



Pohjois-Suomen hallinto-oikeus
PL 189
90101 OULU

pohjois-suomi.hao@oikeus.fi

Lausuntopyyntö 18.10.2023

Lausunto asiaan Pohjois-Suomen hao dnro 1391/2023

Pohjois-Suomen hallinto-oikeus on pyytänyt Kainuun ELY-keskukselta lausuntoa koskien Kuhmon kaupungin valitusta 22.9.2023 annettuun Kontion koulun vaarantamiskieltoon.

Kainuun ELY-keskukselle on tullut tietoon, että Kuhmon kaupunki on päätöksellään (kaupunginhallitus 19.09.2023 § 239) päättänyt laskea Kontion koulun verkostoista nesteet pois ja laittaa heti kylmilleen. Kaupunginhallituksessa asia on otettu käsittelyyn erillisenä asiana.

Kontion koulun rakennussuojeluasian ollessa vireillä, Kainuun ELY-keskus on harkinta- ja toimivallan puitteissa päättänyt antamaan vaarantamiskieltoon, jolla pyritään säilyttämään rakennuksen suojelliset arvot, kunnes suojeluasia on ratkaistu ja saanut lainvoiman.

Kuhmon kaupunki vaatii vaarantamiskieltopäätöksen kumoamista lainvastaisena. Perusteluna kaupunki on esittänyt, että vaarantamiskielto rikkoo maankäyttö- ja rakennuslakia. Lisäksi kaupunki pitää vaatimusta kohtuuttomana ja vaatii ELY-keskusta korvaamaan kaupungille aiheutuvat lisäkustannukset rakennuksen lämpimänä pitämisestä.

KAINUUN ELY-KESKUKSEN LAUSUNTO

Valitus tulee hylätä perusteettomana. Kainuun ELY-keskus viittaa antamaansa päätökseen ja sen perusteluihin, sekä lausuu lisäksi seuraavaa:

Suojeluasian vireillä olo

Kontion koulun rakennusperintölain (498/2010) mukainen suojeluasia on tullut vireille Kainuun ELY-keskuksessa edellä mainitun lain 5 §:n mukaisesti. Kyseessä saattaa olla rakennusperintölain 3 §:n mukainen kohde. Kainuun ELY-keskus on toukokuussa 2021 kuullut asianosaisia rakennussuojeluasiassa rakennusperintölain 7 §:n mukaisesti. Tuolloin Kuhmon kaupunki on todennut lausunnossaan, että kaupunki ei ota kantaa tässä vaiheessa, vaan suojeluasia tullaan ratkaisemaan kaavoituksen yhteydessä. Kainuun ELY-keskus on vastaanottanut ilmoituksen kaavoituksen vireilletulosta kesäkuussa 2021.

16.11.2023

Museovirasto on antanut suojeluasiaan lausunnon 6.4.2021. Lausunnossa Kontion koulun todetaan olevan merkittävä kulttuuriperintökohde ja pitkälti alkuperäisessä asussaan säilynyt puhtaslinjainen esimerkki 1950-luvun koulurakentamisesta. Museovirasto on esittänyt suojelutarpeen kohdennettavan pääasiassa rakennuksen ulkoarkkitehtuuriin ja rakennusrunkoon. Säilyttämisen arvoisina pidetään lisäksi sisätilojen keskeistä tilajakoa ja alkuperäisiä rakennusosia sekä pintamateriaaleja, kuten juhlasalin päätyseinän vaneripinta.

Rakennussuojelu

Rakennusperinnön säilyttäminen ja suojeleminen on osa kulttuuriperinnön vaalimista, johon Suomea velvoittavat perustuslain lisäksi kansainväliset sopimukset (HE 101/2009). Rakennusperintölain säätämisen jälkeen Suomi on hyväksynyt Faron yleissopimuksen ja Davosin julistuksen. Tavoitteena on kulttuuriperinnön ja rakennetun ympäristön roolin vahvistaminen osana kestävää kehitystä. Rakennuskulttuuria tarkastellaan rakennettuun ympäristöön liittyvän teeman lisäksi laajempina keinona kehittää yhteiskuntaa.

Rakennussuojelun toteuttamisessa maankäyttö- ja rakennuslailla (MRL) on kokonaisuuden kannalta keskeinen merkitys. Näin ollen ensisijaisena suojelukeinona asemakaava-alueella pidetään asemakaavaa, jossa suojelun haittoja on mahdollista kompensoida asemakaavoituksen puitteissa. Asemakaava-alueella rakennusperintölain mukaista suojelua sovelletaan vain, mikäli MRL:n säännösten nojalla suojelu ei ole mahdollista tai suojelu ei toteudu kaavoituksellisin keinoin.

