



[Etusivu](#) » [Päätökset](#) » [Ennakkopäätökset](#) » [2020](#) » KHO:2020:158

KHO:2020:158

Maankäyttö ja rakentaminen – Purkamislupa – Asemakaavamerkintä –
Rakennussuojelu – Valtakunnallisesti merkittävät rakennetut kulttuuriympäristöt
(RKY) – Asemakaavan uudistamistarve – Kymintehtaan voimalaitosrakennukset –
Piippu

Vuosikirjanumero: KHO:2020:158
Antopäivä: 23.12.2020
Taltionumero: 4413
Diaarinumero(t): 3190/1/19
ECLI-tunniste: ECLI:FI:KHO:2020:158

A Oyj:n purkamislupahakemus koski Kymintehtaan entisellä tehdasalueella sijaitsevia voimalaitosta, piippua, toimisto-osaa ja tuhksiiloa. Rakennuslautakunta oli hylännyt yhtiön hakemuksen ja hallinto-oikeus yhtiön tekemän valituksen.

Korkein hallinto-oikeus totesi, että maankäyttö- ja rakennuslain mukaisen purkamislupajärjestelmän tarkoituksena ei ollut rakennusten purkamista rajoittavan uuden lupajärjestelmän luominen vaan sen varmistaminen, että rakennuksen suojelua koskeva asia voitiin ratkaista kohtuullisessa ajassa maankäyttö- ja rakennuslain vaatimukset täyttävällä kaavaratkaisulla tai rakennusperinnön suojelemisesta annetun lain mukaisella suojelupäätöksellä.

Purettavaksi haetut voimalaitosrakennukset sijaitsivat alueella, jota koski vuonna 2015 hyväksytyssä oikeusvaikutteisessa yleiskaavassa merkintä ”valtakunnallisesti merkittävä rakennettu kulttuuriympäristö”. Maakuntakaavassa, joka oli hyväksytty vuonna 2006 ja sittemmin vahvistettu, alue sisältyi maakuntakaavassa osoitettuun teollisuus- ja varastoalueeseen, jolla oli säilytettäviä vähintään maakunnallisesti merkittäviä rakennuskulttuurikohteita. Voimalaitosrakennukset sisältyivät valtakunnallisesti merkittävään rakennettuun kulttuuriympäristökohteeseen (RKY-kohde) Kuusankosken – Kymintehtaan teollisuusympäristö. Kohdekuvausten mukaan Kuusankosken tehdasmaisema oli yksi tunnusomaisimmista suomalaisessa teollisuudessa.

Kymintehtaan alueella oli vireillä tai ratkaistu myös muita vanhan tehdasalueen rakennusten purkamislupia.

Alueella oli voimassa vuonna 1975 hyväksytty asemakaava, jossa rakennusten suojelua ei ollut tutkittu. Rakennuksia koskevaa asemakaavan muutosta tai rakennusperinnön suojelua koskevaa asiaa ei ollut vireillä. Kaupungin maankäytön suunnittelusta vastaava lautakunta oli purkamislupahakemuksesta antamassaan lausunnossa vastustanut luvan myöntämistä. Kaupunki oli myös valituksesta antamassaan lausunnossa todennut aluetta koskevaan asemakaavaan kohdistuvan uudistamistarpeen purkamisluvan kohteena olevien rakennusten suojelutarpeen ratkaisemiseksi.

Maankäyttö- ja rakennuslain 139 §:n 1 momentin mukaan purkamisluvan myöntämisen edellytyksenä on, ettei purkaminen merkitse rakennettuun ympäristöön sisältyvien perinne-, kauneus- tai muiden arvojen hävittämistä eikä haittaa kaavoituksen toteuttamista. Purettavaksi haettujen rakennusten suojelu ei ollut vireillä rakennusperinnön suojelemisesta annetun lain nojalla eikä alueella ollut vireillä asemakaavamuutosta. Ottaen kuitenkin huomioon purettavaksi haettujen rakennusten sisältymisen RKY-kohteeseen ja rakennusten merkityksen kohteen tehdasmaisemassa, kaupungin näkemyksen voimassa olevan asemakaavan uudistamistarpeesta, yleispiirteisissä kaavoissa aluetta koskevat suojelumääräykset ja niiden ohjausvaikutuksen asemakaavan muuttamisessa, sekä sen, että alueella oli ollut samaan aikaan vireillä myös muita vanhoihin tehdasalueen rakennuksiin kohdistuvia purkamislupahakemuksia, korkein hallinto-oikeus katsoi, että lautakunta oli näissä oloissa voinut evätä purkamisluvan.

Korkein hallinto-oikeus samalla kuitenkin myös totesi, että tämän päätöksen estämättä kysymystä purkamisluvan edellytyksistä oli mahdollista arvioida uudelleen, jos rakennusten suojelua ei ollut ratkaistu asemakaavalla kohtuullisessa ajassa.

