

MOTIVERING

1 Bakgrund och beredning

1.1 Bakgrund

Riksdagen antog den nya bygglagen (751/2023) den 1 mars 2023 och den avses träda i kraft den 1 januari 2025. Republikens president har stadfäst lagen och den har även offentliggjorts. Avsikten med detta förslag är att ändra bygglagen i fråga om kortvarig uthyrning innan lagen börjar tillämpas. Ändringen gäller i synnerhet förtydligande av terminologin i fråga om boende, inkvartering och kortvarig uthyrning så att uthyrningen av bostäder förtydligas i enlighet med riktlinjerna i regeringsprogrammet samt så att lagstiftningen om inkvarteringsverksamhet revideras för att motsvara dagens behov och praxis, förutsättningarna för kortvarig uthyrningsverksamhet säkerställs och möjligheterna att lättare ingripa i de problem som uppdragats samtidigt tillgodoses.

En viktig aspekt i förslaget är också att beakta de synpunkter som framförts i remissvaren som gäller ändringarna av bygglagen. Synpunkterna gällde definitionen av och skillnaderna mellan en bostad och en inkvarteringslokal.

1.2 Beredning

Regeringens proposition har beretts som tjänsteuppdrag. I beredningen av förordningen om bostadsutrymmen, inkvarteringslokaler och arbetsutrymmen har deltagit en beredningsgrupp som utsetts av miljöministeriet och där det funnits företrädare från Finlands Fastighetsförbund rf, Suomen Vuokranantajat ry, Helsingfors stads byggnadstillsyn, Byggnadsindustrin RT rf, Suomen Arkkitehtiliitto - Finlands Arkitektförbund ry, Kiinteistönomistajat ja rakennuttajat Rakli ry samt ARA Finansierings- och utvecklingscentralen för boendet.

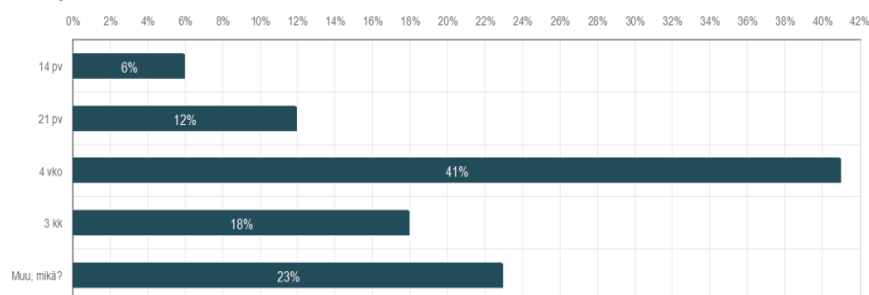
Som en del av lagberedningen ordnade miljöministeriet den 28 februari 2024 också ett möte med intressentgrupperna som gällde kortvarig uthyrning, och baserat på mötet en enkät för dem som deltagit i mötet. Resultaten av enkäten beaktades vid den fortsatta beredningen. Av enkäten från mötet med intressentgrupperna framgick bland annat behovet av att närmare specificera vad som avses med fritidsbostad och kortvarig uthyrning av fritidsbostad, när och i vilka fall kortvarig uthyrning av en bostad är tillåten samt vad som avses med ”yrkesmässigt tillhandahållande” och ”kontinuerlig användning för inkvartering”. När det gäller användning för inkvartering beaktades det att definitionen av uthyrning och inkvartering bör vara tydlig, och en skärskådning av inkvarteringslängd ansågs inte vara en ändamålsenlig lösning vad gäller definitionen. I svaren ansågs det att man vid gränsdragningen mellan inkvartering och boende bör beakta inte bara vistelsetiden utan också om verksamheten har ordnats via en yrkesmässig aktör. Att en bebodd bostad tillhandahålls för inkvartering till och med flera gånger per år ansågs inte kunna tolkas så att det strider mot att användningsändamålet är boende. I svaren på enkäten ansågs det också att det är viktigt att definitionen av inkvarteringsverksamhet stämmer överens med lagen om hyra av bostadslägenhet (481/1995).

En central observation i enkätsvaren var även att den delningsekonomi som möjliggör kortvarig upplåtelse av bostäder och fritidsbostäder gagnar dem som hyr ut sin bostad, bostadsägarna, det omgivande ekonomiområdet samt klimatet. Det finns redan en marknad för kortvarig upplåtelse, men marknadens potential är ännu större i framtiden, eftersom trenden med stor rörlighet kommer att öka ytterligare i framtiden. Den faktor som i huvudsak bestämmer människors boendebehov är arbete. Atypiska arbetsförhållanden, såsom säsong-, projekt- och freelanceanställning, samt att multilokalt arbete blir vanligare gör att behovet av att flytta efter arbete och bo på den ort där arbete finns ökar. Att göra arbetstagarnas rörlighet smidigare är av betydelse både mänskligt och ekonomiskt sett. En av de centrala faktorer som begränsar den ekonomiska tillväxten i Finland är matchningsproblemet mellan arbetstagare och arbetsplatser, där det geografiska läget har betydelse. Dessutom befinner sig turistnäringen i ett brytningsskede – soffsurfing, heminkvartering och husvaksverksamhet är efterfrågade alternativ. Att den rättsliga ställningen för kortvarig upplåtelse av bostäder förtydligas ökar flexibiliteten och förbättrar vars och ens möjligheter att hitta boendelösningar till ett rimligt pris för arbetslivets och fritidens behov. I nuläget omfattar lagstiftningen som gäller kortvarig upplåtelse inte sektorn för kortvarig upplåtelse, utan lagstiftningen baserar sig på kategoriska skiljelinjer vad gäller boende och inkvarteringsverksamhet. Detta försätter sektorn i ett knepigt mellanläge där städerna och kommunerna fattar beslut på eget initiativ. För att säkerställa att näringen bedrivs på ett förutsägbart sätt kräver kortvarig upplåtelse att det finns bestämmelser som garanterar jämlikheten för alla som bedriver kortvarig upplåtelse.

I den enkät som ordnades efter mötet med intressentgrupperna föreslogs det att inkvartering ska anses vara

Määritelmässä tullaan ottamaan kantaa majoitustoiminnan ja asumisen määritelmiin suhteessa lyhytaikaiseen vuokraukseen. Kuinka pitkä oleskelu on mielestäsi majoittumista ja minkä ajan kuluttua majoittuminen on tosiasiaa asumista?

