

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission asetusehdotuksesta lyhytaikaisia vuokramajoituspalveluja koskevien tietojen keräämisestä ja jakamisesta sekä asetuksen (EU) 2018/1724 muuttamisesta (lyhytaikainen majoitustoiminta)

Perustuslain 96 §:n 2 momentin perusteella lähetetään eduskunnalle komission 7 päivänä marraskuuta 2022 antama asetusehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi lyhytaikaisia vuokramajoituspalveluja koskevan datan keräämisestä ja jakamisesta sekä asetuksen (EU) 2018/1724 muuttamisesta.

Helsingissä 15.12.2022

Työministeri Tuula Haatainen

Erityisasiantuntija Niina Etelävuori

2.12.2022

KOMISSION ASETUSEHDOTUS LYHYTAIKAISIA VUOKRAMAJOITUSPALVEUJA KOSKEVIEN TIETOJEN KERÄÄMISESTÄ JA JAKAMISESTA SEKÄ ASETUKSEN (EU) 2018/1724 MUUTTAMISESTA

1 Tausta

Komissio antoi 7.11.2022 ehdotuksen (COM(2022) 571 final) Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi lyhytaikaisia vuokramajoituspalveluja koskevien tietojen keräämisestä ja jakamisesta sekä asetuksen (EU) 2018/1724 muuttamisesta.

Komissio ilmoitti aloitteesta maaliskuussa 2020 antamassaan pk-yritysstrategiassa. Toimenpiteenä aloite sisältyy komission laatimaan ja helmikuussa 2022 julkaisemaan Matkailun siirtymäväylän asiakirjaan. Ehdotuksen valmistelun taustalla on lyhytaikaisen majoituksen ripeä kasvu, joka on joillakin alueilla aiheuttanut haasteita esimerkiksi kohtuuhintaisten asuntojen saatavuudelle. Lyhytaikaista vuokramajoitustoimintaa onkin alettu sääntelemään eri jäsenmaissa aikaisempaa enemmän kansallisella, alueellisella ja paikallisella tasolla. Myös viranomaisten tietopyynnot majoituspalveluita välittävälle alustoille ovat lisääntyneet. Tämä on aiheuttanut etenkin monissa maissa toimiville toimijoille hallinnollista taakkaa.

Komissio on todennut, että ehdotus pohjautuu useisiin muihin EU:n tason oikeudellisiin välineisiin ja on johdonmukainen niiden kanssa:

- Digipalvelusäädöksessä ((EU) 2022/2065) vahvistetaan yhteiset vastuut verkkoyrityksille, jotka tarjoavat palveluja EU:ssa, mukaan lukien lyhytaikaista vuokramajoitusta välittävät verkkoalustat.
- Palveludirektiivissä (2006/123/EY) säädetään, että palveluntarjoajiin voidaan soveltaa markkinoille pääsyä koskevia vaatimuksia vain, jos ne ovat syrjimättömiä, perusteltuja yleiseen etuun liittyvistä pakottavista syistä ja oikeasuhteisia.
- Sähköistä kaupankäyntiä koskeva direktiivi (2000/31/EY) sisältää säännöksiä, joilla säännellään tietoyhteiskunnan palvelujen tarjoamista valtioiden rajat ylittävästi.
- Verkkoalustojen ja yritysten välisiä suhteita säätelevässä asetuksessa ((EU) 2019/1150) myönnetään verkossa toimivien välityspalvelujen yrityskäyttäjille asianmukaiset avoimuutta koskevat oikeudet, mukaan lukien vähimmäisilmoitusajat ennen tarjousten poistamista niiden palveluista sekä keinot riitojen ratkaisemiseksi.
- Datasäädösehdotus ((COM(2022) 68 final) koskee yritysten välistä sekä yritysten ja viranomaisten välistä datan jakamista, mutta siihen ei sisälly uusia raportointivelvoitteita verkkoalustoille.
- Yleistä tietosuojaa-asetusta ((EU) 2016/679) sovelletaan viranomaisten ja verkkoalustojen suorittamaan henkilötietojen käsittelyyn (myös silloin, kun se on tarpeen rekiste-

röintinumeroiden antamiseksi ja rekisterin ylläpitämiseksi niitä varten) ja henkilötietojen vaihtoon verkkoalustojen (joilla on merkittävästi tietoja lyhytaikaiseen vuokramajoitukseen liittyvästä toiminnasta) ja viranomaisten välillä.

- Yhteistä digitaalista palveluväylää koskevalla asetuksella ((EU) 2018/1724) helpotetaan tietojen ja sähköisten viranomaismenettelyjen saatavuutta verkossa.
- DAC7-direktiivin ((EU) 2021/514) mukaisissa uusissa säännöissä, joita sovelletaan 1. tammikuuta 2023 alkaen, edellytetään, että verkkoalustat ilmoittavat tietyt tiedot niiden kautta myyntiä harjoittavien tahojen ansaitsemista tuloista.

2 Ehdotuksen tavoite

Ehdotuksen tavoitteena on harmonisoida ja parantaa lyhytaikaisten vuokramajoituspalveluiden tiedon luomisen ja jakamisen puitteita EU:ssa sekä parantaa lyhytaikaisen majoitustoiminnan sektorin läpinäkyvyyttä. Ehdotus sisältää harmonisoidun lähestymistavan majoittajien rekisteröintimenettelyille, verkkoalustojen velvollisuuden mahdollistaa majoittajien rekisteröintinumeroiden näkyvyys ja tiedon jakaminen viranomaisten kanssa sekä työkalut ja menettelyt tiedon turvalliseen ja kustannustehokkaaseen jakamiseen.

