Council of the European Union

Brussels, 18 November 2026
(OR. en, et)

16085/26

Interinstitutional File:
2026/0268 (COD)

MI 1233
COMPET 1397
FIN 1652
SOC 770
ENER 783
COH 185
CODEC 2221
INST 457
PARLNAT 230
PARLNAT

COVER NOTE

From:	The Riigikogu (Parliament of Estonia)
date of receipt:	16 November 2026
To:	The President of the Council of the European Union
Subject:	Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL establishing a framework for measures in Member States to safeguard housing affordability and availability (Affordable Housing Act) [doc. 12967/26 - COM (2026) 599 final] - Reasoned opinion on the application of the Principles of Subsidiarity and Proportionality

Delegations will find enclosed the opinion[1] of the Riigikogu (Parliament of Estonia) on the above.

---

[1] The translation(s) of the opinion may be found on the Interparliamentary EU Information Exchange website (IPEX) at the following address: https://secure.ipex.eu/IPEXL-WEB/document/eu_legislative_database

RIIGIKOGU

President of the Riigikogu

President of the Council of the European Union
Council of the European Union

Tallinn, 17 November 2026
No 1-2/26-593/9

Reasoned Opinion of the Riigikogu on the proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a framework for measures in Member States to safeguard housing affordability and availability (Affordable Housing Act) (COM(2026) 599)

Dear President,

At its sitting on 17 November 2026, the Riigikogu considered the proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a framework for measures in Member States to safeguard housing affordability and availability (Affordable Housing Act) (COM(2026) 599), in accordance with Article 5(3) of the Treaty on European Union and Protocol No 2 on the application of the principles of subsidiarity and proportionality.

The Riigikogu adopted a Resolution stating that the proposal does not comply with the principle of subsidiarity.

I enclose the signed Resolution of the Riigikogu containing its Reasoned Opinion, together with a courtesy translation into English. This letter and its enclosures have also been sent to the Presidents of the European Commission and the European Parliament.

Yours sincerely,

Lauri Hussar
President of the Riigikogu

PARLIAMENT OF ESTONIA
Lossi plats 1a,
15165, Tallinn
T. +372 631 6331
F. +372 631 6334
riigikogu.ee

Riigikogu otsus

Põhjendatud arvamus Euroopa Parlamendi ja Euroopa Komisjoni presidendile ning Euroopa Liidu Nõukogu eesistujale Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse ettepaneku, millega kehtestatakse liikmesriikides eluaseme taskukohasuse ja kättesaadavuse tagamiseks võetavate meetmete raamistik (taskukohaste eluasemete õigusakt), mittevastavuse kohta subsidiaarsuse põhimõttele

Lähtudes Riigikogu kodu- ja töökorra seaduse § 152^6 lõikest 1 ja võttes arvesse Euroopa Liidu lepingu artikli 5 lõike 3 teise lõigu teist lauset ning Euroopa Liidu toimimise lepingule lisatud subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse põhimõtte kohaldamise protokolli artikli 6 lõike 1 esimest lauset, Riigikogu otsustab:

Esitada põhjendatud arvamus Euroopa Parlamendi ja Euroopa Komisjoni presidendile ning Euroopa Liidu Nõukogu eesistujale Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse ettepaneku, millega kehtestatakse liikmesriikides eluaseme taskukohasuse ja kättesaadavuse tagamiseks võetavate meetmete raamistik (taskukohaste eluasemete õigusakt), mittevastavuse kohta subsidiaarsuse põhimõttele alljärgnevatel põhjustel.

Riigikogu peab eluasemete taskukohasuse ja kättesaadavuse parandamist oluliseks eesmärgiks. Käesolev põhjendatud arvamus ei sea kahtluse alla selle eesmärgi vajalikkust, vaid Euroopa Liidu tasandil uue siduva õigusraamistiku kehtestamise põhjendatuse, arvestades eelkõige asjaolu, et eluasemepoliitika kujundamine kuulub peamiselt liikmesriikide pädevusse.

