

## Lieksan kaupungin vastine saaduista lausunnoista koskien Lieksan kaarisillan rakennussuojeluesitystä

Kaupunginhallitus 05.06.2023 § 208  
195/00.04.00/2023

Valmistelija

Kaupunginjohtaja

ELY-keskuksen vastinepyyntö 9.5.2023 asiassa POKELY/234/2023/  
Lieksan kaarisillan suojelua koskeva esitys

Kaupunki on 9.5.2023 vastaanottanut ELY-keskuksen vastinepyynnön, joka koskee Lieksan kulttuuriperinnön tuki ry:n tekemää esitystä Lieksan kaarisillan suojelusta rakennusperinnön suojelemisesta annetun lain (498/2010) perusteella. Kaupunki on antanut suojeluesityksestä lausunnon 13.4.2023.

ELY-keskus on saanut asiassa lausunnot Pohjois-Karjalan maakuntaliitolta, Tieliikenteen valtakunnalliselta vastuumuseo Mobiliaalta, Pohjois-Karjalan alueelliselta vastuumuseolta ja Museovirastolta. ELY-keskus varaa Lieksan kaupungille ja Lieksan kulttuuriperinnön tuki ry:lle mahdollisuuden antaa vastineen lausunnoista. Kaupungin vastine tulee antaa 10.6.2023 mennessä.

### **Kaupungin vastine**

Kaupunki toistaa 13.4.2023 antamassaan launnossa todetun ja sen lisäksi antaa vastineensa ELY-keskuksen saamista lausunnoista seuraavasti:

#### Suojeluesityksen käsittelyn taustaa

Lieksan kaarisillasta tehtiin ensimmäisen kerran suojeluesitys Pohjois-Karjalan ELY-keskukselle Museoviraston toimesta 3.7.2017. ELY-keskus hylkäsi päätöksellään 21.5.2018 (POKELY/514/2017) suojelua koskevan esityksen. Päätöksessä todettiin rakennusperinnön suojelemisesta annetun lain (498/2010, jäljempänä rakennusperintölaki) lähtökohdan mukaisesti, että kaarisillan suojelukysymys kuuluu ensisijaisesti tutkittavaksi asemakaavalla, joten asian käsittely siirrettiin Lieksan kaupungille.

Museovirasto valitti ELY-keskuksen päätöksestä ympäristöministeriölle, joka hylkäsi valituksen 28.10.2019 (VN/3192/2018). Ympäristöministeriö totesi ratkaisunsa perusteluissa, että harkittaessa sitä, onko ELY-keskuksen päätös kumottava ja asia palautettava uudelleen käsiteltäväksi sillä perusteella, että rakennusperintölain soveltamisen edellytykset täyttyisivät tai saattavat tarkemman selvityksen perusteella täytyä, on otettava huomioon rakennusperintölain 2 §:n 2 momentin mukainen kaavoituksen ensisijaisuus asemakaava-alueella. Asiaa kokonaisuutena tarkastellen, on ELY-keskus voinut antaa maankäyttö- ja rakennuslain ensisijaisuudelle suuremman painoarvon siitä huolimatta, että rakennusperintölain soveltamisen edellytykset olisivat ELY-keskuksen päätöstä annettaessa täytyneet.

Molemmat viranomaiset ovat hylänneet suojeluesityksen sekä katsoneet sillan suojelukysymyksen kuuluvan rakennusperintölain mukaisesti kaupungin toimivaltaan osana kaavaratkaisua. Näiden ratkaisujen jälkeen Lieksan kaupunki aloitti kaarisillan suojeluedellytysten selvittämisen. Kaavapäätöksen valmistelussa arvioitiin kattavasti sillan suojelutarvetta.

