



15.02.2016

Kaj/3

§ 138

V 2.3.2016, Valtuutettu Pia Pakarisen aloite toimistokiinteistöjen muuntamisesta asuinkäyttöön

HEL 2015-009515 T 00 00 03

Päätös

Kaupunginhallitus päätti esittää kaupunginvaltuustolle seuraavaa:

Kaupunginvaltuusto päättää katsoa valtuutettu Pia Pakarisen aloitteen loppuun käsitellyksi.

Esittelijä

apulaiskaupunginjohtaja
Anni Sinnemäki

Lisätiedot

Katri Erroll, hallintoasiantuntija, puhelin: 310 36045
katri.erroll(a)hel.fi

Liitteet

- 1 Pia Pakarisen ym. valtuustoaloite Kvsto 26.8.2015 asia 24
- 2 Rakennuslautakunnan lausunto

Muutoksenhaku

Muutoksenhakukielto, valmistelu tai täytäntöönpano

Päätösehdotus

Päätös on ehdotuksen mukainen.

Esittelijän perustelut

Valtuutettu Pia Pakarinen ja 17 muuta valtuutettua esittävät aloitteensa seuraavaa:

Helsingissä on yli miljoona neliötä tyhjillään tai vajaakäytössä olevaa työpaikkatilaa. Vanhat konttorit eivät vastaa nykypäivän toimistotyön tarpeita. Samaan aikaan Helsingissä on jo vuosikaudet ollut puutetta kohtuuhintaisista asunnoista.

Tyhjien toimistokiinteistöjen omistajat - tyypillisesti eläkeyhtiöitä - eivät monessa tapauksessa ole saaneet Helsingissä lupia toimistotilojen muuttamiselle asunnoiksi. Kaupungin virastot ovat olleet joissain tapauksissa keskenään erimielisiä konversion tarpeesta, eikä käsitellyt ole edenneet. Monet toimistokiinteistöt ovat olleet jo seitsemänkin vuotta tyhjillään. Kun rakennusta ei voida muuttaa tuottavaan muotoon, se



käytännössä estää myös sen myymisen, samalla kun se aiheuttaa kuitenkin omistajalleen ylläpitokuluja.

Olisi pidettävä kohtuullisena, että lupa toimistokiinteistön konvertointiin asumiskäyttöön annettaisiin lähtökohtaisesti aina, jos se on ollut kolme vuotta tyhjillään tai selvästi vajaakäytössä. Toimistotilojen ja asuntojen sijainti samalla alueella ei aiheuta samanlaisia ongelmia kuin teollisuusalueen ja asumisen yhdistäminen, pikemminkin lisää alueiden monimuotoisuutta ja lyhentää työmatkoja. Autopaikat ovat yleensä jo valmiiksi maan alla ja joukkoliikenne järjestettynä.

Myös Sipilän hallituksen hallitusohjelman kirjauksen mukaan tarkoituksena on edistää rakennusten käyttötarkoituksen muuttamista toimisto- ja liiketiloista asunnoiksi, ja niitä varten suunnitellaan kevennetyn kaavamennettelyn käyttöönottoa.

Me allekirjoittaneet kaupunginvaltuutetut ehdotammekin, että kolme vuotta tyhjillään tai selvästi vajaakäytössä olleiden toimistokiinteistöjen omistajille myönnetään pyynnöstä lähtökohtaisesti aina lupa kiinteistön muuntamiseen asumiskäyttöön.

Kaupunginvaltuuston työjärjestyksen 22 §:n 2 momentin mukaan kaupunginhallitus esittää valtuuston käsiteltäväksi aloitteen, jonka on allekirjoittanut vähintään 15 valtuutettua.

Aloitteesta on pyydetty kaupunkisuunnittelulautakunnan, kiinteistölautakunnan, rakennuslautakunnan ja ympäristölautakunnan lausunnot.

Kaupunkisuunnittelulautakunta antoi lausuntonsa yksimielisesti hyväksytyn vastaehdotuksen mukaisesti.

Kaupunginhallitus toteaa saatujen lausuntojen pohjalta seuraavaa:

Nykytilanne

Kiinteistönomistajien halukkuus muuttaa sekä tyhjillään ja vajaakäytössä että täysimääräisessä käytössä olevia toimitiloja ja liikehuoneistoja asumiseen on ollut vahvistuva trendi erityisesti viimeisien vuosien aikana. Käyttötarkoituksimuutoksia toimisto- ja vastaavista tiloista asuinkäyttöön on viime vuosina myös toteutettu Helsingissä runsaasti. Rakennusvalvontaviraston tilastojen mukaan käyttötarkoituksen muutoksille on vuonna 2013 myönnetty 86 rakennuslupaa (huoneistoja 767), v. 2014 65 rakennuslupaa (huoneistoja 375) ja v. 2015 51 rakennuslupaa (huoneistoja 816). Viimeisen kolmen vuoden aikana lupia on näin ollen myönnetty kaikkiaan 202 kohteelle, joissa asuinhuoneistoja on yhteensä lähes 2000. Vuonna 2015 on käyttötarkoituksen muutoksina valmistunut 341 asuntoa ja aloitettu muutostyö 423 asunnon rakentamiseksi.



Helsingissä tyhjää toimistotilaa on syksyllä 2015 ollut 672 000 m² ja vajaakäyttöaste on 10,9 %. Keskustassa tyhjää toimistotilaa on kuitenkin vain 130 000 m² ja vajaakäyttöaste alhaisempi 7,2 %. (Catella 2015.)

Tyhjää ja vajaakäytössä olevaa toimistotilaa on myös muualla pääkaupunkiseudulla, Vantaalla noin 120 000 m² (16,3 %) ja Espoossa 320 000 m² (21,3 %).

Kuten edellä olevasta ilmenee tyhjää toimistotilaa on n. miljoona neliometriä pääkaupunkiseudulla, ei Helsingissä niin kuin aloitteessa mainitaan.

Tilanteeseen on vaikuttanut nykyinen laskusuhdanne mutta myös se, että vanhat toimistorakennukset eivät vastaa nykypäivän toimistotilojen käyttäjien vaatimuksia. Uusia toimistorakennuksia rakennetaan ja vanhoja uudistetaan kuitenkin myös laskusuhdanteen aikana.

