

Helsingin hallinto-oikeus
Radanrakentajantie 5
00520 HELSINKI
hesinki.hao@oikeus.fi

Viite:

Helsingin kaupunginvaltuuston päätös 16.1.2019 § 11 (HEL 2016-010897)

Asia:

Helsingin kaupunginvaltuuston päätös § 11 koskien Malmin lentoaseman rakennusten asemakaavan muuttamista (nro 12450)

VALITTAJA

Malmin lentoaseman ystävät ry
Helsinki-Malmin lentoasema
00700 Helsinki
info@malmiairport.fi

Yhteyshenkilö
puheenjohtaja Timo Hyvönen
puh. 050 3748371, puheenjohtaja@malmiairport.fi

VALITUKSENALAINEN PÄÄTÖS

Helsingin kaupunginvaltuuston päätös § 11 koskien Malmin lentoaseman rakennusten asemakaavan muuttamista (nro 12450)

SELVITYS TIEDOKSISAANNISTA

Pöytäkirja on asetettu nähtäväksi yleiseen tietoverkkoon 30.1.2019. Kunnan jäsenen katsotaan saaneen tiedon päätöksestä seitsemän päivän kuluttua siitä, kun pöytäkirja on ollut nähtävänä yleisessä tietoverkossa. Valitusaika päättyy siten 8.3.2019.

SELVITYS VALITUSOIKEUDESTA

Malmin lentoaseman ystävät ry on rekisteröity yhteisö, jonka kotipaikka on Helsingin kaupunki. Yhdistys on kaava-alueen kunnan jäsen.

Yhdistyksen toiminnan tarkoituksena on Malmin lentokentän toiminnan säilyttäminen nykyisellä paikallaan sekä lentokentän toiminnan kehittäminen, edistäminen ja tukeminen. Yhdistyksen toiminnan tarkoituksena on myös vaalia ja suojella Malmin alueen rakennettujen kulttuurikohteiden ja -ympäristöjen ajallista monimuotoisuutta, vaalia niiden ominaisluonnetta ja erityispiirteitä sekä edistää niiden kulttuurisesti kestävää hoitoa ja käyttöä.

Yhdistyksellä on lisäksi vuokratiloja kaavan rakennuksissa ja yhdistys on asiassa asianosaisasemassa.

VAATIMUKSET

Malmin lentoaseman ystävät ry vaatii, että hallinto-oikeus kumoaa Helsingin kaupunginvaltuuston päätöksen lainvastaisena.

1. Hyväksytyssä asemakaavassa ei ole huomioitu maankäyttö- ja rakennuslain 22 §:n 2 momentin 2 kohdan kulttuuriympäristöön ja luonnonperintöön liittyviä valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita. Kaavasta puuttuvat maankäyttö- ja rakennuslain 54 §:n 2 momentin tarkoittamat sisältövaatimukset rakennettun kulttuuriympäristön erityisten arvojen osalta. Kaavasta puuttuvat maankäyttö- ja rakennuslain 57 §:n 2 ja 3 momentin tarkoittamat rakennusperinnön suojelemisesta annetun lain (498/2010) 3 §:ssä tarkoitetut kohteen suojelemiseksi tarpeelliset määräykset
2. Kaavamerkinnöistä puuttuvat ajoitusmääräykset maankäyttö- ja rakennuslain sekä vallitsevan oikeuskäytännön edellyttämällä tavalla
3. Kaavan laadinnassa ei ole huomioitu alueella voimassa rakennusperinnön suojelemisesta annetun lain 6 §:n mukaista vaarantamiskieltoa maankäyttö- ja rakennuslain 57 §:n edellyttämällä tavalla
4. Kaavan vaikutusten arvioinnin aluerajaus on maankäyttö- ja rakennuslain 9 §:n vastaisesti liian suppea

PERUSTELUT

1. Maankäyttö- ja rakennuslain 22 §:n 2 momentin 2 vastaisuus ja kulttuuriympäristöön liittyvien asemakaavamerkintöjen puutteet

Malmin lentoaseman RKY-alueella on vireillä rakennusperinnön suojelemisesta annetun lain (498/2010) mukainen suojeluesitys sekä lain 6 §:n johdosta annettu vaarantamiskielto, joka kieltää kulttuurihistoriallista arvoa vaarantaviin toimenpiteisiin ryhtymisen. Suojeluesitys on valitusta jätettäessä ympäristöministeriön arvioitavana.