3 Ehdotuksen pääasiallinen sisältö

Asetusehdotuksen kohde, soveltamisala ja määritelmät (1–3 artiklat)

Asetuksessa vahvistettaisiin säännöt, jotka koskevat toimivaltaisten viranomaisten ja lyhytaikaista vuokramajoitusta välittävien verkkoalustojen tarjoajien keräämiä tietoja sekä majoituspalveluiden tarjoaman tiedon jakamiselle verkkoalustoilta viranomaisille.

Asetusta sovellettaisiin lyhytaikaisia vuokramajoituspalveluita tarjoaviin verkkoalustoihin, jotka tarjoavat palveluita lyhytaikaista majoitustoimintaa harjoittaville toimijoille unionissa sijoittautumispaikasta riippumatta.

Komissio on ehdotuksessaan määritellyt 'lyhytaikaisen vuokramajoituspalvelun' niin, että se tarkoittaisi majoituskohteen lyhytaikaista vuokraamista korvausta vastaan joko ammattimaisesti tai muutoin kuin ammattimaisesti, siten kuin se on määritelty tarkemmin kansallisessa lainsäädännössä. Lyhytaikaista vuokramajoituspalvelua tarjoavalla 'verkkoalustalla' tarkoitettaisiin digipalvelusäädöksen ((EU) 2022/2065) määritelmän mukaista verkkoalustaa, joka antaa majoittujille mahdollisuuden tehdä etäsopimuksia majoittajien kanssa lyhytaikaisten vuokramajoituspalvelujen tarjoamista varten. 'Majoittajalla' tarkoitetaan luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä, joka tarjoaa tai aikoo tarjota ammattimaisesti tai muutoin kuin ammattimaisesti lyhytaikaista vuokramajoituspalvelua korvausta vastaan lyhytaikaista vuokramajoitusta välittävän verkkoalustan kautta.

Rekisteröinti (4–7 artiklat)

Asetusehdotuksessa esitetään, että jäsenvaltioissa kansallisella, alueellisella tai paikallisella tasolla käyttöön otettujen rekisteröintimenettelyjen, jotka koskevat sen alueella sijaitsevia majoituskohteita, on oltava asetusehdotuksen sääntöjen mukaisia.

Rekisteröintimenettelyiden tulisi perustua majoittajien tekemiin ilmoituksiin ja mahdollistaa rekisteröintinumeron automaattinen ja välitön myöntäminen. Rekisteröintinumerot tulisi kerätä viranomaisen ylläpitämään rekisteriin.

Noudatettaessa asetusehdotuksen mukaisia rekisteröintimenettelyitä, majoittajan tulee toimittaa rekisteröintiä varten asetuksessa määritellyt tiedot.

Toimivaltaiset viranomaiset voivat milloin tahansa rekisterinumeron antamisen jälkeen todentaa ilmoituksen ja kaikki sitä tukevat asiakirjat.

Lyhytaikaista vuokramajoituspalvelua tarjoavien verkkoalustojen olisi suunniteltava ja organisoitava verkkorajapintansa niin, että ne edellyttävät majoittajaa ilmoittamaan, toimiiko se alueella, jossa rekisteröintimenettely on käytössä sekä mahdollistamaan rekisteröintinumeron käytön alustalla.

Tietojen ilmoittaminen (8–12 artiklat)

Asetusehdotuksen mukaan jäsenvaltioiden tulisi varmistaa, että majoitusyksiköiden rekisteröintimenettely on käytettävissä niillä alueilla, joilla viranomaiset ovat pyytäneet tietoja lyhytaikaista majoituspalvelua tarjoavilta verkkoalustoilta.

Suurien lyhytaikaista vuokramajoituspalvelua tarjoavien verkkoalustojen tulisi kerätä ja siirtää tiedot majoitusyksikön sijainnista, oleskelujen ja majoittujien lukumäärästä, rekisteröintinumerosta sekä URL-osoitteesta jäsenvaltion digitaalisen yhteyspisteeseen kuukausittain. Alustojen on tarkastettava satunnaisesti, koskeeko majoittajaa rekisteröintivelvollisuus ja onko rekisteröintinumbero voimassa. Pienten verkkoalustojen raportointivelvoitteet olisivat rajatumpia.

Jos jäsenvaltiossa on käytössä rekisteröintimenettely tietojen raportointia varten, tulisi sen perustaa kansallinen digitaalinen yhteyspiste tietojen vastaanottamiselle ja jakamiselle, sekä nimetä yhteyspisteestä vastuussa oleva toimivaltainen viranomainen. Jokaisen jäsenvaltion tulisi nimetä yhteyspisteelle kansallinen koordinaattori. Yhteyspiste toimii teknisenä rajapintana verkkoalustoille tiedon jakamiseen ja viranomaisille tiedon vastaanottamiseen. Sen on oltava yhteentoimiva rekisteröintinumerot sisältävien rekistereiden kanssa. Komissio voi hyväksyä täytäntöönpanosäädöksiä, joilla varmistetaan yhteyspisteiden toimintaan ja tietojen saumattomaan vaihtoon liittyvien ratkaisujen yhteentoimivuus.

Jäsenvaltioiden tulee laatia lista toimivaltaisista viranomaisista, jotka vastaavat tietojen raportointia koskevista rekisteröintimenettelyistä sekä toimittaa tilastot toiminnasta kuukausittain kansallisille tilastotoimijoille ja Eurostatille.

Tiedottaminen, seuranta ja täytäntöönpanon valvonta (13–15 artiklat)

Komissio esittää, että jäsenvaltioiden tulisi saattaa julkisesti saataville tietoa oman maansa rekisteröintimenettelyistä sekä tietojen jakamisesta.

Kunkin jäsenvaltion on nimettävä viranomainen, joka seuraa tässä asetuksessa säädettyjen velvoitteiden täytäntöönpanoa alueellaan ja raportoi täytäntöönpanosta komissiolle kahden vuoden välein.

