



§ 963

Selitys korkeimmalle hallinto-oikeudelle kaupunginvaltuuston päätöksestä tehdyn valituslupahakemuksen ja valituksen johdosta Kaarelan kortteleita 33350-33376 ym. koskevassa asemakaava-asiassa (nro 11870, Honkasuo)

HEL 2012-014151 T 03 01 01

Päätös

Kaupunginhallitus päätti antaa valituslupahakemuksen ja valituksen johdosta korkeimmalle hallinto-oikeudelle seuraavan selityksen:

Kaupunginvaltuusto on 29.8.2012 (§ 240) hyväksynyt 33. kaupunginosan (Kaarela, Malminkartano) kortteleiden 33350-33376 sekä katu-, puisto- ja lähivirkistysalueiden asemakaavan (Honkasuo) 11.12.2008 päivätyn ja 15.5.2012 muutetun piirustuksen nro 11870 mukaisena.

Betoniteollisuus ry ja ***** ovat valittaneet 8.10.2012 valtuuston päätöksestä Helsingin hallinto-oikeudelle. Hallinto-oikeus on päätöksellään 18.6.2013 nro 13/0462/5 hylännyt valituksen. Valittajat ovat toimittaneet asiassa valituslupahakemuksen ja valituksen korkeimmalle hallinto-oikeudelle (KHO) 16.7.2013. KHO on pyytänyt kaupunginhallitukselta selitystä valituslupahakemuksen ja valituksen johdosta.

Valituslupahakemuksen ja valituksen keskeinen sisältö

Valittajat ovat pyytäneet korkeimmalta hallinto-oikeudelta valitusluvan myöntämistä, koska lain soveltamisen kannalta muissa samanlaisissa tapauksissa ja oikeuskäytännön yhtenäisyyden vuoksi on tärkeitä saattaa asia korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi. Ennakkopäätöskysymys on, voidaanko asemakaavassa antaa asemakaavamääräyksiä rakennusten runkomateriaaleista. Honkasuon asemakaavassa rakennusten runkomateriaaliksi on määrätty puu ja massiivipuuta.

Valittajat ovat lisäksi pyytäneet, että korkein hallinto-oikeus kumoaa Helsingin hallinto-oikeuden päätöksen ja Honkasuon asemakaavan kaikkia korttelialueita koskevan kaavamääräyksen siltä osin kuin kaavamääräyksessä määrätään, että rakennusten tulee olla puurakenteisia sekä kumoaa saman kaavan AO-kortteleita koskevan kaavamääräyksen, jonka mukaan rakennukset on rakennettava massiivipuusta. Lisäksi valittajat pyytävät, että Helsingin kaupunki veloitetaan korvaamaan valittajien oikeudenkäyntikulut korkeimmassa



hallinto-oikeudessa laillisine korkoineen kuukauden kuluttua päätöksen antamisesta lukien.

Valituksen perusteina valittajat ovat pääosin uudistaneet hallinto-oikeudessa lausumansa. Valituksen mukaan asemakaavassa ei voida antaa määräyksiä rakennusten kantavien rakenteiden materiaalista. Kaavamääräykset rakennusten sisäisistä materiaaleista ovat lain vastaisia eivätkä ne ole kaavajärjestelmän ohjausvaikutuksen kannalta tarpeellisia.

Asemakaavamääräyksiä on perusteltu sillä, että puu on ilmaston lämpenemisen ehkäisemisen kannalta paras rakennusmateriaali ja että betonielementin valmistus kuormittaa ilmastoa moninkertaisesti verrattuna puurakenteeseen. Kaavassa on korostettu rakentamisen ja käytön aikaista ympäristörasitusta, mutta jätetty huomiotta rakennuksen purkamisen ja siten rakennusmateriaalijätteen aiheuttama rasitus. Hallinto-oikeuden perustelu siitä, että asiassa ei ole oikeudellista merkitystä kaavaselostuksessa kaavan tavoitteiden yhteydessä esitetyllä ilmastovaikutuksiin liittyvällä johtopäätöksellä, on lainvastainen ja harhaanjohtava.

Rakentamismääräyskokoelmassa ei ole määräyksiä siitä, mitä materiaaleja on käytettävä, vaan määräykset ovat lähtökohdiltaan materiaalineutraaleja. Rakennusmateriaaleista päättäminen kuuluu rakentajalle, edes rakennuslupaviranomainen ei voi määrätä käyttämään vain tiettyä rakennusmateriaalia.

Asemakaavamääräys, joka estää muiden rakennusmateriaalien kuin puun käytön asuntorakentamiseen, rajoittaa puun kanssa kilpalevien rakennusmateriaalien tuontia. Asemakaavamääräys on EU-oikeuden vastainen.

Valitusoikeus ja määräajan noudattaminen

Kuntalain 93 ja 97 §:n mukaan hallinto-oikeuden päätöksestä valitetaan korkeimmalle hallinto-oikeudelle 30 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaannista. Valituksen yhteydessä on toimitettava hallinto-oikeuden päätöstä koskeva valituslupahakemus. Hallinto-oikeuden päätös on annettu julkipanon jälkeen 18.6.2013, jolloin päätöksen katsotaan MRL 198 §:n nojalla tulleen asianomaisten tietoon silloin, kun se on annettu. Valituslupahakemus ja valitus on toimitettu korkeimmalle hallinto-oikeudelle 16.7.2013. Valitusasiakirjat ovat siten saapuneet KHO:lle lain mukaisessa määräajassa. Valittajilla, jotka ovat hakeneet muutosta valtuuston päätökseen hallinto-oikeudelta, on asiassa lain mukaan valitusoikeus.

Valituslupahakemuksen ja valituksen hylkääminen



Kaupunginhallitus lausuu valituslupahakemuksen ja valituksen johdosta samassa yhteydessä.

Kaupunginhallitus pyytää ensisijaisesti valituslupahakemuksen hylkäämistä.

MRL 188.5 §:n mukaan hallinto-oikeuden päätökseen, joka koskee oikeusvaikutteisen yleiskaavan alueella olevaa asemakaavaa ja jolla ei ole muutettu valituksen kohteena ollut päätöstä siltä osalta, johon valitus kohdistuu, saa hakea muutosta valittamalla vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan.

Hallintolainkäyttölain 13.2 §:n mukaan valituslupa on myönnettävä, jos lain soveltamisen kannalta muissa samanlaisissa tapauksissa tai oikeuskäytännön yhtenäisyyden vuoksi on tärkeitä saattaa asia KHO:n ratkaistavaksi, asian saattamiseen ratkaistavaksi on erityistä aihetta asiassa tapahtuneen ilmeisen virheen vuoksi tai valitusluvan myöntämiseen on muu painava syy.

Valituslupahakemuksessa ei ole jäljempänä todetuin tavoin esitetty hallintolainkäyttölaissa tarkoitettua perustetta valituslupahakemuksen myöntämiselle.

Mikäli korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan, kaupunginhallitus pyytää jäljempänä esitettävien perusteiden toissijaisesti valituksen hylkäämistä perusteettomana ja yhtyy hallinto-oikeuden päätökseen ja sen perusteluihin. Hallinto-oikeus on tutkinut valtuuston päätöksen lainmukaisuuden oikein ja antanut asiassa perustellun ratkaisun. Valituksessa ei ole esitetty seikkoja, joiden johdosta hallinto-oikeuden päätöstä tulisi muuttaa.

Valituksen tutkimatta jättäminen

Valittajan tulee kuntalain 90 §:n 3 momentin perusteella esittää valituksen perusteet ennen valitusajan päättymistä hallinto-oikeudelle. Kaupunginhallitus pyytää, että valituksessa korkeimmalle hallinto-oikeudelle esitetyt uudet väitteet muun muassa muiden suunnitteluratkaisujen ja runkorakenteiden vaikutuksesta rakennuksen käytönaikaisiin päästöihin ja seikoista, joilla on merkitystä arvioitaessa puurakenteisen ja kivirakenteisen rakennuksen päästöjä (valitus s. 14-15) sekä siitä, ettei märkätaloja voida rakentaa puurunkoisen talon toiseen kerrokseen (valitus s.15-16) tulee jättää tutkimatta, koska väitteet on esitetty valitusajan hallinto-oikeudelle päättymisen jälkeen.

Kaupunginhallitus pyytää valituksen tutkimatta jättämistä myös siltä osin kun se kohdistuu valtuuston päätöksen ja siihen sisältyvien kaavaratkaisujen tarkoituksenmukaisuuteen. Kunnallisvalitusta ei voi



kuntalain 90 §:n 2 momentin mukaan tehdä päätöksen tarkoituksenmukaisuuteen liittyvillä perusteilla.

Vastaus valituslupahakemuksen perusteisiin ja valituksessa esitettyihin väitteisiin

Kaupunginhallitus viittaa vastauksenaan hallinto-oikeuden päätökseen ja sen perusteluihin, kaupunginvaltuuston kaavapäätökseen sekä kaupungin hallinto-oikeudelle toimittamaan lausuntoon liitteineen. Kaupunginhallitus toteaa lisäksi seuraavaa.

Asemakaavamääräysten laillisuus

Valituksen mukaan asemakaavassa ei voi antaa määräyksiä eikä kunnalla ole toimivaltaa päättää asemakaavalla rakennuksen kantavista materiaalista. Valituksessa on viitattu MRL 1, 5 ja 50 §:n säännöksiin lain yleisen tavoitteen, alueidenkäytön suunnittelun tavoitteen ja asemakaavan tarkoituksen osalta. Valituksen mukaan kaavamääräykset rakennusten sisäisistä materiaaleista eivät ole kaavan ohjausvaikutuksen kannalta tarpeellisia ja ylittävät kaavan ohjaustarkoituksen. Kaavalla ohjataan yksityiskohtaista maankäyttöä eri tarkoituksiin ja toimintojen sijoittumista.

Asemakaavoituksen tavoitteet ja asemakaavamääräysten tarpeellisuus

Kaupunginhallitus toteaa, että asemakaavan tulee täyttää laissa asetetut sisältövaatimukset. MRL 54 §:n mukaan asemakaava on laadittava siten, että luodaan edellytykset mm. terveelliselle, turvalliselle ja viihtyisälle elinympäristölle, palveluiden alueelliselle saatavuudelle ja liikenteen järjestämiselle. Kaavalla ei saa aiheuttaa maanomistajalle tai muulle oikeudenhaltijalle kohtuutonta rajoitusta tai haittaa. Kysymyksessä oleva kaava täyttää lain sisältövaatimukset eikä valituksessa ole väitettykään eikä esitetty perusteita siitä, että kaava olisi näiden vaatimusten vastainen.

Valituksessa on viitattu MRL:n yleisen tavoitteen, alueiden käytön suunnittelun tavoitteen sekä asemakaavan tarkoituksen osalta lain 1, 5 ja 50 §:n tavoitesäännöksiin, joihin ei voi vedota muutoksenhaun perusteena (hallituksen esitys 101/1998 s. 62 ja Hallberg-Haapanala ym: Maankäyttö- ja rakennuslaki 2006 s. 45, 20-21, 234). Lain 54 §:ssä säädetyt kaavan sisältövaatimukset toteuttavat näitä tavoitteita.

Voidaan kuitenkin todeta, että MRL 1 §:n mukaan lain yhtenä tavoitteena on mm. edistää ekologisesti kestävästä kehitystä. MRL 5 §:n mukaan alueiden käytön suunnittelun tavoitteena on edistää muun ohella luonnonvarojen säästeliästä käyttöä ja ympäristöhaittojen ehkäisemistä.



Myös valtioneuvoston valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita koskevan päätöksen 3.11.2008 mukaan alueidenkäytöllä edistetään elinympäristöjen ekologista kestävyyttä ja luodaan edellytykset ilmastonmuutokseen sopeutumiselle. MRL 24 §:n 2 momentin mukaan alueidenkäytön suunnittelussa on huolehdittava valtakunnallisten tavoitteiden huomioon ottamisesta.

Asemakaavan tarkoituksesta säädetään MRL 50 §:ssä, jonka mukaan alueiden käytön yksityiskohtaista järjestämistä, rakentamista ja kehittämistä varten laaditaan asemakaava, jonka tarkoituksena on mm. osoittaa tarpeelliset alueet eri tarkoituksia varten ja ohjata rakentamista ja muuta maankäyttöä paikallisten olosuhteiden, kaupunki- ja maisemakuvan, hyvän rakentamistavan ja kaavan muun ohjaustavoitteen edellyttämällä tavalla. Myös lain esitöissä on todettu, että asemakaavan tarkoituksena on alueiden käytön yksityiskohtainen järjestäminen mm. rakentamista varten (Hallituksen esitys 101/1998). Asemakaavalla ohjataan siten, toisin kuin valituksessa väitetään, toimintojen sijoittamisen lisäksi rakentamista.

Kysymyksessä oleva säännös on lähinnä informatiivinen ja siinä kuvataan yleisesti suunnittelun tarkoitusta (hallituksen esitys 101/1998). Säännös ei ole asemakaavan ohjaustavoitteiden osalta tyhjentävä, vaan kaavalla voi olla myös muita tavoitteita kuin säännöksessä nimenomaisesti mainitut. Kaavan tavoitteiden määrittäminen kuuluu kunnan harkintavaltaan. Hallinto-oikeuskin on todennut, että kunnalla on MRL 54 §:n kaavan sisältövaatimusten puitteissa laaja harkintavalta päättää kaavalle asetettavista tavoitteista ja tarkoituksista.

Honkasuon asemakaavan selostuksessa on todettu, että kaavan tavoitteena on muun ohella, että alueelle syntyy persoonallinen kaupunkikylä. Alueella pyritään pitämään rakentamisesta ja asumisesta aiheutuvat hiilidioksidipäästöt matalalla tasolla ja osaltaan tukemaan niitä toimintatapojen muutoksia, joita tarvitaan ilmastonmuutoksen torjumiseksi. Korttelirakenteen muotoilua ovat ohjanneet tavoitteet suotuisan pienilmaston luomisesta ja passiivisen aurinkoenergian hyödyntämisestä. Asemakaavan kuvauksessa on todettu, että Honkasuo varataan puurakentamiselle. Kaavaselostuksesta ilmenevät kaavan tavoitteet ovat siten MRL 1, 5, 24 ja 50 §:n mukaisia.

Kyseiset asemakaavan määräykset puurakentamisesta koskevat periaatetta alueen rakentamistavassa. MRL 55 §:n 1 momentin 5 kohdan mukaan asemakaavassa osoitetaan muun ohella tarvittaessa rakentamistapaa koskevat periaatteet. Lain esitöiden mukaan säännös ei ole tyhjentävä eikä siinä oteta kantaa asemakaavan tarkkuuteen. Kaavan tarkkuus määräytyy kaavan tarkoituksen ja sisältövaatimusten mukaan (HE 101/1998). Myös asemakaavaan liittyvissä



rakentamistapaohjeissa voidaan tarkasti määritellä rakentamisessa käytettävät materiaalit. Rakentamistapaohjeet voidaan antaa kaavasta erillisenä päätöksenä, kuten valituksessa esitetään, mutta rakentamistapaa koskevat periaatteet voidaan, kuten MRL 55 §:ssä nimenomaisesti todetaan, antaa itse asemakaavassa sitovina määräyksinä.

Lisäksi MRL 57 §:ssä todetaan, että asemakaavassa voidaan antaa määräyksiä, joita kaavan tarkoitus ja sen sisällölle asetettavat vaatimukset huomioon ottaen tarvitaan asemakaava-aluetta rakennettaessa tai muutoin käytettäessä. Asemakaavamääräykset voivat muun ohessa koskea haitallisten ympäristövaikutusten estämistä tai rajoittamista. Kyseinen säännös on tarkoitettu joustavaksi ja siinä mainitut tarkoitukset, joita varten määräyksiä voidaan antaa, ovat esimerkkejä. Säännöksen tarkoituksena on selkiyttää mahdollisuutta antaa uudentyypisiä kaavamääräyksiä (hallituksen esitys 101/1998). Tämäkään säännös ei siten ole tyhjentävä, vaan kunnalla on harkintavalta antaa erityyppisiä kaavamääräyksiä erilaisia kaavan tavoitteita varten.

Kysymyksessä olevassa kaavassa on annettu rakennusmateriaaleja koskevia kaavamääräyksiä, jotka ovat tarpeellisia, kaavan sisältövaatimukset huomioon ottaen, kaava-aluetta rakennettaessa edellä todettua kaavaselostuksessa mainittua tarkoitusta varten. Määräysten tavoitteen voidaan katsoa vastaavan muun muassa laissa esimerkkinä mainittua haitallisten ympäristövaikutusten estämistä tai rajoittamista.

MRL 55 ja 57 §:n säännöksissä ei ole, toisin kuin valituksessa väitetään, määritelty, että rakentamistapaa koskevien määräysten tulee koskea vain rakennusten ulkoasua tai muuta ulospäin näkyvää osaa.

Hallinto-oikeuskin on todennut, että kysymyksessä olevat asemakaavamääräykset osoittavat rakentamistapaa. Kun asemakaavan yhtenä tavoitteena on toteuttaa Honkasuo puurakentamisalueena, ovat asemakaavamääräykset hallinto-oikeuden mukaan tarpeen aluetta rakennettaessa.

Myös ympäristöministeriön ohjeessa "Asemakaavamerkinnot ja -määräykset 2003" s. 104-105 mainitaan, että asemakaavassa voidaan antaa rakentamistapaa ja rakennusmateriaaleja koskevia määräyksiä.

Valituksessa on viitattu MRL 50 §:ään, jonka mukaan asemakaavan eräänä tavoitteena on ohjata rakentamista hyvän rakentamistavan edellyttämällä tavalla. Tältä osin voidaan todeta, että kysymyksessä olevia asemakaavamääräyksiä ei ole perusteltu nimenomaisesti hyvällä rakentamistavalla eikä hallinto-oikeus ole todetessaan



kaavamääräysten osoittavan rakentamistapaa tarkoittanut MRL 50 §:ssä mainittua hyvää rakentamistapaa. Kuten jäljempänä todetaan, sekä kivi- että puurakentaminen voidaan toteuttaa hyvän rakentamistavan mukaisesti.

Rakennusmateriaaleja koskevat kaavamääräykset ovat siten MRL 57 §:ssä tarkoitetulla tavalla tarpeellisia eivätkä ne ylitä valituksessa väitetyllä tavalla asemakaavalle asetettavaa ohjaustarkoitusta. Kuten hallinto-oikeus on todennut, valtuusto on hyväksyessään kyseiset asemakaavamääräykset toiminut sille asiassa kuuluvan harkintavallan puitteissa.

Rakennusluvan yhteydessä ratkaistavat asiat

Valituksessa on todettu, että rakennusmateriaaleista päättäminen kuuluu rakentajalle. Rakentajalla on vapaus valita mistä lain ja rakennusmääräysten vaatimusten täyttävästä tyyppihyväksytyistä materiaalista rakennus rakennetaan. Edes rakennuslupaviranomainen ei voi määrätä käyttämään vain tiettyä rakennusmateriaalia. Kaavassa ei voida antaa määräyksiä Suomen rakennusmääräyskokoelman määräyksissä säännellyistä asioista, kuten rakentajan oikeudesta valita materiaalit ja rakennusten energiatehokkuudesta.

Kaupunginhallitus toteaa, että valituksessa esitetyt väitteet ovat harhaanjohtavia ja virheellisiä. Kuten edellä on todettu, kunnan toimivalta antaa asemakaavassa määräyksiä rakennusmateriaaleista perustuu mm. MRL 55 ja 57 §:iin.

MRL 58 §:n mukaan asemakaavan oikeusvaikutuksena on, että rakennusta ei saa rakentaa vastoin asemakaavaa. Asemakaava-alueelle ei saa myöskään sijoittaa toimintoja, jotka ovat haitallisten ympäristövaikutusten estämistä ja rajoittamista koskevien asemakaavamääräysten vastaisia. MRL 135 §:n mukaan rakennusluvan edellytyksenä asemakaava-alueella on, että rakennushanke on voimassa olevan asemakaavan mukainen. Rakennuslupaviranomaisen velvollisuutena on mm. maankäyttö- ja rakennusasetuksen 4 §:n mukaan valvoa kaavojen noudattamista.

