HELSINGIN HALLINTO-OIKEUS **PÄÄTÖS** 7427/2026

16.10.2026

Dnro 2008/03.04.04.04.16/2026

Asia Asemakaavaa koskeva valitus

Valittaja Lupa- ja valvontavirasto

Päätös, josta valitetaan

Kirkkonummen kunnanvaltuusto 2.2.2026 § 5

Kunnanvaltuusto on hyväksynyt Tolsanportti pohjoisen asemakaavan ja asemakaavan muutoksen, piirustusnumero 3524, jolla on osoitettu liike- ja toimistorakennusten sekä teollisuus- ja varastorakennusten alue.

Valituksessa esitetyt vaatimukset

Kunnanvaltuuston päätös on kumottava.

Maakuntakaavan ohjauksella on alueidenkäyttölain 32 §:n mukaisesti erityisen merkittävä rooli silloin, kun asemakaavaa laaditaan voimassa olevan yleiskaavan vastaisesti. Hyväksytyt Tolsanportti eteläinen -asemakaava ja Tolsanportti pohjoinen -asemakaava eivät ole voimassa olevan yleiskaavan mukaisia. Vähittäiskaupan suuryksikön sijoittumista alueella ei ole ratkaistu voimassa olevassa yleiskaavassa, vaan yleiskaava on ilmeisen vanhentunut.

Yleiskaavassa ja maakuntakaavassa on osoitettu seudullisen vähittäiskaupan suuryksikkö toisaalle, Inkilänporttiin. Asemakaavoissa esitetty kaupan määrä, yhteensä 19 000 k-m^2, on merkittävä, ja myös maakuntakaavan merkitykseltään seudullisen vähittäiskaupan koon alarajan ylitys on merkittävä sekä taajamatoimintojen kehittämisvyöhykkeen, että alueen, jota koskevat yleiset suunnittelumääräykset, osalta. Asemakaavoilla tavoitellun toiminnan vaikutukset ovat laadultaan ja laajuudeltaan sellaisia, että jäljemmin kuvatusti niillä on merkitystä maakuntakaavassa esitetyn kaupan palveluverkon kokonaisratkaisun kannalta. Asemakaavoilla vaikeutetaan maakuntakaavassa esitetyn kaupan palveluverkon kokonaisratkaisun toteuttamista. Asemakaavoissa on kysymys seudullisesti merkittävän vähittäiskaupan suuryksikkökokonaisuuden asemakaavoittamisesta vastoin maakuntakaavan ohjausvaikutusta.

Kun lisäksi huomioidaan ne merkittävät yhdyskuntarakenteelliset, liikenteelliset ja saavutettavuuteen liittyvät vaikutukset, joihin alueidenkäyttölain vähittäiskaupan suuryksiköiden erityinen ohjaustarve perustuu, sekä maakuntakaavan kaupan alueiden merkitys osana koko maakunnan tasapainoisen palveluverkon ja aluerakenteen kehitystä, on kysymyksessä oleva maakuntakaavan vastaisuus merkittävä maakunnallinen asia. Lupa- ja valvontavirastolla on siten asiassa valitusoikeus. Lupa- ja valvontavirasto tuo lisäksi esille, että Uudenmaan alueella on vireillä myös muita vastaavia kaupan hankkeita, joten kysymyksessä olevilla asemakaavoilla ja niiden ratkaisuilla voi olla laajempaa merkitystä.

Tolsanportti eteläinen -asemakaava ja Tolsanportti pohjoinen -asemakaava on laadittu samanaikaisesti. Alueet muodostavat yhden yhtenäisen toiminnallisen kokonaisuuden, vaikka asemakaavat on laadittu ja hyväksytty erillisinä päätöksinä. Asemakaavatyössä ja muun ohella kaupallisessa selvityksessä on katsottu, että asemakaavahankkeet muodostavat yhdessä Tolsanportin eritasoliittymään liittyvän kokonaisuuden, jonka vaikutuksia tulee arvioida kokonaisuutena. Kokonaisuutena Tolsanportin eritasoliittymän yhteyteen mahdollistuu näiden asemakaavojen perusteella yhteensä 19 000 k-m^2 tilaa vaativaa kauppaa, josta 10 000 k-m^2 sijoittuu Tolsanportti eteläinen -asemakaavan alueelle ja 9 000 k-m^2 Tolsanportti pohjoinen -asemakaavan alueelle. Kyseessä on useasta myymälästä koostuva vähittäiskaupan suuryksikkökokonaisuus.

Maakuntakaavassa Tolsanportti eteläinen -alue sijoittuu siten, että se on maakuntakaavan taajamatoimintojen kehittämisvyöhykkeen ulkopuolella siihen rajautuen, ja Tolsanportti pohjoinen -alue siten, että se sijoittuu kehittämisvyöhykkeelle, sen reunaan. Maakuntakaavassa taajamatoimintojen kehittämisvyöhykkeellä tällä sijainnilla tilaa vaativan kaupan osalta merkitykseltään seudullisen vähittäiskaupan koon alaraja on 10 000 k-m^2, ellei selvitysten perusteella muuta osoiteta. Maakuntakaavan niin sanotulla valkoisella alueella, jota koskevat maakuntakaavan yleiset suunnittelumääräykset, merkitykseltään seudullisen vähittäiskaupan suuryksikön koon alaraja on 4 000 k-m^2, ellei selvitysten perusteella muuta osoiteta. Asemakaavojen alueet ovat voimassa olevassa Kirkkonummen yleiskaavassa 2020, joka on tullut lainvoimaiseksi 13.9.2000, pääosin maa- ja metsätalousvaltaista aluetta (M). Alueet ovat pääosin asemakaavoittamattomia.

Maakuntakaavassa on osoitettu merkitykseltään seudullinen vähittäiskaupan suuryksikkö Inkilänporttiin, noin 3–4 kilometrin etäisyydelle Tolsanporttien muodostamasta asemakaavakokonaisuudesta. Inkilänportti sijoittuu kantatie 51:n ja Kehä III:n risteysalueen ympäristöön. Inkilänportti on toteutumaton, ja sen kokonaisenimmäismitoitus maakuntakaavan mukaan on 75 000 k-m^2. Alue on yleiskaavoitettu mahdollistamaan seudullisesti merkittävä vähittäiskaupan suuryksikkö. Alueella ei ole voimassa tai vireillä olevaa asemakaavaa.

Hyväksytyt asemakaavat eivät ole voimassa olevan yleiskaavan mukaisia. Voimassa oleva yleiskaava on todettu kaavaselostuksissa alueella ilmeisen vanhentuneeksi. Kaavaselostuksissa on käsitelty yleiskaavan sisältövaatimuksia ja asemakaavojen sopeutumista yleiskaavan kokonaisuuteen sekä tuotu esille perusteltuja syitä. Koska yleiskaava on ilmeisen vanhentunut, on alueidenkäyttölain 42 §:n 4 momentin mukaisesti

asemakaavaa laadittaessa ja muutettaessa otettava huomioon, mitä 39 §:ssä säädetään yleiskaavan sisältövaatimuksista. Alueidenkäyttölain 32 §:n mukaisesti on huomioitava maakuntakaavan ohjausvaikutus.

Uusimaa-kaava 2050 -maakuntakaavakokonaisuuden kaupan palveluverkon kokonaisratkaisu muodostuu keskustatoimintojen alueiden, kaupan alueiden, taajamatoimintojen kehittämisvyöhykkeiden, uusien raideliikenteeseen tukeutuvien taajamatoimintojen kehittämisvyöhykkeiden, palvelukeskittymien sekä lentoaseman liikennealuetta koskevien merkintöjen ja määräysten kokonaisuudesta. Yksittäisillä asemakaavoilla on vaikutusta seudulliseen kokonaisratkaisuun, joko sitä tukien tai sitä vaikeuttaen.

Tolsanportti eteläinen ja Tolsanportti pohjoinen -asemakaavoja on tarkasteltu selvityksissä ja vaikutusten arvioinneissa yhtenäisenä kokonaisuutena, ja kokonaisuuden on tulkittu olevan osa maakuntakaavan taajamatoimintojen kehittämisvyöhykettä. Lupa- ja valvontavirasto pitää epäselvänä, sijoittuvatko asemakaava-alueet maakuntakaavaa sen edellyttämällä yleispiirteisyydellä tulkittaessakaan maakuntakaavan taajamatoimintojen kehittämisvyöhykkeelle, sillä taajamatoimintojen kehittämisvyöhyke sijoittuu pääosin kantatie 51:n länsipuolelle. Joka tapauksessa kokonaisuutena asemakaavojen alueelle osoitetaan 19 000 k-m^2 tilaa vaativaa erikoiskauppaa, mikä on lähes kaksinkertainen mitoitus maakuntakaavan taajamatoimintojen kehittämis-vyöhykkeenkin seudullisuuden alarajaan nähden.

Asemakaavat eivät perustu mitoituksen osalta riittäviin selvityksiin alueidenkäyttölain 9 §:n tarkoittamalla tavalla, kuten kaavaehdotuksista annetuissa lausunnoissa on todettu. Kaupan selvityksessä ei ole arvioitu seudullisuuden alarajaa siten kuin voimassa olevan ja ohjaavan maakuntakaavan suunnittelumääräys edellyttää. Laadittujen kaupan selvitysten perusteella asemakaavat vaikeuttavat maakuntakaavan toteuttamista Inkilänportin alueella ja siten maakuntakaavassa esitetyn kaupan palveluverkon kokonaisratkaisun toteuttamista vastoin alueidenkäyttölain 32 §:ää. Tolsanportin asemakaavojen muodostamalla kokonaisuudella on vähittäiskaupan suuryksikkönä myös seudullista merkitystä, ja esitetty kokonaisratkaisu on siksi vastoin alueidenkäyttölain vähittäiskaupan sijoittumista koskevia säännöksiä. Asemakaavat eivät täytä asemakaavan sisältövaatimuksia eivätkä yleiskaavan sisältövaatimuksia.

Lupa- ja valvontavirasto on 12.3.2026 toisella samansisältöisellä valituksellaan valittanut Kirkkonummen kunnan kunnanvaltuuston päätöksestä 2.2.2026 § 4, jolla valtuusto on hyväksynyt Tolsanportti eteläisen asemakaavan ja vaatinut, että kyseessä oleva päätös kumotaan.

Asian käsittely ja selvittäminen

Kirkkonummen kunnanhallitus on antanut asioissa yhteisen lausunnon. Valitus on ensisijaisesti jätettävä tutkimatta Lupa- ja valvontaviraston puuttuvan valitusoikeuden perusteella. Kuten kaavatyön osana tehdystä kaupallisesta selvityksestä ilmenee, Tolsanportin asemakaavoissa on kyse vaikutuksiltaan paikallisista kaavahankkeista, sillä ydinvaikutusalueena on Kirkkonummen kunta. Näin ollen kyseiset asemakaavat eivät kuulu Lupa- ja

valvontaviraston valvonnan piiriin, eikä Lupa- ja valvontavirastolla ole asiassa valitusoikeutta.

Kirkkonummen taajamatoimintojen kehittämisvyöhykkeellä seudullisuuden alaraja on 10 000 k-m^2 sekä keskustahakuiselle kaupalle että paljon tilaa vaativalle erikoistavaran kaupalle. Tolsanportti pohjoisen ja Tolsanportti eteläisen kaavahankkeet muodostavat toiminnallisen kokonaisuuden ja mahdollistavat yhteensä 19 000 k-m^2 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 laaditun Tolsanportin kaupallisen selvityksen johtopäätöksenä todetaan muun muassa, että hankekokonaisuuden kaupallinen vaikutusalue kohdistuu Kirkkonummen kuntaan. Kaupallisen selvityksen mukaan asiakaskunta tulee ensisijaisesti eteläiseltä Kirkkonummelta.

Kaupallisessa selvityksessä 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 asioinnit eivät joitain poikkeuksia (erityislaatuiset kaupan toimijat ja/tai palvelut, joita ei löydy muualta) lukuun ottamatta kohdistu pääkaupunkiseudulta Kirkkonummelle. Yhtenäisenäkään, enimmäismitoitukseltaan 19 000 k-m^2:n 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 venetarvikekaupan 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 merkittäviltä osin kilpaile Kirkkonummen keskustan tarjonnan kanssa, minkä vuoksi hankkeella ei nähdä olevan merkittäviä vaikutuksia Kirkkonummen keskustan elinvoimalle tai

kehittymisen edellytyksiin. Asemakaavojen vaikutukset eivät myöskään ulotu usean kunnan alueelle.