Kuigi Euroopa Komisjon rõhutab, et ettepaneku eesmärk ei ole ühtlustada liikmesriikide eluasemepoliitikat ning et ettepanek järgib subsidiaarsuse põhimõtet, toob see tegelikult eluasemete kaitseks võetavatele meetmetele ühetaoliste nõuete kehtestamise kaudu kaasa eluasemeturu ulatusliku reguleerimise ning piirab seega märkimisväärselt liikmesriikide regulatiivset pädevust eluasemepoliitika valdkonnas. Euroopa Komisjon põhjendab määruse ettepanekut vajadusega parandada ühtse siseturu rajamise ja toimimise tingimusi. Samal ajal kehtestatakse määrusega kogu Euroopa Liidus nõuded eluasemepuuduse hindamiseks ja eluasemepoliitiliste sekkumiste põhjendamiseks. Seega ei piirdu määruse ettepanek üksnes siseturuga seotud küsimustega. Pigem puudutab see tingimusi, mille alusel võivad liikmesriigid eluasemeturule sekkuda. Küsimused, millal tuleb eluasemeturgu käsitada pingelisena ning milliseid meetmeid tuleb pidada asjakohaseks, kuuluvad aga riikliku eluasemepoliitika tuumikvaldkonda.

Eluasemeprobleemide põhjused ja nende lahendamise võimalused erinevad liikmesriigiti ja piirkonniti märkimisväärselt. Paljudel eluasemeturgudel on olulise tähtsusega struktuurne pakkumispuudujääk, mida võivad muu hulgas süvendada vähesed investeeringud uute eluasemete ehitamisse, kõrged ehitus- ja rahastamiskulud, pikad planeerimis- ja loamenetlused ning investeerimisstiimulite puudumine. Määruse ettepanek ei lahenda neid küsimusi, vaid

keskendub valdavalt olemasoleva elamufondi mõnede kasutusviiside reguleerimisele. Ettepanekust ei nähtu selgelt, millises ulatuses aitavad kavandatud meetmed kaasa eluasemete üldise kättesaadavuse parandamisele ja struktuurse eluasemepuudujäägi vähendamisele. Määruse ettepanekuga luuakse Euroopa õigusraamistik eluasemeturgude hindamiseks ning omandi- ja kasutusõigusesse riigi sekkumise põhjendamiseks.

Määruse ettepanek keskendub eelkõige lühiajalisele üürile ning teise ja täiendava elukoha omandamisele. Nende turusegmentide tähtsus üldise eluasemepakkumise seisukohalt on piirkonniti siiski väga erinev. Silmatorkavad erinevused esinevad nii liikmesriikide vahel kui ka liikmesriikide sees, sealhulgas linnade, maapiirkondade ja turismipiirkondade vahel. Lisaks erinevad liikmesriikide eluasemepoliitilised süsteemid üksteisest kohati põhimõtteliselt. See puudutab eelkõige eluaseme omamise määra, eluasemetoetuste ja eluasemeturu struktuure. Oluliselt erinevad ka liikmesriikides üürnike kaitset, eluaseme omandamist ja eluasemetoetusi reguleerivad õiguslikud raamistikud. Just sellised faktorid selgitavad, miks eluasemepoliitilised otsused on seni jäänud valdavalt liikmesriikide vastutusalasse. Eluasemepoliitika sõltub tavaliselt suurel määral piirkondlikest ja riigisisestest tingimustest. Seetõttu on küsitav, kas ühetaoliste hindamiskriteeriumide kehtestamine Euroopa Liidu tasandil on eluasemeturgude märgatavaid struktuurseid erinevusi arvestades sobiv ja vajalik.

Määruse ettepaneku artikliga 6 kehtestatakse kogu Euroopa Liidus ühtsed kriteeriumid pingeliste eluasemeturgude kindlaksmääramiseks. Eelkõige lähtutakse seejuures kinnisvarahindade ja sissetulekute suhtest. Artiklis 6 sätestatud kriteeriumid kujutavad endast materiaalseid eeltingimusi, millest sõltub, kas pädevatel riiklikel, piirkondlikel ja kohalikel asutustel on üldse õigus kehtestada määruse ettepanekuga hõlmatud piiranguid. Pädevad riiklikud, piirkondlikud ja kohalikud asutused saavad eluasemepuuduse kindlaks teha objektiivsete ja kontrollitavate näitajate põhjal, mis arvestavad asjaomase piirkonna kohalikke olusid. Komisjoni viidatud eesmärk saavutada suurem õiguskindlus ei selgita, miks tuleks välistada muude tõendite kasutamine, ega seda, millist täiendavat kasu annavad nendega võrreldes kogu Euroopa Liidus siduvad ostuhinna ja sissetuleku suhtarvu künnised.