Kun asemakaava sisältää määräyksen käytettävästä rakennusmateriaalista, tulee rakentamista koskeva rakennuslupahakemus rakennussuunnitelmineen olla asemakaavan mukainen. Rakennuslupaviranomainen valvoo, että rakennuslupahakemus ja sen perusteella myönnettävä rakennuslupa täyttävät asemakaavan määräykset rakennusmateriaalin käytöstä. Rakennusvalvontaviranomainen voi määrätä käyttämään kaavan mukaista rakennusmateriaalia, toisin kuin valittajat väittävät. Rakentajalla ei ole oikeutta valita toista materiaalia, vaikka vaihtoehtoinen materiaali täyttäisi lain ja Suomen



rakentamismääräyskokoelman määräysten vaatimukset. MRL:ssa, MRA:ssa tai Suomen rakentamismääräyskokoelmassa ei ole määräyksiä siitä, mitä materiaalia rakentamisessa tulee käyttää. Kaavamääräyksissä edellytetty puu ja massiivipuu täyttävät lainsäädännön ja määräysten rakennusmateriaalille asettamat vaatimukset.

Kuten hallinto-oikeus on päätöksessään katsonut, kyseiset määräykset eivät koske sellaisia rakentamisen yksityiskohtia, joista määrätään rakennusluvassa. Puurakenteista rakentamistapaa koskevat määräykset eivät lisäksi merkitse, että puun tulee olla yksinomainen rakennusmateriaali. Asemakaavamääräys, jonka mukaan rakennusten tulee olla puurakenteisia ja julkisivumateriaalina on käytettävä puuta edellyttää, että puisen julkisivun lisäksi rakennusten kantavat rakenteet ovat pääosin puuta. Asemakaavassa ei ole mm. määräyksiä rakennusten perustamistavasta eikä perustusten ja välipohjien materiaalista.

Valittajan viittaaman MRA 55 §:n säännöksiä rakennuksen ekologisesta kestävydestä ja rakennusmateriaalien ympäristörasituksesta ei sovelleta asetuksen perustelumui- stion mukaan yksittäisessä lupaharkinnassa eikä yksittäisen lupahakemuksen yhteydessä ole välttämätöntä selvittää kaikilta osin materiaalien elinkaaren aikaisia ympäristövaikutuksia. Asetus vaatii ympäristörasituksen selvittämistä rakennuksen suunnittelussa tarpeen mukaan.

Valituksessa on edelleen katsottu, että kaava-alue on osin pehmeikköä, joka edellyttää paaluttamista, minkä johdosta suurin osa rakennuksista perustettaneen ryömintätal- lallisella alapohjalla eli ns. rossipohjalla. Energiatehokkaissa rakennuksissa puurakenteisen rossipohjan kosteusrasitus on korkea ja ne ovat kosteusteknisesti riskirakenteita.

Vastoin kuin valittaja väittää, kaava mahdollistaa täysin turvallisten rakenteiden käyttämisen. Pehmeikköalueille ei rakenneta asuinrakennuksia ennen maaperän esirakentamista rakennuskelpoiseksi. Kaava ei määrää rakennuksiin ns. rossipohjia. Kaavamääräys puurakentamisesta ei estä rakentamasta rakennuksiin esimerkiksi kiviaineisia perustuksia ja kellareita. Myös välipohjarakenteissa voidaan käyttää puu-betoni-liittorakenteita, esimerkiksi valittajan mainitseman poikkeuksellisen hyvän ääneneristyksen saavuttamiseksi, eikä kaavamääräys pakota valittajan väittämällä tavalla erittäin monimutkaisten ja kalliiden ratkaisujen käyttöön.



Valituksessa on uutena väitteinä esitetty, että puurunkoiseen taloon ei voi toteuttaa kivirakenteisia märkätiloja toiseen kerrokseen. Kaupunginhallitus toteaa, että RT-kortisto (Rakennustieto Oy:n julkaisema kestävän rakentamisen laatujärjestelmä ja tieto-pankki) esittää hyvän rakentamisen rakenneratkaisuja puutalojen märkätiloihin, myös puukerrostaloihin. Toisen kerroksen märkätilojen rakenne perustuu useimmiten liittorakenteeseen, jossa yhdistetään betonilaatta puurunkoon. Kaavamääräys puurakenteisista rakennuksista ei estä tai rajoita tätä käytäntöä.

Lisäksi todettakoon, että Helsingin kaupunki omistaa kaavoitettavan alueen. Kaavaehdotuksen nähtävillä olon jälkeen Helsingin kaupunki on yhteistyössä Aalto-yliopiston ja Culminatumin kanssa järjestänyt tontinvarauskilpailun teemalla Honkasuon ekotehokas kaupunkikylä. Sillä varmistettiin kaavan tavoitteiden mukaisen rakentamisen toteutuskelpoisuus ja korkea laatutaso. Ekokriteerit laadittiin Aaltoyliopistossa. Kilpailun tulosten perusteella katsottiin perustelluksi laajentaa kaavan puurakentamismääräys koskemaan koko aluetta. Massiivipuurakentamissäännös koskee 12 erillispientalotonttia, joihin kilpailulla saatiin hyvä ja toteuttamiskelpoinen suunnitteluratkaisu. Voittajaryhmien suunnittelijat suunnittelivat kaavamääräysten perusteella samalle tontille erittäin laadukkaita ja ratkaisuiltaan suuresti toisistaan poikkeavia ehdotuksia, joten suunnittelijoiden riittävien vapauksien voidaan katsoa toteutuvan.

Hallinto-oikeus on siten asianmukaisesti todennut, että asiassa ei ole perusteita katsoa, että rakentamista ei olisi mahdollista toteuttaa niin, että se täyttää asemakaavan sisältövaatimukset ekologisuuden, terveellisuuden ja turvallisuuden osalta. Hallinto-oikeus on myös oikein katsonut, että arvioitaessa asemakaavan sisältövaatimusten toteutumista otetaan säädetyllä tavalla huomioon myös maanomistajan asema.

Oikeuskäytäntö ja valitusluvan edellytysten täyttyminen

Valituslupahakemuksessa ei ole, kuten edellä on todettu, esitetty lainsoveltamiseen liittyvää perustetta saattaa asiaa KHO:n ratkaistavaksi. Myöskään perustetta myöntää valituslupaa oikeuskäytännön yhtenäisyyden vuoksi ei asiassa ole. Oikeuskäytännössä ei ole annettu ristiriitaisia ratkaisuja rakennusmateriaaleja koskevien asemakaavamääräysten osalta.

Valittajat ovat viitanneet ratkaisuun KHO 16.6.1976/2500, jonka mukaan sisäasianministeriö on jättänyt vahvistamatta määräyksen, jonka mukaan korttelialueilla oli noudatettava yhtenäistä istutus- ja pihasuunnitelmaa sekä väri- ja materiaalisuunnitelmaa. Valituksessa ei ole tuotu esiin, millä perusteella kyseiset määräykset on jätetty



vahvistamatta. Kyseinen ratkaisu on myös vanha ja se on annettu aikaisemmin voimassa olleen rakennuslain aikana. KHO ei ole myöskään julkaissut ratkaisuaan vuoden 1976 vuosikirjassaan. KHO on kuitenkin valittajan viittaamalla ratkaisulla 10.6.1986 taltio 2667 linjannut, että asemakaavalla voidaan antaa rakennusten julkisivumateriaalia koskevia määräyksiä.

KHO on antanut Myllypuron puisen kaupunkikylän asemakaavaa (valtuusto 15.2.2006 § 56) koskevan päätöksen 16.10.2007 (taltionro 2646). Asemakaavan mukaan rakennettavat pientalot tulee olla puurakenteisia, rakennusten kantava runko ja välipohjat tulee rakentaa pääosin puusta ja julkisivumateriaalina on käytettävä puuta. Asemakaavasta ei valittu rakennusmateriaalia koskevien kaavamääräysten osalta eivätkä kaavan laillisuutta valvovat viranomaiset käyttäneet näiltä osin MRL 191 §:n mukaista valitusoikeuttaan.

Kuten jäljempänä todetaan, on myös yleistä, että asemakaavassa määrätään rakentamaan kivitaloja tai kaavassa käytetään määräystä, joka edellyttää, että rakennuksen julkisivujen tulee olla paikallamuurattuja, mikä vaikuttaa myös runkomateriaalin määräytymiseen kivirakenteiseksi. On siten vakiintuneen käytännön mukaista, että asemakaavassa annetaan rakennuksen runkomateriaalia koskevia määräyksiä.

Ekologiset näkökohdat

Valituksen mukaan kaavamääräyksiä on perusteltu sillä, että puu on ilmaston lämpenemisen ehkäisemisen kannalta paras rakennusmateriaali ja betonielementin valmistus kuormittaa ilmastoa moninkertaisesti verrattuna puurakenteeseen. Valituksessa on viitattu Sitran tutkimukseen, jonka mukaan betonirakentamisen ja puurakentamisen aiheuttamassa ympäristörasituksessa ei ole eroa rakennuksen koko elinkaaren ajalta tarkasteltuna. Asiassa on jätetty huomioimatta rakennuksen purkamisen ja siten rakennusmateriaalijätteen aiheuttama rasitus. MRA 55 § edellyttää materiaalien aiheuttaman rakennuksen elinkaaren aikaisen ympäristörasituksen selvittämistä.

Kaupunginhallitus toteaa, että kaavaselostuksen mukaan kaava-alueen alueelliset ilmastovaikutukset pyritään pitämään pieninä. Rakentaminen itsessään on merkittävä kasvihuonepäästöjen tuottaja. Rakennettaessa puusta estetään puun sisältämää hiiltä vapautumista ilmakehään.

Vastoin valittajan näkemystä on Honkasuon asemakaavan määräys puurakentamisesta ekologisesti perusteltu. Keskeisin ekologinen perustelu liittyy puurakentamisen ilmastonmuutosta hillitseviin ominaisuuksiin. Puurakentamisen ja puurakennusten koko elinkaaren



aikaiset ilmastopäästöt ovat betonirakentamista alhaisemmat. Tämä ilmenee mm. valittajan viittaamasta selvityksestä (Pasanen, Korteniemi ja Sipari 2011: Passiivitaso asuinkerrostalon elinkaaren hiilijalanjälki. Tapaustutkimus kerrostalon ilmastovaikutuksista. Sitran selvityksiä 63. 34 s).

Valittaja käyttää viitteenä tapaustutkimusta yhden passiivitaso puuhybridikerrostalon elinkaaren hiilijalanjäljestä verrattuna vastaavaan betonielementtitaloon. Tutkimuksessa todetaan, että tuloksia ei voi suoraan yleistää eri toteutustavoille tai rakenteille.

Betonirakenne on erittäin päästöintensiivinen valmistusvaiheessa. Kivirakenteiden tekniset ominaisuudet voivat vähentää rakennuksen käytönajan päästöjä siten, että sadan vuoden aikana ero puurakentamisen päästöihin pienenee, mutta säilyy yhä puurakentamisen hyväksi.

Ilmastonmuutoksen hillinnän näkökulmasta puurakentamisen keskeinen etu betonirakentamiseen nähden liittyy rakentamisen aikaisiin päästöihin. Puurakentamisen rakentamisen aikaiset päästöt ovat huomattavasti betonirakentamisesta pienemmät, mikä johtuu ennen kaikkea puurakentamisen pienemmästä massasta. Kun tarkastelu laajennetaan huomioimaan rakennusmateriaaliin sitoutunut hiili, muuttuu puurakentaminen betonirakentamiseen verrattuna ilmastonäkökulmasta entistä paremmaksi. Kuten valittajan esittämässä selvityksessä todetaan, sitoo puurakentaminen kaiken puun sisältämän hiilen ja estää tätä vapautumasta ilmakehään koko rakennuksen elinkaaren ajan. Hiilivarasto on olemassa vähintään niin kauan kunnes puurakennus puretaan, tällöin puuosat voidaan joko käyttää uudestaan rakentamiseen tai polttaa energiaksi. Poltettaessa puun sisältämä hiilidioksidi vapautuu ilmakehään, mutta olennaista on huomata, että tällöin puu korvaa käytännössä fossiilisten polttoaineiden käyttöä ja puun polton netto ilmastovaikutus on nolla tai lähellä sitä. Tämä ilmenee mm. Motivan selvityksestä (Bioenergia 2012).

Pieniin rakentamisen aikaisiin ilmastopäästöihin pyrkiminen on nykyisten yhteiskunnallisten päästövähennystavoitteiden näkökulmasta erittäin tärkeää. Tämä on todettu, mm. selvityksessä Jorma Julin ym. 2010: Puurakentamisen edistäminen kansainvälisesti ilmastopoliittisin perustein (Ulkoasianministeriö. Työryhmän raportti). Koko rakennusten elinkaarta tarkasteltaessa rakennusvaihe muodostaa merkittävän "hiilipiikin" (Jukka Heinonen 2012 : Vähentääkö tiivis kaupunkirakenne hiilidioksidipäästöjä). Tavoiteltaessa ilmastopäästöjen lasku-uraa, tulee erityisesti huomioida lähitulevaisuuden keinot vähähiiliseen yhteiskuntaan siirtymiseksi. Rakentamisen aikaisiin ilmastopäästöihin puuttuminen on yksi kaupunkien ja kuntien tärkeimmistä keinoista. Helsingin kaupunki on



sitoutunut pienentämään hiilidioksidipäästöjään 20 % vuoteen 2020 mennessä, vertailukohtana ollessa vuoden 1990 hiilidioksidipäästöt.

Koko elinkaaren aikaiseen rakennusten tarkasteluun liittyy lisäksi suuria epävarmuuksia energiantuotantotapojen muuttuessa vähähiiliseksi. Esimerkiksi Helsingin kaupungin tavoitteena on olla hiilineutraali kaupunki alle 40 vuoden päästä (Helsingin kaupunki 2012: Helsingin kaupungin ympäristöpolitiikka), jolloin myös energiantuotantojärjestelmän tulee olla merkittävästi vähähiilisempi kuin nykyisin. Tällöin rakentamisen aikaiset päästöt nousevat entistä merkittäväksi osaksi rakennuksen koko elinkaaren aikaisia ilmastopäästöjä, kuten myös valittajan käyttämässä selvityksessä on todettu (Pasanen, Korteniemi & Sipari 2011).

Puu on myös uusiutuva rakennusmateriaali, joka edistää luonnonvarojen säästeliästä käyttöä.

Myös VTT:n selvityksissä Potential impact of wood building on GHG emissions (Antti Ruuska, Tarja Häkkinen 2012) on mm. todettu, että puurakentamisen yleistyminen vähentää kasvihuonepäästöjä huomattavasti. Myös Suomen ympäristökeskuksen raportti 16/2011: Materiaalinäkökulma rakennusten ympäristöarvioinnissa tukee edellä esitettyjä perusteita.

Valituksessa on uusina väitteinä esitetty, että muilla suunnittelu- ratkaisuilla on moninkertainen vaikutus rakennuksen käytönaikaisiin päästöihin rakennuksen runkomateriaaliin verrattuna ja että runkorakenteista muodostuu niin vähäinen osa päästöistä, että niillä ei ole käytön aikana merkitystä. Valituksessa on lisäksi todettu, että Sitran selvityksessä ei ole otettu huomioon valituksessa lueteltuja eri seikkoja, joilla on merkitystä arvioitaessa puurakenteisen ja kivirakenteisen rakennuksen päästöjä.

Kaupunginhallitus tältä osin toteaa, että asemakaavan puurakentamismääräysten kirjattuna tavoitteena on erityisesti rakennusaikaisten hiilidioksidipäästöjen määrän vähentäminen. Kun rakennetaan matalaenergiarakentamisen periaatteella, rakentamisaikaisten päästöjen rajoittamisen merkitys ilmaston lämpenemisen ehkäisyssä korostuu.

Edellä mainittuihin puurakentamisen ominaisuuksia ja ilmastonmuutoksen hillintää koskeviin näkökulmiin vedoten kaupunginhallitus toteaa, että puurakentamisen edellyttämiselle Honkasuon asemakaavoituksessa on, vastoin kuin valittaja väittää, vahvat ekologiset perustelut. Myös näillä perusteilla asemakaavamääräykset ovat tarpeellisia ja lain mukaisia.



Kaupunginhallitus yhtyy lisäksi hallinto-oikeuden päätöksen perusteluihin, joiden mukaan selostuksessa esitettyä vertailua puu- ja betonirakentamisen ilmastovaikutuksista on pidettävä kaavoittajan näkemyksenä, ei kaavan perustana olevana MRL 9 §:n mukaisena selvityksenä, josta on välttämättä seurannut, että kaavaan on tullut ottaa kyseiset asemakaavamääräykset. Itse kaavaselostus ei voi myöskään olla muutoksenhaun kohteena (HE 101/1998, MRL 55 §:n perustelut).

Kaupunginhallitus kuitenkin toteaa, että kaava täyttää myös MRL 9 §:n ja MRA 1 §:n vaatimukset kaavan perustumisesta riittäviin tutkimuksiin ja selvityksiin.

Kaavamääräyksen EU-oikeuden vastaisuus

Valituksen mukaan asemakaavamääräys, joka estää muiden rakennusmateriaalien kuin puun (betonin ja teräksen) käytön asuntorakentamiseen, rajoittaa puun kanssa kilpailevien rakennusmateriaalien tuontia ja niiden käyttöä Suomessa. Asemakaavamääräys on EU-oikeuden vastainen. Kaavamääräys suosii kotimaista puurakentamista ja syrjii kotimaisia ja Suomeen tuotavia muita rakennusmateriaaleja. Kaavamääräys on puun kassa kilpailevien muiden rakennusmateriaalien tuonnin määrällistä rajoitusta vaikutuksiltaan vastaava toimenpide, jolla on vaikutusta jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Toimenpidettä ei voida oikeuttaa energiatehokkuudella ja muilla ekologisilla näkökohdilla. Valittaja on pyytänyt korkeinta hallinto-oikeutta tekemään Euroopan unionin tuomioistuimelle ennakkoratkaisupyynnön asiasta.

Kaupunginhallitus toteaa, että kysymyksessä olevalla rakennusmateriaalia koskevalla kaavamääräyksellä ei suosita tai syrjitä mitään tiettyä materiaalia, vaan asiassa on ratkaisevaa edellä mainitut kaavan tavoitteet ja rakentamisen luonne. Kaavan tavoitteena eivät ole valittajan väittämällä tavalla kilpailu-, työllisyys- tms. näkökohdat.

On huomattava, että valtaosa Helsingin kaupungin asuntorakentamisesta on betonirakentamista ja muuta kivirakentamista. Kaavassa voi olla myös erikseen määrätty rakentamaan kivitaloja. Tästä on esimerkkinä Helsingissä mm. Alppikylän asemakaava vuodelta 2006 ja Ormuspellon asemakaava vuodelta 2007.

Hyvin yleisesti käytetään asemakaavamääräystä, joka edellyttää, että rakennuksen julkisivujen tulee olla paikalla muurattuja. Määräys ei vaikuta vain kaupunkikuvassa näkyvään pintamateriaaliin, vaan samalla myös runkomateriaali määräytyy kivirakenteiseksi. Tämä määräys sisältyy mm. kahteen viimeisimpään asemakaavaan Kaarelan alueella, Honkasuon naapurustossa; Malminkartanon Luutnantinpolun



alueen asemakaavaan (kaupunginvaltuusto 24.10.2012) ja Kuninkaantammen keskustan asemakaavaehdotukseen (kaupunkisuunnittelulautakunta 11.9.2012).

Kuten edellä on todettu, kaavamääräys puurakentamisesta ei estä rakentamista rakennuksiin mm. kiviaineisia perustuksia ja kellareita. Myös välipohjarakenteissa voidaan käyttää puu-betoni-liittorakenteita.

Kilpailuvirasto on päätöksessään 22.12.2006 Tuki puun käytölle ja puurakentamiselle (Dnro 1014/61/2005), jonka yhteydessä on arvioitu Helsingin Myllypuron puurakenteisten pientalojen rakentamista koskenutta asemakaavoitusta, katsonut, ettei kaupungin menettely ole merkinnyt minkään rakennusmateriaalin täydellistä poissulkemista edes pientalojen osalta. Asemakaavan mukaan rakennusten tulee olla puurakenteisia. Rakennusten kantava runko ja välipohjat tulee rakentaa pääosin puusta. Julkisivumateriaalina on käytettävä puuta. KHO on antanut Myllypuron puisen kaupunkikylän asemakaavaa (valtuusto 15.2.2006 § 56) koskevan päätöksen 16.10.2007 (taltionro 2646). Valituksissa ei vedottu kaavamääräysten laillisuuteen, vaan muun ohella osin riittämättömään rakentamisen ohjaukseen.

Kysymyksessä olevan Honkasuon asemakaavan rakennusmateriaalia koskeva kaavamääräys ei merkitse edellä todetuin tavoin minkään rakennusmateriaalin sulkeutumista kokonaan kyseisen kaavan, kaupungin tai kaupunginosan kaavoituksen ulkopuolelle eikä sillä syrjitä betoni-, kivi- tai teräsrakentamista. Määräys ei rajoita miltään osin puun kanssa kilpailevien tai minkään rakennusmateriaalien tuontia ja käyttöä Suomessa eikä kysymys ole valituksessa viitatusta kielletystä jäsenvaltioiden välisestä tuonnin määrällisestä rajoituksesta tai vaikutuksiltaan vastaavasta toimenpiteestä.