Maankäyttö- ja rakennuslaki 54 § 1 momentti, 118 §, 127 § 1 momentti ja 139 § 1 momentti

Vert. KHO 2002:73 ja KHO 2002:74

Päätös, jota valitus koskee

Itä-Suomen hallinto-oikeus 4.6.2019 nro 19/0120/3

Asian aikaisempi käsittely

Kouvolan rakennus- ja ympäristölautakunta on päätöksellään 5.4.2017 (§ 39) hylännyt UPM-Kymmene Oyj:n purkamislupahakemuksen, joka koskee kiinteistöllä 286-23-166-5 sijaitsevan voimalaitoksen, piipun, toimisto-osan ja tuhkasiilon purkamista.

Hallinto-oikeuden ratkaisu

Hallinto-oikeus on valituksenalaisella päätöksellään, järjestettyään alueella katselmuksen, hylännyt UPM-Kymmene Oyj:n valituksen.

Hallinto-oikeus on perustellut päätöstään seuraavasti:

Sovellettavat säännökset

Maankäyttö- ja rakennuslain 51 §:n 1 momentin mukaan asemakaava on laadittava ja pidettävä ajan tasalla sitä mukaa kuin kunnan kehitys taikka maankäytön ohjaustarve sitä edellyttää.

Mainitun lain 60 §:n 1 momentin mukaan kunnan tulee seurata asemakaavojen ajanmukaisuutta ja tarvittaessa ryhtyä toimenpiteisiin vanhentuneiden asemakaavojen uudistamiseksi.

Mainitun lain 118 §:n mukaan rakentamisessa, rakennuksen korjaus- ja muutostyössä ja muita toimenpiteitä suoritettaessa samoin kuin rakennuksen tai sen osan purkamisessa on huolehdittava siitä, ettei historiallisesti tai rakennustaiteellisesti arvokkaita rakennuksia tai kaupunkikuvaa turmella.

Mainitun lain 127 §:n 1 momentin mukaan rakennusta tai sen osaa ei saa ilman lupaa purkaa asemakaava-alueella tai alueella, jolla on voimassa 53 §:ssä tarkoitettu rakennuskielto asemakaavan laatimiseksi. Lupa on myös tarpeen, jos yleiskaavassa niin määrätään.

Mainitun lain 139 §:n 1 momentin mukaan purkamisluvan myöntämisen edellytyksenä on, ettei purkaminen merkitse rakennettuun ympäristöön sisältyvien perinne-, kauneus- tai muiden arvojen hävittämistä eikä haittaa kaavoituksen toteuttamista.

Asiassa saatu selvitys

Rakennus- ja ympäristölautakunnan purkamislupahakemuksesta pyytämät lausunnot ja valituksenalainen päätös

UPM-Kymmene Oyj on hakenut lupaa saada purkaa Kymintehtaan entisellä tehdasalueella kiinteistöllä 286-23-166-5 sijaitsevan voimalaitoksen, piipun, toimisto-osan ja tuhkasiilon.

Rakennus- ja ympäristölautakunta on ennen päätöksen tekemistä pyytänyt lausunnon Museovirastolta ja Kouvolan kaupungin maankäytön suunnittelulta.

Museoviraston puolesta lausunnon on antanut Kymenlaakson museo. Lausunnossa on todettu muun ohessa seuraavaa: Höyryvoimalaitos sijaitsee valtakunnallisesti merkittävällä rakennetulla kulttuuriympäristöllä nimeltään Kuusankosken – Kymintehtaan teollisuusympäristö. Tehdasalue on rakentunut 1800-luvun lopulta lähtien tehdasyhtiön rakennustoiminnan tuloksena ja sillä on huomattavaa kulttuurihistoriallista merkitystä teollisuushistorian ja teollisen maiseman kannalta. Höyryvoimalaitos on valmistunut vuonna 1933 arkkitehti Bertel Liljequistin suunnittelemana. Kokonaisuus on säilynyt erittäin hyvin alkuperäisessä asussaan niin ulkoasultaan kuin sisätiloiltaankin, missä on edelleen nähtävissä Liljequistin kokonaisarkkitehtuuriin kuulunut sisustus, pannujen sekä muiden koneiden väriyty. Ulkoasun muutokset ovat kokonaisuuden kannalta pieniä ja kertovat osaltaan tehdasalueen muutoksesta. Rakennus on merkittävä osa tehdasalueen kokonaisuutta ja kerroksellisuutta. Piippu muodostaa tärkeän maisemallisen tekijän Kuusankoskella. Se on ollut vuosikymmenten ajan tehtaalaisten ja kuusankoskelaisten maamerkki, joka identifioi kunnan tehdaspaikkakunnaksi. Se on osa alueen identiteettiä ja luonnetta. Piippu ja siihen liittyvät rakenteet eivät ole mukana joenrannan tehdasalueen vireillä olevassa asemakaavassa. Hakemukseen ei ole liitetty kuntotutkimusta. Piipun ja rakennuksen kunnosta tulisi esittää perusteellinen kuntotutkimus ja korjausvaihtoehtoa kartoittava tutkimus, jonka perusteella voidaan tarkastella jatkotoimia. Rakennuksen suuren teollisuushistoriallisen ja kulttuurihistoriallisen arvon sekä puutteellisen hakemuksen vuoksi museo ei ole puoltanut hakemusta.

