään esityksen kytköksiä direktiiviin.

Rakennusten energiatehokkuutta koskeviin säännöksiin ei ole muuta lausuttavaa.

Lisätietoja tarvittaessa: erityisasiantuntija Olli Voutilainen (p. 029 506 4919), hallitussihteeri Sami Teräväinen (p. 029 5060 088), johtava asiantuntija Sanna Kyyrä (p. 029 5047012) ja erityisasiantuntija Pia Kotro (p. 029 504 7229)

Kansliapäällikkö

Timo Jaatinen

Erityisasiantuntija

Olli Voutilainen

Jakelu: Osastopäälliköt

VN/12550/2025-TEM-1

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: