



02.03.2016

Kaj/25

## § 68

### Den av ledamoten Pia Pakarinen väckta motionen om ändring av kontorsfastigheter till bostäder

HEL 2015-009515 T 00 00 03

#### Beslut

Stadsfullmäktige beslutade i enlighet med stadsstyrelsens förslag anse den av ledamoten Pia Pakarinen väckta motionen vara slutligt behandlad.

Föredragande

Stadsstyrelsen

Upplysningar

Katri Erroll, förvaltningsexpert, telefon: 310 36045  
katri.erroll(a)hel.fi

#### Bilagor

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

#### Sökande av ändring

Förbud mot sökande av ändring, beredning eller verkställighet

#### Beslutsförslag

Beslutet stämmer överens med förslaget.

#### Föredragandens motiveringar

Ledamoten Pia Pakarinen och 17 andra ledamöter föreslår följande i sin motion:

Det finns arbetsplatslokaler på mer än en miljon kvadratmeter som står tomma eller utnyttjas ineffektivt i Helsingfors. Gamla kontor motsvarar inte behoven hos dagens kontorsarbete. Samtidigt har det redan i årtal rått brist på bostäder till rimliga priser i Helsingfors.

Ägarna till de tomma kontorslokalerna, som i typiska fall är pensionsbolag, har i många fall inte fått tillstånd för att ändra kontorslokaler till bostäder i Helsingfors. Stadens förvaltningar har i vissa fall varit oeniga om konverteringsbehovet och behandlingen har inte fortskridit. Många kontorsfastigheter har redan varit tomma i upp till sju år. När byggnaden inte kan ändras till en produktiv form hindrar detta i praktiken också



försäljningen av objektet samtidigt som detta medför underhållsutgifter för ägaren.

Det ska anses som rimligt att utgå från att tillstånd för ändring av kontorsfastigheter till bostäder alltid beviljas om fastigheten har varit tom i tre år eller det är klart att byggnaden utnyttjas ineffektivt. Kontorslokaler och bostäder i samma område medför inte likadana problem som att kombinera bostäder med ett industriområde, utan detta bidrar snarare till områdets mångsidighet och förkortar vägen till arbetet. Bilplatserna har vanligen redan förlagts till lokaler under jord och området har färdiga kollektivtrafikförbindelser.

Också enligt en inskrivning i regeringsprogrammet för Sipiläs regering är avsikten att främja ändring av byggnaders användningsändamål från kontors- och affärslokaler till bostäder, och ibruktagande av ett lättare planläggningsförfarande för ändamålet är under planering.

Vi föreslår att staden ska utgå från att ägarna till kontorsfastigheter som stått tomma i tre år eller som klart är i ineffektivt bruk på begäran alltid beviljas tillstånd för ändring av fastigheten till bostäder.

Enligt 22 § 2 mom. i arbetsordningen för stadsfullmäktige ska stadsstyrelsen förelägga fullmäktige en motion som undertecknats av minst 15 ledamöter.

Stadsplaneringsnämnden, fastighetsnämnden, byggnadsnämnden och miljönämnden ombads att ge utlåtande om motionen.

Stadsplaneringsnämnden gav sitt utlåtande i enlighet med ett motförslag som godkändes enhälligt.

Stadsstyrelsen konstaterar följande på basis av utlåtandena:

## Nuläget

Det har varit en växande trend bland fastighetsägarna speciellt under de senaste åren att de vill ändra såväl tomma och ineffektivt utnyttjade som fullutnyttjade kontors- och affärslokaler till bostäder. Många ändringar av användningsändamålet från kontor eller motsvarande lokaler till bostäder har också förverkligats i Helsingfors under de senaste åren. För ändring av användningsändamål har enligt byggnadstillsynsverkets statistik beviljats 86 bygglov (767 lägenheter) år 2013, 65 bygglov (375 lägenheter) år 2014 och 51 bygglov (816 lägenheter) år 2015. Under de tre senaste åren har tillstånd härigenom beviljats för sammanlagt 202 objekt, och antalet bostäder i dessa uppgår till sammanlagt nästan 2 000. År 2015 har 341 bostäder blivit färdiga genom änd-



ring av användningsändamål och ändringsarbeten har inletts för att bygga 423 bostäder.