Kaavaratkaisun perusteena käytettiin maankäytöllisiä tarpeita, vaihtoehtotarkasteluja ja laajaa kokonaisarviointia. Lieksan kaupunginvaltuusto hyväksyi päätöksellään 20.12.2021 § 152 asemakaavan muutoksen ja laajennuksen. Asemakaava ei estä kaarisillan purkamista, jos purkamisluvan edellytykset täyttyvät. Sillan suojelun katsottiin olevan kaupungille kokonaisuus huomioiden kohtuutonta. Asiaa on perusteltu kaavaselostuksessa laajasti erityisesti liikenteen, yhdyskuntarakenteen, maiseman ja kaupunkikuvan, taloudellisten seikkojen, yritystoiminnan ja palveluiden näkökulmista.

Lieksan kulttuuriperinnön tuki ry ja Museovirasto valittivat kaupunginvaltuuston päätöksestä Itä-Suomen hallinto-oikeudelle. Valituksissa esitettiin muun ohella, että tosiasiallisia ja objektiivisia selvityksiä kaarisillan suojele-, säilyttämis- ja kunnostusmahdollisuuksista ei ole tehty, eikä kaavapäätös näin ollen perustu riittäviin selvityksiin. Edelleen valituksissa todettiin, että päätös on maankäyttö- ja rakennuslain vastainen, koska sillan purkaminen merkitsisi rakennettuun ympäristöön liittyvien erityisten arvojen hävittämistä.

Itä-Suomen hallinto-oikeus antoi valituksen johdosta päätöksen 09.06.2022 (1342/2022). Päätöksessään hallinto-oikeus toteaa, että sillasta laaditussa rakennushistoriaselvityksessä on kattavasti arvioitu sillan merkitystä suhteessa aikakautensa muihin saman suunnittelijan siltoihin, sillan historiallista arvoa ja sen suhdetta paikalliseen muuhun rakennuskantaan ja maisemaan. Hallinto-oikeus arvioi, että kaavan valmisteluasiakirjoissa on esitetty riittävästi selvitystä sillan kulttuurihistoriallisesta ja maisemallisesta arvosta sekä sen harvinaisuudesta. Sillan kunnosta, kunnostamismahdollisuuksista ja kustannusvaikutuksista on esitetty selvitystä ja niitä on arvioitu kaavaselostuksessa. Uuden sillan sijainnista on esitetty selvitystä ja sijaintivaihtoehtoja on arvioitu. Kaavan vaikutuksia on arvioitu suhteessa muun ohella kulttuuriympäristöön, liikenteeseen ja talouteen.

Hallinto-oikeus totesi ratkaisussaan edelleen, että asiassa on arvioitava toisiinsa nähden vastakkaisia tavoitteita maankäytön ja liikenteen tarpeista ja toisaalta rakennusperinnön suojelemisesta. Kaarisillalla on vähintään maakunnallisesti merkittävää kulttuurihistoriallista arvoa. Hallinto-oikeus arvioi, ettei sillalla ole sen harvinaisuudesta huolimatta kuitenkaan niin merkittäviä arvoja, että ne ehdottomasti edellyttäisivät sillan säilyttämistä muut asiaan vaikuttavat seikat sivuuttaen. Kun otetaan huomioon sillan kunnosta, kunnostamisesta ja säilymisestä esitetyt seikat ja erityisesti sillan maatuikiin liittyvät epävarmuudet sekä liikenteen järjestämisen tarpeet, hallinto-oikeus arvioi, että Lieksan kaupunginvaltuusto on harkintavaltansa puitteissa voinut hyväksyä asemakaavan. Valituksenalainen päätös ei ole lainvastainen selvitysten riittävydestä tai vaikutusten arvioinnista esitettyjen valitusperusteiden johdosta.

Korkein hallinto-oikeus ei myöntänyt asiassa valituslupaa, joten hallinto-oikeuden ratkaisu ja näin ollen myös sillan suojeluratkaisun sisältävä asemakaavan hyväksymistä koskeva kaupunginvaltuuston päätös ovat lainvoimaisia.