Vastaajien määrä: 17



Tabell 1. Den fråga om tidsgränsen för inkvartering och boende som fanns i enkäten till intressentgrupperna.

	n	Prosentti
14 pv	1	5,9%
21 pv	2	11,8%
4 vko	7	41,2%
3 kk	3	17,6%
Muu, mikä?	4	23,5%

Tabell 2. Fördelningen av svaren – Vistelsens längd

Enligt de svar som erhöles är det också viktigt att frågor som gäller kortvarig uthyrning bör avgöras på i första hand lagnivå, i den nya bygglagen. I lagen bör det fastställas att som en väsentlig ändring av användningsändamålet som kräver bygglov inte betraktas uthyrning av en bostadslägenhet genom avtal som varar minst 28 dygn eller icke-yrkesmässig upplåtelse av en bostadslägenhet i kortare perioder än detta. Utöver att det bör fastställas en hur lång upplåtelse som alltid ska jämföras med boende bör det uttryckligen konstateras att också kortare upplåtelser är möjliga när verksamheten är icke-yrkesmässig. Den tidsgräns efter vilken kortvarig upplåtelse jämföras med boende bör vara högst fyra veckor. Den genomsnittliga vistelsen på hotell är mindre än två dygn, så även en kortare tidsperiod (14 dagar) jämföras mer med boende än med hotellverksamhet. Icke-yrkesmässig verksamhet kan definieras utifrån antalet bostäder som aktören hyr ut kortvarigt. Dessutom bör ett effektivt ingripande i till exempel störningssituationer möjliggöras annanstans i lagstiftningen.

I svaren på enkäten ansågs det viktigt att skrivningarna om kortvarig uthyrning i regeringsprogrammet för statsminister Orpos regering genomförs på lagnivå.

2 Nuläge och bedömning av nuläget

Enligt 55 § i markanvändnings- och bygglagen (132/1999, nedan *MBL*) anges i detaljplanen ”de allmänna eller enskilda ändamål för vilka mark- eller vattenområdena är planerade att användas”. Om det inte finns någon detaljplan för området, ställs bland annat krav på byggplatser (*MBL* 116 §). Således kräver till exempel en väsentlig ändring av det avsedda ändamålet med en bostadslägenhet bygglov (*MBL* 125 § 5 mom.). En ändring anses vara väsentlig, om den inverkar på genomförandet av planen och annan markanvändning samt på de egenskaper som krävs av byggnaden. Till exempel ändring av en fritidsbostad till permanent boende förutsätter tillstånd. Hur väsentlig en ändring av det avsedda ändamålet är bedöms i fråga om kortvarig inkvartering framför allt utifrån två grundläggande kriterier, det vill säga inverkan på genomförandet av planen och annan markanvändning samt på de egenskaper som krävs av byggnaden.

I miljöministeriets förordning om bostadsutrymmen, inkvarteringslokaler och arbetsutrymmen (1008/2017), som utfärdats med stöd av *MBL*, avses med inkvarteringslokal en möblerad lokal som i första hand är avsedd att yrkesmässigt tillhandahållas kunder som behöver tillfällig inkvartering. Förordningen gäller bostadsutrymmen, inkvarteringslokaler och arbetsutrymmen som uppförs i en ny byggnad eller en utbyggnad eller som bildas när användningsområdet för en byggnad eller en del av en byggnad ändras väsentligt. I

motiveringspromemorian till förordningen jämförs med en inkvarteringslokal en bostadslägenhet som upprepade gånger tillhandahålls kunder med korta hyresavtal på mindre än ett halvt år.

I miljöministeriets förordning om byggnaders brandsäkerhet (848/2017) avses med inkvarteringsutrymmen utrymmen, såsom hotell, semesterhem och internat, som i allmänhet är i användning dygnet runt och i vilka det inte finns personer som är under vård eller internerade. Det väsentliga är om verksamheten är yrkesmässig, vilket kännetecknas av förtjänstsyfte.

Enligt motiveringspromemorian till förordningen om bostadsutrymmen, inkvarteringslokaler och arbetsutrymmen ska kortvarig inkvarteringsverksamhet av typen Airbnb betraktas som inkvarteringsverksamhet när förordningen tillämpas. Detta innebär dock inte att kortvarig och upprepad uthyrning av en enskild bostad ska tolkas som inkvarteringsverksamhet till exempel när förordningen om byggnaders brandsäkerhet tillämpas. Enligt motiveringspromemorian till den förordningen bedöms verksamheten utifrån det förtjänstsyfte som hänför sig till den. Med inkvarteringslokal avses i förordningen en möblerad lokal som i första hand är avsedd att yrkesmässigt tillhandahållas kunder som behöver tillfällig inkvartering. En bostadslägenhet som upprepade gånger tillhandahålls kunder med korta hyresavtal på mindre än ett halvt år ansågs kunna jämföras även med en inkvarteringslokal. Denna tidsgräns på sex månader har inte ansetts ändamålsenlig. I samband med beredningen av bygglagen fick ministeriet under statsminister Marins regeringsperiod respons enligt vilken en kortare tid än ett halvt år bör tolkas som boende.

Högsta förvaltningsdomstolens årsboksbeslut HFD 2014:143 tog ställning till inkvarteringsverksamhet som bedrevs i ett egnahemshus i Kotka stad och som till sina verkningar inte ansågs överensstämma med planens huvudsakliga användningsändamål. I fallet hade miljövårdsnämnden förbjudit det bolag som ägde byggnaden och tomten att inom det kvartersområde som i detaljplanen anvisats som kvartersområde för fristående småhus (AO/s) använda den på strandområde belägna tomten för inkvarteringsverksamhet. Enligt en bestämmelse i detaljplanen var det också tillåtet att på området placera arbets- och serviceutrymmen, som fick ta in anspråk högst 50 procent av byggrätten på tomten. Tillstånd att ändra användningsändamålet hade inte sökts. Vid planläggning används olika beteckningar för boende och för turisttjänster, eftersom verkningarna är olika. Omfattande uthyrning av en fastighet för fritidsbostadsbruk motsvarade till sina verkningar inte den i detaljplanen uttryckligen tillåtna placeringen av småskaliga arbets- och serviceutrymmen på bostadstomter. De som inkvarterades på tomten var gäster i området, i motsats till de permanent bosatta invånarna i egnahemshuset. Detta innebar enligt högsta förvaltningsdomstolen för omgivningen bland annat svagare social kontroll än i fråga om permanent bosättning. Verksamheten stred mot detaljplanen och det gällande bygglovet.