Kouvolan kaupungin maankäytön suunnittelu on lausunnossaan muun ohessa todennut, että Kymin Ruukin alueella sijaitseva rakennus ja siihen liittyvä tiilirakenteinen savupiippu ovat osa valtakunnallisesti arvokasta Kuusankosken – Kymintehtaan teollisuusympäristö -nimistä rakennettua kulttuuriympäristöä (RKY-alue) ja merkittävä osa kuusankoskelaista kulttuurimaisemaa ja teollisuuspaikkakunnan identiteettiä. Kymintehtaan höyryvoimalaitoksen savupiippu on seutukunnan viimeinen tiilirakenteinen savupiippu, kymmenien kaupungin katujen päätepiste sekä merkittävä maisemallinen kiintopiste ja maamerkki. Kymintehtaan entisen tehdasalueen rakennusten ja niihin liittyvien erilaisten teknisten rakennelmien yhteiskuntahistoriallinen merkitysarvo on viimeisten vuosikymmenten kuluessa entisestään lisääntynyt, kun kouvolaalaisille entisille puunjalostusteollisuuden tehdasalueille on hakeutunut uusia toimijoita ja varsinainen mekaaninen puunjalostusteollisuus on keskittynyt entistä suurempiin yksiköihin. Eri asiantuntijat ja kaupunkilaisia edustavat tahot ovat tuoneet laajalti esiin huolen entisten tehdasalueiden teolliseen historiaan liittyvien kohteiden säilyttämisen puolesta. Maankäytön suunnittelu on lausunnossaan katsonut, että purkamislupahakemuksessa tarkoitettua entistä höyryvoimalaitosta siihen liittyvine rakenteineen ei tule purkaa.

Rakennus- ja ympäristölautakunta on valituksenalaisella päätöksellä hylännyt valittajan purkamislupahakemuksen. Päätöksen perusteluissa on muun ohessa todettu, että pääsääntöisesti asemakaava-alueella purkamisen estyminen edellyttää asemakaavaan sisällytettyä tai vireillä olevaa suojeluratkaisua. Perusteluissa on muun ohessa tuotu esiin alueella voimassa olevan asemakaavan ajantasaisuuskysymys ja todettu, että hakemuksessa tarkoitettujen rakennusten välittömässä läheisyydessä Kymin Ruukin alueella on vireillä asemakaavan uudistaminen. Asemakaavamuutos on luonnosvaiheessa. Toiminnallisesti rakennukset sijaitsevat samalla teollisuushistoriallisesti ja kulttuurihistoriallisesti arvokkaalla alueella, joka on myös valtakunnallisesti merkittävä.

Päätöksessä on myös viitattu KHO:n ratkaisuun 12.12.2008/3237, jossa on annettu merkitystä asemakaavan ajantasaisuudelle ja maakuntakaavan suojeluosoitukselle. Nyt kyseessä oleva tapaus muodostaa lähialueen yleisen intressin näkökulmasta selkeästi tavanomaisesta tilanteesta eroavan asetelman. Näkemys maisemakuvaa vuosikymmenet hallinneen piipun ja monikerroksisen voimalarakennuksen arvosta tulee esille kaikista asiaa koskevista lausunnoista sekä alueen sisällyttämisestä RKY-alueeseen. Ratkaiseva merkitys asiassa tulee antaa lainsäätäjän tahdolle, joka sallii erityispiirteiden laajan huomioon ottamisen lupaharkinnassa. Kokonaisuus osoittaa tässä tapauksessa kyseisten rakennusten suojelun tarpeen. Keskeistä on se, että suojeluasiaa ei ole vielä lainkaan käsitelty, ja suojelukysymyksen lopullinen ratkaisu edellyttää purkamisluvan epäämistä tässä vaiheessa.

Selostus hankkeesta ja ympäristöstä

Kaavatilanne

Alueella on voimassa vuonna 1975 hyväksytty asemakaava, jossa alue on osoitettu teollisuusrakennusten ja -laitosten korttelialueeksi TT2. Purkamisluvassa tarkoitettua voimalaitosta siihen liittyvine rakenteineen ei ole asemakaavassa osoitettu suojeltavaksi.

Aivan rakennusten välittömässä läheisyydessä on päätöksen tekemisen aikaan ollut luonnosvaiheessa Kymintehtaan entisen tehdasalueen (korttelin 166 osan) asemakaavamuutostyö, joka käsittää 9,3 hehtaarin suuruisen osan entisestä Kymintehtaan tehdasalueesta. Hakemuksessa tarkoitettu voimalaitos ja siihen liittyvät rakennukset eivät sisälly kyseiseen kaavamuutokseen.