Kuten hallinto-oikeuskin on todennut, asiassa ei ole sellaista yhteisön oikeuden tulkintaa koskevaa kysymystä, jossa olisi syytä pyytää ennakkoratkaisua EU:n tuomioistuimelta.

Yhteenveto

Kaupunginhallitus toteaa yhteenvetona, että hallinto-oikeus on arvioinut valtuuston päätöksen laillisuuden oikein ja antanut asiassa perustellun ratkaisun.

Valituslupahakemuksessa ei ole esitetty hallintolainkäyttölaiissa tarkoitettua lainsoveltamiseen muissa samankaltaisissa tapauksissa, oikeuskäytännön yhtenäisyyteen tai päätöksen ilmeiseen virheellisyyteen liittyvää erityistä perustetta valituslupahakemuksen myöntämiselle. Valitusluvan myöntämiselle ei ole myöskään muuta painavaa syytä.



Asemakaava ei ole maankäyttö- ja rakennuslain tai muunkaan lain vastainen.

Kaupunginhallitus pyytää siten valituslupahakemuksen ja valituksen hylkäämistä ja valitusperusteiden tutkimatta jättämistä edellä mainituilta osin.

Esittelijä

apulaiskaupunginjohtaja
Pekka Sauri

Lisätiedot

Tanja Sippola-Alho, kaupunginsihteeri, puhelin: 310 36024
tanja.sippola-alho(a)hel.fi

Liitteet

- 1 Korkeimman hallinto-oikeuden selityspyyntö 12.8.2013
- 2 Valituslupahakemus 16.7.2013

Otteet

Ote

Oikeuspalvelut selityksen korkeimmalle hallinto-oikeudelle toimittamista varten

Otteen liitteet

Esitysteksti
Muutoksenhakukielto, valmistelu

Päätösehdotus

Kaupunginhallitus päättäne antaa valituslupahakemuksen ja valituksen johdosta korkeimmalle hallinto-oikeudelle seuraavan selityksen:

Kaupunginvaltuusto on 29.8.2012 (§ 240) hyväksynyt 33. kaupunginosan (Kaarela, Malminkartano) kortteleiden 33350-33376 sekä katu-, puisto- ja lähivirkistysalueiden asemakaavan (Honkasuo) 11.12.2008 päivätyn ja 15.5.2012 muutetun piirustuksen nro 11870 mukaisena.

Betoniteollisuus ry ja ***** ovat valittaneet 8.10.2012 valtuuston päätöksestä Helsingin hallinto-oikeudelle. Hallinto-oikeus on päätöksellään 18.6.2013 nro 13/0462/5 hylännyt valituksen. Valittajat ovat toimittaneet asiassa valituslupahakemuksen ja valituksen korkeimmalle hallinto-oikeudelle (KHO) 16.7.2013. KHO on pyytänyt kaupunginhallitukselta selitystä valituslupahakemuksen ja valituksen johdosta.

Valituslupahakemuksen ja valituksen keskeinen sisältö

Valittajat ovat pyytäneet korkeimmalta hallinto-oikeudelta valitusluvan myöntämistä, koska lain soveltamisen kannalta muissa samanlaisissa



tapauksissa ja oikeuskäytännön yhtenäisyyden vuoksi on tärkeätä saattaa asia korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi. Ennakkopäätöskysymys on, voidaanko asemakaavassa antaa asemakaavamääräyksiä rakennusten runkomateriaaleista. Honkasuon asemakaavassa rakennusten runkomateriaaliksi on määrätty puu ja massiivipuu.

Valittajat ovat lisäksi pyytäneet, että korkein hallinto-oikeus kumoaa Helsingin hallinto-oikeuden päätöksen ja Honkasuon asemakaavan kaikkia korttelialueita koskevan kaavamääräyksen siltä osin kuin kaavamääräyksessä määrätään, että rakennusten tulee olla puurakenteisia sekä kumoaa saman kaavan AO-kortteleita koskevan kaavamääräyksen, jonka mukaan rakennukset on rakennettava massiivipuusta. Lisäksi valittajat pyytävät, että Helsingin kaupunki veloitetaan korvaamaan valittajien oikeudenkäyntikulut korkeimmassa hallinto-oikeudessa laillisine korkoineen kuukauden kuluttua päätöksen antamisesta lukien.

Valituksen perusteina valittajat ovat pääosin uudistaneet hallinto-oikeudessa lausumansa. Valituksen mukaan asemakaavassa ei voida antaa määräyksiä rakennusten kantavien rakenteiden materiaalista. Kaavamääräykset rakennusten sisäisistä materiaaleista ovat lain vastaisia eivätkä ne ole kaavajärjestelmän ohjausvaikutuksen kannalta tarpeellisia.

Asemakaavamääräyksiä on perusteltu sillä, että puu on ilmaston lämpenemisen ehkäisemisen kannalta paras rakennusmateriaali ja että betonielementin valmistus kuormittaa ilmastoa moninkertaisesti verrattuna puurakenteeseen. Kaavassa on korostettu rakentamisen ja käytön aikaista ympäristörasitusta, mutta jätetty huomiotta rakennuksen purkamisen ja siten rakennusmateriaalijätteen aiheuttama rasitus. Hallinto-oikeuden perustelu siitä, että asiassa ei ole oikeudellista merkitystä kaavaselostuksessa kaavan tavoitteiden yhteydessä esitetyllä ilmastovaikutuksiin liittyvällä johtopäätöksellä, on lainvastainen ja harhaanjohtava.

Rakentamismääräyskokoelmassa ei ole määräyksiä siitä, mitä materiaaleja on käytettävä, vaan määräykset ovat lähtökohdiltaan materiaalineutraaleja. Rakennusmateriaaleista päättäminen kuuluu rakentajalle, edes rakennuslupaviranomainen ei voi määrätä käyttämään vain tiettyä rakennusmateriaalia.

Asemakaavamääräys, joka estää muiden rakennusmateriaalien kuin puun käytön asuntorakentamiseen, rajoittaa puun kanssa kilpalevien rakennusmateriaalien tuontia. Asemakaavamääräys on EU-oikeuden vastainen.

Valitusoikeus ja määräajan noudattaminen

Postiosoite

PL 10
00099 HELSINGIN KAUPUNKI
hallintokeskus@hel.fi

Käyntiosoite

Pohjoisesplanadi 11-13
Helsinki 17
<http://www.hel.fi/hallintokeskus>

Puhelin

+358 9 310 1641

Faksi

+358 9 655 783

Y-tunnus

0201256-6

Tilinro

FI0680001200062637

Alv.nro

FI02012566



Kuntalain 93 ja 97 §:n mukaan hallinto-oikeuden päätöksestä valitetaan korkeimmalle hallinto-oikeudelle 30 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaannista. Valituksen yhteydessä on toimitettava hallinto-oikeuden päätöstä koskeva valituslupahakemus. Hallinto-oikeuden päätös on annettu julkipanon jälkeen 18.6.2013, jolloin päätöksen katsotaan MRL 198 §:n nojalla tulleen asianomaisten tietoon silloin, kun se on annettu. Valituslupahakemus ja valitus on toimitettu korkeimmalle hallinto-oikeudelle 16.7.2013. Valitusasiakirjat ovat siten saapuneet KHO:lle lain mukaisessa määräajassa. Valittajilla, jotka ovat hakeneet muutosta valtuuston päätökseen hallinto-oikeudelta, on asiassa lain mukaan valitusoikeus.

Valituslupahakemuksen ja valituksen hylkääminen

Kaupunginhallitus lausuu valituslupahakemuksen ja valituksen johdosta samassa yhteydessä.

Kaupunginhallitus pyytää ensisijaisesti valituslupahakemuksen hylkäämistä.

MRL 188.5 §:n mukaan hallinto-oikeuden päätökseen, joka koskee oikeusvaikutteisen yleiskaavan alueella olevaa asemakaavaa ja jolla ei ole muutettu valituksen kohteena ollut päätöstä siltä osalta, johon valitus kohdistuu, saa hakea muutosta valittamalla vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan.

Hallintolainkäyttölain 13.2 §:n mukaan valituslupa on myönnettävä, jos lain soveltamisen kannalta muissa samanlaisissa tapauksissa tai oikeuskäytännön yhtenäisyyden vuoksi on tärkeitä saattaa asia KHO:n ratkaistavaksi, asian saattamiseen ratkaistavaksi on erityistä aihetta asiassa tapahtuneen ilmeisen virheen vuoksi tai valitusluvan myöntämiseen on muu painava syy.

Valituslupahakemuksessa ei ole jäljempänä todetuin tavoin esitetty hallintolainkäyttölaissa tarkoitettua perustetta valituslupahakemuksen myöntämiselle.

Mikäli korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan, kaupunginhallitus pyytää jäljempänä esitettävien perusteiden toissijaisesti valituksen hylkäämistä perusteettomana ja yhtyy hallinto-oikeuden päätökseen ja sen perusteluihin. Hallinto-oikeus on tutkinut valtuuston päätöksen lainmukaisuuden oikein ja antanut asiassa perustellun ratkaisun. Valituksessa ei ole esitetty seikkoja, joiden johdosta hallinto-oikeuden päätöstä tulisi muuttaa.

Valituksen tutkimatta jättäminen



Valittajan tulee kuntalain 90 §:n 3 momentin perusteella esittää valituksen perusteet ennen valitusajan päättymistä hallinto-oikeudelle. Kaupunginhallitus pyytää, että valituksessa korkeimmalle hallinto-oikeudelle esitetyt uudet väitteet muun muassa muiden suunnitteluratkaisujen ja runkorakenteiden vaikutuksesta rakennuksen käytönaikaisiin päästöihin ja seikoista, joilla on merkitystä arvioitaessa puurakenteisen ja kivirakenteisen rakennuksen päästöjä (valitus s. 14-15) sekä siitä, ettei märkätiloja voida rakentaa puurunkoisen talon toiseen kerrokseen (valitus s.15-16) tulee jättää tutkimatta, koska väitteet on esitetty valitusajan hallinto-oikeudelle päättymisen jälkeen.

Kaupunginhallitus pyytää valituksen tutkimatta jättämistä myös siltä osin kun se kohdistuu valtuuston päätöksen ja siihen sisältyvien kaavaratkaisujen tarkoituksenmukaisuuteen. Kunnallisvalitusta ei voi kuntalain 90 §:n 2 momentin mukaan tehdä päätöksen tarkoituksenmukaisuuteen liittyvillä perusteilla.

Vastaus valituslupahakemuksen perusteisiin ja valituksessa esitettyihin väitteisiin

Kaupunginhallitus viittaa vastauksenaan hallinto-oikeuden päätökseen ja sen perusteluihin, kaupunginvaltuuston kaavapäätökseen sekä kaupungin hallinto-oikeudelle toimittamaan lausuntoon liitteineen. Kaupunginhallitus toteaa lisäksi seuraavaa.

Asemakaavamääräysten laillisuus

Valituksen mukaan asemakaavassa ei voi antaa määräyksiä eikä kunnalla ole toimivaltaa päättää asemakaavalla rakennuksen kantavista materiaalista. Valituksessa on viitattu MRL 1, 5 ja 50 §:n säännöksiin lain yleisen tavoitteen, alueidenkäytön suunnittelun tavoitteen ja asemakaavan tarkoituksen osalta. Valituksen mukaan kaavamääräykset rakennusten sisäisistä materiaaleista eivät ole kaavan ohjausvaikutuksen kannalta tarpeellisia ja ylittävät kaavan ohjaustarkoituksen. Kaavalla ohjataan yksityiskohtaista maankäyttöä eri tarkoituksiin ja toimintojen sijoittumista.

Asemakaavoituksen tavoitteet ja asemakaavamääräysten tarpeellisuus

Kaupunginhallitus toteaa, että asemakaavan tulee täyttää laissa asetetut sisältövaatimukset. MRL 54 §:n mukaan asemakaava on laadittava siten, että luodaan edellytykset mm. terveelliselle, turvalliselle ja viihtyisälle elinympäristölle, palveluiden alueelliselle saatavuudelle ja liikenteen järjestämiselle. Kaavalla ei saa aiheuttaa maanomistajalle tai muulle oikeudenhaltijalle kohtuutonta rajoitusta tai haittaa. Kysymyksessä oleva kaava täyttää lain sisältövaatimukset eikä valituksessa ole väitettykään eikä esitetty perusteita siitä, että kaava olisi näiden vaatimusten vastainen.



Valituksessa on viitattu MRL:n yleisen tavoitteen, alueiden käytön suunnittelun tavoitteen sekä asemakaavan tarkoituksen osalta lain 1, 5 ja 50 §:n tavoitesäännöksiin, joihin ei voi vedota muutoksenhaun perusteena (hallituksen esitys 101/1998 s. 62 ja Hallberg-Haapanala ym: Maankäyttö- ja rakennuslaki 2006 s. 45, 20-21, 234). Lain 54 §:ssä säädetyt kaavan sisältövaatimukset toteuttavat näitä tavoitteita.

Voidaan kuitenkin todeta, että MRL 1 §:n mukaan lain yhtenä tavoitteena on mm. edistää ekologisesti kestävästä kehitystä. MRL 5 §:n mukaan alueiden käytön suunnittelun tavoitteena on edistää muun ohella luonnonvarojen säästeliästä käyttöä ja ympäristöhaittojen ehkäisemistä.

Myös valtioneuvoston valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita koskevan päätöksen 3.11.2008 mukaan alueidenkäytöllä edistetään elinympäristöjen ekologista kestävyttä ja luodaan edellytykset ilmastonmuutokseen sopeutumiselle. MRL 24 §:n 2 momentin mukaan alueidenkäytön suunnittelussa on huolehdittava valtakunnallisten tavoitteiden huomioon ottamisesta.

Asemakaavan tarkoituksesta säädetään MRL 50 §:ssä, jonka mukaan alueiden käytön yksityiskohtaista järjestämistä, rakentamista ja kehittämistä varten laaditaan asemakaava, jonka tarkoituksena on mm. osoittaa tarpeelliset alueet eri tarkoituksia varten ja ohjata rakentamista ja muuta maankäyttöä paikallisten olosuhteiden, kaupunki- ja maisemakuvan, hyvän rakentamistavan ja kaavan muun ohjaustavoitteen edellyttämällä tavalla. Myös lain esitöissä on todettu, että asemakaavan tarkoituksena on alueiden käytön yksityiskohtainen järjestäminen mm. rakentamista varten (Hallituksen esitys 101/1998). Asemakaavalla ohjataan siten, toisin kuin valituksessa väitetään, toimintojen sijoittamisen lisäksi rakentamista.

Kysymyksessä oleva säännös on lähinnä informatiivinen ja siinä kuvataan yleisesti suunnittelun tarkoitusta (hallituksen esitys 101/1998). Säännös ei ole asemakaavan ohjaustavoitteiden osalta tyhjentävä, vaan kaavalla voi olla myös muita tavoitteita kuin säännöksessä nimenomaisesti mainitut. Kaavan tavoitteiden määrittäminen kuuluu kunnan harkintavaltaan. Hallinto-oikeuskin on todennut, että kunnalla on MRL 54 §:n kaavan sisältövaatimusten puitteissa laaja harkintavalta päättää kaavalle asetettavista tavoitteista ja tarkoituksista.

Honkasuon asemakaavan selostuksessa on todettu, että kaavan tavoitteena on muun ohella, että alueelle syntyy persoonallinen kaupunkikylä. Alueella pyritään pitämään rakentamisesta ja asumisesta aiheutuvat hiilidioksidipäästöt matalalla tasolla ja osaltaan tukemaan niitä toimintatapojen muutoksia, joita tarvitaan ilmastonmuutoksen



torjumiseksi. Korttelirakenteen muotoilu ovat ohjanneet tavoitteet suotuisan pienilmaston luomisesta ja passiivisen aurinkoenergian hyödyntämisestä. Asemakaavan kuvauksessa on todettu, että Honkasuo varataan puurakentamiselle. Kaavaselostuksesta ilmenevät kaavan tavoitteet ovat siten MRL 1, 5, 24 ja 50 §:n mukaisia.

Kyseiset asemakaavan määräykset puurakentamisesta koskevat periaatetta alueen rakentamistavassa. MRL 55 §:n 1 momentin 5 kohdan mukaan asemakaavassa osoitetaan muun ohella tarvittaessa rakentamistapaa koskevat periaatteet. Lain esitöiden mukaan säännös ei ole tyhjentävä eikä siinä oteta kantaa asemakaavan tarkkuuteen. Kaavan tarkkuus määräytyy kaavan tarkoituksen ja sisältövaatimusten mukaan (HE 101/1998). Myös asemakaavaan liittyvissä rakentamistapaohjeissa voidaan tarkasti määritellä rakentamisessa käytettävät materiaalit. Rakentamistapaohjeet voidaan antaa kaavasta erillisenä päätöksenä, kuten valituksessa esitetään, mutta rakentamistapaa koskevat periaatteet voidaan, kuten MRL 55 §:ssä nimenomaisesti todetaan, antaa itse asemakaavassa sitovina määräyksinä.

Lisäksi MRL 57 §:ssä todetaan, että asemakaavassa voidaan antaa määräyksiä, joita kaavan tarkoitus ja sen sisällölle asetettavat vaatimukset huomioon ottaen tarvitaan asemakaava-aluetta rakennettaessa tai muutoin käytettäessä. Asemakaavamääräykset voivat muun ohessa koskea haitallisten ympäristövaikutusten estämistä tai rajoittamista. Kyseinen säännös on tarkoitettu joustavaksi ja siinä mainitut tarkoitukset, joita varten määräyksiä voidaan antaa, ovat esimerkkejä. Säännöksen tarkoituksena on selkiyttää mahdollisuutta antaa uudentyypisiä kaavamääräyksiä (hallituksen esitys 101/1998). Tämäkään säännös ei siten ole tyhjentävä, vaan kunnalla on harkintavalta antaa erityyppisiä kaavamääräyksiä erilaisia kaavan tavoitteita varten.

Kysymyksessä olevassa kaavassa on annettu rakennusmateriaaleja koskevia kaavamääräyksiä, jotka ovat tarpeellisia, kaavan sisältövaatimukset huomioon ottaen, kaava-aluetta rakennettaessa edellä todettua kaavaselostuksessa mainittua tarkoitusta varten. Määräysten tavoitteen voidaan katsoa vastaavan muun muassa laissa esimerkkinä mainittua haitallisten ympäristövaikutusten estämistä tai rajoittamista.

MRL 55 ja 57 §:n säännöksissä ei ole, toisin kuin valituksessa väitetään, määritelty, että rakentamistapaa koskevien määräysten tulee koskea vain rakennusten ulkoasua tai muuta ulospäin näkyvää osaa.

Hallinto-oikeuskin on todennut, että kysymyksessä olevat asema-kaavamääräykset osoittavat rakentamistapaa. Kun asemakaavan



yhtenä tavoitteena on toteuttaa Honkasuo puurakentamisalueena, ovat asemakaavamääräykset hallinto-oikeuden mukaan tarpeen aluetta rakennettaessa.

Myös ympäristöministeriön ohjeessa "Asemakaavamerkinnot ja -määräykset 2003" s. 104-105 mainitaan, että asemakaavassa voidaan antaa rakentamistapaa ja rakennusmateriaaleja koskevia määräyksiä.

Valituksessa on viitattu MRL 50 §:ään, jonka mukaan asemakaavan eräänä tavoitteena on ohjata rakentamista hyvän rakentamistavan edellyttämällä tavalla. Tältä osin voidaan todeta, että kysymyksessä olevia asemakaavamääräyksiä ei ole perusteltu nimenomaisesti hyvällä rakentamistavalla eikä hallinto-oikeus ole todetessaan kaavamääräysten osoittavan rakentamistapaa tarkoittanut MRL 50 §:ssä mainittua hyvää rakentamistapaa. Kuten jäljempänä todetaan, sekä kivi- että puurakentaminen voidaan toteuttaa hyvän rakentamistavan mukaisesti.

Rakennusmateriaaleja koskevat kaavamääräykset ovat siten MRL 57 §:ssä tarkoitettulla tavalla tarpeellisia eivätkä ne ylitä valituksessa väitetyllä tavalla asemakaavalle asetettavaa ohjaustarkoitusta. Kuten hallinto-oikeus on todennut, valtuusto on hyväksyessään kyseiset asemakaavamääräykset toiminut sille asiassa kuuluvan harkintavallan puitteissa.