Högsta förvaltningsdomstolen betonade verksamhetens typiska verkningar. Detaljplanen och de användningsändamål för olika områden som anges i detaljplanen skapar ett rättsläge där områdenas olika användningsändamål också till sina faktiska verkningar antas motsvara deras allmänt uppfattade karaktär. Detaljplaner har ingen retroaktiv verkan. Verksamhet som är laglig och överensstämmer med de beviljade tillstånden kan fortsätta även om verksamheten strider mot en detaljplan som har trätt i kraft senare.¹

För permanent boende och för turisttjänster används av hävd olika planbeteckningar.² Skillnaderna mellan fritidsboende och permanent boende framgår förutom av en uttrycklig bestämmelse i 125 § 5 mom. i MBL enligt vilken en sådan ändring av ändamålet som förutsätter tillstånd är att en fritidsbostad börjar användas för permanent boende, också av många detaljerade byggbestämmelser. I Europeiska unionens energibestämmelser behandlas fritidsboende lindrigare. Enligt Europaparlamentets och rådets omarbetade direktiv 2010/31/EU om byggnaders energiprestanda är bland annat bostadshus för fritidsboende som är avsedda för användning mindre än fyra månader per år undantagna från minimikraven avseende energiprestanda. Bestämmelser om detta finns i 117 g § i MBL. En lägenhet som används som fritidsbostad året runt betraktas enligt motiveringspromemorian (20 december 2017) till förordningen om bostadsutrymmen, inkvarteringslokaler och arbetsutrymmen som en bostadslägenhet. Det finns naturligtvis inget som hindrar att en fritidsbostad som är avsedd att användas endast en del av året byggs så att den motsvarar de tekniska egenskaper som krävs för permanent boende.

I fallet i Kotka var det inte fråga om att byggnaden inte hade uppfyllt de tekniska kraven i byggbestämmelserna. Det egnahemshus som finns på fastigheten hade byggts ut med stöd av bygglov som beviljades 2011, och byggande av en gårdsbyggnad och ett förråd hade också möjliggjorts. Bolaget som bedrev

¹ *Jääskeläinen*: RY Rakennettu Ympäristö 5/2014, s. 52–53.

² I miljöministeriets förordning om beteckningar som används i planer enligt markanvändnings- och bygglagen (342/2000) är den allmänna bokstavs-beteckningen för område för fritid och turism R. Kvartersområde för fritidsbostäder preciseras med beteckningen RA och kvartersområde för byggnader som betjänar turism likaså med beteckning RM. Boende betecknas allmänt med bokstaven A.

inkvarteringsverksamhet på fastigheten hävdade att fastigheten används i mindre omfattning än vad dess åretruntanvändningsändamål tillåter. Bolaget framhöll också att endast en av grannarna bor på sin fastighet.

Högsta förvaltningsdomstolen hänvisade i sina motiveringar till de olika faktiska verkningar som upprepade kortvariga inkvarteringsperioder har jämfört med permanent boende i egnahemshus. Motiveringen att detta innebar svagare social kontroll för omgivningen är intressant.³ Vid prövningen av bygglov noteras inte de sociala verkningarna i egentlig mening. Ett av de allmänna målen för områdesplaneringen är dock enligt 5 § i MBL att främja möjligheterna att skapa en socialt välfungerande livsmiljö och omgivning. Genom de detaljerade planerna blir de sociala verkningarna indirekt beaktade vid tillståndsprövningen. Som ett exempel kan nämnas en planbestämmelse som bestämmer bostädernas genomsnittliga minimistorlek eller minimiantalet bostäder som lämpar sig som familjebostäder. Däremot kan en plan inte förplikta att använda en byggnad. En byggnad kan stå tom utan att myndigheten kan bestämma att den ska användas. Den enda förpliktelse som myndigheten kan förordna kan härledas från bestämmelserna om underhåll av byggnader i 166 § i MBL. Om en större grupp byggnader som är avsedda för permanent boende står tom och vissa byggnader som hör till den börjar användas för fritidsboende, ökar den sociala kontrollen snarare än minskar.

En väsentlig rättsfråga var att avgöra om exklusiv inkvarteringsverksamhet kunde betraktas som sådant boende i egnahemshus enligt det huvudsakliga användningsändamål som avses i detaljplanen. Högsta förvaltningsdomstolen ansåg liksom förvaltningsdomstolen att omfattande uthyrning av en fastighet för fritidsbostadsbruk inte nämnvärt till sina verkningar motsvarade den i detaljplanen uttryckligen tillåtna småskaliga placeringen av arbets- och serviceutrymmen på bostadstomter. Enligt planen är det tillåtet att använda en del (högst 50 procent) av byggnadsbeståndet som arbets- och serviceutrymmen. Detta var inte fallet i det skede då myndigheten ingrep i situationen. Enligt de uppgifter som kollades upp i befolkningsregistret och hos magistraten fanns det varken permanent eller tillfälligt boende på fastigheten.

En lösning som liknar fallet i Kotka användes också i ett förpliktande förfarande i Pargas. Byggnadstillsynen hade fått kännedom om att ett cirka 200 m² stort egnahemshus på en fastighet vid havsstranden marknadsförs och används som inkvarteringslokal med två separata lägenheter. Fastigheten är belägen på ett bostadsområde (A2) enligt strandgeneralplanen. Enligt planen kan det byggas byggnader för boende och/eller sådana arbetsutrymmen som inte medför olägenheter för boendet eller miljön. Högsta förvaltningsdomstolen bedömde i sitt beslut HFD 8.3.2017 liggare 1037 att det inte har någon avgörande rättslig betydelse om det har varit fråga om yrkesmässig verksamhet eller om antalet faktiska inkvarteringar har varit litet i förhållande till kapaciteten. Det hade inte heller någon betydelse att endast en del av byggnaden hade använts för inkvarteringsverksamhet. Generalplanen innehåller separat angivna områden som betjänar turism (RM). I verksamheten har det varit fråga om kortvariga inkvarteringsperioder på 1–11 dygn som är atypiska för ett område avsett för permanent boende. Byggnadstillsynen har vid vite kunnat ålägga att den inkvarteringsverksamhet som bedrevs i lokalerna ska upphöra.⁴

Affärsverksamhetens karaktär var inte allena avgörande i avgörandet HFD 2014:143 (RY 5/14, s. 52–53). Småhuset i ett kvartersområde för fristående småhus hyrdes i Kotka ut enbart för kortvarig inkvarteringsverksamhet. I sitt årsboksbeslut ansåg högsta förvaltningsdomstolen att verksamheten inte motsvarade boende i egnahemshus enligt planens huvudsakliga användningsändamål. Avgörande med tanke på om verksamheten är tillåten eller inte var verksamhetens typiska verkningar, som jämfördes med semesterfirande. Vid planläggning används olika beteckningar för boende och för turisttjänster, eftersom verkningarna är olika.

