

5.7.2022

Dnro 22047/03.04.04.04.24/2021

Asia Rakennusperinnön suojelemista koskeva valitus

Valittaja Malmin lentoaseman ystävät ry

Asian aikaisemmat vaiheet

Malmin lentoaseman ystävät ry oli 9.10.2015 tehnyt Uudenmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselle (ELY-keskus) esityksen, että Helsingin kaupungin omistama Malmin lentoasemakokonaisuus rakennuksineen ja lentokenttäalueineen suojeltaisiin rakennusperinnön suojelemisesta annetun lain (498/2010, rakennusperintölaki) nojalla.

ELY-keskus oli päätöksellään 7.6.2018 numero UUDELY/6622/2015 hylännyt suojeluesityksen ja päättänyt, että Malmin lentoasemaa rakennuksineen ja lentokenttäalueineen ei määrätä suojeltavaksi.

Ympäristöministeriö oli valituksen johdosta päätöksellään 5.4.2019 numero VN/3979/2018 kumonnut ELY-keskuksen päätöksen ja palauttanut asian ELY-keskukselle uudelleen käsiteltäväksi, koska valituksenalaisesta päätöksestä ei käynyt laissa edellytetyllä tavalla ilmi, miten ELY-keskus oli soveltanut rakennusperintölain soveltamisalaa koskevia säännöksiä ja mihin seikkoihin se oli ratkaisunsa perustanut.

Päätös, josta valitetaan

Ympäristöministeriö 2.3.2021 numero VN/5178/2019

ELY-keskus on päätöksellään 26.6.2019 numero UUDELY/6622/2015 hylännyt Malmin lentoaseman ystävät ry:n tekemän suojeluesityksen ja päättänyt, ettei Malmin lentoasemaa rakennuksineen ja lentokenttäalueineen määrätä suojeltavaksi.

Päätöksen keskeisten perustelujen mukaan valtakunnallisesti merkittävän Malmin lentoaseman rakennetun kulttuuriympäristön arvot on turvattu asemakaavoitusta ohjaavassa lainvoimaisessa Helsingin uudessa yleiskaavassa. Alueen tulevaa asemakaavoitusta ohjaavat lainvoimainen

yleiskaava ja maankäyttö- ja rakennuslakiin perustuvat valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet. Asemakaavoituksessa tehtävää uusien alueiden mitoitusta ja sijoittelua sovitetaan yhteen yleiskaavan Malmin lentoaseman valtakunnallisesti merkittävän kulttuuriympäristön (RKY) osalta oikeusvaikutteisen Kulttuuriympäristöt -teemakartan kanssa, mikä turvaa Malmin lentoasema-alueen keskeisten kulttuurihistoriallisten piirteiden säilymisen siten kuin yleiskaava määrää ja valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet edellyttävät.

Lentoaseman rakennusten ja niiden keskeisten sisätilojen säilyminen on turvattu asemakaavassa nro 12450. Vireillä olevaa lentokenttää koskevat asemakaavat (Nallenrinteen asemakaavan muutos ja Lentoasemakortteleiden asemakaavan muutos) turvaavat lentoaseman kulttuuriympäristön valtakunnalliset arvot siten kuin yleiskaavassa määrätään ja valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet edellyttävät.

Koska valtakunnallisesti merkittävän Malmin lentoaseman kulttuuriympäristön arvot voidaan turvata rakennusperintölain pääsäännön mukaisesti asemakaava-alueella asemakaavoituksen keinoin ja maankäyttö- ja rakennuslakiin perustuvien valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden tarkoittamalla tavalla, ei rakennusperintölain mukainen suojelu ole tarpeellista. Malmin lentoaseman suojelu on mahdollista, riittävää ja tarkoituksenmukaista asemakaavoituksen keinoin. Malmin lentoaseman suojelu tullaan ratkaisemaan rakennusperintölain 2 §:n 2 momentin mukaisesti asemakaavoituksella.

Ympäristöministeriö on päätöksellään 2.3.2021 numero VN/5178/2019 siltä osin kuin nyt on kysymys, hylännyt Malmin lentoaseman ystävät ry:n valituksen ELY-keskuksen päätöksestä. Päätöksen perustelujen mukaan Malmin lentoasema on asiassa esitettyjen asiantuntija-arvioiden ja lausuntojen perusteella valtakunnallisesti merkittävä. Asiaa ympäristöministeriössä käsiteltäessä ei ole tullut esille seikkoja, jotka antaisivat aihetta arvioida merkitystä toisin.

Rakennusperintölain 2 §:n 3 momentin 2 kohdan mukainen suojelu asemakaava-alueella tulee kyseeseen lähinnä sisätilojen suojelun osalta. Museoviraston ELY-keskukselle 25.9.2017 antamasta lausunnosta käy ilmi, että suojelutarve ulottuu sisätiloihin ja niiden yksityiskohtiin. Lausunnon mukaan terminaalirakennus on arkkitehtuuriltaan tiukan ja puhtaan funktionalistinen. Terminaalirakennus edustaa poikkeuksellisen johdonmukaisesti ilmailuarkkitehtuurin korkeatasoista ja tinkimätöntä toteutusta. Funktionalismi ilmenee sen tilasarjoissa, pinnoissa sekä ulko- ja sisätilojen detaljeissa. Kenttä perustamistöineen sekä hangaari rakenteineen ovat aikanaan olleet rakennusteknisesti poikkeuksellisen vaativia ja näyte korkeatasoisesta osaamisesta. Kentän kokonaisuuden ja sen osien säilyneisyys on poikkeuksellisen hyvä. Rakennuksissa ja kenttäalueella on tehty vaihteittain muutoksia ja korjauksia. Muutokset ovat palvelleet toimintojen jatkuvuutta ja liittyneet kentän historiallisiin vaiheisiin. Muutokset ovat olleen varsin luontevia ja terminaalirakennuksen alkuperäisiä menettelyjä arkkitehtonisia ominaisuuksia on helppo palauttaa. Kun Museoviraston lausunto ja asiassa saatu selvitys otetaan huomioon, voidaan rakennusperintölakia soveltaa kohteeseen lain 2 §:n 3 momentin 2 kohdan nojalla.

Rakennusperintölain 2 §:n 3 momentin 3 kohdan mukainen suojelu tulee kyseeseen, kun asemakaavaa voidaan pitää rakennusperinnön huomioon ottamisen kannalta vanhentuneena tai viivästyneenä. Malmin lentoaseman alueella ja sen lähiympäristössä on voimassa useita asemakaavoja ja valmisteilla useita asemakaavan muutosehdotuksia. Voimassa olevassa, vuoden 1964 asemakaavassa alue on merkitty lentokenttäalueeksi. Malmin lentoaseman rakennuksia koskevassa, 14.11.2019 lainvoimaiseksi tulleessa asemakaavassa terminaalirakennus ja hangaari on suojeltu merkinnällä sr-1 ja niitä koskevat suojelumääräykset. Suojelua koskevaa kysymystä ei kuitenkaan ole koko lentokentän alueen osalta ratkaistu lainvoimaisilla asemakaavoilla. Asiassa selvää on myös, että lentoaseman alueelle ei ole tällä hetkellä tiedossa asemakaavaa tai asemakaavoja, jotka turvaisivat sen rakennusten ja kenttäalueen muodostaman kokonaisuuden säilymisen.

Vaikka vanhin alueella voimassa oleva asemakaava on vuodelta 1964 eikä suojelukysymystä ole koko lentokenttäalueen osalta ratkaistu, ei alueen asemakaavatilannetta voida pitää vanhentuneena tai viivästyneenä rakennusperintölain 2 §:n 3 momentin 3 kohdan mukaisella tavalla, kun voimassa olevat asemakaavat ja vireillä olevat asemakaavan muutosehdotukset otetaan huomioon. Näin ollen Malmin lentoaseman rakennussuojelussa olisi mahdollista soveltaa rakennusperintölakia lain 2 §:n 3 momentin 1 ja 2 kohtien nojalla.

Jos rakennusperintölakia voidaan edellä mainittujen säännösten mukaan soveltaa kohteen suojeluun, jättää lain 8 §:n 1 momentin säännös elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen harkintaan sen, suojellaanko kohde, ottaen huomioon muut asiaan vaikuttavat seikat ja olosuhteet. Suojeluesitys ratkaistaan tällöin kokonaisharkinnan perusteella. Kokonaisharkinta kuuluu asiaa ensi asteena käsittelevän ELY-keskuksen tehtäväksi eikä ympäristöministeriö voi ELY-keskuksen päätöksen lainmukaisuutta tutkivana valitusviranomaisena suorittaa mainittua kokonaisharkintaa. Lain esitöiden (HE 101/2009 vp s. 16–17) yleisperusteluiden mukaan kohteiden arvottamisessa on kyse kulttuurihistoriallisen arvon määrittelystä, ei käyttö- tai välinearvoista eli rakennusperinnön merkityksestä jonkin muun hyvän saavuttamisessa. Muiden kuin kulttuurihistoriallisten arvojen vaikutus ja merkitys punnitaan suojelupäätöksen yhteydessä, kuten suojelun yleinen tarkoituksenmukaisuus ja kohtuullisuus sekä suojelun turvaamiseen liittyen kohteiden suunnittelu-, kunnostus- ja kehittämishankkeissa.

Harkittaessa sitä, onko ELY-keskuksen päätös kumottava ja asia palautettava uudelleen käsiteltäväksi kokonaisharkinnan suorittamista varten sillä perusteella, että rakennusperintölain soveltamisen edellytykset täyttyisivät, on otettava huomioon rakennusperintölain 2 §:n 2 momentin mukainen kaavoituksen ensisijaisuus asemakaava-alueella. Ympäristöministeriö katsoo, että ELY-keskus on voinut päätöksessään antaa maankäyttö- ja rakennuslain ensisijaisuudelle suuremman painoarvon siitä huolimatta, että rakennusperintölain soveltamisen edellytykset olisivat ELY-keskuksen päätöstä annettaessa täyttyneet. ELY-keskus on näin ollen toiminut harkintavaltansa rajoissa.

Valituksessa esitetyt vaatimukset

Ympäristöministeriön päätös on kumottava. Päätöstä on muutettava soveltaen rakennusperintölakia ottaen huomioon suojelumääräyksen sisältöä koskeva 10 §:n 2 momentin 2 kohta tarpeellisista määräyksistä kohteen käytöstä lentokenttänä siten, ettei rakennusten kulttuurihistoriallista merkitystä vaaranneta, sekä kuulemalla Museovirastoa asiantuntijana rakennusperinnön säilyttämiseen liittyvissä kysymyksissä. Myös rakennusten ympärillä oleva alue, joka on tarkoitettu lentotoiminnan harjoittamiseen, tulee suojella.

Toissijaisesti asia on palautettava uudelleen käsittelyyn velvoittaen huomioimaan ympäristöministeriön päätöksen numero VN/3979/2018 perustelut oikean lain soveltamisesta ja rakennusperintölain 8 §:n mukaisesta kokonaisharkinnan suorittamisesta.

Asiassa on järjestettävä suullinen käsittely Museoviraston ja muiden asiantuntijoiden kuulemiseksi valtakunnallisista kulttuuriarvoista.

Uudenmaan ELY-keskus on velvoitettava korvaamaan valittajan oikeudenkäyntikulut korkolain 4 §:n 1 momentin mukaisine korkoineen.

Perustelut

Ympäristöministeriön päätös on lainvastainen ja vastoin sen samassa asiassa aiemmin tekemää päätöstä numero VN 3979/2018. Ympäristöministeriö on aiemmassa päätöksessään jo kertaalleen katsonut asiassa selvitetyn, että Malmin lentoasema on rakennusperintölain 2 §:n 3 momentin 1 kohdassa tarkoitetulla tavalla valtakunnallisesti merkittävä, ja että suojeluesitys tulee ratkaista rakennusperintölain nojalla kokonaisharkinnan perusteella. Nyt ympäristöministeriö on muuttanut samassa asiassa aiempaa omaa päätöstään todeten, että ELY-keskus on voinut antaa maankäyttö- ja rakennuslain ensisijaisuudelle suuremman painoarvon siitä huolimatta, että rakennusperintölain soveltamisen edellytykset olisivat ELY-keskuksen päätöstä annettaessa täyttyneet. Viranomaisten toimien on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia, eivätkä ne saa mielivaltaisesti muuttaa omia päätöksiään. Ympäristöministeriön päätös on luottamuksensuojan vastainen siten, ettei luottamus viranomaisen toiminnan oikeellisuuteen ja virheettömyyteen sekä viranomaisten tekemien hallintopäätösten pysyvyyteen ole toteutunut.

Ympäristöministeriö on vastoin rakennusperintölain 2 §:n 3 momenttia antanut ensisijaisuuden pykälän 2 momentille väittäen, että viranomaisella olisi harkintavaltaa asiassa. Laissa on säädetty, että rakennusperintölain 2 §:n 2 momentin estämättä tulee soveltaa rakennusperintölakia, ei kaavoituksen ensisijaisuutta asemakaava-alueella. ELY-keskuksella ei ole harkintavaltaa valita, kumman lain nojalla se voi asian ratkaista silloin, kun rakennusperintölain nojalla vireille saatettu suojeluesitys täyttää rakennusperintölain mukaisen käsittelyn edellytykset. Viranomaisella ei ole ollut harkintavaltaa jättää soveltamatta normia, jota lain mukaan on sovellettava silloin, kun laissa edellytetty peruste on olemassa. Viranomaisen on tekemässään

valituksenalaisessa päätöksessä soveltanut lakia tarkoitussidonnaisuuden vastaisesti.

Viranomaisen kieltäytyessä käsittelemästä vireille saatettua asiaa rakennusperintölain tarkoituksessa jää myös välillisesti käsittelemättä rakennuksen käyttö siten, ettei sen kulttuurihistoriallista merkitystä vaaranneta. Rakennusperintölaissa kohteiden arvottamisessa on kyse ainoastaan kulttuurihistoriallisen arvon määrittelystä, ei erilaisten intressien yhteensovittamisesta. Sitä vastoin maankäyttö- ja rakennuslain nojalla valtaosassa kulttuurihistoriallisesti merkittävistä rakennuksista suojellaan vain julkisivut ja kenties porrashuoneet, joiden suojelu on katsottu mahdolliseksi järjestää kaavoituksella. Kaavoitusmenettely myös mahdollistaa kulttuurihistoriallisesti merkittävän rakennuksen tarkastelun kokonaisuuden osana. Asiat, jotka soveltuvat kaavoituksessa ratkaistaviksi, ja joita valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet voivat koskea, on säädetty maankäyttö- ja rakennuslain 22 §:n 2 momentissa.

Valtioneuvoston 22.12.2009 antamalla päätöksellä, joka on tullut voimaan 1.10.2010, on kytketty valtakunnallisesti merkittävien rakennettujen kulttuuriympäristöjen inventointi (RKY 2009) valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden tarkoittamaksi inventoinniksi, vaikka maankäyttö- ja rakennuslain 22 §:n 2 momentin 2 kohdan mukaan valtioneuvostolle ei ole annettu toimivaltaa päättää valtakunnallisesti merkittävistä kohteista eikä myöskään eduskunta ollut aiemmin hyväksynyt esitystä Museoviraston RKY 1993 inventointeja valtakunnallisesti merkittävistä kulttuuriympäristöistä. Edellä mainittu päätös on rakennusperintölain tavoitteiden ja Euroopan neuvoston kulttuuriperinnön yhteiskunnallista merkitystä koskevan puiteyleissopimuksen (Faron sopimus, 2011) tarkoituksen vastainen.

Rakennusperintölaki on tarkoitettu laiksi, jolla nimenomaan voidaan panna tosiasiallisesti toimeen Faron puiteyleissopimuksen sitoumukset, kun uhanalainen kulttuuriperintökohde on poliittisin päätösin joutumassa muiden taloudellisten ja uusiutumista edistävien toimenpiteiden kohteeksi. Tällöin kulttuuriperintökohteista huolehtivalla viranomaisella on perustuslain 20 §:n nojalla velvollisuus viran puolesta saattaa vireille suojeluesitys rakennusperintölain nojalla. Uudenmaan ELY-keskus on sitä vastoin yrittänyt kaikin tavoin estää rakennusperintölain soveltamisen.

Lainvoimainen yleiskaava sisältää sellaisen ratkaisun asemakaavallisen suunnittelun lähtökohdista, ettei niistä poikkeaminen ole enää mahdollista asemakaavalla. Yleiskaavalle maankäyttö- ja rakennuslain 42 §:n 1 momentissa säädetty ohjausvaikutus estää viranomaista ratkaisemasta Malmin lentoaseman suojeluasiaa muulla tavoin kuin se on oikeusvaikutteisessa yleiskaavassa ratkaistu. Vain rakennusperintölain nojalla säädetty suojelu voidaan ottaa enää tässä vaiheessa huomioon asemakaavaa suunniteltaessa.

Jättämällä soveltamatta rakennusperintölakia jää tekemättä kokonaisarvio suojelun edellytyksistä. Kun kohde on riidattomasti valtakunnallisesti merkittävä, viranomaiselle ei jää harkintavaltaa, soveltaako se rakennusperintölakia vai ei. Myös ympäristöministeriö on aiemmalla päätöksellään kumonnut Uudenmaan ELY-keskuksen valituksenalaisen päätöksen todeten, että suojeluesitys tulee ratkaista rakennusperintölain nojalla

kokonaisharkinnan perusteella ja siksi palauttanut asian jo kertaalleen uuteen käsittelyyn.

Sivuuttamalla rakennusperintölaki ja soveltamalla lainvastaisesti maankäyttö- ja rakennuslakia on viranomaisen jättänyt rakennusperintölain nojalla tehtävän kokonaisharkinnan tekemättä. Sitä vastoin kokonaisharkintaan on otettu muita perusteita, kuten talouspoliittiset muut alueenkäytön tavoitteet, joita ei suojelun edellytyksiä arvioitaessa oteta huomioon rakennusperintölain mukaisessa kokonaisharkinnassa.

Rakennusperintölain mukaisesti tehdystä suojelupäätöksestä tulee tarkkarajaisesti käydä ilmi, mitä aluetta suojelu koskee. Jättämällä soveltamatta rakennusperintölakia on voitu sivuuttaa lentokenttärakennusten käyttötarkoituksen huomioiminen siten, ettei niiden kulttuurihistoriallista merkitystä vaaranneta. Valituksenalainen päätös tulee kumota myös siksi, että asiassa otetaan paremmin huomioon viranomaisten yhteistyö kulttuuriperintöasioissa. On riidatonta, että päätöksessä ei ole lain mukaisesti otettu huomioon Museoviraston kantaa suojelutarpeesta ja suojeluasian käsittelemisestä rakennusperintölain mukaisesti.

Asian käsittely ja selvittäminen

Uudenmaan ELY-keskus on antanut lausunnon.

Ympäristöministeriö on antanut lausunnon. Rakennusperintölaki on yleislaki, jota sovelletaan rakennusperinnön suojelemiseen, ellei muuta säädetä. Asemakaava-alueella ja alueella, jolla on voimassa rakennuskielto asemakaavan laatimista varten, sovelletaan rakennusperinnön suojelemiseen maankäyttö- ja rakennuslakia. Erikseen säädettyjen edellytysten täytyessä voidaan kuitenkin asemakaava-alueellakin soveltaa rakennusperintölakia.

Rakennusperintölain soveltamisala ulottuu yksittäisistä rakennuksista tai niiden osista rakennettuihin tai rakentamalla muodostettuihin alueisiin, sitä ei kuitenkaan ole tarkoitettu alueiden suojelumenettelyksi vastaavassa laajuudessa kuin maankäyttö- ja rakennuslaki. Vastaavasti maankäyttö- ja rakennuslakia ei sovelleta rakennusten sisätiloihin yhtä pitkälle menevästi kuin rakennusperintölakia. Koska soveltamisalasääntely ei kuitenkaan ole tarkkarajaista, ei yksittäisessä suojeluasiassa aina ole kysymys oikeudellisten edellytysten täyttymisestä tai täyttymättä jäämisestä, vaan asia voidaan ratkaista myös kokonaisharkinnan perusteella.

