

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutoksia maankäyttö- ja rakennuslain vähittäiskauppaa koskeviin säännöksiin. Muutosten tavoitteena on selkeyttää vähittäiskaupan ohjauksen periaatteita laissa ja saattaa ohjausjärjestelmä vastaamaan muuttuneita ja muuttuvia olosuhteita. Muutosehdotusten taustalla ovat yhtäältä kaupan toiminnan muutokset ja muu yhteiskunnallinen kehitys, muun muassa väestön ikääntyminen, toisaalta ilmastotavoitteet ja yhdyskuntarakenteen ohjaamisen merkitys ilmastotavoitteiden toteutumisen kannalta.

Vähittäiskauppaa koskevat säännökset ehdotetaan koottavaksi laissa erilliseen lukuun.

Laissa säädettäisiin maakunta- ja yleiskaavoille erityiset vähittäiskaupan suuryksiköitä koskevat sisältövaatimukset. Maakuntakaavoissa olisi esitettävä kaupan enimmäismitoitus ja merkitykseltään seudullisen vähittäiskaupan suuryksikön mitoituksen alaraja. Vähittäiskaupan suuryksikön määritelmää ehdotetaan muutettavaksi siten, että siihen sisältyisi myös paljon tilaa vaativan erikoistavarankauppa.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian, kuitenkin viimeistään 1 päivänä huhtikuuta 2011.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
SISÄLLYS.....	2
YLEISPERUSTELUT	3
1 JOHDANTO	3
2 NYKYTILA	3
2.1 Lainsäädäntö ja käytäntö.....	3
2.2 Kansainvälinen kehitys ja ulkomaiden lainsäädäntö.....	5
2.3 Nykytilan arviointi	8
3 ESITYKSEN TAVOITTEET JA KESKEISET EHDOTUKSET	11
3.1 Tavoitteet ja niiden toteuttamisvaihtoehdot	11
3.2 Keskeiset ehdotukset.....	12
4 ESITYKSEN VAIKUTUKSET	13
4.1 Taloudelliset vaikutukset	13
4.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan.....	14
4.3 Ympäristövaikutukset	14
4.4 Muut yhteiskunnalliset vaikutukset.....	14
5 ASIAN VALMISTELU	15
YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT	15
1 LAKIEHDOTUKSEN PERUSTELUT	15
Luku 9 a Vähittäiskauppaa koskevat erityiset säännökset.....	15
2 VOIMAANTULO JA SIIRTYMÄSÄÄNNÖKSET	18
3 SUHDE PERUSTUSLAKIIN JA SÄÄTÄMISJÄRJESTYS	18
LAKIEHDOTUS	19
Laki maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta	19
LIITE	21
RINNAKKAISTEKSTI.....	21
Laki maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta	21

YLEISPERUSTELUT

1 Johdanto

Suurten vähittäiskaupan myymälöiden sijainnin ohjauksen kehittäminen oli yksi maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) keskeisistä tavoitteista. Useilla kaupunkiseuduilla oli rakennettu suuria hypermarketteja ja kauppakeskuksia sisääntulo- ja kehäteiden varsille. Kehitys oli monin paikoin johtanut kaupunkikeskustojen taantumiseen ja asuinalueiden palvelutarjonnan heikkenemiseen. Kehityssuunnan arvioitiin jatkuessaan vaikeuttavan erityisesti vanhusten ja autottomien talouksien asiointia sekä lisäävän kansalaisten eriarvoisuutta.

Kuntien ja maakuntien liittojen mahdollisuudet ohjata kaavoituksella suurten kaupan yksiköiden sijaintia olivat osoittautuneet puutteellisiksi. Tilanteen korjaamiseksi lakiin otettiin erityiset vähittäiskaupan suuryksiköitä koskevat säännökset.

Vähittäiskaupan suuryksiköitä koskevia säännöksiä alettiin soveltaa 1.3.1999 lukien. Kokonaisuudessaan maankäyttö- ja rakennuslaki tuli voimaan 1.1.2000.

Vähittäiskaupan suuryksiköitä koskevia säännöksiä tarkistettiin maankäyttö- ja rakennuslain muutoksen (476/2004) yhteydessä vuonna 2004. Erityinen sijainnin ohjaus laajennettiin koskemaan myös sellaisia vähittäiskaupan myymäläkeskittymiä, jotka ovat vaikutuksiltaan vähittäiskaupan suuryksiköön verrattavia. Samassa yhteydessä selkeytettiin sitä, että suuryksiköitä koskevia säännöksiä sovelletaan myös suuryksiköiden laajentamiseen sekä myymälän laajentamiseen suuryksiköksi. Muutos tuli voimaan 1.9.2004.

Vähittäiskaupan suuryksiköiden sijainnin ohjauksen toimivuuden ja ajanmukaisuuden kokonaisvaltainen arviointi tuli ajankohtaiseksi kaupan toimintaympäristössä 2000-luvun aikana tapahtuneiden muutosten johdosta. Ympäristöministeriö asetti lokakuussa 2008 työryhmän arvioimaan vähittäiskaupan suuryksiköiden sijainnin ohjauksen toimivuutta ja ajanmukaisuutta. Varatuomari Matti Auran johdolla toiminut Kaupan sijainnin ohjauksen arviointityöryhmä paneutui erityi-

sesti suurten, vaikutuksiltaan seudullisten suuryksiköiden ohjauksen ongelmiin. Työryhmä päätyi arviossaan siihen, ettei nykyinen ohjausjärjestelmä vastaa kaupan ohjauksen kohdistuviin vaatimuksiin. Työryhmän ehdotukset kaupan ohjauksen tehostamiseksi ovat hallituksen esityksen taustalla.

Ehdotetut muutokset tähtäävät erityisesti yhdyskuntiin ja liikenteeseen voimakkaimmin vaikuttavien suurten seudullisten kaupan yksiköiden ohjauksen tehostamiseen. Muutokset koskevat maakuntakaavoituksen aseman vahvistamista kaupan ohjauksessa sekä ohjauksen laajentamista kaikkeen vähittäiskauppaan.

2 Nykytila

2.1 Lainsäädäntö ja käytäntö

Maankäyttö- ja rakennuslakiin sisältyy erityiset vähittäiskaupan suuryksiköitä koskevat säännökset. Niistä tärkeimmät ovat vähittäiskaupan suuryksikön määritelmää koskeva säännös (114 §) ja asemakaavan oikeusvaikutuksia koskevat säännökset (58 §:n 3 ja 4 momentti) sekä säännös siitä, että käyttötarkoituksen muutos vähittäiskaupan suuryksiköksi edellyttää rakennuslupaa (125 §:n 4 momentti).

Kaavoitusta ohjaavat lain 5 §:n mukaiset alueiden käytön suunnittelun yleiset tavoitteet ja kaavojen sisältövaatimukset (28 §, 39 § ja 54 §). Kaupan palveluverkon suunnittelun ja vähittäiskaupan suuryksiköiden ohjauksen kannalta keskeisiä ovat alue- ja yhdyskuntarakennetta, liikennettä, palvelujen saatavuutta sekä elinkeinoelämän toimintaedellytyksiä koskevat kaavojen sisältövaatimukset. Valtakunnallisiin alueidenkäyttötavoitteisiin (22 §, 23 § ja 24 §) sisältyy yhdyskuntarakenteen kehittämistä ja vähittäiskaupan suuryksiköiden sijaintia koskevia tavoitteita.

Vähittäiskaupan suuryksikkö

Voimassa olevan lain 114 §:n mukaan vähittäiskaupan suuryksiköllä tarkoitetaan yli 2 000 kerrosneliömetrin suuruista vähittäis-

kaupan myymälää kuitenkin sillä rajoituksella, ettei sellaiseksi lueta paljon tilaa vaativan erikoistavaran kauppaa.

Paljon tilaa vaativan erikoistavaran kauppa ei ole määritelty laissa. Hallituksen esityksen (HE 101/1998 vp) yksityiskohtaisten perustelujen mukaan paljon tilaa vaativan erikoistavaran kaupalla tarkoitetaan kauppaa, jolle on ominaista suuret, paljon tilaa vaativat tuotteet kuten autot, huonekalut ja rakennustarvikkeet ja joka edellyttää sijaintia hyvien liikenneyhteyksien varrella. Ympäristöministeriö on vuonna 2000 antanut suosituksen paljon tilaa vaativan erikoistavarakaupan tulkinnasta.

Vähittäiskaupan suuryksikköä koskeva suunnitteluvaihe

Maankäyttö- ja rakennuslaki antaa keskustala-alueille etusijan vähittäiskaupan suuryksikön sijaintipaikkana. Asemakaavan oikeusvaikutuksia koskevan 58 §:n 3 momentin mukaan vähittäiskaupan suuryksikköä ei saa sijoittaa maakunta- tai yleiskaavassa tarkoitettua keskustatoimintojen alueen ulkopuolelle, ellei alue ole asemakaavassa erityisesti osoitettu tätä tarkoitusta varten. 114 §:ssä tarkoitettulle vähittäiskaupan suuryksikölle voidaan siten myöntää rakennuslupa vain, jos alue on asemakaavassa osoitettu erityisesti tätä tarkoitusta varten. 125 §:n 4 momentin mukaan myös rakennuksen tai sen osan käyttötarkoituksen muuttaminen suuryksiköksi edellyttää, että alue on asemakaavassa osoitettu tätä tarkoitusta varten.

Asemakaavan oikeusvaikutusta koskevaa 58 §:n 3 momenttia sovelletaan myös vähittäiskaupan suuryksikön merkittävään laajentamiseen ja myymälän laajentamiseen suuryksiköksi sekä 58 §:n 4 momentin mukaan sellaisen myymäläkeskittymän rakentamiseen, joka on vaikutuksiltaan vähittäiskaupan suuryksikköön verrattavissa. Säännöksellä haluttiin helpottaa olemassa olevien myymälöiden uudistamista ja rajata soveltamisalan ulkopuolelle sellaiset laajennukset, jotka eivät ole merkittäviä ja joilla ei ole ohjauksen kannalta merkitystä. Ympäristövaliokunnan mietinnön (YmVM 7/2004 vp) mukaan merkittävän laajennuksen ohjeellisena rajana tu-

lee pitää yleensä yli 1 500 kerrosneliömetrin tai yli 25 prosentin laajennusta.

Hallituksen esityksen perusteluissa (HE 164/2003 vp) katsotaan, ettei voida esittää selvää pinta-alarajaa, jonka ylittäviin myymäläkeskittymiin säännös on tarkoitettu sovellettavaksi. Perustelujen mukaan kuitenkin yleensä yli 10 000 kerrosneliömetrin myymäläkeskittymillä katsotaan olevan varsin merkittäviä vaikutuksia. Paljon tilaa vaativan erikoistavaran myymälöitä ei oteta huomioon vaikutuksia arvioitaessa.

Kaavojen sisältövaatimukset ja valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet

Kaavoitusta ohjaavat maankäyttö- ja rakennuslain 5 §:n mukaiset alueiden käytön suunnittelun tavoitteet. Niiden mukaan on alueiden käytön suunnittelun tavoitteena muun muassa edistää eri väestöryhmien, kuten lasten, vanhusten ja vammaisten tarpeet tyydyttävän elin- ja toimintaympäristön luomista, palvelujen saatavuutta, liikenteen tarkoituksenmukaista järjestämistä sekä elinkeinoelämän toimintaedellytyksiä.

Kaupan palveluverkon suunnittelun ja vähittäiskaupan suuryksiköiden ohjauksen kannalta keskeisiä ovat maankäyttö- ja rakennuslain 28 §:n mukaiset maakuntakaavan sisältövaatimukset, jotka koskevat maakunnan tarkoituksenmukaista alue- ja yhdyskuntarakennetta ja ympäristön ja talouden kannalta kestäviä liikennejärjestelyjä sekä 39 §:n mukaiset yleiskaavan sisältövaatimukset, jotka koskevat yhdyskuntarakenteen toimivuutta, palvelujen saatavuutta, liikennettä ja eri väestöryhmien huomioon ottamista. Maakuntakaavaa ja yleiskaavaa laadittaessa on otettava huomioon myös elinkeinoelämän toimintaedellytyksiä koskeva sisältövaatimus. Asemakaavan sisältövaatimusten mukaan asemakaavalla tulee luoda edellytykset palvelujen alueelliselle saatavuudelle 54 §:n 2 momentin mukaisesti. Hallituksen esityksen (HE 101/1998 vp) yksityiskohtaisten perustelujen mukaan palveluiden saatavuuteen on kiinnitettävä huomiota myös asemakaava-alueen ulkopuolella.

Kaupan ohjauksen kannalta keskeisiä valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita ovat yhdyskuntarakenteen kehittämistä, vähittäis-

kaupan suuryksiköiden sijaintia ja elinkeinoelämän toimintaedellytyksiä koskevat tavoitteet. Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden mukaan uusia huomattavia asuin-, työpaikka- tai palveluiden alueita ei tule sijoittaa irralleen olemassa olevasta yhdyskuntarakenteesta. Vähittäiskaupan suuryksiköt sijoitetaan tukemaan yhdyskuntarakennetta. Näistä tavoitteista voidaan poiketa, jos tarve ja vaikutus selvityksiin perustuen pystytään osoittamaan, että alueen käyttöönotto on kestävän kehityksen mukaista. Elinkeinoelämän toimintaedellytyksiä tulee edistää tarjoamalla elinkeinotoiminnalle riittävästi sijoittumismahdollisuuksia. Samalla on kuitenkin kiinnitettävä huomiota toimintojen sijaintiin. Tavoitteiden mukaan runsaasti henkilöliikennettä aiheuttavat elinkeinoelämän toiminnot suunnataan olemassa olevan yhdyskuntarakenteen sisään tai muutoin hyvien joukkoliikenneyhteyksien äärelle.

Eri kaavamuodot kaupan ohjauksessa

Kaupan palveluverkon suunnittelussa ja vähittäiskaupan suuryksiköiden sijainnin ohjauksessa eri kaavamuodoilla on omat tehtävänsä. Maakuntakaava ohjaa merkitykseltään maakunnallisten ja seudullisten vähittäiskaupan suuryksiköiden sijaintia. Kuntien yleis- ja asemakaavat ohjaavat muiden suuryksiköiden sijaintia. Vähittäiskaupan suuryksiköiden sijainnin ohjauksessa keskeiset keskustatoimintojen alueet osoitetaan maakunta- ja yleiskaavassa.

Kunnilla on mahdollisuus laatia maankäyttö- ja rakennuslain 46 §:n mukaan myös yhteinen yleiskaava maankäytön yleispiirteiseksi ohjaamiseksi ja toimintojen yhteensovittamiseksi. Maankäyttö- ja rakennuslakia laadittaessa katsottiin yhteisen yleiskaavan soveltuvan kuntien yhteistyön välineeksi erityisesti kaupan sijainnin ohjauksessa kaupunkiseuduilla (HE 101/1998 vp).

Maakuntakaava on ohjeena yleis- ja asemakaavoja laadittaessa, joten merkitykseltään seudullinen vähittäiskaupan suuryksikkö voidaan yleis- tai asemakaavassa osoittaa maakuntakaavan keskustatoimintojen alueiden ulkopuolelle vain, jos sitä koskeva varaus sisältyy maakuntakaavaan.

Asemakaavassa voidaan lain 57 §:n 1 momentin mukaan antaa kaupan laatua ja kokoa koskevia kaavamääräyksiä, jos se kaupan palvelujen saatavuuden kannalta on tarpeen.

2.2 Kansainvälinen kehitys ja ulkomaiden lainsäädäntö

Yleistä

Kaupan ohjausta ryhdyttiin kehittämään Alankomaissa, Saksassa ja Iso-Britanniassa jo 1960- ja 70-luvuilla, Tanskassa ja Norjassa Suomen tavoin vasta 1990-luvun lopulla. Ruotsi on kohdemaista ainoa, jossa ei ole toteutettu erityistä kaupan ohjausta.

Euroopan unionilla ei ole maankäytön suunnittelua koskevaa lainsäädäntöä, vaan jäsenmaiden suunnittelujärjestelmät perustuvat kansalliseen lainsäädäntöön. Suunnittelujärjestelmien eroista johtuen myös kaupan ohjauksessa on huomattavia maakohtaisia eroja.

Ruotsi

Ruotsissa ei ole otettu käyttöön erityistä kaupan ohjausta. Kaupan sijoittumista ja palvelurakenteen kehitystä ohjataan kaavoituksella kuten muutakin maankäyttöä. Ruotsissa seutukaavoitus on vapaaehtoista ja suurten keskustojen ulkopuolisten kaupan hankkeiden ohjauksessa painotetaan kuntien yhteistyötä maankäytön yhteensovittamisessa.

Ruotsin kaavoitus- ja rakennuslakia uudistettaessa vuosina 2005—2007 arvioitiin, että lainsäädäntö tarjoaa riittävät välineet ohjata taajamien ulkopuolisten kaupan suuryksiköiden sijaintia ja kehitystä. Ongelmien katsottiin liittyvän ensisijaisesti lainsäädännön soveltamiseen. Puutteita nähtiin erityisesti yleiskaavoituksessa, kuntien maankäytön yhteensovittamisessa, vaikutusten arvioinnin laajuudessa, asemakaavoituksen käytössä sekä kilpailunäkökohtien huomioon ottamisessa. Lain tarkistuksessa kuntia velvoitettiin muun muassa parempaan keskinäiseen yhteistyöhön maankäytön yhteensovittamiseksi.

Norja

Norjassa kaupan ohjaus käynnistyi vuonna 1999, jolloin kauppakeskusten rakentaminen keskustojen ulkopuolelle kiellettiin väliaikaisesti. Kielto koski yli 3 000 kerrosneliömetrin suuruisien kauppakeskusten rakentamista sekä kauppakeskusten laajentamista yli 3 000 kerrosneliömetrin suuruisiksi. Kielto ei koskenut paljon tilaa vaativan erikoistavaran kauppaa. Kielto kesti vuoteen 2004, jolloin kaikkiin seutukuntiin oli laadittu vähittäiskauppaa ohjaavat lainvoimaiset seutukaavat.

Ohjauksen toimivuutta arvioitiin 2000-luvun puolivälissä. Yleisarvio oli, että kauppakeskusten perustamiskielto oli vaikuttanut tavoitellulla tavalla. Suuria kauppakeskuksia ei kiellon aikana juuri ollut rakennettu keskustojen ulkopuolelle ja investoinnit olivat suuntautuneet olemassa oleviin keskustoihin. Seutuhallinnon ohjaus kuntien päätöksentekoon oli kuitenkin jäänyt tavoiteltua heikommmaksi.

Kaupan ohjausta tiukennettiin vuonna 2008 valtakunnallisella määräyksellä, jolla vahvistettiin seutukaavojen oikeudellista asemaa. Määräyksen mukaan yli 3 000 kerrosneliömetrin kauppakeskus voidaan perustaa tai laajentaa vain, jos se on voimassa olevan seutukaavan mukainen. Alueilla, joilla ei ole tällaista seutukaavaa, yli 3 000 kerrosneliömetrin suuruisen kauppakeskusta voidaan sijoittaa vain keskustaan. Keskusta-alueet rajataan seutukaavoissa valtakunnallisesti yhdenmukaisin perustein.

Paljon tilaa vaativan erikoistavaran kauppa on Norjassa määritelty valtakunnallisella määräyksellä. Määrittely on Suomessa käytettyä ympäristöministeriön suositusta tiukempi. Paljon tilaa vaativaan erikoistavaran kauppaan ei Norjassa lueta huonekalukauppaa, kodinkonekauppaa eikä sisustustarvikkeiden kauppaa.

Tanska

Tanskassa kauppaa koskevat säännökset otettiin kaavoituslainsäädäntöön vuonna 1997. Ohjauksen toimivuuden arviointi johti vuonna 2007 lainsäädännön tarkistukseen ja ohjauksen tiukentamiseen. Kaupan ohjaus on Tanskassa muihin Pohjoismaihin verrattuna

tiukkaa. Vähittäiskaupan myymälöitä voidaan pääsääntöisesti sijoittaa vain keskustoihin, aluekeskuksiin ja paikalliskeskuksiin. Keskustojen ulkopuolelle voidaan sijoittaa enintään 1 000 kerrosneliömetrin suuruisia pienmyymälöitä ja paljon tilaa vaativan erikoistavaran kauppaa. Uusia keskustojen ulkopuolisia kaupan alueita voidaan toteuttaa vain Kööpenhaminan seudulle ja Århusiin.

Kaupan ohjauksen lähtökohtana on hierarkkinen keskusrakenne. Kunta määrittelee kaupunkikeskustan sekä yli 40 000 asukkaan kaupunkien aluekeskusten suurimman sallitun yhteenlasketun myymäläkerrosalan. Laissa määritellään suurin sallittu myymäläkerrosala yli 20 000 asukkaan kaupunkien aluekeskuksissa, joissa se on 5 000 kerrosneliömetriä ja paikalliskeskuksissa, joissa se on 2 000 kerrosneliömetriä. Keskusta-alueet rajataan Tanskassa ympäristöministeriön määrittelemän valtakunnallisesti yhdenmukaisin perustein.

Laissa on määritelty myymälöille ehdoton kokoraja. Päivittäistavaramyymälä saa olla kooltaan enintään 3 500 kerrosneliömetrin suuruisen ja erikoistavaramyymälä enintään 2 000 kerrosneliömetrin suuruisen. Erikoistavaramyymälän enimmäiskoko voidaan kuitenkin ylittää yli 40 000 asukkaan kaupungeissa. Kunta määrittelee paljon tilaa vaativan erikoistavarakauppan myymälöiden suurimman sallitun enimmäiskoon,

Paljon tilaa vaativa erikoistavaran kaupan toimialat on määritelty laissa. Määrittely on Suomessa käytettyä ympäristöministeriön suositusta tiukempi ja sitä edelleen tiukennettiin vuoden 2007 uudistuksen yhteydessä. Kodinkoneita, sisustarvikkeita ja keittiökaluksia ei lueta paljon tilaa vaativan erikoistavaran kauppaan. Tiukennetun määritelmän mukaan tilaa vaativan erikoistavarakauppan myymälöissä saadaan myydä yksinomaan edellä mainittuja laissa määriteltyjä tuotteita.

Alankomaat

Alankomaissa valtio linjaa kansallisilla suunnittelustrategioilla yhdyskuntasuunnittelun tavoitteita ja periaatteita, joita provinssit ja kunnat toteuttavat. Kansallisissa strategioissa on määritelty myös vähittäiskaupan ohjauksen periaatteet. Tavoitteena on ollut oh-

jata kaupan sijoittumista siten, että se tukee kaupunkikeskustoista sekä alue- ja paikalliskeskuksista muodostuvan hierarkkisen keskusverkon kehittämistä. Poikkeuksena ovat olleet paljon tilaa vaativan erikoistavarakauppan ja vaarallisten aineiden kaupan toimipaikat. Ne ovat voineet tietyin edellytyksin sijoittua myös kaupunkien reuna-alueille.

Tiukkaa valtion ohjausta on vähin erin lievennetty. 1990-luvulla tuli mahdolliseksi toteuttaa tietyin ehdoin suurimittakaavaisia vähittäiskaupan alueita (myymäläkokoa yli 1 500 kerrosneliometriä) keskustojen ulkopuolella. Kunnat saivat myös oikeuden päättää liikennemyymälöiden rakentamisesta.

2000-luvun puolivälissä hyväksytyssä kansallisessa suunnittelustrategiassa kaupan ohjausta linjattiin uudelleen. Päätösvaltaa siirrettiin paikalliselle tasolle provinssiin ja kuntiin. Kaupan ohjauksen perustavoitteet, keskustojen tukeminen ja keskusverkon tasapainoinen kehittäminen, säilytettiin uudessa strategiassa ennallaan. Provinssien ja suurimpien kaupunkiseutujen tehtäväksi tuli konkretisoida hallituksen määrittelemän sijaintipolitiikan päälinjat.

Tärkeimpänä synnä politiikan muutokseen oli, että tiukan ohjauksen katsottiin estäneen korkeatasoisten seudullisten kauppakeskusten kehittämisen. Kaupan sijainnin ohjaus oli toiminut toivotulla tavalla. Kauppa oli sijoittunut keskustoihin eikä yhdyskuntarakenteen ulkopuolisia kaupan keskittymiä juuri ollut syntynyt.

Saksa

Saksassa kaupan ohjaus alkoi jo 1960-luvun alussa. Sen jälkeen ohjausta on tarkistettu useita kertoja, viimeksi vuonna 2004. Liittovaltion kansallinen lainsäädäntö on osavaltioiden lainsäädännön pohjana. Kaupan ohjaus perustuu myymäläkokoon kytkettyihin sijaintivaatimuksiin. Esimerkiksi kauppakeskukset ja muut suuret, yli 1 200 kerrosneliömetrin myymälät tulee sijoittaa vain keskustoihin tai kaavoissa osoitetuille erityisille kaupan alueille.

Kaupan ohjaus on ollut tiukkaa. Suuria keskustojen ulkopuolisia hankkeita on hyväksytty vain vähän. Pienet ruokakaupat ovat säilyttäneet asemansa, eivätkä hypermarketit

ole yhtä määräävä tekijä kuin muualla Euroopassa.

Nykyisiä ohjausvälineitä on pidetty periaatteessa riittävinä. Kaupan ohjaamista alueiden ja kaupunkiseutujen tasolla on kuitenkin viime vuosina pyritty kehittämään. Monilla alueilla, kaupunkiseuduilla ja kunnissa on laadittu kauppaa ohjaavia strategisia suunnitelmia kuten kauppaa ohjaavia yleiskaavoja. Vuoden 2004 lainsäädännön uudistuksen yhteydessä tuli mahdolliseksi laatia yleiskaava myös oikeudellisesti sitovana. Ohjauksen haasteena on kuntien keskinäinen kilpailu yritysistä ja työpaikoista.

Iso-Britannia

Iso-Britanniassa keskushallinto ohjaa seutu- ja paikallistason suunnittelua kaavoitusohjeilla, jotka linjaavat kansallisen suunnittelupolitiikan tavoitteet ja periaatteet. Seudullisten ja paikallisten kaavoitusviranomaisten on otettava ohjeet huomioon valmistellessaan suunnitelmia ja kaavoja. Vähittäiskaupan sijainnin ohjauksen tärkein työkalu Englannissa on keskustojen suunnittelua koskeva kaavoitusohje. Vastaavat ohjeet ovat myös Skotlannissa ja Walesissa.

Kaupan ohjausta tiukennettiin ja keskustojen asemaa kauppapaikkoina vahvistettiin 1990-luvun alussa. Muutos politiikassa oli merkittävä, sillä keskushallinnon linja oli aikaisemmin ollut paikallisten viranomaisten linjaa liberaalimpi.

Keskustojen aseman vahvistamiseksi otettiin vuonna 1996 käyttöön menettely, jossa suunnitellun hankkeen sijoitusvaihtoehdot arvioidaan suunnitteluvasta päätettäessä. Ensisijainen sijaintivaihtoehto on olemassa olevat keskukset. Jos sijoittaminen keskukseen ei ole mahdollista, tulevat seuraavana kysymykseen keskuksen reuna-alueet ja niillä ensisijaisesti alueet, joilta on hyvät yhteydet keskuksen. Vasta kolmantena tulevat kysymykseen keskusten ulkopuoliset alueet. Niistäkin ensisijaisia ovat ne, joihin on kulkyhteydet myös joukkoliikenteellä ja jotka ovat lähellä keskuksia. Paikallisviranomaisia kehoitetaan harkitsemaan ohjeellisen ylärajan määrittämistä eri keskustyyppihin sallittavalle kaupan rakentamiselle ja ohjaamaan

ylärajan ylittävät hankkeet ylemmän tason keskukseen.

Tiukentuneen ohjauksen on arvioitu rajoittaneen kaupan hajautumista. Kaavoitusohjeeseen on ehdotettu muutoksia, joiden tarkoituksena on parantaa paikallisten viranomaisien mahdollisuuksia arvioida hankkeiden vaikutuksia keskustoihin sekä huomioida paremmin kuluttajien valinnanmahdollisuudet ja kilpailunäkökulma.

2.3 Nykytilan arviointi

Kaupan ohjauksen toimivuus ja ajanmukaisuus

Kaupan toimintaympäristö on muuttunut merkittävästi 2000-luvulla. Ohjauksen kannalta merkittävien muutosten on ollut kaupan yksikkökoon kasvu. Tämä ilmenee muun muassa ympäristöministeriön selvityksestä. Selvityksen mukaan kesällä 2008 oli vireillä noin 200 yleis- ja asemakaavaa, jotka koskivat suurten, merkitykseltään seudullisten kaupan hankkeiden toteuttamista. Kaavat käsittivät päivittäistavara-kauppoja, kauppakeskuksia, retail park -tyyppisiä erikoistavara-kaupan keskuksia ja paljon tilaa vaativan erikoistavaran kaupan keskittymiä sekä useita erityyppisiä hankkeita käsittäviä kaupan alueita.

Kymmenen vuotta aikaisemmin tehtyyn vastaavaan selvitykseen verrattuna hankkeiden koko oli kymmenkertaistunut. Suurimmat hankkeet käsittivät 50 000—300 000 kerrosneliometriä uutta liiketilaa. Kooltaan 50 000—150 000 kerrosneliometrin kauppakeskuksia oli suunnitteilla yli kymmenen. Vuonna 1998 suurimmat hankkeet olivat kooltaan keskimäärin 10 000—15 000 kerrosneliometriä. Yksikkökoon kasvun takia erityisen huolestuttava piirre on selvityksestä ilmenevä voimistunut pyrkimys sijoittaa suuria yksiköitä yhdyskuntarakennetta hajauttavasti. Monet erittäin suuret hankkeet oli suunniteltu sijoitettavaksi taajamien ulkoreunoille paikkoihin, joissa asiointi perustuu lähes yksinomaan henkilöauton käyttöön.

Kiinteistökehittäjien, sijoittajien sekä liike- ja toimitilarakentajien rooli kaupan hankkeissa on muodostunut aikaisempaa merkittävämmäksi.

Verkkokauppa on viime vuosina kasvanut nopeasti. Sen osuus vähittäiskaupan kokonaisarvosta oli noin 15 % vuonna 2007. Verkkokaupan rinnalla on kehittynyt ns. monikanavakauppa, jossa verkkokaupan sähköisiä palveluja yhdistetään tavanomaiseen myymälässä tapahtuvaan ostamiseen.

Toinen kaupan ohjauksen kannalta merkittävä muutos on niin kutsuttu toimialaliukuma. Erityisesti paljon tilaa vaativan erikoistavaran kaupan myymäläkonseptit ovat muuttuneet. Tuotevalikoimat ovat laajentuneet ja monipuolistuneet. Paljon tilaa vaativan erikoistavaran kaupan myymälöissä on lisääntynyt keskustahakuisen erikoistavaran tarjonta. Tämän kehityksen seurauksena paljon tilaa vaativan erikoistavaran kaupan myymälöiden vaikutukset yhdyskuntiin ja ympäristöön ovat kasvaneet. Ero paljon tilaa vaativan erikoistavaran kaupan ja muun vähittäiskaupan välillä ei enää ole yhtä selkeä kuin aikaisemmin.

Kaupan ohjaustarpeeseen vaikuttavat myös väestön ikääntyminen ja ilmastonmuutos. Suomen kansallisena ilmastopoliittisena tavoitteena on vähentää liikenteen hiilidioksidipäästöjä vuoteen 2020 mennessä 15 prosenttia vuoden 2005 tasosta. Tavoitteen saavuttaminen edellyttää muiden toimenpiteiden ohella myös liikenteen ja erityisesti henkilöautoliikenteen vähentämistä. Tämä koskee myös ostos- ja asiointiliikennettä, jonka osuus henkilöautoliikenteestä on merkittävä. Vuonna 2005 se muodosti siitä lähes viidenneksen. Se on myös ollut yksi nopeimmin kasvavista liikenteen osa-alueista. Kaupan sijainti yhdyskuntarakenteessa vaikuttaa ratkaisevasti asiointiliikenteen määrään ja kulutapaan. Asiointiliikenteeseen voidaan siten vaikuttaa ohjaamalla suurten kaupan yksiköiden sijaintia ja huolehtimalla lähikaupparakennon toimintaedellytyksistä.

Päivittäistavara-kaupan palvelujen saavutettavuutta koskevat lain tavoitteet ovat pitkälti toteutuneet kaupunkiseuduilla. Suomen ympäristökeskuksen vuonna 2009 tekemän selvityksen mukaan 34 suurimman kaupunki-seudun taajama-alueilla päivittäistavara-kaupan palvelujen saavutettavuus oli säilynyt ennallaan vuosina 2000—2008. Kaupunki-seututaajamissa keskimääräinen etäisyys lähimmän myymälän ja asunnon välillä oli

edelleen noin 640 metriä linnuntietä pitkin mitattuna. Yli puolella asukkaista lähin ruokakauppa oli kävelyetäisyydellä asunnosta. Kaupunkiseutujen kerros- ja pientaloalueilla saavutettavuus on hieman parantunut harvaa pientaloasutusta lukuun ottamatta. Näillä kaupunkiseuduilla asuu lähes kaksi kolmasosaa maan väestöstä, joten niiden kehityksellä on suuri merkitys.

Alueiden välillä on kuitenkin suuria eroja. Haja-asutusalueilla sekä kaupunkiseutujen lähistöllä sijaitsevilla pienissä alle 1 000 asukkaan taajamissa päivittäistavarakaupan palvelujen saavutettavuus oli heikentynyt merkittävästi. Monissa näistä pienistä taajamista ei ole lainkaan päivittäistavarakauppaa, vaan niistä asioidaan kaupunkiseutujen kauppoissa. Näillä alueilla vähittäiskaupan suuryksiköiden sijainnin ohjauksella palvelujen edellytyksiin on voitu vaikuttaa vain välillisesti.

Ikääntyneen väestön osuus väestöstä kasvaa merkittävästi lähivuosina. Yli 70-vuotiaiden osuus alkaa nousta vuodesta 2015 alkaen, jolloin ensimmäiset suurista ikäluokista saavuttavat 70 vuoden iän. Vuoteen 2040 mennessä yli 70-vuotiaita arvioidaan olevan viidennes väestöstä. Edessä on siten varsin pian tilanne, jossa lähipalvelujen tarve kasvaa.

Päivittäistavarakaupan lähipalvelujen turvaaminen on edelleen ajankohtainen tavoite myös siksi, että merkittävä osa, lähes viidennes kaikista talouksista on autottomia. Autottomien talouksien määrä on pysynyt ennallaan 2000-luvulla. Autoistumisen kasvu on merkinnyt ennen muuta niiden asuntokuntien määrän lisääntymistä, joilla on käytössään vähintään kaksi autoa.

Maakuntakaavan ohjausvaikutus

Kaupan hankkeiden koon kasvu on lisännyt maakuntakaavoituksen merkitystä kaupan ohjauksessa. Maakuntakaavat eivät aina ole riittäväällä tavalla ohjanneet kuntakaavoitusta kaupan osalta.