Lyhytaikaista majoitusta välittävien verkkoalustojen eräiden velvollisuuksien valvonnan osalta viitataan EU:n digipalvelusäädöksen IV luvun valvontajärjestelmään, jossa erittäin suurten verkkoalustojen osalta säännösten noudattamista valvoo Euroopan komissio ja näitä pienempien verkkoalustojen osalta verkkoalustan sijoittautumismaan kansallinen viranomainen on valvova viranomainen. Tällöin myös kansallisten valvovien viranomaisten ja komission tutkintatoimivaltuuksien, mahdollisten seuraamusmaksujen sekä kansallisten viranomaisten ja komission keskinäisen yhteistyön osalta sovellettaisiin digipalvelusäädöksen IV luvun säännöksiä.

Jäsenvaltioiden on säädettävä seuraamuksista verkkoalustoille asetuksen velvoitteiden rikkomisesta.

Loppusäännökset (16–19 artiklat)

Komissiota avustaisi komitea asetuksessa (EU) 182/2011 tarkoitetulla tavalla.

Asetuksen (EU) 2018/1724 liitteitä I ja II muutettaisiin niin, että niihin sisällytettäisiin tämän asetuksen mukaiset tiedot ja rekisteröintimenettelyt.

Komissio arvioisi asetusta viiden vuoden kuluttua asetuksen soveltamisen alkamisesta. Asetuksen soveltaminen alkaisi 24 kuukautta sen voimaantulosta.

4 Ehdotuksen oikeusperusta ja suhde suhteellisuus- ja toissijaisuusperiaatteisiin

Ehdotuksen oikeusperustana on Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (*SEUT-sopimus*) 114 artikla. SEUT 114 artiklan tavoitteena on lähentää jäsenvaltioiden lainsäädäntöä sisämarkkinoiden toteuttamiseksi ja varmistaa lainsäädännön yhtenäinen ja syrjimätön soveltaminen unionissa.

Ehdotus käsitellään Euroopan parlamentin ja neuvoston yhteispäätösmenettelyssä tavallista lainsäätämisyjärjestystä noudattaen. Neuvosto päättää ehdotuksen hyväksymisestä määränemistöllä.

Komission mukaan oikeusperusta on asianmukainen, sillä esityksen tavoitteena on luoda EU:n yhtenäinen kehys lyhytaikaisia vuokramajoituspalveluita koskevalle tiedontuotannolle ja tietojen jakamiselle. Välityspalveluihin sovellettavien sääntöjen lähentäminen on tarpeen, jotta välitettäisiin erilaisten tietovaatimusten ja -pyyntöjen lisääntyminen sisämarkkinoilla, mikä vaikeuttaisi verkossa toimivien välityspalvelujen ja lyhytaikaisia vuokramajoituspalveluiden tarjoamista valtioiden rajojen yli. Ehdotuksessa luodulla tiedonjakokehyksellä odotetaan olevan positiivinen vaikutus majoituspalveluiden markkinoillepääsyyn, sillä se vähentää majoituspalvelun rekisteröintivaatimukseen liittyvää hallinnollista taakkaa. Tiedonjakojärjestelmä antaa viranomaisille tietoja, joita ne tarvitsevat kehittääkseen ja ylläpitääkseen lyhytaikaisia vuokramajoituspalveluita koskevia sääntöjä.

Toissijaisuusperiaatteen mukaisesti unioni toimii aloilla, jotka eivät kuulu sen yksinomaiseen toimivaltaan, ainoastaan jos ja siltä osin kuin jäsenvaltiot eivät voi riittävällä tavalla saavuttaa suunnitellun toiminnan tavoitteita, vaan ne voidaan suunnitellun toiminnan laajuuden tai vaikutusten vuoksi saavuttaa paremmin unionin tasolla. Suhteellisuusperiaate edellyttää, että säännösten tavoitteet ovat toteutettavissa EU:n toimielinten toimilla ja että toimilla ei ylitetä sitä, mikä on tarpeellista kyseisten tavoitteiden toteuttamiseksi.

Komissio pitää asetusehdotusta suhteellisuus- ja toissijaisuusperiaatteiden mukaisina. Komissio katsoo, että jäsenvaltioiden erilaiset ja hallinnollisesti raskaat puitteet tietojen tuottamiselle ja jakamiselle haittaavat verkkoalustojen mahdollisuuksia toimia yli rajojen. Toisaalta nykyiset toimet kansallisella, alueellisella ja paikallisella tasolla ovat usein kohtuuttomia ja tehottomia, koska viranomaisten on yleensä vaikea saada dataa alustoilta ja majoituspalveluilta. Euroopan tason toimilla mahdollistetaan koko EU:n alueella toimivien verkkoalustojen tietojenvaihto ja varmistetaan, että vaihdettu tieto on standardoitua ja yhteentoimivaa. EU:n yhteiset rekisteröintijärjestelmiä koskevat standardit varmistavat, että rekisteröintimenettely on yksinkertainen vä-

hentäen verkkoalustojen ja majoituspalveluiden hallinnollista taakkaa. Alustojen tarjoaman lyhytaikaisten vuokramajoituspalveluiden rajat ylittävä luonne ja tiedonjakovaatimusten sirpaloituminen tarkoittavat sitä, että ehdotuksen tavoitteita ei voida saavuttaa tehokkaasti pelkästään jäsenvaltioiden toimilla. Komissio katsoo, että EU:n toimet ovat ainoa tapa varmistaa, että tietojen tuottamiselle ja jakamiselle luodaan yhtenäiset puitteet.