Molempia lakeja on sovellettu samaan rakennukseen esimerkiksi niin, että asuinkerrostalon ulkoasu on suojeltu asemakaavalla ja tietyn huoneiston arvokkaat sisätilat rakennusperintölain mukaisella päätöksellä. Toisaalta esimerkiksi kartanon tai maatilan, kasarmialueen tai seminaarialueen useita rakennuksia on suojeltu rakennusperintölailta tai sitä edeltäneellä rakennussuojelulailta, ja alueella voi samaan aikaan olla voimassa suojelua tukeva asema- tai yleiskaava.

Malmin lentoaseman osalta kyseessä on rakennusperintölain 2 §:n 3 momentin 1 kohdan mukainen valtakunnallisesti merkittävä kulttuuriympäristö. Näin

ollen rakennusperintölain soveltaminen asemakaava-alueella on mahdollista. Tämä ei kuitenkaan tarkoita kohteen automaattista suojelua vaan ELY-keskuksella on asiassa harkintavaltaa. Ympäristöministeriö on katsonut päätöksessään, että ELY-keskus on toiminut harkintavaltansa rajoissa, kun otetaan huomioon rakennusperintölain 2 §:n 2 ja 3 momentti. ELY-keskuksen päätös ei näin ollen ole lainvastainen. Valituksessa on myös viitattu Valtakunnallisesti merkittävien rakennettujen kulttuuriympäristöjen inventointiin (RKY). Malmin lentoaseman alue sisältyy tähän inventointiin. RKY-inventointi otetaan alueidenkäytön suunnittelussa huomioon maankäyttö- ja rakennuslain 24 §:n nojalla. Rakennussuojelu inventoinnin kohteissa toteutetaan joko kaavoituksella tai rakennusperintölailla soveltamisalojen puitteissa, joten sisällymisellä inventointiin ei ole asiassa ratkaisevaa merkitystä.

Valittaja on antanut vastaselityksen. Oikeuskysymys siitä, voiko viranomaisen käyttää harkintavaltaa siihen, kumpaa lakia se noudattaa, tulee hallinto-oikeudessa ratkaista perustuslain 106 §:n perusteella: jos tuomioistuimen käsiteltävänä olevassa asiassa lain säännöksen soveltaminen olisi ilmeisessä ristiriidassa perustuslain kanssa, tuomioistuimen on annettava etusija perustuslain säännökselle. Tässä etusija tulisi antaa nimenomaan oikeusvaltioperiaatteelle, joka saa muotonsa perustuslain 2 §:n 3 momentista. Viranomaisella ei ole sen perusteella harkintavaltaa valita, mitä lakia se noudattaa, toisin kuin ympäristöministeriö lausunnossaan väittää.

Uudenmaan ELY-keskuksen päätöksellä 8.5.2017 numero UUDELY/6622/2015 määräämä vaarantamiskielto tulee pysyttää voimassa kunnes suojelua koskeva asia on lainvoimaisesti ratkaistu.

Hallinto-oikeuden ratkaisu

Hallinto-oikeus hylkää vaatimuksen suullisen käsittelyn järjestämisestä.

Hallinto-oikeus hylkää vaarantamiskiellon vahvistamista koskevan vaatimuksen.

Hallinto-oikeus hylkää valituksen ja vaatimuksen oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta.

Perustelut

Suullinen käsittely

Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 57 §:n 1 momentin mukaan hallintotuomioistuimen on järjestettävä suullinen käsittely, jos tuomioistuin pitää sitä tarpeellisena tai yksityinen asianosainen sitä vaatii. Saman pykälän 2 momentin 2 kohdan mukaan tuomioistuin voi asianosaisen vaatimuksesta huolimatta jättää suullisen käsittelyn järjestämättä, jos asian ratkaisemiseksi merkityksellisistä tosiseikoista on jo saatu riittävä selvitys, jonka perusteella asia voidaan ratkaista ilman, että tuomioistuimelle jää vartenotettavaa epäilyä tosiseikoista.

Kun otetaan huomioon perusteet, joihin valittaja on asiassa vedonnut sekä asian käsittelyn eri vaiheissa toimitettu kirjallinen selvitys, asian ratkaisemiseksi merkityksellisistä tosiseikoista on jo saatu riittävä selvitys, jonka perusteella asia voidaan ratkaista ilman, että hallinto-oikeudelle jää varteenotettavaa epäilyä tosiseikoista. Näin ollen hallinto-oikeus jättää suullisen käsittelyn järjestämättä.

Vaarantamiskielto

Uudenmaan ELY-keskus on päätöksellään 8.5.2017 numero UUDELY/6622/2015 kieltänyt ryhtymästä sellaisiin toimenpiteisiin, jotka vaarantavat kohteen (Malmin lentoasema rakennuksineen ja lentokenttäalueineen) rakennusten, lentokenttäalueiden ja sen ympäristön kulttuurihistoriallista arvoa päätöksen liitekartalla merkityllä alueella. Päätöksen mukaan kieltä tulee voimaan, kun se on annettu tiedoksi ja on voimassa, kunnes suojelua koskeva asia on lainvoimaisesti ratkaistu, jollei valitusviranomainen toisin määrää.

Valittaja on vaatinut, että hallinto-oikeus vahvistaa ELY-keskuksen määräämän vaarantamiskiellon.

Hallinto-oikeus toteaa, että ELY-keskuksen päätös vaarantamiskiellosta on rakennusperinnön suojelemisesta annetun lain 6 §:n momentin nojalla voimassa, kunnes suojelua koskeva asia on lainvoimaisesti ratkaistu. Päätöksen vahvistaminen ei siten ole tarpeen eikä tässä asiassa muutoinkaan ole tarpeen antaa päätöksen täytäntöönpanoa koskevia määräyksiä.

Pääasia

Sovellettavat oikeusohjeet

Rakennusperinnön suojelemisesta annetun lain (*rakennusperintölaki*) 2 §:n 1 momentin mukaan rakennusperinnön suojelemiseen sovelletaan tätä lakia, jollei tässä laissa toisin säädetä.

Pykälän 2 momentin mukaan rakennusperinnön suojelemisesta asemakaava-alueella sekä alueella, jolla on voimassa rakennuskielto asemakaavan laatimista varten, säädetään maankäyttö- ja rakennuslaissa.

Pykälän 3 momentin mukaan tätä lakia sovelletaan kuitenkin 2 momentin estämättä myös 2 momentissa tarkoitettulla alueella, jos:

- 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.

Rakennusperintölain 3 §:n 1 momentin mukaan rakennusperinnön säilyttämiseksi voidaan suojella rakennuksia, rakennelmia, rakennusryhmiä tai rakennettuja alueita, joilla on merkitystä rakennushistorian, rakennustaiteen,

rakennustekniikan, erityisten ympäristöarvojen tai rakennuksen käytön tai siihen liittyvien tapahtumien kannalta.

