

Asia: VN/819/2025

Luonnos hallituksen esitykseksi rakentamislain muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

Lausuntopalaute lyhytvuokrausta koskeviin säännöksiin

Ympäristöministeriö on laatinut luonnoksen hallituksen esitykseksi eduskunnalle rakentamislain muuttamisesta.

Santa's Hotels -ketju kiittää mahdollisuudesta lausua hallituksen esitysluonnoksesta. Santa's Hotels on yksi Pohjois-Suomen matkailun merkittävimmistä toimijoista. Ketjumme hotelleja sijaitsee Rovaniemellä, Luostolla, Saariselällä, Kilpisjärvellä ja Kalajoella. Santa's Hotels -ketju työllistää ympärivuotisesti noin 150 henkilöä ja sesonkiaikoina noin 300 henkilöä.

Pidämme esitystä nykymuodossaan erittäin ongelmallisena. Toteutuessaan lakiehdotus mahdollistaisi ammattimaisen majoitustoiminnan harjoittamisen laajasti asuinkäyttöön tarkoitetuissa kerrostaloissa, rivitaloissa ja omakotitaloissa kaavan ja rakentamisluvan vastaisesti ja siten, että se tulkittaisiin asumiseksi. Tämä tulisi vaikuttamaan hyvin haitallisesti majoitusalan tasapuolisiin kilpailuedellytyksiin, matkailun sosiaaliseen hyväksyntään sekä kunnan alueiden käytön suunnitteluun. Uudistuksesta tulisi rajata kokonaan pois vapaa-ajanasuntoina käytettävät mökit.

Lähtökohtaisesti lyhytvuokraus alkuperäisessä tarkoituksessaan on kannatettava asia. Tällä tarkoitamme omassa asuinkäytössä olevan asunnon lyhytvuokraamista. Näin matkailijoille voidaan tarjota myös muita kuin hotellivaihtoehtoja majoittumiseen, matkailijamäärät voivat kasvaa ja myös matkailutulo voi kasvaa, tämä on positiivinen asia. Sen sijaan ammattimaista lyhytvuokraustoimintaa asuinkaava-alueella ja asuinkiinteistöissä tulee tarkastella kriittisesti, koska ammattimainen lyhytvuokraus on liiketoimintaa. Liiketoimintaa harjoittavilla tulee kaikilla olla samanlaiset "pelisäännöt". Hotellitoimintaa koskevat useat eri lait ja viranomaisvelvoitteet, jotka asettavat toimintaa harjoittaville tietyn pelikentän. Jos ammattimaisesti lyhytvuokrausta harjoittavia ei koske samat pelisäännöt, kilpailutilanne vääristyy. Tämä ei voi olla lain tarkoitus.

Matkailun tulevaisuuden kehityksen kannalta huolta herättää erityisesti matkailun sosiaalisen hyväksynnän heikkeneminen, josta olemme jo nähneet merkkejä, kun esimerkiksi asuinkerrostalojen huoneistoja on valjastettu ammattimaiseen majoitusliiketoimintaan. Kasvaakseen ja kukoistaakseen matkailulla tulee olla vahva sosiaalinen toimilupa. Nykyinen kehityskulku, jossa majoitusliiketoiminta on siirtynyt osittain asuinkaava-alueelle uhkaa matkailun tulevia kasvuedellytyksiä.

EHDOTUKSEN LUOMA KILPAILUTILANNE JA VAIKUTUKSET MAJOITUSALALLE

Lakiluonnos ei turvaa reilua kilpailua alalla. Se sallisi majoitusliiketoiminnan, joka kilpailee suoraan hotellien kanssa, asuinkerrostaloissa jopa 90 tai kunnan päätöksellä 180 päivää vuodessa. Tämä olisi mahdollista huolimatta siitä, että näitä rakennuksia tai huoneistoja ei ole kaavoitettu tai luvitettu majoituskäyttöön. Toiminta, jota esityksessä virheellisesti kutsutaan asumiseksi, välttää hotelleihin kohdistuvan sääntelyn (kuten pelastus-, terveyssuojelu- ja majoitusliikelain vaatimukset) sekä veroihin liittyvät velvoitteet (ALV, kiinteistövero) osittain tai kokonaan. On myös syytä todeta, että vuonna 2024 rekisteröityjen majoitusliikkeiden keskimääräinen käyttöaste Suomessa oli 50 %. Tämä tarkoittaa sitä, että majoitushuoneissa majoituttiin keskimäärin 180 yötä vuodessa. Tämän tilastollisen faktan pohjalta tarkasteltuna voidaan todeta, että mikäli kunta päättäisi korottaa lakiluonnoksen lähtökohtana olevaa 90 päivää 180 päivään vastaisi tämä itseasiassa tilannetta, jossa kyseinen majoitusyksikkö on tarjolla majoituskäyttöön 360 päivää vuodessa, eli koko vuoden ajan.