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. Tolsanportin asemakaavat eivät aiheuta alueidenkäyttölain 71 b §: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 henkilöauto-liikenteen lisäksi joukkoliikenteellä, polkupyörällä ja kävellen. Tolsan junaseisake sijaitsee alueen välittömässä läheisyydessä. Lähimmät kuntakeskuksen ja Helsingin suuntaan kulkevien bussivuorojen pysäkit sijaitsevat Tolsanportin moottoritieliittymässä. Lisäksi uusi esitetty jalankulku- ja pyöräilyväylä täydentää nykyistä jalankulun ja pyöräilyn verkostoa kaava-alueelle.

Tolsanportin asemakaavojen sijainti Tolsan eritasoliittymän yhteydessä on tällaiseen kauppaan sopiva, sillä se on saavutettavissa sekä autolla kantatieltä 51 että julkisella liikenteellä. Lisäksi kaupallisessa selvityksessä hankkeen on arvioitu 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 yhdyskunta-rakenteen näkökulmasta alueen kehittäminen tukee liikkumisen ratkaisujen painottumista joukkoliikenteeseen sekä kävelyyn ja pyöräilyyn.

Alueidenkäyttölain 71 c §: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.

Inkilänportin kauppa-aluetta koskevaa kaavaa ei ole vireillä kunnassa. Uusimaa 2050 -kaavan ohjaus ulottuu vuosikymmeniä eteenpäin ja Inkilänportti on pidemmän aikavälin potentiaalinen hanke. Tolsanportin asemakaavat mahdollistavat Inkilänporttia merkittävästi pienemmän vähittäiskaupan suuryksikön toteuttamisen, minkä lisäksi kaupan ala on hyvin rajattu. Kuten kaupallisessa selvityksessä on todettu, 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.

Uudenmaan liitto ei ole valittanut Tolsanportin asemakaavoista, joten kunta katsoo, että toimivaltaisen viranomaisen näkemyksen mukaan Tolsanportin asemakaavat eivät ole maakuntakaavan vastaisia.

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 4 000 k-m^2.

Kuten valituksissa todetaan, voidaan asemakaava hyväksyä vastoin ilmeisen vanhentunutta yleiskaavaa, jos huolehditaan siitä, että asemakaava sopeutuu yleiskaavan kokonaisuuteen ja yleiskaavan sisältövaatimukset otetaan huomioon. Tolsanportin asemakaavojen kaavaselostuksissa on käsitelty yleiskaavan sisältövaatimuksia ja asemakaavojen sopeutumista yleiskaavan kokonaisuuteen sekä tuotu esille perusteltuja syitä. Asemakaavat sijoittuvat maakuntakaavan kehittämisvyöhykkeen rajalle, minkä Kirkkonummen kunta katsoo olevan maakuntakaavan mukaista maakuntakaavan suurpiirteisyys huomioon ottaen. Asemakaavat eivät ole maakuntakaavan vastaisia vähittäiskaupan suuryksikön paikallisuuden vuoksi, eivätkä ne vaikeuta maakuntakaavan toteuttamista.

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.

Lupa- ja valvontavirasto on antanut asioille yhteisen vastaselityksen, jossa on muun ohella todettu, että Lupa- ja valvontaviraston valitusoikeutta ja kaavan vaikutuksia ei voida arvioida yksin sen perusteella, mitä kaupallisessa selvityksessä on katsottu ydinvaikutusalueeksi.

Tolsanporttien asemakaavoilla luodaan merkitykseltään seudullinen vähittäiskaupan suuryksikkökeskittymä, jolla on haitallisia vaikutuksia Inkilänportin kaupan alueen, ja sitä kautta maakuntakaavan sekä Inkilänportin yleiskaavan toteuttamisedellytyksiin. Tolsanportin asemakaavojen muodostamalla kokonaisuudella on vähittäiskaupan suuryksikkönä myös seudullista merkitystä, ja esitetty kokonaisratkaisu on siksi vastoin alueidenkäyttölain vähittäiskaupan sijoittumista koskevia säännöksiä (AKL 71 c §). Lupa- ja valvontaviraston valvontatehtävä huomioon ottaen ei voida antaa oikeudellista merkitystä sille, ettei Uudenmaan liitto ole valittanut asemakaavoista.

Merkintä

Hallinto-oikeus on tänään asiassa diaarinumero 2007/2026 antamallaan päätöksellä ratkaissut Lupa- ja valvontaviraston valituksen Kirkkonummen kunnanvaltuuston Tolsanportti eteläisen asemakaavaa, piirustusnumero 3526, koskevasta päätöksestä 2.2.2026 § 4.

Hallinto-oikeuden ratkaisu

Hallinto-oikeus hylkää Kirkkonummen kunnanhallituksen vaatimuksen Lupa- ja valvontaviraston valituksen tutkimatta jättämisestä.

Hallinto-oikeus kumoaa Kirkkonummen kunnanvaltuuston päätöksen.

Perustelut

Vaatimus Lupa- ja valvontaviraston valituksen tutkimatta jättämisestä

Sovellettavat oikeusohjeet ja lain esityöt

Maankäyttö- ja rakennuslain (nykyisin alueidenkäyttölaki) 18 §:n (230/2017) 2 momentin mukaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen on valvottava, että kaavoituksessa, rakentamisessa ja muussa alueiden käytössä otetaan huomioon vaikutuksiltaan valtakunnalliset ja merkittävät maakunnalliset asiat. Lisäksi elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus huolehtii sille elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annetun lain (897/2009) 3 §:n mukaan kuuluvista tehtävistä.

Maankäyttö- ja rakennuslain 191 §:n 1 momentin (230/2017) mukaan sen lisäksi, mitä kuntalain 137 §:ssä säädetään valitusoikeudesta, viranomaisella on toimialaansa kuuluvissa asioissa oikeus valittaa kaavan ja rakennusjärjestyksen hyväksymistä koskevasta päätöksestä.

Lupa- ja valvontavirastosta annetun lain 31 §:n 3 momentin mukaan muussa laissa tai asetuksessa olevalla viittauksella elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksiin tarkoitetaan tämän lain tultua voimaan virastoa, jos viittauksessa tarkoitetut tehtävät liittyvät tämän lain 3 §:ssä tarkoitettuihin tai muualla laissa virastolle säädettyihin tehtäviin.