Rakennusluvan yhteydessä ratkaistavat asiat

Valituksessa on todettu, että rakennusmateriaaleista päättäminen kuuluu rakentajalle. Rakentajalla on vapaus valita mistä lain ja rakennusmääräysten vaatimusten täyttävästä tyyppihyväksytyistä materiaalista rakennus rakennetaan. Edes rakennuslupaviranomainen ei voi määrätä käyttämään vain tiettyä rakennusmateriaalia. Kaavassa ei voida antaa määräyksiä Suomen rakennusmääräyskokoelman määräyksissä säännellyistä asioista, kuten rakentajan oikeudesta valita materiaalit ja rakennusten energiatehokkuudesta.

Kaupunginhallitus toteaa, että valituksessa esitetyt väitteet ovat harhaanjohtavia ja virheellisiä. Kuten edellä on todettu, kunnan toimivalta antaa asemakaavassa määräyksiä rakennusmateriaaleista perustuu mm. MRL 55 ja 57 §:iin.

MRL 58 §:n mukaan asemakaavan oikeusvaikutuksena on, että rakennusta ei saa rakentaa vastoin asemakaavaa. Asemakaava-alueelle ei saa myöskään sijoittaa toimintoja, jotka ovat haitallisten ympäristövaikutusten estämistä ja rajoittamista koskevien asemakaavamääräysten vastaisia. MRL 135 §:n mukaan rakennusluvan edellytyksenä asemakaava-alueella on, että



rakennushanke on voimassa olevan asemakaavan mukainen. Rakennuslupaviranomaisen velvollisuutena on mm. maankäyttö- ja rakennusasetuksen 4 §:n mukaan valvoa kaavojen noudattamista.

Kun asemakaava sisältää määräyksen käytettävästä rakennusmateriaalista, tulee rakentamista koskeva rakennuslupahakemus rakennussuunnitelmineen olla asemakaavan mukainen. Rakennuslupaviranomainen valvoo, että rakennuslupahakemus ja sen perusteella myönnettävä rakennuslupa täyttävät asemakaavan määräykset rakennusmateriaalin käytöstä. Rakennusvalvontaviranomainen voi määrätä käyttämään kaavan mukaista rakennusmateriaalia, toisin kuin valittajat väittävät. Rakentajalla ei ole oikeutta valita toista materiaalia, vaikka vaihtoehtoinen materiaali täyttäisi lain ja Suomen rakentamismääräyskokoelman määräysten vaatimukset. MRL:ssa, MRA:ssa tai Suomen rakentamismääräyskokoelmassa ei ole määräyksiä siitä, mitä materiaalia rakentamisessa tulee käyttää. Kaavamääräyksissä edellytetty puu ja massiivipuu täyttävät lainsäädännön ja määräysten rakennusmateriaalille asettamat vaatimukset.

Kuten hallinto-oikeus on päätöksessään katsonut, kyseiset määräykset eivät koske sellaisia rakentamisen yksityiskohtia, joista määrätään rakennusluvassa. Puurakenteista rakentamista koskevat määräykset eivät lisäksi merkitse, että puun tulee olla yksinomainen rakennusmateriaali. Asemakaavamääräys, jonka mukaan rakennusten tulee olla puurakenteisia ja julkisivumateriaalina on käytettävä puuta edellyttää, että puisen julkisivun lisäksi rakennusten kantavat rakenteet ovat pääosin puuta. Asemakaavassa ei ole mm. määräyksiä rakennusten perustamistavasta eikä perustusten ja välipohjien materiaalista.

Valittajan viittaaman MRA 55 §:n säännöksiä rakennuksen ekologisesta kestävydestä ja rakennusmateriaalien ympäristörasituksesta ei sovelleta asetuksen perustelumistion mukaan yksittäisessä lupaharkinnassa eikä yksittäisen lupahakemuksen yhteydessä ole välttämätöntä selvittää kaikilta osin materiaalien elinkaaren aikaisia ympäristövaikutuksia. Asetus vaatii ympäristörasituksen selvittämistä rakennuksen suunnittelussa tarpeen mukaan.

Valituksessa on edelleen katsottu, että kaava-alue on osin pehmeikköä, joka edellyttää paaluttamista, minkä johdosta suurin osa rakennuksista perustettaneen ryömintätilallisella alapohjalla eli ns. rossipohjalla. Energiatehokkaissa rakennuksissa puurakenteisen rossipohjan kosteusrasitus on korkea ja ne ovat kosteusteknisesti riskirakenteita.



Vastoin kuin valittaja väittää, kaava mahdollistaa täysin turvallisten rakenteiden käyttämisen. Pehmeikköalueille ei rakenneta asuinrakennuksia ennen maaperän esirakentamista rakennuskelpoiseksi. Kaava ei määrää rakennuksiin ns. rossipohjia. Kaavamääräys puurakentamisesta ei estä rakentamista rakennuksiin esimerkiksi kiviaineisia perustuksia ja kellareita. Myös välipohjarakenteissa voidaan käyttää puu-betoni-liittorakenteita, esimerkiksi valittajan mainitseman poikkeuksellisen hyvän ääneneristyksen saavuttamiseksi, eikä kaavamääräys pakota valittajan väittämällä tavalla erittäin monimutkaisten ja kalliiden ratkaisujen käyttöön.

Valituksessa on uutena väitteenä esitetty, että puurunkoiseen taloon ei voi toteuttaa kivirakenteisia märkätiloja toiseen kerrokseen. Kaupunginhallitus toteaa, että RT-kortisto (Rakennustieto Oy:n julkaisema kestävä rakentamisen laatujärjestelmä ja tieto-pankki) esittää hyvän rakentamisen rakenneratkaisuja puutalojen märkätiloihin, myös puukerrostaloihin. Toisen kerroksen märkätilojen rakenne perustuu useimmiten liittorakenteeseen, jossa yhdistetään betonilaatta puurunkoon. Kaavamääräys puurakenteisista rakennuksista ei estä tai rajoita tätä käytäntöä.

Lisäksi todettakoon, että Helsingin kaupunki omistaa kaavoitettavan alueen. Kaavaehdotuksen nähtävillä olon jälkeen Helsingin kaupunki on yhteistyössä Aalto-yliopiston ja Culminatumin kanssa järjestänyt tontinvarauskilpailun teemalla Honkasuon ekotehokas kaupunkikylä. Sillä varmistettiin kaavan tavoitteiden mukaisen rakentamisen toteutuskelpoisuus ja korkea laatutaso. Ekokriteerit laadittiin Aaltoyliopistossa. Kilpailun tulosten perusteella katsottiin perustelluksi laajentaa kaavan puurakentamismääräys koskemaan koko aluetta. Massiivipuorakentamissäännös koskee 12 erillispientalotonttia, joihin kilpailulla saatiin hyvä ja toteuttamiskelpoinen suunnitteluratkaisu. Voittajaryhmien suunnittelijat suunnittelivat kaavamääräysten perusteella samalle tontille erittäin laadukkaita ja ratkaisuiltaan suuresti toisistaan poikkeavia ehdotuksia, joten suunnittelijoiden riittävien vapauksien voidaan katsoa toteutuvan.

Hallinto-oikeus on siten asianmukaisesti todennut, että asiassa ei ole perusteita katsoa, että rakentamista ei olisi mahdollista toteuttaa niin, että se täyttää asemakaavan sisältövaatimukset ekologisuuden, terveellisuuden ja turvallisuuden osalta. Hallinto-oikeus on myös oikein katsonut, että arvioitaessa asemakaavan sisältövaatimusten toteutumista otetaan säädetyllä tavalla huomioon myös maanomistajan asema.

Oikeuskäytäntö ja valitusluvan edellytysten täyttyminen



Valituslupahakemuksessa ei ole, kuten edellä on todettu, esitetty lainsoveltamiseen liittyvää perustetta saattaa asiaa KHO:n ratkaistavaksi. Myöskään perustetta myöntää valituslupaa oikeuskäytännön yhtenäisyyden vuoksi ei asiassa ole. Oikeuskäytännössä ei ole annettu ristiriitaisia ratkaisuja rakennusmateriaaleja koskevien asemakaavamääräysten osalta.

Valittajat ovat viitanneet ratkaisuun KHO 16.6.1976/2500, jonka mukaan sisäasianministeriö on jättänyt vahvistamatta määräyksen, jonka mukaan korttelialueilla oli noudatettava yhtenäistä istutus- ja pihasuunnitelmaa sekä väri- ja materiaalisuunnitelmaa. Valituksessa ei ole tuotu esiin, millä perusteella kyseiset määräykset on jätetty vahvistamatta. Kyseinen ratkaisu on myös vanha ja se on annettu aikaisemmin voimassa olleen rakennuslain aikana. KHO ei ole myöskään julkaissut ratkaisuaan vuoden 1976 vuosikirjassaan. KHO on kuitenkin valittajan viittaamalla ratkaisulla 10.6.1986 taltio 2667 linjannut, että asemakaavalla voidaan antaa rakennusten julkisivumateriaalia koskevia määräyksiä.

KHO on antanut Myllypuron puisen kaupunkikylän asemakaavaa (valtuusto 15.2.2006 § 56) koskevan päätöksen 16.10.2007 (taltionro 2646). Asemakaavan mukaan rakennettavat pientalot tulee olla puurakenteisia, rakennusten kantava runko ja välipohjat tulee rakentaa pääosin puusta ja julkisivumateriaalina on käytettävä puuta. Asemakaavasta ei valitettu rakennusmateriaalia koskevien kaavamääräysten osalta eivätkä kaavan laillisuutta valvovat viranomaiset käyttäneet näiltä osin MRL 191 §:n mukaista valitusoikeuttaan.

Kuten jäljempänä todetaan, on myös yleistä, että asemakaavassa määrätään rakentamaan kivitaloja tai kaavassa käytetään määräystä, joka edellyttää, että rakennuksen julkisivujen tulee olla paikallamuurattuja, mikä vaikuttaa myös runkomateriaalin määräytymiseen kivirakenteiseksi. On siten vakiintuneen käytännön mukaista, että asemakaavassa annetaan rakennuksen runkomateriaalia koskevia määräyksiä.

Ekologiset näkökohdat

Valituksen mukaan kaavamääräyksiä on perusteltu sillä, että puu on ilmaston lämpenemisen ehkäisemisen kannalta paras rakennusmateriaali ja betonielementin valmistus kuormittaa ilmastoa moninkertaisesti verrattuna puurakenteeseen. Valituksessa on viitattu Sitran tutkimukseen, jonka mukaan betonirakentamisen ja puurakentamisen aiheuttamassa ympäristörasituksessa ei ole eroa rakennuksen koko elinkaaren ajalta tarkasteltuna. Asiassa on jätetty huomioimatta rakennuksen purkamisen ja siten



rakennusmateriaalijätteen aiheuttama rasitus. MRA 55 § edellyttää materiaalien aiheuttaman rakennuksen elinkaaren aikaisen ympäristörasituksen selvittämistä.

Kaupunginhallitus toteaa, että kaavaselostuksen mukaan kaava-alueen alueelliset ilmastovaikutukset pyritään pitämään pieninä. Rakentaminen itsessään on merkittävä kasvihuonepäästöjen tuottaja. Rakennettaessa puusta estetään puun sisältämää hiiltä vapautumista ilmakehään.

Vastoin valittajan näkemystä on Honkasuon asemakaavan määräys puurakentamisesta ekologisesti perusteltu. Keskeisin ekologinen perustelu liittyy puurakentamisen ilmastonmuutosta hillitseviin ominaisuuksiin. Puurakentamisen ja puurakennusten koko elinkaaren aikaiset ilmastopäästöt ovat betonirakentamista alhaisemmat. Tämä ilmenee mm. valittajan viittaamasta selvityksestä (Pasanen, Korteniemi ja Sipari 2011: Passiivitaso asuinkerrostalon elinkaaren hiilijalanjälki. Tapaustutkimus kerrostalon ilmastovaikutuksista. Sitran selvityksiä 63. 34 s).

Valittaja käyttää viitteenä tapaustutkimusta yhden passiivitaso puuhybridikerrostalon elinkaaren hiilijalanjäljestä verrattuna vastaavaan betonielementtitaloon. Tutkimuksessa todetaan, että tuloksia ei voi suoraan yleistää eri toteutustavoille tai rakenteille.

Betonirakenne on erittäin päästöintensiivinen valmistusvaiheessa. Kivirakenteiden tekniset ominaisuudet voivat vähentää rakennuksen käytönajan päästöjä siten, että sadan vuoden aikana ero puurakentamisen päästöihin pienenee, mutta säilyy yhä puurakentamisen hyväksi.

Ilmastonmuutoksen hillinnän näkökulmasta puurakentamisen keskeinen etu betonirakentamiseen nähden liittyy rakentamisen aikaisiin päästöihin. Puurakentamisen rakentamisen aikaiset päästöt ovat huomattavasti betonirakentamisesta pienemmät, mikä johtuu ennen kaikkea puurakentamisen pienemmästä massasta. Kun tarkastelu laajennetaan huomioimaan rakennusmateriaaliin sitoutunut hiili, muuttuu puurakentaminen betonirakentamiseen verrattuna ilmastonäkökulmasta entistä paremmaksi. Kuten valittajan esittämässä selvityksessä todetaan, sitoo puurakentaminen kaiken puun sisältämän hiilen ja estää tätä vapautumasta ilmakehään koko rakennuksen elinkaaren ajan. Hiilivarasto on olemassa vähintään niin kauan kunnes puurakennus puretaan, tällöin puuosat voidaan joko käyttää uudestaan rakentamiseen tai polttaa energiaksi. Poltettaessa puun sisältämä hiilidioksidi vapautuu ilmakehään, mutta olennaista on huomata, että tällöin puu korvaa käytännössä fossiilisten polttoaineiden käyttöä ja puun polton netto ilmastovaikutus on nolla tai lähellä sitä. Tämä ilmenee mm. Motivan selvityksestä (Bioenergia 2012).



Pieniin rakentamisen aikaisiin ilmastopäästöihin pyrkiminen on nykyisten yhteiskunnallisten päästövähennystavoitteiden näkökulmasta erittäin tärkeää. Tämä on todettu, mm. selvityksessä Jorma Julin ym. 2010: Puurakentamisen edistäminen kansainvälisesti ilmastopoliittisin perustein (Ulkoasianministeriö. Työryhmän raportti). Koko rakennusten elinkaarta tarkasteltaessa rakennusvaihe muodostaa merkittävän "hiilipiikin" (Jukka Heinonen 2012 : Vähentääkö tiivis kaupunkirakenne hiilidioksidipäästöjä). Tavoiteltaessa ilmastopäästöjen lasku-uraa, tulee erityisesti huomioida lähitulevaisuuden keinot vähähiiliseen yhteiskuntaan siirtymiseksi. Rakentamisen aikaisiin ilmastopäästöihin puuttuminen on yksi kaupunkien ja kuntien tärkeimmistä keinoista. Helsingin kaupunki on sitoutunut pienentämään hiilidioksidipäästöjään 20 % vuoteen 2020 mennessä, vertailukohtana ollessa vuoden 1990 hiilidioksidipäästöt.

Koko elinkaaren aikaiseen rakennusten tarkasteluun liittyy lisäksi suuria epävarmuuksia energiantuotantotapojen muuttuessa vähähiiliseksi. Esimerkiksi Helsingin kaupungin tavoitteena on olla hiilineutraali kaupunki alle 40 vuoden päästä (Helsingin kaupunki 2012: Helsingin kaupungin ympäristöpolitiikka), jolloin myös energiantuotantojärjestelmän tulee olla merkittävästi vähähiilisempi kuin nykyisin. Tällöin rakentamisen aikaiset päästöt nousevat entistä merkittäväksi osaksi rakennuksen koko elinkaaren aikaisia ilmastopäästöjä, kuten myös valittajan käyttämässä selvityksessä on todettu (Pasanen, Korteniemi & Sipari 2011).

Puu on myös uusiutuva rakennusmateriaali, joka edistää luonnonvarojen säästeliästä käyttöä.

Myös VTT:n selvityksissä Potential impact of wood building on GHG emissions (Antti Ruuska, Tarja Häkkinen 2012) on mm. todettu, että puurakentamisen yleistyminen vähentää kasvihuonepäästöjä huomattavasti. Myös Suomen ympäristökeskuksen raportti 16/2011: Materiaalinäkökulma rakennusten ympäristöarvioinnissa tukee edellä esitettyjä perusteita.

Valituksessa on uusina väitteinä esitetty, että muilla suunnitteluratkaisuilla on moninkertainen vaikutus rakennuksen käytönaikaisiin päästöihin rakennuksen runkomateriaaliin verrattuna ja että runkorakenteista muodostuu niin vähäinen osa päästöistä, että niillä ei ole käytön aikana merkitystä. Valituksessa on lisäksi todettu, että Sitran selvityksessä ei ole otettu huomioon valituksessa lueteltuja eri seikkoja, joilla on merkitystä arvioitaessa puurakenteisen ja kivirakenteisen rakennuksen päästöjä.

Kaupunginhallitus tältä osin toteaa, että asemakaavan puurakentamismääräysten kirjattuna tavoitteena on erityisesti



rakennusaikaisten hiilidioksidipäästöjen määrän vähentäminen. Kun rakennetaan matalaenergiarakentamisen periaatteella, rakentamisaikaisten päästöjen rajoittamisen merkitys ilmaston lämpenemisen ehkäisyssä korostuu.

Edellä mainittuihin puurakentamisen ominaisuuksia ja ilmastomuutoksen hillintää koskeviin näkökulmiin vedoten kaupunginhallitus toteaa, että puurakentamisen edellyttämiselle Honkasuon asemakaavoituksessa on, vastoin kuin valittaja väittää, vahvat ekologiset perustelut. Myös näillä perusteilla asemakaavamääräykset ovat tarpeellisia ja lain mukaisia.

Kaupunginhallitus yhtyy lisäksi hallinto-oikeuden päätöksen perusteluihin, joiden mukaan selostuksessa esitettyä vertailua puu- ja betonirakentamisen ilmastovaikutuksista on pidettävä kaavoittajan näkemyksenä, ei kaavan perustana olevana MRL 9 §:n mukaisena selvityksenä, josta on välttämättä seurannut, että kaavaan on tullut ottaa kyseiset asemakaavamääräykset. Itse kaavaselostus ei voi myöskään olla muutoksenhaun kohteena (HE 101/1998, MRL 55 §:n perustelut).

Kaupunginhallitus kuitenkin toteaa, että kaava täyttää myös MRL 9 §:n ja MRA 1 §:n vaatimukset kaavan perustumisesta riittäviin tutkimuksiin ja selvityksiin.

Kaavamääräyksen EU-oikeuden vastaisuus

Valituksen mukaan asemakaavamääräys, joka estää muiden rakennusmateriaalien kuin puun (betonin ja teräksen) käytön asuntorakentamiseen, rajoittaa puun kanssa kilpailevien rakennusmateriaalien tuontia ja niiden käyttöä Suomessa. Asemakaavamääräys on EU-oikeuden vastainen. Kaavamääräys suosii kotimaista puurakentamista ja syrjii kotimaisia ja Suomeen tuotavia muita rakennusmateriaaleja. Kaavamääräys on puun kassa kilpailevien muiden rakennusmateriaalien tuonnin määrällistä rajoitusta vaikutuksiltaan vastaava toimenpide, jolla on vaikutusta jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Toimenpidettä ei voida oikeuttaa energiatehokkuudella ja muilla ekologisilla näkökohdilla. Valittaja on pyytänyt korkeinta hallinto-oikeutta tekemään Euroopan unionin tuomioistuimelle ennakkoratkaisupyynnön asiasta.

Kaupunginhallitus toteaa, että kysymyksessä olevalla rakennusmateriaalia koskevalla kaavamääräyksellä ei suosita tai syrjitä mitään tiettyä materiaalia, vaan asiassa on ratkaisevaa edellä mainitut kaavan tavoitteet ja rakentamisen luonne. Kaavan tavoitteena eivät ole valittajan väittämällä tavalla kilpailu-, työllisyys- tms. näkökohdat.



On huomattava, että valtaosa Helsingin kaupungin asuntorakentamisesta on betonirakentamista ja muuta kivirakentamista. Kaavassa voi olla myös erikseen määrätty rakentamaan kivitaloja. Tästä on esimerkkinä Helsingissä mm. Alppikylän asemakaava vuodelta 2006 ja Ormuspellon asemakaava vuodelta 2007.

Hyvin yleisesti käytetään asemakaavamääräystä, joka edellyttää, että rakennuksen julkisivujen tulee olla paikalla muurattuja. Määräys ei vaikuta vain kaupunkikuvassa näkyvään pintamateriaaliin, vaan samalla myös runkomateriaali määräytyy kivirakenteiseksi. Tämä määräys sisältyy mm. kahteen viimeisimpään asemakaavaan Kaarelan alueella, Honkasuon naapurustossa; Malminkartanon Luutnantinpolun alueen asemakaavaan (kaupunginvaltuusto 24.10.2012) ja Kuninkaantammen keskustan asemakaavaehdotukseen (kaupunkisuunnittelulautakunta 11.9.2012).