Tässä yhteydessä on syytä myös todeta, että yleisen asiantuntijakäsityksen mukaan toimitilojen normaalin dynamiikan takia aina osa toimitiloista on tyhjillään. Viime vuosikymmenen alussa vajaakäyttöasteet olivat korkeita ja nousua oli jälleen tämän vuosikymmenen alussa. Markkinoiden tasapainotilana pidetään pääkaupunkiseudulla kuuden prosentin rajaa

Muutoksia asumiseen toivotaan myös huolimatta siitä, että tiloissa useimmiten on toimivia yrityksiä.

Kaupunkisuunnitteluvirasto teki syksyllä 2015 kantakaupungin aluetta koskevan alustavan katsauksen toimitilojen muutoksista asumiseen. Tämän katsauksen perusteella pelkästään kantakaupungin alueelta on muuttunut tai muuttumassa noin 50 kohdetta toimitiloista asumiseen (noin 215 000 k-m²). Lisäksi kantakaupungin alueella on ollut useita kymmeniä alustavia tiedusteluja toimistotilojen muuttamisesta asumiseen. Näihin hankkeisiin ei ole vielä otettu kantaa tai niiden lähtötiedot ovat vasta alustavia. Selvityksen mukaan tähän mennessä valtaosaan käyttötarkoituksen muutoksista on annettu lupa. Ilmiö on kuitenkin kasvanut niin merkittäväksi, että konvertointeja yhteisvaikutuksineen tulee arvioida kokonaisuutena. Keskeisiltä alueilta, joilla muutospaineet ovat kovimmat, poistuu suurempi osa toimitilaa kuin mitä sitä on tyhjillään. Tämä tulee näkymään viiveellä toimitilamarkkinoilla.

Muutosten määrä ja nopeus on myös niin suuri, että tiedossa olevaan konvertointien mahdollistamaan asukasmäärään ei ole ehditty varautua palveluja tuottavien hallintokuntien tahoilla.

Muutoksia toimitiloista asumiseen on tekeillä runsaasti myös esikaupunkialueilla ja suurimmat muutospaineet ovat kohdistuneet aluekes-



kuksiin ja toimitila-alueille. Muutossuunnitelmissa on mukana useita purkavan saneerauksen kohteita. Kyselyjä tulee lisäksi monenlaisten kohteiden osalta esimerkiksi yksittäiset rakennukset, asuinalueiden reunat ja työpaikkakeskittymien keskellä sijaitsevat kohteet. Esikaupunkialueilla on paljon kyselyjä myös liikerakennusten muuttamisesta asuamiseen.

Tontin hallintamuoto ja sijainti vaikuttavat muutoshalukkuuteen

Kiinteistöviraston tonttiosasto myy ja vuokraa tontteja toimistotarkoitukseen. Vuokralaisten kanssa keskusteluissa ei ole noussut esiin merkittävänä ongelmana tyhjän toimistotilan määrä. Vuokratonteilla pääoma on sitoutunut enimmäkseen rakennukseen, ja vuokralainen huolehtii omaisuudestaan peruskorjaamalla ja kehittämällä rakennuksia, jolloin käyttöaste on lautakunnan käsityksen mukaan parempi kuin omistustonteilla.

Omistustonteilla, joilla eläkeyhtiöiden toimistorakennuksetkin enimmäkseen sijaitsevat, kiinteistön arvosta on suuri osa sitoutunut tonttiin. Tontin arvonnousun saaminen käyttötarkoituksen muutoksella on siten huomattavasti kiinnostavampaa kuin vuokratonteilla.

Osa toimistokiinteistöjen omistajista pitää rakennukset mieluummin tyhjiillään kuin vuokraa niitä edullisempaan hintaan pien- ja kasvuyrityksille. Vuokratason laskiessa kiinteistöjen arvo laskee, ja omistajat joutuisivat tekemään alaskirjauksia kiinteistöjen markkina-arvoihin. Pitämällä vuokrataso näennäisesti korkealla tasolla ja talot vajaakäyttöisinä saadaan kiinteistöjen arvot pysymään keinotekoisesti korkealla. Toisaalta sallimalla käyttötarkoituksen muutoksia toimistoista asunnoiksi saadaan lisää käyttäjäkysyntää uusiin toimistohankkeisiin, joita on pääkaupunkiseudulla tällä hetkellä rakenteilla sängen vähän.

Toimistotyöpaikat syntyvät tulevaisuudessa pääsääntöisesti raskaan raideliikenteen asemien läheisyyteen. Julkisella liikenteellä huonosti saavutettavien toimistorakennusten muuttaminen asumiseen tai muuhun käyttötarkoitukseen voi siten olla usein perusteltua.

Kiinteistöjen sijainti kaupunkirakenteessa saattaa myös rajoittaa käyttötarkoituksen muuttamismahdollisuuksia. Esimerkiksi Herttoniemen yritysalueen keskellä oleva tyhjä yksittäinen toimistotalo ei sovellu asumiseen. Alueella on raskasta liikennettä ja teollisuutta, jonka sekaan ei asuminen sovi muun muassa liikenneturvallisuuden ja yritysten toimintaedellytysten turvaamiseksi. Kaupunki on tämän vuoksi laatinut esimerkiksi Pitäjänmäen ja Herttoniemen yritysalueille suunnitteluperiaatteet, jotka antavat selkeät suuntaviivat alueiden kehittämiseksi.

Muutosten toteuttamisedellytykset

Postiosoite PL 10 00099 HELSINGIN KAUPUNKI kaupunginkanslia@hel.fi	Käyntiosoite Pohjoisesplanadi 11-13 Helsinki 17 http://www.hel.fi/kaupunginkanslia	Puhelin +358 9 310 1641 Faksi +358 9 655 783	Y-tunnus 0201256-6	Tilinro FI0680001200062637 Alv.nro FI02012566
--	---	---	------------------------------	--



Tavoite tilojen käyttötarkoituksen muuttamisen joustavoittamiseksi ja johdonmukaiseksi tekemisestä prosessiin osallistuvien eri virastojen käsittelyn osalta on perusteltua. Käyttötarkoituksen muutosta varten tulisi kuitenkin selvittää tilojen vaihtoehtoiset käyttötarkoitukset sekä niistä syntyvät kustannukset ja hyödyt sekä myös haitat, jolloin on mahdollista tarkastella asiaa kokonaisuutena.

