



10.11.2015

§ 353

RAKENNUSLAUTAKUNNAN LAUSUNTO VALTUUSTOALOITTEESTA (PIA PAKARINEN).
ALOITE KOSKEE KOLME VUOTTA TYHJILLÄÄN OLLEIDEN TOIMISTOKIIINTEISTÖJEN
MUUNTAMISTA ASUINKÄYTTÖÖN
HEL 2015-009515

LAUSUNTOEHDOTUS

Rakennuslautakunta antaa aloitteesta seuraavan lausunnon.

Käyttötarkoituksmuutoksia toimisto- ja vastaavista tiloista asuinkäyttöön on viime vuosina toteutettu Helsingissä runsaasti. Esimerkiksi vuonna 2014 myönnettiin rakennusvalvonnan tilastojen mukaan käyttötarkoituksmuutosten kautta rakennuslupia yhteensä 398 asunnolle. Vuotta aiemmin määrä oli tätäkin suurempi.

Luvanvaraisuudesta

Luvanvaraisuudesta säädetään maankäyttö- ja rakennuslaissa. Lain 125 §:n 5 momentin mukaan rakennuksen tai sen osan käyttötarkoituksen olennaista muuttamista varten tarvitaan rakennuslupa. Luvanvaraisuutta harkittaessa otetaan em. lainkohdan mukaan huomioon käyttötarkoituksen muutoksen vaikutus kaavan toteuttamiseen ja muuhun maankäyttöön sekä rakennukselta vaadittaviin ominaisuuksiin.

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

Luvan myöntämisedellytyksistä

Rakennusluvan myöntämisedellytyksistä säädetään maankäyttö- ja rakennuslain 19 luvussa. Perussäännös, silloin kun kysymys on asemakaava-alueesta, on lain 135 §. Sen mukaan luvan edellytyksenä on muun muassa, että rakennushanke on voimassa olevan asemakaavan mukainen ja rakentaminen täyttää sille maankäyttö- ja rakennuslain 117 §:ssä sekä muut em. lain mukaiset tai sen nojalla asetetut vaatimukset.

Korjaus- ja muutostöitä koskevaa lupaa ratkaistaessa noudatetaan soveltuvien osien, mitä rakennusluvan edellytyksistä säädetään.

Kun käyttötarkoituksen muutoksen edellytyksiä rakennusvalvonnassa harkitaan, joudutaan näin ollen aina ensin tarkistamaan voimassa oleva asemakaava ja sen määräykset. Jos tontti on kaavassa merkitty



10.11.2015

muuhun kuin asumiseen, joudutaan ottamaan kantaa, voidaanko, ja millä päätöksillä, kaavasta poiketa. Mahdollisuuksia on periaatteessa kolme:

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

Kokemuksia toimistotilojen muutoksissa asumiseen on näistä kaikista vaihtoehdoista. Esimerkkejä on, joissa kokonainen toimistorakennus on voitu muuttaa asumiseen poikkeamispäätöksellä, ilman aikaa vievää kaavamuutosta (Itäkeskuksen ns. Maamerkki). Silloin kun kysymys ei ole koko rakennusta koskevasta käyttötarkoituksimuutoksesta, voidaan tietyissä tilanteissa edetä vähäisen poikkeamisen kautta. Melko pian tulee kuitenkin vastaan raja, jossa tilojen muutos kaavasta poiketen muuhun (asumiseen) vaatii vähintään poikkeamispäätöksen. Tilanteet ovat kuitenkin vaihtelevia ja hallinnollinen prosessi riippuu kaavan sisällöstä. Nyökkisääntönä on, että mitä uudempi asemakaava on, sitä tarkemmin siinä on määritelty sallitut käyttötarkoitukset. Tuoreena esimerkkinä voi mainita Keskon entisen pääkonttorin muutosluvan asunto- ja hotellikäyttöön Katajanokalla. Vuodelta 1999 olevassa asemakaavassa tontti on merkitty kuulumaan liike- ja toimistorakennusten korttelialueeseen. Kaavan mukaan alueelle saa sijoittaa asuntoja. Rakennusvalvonnassa tulkittiin, että kunhan asuntojen määrä ei ylitä 50 prosenttia koko kompleksin kerrosalasta, voidaan asuntoja ja hotellin sisältävän käyttötarkoituksen katsoa täyttävän asemakaavamääräykset tontin käytön osalta. Asumisen määräksi tuli 49,3 % käytettävästä kerrosalasta. Rakennuslautakunta myönsi hankkeelle rakennusluvan kokouksessaan 29.9.2015.

Sitten kun maankäytölliset edellytykset käyttötarkoituksen muuttamiseksi on saatu selville, on vuorossa harkinta rakentamismääräysten soveltamisesta.