Kuten edellä on todettu, kaavamääräys puurakentamisesta ei estä rakentamista rakennuksiin mm. kiviaineisia perustuksia ja kellareita. Myös välipohjarakenteissa voidaan käyttää puu-betoni-liittorakenteita.

Kilpailuvirasto on päätöksessään 22.12.2006 Tuki puun käytölle ja puurakentamiselle (Dnro 1014/61/2005), jonka yhteydessä on arvioitu Helsingin Myllypuron puurakenteisten pientalojen rakentamista koskenutta asemakaavoitusta, katsonut, ettei kaupungin menettely ole merkinnyt minkään rakennusmateriaalin täydellistä poissulkemista edes pientalojen osalta. Asemakaavan mukaan rakennusten tulee olla puurakenteisia. Rakennusten kantava runko ja välipohjat tulee rakentaa pääosin puusta. Julkisivumateriaalina on käytettävä puuta. KHO on antanut Myllypuron puisen kaupunkikylän asemakaavaa (valtuusto 15.2.2006 § 56) koskevan päätöksen 16.10.2007 (taltionro 2646). Valituksissa ei vedottu kaavamääräysten laillisuuteen, vaan muun ohella osin riittämättömään rakentamisen ohjaukseen.

Kysymyksessä olevan Honkasuon asemakaavan rakennusmateriaalia koskeva kaavamääräys ei merkitse edellä todetuin tavoin minkään rakennusmateriaalin sulkeutumista kokonaan kyseisen kaavan, kaupungin tai kaupunginosan kaavoituksen ulkopuolelle eikä sillä syrjitä betoni-, kivi- tai teräsrakentamista. Määräys ei rajoita miltään osin puun kanssa kilpailevien tai minkään rakennusmateriaalien tuontia ja käyttöä Suomessa eikä kysymys ole valituksessa viitatusta kielletystä jäsenvaltioiden välisestä tuonnin määrällisestä rajoituksesta tai vaikutuksiltaan vastaavasta toimenpiteestä.

Kuten hallinto-oikeuskin on todennut, asiassa ei ole sellaista yhteisön oikeuden tulkintaa koskevaa kysymystä, jossa olisi syytä pyytää ennakkoratkaisua EU:n tuomioistuimelta.



Yhteenveto

Kaupunginhallitus toteaa yhteenvetona, että hallinto-oikeus on arvioinut valtuuston päätöksen laillisuuden oikein ja antanut asiassa perustellun ratkaisun.

Valituslupahakemuksessa ei ole esitetty hallintolainkäyttölaissa tarkoitettua lainsoveltamiseen muissa samankaltaisissa tapauksissa, oikeuskäytännön yhtenäisyyteen tai päätöksen ilmeiseen virheellisyyteen liittyvää erityistä perustetta valituslupahakemuksen myöntämiselle. Valitusluvan myöntämiselle ei ole myöskään muuta painavaa syytä.

Asemakaava ei ole maankäyttö- ja rakennuslain tai muunkaan lain vastainen.

Kaupunginhallitus pyytää siten valituslupahakemuksen ja valituksen hylkäämistä ja valitusperusteiden tutkimatta jättämistä edellä mainituilta osin.

Esittelijä

Kaupunginvaltuusto on 29.8.2012 (§ 240) hyväksynyt 33. kaupunginosan (Kaarela, Malminkartano) kortteleiden 33350-33376 sekä katu-, puisto- ja lähivirkistysalueiden asemakaavan (Honkasuo) 11.12.2008 päivätyn ja 15.5.2012 muutetun piirustuksen nro 11870 mukaisena.

Asemakaavan hyväksymispäätöksestä valitettiin Helsingin hallinto-oikeuteen, joka hylkäsi 18.6.2013 valituksen.

Korkein hallinto-oikeus on 12.8.2013 pyytänyt kaupunginhallituksen selitystä valituslupahakemuksen ja valituksen johdosta.

Kaupunginhallituksen johtosäännön 8 §:n 2 momentin 5 kohdan mukaan kaupunginhallitus antaa selityksen kaupunginvaltuuston päätöstä koskevan valituksen johdosta, jos kaupunginhallitus katsoo voivansa yhtyä kaupunginvaltuuston päätöksen lopputulokseen.

Esittelijä toteaa, että esitys on hallintokeskuksen oikeuspalvelujen selityksen mukainen ja se on laadittu yhteistyössä kaupunkisuunnitteluviraston kanssa.

Esittelijä

apulaiskaupunginjohtaja
Pekka Sauri

Lisätiedot

Tanja Sippola-Alho, kaupunginsihteeri, puhelin: 310 36024
tanja.sippola-alho(a)hel.fi



Liitteet

- 1 Korkeimman hallinto-oikeuden selityspyyntö 12.8.2013
- 2 Valituslupahakemus 16.7.2013

Otteet

Ote

Oikeuspalvelut selityksen korkeimmalle hallinto-oikeudelle toimittamista varten

Otteen liitteet

Esitysteksti
Muutoksenhakukielto, valmistelu

Tiedoksi

Kaupunkisuunnitteluvirasto

Päätöshistoria

Hallintokeskus Oikeuspalvelut 29.8.2013

HEL 2012-014151 T 03 01 01

Korkein hallinto-oikeus Dnro 2337/1/13

Kaupunginvaltuusto on 29.8.2012 (§ 240) hyväksynyt 33. kaupunginosan (Kaarela, Malminkartano) kortteleiden 33350-33376 sekä katu-, puisto- ja lähivirkistysalueiden asemakaavan (Honkasuo) 11.12.2008 päivätyn ja 15.5.2012 muutetun piirustuksen nro 11870 mukaisena.

Betoniteollisuus ry ja ***** ovat valittaneet 8.10.2012 valtuuston päätöksestä Helsingin hallinto-oikeudelle. Hallinto-oikeus on päätöksellään 18.6.2013 nro 13/0462/5 hylännyt valituksen. Valittajat ovat toimittaneet asiassa valituslupahakemuksen ja valituksen korkeimmalle hallinto-oikeudelle 16.7.2013. KHO on pyytänyt kaupunginhallitukselta selitystä valituslupahakemuksen ja valituksen johdosta.

Valituslupahakemuksen ja valituksen keskeinen sisältö

Valittajat ovat pyytäneet korkeimmalta hallinto-oikeudelta valitusluvan myöntämistä, koska lain soveltamisen kannalta muissa samanlaisissa tapauksissa ja oikeuskäytännön yhtenäisyyden vuoksi on tärkeitä saattaa asia korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi. Ennakkopäätöskysymys on, voidaanko asemakaavassa antaa asemakaavamääräyksiä rakennusten runkomateriaaleista. Honkasuon asemakaavassa rakennusten runkomateriaaliksi on määrätty puu ja massiivipuu.



Valittajat ovat lisäksi pyytäneet, että korkein hallinto-oikeus kumoaa Helsingin hallinto-oikeuden päätöksen ja Honkasuon asemakaavan kaikkia korttelialueita koskevan kaavamääräyksen siltä osin kuin kaavamääräyksessä määrätään, että rakennusten tulee olla puurakenteisia sekä kumoaa saman kaavan AO-kortteleita koskevan kaavamääräyksen, jonka mukaan rakennukset on rakennettava massiivipuusta. Lisäksi valittajat pyytävät, että Helsingin kaupunki veloitetaan korvaamaan valittajien oikeudenkäyntikulut korkeimmassa hallinto-oikeudessa laillisine korkoineen kuukauden kuluttua päätöksen antamisesta lukien.

Valituksen perusteina valittajat ovat pääosin uudistaneet hallinto-oikeudessa lausumansa. Valituksen mukaan asemakaavassa ei voida antaa määräyksiä rakennusten kantavien rakenteiden materiaalista. Kaavamääräykset rakennusten sisäisistä materiaaleista ovat lain vastaisia eivätkä ne ole kaavajärjestelmän ohjausvaikutuksen kannalta tarpeellisia.

Asemakaavamääräyksiä on perusteltu sillä, että puu on ilmaston lämpenemisen ehkäisemisen kannalta paras rakennusmateriaali ja että betonielementin valmistus kuormittaa ilmastoa moninkertaisesti verrattuna puurakenteeseen. Kaavassa on korostettu rakentamisen ja käytön aikaista ympäristörasitusta, mutta jätetty huomiotta rakennuksen purkamisen ja siten rakennusmateriaalijätteen aiheuttama rasitus. Hallinto-oikeuden perustelu siitä, että asiassa ei ole oikeudellista merkitystä kaavaselostuksessa kaavan tavoitteiden yhteydessä esitetyllä ilmastovaikutuksiin liittyvällä johtopäätöksellä, on lainvastainen ja harhaanjohtava.

Rakentamismääräyskokoelmassa ei ole määräyksiä siitä, mitä materiaaleja on käytettävä, vaan määräykset ovat lähtökohdiltaan materiaalineutraaleja. Rakennusmateriaaleista päättäminen kuuluu rakentajalle, edes rakennuslupaviranomainen ei voi määrätä käyttämään vain tiettyä rakennusmateriaalia.

Asemakaavamääräys, joka estää muiden rakennusmateriaalien kuin puun käytön asuntorakentamiseen, rajoittaa puun kanssa kilpalevien rakennusmateriaalien tuontia. Asemakaavamääräys on EU-oikeuden vastainen.

Valitusoikeus ja määräajan noudattaminen

Kuntalain 93 ja 97 §:n mukaan hallinto-oikeuden päätöksestä valitetaan korkeimmalle hallinto-oikeudelle 30 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaannista. Valituksen yhteydessä on toimitettava hallinto-oikeuden päätöstä koskeva valituslupahakemus. Hallinto-oikeuden päätös on annettu julkipanon jälkeen 18.6.2013, jolloin päätöksen katsotaan MRL 198 §:n nojalla tulleen asianomaisten tietoon silloin,



kun se on annettu. Valituslupahakemus ja valitus on toimitettu korkeimmalle hallinto-oikeudelle 16.7.2013. Valitusasiakirjat ovat siten saapuneet KHO:lle lain mukaisessa määräajassa. Valittajilla, jotka ovat hakeneet muutosta valtuuston päätökseen hallinto-oikeudelta, on asiassa lain mukaan valitusoikeus.

Selitys valituksen johdosta

Oikeuspalvelut toteaa, että kaupunginhallituksen tulisi antaa valituslupahakemuksen ja valituksen johdosta korkeimmalle hallinto-oikeudelle seuraava selitys. Selitys on laadittu yhteistyössä kaupunkisuunnitteluviraston kanssa.

Valituslupahakemuksen ja valituksen hylkääminen

Kaupunginhallitus lausuu valituslupahakemuksen ja valituksen johdosta samassa yhteydessä.

Kaupunginhallitus pyytää ensisijaisesti valituslupahakemuksen hylkäämistä.

MRL 188.5 §:n mukaan hallinto-oikeuden päätökseen, joka koskee oikeusvaikutteisen yleiskaavan alueella olevaa asemakaavaa ja jolla ei ole muutettu valituksen kohteena ollut päätöstä siltä osalta, johon valitus kohdistuu, saa hakea muutosta valittamalla vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan.

Hallintolainkäyttölain 13.2 §:n mukaan valituslupa on myönnettävä, jos lain soveltamisen kannalta muissa samanlaisissa tapauksissa tai oikeuskäytännön yhtenäisyyden vuoksi on tärkeitä saattaa asia KHO:n ratkaistavaksi, asian saattamiseen ratkaistavaksi on erityistä aihetta asiassa tapahtuneen ilmeisen virheen vuoksi tai valitusluvan myöntämiseen on muu painava syy.

Valituslupahakemuksessa ei ole jäljempänä todetuin tavoin esitetty hallintolainkäyttölaissa tarkoitettua perustetta valituslupahakemuksen myöntämiselle.

Mikäli korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan, kaupunginhallitus pyytää jäljempänä esitettävien perusteiden toissijaisesti valituksen hylkäämistä perusteettomana ja yhtyy hallinto-oikeuden päätökseen ja sen perusteluihin. Hallinto-oikeus on tutkinut valtuuston päätöksen lainmukaisuuden oikein ja antanut asiassa perustellun ratkaisun. Valituksessa ei ole esitetty seikkoja, joiden johdosta hallinto-oikeuden päätöstä tulisi muuttaa.

Valituksen tutkimatta jättäminen



Valittajan tulee kuntalain 90 §:n 3 momentin perusteella esittää valituksen perusteet ennen valitusajan päättymistä hallinto-oikeudelle. Kaupunginhallitus pyytää, että valituksessa korkeimmalle hallinto-oikeudelle esitetyt uudet väitteet muun muassa muiden suunnitteluratkaisujen ja runkorakenteiden vaikutuksesta rakennuksen käytönaikaisiin päästöihin ja seikoista, joilla on merkitystä arvioitaessa puurakenteisen ja kivirakenteisen rakennuksen päästöjä (valitus s. 14-15) sekä siitä, ettei märkätiloja voida rakentaa puurunkoisen talon toiseen kerrokseen (valitus s.15-16) tulee jättää tutkimatta, koska väitteet on esitetty valitusajan hallinto-oikeudelle päättymisen jälkeen.

Kaupunginhallitus pyytää valituksen tutkimatta jättämistä myös siltä osin kun se kohdistuu valtuuston päätöksen ja siihen sisältyvien kaavaratkaisujen tarkoituksenmukaisuuteen. Kunnallisvalitusta ei voi kuntalain 90 §:n 2 momentin mukaan tehdä päätöksen tarkoituksenmukaisuuteen liittyvillä perusteilla.

Vastaus valituslupahakemuksen perusteisiin ja valituksessa esitettyihin väitteisiin

Kaupunginhallitus viittaa vastauksenaan hallinto-oikeuden päätökseen ja sen perusteluihin, kaupunginvaltuuston kaavapäätökseen sekä kaupungin hallinto-oikeudelle toimittamaan lausuntoon liitteineen. Kaupunginhallitus toteaa lisäksi seuraavaa.

Asemakaavamääräysten laillisuus

Valituksen mukaan asemakaavassa ei voi antaa määräyksiä eikä kunnalla ole toimivaltaa päättää asemakaavalla rakennuksen kantavista materiaalista. Valituksessa on viitattu MRL 1, 5 ja 50 §:n säännöksiin lain yleisen tavoitteen, alueidenkäytön suunnittelun tavoitteen ja asemakaavan tarkoituksen osalta. Valituksen mukaan kaavamääräykset rakennusten sisäisistä materiaaleista eivät ole kaavan ohjausvaikutuksen kannalta tarpeellisia ja ylittävät kaavan ohjaustarkoituksen. Kaavalla ohjataan yksityiskohtaista maankäyttöä eri tarkoituksiin ja toimintojen sijoittumista.

Asemakaavoituksen tavoitteet ja asemakaavamääräysten tarpeellisuus

Kaupunginhallitus toteaa, että asemakaavan tulee täyttää laissa asetetut sisältövaatimukset. MRL 54 §:n mukaan asemakaava on laadittava siten, että luodaan edellytykset mm. terveelliselle, turvalliselle ja viihtyisälle elinympäristölle, palveluiden alueelliselle saatavuudelle ja liikenteen järjestämiselle. Kaavalla ei saa aiheuttaa maanomistajalle tai muulle oikeudenhaltijalle kohtuutonta rajoitusta tai haittaa. Kysymyksessä oleva kaava täyttää lain sisältövaatimukset eikä valituksessa ole väitettykään eikä esitetty perusteita siitä, että kaava olisi näiden vaatimusten vastainen.



Valituksessa on viitattu MRL:n yleisen tavoitteen, alueiden käytön suunnittelun tavoitteen sekä asemakaavan tarkoituksen osalta lain 1, 5 ja 50 §:n tavoitesäännöksiin, joihin ei voi vedota muutoksenhaun perusteena (hallituksen esitys 101/1998 s. 62 ja Hallberg-Haapanala ym: Maankäyttö- ja rakennuslaki 2006 s. 45, 20-21, 234). Lain 54 §:ssä säädetyt kaavan sisältövaatimukset toteuttavat näitä tavoitteita.

Voidaan kuitenkin todeta, että MRL 1 §:n mukaan lain yhtenä tavoitteena on mm. edistää ekologisesti kestävästä kehitystä. MRL 5 §:n mukaan alueiden käytön suunnittelun tavoitteena on edistää muun ohella luonnonvarojen säästeliästä käyttöä ja ympäristöhaittojen ehkäisemistä.

Myös valtioneuvoston valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita koskevan päätöksen 3.11.2008 mukaan alueidenkäytöllä edistetään elinympäristöjen ekologista kestävyttä ja luodaan edellytykset ilmastonmuutokseen sopeutumiselle. MRL 24 §:n 2 momentin mukaan alueidenkäytön suunnittelussa on huolehdittava valtakunnallisten tavoitteiden huomioon ottamisesta.

Asemakaavan tarkoituksesta säädetään MRL 50 §:ssä, jonka mukaan alueiden käytön yksityiskohtaista järjestämistä, rakentamista ja kehittämistä varten laaditaan asemakaava, jonka tarkoituksena on mm. osoittaa tarpeelliset alueet eri tarkoituksia varten ja ohjata rakentamista ja muuta maankäyttöä paikallisten olosuhteiden, kaupunki- ja maisemakuvan, hyvän rakentamistavan ja kaavan muun ohjaustavoitteen edellyttämällä tavalla. Myös lain esitöissä on todettu, että asemakaavan tarkoituksena on alueiden käytön yksityiskohtainen järjestäminen mm. rakentamista varten (Hallituksen esitys 101/1998). Asemakaavalla ohjataan siten, toisin kuin valituksessa väitetään, toimintojen sijoittamisen lisäksi rakentamista.

Kysymyksessä oleva säännös on lähinnä informatiivinen ja siinä kuvataan yleisesti suunnittelun tarkoitusta (hallituksen esitys 101/1998). Säännös ei ole asemakaavan ohjaustavoitteiden osalta tyhjentävä, vaan kaavalla voi olla myös muita tavoitteita kuin säännöksessä nimenomaisesti mainitut. Kaavan tavoitteiden määrittäminen kuuluu kunnan harkintavaltaan. Hallinto-oikeuskin on todennut, että kunnalla on MRL 54 §:n kaavan sisältövaatimusten puitteissa laaja harkintavalta päättää kaavalle asetettavista tavoitteista ja tarkoituksista.

Honkasuon asemakaavan selostuksessa on todettu, että kaavan tavoitteena on muun ohella, että alueelle syntyy persoonallinen kaupunkikylä. Alueella pyritään pitämään rakentamisesta ja asumisesta aiheutuvat hiilidioksidipäästöt matalalla tasolla ja osaltaan tukemaan niitä toimintatapojen muutoksia, joita tarvitaan ilmastonmuutoksen



torjumiseksi. Korttelirakenteen muotoilu ovat ohjanneet tavoitteet suotuisan pienilmaston luomisesta ja passiivisen aurinkoenergian hyödyntämisestä. Asemakaavan kuvauksessa on todettu, että Honkasuo varataan puurakentamiselle. Kaavaselostuksesta ilmenevät kaavan tavoitteet ovat siten MRL 1, 5, 24 ja 50 §:n mukaisia.

Kyseiset asemakaavan määräykset puurakentamisesta koskevat periaatetta alueen rakentamistavassa. MRL 55 §:n 1 momentin 5 kohdan mukaan asemakaavassa osoitetaan muun ohella tarvittaessa rakentamistapaa koskevat periaatteet. Lain esitöiden mukaan säännös ei ole tyhjentävä eikä siinä oteta kantaa asemakaavan tarkkuuteen. Kaavan tarkkuus määräytyy kaavan tarkoituksen ja sisältövaatimusten mukaan (HE 101/1998). Myös asemakaavaan liittyvissä rakentamistapaohjeissa voidaan tarkasti määritellä rakentamisessa käytettävät materiaalit. Rakentamistapaohjeet voidaan antaa kaavasta erillisenä päätöksenä, kuten valituksessa esitetään, mutta rakentamistapaa koskevat periaatteet voidaan, kuten MRL 55 §:ssä nimenomaisesti todetaan, antaa itse asemakaavassa sitovina määräyksinä.