Ehdotuksella pyritään ensisijaisesti sujuvoittamaan tietopyyntöjä koko EU:n alueella lyhytaikaisten vuokramajoituspalveluiden alustojen vastaamisen helpottamiseksi. Komissio katsoo, että EU:n säädöspohja ja puitteet lyhytaikaisten vuokramajoituspalveluiden alustojen sähköiselle tiedonvaihdolle viranomaisten kanssa lisäävät oikeusvarmuutta ja varmistavat, että vaihdettu tieto on standardoitua ja yhteentoimivaa. Jäsenvaltioiden ei tarvitse ottaa käyttöön majoituspalveluiden rekisteröintimenettelyjä, elleivät ne halua saada tietoja alustoilta. Rekisteröintijärjestelmä helpottaa rekisterinumeroihin perustuvaa tiedonvaihtoa. Komissio katsoo, että EU:n yhteinen kehys antaa kansallisille ja paikallisille viranomaisille tietoa, jota ne tarvitsevat sääntöjen toimeenpanemiseksi ja tietoon perustuvien politiikkatoimien toteuttamiseksi EU:n lainsäädännön mukaisesti. Komission mukaan ehdotus on oikeasuhteinen myös sen vuoksi, että se antaa jäsenvaltioille ja viranomaisille jonkin verran liikkumavaraa paitsi rekisteröintijärjestelmien osalta myös sellaisten lisätietojen osalta, joita kukin jäsenvaltio ja viranomainen voi pyytää majoittajalta.

EU-tuomioistuimien on vakiintuneesti katsonut, että säädös voidaan hyväksyä SEUT 114 artiklan perusteella ainoastaan, mikäli siitä ilmenee objektiivisesti ja tosiasiallisesti, että sen tarkoituksena on sisämarkkinoiden toteuttamista ja toimintaa koskevien edellytysten parantaminen. SEUT 114 artikla antaa kuitenkin tuomioistuimen mukaan lainsäätäjälle varsin laajaa harkintavaltaa sen nojalla toteutettavien toimenpiteiden suhteen.

Asetusehdotuksen oikeusperustaksi esitetyn SEUT 114 artiklan voidaan katsoa olevan asianmukainen.

Valtioneuvosto katsoo, että komission ehdotusta voidaan pitää toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen mukaisina. EU-tason yhtenäinen kehys tiedontuotannolle ja tietojen jakamiselle sekä välityspalveluihin sovellettavien sääntöjen lähentäminen on tarpeen, jotta vältettäisiin sisämarkkinoiden hajaantuminen.

5 Ehdotuksen vaikutukset

5.1 Komission vaikutusarvio

Komissio toteaa vaikutustenarviossaan SWD(2022) 350 final, että lyhytaikaisen majoitustoiminnan nopeaan kasvuun liittyy komission vaikutustenarvioinnin mukaan huolia ja haasteita, joita asetusehdotuksella voidaan ratkaista. Majoitustoiminta on vaikuttanut voimakkaasti joihinkin alueisiin, erityisesti EU:n kaupunki- ja rannikkoalueisiin. Näiden alueiden viranomaiset ja kansalaiset ovat ilmaisseet huolensa matkailun haittojen, kuten melun, ruuhkien ja jätteiden lisääntymisestä, sekä pitkäaikaisten asuntojen hintaan ja saatavuuteen kohdistuvista negatiivisista vaikutuksista. Lyhyen aikavälin majoitustoiminta nostaa esiin myös terveyteen ja turvallisuuteen sekä verojen noudattamiseen liittyviä huolia. Monessa jäsenvaltiossa toiminta on luonut epäreilua kilpailua hotelleille, koska siihen ei sovelleta vastaavia vaatimuksia kuin hotelleihin. Asetusehdotuksella pyritään helpottamaan viranomaisten päätöksentekoa lisäämällä saatavilla olevaa dataa lyhyen aikavälin majoitustoiminnasta näiden alueilla. Komissio arvioi, että asetuksella voidaan luoda kestävämpää matkailua sekä helpottaa majoitustoiminnan harjoittajien toimintaa.

Komissio arvioi, että ehdotuksen mukaisesta rekisteröintimenettelystä syntyisi säästöjä uusille majoittajille hallinnollisen taakan keventymisen myötä 1480 miljoonaa euroa ensimmäisen viiden vuoden aikana implementoinnin jälkeen. Tästä säästöjä syntyisi 1287 miljoonaa kansalaisille (peers), jotka toimivat majoittajina (87% majoitustoimintaa harjoittavista tahoista.) Verkkoalustoille säästöjä syntyisi 54 miljoonasta 115 miljoonaan, kun dataa olisi helpompi jakaa viranomaisten kanssa asetuksella rakennetun infrastruktuurin myötä.

Komissio on arvioinut, että jäsenvaltioiden datanjakoinfrastruktuurin perustamisesta seuraisi kansalaisille (peers), jotka harjoittavat lyhytaikaista majoitustoimintaa yhteensä 97,44 miljoonan kertaluontoinen kustannus nykyisten majoittajien rekisteröinnistä. Toistuvia kustannuksia tulisi vuosittain 5,96 miljoonaa. Alustayrityksille koituisi kustannuksia 8,2 miljoonaa niiden verkkosivujen muokkaamisesta sopiviksi sujuvaa datanvaihtoa varten. Toistuvia kustannuksia tulisi 2 miljoonaa suurille alustoille, 1,6 miljoonaa PK-alustoille sekä 3,87 miljoonaa uusille ammattimaisille alustoille. Viranomaisille syntyisi kertamaksuna yhteensä 6,6 miljoonaa rekisteröintijärjestelmän ja kansallisen digitaalisen yhteyspisteen perustamisesta sekä asetuksen edellyttämän IT-infrastruktuurin kehittämisestä. Toistuvia kustannuksia syntyisi 2,4 miljoonaa euroa kansallisille viranomaisille ja 4,2 miljoonaa euroa paikallisille viranomaisille järjestelmän ylläpitämisestä. Ehdotuksessa on huomioitu pienten ja keskisuurten majoitusalojen tilanne edellyttämällä kevyempiä datanjakovelvollisuuksia verrattuna suurempiin alustoihin.

