

Rakennusluvan mukainen käyttötarkoitus (Airbnb)

Lauri Jääskeläinen

2019

Käyttötarkoitus osa lupaharkintaa

- Asemakaavassa osoitetaan "ne yleiset tai yksityiset tarkoitukset, joihin maa- tai vesialueet on aiottu käytettäväksi" (MRL 55 §).
- Jos ei asemakaavaa, asetetaan mm. rakennuspaikalle vaatimuksia (MRL 116 §). Jos kysymys suunnittelutarvealueesta, tulee lisäedellytyksiä.
- Lupaharkinnasta säädetään MRL 19 luvussa.
- Suunnitelmista ja selvityksistä säädetään ympäristöministeriön A:ssa 12.3.2015/216, jota täydentää ohje. Rakennuksen pohjapiirroksessa esitetään yleensä: ... huoneiden ja tilojen käyttötarkoitus.

Olennainen käyttötarkoituksen muutos

- Edellyttää rakennuslupaa (MRL 125 §:n 5 mom.)
- Milloin olennaista: vaikutus kaavan toteuttamiseen ja muuhun maankäyttöön sekä rakennukselta vaadittaviin ominaisuuksiin.
- Loma-asunto pysyvään asumiseen: vaatii luvan.
- Vähittäiskaupan suuryksikkö: maankäytöllisiä vaikutuksia aina, jollei aluetta erityisesti osoitettu ko. käyttöön.
- Korjaaminen ja ei-olennainen muutos: tarvitaan rakennuslupa, jos työllä ilmeisesti voi olla vaikutusta rakennuksen käyttäjien turvallisuuden tai terveydellisiin oloihin.

Luvan myöntämisen edellytykset

- MRL 135.2 §: Edellä 125 §:n 3 ja 5 mom:ssa tarkoitettuja korjaus- ja muutostöitä koskevaa lupaa ratkaistaessa on noudatettava, mitä rakennusluvan edellytyksistä säädetään (812/2017; ei enää "soveltuvin osin").
- MRL 117.2 §: Rakennuksen muutos- ja korjaustyöt tehtävä sekä käyttötarkoituksen muutos toteutettava siten, että rakennus täyttää siihen yleisesti ennakoitavissa oleva kuormitus ja käyttötarkoitus huomioon ottaen 117 a – 117 g §:ssä tarkoitetut olennaiset vaatimukset
- MRL 117.4 §: Korjaus- ja muutostyössä tulee ottaa huomioon rakennuksen ominaisuudet ja erityispiirteet sekä rakennuksen soveltuvuus aiottuun käyttöön. Muutosten johdosta rakennuksen käyttäjien turvallisuus ei saa vaarantua eivätkä heidän terveydelliset olonsa heikentyä.

Maankäytöllisistä edellytyksistä

- Hotelli- ja toimistorakennus vastaanottokeskukseksi: ns. kaksitasoinen asemakaava, jossa tontti merkitty asumiseen, kuitenkin niin, että kaava sallii korjaamisen, kunhan rakennuksen luvassa aikoinaan määrätty käyttötarkoitus ei muutu.
- Helsingin hallinto-oikeus (26.9.2013) ja KHO (13.3.2015): vastaanottokeskuksen käyttö ei poikennut olennaisesti hotellikäytöstä.
- Samantapaisesti vuosikirjaratkaisussa KHO:2017:184, joka koski toimistorakennuksen muuttamista tilapäisesti viiden vuoden ajaksi majoitustilaksi (ensin turvapaikanhakijoiden ja sitten hostel-tyyppisenä): vastaanotto toiminta ja tavanomainen hostel maankäytöllisesti samanarvoisia.

