



Korkein hallinto-oikeus
PL 180
00313 Helsinki

KORKEIMMALLE HALLINTO-OIKEUDELLE

Asia

Valituslupahakemus ja valitus Helsingin hallinto-oikeuden päätökseen 27.8.2021 diaarinumerot 21002/03.04.04.04.16/2020 ja 21086/03.04.04.04.16/2020.

Helsingin hallinto-oikeuden käsittelemä päätös

Vantaan kaupunginvaltuuston 18.5.2020 § 20 tekemä päätös koskien asemakaavamuutosta 002364 sekä tonttijakoa ja tonttijaon muutosta, 15 Myyrmäki / Kuohukuja 1-3.

Muutoksenhakija

Vantaan kaupunki (jäljempänä ”Kaupunki”)

Valituslupahakemuksen ja valituksen sisältö ja perusteet

1. Kaupunki vaatii, että korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan. Lain soveltamisen kannalta muissa samanlaisissa tapauksissa on tärkeätä, että korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan. Lisäksi valitusluvan myöntämiseen on muita painavia syitä.
2. Kaupunki vaatii, että korkein hallinto-oikeus kumoaa Helsingin hallinto-oikeuden päätöksen 27.8.2021 diaarinumerot 21002/03.04.04.04.16/2020 ja 21086/03.04.04.04.16/2020, jolla kumottiin Vantaan kaupunginvaltuuston päätös hyväksyä asemakaavamuutos 002364 sekä tonttijako ja tonttijaon muutos, 15 Myyrmäki / Kuohukuja 1–3.

Valitusluvan perusteet

Kaupunki katsoo, että valitusluvan myöntämisen edellytykset täyttyvät seuraavin perustein:

1. Lain soveltamisen kannalta on tärkeä saada kannanotto siihen, onko maankäyttö- ja rakennuslain (MRL) 54 §:n 2 momentin mukainen erityisten arvojen hävittämiskielto hallinto-oikeuden päätöksen mukaisesti lähtökohtaisesti ehdoton kielto, johon ei sisälly tarkoituksenmukaisuutta koskevaa harkintaa. Korkeimman hallinto-oikeuden kannanotto

tarvitaan erityisten arvojen hävittämiskiellon ehdottomuuteen, kun asemakaavan hyödyt ylittävät erityisen oikeuden hävittämiskiellon noudattamisesta aiheutuvat haitat.

2. Korkeimman hallinto-oikeuden kannanotto tarvitaan siihen, voidaanko MRL:n maanomistajan kohtuuttomuutta koskevia säännöksiä soveltaa tilanteessa, jossa asemakaavan kumoutuminen tarkoittaisi sitä, että asemakaava-alueella oleva, paikallisesti arvokas rakennus joko jäisi ennalleen nykyisen kaavatilanteen jatkuessa taikka jouduttaisiin erityisten arvojen säilymisen takia suojelemaan uudella asemakaavalla, mistä aiheutuisi maanomistajalle kohtuutonta haittaa.
3. Korkeimman hallinto-oikeuden kannanotto tarvitaan erityisten arvojen arvottamiseen asemakaavoituksessa tapauksessa, jossa eri selvitysten ja kunnan käsitys rakennuksen kulttuurihistoriallisesta arvosta vaihtelee.

Valituksen perusteet

1. Asemakaavamuutos edistää terveellisen, turvallisen ja viihtyisän elinympäristön sekä palvelujen alueellisen saatavuuden edellytyksiä MRL 54 §:n 2 momentin mukaisesti. Asemakaavamuutos sisältää asemakaavan tarkoitusta parhaiten edistävän ratkaisun tilanteessa, jossa asemakaavan sisällölle laissa asetetut vaatimukset ovat keskenään osin ristiriidassa ja edellyttävät yhteensovittamista.
2. Hallinto-oikeuden päätös johtaa Kuohukuja 1:n kauppakeskuksen maanomistajalle kohtuuttomaan haittaan MRL 54 §:n 3 momentin ja MRL:n 57 §:n 2 momentin vastaisesti. Päätös ei estä sitä, että paikalliset erityiset arvot alueella häviävät.
3. Asemakaavan perusteina käytetyt selvitykset ovat riittäviä. Aineiston nojalla ei kuitenkaan voida hallinto-oikeuden päätöksen mukaisesti katsoa, että Kuohukuja 1:n kauppakeskuksella olisi poikkeuksellisia kulttuurihistoriallisia arvoja taikka kansainvälisesti tai valtakunnallisesti merkittäviä arvoja. Kauppakeskuksella on vain paikallisia erityisiä arvoja, ja kokonaisarvioituna kauppakeskuksen säilyttämisestä syntyy enemmän haittaa kuin hyötyä.