Komissio katsoo, että ehdotuksella olisi positiivisia vaikutuksia esimerkiksi kuluttajien luottamukseen ja laittoman majoitustoiminnan ehkäisemiseen. Asetus helpottaisi myös matkailijavirtojen hallinnointia ja lisäisi viranomaisten kykyä arvioida ja ehkäistä lyhytaikaiseen majoitustoimintaan liittyviä negatiivisia vaikutuksia. Viranomaiset voivat asetuksen perusteella kerättävän datan pohjalta toteuttaa tietoon perustuvaa politiikkaa, jolla voidaan esimerkiksi lisätä edullisten asuntojen saatavuutta.

Komissio on arvioinut kolmea eri politiikkavaihtoehtoa. Ensimmäinen vaihtoehto olisi ollut säännellä alan toimijoita suosituksen avulla. Suositus olisi sisältänyt lieviä toimenpiteitä datan tuottamisen sekä datan jakamisen helpottamiseksi. Sillä oltaisiin rohkaistu viranomaisia perustamaan rekisteröintimenettelyjä majoittajille. Suosituksella oltaisiin lisäksi vaadittu majoitusaloja suunnittelemaan käyttöliittymänsä avoimemmin sekä vaadittu niitä jakamaan dataa viranomaisten kanssa. Käsillä oleva ehdotus oli komission vaikutusarvioinnissa kartoitettu toinen politiikkavaihtoehto. Kolmas vaihtoehto olisi ollut lainsäädäntöaloite, joka olisi sisältänyt kaikille jäsenvaltioille yhteisen lähestymistavan datan keräämiseen ja jakamiseen sekä pakollisen rekisteröintijärjestelmän kaikille majoittajille. Komission arvion mukaan politiikkavaihtoehto yksi ei olisi varmistanut sitä, että alustoille kohdistuva taakka ja pääsy dataan oltaisiin voitu ottaa riittävällä tavalla huomioon. Vaihtoehto kolme toisaalta loisi tehokkaan kehyksen datan jakamiselle EU:ssa, mutta sen implementointi aiheuttaisi korkeita kustannuksia viranomaisille eikä sallisi joustavuutta esimerkiksi tiettyjen alueiden haasteiden ratkaisemisessa. Politiikkavaihtoehtoon kaksi päädyttiin sen takia, että se saavuttaa aloitteen tavoitteet joustavalla ja oikeasuhtaisella tavalla.

5.2 Vaikutukset Suomen kannalta

Asetusehdotuksessa kuvattu rekisteröintimenettely tulee ottaa käyttöön, jos viranomaiset haluat saada verkkoalustoilta lyhytaikaista vuokramajoitustoimintaa koskevia tietoja. Suomessa tällaista lyhytaikaista vuokramajoitustoimintaa koskevaa rekisteröintimenettelyä ei ole käytössä, joten nykytilanteessa asetus ei vaikuttaisi Suomessa tapahtuvaan lyhytaikaiseen vuokramajoitustoimintaan. Jos Suomessa otetaan tulevaisuudessa käyttöön rekisteröintimenettely mainittua toimintaa varten, tulee sen olla asetusehdotuksen mukainen. Asetusehdotuksen toimeenpanon ja siitä seuraavien vaikutusten arvioinnin kannalta keskeinen kysymys on määrittää, miten merkittävä ilmiö lyhytaikainen vuokramajoitustoiminta on Suomessa, ja miten paljon toiminnasta tarvitaan tietoa esimerkiksi yritysten tasapuolisen kehittämisen ja sääntely-ympäristön, majoittajien ja taloyhtiöiden oikeusturvan sekä alue- ja paikallistason yhteiskunnan toimivuuden varmistamiseksi.

Suomessa ei ole erillistä lyhytaikaista vuokramajoitustoimintaa koskevaa sääntelyä, vaan siihen sovelletaan edellytysten täytyessä muuta yleistä majoitustoimintaa koskevaa lainsäädäntöä. Majoitustoimintaa koskevia säännöksiä on muun muassa majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetussa laissa (308/2006) sekä pelastuslain (379/2011) ja maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) nojalla annetuissa asetuksissa. Tyypillisesti sääntelyn soveltamisen edellytyksenä on toiminnan säännöllisyys ja siihen liittyvä ansaintatarkoitus.

Suomen lainsäädännössä ei ole määritelty, mitä asetuksen mukainen 'lyhytaikainen vuokramajoituspalvelu' on tai määritelty 'lyhytaikaisuuden' kesto.

Asetusehdotus kattaisi Suomessa lyhytaikaisen vuokraustoiminnan harjoittamisen, kun toimintaa harjoitetaan majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetun lain mukaisella tavalla ammattimaisesti eli toimintaan liittyy ansaintatarkoitus sekä lain piiriin kuulumattoman toiminnan, jota harjoitetaan taloudellista voittoa tavoittelematta. Lisäksi on mahdollista, että asetusehdotus soveltuisi lyhyempiin asuinhuoneistojen vuokrasuhteisiin, joihin sovelletaan asuinhuoneiston vuokrauksesta annettua lakia (481/1995). Voidaan arvioida, että käytännössä asetusasetus kattaisi ainakin kaikki sellaiset tilanteet, joissa lyhytaikaisia majoituspalveluita tarjotaan säännöllisesti vuokralle verkkoalustoilla.

Jos asetusehdotuksen mukainen rekisteröintijärjestelmä otetaan Suomessa käyttöön, aiheuttaa se tarpeen kansallisella tasolla selkeyttää ja määritellä asetusehdotuksen keskeisiä käsitteitä, kuten muun muassa lyhytaikainen vuokramajoituspalvelu ja lyhytaikaisuus. Määrittely on edellytys myös toimeenpanon kansallisten vaikutusten arvioinnille esimerkiksi majoittajille, alustoille sekä taloyhtiöille.

