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 haldus- 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