Kymenlaakson maakuntavaltuustossa 12.6.2006 hyväksytyssä ja ympäristöministeriön 28.5.2008 ja 18.1.2010 vahvistamassa Kymenlaakson taajamien maakuntakaavassa rakennus sijoittuu alueelle, joka on osoitettu merkinnällä T/s eli teollisuus- ja varastoalue, jolla on säilytettäviä vähintään maakunnallisesti merkittäviä rakennuskulttuurikohteita. Merkintää /s koskevan suunnittelumääräyksen mukaan alueen käytön suunnittelussa ja toteutuksessa on otettava huomioon kulttuuriympäristön vaaliminen ja turvattava merkittävien maisema- ja kulttuuriarvojen sekä alueiden ominaisluonteen ja erityispiirteiden säilyminen. Kaavaselostuksen mukaan Kuusankosken – Kymintehtaan teollisuusympäristön RKY-alue sisältyy kokonaisuudessaan maakuntakaavassa määritellylle kulttuuriympäristön tai maiseman vaalimisen kannalta tärkeälle alueelle. Merkintää koskevan suunnittelumääräyksen mukaan alueen yksityiskohtaisemmassa suunnittelussa on otettava huomioon kulttuuriympäristön ominaispiirteiden vaaliminen ja turvattava merkittävien maisema- ja kulttuuriarvojen säilyminen. Yksityiskohtaisemmassa suunnittelussa on sovitettava yhteen maankäytön ja maisema- ja kulttuuriarvojen vaatimukset.

Kuusankosken kaupunginvaltuuston 21.5.2007 hyväksymässä oikeusvaikutuksettomassa Kuusankosken yleiskaavassa 2020 rakennus sijaitsee alueella, joka on osoitettu merkinnällä T/s-1 eli teollisuus- ja varastoalue, joka on valtakunnallisesti tai seudullisesti merkittävä sen kulttuurihistoriallisen arvon, rakennustaiteellisten ja kaupunkikuvallisten kohteiden ja aluekokonaisuuksien vuoksi. Alueen arvokas rakennuskanta ja ympäristö säilytetään. Kaavaan on merkitty RKY (1993) -aluerajaukset, joihin Kymin tehtaan alue sisältyy.

Kouvola kaupunginvaltuuston 16.11.2015 hyväksymässä oikeusvaikutteisessa keskeisen kaupunkialueen yleiskaavassa rakennus sijoittuu alueelle, joka on osoitettu työpaikka-alueeksi (TP) ja päällekkäismerkinnällä valtakunnallisesti merkittäväksi rakennetuksi kulttuuriympäristöksi. Työpaikka-alueella TP koskevan kaavamääräyksen mukaan alue on varattu ensisijaisesti ympäristöhäiriötä aiheuttamattoman toimitilarakentamisen alueeksi. Alueelle voidaan sijoittaa myös (julkista) palvelua (hyvä saavutettavuus joukkoliikenteellä) ja hallintoa palvelevaa rakentamista. Tarkemmassa suunnittelussa ja toteuttamisessa tulee kiinnittää huomiota laadukkaaseen kokonaisvaikutelmaan ja kaupunkikuvaan. Päällekkäismerkinnällä valtakunnallisesti merkittävä rakennettu kulttuuriympäristö on osoitettu alueet, joita koskee valtioneuvoston 22.12.2009 tekemä päätös valtakunnallisesti merkittävistä kulttuurihistoriallisista ympäristöistä 1.1.2010 alkaen. Alueiden käytön on sovellettava alueen historialliseen kehitykseen. Alueen vanhan rakennuskannan säilymistä ja uudiskäyttöä tulee edistää. Mahdollisen täydennysrakentamisen ja muiden muutosten on sopeuduttava kulttuuriympäristön ominaisluonteeseen ja erityispiirteisiin. Alueella ei saa tehdä toimenpiteitä, jotka vähentävät arvokkaan aluekokonaisuuden arvoa. Alueen rakentamista tai muuta maankäyttöä koskevista suunnitelmista tulee pyytää museoviranomaisen lausunto. Kaavan yleisissä määräyksissä on todettu, että kaava on laadittu maankäyttö- ja rakennuslain tarkoittamana oikeusvaikutteisena yleiskaavana.

Kyseistä yleiskaavaa koskevan kaavaselostuksen (Kohteiden inventointi) mukaan yleiskaavaan liittyvä rakennuskulttuurikohdeinventointi ei sisällä asemakaava-alueiden sisällä olevia rakennuskulttuurikohteita tai -alueita, jotka sijoittuvat yleiskaava-alueella oleville RKY-kohdealueille. Kaavaselostuksen sivulla 66 (Kuusankosken keskustan kehittäminen) on todettu muun ohessa, että valtakunnallisesti merkittävät rakennetut ympäristöt RKY on osoitettu säilytettäväksi. Kaavaselostuksen sivulla 104 (Vaikutukset kaupunkikuvaan, maisemaan ja kulttuuriympäristöön) on todettu, että osayleiskaavaratkaisussa on pitkälti otettu huomioon alueen arvokkaat maisema- ja kulttuuriympäristökokonaisuudet. Alueiden ominaispiirteiden ja arvojen säilyttäminen on pyritty toteuttamaan kaavamääräyksin. Lisäksi on muun ohessa todettu, että suurin osa kaava-alueen RKY-kohteista sijoittuu keskusta- tai taajamavyöhykkeillä alueille, joiden maankäyttö on jo ratkaistu muulla osayleiskaavalla tai asemakaavalla. RKY-kohteista tämä osayleiskaava vaikuttaa merkittävimmin Kymintehtaan aluekokonaisuuteen, joka on osoitettu pienin toimenpitein kehitettäväksi työpaikka-alueeksi (TP). Alueen arvot on pyritty turvaamaan RKY-alueita koskevalla kaavamääräyksellä. Myös TP-alueella koskee kaavamääräys, joka velvoittaa kiinnittämään huomiota laadukkaaseen kokonaisvaikutelmaan ja kaupunkikuvaan.