Maankäyttö- ja rakennuslain muuttamista koskevan hallituksen esityksen (HE 251/2016 vp) yksityiskohtaisissa perusteluissa on lain 18 §:n osalta todettu seuraavaa: ”Pykälää ehdotetaan muutettavaksi siten, että elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen tehtävät painottuisivat nykyistä vahvemmin merkittäviin ja laajaa vaikutusta omaaviin asioihin. Pykälän 1 momentin mukaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus edistäisi kunnan alueiden käytön suunnittelun ja rakennustoimen järjestämistä. Voimassa olevassa säännöksessä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksella oleva ohjaustehtävä poistuisi. Muutos korostaisi kunnallisen päätöksenteon itsenäisyyttä ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen roolia kunnan alueiden käytön suunnittelua ja rakennustoimen järjestämistä edistävänä asiantuntijaorganisaationa.

Pykälän 2 momentissa säädettyä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen kunnan alueidenkäyttöä koskevaa valvontaa ehdotetaan rajattavaksi nykyisestä. Ehdotuksen mukaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen olisi valvottava, että kaavoituksessa, rakentamisessa ja muussa alueiden käytössä otetaan huomioon vaikutuksiltaan valtakunnalliset ja merkittävät

maakunnalliset asiat. Näin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten valvonta esimerkiksi alueidenkäytön suunnittelussa kohdistuisi kaavojen niiden sisältövaatimusten lainmukaisuuteen, joilla olisi vaikutuksiltaan valtakunnallista tai maakunnallista merkitystä. Vaikutusten merkittävyyttä arvioitaessa otettaisiin huomioon niiden suuruus ja laajuus, vaikutusalueen muutosherkkyys sekä kaavan tehtävä ja tarkoitus. Vaikutuksiltaan valtakunnallisia tai merkittäviä maakunnallisia asioita olisivat esimerkiksi valtakunnallisiin alueidenkäyttötavoitteisiin liittyvät kysymykset, valtakunnallista tai maakunnallista merkitystä omaavat luonnon ja kulttuuriympäristön arvoihin liittyvät asiat sekä kaupunkiseutujen merkittävät taajamarakennetta, liikennejärjestelmää ja virkistysalueita koskevat vaikutuksiltaan usean kunnan alueelle ulottuvat ratkaisut.

Lisäksi on huomattava, että elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksilla on myös muista laeista johtuvia valvontatehtäviä, joita ehdotettu valvontatehtävän rajaus ei koske.”

Saman hallituksen esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa on lain 191 §:n osalta todettu muun ohella seuraavaa: ”Näin elinkeino-, liikenne ja ympäristökeskuksen valitusoikeus rajattaisiin entistä selkeämmin ainoastaan sen toimialaan kuuluviin asioihin. Ehdotettu muutos olisi yhdenmukainen muiden viranomaisten valitusoikeuden kanssa, joilla on valitusoikeus toimialaansa kuuluvissa asioissa. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen toimialasta eli tehtävistä säädetään 18 §:ssä, jonka ehdotetun muutoksen mukaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen tehtävät rajattaisiin koskemaan vaikutuksiltaan valtakunnallisia ja merkittäviä maakunnallisia asioita. Tämän toimialaan ehdotetun muutoksen myötä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen valitusoikeus kapenisi, koska ainoastaan niissä kaavan tai rakennusjärjestyksen hyväksymistä koskevissa päätöksissä, joissa käsitellään vaikutuksiltaan valtakunnallisia tai maakunnallisesti merkittäviä asioita, olisi elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksella mahdollisuus laillisuus-valvontaan.”

Oikeudellinen arviointi

Lupa- ja valvontavirasto, jolle ELY-keskusten ympäristö-toimialan mukaiset tehtävät ovat siirtyneet 1.1.2026 alkaen, on perustellut valitusoikeuttaan sillä, että valituksenalaisella päätöksellä 2.2.2026 § 5 ja kunnanvaltuuston toisella päätöksellä 2.2.2026 § 4 hyväksytyissä asemakaavoissa on kysymys seudullisesti merkittävän vähittäiskaupan suuryksikkökokonaisuuden asemakaavoittamisesta vastoin maakuntakaavan ohjausvaikutusta ja että kysymyksessä oleva maakuntakaavan vastaisuus on merkittävä maakunnallinen asia.

Hallinto-oikeus toteaa, että Tolsanportin asemakaavoissa on kysymys vähittäiskaupan myymäläkeskittymästä, jossa on osoitettu tilaa vaativalle kaupalle rakennusoikeutta yhteensä 19 000 k-m^2. Asemakaava-alueet sijaitsevat Kirkkonummen kunnanvaltuuston 18.12.1997 hyväksymän ja 13.9.2000 lainvoiman saaneen oikeusvaikutteisen yleiskaavan (Yleiskaava 2020) maa- ja metsätalousvaltaisella alueella (M). Yleiskaava on nyt kysymyksessä olevilta osin ilmeisen vanhentunut. Kun otetaan huomioon

maakuntakaavan ohjausvaikutus nyt kysymyksessä olevassa tilanteessa ja se, etteivät asemakaavat sijoitu vaihemaakuntakaavassa osoitetulle keskustatoimintojen alueelle tai kaupan alueelle, sekä vähittäiskaupan suuryksiköiden erityinen ohjaustarve maakuntakaavatasolla, hallinto-oikeus katsoo, että kunnanvaltuuston valituksenalaisessa päätöksessä on kysymys Lupa- ja valvontaviraston toimivaltaan kuuluvasta vaikutuksiltaan merkittävästä maakunnallisesta asiasta, minkä vuoksi virastolla on maankäyttö- ja rakennuslain 18 §:n 2 momentin perusteella valitusoikeus. Kirkkonummen kunnanhallituksen vaatimus valituksen tutkimatta jättämisestä on siten hylättävä.