Lyhytaikainen majoitus

- Milloin kysymyksessä käyttötarkoituksen olennainen muutos (MRL 125.5.)? Milloin kysymyksessä rakennuslupaa edellyttävä korjaus tai muutos (MRL 125.3. §)?
- Lyhytaikaisen majoituksen (Airbnb) kohdalla arvioidaan yleensä käyttötarkoituksen muutoksen olennaisuutta kahden peruskriteerin kautta: vaikutus kaavan toteuttamiseen ja muuhun maankäyttöön sekä rakennukselta vaadittaviin ominaisuuksiin.
- KHO 1983 A II 97: Kausiluonteinen (max 25 h.) majoittaminen maatilarakennuksessa ei tarvinnut käyttötarkoituksen muutoslupaa.

Kotkan tapaus

- Omakotitalo Kotkassa meren rannalla: erillispientalojen kortteli (AO/s): kaava sallii työ- ja palvelutiloja max 50 % rak.oikeudesta
- Kohdetta markkinoitiin vuokramökkinä (myös ulkomailla); varata voi verkossa. Kalustettu ja varusteltu, mahdollisuus tilata siivousta ja ruokapalvelua. Matkustajailmoitus piti täyttää.
- Väestörekisterin mukaan talossa ei pysyviä eikä tilapäisiä asukkaita.
- KHO 2014:143: Toiminnan sallittavuutta asemakaavan kannalta arvioitaessa ratkaisevia ovat toiminnan tyypilliset vaikutukset. Vaikutusten kannalta se, että kysymys oli liiketoiminnasta, ei sellaisenaan ollut ratkaisevaa. Kysymys oli omakotialueelle epätyypillisistä lyhytkestoisista majoitusjaksoista. Vaatii rakennusluvan. Koska kaavan vastaista, edellyttää joko kaavamutosta tai poikkeamispäätöstä.

Kaksi ratkaisua Paraisilta. KHO 8.3.2017 t 1037

- Noin 200-neliöinen omakotitalo, josta tarjottiin vuokralle osaa (kahta huoneistoa) lyhytkestoiseen majoitukseen. Vuodepaikkoja yht. 24. Internetissä asumista esitellään hotellimajoittumisena.
- Kysymys siitä, onko toiminta rantayleiskaavan ja rakennusluvan vast.
- Kiinteistö sijaitsee oikeusvaikutteisen rantayleiskaavan mukaisella asuntoalueella (A2). Yleiskaavassa erikseen osoitettuja matkailupalveluiden alueita (RM). Rakennusluvan mukaan omakotitalo.
- Se että toiminnassa ei ole ollut kysymys ammattimaisesta toiminnasta tai se, että toteutuneita majoituksia on ollut vähän, ei oikeudellisesti ratkaisevaa. Paraisten raklk on voinut velvoittaa lopettamaan majoitustoiminnan sakon uhalla.

Turun HaO 4.12.2015 nro 15/0303/1: Ei juhlanvietto- eikä majoitustoimintaa

- Paraisten ympäristölk myönsi poikkeamisluvan loma-asunnosta omakotitaloksi. Myös rakennuslupa haettiin ja saatiin v. 2006.
- Markkinoidaan "Airiston Lumous" –nimellä päiväohjelmiin, illanviettoihin, yöpymiseen, juhliin, kokouksiin. 7 makuupaikkaa ja rantamökki.
- Kesäisin käytetään osakkaiden kotina ja talvisin kakkosasuntona. Vuokraus satunnaista.
- HaO: Ei voida ratkaista pelkästään markkinoinnin perusteella. Ratkaisevaa tosiasiallinen käyttö. Vuokraus pienimuotoista. Ei kaavan eikä luvan vastaista. Lk:n ps kum. + korvausta oik.käyntikuluista 2 000 euroa.

Rakennukselta vaadittavat ominaisuudet

- YM:n asetus asuin-, majoitus- ja työtiloista (1008/2017): koskee uuteen rakennukseen tai rakennuksen laajennukseen sijoitettavia tai rakennuksen tai sen osan käyttötarkoitusta olennaisesti muutettaessa muodostettavia asuin-, majoitus- ja työtiloja.
- Majoitustilalla tarkoitetaan em. A:ssa kalustettua huonetilaa, joka on ensisijaisesti tarkoitettu tarjottavaksi ammattimaisesti tilapäistä majoitusta tarvitseville asukkaille
- A:n perustelumuistio: majoitustilaan rinnastetaan asuinhuoneisto, jota tarjotaan toistuvasti asiakkaille lyhyillä, alle puolen vuoden vuokrasopimuksilla.