På motsvarande sätt avgjorde högsta förvaltningsdomstolen situationen i fråga om ett förpliktande förfarande i Pargas genom sitt beslut HFD 8.3.2017 liggare 1037. Byggnadstillsynen hade fått kännedom om att ett cirka 200 m² stort egnahemshus på en fastighet vid havsstranden marknadsförs och används som inkvarteringslokal med två separata lägenheter. Fastigheten finns på ett bostadsområde (A2) enligt strandgeneralplanen. Enligt planen kan det byggas byggnader för boende och/eller sådana arbetsutrymmen som inte medför olägenheter för boendet eller miljön. Högsta förvaltningsdomstolen bedömde att det inte har någon avgörande rättslig betydelse om det har varit fråga om yrkesmässig verksamhet eller om antalet faktiska inkvarteringar har varit litet i förhållande till kapaciteten. Det har inte heller någon betydelse att endast en del av byggnaden har använts för inkvarteringsverksamhet. Generalplanen innehåller separat angivna områden som betjänar turism (RM). I verksamheten har det varit fråga om kortvariga inkvarteringsperioder på 1–11 dygn som är atypiska för ett område avsett för permanent boende. Byggnadstillsynen har vid vite kunnat ålägga att den inkvarteringsverksamhet som bedrivs i lokalerna ska upphöra.

³ *Jääskeläinen*: RY Rakennettu Ympäristö 5/2014, s. 53.

⁴ *Jääskeläinen*: Pysyvästä ja tilapäisistä käyttötarkoituksista. RY Rakennettu Ympäristö 2/2018, s. 26.

I HFD 2021:76 hade Helsingfors byggnadstillsynsmyndighet vid vite förpliktat ett bostadsaktiebolag som fastighetsägare och X Ab som verksamhetsutövare och hyresgäst att upphöra med användningen av 11 bostadslägenheter i ett flervåningshus på en tomt som ägs av bostadsaktiebolaget som inkvarteringslokaler. X Ab hade hyrt lägenheterna av bostadsaktiebolagets aktieägare. Även de aktieägare som hade hyrt ut lägenheterna åt X Ab, bland andra A, hade vid vite förpliktats att sluta använda de bostadslägenheter som var i deras besittning genom aktieäggande som inkvarteringslokaler. Flervåningshuset hade 44 bostäder och affärslokaler. Flervåningshuset finns i kärncentrum av Helsingfors på en tomt som i detaljplanen var anvisad som kvartersområde för flervåningshus (AK). De 11 lägenheterna var enligt bygglov bostadslägenheter. Högsta förvaltningsdomstolen skulle med anledning av X Ab:s och A:s besvär ta ställning till förutsättningarna för förvaltningstvång. I ärendet skulle först avgöras om en del av byggnadens, det vill säga de 11 bostadslägenheternas, användningsändamål i och med hyresverksamheten hade ändrats väsentligt så att bygglov krävdes. Ifall användningen av bostadslägenheterna hade ansetts förutsätta bygglov, skulle i ärendet skilt avgöras om A, i egenskap av en aktieägare som hyrt ut en bostadslägenhet åt X Ab, hade kunnat förpliktas att vid vite upphöra med användningen av bostadslägenheten som inkvarteringslokal.

I bedömningen av om ändringen av användningsändamålet förutsätter bygglov utgick man ifrån förutom det beviljade bygglov, även från de för det aktuella området i planen anvisade områdesreserveringarna. Då skulle i varje enskilt fall avgöras om de typiska verkningarna av den användning som bedömningen av tillståndsplikten gällde motsvarar inte bara det beviljade bygglov, utan även den allmänna karaktären av det i planen anvisade användningsändamålet och de därmed anknutna förutsebara och berättigade förväntningarna. För klarhets skull konstaterade högsta förvaltningsdomstolen även att i en bedömning som görs med stöd av markanvändnings- och bygglagen var det inte avgörande huruvida den bedrivna verksamheten ska anses vara delningsekonomi eller plattformsekonomi eller inte, utan det relevanta var däremot vilka konkreta verkningar verksamheten i varje enskilt fall hade.

I den uthyrning av möblerade bostadslägenheter som X Ab bedriver hade det med beaktande av verksamhetens omfattning samt utredningen av de i samband med uthyrningen av lägenheterna erbjudna tjänsterna varit fråga om verksamhet av inkvarteringsnatur där kortvariga inkvarteringsperioder regelbundet tillhandahålls. Den verksamhet som bolaget bedrev i de hyrda lägenheterna motsvarade inte med beaktande av dess art och omfattning till sina typiska verkningar det huvudsakliga användningsändamålet enligt detaljplanen och boende i flervåningshus enligt bygglov, utan det var fråga om inkvarteringsverksamhet i strid med detaljplanen och bygglov. Högsta förvaltningsdomstolen ansåg att X Ab som verksamhetsutövare och hyresgäst vid vite hade kunnat förpliktas att sluta använda de hyrda lägenheterna som inkvarteringslokaler.

Högsta förvaltningsdomstolen konstaterade att förpliktelsen att upphöra med användningen i strid med bygglov och detaljplanen samtidigt kunde riktas till olika aktörer, om de alla enskilt har en juridisk och faktisk möjlighet att iakttä förpliktelsen. Det är fråga om en förpliktelse som kunde genomföras på olika sätt. En aktieägare som hade hyrt ut en lägenhet som aktieägaren har besittningsrätt till med stöd av sitt aktieinnehav, ansvarar för sin del för att lägenheten användes för ett ändamål enligt bygglov och detaljplanen. Aktieägaren hade genom att avsluta hyresavtalet en juridisk och faktisk möjlighet att hindra användningen av lägenheten för ett annat ändamål. Högsta förvaltningsdomstolen ansåg att A i egenskap av aktieägare vid vite hade kunnat förpliktas att upphöra med användningen av den uthyrda bostadslägenheten som inkvarteringslokal.

3 Målsättning

Syftet med propositionen är att för miljöministeriets del i enlighet med regeringsprogrammet förtydliga bestämmelserna om kortvarig uthyrning i och med att denna typ av uthyrning ökat kraftigt. Avsikten är att ge kommunerna verktyg för att fatta beslut som lämpar sig för de lokala förhållandena, antingen genom att tillåta eller begränsa yrkesmässig kortvarig uthyrning, eftersom situationen vad gäller inkvartering, kortvarig uthyrning och bostadsmarknaden varierar på olika håll i landet. Propositionen syftar till att tillåta vistelse som varar mer än fyra veckor samt kortvarig uthyrning av den egna bostaden. Propositionen förtydligar spelreglerna för de olika aktörerna.

4 Förslagen och deras konsekvenser

4.1 Ekonomiska konsekvenser

Kortvarig uthyrning (inklusive Airbnb) påverkar hyresmarknaden och den regionala utvecklingen. Kommunens möjlighet att i sin byggnadsordning bestämma om kortvarig uthyrning kan förbättra eller försämrå förutsättningarna för till sin karaktär yrkesmässig kortvarig uthyrningsverksamhet i kommunen i fråga. Att det bestäms om kortvarig uthyrning i byggnadsordningen kan inverka på efterfrågan på hotelltjänster.