Maankäyttö- ja rakennuslain 57 §:n 2 momentti edellyttää, että kaavassa annetaan tarpeelliset määräykset, kun rakennusta tai aluetta koskeva maisema, luonnonarvot, rakennetun ympäristön kulttuurihistorialliset arvot tai muut erityiset ympäristöarvot sitä edellyttävät. Maankäyttö- ja rakennuslain 57 §:n 3 momentissa todetaan lisäksi, että asemakaavaan voidaan ottaa rakennusperinnön suojelemisesta annetun lain (498/2012) 3 §:ssä tarkoitetun kohteen suojelemiseksi tarpeelliset määräykset huolimatta siitä, ovatko tällaiset määräykset maanomistajalle kohtuullisia.

Rakennusperinnön suojelemisesta annetun lain 8 § 2 momentin 4 kohdan mukaan rakennusperinnön merkittävyyttä arvioidaan alkuperäistä tai sitä vastaavan käytön, rakentamistavan, arkkitehtuurin tai tyylin ilmenemisellä ja jatkumisella eli alkuperäisyydellä. Saman lain 8 § 2 momentin 6 kohdan mukaan merkittävyyttä arvioidaan näkyvässä olevan historiallisen kerroksisuuden eli eri aikakausien rakenteiden, materiaalien ja tyylipiirteiden perusteella, mikä ilmentää rakennuksen elinkaaren jatkuvuutta.

Museovirasto toteaa valituksenalaisesta asemakaavasta antamassaan lausunnossa 21.12.2017, että asemakaavan suunnittelualueen rajaaminen vain terminaalin, hangaarin ja autotallin välittömään lähiympäristöön ei ole perusteltua. Museovirasto vaatii, että SR-1 -rakennusten suojeltavat sisätilat säilytettävine ominaispiirteineen on määriteltävä tarkemmin. Museoviraston mukaan pelkän huonejaon säilyttäminen ei ole riittävää suojelua. Museovirasto toteaa, että kaava ei täytä riittävästi valtakunnallisia suojelutarpeita. Museoviraston mukaan kaavaehdotus ei täytä maankäyttö- ja rakennuslain 54 §:n asemakaavalle

asettamia sisältövaatimuksia rakennetun kulttuuriympäristön erityisten arvojen vaalimisesta niin lentokentän ainutlaatuisen arvokkaan ympäristökokonaisuuden kuin rakennusten yksityiskohtiin ulottuvien ominaispiirteidenkään osalta.

Museoviraston lausunto on annettu 21.12.2017 ja se koskee 21.11.2017 päivättyä kaavaehdotusta. Nyt hyväksyttyä asemakaavaa on muutettu 5.6.2018 Helen Oy:n lausunnon perusteella, kun siihen on lisätty viittaus määräalaltaan 20 m² jakelumuuntamon rakentamiseen (kaupunkiympäristölautakunta 5.6.2019 § 15 liite 7). Kulttuuriympäristön säilyttämisen osalta kaavakarttaa ei ole päivitetty.

Museoviraston antaman lausunnon perusteella hyväksytty asemakaava on kulttuuriympäristöstä määräävän viranomaisen kannan vastainen eikä siinä ole huomioitu valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita maankäyttö- ja rakennuslain 22 §:n 2 momentin 2 kohdan tarkoittamalla tavalla. Kaava ei täytä maankäyttö- ja rakennuslain 54 §:n sisältövaatimuksia. Kaavassa ei ole myöskään maankäyttö- ja rakennuslain 57 §:n edellyttämiä maisemaa, rakennettua ympäristöä ja kulttuurihistorian säilymistä edistäviä määräyksiä.

2. Kaavamerkintöjen lainvastaisuus sillä perusteella, että ajoitusmääräykset puuttuvat

Kaupunki on esittänyt lausunnoista ja mielipiteistä antamassaan vastineessa, ettei asemakaava estä nykyisen toiminnan jatkumista alueella, kunnes käyttötarkoitus muuttuu ja uudelle käyttötarkoitukselle tulee hakea tarvittavat luvat.

Kaavakartassa rakennuksille annetaan kuitenkin merkintä KTY/s, mikä tarkoittaa toimitilarakennusten korttelialuetta, jolla ympäristö säilytetään. Rakennuksiin saa sijoittaa julkisia palvelutiloja, liike-, toimisto-, opetus-, varasto- ja näyttelytiloja, kokoontumistiloja, kahvila- ja ravintolatiloja sekä liikunta- ja vapaa-ajan toimintaa palvelevia tiloja.