Toimitilojen konvertoinnit ovat hankkeina lähtökohdiltaan erilaisia ja vaativat aina tapauskohtaista arviointia. Esimerkiksi rakennusviraston siirtyessä pois Kasarminkatu 21:stä on jouduttu pohtimaan tontin jatkokäyttöä. Yhtenä tarkasteltavana vaihtoehtona oli suunnitella tontille asuntoja. Tästä kuitenkin luovuttiin asuntojen vaatimien autopaikkakustannusten takia. Tontille rakennetaan uusi toimistotalo.

Kun arvioidaan rakennuksen muutosta asumiseen on huomioitava mm:

- Kohteen sijainti ja toiminnallinen kokonaisuus, kuten sijainnin suhde muihin toimitiloihin ja toimintoihin sekä liikenteellinen sijainti.
- Alueen, rakennuksen ja tontin soveltuvuus eri käyttötarkoituksille.
- Kaupunkirakenteen toimivuus ja pitkäjänteisen tasapainoisen kehittämisen mahdollistaminen (eri toiminnot, julkiset ja kaupalliset palvelut, liikenne, pysäköinti, kaupunkikuva).
- Vaikutukset sekä työpaikkojen ja toimitilatarjonnan vähenemisen että asumisen lisääntymisen näkökulmasta. Riittävän monipuolisen toimitilatarjonnan turvaaminen yritysten tarpeisiin.

Helsingin uuden yleiskaavan lähtökohtia on varautuminen nopean väestönkasvuun. Tämä tarkoittaa myös taloudellisen kasvun ja työpaikkojen kasvua alueella. On erittäin tärkeää huolehtia, että Helsingissä pysyy riittävästi monipuoliselle elinkeinoelämälle soveltuvia alueita ja riittävästi kaavavarantoa tulevaisuuden toimitilatarpeita varten. Todennäköisesti suurin osa tulevaisuuden työpaikkojen tilakysynnästä kohdistuu toimisto- ja liiketilaan. Pääosa tulevaisuuden työpaikkamäärän kasvusta tulisi voida sijoittua korkeimman tuottavuuden alueille tai niiden läheisyyteen, eli ydinkeskustaan tai sen lähelle. Pasila-Vallila-Kalasaata -vyöhyke sekä Länsisataman alue voivat muodostaa keskittymän suurelle osalle tulevasta toimitilatarpeesta Helsingissä. Näille alueille valmistuvat uudet toimitilat eivät kuitenkaan vastaa kooltaan, sijainniltaan eivätkä hinnaltaan esimerkiksi kantakaupungin pienyritysten tilatarpeisiin. Erilaisten toimijoiden mahdollisuudet kapenevat, ellei tarjolla ole enää tarpeen mukaan muuntuvia työtiloja.

Toimitilojen muuttaminen asumiseen on koko kaupunkia koskeva trendi ja muutokset kuuluvat kaupunkirakenteen luonteeseen. Muutoksien vaikutukset erityisesti kantakaupungissa ovat koko kaupungin talouden kannalta merkittäviä. Kaupunkituottavuuden kasvun tukemisen näkö-



kulmasta erilaisille yrityksille soveltuvien toimitilojen väheneminen on negatiivista kehitystä. Vaikka tyhjätilat saattavat olla osin vanhentunutta tilaa eivätkä sovellu enää uusille käyttäjille, voidaan tiloja modernisoida tai joissain tapauksissa kaavallisesti kehittää, jolloin vanhentuneen tilan purkaminen tulee taloudellisesti kannattavaksi ja paikalle voidaan rakentaa nykyaikaisia laatuvaatimuksia vastaavaa tilaa. Vaihtoehtona voisi joissain tapauksissa sekoittuneen kaupunkirakenteen alueella olla myös hybridirakennus, jossa on alimmassa kerroksessa liiketilaa, seuraavissa kerroksissa toimistotilaa ja ylimmissä kerroksissa asumista. Malli voisi tukea tavoitteita yrityselämän toimintaedellytysten parantamisesta ja sekoittuneesta kaupunkirakenteesta ja samalla antaa mahdollisuuksia kiinteistöjen kehittämiseen nykytavoitteiden mukaisesti.

Kaupunkisuunnittelulautakunta katsoo, että ei ole tarkoituksenmukaista tehdä päätöstä kiinteästä rajasta, jonka jälkeen kiinteistön omistajilla on oikeus käyttötarkoituksen muutokseen. Sellainen saattaisi synnyttää epäterveitä ilmiöitä. On kuitenkin tarkoituksenmukaista muuttaa toimistoja asunnoiksi joko purkamalla tai muuntamalla olemassa olevaa rakennusta siellä, missä toimistojen ylitarjonta vaikuttaa pysyvältä, sillä kiinteistökannan ja tonttien vajaakäyttö ei hyödytä ketään. Tällöin tulee tietysti ottaa huomioon myös kohteen soveltuvuus sijainniltaan ja muilta ominaisuuksiltaan asumiseen. Sekoittuneen kaupunkirakenteen periaatteiden mukaan on mahdollista muuttaa asunnoiksi myös osa toimistorakennuksesta.

Luvanvaraisuudesta ja luvan myöntämisen edellytyksistä

Aloitteessa esitetään, että tietyissä tilanteissa toimistokiinteistön konvertointiin annettaisiin lähtökohtaisesti aina lupa. Lupa pitäisi antaa, jos toimistokiinteistö on ollut kolme vuotta tyhjillään tai se on selvästi vajaa-käytössä.

Rakentamista koskeva lainsäädäntö ei tunnista tilannetta, jossa tyhjillään olevat tilat olisivat luvan myöntämisen osalta eri asemassa. Jotta aloitteen ehdottaman kaltainen järjestely olisi mahdollinen, vaatisi se lainmuutoksen.

Nykyllä lainsäädäntö mahdollistaa tilapäiset käyttötarkoituks muutokset. On kuitenkin huomattava, että tilapäisyyden tulee olla todennettavissa lupaa haettaessa ja sen enimmäiskesto aika voi olla viisi vuotta. Kun viisi vuotta on kulunut, joudutaan tilannetta harkitsemaan mahdollisen jatkoajan osalta erikseen ja ottamaan huomioon pysyvää lupaa koskevat säännökset ja muut reunaehdot.