Kuusankosken – Kymintehtaan RKY-alue

Rakennus siihen liittyvine rakenteineen sisältyy valtakunnallisesti merkittävään rakennettuun kulttuuriympäristöön Kuusankosken – Kymintehtaan teollisuusympäristö. Alueen kohdekuvauksessa (RKY 2009) todetaan muun ohessa seuraavaa: Kymin ja Kuusankosken paperitehtaiden perustamistoimet 1872 ovat merkittävä vaihe tuotantoalan läpimurrossa Suomessa. Tehdas-yhdyskunnan eri osa-alueet sisältävät joko tehdasyhtiön toteuttamaa tai eri muodoin tukemaa eri aikakausilta periytyvää rakennustoimintaa, jolla on huomattavaa kulttuurihistoriallista merkitystä teollisuushistorian ja teollisen maiseman sekä yhtiön asuinrakentamisen kannalta. Kuusankosken paperiteollisuusyhdyskunta on kasvanut molemmin puolin Kymijokea siten, että keskustaajama palveluineen sijoittuu laveasti Kuusaansaaren luoteispuolelle. Kuusaansaari ja sen eteläpuolinen Kymintehdas muodostavat teollisuushistoriallisen ytimen ja maiseman kiinnkohdan. Kuusaansaaren tuotantoalueen rakennukset ovat 1880-luvulta aina 1940-luvulle, kuten Kymintehtaan puolella sijaitsevat rakennuksetkin vesivoimalaitoksineen ja 1930-luvun pääkonttoreineen. Lisäksi kohteen historiasta on todettu, että paperikonesalit voimalaitoksineen ja muine osastoineen sijoitettiin reunustamaan koskea sen molemmin puolin, mikä teki Kuusankosken tehdasmaisemasta yhden tunnusomaisimmista suomalaisessa teollisuudessa.

Vanhan Kymintehtaan aluetta koskevia muita purkamishankkeita

Hallinto-oikeuteen on 18.3.2019 tullut vireille Kemira Chemicals Oy:n valitus rakennus- ja ympäristölautakunnan päätöksestä, jolla oli hylätty yhtiön hakemus vanhan Kymintehtaan alueella sijaitsevan pahvikuivaamorakennuksen purkamisesta. Asian käsittely hallinto-oikeudessa on vielä kesken. Lisäksi rakennustarkastajalta saadun ilmoituksen mukaan UPM-Kymmene Oyj on 13.2.2019 jättänyt vireille purkamislupahakemuksen koskien samalla alueella sijaitsevaa päällystyslaitoksen purkamista ja mahdollisesti vireille on tulossa purkamislupahakemus koskien kehysnaulaamorakennusta. Rakennustarkastajan toimittaman alueen kartan merkintöjen mukaan alueelta on purettu kehysnaulaamon viereinen rakennus.

Oikeudellinen arviointi ja johtopäätökset

Rakennusten purkamista koskevan sääntelyn tarkoituksena on sen varmistaminen, ettei suojelun arvoisia rakennuksia pureta ennen kuin suojelukysymys saadaan ratkaistuksi joko asianmukaisella kaavalla tai rakennusperinnön suojelusta annetun lain mukaisella suojelulla. Mikäli rakennusta ei ole suojeltu taikka suojelu ei ole vireillä, rakennuksen purkamiselle ei lähtökohtaisesti ole estettä. Asemakaavoitetulla alueella on keskeinen merkitys sillä, onko rakennuksen suojelua koskeva kysymys ratkaistu alueen asema-kaavoituksen yhteydessä.

Alueen asemakaava on hyväksytty vuonna 1975, jolloin ei ole vielä ollut voimassa rakennussuojelulakia (60/1985) eikä rakennuslain (370/1958) 34 §:n 3 momentin (61/1985) lisäystä, jonka mukaan asemakaavaa laadittaessa oli huolehdittava, ettei rakennettuun ympäristöön sisältyviä perinne-, kaukaneus- ja muita arvoja hävitetä. Alueen rakennusten suojelukysymystä ei siten ole kaavan hyväksymisen yhteydessä tutkittu. Hallinto-oikeus toteaa, että aivan hakemuksen kohteena olevan voimalaitosrakennuksen vieressä, koskien osaa Kymintehtaan tehdasalueesta ja korttelista 166, on vireillä asemakaavan muutos, johon hakemuksessa tarkoitettu voimalaitos rakenteineen ei sisälly. Kaavamuuotosalueeseen eivät sisälly myöskään aiemmin mainitut pahvikuivaamo ja päällystyslaitos, joiden osalta on haettu purkamislupaa.