Lisäksi MRL 57 §:ssä todetaan, että asemakaavassa voidaan antaa määräyksiä, joita kaavan tarkoitus ja sen sisällölle asetettavat vaatimukset huomioon ottaen tarvitaan asemakaava-aluetta rakennettaessa tai muutoin käytettäessä. Asemakaavamääräykset voivat muun ohessa koskea haitallisten ympäristövaikutusten estämistä tai rajoittamista. Kyseinen säännös on tarkoitettu joustavaksi ja siinä mainitut tarkoitukset, joita varten määräyksiä voidaan antaa, ovat esimerkkejä. Säännöksen tarkoituksena on selkiyttää mahdollisuutta antaa uudentyypisiä kaavamääräyksiä (hallituksen esitys 101/1998). Tämäkään säännös ei siten ole tyhjentävä, vaan kunnalla on harkintavalta antaa erityyppisiä kaavamääräyksiä erilaisia kaavan tavoitteita varten.

Kysymyksessä olevassa kaavassa on annettu rakennusmateriaaleja koskevia kaavamääräyksiä, jotka ovat tarpeellisia, kaavan sisältövaatimukset huomioon ottaen, kaava-aluetta rakennettaessa edellä todettua kaavaselostuksessa mainittua tarkoitusta varten. Määräysten tavoitteen voidaan katsoa vastaavan muun muassa laissa esimerkkinä mainittua haitallisten ympäristövaikutusten estämistä tai rajoittamista.

MRL 55 ja 57 §:n säännöksissä ei ole, toisin kuin valituksessa väitetään, määritelty, että rakentamistapaa koskevien määräysten tulee koskea vain rakennusten ulkoasua tai muuta ulospäin näkyvää osaa.

Hallinto-oikeuskin on todennut, että kysymyksessä olevat asema-kaavamääräykset osoittavat rakentamistapaa. Kun asemakaavan



yhtenä tavoitteena on toteuttaa Honkasuo puurakentamisalueena, ovat asemakaavamääräykset hallinto-oikeuden mukaan tarpeen aluetta rakennettaessa.

Myös ympäristöministeriön ohjeessa "Asemakaavamerkinnot ja -määräykset 2003" s. 104-105 mainitaan, että asemakaavassa voidaan antaa rakentamistapaa ja rakennusmateriaaleja koskevia määräyksiä.

Valituksessa on viitattu MRL 50 §:ään, jonka mukaan asemakaavan eräänä tavoitteena on ohjata rakentamista hyvän rakentamistavan edellyttämällä tavalla. Tältä osin voidaan todeta, että kysymyksessä olevia asemakaavamääräyksiä ei ole perusteltu nimenomaisesti hyvällä rakentamistavalla eikä hallinto-oikeus ole todetessaan kaavamääräysten osoittavan rakentamistapaa tarkoittanut MRL 50 §:ssä mainittua hyvää rakentamistapaa. Kuten jäljempänä todetaan, sekä kivi- että puurakentaminen voidaan toteuttaa hyvän rakentamistavan mukaisesti.

Rakennusmateriaaleja koskevat kaavamääräykset ovat siten MRL 57 §:ssä tarkoitettulla tavalla tarpeellisia eivätkä ne ylitä valituksessa väitetyllä tavalla asemakaavalle asetettavaa ohjaustarkoitusta. Kuten hallinto-oikeus on todennut, valtuusto on hyväksyessään kyseiset asemakaavamääräykset toiminut sille asiassa kuuluvan harkintavallan puitteissa.

Rakennusluvan yhteydessä ratkaistavat asiat

Valituksessa on todettu, että rakennusmateriaaleista päättäminen kuuluu rakentajalle. Rakentajalla on vapaus valita mistä lain ja rakennusmääräysten vaatimusten täyttävästä tyyppihyväksytyistä materiaalista rakennus rakennetaan. Edes rakennuslupaviranomainen ei voi määrätä käyttämään vain tiettyä rakennusmateriaalia. Kaavassa ei voida antaa määräyksiä Suomen rakennusmääräyskokoelman määräyksissä säännellyistä asioista, kuten rakentajan oikeudesta valita materiaalit ja rakennusten energiatehokkuudesta.

Kaupunginhallitus toteaa, että valituksessa esitetyt väitteet ovat harhaanjohtavia ja virheellisiä. Kuten edellä on todettu, kunnan toimivalta antaa asemakaavassa määräyksiä rakennusmateriaaleista perustuu mm. MRL 55 ja 57 §:iin.

MRL 58 §:n mukaan asemakaavan oikeusvaikutuksena on, että rakennusta ei saa rakentaa vastoin asemakaavaa. Asemakaava-alueelle ei saa myöskään sijoittaa toimintoja, jotka ovat haitallisten ympäristövaikutusten estämistä ja rajoittamista koskevien asemakaavamääräysten vastaisia. MRL 135 §:n mukaan rakennusluvan edellytyksenä asemakaava-alueella on, että



rakennushanke on voimassa olevan asemakaavan mukainen. Rakennuslupaviranomaisen velvollisuutena on mm. maankäyttö- ja rakennusasetuksen 4 §:n mukaan valvoa kaavojen noudattamista.

Kun asemakaava sisältää määräyksen käytettävästä rakennusmateriaalista, tulee rakentamista koskeva rakennuslupahakemus rakennussuunnitelmineen olla asemakaavan mukainen. Rakennuslupaviranomainen valvoo, että rakennuslupahakemus ja sen perusteella myönnettävä rakennuslupa täyttävät asemakaavan määräykset rakennusmateriaalin käytöstä. Rakennusvalvontaviranomainen voi määrätä käyttämään kaavan mukaista rakennusmateriaalia, toisin kuin valittajat väittävät. Rakentajalla ei ole oikeutta valita toista materiaalia, vaikka vaihtoehtoinen materiaali täyttäisi lain ja Suomen rakentamismääräyskokoelman määräysten vaatimukset. MRL:ssa, MRA:ssa tai Suomen rakentamismääräyskokoelmassa ei ole määräyksiä siitä, mitä materiaalia rakentamisessa tulee käyttää. Kaavamääräyksissä edellytetty puu ja massiivipuu täyttävät lainsäädännön ja määräysten rakennusmateriaalille asettamat vaatimukset.

Kuten hallinto-oikeus on päätöksessään katsonut, kyseiset määräykset eivät koske sellaisia rakentamisen yksityiskohtia, joista määrätään rakennusluvassa. Puurakenteista rakentamista koskevat määräykset eivät lisäksi merkitse, että puun tulee olla yksinomainen rakennusmateriaali. Asemakaavamääräys, jonka mukaan rakennusten tulee olla puurakenteisia ja julkisivumateriaalina on käytettävä puuta edellyttää, että puisen julkisivun lisäksi rakennusten kantavat rakenteet ovat pääosin puuta. Asemakaavassa ei ole mm. määräyksiä rakennusten perustamistavasta eikä perustusten ja välipohjien materiaalista.

Valittajan viittaaman MRA 55 §:n säännöksiä rakennuksen ekologisesta kestävydestä ja rakennusmateriaalien ympäristörasituksesta ei sovelleta asetuksen perustelumui-
stion mukaan yksittäisessä lupaharkinnassa eikä yksittäisen lupahakemuksen yhteydessä ole välttämätöntä selvittää kaikilta osin materiaalien elinkaaren aikaisia ympäristövaikutuksia. Asetus vaatii ympäristörasituksen selvittämistä rakennuksen suunnittelussa tarpeen mukaan.

Valituksessa on edelleen katsottu, että kaava-alue on osin pehmeikköä, joka edellyttää paaluttamista, minkä johdosta suurin osa rakennuksista perustettaneen ryömintätilallisella alapohjalla eli ns. rossipohjalla. Energiatehokkaissa rakennuksissa puurakenteisen rossipohjan kosteusrasitus on korkea ja ne ovat kosteusteknisesti riskirakenteita.



Vastoin kuin valittaja väittää, kaava mahdollistaa täysin turvallisten rakenteiden käyttämisen. Pehmeikköalueille ei rakenneta asuinrakennuksia ennen maaperän esirakentamista rakennuskelpoiseksi. Kaava ei määrää rakennuksiin ns. rossipohjia. Kaavamääräys puurakentamisesta ei estä rakentamista rakennuksiin esimerkiksi kiviaineisia perustuksia ja kellareita. Myös välipohjarakenteissa voidaan käyttää puu-betoni-liittorakenteita, esimerkiksi valittajan mainitseman poikkeuksellisen hyvän ääneneristyksen saavuttamiseksi, eikä kaavamääräys pakota valittajan väittämällä tavalla erittäin monimutkaisten ja kalliiden ratkaisujen käyttöön.

Valituksessa on uutena väitteenä esitetty, että puurunkoiseen taloon ei voi toteuttaa kivirakenteisia märkätiloja toiseen kerrokseen. Kaupunginhallitus toteaa, että RT-kortisto (Rakennustieto Oy:n julkaisema kestävä rakentamisen laatujärjestelmä ja tieto-pankki) esittää hyvän rakentamisen rakenneratkaisuja puutalojen märkätiloihin, myös puukerrostaloihin. Toisen kerroksen märkätilojen rakenne perustuu useimmiten liittorakenteeseen, jossa yhdistetään betonilaatta puurunkoon. Kaavamääräys puurakenteisista rakennuksista ei estä tai rajoita tätä käytäntöä.

Lisäksi todettakoon, että Helsingin kaupunki omistaa kaavoitettavan alueen. Kaavaehdotuksen nähtävillä olon jälkeen Helsingin kaupunki on yhteistyössä Aalto-yliopiston ja Culminatumin kanssa järjestänyt tontinvarauskilpailun teemalla Honkasuon ekotehokas kaupunkikylä. Sillä varmistettiin kaavan tavoitteiden mukaisen rakentamisen toteutuskelpoisuus ja korkea laatutaso. Ekokriteerit laadittiin Aaltoyliopistossa. Kilpailun tulosten perusteella katsottiin perustelluksi laajentaa kaavan puurakentamismääräys koskemaan koko aluetta. Massiivipuorakentamissäännös koskee 12 erillispientalotonttia, joihin kilpailulla saatiin hyvä ja toteuttamiskelpoinen suunnitteluratkaisu. Voittajaryhmien suunnittelijat suunnittelivat kaavamääräysten perusteella samalle tontille erittäin laadukkaita ja ratkaisuiltaan suuresti toisistaan poikkeavia ehdotuksia, joten suunnittelijoiden riittävien vapauksien voidaan katsoa toteutuvan.

Hallinto-oikeus on siten asianmukaisesti todennut, että asiassa ei ole perusteita katsoa, että rakentamista ei olisi mahdollista toteuttaa niin, että se täyttää asemakaavan sisältövaatimukset ekologisuuden, terveellisyyden ja turvallisuuden osalta. Hallinto-oikeus on myös oikein katsonut, että arvioitaessa asemakaavan sisältövaatimusten toteutumista otetaan säädetyllä tavalla huomioon myös maanomistajan asema.

Oikeuskäytäntö ja valitusluvan edellytysten täytyminen



Valituslupahakemuksessa ei ole, kuten edellä on todettu, esitetty lainsoveltamiseen liittyvää perustetta saattaa asiaa KHO:n ratkaistavaksi. Myöskään perustetta myöntää valituslupaa oikeuskäytännön yhtenäisyyden vuoksi ei asiassa ole. Oikeuskäytännössä ei ole annettu ristiriitaisia ratkaisuja rakennusmateriaaleja koskevien asemakaavamääräysten osalta.

Valittajat ovat viitanneet ratkaisuun KHO 16.6.1976/2500, jonka mukaan sisäasianministeriö on jättänyt vahvistamatta määräyksen, jonka mukaan korttelialueilla oli noudatettava yhtenäistä istutus- ja pihasuunnitelmaa sekä väri- ja materiaalisuunnitelmaa. Valituksessa ei ole tuotu esiin, millä perusteella kyseiset määräykset on jätetty vahvistamatta. Kyseinen ratkaisu on myös vanha ja se on annettu aikaisemmin voimassa olleen rakennuslain aikana. KHO ei ole myöskään julkaissut ratkaisuaan vuoden 1976 vuosikirjassaan. KHO on kuitenkin valittajan viittaamalla ratkaisulla 10.6.1986 taltio 2667 linjannut, että asemakaavalla voidaan antaa rakennusten julkisivumateriaalia koskevia määräyksiä.

KHO on antanut Myllypuron puisen kaupunkikylän asemakaavaa (valtuusto 15.2.2006 § 56) koskevan päätöksen 16.10.2007 (taltionro 2646). Asemakaavan mukaan rakennettavat pientalot tulee olla puurakenteisia, rakennusten kantava runko ja välipohjat tulee rakentaa pääosin puusta ja julkisivumateriaalina on käytettävä puuta. Asemakaavasta ei valitettu rakennusmateriaalia koskevien kaavamääräysten osalta eivätkä kaavan laillisuutta valvovat viranomaiset käyttäneet näiltä osin MRL 191 §:n mukaista valitusoikeuttaan.

Kuten jäljempänä todetaan, on myös yleistä, että asemakaavassa määrätään rakentamaan kivitaloja tai kaavassa käytetään määräystä, joka edellyttää, että rakennuksen julkisivujen tulee olla paikallamuurattuja, mikä vaikuttaa myös runkomateriaalin määräytymiseen kivirakenteiseksi. On siten vakiintuneen käytännön mukaista, että asemakaavassa annetaan rakennuksen runkomateriaalia koskevia määräyksiä.

Ekologiset näkökohdat

Valituksen mukaan kaavamääräyksiä on perusteltu sillä, että puu on ilmaston lämpenemisen ehkäisemisen kannalta paras rakennusmateriaali ja betonielementin valmistus kuormittaa ilmastoa moninkertaisesti verrattuna puurakenteeseen. Valituksessa on viitattu Sitran tutkimukseen, jonka mukaan betonirakentamisen ja puurakentamisen aiheuttamassa ympäristörasituksessa ei ole eroa rakennuksen koko elinkaaren ajalta tarkasteltuna. Asiassa on jätetty huomioimatta rakennuksen purkamisen ja siten



rakennusmateriaalijätteen aiheuttama rasitus. MRA 55 § edellyttää materiaalien aiheuttaman rakennuksen elinkaaren aikaisen ympäristörasituksen selvittämistä.

Kaupunginhallitus toteaa, että kaavaselostuksen mukaan kaava-alueen alueelliset ilmastovaikutukset pyritään pitämään pieninä. Rakentaminen itsessään on merkittävä kasvihuonepäästöjen tuottaja. Rakennettaessa puusta estetään puun sisältämää hiiltä vapautumista ilmakehään.

Vastoin valittajan näkemystä on Honkasuon asemakaavan määräys puurakentamisesta ekologisesti perusteltu. Keskeisin ekologinen perustelu liittyy puurakentamisen ilmastonmuutosta hillitseviin ominaisuuksiin. Puurakentamisen ja puurakennusten koko elinkaaren aikaiset ilmastopäästöt ovat betonirakentamista alhaisemmat. Tämä ilmenee mm. valittajan viittaamasta selvityksestä (Pasanen, Korteniemi ja Sipari 2011: Passiivitaso asuinkerrostalon elinkaaren hiilijalanjälki. Tapaustutkimus kerrostalon ilmastovaikutuksista. Sitran selvityksiä 63. 34 s).

Valittaja käyttää viitteenä tapaustutkimusta yhden passiivitaso puuhybridikerrostalon elinkaaren hiilijalanjäljestä verrattuna vastaavaan betonielementtitaloon. Tutkimuksessa todetaan, että tuloksia ei voi suoraan yleistää eri toteutustavoille tai rakenteille.

Betonirakenne on erittäin päästöintensiivinen valmistusvaiheessa. Kivirakenteiden tekniset ominaisuudet voivat vähentää rakennuksen käytönajan päästöjä siten, että sadan vuoden aikana ero puurakentamisen päästöihin pienenee, mutta säilyy yhä puurakentamisen hyväksi.

Ilmastonmuutoksen hillinnän näkökulmasta puurakentamisen keskeinen etu betonirakentamiseen nähden liittyy rakentamisen aikaisiin päästöihin. Puurakentamisen rakentamisen aikaiset päästöt ovat huomattavasti betonirakentamisesta pienemmät, mikä johtuu ennen kaikkea puurakentamisen pienemmästä massasta. Kun tarkastelu laajennetaan huomioimaan rakennusmateriaaliin sitoutunut hiili, muuttuu puurakentaminen betonirakentamiseen verrattuna ilmastonäkökulmasta entistä paremmaksi. Kuten valittajan esittämässä selvityksessä todetaan, sitoo puurakentaminen kaiken puun sisältämän hiilen ja estää tätä vapautumasta ilmakehään koko rakennuksen elinkaaren ajan. Hiilivarasto on olemassa vähintään niin kauan kunnes puurakennus puretaan, tällöin puuosat voidaan joko käyttää uudestaan rakentamiseen tai polttaa energiaksi. Poltettaessa puun sisältämä hiilidioksidi vapautuu ilmakehään, mutta olennaista on huomata, että tällöin puu korvaa käytännössä fossiilisten polttoaineiden käyttöä ja puun polton netto ilmastovaikutus on nolla tai lähellä sitä. Tämä ilmenee mm. Motivan selvityksestä (Bioenergia 2012).



Pieniin rakentamisen aikaisiin ilmastopäästöihin pyrkiminen on nykyisten yhteiskunnallisten päästövähennystavoitteiden näkökulmasta erittäin tärkeää. Tämä on todettu, mm. selvityksessä Jorma Julin ym. 2010: Puurakentamisen edistäminen kansainvälisesti ilmastopoliittisin perustein (Ulkoasianministeriö. Työryhmän raportti). Koko rakennusten elinkaarta tarkasteltaessa rakennusvaihe muodostaa merkittävän "hiilipiikin" (Jukka Heinonen 2012 : Vähentääkö tiivis kaupunkirakenne hiilidioksidipäästöjä). Tavoiteltaessa ilmastopäästöjen lasku-uraa, tulee erityisesti huomioida lähitulevaisuuden keinot vähähiiliseen yhteiskuntaan siirtymiseksi. Rakentamisen aikaisiin ilmastopäästöihin puuttuminen on yksi kaupunkien ja kuntien tärkeimmistä keinoista. Helsingin kaupunki on sitoutunut pienentämään hiilidioksidipäästöjään 20 % vuoteen 2020 mennessä, vertailukohtana ollessa vuoden 1990 hiilidioksidipäästöt.

Koko elinkaaren aikaiseen rakennusten tarkasteluun liittyy lisäksi suuria epävarmuuksia energiantuotantotapojen muuttuessa vähähiiliseksi. Esimerkiksi Helsingin kaupungin tavoitteena on olla hiilineutraali kaupunki alle 40 vuoden päästä (Helsingin kaupunki 2012: Helsingin kaupungin ympäristöpolitiikka), jolloin myös energiantuotantojärjestelmän tulee olla merkittävästi vähähiilisempi kuin nykyisin. Tällöin rakentamisen aikaiset päästöt nousevat entistä merkittäväksi osaksi rakennuksen koko elinkaaren aikaisia ilmastopäästöjä, kuten myös valittajan käyttämässä selvityksessä on todettu (Pasanen, Korteniemi & Sipari 2011).

Puu on myös uusiutuva rakennusmateriaali, joka edistää luonnonvarojen säästeliästä käyttöä.

Myös VTT:n selvityksissä Potential impact of wood building on GHG emissions (Antti Ruuska, Tarja Häkkinen 2012) on mm. todettu, että puurakentamisen yleistyminen vähentää kasvihuonepäästöjä huomattavasti. Myös Suomen ympäristökeskuksen raportti 16/2011: Materiaalinäkökulma rakennusten ympäristöarvioinnissa tukee edellä esitettyjä perusteita.

Valituksessa on uusina väitteinä esitetty, että muilla suunnitteluratkaisuilla on moninkertainen vaikutus rakennuksen käytönaikaisiin päästöihin rakennuksen runkomateriaaliin verrattuna ja että runkorakenteista muodostuu niin vähäinen osa päästöistä, että niillä ei ole käytön aikana merkitystä. Valituksessa on lisäksi todettu, että Sitran selvityksessä ei ole otettu huomioon valituksessa lueteltuja eri seikkoja, joilla on merkitystä arvioitaessa puurakenteisen ja kivirakenteisen rakennuksen päästöjä.

Kaupunginhallitus tältä osin toteaa, että asemakaavan puurakentamismääräysten kirjattuna tavoitteena on erityisesti



rakennusaikaisten hiilidioksidipäästöjen määrän vähentäminen. Kun rakennetaan matalaenergiarakentamisen periaatteella, rakentamisaikaisten päästöjen rajoittamisen merkitys ilmaston lämpenemisen ehkäisyssä korostuu.