Luvanvaraisuudesta säädetään maankäyttö- ja rakennuslaissa. Lain 125 §:n 5 momentin mukaan rakennuksen tai sen osan käyttötarkoituk-



sen olennaista muuttamista varten tarvitaan rakennuslupa. Luvanvaraisuutta harkittaessa otetaan em. lainkohdan mukaan huomioon käyttötarkoituksen muutoksen vaikutus kaavan toteuttamiseen ja muuhun maankäyttöön sekä rakennukselta vaadittaviin ominaisuuksiin.

Kun kysymys on toimisto- tai liikekäytössä olleen tilan tai rakennuksen muuttamisesta asumiseen, on aina kysymys olennaisesta käyttötarkoituksen muutoksesta. Rakennuslupa tarvitaan.

Korjaus- ja muutostöitä koskevaa lupaa ratkaistaessa noudatetaan soveltuvien osin, mitä rakennusluvan edellytyksistä säädetään. Jos tontti on kaavassa merkitty muuhun kuin asumiseen, joudutaan ottamaan kantaa, voidaanko, ja millä päätöksillä, kaavasta poiketa. Mahdollisuuksia on periaatteessa kolme:

- vähäinen poikkeus suoraan osana rakennuslupakäsittelyä
- erillinen poikkeamispäätös (kaupunkisuunnitteluvirastosta)
- kaavamuutos.

Kokemuksia toimistotilojen muutoksissa asumiseen on näistä kaikista vaihtoehdoista. Esimerkkejä on, joissa kokonainen toimistorakennus on voitu muuttaa asumiseen poikkeamispäätöksellä, ilman aikaa vievää kaavamuutosta (Itäkeskuksen ns. Maamerkki). Silloin kun kysymys ei ole koko rakennusta koskevasta käyttötarkoituksimuutoksesta, voidaan tietyissä tilanteissa edetä vähäisen poikkeamisen kautta. Melko pian tulee kuitenkin vastaan raja, jossa tilojen muutos kaavasta poiketen muuhun (asumiseen) vaatii vähintään poikkeamispäätöksen. Tilanteet ovat kuitenkin vaihtelevia ja hallinnollinen prosessi riippuu kaavan sisällöstä.

Tuoreena esimerkkinä voi mainita Keskon entisen pääkonttorin muutosluban asuntoja hotellikäyttöön Katajanokalla. Vuodelta 1999 olevassa asemakaavassa tontti on merkitty kuulumaan liike- ja toimistorakennusten korttelialueeseen. Kaavan mukaan alueelle saa sijoittaa asuntoja. Rakennusvalvonnassa tulkittiin, että kunhan asuntojen määrä ei ylitä 50 prosenttia koko kompleksin kerrosalasta, voidaan asuntoja ja hotellin sisältävän käyttötarkoituksen katsoa täyttävän asemakaavamääräykset tontin käytön osalta. Asumisen määräksi tuli 49,3 % käytettävästä kerrosalasta. Rakennuslautakunta myönsi hankkeelle rakennusluvan kokouksessaan 29.9.2015.

Käyttötarkoituksen muuttamisen myöntämisedellytyksiä selvitetessä tulee maankäytöllisten edellytysten ohella ottaa huomioon rakentamismääräykset sekä muut korjaus- ja muutostöitä koskevat säännökset



kuten maankäyttö- ja rakennuslain 117 §:n 4 momentin säännös. Sen mukaan tulee korjaus- ja muutostyössä ottaa huomioon rakennuksen ominaisuudet ja erityispiirteet sekä rakennuksen soveltuvuus aiottuun käyttöön. Muutosten johdosta rakennuksen käyttäjien turvallisuus ei saa vaarantua eivätkä heidän terveydelliset olonsa heikentyä. Säännös korostaa määräysten soveltamisen joustavuutta. Joustavana vähimmäisvaatimuksena kuitenkin on, että rakennus ja sen tilat soveltuvat aiottuun käyttöön.

Historiallisesti tai rakennustaiteellisesti arvokkaiden rakennusten kohdalla tulee lisäksi ottaa huomioon maankäyttö- ja rakennuslain 118 §. Säännöksen mukaan tulee em. kohteiden korjaus- ja muutostöissä huolehtia siitä, ettei arvokkaita rakennuksia tai kaupunkikuvaa turmella.

Yhteenvedona voi todeta, että käyttötarkoituksmuutokset toimistoista asumiseen ovat mahdollisia, mutta rajoittavina tekijöinä ovat usein voimassa olevat asemakaavat ja niihin merkityt käyttötarkoitukset. Toisen ryhmän rajoittavia tekijöitä muodostavat rakentamismääräykset, olkoonkin, että niiden soveltamisessa on joustoa. Lupaviranomainen joutuu kuitenkin harkitsemaan, mitkä ovat ne asumisen kohtuulliset perusvaatimukset, joiden tulee joka tapauksessa täytyä. Toimistorakennus voi olla tilaratkaisultaan vaikeasti asumiskäyttöön muutettavissa. Muutostöiden kustannukset voivat nousta kannattamattoman korkeiksi. Ympäristöviranomaiset voivat asettaa vaikeasti täytettäviä reunaehtoja.

Luvanvaraisuutta ja luvan myöntämisen edellytyksiä käsitellään tarkemmin liitteenä olevassa rakennuslautakunnan lausunnossa.

Lainsäädännön muutoksista

Ympäristöministeriö on käynnistänyt lainvalmistelun, jolla toteutetaan kaavoituksen ja rakentamisen lupien sujuvoittamiseen tähtäävät toimenpiteet pääministeri Juha Sipilän hallituksen hallitusohjelman mukaisesti. Ympäristöministeriön nimeämän työryhmän tehtävänä on ohjata asiaa koskevan lakiesityksen valmistelua ja sen toimikausi päättyy 31.5.2016. Työryhmän työn tehtävänä on muun muassa lyhentää kaavoituksen ja rakentamisen päätösprosesseja sekä sujuvoittaa täydennysrakentamista ja rakennusten käyttötarkoituksen muuttamista.