Suojelumääräysten päätarkoituksena on, että rakennukset pidetään arvonsa mukaisessa kunnossa, jolloin rakennettu ympäristö säilyy hoidettuna ja rakennusmateriaalit hyödynnetään tehokkaasti elinkaarensa loppuun.

Kontion koulun on jäänyt pois koulukäytöstä vuonna 2018. Kuhmon kaupunki on ilmaissut, että heillä ei ole tarvetta pitää rakennusta ylläpidossa. Ylläpidon puutteesta johtuen rakennuksessa on jo havaittavissa julkisivujen rapautumista ja vaurioita räystäsrakenteissa. Yleisesti ottaen, rakennuksen kylmilleen jättäminen vaatii huolellista suunnittelua ja toteutusta. Kylmilleen jätettäessä kivirakennukseen ja rakenteisiin kertyy kosteutta huomattavasti enemmän verrattuna peruslämmöllä olevaan rakennukseen. Mikäli kosteus ei pääse poistumaan, aiheuttaa se rakenteiden rapautumista ja halkeilua. Kontion koulun tapauksessa julkisivujen ohella on esitetty suojelua sisätilojen osalta alkuperäisille pintamateriaaleille, kuten juhlasalin päätyseinän vaneripinta (koivuvaneri). Todettakoon, että koivuvaneri on herkkä kosteudelle ja kosteuden vaihtelusta viilupinta voi irrota liimapinnasta, jolloin myös korjaaminen saattaa johtaa suojelullisten arvojen menettämiseen.

Näin ollen Kainuun ELY-keskus on katsonut, että toimillaan Kuhmon kaupunki vaarantaa suojelun tarkoituksen ja on pitänyt vaarantamiskiellon asettamista tarpeellisena. Todettakoon lisäksi, että Koskela ja Suvantola

16.11.2023

(teoksessa Ympäristörikokset) toteavat turmelemisen voivan olla myös hoidon laiminlyöntiä, koska rakennuksen haltijan velvollisuutena on pitää rakennus kunnossa.

Kainuun ELY-keskus on vaarantamiskieltoa antaessaan muistuttanut Kuhmon kaupunkia siitä, että vireillä oleva asemakaavan muutos ei vapauta rakennuksen omistajaa MRL 166 §:n mukaisesta kunnossapitovelvollisuudesta ottaen huomioon rakennussuojelun tarkoitus (myös KHO 2003:65). Kuhmon kaupungin valituksen mukaan kunnossapitovelvollisuus ei tarkoita sitä, että rakennus on pidettävä lämmitettynä ja tästä syystä ELY-keskuksen päätös on maankäyttö- ja rakennuslain vastainen.

Valitus koskee Kainuun ELY-keskuksen antamaa rakennusperintölain mukaista vaarantamiskieltopäätöstä. Asiaa arvioitaessa sovelletaan rakennusperintölakia. Rakennusperintölain 6 §:n mukaan ELY-keskus voi kieltää rakennuksen kulttuurihistoriallista merkitystä vaarantaviin toimenpiteisiin ryhtymisen ja velvoittaa rakennuksen omistajan ryhtymään tarpeellisiin suojaamistoimenpiteisiin rakennuksen suojelun turvaamiseksi. Hallituksen esityksessä (HE 101/2009 vp) todetaan, että vaarantamiskielton tarkoituksena on estää rakennuksen kunnan heikentyminen rakennuksen suojelua koskevan prosessin aikana. Annetulla vaarantamiskielolla ei rajoiteta rakennuksen käyttöä tai aseteta omistajalle pidemmälle meneviä velvoitteita kuin suojelun turvaaminen prosessin kestoajaksi edellyttää.

Vaarantamiskiellosta annettu säännös on sanamuodoltaan suppea. Myöskään lain esitoissa pykälää ei ole merkittävästi avattu siltä osin, mitä suojelullisten arvojen vaarantumisen on katsottu tarkoittavan. Niin ikään vaarantamiskieltoon liittyvä oikeuskäytäntö on vähäistä.

