

Pohjois-Karjalan ELY-keskus  
Maankäyttöasiantuntija Pekka Piiparinen  
PL 69  
80101 Joensuu

Lausuntopyyntö 6.3.2023 POKELY/234/2023

## Lausunto Lieksan kaarisillan rakennussuojeluesitykseen

ELY-keskuksen lausuntopyyntö 6.3.2023 asiassa  
POKELY/234/2023/Lieksan kaarisillan suojelua koskeva esitys.

Lieksan kaupunki on 6.3.2023 vastaanottanut ELY-keskuksen lausuntopyynnön, joka koskee Lieksan kulttuuriperinnön tuki ry:n tekemää esitystä Lieksan kaarisillan suojelusta rakennusperinnön suojelemisesta annetun lain (498/2010) perusteella. ELY-keskus harkitsee suojeluesityksen käsittelyn ajaksi vaarantamiskiellon asettamista. ELY-keskus pyytää Lieksan kaupungilta kannanottoa mahdollisesta vaarantamiskiellosta.

Lausunnon antamiseksi on ELY-keskukselta pyydetty 13.3.2023 lisäaikaa ja lisäaikaa on saatu siten, että lausunnon voi toimittaa virka-ajan sisällä 18.4.2023 (Pekka Piiparinen / Marika Hyvärinen sähköpostitse).

### Kaupungin lausunto

Kaupunki katsoo, että suojeluesitys tulee hylätä tai jättää kokonaan tutkimatta seuraavin perustein.

#### Rakennusperinnön suojelemisesta annetun lain soveltamisala

Rakennusperinnön suojelemisesta annetun lain (498/2010) 2 §:ssä säädetään lain soveltamisalasta. Säännöksen 2 mom. mukaan lakia ei sovelleta rakennuksen suojeluun asemakaava-alueella, jossa suojelu arvioidaan maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999, jälj. MRL) perusteella. Käytännössä asemakaava-alueella rakennuksen suojelutarve tarkastellaan siis asemakaavalla, asettamalla tarvittaessa MRL 57 2 mom. mukaisia suojelumääräyksiä.

*Poikkeustilanteina*, joissa lakia voitaisiin soveltaa myös asemakaava-alueella, tuodaan 3 momentissa esille seuraavat tilanteet:

- 1) kohteella on valtakunnallista merkitystä;
- 2) kohteen säilymistä ja suojelua ei voida turvata maankäyttö- ja rakennuslailla ja sen nojalla annetuilla säännöksillä tai määräyksillä; tai
- 3) kohteen suojeluun tämän lain mukaisesti on erityisiä syitä asemakaavoitustilanteen vuoksi.

Koska kyse on poikkeuksina luetelluista tilanteista, tulee niiden edellytyksiä tulkita suppeasti. Pääsääntönä on, ettei lakia sovelleta asemakaava-alueella,

ja vain erityisten poikkeusedellytysten vallitessa voidaan päätyä toisensuuntaiseen lopputulokseen.

Rakennusperinnön suojelemisesta annetun lain esitöissä (HE 101/2009 vp.) ja kyseisen säännöksen yksityiskohtaisissa perusteluissa korostetaan lain luonnetta erityislakina ja siten toissijaisena, poikkeuksellisen perusteena suojelulle. Säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan muun ohella seuraavaa:

*”Kun rakennuksen suojeleminen ei ole mahdollista, riittävää tai tarkoituksenmukaista asemakaavoituksen keinoin, olisi mahdollista soveltaa erityislakia. Tällaisena perusteena on esityksessä todettu rakennuksen valtakunnallinen merkitys, kaavoituksen keinojen riittämättömyys suojelun tarpeeseen verrattuna sekä jos suojeleminen on erityisiä syitä asemakaavoitustilanteen vuoksi. **Erityislakia voitaisiin soveltaa asemakaavoitustilanteen vuoksi esimerkiksi silloin, kun asemakaavaa voidaan pitää rakennusperinnön huomioon ottamisen kannalta vanhentuneena eikä asian selvittäminen ja ratkaiseminen asemakaavanmuutoksella käynnisty. Erityisenä syynä voidaan pitää myös kaavoituksen viivästymistä joko kunnan ottaman kannan tai kaavoituksen resurssien vuoksi niin, että rakennuksen purkaminen tai ajan kulumisesta johtuva kunnan rappeutuminen uhkaavat.**”*

Säännöksen perustelut kuvastavat osuvasti poikkeusten soveltamistilanteita. Ensisijaisesti viitataan olosuhteisiin, joissa asemakaava on vanhentunut tai viivästynyt, eikä asia ole siitä syystä tullut oikea-aikaisesti ja tarkoituksenmukaisesti asemakaavalla selvitettyksi. Esimerkkien valossa käy selväksi, etteivät poikkeukset tule sovellettaviksi tilanteessa, jossa rakennuksen purkaminen on hiljattain arvioitu lainvoimaisella asemakaavalla.