Asemakaavan tarkoitus

Asemakaavan sisältöön vaikuttavat paitsi MRL 54 §:n sisältövaatimukset, myös maankäyttö- ja rakennuslain yleinen tavoite, alueiden käytön suunnittelun yleiset tavoitteet ja asemakaavan tarkoituspäätöksen ohjaustavoitteet (MRL 1 §, 5 § ja 50 §).

MRL:n 54 §:n 2 momentin mukaan asemakaava on laadittava siten, että luodaan edellytykset terveelliselle, turvalliselle ja viihtyisälle elinympäristölle, palvelujen alueelliselle saatavuudelle ja

liikenteen järjestämiselle. Rakennettua ympäristöä ja luonnonympäristöä tulee vaalia eikä niihin liittyviä erityisiä arvoja saa hävittää.

Hallinto-oikeuden mukaan tämä rakennettuun ympäristöön liittyvien erityisten arvojen hävittämiskielto on lähtökohtaisesti ehdoton, eikä siihen sisälly tarkoituksenmukaisuusharkintaa. Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisukäytännöstä voidaan kuitenkin havaita, ettei suojelun puuttuminen asemakaavasta ole aina välttämättä johtanut kaavan lainvastaisuuteen (esim. KHO 1994 A 26).

Maankäyttö- ja rakennuslain esitöiden (HE 101/1998 vp, s. 79–80) mukaan asemakaavan sisältövaatimukset voidaan jakaa kolmeen ryhmään: yleispiirteiseen suunnitteluun liittyvät, terveellisyteen, turvallisuuteen ja ympäristöön liittyvät sekä kohtuullisuuteen liittyvät vaatimukset. Hallituksen esityksessä todetaan lisäksi, että asemakaavaa laadittaessa tulee pyrkiä optimaaliseen ratkaisuun näiden erilaisten ja osittain ristiriitaistenkin vaatimusten suhteen. Myös oikeuskirjallisuudessa ja -käytännössä on yleisesti todettu maankäyttö- ja rakennuslain sisältövaatimusten olevan hyvin yleispiirteisiä.

Kaupunginhallitus toteaa, että kaavaratkaisulla tuetaan erityisesti terveellisen, turvallisen ja viihtyisän elinympäristön sekä palvelujen alueellista saatavuuden edellytyksiä kaava-alueella MRL 54 §:n 2 momentin mukaisesti. Asemakaavamuutoksen mukainen uusi asuin- ja liikerakennus noudattaa ympäröivän kaupunkirakenteen mittakaavaa ja edustaa korkeatasoista arkkitehtuuria, edistään laadukkaan elinympäristön kehittymistä. Asemakaavamuutoksen sisältö myös vastaa niitä laadukkaan kaupunkiympäristön kehittämiseen liittyviä tavoitteita, joihin kaupunki on sitoutunut osana MAL-sopimusta sekä osana kaupungin sisäistä strategiaa, maa- ja asuntopoliittisia linjauksia ja Vantaan arkkitehtuuriohjelmaa (kaavaselostuksen s. 26).