#### ELY-keskuksen saamien lausuntojen arviointia

ELY-keskuksen saamissa lausunnoissa on kuvattu muun ohella Lieksan kaarisillan historiaa, rakennustekniikkaa sekä kulttuurisia ja maisemallisia arvoja niin maakunnan kuin valtakunnallisella tasolla. Museovirasto on lausunnossaan katsonut, että Lieksan kaarisilta on valtakunnallisesti merkittävä, joten sen suojelemisessa voidaan soveltaa

rakennusperintölakia (2 §:n 3 mom.) huolimatta voimassa olevasta asemakaavasta. Lisäksi Museovirasto on lausunnossa perustellut rakennusperintölain 8 §:n mukaisten suojelun edellytysten täyttymistä kaarisillan kohdalla.

Lieksan kaupunki toteaa, että ELY-keskuksen saamista lausunnoissa ei ole esitetty mitään olennaisia näkökohtia tai perusteluja, joita kaupunki ei olisi selvittänyt ja ottanut huomioon osana kaavapäätöksen valmistelua. Samat selvitykset ovat sisältyneet myös hallinto-oikeudelle kaavavalitusasiassa Museoviraston, Lieksan kulttuuriperinnön tuki ry:n ja Lieksan kaupungin toimesta toimitettuihin asiakirjoihin. Kuten edellä on todettu, hallinto-oikeus on lainvoimaisella päätöksellään arvioinut, että kaupunki on selvittänyt sillan suojelun edellytyksiä riittävällä tavalla ja että kaupunginvaltuusto on harkintavaltansa puitteissa voinut hyväksyä asemakaavan, joka mahdollistaa sillan purkamisen.

Lieksan kaupunki toteaa edelleen, että rakennusperintölain mukaisesti suojelun tarve asemakaava-alueella arvioidaan aina ensisijaisesti kaavoituksella. Kunnan kaavoitusta koskevasta päätöksestä on mahdollista valittaa toimivaltaiselle hallintotuomioistuimelle, kuten tässä tapauksessa on tehty. Kuten kaupunki on aiemmassa ELY-keskukselle antamassaan lausunnossa todennut, rakennusperintölakia ei ole tarkoitettu ylimääräiseen muutoksenhakuun tilanteessa, jossa rakennuksen suojeluratkaisun sisältävä kaavapäätös on lainvoimaisesti ratkaistu.

Rakennusperintölain 2 §:n 3 momentin mukaiset tilanteet, joiden vallitessa kyseinen laki voi tulla sovellettavaksi asemakaava-alueella, ovat poikkeuksia lain soveltamisalaan ja sellaisina niiden edellytyksiä tulee tulkita suppeasti, erityisesti tilanteessa, jossa rakennuksen suojelua koskeva kysymys on vastikään arvioitu ja ratkaistu lainvoimaisella asemakaavalla, eivätkä olosuhteet ole ratkaisun jälkeen muuttuneet.

Rakennusperintölain esitöiden (HE 101/2009 vp.) mukaisesti rakennusperintölaki voi tulla sovellettavaksi esimerkiksi tilanteissa, joissa 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. Lisäksi rakennusperintölaki voi tulla sovellettavaksi sisätilojen suojeluun, jos asemakaavassa ei ole mahdollista antaa riittäviä määräyksiä niiden suojelua koskien.

Näiden esimerkkien valossa on selvää, etteivät poikkeukset tule sovellettaviksi nyt käsillä olevassa tilanteessa, jossa rakennuksen purkaminen on hiljattain arvioitu lainvoimaisella asemakaavalla. Yksistään se seikka, ettei kunta ole asianmukaiseen ja riittävään selvitykseen perustuen arvioinut rakennuksen edellyttävän suojelua, ei ole rakennusperintölain 2 §:n 3 momentin mukainen peruste lain soveltamiselle. Edellä todetulla tavalla suojeluesityksen tarkoituksena ei ole toimia muutoksenhakukeinona kunnan suojeluratkaisua koskien, vaan kaavapäätöksestä, jolla suojelukysymys on kunnan toimesta ratkaistu, valitetaan hallintotuomioistuimelle.