Rakennussuojelua koskeva viranomaistoiminta on perustunut lähinnä tapahtuneisiin vahinkoihin sen sijaan, että toiminta olisi ennakoivaa. Mainittakoon esimerkiksi Sabbelsin tapaus, jossa kohteen rakennussuojelua on esitetty kumottavaksi huonon kunnan perusteella. Turun hallinto-oikeuden mukaan suojelupäätöstä ei ole syytä kumota (H2040/2023, vailla lainvoimaa). Sen sijaa teettämishaka on pantu täytäntöön. Todettakoon, että tapaus ei ole suoraan verrattavissa Kontion kouluun. Vaarantamiskielton edellytyksiä arvioitaessa Kainuun ELY-keskus on punninnut rakennussuojeluun liittyvien seikkojen ja selvitysten merkitystä ja todennut, että rakennuksen täydellinen ylläpidon puute voi johtaa suojelullisten arvojen heikentymiseen/ häviämiseen prosessin aikana. Esimerkiksi purkamista koskevassa asiassa KHO on todennut, että kunnossapitovelvollisuuden laiminlyönnin ei pitäisi voida johtaa suojeluarvojen lopulliseen menettämiseen ja sen perusteella purkamisluvan edellytysten täyttymiseen (KHO 2009:67). Kontion koulun vaarantamiskielolla pyritään ennalta ehkäisemään tällainen tilanne, kunnes rakennussuojeluasia on saanut lainvoiman.

16.11.2023

Korvaukset

Vaarantamiskielto on määräaikainen ja sen ei ole katsottu aiheuttavan merkittävää haittaa rakennuksen omistajalle (HE 101/2009). Rakennusperintölain 13 §:ssä säädetään korvauksista ja pykälän 3 momentin mukaisesti kunnalle aiheutunutta vahinkoa tai haittaa ei korvata.

Asemakaavoitus

Kontion koulun asemakaava on hyväksytty Kuhmon kaupunginvaltuustossa 19.6.2023. Hyväksytystä asemakaavasta tehty valitus on vireillä Pohjois-Suomen hallinto-oikeudessa.

Strategiat ja ohjelmat

Eri ministeriöiden toimesta on laadittu ohjelmia ja strategioita (ohjelmat), kuten arkkitehtuuripoliittinen ohjelma (Kohti kestäväää arkkitehtuuria, Suomen arkkitehtuuripoliittinen ohjelma 2022-2035, Valtioneuvoston julkaisuja 2022:1) ja kulttuuriperintöstrategia (Valtioneuvoston periaatepäätös kulttuuriperintöstrategiasta 2023-2030, Valtioneuvoston julkaisuja 2023:7). Ohjelmilla pyritään muun muassa edistämään rakennetun ympäristön tavoitteellista kehittämistä sekä vahvistamaan rakennettuun ympäristöön vaikuttavien toimijoiden keskinäistä yhteistyötä. Lisäksi tavoitteena on vahvistaa muun muassa modernin rakennusperinnön arvostusta ja lisätä ennakoivaa rakennussuojelua. Tämä tarkoittaa esimerkiksi sitä, että resurssitehokkaan rakentamisen hierarkiassa ensisijaisesti hyödynnetään, korjataan ja kehitetään olemassa olevia rakennuksia

Yhteiskunnallisen haasteen asettaa myös siirtymä kiertotalouteen ja vähähiilisyyteen, sillä ne edellyttävät uusia tapoja vaalia ja ylläpitää rakennettua ympäristöä sekä uudenlaista ajattelua. Tähän sisältyy myös vastuu kulttuuriperinnön suojelusta, kehittämisestä ja hyödyntämisestä, joka edellyttää eri hallinnonalojen sekä toimijoiden yhteisvastuullisuutta. Rakennetun kulttuuriympäristön mahdollisuudet tulisikin tunnistaa sekä hyödyntää hoidetun ja ylläpidetyn rakennusperinnön vaikutus myös ilmastonmuutoksen hillinnässä. Rakennussuojelu tulisi siksi nähdä myös osana kiertotaloutta. Myös ehdotuksessa kiertotalouden strategiseksi ohjelmaksi (Uusi suunta. Ehdotus kiertotalouden strategiseksi ohjelmaksi, Valtioneuvoston julkaisuja 2021:1) todetaan, että olemassa oleva rakennuskanta tulisi nähdä resurssina ja, että korjausrakentaminen luo arvoa alueille ja rakennuksille.

Kainuun ELY-keskus nostaa esille myös Purkaa vai korjata -raportin (Ympäristöministeriön julkaisuja 2021:9). Tutkittujen tapausten perusteella raportissa todetaan peruskorjaamisen olevan uudisrakentamista tehokkaampi keino välttää päästöjen syntymistä, jolla voidaan vaikuttaa ilmastonmuutoksen torjuntaan. Raportissa esitetään korjaamiseen kannustamisteen purkamisen sijaan ja korjaaminen esitetään saatettavan rakentamisen vähähiilisysohjauksen pariin.