Rakentamismääräysten soveltaminen käyttötarkoituksia muutettaessa on lähtökohtaisesti joustavaa. Perussäännös sisältyy maankäyttö- ja rakennuslain 13 §:ään. Sen 3 momentin mukaan rakentamismääräyskokoelman määräykset koskevat uuden rakennuksen rakentamista. Rakennuksen korjaus- ja muutostyössä määräyksiä sovelletaan, jollei määräyksissä nimenomaisesti määrätä toisin, vain siltä osin kuin toimenpiteen laatu ja laajuus sekä rakennuksen tai sen osan mahdollisesti muutettava käyttötapa edellyttävät. Tämä 3 momentin säännös on kumottu lain muutoksella 958/2012, mutta se on voimassa niiden määräyskokoelmaan kuuluvien määräysosien osalta, joita ei 1.1.2013



10.11.2015

jälkeen ole vielä uusittu. Tarkoitus on jatkossa aina jokaisen rakentamismääräyksen osalta erikseen säätää, miltä osin määräys koskee uudisrakentamista ja miltä osin korjaus- ja muutostöitä. Tähän mennessä on uudisrakentaminen sekä korjaus- ja muutosrakentaminen rakentamismääräysten osalta eriytetty energiatehokkuutta koskevien määräysten osalta. Muilta osin määräysten uudistaminen on vireillä.

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

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

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

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

Tilapäinen käyttötarkoitusmuutos

Nykylainsäädäntö mahdollistaa tilapäiset käyttötarkoitusmuutokset. Maankäyttö- ja rakennuslain 176 §:n säännöstä tilapäisestä rakennuksesta voidaan soveltaa myös käyttötarkoitusmuutoksiin. Tilapäistä rakennusta koskeva säännös on hyvin joustava. Se mahdollistaa myös kaavamääräyksistä poikkeamisen, mikäli lain 172 §:n edellytykset täyttyvät. On kuitenkin huomattava, että tilapäisyyden tulee olla todennettavissa lupaa haettaessa ja sen enimmäiskesto-aika voi olla viisi vuotta. Kun viisi vuotta on kulunut, joudutaan tilannetta harkitsemaan mahdollisen jatkoajan osalta erikseen ja ottamaan huomioon pysyvää lupaa koskevat säännökset ja muut reunaehdot.



10.11.2015

Yhteenveto

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

Paitsi että ympäristöministeriössä joudutaan valtaosa nykyisistä rakentamismääräyksistä tarkistamaan ennen vuotta 2018 ja tässä tarkistamistyössä ottamaan kantaa, miltä osin määräyksiä säädetään koskemaan korjaus- ja muutostöitä, on osana Sipilän hallitusohjelmaa vireillä muitakin asiaan vaikuttavia lainsäädäntöhankkeita. Mainittakoon loka-kuussa lausuntokierroksella ollut hallituksen esitysluonnos, joka koskee rakentamisen poikkeamistoimivallan siirtämistä kokonaisuudessaan kuntiin. Tässä yhteydessä on muun muassa Helsingin rakennusvalvonta esittänyt alueellisen poikkeamisen käyttöalan laajentamista koskemaan olemassa olevan rakennuskannan lisäksi täydennysrakentamista. Alueellinen poikkeaminen saattaisi olla eräs keino edistää myös aloitteen tarkoittamia käyttötarkoituksmuutoksia. Alueellista poikkeamista on Helsingissä käytetty ullakkorakentamisessa. Hallituksen esitysluonnoksen mukaan alueellisen poikkeamisen käyttöala laajenee joka tapauksessa koskemaan asemakaava-alueella olemassa olevan asuin-, liike- tai toimistorakennuksen tilojen muuttamista asuinkäyttöön tai muuhun ympäristöhäiriötä aiheuttamattomaan käyttöön. Toimivalta myös alueellisen poikkeamisen osalta esitetään siirrettäväksi kunnille.

Pöytäkirjanote kaupunginkanslialle

Lisätiedot:

Lauri Jääskeläinen, virastopäällikkö, puhelin 310 26220

Muutoksenhaku

Muutoksenhakukielto, kuntalain (365/1995) 91 §

LIITE

Liite 1 Valtuustoaloite

ESITTELIJÄN
PERUSTELUT

Kaupunginkanslia pyytää muun muassa rakennuslautakunnan lausuntoa 26.8.2015 päivätystä valtuustoaloitteesta (Pia Pakarinen ynnä muut). Lausunto on pyydetty antamaan 30.11.2015 mennessä.



10.11.2015

Aloite kuuluu seuraavasti:

”Aloite

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

Tyhjien toimistokiinteistöjen omistajat – tyypillisesti eläkeyhtiöitä – eivät monessa tapauksessa ole saaneet Helsingissä lupia toimistotilojen muuttamiselle asunnoiksi. Kaupungin virastot ovat olleet joissain tapauksissa keskenään erimielisiä konversion tarpeesta, eikä käsittely ole edenneet. Monet toimistokiinteistöt ovat olleet jo seitsemänkin vuotta tyhjillään. Kun rakennusta ei voida muuttaa tuottavaan muotoon, se käytännössä estää myös sen myymisen, samalla kun se aiheuttaa kuitenkin omistajalleen ylläpitokuluja.

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

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

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

Pia Pakarinen”

Lausunto

Rakennuslautakunta päätti antaa lausuntoehdotuksen mukaisen lausunnon kaupunginhallitukselle.