Kun asemakaavan sisältövaatimukset ovat keskenään erilaisia ja osin ristiriidassa, tulee eri vaatimusten välillä pyrkiä optimaaliseen ratkaisuun. Asemakaavamuutoksella edistetään terveellisen, turvallisen ja viihtyisän elinympäristön kehitystä ja palvelujen saatavuutta. Kaavamuutosta laadittaessa on todettu, että Kuohukuja 1:n ostoskeskus ei ole taloudellisteknisesti korjattavissa, eikä ostoskeskuksen säilyttämisen ole katsottu olevan taloudellisesti mahdollista. Maanomistajan kannalta ostoskeskuksen säilyttäminen johtaisi kohtuuttomaan tilanteeseen jäljempänä kuvatulla tavalla. Mikäli kaavapäätös kumoutuu, alueelle erittäin tärkeä asuntorakentaminen jää toteutumatta, eikä tarpeellista ja kaupungin maankäyttöpolitiikan mukaista elinympäristön kehittämistä kyetä edistämään alueella. Kaupunginhallitus katsoo, että kun asemakaavan laista johtuvat sisältövaatimukset ovat näin osittain toistensa kanssa ristiriidassa, ei MRL:n 54 §:n 2 momentin erityisten arvojen hävittämiskieltoa voida tässä tilanteessa pitää hallinto-oikeuden toteamalla tavalla ehdottomana, eikä asemakaavamuutos ole tällä perusteella maankäyttö- ja rakennuslain vastainen.

Kohtuuttomuus maanomistajalle

Hallinto-oikeuden mukaan rakennettuun ympäristöön liittyvien erityisten arvojen hävittämiskielto on lähtökohtaisesti ehdoton, eikä siihen sisälly tarkoituksenmukaisuusharkintaa. Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisut kuitenkin osoittavat, että kielto ei ole vailla poikkeuksia, erityisesti kun rakennuksen säilyttäminen johtaisi kokonaisharkinnan perusteella maanomistajan kannalta kohtuuttomaan tilanteeseen (esim. KHO 14.5.1997 t 1177).

MRL:n 54 §:n 3 momentin mukaan asemakaavalla ei saa aiheuttaa kenenkään elinympäristön laadun sellaista merkityksellistä heikkenemistä, joka ei ole perusteltua asemakaavan tarkoitus huomioon ottaen. Asemakaavalla ei myöskään saa asettaa maanomistajalle tai muulle oikeuden haltijalle sellaista kohtuutonta rajoitusta tai aiheuttaa sellaista kohtuutonta haittaa, joka kaavalle asetettavia tavoitteita tai vaatimuksia syrjäyttämättä voidaan välttää. Säännös sallii siis sellaisen kohtuuttoman haitan asettamisen maanomistajalle, jota ei asemakaavan sisältövaatimuksia syrjäyttämättä voida välttää. Säännöksen perustella lähtökohtaisesti asemakaavalla maanomistajalle asetettavat rajoitukset ja sillä aiheutettu haitta on kuitenkin oltava kohtuullinen.

MRL:n 57 §:n 2 momentin mukaan, jos jotakin aluetta tai rakennusta on maiseman, luonnonarvojen, rakennetun ympäristön, kulttuurihistoriallisten arvojen tai muiden erityisten ympäristöarvojen vuoksi suojeltava, asemakaavassa voidaan antaa sitä koskevia tarpeellisia määräyksiä (suojelumääräykset). Suojelumääräysten tulee olla maanomistajalle kohtuullisia. Asemakaavaa koskevista selvityksistä käy ilmi, että ostoskeskuksella ei ole valtakunnallista merkitystä, mikä voisi edellyttää asemakaava-alueella sijaitsevan kohteen suojelua rakennusperinnön suojelemisesta annetun lain nojalla, kyseisen lain 2 §:n 3 momentin mukaisesti. Käytännössä ostoskeskuksen suojelu olisi siis toteuttava asemakaavalla.

Kaupunginhallitus katsoo, että rakennuksen ja kiinteistön omistajilla ei ole taloudellisia realiteetteja ostoskeskuksen suojeluun, ja että nykyisessä huonossa kunnossa rakennusta on mahdotonta myydä. Asemakaavan kaavaselostuksessa on arvioitu sekä säilyttävä että osin säilyttävä vaihtoehto, jotka on kuitenkin hylätty epärealistisinä.

