

Vantaan kaupungin kaupunkisuunnittelulautakunnalle**OIKAISUVAATIMUS****Päätös johon
haetaan muutosta**

Vantaan kaupungin asemakaavapäällikön poikkeamislupahakemukseemme antama päätös (poikkeamislupa evätty) koskien omistamamme kiinteistöä (kiinteistötunnus: 92-64-71-1) Vantaan Porttipuistossa osoitteessa Salpakuja 2.

Lupatunnus: LP-092-2021-04058
Päätöksen antopäivä: 30.11.2021

Vaadittu muutos

Vaadimme, että edellä todettu asemakaavapäällikön antama päätös kumotaan ja poikkeamislupahakemuksemme hyväksytään.

Muutoksenhakija

Helsingin Osuuskauppa Elanto

Tausta**Kohdekiinteistö, asemakaavatilanne ja tavoiteltu poikkeaminen**

Oikaisuvaatimuksen tekijä omistaa Vantaan Porttipuistossa, osoitteessa Salpakuja 2, kiinteistön 92-64-71-1 sillä sijaitsevine liikerakennuksineen. Liikerakennus on kaksikerroksinen ja kerrosalaltaan 9 993 k-m². Helsingin Osuuskauppa Elannolla ei ole omaa liiketoimintaa kohteessa, vaan olemme vuokranneet liikerakennuksen tiloja kolmansille tahoille. Liikerakennuksessa toimii tällä erää huonekaluliike ja ns. halpatavarakauppa. Noin puolet eli 4 900 m² liiketiloista tyhjentyi joulukuun 2021 alussa. Ko. tiloissa aiemmin toiminut huonekaluliike päätti toimintansa Porttipuiston yksikössään, eikä uutta käyttäjää tiloihin ole tiedossa.

Kohdekiinteistöä 92-64-71-1 koskeva asemakaava on tullut voimaan 26.4.2004 eli lähes 18 vuotta sitten. Asemakaavan mukaan kiinteistö on liikerakennusten korttelialuetta (KT). Asemakaavamääräysten mukaan alueelle saa sijoittaa ns. tilaa vaativan erikoiskaupan tiloja, eikä kiinteistölle saa sijoittaa päivittäistavarakauppaa. Kohteen alkuperäinen pääkäyttäjä oli tavarataloketju Kodin1. Tilapäistä (8 vuoden) poikkeamista koskevalla hakemuksella - jonka epäämistä koskevaan päätökseen haemme nyt oikaisua - haimme oikeutta poiketa em. asemakaavamääräyksestä siten, että ko. liikerakennukseen voitaisiin sijoittaa alle 4 000 m² suuruinen HOK-Elannon päivittäistavarakauppa (S-market). Tavoitteemme mukainen päivittäistavarakauppa sijoittuisi siis olemassa

olevaan, aikanaan kodintavaratalolle toteutettuun rakennukseen, johon muuttuneen markkinatilanteen johdosta kohdistuu hyvin niukasti kysyntää nykyisen asemakaavan mahdollistamissa rajoissa.

Yleiskaava

Vantaan voimassa olevan yleiskaava 2007 mukaan ko. alue on kaupallisten palveluiden aluetta (KM). Yleiskaavan mukaan alueelle saa sijoittaa vähittäiskaupan suuryksiköitä ja mm. paljon tilaa vaativan erikoistavarankaupan kauppiaita, mutta ei päivittäistavarakaupan myymälätiloja sisältäviä vähittäiskaupan suuryksiköitä tai myymäläkeskittymiä.

Vantaan kaupunginvaltuusto on 25.1.2021 hyväksynyt uuden Yleiskaava 2020 (ei lainvoimainen), joka koskee myös Porttipuiston aluetta. Yleiskaava 2020 mukaan alue kuuluu Kestävän kasvun vyöhykkeeseen, joka tukeutuu joukkoliikenteen runkolinjastoon ja jolle maankäytön tehostava rakentaminen ensisijaisesti ohjataan. Yleiskaava 2020 mukaan Porttipuiston pohjoisosassa on asumisen ja kaupallisten palveluiden aluetta (A/KM) ja ko. alueelle saadaan sijoittaa vähittäiskaupan suuryksikköalan alittavaa, paikallisia asukkaita palvelevaa päivittäistavarakauppaa. Edelleen Yleiskaava 2020 määräyksissä on nimenomaisesti kirjattu, että "Porttipuistossa päivittäistavarakauppa tulee sijoittaa A/KM-alueelle" ja todettakoon vielä selvyyden vuoksi, että hakemuksemme kohteena ollut kiinteistö sijoittuu tarkoitettulle A/KM-alueelle.

Yleiskaava 2020 ei ole vielä tullut voimaan sitä koskevien, keskeneneräisten valitusprosessien vuoksi. Valitukset eivät kuitenkaan kohdistu Yleiskaava 2020 osoittamiin Porttipuiston kaupallista rakentamista koskeviin määräyksiin, joten on selvää, että Yleiskaava 2020 tulee Porttipuiston osalta voimaan. Yleiskaavan valitusprosessin vuoksi Porttipuiston alueella ei ole vielä käynnistetty vanhentuneiden asemakaavojen muuttamista, mistä syystä haimme - pian vahvistuvan Yleiskaava 2020 linjauksiin tukeutuen - poikkeamista tavoittelemamme yksinkertaisen ja vaikutuksiltaan vähäisen hankkeen toteuttamiseksi. Hanke käsittäisi vain osittaisen käyttötarkoituksen muutoksen olemassa olevaan liikerakennukseen. Poikkeamishakemuksemme tultua asemakaavapäällikön toimesta hylättyä, haemme ratkaisuun oikaisua jäljempänä kirjatuin perustein.

Perustelut

Maankäyttö- ja rakennuslain poikkeamislupasääntely

Maankäyttö- ja rakennuslain 171 § 1 momentin mukaan "*Kunta voi erityisestä syystä hakemuksesta myöntää poikkeamisen tässä laissa säädetystä tai sen nojalla annetusta rakentamista tai muuta toimenpidettä koskevasta säännöksestä, määräyksestä, kiellosta tai muusta rajoituksesta.*"

Ko. säädös antaa siis kunnalle käsillä olevassa asiassa harkintavaltaa. Kunnan harkintavaltaa rajoitetaan lain 171 § 2 momentin mukaan seuraavasti:

Poikkeamista ei kuitenkaan saa myöntää, jos se:

- 1) aiheuttaa haittaa kaavoitukselle, kaavan toteuttamiselle tai alueiden käytön muulle järjestämiselle;*
- 2) vaikeuttaa luonnonsuojelun tavoitteiden saavuttamista;*
- 3) vaikeuttaa rakennetun ympäristön suojelemista koskevien tavoitteiden saavuttamista; tai*
- 4) johtaa vaikutuksiltaan merkittävään rakentamiseen tai muutoin aiheuttaa merkittäviä haitallisia ympäristö- tai muita vaikutuksia.*

Oikaisuvaatimuksen kohteena olevassa päätöksen perusteluissa ei ole viitattu em. pakottaviin hylkäysperusteisiin, mutta selvyiden vuoksi todettakoon kuitenkin, että:

- 1) Hanke ei aiheuttaisi haittaa kaavoitukselle, kaavan toteutumisella tai alueiden käytön muulle järjestämiselle, vaan se edistäisi alueelle määriteltujen kaavallisten tavoitteiden toteutumista. Sekä voimassa oleva asemakaava, että yleiskaava 2007 osoittaa alueelle mahdollisuuden liikerakentamiseen. Aiemmin todetun sisältöisenä Porttipuiston pikimmiten voimaantuleva Yleiskaava 2020 määrittää Porttipuiston olevan kehittyvää asumisen ja kaupallisten palveluiden aluetta ja edelleen Yleiskaava 2020 osoittaa ko. kiinteistölle (A/KM-alue) mahdollisuuden päivittäistavarakaupan sijoittamiseen. Vaarantamisen sijasta hankkeemme toteutuessaan edistäisi kaavallisten tavoitteiden toteutumista, koska päivittäistavarakaupan saaminen Porttipuiston alueelle parantaisi välittömästi lähialueen asukkaiden palvelutasoa ja jopa kiihdyttäisi tavoiteltua lähialueen asunto- ym. kehittämistä. Kun poikkeamista haetaan kahdeksan vuoden määräaikaisena, ei hanke myöskään estä esim. kiinteistön myöhempää muuttamista tiiviisti rakennetuksi asutokortteliksi tai asumista ja palveluita käsittäväksi hybridikortteliksi. Poikkeamisluvan tarve johtuu käytännössä yksinomaan siitä - likipitään teknisestä seikasta - että alueen asemakaavaa ei ymmärrettävästi vielä ole voitu muuttaa vastaamaan edellä todettuja yleiskaavatason kehitystavoitteita.
- 2) Erityisiä luonnonsuojelullisia arvoja ei ko. entuudestaan rakennetulla kiinteistöllä ole, joten se ei muodosta estettä poikkeamiselle.
- 3) Kiinteistöllä tai sen lähiympäristössä ei myöskään ole rakennetun ympäristön suojelemista koskevia tarpeita tai tavoitteita.
- 4) Hanke ei myöskään aiheuttaisi merkittävää rakentamista tai muutoin aiheuttaisi merkittäviä haitallisia ympäristö- tai muita vaikutuksia. Kuten todettu, mitään uudisrakentamista hanke ei sisältäisi, vaan jo olemassa olevan liikarakennuksen käyttötarkoitus osittain muuttuisi. Rakennuksessa on jo nykyisellään kaikki päivittäistavarakaupan tarvitsemat tavarahuolto- ym. fasilitetit. Ulkoiset muutokset rajoittuisivat käytännössä rakennuksen ulkoisen ilmeen siistimiseen ja rakennuksen sisällä suurin muutos olisi liiketilassa tarjolla olevien myyntiartikkeleiden muutos.

Kokoavasti voidaan siis todeta, että laissa säädettyjä ehdottomia esteitä poikkeamisen myöntämiselle ei ole olemassa ja jo edellä todetut seikat osaltaan puoltavat viranomaiselle annetun harkintavallan käyttöä siten, että hakemukseemme annettaisiin hyväksyvä päätös.

Poikkeamishakemuksemme epäävässä päätöksessä esitetyt perusteet

Poikkeamishakemuksemme johdosta annetussa 30.11.2021 päätöksessä on hylkäämisen ensimmäisenä perusteena todettu, että:

"Kaupungin linjauksena on, että päivittäistavarakaupan myymälää ei voida sijoittaa kiinteistölle, jolla asemakaava ei sitä mahdollista."

Edellä todettu väite on virheellinen. Vantaan kaupunki on varsin tuoreeltaan eli 17.8.2017 antanut poikkeamispäätöksen, jolla on sallittu enintään 2 500 k-m² suuruisen päivittäistavarakaupan sijoittaminen olemassa olevaan liikerakennukseen, vaikka sekä kohdetta koskevassa yleiskaavassa että asemakaavassa on ollut kielto sijoittaa kohteeseen päivittäistavarakauppaa. Myönnetyn poikkeamisen mukaisesti päivittäistavarakauppa onkin ko. kohteeseen toteutettu ja toimii edelleen osoitteessa Antaksentie 4, 01510 Vantaa. Kohde sijaitsee Vantaanportin alueella ja todettakoon, että kiinteistön lähialueella on vain vähän lähiasutusta. Vantaanportin alue koostuu pääosin ns. tilaa vievästä erikoiskaupasta ja työpaikka- ja tuotannollisista alueista. Kyseisestä poikkeamisluvalla mahdollistetusta päivittäistavarakaupasta on jalkaisin ja autolla noin 800 metriä myynniltään Suomen suurimpaan kauppakeskukseen Jumbo-Flamingoon, joten alueella on jo entuudestaan ollut saatavilla myös erinomaiset päivittäistavarakaupan palvelut.

Vantaanportin päivittäistavarakaupan mahdollistaneessa päätöksessä (17.8.2017 § 50; Lupatunnus 51-0055-17-POP) on positiivista poikkeamispäätöstä perusteltu sillä, että sijainti on Vantaan kaupan palveluverkkoselvityksen ja -suunnitelman 2040 mukainen ja edelleen ko. päätöksessä on katsottu sijainnin kytkeytyvän hyvin asuntorakenteeseen. Kyseinen poikkeaminen on hyväksytty virkamiespäätöksellä aluearkkitehdin toimesta. Vantaanportin hakemuksen osalta harkintavaltaa on katsottu voitavan käyttää ja poikkeaminen on myönnetty, arviomme mukaan varsin köykeäisin selvityksin ja perustein. Katsomme, että Porttipuiston kiinteistömme osalta on merkittävästi vahvempia perusteita myönteisen poikkeamispäätöksen tekemiseen huomioiden sekä nykyinen kaavatilanne ja tulevat kehitystavoitteet sekä olennaiset puutteet vaikutusalueen nykyisissä lähipalveluissa.

Lisäksi poikkeamishakemuksemme hylkäävässä päätöksessä on viitattu Yleiskaava 2020 määräyksiin todeten, että Kestävän kasvun vyöhykettä koskevan määräyksen mukaisesti kaupan rakentuminen tulee kytkeä raitiotien toteutukseen sekä asuinrakentamiseen alueella. Päätöksessä esitetty kirjaimellinen tulkinta määräyksestä on täysin kestämaton. Yleiskaava 2020 kaavakartasta ilmenevin tavoin Kestävän kasvun vyöhykkeeksi on osoitettu kokonaisuudessaan suunnitellun raitiontien vierustat koko sen matkalta alkaen Itä-Vantaalta Helsingin rajalta ja kulkien mm. Hakunilan, Tikkurilan ja Aviapoliksen kautta edelleen Lentoasemalle. On jo pelkästään Vantaan kaupungin kehittymisen kannalta

täysin mahdoton ja vieras ajatus, että koko tuon laajan Kestävän kasvun vyöhykkeen kaupallisten palveluiden toteuttaminen olisi kiellettyä ennen raitiotien rakentamista. Tämä tulkinta asettaisi mm. Hakunilan, Tikkurilan ja Aviapoliksen 'kehittämiskieltoalueiksi' tavoitellun kestävän kehittämisen sijasta.

Vielä päätöksessä on perusteltu hakemuksen hylkäämistä sillä, että Yleiskaava 2020 voimaan tulon myötä A/KM-alueelle saa sijoittaa vain "vähittäiskaupan suuryksikkörajan alittavaa paikallisia asukkaita palvelevaa päivittäistavarakauppaa". Päätöksessä korostettua 'paikallisuutta' on arvioitu todeten, että asiakaspohja jää vielä pieneksi, kun 800 metrin vaikutusalueeksi nimetyllä alueella on nykyisin 1400 asukasta. Päätöksessä vaikutusalueen määrittelyn perusteeksi asetettua 800 metrin etäisyyttä emme pidä millään muotoa perusteltuna. Päätöksessä 'paikallisuuden' kriteeriksi asetettu 800 metrin matka ei perustu mihinkään sääntelyyn, eikä myöskään vastaa päivittäistavarakauppaverkostolle asetettuja todellisia odotuksia. Päätöksessä annetaan ymmärtää, että yli 800 metrin päässä sijaitseva asiakaspotentiaali ei ole enää paikallista, mikä on täysin perusteleminen ja todellisuudelle vieras näkemys. Voimassa olevassa Uudenmaan maakuntaa koskevassa maakuntakaavassa todetaan koko pääkaupunkiseudun osalta vaikutuksiltaan seudullisia vähittäiskaupan suuryksiköitä olevan päivittäistavarakaupan yksiköt, joiden pinta-ala on vähintään 5 000 k-m². Eli alle 5 000 k-m² laajuiset päivittäistavarakaupan yksiköt ovat vaikutuksiltaan paikallista.

Edellä todetun mukaisesti katsomme, että poikkeamishakemuksen hylkäävän päätöksen perusteina esitetyt seikat ovat virheellisiä tai asiaan vaikuttamattomia, eivätkä ne missään nimessä ole sellaisia, jotka muodostaisivat esteen poikkeamishakemuksen hyväksymiselle.

Erityisistä syistä

Edellä jo todettujen seikkojen ohella haluamme vielä tuoda esille niitä erityisiä syitä, jotka käsityksemme mukaan puoltavat poikkeamishakemuksemme hyväksymistä.

Kuten jo edellä todettiin hanke sijoittuisi olemassa olevaan liikerakennukseen, eikä se aikaansaisi uudisrakentamista ja sen vuoksi hankkeella olisi uudisrakentamiseen nähden huomattavasti pienempi haitallinen ilmastovaikutus. Toteutuessaan mm. kaupan kylmälaitos rakennettaisiin viimeisimmällä ympäristöystävällisellä tekniikalla ja kohteen kuluttama sähkö olisi HOK-Elannon linjauksen mukaisesti tuotettu 100 % tuulivoimalla. Uuden kauppayksikön avaaminen olisi yksi askel kohti hiilinegatiivista toimintaa, joka on koko S-ryhmän tavoitteena jo vuonna 2025. Nykyisellään ko. rakennuksen käyttö ja kiinnostavuus on vajaan ja heikkoa, johtuen olennaisesti ns. tiva- ja tavaratalokaupan haasteista. Nykyisen rakennuksen osittainen muuttaminen päivittäistavarakaupaksi parantaisi olemassa olevan rakennuksen elinkaarta liikepaikkana, jolloin rakennuksen käyttö ja jo tehdyt investoinnit muodostuisivat elinkaarikustannuksiltaan kestävämmiksi.

Päivittäistavarakaupan toteuttaminen esitettyyn paikkaan tukisi myös Porttipuiston alueen kehittymistä sekä työpaikkojen tarjontaa. Kun alue kuuluu Yleiskaava 2020 Kestävän kasvun vyöhykkeeseen ja osana

tavoitteita on asumisen kehittäminen, tukisi paraneva päivittäistavara-kaupan tarjonta myös asuntokehityshankkeiden kiinnostavuutta ja nopeuttaisi niiden toteutumista. Nähdäksemme kaupan palveluiden parantaminen voisi siis olla myös sysäyksenä alueen muulle kehittymiselle.

Ko. liikerakennus on asiakasliikenteen kannalta sijainniltaan hyvä ja kestävä. Liikepaikan välittömässä läheisyydessä on asutusta jo nykyisellään ja lähialueella on merkittävästi asutusta vailla riittäviä päivittäistavarakaupan palveluita. Merkittävä osa päivittäisestä asioinnista tehdään joka tapauksessa lähialueelta yksityisautoilla ja työmatkaliikenteen ja muun asiointiliikenteen virrat huomioiden, on järkevää, että tuon luontaisen liikkumisen osaksi voidaan tarjota myös mahdollisuus päivittäistostosten tekemiseen. Tavoitellun suuruinen päivittäistavarakauppa (S-market) ei muodostu seudulliseksi ja ns. destinaatio-kohteeksi, jonne tullaan matkojen takaa sen itsensä vuoksi, vaan kaupan asiakaskunta muodostuu ensisijaisesti lähialueiden asukkaista sekä osin alueella jo entuudestaan olevasta merkittävästä ohikulkuliikenteestä.

Poikkeamishakemuksemme taustaselvitykseksi teetimme Kaupallisten vaikutusten arvioinnin (Sitowise 10.6.2021; toimitettu aiemmin poikkeamishakemuksen liitteenä). Sitowisen työssään ensisijaiseksi vaikutusalueeksi määrittämällä alueella, joka käsittää Kuninkaalan ja Hakunilan pienalueet sekä Heikinlaakson ja Puistolan pienalueet Helsingin puolella, on vain pienten lähikauppojen vähäinen verkosto. Toissijaisella vaikutusalueella, joka käsittää mm. Vaaralan, Hakunilan ja Kuninkaanmäen alueet, on myös suurempia supermarket-kokoluokan lähikauppoja (S-market, K-supermarket ja Lidl) Hakunilassa ja Jakomäessä. Vantaan kaupan palveluverkkoselvityksen ja -suunnitelman 2040 mukaan päivittäistavarakaupan tarpeet kasvavat tarkasteluvuosina 2015-2040 kautta linjan. Selvityksen mukaan päivittäistavarakaupan tilan lisätarve Vantaalla vuosina 2015-2025 on 27 900 k-m² ja vuosina 2025-2040 jo 67 400 k-m². Tavoittelemamme kaupan vaikutusalueella on kuluvalle tarkastelujaksolla saatu käyttöön vain vähäinen määrä päivittäistavara-kaupan lisäalaa.

Sitowisen selvityksestä ilmenevin tavoin ensisijaisen ja toissijaisen alueen kaupan tarjonta ei vastaa alueiden kysyntää ja alueilta on merkittävää ulosvirtausta alueen ulkopuolelle. Mm. Hakunilan alueelta tehdään merkittävässä määrin päivittäistavarakaupan ostosmatkoja mm. Vantaan Tikkurilaan ja Jumbo-Flamingon kauppakeskukseen sekä etelään Helsingin suuntaan. Porttipuistoon sijoittuva uusi päivittäistavarakauppa patoaisi osaltaan vaikutusalueensa ulosvirtausta ja vähentäisi merkittävästi kulkemista etäämmällä oleviin päivittäistavarakauppoihin. Hakunilan alueen päivittäistavarakaupan ulosvirtaus on niin merkittävää, että Porttipuistoon toteutettava päivittäistavarakauppa ei vaaranna Hakunilan keskuksen kehittymistä. HOK-Elanto tulisi olemaan jatkossakin halukas lisäämään päivittäistavarakaupan tarjontaansa Hakunilassa riippumatta Porttipuiston hankkeesta. Ko. Porttipuiston sijainti olisi tavoitettavissa kestävästi myös julkisilla kulkuneuvoilla: nykyisellään bussiyhteyksin ja tulevaisuudessa mahdollisesti myös Vantaan alueita yhteen nitovalla raitiotiellä, joka toisi ratikkapysäkkiparin kohteen läheisyyteen. Vuonna 2022 on myös valmistumassa Tikkurilan ja Hakunilan välinen pyöräilyn laatureitti, joka kulkee kohdekiinteistön ohitse Kyytitien varrella, mikä osaltaan parantaa edellytyksiä kestävään liikkumiseen ja asiointiin alueella.

Yhteenveto

Yhteenvetona toteamme, että hakemamme poikkeamisen myöntämiselle ei ole olemassa Maankäyttö- ja rakennuslain 171 §:ssä todettuja esteitä. Edelleen toteamme, että oikaisuvaatimuksen kohteena olevassa päätöksessä hakemuksemme epäämiseksi esitetyt perustelut ovat osin virheellisiä tai asiaan vaikuttamattomia taikka päätöksessä esiin nostettujen seikkojen osalta olisi harkintavallan puitteissa, järkevin perustein voitu päätyä myös hakemuksen hyväksymiseen.

Erityisiä perusteita poikkeamishakemuksemme hyväksymiselle on mm. olemassa olevan liikerakennuksen kestävä käyttö ja kaupallisen elinkaaren jatkaminen sallimalla muuttaa osa liikerakennuksesta päivittäistavarakaupaksi. Edelleen kaavatilanne käsityksemme mukaan enemminkin puoltaa, kuin estää, hankkeen toteuttamista. Vantaan yleiskaava 2020, joka tulee voimaan pikimmiten ja jonka sisältö Porttipuiston osalta on jo varmistunut, ohjaa päivittäistavarakaupan sijoittamista Porttipuistoon. Kyseinen kiinteistö on päivittäistavarakaupan sijoittumiseen osoitettavaa A/KM-aluetta. Päivittäistavarakauppa ei myöskään estäisi kaavallisten tavoitteiden myöhempää toteuttamista, vaan sen sijaan nopeuttaisi ja edesauttaisi Kestävän kasvun alueen tavoiteltua kehitystä. Haettu määräaikainen kahdeksan vuoden poikkeama mahdollistaisi myös ko. kiinteistön muuntamisen myöhemmin tiiviiksi asutuspainotteiseksi kortteliksi, jos se tulevan aluekehityksen toteutuksessa olisi perusteltua.

Oikaisuvaatimuksessa esitetyin perustein toivomme myönteistä päätöstä poikkeamishakemukseemme.

Helsinki 10.12.2021

Kunnioittavasti

HELSINGIN OSUUSKAUPPA ELANTO