

Helsingin hallinto-oikeudelle

## Kirkkonummen kunnan lausunto Tolsanportin asemakaavoista tehtyihin valituksiin

Lupa- ja valvontavirasto on valittanut sekä Tolsanportin eteläisen asemakaavan (14201) että Tolsanportin pohjoisen asemakaavan ja asemakaavan muutoksen (14200) hyväksymispäätöksistä, jotka käsiteltiin kunnanvaltuustossa 2.2.2026. Valitukset ovat samansisältöisiä. Helsingin hallinto-oikeus pyytää kunnalta lausuntoa asioissa (lausuntopyyntö 2008/2026 koskien Tolsanportin pohjoista asemakaavaa ja lausuntopyyntö 2007/2026 koskien Tolsanportin eteläistä asemakaavaa).

Kirkkonummen kunta kiittää tilaisuudesta antaa lausunto. Tämä lausunto koskee molempia valituksia.

### Valitusoikeus

Kirkkonummen kunta katsoo, ettei Lupa- ja valvontavirastolla ole valitusoikeutta asiassa. Alueidenkäyttölain 18 §:n mukaan Elinkeino-, liikenne ja ympäristökeskuksen (1.1.2026 alkaen Lupa- ja valvontaviraston) on valvottava, että kaavoituksessa ja muussa alueiden käytössä otetaan huomioon vaikutuksiltaan valtakunnalliset ja merkittävät maakunnalliset asiat. Alueidenkäyttölain 191 §:n mukaan viranomaisella on toimialaansa kuuluvissa asioissa oikeus valittaa kaavan hyväksymistä koskevasta päätöksestä. Kuten kaavatyön osana tehdystä kaupallisesta selvityksestä ilmenee, Tolsanportin asemakaavoissa on kyse vaikutuksiltaan paikallisista kaavahankkeista, sillä ydinvaikutusalueena on Kirkkonummen kunta (kaupallinen selvitys s. 14 ja 30). Näin ollen kyseiset asemakaavat eivät kuulu Lupa- ja valvontaviraston valvonnan piiriin, eikä Lupa- ja valvontavirastolla ole asiassa valitusoikeutta.

Kirkkonummen kunta vaatii ensisijaisesti, että valitukset on jätettävä tutkimatta Lupa- ja valvontaviraston puuttuvan valitusoikeuden perusteella. Toissijaisesti, mikäli hallinto-oikeus päättää tutkia valitukset, Kirkkonummen kunta kiinnittää tuomioistuimen huomiota seuraaviin asioihin.

### Kyseessä ei ole seudullisesti merkittävä vähittäiskaupan suuryksikkö

Valitusten mukaan asemakaavoissa on kysymys seudullisesti merkittävän vähittäiskaupan suuryksikkökokonaisuuden asemakaavoittamisesta vastoin maakuntakaavan ohjausvaikutusta. Valitusten mukaan asemakaavat vaikeuttavat maakuntakaavassa esitetyn kaupan palveluverkon toteuttamista. Kaupan seudullisesti merkittävän suuryksikön koon alaraja on maakuntakaavan yleismääräyksen mukaan maankäyttö- ja rakennuslain mukaisesti 4 000 k-m<sup>2</sup>. Seudullisesti merkittävän kaupan suuryksikön koon alaraja kuitenkin vaihtelee maakuntakaavan eri alueilla. Kirkkonummen taajamatoimintojen kehittämisvyöhykkeellä seudullisuuden alaraja on 10 000 k-m<sup>2</sup> sekä keskustahakuiselle kaupalle (päivittäistavaran kauppa ja muun erikoistavaran kauppa) että paljon tilaa vaativalle erikoistavaran kaupalle.

Tolsanportin pohjoisen ja Tolsanportin eteläisen kaavahankkeet muodostavat toiminnallisen kokonaisuuden ja mahdollistavat yhteensä 19 000 k-m<sup>2</sup> moottoriajoneuvojen kaupan, rengaskaupan, venekaupan, veneilytarvikkeiden kaupan tai matkailuvaunujen kaupan tiloja. Kaavamääräysten mukaan alueelle ei saa rakentaa päivittäistavarakauppaa tai keskustahakuista erikoistavarakauppaa tai muunlaista paljon tilaa vaativaa erikoistavaran kauppaa.