Hösten 2015 var arean av tomma kontorslokaler 672 000 m<sup>2</sup> och underutnyttjandegraden 10,9 % i Helsingfors. I centrum finns det dock tomma kontorslokaler på bara 130 000 m<sup>2</sup> och underutnyttjandegraden är lägre, 7,2 %. (Catella 2015.)

Kontorslokaler som är tomma eller underutnyttjade finns också på andra håll i huvudstadsregionen: ca 120 000 m<sup>2</sup> (16,3 %) i Vanda och 320 000 m<sup>2</sup> (21,3 %) i Esbo.

Det framgår av uppgifterna ovan att arean av tomma kontorslokaler uppgår till ca 1 miljon kvadratmeter i huvudstadsregionen, inte bara i Helsingfors, såsom det anges i motionen.

Situationen har påverkats av den nuvarande lågkonjunkturen och av att de gamla kontorshusen inte motsvarar dagens krav hos användarna av kontorslokalerna. Emellertid byggs det nya kontorshus och gamla förnyas också under lågkonjunkturen.

I detta samband är det också skäl att konstatera att enligt den allmänna sakkunniguppfattningen står en del av kontorslokalerna alltid tomma på grund av kontorslokalernas normala dynamik. I början av förra årtiondet var underutnyttjandegraden hög och i början av 2010-talet såg man igen en liten ökning. I huvudstadsregionen anses 6 % vara gränsen till en balanserad marknad.

Önskemålen om konvertering av lokaler för boende gäller ofta även situationer där det finns fungerande företag i lokalerna.

Stadsplaneringskontoret gjorde hösten 2015 upp en preliminär översikt över ändring av verksamhetslokaler till bostäder i innerstaden. På basis av översikten har ca 50 objekt bara i innerstaden ändrats eller håller på att ändras från kontorslokaler till bostäder (ca 215 000 m<sup>2</sup> vy). Dessutom har det gjorts tiotals preliminära förfrågningar om ändring av kontorslokaler för boende i innerstaden. Man har ännu inte tagit ställning till projekten eller utgångsuppgifterna för projekten är först preliminära. Enligt utredningen har de flesta som ansökt om ändring av användningsändamål hittills beviljats tillstånd. Fenomenet har emellertid blivit så stort att konverteringarna och deras gemensamma effekter ska utvärderas som helhet. I centrala områden där ändringstrycket är högst blir andelen verksamhetslokaler som avvecklas större än volymen av objekt som står tomma. Detta kommer att synas i verksamhetslokalmarknaden med fördröjning.



Ändringarna är dessutom så många och snabba att de tjänsteproducerande förvaltningarna inte har hunnit förbereda sig på det invånarantal som konverteringarna möjliggör.

Talrika ändringar av användningsändamålet pågår också i ytterstadsområdena och ändringstrycket är störst i områdescentrum och i områden för verksamhetslokaler. Ändringsplanerna gäller också för flera objekt för rivningssanering. Förfrågningar som kommer in gäller olika objekt, bl.a. enskilda hus, bostadsområdenas gränzoner och objekt i mitten av arbetsplatskoncentrationer. I ytterstadsområdena gäller förfrågningarna ofta också ändring av affärsbyggnader till bostäder.

#### Tomtens besittningsform och läge påverkar konverteringsviljan

Fastighetskontorets tomtavdelning säljer och utarrenderar tomter för kontorsändamål. Volymen av tomma kontorslokaler har inte kommit fram som ett väsentligt problem i diskussionerna med arrendetagarna. På arrendetomter är kapitalet främst bundet vid byggnaden och arrendetagaren sörjer för sin egendom genom att renovera och utveckla byggnaderna. Då är utnyttjandegraden enligt nämndens uppfattning högre än på ägartomter.

På ägartomter är största delen av fastighetsvärdet bundet till tomten, vilket är fallet också för de flesta av tomtarna för pensionsbolagens kontorshus. Det är därför betydligt mer intressant att höja tomtens värde genom ändring av användningsändamålet än på arrendetomter.