Tarkasteltavassa tilanteessa kaupunki on asemakaavamuutoksella jättänyt antamatta suojelumääräyksen Lieksan kaarisillalle ja siten mahdollistanut tulevan purkamisluvan hakemisen purkamislupaa koskevine edellytyksineen. Asemakaavaa (Kaavaselostus Mähkönsilta, kaavatyö 929. Asemakaavan muutos ja laajennus, Mähkönsilta. 9.12.2021. Diaarinumero 858/10.02.03.00/2020) on valitusprosessien seurauksena arvioitu myös toimivaltaisissa tuomioistuimissa, jotka ovat hylänneet asemakaavaa koskevan valituksen ja valituslupahakemuksen. Asemakaava on siten selvästi sekä lainmukainen että lainvoimainen. Uuden asemakaavan sisältämään ratkaisuun rakennuksen suojelusta tai suojelemattomuudesta ei ole tarkoitettu voitavan puuttua toissijaisesti rakennusperinnön suojelemisesta annetun lain nojalla. Tuore lainvoimainen asemakaavaratkaisu sisältää selkeän ja sitovan kannanoton sen puolesta, ettei sillan suojelulle ole tarvetta tai edellytyksiä. Ratkaisu perustuu maankäyttö- ja rakennuslakiin sekä kunnan itsehallintoon ja kaavoitusmonopoliin.

Edellä esitetyin perustein on jo sinänsä selvää, ettei siltä voi tulla suojelluksi rakennusperinnön suojelusta annetun lain nojalla. Lisäksi on syytä tuoda esille, että samaisen sillan suojelua koskeva kysymys on rakennusperinnön

suojelusta annetun lain nojalla ratkaistu jo ympäristöministeriön päätöksellä 28.10.2019 VN/3192/2018. Ympäristöministeriö on muutoksenhakuasteena päätyntä asiassa samaan lopputulemaan kuin asian ensi vaiheessa käsitellyt ELY-keskus. Molemmat viranomaiset ovat hylänneet suojeluesityksen sekä katsovat sillon suojelukysymyksen kuuluvan kaupungin toimivaltaan osana kaavaratkaisua.

### **Huomiot suojeluesityksessä esitettyihin perusteisiin**

Suojeluesityksessä itsessään ilmaistaan pettymys tuoreen asemakaavan sisältämään ratkaisuun. Samalla viitataan maakuntakaavan tavoitteellisiin kirjauksiin. Nämä suojeluesityksen tekijän itse esille nostamat näkökohdat osaltaan korostavat sitä, että suojelun epäämisessä kyse on lakiin perustuvan kaavahierarkian mukaisesti tehdystä lainvoimaisesta ratkaisusta, johon ei enää tulisi voida puuttua. Suojeluesityksessä myös suoraan tunnustetaan, että suojeluesitystä koskeva asia on jo käsitelty aiemmillä ELY-keskuksen ja ympäristöministeriön päätöksillä, joissa viitataan kaupungin toimivaltaan ratkaista suojelukysymys maankäyttö- ja rakennuslain nojalla osana asemakaavoitusta.

Lieksan kaupunki huomauttaa, että alueella on Pohjois-Karjalan maakuntakaava 2040, 1. vaihe (hyväksytty maakuntavaltuustossa 13.6.2022. Kaavasta on valitettu ja valitus on hallinto-oikeuden käsittelyssä. Maakuntakaava 2040 1. vaihe on kuulutettu voimaan tulevaisuudelle maankäyttö- ja rakennuslain mukaisesti.). Kaavassa ei ole suojelumerkintää kaarisillalla.

Lieksan keskustaajaman osayleiskaava hyväksyttiin Lieksa kaupunginvaltuustossa 31.5.2021 § 44. Osayleiskaava on saanut lainvoiman. Osayleiskaavassakaan ei ole suojelumerkintää kaarisillalla.