Selostuksessa on perusteltu pääosin säilyttävän vaihtoehtoon epärealistisuutta seuraavasti:

”Uuden käyttötarkoituksen löytäminen saattaa olla vaikeaa. Peruskorjaus nostaa liiketilojen vuokratasoa. Kaupungillakaan ei ole tarvetta tämän tyyppisille tiloille. Kaupungin tilojen sijoittaminen ostoskeskukseen olisi haastavaa sekä taloudellisesti että toiminnallisesti. Päiväkodin pihalle ei ole tilaa. Myöskään melun ja pienhiukkasten kannalta tämä tontti ei ole kaupungin ohjeiden mukaan sopiva paikka kaupungin omalle päiväkodille. Yksityinen päiväkotitoi saattaisi kuitenkin sijoittua tänne. Kaupunginosan muita palveluita kuten asukastiloja keskitetään Myyrmäen aseman lähelle. Vaihtoehto ei ole taloudellisesti järkevä ratkaisu kiinteistönomistajan näkökulmasta (Optiplanin arvio 2 200 000 €).”

Selostuksessa on edelleen perusteltu osittain säilyttävän vaihtoehdon epärealistisuutta seuraavasti:

”Tontti ei ole sopiva palveluasumiselle, koska Myyrmäessä on jo riittävästi vanhusten palveluasumista ja lisääkin on tulossa muualle Myyrmäkeen. Tavalliselle asumiselle ratkaisussa ei riitä autopaikat. Vanhan rakennuksen uudistaminen ja erityisesti yhteensovittaminen uuden kerrostalon kanssa saattaa olla teknisesti haastavaa. Jos vanhaa rakennusta säilytettäisiin osittain, sen käyttöikä olisi huomattavasti uutta kerrostaloa lyhyempi. Autopaikkojen (25 kpl) rakentaminen kellariin nostaisi Optiplanin kustannusarviota noin 1 500 000 €, jolloin hankkeen kannattavuus laskee huomattavasti.”

Optiplan Oy:n Ostarien uudet konseptit -selvityksestä (2018) käy ilmi, että taloudellisesti ostoskeskuksen säilyttäminen vaatisi kohtuuttomia ponnistuksia rakennuksen erityisiin arvoihin nähden. Maanomistaja on myös ilmaissut kaupungille edellä selostetun pitävän paikkansa.

Kaupunginhallituksen näkemyksen mukaan hallinto-oikeuden päätös voi yhtäältä johtaa siihen, että kyseessä oleva alue jäisi kaavoittamatta uudelleen, jolloin ostoskeskuksen tilanne säilyisi ennallaan eikä rakennuksen suojele tosiasiaa toteutuisi. Toisaalta hallinto-oikeuden päätös voi johtaa tilanteeseen, jossa kaupunki on veloitettu suojelemaan ostoskeskusrakennuksen kokonaan tai osittain asemakaavalla. Tällöin suojelumääräykset muodostuisivat maanomistajan kannalta kohtuuttomiksi, eikä kaava näin olisi maankäyttö- ja rakennuslain mukainen. Maanomistajan näkökulmasta tilanne on molemmissa tapauksissa kohtuuton, eivätkä lain mukaiset vaatimukset toteudu. Lisäksi hallinto-oikeuden päätöksestä seuraa, että ostoskeskuksen kunto todennäköisesti huononee ajan kuluessa siten, että sen suojeleminen on lopulta mahdotonta.

Asemakaavan selvitykset ja Kuohukuja 1:n ostoskeskuksen erityiset arvot

Kaupunginhallitus toteaa, että asemakaavamuutokseen liittyvien selvitysten nojalla ei voida katsoa, että Kuohukuja 1:n kauppakeskuksella olisi alueellisesti, seudullisesti, kansainvälisesti tai valtakunnallisesti merkittäviä kulttuurihistoriallisia arvoja.