En del kontorsfastighetsägare låter byggnader hellre stå tomma än hyr ut dem till små- och tillväxtföretag till ett förmånligare pris. Om hyresnivån sjunker, minskar fastigheternas värde och ägarna måste bokföra nedskrivningar av fastigheternas marknadsvärden. Genom att hålla hyresnivån skenbart hög och husen i ineffektivt bruk kan fastigheternas värden konstgjort hållas höga. Genom att tillåta ändring av kontor till bostäder skapar man å andra sidan större efterfrågan hos användare för nya kontorsprojekt som är under byggnad. De är för tillfället relativt få till antalet i huvudstadsregionen.

I framtiden kommer nya kontorsjobb till i regel i närheten av stationer för tung spårtrafik. Därmed kan det ofta vara motiverat att ändra kontorshus som är svårt åtkomliga med kollektivtrafik till bostäder eller andra användningsändamål.

Fastighetens läge i stadsstrukturen kan dessutom begränsa möjligheterna att ändra användningsändamålet. Till exempel ett enskilt kontorshus i mitten av Hertons försöksområde lämpar sig inte för boende. Området har tung trafik och industri, och boende passar inte ihop med dessa med anledning av bl.a. trafiksäkerheten och möjligheterna att sä-



kerställa företagens verksamhetsförutsättningar. Staden har därför gjort upp principer för planering av till exempel företagsområdena i Sockenbacka och Hertonäs för att ge tydliga riktlinjer för utvecklingen av områdena.

#### Förutsättningar för genomförande av ändringar

Det är motiverat att sträva att göra behandlingsprocessen för ändring av användningsändamål för lokaler mer flexibel och logisk i de olika berörda förvaltningarna. För ändring av användningsändamålet ska man dock utreda de alternativa användningsändamålen för lokalerna, kostnaderna och fördelarna för alternativen och olägenheterna av dessa för att kunna granska frågan som en helhet.

Utgångspunkterna för olika projekt för konvertering av verksamhetslokaler är olika och de kräver alltid bedömning fall för fall. Till exempel har man varit tvungen att överväga möjligheterna att använda tomten vid Kaserngatan 21 efter att byggnadskontoret flyttar bort från tomten. Ett alternativ som granskades var att planera bostäder på tomten. Man avstod ändå från detta med anledning av kostnaderna för de nödvändiga bilplatserna för bostäderna. Ett nytt kontorshus byggs på tomten.

När man bedömer möjligheterna att ändra en byggnad för boende ska man beakta bl.a. följande:

- Objektets läge och den funktionella helheten, såsom läget i förhållande till andra verksamhetslokaler och funktioner, och läget med tanke på trafiken.
- Hur området, byggnaden och tomten lämpar sig för olika användningsändamål.
- Stadsstrukturens funktionalitet och möjligheter till balanserad utveckling på lång sikt (olika funktioner, offentlig och kommersiell service, trafik, parkering, stadsbilden).
- Konsekvenserna med tanke på att antalet jobb och utbudet av verksamhetslokaler minskar och antalet bostäder ökar. Ett tillräckligt mångsidigt utbud av verksamhetslokaler för företag ska tryggas.

En av utgångspunkterna för den nya generalplanen för Helsingfors är att förbereda sig på en snabb befolkningstillväxt. Detta innebär även ekonomisk tillväxt och ökning av antalet jobb i området. Det är mycket viktigt att se till att tillräckligt många områden för ett mångsidigt näringsliv bevaras i Helsingfors och att staden har en tillräcklig detaljplanereserv för framtida behov av verksamhetslokaler. Största delen av arbetsplatsernas framtida efterfrågan på lokaler kommer sannolikt att gälla kontors- och affärslokaler. Ökningen av antalet jobb ska i framtiden kunna förläggas främst till områden med högst produktivitet eller



områden nära dem, dvs. stadskärnan eller näraliggande områden. I zonen Böle-Vallgård-Fiskehamnen och i Västra hamnen kan det bildas en koncentration för en stor del av det kommande behovet av kontorslokaler i Helsingfors. De nya verksamhetslokaler som byggs i dessa områden motsvarar dock inte till sin storlek, läge eller pris behoven hos till exempel småföretag i innerstaden. Möjligheterna för olika aktörer blir mindre om det inte längre finns tillgång till arbetslokaler som kan förvandlas enligt behov.