Edellä mainittuihin puurakentamisen ominaisuuksia ja ilmastomuutoksen hillintää koskeviin näkökulmiin vedoten kaupunginhallitus toteaa, että puurakentamisen edellyttämiselle Honkasuon asemakaavoituksessa on, vastoin kuin valittaja väittää, vahvat ekologiset perustelut. Myös näillä perusteilla asemakaavamääräykset ovat tarpeellisia ja lain mukaisia.

Kaupunginhallitus yhtyy lisäksi hallinto-oikeuden päätöksen perusteluihin, joiden mukaan selostuksessa esitettyä vertailua puu- ja betonirakentamisen ilmastovaikutuksista on pidettävä kaavoittajan näkemyksenä, ei kaavan perustana olevana MRL 9 §:n mukaisena selvityksenä, josta on välttämättä seurannut, että kaavaan on tullut ottaa kyseiset asemakaavamääräykset. Itse kaavaselostus ei voi myöskään olla muutoksenhaun kohteena (HE 101/1998, MRL 55 §:n perustelut).

Kaupunginhallitus kuitenkin toteaa, että kaava täyttää myös MRL 9 §:n ja MRA 1 §:n vaatimukset kaavan perustumisesta riittäviin tutkimuksiin ja selvityksiin.

Kaavamääräyksen EU-oikeuden vastaisuus

Valituksen mukaan asemakaavamääräys, joka estää muiden rakennusmateriaalien kuin puun (betonin ja teräksen) käytön asuntorakentamiseen, rajoittaa puun kanssa kilpailevien rakennusmateriaalien tuontia ja niiden käyttöä Suomessa. Asemakaavamääräys on EU-oikeuden vastainen. Kaavamääräys suosii kotimaista puurakentamista ja syrjii kotimaisia ja Suomeen tuotavia muita rakennusmateriaaleja. Kaavamääräys on puun kassa kilpailevien muiden rakennusmateriaalien tuonnin määrällistä rajoitusta vaikutuksiltaan vastaava toimenpide, jolla on vaikutusta jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Toimenpidettä ei voida oikeuttaa energiatehokkuudella ja muilla ekologisilla näkökohdilla. Valittaja on pyytänyt korkeinta hallinto-oikeutta tekemään Euroopan unionin tuomioistuimelle ennakkoratkaisupyynnön asiasta.

Kaupunginhallitus toteaa, että kysymyksessä olevalla rakennusmateriaalia koskevalla kaavamääräyksellä ei suosita tai syrjitä mitään tiettyä materiaalia, vaan asiassa on ratkaisevaa edellä mainitut kaavan tavoitteet ja rakentamisen luonne. Kaavan tavoitteena eivät ole valittajan väittämällä tavalla kilpailu-, työllisyys- tms. näkökohdat.



On huomattava, että valtaosa Helsingin kaupungin asuntorakentamisesta on betonirakentamista ja muuta kivirakentamista. Kaavassa voi olla myös erikseen määrätty rakentamaan kivitaloja. Tästä on esimerkkinä Helsingissä mm. Alppikylän asemakaava vuodelta 2006 ja Ormuspellon asemakaava vuodelta 2007.

Hyvin yleisesti käytetään asemakaavamääräystä, joka edellyttää, että rakennuksen julkisivujen tulee olla paikalla muurattuja. Määräys ei vaikuta vain kaupunkikuvassa näkyvään pintamateriaaliin, vaan samalla myös runkomateriaali määräytyy kivirakenteiseksi. Tämä määräys sisältyy mm. kahteen viimeisimpään asemakaavaan Kaarelan alueella, Honkasuon naapurustossa; Malminkartanon Luutnantinpolun alueen asemakaavaan (kaupunginvaltuusto 24.10.2012) ja Kuninkaantammen keskustan asemakaavaehdotukseen (kaupunkisuunnittelulautakunta 11.9.2012).

Kuten edellä on todettu, kaavamääräys puurakentamisesta ei estä rakentamista rakennuksiin mm. kiviaineisia perustuksia ja kellareita. Myös välipohjarakenteissa voidaan käyttää puu-betoni-liittorakenteita.

Kilpailuvirasto on päätöksessään 22.12.2006 Tuki puun käytölle ja puurakentamiselle (Dnro 1014/61/2005), jonka yhteydessä on arvioitu Helsingin Myllypuron puurakenteisten pientalojen rakentamista koskenutta asemakaavoitusta, katsonut, ettei kaupungin menettely ole merkinnyt minkään rakennusmateriaalin täydellistä poissulkemista edes pientalojen osalta. Asemakaavan mukaan rakennusten tulee olla puurakenteisia. Rakennusten kantava runko ja välipohjat tulee rakentaa pääosin puusta. Julkisivumateriaalina on käytettävä puuta. KHO on antanut Myllypuron puisen kaupunkikylän asemakaavaa (valtuusto 15.2.2006 § 56) koskevan päätöksen 16.10.2007 (taltionro 2646). Valituksissa ei vedottu kaavamääräysten laillisuuteen, vaan muun ohella osin riittämättömään rakentamisen ohjaukseen.

Kysymyksessä olevan Honkasuon asemakaavan rakennusmateriaalia koskeva kaavamääräys ei merkitse edellä todetuin tavoin minkään rakennusmateriaalin sulkeutumista kokonaan kyseisen kaavan, kaupungin tai kaupunginosan kaavoituksen ulkopuolelle eikä sillä syrjitä betoni-, kivi- tai teräsrakentamista. Määräys ei rajoita miltään osin puun kanssa kilpailevien tai minkään rakennusmateriaalien tuontia ja käyttöä Suomessa eikä kysymys ole valituksessa viitatusta kielletystä jäsenvaltioiden välisestä tuonnin määrällisestä rajoituksesta tai vaikutuksiltaan vastaavasta toimenpiteestä.

Kuten hallinto-oikeuskin on todennut, asiassa ei ole sellaista yhteisön oikeuden tulkintaa koskevaa kysymystä, jossa olisi syytä pyytää ennakkoratkaisua EU:n tuomioistuimelta.



Yhteenveto

Kaupunginhallitus toteaa yhteenvetona, että hallinto-oikeus on arvioinut valtuuston päätöksen laillisuuden oikein ja antanut asiassa perustellun ratkaisun.

Valituslupahakemuksessa ei ole esitetty hallintolainkäyttölaissa tarkoitettua lainsoveltamiseen muissa samankaltaisissa tapauksissa, oikeuskäytännön yhtenäisyyteen tai päätöksen ilmeiseen virheellisyyteen liittyvää erityistä perustetta valituslupahakemuksen myöntämiselle. Valitusluvan myöntämiselle ei ole myöskään muuta painavaa syytä.

Asemakaava ei ole maankäyttö- ja rakennuslain tai muunkaan lain vastainen.

Kaupunginhallitus pyytää siten valituslupahakemuksen ja valituksen hylkäämistä ja valitusperusteiden tutkimatta jättämistä edellä mainituilta osin.

19.11.2012 Lausunto annettu

Lisätiedot

Kaisu Tähtinen, johtava kaupunginasiainmies, puhelin: 310 36555
kaisu.tahtinen(a)hel.fi

Kaupunginhallitus 03.12.2012 § 1362

HEL 2012-014151 T 03 01 01

Päätös

Kaupunginhallitus päätti antaa asiasta Helsingin hallinto-oikeudelle seuraavan lausunnon.

Kaupunginvaltuusto on 29.8.2012 (§ 240) hyväksynyt 33. kaupunginosan (Kaarela, Malminkartano) kortteleiden nro 33350–33376 sekä katu-, puisto- ja lähivirkistysalueiden asemakaavan 11.12.2008 päivätyn ja 15.5.2012 muutetun piirustuksen nro 11870 mukaisena.

***** ja Betoniteollisuus ry ovat tehneet 8.10.2012 valituksen valtuuston päätöksestä Helsingin hallinto-oikeudelle.

Valituksen keskeinen sisältö

Valituksessa on pyydetty hallinto-oikeutta kumoamaan kortteleita nro 33350–33379 ym. koskevan asemakaavan AO- ja AO1-kortteleihin liittyvän kaavamääräyksen, siltä osin kuin kaavamääräyksessä määrätään, että rakennusten tulee olla puurakenteisia sekä



kumoamaan AO-1-kortteleita koskevan kaavamääräyksen, jonka mukaan rakennusten tulee olla massiivihirrestä rakennettuja.

Valituksen perusteina on todettu, että asemakaavassa ei voida antaa määräyksiä rakennusten rakennusmateriaalista eikä asemakaavaviranomaisen toimivaltaan kuulu antaa määräyksiä rakennusten kantavien rakenteiden materiaalista. Kaavamääräykset, joiden mukaan rakennuksen kantavien rakenteiden materiaalina on käytettävä puuta ja massiivihirttä, ovat maankäyttö- ja rakennuslain (MRL) 50 §:n ja 54 §:n 2 momentin vastaisia. Kaavamääräykset rakennusten sisäisistä materiaaleista eivät ole maankäytön suunnittelun ja kaavajärjestelmän ohjausvaikutuksen kannalta tarpeellisia (MRL 57 §).

Valituksen mukaan rakentamismääräyskokoelmassa ei ole määräyksiä siitä, mitä materiaaleja on käytettävä, vaan määräykset ovat lähtökohdiltaan materiaalineutraaleja. Rakentamismateriaaleista päättäminen kuuluu rakentajalle, edes rakennuslupaviranomainen ei voi määrätä käyttämään vain tiettyä rakennusmateriaalia.

Asemakaavamääräyksiä on perusteltu sillä, että puu on ilmaston lämpenemisen ehkäisemisen kannalta paras rakennusmateriaali ja että betonielementin valmistus kuormittaa ilmastoa moninkertaisesti verrattuna puurakenteeseen. Kaavassa on korostettu rakentamisen ja käytön aikaista ympäristörasitusta, mutta jätetty huomiotta rakennuksen purkamisen ja siten rakennusmateriaalijätteen aiheuttama rasitus.

Asemakaavamääräys, joka estää muiden rakennusmateriaalien kuin puun käytön asuntorakentamiseen, rajoittaa puun kanssa kilpailevien rakennusmateriaalien tuontia. Asemakaavamääräys on EU-oikeuden vastainen.

Valitusoikeus ja määräajan noudattaminen

Maankäyttö- ja rakennuslain (MRL) 188 §:n 1 momentin mukaan muutosta asemakaavan hyväksymistä koskevaan päätökseen haetaan siten kuin kuntalaissa säädetään. Kuntalain 92 §:n mukaan valitusoikeus on sillä, johon päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa (asianosainen) sekä kunnan jäsenellä. MRL 191 §:n 2 momentin mukaan rekisteröidyllä paikallisella tai alueellisella yhteisöllä on lisäksi toimialaansa kuuluvissa asioissa toimialueellaan oikeus valittaa kaavan hyväksymistä koskevasta päätöksestä.

Betoniteollisuus ry:n kotipaikka on Helsinki. Yhdistyksen tarkoituksena on sääntöjen mukaan mm. parantaa jäsentensä yleisiä



elinkeinopoliittisia toimintaedellytyksiä ja edistää betonirakentamista Suomessa. Muutoksenhakijalla on asiassa valitusoikeus.

Olli Hämäläinen on ilmoittanut kotipaikakseen Helsingin ja hänellä on tämän perusteella asiassa valitusoikeus.

Kuntalain 93 §:n mukaan valitus on tehtävä 30 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaannista. MRL 188 §:n 5 momentin mukaan kaavan hyväksymistä koskevan päätöksen katsotaan tulleen asianosaisten tietoon silloin, kun päätös on kuntalain 63 §:n mukaisesti asetettu yleisesti nähtäville.

Kaupunginvaltuuston 29.8.2012 päivätty pöytäkirja on pidetty yleisesti nähtävänä 7.9.2012. Valitus on toimitettu hallinto-oikeudelle 8.10.2012. Valitus on siten tehty määräajassa.

Lausunto valituksen johdosta

Valituksen hylkääminen ja tutkimatta jättäminen

Kaupunginhallitus pyytää jäljempänä esitettävien perustein valituksen hylkäämistä. Kaupunginvaltuuston päätös ei ole syntynyt MRL:n asemakaavaa koskevien sisältövaatimusten tai menettelysäännösten vastaisesti. Kaava perustuu lain edellyttämiin riittäviin tutkimuksiin ja selvityksiin. Päätös on muiltakin osin lain mukainen.

Valituksessa on pyydetty hallinto-oikeutta kumoamaan kortteleita nro 33350–33379 ym. koskevan asemakaavan AO- ja AO1-kortteleihin liittyvän kaavamääräyksen, siltä osin kuin kaavamääräyksessä määrätään, että rakennusten tulee olla puurakenteisia sekä kumoamaan AO-1-kortteleita koskevan kaavamääräyksen, jonka mukaan rakennusten tulee olla massiivihirrestä rakennettuja. Kaupunginhallitus pyytää valituksen tutkimatta jättämistä kortteleiden nro 33377, 33378 ja 33379 osalta, koska asemakaava ei koske näitä kortteleita sekä kortteleita AO-1 koskevien kaavamääräysten osalta, koska asemakaava ei sisällä AO-1-korttelialueita.

Valitus kohdistuu valmisteilla olleeseen asemakaavaehdotukseen ja sen mukaiseen erillispientaloja koskevaan määräykseen. Asemakaavaehdotusta on muutettu lausuntojen johdosta ennen kaavan hyväksymistä. Kaavaehdotuksen AO1-korttelialueet on muutettu kaavassa AO-korttelialueeksi (erillispientalojen korttelialue).

Kaupunginhallitus katsoo, että valitus ei koske muita asemakaavaan sisältyviä korttelialueita kuin AO-korttelialueita (erillispientalojen alue). Lausunnossa lausutaan valituksen johdosta vain siltä osin, kun valitus kohdistuu asemakaavaan sisältyviin AO-korttelialueisiin.



Kaupunginhallitus pyytää lisäksi valituksen tutkimatta jättämistä siltä osin, kun se kohdistuu päätöksen ja siihen sisältyvien kaavaratkaisujen tarkoituksenmukaisuuteen.

Koska kysymys on MRL 188 §:n 2 momentissa tarkoitettua asuntorakentamisen kannalta ja muuten yhteiskunnallisesti merkittäväksi katsottavasta asemakaavasta, kaupunginhallitus pyytää valituksen käsittelemistä kiireellisenä.

Asemakaavamääräysten laillisuus

Valituksen mukaan asemakaavassa ei voi antaa määräyksiä rakennuksen rakennusmateriaalista. Valituksessa on viitattu MRL 1, 5 ja 50 §:n säännöksiin lain yleisen tavoitteen, alueidenkäytön suunnittelun tavoitteen ja asemakaavan tarkoituksen osalta. Valituksen mukaan kaavamääräykset rakennusten sisäisistä materiaaleista eivät ole kaavan ohjausvaikutuksen kannalta tarpeellisia ja ylittävät kaavalle asetettavan ohjaustarkoituksen. Valituksessa on todettu, että kaavalla ohjataan yksityiskohtaista maankäyttöä eri tarkoituksiin ja toimintojen sijoittumista, ei rakennuksen rakentamista yksityiskohdittain ja siinä käytettäviä sisäisiä materiaaleja ja runkomateriaaleja. Asemakaavamääräyksillä tulee olla maankäytöllinen perusta. Valituksen tueksi on vedottu OTT Olavi Syrjäsen lausuntoon.

Asemakaavoituksen tavoitteet ja sisältö sekä asemakaavamääräysten tarpeellisuus

Kaupunginhallitus toteaa, että asemakaavan tulee täyttää laissa asetetut sisältövaatimukset. MRL 54 §:n mukaan asemakaava on laadittava siten, että luodaan edellytykset mm. terveelliselle, turvalliselle ja viihtyisälle elinympäristölle, palveluiden alueelliselle saatavuudelle ja liikenteen järjestämiselle. Kaavalla ei saa aiheuttaa maanomistajalle tai muulle oikeudenhaltijalle kohtuutonta rajoitusta tai haittaa. Kysymyksessä oleva kaava täyttää lain sisältövaatimukset eikä valituksessa ole nimenomaisesti väitettykään kaavan olevan näiden vaatimusten vastainen.

Valituksessa on viitattu MRL:n yleisen tavoitteen, alueiden käytön suunnittelun tavoitteen sekä asemakaavan tarkoituksen osalta lain 1, 5 ja 50 §:n tavoitesäännöksiin, joihin ei voi vedota muutoksenhaun perusteena (hallituksen esitys 101/1998 s. 62 ja Hallberg-Haapanala ym: Maankäyttö- ja rakennuslaki 2006 s. 45, 20–21, 234).

Voidaan kuitenkin todeta, että MRL 1 §:n mukaan lain yhtenä tavoitteena on mm. edistää ekologisesti kestävää kehitystä. MRL 5 §:n mukaan alueiden käytön suunnittelun tavoitteena on edistää muun ohella luonnonvarojen säästeliästä käyttöä ja ympäristöhaittojen ehkäisemistä.



Myös valtioneuvoston valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita koskevan päätöksen 3.11.2008 mukaan alueidenkäytöllä edistetään elinympäristöjen ekologista kestävyyttä ja luodaan edellytykset ilmastonmuutokseen sopeutumiselle. MRL 24 §:n 2 momentin mukaan alueidenkäytön suunnittelussa on huolehdittava valtakunnallisten tavoitteiden huomioon ottamisesta.

Asemakaavan tarkoituksesta säädetään MRL 50 §:ssä, jonka mukaan alueiden käytön yksityiskohtaista järjestämistä, rakentamista ja kehittämistä varten laaditaan asemakaava, jonka tarkoituksena on osoittaa tarpeelliset alueet eri tarkoituksia varten ja ohjata rakentamista ja muuta maankäyttöä paikallisten olosuhteiden, kaupunki- ja maisemakuvan, hyvän rakentamistavan, olemassa olevan rakennuskannan käytön edistämisen ja kaavan muun ohjaustavoitteen edellyttämällä tavalla. Myös lain esitöissä on todettu, että asemakaavan tarkoituksena on alueiden käytön yksityiskohtainen järjestäminen mm. rakentamista varten (Hallituksen esitys 101/1998). Asemakaavalla ohjataan siten, toisin kuin valituksessa väitetään, toimintojen sijoittamisen lisäksi rakentamista.

Kysymyksessä oleva säännös on lähinnä informatiivinen ja siinä kuvataan yleisesti suunnittelun tarkoitusta (hallituksen esitys 101/1998). Säännös ei ole asemakaavan ohjaustavoitteiden osalta tyhjentävä, vaan kaavalla voi olla myös muita tavoitteita kuin säännöksessä nimenomaisesti mainitut. Kaavan tavoitteiden määrittäminen kuuluu kunnan harkintavaltaan.

Honkasuon asemakaavan selostuksessa on todettu, että kaavan tavoitteena on muun ohella, että alueelle syntyy persoonallinen kaupunkikylä. Alueella pyritään pitämään rakentamisesta ja asumisesta aiheutuvat hiilidioksidipäästöt matalalla tasolla ja osaltaan tukemaan niitä toimintatapojen muutoksia, joita tarvitaan ilmastonmuutoksen torjumiseksi. Selostuksen mukaan kaava-alueen alueelliset ilmastovaikutukset pyritään pitämään pieninä. Rakentaminen itsessään on merkittävä kasvihuonepäästöjen tuottaja. Rakennettaessa puusta estetään puun sisältämää hiiltä vapautumista ilmakehään. Asemakaavaselostuksesta ilmenevät kaavan tavoitteet ovat siten MRL 1, 5, 24 ja 50 §:n mukaisia.

MRL 55 §:n 1 momentin 5 kohdan mukaan asemakaavassa osoitetaan muun ohella rakentamistapaa koskevat periaatteet. MRL 57 §:ssä lisäksi todetaan, että asemakaavassa voidaan antaa määräyksiä, joita kaavan tarkoitus ja sen sisällölle asetettavat vaatimukset huomioon ottaen tarvitaan asemakaava-aluetta rakennettaessa tai muutoin käytettäessä. Asemakaavamääräykset voivat muun ohessa koskea haitallisten ympäristövaikutusten estämistä tai rajoittamista. Kyseinen säännös on tarkoitettu joustavaksi ja siinä mainitut tarkoitukset, joita



varten määräyksiä voidaan antaa, ovat esimerkkejä. Säännöksen tarkoituksena on selkiyttää mahdollisuutta antaa uudentyyppisiä kaavamääräyksiä (hallituksen esitys 101/1998). Säännös ei siten ole tyhjentävä, vaan kunnalla on harkintavalta antaa erityyppisiä kaavamääräyksiä erilaisia kaavan tavoitteita varten.