Majoitustoiminnan aloittaminen ei edellytä Suomessa normaalia yritystoiminnan aloittamista koskevan menettelyn lisäksi erillistä rekisteröintiä tai ilmoitusvelvollisuutta. Asetusehdotuksessa markkinoillepääsyn edellytykset ovat jatkossakin jäsenvaltioiden määriteltävissä.

Asetusehdotuksen perusteella ei ole täysin selvää, millaisia mahdollisia vaikutuksia muun muassa sen valvonnalla olisi toimivaltaisiin viranomaisiin.

6 Ehdotuksen suhde perustuslakiin sekä perus- ja ihmisoikeuksiin

Euroopan unionin perusoikeuskirjan, jäljempänä ”perusoikeuskirja”, 16 artiklassa määrätään elinkeinovapaudesta.

Suomessa ehdotusta on arvioitava perustuslain 18 §:n tarkoittaman elinkeinovapauden kannalta niissä tilanteissa, kun lyhytaikaisen vuokraustoiminnan harjoittamisesta on kyse elinkeinon harjoittamisesta. Ehdotuksen 4–7 artiklat edellyttävät, että kansallisten rekisteröintimenettelyjen on täytettävä asetuksessa säädetyt edellytykset. Asetus ei kuitenkaan velvoittaisi ottamaan rekisteröintimenettelyä kansallisesti käyttöön.

Vaatus viranomaisen myöntämästä luvasta työn, ammatin tai elinkeinon harjoittamiseen merkitsee rajoitusta perustuslain 18 §:n 1 momentissa turvattuun elinkeinovapauteen. Perustuslakivaliokunta on käytännössään rinnastanut elinkeinotoiminnan aloittamisen edellytykseksi säädettävän rekisteröimisvelvollisuuden valtiosääntöoikeudellisesti luvanvaraisuuteen ja tarkastelut tällaista sääntelyä perustuslaissa turvatun elinkeinovapauden ja elinkeinotoiminnan luvanvaraistamiselle asetettujen vaatimusten näkökulmasta. (ks. mm. PeVL 58/2014 vp; PeVL 58/2010 vp; PeVL 19/2009 vp; PeVL 15/2008 vp). Elinkeinovapautta rajoittavan sääntelyn tulee täyttää perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset. Olennaisia olisivat asetusehdotuksen osalta ainakin vaatimukset täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta, rajoituksen hyväksyttävyydestä sekä rajoituksen oikeasuhtaisuudesta tavoiteltavaan päämäärään nähden.

Asetusehdotuksen tavoitteena on muun muassa parantaa lyhytaikaisten vuokramajoituspalveluiden tietopohjan läpinäkyvyyttä, jota tavoitellaan majoittajien rekisteröintimenettelyjen harmonisoinnilla, majoittajien rekisteröinti numeroiden näkyvyydellä ja tietojen jakamisella viranomaisten kesken. Lyhytaikainen vuokraustoiminta nostaa esiin myös terveyteen ja turvallisuuteen sekä verojen noudattamiseen liittyviä huolia. Asetusehdotuksella pyritään helpottamaan viranomaisten päätoimintatietojen lisäämällä saatavilla olevaa dataa lyhyen aikavälin majoitustoiminnasta näiden alueilla. Komissio tavoittelee asetuksella myös kestävämpää matkailua.

Jos rekisteröintimenettely otettaisiin myöhemmin kansallisesti käyttöön, edellyttäisi tämä erillistä kansallista lainsäädäntöä, jonka valmistelun yhteydessä olisi arvioitava tarkemmin rekisteröintimenettelyn käyttöönotosta aiheutuvaa elinkeinovapauden rajoitusta. Arviossa olisi huomioitava perusteet, joiden nojalla rekisteröintimenettelyä esitettäisiin Suomessa käyttöönotettavaksi, missä laajuudessa se koskisi erilaisia lyhytaikaisen vuokraustoiminnan harjoittajia ja tulisiko sääntelyä laajentaa myös hotellitoimintaan.

Ehdotuksella pyritään varmistamaan perusoikeuskirjan 8 artiklassa taattu henkilötietojen suoja koskevan perusoikeuden turvaaminen.

Ehdotuksen perusteluissa todetaan, että henkilötietojen käsittely on tarpeen ja oikeasuhteista sanotun tavoitteen saavuttamiseksi. Henkilötietojen suojasta säädetään perustuslain 10 §:n 1 momentin mukaan tarkemmin lailla. Henkilötietojen suoja on turvata tavalla, jota voidaan pitää hyväksyttävänä perusoikeusjärjestelmän kokonaisuuden kannalta.

Lähtökohtana perustuslain 10 §:n 1 momentissa on, että oikeushenkilöt eivät kuulu säännöksen soveltamisalaan. Toisaalta on kuitenkin huomattava, että henkilötiedon määritelmä on laaja. Luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2016/679, jäljempänä *yleinen tietosuojasetus*, mukaan henkilötiedolla tarkoitetaan kaikkia tunnistettuun tai epäsuorasti tunnistettavissa olevaan luonnolliseen henkilöön liittyviä tietoja. Ehdotuksen tarkoittamat ’majoittajat’ voivat olla sekä luonnollisia

henkilöitä tai oikeushenkilöitä. Majoittajat voivat tyypillisesti toimia esimerkiksi yksityisinä elinkeinonharjoittajina, jos toimintaan liittyy säännöllisyys ja ansaintatarkoitus. Asetusehdotuksen tarkoittamat 'majoittajat' ovat luonnollisia henkilöitä.