Eluasemete taskukohasuse ja kättesaadavuse tagamiseks puudub vajadus ühtse õigusraamistiku järele. Liikmesriikides juba olemasolevad eluasemepuuduse hindamise ja eluasemekaitse süsteemid osutavad sellele, et asjaomaseid eesmärke on vähemalt teatavas ulatuses võimalik saavutada riigisisesel, piirkondlikul või kohalikul tasandil. Riigisisesed õigusnormid võtavad arvesse eluasemeturgude mitmekesisust, sest eluasemeturu olukord võib riiklikul, piirkondlikul ja kohalikul tasandil olla erinev. Ka Euroopa Kohus on eluasemepuudusega seotud praktikas omistanud tähtsust kohalike eluasemeturgude eripäradele. Liidetud kohtuasjades C-724/18 ja C-727/18 *Cali Apartments* käsitles Euroopa Kohus süsteemi, milles lühiajalise üürimise piirangute tingimused määrati kohalikul tasandil, arvestades muu hulgas asjaomase eluasemeturu omadusi ja vajadust vältida eluasemepuuduse süvenemist.

Tähtis on toonitada, et määruse ettepanek läheb eesmärkide saavutamiseks vajalikust kaugemale. Lisaks pingestatud eluasemeturu keerukale hindamisele üksikasjaliku kriteeriumide kogumi alusel tuleb tõendada, et lühiajalisel üürimisel on vähemalt kolme aasta jooksul olnud tuntav negatiivne mõju eluasemete taskukohasusele ja kättesaadavusele, ning kaaluda võimaliku piirangu asemel leebemaid alternatiive. Määruse ettepanekus ettenähtud ulatuslikud andmete kogumise, tõendamise ja seire nõuded suurendavad märkimisväärselt pädevate asutuste halduse- ja bürokraatiakoormust. See võib eelkõige väiksemaid kohaliku omavalitsuse üksusi koormata ning viia selleni, et nad ei suuda praktikas nõudeid täita ja peavad seetõttu eluasemekaitse meetmetest täielikult loobuma. Euroopa Komisjon osutab sellele, et konkreetsete meetmete üle otsustamine peaks ka edaspidi jääma liikmesriikide pädevate asutuste ülesandeks. Subsidiaarsuse põhimõtte järgimiseks ei ole see siiski piisav. Määrav ei ole üksnes see, kes konkreetse meetme vastu võtab, vaid ka see, kas liikmesriikidele jääb piisav sisuline

kaalutlus- ja kujundamisruum. Määruse ettepanekus nähakse ette, milliste kriteeriumide alusel tuleb eluasemeturge hinnata, millised turusegmendid võivad olla riigi sekkumise objektiks ja millistel tingimustel võib meetmeid pidada põhjendatuks. Seega säilib liikmesriikidel küll formaalselt otsustuspädevus, kuid nende otsuste sisulised raamtingimused määrataks kindlaks Euroopa Liidu tasandil. Seejuures tuleb arvestada, et Euroopa Liidu eluasemeturud erinevad üksteisest suures osas. Erinevused ei puuduta üksnes eluaseme omamise määra või üürihindu, vaid ka õiguslikke, majanduslikke ja sotsiaalseid tingimusi.

Euroopa Komisjon ei ole vajalikul määral põhjendanud uue õigusraamistiku lisandväärtust võrreldes kehtiva Euroopa Liidu õigusega. Siseturu põhivabadusi mõjutavate eluasemepoliitiliste piirangute õiguspärasuse hindamiseks on juba olemas Euroopa Liidu toimimise lepingust ja teenuste direktiivist 2006/123/EÜ tulenevad nõuded ning Euroopa Liidu Kohtu praktikas kujundatud põhimõtted. Lisaks on määrusega (EL) 2024/1028 loodud lühiajaliste üüriteenuste registreerimise ja andmevahetuse raamistik. Seda määrust kohaldatakse alles alates 20. maist 2026, mistõttu ei ole veel olnud võimalik põhjalikult hinnata selle rakendamise tulemusi ega mõju riikide võimalustele kujundada ja põhjendada lühiajalise üüri piiranguid. Euroopa Komisjon ei ole veenvalt näidanud, miks ei ole võimalik taotletavat õiguskindlust saavutada olemasoleva õigusraamistiku rakendamise, sellekohaste suuniste ja liikmesriikide koostöö abil, kehtestamata täiendavaid siduvaid tingimusi.