Voimalaitosrakennus sijoittuu alueelle, joka on vuonna 2008 ja 2010 vahvistetussa Kymenlaakson taajamien maakuntakaavassa osoitettu merkinnällä T/s eli teollisuus- ja varastoalue, jolla on säilytettäviä vähintään maakunnallisesti merkittäviä rakennuskulttuurikohteita. Lisäksi Kymintehtaan tehdasalue sisältyy kokonaisuudessaan maakuntakaavassa määritellylle kulttuuriympäristön tai maiseman vaalimisen kannalta tärkeälle alueelle. Vuonna 2015 hyväksytyssä keskeisen kaupunkialueen oikeusvaikutteisessa yleiskaavassa rakennus sijoittuu alueelle, joka on osoitettu työpaikka-alueeksi ja jota koskevassa kaavamääräyksessä on muun ohessa todettu, että tarkemmassa suunnittelussa ja toteuttamisessa tulee kiinnittää huomiota laadukkaaseen kokonaisvaikutelmaan ja kaupunkikuvaan. Lisäksi aluetta koskee päällekkäismerkintä, jolla on osoitettu RKY 2009 -alueen raja- ja kyseistä merkintää koskevassa kaavamääräyksessä on todettu muun ohessa, että alueen vanhan rakennuskannan säilymistä ja uudiskäyttöä tulee edistää. Mahdollisen täydennysrakentamisen ja muiden muutosten on sopeuduttava kulttuuriympäristön ominaisluonteeseen ja erityispiirteisiin. Alueella ei saa tehdä toimenpiteitä, jotka vähentävät arvokkaan aluekokonaisuuden arvoa.

Hallinto-oikeus toteaa, että kunnan velvollisuutena on huolehtia asemakaavojen pitämisestä ajan tasalla. Alueella voimassa oleva asemakaava, jossa rakennuksia ei ole suojeltu, on vuodelta 1975. Rakennukset sijoittuvat Kuusankosken-Kymintehtaan RKY-alueelle. Asemakaavaa huomattavasti tuoreemmassa maakuntakaavassa alue on osoitettu /s -merkinnällä alueeksi, jolla on säilytettäviä vähintään maakunnallisesti merkittäviä rakennuskulttuurikohteita. Vuonna 2005 hyväksytyssä yleiskaavassa on edellä selostetuin tavoin osoitettu RKY-alue, ja kielletty tämän arvokkaan aluekokonaisuuden arvoa vähentävät toimenpiteet. Alueen asemakaavaa on pidettävä kulttuuriympäristön suojelun näkökulmasta vanhentuneena. Hallinto-oikeus on asiaa arvioidessaan ottanut myös huomioon, että Kuusankosken – Kymintehtaan teollisuusympäristöllä on arvoa nimenomaan rakennettuna ympäristönä. Lisäksi todetaan, että kyseisellä alueella on parhaillaan vireillä muitakin purkamislupahankkeita, joiden yhteydessä tulee arvioitavaksi, vähentääkö purkaminen alueen kulttuurihistoriallista arvoa.

Hallinto-oikeus arvioi, että näissä oloissa voimalaitoksen ja siihen liittyvän piipun ja muiden rakennusten purkaminen tässä vaiheessa voi tarkoittaa ympäristöön sisältyvien perinne-, kauneus- tai muiden arvojen hävittämistä. Purkamislupaa ei voida myöntää ennen kuin kysymys kohteen suojelusta on ratkaistu ja selvitetty kyseiselle alueelle laaditulla asemakaavalla riittäviin kokonaisselvityksiin perustuen.

Siltä osin kuin valitusta on perusteltu voimalarakennuksen ja siihen liittyvien rakenteiden huonolla kunnolla ja sillä, että voimalaitoksen osalta kauneus- ja perinnearvot on menetetty jo vuonna 2005, kun osa rakennuksesta on purettu ja siihen on lisätty peltiseinä, hallinto-oikeus toteaa seuraavaa: Asiakirjoista saadun selvityksen perusteella ja hallinto-oikeuden katselmuksessa tehtyjen havaintojen perusteella voimalaitosrakennuksen siihen liittyvine rakennelmineen ei voida arvioida olevan niin huonokuntoisia, että niiden maankäyttö- ja rakennuslain 139 §:ssä tarkoitetut arvot olisivat tämän vuoksi kokonaan kadonneet tai menetetty. Kun otetaan huomioon voimalaitoksesta peltiseinällä korvatus purettu alueen pienehkö osuus rakennuskokonaisuuteen nähden, kyseinen muutos ei ole sen laatuinen, että voimalaitosrakennuksen arvot olisivat myöskään tällä perusteella kadonneet.

Asian ovat ratkaisseet hallinto-oikeuden jäsenet Riikka Tiainen, Ritva Schiestl ja Paula Vesterinen, joka on myös esitellyt asian.

Käsittely korkeimmassa hallinto-oikeudessa

UPM-Kymmene Oyj on pyytänyt lupaa valittaa hallinto-oikeuden päätöksestä ja valituksessaan vaatinut, että hallinto-oikeuden ja rakennus- ja ympäristölautakunnan päätökset kumotaan ja purkamislupa myönnetään hakemuksen mukaisesti.