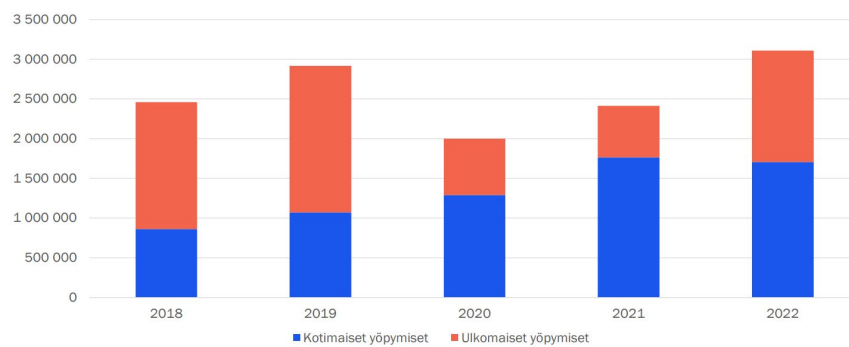
Kortvarig uthyrning underlättar arbetskraftens rörlighet och stöder turismen, särskilt under högsäsongen då efterfrågan på inkvarteringstjänster ökar.

En jämförelse mellan städernas hyresintäkter och intäkterna från Airbnb visar tydligt att de bostäder som hyrs ut via Airbnb ger bättre avkastning än hyresbostäderna. Det enda undantaget från detta är Vanda, där de långsiktiga hyresintäkterna är högre än intäkterna från Airbnb.



Tabell 3. Hyresintäkter 02/2022–02/2023

Alustayöpymisten kehitys Suomessa 2018 - 2022

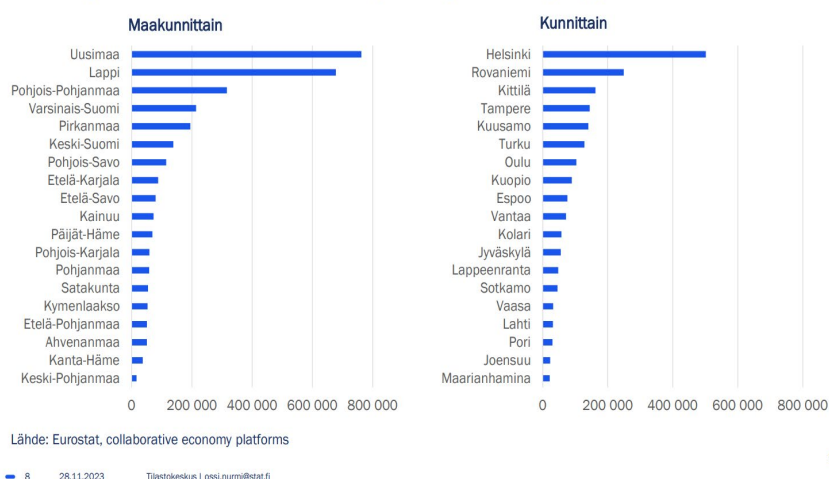


Lähde: Eurostat, collaborative economy platforms

6 28.11.2023 Tilastokeskus | ossi.nurmi@stat.fi

Tabell 4. Utvecklingen av plattformövernattningar i Finland 2018–2022

Alustojen kautta varattiin 3,1 miljoonaa yöpymistä 2022



Tabell 5. Reserveringar via plattformar 2022

Medianinkomsten för en finsk Airbnb-värd var 1 196 euro per månad. Skillnaden mellan de genomsnittliga månadsintäkterna i den bästa och den sämsta kommunen är nästan 3 600 euro per månad. I mindre populära kommuner är månadsintäkterna granskat enligt medianinkomsten nästan 300 euro mindre än i populära kommuner. Airbnb-verksamheten, som förlorat sin popularitet till följd av coronapandemin, håller på att återhämta sig. Detta accentueras när data från de kommuner som har flest objekt granskas. Till exempel i de två största Airbnb-kommunerna, Helsingfors och Rovaniemi, ökade månadsintäkterna med mer än 50 procent. Realintäkterna har dock sannolikt minskat för en betydande del av Airbnb-aktörerna på grund av [att elpriserna har stigit](#).

Vid en granskning av landskapen är ändringarna stora. Det mest framgångsrika landskapet i fjol mätt enligt de genomsnittliga månadsintäkterna, Egentliga Tavastland, sjönk till plats 10. Landskapets genomsnittliga månadsintäkter minskade med nästan 600 euro. De landskap där intäkterna redan i fjol var minst, Södra Österbotten, Satakunta och Österbotten, förlorade nästan ytterligare 100 euro av de genomsnittliga Airbnb-månadsintäkterna. Även i Södra Karelen, som har den sämsta reserveringsgraden, fortsätter den dåliga turen. Östgränsen som stängdes på grund av coronapandemin förblir stängd för ryska turister på grund av kriget i Ukraina. De stora städernas popularitet håller tydligt på att öka och populariteten för vissa objekt i Lappland håller på att minska. Ett bra exempel på detta är att Tammerfors och Åbo har trängt undan Kolari och Kittilä vad gäller antalet objekt i toppen av statistiken. Det finns få orter som är riskfria för Airbnb-värdar. Det finns dock några kommuner som upprepade gånger är bland de mest lönsamma, det vill säga Asikkala, Mäntyharju och några kommuner i Lappland.

4.2 Miljökonsekvenser

Kortvarig uthyrning har positiva miljökonsekvenser när det befintliga byggnadsbeståndet utnyttjas effektivare i och med delningsekonomi. Om kortvarig uthyrning ökar turismen kan det ha negativa miljökonsekvenser.

4.3 Konsekvenser för myndigheterna

Propositionen förtydligar definitionerna av boende och inkvartering och förenhetligar på så sätt myndighetsverksamheten. Propositionen gör det möjligt att utnyttja kommunens byggnadsordning för att tillgodose de kommunspecifika behoven.

4.4 Övriga samhälleliga konsekvenser

Att lagstiftningen om kortvarig uthyrning förtydligas och kommunernas möjlighet att bättre påverka kortvarig uthyrning inom sitt område kan medföra att de permanent bosatta lättare kan tillfredsställas i en situation där kortvarig uthyrning är förenad med problematiska negativa följder.

Propositionen har inga könsrelaterade konsekvenser.

5 Alternativa handlingsvägar

5.1 Handlingsalternativen och deras konsekvenser

När bygglagen bereddes under statsminister Marins regeringsperiod stannade man för att definiera boende och inkvartering på förordningsnivå. Avsikten var att i samband med beredningen av förordningen om bostadsutrymmen, inkvarteringslokaler och arbetsutrymmen fastställa hur lång vistelse som betraktas som boende. I remissvaren som lämnades in om ändringarna av bygglagen begärdes det dock att kortvarig uthyrningsverksamhet definieras i lagen.