Käesoleva määruse ettepanekuga viiakse eluasemepoliitiliste sekkumiste eelduste hindamine samm-sammult Euroopa Liidu tasandile, kuigi eluasemeturgude erineva struktuuri tõttu tuleb selliseid küsimusi üldjuhul lahendada riigi tasandil. Määruse ettepanek viib ühtsete nõuete kehtestamise kaudu eluasemeturu ulatusliku reguleerimiseni ning piirab seeläbi märkimisväärselt liikmesriikide regulatiivset pädevust eluasemepoliitika valdkonnas. Määruse ettepanekust ei nähtu piisavalt selgelt Euroopa Liidu tasandil tegutsemise lisaväärtus. Eelnevast tulenevalt on määruse ettepanek subsidiaarsuse põhimõttega vastuolus.

Lauri Hussar
Riigikogu esimees

Tallinn, 17. november 2026

Courtesy translation

Resolution of the Riigikogu

Reasoned Opinion to the President of the European Parliament, the President of the European Commission and the Presidency of the Council of the European Union on the Incompatibility with the Principle of Subsidiarity of the Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a framework for measures in Member States to safeguard housing affordability and availability (Affordable Housing Act)

Under subsection 152^{6}(1) of the Riigikogu Rules of Procedure and Internal Rules Act, and taking into consideration the second sentence of the second paragraph of Article 5(3) of the Treaty on European Union, and the first sentence of Article 6(1) of the Protocol on the Application of the Principles of Subsidiarity and Proportionality annexed to the Treaty on the Functioning of the European Union, the Riigikogu has decided as follows:

To submit a reasoned opinion to the President of the European Parliament, the President of the European Commission, and the Presidency of the Council of the European Union on the incompatibility with the principle of subsidiarity of the proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council establishing a framework for measures in Member States to safeguard housing affordability and availability (Affordable Housing Act) for the following reasons.

The Riigikogu considers improving the affordability and availability of housing an important objective. This reasoned opinion does not call into question the imperative of this objective but the justification behind the establishment of a new binding legal framework at the European Union level, particularly in view of the fact that the shaping of the housing policy is generally in the competence of the Member States.

Although the European Commission emphasises that the purpose of the proposal is not to standardise the housing policies of the Member States and that the proposal respects the principle of subsidiarity, by establishing uniform requirements to the measures implemented to protect housing it actually leads to an extensive regulation of the housing market and thus significantly restricts the regulatory competence of the Member States in housing policy. The European Commission justifies the proposal with the need to improve the conditions for the establishment and functioning of the common internal market. At the same time, the regulation establishes requirements across the European Union to assess the lack of housing and to justify interventions in housing policies. This means that the proposal is not restricted to issues linked to the internal market. Instead, it concerns the conditions that allow the Member States to intervene in the housing market. However, questions about when the housing market could be seen as fraught and which measures could be seen as relevant, are part of the national housing policy core issues.

The reasons behind housing problems and ways to solve these differ significantly in Member States and regions. Many housing markets have a critical structural lack of supply that can be exacerbated by factors like low volume of investments into residential construction, high costs

of construction and financing, drawn-out planning and permit procedures, and lack of investment incentives. The proposal does not solve these issues; instead, it focuses on regulating certain usages of the existing housing stock. The proposal does not show clearly to what extent the planned measures would help to improve the availability of housing and reduce the structural lack of housing. The proposal creates a European legal framework to assess the housing markets and justify interventions into property rights and rights of use.

The proposal focuses mainly on short-term rental or the acquisition of a second or additional residence. The importance of these market segments from the perspective of the general supply of housing differs very widely by region. There are huge differences among Member States as well as at the national level, including between cities, rural regions, and tourist regions. In addition, the housing policy systems in Member States are sometimes fundamentally different. This concerns mainly the percentage of home ownership and the structures of housing allowances and housing markets. There are also important differences between legal frameworks that regulate tenant protection, acquisition of a residence, and housing allowances. It is factors like these that explain why housing policy decisions have so far remained in the responsibility of the Member States. Housing policy usually largely depends on regional and national conditions. This makes it doubtful whether establishing uniform assessment criteria at the European Union level would be appropriate and necessary in light of the clear structural differences on the housing markets.