Att affärslokaler ändras till bostäder är en trend i hela staden och ändringarna hör till stadsstrukturens karaktär. Konsekvenserna av ändringarna särskilt i innerstaden har betydelse för hela stadens ekonomi. Med tanke på stödet för ökning av stadsproduktiviteten innebär det en negativ utveckling om volymen av verksamhetslokaler som lämpar sig för olika företag minskar. Fastän tomma verksamhetslokaler delvis kan vara föråldrade och inte längre lämpar sig för nya användare, kan lokalerna moderniseras eller i vissa fall utvecklas på detaljplanenivå, och då blir det ekonomiskt räntabelt att riva de föråldrade lokalerna och i deras ställe bygga nya lokaler som motsvarar dagens kvalitetskrav. Ett alternativ för områden med blandad stadsstruktur kan i vissa fall vara en hybridbyggnad som har affärslokaler i den nedersta våningen, affärslokaler i de följande våningarna och boende i de översta våningarna. Modellen kan stöda målen för förbättring av företagens verksamhetsförutsättningar och blandad stadsstruktur och samtidigt ge nya möjligheter att utveckla fastigheter i enlighet med de nuvarande målen.

Stadsplaneringsnämnden anser att det inte är ändamålsenligt att fatta beslut om en fast gräns för fastighetsägarens rätt att ändra byggnadens användningsändamål. Detta kunde leda till osunda fenomen. Det är emellertid ändamålsenligt att ändra kontor till bostäder antingen genom att riva eller ändra befintliga byggnader i de områden där överutbudet av kontor verkar vara permanent eftersom de ineffektivt utnyttjade fastigheterna och tomterna inte gagnar någon. Då ska man naturligtvis också beakta objektets lämplighet för boende med tanke på läget och andra egenskaper. Enligt principerna för blandad stadsstruktur är det också möjligt att delvis ändra ett kontorshus till bostäder.

#### Tillståndskrav och förutsättningar för beviljande av tillstånd

Det föreslås i motionen att man i vissa situationer alltid ska utgå från att tillstånd för konversion av en kontorsfastighet beviljas. Tillstånd ska beviljas om en kontorsfastighet har stått tom i tre år eller den klart är underutnyttjad.

Bygglagstiftningen känner inte till en situation där lokaler som står tomma har en särställning i fråga om beviljande av tillstånd. Det är nödvän-



dig att ändra lagen för att möjliggöra arrangemang som tas upp moti-  
onen.

Dagens lagstiftning möjliggör tillfällig ändring av användningsändamål.  
Man ska dock lägga märke till att man ska kunna bevisa tillfälligheten  
när man ansöker om tillstånd och den får vara högst fem år. Efter  
femårsperioden måste situationen särskilt övervägas i fråga om en  
eventuell förlängning med beaktande av de övriga förordningarna om  
permanent tillstånd och andra randvillkor.

Markanvändnings- och bygglagen stadgar om tillståndsplikten. En-  
ligt 125 § 5 mom. i lagen kräver en väsentlig ändring av ändamålet med  
byggnaden eller en del av den bygglov. När tillståndsplikten prövas ska  
det enligt samma moment beaktas vilken inverkan ändringen av det av-  
sedda ändamålet har på genomförandet av planen och annan markan-  
vändning samt på de egenskaper som krävs av byggnaden.

I fråga om en fastighet som varit i kontors- eller affärsbruk och som ska  
ändras för boende är det alltid fråga om en väsentlig ändring av an-  
vändningsändamålet. Bygglov krävs.