Lagstiftningen som gäller kortvarig uthyrning är uppdelad mellan miljöministeriets, justitieministeriets, arbets- och näringsministeriets och finansministeriets förvaltningsområden. Särskilda bestämmelser om kortvarig inkvarteringsverksamhet saknas i Finland. Med tanke på genomförandet av skrivningarna i regeringsprogrammet för statsminister Orpos regering är det viktigt att de olika förvaltningsområdena för sin del förtydligar lagstiftningen som gäller kortvarig uthyrning. Det bör också beaktas att särskilda bestämmelser kan medföra en extra börda.

5.2 Lagstiftning och andra handlingsmodeller i utlandet

5.2.1 Danmark

År 2019 införde Danmark ny lagstiftning om upplåtelse av hem. Från och med den första maj 2019 har det i lagen om fritidsbostäder tagits in nya bestämmelser som innehåller ett särskilt hyrestak för uthyrning av den egna åretruntbostaden för semester- och fritidsändamål och dylikt. Hyrestaket är 70 dagar per kalenderår. Taket 70 dagar gäller oberoende av om man hyr ut via en byrå eller om ägaren/användaren ansvarar för uthyrningen. Uthyrningen får sammanlagt uppgå till högst 70 dagar per kalenderår. Kommunen kan besluta att höja hyrestaket på 70 dagar till högst 100 dagar. Om kommunen beslutar att höja hyrestaket, följer det av bestämmelserna att beslutet ska publiceras på kommunens webbplats och meddelas till planläggnings- och landsbygdsverket per e-post. Beslutet ska i regel fattas under kalenderåret så att det träder i kraft under det följande kalenderåret. Kommunen kan inte fastställa en gräns på mindre än 70 dagar.

Om ägaren eller användaren hyr ut endast delar av sin egen åretruntbostad till exempel ett rum, tillämpas bestämmelserna i 1 § 1 mom. 1 punkten i den danska lagen om fritidsbostäder. Både enskilda personer och företag bedriver långvarig uthyrning av affärsfastigheter eller andra fastigheter för semester- och fritidsändamål och dylikt. För mer än ett år krävs tillstånd av planläggnings- och landsbygdsverket. Lagens huvudsakliga syfte är att förhindra att trycket på landets rekreationsområden ökar och att säkerställa att justitieministeriets fastighetsupphandlingslag (upphandlingslagen) inte kringgås. Det kontrolleras alltså noga att lagen följs för att säkerställa att uthyrningen inte blir ägarnas yrke. Kommersiell eller långvarig uthyrning är därför i allmänhet inte tillåten, utom i särskilt begränsade fall. Enskilda personers uthyrning som inte är kommersiell enligt lagen om fritidsbostäder är dock tillåten och kräver inte tillstånd.

Planläggnings- och landsbygdsverket bedömer noggrant och från fall till fall om uthyrningen är kommersiell. Vid bedömningen beaktas bland annat följande grunder: uthyrningens omfattning, eget bruk samt (sommars)stugornas antal och läge. Lagens huvudsakliga syfte är att förhindra att trycket på landets rekreationsområden ökar och att säkerställa att justitieministeriets fastighetsupphandlingslag inte kringgås. I särskilda fall kan det vara behövligt att inkludera flera faktorer i en särskilt specifik bedömning, till exempel hyresintäkternas belopp och huruvida hyran är mer professionell. I januari 2021 publicerades det en anvisning om de gällande bestämmelserna om och administrativ praxis för uthyrning av fritidsbostäder. Företag och föreningar får i allmänhet och enligt praxis hyra ut/låna ut en lägenhet endast för semester- och fritidsändamål, om det är fråga om uthyrning/lån för icke vinstdrivande ändamål. Företag och föreningar ska alltid ansöka om tillstånd för sådan uthyrning i enlighet med 1 § 4 mom. i den danska lagen om fritidsbostäder. Företag kan hyra ut/låna ut fritidsbostäder till sina anställda för semester- och fritidsändamål och måste alltid ansöka om tillstånd för sådan uthyrning i enlighet med 1 § 4 mom. i den danska lagen om fritidsbostäder. Planläggnings- och landsbygdsverket övervakar att bestämmelserna om uthyrning av den egna åretruntbostaden följs. Kommunen kan dock bistå vid utredningar och lämnandet av uppgifter om hyresförhållandet för planläggnings- och landsbygdsverkets tillsyn. Kommunen är inte skyldig att sörja för informationen om enskilda fall, men den har rätt att lämna uppgifter i fallet. Hyrestaket är 30 dagar från och med den 1 januari 2021.

För skatteåret 2021 måste de inkvarterare som är verksamma i Danmark skapa en individuell kod hos den danska skattemyndigheten (Skat.dk) så att de kan lämna uppgifter på ett säkert sätt. När uppgifterna har lämnats kan inkvarterarna få förmåner, såsom möjlighet att hyra ut hela den primära bostaden 70–100 nätter

per år samt skattefria intäkter (29 900 danska kronor för primära objekt och 42 700 danska kronor för sommarstugor).

Bestämmelserna i lagen om fritidsbostäder tillämpas på all uthyrning av hus eller rum för semester- och fritidsändamål oberoende av om objektet är beläget inom en landsbygdszon, ett stadsområde eller ett fritidsbostadsområde. Lagen omfattar också alla slags fastigheter och byggnader oberoende av tidigare användning samt campingplatser. Kommersiell uthyrning av fritidsbostäder, flexibla bostäder och andra bostäder och rum till semesterfirare förutsätter tillstånd enligt lagen om fritidsbostäder av planläggnings- och landsbygdsverket.

Om en medborgare hyr ut hela sin bostad som används året runt till semesterfirare, kan uthyrningen omfatta högst 70 dagar per kalenderår.