Pykälän 2 momentin mukaan suojelu voi koskea myös rakennuksen osaa, rakennuksen kiinteää sisustusta taikka muuta rakentamalla tai istuttamalla muodostettua aluetta. Kiinteällä sisustuksella tarkoitetaan ovia, ikkunoita, listoja, tulisijoja, pinnoitteita, teknisiä laitteita, kiintokalusteita tai muuta näihin verrattavaa sisustusta sekä rakennuksen käyttötarkoituksen mukaisia, siihen pysyvästi kiinnitettyjä koneita ja laitteita.

Pykälän 3 momentin mukaan se, mitä jäljempänä säädetään rakennuksesta, koskee vastaavasti 1 ja 2 momentissa tarkoitettuja muita suojelun kohteita.

Rakennusperintölain 5 §:n 1 momentin mukaan rakennuksen suojelua koskeva asia tulee elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksessa vireille sille tehdystä esityksestä tai sen omasta aloitteesta.

Rakennusperintölain 8 §:n 1 momentin mukaan rakennus voidaan suojella, jos se on valtakunnallisesti, maakunnallisesti tai paikallisesti merkittävä.

Rakennusperintölain esityöt

Rakennusperintölakia koskevassa hallituksen esityksessä (HE 101/2009 vp) on yleisperusteluissa kohdassa 7.2 Suhde maankäyttö- ja rakennuslakiin esitetty muun ohella seuraavaa:

”Asemakaava-alueella rakennussuojelu esitetään edelleen järjestettäväksi pääsääntöisesti kaavoituksella. Asemakaava tulee laatia lain mukaan siten, että rakennettua ympäristöä ja luonnonympäristöä vaalitaan eikä niihin liittyviä arvoja saa hävittää. Maankäyttö- ja rakennuslain ja nykyisen rakennussuojelulain välistä työnjakoa ei ole tarkoitus olennaisesti muuttaa, mutta kylläkin selkeyttää. Nykyisen lain voimassa ollessa ei ole ollut estettä sille, että molempia lakeja voidaan käyttää samaan kohteeseen. Esityksen mukaan näin voitaisiin menetellä edelleen.

Asemakaava-alueella sijaitsevista suojelun arvoisista rakennuksista valtaosa on suojeltu kaavalla. Rakennusten suojeluarvojen selvittäminen ja arviointi on olennainen osa kaavoitusta. Kaavasuojelu sopii erityisesti laajojen kokonaisuuksien suojeluun sekä rakennuksiin liittyvän ympäristön, kuten aukioiden, puistojen ja pihapiirien suojeluun. Esityksen 3 §:ään esitetään otettavaksi säännös, jonka mukaan myös laajempien kokonaisuuksien suojelu olisi aikaisempaa luontevampaa.

Asemakaavoitetulla alueella rakennus voidaan suojella myös erityislain keinoin, kun kysymys on joko erityisen arvokkaasta rakennuksesta tai tilanteista, joissa kaavoituksen keinoja ei voida pitää riittävinä rakennuksen kulttuurihistoriallisen ominaisuutensa ja erityispiirteiden vuoksi. Useimmiten tällainen tilanne koskee rakennuksen sisätilojen säilyttämisen ja suojelemisen tarvetta. Erityistapauksissa on mahdollista, että rakennuksen julkisivu suojellaan kaavamääräyksellä, kun taas sisätilojen säilyttämistä koskevat määräykset annetaan erityislain nojalla.”

Hallituksen esityksessä rakennusperintölain 2 §:ää koskevissa yksityiskohtaisissa perusteluissa on todettu muun ohella seuraavaa:

”Esityksen mukaan rakennusperinnön suojelemisesta asemakaava-alueella huolehdittaisiin edelleen ensisijaisesti kaavoituksella. Asemakaava-alueilla ja asemakaavoitettaviksi päätetyillä alueilla, joille on annettu rakennuskielto, lakia rakennusperinnön suojelemisesta (myöhemmin erityislaki) sovellettaisiin ainoastaan, jos suojelua ei voitaisi toteuttaa maankäyttö- ja rakennuslain säännösten nojalla tai jos suojelu erityislain nojalla muutoin olisi tarpeellista. Kun rakennuksen suojelu 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 suojeluun 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 asemakaavan muutoksella käynnisty. Erityisenä syynä voidaan pitää myös kaavoituksen viivästyistä joko kunnan ottaman kannan tai kaavoituksen resurssien vuoksi niin, että rakennuksen purkaminen tai ajan kulumisesta johtuva kunnan rappeutuminen uhkaavat.”

Edelleen mainitun hallituksen esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa on 3 §:n kohdalla todettu, että suojelun kohteena voi rakennusten ja rakennelmien ohella olla myös niiden välitön ympäristö kuten piha, puisto tai puutarha. Tällöin aluekokonaisuudet, joilla on merkitystä joko kokonaisuuden tai rakennusten keskinäisten suhteiden vuoksi, tulevat arvioiduiksi samanaikaisesti.

Mainitusta hallituksen esityksestä annetussa ympäristövaliokunnan mietinnössä (YmVM 3/2010 vp) valiokunta toteaa, että hallituksen esityksen mukaan yksittäisen rakennuksen suojelun lisäksi suojelun kohteena voi olla myös rakennuksen välitön ympäristö. Kokonaisuuksien säilyttämisen kannalta onkin tärkeää myös mahdollisuus rakennuksiin liittyvien aukoiden ja puistojen suojeluun. Suojelun kohteita koskevan 1. lakiehdotuksen 3 §:n mukaan suojella voidaan rakennusten ja rakennusryhmien lisäksi rakennettuja alueita, joilla perustelujen mukaan tarkoitetaan esimerkiksi aukioita tai puistoja. Yleensä näiden suojelu sopii asemakaavoitetulla alueella sijaitessaan parhaiten kaavoituksella suojeltavaksi alueiden laajuuden vuoksi. Valiokunta pitää hyvänä, että nämäkin alueet voidaan suojella erityislain nojalla, jos erityisiä syitä suojeluun ilmenee.

Malmin lentoaseman ystävät ry:n suojeluesitys

Malmin lentoaseman suojelua koskeva asia on ELY-keskuksessa tullut vireille Malmin lentoaseman ystävät ry:n suojeluesityksen johdosta. Suojeluesitys koskee Malmin lentoasemakokonaisuutta rakennuksineen ja lentokenttä-alueineen. Alue on määritelty Valtakunnallisesti merkittävien rakennettujen kulttuuriympäristöjen inventoinnissa. Inventointi on Valtioneuvoston päätöksellä 22.12.2009 hyväksytty maankäyttö- ja rakennuslain 22 §:ssä tarkoitettujen valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden mukaiseksi inventoinniksi.