Vid beviljande av tillstånd för andra reparationer och ändringar följs det  
som stadgats om förutsättningarna för beviljande av bygglov i tillämpli-  
ga delar. Om tomten anvisats för annat ändamål än boende i detaljpla-  
nen, måste man ta ställning till om det är möjligt att avvika från detalj-  
planen och vilka beslut som ska fattas. I princip finns det tre möjlighe-  
ter:

- mindre undantag som en del av bygglovsbehandlingen
- särskilt undantagsbeslut (stadsplaneringskontoret)
- detaljplaneändring.

Man har erfarenhet av alla dessa alternativ för ändring av kontorsloka-  
ler till bostäder. Det finns till exempel hela kontorshus som ändrats för  
boende genom undantagsbeslut utan någon tidskrävande detaljpla-  
neändring (s.k. Itäkeskuksen Maamerkki). Om det inte är fråga om änd-  
ring av användningsändamålet för hela byggnaden kan man i vissa fall  
framskrida genom förfarandet för mindre undantag. Relativt snabbt stö-  
ter man på gränsfall där ändring av lokalerna för ett ändamål (boende)  
som avviker från detaljplanen kräver minst ett undantagsbeslut. Fallen  
är dock varierande och den administrativa processen beror på detalj-  
planens innehåll.

Som ett nyare exempel kan man ta upp tillståndet att ändra Keskos för-  
ra huvudkontor för bostads- och hotellbruk på Skatudden. I detaljpla-  
nen från 1999 utgör tomten kvartersområde för affärs- och kontors-  
byggnader. Enligt detaljplanen får bostäder förläggas till området. En-



ligt byggnadstillsynens tolkning kan användningsändamålet med både bostäder och ett hotell anses uppfylla detaljplanebestämmelserna i fråga om hur tomten utnyttjas om bostadsantalet inte överskrider 50 % av våningsytan för hela byggnadskomplexet. Andelen bostäder blev 49,3 % av den tillgängliga våningsytan. Byggnadsnämnden beviljade bygglov för projektet vid sitt sammanträde 29.9.2015.

Vid utredning av förutsättningarna för att bevilja tillstånd för ändring av användningsändamål ska man förutom markanvändningskraven också beakta byggbestämmelserna och övriga bestämmelser om reparations- och ändringsarbeten, såsom bestämmelsen i 117 § 4 mom. i markanvändnings- och bygglagen. Enligt bestämmelsen ska man vid reparationer och ändringar beakta byggnadens egenskaper och särdrag samt byggnadens lämplighet för den planerade användningen. Ändringarna får inte leda till att säkerheten för dem som använder byggnaden äventyras eller till att deras hälsomässiga förhållanden försämras. Bestämmelsen betonar flexibiliteten i att tillämpa bestämmelserna. Minimikravet är dock flexibelt: byggnaden och lokalerna ska motsvara sitt ändamål.

I fråga om historiskt och arkitektoniskt värdefulla byggnader ska man dessutom beakta 118 § i markanvändnings- och bygglagen. Enligt bestämmelsen ska det vid reparationer och ändringar i byggnader ses till att värdefulla byggnader eller stadsbilden inte förstörs.

I sammandrag kan man konstatera att det är möjligt att ändra användningsändamål från kontor till bostäder, men gällande detaljplaner och de anvisade användningsändamålen i dessa begränsar ofta detta. En annan grupp av begränsande faktorer är byggbestämmelserna, om än de kan tolkas med viss flexibilitet. Tillståndsmyndigheten måste dock överväga vilka som är sådana rimliga primära krav för boende som alltid ska uppfyllas. Kontorshus kan ha sådana lokallösningar som är svåra att konvertera till bostadsbruk. Kostnaderna för ändringsarbetena kan stiga oräntabelt höga. Miljömyndigheterna kan ställa upp sådana randvillkor som är svåra att uppfylla.

Tillståndskravet och förutsättningarna för beviljande av tillstånd behandlas närmare i det bifogade utlåtandet från byggnadsnämnden.