Vaatimuksen tueksi on esitetty muun ohella seuraavaa:

Purkamisluvan kohteena oleviin rakennuksiin ja piippuun ei kohdistu asemakaavan mukaista suojelumerkintää tai -pätöstä eikä tällaista asiaa ole vireillä, joten purkamiselle ei ole laissa tarkoitettuja esteitä. Purkamisluvan merkittävin tekijä on rakennusten huonokuntoisuus. Hakemuksen liitteenä on ollut selvitys rakennusten huonokuntoisuudesta. Voimalaitos rakennelmineen on ollut käyttämättä 1990-luvulta lähtien. Sen rakenteet ovat rapautuneet ja putkistojen asbestisuojaukset ovat repeytyneet. Voimalan 120 metriä korkea piippu on vakavasti rapautunut ja sitä on yleisen turvallisuuden vuoksi jo lyhennetty kaksi metriä. Rapautuneen piipun kunnostaminen on vaarallista ja käytännössä mahdotonta. Purkamisluvan myöntämättä jättäminen aiheuttaa turvallisuusriskin rakennusten läheisyydessä oleville toiminnoille ja erityisesti viereisellä Kymin Ruukin alueella työskenteleville ja vieraileville ihmisille, ja se käytännössä estää viereen kaavoitettavan uuden Kyminväylän kokoojakadun käyttöönoton.

Purkuhakemuksen kohteena olevien rakennusten pohjoispuolelle on valmisteilla Kymin Ruukin asemakaavamuutos, jolla suojellaan vanhoja tehdasrakennuksia. Näiden vireillä olevien asemakaavamuutosten yhteydessä on todettu, ettei purkulupahakemuksen kohteena olevien rakennusten osalta asemakaavan muuttamiseen ole tarvetta, koska kaava on ajantasainen ja toteutunut. Purkaminen ei myöskään haittaa asemakaavan toteuttamista.

Maakuntakaavan T/s -merkintä ei yksilöi alueella säilytettäviä rakennuksia eikä voimalaitosrakennuksia tai piippua ole maakuntakaavassa osoitettu rakennussuojelukohteiksi. Purkulupahakemuksen kohteet eivät sisälly Kuusankosken yleiskaavan 2020 selvityksissä rakennus- ja kulttuurihistoriallisesti arvokkaisiin kohteisiin. Niitä ei ole myöskään merkitty valtakunnallisesti merkittäviksi suojelukohteiksi eikä kohteen sijaitseminen RKY-alueella tarkoita automaattista suojelua.

Kouvolan rakennus- ja ympäristölautakunta on antanut selityksen, jossa on vaadittu valituksen hylkäämistä ja esitetty muun ohella seuraavaa:

Vetoaminen rakennusten huonokuntoisuuteen ei ole riittävä syy purkamisluvan myöntämiselle. Rakennuksen omistaja on laiminlyönyt voimalaitosrakennuksen, piipun ja tuhkasiilon kunnossapidon sen jälkeen, kun toiminta niissä on loppunut.

Purkamislupaa ei voida myöntää ennen kuin kysymys kohteen suojelusta on ratkaistu ja selvitetty asemakaavamuutoksen yhteydessä. Asemakaavan uudistamistarve on tullut ilmeiseksi purkamislupahakemuksen käsittelyn yhteydessä. Voimassa oleva maakuntakaava, yleiskaava ja RKY-kohde selvityksineen muodostavat pohjan asemakaavamuutoksen laatimiselle. Tarkemmat selvitykset rakennusten arvoista laaditaan asemakaavan valmistelun yhteydessä.

Lähistölle valmisteilla olevassa Kyminväylän asemakaavamuutoksessa on vaihtoehtoisia katulinjauksia. Kyseiseen asemakaavamuutokseen on mahdollista sisällyttää myös purkamishakemuksen kohteena olevien rakennusten alue.

UPM-Kymmene Oyj on antanut vastaselityksen. Voimalaitosrakennus ja savupiippu ovat huonokuntoisia, koska niiden alkuperäinen käyttötarkoitus on päättynyt eikä uutta, teknistaloudellisesti toteuttamiskelpoista käyttötarkoitusta ole vuosikymmenten aikana löytynyt. Rakennusten kunnossapitäminen olisi kohtuutonta ja käytännössä mahdotonta. Rakennusten mahdolliset suojeleuarvot on huonokuntoisuuden vuoksi menetetty.

Purkamislupahakemus on ratkaistava voimassa olevan kaavatilanteen mukaan. Kaavoittaja ei ole sisällyttänyt rakennusten aluetta vireillä oleviin asemakaavamuutosalueisiin.

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu

Korkein hallinto-oikeus myöntää UPM-Kymmene Oyj:lle valitusluvan ja tutkii asian.

Valitus hylätään. Hallinto-oikeuden päätöksen lopputulosta ei muuteta.

Perustelut

Sovellettavat oikeusohjeet

Maankäyttö- ja rakennuslain 54 §:n 1 momentin mukaan asemakaavaa laadittaessa on maakuntakaava ja oikeusvaikutteinen yleiskaava otettava huomioon siten kuin siitä edellä säädetään.

Mainitun lain 118 §:n mukaan rakentamisessa, rakennuksen korjaus- ja muutostyössä ja muita toimenpiteitä suoritettaessa samoin kuin rakennuksen tai sen osan purkamisessa on huolehdittava siitä, ettei historiallisesti tai rakennustaiteellisesti arvokkaita rakennuksia tai kaupunkikuvaa turmella.