Lakiluonnostekstin perusteella vaikuttaa siltä, että hyvin väljän ja luovan asumisen määrittelyn tavoitteena olisi saattaa ammattimainen lyhytvuokraustoiminta majoitustoimintaa koskevien lainsäädäntöjen ja viranomaisvalvonnan ulottumattomiin. Tulee myös vaikutelma siitä, että tavoitteena on mahdollistaa kaavamääräysten ja rakennusluvan vastainen toiminta määrittelemällä ammattimainen lyhytvuokraustoiminta hyvin luovasti asumiseksi. Tällöin ammattimainen lyhytvuokraustoiminta asuinkaava-alueella olisi kunnan rakennusvalvontaviranomaisten valvonnan ulottumattomissa.

Lyhytvuokraus toimii samoilla markkinoilla arvonlisäverollisen majoitustoiminnan kanssa. Arvonlisäverodirektiivin (135 artiklan 2 kohdan a alakohta) ja arvonlisäverotuksen neutraliteettiperiaatteen mukaisesti myös lyhytvuokrauksen on tällöin kuuluttava arvonlisäveron piiriin. Suomi ei voi poiketa arvonlisäverodirektiivin asettamista velvoitteista. Korkeimman hallinto-oikeuden tuore linjaus (KHO 17.5.2024 T 1431) vahvistaa, että hotellien kanssa kilpaileva lyhytaikainen majoittaminen on arvonlisäverollista toimintaa.

Näemme ongelmalliseksi sen, että luonnoksessa ei oteta mitenkään kantaa asuinkiinteistöissä harjoitettavan toiminnan ammattimaisuuteen. Toiminnanharjoittajana voisi olla esimerkiksi 100 asuntoa lyhytvuokraava yritys ja toimintaa voisi harjoittaa esimerkiksi kokonaisen kerrostalon kaikissa huoneistoissa. Ei ole mitenkään perusteltua esittää, että tällainen toiminta olisi luonteeltaan ennemminkin vuokralla asumista kuin majoittumista.

Epätasainen kilpailutilanne syö hotellien tulosta, hidastaa investointeja ja uhkaa työpaikkoja. Valtiolle jää saamatta merkittävä määrä verotuloja, kun majoituspalveluita tarjotaan vuokrauksen nimellä tai toiminta jää alv-velvollisuuden ulkopuolelle. Ehdotetut pitkät aikarajat mahdollistaisivat ammattimaisen liiketoiminnan pyörittämisen asunnoissa jopa ympärivuotisesti siten että se tulkittaisiin lakimuutoksen myötä asumiseksi.

SEURAUKSET ASUNTOMARKKINOILLE JA ASUINTALOILLE

Kun yhä useampi asuinhuoneisto siirtyy ammattimaisen majoituskäytön kohteeksi, kohtuuhintaisten vuokra-asuntojen tarjonta vähenee. Tämä johtaa asuntojen saatavuusongelmiin ja vuokratason nousuun tavallisille asukkaille, matkailusesongin työntekijöille ja opiskelijoille. Tilanne on jo huolestuttava esimerkiksi Rovaniemellä. Vastaava kehitys uhkaa matkailun kehittyessä laajentua muihinkin kaupunkeihin, vaikeuttaen samalla myös työvoiman liikkuvuutta. On syytä todeta, että Korona pandemian jälkeinen matkailun kehitys on ollut korostunutta Suomessa Lapin alueella. Näin ollen nyt keskusteltavan ilmiön eri puolet ovat nousseet korostuneesti esille juuri Rovaniemellä, jossa kaupungille ominaisesti on tarjolla keskustassa merkittävä määrä asuntoja. Moni muukin kaupunki Suomessa tähtää matkailun vahvaan kehittämiseen. Kun tämä tavoite saavutetaan, tulee ammattimaisen lyhytvuokrauksen ongelmakohdat esille myös muissa Suomen kaupungeissa ja kunnissa, mikäli selkeitä raameja ei lainsäädännön kautta aseteta. Näin ollen ei ole syytä ajatella, että lakia oltaisiin säätämässä ”yhdenkaupungin ongelmien” ratkaisemiseen. Rovaniemi nyt vain sattuu olemaan tämän ilmiön osalta Suomessa ensimmäisten kaupunkien joukossa. Mikäli lainsäädännöllä ei puututa nyt tapahtuneeseen kehityskulkuun tulevat saman ongelmat realisoitumaan myös muissa Suomen kaupungeissa matkailun siellä kehittyessä.