5.2.2 Sverige

Även om Airbnb har blivit vanligare har dess inverkan i Sverige hittills varit begränsad jämfört med många andra länder. En av de förmodade orsakerna till detta är den relativt stränga hyreslagstiftningen. Två aspekter av hyreslagstiftningen, som är centrala i Airbnb-sammanhang, är att hyresgästen inte utan hyresvärdens eller hyresnämndens tillstånd får hyra ut bostaden i andra hand enligt 12 kap. 39 och 40 § i jordabalken (SFS 1970:994) och att hyresvärden inte får ta ut en högre hyra av hyresgästen än beloppet i hyresavtalet enligt 12 kap. 19 § i jordabalken. Det finns dock undantag från denna bestämmelse. Om hyresvärden inte låter hyresgästen hyra ut bostaden i andra hand, kan hyresgästen överklaga detta hos den regionala hyresnämnden. Hyresnämnden tillåter hyresgästen att hyra ut bostaden i andra hand under förutsättning att vissa villkor uppfylls och nämndens beslut kan inte överklagas. I Airbnb-sammanhang är det också viktigt att notera att om hyresgästen vill hyra ut bostaden i andra hand till flera olika underhyresgäster under en viss tidsperiod, behöver hyresgästen tillstånd av hyresvärden (eller hyresnämnden) i varje enskilt fall. Eftersom hyresvärden inte har något ekonomiskt incitament att tillåta sådan uthyrning i andra hand om hyresvärden inte kan ta ut en tilläggsavgift, har detta lett till en situation där hyresbostäder sällan hyrs ut i andra hand via Airbnb, även om hyresgästerna inte använder dem exempelvis under semesterperioder. Fastighetslagens 40 § som gäller uthyrning i andra hand av en hyresbostad via Airbnb har inte behandlats i en enda av de åtta regionala hyresnämnderna. Hyresnämnden i Stockholm har dock prövat om motsvarande lagstiftning kan tillämpas på bostäder som ägs av hyresgäster.

5.2.3 Norge

Det norska ministeriet för lokalförvaltning och modernisering (the Norwegian Ministry of Local Government and Modernization) har berett ny lagstiftning om kortvarig uthyrning och den trädde i kraft den 1 januari 2020. Den innehåller olika bestämmelser enligt vilken typ av egendom man besitter. Antalet inkvarteringsnätter har inte begränsats för privatägda hus och rum i privatägda hus, fritidsbostäder samt radhus och småbostäder. Husbolagen ("borettslag") har nu rätt att hyra ut 30 nätter utan styrelsens tillstånd. Styrelsen kan dock begränsa antalet inkvarteringsnätter. I aktielägenheter ("boligsameie") gäller ofta en begränsning av inkvartering till 90 nätter. Samägare kan dock om de så önskar slopa nattgränsen, sänka den till 60 nätter eller höja den till 120 nätter.

I 24 § i den nya sjunde punkten föreskrivs följande: Kortvarig uthyrning av ett helt bostadsområde i mer än 90 dagar per år är inte tillåten. Med kortvarig uthyrning avses att uthyrningen omfattar högst 30 dagar i följd. Genom bolagsordningen kan avvikelser göras från gränsen på 90 dagar och i sådana fall kan gränsen fastställas till 60–120 dagar. Ett sådant beslut förutsätter minst två tredjedelars majoritet av de röster som avgetts vid årsmötet. Första, tredje och fjärde meningen tillämpas på andra lägenheter än aktielägenheter där alla enheter används som fritidsbostäder.

6 Remissvar

Regeringens proposition har varit på remiss under tiden den 25 april–6 juni 2024. Utlåtande om förslaget har lämnats av följande aktörer: xxx

7 Specialmotivering

40 a §. Boende, inkvartering och kortvarig uthyrning. I regeringsprogrammet för statsminister Orpos regering finns en skrivning enligt vilken "Lagstiftningen om uthyrning av bostäder och inkvarteringsverksamhet förtydligas så att den motsvarar dagens behov och praxis. Förutsättningarna för kortvarig uthyrningsverksamhet säkerställs, men samtidigt möjliggörs ett bättre ingripande i de problem som uppdragats".

Det föreslås att till bygglagen fogas en ny 40 a §. Med boende ska i första hand avses kontinuerligt boende på den adress där man står skriven i enlighet med lagen om hemkommun (201/1994). Som kontinuerligt boende betraktas också vistelse i en fritidsbostad som är i egen användning. Därför nämns i 1 mom. inte lagen om hemkommun. Definitionen av boende är i linje med den definition av bostad som finns i 5 § i miljöministeriets förordning om byggnaders brandsäkerhet (848/2017) och enligt vilken med bostäder avses "utrymmen som används för boende, såsom bostadslägenheter och fritidsbostäder".

Som boende betraktas också situationer där till exempel en så kallad utstationerad arbetstagare vistas i en möblerad bostadslägenhet under den tid som behövs för arbetet, såsom en person som arbetar på en byggarbetsplats, en gästande professor i en universitetsstad eller en operasångare som övar inför och uppträder på Operafestivalen i Nyslott. Som boende betraktas likaså vistelse i en möblerad bostad till exempel i samband med rörreovering. I dessa situationer förutsätter boendet inte att personen står skriven på den adressen.

Som boende betraktas i princip alla sådana upplåtelser av besittningsrätten till en bostad som sker genom avtal som varar minst fyra veckor. Upplåtelser av besittningsrätten som är kortare än detta betraktas som inkvartering. Som boende tolkas också tillfälliga upplåtelser av en bostad som är i egen användning, även om upplåtelseerna varar en kortare tid än fyra veckor. Således kan en bostad som man själv står skriven i eller som man själv använder som fritidsbostad utnyttjas för kortvarig uthyrning till exempel under den egna semestern, men boendet möjliggör inte yrkesmässig kortvarig uthyrningsverksamhet.

Byggnader som används för boende ska finnas på områden som i planläggningen reserverats för boende och i bostadsbyggnader ska brandföreskrifterna för bostadsbyggnader iakttas. Om man vill ändra ett bostadshus till en inkvarteringsbyggnad, förutsätter det en ändring av användningsändamålet och därför bygglov samt eventuellt undantagslov.

Med inkvartering avses yrkesmässig upplåtelse av möblerade inkvarteringslokaler till kunder. Enligt 5 § i miljöministeriets förordning om byggnaders brandsäkerhet avses med inkvarteringsutrymmen utrymmen, såsom hotell, semesterhem och internat, som i allmänhet är i användning dygnet runt och i vilka det inte finns personer som är under vård eller internerade.

På inkvarteringsbyggnader tillämpas de brandföreskrifter som gäller inkvarteringsbyggnader och byggnaderna ska finnas i områden som i planläggningen reserverats för turisttjänster.

Samma bostadslägenhet eller byggnad får inte användas för både boende och yrkesmässig kortvarig uthyrningsverksamhet. Besittning av en bostadslägenhet som upplåtits genom avtal som varar kortare tid än fyra veckor tolkas som inkvartering och upplåtelse som varar längre än fyra veckor som boende. Byggnaden omfattas av olika byggbestämmelser och planbestämmelser beroende på en hur lång tidsperiod upplåtelsen gäller. Fritidsbostäder i vilka det finns en spis, sommarstugor samt semesterstugor som hyrs ut är bostadshus och byggandet av dem kräver bygglov.

Om en bostadslägenhet i vilken ingen står skriven i enlighet med lagen om hemkommun hyrs ut under kalenderåret genom avtal som varar både längre tid än fyra veckor och kortare tid än fyra veckor, betraktas verksamheten som inkvartering. Om en person som står skriven i en bostadslägenhet hyr ut sitt eget hem genom avtal av olika längd, betraktas verksamheten som boende.