Mainitun lain 127 §:n 1 momentin mukaan rakennusta tai sen osaa ei saa ilman lupaa purkaa asemakaava-alueella tai alueella, jolla on voimassa 53 §:ssä tarkoitettu rakennuskielto asemakaavan laatimiseksi. Lupa on myös tarpeen, jos yleiskaavassa niin määrätään.

Mainitun lain 139 §:n 1 momentin mukaan purkamisluvan myöntämisen edellytyksenä on, ettei purkaminen merkitse rakennettuun ympäristöön sisältyvien perinne-, kauneus- tai muiden arvojen hävittämistä eikä haittaa kaavoituksen toteuttamista.

Oikeudellinen arvio ja lopputulos

Maankäyttö- ja rakennuslain mukaisen purkamislupajärjestelmän tarkoituksena ei ole rakennusten purkamista rajoittavan uuden lupajärjestelmän luominen vaan sen varmistaminen, että rakennuksen suojelua koskeva asia voidaan ratkaista kohtuullisessa ajassa maankäyttö- ja rakennuslain vaatimukset täyttävällä kaavaratkaisulla tai rakennusperinnön suojelemisesta annetun lain mukaisella suojelupäätöksellä.

Purettavaksi haetut voimalaitosrakennukset sijaitsevat alueella, jota koskee vuonna 2015 hyväksytyssä oikeusvaikutteisessa yleiskaavassa merkintä ”valtakunnallisesti merkittävä rakennettu kulttuuriympäristö”. Maakuntakaavassa, joka on hyväksytty vuonna 2006 ja sittemmin vahvistettu, alue sisältyy maakuntakaavassa osoitettuun teollisuus- ja varastoalueeseen, jolla on säilytettäviä vähintään maakunnallisesti merkittäviä rakennuskulttuurikohteita. Voimalaitosrakennukset sisältyvät valtakunnallisesti merkittävään rakennettuun kulttuuriympäristökohteeseen (RKY-kohde) Kuusankosken – Kymintehtaan teollisuusympäristö. Kohdekuvauksen mukaan Kuusankosken tehdasmaisema on yksi tunnusomaisimmista suomalaisessa teollisuudessa.

Alueella on voimassa vuonna 1975 hyväksytty asemakaava, jossa rakennusten suojelua ei ole tutkittu. Rakennuksia koskevaa asemakaavan muutosta tai rakennusperinnön suojelua koskevaa asiaa ei ole tällä hetkellä vireillä. Korkein hallinto-oikeus toteaa, että asemakaavan mahdollinen vanhentuneisuus ei sellaisenaan ole peruste evätä purkamislupaa.

Kaupungin maankäytön suunnittelusta vastaava lautakunta on purkamislupahakemuksesta antamassaan lausunnossa vastustanut luvan myöntämistä. Rakennus- ja ympäristölautakunta on valituksesta antamassaan lausunnossa lisäksi todennut, että aluetta koskevaan asemakaavaan kohdistuu uudistamistarve purkamisluvan kohteena olevien rakennusten suojelutarpeen ratkaisemiseksi.

Purkamisluvan myöntämisen edellytyksenä on, ettei purkaminen merkitse rakennettuun ympäristöön sisältyvien perinne-, kauneus- tai muiden arvojen hävittämistä eikä haittaa kaavoituksen toteuttamista. Purettavaksi haettujen rakennusten suojelu ei ole vireillä rakennusperinnön suojelemisesta annetun lain nojalla eikä niiden alueella ole vireillä asemakaavamuutosta. Ottaen kuitenkin huomioon purettavaksi haettujen rakennusten sisällyttämisen RKY-kohteeseen ja rakennusten merkityksen kohteen tehdasmaisemassa, kaupungin esittämän näkemyksen voimassa olevan asemakaavan uudistamistarpeesta, yleispiirteisissä kaavoissa aluetta koskevat suojelumääräykset ja niiden ohjausvaikutuksen asemakaavan muuttamisessa, sekä sen, että alueella on ollut samaan aikaan vireillä myös muita vanhoihin tehdasalueen rakennuksiin kohdistuvia purkamislupahakemuksia, korkein hallinto-oikeus katsoo, että lautakunta on näissä oloissa voinut evätä purkamisluvan. Korkein hallinto-oikeus samalla kuitenkin myös toteaa, että tämän päätöksen estämättä kysymystä purkamisluvan edellytyksistä on mahdollista arvioida uudelleen, jos rakennusten suojelua ei ole ratkaistu asemakaavalla kohtuullisessa ajassa.

Tämän vuoksi ja kun otetaan huomioon korkeimmassa hallinto-oikeudessa esitetyt vaatimukset ja asiassa saatu selvitys, hallinto-oikeuden päätöksen lopputuloksen muuttamiseen ei ole perusteita. Kouvolaan rakennus- ja ympäristölautakunnan päätös jää voimaan.

Asian ovat ratkaisseet oikeusneuvokset Riitta Mutikainen, Kari Tornikoski, Tuomas Kuokkanen, Jaakko Autio ja Monica Gullans. Asian esittelijä Satu Sundberg.