Henkilötietojen käsittelylle on oltava EU-oikeudessa tai kansallisessa lainsäädännössä oikeudellinen peruste. Yleistä tietosuoja-asetusta sovelletaan viranomaisten ja verkkoalustojen suorittamaan henkilötietojen käsittelyyn ja henkilötietojen vaihtoon verkkoalustojen ja viranomaisten välillä esimerkiksi asetuksen tarkoittamissa tilanteissa, kun se on tarpeen rekisteröintinumeroiden antamiseksi ja rekisterin ylläpitämiseksi niitä varten. Verkkoalustoilla on merkittävästi tietoja lyhytaikaiseen vuokramajoitukseen liittyvästä toiminnasta. Yleisessä tietosuoja-asetuksen mukaan henkilötietoja voidaan käsitellä vain, jos käsittelylle on olemassa laillinen peruste. Ehdotuksessa vahvistetaan perusteet henkilötietojen lailliselle käsittelylle, mikä on tarpeen lyhytaikaisten vuokramajoitusten alan avoimuuden lisäämiseksi, ja säädetään tietosuojatakeista sen varmistamiseksi, että yleistä tietosuoja-asetusta noudatetaan täysimääräisesti.

Asetusehdotuksessa säädetty henkilötietojen käsittely on asianmukaista, merkityksellistä ja rajoitettua niihin tilanteisiin, jotka ovat tarpeellisia tavoitteiden saavuttamisen kannalta. Esimerkiksi lyhytaikaista vuokramajoitusta välittäviä verkkoalustoja ei vaadita ilmoittamaan lisätietoja majoittajien henkilöllisyydestä eikä majoituskohteista, koska toimivaltaiset viranomaiset ovat jo keränneet nämä tiedot majoittajiin sovellettavien rekisteröintimenettelyjen avulla, jos sellainen järjestelmä on käytössä. Myös majoittumisia koskevien toimintatietojen ja rekisteröintinumeroiden jakamista koskeva sääntely muodostaa oikeasuhteisen, rajoitetun ja ennakoitavissa olevan unionin tasoisen sääntelykehyksen. Jäsenvaltioiden olisi lueteltava ne kansallisen, alueellisen ja paikallisen tason toimivaltaiset viranomaiset, jotka ovat ottaneet käyttöön rekisteröintimenettelyn tai pitävät sitä yllä pyytääkseen alueellaan sijaitsevien majoituskohteiden toimintatietoja. Näitä tietoja olisi käsiteltävä ainoastaan sitä tarkoitusta varten, että valvotaan rekisteröintimenettelyjen noudattamista tai lyhytaikaisten vuokramajoituspalvelujen saatavuutta ja tarjoamista koskevien täytäntöönpanosääntöjen noudattamista. Lisäksi ehdotuksessa säädetään toimintatietoja koskevasta enintään yhden vuoden säilytysajasta.

Asetuksen mukaiset tiedot olisivat tärkeitä myös virallisten tilastojen laatimisen kannalta. Jäsenvaltioiden olisi nimettävä kansallinen taho, joka vastaa rekisteröinnillä kerättyjen tietojen koostamisesta ja siirtämisestä. Toimivaltaisten viranomaisten olisi myös voitava jakaa toimintatietoja yhteisöjen ja henkilöiden kanssa, kun tämä on tarpeen sellaisia tieteellisiä tutkimuksia tai analyyskejä varten, joita ne eivät voi itse suorittaa, tai uusien liiketoimintamallien ja palvelujen tuottamiseksi. Tämä ei kuitenkaan koske tietoja, joiden avulla yksittäiset majoituskohteet tai majoittajat voidaan tunnistaa (kuten rekisteröintinumerot ja URL-osoitteet).

Perustuslakivaliokunta on tietojen saamista ja luovuttamista koskevaa sääntelyä perustuslain 10 §:n 1 momentissa säädetyn yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta arvioidessaan kiinnittänyt huomiota muun muassa siihen, mihin ja ketä koskeviin tietoihin tiedonsaantioikeus ulottuu ja miten tietojensaantioikeus sidotaan tietojen välttämättömyyteen. Tällöin tietojensaanti- ja luovuttamismahdollisuus on voinut liittyä jonkin tarkoituksen kannalta "tarpeellisiin tietoihin", jos tarkoitetut tietosisällöt on pyritty luettelemaan laissa tyhjentävästi. Jos taas tietosisältöjä ei ole samalla tavoin luetteloitu, sääntelyyn on pitänyt sisällyttää vaatimus "tietojen välttämättömyydestä" jonkin tarkoituksen kannalta (Ks. mm. PeVL 12/2014 vp.; PeVL 19/2012 vp.; PeVL 15; 2012 vp). Valiokunta ei toisaalta ole pitänyt hyvin väliä ja yksilöimättömiä tietojensaantioikeuksia perustuslain kannalta mahdollisina edes silloin, kun ne on sidottu välttämättömyyskriteeriin (PeVL 59/2010 vp.).

Valtioneuvosto arvioi, että asetusehdotus täyttää vaatimukset tietojen vaihdon välttämättömyydestä ja oikeasuhtaisuudesta sekä tietojen vaihdon edellytysten ja tietosisältöjen määrittelyn täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta. Asetus noudattaa myös käyttötarkoitussidonnaisuuden periaatetta. Olennaista asetuksen arvioinnin kannalta on myös, että jäsenvaltioiden ei tarvitse ottaa käyttöön majoittajia koskevia rekisteröintimenettelyjä, elleivät ne halua saada tietoja alustoilta. Tietojen keräämisen edellytyksiä olisi arvioitava tarkemmin, jos kansallinen rekisteröintimenettely tulee harkittavaksi.

7 Ahvenanmaan toimivalta

Asia kuuluu Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 3 luvun 18 §:n 22 kohdan sekä 5 luvun 27 §:n 8, 10 ja 41 kohtien perusteella valtakunnan lainsäädäntövaltaan.