Nykyisissä maakuntakaavoissa on osoitettu keskustatoimintojen alueiden ulkopuolelle sijoittuvien merkitykseltään seudullisten vähittäiskaupan suuryksiköiden sijainti. Maakuntakaavoissa on lisäksi yleensä määriteltä joko

kaavamääräyksissä tai selostuksessa, minkä kokoinen suuryksikkö katsotaan merkitykseltään seudulliseksi. Maakuntakaavoissa ei sen sijaan ole yleensä käsitelty suuryksiköiden mitoitusta eikä yleensä myöskään toteutuksen ajoitusta.

Voimassa oleva laki mahdollistaa kaupan mitoituksen osoittamisen myös maakuntakaavassa, mutta tätä mahdollisuutta on käytetty harvoin. Mitoituksen puuttuessa ei ole voitu riittävästi arvioida maakuntakaavassa osoitetun kaupan palveluverkon vaikutuksia eikä sitä, täyttääkö kaava tältä osin laissa asetetut sisältövaatimukset. Kuntakaavoituksessa on tehty kauppaa koskevia ratkaisuja, joilla on merkittäviä vaikutuksia naapurikuntien, laajemman kaupunkiseudun ja usein myös maakunnan alue- ja yhdyskuntarakenteeseen ja palveluihin.

Myös maakuntakaavassa osoitetuilla keskustatoimintojen alueilla on ilmennyt tarvetta ohjata vähittäiskaupan suuryksiköiden kokoa. Tämä on koskenut lähinnä pieniä kuntakeskuksia.

Vähittäiskaupan suuryksikön kokoraja

Maankäyttö- ja rakennuslain voimaan tullessa esitettiin käsityksiä, joiden mukaan vähittäiskaupan suuryksikön kokoraja ja siihen liittyvä suunnitteluvaihe muodostuisivat esteeksi palveluiltaan korkeatasoisten päivittäistavarakaupan suuryksiköiden kehittämiseksi. Suomen ympäristökeskuksen tekemän selvityksen mukaan näin ei ole käynyt. Päivittäistavarakauppa on kehittänyt suuryksiköitä voimakkaasti vuosina 2000—2008. Suurin osa uudesta päivittäistavarakaupan myyntipinta-alasta on sijoittunut suuryksiköihin. Myös niiden lukumäärä on kasvanut.

Muiden päivittäistavarakaupan myymälätyyppien kehityksessä on vaihtelua. Suomen ympäristökeskuksen selvityksessä todettiin, että myyntipinta-alaltaan 1 000—1 499 kerrosneliömetrin suuruisten supermarkettien sekä valintamyymälöiden lukumäärä ja myyntipinta-ala ovat kasvaneet, mutta kokonaisuutena pienten päivittäistavaramyymälöiden lukumäärä ja myyntipinta-ala ovat vähentyneet. Samassa selvityksessä arvioitiin, että 2 000 kerrosneliömetrin suuruisen myymälän myyntipinta-ala on keskimäärin noin

1 499 kerrosneliometriä. Supermarkettien lukumäärän ja myyntipinta-alan kasvua selittää suuryksikön kokoraja, joka näyttäisi kannustaneen päivittäistavarakauppaa kehittämään tämän kokoluokan myymälöitä. Siihen on lisäksi vaikuttanut ulkomaisen päivittäistavaraketjun tulo Suomen markkinoille.

Paljon tilaa vaativan erikoistavaran kauppa

Tavaravalikoimien monipuolistuminen ja keskustakaupalle tyypillisen erikoistavaran tarjonnan kasvu 2000-luvun aikana ovat lisänneet paljon tilaa vaativan erikoistavaran kaupan vaikutuksia. Vaikka yksittäiset paljon tilaa vaativan erikoistavaran kaupan myymälät eivät yleensä ole kovin suuria, niiden muodostamat kaupan alueet voivat olla kooltaan ja liikennevaikutuksiltaan merkittäviä. Ympäristöministeriön selvityksen mukaan kesällä 2008 vireillä olleista seudullisista hankkeista kuudennes koski pelkästään paljon tilaa vaativan erikoistavaran kaupan rakentamista. Osa hankkeista oli huomattavan suuria. Merkittäviä määriä paljon tilaa vaativan erikoistavaran kauppaa sisältyi myös muihin vireillä olleisiin hankkeisiin. Paljon tilaa vaativan erikoistavaran kaupan erityisasema laissa on johtanut siihen, etteivät ohjausvälineet ole vastanneet sen kasvavaa merkitystä.

Se, milloin on kyse paljon tilaa vaativan erikoistavaran kaupan myymälästä ja milloin lain tarkoittamasta vähittäiskaupan suuryksiköstä, on aiheuttanut tulkintaongelmia. Tulkintaongelmat ovat johtaneet lain epäyhtenäiseen soveltamiseen, mikä on vaarantanut yritysten yhdenmukaisen kohtelun. Lisäksi on esiintynyt kirjavaa käytäntöä suuryksikösäännösten soveltamisesta niin kutsuttuihin laajan tavaravalikoiman myymälöihin.

Suunnittelua palvelevat selvitykset ja vaikutusten arviointi

Kaupan palveluverkon tilaa, kehittämistarpeita ja -mahdollisuuksia tarkastelevat niin kutsutut palveluverkkoselvitykset ovat 2000-luvun mittaan vakiinnuttaneet asemaansa erityisesti maakunta- ja yleiskaavoituksen yhteydessä. Palveluverkkoselvitykset on koettu

toimivaksi tavaksi vastata lain edellyttämiin selvitystarpeisiin.

Eriyisesti suurten, merkitykseltään seudullisten kauppaa koskevien kaavaratkaisujen ympäristövaikutusten arvioinnissa on esiintynyt puutteita. Kaupan palveluverkon vaikutusten arviointi on jäänyt yleispiirteiseksi maakuntakaavoituksen yhteydessä sen vuoksi, ettei maakuntakaavoissa ole yleensä esitetty kaupan mitoitusta. Seudullisten hankkeiden vaikutusten arviointi yleis- ja asema-kaavoituksessa on näissä oloissa osoittautunut varsin ongelmalliseksi, kun vaikutukset on arvioitava alue- ja yhdyskuntarakentamiseen, liikenteeseen ja palveluverkkoon koko seudulla.

Kaupan hankkeisiin on sovellettava lakia ympäristövaikutusten arviointimenettelystä (468/1994, YVA-laki) ja sen mukaista ympäristövaikutusten arviointimenettelyä yksittäistapauksissa, jos hankkeella on todennäköisesti merkittäviä haitallisia ympäristövaikutuksia eikä vaikutuksia ole selvitetty muun lain mukaisessa menettelyssä. Toistaiseksi ympäristövaikutusten arviointimenettelyä on sovellettu kaupan hankkeeseen yhden kerran, vuonna 1998. Viime vuosina harkittavana on ollut muutamia tapauksia. Harkinta ei ole johtanut menettelyn soveltamiseen.

Kaupan nykyinen ohjausjärjestelmä kilpailun edellytysten näkökulmasta

Maankäyttö- ja rakennuslain vähittäiskaupan suuryksiköitä koskevien säännösten kilpailuvaikutuksia on arvioitu lainsäädännön kilpailuvaikutusten arvioinnin kehittämisen yhteydessä. Kilpailuvaikutuksia arvioitiin päivittäistavarakaupassa vuoden 2004 tilanteessa toteutuneen kehityksen perusteella.

Arvioinnin lähtöolettamuksena oli, että maankäyttö- ja rakennuslaki muodostaisi jonkinasteisen esteen vähittäiskaupan toimivalle kilpailulle. Loppupäätelmäksi kuitenkin muodostui, että markkinat olivat pysyneet kilpailtuina ohjauksesta huolimatta. Yhtenä syynä tähän arvioitiin olleen, ettei viranomaistoiminta kaavoituksessa ollut tyrehtyttänyt kilpailua ennakoidulla tavalla. Arvioinnissa todettiin, ettei suuryksiköitä koskevien säännösten voimaantulo ollut tyrehtyttänyt uusien yritysten alalle tuloa. Alalle tulo

oli tapahtunut pienillä myymälöillä. Keskitymisestä huolimatta kilpailun arvioitiin edelleen olevan päivittäistavara-kaupassa aktiivista, jopa kovempaa kuin 1990-luvun lopulla. Erityisen ohjauksen kohteena olevat suuret yksiköt, supermarketit ja hypermarketit, olivat merkittävästi lisänneet myyntiosuuttaan. Tämän arvioitiin johtuvan siitä, että suurten yksiköiden suosion kasvu oli tasapainottanut uusperustannan vaikeutumista.

Kaupan ja kilpailun työryhmä painotti ympäristöministeriön raportissa vuonna 2007 viranomaisten mahdollisuuksia vaikuttaa kilpailun edellytyksiin kaavoituksessa. Työryhmä arvioi, että kilpailunäkökulma on jäänyt taka-alalle kaavojen valmistelussa. Työryhmä piti kilpailun kannalta toivottavina sellaisia kaavaratkaisuja, jotka ovat joustavia ja jättävät vaihtoehtoja toteutukseen. Jo uusien toimijoiden alalle tulon mahdollisuus luo kilpailupaineita.

Ympäristöministeriön kutsuma selvityshenkilö Matti Purasjoki pitää vuonna 2009 julkaistussa raportissa "Kauppa, kaavoitus ja kilpailu" palveluverkkoselvityksiä keskeisenä välineenä kilpailun edellytysten luomisessa. Samalla hän muistuttaa, että selvityksen valmistelua ohjaavan asiantuntijaryhmän tulisi olla kilpailuneutraali ja esteetön. Lisäksi hän korostaa kaavoituksen läpinäkyvyyttä ja kilpailun käyttöä tontteja luovutettaessa.

Kaupan sijainnin ohjauksen tavoitteet ja periaatteet

Kaupan sijainnin ohjauksen keskeisistä tavoitteista, keskusta-alueiden ensisijaisuudesta vähittäiskaupan suuryksiköiden sijaintipaikkana ja maakuntakaavan asemasta merkitykseltään seudullisten vähittäiskaupan suuryksiköiden ohjaajana, on esiintynyt epäselvyyttä. Tämä ilmenee muun muassa siitä, että ympäristöministeriön seudullisia kaupan hankkeita koskevan selvityksen mukaan vuonna 2008 viidennes hankkeista oli voimassa olevan maakuntakaavan tai tuolloin vielä voimassa olleiden seutukaavojen vastaisia.

Epätietoisuutta on aiheuttanut muun muassa se, että kaupan ohjauksen tavoitteita ja periaatteita ei ole selkeästi esitetty maankäyttö- ja rakennuslaissa. Vähittäiskaupan suuryksi-

köitä koskevat säännökset sijaitsevat hajallaan eri asiayhteyksissä. Esimerkiksi keskustaluken ensisijaisuus suuryksiköiden sijaintipaikkana on ilmaistu epäsuorasti asemakaavan oikeusvaikutuksia koskevassa maankäyttö- ja rakennuslain 58 §:n 3 momentissa. Säännös on lisäksi kirjoitettu tavalla, joka on synnyttänyt epätietoisuutta kaavahierarkian merkityksestä suuryksiköiden ohjauksessa.

Keskustatoimintojen alueiden määrittelyllä maakunta- ja yleiskaavoissa on keskeinen merkitys suuryksiköiden sijainnin ohjauksessa. Vakiintuneet periaatteet keskustatoimintojen alueiden rajaamiselle ja kaavamerkintöjen käytölle kuitenkin puuttuvat, minkä vuoksi kaavamerkintöjä on käytetty epäyhtenäisesti.

3 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

3.1 Tavoitteet ja niiden toteuttamisvaihtoehdot

Esityksen keskeisinä tavoitteina on selkeyttää vähittäiskaupan suuryksiköiden sijainnin ohjauksen tavoitteita ja periaatteita, vahvistaa seudullista näkökulmaa ja kokonaisvaltaista otetta kaupan palveluverkon kehittämisessä ja muutosten hallinnassa sekä yhdenmukaistaa kaupan ohjausta koskevat säännökset koskemaan kaikkia kaupan toimialoja.

Vähittäiskaupan suuryksiköiden sijainnin ohjauksen tavoitteiden ja periaatteiden selkeyttäminen edellyttää lainsäädännön tarkistamista ja hajallaan eri asiakohdissa olevien säännösten kokoamista omaan lukuun. Keskustatoimintojen alueiden määrittelyn ja käytön selkeyttäminen edellyttää ympäristöministeriön kauppaa koskevien ohjeiden ja opaiden uudistamista.

Seudullisen näkökulman vahvistaminen kaupan palveluverkon kehittämisessä edellyttää, että maakuntakaavoituksen asemaa vahvistetaan vähittäiskaupan suuryksiköiden ohjauksessa. Maakuntakaavojen ohjausvaikutuksen parantaminen suhteessa kuntien yleis- ja asemakaavoihin edellyttää, että maakuntakaavoissa osoitetaan merkitykseltään seudullisten vähittäiskaupan suuryksiköiden enimmäismäärä.

Lakiin perustuva velvoite esittää enimmäismitoitus maakuntakaavassa on osoittautunut tarpeelliseksi. Voimassa oleva lainsäädäntö on mahdollistanut kaupan mitoituksen osoittamisen maakuntakaavassa, mutta tätä mahdollisuutta ei kuitenkaan ole juuri käytetty. Valmistelussa on ollut esillä mitoitusta koskevan velvoitteen sisällyttäminen joko valtakunnallisiin alueidenkäyttöavoiteisiin tai maankäyttö- ja rakennuslakiin. Jälkimmäiseen vaihtoehtoon päädyttiin, koska katsottiin, että enimmäismitoitusta koskeva velvoite on luonteeltaan sellainen kaavoituksen sisältöä koskeva vaatimus, että siitä tulee säätää laissa. Nykyisen käytännön muuttaminen edellyttää säännösmuutosten lisäksi maakuntakaavoitusta koskevan ohjeistuksen uudistamista ja ympäristöministeriön maakuntakaavaohjauksen tehostamista.

Kokonaisvaltaisen otteen vahvistaminen kaupan palveluverkon kehittämisessä edellyttää lisäksi palveluverkkoselvitysten käytön vakiinnuttamista maakunta- ja yleiskaavoituksessa sekä selvitysten laadun parantamista.

Kaupan ohjausta koskevien säännösten yhdenmukaistaminen koskemaan kaikkia kaupan toimialoja edellyttää, että paljon tilaa vaativan erikoistavaran kaupan nykyisestä erityisasemasta kaupan ohjauksessa luovutaan ja että vähittäiskaupan suuryksiköitä koskeva suunnitteluelvoite ulotetaan koskemaan myös sitä. Paljon tilaa vaativan erikoistavaran kauppaan liittyvä toimialaliikuma tunnistettiin muutama vuosi sitten. Tällöin arvioitiin, että tulkintaongelmat voitaisiin ratkaista ajanmukaistamalla ympäristöministeriön tätä koskeva suositus. Uudet selvitykset ovat kuitenkin osoittaneet, että toimialaliikuma on muuttanut paljon tilaa vaativan erikoistavaran kaupan vaikutuksia yhdyskuntiin ja ympäristöön tavalla, joka edellyttää nykyistä toimivampaa sijainnin ohjausta. Havaittuja ongelmia ei voida poistaa ohjeistusta uudistamalla.

Ympäristöministeriö on selvittänyt vähittäiskaupan suuryksikön kokorajaa sekä päivittäistavarakaupan että paljon tilaa vaativan erikoistavaran kaupan ohjauksen näkökulmasta. Päivittäistavarakauppaa koskeva selvitys osoitti, että nykyinen kokoraja on tukenut palvelujen saavutettavuutta koskevien ta-

voitteiden toteutumista. Se ei myöskään ole estänyt suuryksiköiden kehitystä.

Paljon tilaa vaativan erikoistavaran kaupaa koskeva selvityksen mukaan myymäläkoon vaihtelu on suurta. Ympäristöministeriö selvitti vuonna 2010 tilaa vaativan kaupan myymäläkokoa 13 merkittävällä kaupan alueella. Tutkituilla alueilla yli puolet paljon tilaa vaativan erikoistavarakaupan myymälöistä oli kooltaan alle 2000 kerrosneliömetrin suuruisia. Selvitys ei tuonut esiin tekijöitä, joiden perusteella olisi määriteltävissä erityisesti paljon tilaa vaativan erikoistavaran kaupan ohjaukseen soveltuva kokoraja. Kun kaupan palvelukonseptit jatkuvasti uudistuvat, erilaiset kaupan tyyppiin sidotut kokorajat johtaisivat ennen pitkää hankaliin tulkitilanteisiin.

3.2 Keskeiset ehdotukset

Kaupan ohjauksen tavoitteiden ja periaatteiden selkeyttämiseksi ehdotetaan, että vähittäiskauppaa koskevat säännökset kootaan laissa omaan lukuun. Uutena säännöksenä lukuun ehdotetaan otettavaksi vähittäiskauppaa koskevat erityiset sisältövaatimukset, joita sovellettaisiin maakunta- ja yleiskaavoihin.

Vähittäiskaupan sijainnin ohjauksen tavoitteena on asuntoalueiden kaupallisten palvelujen saatavuuden ja saavutettavuuden turvaaminen sekä keskusta-alueiden aseman tukeminen. Kauppaa koskevat maakunta- ja yleiskaavan erityiset sisältövaatimukset konkretisoivat näitä tavoitteita. Vähittäiskaupan suuryksiköiden enimmäismitoitusta maakuntakaavoituksessa koskeva velvoite sisältyisi tähän säännökseen, samoin kuin seudullisen vähittäiskaupan suuryksikön alarajan esittämistä koskeva velvoite. Erityiset vähittäiskauppaa koskevat sisältövaatimukset suuntaisivat kaupaa koskevia selvityksiä ja vaikutusten arviointia tavoitteiden toteuttamisen kannalta olennaisiin kysymyksiin. Tämä korostaa erityisesti palveluverkkoselvitysten merkitystä maakunta- ja yleiskaavoituksessa.

Vähittäiskaupan suuryksikköä koskevaa maankäyttö- ja rakennuslain 114 §:ä ehdotetaan muutettavaksi siten, että säännöksen toinen paljon tilaa vaativan erikoistavaran

kauppaa koskeva momentti kumotaan. Muutos toisi paljon tilaa vaativan erikoistavaran kaupan vähittäiskaupan suuryksiköitä koskevan suunnitteluvuorokauden piiriin ja laajentaisi siten erityisen ohjauksen piirissä olevan vähittäiskaupan alaa.

Lakiin otettaisiin uusi säännös, jossa tuotaisiin esiin keskusta-alueen ensisijaisuuden periaate vähittäiskaupan suuryksiköiden sijaintipaikkana. Nykyinen lainsäädäntö rakentuu tämän periaatteen pohjalle, vaikka sitä ei ole laissa suoraan ilmaistu. Säännös ei sisällöllisesti muuttaisi voimassa olevaa lainsäädäntöä. Sijaintiperiaatteeseen ehdotetaan sisällytettäväksi kaupan laadun huomioon ottamista koskeva varaus. Tämä on tarpeen muun muassa siksi, että erityisen ohjauksen piiriin ehdotetaan otettavaksi myös paljon tilaa vaativan erikoistavaran kauppa. Lisäksi säännöksessä tuotaisiin esiin maakuntakaavan merkitys seudullisesti merkittävien vähittäiskaupan suuryksiköiden sijoittamisessa.

Vähittäiskaupan suuryksikön kokorajaan ei ehdoteta muutoksia. Tämä tarkoittaa, että kaikki yli 2 000 kerrosneliömetrin suuruiset vähittäiskaupan myymälät olisivat lain tarkoittamia vähittäiskaupan suuryksiköitä.

4 Esityksen vaikutukset

Yleisesti voidaan todeta, että ehdotetut muutokset selkiyttävät tilannetta ja korjaavat voimassa olevassa lainsäädännössä olevia puutteita. Esitys on suurelta osin teknisluonteinen ja sen vaikutukset riippuvat merkittävässä määrin lain soveltamisen tulevista käytännöistä ja tarkemmista määritelmistä sekä ylimenokaudella erityisesti maakuntakaavoituksen sujuvuudesta.

4.1 Taloudelliset vaikutukset

Ehdotettujen muutosten taloudellisten vaikutusten arviointi painottuu yritysvaikutusten ja erityisesti kilpailuvaikutusten arviointiin. Tässä suhteessa vaikutuksiltaan merkittävimmät muutokset ovat vähittäiskaupan suuryksiköitä koskevan ohjauksen laajentuminen koskemaan myös paljon tilaa vaativan erikoistavaran kauppaa ja seudullisten suuryksiköiden enimmäismitoituksen osoittaminen maakuntakaavoituksessa.

Paljon tilaa vaativan erikoistavaran kaupan nykyisen erityisaseman poistaminen yhdenmukaistaa eri toimialoilla toimivien kaupan yritysten aseman ohjauksessa. Samalla poistuu tulkinnanvaraiseksi osoittautunut jaottelu paljon tilaa vaativan erikoistavaran kauppaan ja muuhun vähittäiskauppaan, joka on aiheuttanut yritysten epäyhtenäistä kohtelua.

Paljon tilaa vaativan erikoistavaran kaupan suuryksiköiden toteuttaminen keskustatoimintojen alueiden ulkopuolella edellyttää vastaisuudessa, että alue on asemakaavassa osoitettu vähittäiskaupan suuryksikölle. Tämä muutos koskisi eniten niiden toimialojen yrityksiä, joilla yleisimmin esiintyy yli 2 000 kerrosneliömetrin suuruisia myymälöitä. Tällaisia ovat muun muassa rautakauppa, auto-kauppa ja puutarha-alan kauppa.

Ylimenokaudella nykyiset yritykset saattavat hyötyä kilpailusta siitä, että uusien paljon tilaa vaativan erikoistavaran kaupan suuryksiköiden toteuttaminen keskustatoimintojen alueiden ulkopuolelle edellyttää yleensä asemakaavan muuttamista. Ylimenokauden ilmiöitä pyritään torjumaan siirtymäsäännöksillä, jotka antavat kunnille ja maakuntien liitoille aikaa uudistaa kaavojaan.

Ehdotettu säännös vähittäiskauppaa koskevista erityisistä sisältövaatimuksista sisältää velvoitteen osoittaa vähittäiskaupan suuryksiköiden enimmäismitoitus maakuntakaavassa. Enimmäismitoituksen osoittaminen maakuntakaavatasolla lisää hankkeiden toteuttamisen ennakoitavuutta, vähentää toteutusvaiheen kiistoja ja siten nopeuttaa kaavoitusta. Mitoituksen osoittaminen maakuntakaavassa tuo kaupan hankkeiden toteutukseen lisää liikkumavaraa, kun tietyille sijainniltaan kaupan rakentamiseen soveltuvalla alueella osoitetun enimmäismitoituksen puitteissa olisi mahdollista toteuttaa useita kauppapaikkoja. Siten mitoitus luo edellytyksiä toimivan kilpailun kannalta riittävälle kauppapaikkojen tarjonnalle.

Muutoksella voi olla taloudellisia vaikutuksia lyhyellä aikavälillä. Taloudelliset vaikutukset kohdistuvat lähinnä kiinteistöjen vuokriin ja arvoihin kauppapaikkojen ja kaavoitettujen alueiden osalta.

Paljon tilaa vaativan erikoistavaran kaupan suuryksiköiden käsittely maakuntakaavatasolla lisää suunnittelun tarvetta mutta paran-

taa koordinaatiota ja kykyä vaikuttaa aluerakenteiden kehittämiseen. Ehdotetut muutokset vähentävät kuntatason kaavoituksellista kilpailua investoinneista. Maakuntakaavojen hajanainen tilanne on väliaikainen ongelma, eikä lainmuutos sinällään estä tehokasta ja toimivaa kaavoitusta nopeasti muuttuvilla alueilla.

Nykyisen kaavoitetun tonttikannan laajuus ja tarjolla olevat vaihtoehdot vaikuttavat merkittävästi taloudellisten vaikutusten suuruuteen. Sinällään paljon tilaa vaativan erikoistavaran kaupan sisällyttäminen osaksi sääntelyä poistaa kaavoituksellista eriarvoisuutta ja siten parantaa nykyistä tilannetta. Toisaalta varmistamalla riittävä määrä kilpailua ja vaihtoehtoisia hankkeita voidaan välttää lisäsääntelyn kilpailua estävät vaikutukset. Nykyinen talouden taantuma lieventää lakimuutoksen mahdollisia negatiivisia vaikutuksia erityisesti liiketilojen saatavuuden osalta siirtymäaikana.

4.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Säännökset eivät muuta viranomaisten tehtäviä tai toimivaltaa kaavoituksessa. Kaupan ohjauksen laajentaminen koskemaan paljon tilaa vaativan erikoistavaran kauppaan tulee todennäköisesti vaikuttamaan kaavoitusresurssien kohdentamiseen ja tarpeeseen. Jotta paljon tilaa vaativan erikoistavaran kaupan palvelujen kehittäminen ei vaikeudu ylimenokaudella, tarve uudistaa asemakaavoja kasvaa. Samasta syystä saattaa syntyä tarve kiirehtiä maakunta- ja yleiskaavojen uudistamista kauppa koskevilta osilta.

4.3 Ympäristövaikutukset

Ehdotettujen säännösten ympäristövaikutukset kohdistuvat erityisesti yhdyskuntarakenteeseen, energiankulutukseen ja ilmastoon. Niillä on vaikutuksia myös kaupunkikeskustoihin.

Säännökset tehostavat erityisesti ympäristövaikutuksiltaan merkittävien suurten kaupan yksiköiden ohjausta. Lisäksi ne edellyttävät, että paljon tilaa vaativan erikoistavaran kauppa ohjataan nykyistä määrätietoisemmin. Vähittäiskauppa koskevat erityiset si-

sältövaatimukset määrittävät aikaisempaa tarkemmin suuryksiköiden sijaintiperiaatteita, joiden tuloksena suuret kaupan yksiköt sijoittuvat vastaisuudessa keskusta-alueille ja niiden ulkopuolella paikkoihin, joissa voidaan asioida myös joukkoliikenteellä, pyörällä ja kävelen. Tämä vähentää henkilöautolla tapahtuvaa asiointiliikennettä ja siitä johtuvia kasvihuonekaasupäästöjä. Kaupan sijainti yhdyskuntarakenteessa vaikuttaa merkittävästi sekä asiakkaiden kulkutavan valintaan että asiointimatkojen pituuteen.

Keskusta-alueiden aseman vahvistuminen kauppapaikkoina parantaa kuntien mahdollisuuksia kehittää niitä monipuolisina palvelukeskuksina. Keskusta-alueiden palvelutarjonnan vahvistuminen vähentää henkilöautoliikennettä, sillä keskusta-alueilla asioidaan muita alueita yleisemmin kevyellä liikenteellä ja joukkoliikenteellä.

Ehdotetut säännökset tukevat myös lähikauppaverkon ylläpitämistä. Lähikauppaverkon säilyttäminen vähentää henkilöautoliikennettä, sillä pääosa matkoista lähikauppaan tehdään kävelen. Vuonna 2008 yli puolet kaupunkiseututaajamien asukkaista asui alle 500 metrin etäisyydellä lähimmästä päivittäistavarakaupasta.

Ehdotetut säännökset edistävät yhdyskuntien kehitystä suuntaan, jossa henkilöauton käytölle asiointi- ja työmatkoilla on tarjolla vaihtoehtoja. Tämän merkitys on tulevaisuudessa entistä suurempi polttoaineiden hinnan todennäköisesti noustessa.

4.4 Muut yhteiskunnalliset vaikutukset

Ehdotetut säännökset tukevat lähipalveluja ja toimivien julkisen liikenteen yhteyksiä palveluihin. Siten ne edistävät eri väestöryhmien yhdenvertaisuutta, erityisesti ikääntyvän väestön ja autottomien asemaa sekä arjen sujuvuutta. Lähipalvelut vähentävät kuntien tarvetta järjestää kaupassakäyntiä korvaavia palveluja, millä on myös vaikutuksia kuntatalouteen. Tällä on merkittävä yhteiskunnallinen merkitys erityisesti siksi, että vanhusten osuus väestöstä kasvaa merkittävästi lähivuosina. Kaupan palvelujen saavutettavuuden kannalta kriittinen ikäryhmä ovat yli 70-vuotiaat. Heidän osuutensa alkaa nopeasti nousta 2015 alkaen, jolloin ensimmäiset suu-

rista ikäluokista saavuttavat 70 vuoden iän. Vuoteen 2040 mennessä yli 70-vuotiaita arvioidaan olevan viidennes väestöstä. Edessä on siten varsin pian tilanne, jossa merkittävä osa väestöstä tarvitsee apua muun muassa kaupassa käynnissä.

Vähittäiskaupan erityisiä sisältövaatimuksia koskevassa säännöksessä painotetaan kaupan palvelujen saavutettavuutta kevyellä liikenteellä ja joukkoliikenteellä sekä sellaisen palveluverkon kehittämistä, jossa asiointimatkojen pituudet ovat kohtuullisia. Ehdotuksilla on myös työelämään kohdistuvia vaikutuksia. Kaupan työpaikkojen sijoittuminen keskusta-alueille ja joukkoliikenteellä saavutettaviin paikkoihin parantaa kaupan työntekijöiden mahdollisuuksia käyttää joukkoliikennettä työmatkoilla.

5 Asian valmistelu

Hallituksen esitys on valmisteltu ympäristöministeriössä ja sen pohjana ovat olleet

kaupan sijainnin ohjauksen arviointityöryhmän ehdotukset säännösmuutoksiksi. Esiitysehdotus on ollut laajalla lausuntokierroksella viranomaisissa, hallintotuomioistuimissa, kunnissa ja järjestöissä. Lausuntoja saatiin yhteensä 93 taholta. Muun muassa työ- ja elinkeinoministeriö ja sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö ovat antaneet lausunnon. Pääsääntöisesti ehdotuksiin ja niiden tavoitteisiin suhtauduttiin myönteisesti. Eniten varauksellisia kannanottoja kohdistui vähittäiskaupan suuryksikön kokorajan säilyttämiseen ennallaan ja tilaa vaativan erikoistavaran kaupan sisällyttämiseen suuryksiköitä koskevan erityisen ohjauksen piiriin. Näitä näkökulmia esittivät erityisesti kaupan toimijoita edustavat järjestöt.

Lausunnoissa tuotiin esiin eräitä tarkennustarpeita muun muassa asemakaavan oikeusvaikutuksia koskevan säännöksen, ehdotetun siirtymäsäännöksen sekä esityksessä käytettyjen käsitteiden osalta. Nämä kannanotot on huomioitu esityksen jatkovalmistelussa.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1 Lakiehdotuksen perustelut

57 §. Asemakaavamääräykset. Asemakaavamääräyksiä koskeva säännös sisällytettiin kauppaan koskevalta osaltaan laissa uuteen 9 a lukuun. Samalla asemakaavamääräyksiä koskevaan lain 57 §:n lisättäisiin viittaus uuteen säännökseen.

58 §. Asemakaavan oikeusvaikutukset. Asemakaavan oikeusvaikutuksia koskeva säännös sisällytettiin kauppaan koskevalta osaltaan laissa uuteen 9 a lukuun. Samalla asemakaavamääräyksiä koskevaan lain 58 §:n 3 momenttiin lisättäisiin viittaus uuteen säännökseen.

Luku 9 a Vähittäiskauppaa koskevat erityiset säännökset

71 a §. Vähittäiskaupan suuryksikkö. Vähittäiskaupan suuryksikön määritelmää koskevan voimassa olevan lain 114 §:n 2 mo-

mentti ehdotetaan kumottavaksi. Tässä momentissa säädetään paljon tilaa vaativan erikoistavaran kaupasta, joka ei voimassa olevan lain mukaan kuulu vähittäiskaupan suuryksiköitä koskevan erityisen sijainnin ohjauksen piiriin. Lainmuutoksella paljon tilaa vaativan erikoistavaran kauppaan koskeva raja poistettaisiin laista ja siihen kuuluvat toimialat tulisivat erityisen sijainnin ohjauksen piiriin.

Säännös siirrettäisiin vähittäiskauppaa koskevaan uuteen 9 a lukuun sen 71 a §:ksi.

71 b §. Vähittäiskaupan suuryksiköitä koskevat erityiset sisältövaatimukset maakunta- ja yleiskaavalle. 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 palvelu-

jen tarjonnalle ja pyritään vaikuttamaan olemassa olevien palvelujen säilymiseen. Saavutettavuudella viitataan tässä mahdollisuuksiin saavuttaa kaupalliset palvelut eri kulkumuodoilla. Tavoitteena on asiointiliikenteestä aiheutuvien haitallisten vaikutusten vähentäminen.

Toinen vähittäiskaupan sijainnin ohjauksen keskeinen tavoite on keskusta-alueiden aseman tukeminen kaupan sijaintipaikkana. Keskusta-alueilla on kaupallisten palvelujen ohella myös muita palveluita sekä asutusta, keskusta-alueille on tyypillisesti myös hyvät liikenneyhteydet ympäröiviltä asuinalueilta eri kulkumuodoilla. Näiden syiden vuoksi tavoitteena on yhtäältä, että maankäytön suunnittelulla luodaan edellytyksiä kaupallisten palvelujen tarjonnalle keskusta-alueilla, toisaalta se, ettei suunnitteluratkaisuilla edistetä sellaista kehitystä, joka on omiaan heikentämään keskusta-alueen olemassa olevaa palvelutarjontaa ja sen kehitysmahdollisuuksia.

Ehdotetun säännöksen 1 momentissa asetettaisiin vähittäiskaupan suuryksiköiden osoittamiselle maakunta- ja yleiskaavassa erityisiä sisältövaatimuksia edellä kuvattujen tavoitteiden toteuttamiseksi. Näiden säännösten lisäksi noudatettaisiin yleisiä maakunta- ja yleiskaavan laatimista koskevia säännöksiä.

Ehdotetun säännöksen 1 momentin mukaan osoitettaessa alueita maakunta- tai yleiskaavassa vähittäiskaupan suuryksiköitä varten olisi ensinnäkin katsottava, ettei suunnittelulla maankäytöllä olisi merkittäviä haitallisia vaikutuksia olemassa olevien keskusta-alueiden kaupallisten palvelujen tarjontaan ja kehittämiseen. Keskusta-alueella tarkoitetaan maakunnan, kunnan tai sen osan toiminnallista keskusta, jolla sijaitsee vähittäiskaupan lisäksi muita keskustahakuisia palveluja, asuntoja, työpaikkoja ja johon on hyvät kulkuyhteydet. Maakunta- ja yleiskaavoissa keskusta-alueita osoitetaan keskustatoimintojen alue -kaavamerkinnällä.

Mikäli kaavan laatimisen yhteydessä tehty selvitykset osoittavat, ettei kaavaratkaisulla olisi edellä kuvatun kaltaista vaikutusta keskusta-alueen asemaan kauppapaikkana, kaava täyttäisi tämän kohdan asettamat vaatimukset lainmukaiselle kaavalle. Tällä sisältövaatimuksella olisi erityisesti merkitystä ti-

lanteessa, jossa kaavassa osoitetaan uutta vähittäiskaupan rakentamista olemassa olevien keskusta-alueiden ulkopuolelle. Arvioitaessa suunnitteluratkaisun vaikutuksia keskustan kaupallisiin palveluihin otetaan huomioon muun muassa kaupan laatu. Keskusta-alueille sijoittuu tyypillisesti päivittäistavarakauppaa ja tiettyjä erikoistavarakaupan toimialoja, kuten muoti- ja urheilukauppaa, kun taas toiset erikoistavarakaupan toimialat hakeutuvat pääsääntöisesti niiden reunoille ja ulkopuolelle, eivätkä kilpaile keskustakaupan kanssa (esimerkiksi huonekalukauppa, rautakauppa).

Toiseksi olisi huomioitava kaavassa osoitettavien kaupallisten palvelujen hyvä saavutettavuus eri liikkumismuodoilla. Tavoitteena on, että erityisesti paljon liikennettä aiheuttavat vähittäiskaupan toiminnot, kuten suuret päivittäistavarakaupat ja kauppakeskukset, sijoittuisivat siten, että niihin on mahdollista päästä henkilöauton ohella joukkoliikenteellä ja kevyellä liikenteellä.

Kolmas sisältövaatimus täydentäisi edellä kuvattuja sisältövaatimuksia. Sen mukaan kaavaa laadittaessa olisi huomioitava tehtyjen ratkaisujen vaikutus palveluverkon kehitykseen ja sitä kautta asiointimatkojen pituuteen ja liikenteen aiheuttamiin vaikutuksiin. Säännöksen tavoitteena on, ettei yleispiirteisessä kaavoituksessa tehtävillä suunnitteluratkaisuilla vaikutettaisi alueen palveluverkoon siten, että mahdollisuus saada kaupallisia palveluja kohtuulliselta etäisyydeltä asuinpaikasta heikkenee. Kaavassa osoitettavien kaupallisten palvelujen liikenteellisten vaikutusten arviointiin vaikuttavat palvelujen etäisyys asutuksesta, mahdollisuus käyttää eri liikkumismuotoja ja muut seikat, jotka vaikuttavat liikenteen määrään, kuten kaupan laatu ja sen merkitys asiointitiheyden kannalta. Jotta tämän sisältövaatimuksen täyttymistä voitaisiin arvioida, tulisi kaavan perustua riittävään selvitykseen alueen palveluverkosta ja sen tulevaisuuden kehitystarpeista sekä liikenteestä.

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 kynnyks voi olla erilainen riippuen kyseessä olevasta alueesta ja olosuhteista sekä kaupan laadusta. Alaraja voi siten vaihdella maan eri osissa ja myös yksittäisen maakunnan alueella.

Ehdotetun säännöksen 2 momentissa asetetaan lisäksi velvoite osoittaa maakuntakaavassa vähittäiskaupan suuryksikön mahdollistavan kohde- tai aluemerkinän osalta kaupan enimmäismitoitus. Mitoitus voitaisiin osoittaa esimerkiksi tietyn kaavassa osoitetun yksikön tai alueen enimmäiskerrosalana. Mitoituksen osoittamisen yhteydessä olisi yleensä tarpeen antaa myös muita kaupan laatua koskevia määräyksiä. Mitoituksen osoittamisen tavoitteena on varmistaa keskusverkon ja kaupan palvelurakenteen tasapainoinen kehitys. Lisäksi mitoituksen osoittaminen mahdollistaa sen, että alueelle sijoituvien kaupallisten palveluiden vaikutukset voidaan arvioida riittäväällä tavalla.

Ehdotetussa säännöksessä asetettu velvoite enimmäismitoituksen osoittamiseen koskisi maakuntakaavassa erityisellä merkinnällä osoitettavien vähittäiskaupan suuryksikköjen ohella soveltuvin osin myös näissä kaavoissa osoitettavia keskustatoimintojen alueita, sillä ne mahdollistavat vähittäiskaupan suuryksikköiden sijoittamisen alueelle. Enimmäismitoituksen osoittamisen tapa riippuisi olosuhteista. Esimerkiksi suurimpien kaupunkien keskustatoimintojen alueilla ei olisi aina tarpeen osoittaa enimmäismitoitusta kerrosneliömetreinä, jos kaavan vaikutusten arviointi ei sitä edellytä.

71 c §. *Vähittäiskaupan suuryksikköiden sijoittuminen.* Ehdotettu säännös olisi luonteeltaan vähittäiskaupan sijainnin ohjauksen tavoitteita selkeyttävä.

Ehdotetun säännöksen 1 momentissa tuotaisiin esiin jo voimassa olevaan lakiin sisältyvä periaate keskusta-alueiden ensisijaisuudesta vähittäiskaupan suuryksikköiden sijainnista. Tämän ohella säännöksessä tuotaisiin kuitenkin esiin se, että on olemassa kaupan toimialoja, jotka ovat laadultaan sellaisia, että ne voivat perustellusta syystä sijoittua myös näiden alueiden ulkopuolelle. Nämä toimialat eivät tyypillisesti kilpaile keskustaan sijoittuvan kaupan kanssa ja niiden sijoittaminen keskustaan on toiminnan luonteen ja ison tonttitilan tarpeen vuoksi

vaikeaa. Myös toimialan tyypillinen asiointitiheys ja sitä kautta liikenteen määrä vaikuttaisi arvioon.

Ehdotetun säännöksen 2 momentti selkeyttäisi kaavahierarkian merkitystä kaupan sijainnin ohjauksessa. Voimassa olevan lain 58 §:n 3 ja 4 momentin sanamuoto koskien asemakaavan oikeusvaikutuksia on aiheuttanut epäselvyyttä siitä, mitä muita edellytyksiä lainkohdassa tarkoitetun asemakaavan hyväksymiselle asetetaan. Erityisesti yleispiirteisen kaavoituksen ohjausvaikutus tällaisen asemakaavan laatimiseen on ollut epäselvä. Lain 54 §:n mukaan asemakaavaa laadittaessa maakuntakaava ja oikeusvaikutteinen yleiskaava otetaan huomioon siten kuin 32 §:ssä ja 42 §:ssä säädetään. Jos asemakaavassa halutaan osoittaa merkitykseltään seudullinen vähittäiskaupan suuryksikkö maakuntakaavan keskustatoimintojen alueen ulkopuolelle, edellyttää se sitä, että maakuntakaavassa on sijoittamisen mahdollistava merkintä. Muiden vähittäiskaupan suuryksikköiden kohdalla tulee ottaa huomioon yleiskaavan ohjausvaikutus.

71 d §. *Asemakaavan oikeusvaikutukset vähittäiskaupan suuryksikköiden sijoittamiseen.* Voimassa olevassa laissa 58 §:n 3 ja 4 momenttiin sisältyvät asemakaavan oikeusvaikutuksia koskevat säännökset siirrettäisiin vähittäiskauppaa koskevaan uuteen lukuun, uuden 71 d §:n 1 ja 2 momentiksi ja niihin tehtäisiin siirrosta johtuvat tekniset muutokset.

Ehdotetun säännöksen 2 momentissa (voimassa olevan lain 58 §:n 3 momentti) mainitulla myymäläkeskittymällä tarkoitetaan voimassa olevan lain yksityiskohtaisten perustelujen mukaan kaupallista keskusta, jossa mikään yksittäinen myymälä ei ylitä 2 000 kerrosneliömetrin rajaa. Voimassa olevan lain 58 §:n 3 momentin mukaan vähittäiskaupan suuryksikköitä koskevia säännöksiä sovelletaan sellaiseen myymäläkeskittymään, joka on vaikutuksiltaan verrattavissa vähittäiskaupan suuryksikköön. Ehdotetulla muutoksella vähittäiskaupan suuryksikön määritelmään (uusi 71 a §) paljon tilaa vaativan erikoistavaran kaupan rajaus suuryksikköitä koskevan erityisen sääntelyn ulkopuolelle poistuu. Määritelmän muutos vaikuttaisi myös ehdotetun 71 d §:n mukaisen myymä-

läkeskittymän määrittelyyn, vaikka sääntelyn sisältö ei muuttuisi. Paljon tilaa vaativan erikoistavaran kauppaan voimassa olevan lain mukaan luetut toimialat otettaisiin siten huomioon arvioitaessa myymäläkeskittymän vaikutuksia. Selvää pinta-alarajaa, jonka ylittäviin myymäläkeskittymiin säännös on tarkoitettu soveltuvaksi, ei voida esittää. Myymäläkeskittymien vaikutukset riippuvat muun ohella ympäröivien yhdyskuntien koosta ja myymäläkeskittymän sijainnista yhdyskuntarakenteessa samoin kuin myymälöiden laadusta.

71 e §. *Vähittäiskauppaa koskevat asemakaavamääräykset.* Tarkoituksena ei ole muuttaa voimassa olevaa sääntelyä tältä osin. Säännös sisällytettäisiin vähittäiskauppaa koskevaan uuteen 9 a lukuun ja siihen tehtäisiin tarvittavat lakitekniset muutokset.

2 Voimaantulo ja siirtymäsäännökset

Laki ehdotetaan tulevaksi voimaan mahdollisimman pian, kuitenkin viimeistään 1 päivänä huhtikuuta 2011.

Ehdotettua 71 a §:ä koskisi siirtymäsäännöksen mukaan neljän vuoden siirtymäkausi. Ennen lain voimaantuloa hyväksytyt kaavat olisivat siten voimassa aikaisemman sääntelyn mukaisin oikeusvaikutuksin vähittäiskaupan suuryksikön määritelmän osalta.

Tämä merkitsisi, että siirtymäkauden aikana kunta voisi hyväksyä yleis- tai asemakaavan, jossa osoitetaan merkitykseltään seudullinen tilaa vaativan erikoistavaran kaupan yksikkö alueelle, jota ei ole maakuntakaavassa osoitettu vähittäiskaupan suuryksikölle. Siirtymäkauden aikana kunta voisi myös myöntää rakennusluvan paljon tilaa vaativan erikoistavaran kaupan suuryksikölle, vaikka aluetta ei ole asemakaavassa erityisesti osoitettu vähittäiskaupan suuryksikölle.

Siirtymäkauden jälkeen edellä mainitun yleis- tai asemakaavan hyväksyminen edel-

lyttäisi, että maakuntakaavassa on vähittäiskaupan suuryksikön mahdollistava merkintä. Rakennuslupaa tilaa vaativan erikoistavaran kaupan suuryksikölle ei voitaisi myöntää, ellei aluetta ole asemakaavassa varattu tähän tarkoitukseen. Tämä koskisi myös merkittävää laajennusta. Sen sijaan muut laajennukset (1 500 kerrosneliometriä tai 25 %) eivät edellyttäisi asemakaavassa erityistä merkintää. Siirtymäkausi antaisi kunnille mahdollisuuden uudistaa asemakaavojaan nykyisillä tilaa vaativan erikoistavaran kaupan alueilla.

Ehdotettu 71 b § tulisi siirtymäsäännöksen mukaan voimaan yllä mainittuna ajankohtana. Siirtymäsäännöksessä on määritelty, että säännöstä ei sovelleta ennen tämän lain voimaantuloa vireille tulleeseen kaavaan, jos kaavaehdotus on tämän lain voimaantullessa ollut lain 65 §:n mukaan nähtävillä.

3 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys

Hallituksen esityksellä on liittymäkohtia elinkeinonvapauteen ja yhdenvertaisuuteen.

Ehdotus laajentaisi vähittäiskaupan suuryksiköitä koskevan suunnitteluvaiheen koskemaan myös tilaa vaativan erikoistavaran kauppaa. Ehdotus ei sellaisenaan merkitse paljon tilaa vaativan erikoistavaran kaupan sijoittumisen rajoittamista, vaan asettaa edellytyksen näiden kaupan yksiköiden sijoittumisen kaavalliselle suunnittelulle. Vaikutuksia elinkeinonharjoittajien toimintaan on pyritty lieventämään ehdotetulla siirtymäsäännöksellä.

Paljon tilaa vaativan erikoistavaran kaupan erityisaseman poistamisen tavoitteena on osaltaan myös vähentää lain tulkinnanvaraisuutta ja sitä kautta edistää toimijoiden yhdenvertaista kohtelua kunnissa.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

*Lakiehdotus***Laki****maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
kumotaan maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) 58 §:n 4 momentti ja 114 §,
muutetaan 57 §:n 1 momentti ja 58 §:n 3 momentti sekä
lisätään lakiin uusi 9 a luku seuraavasti:

57 §

Asemakaavamääräykset

Asemakaavassa voidaan antaa määräyksiä, joita kaavan tarkoitus ja sen sisällölle asetettavat vaatimukset huomioon ottaen tarvitaan asemakaava-aluetta rakennettaessa tai muutoin käytettäessä (*asemakaavamääräykset*). Asemakaavamääräykset voivat muun ohessa koskea haitallisten ympäristövaikutusten estämistä tai rajoittamista. Vähittäiskauppaa koskevista asemakaavamääräyksistä säädetään lisäksi 71 e §:ssä.

58 §

Asemakaavan oikeusvaikutukset

Asemakaavan oikeusvaikutuksista vähittäiskaupan suuryksiköitä koskien säädetään 71 d §:ssä.

9 a luku

Vähittäiskauppaa koskevat erityiset säännökset

71 a §

Vähittäiskaupan suuryksikkö

Vähittäiskaupan suuryksiköllä tarkoitetaan tässä laissa yli 2 000 kerrosneliömetrin suuruisia vähittäiskaupan myymälää.

71 b §

Vähittäiskaupan suuryksiköitä koskevat erityiset sisältövaatimukset maakunta- ja yleiskaavalle

Osoitettaessa maakunta- tai yleiskaavassa vähittäiskaupan suuryksiköitä on sen lisäksi, mitä maakunta- ja yleiskaavasta muutoin säädetään, katsottava, että:

1) suunnitellulla maankäytöllä ei ole merkittäviä haitallisia vaikutuksia keskusta-alueiden kaupallisiin palveluihin ja niiden kehittämiseen;

2) alueelle sijoittuvat palvelut ovat mahdollisuuksien mukaan saavutettavissa joukkoliikenteellä ja kevyellä liikenteellä; sekä

3) suunniteltu maankäyttö edistää sellaisen palveluverkon kehitystä, jossa asiointimatkojen pituudet ovat kohtuulliset ja liikenteestä aiheutuvat haitalliset vaikutukset mahdollisimman vähäiset.

Maakuntakaavassa tulee esittää merkitykseltään seudullisen vähittäiskaupan suuryksikön koon alaraja. Vähittäiskaupan suuryksiköiden enimmäismitoitus on osoitettava maakuntakaavassa riittävällä tarkkuudella.

71 c §

Vähittäiskaupan suuryksiköiden sijoittuminen

Vähittäiskaupan suuryksiköiden ensisijainen sijaintipaikka on keskusta-alue, ellei muu sijainti kaupan laatu huomioon ottaen ole perusteltu.

Merkitykseltään seudullisen vähittäiskaupan suuryksikön sijoittaminen maakuntakaava-

van keskustatoiminnoille tarkoitetun alueen ulkopuolelle edellyttää, että vähittäiskaupan suuryksikön sijoituspaikaksi tarkoitettu alue on maakuntakaavassa erityisesti osoitettu tähän tarkoitukseen.

71 d §

Asemakaavan oikeusvaikutukset vähittäiskaupan suuryksiköiden sijoittumiseen

Vähittäiskaupan suuryksikköä ei saa sijoittaa maakunta- tai yleiskaavan keskustatoiminnoille tarkoitetun alueen ulkopuolelle, ellei alue ole asemakaavassa erityisesti osoitettu tätä tarkoitusta varten.

Mitä 1 momentissa säädetään, koskee myös olemassa olevan vähittäiskaupan myymälän laajentamista tai muuttamista vähittäiskaupan suuryksiköksi, vähittäiskaupan suuryksikön laajentamista sekä sellaista myymäläkeskittymää, joka vaikutuksiltaan on verrattavissa vähittäiskaupan suuryksikköön. Mitä 1 mo-

mentissa säädetään, ei kuitenkaan koske vähittäiskaupan myymälän, vähittäiskaupan suuryksikön tai myymäläkeskittymän laajentamista, joka ei ole merkittävä.

71 e §

Vähittäiskauppaa koskevat asemakaavamääräykset

Sen lisäksi, mitä 57 §:ssä säädetään, asemakaavamääräykset voivat koskea vähittäiskaupan laatua ja kokoa, jos se kaupan palvelujen saatavuuden kannalta on tarpeen.

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä kuuta 20 ____ . Lain 71 a § tulee kuitenkin voimaan vasta neljän vuoden kuluttua tämän lain voimaantulosta.

Tämän lain 71 b §:ää ei sovelleta maakunta- ja yleiskaavaan, joka lain voimaan tullessa on ollut kaavaehdotuksena julkisesti nähtävillä.

Helsingissä 3 päivänä joulukuuta 2010

Tasavallan Presidentti

TARJA HALONEN

Asuntonministeri Jan Vapaavuori

*Liite
Rinnakkaisteksti*

Laki

Maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
kumotaan maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) 58 §:n 4 momentti ja 114 §,
muutetaan 57 §:n 1 momentti ja 58 §:n 3 momentti sekä
lisätään lakiin uusi 9 a luku seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

57 §

57 §

Asemakaavamääräykset

Asemakaavamääräykset

Asemakaavassa voidaan antaa määräyksiä, joita kaavan tarkoitus ja sen sisällölle asetettavat vaatimukset huomioon ottaen tarvitaan asemakaava-aluetta rakennettaessa tai muutoin käytettäessä (*asemakaavamääräykset*). Asemakaavamääräykset voivat muun ohessa koskea haitallisten ympäristövaikutusten estämistä tai rajoittamista sekä kaupan laatua ja kokoa, jos se kaupan palvelujen saatavuuden kannalta on tarpeen.

Asemakaavassa voidaan antaa määräyksiä, joita kaavan tarkoitus ja sen sisällölle asetettavat vaatimukset huomioon ottaen tarvitaan asemakaava-aluetta rakennettaessa tai muutoin käytettäessä (*asemakaavamääräykset*). Asemakaavamääräykset voivat muun ohessa koskea haitallisten ympäristövaikutusten estämistä tai rajoittamista. *Vähittäiskauppaa koskevista asemakaavamääräyksistä säädetään lisäksi 71 e §:ssä.*

58 §

58 §

Asemakaavan oikeusvaikutukset

Asemakaavan oikeusvaikutukset

Vähittäiskaupan suuryksikköä ei saa sijoittaa maakunta- tai yleiskaavan keskustatominnoille tarkoitettua alueen ulkopuolelle, ellei alue ole asemakaavassa erityisesti osoitettu tätä tarkoitusta varten. Vähittäiskaupan suuryksikkö määritellään 114 §:ssä.

Mitä 3 momentissa säädetään, koskee myös olemassa olevan vähittäiskaupan myymälän laajentamista tai muuttamista vähittäiskaupan suuryksiköksi, vähittäiskaupan suuryksikön laajentamista sekä sellaista myymäläkeskittymää, joka vaikutuksiltaan on verrattavissa vähittäiskaupan suuryksikköön. Mitä 3 momentissa säädetään, ei kuitenkaan koske vä-

Asemakaavan oikeusvaikutuksista vähittäiskaupan suuryksiköitä koskien säädetään 71 d §:ssä.

(4 mom. kumotaan)

hittäiskaupan myymälän, vähittäiskaupan suuryksikön tai myymäläkeskittymän laajentamista, joka ei ole merkittävä.

9 a luku

Vähittäiskauppaa koskevat erityiset säännökset

71 a §

Vähittäiskaupan suuryksikkö

Vähittäiskaupan suuryksiköllä tarkoitetaan tässä laissa yli 2 000 kerrosneliömetrin suuruisia vähittäiskaupan myymälää.

71 b §

Vähittäiskaupan suuryksiköitä koskevat erityiset sisältövaatimukset maakunta- ja yleiskaavalle

Osoitettaessa maakunta- tai yleiskaavassa vähittäiskaupan suuryksiköitä on sen lisäksi, mitä maakunta- ja yleiskaavasta muutoin säädetään, katsottava, että:

1) suunnitellulla maankäytöllä ei ole merkittäviä haitallisia vaikutuksia keskusta-alueiden kaupallisiin palveluihin ja niiden kehittämiseen;

2) alueelle sijoittuvat palvelut ovat mahdollisuuksien mukaan saavutettavissa joukkoliikenteellä ja kevyellä liikenteellä; sekä

3) suunniteltu maankäyttö edistää sellaisen palveluverkon kehitystä, jossa asiointimatkojen pituudet ovat kohtuulliset ja liikenteestä aiheutuvat haitalliset vaikutukset mahdollisimman vähäiset.

Maakuntakaavassa tulee esittää merkitykseltään seudullisen vähittäiskaupan suuryksikön koon alaraja. Vähittäiskaupan suuryksiköiden enimmäismitoitus on osoitettava maakuntakaavassa riittävällä tarkkuudella.

71 c §

Vähittäiskaupan suuryksiköiden sijoittuminen

Vähittäiskaupan suuryksiköiden ensisijainen sijaintipaikka on keskusta-alue, ellei muu

sijainti kaupan laatu huomioon ottaen ole perusteltu.

Merkitykseltään seudullisen vähittäiskaupan suuryksikön sijoittaminen maakuntakaavan keskustatoiminnoille alueen ulkopuolelle edellyttää, että vähittäiskaupan suuryksikön sijoituspaikaksi tarkoitettu alue on maakuntakaavassa erityisesti osoitettu tähän tarkoitukseen.

71 d §

Asemakaavan oikeusvaikutukset vähittäiskaupan suuryksiköiden sijoittumiseen

Vähittäiskaupan suuryksikköä ei saa sijoittaa maakunta- tai yleiskaavan keskustatoiminnoille tarkoitettun alueen ulkopuolelle, ellei alue ole asemakaavassa erityisesti osoitettu tätä tarkoitusta varten.

Mitä 1 momentissa säädetään, koskee myös olemassa olevan vähittäiskaupan myymälän laajentamista tai muuttamista vähittäiskaupan suuryksiköksi, vähittäiskaupan suuryksikön laajentamista sekä sellaista myymäläkeskittymää, joka vaikutuksiltaan on verrattavissa vähittäiskaupan suuryksikköön. Mitä 1 momentissa säädetään, ei kuitenkaan koske vähittäiskaupan myymälän, vähittäiskaupan suuryksikön tai myymäläkeskittymän laajentamista, joka ei ole merkittävä.

71 e §

Kauppaa koskevat asemakaavamääräykset

Sen lisäksi mitä 57 §:ssä säädetään, asemakaavamääräykset voivat koskea vähittäiskaupan laatua ja kokoa, jos se kaupan palvelujen saatavuuden kannalta on tarpeen.

114 §

Vähittäiskaupan suuryksikkö

Vähittäiskaupan suuryksiköllä tarkoitetaan tässä laissa yli 2 000 kerrosneliömetrin suuruisia vähittäiskaupan myymälää.

Mitä 1 momentissa säädetään, ei kuitenkaan koske paljon tilaa vaativan erikoistavaran kauppaa.

114 §

Vähittäiskaupan suuryksikkö

(kumotaan)

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 . Lain 71 a § tulee kuitenkin voimaan vasta neljän vuoden kuluttua tämän lain voimaantulosta.

Tämän lain 71 b §:ää ei sovelleta maakunta- ja yleiskaavan, joka lain voimaan tullessa on ollut kaavaehdotuksena julkisesti nähtävillä.