... jatkuu

- Useimmat A:n (1008/2017) määräykset koskevat myös majoitustiloja (mm. huonealan minimi, huonekorkeus, ikkunan valoaukko ja ikkunan avattavuus).
- Jos asunnoksi kelpuutettua tilaa käytetään majoitukseen, täyttyvät em. määräykset yleensä.
- Tilanne toinen kun tarkastellaan esim. palomääräyksiä (A 848/2017)
- P2 ja P3 –paloluokan majoitustiloissa paikkalukua rajoitettu
- Majoitustilan kulkureitin (poistuminen) pituudesta määräyksiä
- Yksi uloskäytävä riittää majoitusrakennuksessa, jonka huoneisiin kuljetaan suoraan ulkoa.

Johtopäätöksiä

Luvanvaraisuus riippuu monista seikoista: maankäytön (kaavoitus) tilanne; toiminnan epätyypillisuus; laajuus ja toistuvuus; millaisia vuokrasopimuksia tehdään; mitä rakennusluvassa määrätty...

Jos luvanvaraisuus syntyy, johtaa helposti vähintään poikkeamisluvan tarpeeseen.

Yksittäinen Airbnb kerrostaloyhtiössä ei yleensä esim. palomääräysten kannalta ongelmallinen. Pientaloalueella tilanne eri. Koko talo tilapäisessä majoitustoiminnassa usein kaavan vastaista. Hoidollinen asuminen eri asia. Kerrostaloasunto jatkuvassa Airbnb-käytössä rinnastuu majoitustoimintaan ja on lähtökohtaisesti olennainen käyttötarkoituksen muutos. Luvan hakee kiinteistön omistaja/haltija. Osakkaita kohdeltava yhdenvertaisesti.

Valvonnasta

- Lyhytaikaisen majoituskäytön valvonta hankalaa (varsinkin kerrostalojen osalta)
- Pientaloalueilla naapuruston ilmiannot.
- Jos ilmianto asianmukaisesti tehdään, joutuu viranomainen asiaa selvittämään.
- Valitusoikeuden omaavalla oikeus vaatia viranomaiselta valituskelpoista päätöstä.
- Asunto-osakeyhtiössä yksittäisellä osakkaalla ei yleensä valitusoikeutta. Kuitenkin KHO 4.1.2018 t 4 antoi yksittäiselle osakkaalle valitusoikeuden. Kysymys oli varastohuoneen käyttöön liittyvästä velvoiteasiasta.

Ko. case (valitusoikeus ym.)

- KHO 4.1.2018 t 3 ja 4: koskevat samaa sitkeää taloyhtiön riitaa.
- Riita koskee n. 33,5 m² suuruista, kaksikerroksisen kahden asuinhuoneiston pientalon maantasokerroksessa (1. krs) sijaitsevaa varastotilaa, jota hallinnoi osake-enemmistön omistava osakas.
- Vähemmistöosakkaan mukaan varastoa on käytetty asumiseen (ei vuokrattuna).
- Ko. tilan kantavaan väliseinään tehty aukko luvitettiin jälkikäteen.
- Rakennusvalvonta katsoi (tarkastuksen perusteella), ettei tilaa (enää) käytetty tilapäiseen yöpymiseen (osakas itse yöpynyt).

Aukolle myönnetty rakennuslupa

- Muutostyöllä ei ollut vaikutusta rakenteelliseen turvallisuuteen.
- Muutostyön ei katsottu vaikuttavan MRL 192. 1 §:n 3 kohdassa tarkoitetulla tavalla välittömästi varastotilan vieressä ja yläpuolella sijaitsevan huoneiston osakkeenomistajan ja asukkaiden oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun. Valitusoikeuden arvioinnin kannalta ei ollut merkitystä sillä, että vähemmistöosakas oli pannut vireille kanteen taloyhtiötä vastaan rakennusluvan hakemiseen liittyvän yhtiön päätöksentekomenettelyn lainmukaisuudesta.
- Ei valitusoikeutta.