Suojeluesityksen mukaan kohde täyttää Euroopan neuvoston rakennustaiteellista perintöä käsittelevän yleissopimuksen 1 artiklan kaikki määritelmät rakennustaiteellisesta perinnöstä. Lisäksi kohde täyttää suojeltavaksi kelpaavan rakennusperintökohteen merkittävyydeltä edellytettävät harvinaisuuden, tyyppillisyyden, edustavuuden, alkuperäisyyden, historiallisen todistusvoimaisuuden ja kerroksellisuuden vaatimukset.

Suojeluesityksen mukaan Malmin lentoasema on kansallisesti ja kansainvälisesti merkittävä kulttuuriperintökohde sekä maailman mittakaavassa ainutlaatuinen modernin arkkitehtuurin kokonaisuus. Lisäksi suojeluesityksessä on vedottu eurooppalaiseen maisemayleissopimukseen ja Unescon yleissopimukseen aineettoman kulttuuriperinnön suojelemisesta sekä useisiin Malmin lentoaseman kulttuurihistoriallista merkitystä koskeviin kansainvälisiin selvityksiin ja tunnustuksiin.

Suojeluesityksen perusteluissa on viitattu alueen kaavoitustilanteeseen ja katsottu, että Malmin lentoaseman suojelemisesta rakennuksineen ja lentokenttäalueineen tulee määrätä rakennusperintölailla, koska (1) kohde on valtakunnallisesti ja kansainvälisesti merkittävä nimenomaan kokonaisuutena, (2) sen säilymistä ja suojelua ei voida turvata maankäyttö- ja rakennuslailla, koska eritasoisten kaavavalmistelujen nimenomaisena tavoitteena on ottaa alue tiiviiseen asumiskäyttöön ja siten suojelutarpeessa olevan kokonaisuuden suojeluarvojen tuhoaminen, (3) kohteen suojeluun rakennusperintölain mukaisesti on erityisiä syitä kaavoitustilanteen vuoksi, koska Helsingin kaupunki on jo aloittanut alueen kaavarungon laatimisen, joka toimisi pohjana asemakaavoitukselle. Kaavarungon valmistelu perustuu lähtökohtaisesti siihen, että alue otetaan tiiviiseen asumiskäyttöön ja vain terminaalirakennus aiotaan suojella asemakaavamääräyksin.

Kaava- ja suojelutilanne

Valituksenalaista päätöstä tehtäessä voimassa olleessa Uudenmaan 21.8.2017 voimaan tulleessa 4. vaihemaakuntakaavassa alue on ollut tiivistettävää taajamatoimintojen aluetta sekä valtakunnallisesti merkittävää rakennettua kulttuuriympäristöä (RKY 2009). Maakuntakaavan lähtöoletuksena on, että Malmin lentokentän alueella valtakunnalliset rakennetun kulttuuriympäristön arvot ja tiivis kaupunkirakenne pystytään sovittamaan yhteen. Malmin lentoasema on kokonaisuudessaan RKY 2009 kohde, joka on maakuntakaavassa osoitettu ominaisuusmerkinnällä. Maakuntakaavan suunnittelumääräys edellyttää, että maakuntakaavassa osoitettu käyttötarkoitus (taajama) sovitetaan yhteen maisema- ja kulttuuriarvojen kanssa.

Alue on 5.12.2018 voimaan tulleessa Helsingin yleiskaavassa pääasiassa asuntovaltaista aluetta (A2), pieneltä osin lähikeskustaa (C3), asuntovaltaista aluetta (A4), toimitila- aluetta sekä osittain virkistys- ja viheraluetta.

Alueen asemakaavoitus on kesken. Alue on voimassa olevassa asemakaavassa nro 5343 (vahvistettu 21.4.1964) merkitty lentokenttäalueeksi.

Malmin lentoaseman rakennuksia koskevassa 14.11.2019 lainvoimaisessa asemakaavamuutoksessa nro 12450 terminaalirakennus, hangaari ja autotallirakennus pihapiireineen on osoitettu toimitilarakennusten

korttelialueiksi, joilla ympäristö säilytetään KTY/s. Rakennuksiin saa sijoittaa julkisia palvelutiloja, liike-, toimisto-, opetus-, varasto- ja näyttelytiloja, kokoontumistiloja, kahvila- ja ravintolatiloihin sekä liikunta- ja vapaa-ajan toimintaa palvelevia tiloja. Rakennusten väliin sijoittuu Malmin lentoaseman aukio, joka on katuaukiota. Terminaalirakennuksen sisäpihalla oleva istutettu ympyrä vesialtainen on merkitty suojeltavaksi alueen osaksi (s) ja sisääntuloväylän varrella on ohjeellinen istutettava puurivi. Terminaalirakennuksen molempiin siipiin on sisäpihan puolelle merkitty palautettava porrasyhteys.

Kaava-aluetta koskevat seuraavat suunnittelumääräykset: ”Kaava-alue sisältyy valtakunnallisesti merkittävään kulttuuriympäristöön (RKY2009, Malmin lentoasema). Ympäristöhistoriaselvitys on liitettävä lupahakemukseen ja ennen lupapäätöksen tekemistä hakemuksesta tulee pyytää museoviranomaisen lausunto. Rakennukset tulee kunnostaa siten, ettei niistä aiheudu tulevan käyttötarkoituksen mukaisessa käytössä terveys- tai turvallisuushaittaa.” Terminaalirakennus ja hangaari on suojeltu merkinnällä sr-1 ja niitä koskevat seuraavat määräykset: ”Kaupunkikuvallisesti, rakennustaiteellisesti ja historiallisesti huomattavan arvokas rakennus. Rakennusta tai sen osaa ei saa purkaa eikä siinä saa tehdä sellaisia korjaus-, muutos- tai lisärakentamistöitä, jotka heikentävät rakennuksen rakennustaiteellisia, historiallisia tai kaupunkikuvallisia arvoja tai muuttavat arkkitehtuurin ominaispiirteitä. Korjaamisen lähtökohtana tulee olla rakennuksen alkuperäisten tai niihin verrattavien rakenteiden säilyttäminen. Mikäli alkuperäisiä rakennusosia joudutaan pakottavista syistä uusimaan, se tulee tehdä alkuperäistoteutuksen mukaisesti. Rakennuksen alkuperäiset puikkunat ja ovet tulee säilyttää eikä huonejakoa saa oleellisesti muuttaa. Lennonjohtotornin, sääaseman ja lennonvalmisteluhuoneen tilat tulee säilyttää nykyisessä asussaan nähtävyyssikäytössä.” Autotallirakennus on suojeltu merkinnällä sr-2 ja sitä koskevat seuraavat määräykset: ”Historiallisesti arvokas rakennus. Rakennusta tai sen osaa ei saa purkaa eikä siinä saa tehdä sellaisia korjaus-, muutos- tai lisärakentamistöitä, jotka heikentävät rakennuksen historiallisia arvoja tai muuttavat arkkitehtuurin ominaispiirteitä.”