Kirkkonummen kunta kiinnittää tuomioistuimen huomiota maakuntakaavan kaavamääräyksen sanoihin "ellei selvityksellä muuta osoiteta". Asemakaavahankkeiden yhteydessä laadittiin Tolsanportin kaupallinen selvitys. Selvityksen johtopäätöksenä todetaan mm., että hankekokonaisuuden kaupallinen vaikutusalue kohdistuu Kirkkonummen kuntaan. Kaupallisen selvityksen mukaan asiakaskunta tulee ensisijaisesti eteläiseltä Kirkkonummelta (s. 14).

Kaupallisessa selvityksessä (s. 30) on todettu seuraavaa: "Laajuudeltaan hankkeen ylitys ei ole sijoittuvat konseptit huomioon ottaen merkittävä, koska tilaa vaativan kaupan yksiköt eivät pääkaupunkiseudun ja sen kehyskuntien tyyppisellä markkina-alueella muodosta tosiasiallisesti seudullista asiointialuetta; Tolsaan mahdollistettavan vähittäiskaupan päävaikutusalue ei ulotu Espooseen, sillä asiointit eivät joitain poikkeuksia (erityislaatuiset kaupan toimijat ja/tai palvelut, joita ei löydy muualta) lukuun ottamatta kohdistu pääkaupunkiseudulta Kirkkonummelle. Yhtenäisenäkään, enimmäismitoitukseltaan 19 000 k-m<sup>2</sup> laajuisena suuryksikköalueena asemakaavojen ei nähdä synnyttävän merkittäviä seudullisia vaikutuksia erityisesti Espoon ja Kirkkonummen keskustan merkittävämmän kaupan tarjonnan vuoksi."

Vaikutusten paikallisuutta perustelee lisäksi se, että Tolsanportti pohjoisen asemakaavassa liikerakennusten korttelialueella, jolle saa sijoittaa vähittäiskaupan suuryksikön (KM), ja toimitilarakennusten korttelialueella (KTY) kaupan laatu on luonteeltaan hyvin tarkasti rajattua. Kaavamääräysten mukaan rakennusoikeutta saa käyttää moottoriajoneuvojen ja matkailuvaunujen kaupan, rengaskaupan sekä vene- ja veneitarvikekaupan myymälätilana. Muuta kaupan myymälätilaa ei saa alueelle sijoittaa. Alueelle saa sijoittaa edellä lueteltuja toimintoja palvelevaa korjaus- ja huoltotilaa. Tolsanportti eteläisen asemakaavassa puolestaan mahdollistetaan liikerakennusten korttelialue, jolle saa sijoittaa vähittäiskaupan suuryksikön (KM) ja toimitilarakennusten korttelialue (KTY). Näillä korttelialueilla rakennusoikeuden käyttäminen paljon tilaa vaativan erikoiskaupan tilojen rakentamiseen on mahdollista. Päivittäistavarakauppa tai keskustahakuinen erikoistavarakauppa on kielletty KM-korttelialueella eikä se lähtökohtaisesti ole mahdollista myöskään KTY-korttelialueella.

Kuten hankkeen kaupallisessa selvityksessä on todettu, asemakaavoilla mahdollistettava tilaa vaativa erikoiskauppa ei merkittävältä osin kilpaile Kirkkonummen keskustan tarjonnan kanssa, minkä vuoksi hankkeella ei nähdä olevan merkittäviä vaikutuksia Kirkkonummen keskustan elinvoimalle tai kehittymisen edellytyksiin (kaupallinen selvitys s. 31). Asemakaavojen vaikutukset eivät myöskään ulotu usean kunnan alueelle (kaupallinen selvitys s. 32).

Lopuksi Kirkkonummen kunta toteaa, että vähittäiskaupan suuryksikön paikallisuuden ja seudullisuuden arvioinnissa on syytä kiinnittää huomiota vähittäiskaupan suuryksikköjen ohjaustarpeen perusteisiin; vähittäiskaupan suuryksikköjen erityinen ohjaustarve perustuu niiden yhdyskuntarakenteeseen, liikenteeseen ja saavutettavuuteen liittyviin vaikutuksiin. Vähittäiskaupan suuryksiköihin liittyvät erityiset sisältövaatimukset maakunta- ja yleiskaavoissa on lueteltu alueidenkäyttölain 71b §:ssä. Näitä voidaan pitää myös edellytyksinä vähittäiskaupan suuryksikön sijoittamiselle. Tolsanportin asemakaavat eivät aiheuta