Kysymyksessä olevassa kaavassa on annettu rakennusmateriaaleja koskevia kaavamääräyksiä, jotka ovat tarpeellisia, kaavan sisältövaatimukset huomioon ottaen, kaava-alueella rakennettaessa edellä todettua kaavaselostuksessa mainittua tarkoitusta varten. Määräysten tavoite voidaan katsoa vastaavan laissa esimerkkinä mainittua haitallisten ympäristövaikutusten estämistä tai rajoittamista.

Asemakaavamääräykset ovat tehokas keino hiilineutraalien asuinalueiden kehittämistä, ilmaston muutoksen hidastamista sekä puurakentamisen edistämistä koskevan erityisen tavoitteen toteuttamiseksi.

Rakennusmateriaaleja koskevat kaavamääräykset ovat siten MRL 57 §:ssä tarkoitetulla tavalla tarpeellisia eivätkä ne ylitä valituksessa väitetyllä tavalla asemakaavalle asetettavaa ohjaustarkoitusta.

Asemakaavaviranomaisen toimivalta ja rakennuslupamenettely

Valituksessa on todettu, että kunnalla ei ole toimivaltaa päättää asemakaavalla rakentamisesta käytettäviä rakennusmateriaaleja eikä antaa kaavassa määräyksiä rakennusten kantavien rakenteiden materiaalista. Valituksen mukaan rakennusmateriaaleista päättäminen kuuluu rakentajalle. Rakentajalla on vapaus valita mistä lain ja rakennusmääräysten vaatimusten täyttävästä tyyppihyväksytyistä materiaalista rakennus rakennetaan. Edes rakennuslupaviranomainen ei voi määrätä käyttämään vain tiettyä rakennusmateriaalia. Kaavassa ei voida antaa määräyksiä Suomen rakennusmääräyskokoelman määräyksissä säännellyistä asioista, kuten rakentajan oikeudesta valita materiaalit ja rakennusten energiatehokkuudesta.

Kaupunginhallitus toteaa, että valituksessa esitetyt väitteet ovat harhaanjohtavia ja virheellisiä. Kuten edellä on todettu, kunnan toimivalta antaa asemakaavassa määräyksiä rakennusmateriaaleista perustuu mm. MRL 55 ja 57 §:iin. Myös ympäristöministeriön ohjeessa ”Asemakaavamerkinnot ja -määräykset 2003 s. 104–105 mainitaan, että asemakaavassa voidaan antaa rakentamistapa- ja rakennusmateriaaleja koskevia määräyksiä. Myös asemakaavaan liittyvissä rakentamistapa-ohjeissa voidaan tarkasti määritellä rakentamisesta käytettävät materiaalit.

MRL 58 §:n mukaan asemakaavan oikeusvaikutuksena on, että rakennusta ei saa rakentaa vastoin asemakaavaa. Asemakaava-



alueelle ei saa myöskään sijoittaa toimintoja, jotka ovat haitallisten ympäristövaikutusten estämistä ja rajoittamista koskevien asemakaavamääräysten vastaisia. MRL 135 §:n mukaan rakennusluvan edellytyksenä asemakaava-alueella on, että rakennushanke on voimassa olevan asemakaavan mukainen. Rakennuslupaviranomaisen velvollisuutena on mm. maankäyttö- ja rakennusasetuksen (MRA) 4 §:n mukaan valvoa kaavojen noudattamista.

Kun asemakaava sisältää määräyksen käytettävästä rakennusmateriaalista, tulee rakentamista koskeva rakennuslupahakemus rakennussuunnitelmineen olla asemakaavan mukainen. Rakennuslupaviranomainen valvoo, että rakennuslupahakemus ja sen perusteella myönnettävä rakennuslupa täyttävät asemakaavan määräykset rakennusmateriaalin käytöstä. Rakennusvalvontaviranomainen voi määrätä käyttämään kaavan mukaista rakennusmateriaalia. Rakentajalla ei ole oikeutta valita toista materiaalia, vaikka vaihtoehtoinen materiaali täyttäisi lain ja Suomen rakentamismääräyskokoelman määräysten vaatimukset. MRL:ssa, MRA:ssa tai Suomen rakentamismääräyskokoelmassa ei ole määräyksiä siitä, mitä materiaalia rakentamisessa tulee käyttää. Kaavamääräyksissä edellytetty puu ja massiivihirsi täyttävät lainsäädännön ja määräysten rakennusmateriaalille asettamat vaatimukset.

Valittajan viittaaman MRA 55 §:n säännöksiä rakennuksen ekologisesta kestävydestä ja rakennusmateriaalien ympäristörasituksesta ei sovelleta asetuksen perustelumui- stion mukaan yksittäisessä lupaharkinnassa eikä yksittäisen lupahakemuksen yhteydessä ole välttämätöntä selvittää kaikilta osin materiaalien elinkaaren aikaisia ympäristövaikutuksia. Asetus vaatii ympäristörasituksen selvittämistä rakennuksen suunnittelussa tarpeen mukaan.

Valituksessa on viitattu myös perustuslakiin ja siihen, että asemakaava ei saa olla ristiriidassa lain, asetuksen tai muun ylemmän asteisen säädöksen kanssa. Tältä osin voidaan todeta, että oikeuskäytännön mukaan asemakaava ei ole perustuslain 107 §:ssä tarkoitettu lakia alemmanasteinen säädös eikä kaavamääräys säännös, jota ei saisi soveltaa viranomaisessa siinä tapauksessa, että se olisi ristiriidassa perustuslain tai muun lain kanssa (mm. KHO 30.8.2007 T 2194).

Valituksessa on edelleen katsottu, että kaava-alue on osin pehmeikköä, joka edellyttää paaluttamista, minkä johdosta suurin osa rakennuksista perustettaneen ryömintätilallisella alapohjalla eli ns. rossipohjalla. Energiatehokkaissa rakennuksissa puurakenteisen



rossipohjan kosteusrasitus on korkea ja ne ovat kosteusteknisesti riskirakenteita.

Kaupunginhallitus toteaa, että asemakaavamääräys, jonka mukaan rakennusten tulee olla puurakenteisia ja julkisivumateriaalina on käytettävä puuta edellyttää, että puisen julkisivun lisäksi rakennushankkeessa rakennusten kantavat rakenteet ovat pääosin puuta. Vastoin kuin valittaja väittää, kaava mahdollistaa täysin turvallisten rakenteiden käyttämisen. Pehmeikköalueille ei rakenneta asuinrakennuksia ennen maaperän esirakentamista rakennuskelpoiseksi. Kaava ei määrää rakennuksiin ns. rossipohjia. Kaavamääräys puurakentamisesta ei estä rakentamasta rakennuksiin esimerkiksi kiviaineisia perustuksia ja kellareita. Myös välipohjarakenteissa voidaan käyttää puu-betoni-liittorakenteita, esimerkiksi valittajan mainitseman poikkeuksellisen hyvän ääneneristyksen saavuttamiseksi, eikä kaavamääräys pakota valittajan väittämällä tavalla erittäin monimutkaisten ja kalliiden ratkaisujen käyttöön.

Lisäksi todettakoon, että Helsingin kaupunki omistaa kaavoitettavan alueen. Kaavaehdotuksen nähtävillä olon jälkeen Helsingin kaupunki on yhteistyössä Aalto-yliopiston ja Culminatumin kanssa järjestänyt tontinvarauskilpailun teemalla Honkasuon ekotehokas kaupunkikylä. Sillä varmistettiin kaavan tavoitteiden mukaisen rakentamisen toteutuskelpoisuus ja korkea laatutaso. Ekokriteerit laadittiin Aalto-yliopistossa. Kilpailun tulosten perusteella katsottiin perustelluksi laajentaa kaavan puurakentamismääräys koskemaan koko aluetta. Massiivipuurakentamissäännös koskee 12 erillispientalotonttia, joihin kilpailulla saatiin hyvä ja toteuttamiskelpoinen suunnitteluratkaisu. Voittajaryhmien suunnittelijat suunnittelivat kaavamääräysten perusteella samalle tontille erittäin laadukkaita ja ratkaisuiltaan suuresti toisistaan poikkeavia ehdotuksia, joten suunnittelijoiden riittävien vapauksien voidaan katsoa toteutuvan.

Ekologiset näkökohdat

Valituksen mukaan kaavamääräyksiä on perusteltu sillä, että puu on ilmaston lämpenemisen ehkäisemisen kannalta paras rakennusmateriaali ja betonielementin valmistus kuormittaa ilmastoa moninkertaisesti verrattuna puurakenteeseen. Valituksessa on viitattu Sitran tutkimukseen, jonka mukaan betonirakentamisen ja puurakentamisen aiheuttamassa ympäristörasituksessa ei ole eroa rakennuksen koko elinkaaren ajalta tarkasteltuna. Asiassa on jätetty huomioimatta rakennuksen purkamisen ja siten rakennusmateriaalijätteen aiheuttama rasitus. MRA 55 § edellyttää materiaalien aiheuttaman rakennuksen elinkaaren aikaisen ympäristörasituksen selvittämistä.



Vastoin valittajan näkemystä on Honkasuon asemakaavan määräys puurakentamisesta ekologisesti perusteltu. Keskeisin ekologinen perustelu liittyy puurakentamisen ilmastonmuutosta hillitseviin ominaisuuksiin. Puurakentamisen ja puurakennusten koko elinkaaren aikaiset ilmastopäästöt ovat betonirakentamista alhaisemmat. Tämä ilmenee mm. valittajan viittaamasta selvityksestä (Pasanen, Korteniemi ja Sipari 2011: Passiivitason asuinkerrostalon elinkaaren hiilijalanjälki. Tapaustutkimus kerrostalon ilmastovaikutuksista. Sitran selvityksiä 63. 34 s).

Valittaja käyttää viitteenä tapaustutkimusta yhden passiivitason puuhybridikerrostalon elinkaaren hiilijalanjäljestä verrattuna vastaavaan betonielementtitaloon. Tutkimuksessa todetaan, että tuloksia ei voi suoraan yleistää eri toteutustavoille tai rakenteille.

Betonirakenne on erittäin päästöintensiivinen valmistusvaiheessa. Kivirakenteiden tekniset ominaisuudet voivat vähentää rakennuksen käytönajan päästöjä siten, että sadan vuoden aikana ero puurakentamisen päästöihin pienenee, mutta säilyy yhä puurakentamisen hyväksi.

Ilmastonmuutoksen hillinnän näkökulmasta puurakentamisen keskeinen etu betonirakentamiseen nähden liittyy rakentamisen aikaisiin päästöihin. Puurakentamisen aikaiset päästöt ovat huomattavasti betonirakentamisesta pienemmät, mikä johtuu ennen kaikkea puurakentamisen pienemmästä massasta. Kun tarkastelu laajennetaan huomioimaan rakennusmateriaaliin sitoutunut hiili, muuttuu puurakentaminen betonirakentamiseen verrattuna ilmastonäkökulmasta entistä paremmaksi. Kuten valittajan esittämässä selvityksessä todetaan, sitoo puurakentaminen kaiken puu sisältämän hiilen ja estää tätä vapautumasta ilmakehään koko rakennuksen elinkaaren ajan. Hiilivarasto on olemassa vähintään niin kauan kunnes puurakennus puretaan, tällöin puuosat voidaan joko käyttää uudestaan rakentamiseen tai polttaa energiaksi. Poltettaessa puun sisältämä hiilidioksidi vapautuu ilmakehään, mutta olennaista on huomata, että tällöin puu korvaa käytännössä fossiilisten polttoaineiden käyttöä ja puun polton nettoilmastovaikutus on nolla tai lähellä sitä. Tämä ilmenee mm. Motivan selvityksestä (Bioenergia 2012).

Pieniin rakentamisen aikaisiin ilmastopäästöihin pyrkiminen on nykyisten yhteiskunnallisten päästövähennystavoitteiden näkökulmasta erittäin tärkeää. Tämä on todettu mm. selvityksessä Jorma Julin ym. 2010: Puurakentamisen edistäminen kansainvälisesti ilmastopoliittisin perustein (Ulkoasianministeriö. Työryhmän raportti). Koko rakennusten elinkaarta tarkasteltaessa rakennusvaihe muodostaa merkittävän "hiilipiikin" (Jukka Heinonen 2012 : Vähentääkö tiivis kaupunkirakenne hiilidioksidipäästöjä). Tavoiteltaessa ilmastopäästöjen lasku-uraa, tulee



erityisesti huomioida lähitulevaisuuden keinot vähähiiliseen yhteiskuntaa siirtymiseksi. Rakentamisen aikaisiin ilmastopäästöihin puuttuminen on yksi kaupunkien ja kuntien tärkeimmistä keinoista. Helsingin kaupunki on sitoutunut pienentämään hiilidioksidipäästöjään 20 % vuoteen 2020 mennessä, vertailukohtana ollessa vuoden 1990 hiilidioksidipäästöt.

Koko elinkaaren aikaiseen rakennusten tarkasteluun liittyy lisäksi suuria epävarmuuksia energiantuotantotapojen muuttuessa vähähiiliseksi. Esimerkiksi Helsingin kaupungin tavoitteena on olla hiilineutraali kaupunki alle 40 vuoden päästä (Helsingin kaupunki 2012: Helsingin kaupungin ympäristöpolitiikka), jolloin myös energiantuotantojärjestelmän tulee olla merkittävästi vähähiilisempi kuin nykyisin. Tällöin rakentamisen aikaiset päästöt nousevat entistä merkittävämmäksi osaksi rakennuksen koko elinkaaren aikaisia ilmastopäästöjä, kuten myös valittajan käyttämässä selvityksessä on todettu (Pasanen, Korteniemi & Sipari 2011).

Puu on myös uusiutuva rakennusmateriaali, joka edistää luonnonvarojen säästeliästä käyttöä.

Myös VTT:n selvityksissä Potential impact of wood building on GHG emissions (Antti Ruuska, Tarja Häkkinen 2012) on mm. todettu, että puurakentamisen yleistyminen vähentää kasvihuonepäästöjä huomattavasti. Myös Suomen ympäristökeskuksen raportti 16/2011: Materiaalinäkökulma rakennusten ympäristöarvioinnissa tukee edellä esitettyjä perusteita.

Edellä mainittuihin puurakentamisen ominaisuuksia ja ilmastonmuutoksen hillintää koskeviin näkökulmiin vedoten kaupunginhallitus toteaa, että puurakentamisen edellyttämiselle Honkasuon asemakaavoituksessa on, vastoin kuin valittaja väittää, vahvat ekologiset perustelut. Myös näillä perusteilla asemakaavamääräykset ovat tarpeellisia ja lain mukaisia. Kaava täyttää edellä todetun mukaisesti myös MRL 9 §:n ja MRA 1 §:n vaatimukset kaavan perustumisesta riittäviin tutkimuksiin ja selvityksiin.

Kaavamääräyksen EU-oikeuden vastaisuus

Valituksen mukaan asemakaavamääräys, joka estää muiden rakennusmateriaalien kuin puun (betonin ja teräksen) käytön asuntorakentamiseen, rajoittaa puun kanssa kilpailevien rakennusmateriaalien tuontia ja niiden käyttöä Suomessa. Asemakaavamääräys on EU-oikeuden vastainen. Kaavamääräys suosii kotimaista puurakentamista ja syrjii kotimaisia ja Suomeen tuotavia muita rakennusmateriaaleja. Kaavamääräys on puun kassa kilpailevien muiden rakennusmateriaalien tuonnin määrällistä rajoitusta vaikutuksiltaan vastaava toimenpide, jolla on vaikutusta jäsenvaltioiden



väliseen kauppaan. Toimenpidettä ei voida oikeuttaa energiatehokkuudella ja muilla ekologisilla näkökohdilla. Valittaja on pyytänyt hallintotuomioistuinta tekemään Euroopan unionin tuomioistuimelle ennakkoratkaisupyynnön asiasta.

Kaupunginhallitus toteaa, että kysymyksessä olevalla rakennusmateriaalia koskevalla kaavamääräyksellä ei suosita tai syrjitä mitään tiettyä materiaalia, vaan asiassa on ratkaisevaa edellä mainitut kaavan tavoitteet ja rakentamisen luonne. Kaavan tavoitteena eivät ole valittajan väittämällä tavalla kilpailu-, työllisyys- tms. näkökohdat.

On huomattava, että valtaosa Helsingin kaupungin asuntorakentamisesta on betonirakentamista ja muuta kivirakentamista. Kaavassa voi olla myös erikseen määrätty rakentamaan kivitaloja. Tästä on esimerkkinä Helsingissä mm. Alppikylän asemakaava vuodelta 2006 ja Ormuspellon asemakaava vuodelta 2007.

Hyvin yleisesti käytetään asemakaavamääräystä, joka edellyttää, että rakennuksen julkisivujen tulee olla paikalla muurattuja. Määräys ei vaikuta vain kaupunkikuvassa näkyvään pintamateriaaliin, vaan samalla myös runkomateriaali määräytyy kivirakenteiseksi. Tämä määräys sisältyy mm. kahteen viimeisimpään asemakaavaan Kaarelan alueella, Honkasuon naapurustossa; Malminkartanon Luutnantinpolun alueen asemakaavaan (kaupunginvaltuusto 24.10.2012) ja Kuninkaantammen keskustan asemakaavaehdotukseen (kaupunkisuunnittelulautakunta 11.9.2012).

Kuten edellä on todettu, kaavamääräys puurakentamisesta ei estä rakentamista rakennuksiin mm. kiviaineisia perustuksia ja kellareita. Myös välipohjarakenteissa voidaan käyttää puu-betoni-liittorakenteita.

Kilpailuvirasto on päätöksessään 22.12.2006 Tuki puun käytölle ja puurakentamiselle (Dnro 1014/61/2005), jonka yhteydessä on arvioitu Helsingin Myllypuron puurakenteisten pientalojen rakentamista koskenutta asemakaavoitusta, katsonut, ettei kaupungin menettely ole merkinnyt minkään rakennusmateriaalin täydellistä poissulkemista edes pientalojen osalta. Asemakaavan mukaan rakennusten tulee olla puurakenteisia. Rakennusten kantava runko ja välipohjat tulee rakentaa pääosin puusta. Julkisivumateriaalina on käytettävä puuta. KHO on antanut Myllypuron puisen kaupunkikylän asemakaavaa (valtuusto 15.2.2006 § 56) koskevan päätöksen 16.10.2007 (taltionro 2646). Valituksissa ei vedottu kaavamääräysten laillisuuteen, vaan muun ohella osin riittämättömään rakentamisen ohjaukseen.

Kysymyksessä olevan Honkasuon asemakaavan rakennusmateriaalia koskeva kaavamääräys ei merkitse edellä todetuin tavoin minkään rakennusmateriaalin sulkeutumista kokonaan kyseisen kaavan,



kaupungin tai kaupunginosan kaavoituksen ulkopuolelle eikä sillä syrjittä betoni-, kivi- tai teräsrakentamista. Määräys ei rajoita miltään osin puun kanssa kilpailevien tai minkään rakennusmateriaalien tuontia ja käyttöä Suomessa. Määräys ei myöskään estä kilpailua puurakentamisalan toimijoiden kesken. Kysymys ei ole valituksessa viitatusta kielletystä jäsenvaltioiden välisestä tuonnin määrällisestä rajoituksesta tai vaikutuksiltaan vastaavasta toimenpiteestä.

Asiassa ei ole siten tarpeen pyytää ennakkoratkaisua EU:n tuomioistuimelta.

Yhteenveto

Kaupunginhallitus toteaa, että valituksessa ei ole sellaisia laillisuusperusteita, joiden perusteella asemakaavapäätös tulisi kumota. Kaava täyttää MRL 54 §:n sisältövaatimukset ja perustuu lain edellyttämiin riittäviin tutkimuksiin ja selvityksiin. Kunnalla on toimivalta antaa asemakaavassa puurakentamista koskevia asemakaavamääräyksiä. Määräykset täyttävät lain vaatimukset ja ovat kaavalle asetettujen tavoitteiden mukaisia. Kaavapäätös ei ole siten syntynyt kuntalain 90 §:n tarkoittamalla virheellisessä järjestyksessä, viranomaisen ei ole ylittänyt toimivaltaansa eikä päätös ole muutenkaan lain vastainen.

Kaupunginhallitus pyytää valituksen hylkäämistä perusteettomana ja sen jättämistä tutkimatta päätöksen tarkoituksenmukaisuuteen kohdistuvilta osin.

Kaupunginhallituksen johtosäännön 8 §:n 2 momentin 5 kohdan mukaan kaupunginhallitus antaa selityksen kaupunginvaltuuston päätöstä koskevan valituksen johdosta, jos kaupunginhallitus katsoo voivansa yhtyä valtuuston päätöksen lopputulokseen.

Esittelijä

apulaiskaupunginjohtaja
Hannu Penttilä

Lisätiedot

Pirkko Vainio, vs. kaupunginsihteeri, puhelin: 310 36024
pirkko.vainio(a)hel.fi