Lisäksi aluetta koskevat vielä lainvoimaa vailla olevat kaupunginvaltuuston 31.3.2021 hyväksymät asemakaavamutokset: Lentoasemankorttelien asemakaavan muutos (nro 12623) ja Nallenrinteen asemakaavan muutos (nro 12577). Helsingin hallinto-oikeus on 7.4.2022 antamallaan päätöksillä H1955/2022 ja H2060/2022 hylännyt asemakaavan muutoksista tehdyt valitukset. Malmin lentoaseman ystävät ry on valittanut hallinto-oikeuden päätöksistä korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Suojeluesityksestä annetut keskeiset lausunnot

Museovirasto on suojeluesityksen johdosta antamassaan lausunnossa 25.9.2017 muun ohella todennut Malmin lentoaseman paitsi valtakunnallisesti myös kansainvälisesti merkittäväksi kohteeksi ja puoltanut sen suojelua rakennusperintölailla. Lausunnossa on muun ohella määritelty suojelun tavoitteet ja kohdentuminen seuraavasti. Suojeltava alue on rajattava suojeluesityksen mukaisesti valtakunnallisesti merkittävää rakennettua kulttuuriympäristöä vastaten. Poikkeuksena voi harkita Tattariharjuntiestä pohjoiseen, lentoaseman pysäköintialueelle päättyvän alueen rajaamista pois

suojelupäätöksestä. Lentoaseman muusta alueesta poiketen tämän osan suojelu on luontevinta turvata asemakaavoituksen keinoin. Alueella olevien 1950-lukua edeltävien rakennusten säilyminen on turvattava, vaikka tällä alueella on mahdollisuus myös ympäristön mittakaavaan sopivaan lisärakentamiseen. Suojelutarve kohdistuu tällä alueella ennen kaikkea rakennusten ulkoasuun. Käyttö ilmailun tarpeisiin on Malmin lentoaseman kansainvälisten ja valtakunnallisten arvojen turvaamisen kannalta luontevin ratkaisu ja samalla oikea lähtökohta suojelupäätökselle.

Helsingin kaupunki on lausunnossaan 5.2.2018 todennut muun ohella seuraavaa. Helsingin kaupungin tarkoituksena ja tavoitteena on suojella Malmin lentokentän keskeiset suojeluarvot kaavoituksen keinoin. Malmin lentoaseman ystävät ry:n vuonna 2015 tekemä ja Museoviraston syksyllä 2017 puoltama suojeluesitys ei ole esitetyssä laajuudessaan linjassa maakuntakaavan, Helsingin kaupunginvaltuuston vuonna 2016 hyväksymän yleiskaavan ja kaupunkisuunnittelulautakunnan 2016 hyväksymän Malmin lentokentän alueen kaavarungon tavoitteiden kanssa. Lisäksi suojeluesityksen hyväksyminen estäisi kaupungin ja valtion välisen MAL-sopimuksen ja hyväksytyt Helsingin kaupunkistrategian tavoitteiden toteuttamisen. Kaupunginhallituksen mukaan Museoviraston lausunnossa esitetyt suojelun kohdentumista koskevat tavoitteet ja suojelutarpeet otetaan huomioon alueelle laadittavissa asemakaavoissa sekä suojelumääräyksissä. Helsingin kaupunki on selvittänyt ja laatinut kaavoituksen pohjaksi sekä suojelutavoitteiden asettamisen tarpeisiin Malmin lentoaseman ympäristöhistoriaselvityksen, rakennetun ympäristön ja kulttuuriympäristön inventoinnin ja ensimmäisen maailmansodan aikaisten linnoituslaitteiden sekä yhdysteiden esiselvityksen. Kaupunginhallitus toteaa, että suojeluesityksessä perustellut suojeluarvot, lukuun ottamatta lentokentän kokonaan avoimena säilyttämistä ja lentokenttäkäytön mahdollistamista, tullaan ottamaan huomioon asemakaavoja laadittaessa sovittaen ne muihin kaavoissa asetettuihin tavoitteisiin. Maakuntakaavan, yleiskaavan ja kaavarungon kulttuuriympäristön suojelua koskevat suojelumääräykset ja tavoitteet ohjaavat asemakaavojen laatimista, jolloin Malmin lentokentän keskeiset suojeluarvot tulevat turvatuiksi asemakaavoituksen keinoin.

Oikeudellinen arviointi

Asiassa on hallinto-oikeudessa valituksen johdosta arvioitavana kysymys siitä, ovatko Uudenmaan ELY-keskus ja ympäristöministeriö voineet päätöksiä tehdessään ympäristöministeriön asiassa aiemmin antamasta päätöksestä huolimatta katsoa, että rakennusperintölaki ei päätöksessä esitetyillä perusteilla sovellu Malmin lentoaseman suojeluun siten kuin yhdistys on sitä suojeluesityksessään vaatinut.

Hallinto-oikeus toteaa tarkastelunsa lähtökohtana, että Malmin lentoasema sijaitsee asemakaavoitetulla alueella, mutta on asiassa saadun selvityksen perusteella rakennusperintölain 2 §:n 3 momentin 1 kohdan tarkoittama valtakunnallisesti merkittävä kohde. Tähän nähden rakennusperintölain mukaisen suojelun soveltamisedellytykset voivat täytyä asiassa. Hallinto-oikeus toteaa edelleen, että rakennusperintölain mukaista suojelua tulee tässä tilanteessa arvioida kaavalliseen suojeluun nähden erillisenä kysymyksenä siten, että rakennusperintölain mukaista suojelua ei voida sulkea pois yksin

sillä perusteella, että aluetta ei olisi suhteellisen tuoreellakaan asema- tai muulla kaavalla osoitettu kokonaan tai osittain suojeltavaksi. Suojelun kannalta merkittävät kaavaratkaisut ja niiden valmistelun yhteydessä kertynyt selvitys ovat kuitenkin tällaisessa tilanteessa tosiseikkoja, joilla on merkitystä rakennusperintölain mukaisessa harkinnassa. Huomioon harkinnassa voidaan ottaa paitsi hakemushetken mukaiset niin myös sen jälkeen tapahtuneet seikat.

Suojeluesitys tulee ratkaista rakennusperintölain mukaisella kokonaisharkinnalla kuten ympäristöministeriökin oli jo asian aiemmassa käsittelyvaiheessa todennut. Siihen nähden, että viranomaisella on harkintavaltaa rakennusperintölain soveltamisessa, ei lain tuleminen sovellettavaksi vielä sellaisenaan tarkoita, että tehty suojeluesitys tulisi hyväksyä. Samalla kun ympäristöministeriö oli asian aiemmassa käsittelyvaiheessa valituksen johdosta katsonut, ettei ELY-keskus ollut esittänyt asiassa hallintolain 45 §:n 1 momentin edellyttämiä riittäviä perusteluja ja oli palauttanut asian ELY-keskukselle uudelleen käsiteltäväksi, se oli nimenomaisesti todennut, että kokonaisharkinta kuuluu asiaa ensi asteena käsittelevän ELY-keskuksen tehtäväksi eikä ympäristöministeriö voi ELY-keskuksen päätöksen lainmukaisuutta tutkivana valitusviranomaisena suorittaa mainittua kokonaisharkintaa. Ympäristöministeriö ei siten ole aiemmassa päätöksessään ottanut suojeluesitykseen sillä tavoin kantaa, että valituksenalainen päätös olisi valittajan esittämällä tavalla hallintolain 6 §:n luottamuksensuojasäännöksen vastainen.