Lain esitöissä mainittujen esimerkkien valossa myös rakennuksen valtakunnallista merkitystä rakennusperintölain soveltamisperusteena on arvioitava suppeasti. Kaupunki korostaa, että hallinto-oikeudelle tehdyissä valituksissa koskien asemakaavan hyväksymistä on esitetty, ettei sillan

valtakunnallista kulttuurihistoriallista arvoa olisi arvioitu. Kuten edellä on todettu, hallinto-oikeus on arvioinut kaavapäätöksen perustuvan kattavaan selvitykseen, jossa on huomioitu ratkaisuun vaikuttavat näkökulmat riittävällä tavalla. Näin ollen rakennusperintölaki ei voi tulla tässä tapauksessa sovellettavaksi myöskään kohteen valtakunnallisen merkityksen perusteella.

Kaupunki toteaa, että rakennusperintölain 8 §:n mukaisten suojelun edellytyksiin ei ole tarkoituksenmukaista yksityiskohtaisesti syventyä, koska suojelukysymys jää edellä kuvatuin tavoin rakennusperintölain soveltamisalan ulkopuolelle. Kaupunki katsoo kuitenkin tarpeelliseksi korostaa, että Museoviraston lausunnossa esitetyt perustelut liittyen rakennusperintölain 8 §:n edellytysten täyttymiseen on jo huomioitu arvioitaessa suojelutarvetta osana kaavoitusta. Myös hallinto-oikeus on ottanut nämä huomioon kokonaisuarkinnassa ja arvioinut, ettei sillä ole sen harvinaisuudesta huolimatta niin merkittäviä arvoja, että ne ehdottomasti edellyttäisivät sen säilyttämistä muut asiaan vaikuttavat seikat sivuuttaen.

Todettakoon vielä, että niissäkin tilanteissa, joissa rakennusperintölaki tulee 2 §:n 3 momentin mukaisella poikkeusperusteella sovellettavaksi asemakaava-alueella, ei tämä suoraan tarkoita, että rakennuksen suojelun edellytykset täyttyisivät. Helsingin hallinto-oikeus on 5.7.2022 antamassaan päätöksessä (H3966/2022) vahvistanut, että suojeluesitys tulee ratkaista rakennusperintölain mukaisella kokonaisuarkinnalla. Hallinto-oikeuden ratkaisussa todetaan lisäksi, että siihen nähden, että viranomaisella on harkintavaltaa rakennusperintölain soveltamisessa, ei lain tuleminen sovellettavaksi vielä sellaisenaan tarkoita, että tehty suojeluesitys tulisi hyväksyä.

#### Hallintopäätöksen oikeusvoima

Kaupunki haluaa vielä lopuksi kiinnittää huomiota hallintopäätöksen oikeusvoimaan, jolla tarkoitetaan päätöksen pysyvyyttä ja sitovuutta vastaisuudessa. Oikeuskäytännössä on katsottu, että hallintopäätös sitoo muita viranomaisia siinä muodollisessa mielessä, että nämä eivät voi uudelleen ottaa ratkaistavaksi aikaisemman päätöksen sisältöä (oikeusvoimasta tarkemmin ks. Hallinto-oikeus, Olli Mäenpää, 2018, s. 560-566).