Suojeluesityksessä annetaan ymmärtää, että historiaselvityksen hankkiminen tässä vaiheessa tarkoittaisi kaupungin kaavoitustoimivallan ohittamista ja mahdollistaisi suojelukysymyksen uudelleen arvioimisen rakennusperinnön suojelemisesta annetun lain nojalla. Päätelmä on virheellinen. Asemakaavalla lainvoimaisesti ratkaistuun suojelukysymykseen ei tulisi voida puuttua pelkästään uuden selvityksen tai muun laaditun dokumentin nojalla. Uusi selvitys voitaisiin juridisessa viitekehityksessä ottaa huomioon lähinnä hallintolain 50 §:n mukaisen asiavirheen korjaamisen edellytyksenä, jos kaupunki pitäisi itse kaavaratkaisunsa korjaamista tarpeellisena. Edellytyksiä korjaamiselle ei kuitenkaan ole, eikä ELY-keskuksen suojelukannanottoa ole tarkoitettu korvaamaan tai täydentämään kaupungin toimivaltaa jo ratkaistussa kaava-asiassa. Tuoreella asemakaavaratkaisulla käsitelty suojelukysymys ei voi tulla toissijaisesti arvioiduksi ELY-keskuksessa erityislain nojalla, kun erityislaissa kiistatta rajataan asemakaava-alueet erityislain pääsääntöisen soveltamisalueen ulkopuolelle.

Sillon kulttuurihistoriallisia ja maisemallisia sekä muita suojeluratkaisuun vaikuttaneita ominaispiirteitä on selvitetty osana asemakaavan valmistelua, eikä niihin tule suojeluesityksen yhteydessä enää ottaa eritellysti kantaa. Asemakaavan valmistelu lausuntopyyntöineen ja

vuorovaikutusmenettelyineen on toteutunut lain vaatimalla tavalla. Lainvoimaiseen asemakaavaratkaisuun ei voida tässä vaiheessa puuttua.

Suojeluesityksessä perustellaan myös rakennusperinnön suojelemisesta annetun lain 8 §:ssä lueteltujen suojelun edellytysten täyttymistä. Säännöksen perusteluissa (HE 101/2009 vp.) korostetaan suojelun harkinnanvaraisuutta ja eri kriteerien melko vapaata päällekkäistä harkintaa. Kriteereille ei ole olemassa määrättyjä painoarvoja, joten suojeluratkaisu on aina viime kädessä viranomaisen subjektiivista kokonaisharkintaa. Edellytyksiin ei ole tarkoituksenmukaista tässä yhteydessä yksityiskohtaisesti syventyä, koska suojelukysymys jää edellä kuvatuin tavoin lain soveltamisalan ulkopuolelle. Korostettakoon kuitenkin, että suojeluratkaisu perustuu lopulta ELY-keskuksen vapaaseen tarkoituksenmukaisuusharkintaan, mitä kuvastaa etenkin säännöksessä omaksuttu ilmaisu ”voidaan suojella”. Suojeluun vaikuttavia arvoja ja edellytyksiä on käsitelty erikseen kattavasti osana aiempaa kaavoitusprosessia.

Suojeluesitystä perustellaan esimerkiksi kestäväällä kehityksellä ja hiilijalanjäljellä. On kuitenkin korostettava, etteivät tällaiset näkökohdat ole millään tavoin kytköksissä suojelun lakisääteisiin edellytyksiin ja ne jäävät siten harkinnassa huomioon otettavien perusteiden ulkopuolelle. *Lainvoimaisessa asemakaavassa (Diaarinumero 858/10.02.03.00/2020) on selostettu, kohdassa 4.3. Kaavan vaikutukset, muun muassa vaikutukset rakennettuun ympäristöön, maisemaan ja kaupunkikuvaan ja kulttuuriperintöön sekä vaikutukset luontoon ja luonnonympäristöön sekä liikenteeseen.* Nämä suojeluesityksessä esiin nostetut seikat on siis jo huomioitu asemakaavavalmistelussa.

Kaavaselostuksen kohdassa 4.3.3 Vaikutukset luontoon ja luonnonympäristöön on todettu, ettei asemakaavalla ole käytännön suoraa vaikutusta luontoon ja luonnonympäristöön. Selostuksesta käy ilmi, että joki on sillan kohdalla ruopattua ja rakennettua ympäristöä. Jokirannoilla on jo rakennetut Siltakadun penkereet ja sillalla on keskituki joessa. Yhden sillan tilanteessa, uusi silta hyödyntää olemassa olevaa sijaintia ja maankäytön ratkaisuja. Joen virtausten ei oleteta muuttuvan nykyisestä. Kahden sillan vaihtoehto muuttaisi vastaavasti merkittävästi joen luonnonympäristöä uusine maantäyttöineen ja katualueineen. Joen virtaukseen saattaisi tulla muutoksia ja keväällä merkittävää padotusvaikutusta usean keskituen mallissa sekä maatukien kaventaessa jokea pidemmältä matkalta.