Lyhytaikainen majoitustoiminta etenkin asuinkerrostaloissa ja rivitaloissa aiheuttaa usein myös häiriöitä ja kustannuksia talon muille asukkaille. Tällaisia ovat esimerkiksi lisääntynyt melu ja levottomuus, yhteisten tilojen normaalia suurempi kuluminen, turvallisuushuolten lisääntyminen (esim. avainten katoaminen) sekä kasvaneet kustannukset (kuten vedenkulutus ja korjaukset), joihin asunto-osakeyhtiöillä tai muilla asukkailla on heikot keinot puuttua. Tämä on omiaan heikentämään matkailun sosiaalista toimilupaa.

VALVONNAN PUUTTEET JA VIRANOMAISTOIMINNAN HAASTEET

Luonnos lisäisi merkittävästi viranomaisten työkuormaa tarjoamatta samalla realistisia keinoja sääntelyn tehokkaaseen valvontaan. Esityksen mukainen käytäntö, jossa majoitusvuorokausien laskenta perustuisi palveluntarjoajan omaan kirjanpitoon (lakiehdotus 141 b § 4 momentti), ei ole luotettava eikä valvonnan kannalta toimiva. Erityisesti alustojen ulkopuolella tapahtuvaa vuokrausta olisi mahdotonta jäljittää. Käytännössä toiminnanharjoittajan oman kirjanpidon pitäminen voisi tarkoittaa toiminnanharjoittajan pitämää ”tukkimiehenkirjanpitoa”, joka tarkastettaisiin rakennusvalvontaviranomaisen pyytäessä. Mutta miten rakennusvalvontaviranomainen voisi tätä kirjanpitoa pyytää, kun toiminnanharjoittajista ei ole olemassa rekisteriä. Miten

rakennusvalvontaviranomainen voi valvoa, kun ei tiedä ketä tulisi valvoa. Tämä järjestelmä tarjoaisi liian helpot porsaanreiät sääntelyn kiertämiseen ja harmaan talouden harjoittamiseen. Tehokas valvonta edellyttäisi, että lyhytaikaista majoitusta tarjoavat toimijat kuuluisivat pakollisen rekisteröinnin piiriin.

Kansainväliset kokemukset

Lakiluonnoksen kansainvälistä vertailua tarkastellessa (kohta 5.2) on huolestuttavaa, että siinä ei riittävästi pureuduta niiden maiden ja kaupunkien kokemuksiin, joissa asuinkerrostaloissa harjoitettava majoitustoiminta on jo aiheuttanut suuria ongelmia niin paikallisille asukkaille kuin matkailun kestäväälle kehitykselle. Useissa näissä kohteissa, kuten Islannissa, sääntelyä on jouduttu kiristämään merkittävästi (esim. 90 vuorokauden rajoitus todettiin riittämättömäksi ja sijoitusasuntojen käyttöä on ehdotettu kiellettäväksi), koska aiemmat, löyhemmät mallit epäonnistuivat asuntomarkkinoiden häiriöiden ja muiden kielteisten ilmiöiden ratkaisemisessa. Suomen ei tule toistaa näitä virheitä.