## Ändringar i lagstiftningen

Miljöministeriet har inlett beredningen av en lag om åtgärder för smidigare tillståndsförfarande för planläggning och byggande i enlighet med regeringsprogrammet för Juha Sipiläs regering. En arbetsgrupp tillsatt av miljöministeriet har till uppdrag att styra beredningen av lagpropositionen i frågan. Arbetsgruppens mandatperiod går ut 31.5.2016. Arbetsgruppen strävar bland annat att förkorta beslutsprocesserna för





planläggning och byggande och göra det smidigare att kompletteringsbygga och ändra byggnadernas användningsändamål.

Förutom att miljöministeriet måste justera huvuddelen av de nuvarande byggbestämmelserna före 2018 och i detta samband ta ställning till i vilken omfattning bestämmelserna ska gälla reparations- och ändringsarbeten, är också andra lagstiftningsprojekt som påverkar frågan aktuella som en del av Sipiläs regeringsprogram. Som ett exempel kan man ta upp ett utkast till regeringsproposition om överföring av behörigheten att bevilja undantag till kommunerna i sin helhet. I detta samband har bland annat Helsingfors stads byggnadstillsyn föreslagit att tillämpningsområdet för områdesvist undantag ska utvidgas att gälla för kompletteringsbyggande utöver det befintliga byggnadsbeståndet. Områdesvist undantag kan vara en möjlighet för att främja ändring av användningsändamål enligt motionen. Det områdesvisa undantaget har tillämpats i Helsingfors vid byggande på vinden. Enligt utkastet till regeringsproposition utvidgas tillämpningsområdet för områdesvist undantag i alla fall till att gälla även ändring av utrymmen i befintliga affärs- eller kontorsbyggnader på ett detaljplaneområde så att de tas i bruk för boende eller för något annat ändamål som inte medför miljöstörningar. Enligt utkastet ska också behörigheten att bevilja områdesvisa undantag överföras till kommunerna.

## Sammanfattning

Potentialen hos kontorshusbeståndet med tomma eller underutnyttjade lokaler är betydligt stor. Ändring av användningsändamålet för kontorshus till bostäder är en möjlighet för att öka bostadsproduktionsvolymen, vilket är värt understöd i sig.

Vid ändring av användningsändamålet för kontorslokaler ska man dock alltid beakta närings- och bostadspolitiska och lokala synpunkter. Stadsstyrelsen anser det inte som en utveckling i rätt riktning att utgå från att tillstånd för ändring av kontorsfastigheter till bostäder alltid ska beviljas om fastigheten har varit tom i tre år eller det är klart att byggnaden utnyttjas ineffektivt. Det är inte heller ändamålsenligt att fatta beslut om en fast gräns för fastighetsägarens rätt att ändra byggnadens användningsändamål.

Det är ändamålsenligt att ändra kontor till bostäder antingen genom att riva eller ändra befintliga byggnader i de områden där överutbudet av kontor verkar vara permanent eftersom de ineffektivt utnyttjade fastigheterna och tomterna inte gagnar någon. Då ska man naturligtvis också beakta objektets lämplighet för boende med tanke på läget och andra egenskaper. Enligt principerna för blandad stadsstruktur är det också möjligt att delvis ändra ett kontorshus till bostäder.



Vid ändringar ska man dessutom alltid ta hänsyn till lokala synpunkter och synpunkter som hänför sig till själva byggnaden utgående från att kraven för hälsosamt boende också blir beaktade. Kraven för affärs- och kontorsbyggande och bostadsbyggande avviker från varandra. Vid planering av bostadsbruk i byggnader ska man se till att eventuella miljö- och hälsoolägenheter för boende ska kunna hindras. Olägenheter som uppstår utanför byggnaden kan vara bl.a. buller- och luftkvalitetso- lägenheter från trafiken eller olägenheter från andra eventuella funktioner som medför miljöstörningar. Byggnadens interna hälsosynpunkter hänför sig till bl.a. konstruktionernas hälsosamhet, ventilationens tillräcklighet och ljudisoleringsförmågan. Det är viktigt att man också i fortsättningen särskilt beaktar eventuella olägenheter för boende och förfarandena för minimering av dessa vid varje ändring av användningsändamål.