Suojeluesityksen tavoitteeksi ilmaistaan se, että silta säilyisi liikennekäytössä. On huomattava, että liikennesuunnittelu kuuluu osaksi kunnan itsehallintoa ja kaavoitustoimintaa, eikä rakennusperinnön suojelemisesta annetun lain tarkoituksena ole ottaa kantaa liikenteen toteuttamista koskeviin ratkaisuihin.

Rakennusperinnön suojelemista koskevan sääntelyn tarkoituksena on ensi sijassa kulttuurihistoriallisten arvojen säilyttäminen ja tarpeettoman purkamisen estäminen, mutta sillä ei voida kokonaisvaltaisesti tähdätä esimerkiksi liikennesuunnittelua koskevan kunnan toimivallan ohittamiseen.

Rakennusperinnön suojelemisesta annetun lain 10 §:ssä lisäksi edellytetään, että suojelumääräyksistä tulisi mahdollisuuksien mukaan välttää yhteisymmärrys rakennuksen omistajan (Lieksan kaupunki) kanssa. Tämä osaltaan kuvastaa sitä, ettei suojeluratkaisu voi muodostua täysin kohtuuttomaksi rakennuksen omistajan kannalta. Rakennuksen omistajan intressit sekä maankäyttö- ja rakennuslain mukainen suunnittelujärjestelmä, joka keskeisesti ulottuu liikennetarpeiden harkintaan ja katualueiden muodostamiseen, eivät voi tulla tyystin sivuutetuiksi suojelua koskevassa päätöksenteossa. Näin ollen myös suojeluesityksen tarkoitukselliset, jotka liittyvät ensi sijassa sillan liikennekäyttöön, näyttäytyvät kyseenalaisina rakennusperinnön suojelemista koskevan sääntelyn näkökulmasta.

Yhteenvedon on korostettava, ettei suojeluesitys sisällä mitään juridisia perusteita, jotka antaisivat aiheutta ottaa suojeluesitys ELY-keskuksessa uudelleen tarkasteltavaksi.

### **Toimivallasta esityksen tekemiseen**

Rakennusperinnön suojelemisesta annetun lain 5 § 2 mom. 3-kohdan mukaan suojeluesityksen tekijänä voi olla esim. *toimialueellaan sellainen rekisteröity yhteisö, jonka toimialaan kuuluu kulttuuriperinnön vaaliminen tai rakennetun ympäristön laatuun vaikuttaminen.*

Säännöksen esitöissä (HE 101/2009 vp.) toimivaltaa on perusteltu mm. sillä, että tällaisilla yhdistyksillä voi olla asiantuntemusta ja intressiä rakennusperintöasioissa. Suojeluesitystä koskeva yhdistyksen toimivalta vastaa pitkälti valitusoikeutta koskevaa sääntelyä eräissä maankäyttö- ja rakennuslain sekä ympäristönsuojelulain mukaisissa asioissa. Kyse on siis yleisemminkin omaksutusta sääntelymallista, jossa tietynlaisia asiantuntemusta koskeva edustus saattaa tapauskohtaisesti perustaa toimivallan esityksen tai valituksen tekemiseen.

Suojeluesityksen tekijänä on Lieksan kulttuuriperinnön tuki ry, jonka toiminta on käynnistynyt vuonna 2021. Yhdistys on aiemmin valittanut kaarisiltaa koskeneesta asemakaavarakastuksesta. Ulkoisesti havaittavien olosuhteiden perusteella vaikuttaisi siltä, että yhdistys on perustettu kyseistä kaarisiltaa koskevien intressien ajamiseksi.