Hallinto-oikeuden kaavavalitusasiassa antama ratkaisu ei vaikuta ELY-keskuksen rakennusperintölain mukaiseen toimivaltaan, mutta kaupungin näkemyksen mukaan ELY-keskuksen on otettava suojeluesitystä käsitellessään huomioon hallinto-oikeuden kaava-asiassa antama päätös, koska kyse on saman rakennuksen suojelua koskevasta ratkaisusta, vaikkakin viranomaiset arvioivat suojelun tarvetta eri lakien nojalla. Kaupungilla on perusteltu oikeus luottaa hallinto-oikeuden päätöksen oikeusvoimaan, eli tässä tapauksessa siihen, ettei toinen viranomainen samojen tosiseikkojen kokonaisarvioinnissa päädy päinvastaiseen lopputulokseen. Kaupungin näkemyksen mukaan ELY-keskuksen saamista lausunnoissa ei ole tuotu esiin sellaisia ratkaisuun vaikuttavia perusteluita tai näkökulmia, joita ei olisi jo kaavavalmistelussa huomioitu. Hallinto-oikeuden tekemässä kokonaisarvioinnissa nämä selvitykset on arvioitu riittäviksi.

#### Vastineen johtopäätökset

ELY-keskus ja ympäristöministeriö ovat molemmat hylänneet Lieksan kaarisillasta ensimmäisen kerran tehdyn suojeluesityksen sekä katsoneet sillan suojelukysymyksen kuuluvan rakennusperintölain mukaisesti kaupungin toimivaltaan osana kaavaratkaisua.

Näiden ratkaisujen jälkeen Lieksan kaupunki on selvittänyt kaarisillan suojelutarpeen. Kaavapäätöksen valmistelussa on kattavasti arvioitu sillan suojelutarvetta. Kaavaratkaisun perusteena on käytetty maankäytöllisiä tarpeita, vaihtoehtotarkasteluja ja laajaa kokonaisarviointia.

Hallinto-oikeus on kaavapäätöksestä tehdyn valituksen yhteydessä arvioinut kaupungin selvitysten riittävyyttä. Hallinto-oikeus arvioi, että kaavan valmisteluasiakirjoissa on esitetty riittävästi selvitystä sillan kulttuurihistoriallisesta ja maisemallisesta arvosta sekä sen harvinaisuudesta. Hallinto-oikeus arvioi, ettei sillalla ole sen harvinaisuudesta huolimatta niin merkittäviä arvoja, että ne ehdottomasti edellyttäisivät sillan säilyttämistä muut asiaan vaikuttavat seikat sivuuttaen.

ELY-keskuksen saamissa lausunnoissa ei ole esitetty mitään olennaisia näkökohtia tai perusteluita, joita kaupunki ei olisi jo selvittänyt ja ottanut huomioon osana kaavapäätöksen valmistelua. Myös Museoviraston lausunnossa esitetyt perustelut liittyen rakennusperintölain 8 §:n mukaisten suojelun edellytysten täyttymiseen on huomioitu kaavapäätöksen valmistelussa.

Hallinto-oikeus on lainvoimaisella päätöksellään arvioinut, että kaupunki on selvittänyt sillan suojelun edellytyksiä riittävällä tavalla ja että kaupunginvaltuusto on harkintavaltansa puitteissa voinut hyväksyä asemakaavan, joka mahdollistaa sillan purkamisen. Sillan suojelun mahdollistaminen rakennusperintölain nojalla tässä vaiheessa johtaisi eri lakien ja suojelujärjestelmien väliseen merkittävään kollision ja ristiriitaan. Lisäksi se saisi aikaan hallintopäätösten ja hallintotuomioistuimen ratkaisujen lainvoimaa, oikeusvoimaa ja oikeusvarmuutta koskevien oppien murenemisen.

Uudet lausunnot eivät anna aiheutta arvioida suojeluratkaisua jo aiemmin esitetyistä selvistä periaatteista poiketen.

Esittelijä	Kaupunginjohtaja
Päätösehdotus	Kaupunginhallitus päättää antaa esittelytekstin mukaisen vastineen ELY-keskukselle Lieksan kaarisiltaa koskien.
Päätös	Kaupunginhallitus päätti antaa esittelytekstin mukaisen vastineen ELY-keskukselle Lieksan kaarisiltaa koskien.
Lisätietoja	Kaupunginjohtaja Jarkko Määttänen, p. 040 1044 001, sähköposti jarkko.maattanen(at)lieksa.fi