alueidenkäyttölain 71b §:ssä tarkoitettuja vaikutuksia. Tolsanportin asemakaavojen mukaisella maankäytöllä ei ole merkittäviä haitallisia vaikutuksia keskusta-alueiden kaupallisiin palveluihin ja niiden kehittämiseen, sillä ne mahdollistavat sellaista kauppaa, jota Kirkkonummen keskustan alueella ei ole ja jota ei tilanpuutteen vuoksi voida kaavoittaa Kirkkonummen keskustan alueelle. Tolsanportin alueelle sijoittuvat palvelut ovat saavutettavissa henkilöautoliikenteen lisäksi joukkoliikenteellä, polkupyörällä ja kävellen. Kuten kaavaselostuksessa todetaan (s. 39) suunnittelualue sijaitsee hyvien joukkoliikenteen, kävelyn ja pyöräilyn yhteyksien äärellä, mikä edistää kestävien liikkumistapojen suosimista. Tolsan junaseisake sijaitsee alueen välittömässä läheisyydessä. Etäisyyttä koko asemakaava-alueelta on seisakkeelle enimmillään alle kilometri. Lähimmät kuntakeskuksen ja Helsingin suuntaan kulkevien bussivuorojen pysäkit sijaitsevat Tolsanportin moottoriteliittymässä. Lisäksi uusi esitetty jalankulku- ja pyöräilyväylä täydentää nykyistä jalankulun ja pyöräilyn verkostoa ja muodostaa turvallisen ja sujuvan yhteyden kaava-alueelle. Kolmas alueidenkäyttölain 71b §:ssä lueteltu vaatimus on, että suunniteltu maankäyttö edistää sellaisen palveluverkon kehitystä, jossa asiointimatkojen pituudet ovat kohtuulliset ja liikenteestä aiheutuvat haitalliset vaikutukset mahdollisimman vähäiset. Tolsanportin asemakaavojen sijainti Tolsan eritasoliittymän yhteydessä on tällaiseen kauppaan sopiva, sillä se on saavutettavissa sekä autolla (kantatie 51) että julkisella liikenteellä (juna, bussit). Lisäksi kaupallisessa selvityksessä hankkeen on arvioitu (s. 33) vähentävän kirkkonummelaisten asiointiliikennettä erityisesti eteläisen ja läntisen Espoon suuntaan. Hankkeella ei ole yhdyskuntarakennetta hajauttavaa vaikutusta, vaan päinvastoin; se sijoittuu tiiviisti osaksi olemassa olevaa taajamaympäristöä ja liikennejärjestelmää. Kestävän yhdyskuntarakenteen näkökulmasta alueen kehittäminen tukee liikkumisen ratkaisujen painottumista joukkoliikenteeseen sekä kävelyyn ja pyöräilyyn.

Alueidenkäyttölain 71c §:n 1 momentin mukaan vähittäiskaupan suuryksiköiden ensisijainen sijaintipaikka on keskusta-alue, ellei muu sijainti kaupan palvelujen saavutettavuus huomioon ottaen ole perusteltu. Tolsanportin asemakaavojen tapauksessa sijainti Kirkkonummen keskustan alueen ulkopuolella on perusteltu, sillä keskusta-alueelle ei sopivien tonttien tarjonnan puutteen vuoksi ole mahdollista sijoittaa tai kaavoittaa Tolsanportin asemakaavojen kaltaista toimintaa. Kuten edellä on todettu, Tolsanportti on saavutettavissa usealla eri kulkumuodolla.

## Maakuntakaavan toteutumisen vaikeutuminen

Valituksissa vedotaan siihen, että Tolsanportin asemakaavojen toteutuminen vaikeuttaisi maakuntakaavan mukaisen Inkilänportin seudullisesti merkittävän vähittäiskaupan suuryksikön toteutumista. Inkilänporttiin kantatie 51:n ja Kehä III:n risteysalueen ympäristöön on maakuntakaavassa osoitettu rakennusoi-keutta korkeintaan 75 000 k-m<sup>2</sup> merkitykseltään seudulliselle kaupan alueelle. Inkilänportin kauppa-alueetta koskevaa kaavaa ei ole vireällä kunnassa. Uusimaa 2050 -kaavan ohjaus ulottuu vuosikymmeniä eteenpäin ja Inkilänportti on pidemmän aikavälin potentiaalinen hanke.