En annan grupp av begränsande faktorer är byggbestämmelserna, om än de kan tolkas med viss flexibilitet. Tillståndsmyndigheten måste dock överväga vilka som är sådana rimliga primära krav för boende som alltid ska uppfyllas. Kontorshus kan ha sådana lokallösningar som är svåra att konvertera till bostadsbruk. Kostnaderna för ändringsarbetena kan stiga oräntabelt höga.

Det är värt understöd att utveckla processerna i samband med ändring av användningsändamålet och göra dem smidigare.

I syfte att utreda frågorna kring ändring av användningsändamål för tomma kontorslokaler och göra processerna smidigare har samarbete inletts mellan de berörda förvaltningarna (bl.a. stadsplaneringskontoret, fastighetskontoret och stadskansliets näringslivsavdelning och ekonomi- och planeringsavdelning). Målet är att klarlägga de principer och praxis som ändring av användningsändamål för kontorslokaler förutsätter.

Det är dock skäl att konstatera att beståndet av tomma eller ineffektivt utnyttjade kontorshus också bildar en betydlig näringspolitisk reserv till exempel för startande företag. Det är dessutom utmanande att i stor omfattning ändra kontorslokaler till bostäder med tanke på ordnande av tjänster.

Föredragande

Stadsstyrelsen

Upplysningar

Katri Erroll, förvaltningsexpert, telefon: 310 36045  
katri.erroll(a)hel.fi

## Bilagor



02.03.2016

Kaj/25

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

## Sökande av ändring

Förbud mot sökande av ändring, beredning eller verkställighet

## Beslutshistoria

Kaupunginhallitus 15.02.2016 § 138

HEL 2015-009515 T 00 00 03

### Päätös

Kaupunginhallitus päätti esittää kaupunginvaltuustolle seuraavaa:

Kaupunginvaltuusto päättää katsoa valtuutettu Pia Pakarisen aloitteen loppuun käsitellyksi.

### Esittelijä

apulaiskaupunginjohtaja  
Anni Sinnemäki

### Lisätiedot

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

Kaupunkisuunnittelulautakunta 17.11.2015 § 340

HEL 2015-009515 T 00 00 03

### Lausunto

Kaupunkisuunnittelulautakunta antoi seuraavan lausunnon kaupunginhallitukselle:

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

Tämän hetkinen talouden heikko kehitys ja tilojen käytön tehostaminen ovat viime vuosina johtaneet erityisesti tyhjän toimistotilan määrän lisääntymiseen pääkaupunkiseudulla. Helsingissä tyhjää toimistotilaa on syksyllä 2015 ollut 672 000 m<sup>2</sup> ja vajaakäyttöaste on 10,9 %. Keskustassa tyhjää toimistotilaa on kuitenkin vain 130 000 m<sup>2</sup> ja vajaakäyttöaste alhaisempi 7,2 %. Vastaavat vajaakäyttöasteet toimistojen osalta oli-



vat Espoossa 21,3 % ja Vantaalla 16,1 % (Catella 2015.) Tässä yhteydessä on huomioitava, että toimitilamarkkinoiden toimimiseksi tulisi vaajakäyttöasteen olla 5-6 %.

Muutoksia toimitiloista asumiseen tapahtuu jatkuvasti. Kaupunkisuunnitteluvirasto teki syksyllä 2015 kantakaupungin aluetta koskevan alustavan katsauksen toimitilojen muutoksista asumiseen. Tämän katsauksen perusteella pelkästään kantakaupungin alueelta on muuttunut tai muuttumassa noin 50 kohdetta toimitiloista asumiseen (noin 215 000 k-m<sup>2</sup>). Lisäksi kantakaupungin alueella on ollut useita kymmeniä alustavia tiedusteluja toimitilojen muuttamisesta asumiseen. Näihin hankkeisiin ei ole vielä otettu kantaa tai niiden lähtötiedot ovat vasta alustavia. Selvityksen mukaan tähän mennessä valtaosaan käyttötarkoituksen muutoksista on annettu lupa. Ilmiö on kuitenkin kasvanut niin merkittäväksi, että konvertointeja yhteisvaikutuksineen tulee arvioida kokonaisuutena. Keskeisiltä alueilta, joilla muutospainet ovat kovimmat, poistuu suurempi osa toimitilaa kuin mitä sitä on tyhjiään. Tämä tulee näkymään viiveellä toimitilamarkkinoilla. Muutosten määrä ja nopeus on myös niin suuri, että tiedossa olevaan konvertointien mahdollistamaan asukasmäärään ei ole ehditty varautua palveluja tuottavien hallintokuntien budjeteissa.