Paitsi että ympäristöministeriössä joudutaan valtaosa nykyisistä rakentamismääräyksistä

tarkistamaan ennen vuotta 2018 ja tässä tarkistamistyössä ottamaan kantaa, miltä osin määräyksiä säädetään koskemaan korjaus- ja muutostöitä, on osana Sipilän hallitusohjelmaa vireillä muitakin asiaan vaikuttavia lainsäädäntöhankkeita. Mainittakoon lokakuussa lausuntokieroksella ollut hallituksen esitysluonnos, joka koskee rakentamisen poikkeamistoimivallan siirtämistä kokonaisuudessaan kuntiin. Tässä yhtey-



dessä on muun muassa Helsingin rakennusvalvonta esittänyt alueellisen poikkeamisen käyttöalan laajentamista koskemaan olemassa olevan rakennuskannan lisäksi täydennysrakentamista. Alueellinen poikkeaminen saattaisi olla eräs keino edistää myös aloitteen tarkoittamia käyttötarkoituksimuutoksia. Alueellista poikkeamista on Helsingissä käytetty ullakkorakentamisessa. Hallituksen esitysluonnoksen mukaan alueellisen poikkeamisen käyttöala laajenee joka tapauksessa koskemaan asemakaava-alueella olemassa olevan asuin-, liike- tai toimistorakennuksen tilojen muuttamista asuinkäyttöön tai muuhun ympäristöhäiriötä aiheuttamattomaan käyttöön. Toimivalta myös alueellisen poikkeamisen osalta esitetään siirrettäväksi kunnille.

Yhteenveto

Tyhjänä tai vajaakäytössä oleva toimistorakennuskanta muodostaa määrältään merkittävän potentiaalin. Toimistorakennusten käyttötarkoitusten muutokset asumiseen ovat yksi mahdollisuus lisätä asuntotuotannon määrää ja siten sinänsä kannatettavia.

Tyhjinä olevien toimistotilojen käyttötarkoituksen muutoksissa tulee kuitenkin aina ottaa huomioon elinkeino- ja asuntopoliittiset sekä paikalliset näkökulmat. Kaupunginhallitus ei siten pidä oikeana kehityksenä, että lupa toimistokiinteistön konvertointiin asumiskäyttöön annettaisiin lähtökohtaisesti aina, jos kiinteistö on ollut kolme vuotta tyhjiällä tai selvästi vajaakäytössä. Ei myöskään ole tarkoituksenmukaista tehdä päätöstä kiinteästä rajasta, jonka jälkeen kiinteistön omistajilla on oikeus käyttötarkoituksen muutokseen.

Toimistojen muuttaminen asunnoiksi joko purkamalla tai muuntamalla olemassa olevaa rakennusta on tarkoituksenmukaista siellä, missä toimistojen ylitarjonta vaikuttaa pysyvältä, sillä kiinteistökannan ja tonttien vajaakäyttö ei hyödytä ketään. Tällöin tulee tietysti ottaa huomioon myös kohteen soveltuvuus sijainniltaan ja muilta ominaisuuksiltaan asumiseen. Sekoittuneen kaupunkirakenteen periaatteiden mukaan on mahdollista muuttaa asunnoiksi myös osa toimistorakennuksesta.

Muutoksissa tulee aina ottaa huomioon myös paikalliset ja itse rakennukseen liittyvät näkökulmat siten, että asumisen terveellisyysvaatimukset tulevat huomioon otetuiksi. Liike- ja toimistorakentamisen ja asuinrakentamisen vaatimukset poikkeavat toisistaan. Rakennusten asuinkäyttöä suunniteltaessa tulee huolehtia siitä, että asumiselle mahdollisesti aiheutuvat ympäristö- ja terveyshaitat voidaan estää. Rakennuksen ulkopuolelta tulevia haittoja voivat olla mm. liikenteen melu- ja ilmanlaatuhaitat tai muista mahdollisista ympäristöhäiriöistä aiheuttavista toiminnoista aiheutuvat haitat. Rakennuksen sisäiset terveellisyysnäkökohdat liittyvät mm. rakenteiden terveellisyysnäkökohdista sekä riittävään ilman-



vaihtoon ja ääneneristävyyteen. Tärkeää on, että jatkossakin jokaisessa käyttötarkoituksenmuutoksessa huomioidaan erityisesti asumiselle mahdollisesti aiheutuvat haitat ja niiden minimointimenettelyt.

Toisen ryhmän rajoittavia tekijöitä muodostavat rakentamismääräykset, olkoonkin, että niiden soveltamisessa on joustoa. Lupaviranomainen joutuu kuitenkin harkitsemaan, mitkä ovat ne asumisen kohtuulliset perusvaatimukset, joiden tulee joka tapauksessa täytyä. Toimistorakennus voi olla tilaratkaisultaan vaikeasti asumiskäyttöön muutettavissa. Muutostöiden kustannukset voivat nousta kannattamattoman korkeiksi.

Käyttötarkoituksenmuutoksiin liittyvien prosessien kehittäminen ja sujuvoittaminen on kannatettavaa.

Asiaan liittyvien hallintokuntien (kaupunkisuunnitteluviraston, kiinteistöviraston, kaupunginkanslian elinkeino-osaston ja talous- ja suunnitteluosaston ym.) kesken on käynnistetty yhteistyö tyhjinä olevien toimistotilojen käyttötarkoituksen muutoksiin liittyvien kysymysten selvittämiseksi ja prosessien sujuvoittamiseksi. Tavoitteena on selventää periaatteita ja käytäntöjä, joita toimistotilojen käyttötarkoituksen muutokset edellyttävät.

On kuitenkin syytä todeta, että tyhjillään tai vajaakäytössä oleva toimistorakennuskanta muodostaa myös elinkeinopoliittisesti merkittävän reservin esimerkiksi aloittavien yritysten käyttöön. Toimistotilojen laajamittainen muuttaminen asuinkäyttöön on myös palvelujen järjestämisen kannalta haasteellista.

Esittelijä

apulaiskaupunginjohtaja
Anni Sinnemäki

Lisätiedot

Katri Erroll, hallintoasiantuntija, puhelin: 310 36045
katri.erroll(a)hel.fi

Liitteet

- 1 Pia Pakarisen ym. valtuustoaloite Kvsto 26.8.2015 asia 24
- 2 Rakennuslautakunnan lausunto

Muutoksenhaku

Muutoksenhakukielto, valmistelu tai täytäntöönpano

Päätöshistoria

Kaupunkisuunnittelulautakunta 17.11.2015 § 340



HEL 2015-009515 T 00 00 03

Lausunto

Kaupunkisuunnittelulautakunta antoi seuraavan lausunnon kaupunginhallitukselle:

Kiinteistönomistajien halukkuus muuttaa sekä tyhjillään ja vajaakäytössä että täysimääräisessä käytössä olevia toimitiloja ja liikehuoneistoja asumiseen on ollut vahvistuva trendi erityisesti viimeisien vuosien aikana. Muutoksia asumiseen toivotaan myös huolimatta siitä, että tiloissa useimmiten on toimivia yrityksiä.