Tolsanportin asemakaavat mahdollistavat Inkilänporttia merkittävästi pienemmän vähittäiskaupan suuryksikön (korkeintaan 19 000 k-m<sup>2</sup>, vrt. Inkilänportti korkeintaan 75 000 k-m<sup>2</sup>) toteuttamisen, minkä lisäksi kaupan ala on hyvin rajattu. Kuten kaupallisessa selvityksessä on todettu (s. 31–32), Inkilänporttiin jää kuitenkin jonkin verran kehittämisreserviä kirkkonummelaisten omaan ostovoimaan perustuen, minkä lisäksi Inkilänportin kehittämisedellytyksiä arvioitaessa on huomioitava laajempi, seudullinen vaikutusalue ja ostovoiman kehitys. Ei siis voida katsoa, että Inkilänportin vähittäiskaupan suuryksikkö jäisi toteutumatta Tolsanportin asemakaavojen mahdollistaman kaupan vuoksi.

Lisäksi Kirkkonummen kunta huomauttaa, että maakuntakaavan mukaisuuden valvonta kuuluu Uudenmaan liiton toimialaan. Uudenmaan liitto ei ole valittanut Tolsanportin asemakaavoista, joten kunta katsoo, että toimivaltaisen viranomaisen näkemyksen mukaan Tolsanportin asemakaavat eivät ole maakuntakaavan vastaisia.

## Kaavojen sisältövaatimukset

Valituksissa väitetään, että Tolsanportin asemakaavat eivät perustu mitoituksen osalta riittäviin selvityksiin alueidenkäyttölain 9 §:ssä tarkoitetulla tavalla. Valitusten mukaan kaupan selvityksessä ei ole arvioitu seudullisuuden alarajaa siten kuin voimassa olevan ja ohjaavan maakuntakaavan suunnitelmääräys edellyttää. Kuten edellä on todettu, Tolsanportin asemakaavojen kaupalliset vaatimukset, kuten niiden muutkin vaatimukset, on selvitetty kaavaprosessin aikana. Kaupallisen selvityksen johtopäätöksenä on todettu, että asemakaavojen kaupalliset vaikutukset ovat paikallisia, eivät seudullisia. Maakuntakaavan kaavamääräys nimenomaan mahdollistaa sen, että selvitysten perusteella vähittäiskaupan seudullisuuden alaraja on muu kuin määräyksessä mainittu 4000 k-m<sup>2</sup>.

Lisäksi valituksissa on nostettu esiin yleiskaavan vanhentuneisuus alueella. Kuten valitukissa todetaan, voidaan asemakaava hyväksyä vastoin ilmeisen vanhentunutta yleiskaavaa, jos huolehditaan siitä, että asemakaava sopeutuu yleiskaavan kokonaisuuteen ja yleiskaavan sisältövaatimukset otetaan huomioon. Yksi yleiskaavan sisältövaatimuksena on mm., että maakuntakaava on ohjeena yleiskaavaa laadittaessa ja muutettaessa. Lisäksi viranomaisten on suunnitellensa alueiden käyttöä koskevia toimenpiteitä ja päätöksensä niiden toteuttamisesta otettava maakuntakaava huomioon, pyrittävä edistämään kaavan toteuttamista ja katsottava, ettei toimenpiteillä vaikeuteta kaavan toteuttamista. Tolsanportin asemakaavojen kaavaselostuksissa on käsitelty yleiskaavan sisältövaatimuksia ja asemakaavojen sopeutumista yleiskaavan kokonaisuuteen, sekä tuotu esille perusteltuja syitä. Asemakaavat sijoittuvat maakuntakaavan kehittämisvyöhykkeen rajalle, mikä Kirkkonummen kunta katsoo olevan maakuntakaavan mukaista maakuntakaavan suurpiirteisyyttä huomioon ottaen. Kuten edellä on todettu, asemakaavat eivät ole maakuntakaavan vastaisia vähittäiskaupan suuryksikön paikallisuuden vuoksi eivätkä ne vaikeuta maakuntakaavan toteuttamista.

## Johtopäätökset

Valitusten väite siitä, että Tolsanportin asemakaavat olisivat maakuntakaavan vastaisia eivätkä siten täyttäisi asemakaavan tai yleiskaavan sisältövaatimuksia, perustuvat siihen, että Lupa- ja valvontavirasto on katsonut asemakaavojen mahdollistaman vähittäiskaupan suuryksikön olevan merkitykseltään seudullinen. Edellä mainituilla perusteilla Tolsanportin asemakaavojen mahdollistama kaupan laatu on kuitenkin tehdyn selvityksen mukaan vaikutuksiltaan paikallinen, ei seudullinen. Tolsanportin asemakaavat täyttävät sekä asemakaavan että yleiskaavan sisältövaatimukset. Näin ollen valitukset on hylättävä.