Optiplan Oy:n laatimassa Ostarien uudet konseptit -selvityksessä (2018) viitataan rakennuksen arvon osalta Laatua laitakaupungilla -selvitykseen (2008) sekä Vantaan kaupunginmuseon Kuohukuja 1:n ostoskeskukselle antamaan arvotukseen R1 (erittäin merkittävä kulttuurihistoriallinen arvo). Laatua laitakaupungilla -selvityksen (2008) arvotus ei kuitenkaan ole kansallisen ja kansainvälisen arvotuksen osalta pätevä, koska se ei sisällä Vantaata laajempaa vertailua. Selvityksessä todetaan, että ”30 kohteen aineisto antaa mahdollisuuden mielenkiintoisiin vertailuihin Vantaalla” (s. 5) ja että ”Arvotus perustuu tekijöiden subjektiiviseen ja ajankohtaiseen näkemys kohteista” (s. 8) ja että ”Arvotus on tekijöiden subjektiivinen ja ajankohtainen tilannearvio, ja samalla asiantuntijan yhteenveto kootusta tiedosta”. Kansallista tai kansainvälistä vertailua selvitys ei sisällä – ei kohde-esittelyissä eikä lähteissä.

Valtakunnallisen tason arvotus kuuluu Museovirastolle. Laatua laitakaupungilla -selvitykseen

sisältyvät kohteet eivät ole kansallisesti Museoviraston RKY-kohteita tai kansainvälisesti Docomomon, Icomosin tai Unescon kohteita.

Laatua laitakaupungilla -selvityksen jälkeen Uudenmaan liitto on julkaissut selvityksen Missä maat on mainiommat – Uudenmaan kulttuuriympäristöt (2012), jossa esitetään maakunnallisesti ja seudullisesti arvokkaat kulttuuriympäristöt. Tässä selvityksessä mainitaan myös yksittäisiä rakennuksia, kuten Korson asema, Kannelmäen kirkko ja Munkkivuoren ostoskeskus osana Munkkivuoren asuntoaluetta (Helsinki s. 91–98, Vantaan s. 99–101), mutta ei Kuohukujan ostoskeskusta. Selvitys ei sisällä paikallisesti arvokkaita kohteita.

Vantaan kaupunginmuseo on asemakaavaehdotuksesta antamassaan lausunnossa todennut, että ”tehtyjen selvitysten perusteella rakennuksessa [Kuohukujan ostoskeskuksessa] on riittävästi kulttuurihistoriallisia arvoja suojeluperusteiden täyttymiseen.” Lausunnossa ei kuitenkaan esitetä rakennukseen liittyvän kansallisesti tai kansainvälisesti merkittäviä kulttuurihistoriallisia arvoja. Myöskään Vantaan kaupunginmuseon kohteelle antamasta luokituksesta ei voida suoraan tehdä päätelmää ostoskeskuksen valtakunnallisesta tai kansainvälisestä arvosta.

Edellä sanotun perusteella kaupunginhallitus toteaa, että Kuohukujan ostoskeskus ei ole arvokas kansainvälisesti, valtakunnallisesti, maakunnallisesti tai seudullisesti. Ostoskeskuksella on vain paikallisia erityisiä arvoja, ja rakennuksen säilyttämisestä tai suojelusta voidaan edellä kuvattuihin perusteisiin viitaten katsoa syntyvän kokonaisarvoituna enemmän haittaa kuin hyötyä.

Liitteet:

- Asemakaavamuutos 002364 sekä tonttijako ja tonttijaon muutos, 15 Myyrmäki / Kuohukuja 1-3. Päätösasiakirjat liitteineen.
- Ostarien uudet konseptit -selvitys, Optiplan OY (2018)
- Olli Helasvuo & Niina Vainio; Laatua laitakaupungilla – Vantaan ostoskeskukset 1961–1986. Vantaan kaupunginmuseo ja Vantaan kaupunkisuunnittelu, C8:2008
- Missä maat on mainiommat, Uudenmaan kulttuuriympäristöt. Uudenmaan liiton julkaisuja E 114:2012.