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

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

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



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

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

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



## Käsittely

17.11.2015 Esittelijän ehdotuksesta poiketen

Vastaehdotus:

Osmo Soininvaara: Lausunnon viimeinen kappale korvataan seuraavalla kappaleella:

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

Kannattaja: Risto Rautava

Lautakunta päätti yksimielisesti hyväksyä Soininvaaran tekemän vastaehdotuksen.

### Esittelijä

yleiskaavapäällikkö  
Rikhard Manninen

### Lisätiedot

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

## Ympäristölautakunta 10.11.2015 § 359

HEL 2015-009515 T 00 00 03

## Lausunto

Ympäristölautakunta antoi seuraavan lausunnon.

Ympäristöministeriö on käynnistänyt lainvalmistelun, jolla toteutetaan kaavoituksen ja rakentamisen lupien sujuvoittamiseen tähtäävät toimenpiteet pääministeri Sipilän hallituksen hallitusohjelman mukaisesti. Ministeriön asettaman työryhmän tehtävänä on ohjata asian lakivalmis-



telua ja sen toimikausi päättyy 31.5.2016. Työryhmän tehtävänä on mm. lyhentää kaavoituksen ja rakentamisen päätösprosesseja sekä sujuvoittaa täydennysrakentamista ja rakennusten käyttötarkoituksen muuttamista.

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

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

Esittelijä

ympäristönsuojelupäällikkö  
Päivi Kippo-Edlund

Lisätiedot

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

Kiinteistölautakunta 29.10.2015 § 474

HEL 2015-009515 T 00 00 03

Postadress

PB 10  
00099 HELSINGFORS STAD  
kaupunginkanslia@hel.fi

Besöksadress

Norra esplanaden 11-13  
Helsingfors 17  
<http://www.hel.fi/kaupunginkanslia>

Telefon

+358 9 310 1641

Telefax

+358 9 655 783

FO-nummer

0201256-6

Kontonr

FI0680001200062637

Moms nr

FI02012566



## Lausunto

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

Toimistotiloja on Helsingissä tyhjänä noin 630 000 m<sup>2</sup> (10 %), Vantaalla 120 000 m<sup>2</sup> (13 %) ja Espoossa 320 000 m<sup>2</sup> (20 %). Tilanteeseen on vaikuttanut nykyinen laskusuhdanne mutta myös se, että vanhat toimistorakennukset eivät vastaa nykypäivän toimistotilojen käyttäjien vaatimuksia. Uusia toimistorakennuksia rakennetaan ja vanhoja uudistetaan kuitenkin myös laskusuhdanteen aikana.

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

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

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

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





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

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

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

Lautakunta pitää ehdotuksen tavoitetta kannatettavana ja esittää, että tyhjinä olevien toimistotilojen ongelmaa ryhdytään ratkaisemaan kokonaisvaltaisesti sujuvoittamalla poikkihallinnollisia prosesseja. Periaatteita ja käytäntöjä, joita toimistotilojen käyttötarkoituksen muutokset edellyttävät, on syytä selventää. Lisäksi muutoksissa tulee ottaa huomioon elinkeino- ja asuntopoliittiset sekä paikalliset näkökulmat. Lautakunta ei pidä siten oikeana kehityksenä, että lupa toimistokiinteistön konvertointiin asumiskäyttöön annettaisiin lähtökohtaisesti aina, jos se on ollut kolme vuotta tyhjillään tai selvästi vajaakäytössä.

Esittelijä

vs. tilakeskuksen päällikkö  
Markku Metsäranta

Lisätiedot

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