Mikäli kokonaisvaltainen ylläpito lopetetaan jo tässä vaiheessa, on tulevaisuudessa mahdollisesti tehtävä laajempia korjaustoimenpiteitä,

16.11.2023

mikäli Kontion koulu suojellaan joko rakennusperintölailla tai asemakaavalla.

Muut selvitykset

Kontion koulusta on tehty asemakaavoitusta varten rakennushistoriaselvitys (Sweco/ Mäkinieniemi 22.1.2021). Selvityksen mukaan koulurakennus on säilynyt hyvin ulkoasultaan, sisätiloiltaan ja yksityiskohdiltaan. Alkuperäisten rakennusosien ja materiaalien säilyttäminen tukee rakennuksen historiallisten arvojen säilymistä. Vaarantamiskiellä pyritään ennaltaehkäisemään em. arvojen menettäminen/ heikentyminen suojeluprosessin aikana.

Kontion koulusta on laadittu kuntotutkimus (Raksystems 3.6.2022). Julkisivujen osalta on tehty havaintoja paikallisista rapautumista. Sisätilojen osalta muun muassa väliseinissä todetaan olevan kosteuden aiheuttamia jälkiä ja paikoin irronnutta rappausta. Kainuun ELY-keskus toteaa, että mikäli rakennus jätetään kylmilleen, voi rakenteissa oleva kosteus jäätyä ja nopeuttaa rakenteiden vaurioitumista entisestään.

Yhteenveto

Kontion koulun rakennus- ja kulttuurihistorialliset arvot on todettu useassa selvityksessä, muun muassa asemakaavoitusta varten laaditussa rakennushistoriaselvityksessä sekä kaupunki- ja maisemakuvaselvityksessä. Lisäksi Museovirasto on rakennussuojelulain mukaisessa kuulemisessa todennut koululla olevan maakunnallista ja paikallista merkitystä.

Kainuun ELY-keskuksen näkemys on, että ajan hengen mukaisesti Kontion koulun tapauksessa on syytä tehdä ennakoivaa työtä suojelullisten arvojen eteen. Olemassa olevat rakennukset tulisi ensi sijassa pyrkiä säilyttämään, mutta tämä vaatii laaja-alaisia toimenpiteitä. Kontion koulun rakennusperintölain mukaisen suojeluasian ollessa vireillä, vaarantamiskiellä pyritään estämään suojelullisten arvojen heikentyminen/ menettäminen.

Kuhmon kaupunki on valituksessaan perustellut vaarantamiskiellon kumoamista MRL 166 §:än vedoten. Kainuun ELY-keskus toteaa, että kyseessä on rakennusperintölain 6 §:n mukainen vaarantamiskiello ja MRL 166.2 §:ssä määrätään kunnossapitamisessä huomioitava rakennussuojelun tarkoitus. Näin ollen asia tulisi ratkaista rakennussuojelua koskevana asiana.

Kainuun ELY-keskuksen näkemyksen mukaan Kontion koulun ylläpidon lopettamista voidaan pitää laiminlyöntinä, joka puolestaan voi johtaa suojelullisten arvojen menettämiseen ollen vastoin rakennusperintölain säännöksiä. Määräyksiä rikkomalla tai niitä laiminlyömällä ei saisi päästä parempaan asemaan kuin niitä tunnollisesti noudattamalla, kuten myös Koskela ja Suvantola ovat todenneet (teoksessa Ympäristörikokset)

16.11.2023

Kainuun ELY-keskus vaatii, että valitus hylätään kokonaisuudessaan ja vaarantamiskielto pidetään voimassa, kunnes rakennussuojeluasia on lainvoimaisesti ratkaistu.

Tämä asiakirja on hyväksytty viraston sähköisessä asianhallintajärjestelmässä. Asian on esitellyt alueidenkäytön asiantuntija Anu Nurkkala ja ratkaissut johtaja Sari Myllyoja.

Liitteet

Museoviraston lausunto rakennussuojeluasiassa
Kuhmon teknisen lautakunnan pöytäkirjaote
Kuhmon kaupunginhallituksen pöytäkirjaote

Tiedoksi

Museovirasto
Kainuun Museo

Tämä asiakirja KAIELY/421/2018 on hyväksytty sähköisesti / Detta dokument KAIELY/421/2018 har godkänts elektroniskt

Esittelijä Nurkkala Anu 16.11.2023 11:05

Ratkaisija Myllyoja Sari 16.11.2023 12:29