Pääasia

Sovellettavat oikeusohjeet ja lain esityöt

Maankäyttö- ja rakennuslain 32 §:n 1 momentin mukaan maakuntakaava on ohjeena laadittaessa ja muutettaessa yleiskaavaa ja asemakaavaa sekä ryhdyttäessä muutoin toimenpiteisiin alueiden käytön järjestämiseksi. Pykälän 2 momentin mukaan viranomaisten on suunnitellessaan alueiden käyttöä koskevia toimenpiteitä ja päättäessään niiden toteuttamisesta otettava maakuntakaava huomioon, pyrittävä edistämään kaavan toteuttamista ja katsottava, ettei toimenpiteillä vaikeuteta kaavan toteuttamista. Pykälän 3 momentin mukaan maakuntakaava ei ole oikeusvaikutteisen yleiskaavan eikä asemakaavan alueella voimassa muutoin kuin 1 momentissa tarkoitetun kaavojen muuttamista koskevan vaikutuksen osalta.

Maankäyttö- ja rakennuslain 39 §:n 1 momentin mukaan yleiskaavaa laadittaessa on maakuntakaava otettava huomioon siten kuin siitä edellä säädetään.

Maankäyttö- ja rakennuslain 42 §:n 1 momentin mukaan yleiskaava on ohjeena laadittaessa ja muutettaessa asemakaavaa sekä ryhdyttäessä muutoin toimenpiteisiin alueiden käytön järjestämiseksi. Pykälän 4 momentin mukaan, jos yleiskaava on ilmeisen vanhentunut, asemakaava voidaan perustellusta syystä laatia tai muuttaa sisällöltään 1 momentissa säädetystä poiketen. Tällöin on kuitenkin huolehdittava siitä, että asemakaava sopeutuu yleiskaavan kokonaisuuteen ja otettava huomioon, mitä 39 §:ssä säädetään yleiskaavan sisältövaatimuksista.

Maankäyttö- ja rakennuslain 54 §:n 1 momentin mukaan asemakaavaa laadittaessa on maakuntakaava ja oikeusvaikutteinen yleiskaava otettava huomioon siten kuin siitä edellä säädetään.

Maankäyttö- ja rakennuslain 71 a §:n mukaan vähittäiskaupan suuryksiköllä tarkoitetaan mainitussa laissa yli 4 000 kerrosneliömetrin suuruista vähittäiskaupan myymälää.

Maankäyttö- ja rakennuslain 71 b §:n 2 momentin mukaan maakuntakaavassa tulee esittää merkitykseltään seudullisen vähittäiskaupan suuryksikön koon alaraja. Vähittäiskaupan suuryksiköiden enimmäismitoitus on osoitettava

maakuntakaavassa osoitettujen keskustatoimintojen alueiden ulkopuolella riittävällä tarkkuudella.

Maankäyttö- ja rakennuslain 71 c §:n 1 momentin mukaan vähittäiskaupan suuryksiköiden ensisijainen sijaintipaikka on keskusta-alue, ellei muu sijainti kaupan palvelujen saavutettavuus huomioon ottaen ole perusteltu. Pykälän 2 momentin mukaan merkitykseltään seudullisen vähittäiskaupan suuryksikön sijoittaminen maakuntakaavan keskustatoiminnoille tarkoitetun alueen ulkopuolelle edellyttää, että vähittäiskaupan suuryksikön sijoituspaikaksi tarkoitettu alue on maakuntakaavassa erityisesti osoitettu tähän tarkoitukseen.

Maankäyttö- ja rakennuslain muuttamista koskevan hallituksen esityksen (HE 309/2010 vp) yksityiskohtaisissa perusteluissa lain 71 b §:n osalta todettu muun ohella, että lain vähittäiskaupan sijainnin ohjausta koskevien säännösten keskeisenä tavoitteena on kaupallisten palvelujen saatavuuden ja saavutettavuuden turvaaminen. Palvelujen saatavuudella viitataan vähittäiskaupan palvelujen tarjontaan. Tavoitteena on, että maankäytön suunnittelulla luodaan edellytykset asuinalueiden kaupallisten palvelujen tarjonnalle ja pyritään vaikuttamaan olemassa olevien palvelujen säilymiseen. Saavutettavuudella viitataan tässä mahdollisuuksiin saavuttaa kaupalliset palvelut eri kulkumuodoilla. Tavoitteena on asiointiliikenteestä aiheutuvien haitallisten vaikutusten vähentäminen. (---) Ehdotetun säännöksen 2 momentissa asetetaan velvoite määrittää maakuntakaavassa merkitykseltään seudullisen vähittäiskaupan suuryksikön alaraja. Tällä tarkoitetaan sellaista kaupan yksikköä, jolla voidaan arvioida olevan yhtä kuntaa laajempia, seudullisia vaikutuksia. Seudullista merkitystä omaavan suuryksikön koon kynnys voi olla erilainen riippuen kyseessä olevasta alueesta ja olosuhteista sekä kaupan laadusta. Alaraja voi siten vaihdella maan eri osissa ja myös yksittäisen maakunnan alueella.”

Asemakaavan pääasiallinen sisältö, kaavan tavoitteet ja alueen kaavallinen tilanne kaavaselostuksen mukaan

Kirkkonummen kunnanvaltuusto on valituksen kohteena olevalla päätöksellään 2.2.2026 § 5 hyväksynyt Tolsanportti pohjoisen asemakaavan ja asemakaavan muutoksen. Kaava-alue sijaitsee Kirkkonummen Tolsan alueella Länsiväylän (kantatie 51) pohjoispuolella. Kaavaselostuksen mukaan asemakaava kytkeytyy samanaikaisesti laadittavaan Tolsanportti eteläisen asemakaavaan, jonka kunnanvaltuusto on päätöksellään 2.2.2026 § 4 hyväksynyt ja jonka kaava-alue sijaitsee Länsiväylän eteläpuolella.

Kaavaselostusten mukaan Tolsanportti pohjoisen asemakaava-alue on pinta-alaltaan noin 13 hehtaaria ja Tolsanportti eteläisen asemakaava-alue on noin 9,8 hehtaaria. Tavoitteena on toteuttaa alueelle olemassa oleviin hyviin liikenneyhteyksiin tukeutuen laadukas liike- ja toimistorakennusten sekä teollisuus- ja varastorakennusten alue.

Tolsanportti pohjoisen asemakaavassa ja asemakaavan muutoksessa on osoitettu kaksi korttelialuetta. Liikerakennusten korttelialueelle saa sijoittaa vähittäiskaupan suuryksikön (KM). Kaavamääräyksen mukaan alueelle saa rakentaa toimistorakennuksia sekä ympäristöhäiriöitä aiheuttamattomia

teollisuus- ja varastorakennuksia. Korttelialueen tontin 1 rakennusoikeudesta enintään 2 000 k-m^2 ja tontin 2 rakennusoikeudesta enintään 4 000 k-m^2 saa käyttää moottoriajoneuvojen ja matkailuvaunujen kaupan, rengaskaupan sekä vene- ja venetarvikekaupan myymälätilana. Muuta kaupan myymälätilaa ei saa alueelle sijoittaa. Alueelle saa sijoittaa edellä lueteltuja toimintoja palvelevaa korjaus- ja huoltotilaa. Toimitilarakennusten korttelialuetta (KTY) koskevan kaavamääräyksen mukaan korttelialueen rakennusoikeudesta saa käyttää enintään 3 000 k-m^2 moottoriajoneuvojen ja matkailuvaunujen kaupan, rengaskaupan sekä vene- ja venetarvikekaupan myymälätilana. Muuta kaupan myymälätilaa ei saa alueelle sijoittaa. Alueelle saa sijoittaa edellä lueteltuja toimintoja palvelevaa korjaus- ja huoltotilaa.

Tolsanportti eteläisen asemakaavassa on osoitettu kolme korttelialuetta. Kaavassa on osoitettu yksi liikerakennusten korttelialue, jolle saa sijoittaa vähittäiskaupan suuryksikön (KM). Kaavamääräyksen mukaan alueelle saa rakentaa toimistorakennuksia sekä ympäristöhäiriöitä aiheuttamattomia teollisuus- ja varastorakennuksia. Korttelialueen rakennusoikeudesta saa käyttää enintään 7 500 k-m^2 paljon tilaa vaativan erikoiskaupan tiloihin. Alueelle ei saa rakentaa päivittäistavarakauppaa tai keskustahakuista erikoistavarakauppaa. Kaavassa on osoitettu kaksi toimitilarakennusten korttelialuetta (KY). Näitä koskevan kaavamääräyksen mukaan korttelialueelle ei saa rakentaa myymälä- tai siihen verrattavia tiloja lukuun ottamatta korttelia 838, jonka rakennusoikeudesta saa käyttää enintään 2 500 k-m^2 paljon tilaa vaativan erikoiskaupan myymälätilana.

Aluetta koskeva maakuntakaava ja yleiskaava

Kaava-alueilla on voimassa Uusimaa-kaava 2050 -kaavakokonaisuuden Helsingin seudun vaihemaakuntakaava, joka on tullut lainvoimaiseksi korkeimman hallinto-oikeuden päätöksellä 13.3.2023. Maakuntakaavan yleisten suunnittelumääräysten mukaan merkitykseltään seudullisen vähittäiskaupan suuryksikön koon alaraja on 4 000 k-m^2, ellei selvitysten perusteella muuta osoiteta ja ellei näissä suunnittelumääräyksissä muuta määrätä. Merkitykseltään seudullisella vähittäiskaupan suuryksiköllä tarkoitetaan myös useasta myymälästä koostuvaa vähittäiskaupan aluetta, joka on vaikutuksiltaan verrattavissa merkitykseltään seudulliseen vähittäiskaupan suuryksikköön.

Tolsanportin asemakaava-alueet sijaitsevat vaihemaakuntakaavassa osoitetun *taajamatoimintojen kehittämisvyöhykkeen* rajalla. Kehittämisperiaate-merkinnällä osoitetaan suurimpiin ja monipuolisimpiin keskuksiin tukeutuvat, valtakunnallisesti, maakunnallisesti tai seudullisesti merkittävät taajama-toimintojen vyöhykkeet, joiden yhdyskuntarakenteen kehittämisellä ja tehostamisella on erityistä merkitystä koko maakunnan kehittämisen kannalta. Vyöhykettä koskevan määräyksen mukaan muualla kuin pääkaupunkiseudulla sijaitsevilla taajamatoimintojen kehittämisvyöhykkeillä merkitykseltään seudullisten vähittäiskaupan suuryksiköiden koon alarajat, ellei selvitysten perusteella muuta osoiteta, ovat keskustahakuisen kaupan (päivittäistavaran kaupan ja muun erikoistavaran kaupan) osalta 10 000 k-m^2 sekä paljon tilaa vaativan erikoistavaran kaupan osalta 10 000 k-m^2.

Vaihemaakuntakaavan määräysten mukaan *keskustatoimintojen alueille* sekä *kaupan alueille* saa rakentaa merkitykseltään seudullisia vähittäiskaupan suuryksiköitä. Noin 3,5 kilometrin etäisyydellä Tolsanportin asemakaava-alueista itään sijaitsee kantatie 51:n ja Kehä III:n risteysalueen ympäristössä Inkilänportin kaupan alue, jolle on osoitettu merkitykseltään seudullisten vähittäiskaupan suuryksiköiden enimmäismitoitukseksi 75 000 k-m^2. Inkilänportin alueelle on laadittu Jorvaksen ja Inkilän osayleiskaava, jossa on osoitettu kaupan alueen vähittäiskaupan suuryksiköiden korttelialueet kaavasta tarkemmin ilmenevällä tavalla.

Suunnittelualueella on voimassa Kirkkonummen yleiskaava 2020 (lainvoimainen 13.9.2000). Yleiskaavassa suunnittelualue on merkitty maa- ja metsätalousvaltaiseksi alueeksi (M). Tolsanportin pohjoisen ja eteläisen asemakaavan selostuksissa on todettu, että voimassa olevaa yleiskaavaa voidaan pitää vanhentuneena, sillä Tolsan alue on muuttunut merkittävästi yleiskaavan laatimisen jälkeen ja alueella on kehittämispotentiaalia ja -painetta. Länsiväylä (kantatie 51) on parannettu moottoritieksi, radan pohjoispuoli on rakentunut ja lähialue on muuttunut taajama-alueeksi.

Tolsanportin kaupallinen selvitys

Tolsanportin kaupallisen selvityksen 29.10.2024 mukaan läntisellä Uudellamaalla Siuntiossa ja Inkoossa tilaa vaativan kaupan tarjonta on erittäin vähäistä. Alueelta pendelöidään merkittävissä määrin pääkaupunkiseudulle, minkä vuoksi hyvällä ja näkyvällä paikalla sijaitseva Tolsanportin alue on mahdollinen asiointipaikka myös näissä kunnissa asuville. Asioinnit Tolsan alueelle ovat kuitenkin satunnaisia ja tyypillisesti muun matkan yhteydessä. Tämän vuoksi Tolsanportin alueelle kehittyvällä tilaa vaativan kaupan tarjonnalla ei yksistään ole merkittäviä vaikutuksia Siuntion tai Inkoon keskusten kaupallisen tarjonnan kehittymiseen.

Selvityksen johtopäätösten mukaan Tolsanportin asemakaava-alueet sijoittuvat yhdyskuntarakenteen näkökulmasta täydentävänä kokonaisuutena. Alue sijaitsee alle kolmen kilometrin etäisyydellä Kirkkonummen keskustasta, ja alue on hyvin saavutettavissa kaikilla liikkumisen muodoilla. Aluerakenteellisesti Tolsan kaavamuutos ei muodosta sellaista kokonaisuutta, jolla olisi alue- tai keskusverkkotason dynamiikkaan kohdistuvia merkittäviä vaikutuksia.

Tilaa vaativan kaupan toiminnot täydentävät kaupan palveluverkkoa ja mahdollistavat erityisesti paremman tarjonnan muodostumisen Kirkkonummelle, jossa tilaa vaativan kaupan tarjonta on nykyisellään riittämätöntä suhteessa asukkaiden ostovoimaan ja tarpeisiin. Alue ei merkittävissä määrin kilpaile muiden kaupan alueiden kanssa, sillä lähimmät tiva-keskittymät sijaitsevat keskustassa ja Espoon puolella. Kaavan kaupallinen vaikutusalue kohdistuu Kirkkonummen kuntaan. Vuoteen 2045 mennessä tilaa vaativan kaupan, mukaan lukien autokaupan, Tilastokeskuksen tuoreeseen väestöennusteeseen perustuva laskennallinen tilantarve tulee asukasluvun kasvun myötä nousemaan noin 32 000 k-m^2:een. Asemakaavan mahdollistama kerrosala mahtuu näin ollen markkinaan jättäen jonkin verran, noin 13 000 k-m^2, kehittymismahdollisuuksia muille tilaa vaativan kaupan

hankkeille. Lisäksi on huomioitava se, että Kirkkonummella on jo nykyisellään vähemmän tarjontaa kuin mitä asukkaiden tarve olisi, joten ostovoiman ulosvirtauksen pienentämisen näkökulmasta kauppaa tulisi sijoittua laskennallista tarvetta enemmän; tällä hetkellä tilaa vaativan kaupan ostovoimaa virtaa tilantarpeeksi muutettuna karkeasti yli 20 000 k-m^2 muualle. Lisäksi on huomioitava, että Tolsanportin alueella osa kaupallisesta tilasta toteutunee muina kuin vähittäiskaupan toimintoina, joita eivät koske kaupan sijainnin sääntelyn vaatimukset.

Kaupallisessa selvityksessä on edelleen todettu, että Inkilänportin alueelle on maakuntakaavassa osoitettu 75 000 k-m^2:n enimmäismitoitus tilaa vaativalle kaupalle. Hankkeet eivät kuitenkaan ole toteutuneet ja kunnan tahtotila on kehittää aluetta muihin työpaikkatoimintoihin. Inkilänportin ja Tolsanportin kehittämisedellytyksiä arvioitaessa on huomioitava niiden erilainen verkostollinen status; Tolsanporttia kehitetään erityisesti hyvin saavutettavana ja Kirkkonummen asukkaiden tarpeisiin perustuvana tilaa vaativan kaupan alueena keskustan liepeillä, kun taas Inkilänportti on maakuntakaavankin perusteella seudullinen kaupan alue, joka vaatii toimiakseen asiointeja Kirkkonummea merkittävästi laajemmalta alueelta. Inkilänportin kehittymistä ei voida näin ollen laskea kirkkonummelaisten ostovoiman varaan, vaikka se toteutuessaan palvelee myös paikallisia asukkaita ja heidän tarpeitaan. Kirkkonummen asukkaiden ostovoiman kasvusta jäisi Tolsanportin toteuduttua vielä noin 13 000 k-m^2 esimerkiksi Inkilänportin alueella toteutuvaksi, minkä lisäksi Inkilänportti vähentäisi omalta osaltaan tällä hetkellä merkittävää tilaa vaativan kaupan ostovoiman ulosvirtausta, joka on tällä hetkellä yli 20 000 k-m^2 tilantarpeeksi muutettuna.

Tolsan kehittyminen vaikuttaa Inkilänportin kehittymiseen, mutta ei estä sitä; Inkilänportin kaupallisen konseptin tulee joka tapauksessa olla riittävän erityislaatuinen, jotta se voisi lunastaa asemansa seudullisen kaupan paikkana. Tolsan kaupallinen rakenne ja toteutuminen sitä vastoin perustuu paikalliseen kysyntään ja parantaa alueen asukkaiden kaupan saavutettavuutta ja palvelutasoa. Tolsan alueelle sijoittuva tilaa vaativa kauppa parantaa saavutettavuutta fyysisen ja koetun saavutettavuuden näkökulmasta. Alue sijoittuu yhdyskuntarakenteellisesti hyvin ja mahdollistaa kestävän saavutettavuuden myös pyörällä ja joukkoliikenteellä. Alueen liikennejärjestelmän kapasiteetti on laaja, alue on hyvin saavutettava ja näkyvä ja toisaalta alueelle suunnitellut toiminnot eivät ole asiointifrekvenssiltään sellaisia, että alueen huipputunnit aiheuttaisivat merkittävää liikenteellistä haastetta.

Asian oikeudellinen arviointi

Valituksen kohteena olevalla päätöksellä hyväksytyssä Tolsanportti pohjoisen asemakaavassa ja asemakaavan muutoksessa sekä toisella päätöksellä hyväksytyssä Tolsanportti eteläisen asemakaavassa on kysymys tilaa vaativalle erikoiskaupalle tarkoitetun myymäläkeskittymän sijoittamisesta Tolsanportin alueelle voimassa olevasta oikeusvaikutteisesta yleiskaavasta poiketen. Yleiskaavassa alue on osoitettu pääasiassa maa- ja metsätalous-valtaiseksi alueeksi (M). Kirkkonummen kunta on katsonut yleiskaavan olevan vanhentunut alueen kehityksen seurauksena.

Kunta on katsonut, että asemakaavat eivät ole maakuntakaavan vastaisia ja että asemakaavojen mahdollistaman myymäläkeskittymän vaikutukset ovat paikallisia kaupallisessa selvityksessä esitetyllä tavalla. Kunta on katsonut, etteivät myymäläkeskittymän palvelut kilpaile keskustan palvelujen kanssa, koska Tolsanportin kaavamääräyksillä on rajattu kaupan laatua, ja asemakaava-alueille sijoittuisi siten tilaa vaativan erikoiskaupan myymälöitä. Lisäksi asemakaavojen lainmukaisuutta on perusteltu muun ohella saavutettavuudella kaava-alueiden sijoittuessa asuinalueiden läheisyyteen.

Hallinto-oikeus toteaa, että maankäyttö- ja rakennuslain 42 §:n 4 momentti mahdollistaa asemakaavan laatimisen saman pykälän 1 momentista poiketen 4 momentissa säädettyjen edellytysten täyttyessä. Lainkohdan tavoitteena on ollut väljentää yleiskaavan ohjausvaikutusta tilanteessa, jossa yleiskaava on ilmeisen vanhentunut. Lainkohdan nojalla kunta voi asemakaavaa laadittaessa olla ottamatta yleiskaavaa lainkohdasta tarkemmin ilmenevin rajoituksin ohjeena huomioon, jos yleiskaava on ilmeisen vanhentunut. Tällöin on kuitenkin otettava huomioon muun ohella lain 39 §:ssä säädetyt yleiskaavan sisältövaatimukset, jolloin on mainitun pykälän 1 momentin mukaan otettava huomioon myös maakuntakaava siten kuin laissa tarkemmin säädetään.

Helsingin seudun vaihemaakuntakaavan mukaan merkitykseltään seudullisia vähittäiskaupan suuryksiköitä voidaan sijoittaa keskustatoimintojen alueiden lisäksi erikseen osoitetuille kaupan alueille, jollaisesta nyt ei ole kysymys. Merkitykseltään seudullisena suuryksikkönä pidetään myös sellaista myymäläkeskittymää, joka on vaikutuksiltaan verrattavissa merkitykseltään seudulliseen vähittäiskaupan suuryksikköön. Asiassa on vaihemaakuntakaavan kartan yleispiirteisyyden vuoksi tulkinnanvaraista, sijoittuvatko ainakaan molemmat Tolsanportin asemakaava-alueista taajamatoimintojen kehittämis-vyöhykkeelle, jossa merkitykseltään seudullisen vähittäiskaupan suuryksikön koon alaraja on 10 000 k-m^2, ellei selvitysten perusteella muuta osoiteta. Tolsanportin asemakaavoissa osoitetun myymäläkeskittymän yhteenlaskettu enimmäisrakennusoikeus 19 000 k-m^2 tilaa vaativalle erikoiskaupalle on kuitenkin lähes kaksinkertainen taajamatoimintojen kehittämisvyöhykkeelle osoitetun vähittäiskaupan suuryksikön koon alarajaan nähden.

Hallinto-oikeus katsoo, että Tolsanportin asemakaavojen mahdollistama myymäläkeskittymä on katsottava kaupallisessa selvityksessä todetuista seikoista huolimatta merkitykseltään seudulliseen vähittäiskaupan suuryksikköön vaikutuksiltaan verrattavissa olevaksi vähittäiskaupan alueeksi. Tämän vuoksi vähittäiskaupan suuryksiköiden sijoittamista Tolsanportin asemakaavoissa esitetyllä tavalla on pidettävä maankäyttö- ja rakennuslain 71 c §:n 2 momentissa säädetyn vastaisena.

Inkilänportin kaupan alue, jolle on maakuntakaavassa osoitettu merkitykseltään seudullinen vähittäiskaupan suuryksikkö enimmäis-mitoitukseltaan 75 000 k-m^2 sijaitsee Tolsanportin asemakaava-alueista itään. Vähittäiskaupan suuryksiköiden sijoittamista koskee niiden vaikutusten vuoksi erityinen maakuntatasoinen ohjaustarve, ja maakuntakaavan ohjausvaikutus korostuu erityisesti tilanteessa, jossa yleiskaava katsotaan vanhentuneeksi. Valituksenalaiset asemakaavat, jotka mahdollistavat Inkilänportin lisäksi Tolsanporttiin seudullisen vähittäiskaupan suuryksikön, on hyväksytty poiketen sekä vanhentuneeksi katsotusta yleiskaavasta että maakuntakaavasta.

Edellä todetun perusteella hallinto-oikeus katsoo, ettei vaihemaakuntakaava ole asemakaavaa laadittaessa ollut maankäyttö- ja rakennuslain 32, 39 ja 54 §:ssä edellytetyllä tavalla ohjeena. Tämän vuoksi Kirkkonummen kunnanvaltuuston päätös 2.2.2026 § 5 on lainvastaisena kumottava.

Sovelletut oikeusohjeet

Perusteluissa mainitut ja
Kuntalaki 135 §
Lain 752/2023 voimaantulosäännös

Muutoksenhaku

Maankäyttö- ja rakennuslain 188 §:n 1 momentin mukaan tähän päätökseen saa hakea muutosta valittamalla vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan.

Maankäyttö- ja rakennuslain 191 §:n 4 momentin mukaan muilla kuin kunnalla ei ole oikeutta hakea muutosta hallinto-oikeuden päätökseen, jolla hallinto-oikeus on kumonnut kunnan viranomaisen tekemän kaavan hyväksymistä koskevan päätöksen.

Valitusosoitus on liitteenä (HOL julkipano).

Hallinto-oikeuden kokoonpano

Asian ovat ratkaisseet hallinto-oikeuden jäsenet
Jaana Moilanen, Riikka Valli-Jaakola (t) ja Eetu Karplund.

HELSINGIN HALLINTO-OIKEUS
HELSINGFORS FÖRVALTNINGSDOMSTOL

Esittelijäjäsen Eetu Karplund

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

Jakelu ja oikeudenkäyntimaksu

Päätös	Lupa- ja valvontavirasto Maksutta
Jäljennös	Kirkkonummen kunnanhallitus
	Ympäristöministeriö