Tämän hetkinen talouden heikko kehitys ja tilojen käytön tehostaminen ovat viime vuosina johtaneet erityisesti tyhjän toimistotilan määrän lisääntymiseen pääkaupunkiseudulla. Helsingissä tyhjää toimistotilaa on syksyllä 2015 ollut 672 000 m² ja vajaakäyttöaste on 10,9 %. Keskustassa tyhjää toimistotilaa on kuitenkin vain 130 000 m² ja vajaakäyttöaste alhaisempi 7,2 %. Vastaavat vajaakäyttöasteet toimistojen osalta olivat Espoossa 21,3 % ja Vantaalla 16,1 % (Catella 2015.) Tässä yhteydessä on huomioitava, että toimitilamarkkinoiden toimimiseksi tulisi vajaakäyttöasteen olla 5-6 %.

Muutoksia toimitiloista asumiseen tapahtuu jatkuvasti. Kaupunkisuunnitteluvirasto teki syksyllä 2015 kantakaupungin aluetta koskevan alustavan katsauksen toimitilojen muutoksista asumiseen. Tämän katsauksen perusteella pelkästään kantakaupungin alueelta on muuttunut tai muuttumassa noin 50 kohdetta toimitiloista asumiseen (noin 215 000 k-m²). Lisäksi kantakaupungin alueella on ollut useita kymmeniä alustavia tiedusteluja toimitilojen muuttamisesta asumiseen. Näihin hankkeisiin ei ole vielä otettu kantaa tai niiden lähtötiedot ovat vasta alustavia. Selvityksen mukaan tähän mennessä valtaosaan käyttötarkoituksen muutoksista on annettu lupa. Ilmiö on kuitenkin kasvanut niin merkittäväksi, että konvertointeja yhteisvaikutuksineen tulee arvioida kokonaisuutena. Keskeisiltä alueilta, joilla muutospaineet ovat kovimmat, poistuu suurempi osa toimitilaa kuin mitä sitä on tyhjillään. Tämä tulee näkymään viiveellä toimitilamarkkinoilla. Muutosten määrä ja nopeus on myös niin suuri, että tiedossa olevaan konvertointien mahdollistamaan asukasmäärään ei ole ehditty varautua palveluja tuottavien hallintokuntien budjeteissa.

Muutoksia toimitiloista asumiseen on tekeillä runsaasti myös esikaupunkialueilla ja suurimmat muutospaineet ovat kohdistuneet aluekeskuksiin ja toimitila-alueille. Muutossuunnitelmissa on mukana useita purkavan saneerauksen kohteita. Kyselyjä tulee lisäksi monenlaisten kohteiden osalta esimerkiksi yksittäiset rakennukset, asuinalueiden reunat ja työpaikkakeskittymien keskellä sijaitsevat kohteet. Esikaupun-



kialueilla on paljon kyselyjä myös liikerakennusten muuttamisesta asumiseen.

Toimitilojen konvertoinnit ovat hankkeina lähtökohdiltaan erilaisia ja vaativat aina tapauskohtaista arviointia. Kun arvioidaan rakennuksen muutosta asumiseen on huomioitava mm:

- Kohteen sijainti ja toiminnallinen kokonaisuus, kuten sijainnin suhde muihin toimitiloihin ja toimintoihin sekä liikenteellinen sijainti.
- Alueen, rakennuksen ja tontin soveltuvuus eri käyttötarkoituksille.
- Kaupunkirakenteen toimivuus ja pitkäjänteisen tasapainoisen kehittämisen mahdollistaminen (eri toiminnot, julkiset ja kaupalliset palvelut, liikenne, pysäköinti, kaupunkikuva).
- Vaikutukset sekä työpaikkojen ja toimitilatarjonnan vähenemisen että asumisen lisääntymisen näkökulmasta. Riittävän monipuolisen toimitilatarjonnan turvaaminen yritysten tarpeisiin.

Helsingin uuden yleiskaavan lähtökohtia on varautuminen nopean väestönkasvuun. Tämä tarkoittaa myös taloudellisen kasvun ja työpaikkojen kasvua alueella. On erittäin tärkeää huolehtia, että Helsingissä pysyy riittävästi monipuoliselle elinkeinoelämälle soveltuvia alueita ja riittävästi kaavavarantoa tulevaisuuden toimitilatarpeita varten. Todennäköisesti suurin osa tulevaisuuden työpaikkojen tilakysynnästä kohdistuu toimisto- ja liiketilaan. Pääosa tulevaisuuden työpaikkamäärän kasvusta tulisi voida sijoittua korkeimman tuottavuuden alueille tai niiden läheisyyteen, eli ydinkeskustaan tai sen lähelle. Pasila-Vallila-Kalasaata -vyöhyke sekä Länsisataman alue voivat muodostaa keskittymän suurelle osalle tulevasta toimitilatarpeesta Helsingissä. Näille alueille valmistuvat uudet toimitilat eivät kuitenkaan vastaa kooltaan, sijainniltaan eivätkä hinnaltaan esimerkiksi kantakaupungin pienyritysten tilatarpeisiin. Erilaisten toimijoiden mahdollisuudet kapenevat, ellei tarjolla ole enää tarpeen mukaan muuntuvia työtiloja.

Toimitilojen muuttaminen asumiseen on koko kaupunkia koskeva trendi ja muutokset kuuluvat kaupunkirakenteen luonteeseen. Muutoksien vaikutukset erityisesti kantakaupungissa ovat koko kaupungin talouden kannalta merkittäviä. Kaupunkituottavuuden kasvun tukemisen näkökulmasta erilaisille yrityksille soveltuvien toimitilojen väheneminen on negatiivista kehitystä. Vaikka tyhjät toimitilat saattavat olla osin vanhentunutta tilaa eivätkä sovellu enää uusille käyttäjille, voidaan tiloja modernisoida tai joissain tapauksissa kaavallisesti kehittää, jolloin vanhentuneen tilan purkaminen tulee taloudellisesti kannattavaksi ja paikalle voidaan rakentaa nykyaikaisia laatuvaatimuksia vastaavaa tilaa. Vaihtoehtona voisi joissain tapauksissa sekoittuneen kaupunkirakenteen alueella olla myös hybridirakennus, jossa on alimmassa kerroksessa liiketilaa, seuraavissa kerroksissa toimitilaa ja ylimmissä kerroksissa



asumista. Malli voisi tukea tavoitteita yritys-elämän toimintaedellytysten parantamisesta ja sekoittuneesta kaupunkirakenteesta ja mutta samalla se antaa mahdollisuuksia kiinteistöjen kehittämiseen nykytavoitteiden mukaisesti.