Kaupungin esittämästä poiketen on selvää, ettei kaavamerkintä mahdollista tilojen nykyisen käytön eli lentoliikennettä palvelevan käytön jatkamista tilanteessa, jossa vaaditaan rakennuslupa tai muutostyölupa rakennusten nykyisen käyttötarkoituksen mukaiseen toimintaan ilmailutoiminnan jatkuessa. Tällaisia tarpeita ovat esimerkiksi rakennuslupaa vaativat tilojen kantaviin rakenteisiin kohdistuvat

peruskorjaukset tai muut onnettomuuksista (esim. palo- tai vesivahinko) johtuvat laajemmat kantaviin rakenteisiin kohdistuvat korjaukset.

Asemakaavasta puuttuu siten KHO:2018:151 verrattavalla tavalla ajoitusmääräys, joka selventää kaavan tarkoitusta tilanteessa, jossa alkuperäinen toiminta jatkuu muista suunnitelmista huolimatta. Korkein hallinto-oikeus piti voimassa Helsingin hallinto-oikeuden päätöksen 5.2.2018 (18/0049/5), jonka mukaan kaavamerkinnot ovat maankäyttö- ja rakennuslain vastaiset, kun kaavamääräyksiin ei liity ajoitusmääräystä, jossa olisi otettu huomioon se, että nykyisen käytön päättymisestä ei kaavan tarkoittamalla tarkasteluperiodilla tai myöhemminkään ole varmuutta.

Näin ollen kaavan tarkoittaman ratkaisun toteuttamiskelpoisuus jää epäselväksi. Oikeudellisesti epäselvää on myös se, miten kaavaa tulisi pitää ohjeena tilanteessa, jossa nykyinen käyttö muutostöihin liittyvää rakennuslupaa haettaessa edelleen jatkuisi. Kaupunginhallituksen lausunnossaan viittaama seikka, että merkinnät eivät sellaisenaan poissulje lentotoimintaa, ei anna aiheutta arvioida asiaa toisin. Lainvoimaisessa maakuntakaavassa alue on edelleen ensisijaisesti lentoliikennealue.

Korkeimman hallinto-oikeuden päätöksessään KHO:2018:151 toteama maakuntakaavan mukaisen lentotoiminnan lakkaaminen, kun valtion enemmistöomisteinen Finavia Oyj poistuu alueelta ja kun toimintaa jatkaa keskeytyksettä yksityinen yhdistys, ei ole oikeudellisesti kestävä. Asiasta on tältä osin valmisteilla valitus Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen arvioitavaksi. Korkeimman hallinto-oikeuden menettely rikkoo tältä osin myös kilpailulain 4 a luvun säädöksiä tilanteessa, jossa Malmin lentokenttäyhdistys ry:stä on muodostunut Finavia Oyj:n valtakunnallisesti merkittävin kilpailija yleisilmailun ja lentokoulutuksen lentokenttä- ja lennonvarmistuspalveluissa.

Kaavan laadinnassa ei ole huomioitu alueella voimassa olevaa rakennusperinnön suojelemisesta annetun lain 6 §:n mukaista vaarantamiskieltoa maankäyttö- ja rakennuslain 57 §:n edellyttämällä tavalla

Asemakaavan sisältämä käyttötarkoituksen muutos, joka lopettaa rakennusten alkuperäisen käyttötarkoituksen edellytykset ja niiden jatkuvuuden, on katsottava rakennusperinnön suojelemisesta annetun

lain 6 §:n ja 8 §:n 2 momentin 4 kohdan vastaiseksi rakennusten kulttuuriarvojen merkittävyyden heikentämiseksi tilanteessa, jossa suojeluesityksen käsittely on edelleen kesken.

Aiemmassa oikeuskäytännössä (mm. KHO:2015:T1409) on katsottu, että rakennusten suojeluarvojen heikentäminen on lainvastaista tilanteessa, jossa rakennussuojeluasia on keskeneräinen. Vaikka hyväksytyt kaavamuutokset ei mahdollista rakennuksen varsinaista purkamista, se mahdollistaa kuitenkin rakennuksen sisätilojen osittaisen purkamisen ja siten rakennuksen kulttuuriarvojen heikentämisen aiemman oikeuskäytännön vastaisella tavalla ja siten, etteivät tilat ole enää palautettavissa alkuperäiseen käyttöönsä.