Hallinto-oikeus toteaa, että Malmin lentokentän alueen tuleva käyttö pääasiassa asuinrakentamiseen ja siten muuhun kuin lentotoimintaan on ratkaistu asemakaavoitusta ohjaavassa Helsingin yleiskaavassa ja pääpiirteissään jo alueen yleiskaavoitusta ohjanneessa 4. vaiheen maakuntakaavassa. Yleiskaavan sisältövaatimuksissa edellytetään, että yleiskaavaa laadittaessa on muun ohella otettava huomioon rakennetun ympäristön ja maiseman vaaliminen.

Helsingin yleiskaavan hyväksymistä koskevan päätöksen lainmukaisuutta on arvioitu korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa 8.11.2018 taltionumero 5179 siitä näkökulmasta, voidaanko Malmin lentokentän alue osoittaa pääosin asuinrakentamiseen ja siten muuhun kuin lentotoimintaan. Korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen perusteluissa on todettu, että koska rakennusoikeuden mitoitus on asemakaavoituksen yhteydessä tehtävässä tarkemmassa jatkosuunnittelussa yhteensovitettava yleiskaavassa oikeusvaikutteiseksi määrätyn RKY-merkinnän kanssa, alueen keskeisten ja luonteenomaisten kulttuurihistoriallisten piirteiden säilyminen on yleiskaavassa riittävästi varmistettu. Hallinto-oikeus toteaa, että yleiskaavan ohjausvaikutukseen nähden ja kun otetaan huomioon, että rakennetun ympäristön vaaliminen otetaan ja on otettu joka tapauksessa huomioon myös alueen nykyisessä ja tulevassa asemakaavoituksessa, ei alueen suojelu rakennusperintölain mukaisessa järjestyksessä ole ollut välttämätöntä pelkästään sen johdosta, että aluetta ollaan asemakaavoituksessa osoittamassa pääosin asuinkäyttöön.

Malmin lentoaseman alueella on nykyisellään voimassa useita asemakaavoja, joista vanhimmassa vuodelta 1964 olevassa asemakaavassa alue on merkitty

lentoasema-alueeksi. Suojeluesityksen tekemisen jälkeen alueella ja sen läheisyydessä on ollut vireillä useita asemakaavamuutoksia.

Alueelle laaditussa 4.11.2019 lainvoiman saaneessa Malmin lentoaseman rakennuksia koskevassa asemakaavassa terminaalirakennus ja hangaari on suojeltu suojelumerkinnällä sr-1 ja autotallirakennus suojelumerkinnällä sr-2. Kaavamääräyksissä on annettu niitä koskevat suojelumääräykset ja arvokkaiksi sisätiloiksi osoitetut tilat ovat tulleet suojelluiksi. Lisäksi on annettu kaava-alueita koskevia suunnittelumääräyksiä. RKY-alueen merkitys ja alueen ominaisuusluonne avoimena maisematilana on otettu asemakaavassa huomioon muun ohella säilyttämällä puistoalueita uuden rakentamisen ympärillä. Asemakaavassa on maankäyttö- ja rakennuslain 24 §:n 2 momentin mukaisesti huolehdittu valtakunnallisesti merkittävän kulttuuriympäristön huomioon ottamisesta siten, että edistetään niiden toteutumista.

Hallinto-oikeus katsoo ottaen huomioon alueella voimassa olevat yleispiirteiset kaavat, asemakaavat ja vireillä olevat asemakaavamuutokset, ettei alueen asemakaavatilannetta voida pitää vanhentuneena tai viivästyneenä rakennusperintölain 2 §:n 3 momentin 3 kohdassa tarkoitettulla tavalla. Kun lisäksi otetaan huomioon rakennusperintölain 2 §:n 2 momentin mukainen kaavoituksen ensisijaisuus ja sopivuus erityisesti laajojen kokonaisuuksien ja rakennuksiin liittyvän ympäristön suojeluun sekä Malmin lentokentän keskeiset suojeluarvot, suojeluun rakennusperintölain nojalla ei ole erityisiä syitä asemakaavoitustilanteen vuoksi tai muutoinkaan. Kansainväliseen suojeluluetteloon kuuluminen tai uhanalaiseksi kulttuuriperintökohteeksi määrittäminen eivät ole sillä lailla velvoittavia, että niillä olisi välitöntä oikeudellista merkitystä päätöksen kannalta.

Edellä sanotuilla perusteilla ELY-keskus on voinut hylätä Malmin lentoaseman ystävät ry:n suojeluesityksen ja ympäristöministeriö Malmin lentoaseman ystävät ry:n valituksen ELY-keskuksen päätöksestä. Ratkaisua maankäyttö- ja rakennuslain perustuvan kaavasuojelun etusijasta rakennusperintölain mukaiseen suojeluun nähden ei ole myöskään pidettävä ilmeisessä ristiriidassa perustuslain kanssa.

Oikeudenkäyntikulut

Asiassa annettu ratkaisu huomioon ottaen ei ole kohtuutonta, että Malmin lentoaseman ystävät ry joutuu itse vastaamaan oikeudenkäyntikuluistaan.

Sovelletut oikeusohjeet

Perusteluissa mainitut

Laki rakennusperinnön suojelemisesta 6 §

Maankäyttö- ja rakennuslaki 24 §, 28 § 3 mom 6 kohta, 39 § 2 mom 8 kohta ja 54 § 2 mom

Perustuslaki 106 §

Laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa 95 § 1 mom.

Muutoksenhaku

Tähän päätökseen saa hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan.

Valitusosoitus on liitteenä (HOL valituslupa 30).

Hallinto-oikeuden kokoonpano

Asian ovat ratkaisseet hallinto-oikeuden jäsenet Esa Hakkola, Elena Feldman ja Marko Ahlstedt (t).



Esittelijäjäsen

Elena Feldman

Tämä päätös on sähköisesti varmennettu ja tulostettu hallinto-oikeuden asianhallintajärjestelmästä.

Jakelu ja oikeudenkäyntimaksu

Päätös	Valittajalle tavallisena tiedoksiantona Oikeudenkäyntimaksu 260 euroa Tiedote oikeudenkäyntimaksusta korkeimmassa hallinto-oikeudessa
Jäljennös	Ympäristöministeriö Uudenmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus Helsingin kaupunginhallitus