8 Ehdotuksen kansallinen käsittely ja käsittely EU:ssa

Komissio antoi asetusehdotuksen 7.11.2022. Työ- ja elinkeinoministeriö järjesti asetusehdotuksista kuulemistilaisuuden sidosryhmille 21.11.2022.

Luonnos U-kirjelmäksi on käsitelty 28.11.2022 kilpailukykyjaoston (EU8) kokouksessa.

Puheenjohtajamaa Tšekki on aloittanut asetusehdotuksen käsittelyn neuvoston matkailutyöryhmässä 11.11.2022.

Euroopan parlamentissa ehdotusten pääkäsittelystä vastaa sisämarkkinat ja kuluttajansuoja - valiokunta (IMCO). Mietinnön esittelijöitä ei ole vielä valittu.

9 Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto suhtautuu myönteisesti EU-tason aloitteeseen, jolla yhdenmukaistetaan lyhytaikaisia vuokramajoituspalveluita koskevia vaatimuksia. Jäsenmaissa käyttöön otetut erilaiset vaatimukset voivat aiheuttaa sisämarkkinoille esteitä ja hajaantunutta sääntelyä. Tämä on ongelmallista erityisesti toimijoille, jotka tarjoavat palveluita useassa jäsenvaltiossa.

Valtioneuvosto pitää kuitenkin hyvänä, ettei asetusehdotus aseta jäsenvaltioille pakollisia vaatimuksia majoitustoiminnan rekisteröintimenettelyistä. Valtioneuvosto katsoo, että lyhytaikaisen majoitustoiminnan harjoittajien rekisteröintivelvollisuudesta säättäminen Suomessa vaatisi hyvin vahvan perustelun, koska myöskään perinteisten majoitustoimijoiden alalle pääsyä ei ole rajoitettu rekisteröintijärjestelmällä. Valtioneuvosto pitää tärkeänä kilpailuneutraliteetin varmistamista kaiken kokoisille alan toimijoille. On tärkeää, ettei eri tavoin majoituspalveluita tarjoavia toimijoita koske erilaiset velvoitteet. Ehdotuksen mukaisen rekisteröintijärjestelmän mahdollisesta käyttöönotosta Suomessa päätetään erikseen.

Valtioneuvoston näkemyksen mukaan ehdotuksella voidaan edistää palveluiden vapaata liikkuvuutta ja parantaa lyhytaikaisten vuokramajoituspalvelujen markkinoillepääsyä unionissa. Sen sijaan, että jäsenmaissa on käytössä lukuisia erilaisia rekisteröintimenettelyitä ja tiedon jakamisen ja raportoinnin velvoitteita, on yhdenmukainen lähestymistapa EU-tasolla kannatettava.

Valtioneuvosto pitää kannatettavana, ettei ehdotuksella pyritä yhtenäistämään markkinoille tulon edellytyksiä. Lisäksi Suomi tukee, että lyhytaikaisen majoitusvuokrauspalvelun määrittelyä voidaan tarkentaa kansallisella lainsäädännöllä. Valtioneuvosto katsoo, että ehdotuksen jatkovalmistelussa tulisi huolehtia siitä, ettei myöskään rekisteröitymistä tai tiedonkeruuta ja -jakamista koskevia velvoitteita uloteta tarpeettoman laajalle. Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että

ehdotuksen valvonta- ja seuraamussäännöksiä arvioidaan jatkovalmistelussa tarkemmin. Valtioneuvoston näkemyksen mukaan on tärkeä varmistaa, että asetuksen soveltamisala on tarkkarajainen ja täsmällinen. Valtioneuvosto katsoo myös, että ehdotuksen määritelmiä tulee selkeyttää käsittelyn aikana.

Datan saatavuutta, hyödyntämistä ja yhteentoimivuutta tulee lisätä yli sektorirajojen. Suomi on sitoutunut vahvasti komission tavoitteisiin lisätä EU-tasolla erityisesti yhteiskunnan toimivuuden kannalta merkityksellisen datan jakamista ja hyödyntämistä sekä edistämään yritysten välistä datan jakamista huomioiden muun muassa kansallisen turvallisuuden edellyttämät rajoitukset sekä liikesalaisuuksien suojan. Henkilötietojen suojan osalta tulee varmistaa, että ehdotuksessa ehdotettava sääntely henkilötietojen käsittelystä on yhteensopivaa EU:n yleisen tietosuojasäätelyn kanssa.

Valtioneuvosto pitää hajautettua ja yhteentoimivaa datainfrastruktuuria parhaana vaihtoehtona turvaamaan datan siirrettävyyttä ja palveluntarjoajien vaihdettavuutta. Yksittäisten aloitteiden yhteydessä valtioneuvosto katsoo, että sääntelyssä tulisi mahdollistaa jäsenmaiden erilaiset tavat järjestää hallinnolliset rakenteensa julkisen sektorin datan hyödyntämistä varten ja samalla varmistaa, etteivät uudet rakenteet muodosta liikaa uutta hallinnollista taakkaa.

Vaikka ehdotus pyrkii edistämään datan keräämistä ja jakamista, jatkovalmistelussa tulee kiinnittää huomiota edellä mainittuihin näkökohtiin. Lisäksi on tärkeää, että tiedonkeräämisen ja -jakamisen ratkaisut ovat toimivia myös tulevaisuudessa.

Valtioneuvosto katsoo lisäksi, että tietojen tulisi olla viranomaisten käytettävissä yleisen tietosuojasäätelyn sallimassa laajuudessa silloin kun tiedot ovat tarpeen viranomaisen lakisääteisen tehtävän hoitamista varten. Valtioneuvoston näkemyksen mukaan ehdotuksen suhdetta muuhun EU-sääntelyyn tulee selkeyttää neuvottelujen aikana.