Kaupunkisuunnittelulautakunta katsoo, että ei ole tarkoituksenmukaista tehdä päätöstä kiinteästä rajasta, jonka jälkeen kiinteistön omistajilla on oikeus käyttötarkoituksen muutokseen. Sellainen saattaisi synnyttää epäterveitä ilmiöitä. On kuitenkin tarkoituksenmukaista muuttaa toimistoja asunnoiksi joko purkamalla tai muuntamalla olemassa olevaa rakennusta siellä, missä toimistojen ylitarjonta vaikuttaa pysyvältä, sillä kiinteistökannan ja tonttien vajaakäyttö ei hyödytä ketään. Tällöin tulee tietysti ottaa huomioon myös kohteen soveltuvuus sijainniltaan ja muilta ominaisuuksiltaan asumiseen. Sekoittuneen kaupunkirakenteen periaatteiden mukaan on mahdollista muuttaa asunnoiksi myös osa toimistorakennuksesta.

Käsittely

17.11.2015 Esittelijän ehdotuksesta poiketen

Vastaehdotus:

Osmo Soininvaara: Lausunnon viimeinen kappale korvataan seuraavalla kappaleella:

Kaupunkisuunnittelulautakunta katsoo, että ei ole tarkoituksenmukaista tehdä päätöstä kiinteästä rajasta, jonka jälkeen kiinteistön omistajilla on oikeus käyttötarkoituksen muutokseen. Sellainen saattaisi synnyttää epäterveitä ilmiöitä. On kuitenkin tarkoituksenmukaista muuttaa toimistoja asunnoiksi joko purkamalla tai muuntamalla olemassa olevaa rakennusta siellä, missä toimistojen ylitarjonta vaikuttaa pysyvältä, sillä kiinteistökannan ja tonttien vajaakäyttö ei hyödytä ketään. Tällöin tulee tietysti ottaa huomioon myös kohteen soveltuvuus sijainniltaan ja muilta ominaisuuksiltaan asumiseen. Sekoittuneen kaupunkirakenteen periaatteiden mukaan on mahdollista muuttaa asunnoiksi myös osa toimistorakennuksesta.

Kannattaja: Risto Rautava

Lautakunta päätti yksimielisesti hyväksyä Soininvaaran tekemän vastaehdotuksen.

Esittelijä

yleiskaavapäällikkö
Rikhard Manninen



15.02.2016

Lisätiedot

Elina Luukkonen, yleiskaavasunnittelija, puhelin: 310 37073
elina.luukkonen(a)hel.fi
Hanna Pikkarainen, projektipäällikkö, puhelin: 31037027
hanna.pikkarainen(a)hel.fi

Ympäristölautakunta 10.11.2015 § 359

HEL 2015-009515 T 00 00 03

Lausunto

Ympäristölautakunta antoi seuraavan lausunnon.

Ympäristöministeriö on käynnistänyt lainvalmistelun, jolla toteutetaan kaavoituksen ja rakentamisen lupien sujuvoittamiseen tähtäävät toimenpiteet pääministeri Sipilän hallituksen hallitusohjelman mukaisesti. Ministeriön asettaman työryhmän tehtävänä on ohjata asian lakivalmistelua ja sen toimikausi päättyy 31.5.2016. Työryhmän tehtävänä on mm. lyhentää kaavoituksen ja rakentamisen päätösprosesseja sekä sujuvoittaa täydennysrakentamista ja rakennusten käyttötarkoituksen muuttamista.

Tähän sujuvoittamisprosessiin liittyen lokakuussa 2015 on lausunnolla ollut luonnos hallituksen esitykseksi maankäyttö- ja rakennuslain muuttamiseksi siten, että elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksille nykyisin kuuluva poikkeamistoimivalta siirrettäisiin kunnille. Samalla myös alueellisen poikkeamisen soveltamisalaa ehdotetaan laajennettavaksi siten, että se koskee myös asemakaava-alueella olevien liike- ja toimistorakennusten tilojen muuttamista asuinkäyttöön tai muuhun ympäristöhäiriötä aiheuttamattomaan käyttöön. Poikkeamisen oikeudellisia edellytyksiä ei ehdoteta muutettaviksi lukuun ottamatta rakennuksen turvallisuuden ja terveellisyyteen liittyvää lisäystä. Poikkeusta ei saa myöntää, jos se johtaa vaikutuksiltaan merkittävään rakentamiseen tai muutoin aiheuttaa merkittäviä haitallisia ympäristö- tai muita vaikutuksia tai vaarantaa rakennuksen turvallisuuden tai terveyden.

Käyttötarkoituksenmuutoksiin liittyvien prosessien kehittäminen ja sujuvoittaminen on kannatettavaa. Ympäristölautakunnan mielestä muutoksissa tulee kuitenkin aina ottaa huomioon myös paikalliset ja itse rakennukseen liittyvät näkökulmat siten, että asumisen terveellisyysvaatimukset tulevat huomioon otetuiksi. Liike- ja toimistorakentamisen ja asuinrakentamisen vaatimukset poikkeavat toisistaan. Rakennusten asuinkäyttöä suunniteltaessa tulee huolehtia siitä, että asumiselle mahdollisesti aiheutuvat ympäristö- ja terveyshaitat voidaan estää. Rakennuksen ulkopuolelta tulevia haittoja voivat olla mm. liikenteen melu- ja ilmanlaatuhaitat tai muista mahdollisista ympäristöhäiriöistä aiheuttavista



toiminnoista aiheutuvat haitat. Rakennuksen sisäiset terveellisyysnäkökohdat liittyvät mm. rakenteiden terveellisyyteen sekä riittävään ilmanvaihtoon ja ääneneristävyyteen. Tärkeää on, että jatkossakin jokaisessa käyttötarkoituksenmuutoksessa huomioidaan erityisesti asumiselle mahdollisesti aiheutuvat haitat ja niiden minimointimenettelyt.