VAATIMUS VAPAA-AJANASUNTOJEN RAJAAMISESTA LAIN ULKOPUOLELLE

Pidämme välttämättömänä, että vapaa-ajanasuntona käytettävät loma-asunnot ja mökit rajataan kokonaan pois tämän lakiehdotuksen soveltamisalasta. Näissä kiinteistöissä harjoitettava majoitustoiminta on jo nykyisellään voimassa olevan majoitus- ja arvonnäisäverolainsäädännön mukaista, eikä se aiheuta samankaltaista kilpailun vääristymää kuin asumiseen tarkoitetuissa rakennuksissa tapahtuva toiminta. Mökit palvelevat pääasiassa vapaa-ajan matkailijoita, sijaitsevat tyypillisesti eri alueilla kuin vakituiseen asumiseen tarkoitettujen rakennukset, eivätkä niiden käytön haitat kohdistu vastaavalla tavalla naapureihin tai asuntomarkkinoihin kuin kaupunkien kerrostaloissa. Niissä harjoitettavan toiminnan määrittelemine asumiseksi olisi epäloogista ja loisi epätasaisen kilpailuasetelman.

MUITA HUOMAUTUKSIA LAKIEHDOTUKSESTA

Santa's Hotels katsoo edellä mainituin perustein, että lakiehdotukseen ei tule lisätä 141 b §:n 2 momentin 2 kohtaa ja 3 momenttia, jotka koskevat poikkeuksia pääsäännöstä. Mielestämme asumiseksi tulee määritellä vähintään neljän viikon sopimuksilla tapahtuva asunnon käyttöoikeuden luovutus, mikä paremmin kuvastaa pitkäaikaisempaa asumista verrattuna ammattimaiseen, lyhytaikaiseen majoittamiseen. Asuntoa, jossa haltija itse asuu vakituisesti, voi hyödyntää satunnaisesti lyhytaikaiseen majoitukseen esimerkiksi loman aikana, mutta tämäkään ei saisi mahdollistaa ammattimaista liiketoimintaa. Lisäksi, kuten jo aiemmin todettiin, vapaa-ajanasunnot tulee rajata tämän pykälän soveltamisalan ulkopuolelle.

Lakiehdotuksen 141 b § 4 momentin velvoite lyhytaikaista vuokrausta harjoittavalle pitää kirjata vuorokausista on valvonnan näkökulmasta täysin riittämätön. Sen luotettavuutta on mahdoton tarkistaa, ja se antaa liian suuren mahdollisuuden kirjanpidon manipulointiin. Sääntelyn tehokas toimeenpano edellyttää pakollista rekisteröintimenettelyä toimijoille.

Jotta toimintaympäristö säilyy ennakoitavana ei kunnille tule antaa oikeutta poiketa laissa säädettävästä aikarajasta. Sääntelyn ja käytäntöjen on säilyttävä samantapaisena yli valtuustokausien, jotta alueiden pidemmän aikavälin suunnittelulle on mahdollisuudet.

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

Pidämme välttämättömänä, että vapaa-ajanasuntona käytettävät loma-asunnot ja mökit rajataan kokonaan pois tämän lakiehdotuksen soveltamisalasta. Näissä kiinteistöissä harjoitettava majoitustoiminta on jo nykyisellään voimassa olevan majoitus- ja arvonlisäverolainsäädännön mukaista, eikä se aiheuta samankaltaista kilpailun vääristymää kuin asumiseen tarkoitetuissa rakennuksissa tapahtuva toiminta. Mökit palvelevat pääasiassa vapaa-ajan matkailijoita, sijaitsevat tyypillisesti eri alueilla kuin vakituiseen asumiseen tarkoitettut rakennukset, eivätkä niiden käytön haitat kohdistu vastaavalla tavalla naapureihin tai asuntomarkkinoihin kuin kaupunkien kerrostaloissa. Niissä harjoitettavan toiminnan määrittäminen asumiseksi olisi epäloogista ja loisi epätasaisen kilpailuasetelman.

Lausuntopalaute rakennusten energiatehokkuutta koskeviin säännöksiin

-

Rakentamislain 37 §:n mukaan energiatehokkuutta on parannettava rakennuksen rakentamisluvanvaraisen korjaus- ja muutostyön tai rakennuksen käyttötarkoituksen muutoksen yhteydessä, jos se on teknisesti, toiminnallisesti ja taloudellisesti toteutettavissa. Onko säännöksen soveltaminen syytä sitoa rakennushankkeen luvanvaraisuuteen?

-

Lausuntopalaute rakennustuoteasetuksen rikkomisen seuraamussäännöksiin

-

Lausuntopalaute suunnittelutehtävän kelpoisuuksia koskevaan siirtymäsäännökseen

-

Muu lausuntopalaute

-

Sandgren Sanna
Santa's Hotels