Valvontamenettely

- Rakennusluvan viimeisimmän tarkastuksen perusteella varastossa laatoitettu wc/suihkuhuone, keittiökaapit, astianpesupöytä ja jääkaappi. Aiemmin tilassa ollut liesi oli poistettu. Muutostyöt tehty alun perin 1970- ja 90-luvuilla. Rava: kantavaan seinään tehtyä aukkoa lukuunottamatta muutostyöt eivät tuolloin ole edellyttäneet lupaa.
- HaO ja KHO: Tilaa on mahdollista käyttää asumiseen. Käytetty satunnaisesti. Rakennuksen muuttaminen kolmiasuntoiseksi vastoin kaavaa ja lupaa.
- Rava: osakkeenomistaja ei valitukseen oikeutettu asianosainen.

Velvoite ryhtyä toimenpiteisiin

- KHO: "Kun lisäksi otetaan huomioon varastohuoneiston käytön lainmukaisuuteen liittyvä erimielisyys as.oy:n osakkeenomistajien välillä, yleisen edun on katsottava edellyttävän, että kunnan rakennusvalvontaviranomainen ryhtyy toimenpiteisiin luvattoman muutoksen poistamiseksi... ei siten näissä oloissa ole voinut päättää olla ryhtymättä asiassa enempiin toimenpiteisiin yksinomaan sillä perusteella, että varastohuoneistoa ei ole selvitetty tosiasiallisesti käytetyn asumiseen vuoden 2014 jälkeen."
- Kuluja ei tuomittu.

Taloyhtiön sisäinen riita

- KHO:n ps 4.1.2018 t 4 herättää kysymyksen, pitääkö ravan jatkossa ryhtyä ottamaan kantaa as.oy:n sisäisiin riitoihin? Ko. tapauksessa erityispiirteenä (?), että vähemmistöosakas oli pysyvässä erimielisyys-tilanteessa enemmistöä (yhtiön hallitusta) kohtaan.
- Perinteisesti on ajateltu, että yhtiön sisäisiä valtataisteluita käydään yleisessä eikä hallintotuomioistuimessa.
- Yhtiön toimintaa ohjataan mm. yhtiöjärjestyksellä, joka määrittelee tilojen käyttötarkoitukset. Tiloja ei saa käyttää yhtiöjärjestyksen vastaisesti (AsOyL 8 luku 2 §).

Eri lakien konfliktit. Esim. Markkinaoikeuden ratkaisu (MAO 8/17):

- Yhtiöjärjestykseen haluttiin lisäys, jonka mukaan as.oy:n huoneistoja ei ole sallittua vuokrata eikä käyttää huoneistohotellitarkoitukseen eikä majoitusliiketoimintaan.
- Markkinaoikeus katsoi, että tällaisen huoneiston käyttöä rajoittavan määräyksen ottaminen edellyttää kaikkien osakkeenomistajien suostumusta todeten samalla, että huoneiston käyttäminen huoneistohotellina tai majoitusta koskevaan liiketoimintaan saattaa tapauskohtaisesti olla asuinhuoneiston käyttötarkoituksen mukaista.

Kysymyksessä laajempi jakamistalouden ilmiö

- Airbnb sivuaa lukuisia lakeja: Laki majoitus- ja ravitsemistoiminnasta; laki asuinhuoneiston vuokrauksesta; maankäyttö- ja rakennuslaki; laki elinkeinonharjoittamisen oikeudesta; kaupparekisterilaki; kirjanpitolaki; kuluttajansuojalaki; kilpailulaki; elinkeinotulon verottamista koskeva laki; asunto-osakeyhtiölaki jne.
- Ilman lainmuutoksia tilanne tulee jatkumaan epäselvänä ja ratkaisuja joudutaan hakemaan oikeusteitse.

Rakennusvalvonnan kannalta: esim. Jääskeläinen RY 2/18 s. 24-26.