Esittelijä

ympäristönsuojelupäällikkö
Päivi Kippo-Edlund

Lisätiedot

Anu Haahla, ympäristötarkastaja, puhelin: +358 9 310 28916
anu.haahla(a)hel.fi

Kiinteistölautakunta 29.10.2015 § 474

HEL 2015-009515 T 00 00 03

Lausunto

Kiinteistölautakunta antoi kaupunginhallitukselle kaupunginvaltuutettu Pia Pakarisen ym. valtuustoaloitteesta koskien kolme vuotta tyhjillään olleiden toimistokiinteistöjen muuttamista asuinkäyttöön seuraavan lausunnon:

Toimistotiloja on Helsingissä tyhjänä noin 630 000 m² (10 %), Vantaalla 120 000 m² (13 %) ja Espoossa 320 000 m² (20 %). Tilanteeseen on vaikuttanut nykyinen laskusuhdanne mutta myös se, että vanhat toimistorakennukset eivät vastaa nykypäivän toimistotilojen käyttäjien vaatimuksia. Uusia toimistorakennuksia rakennetaan ja vanhoja uudistetaan kuitenkin myös laskusuhdanteen aikana.

Tavoite tilojen käyttötarkoituksen muuttamisen joustavoittamiseksi ja johdonmukaiseksi tekemisestä prosessiin osallistuvien eri virastojen käsittelyn osalta on perusteltua. Käyttötarkoituksen muutosta varten tulisi kuitenkin selvittää tilojen vaihtoehtoiset käyttötarkoitukset sekä niistä syntyvät kustannukset ja hyödyt sekä myös haitat, jolloin on mahdollista tarkastella asiaa kokonaisuutena. Esimerkiksi rakennusviraston siirtyessä pois Kasarminkatu 21:stä on jouduttu pohtimaan tontin jatkokäyttöä. Yhtenä tarkasteltavana vaihtoehtona oli suunnitella tontille asuntoja. Tästä kuitenkin luovuttiin asuntojen vaatimien autopaikkakustannusten takia. Tontille rakennetaan uusi toimistotalo.

Kiinteistöviraston tonttiosasto myy ja vuokraa tontteja toimistotarkoitukseen. Vuokralaisten kanssa keskusteluissa ei ole noussut esiin merkittävänä ongelmana tyhjän toimistotilan määrä. Vuokratonteilla pääoma on sitoutunut enimmäkseen rakennukseen, ja vuokralainen huolehtii omaisuudestaan peruskorjaamalla ja kehittämällä rakennuksia, jolloin käyt-



töaste on lautakunnan käsityksen mukaan parempi kuin omistustonteilla.

Omistustonteilla, joilla eläkeyhtiöiden toimistorakennuksetkin enimmäkseen sijaitsevat, kiinteistön arvosta on suuri osa sitoutunut tonttiin. Tontin arvonnousun saaminen käyttötarkoituksen muutoksella on siten huomattavasti kiinnostavampaa kuin vuokratonteilla.

Osa toimistokiinteistöjen omistajista pitää rakennukset mieluummin tyhjiillään kuin vuokraa niitä edullisempaan hintaan pien- ja kasvuyrityksille. Vuokratason laskiessa kiinteistöjen arvo laskee, ja omistajat joutuivat tekemään alaskirjauksia kiinteistöjen markkina-arvoihin. Pitämällä vuokrataso näennäisesti korkealla tasolla ja talot vajaakäyttöisinä saadaan kiinteistöjen arvot pysymään keinotekoisesti korkealla. Toisaalta sallimalla käyttötarkoituksen muutoksia toimistoista asunnoiksi saadaan lisää käyttäjäkysyntää uusiin toimistohankkeisiin, joita on pääkaupunkiseudulla tällä hetkellä rakenteilla sangen vähän.

Kiinteistölautakunta pitää hyvänä muun muassa Pitäjänmäen ja Herttoniemen yritysalueiden suunnitteluperiaatteita, jotka antavat selkeät suuntaviivat alueiden kehittämiselle. Esimerkiksi Herttoniemen yritysalueen keskellä oleva tyhjä yksittäinen toimistotalo ei sovellu asumiseen. Alueella on raskasta liikennettä ja teollisuutta, jonka sekaan ei asuminen sovi muun muassa liikenneturvallisuuden ja yritysten toimintaedellytysten turvaamiseksi.

Toimistotyöpaikat syntyvät tulevaisuudessa pääsääntöisesti raskaan raideliikenteen asemien läheisyyteen. Julkisella liikenteellä huonosti saavutettavien toimistorakennusten muuttaminen asumiseen tai muuhun käyttötarkoitukseen voi siten olla usein perusteltua.

Ympäristöministeriö on käynnistänyt lainvalmistelun, jolla toteutetaan kaavoituksen ja rakentamisen lupien sujuvoittamiseen tähtäävät toimenpiteet pääministeri Juha Sipilän hallituksen hallitusohjelman mukaisesti. Ympäristöministeriön nimeämän työryhmän tehtävänä on ohjata asiaa koskevan lakiesityksen valmistelua ja sen toimikausi päättyy 31.5.2016. Työryhmän työn tehtävänä on muun muassa lyhentää kaavoituksen ja rakentamisen päätösprosesseja sekä sujuvoittaa täydennysrakentamista ja rakennusten käyttötarkoituksen muuttamista.

Lautakunta pitää ehdotuksen tavoitetta kannatettavana ja esittää, että tyhjinä olevien toimistotilojen ongelmaa ryhdytään ratkaisemaan kokonaisvaltaisesti sujuvoittamalla poikkihallinnollisia prosesseja. Periaatteita ja käytäntöjä, joita toimistotilojen käyttötarkoituksen muutokset edellyttävät, on syytä selventää. Lisäksi muutoksissa tulee ottaa huomioon elinkeino- ja asuntopoliittiset sekä paikalliset näkökulmat. Lautakunta ei pidä siten oikeana kehityksenä, että lupa toimistokiinteistön konvertoin-



15.02.2016

Kaj/3

tiin asumiskäyttöön annettaisiin lähtökohtaisesti aina, jos se on ollut kolme vuotta tyhjillään tai selvästi vajaakäytössä.

Esittelijä

vs. tilakeskuksen päällikkö
Markku Metsäranta

Lisätiedot

Hannu Kurki, kehittämispäällikkö, puhelin: 310 36285
hannu.kurki(a)hel.fi