Tällainen osittainen purkaminen ei olisi mahdollista tilanteessa, jossa alueen alkuperäinen vuoden 1964 asemakaava ja sen määräys lentoliikennealueesta jäisivät voimaan. Hyväksytyt asemakaava on siten katsottava kokonaisuutena valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden vastaiseksi heikennykseksi suojelutilanteeseen vaikka se sisältääkin yksittäisiä tarkennettuja suojelumerkintöjä (sr-1 / sr-2), joidenkin rakennusten osien osalta.

Kaavan vaikutusten arvioinnin rajaus on maankäyttö- ja rakennuslain 9 §:n vastainen

Kaikissa kaavan kulttuuriympäristön säilymistä koskevissa lausunnoissa on esitetty, että kaava on liian suppeasti rajattu ja että sen vaikutuksia tarkastellaan liian suppealla alueella.

Museoviraston lausunnon perusteella kaavaan kohdistuu maankäyttö- ja rakennuslain 22 §:n mukaisia valtakunnallisia kulttuuri- ja luonnonperintöarvoja. Museovirasto esitti (28.2.2017), että Malmin lentoaseman kulttuurihistoriallisen merkityksen säilymistä tulee tarkastella kokonaisuutena, joka muodostuu paitsi rakennuksista niin myös erilaisista ilmailukäyttöön liittyvistä rakenteista ja laitteista, kiitoradoista sekä avarista ulkotiloista – siinä laajuudessa kuin alue on osoitettu valtakunnallisesti merkittäväksi rakennetuksi kulttuuriympäristöksi (RKY 2009). Museoviraston mukaan asemakaavan suunnittelualueen rajaaminen vain terminaalien, hangaarin ja autotallin välittömään lähiympäristöön ei ole perusteltu.

Kaupunginmuseo esitti (17.1.2017), että “Malmin lentokenttä on valtakunnallisesti merkittävä rakennettu ympäristö (RKY 2009). Lentokenttä on myös listattu kansainvälisen World Monument Fundin uhanalaisten kulttuuriympäristöjen joukkoon. Lisäksi se on Europa Nostra Finlandin 2015 listaama Suomen uhanalaisin kulttuuriperintökohde.”

Europa Nostra valitsi Malmin lentoaseman Euroopan 7 uhanalaisimman kulttuuriperintökohteen joukkoon vuonna 2016.

Helsingin Kaupunginmuseo pitää valitettavana, että suunnittelualue käsittää suppeasti ainoastaan lentokenttärakennusten tontin. Rakennukset jäävät irrallisiksi yhteydestään lentokenttään. Kaupunginmuseon näkemyksen mukaan kenttää ja kiitoteitä tulee tarkastella yhtäaikaisesti lentokenttärakennusten kanssa.

Kaavan rajauksen kohdistuessa lentokoneiden säilytystilaan ja lentokentän terminaalirakennukseen on ilmeistä, että kyseessä olevalla asemakaavalla on välittömiä vaikutuksia myös muuhun vuoden 1964 asemakaava-alueeseen, jolla harjoitetaan edelleen lentotoimintaa. Näitä vaikutuksia ei ole kuitenkaan selvitetty asemakaavan laadinnan yhteydessä. Kaavan yhteydessä ei ole selvitetty lainkaan nykyisen ilmailutoiminnan jatkuvuuden edellytyksiä vuoden 1964 asemakaavan alueella. Selvittämättä ovat lisäksi asemakaavan muutoksen vaikutukset vanhan asemakaavan alueen ilmailutoimintaan ja RKY-alueen kulttuuriarvoihin.

Kaavan vaikutusten arviointia ei ole tehty maankäyttö- ja rakennuslain 22 §:n edellyttämällä tavalla alueen kulttuuriympäristön osalta. Maankäyttö- ja rakennuslain 9 §:ssä edellytetään lisäksi, että selvitykset on tehtävä koko siltä alueelta, jolla kaavalla voidaan arvioida olevan olennaisia vaikutuksia. Nämä selvitykset ovat tekemättä vanhan vuoden 1964 asemakaava-alueen sekä RKY-alueen osalta.

Kaava tulee siten vaikutusten arvioinnin lainvastaisuuden vuoksi kumota.

Helsingissä 5.3.2019,

Malmin lentoaseman ystävät ry
Timo Hyvönen, puheenjohtaja

Liitteet

Helsingin kaupunginvaltuuston päätös 16.1.2019