Kaupunki pyytääkin ELY-keskusta ottamaan tarvittaessa kantaa myös siihen, onko yhdistyksen perustamisessa kyse suojeluesitystä koskevan lakisidonnaisen toimivallan laajentamisesta keinotekoisella tavalla siten, että kunnan jäsenen tai muiden yksityishenkilöiden toimivallan puuttumista on kierretty perustamalla vain yhtä asiaa ja tarkoituksellisesti edistävää yhdistys. Tällainen toimivallan keinotekoinen perustaminen ei enää vastaisi lainsäätäjän edellytystä siitä, että suojeluesityksen tekijällä tulee olla myös yleisempää asiantuntemusta vastaavissa asioissa. Yhdistyksen toimivallassa kyse ei voi olla siitä, että yksityishenkilöt yhdistyksen perustamalla yksittäistapausta varten loisivat itselleen omia intressejään ajaen sellaisen toimivallan, joka heiltä muutoin puuttuu. Lain mukaan yhdistyksen tulee olla yleisempää tarkoitusta varten perustettu sekä laaja-alaisempaa asiantuntemusta ja intressiä edustava.

**Vaarantamiskielto**

Suojeluesityksessä esitetään myös rakennusperinnön suojelusta annetun lain 6 §:n mukaisen vaarantamiskiellon määrittäminen. Mahdollisen vaarantamiskiellon sisältönä on säännöksen mukaan kieltäytyä rakennuksen kulttuurihistoriallista merkitystä vaarantaviin toimenpiteisiin. Käytännössä kiellolla voidaan tavoitella esimerkiksi rakennuksen purkamisen estämistä. Kielto on lähtökohtaisesti voimassa siihen saakka, kunnes suojeluesitystä koskeva asia on lainvoimaisesti ratkaistu. Säännöksen esitöissä (HE 101/2009 vp.) korostetaan kieltomääräyksen harkinnanvaraisuutta ja tapauskohtaisuutta. Kielto tulisi määrättäväksi vain tilanteissa, joissa se on aidosti tarpeellinen.

Kaupungin käsityksen mukaan vaarantamiskielto ei ole perusteltu nyt tarkasteltavassa tilanteessa, jossa sillan suojeluratkaisusta on selkeästi ja perustellusti pidättäydytty lainvoimaisella asemakaavalla, ja käsiteltävä suojeluesitys jää selvästi lain soveltamisalan ulkopuolelle.

Kaupunki katsoo, ettei edellytyksiä vaarantamiskiellon määrittämiselle ole.

**Lausunnon johtopäätökset**

Suojeluesitys tulee hylätä tai jättää tutkimatta perusteettomana.

Suojeluesityksessä tarkoitettu suojeluasia on jo ratkaistu lainvoimaisella asemakaavalla, jolla suojelua ei ole pidetty tarpeellisena. Suojeluasia on lisäksi aiemmin arvioitu lainvoimaisella ympäristöministeriön päätöksellä, jossa sovellettavana on ollut rakennusperinnön suojelemisesta annettu laki, jota nyt uudestaan esitetään suojelun perusteeksi.

Rakennusperinnön suojelemisesta annettua lakia pyritään suojeluesityksessä käyttämään ikään kuin suojelukysymyksen ylimääräisenä muutoksenhakuprosessina tilanteessa, jossa suojelukysymys on jo lainvoimainen. Mainittua erityislakia ei ole tarkoitettu ylimääräiseen muutoksenhakuun, mitä kuvastaa myös asemakaava-alueiden jääminen lain pääsääntöisen soveltamisalan ulkopuolelle.

Suojeluasiana ei voida arvioida rakennusperinnön suojelusta annetun lain nojalla uudelleen, koska se ei tässä tilanteessa kuulu mainitun lain soveltamisalaan ja koska asia on jo aiemmin ratkaistu kahdella lainvoimaisella päätöksellä sekä maankäyttö- ja rakennuslain että rakennusperinnön suojelemisesta annetun lain nojalla.

Kaupunki pyytää ottamaan tarvittaessa kantaa myös suojeluesityksen tekijän toimivaltaan, joka vaikuttaa olosuhteiden valossa kyseenalaiselta. Myöskään vaarantamiskiellolle ei kaupungin käsityksen mukaan ole asiassa edellytyksiä.

Kysymys sillan purkamisesta ratkaistaan erillisen lupahakemuksen perusteella erikseen MRL 127 §:n mukaisella purkamisluvalla sen lakisääteisten edellytysten mukaisesti.

13.04.2023

195/00.04.00/2023

Jarkko Määttänen  
kaupunginjohtaja

*Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti asianhallintajärjestelmässä.  
Allekirjoituksen oikeellisuuden voi todentaa kirjaamosta.*

Jakelu

Pohjois-Karjalan ELY-keskus  
Maankäyttöasiantuntija Pekka Piiparinen