Kommunen kan i sin byggnadsordning bestämma huruvida ett kortvarigt hyresförhållande som varar kortare tid än fyra veckor är tillåtet i en bostadslägenhet i vilken bostadens ägare inte står skriven i enlighet med lagen om hemkommun. Det behov av att kunna bestämma om huruvida kortvarig uthyrning är tillåten eller inte som följer av de kommunvisa skillnaderna i fråga om kortvarig uthyrning tillgodoses på så sätt. Utmaningarna i fråga om kortvarig uthyrning är större i några få stora städer än i hela riket i genomsnitt. Det eventuella behovet för ett fåtal städer att begränsa kortvarig uthyrning leder således inte till att all kortvarig uthyrning begränsas i onödan. Om det i byggnadsordningen inte nämns något om kortvarig uthyrning, är kortvarig uthyrning tillåten.

8 Bestämmelser på lägre nivå än lag

9 Ikraftträdande

10 Verkställighet och uppföljning

11 Förhållande till andra propositioner

Justitieministeriet håller på att inleda en reform av bestämmelserna om uthyrning av bostadslägenheter. I ärendet bör i anslutning till skrivningen om inkvarteringsverksamhet också övervägas ett förtydligande av vad som betraktas som uthyrning och vad som betraktas som inkvarteringsverksamhet och/eller vad som betraktas som uthyrning eller kortvarig inkvarteringsverksamhet.

Arbets- och näringsministeriets allmänna lag, lagen om inkvarterings- och förplägnadsverksamhet (308/2006), innehåller endast bestämmelser om resandeanmälan (EU-förpliktelse).

Vid arbets- och näringsministeriet kan lagen om inkvarterings- och förplägnadsverksamhet granskas ur denna synvinkel, till exempel om det är ändamålsenligt att i lagen definiera kortvarig inkvarteringsverksamhet och hur skyldigheten att göra en resandeanmälan ska tillämpas på den. Eftersom det är fråga om en allmän lag som gäller inkvarteringsverksamhet, kan bestämmelserna i lagen ha tolkningskonsekvenser för annan lagstiftning även utan någon egentlig laghänvisning. Arbets- och näringsministeriet ansvarar också för förhandlingarna om EU-förordningen om datainsamling och datadelning avseende korttidsuthyrning av boende (STR-förordningen) och för bedömningen av om registreringsskyldigheten enligt förordningen ska införas. Till denna del är det ändamålsenligt att utarbeta en bedömningspromemoria eller beställa en utredning om registreringsskyldighetens eventuella konsekvenser efter det att innehållet i EU-rättsakten har slagits fast.

Begreppet inkvarteringsverksamhet kan ha definierats på olika sätt i olika bestämmelser. Definitionen av kortvarig inkvarteringsverksamhet kan förutsätta att det utarbetas särskilda bestämmelser om verksamheten. Förtydligandet av begreppen är också förenat med frågan huruvida ett registreringssystem enligt STR-förordningen ska införas. Förordningen omfattar enligt motiveringen hyresförhållanden som gäller upp till 6 månaders tidsbundna avtal. Definitionen kan stå i strid med andra gällande bestämmelser. I fråga om inkvarteringsverksamheten är det fråga om hur och var verksamheten får bedrivas, det vill säga i första hand om verksamheten får bedrivas inom planområdet och bostadsaktiebolaget i fråga. Om så inte är fallet, är frågan om verksamhet av en viss omfattning/utformning bör möjliggöras. Det är dock också fråga om vilka skyldigheter verksamhetsutövaren ska beakta, till exempel i fråga om säkerhetsbestämmelserna, om verksamheten annars är tillåten, och om det är ändamålsenligt att granska tröskeln för att iaktta dessa i fråga om kortvarig inkvarteringsverksamhet. Överensstämmelsen med dagens behov är även förenad med lagstiftningsbehov som gäller resandeanmälan (elektronisk identifiering och underskrift), men ändringar av dessa begränsas dock av EU-rätten (Schengenavtalet).

12 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning

De föreslagna bestämmelserna gäller de grundläggande fri- och rättigheterna, såsom egendomsskyddet enligt 15 § i grundlagen samt människors rätt att i enlighet med 2 och 20 § i grundlagen påverka samhälleliga beslut.

12.1 Demokrati samt rättsstatsprincipen

Enligt 2 § 3 mom. i grundlagen ska all utövning av offentlig makt bygga på lag. I all offentlig verksamhet ska lag noggrant iaktas. Tillämpningen av den lagstiftning som gäller byggandet innebär i princip utövning av offentlig makt. Begreppet offentliga förvaltningsuppgifter används i grundlagen i en vidsträckt bemärkelse så att det omfattar uppgifter som hänför sig till exempelvis verkställigheten av lagar samt beslutsfattande om enskilda personers och sammanslutningars rättigheter, skyldigheter och förmåner (RP 1/1998 rd, s. 179/I).

12.2 Jämlikhet

Enligt 6 § 1 mom. i grundlagen är alla lika inför lagen. Kravet på likabehandling är en av hörnstenarna i förvaltningen och en central utgångspunkt i byggandet. Kravet på jämlikhet förutsätter att laggrundad särbehandling av personer inte får vara godtycklig eller skillnaderna mellan personer oskäliga (GrUU 8/2020 rd, s. 2).

12.3 Egendomsskydd

Enligt 15 § i grundlagen är vars och ens egendom tryggad. På det sätt som är typiskt för miljölagstiftningen följer bestämmelserna om begränsning av användningen av egendom ett mer flexibelt regleringssätt än det krav på noggrann avgränsning och exakthet som annars krävs av begränsningar av de grundläggande fri- och rättigheterna enligt grundlagsutskottets vedertagna praxis. Egendomsskyddet ska granskas tillsammans med den helhet som bildas av den grundläggande rättigheten till miljön och rättsskyddet. Byggandet grundar sig i huvudsak på planläggning som hör till kommunernas behörighet. Det väsentliga är att man inte med hänvisning

till det allmänna intresset kränker individens rätt att besitta sin egendom när det av en grundläggande rättighet till miljön inte objektivt kan härledas begränsningar utan vilka en tillräcklig nivå på miljöskyddet kan nås.

Begränsningen av kortvarig inkvarteringsverksamhet ska också bedömas som en egendomsskyddsfråga i synnerhet om möjligheterna för ett bostadsaktiebolags ägare att tillhandahålla en bostad för kortvarig uthyrning begränsas.

Kläm

Med stöd av vad som anförts ovan föreläggs riksdagen följande lagförslag: / Med stöd av vad som anförts ovan föreläggs riksdagen följande lagförslag: