

Talousvaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta

Ympäristövaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta (HE 251/2016 vp): Asia on saapunut talousvaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava ympäristövaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- erityisasiantuntija Sanna Jylhä, ympäristöministeriö
- hallitussihteeri Mirkka Saarela, ympäristöministeriö
- ylitarkastaja Tuomo Knaapi, Varsinais-Suomen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus
- virastopäällikkö Mikko Aho, Helsingin kaupunki, Kaupunkisuunnitteluvirasto
- suunnittelujohtaja Riitta Lönnström, Lapin liitto
- aluesuunnittelun johtaja Merja Vikman-Kanerva, Uudenmaan liitto
- johtava lakimies Ulla Hurmeranta, Suomen Kuntaliitto
- kiinteistökehitysjohtaja Risto Seppo, Citycon Oyj
- kaupallinen johtaja Sanna Yliniemi, Citycon Oyj
- toimitusjohtaja Lauri Sipponen, Lidl Suomi Ky
- asiamies Matti Räisänen, Kaupan liitto ry
- lakimies Tiina Vyyryläinen, Päivittäistavarakauppa ry
- ympäristölakimies Pasi Kallio, Suomen luonnonsuojeluliitto ry

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
- Suomen Kauppakeskusyhdistys ry
- Suomen Yrittäjät ry

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Yleisiä näkökohtia. Hallituksen esityksessä ehdotetuilla muutoksilla toteutetaan hallitusohjelman kaavoituksen ja rakentamisen lupien sujuvoittamista koskevia toimenpiteitä. Tavoitteena on

Valiokunnan lausunto TaVL 6/2017 vp

vähentää kaavoitukseen ja rakentamiseen liittyvää sääntelyä ja siten osaltaan tukea terveen kilpailun edellytyksiä.

Kaavoituksen avulla tapahtuvassa yhdyskuntarakenteen muutoksen hallinnassa on päätöksenteossa sovittava yhteen intressejä, jotka ovat usein vaikeasti samanaikaisesti toteutettavissa. Vaarana on tällöin osaoptimointi tai toimintojen sijoittaminen alueille, joissa niille ei odotusten vastaisesti muodostukaan luontevaa elinympäristöä ihmisvirtojen tai kuluttajakäyttäytymisen poiketessa arvioidusta. Voimassa olevan sääntelyn on nähty määrittelevän uusien myymälöiden rakentamista ja vaikeuttavan olemassa olevien yksiköiden uudistamista — sääntelyn sinänsä kannatettavista tavoitteista huolimatta — joissakin tapauksissa epätarkoituksenmukaisella tavalla.

Talousvaliokunta toteaa kaupan alan sääntelyn kulminoituvan useissa kysymyksissä punnintaan siitä, millä osapuolella — viranomaistaholla vai alan toimijoilla itsellään — katsotaan olevan parhaat edellytykset arvioida kaupan yksiköiden tarkoituksenmukaisia toiminnan raameja yhteiskunnan kokonaisuuteen huomioiden. Käsillä olevan hallituksen esityksen mukainen sääntely vie kehitystä suuntaan, jossa kaupan alan toimijoiden harkintavallalle jää nykyistä laajempi soveltamisala, kun viranomaisten roolia kavennetaan. Talousvaliokunta toteaa, että tasapaino viranomaisohjauksen ja markkinoiden vapaan toiminnan sallimisen välillä on ajoittain vaikea. Kaavoituksella tulisi pystyä ohjaamaan yhdyskuntarakenteen kehittymistä yli ajan ja tämänhetkisten toimijoiden tarpeiden: maankäytön ratkaisut määrittävät ja rajaavat päätöksentekoa pitkälle eteenpäin. Vaikka ehdotetun sääntelyn dynaamisia vaikutuksia on vaikea täsmällisesti ennakoida, talousvaliokunta arvioi lupahallinnon keventämisen vaikuttavan myönteisesti yritysten investointimahdollisuuksiin, edistävän tasapuolisia kilpailuolosuhteita ja siten hyödyttävän kaupan palveluiden loppukäyttäjiä. Talousvaliokunta pitää ehdotettuja säädösmuutoksia tarkoituksenmukaisina keinoina näihin päämääriin pyrittäessä muistuttaen kuitenkin, että elinkeinoelämän toimintaympäristö muodostuu lainsäädännön kokonaisvaikutuksesta, jolloin yksittäisen säädöksen painoarvo ilmenee osana kokonaisuutta joko yhdensuuntaisena tai ristiriitaisena muun sääntelyn kanssa. Kaikissa lainsäädäntötoimissa tulisi pitää esillä säädösten keskinäistä yhteensopivuutta ja kokonaisvaikutuksia, jotteivät eri sääntelytoimet veisi pohjaa toisiltaan.

Vähittäiskaupan suuryksikkö. Hallituksen esityksen mukaan vähittäiskaupan suuryksikön kokoraja ehdotetaan nostettavaksi 2 000 kerrosneliömetristä 4 000 kerrosneliometriin. Tällä määritellyllä voidaan suuryksikköjä koskeva sijainnin ohjaus rajata koskemaan niitä myymälöitä, joilla on merkittäviä vaikutuksia yhdyskuntarakenteeseen, liikenteeseen tai kaupan palvelujen saavutettavuuteen. Talousvaliokunta katsoo ehdotetun muutoksen lisäävän kilpailun mahdollisuuksia ja siten parantavan palveluiden käyttäjien asemaa sekä edesauttavan viranomaisresurssien tarkoituksenmukaista kohdentamista, joskin sääntelyyn näyttäisi edelleen jäävän tulkinnanvaraisuuksia koskien esimerkiksi pinta-alarajojen sidonnaisuutta myymälän laatuun nähden. Talousvaliokunta puoltaa näkemystä, jonka mukaan kauppa voisi itse määrittellä myymälätilan käytön alle 4 000 kerrosneliömetrin suuruisissa yksiköissä.

Vähittäiskaupan suuryksiköiden sijoittuminen. Hallituksen esityksessä ehdotetaan luovuttavaksi velvoitteesta ottaa huomioon kaupan laatu sijoitettaessa vähittäiskaupan suuryksikkö muualle kuin keskusta-alueelle. Vähittäiskaupan suuryksikön ensisijainen sijaintipaikka olisi siis edelleen keskusta-alue, mutta suuryksikkö voitaisiin kuitenkin sijoittaa myös muualle edellyttäen, että palvelujen saavutettavuus otetaan sijoituksen perusteena huomioon. Talousvaliokunta kat-

Valiokunnan lausunto TaVL 6/2017 vp

soo ehdotetun muutoksen parantavan kaupan edellytyksiä kehittää toimintaansa keskusta-alueiden ulkopuolella ja pitää ehdotettua muutosta kannatettavana.

Vähittäiskauppaa koskevat asemakaavamääräykset. Hallituksen esityksessä ehdotetaan kumotavaksi lain 71 e §, jonka mukaan sen lisäksi, mitä maankäyttö- ja rakennuslain 57 §:ssä säädetään, asemakaavamääräykset voivat koskea vähittäiskaupan laatua ja kokoa, jos se kaupan palvelujen saatavuuden kannalta on tarpeen. Lain 57 §:ssä säädetty vaatimukset voivat kuitenkin edellyttää, että asemakaavassa tarkastellaan myös kaupan laatuun ja kokoon liittyviä kysymyksiä. Talousvaliokunta pitää ongelmallisena, että hallituksen esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa otetaan kantaa lain tulkintaan tavalla, joka käytännössä vesittää pykälän poistamisen. Talousvaliokunta pitää tärkeänä, että laista poistetaan säännökset, joiden mukaan asemakaavassa voidaan antaa määräyksiä kaupan laadusta ja koosta. Talousvaliokunta esittää, että ympäristövaliokunta kiinnittäisi tähän erityistä huomiota.

Muutokset viranomaisten toimivaltaan. Hallituksen esityksen mukaan ELY-keskusten kunnan alueiden käytön suunnittelua ja rakennustoimen järjestämistä koskeva ohjaustehtävä poistetaan ja valvontatehtävää rajataan siten, että ELY-keskukset valvoisivat alueidenkäyttöä ja rakentamista vain siltä osin kuin ratkaisuilla on valtakunnallisia tai merkittäviä maakunnallisia vaikutuksia. Myös yleis- ja asemakaavoja koskevien, ELY-keskusten ja kuntien välisten viranomaisneuvotte- lujen soveltamisalaa rajataan.

Talousvaliokunta muistuttaa, että aluehallinnon rakenteiden ja toimivallan rajojen ollessa parhaillaan muutosten kohteena on mahdollista, että hallituksen esityksen mukainen ELY-keskus- ten roolin muutos voi jäädä merkitykseltään vähäiseksi. Valiokunta pitää kuitenkin selvitetynä, että ehdotetut muutokset tuovat menettelyllisiä ja sisällöllisiä helpotuksia maankäytön suunnitte- luun, mikä nopeuttanee kaavaprosesseja, minkä voidaan puolestaan arvioida edistävän myös asuntorakentamista.

Talousvaliokunnan saaman selvityksen mukaan valtioneuvostossa on vireillä maankäyttö- ja ra- kennuslain kokonaisuudistus, jonka tarkoituksena on luoda täysin uusi alueidenkäytön suunnitte- lujärjestelmä. Valiokunta pitää tärkeänä, että maankäytön sääntelyä tarkastellaan kokonaisuute- na ja että sitä kehitetään johdonmukaisesti yhdensuuntaiseksi lähialojen sääntelyn kanssa. Koko- naisarviossa tulee huomioida myös alemmanasteiset säädökset, viranomaismääräykset ja -käy- tännöt.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Talousvaliokunta esittää,

että ympäristövaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 23.2.2017

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

Valiokunnan lausunto TaVL 6/2017 vp

puheenjohtaja Kaj Turunen ps
varapuheenjohtaja Harri Jaskari kok
jäsen Petri Honkonen kesk
jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Lauri Ihalainen sd
jäsen Rami Lehto ps
jäsen Martti Mölsä ps
jäsen Johanna Ojala-Niemelä sd
jäsen Arto Pirttilahti kesk
jäsen Hanna Sarkkinen vas
jäsen Ville Skinnari sd
jäsen Joakim Strand r
jäsen Antero Vartia vihr
varajäsen Juhana Vartiainen kok

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Teija Miller

Valiokunnan lausunto TaVL 6/2017 vp
Eriävä mielipide

ERIÄVÄ MIELIPIDE

Perustelut

Kaupan sijoittautumisratkaisut vaikuttavat yhdyskuntarakenteeseen, liikennesuoritteisiin ja palvelurakenteeseen vuosikymmeniksi eteenpäin. Kaupan sijoittautumisratkaisut ohjaavat myös muun yhdyskuntarakenteen kehittymistä, ja niillä on suuri vaikutus kansalaisten jokapäiväiseen elämään. Siksi kaupan sijoittumisen yhteiskunnallinen ohjaus lainsäädännön ja kaavoituksen kautta on tarpeellista ja välttämätöntä.

Voimassa oleva lainsäädäntö on pyrkinyt ohjaamaan kaupan sijoittumista kunta- ja kaupunkikeskustoihin. Voimassa olevasta ohjauksesta huolimatta kauppaa on jo paljon sijoittunut keskustojen ulkopuolelle. Tämä on johtanut kunta- ja kaupunkikeskustojen näivettymiseen. Keskustojen näivettyminen on monella tapaa ongelmallinen kehitys. Se on haitallinen keskuksissa toimiville pienyrityksille, muille palveluille, kaupunkikuvalle ja viihtyvyydelle, palveluiden saavutettavuudelle sekä autottomille asukkaille. Kaupan sijoittuminen keskustojen ulkopuolelle myös lisää henkilöautoliikennettä ja sitä myöten päästöjä.

Hallituksen esittämien maankäyttö- ja rakennuslain kaupan sijoittumista koskevien ehdotettujen muutosten yhteisvaikutuksena on todennäköistä, että kaupan keskustapako kiihtyy ja pienet liikkeet kärsivät. Kehitystä ruokkii se, että keskustojen ulkopuolelle rakentaminen on kaupalle halvempaa. Vähittäiskaupan suuryksikön kokorajan kasvattamisen arvioidaan kasvattavan myymälöiden kokoa erityisesti päivittäistavarakaupassa. Lähikauppaverkko voi harventua, jos myynti keskittyy suurempiin yksiköihin. Ehdotetut muutokset vähentävät maakuntien liittojen ja kuntien mahdollisuuksia ohjata kaupan sijoittumista sen laatu huomioiden, ja sitä kautta heikentyy myös mahdollisuus ohjata liikenteen kehitystä.

Vähittäiskauppaa koskevan sääntelyn keventämisen taustalla vaikuttaa olevan puhtaasti kaupan intressit, ja tarve ohjata yhdyskuntarakenteen kehittymistä on unohdettu. Sinänsä hallituksen tavoite lisätä kaupan kilpailua on perusteltu, mutta se olisi tehtävä ilman, että samalla kiihdytetään keskustojen kuihtumista ja heikennetään yhdyskuntarakenteen suunnitelmallisen ohjauksen mahdollisuuksia.

ELY-keskusten valitusoikeuden rajaamista tulisi harkita huolellisemmin, sillä valtaosa ELY:n tekemistä valituksista on aiheellisia ja ne menevät läpi oikeudessa. Vaikka valitusoikeuden rajaamisen voi nähdä sujuvoittavan lupaprosesseja, niin toisaalta valitusoikeuden rajaaminen tulee todennäköisesti lisäämään lainvastaisia kaavoitus- ja rakentamisratkaisuja.

Mielipide

Edellä olevan perusteella esitämme,

että ympäristövaliokunta muuttaa lakiesitystä koskien kaupan sijoittumisen sääntelyä edellä oleva huomioiden.

Valiokunnan lausunto TaVL 6/2017 vp
Eriävä mielipide

Helsingissä 23.2.2017

Hanna Sarkkinen vas
Lauri Ihalainen sd
Johanna Ojala-Niemelä sd
Ville Skinnari sd
Antero Vartia vihr