Article 6 of the proposal provides the establishment of common criteria across the European Union for identifying fraught housing markets. The first factors considered here are primarily the links between the real estate prices and incomes. The criteria provided in Article 6 are material preconditions that determine whether competent national, regional, or local authorities have the right to establish restrictions included in the proposal in the first place. The competent national, regional, or local authorities can identify the lack of housing based on objective and verifiable indicators that consider the local conditions of the relevant region. The objective of achieving broader legal certainty, as proposed by the Commission, does not explain why the use of other evidence should be excluded, nor the additional benefit that would be provided by the purchase price and income ratio thresholds that would be binding across the European Union in comparison to these.

There is no need for a standardised legal framework to ensure the affordability and availability of housing. The systems for assessing the lack of housing and the systems of housing protection that already exist in the Member States hold the possibility of achieving the relevant objectives at least to a certain extent at the national, regional, or local level. The national legal provisions take into account the diversity of housing markets because the state of the housing market can differ at the national, regional, or local level. The European Court of Justice (ECJ) has also referred to the unique features of local housing markets in its practice linked to the lack of housing. In the attached court cases C-724/18 and C-727/18 *Cali Apartments*, the ECJ studied a system where the conditions for restrictions on short-term rental were set at the local level, taking into account the features of the relevant housing market and the need to avoid the exacerbation of the lack of housing.

It is important to emphasise that the proposal goes beyond what is needed to achieve the objectives. In addition to the complicated assessment of a fraught housing market under a detailed set of criteria, it must also be proven that short-term rental has had a clear negative impact on the affordability and availability of housing over at least three years, and less strict alternatives should be considered instead of a possible restriction. The extensive requirements for collecting, proving, and monitoring the data provided in the proposal significantly increase

the administrative and bureaucratic burden of the competent authorities. This might be a burden first and foremost for smaller local authorities, which might lead these to not being able to meet the requirements in practice and thus being forced to completely abandon any housing protection measures. The European Commission points out that decisions over specific measures should remain in the remit of the competent authorities of the Member States. However, this is not sufficient to ensure respect for the principle of subsidiarity. The decisive point is not only who adopts a specific measure, but also whether the Member States retain sufficient discretionary and shaping powers. The proposal sets out the criteria for assessing the housing market, identifying the market segments that can be the target for state interventions, and the conditions and measures that can be seen as justified. This means that although the Member States keep a formal decision-making competence, the actual framework conditions of these decisions would be determined at the European Union level. We need to remember that housing markets are very different across the European Union. The differences are not evident only in the percentage of home ownership or rent prices, but also in the legal, economic, and social conditions.

The European Commission has not sufficiently justified the added value of the new legal framework compared to the current European Union law. There are already requirements proceeding from the Treaty on the Functioning of the European Union and the Services Directive 2006/123/EC, as well as principles shaped through the practice of the ECJ to assess the legitimacy of the housing policy restrictions that affect the fundamental freedoms of the internal market. Additionally, regulation (EU) 2024/1028 has established the framework for registering short-term rental services and data exchange. This regulation has only been applied since 20 May 2026, which is why there has not been an opportunity to fundamentally assess the results of its implementation or impact on the options for countries to shape and justify restrictions on short-term rental. The European Commission has not shown convincingly why it is impossible to achieve the desired legal certainty with the application of the current legal framework, relevant guidelines, and cooperation between Member States without implementing additional binding conditions.

The proposal gradually takes the assessment of housing policy interventions to the European Union level, although the different structures of housing markets mean that such issues must generally be resolved at the national level. By implementing common requirements, the proposal leads to an extensive regulation of the housing market and consequently significantly restricts the regulatory competence of the Member States in housing policies. The proposal does not set out clearly enough the added value of acting on the European Union level. Based on the above, the proposal does not comply with the principle of subsidiarity.

Lauri Hussar
President of the Riigikogu

Tallinn, 17 November 2026