



17.5.2010

YM7/500/2010

Jakelun mukaan

| | |
|------------|---------------|
| Khs dnro | 2010-1019/010 |
| Stn dnr | ----- |
| Saap./Anl. | 19-05-2010 |

Viite
Hänvisning

Asia
Ärende Lausuntopyyntö maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta

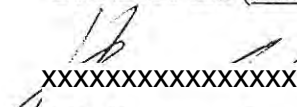
Ympäristöministeriö pyytää lausuntoanne oheisesta ehdotuksesta maankäyttö- ja rakennuslain muutosta koskevaksi hallituksen esitykseksi.

Hallituksen esitysluonnos sisältää ehdotuksen maankäyttö- ja rakennuslain vähittäiskauppaa koskevien säännösten muutoksiksi.

Lausunto hallituksen esitysluonnoksesta pyydetään toimittamaan viimeistään **24.6.2010** sähköpostilla osoitteeseen kirjaamo.ym@ymparisto.fi.

Myös muilla kuin jakelussa mainituilla on mahdollisuus toimittaa lausuntonsa ympäristöministeriölle. Lausuntopyyntö liitteineen on ministeriön internet-sivuilla osoitteessa <http://www.ymparisto.fi/ym/ajankohtaista/>

Lisätietoja antavat tarvittaessa ylitarkastaja Katri Nuuja (katri.nuuja@ymparisto.fi, p. 0400 143 955) ja yliarkkitehti Katri Tulkki 28.5.2010 asti (katri.tulkki@ymparisto.fi, p. 0400 143 968).


XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX
Helena Säteri
ylijohtaja


XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX
Katri Nuuja
ylitarkastaja

LIITE Luonnos hallituksen esitykseksi

JAKELU

Liikenne- ja viestintäministeriö
Oikeusministeriö
Sosiaali- ja terveysministeriö
Työ- ja elinkeinoministeriö
Valtiovarainministeriö
Ympäristöministeriön osastot
Rakennetun ympäristön osaston ryhmät
Elinkeino-, liikenne ja ympäristökeskukset
Kilpailuvirasto
Kuluttajavirasto
Museovirasto
Suomen ympäristökeskus
Terveyden ja hyvinvoinnin laitos THL
Tiehallinto
Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmä c/o TEM
Korkein hallinto-oikeus
Hallinto-oikeudet
Maakuntien liitot
Oulun seudun seuturakennetiimi
Suomen Kuntaliitto
Tampereen kaupunkiseudun kuntayhtymä
Espoo
Forssa
Helsinki
Hyvinkää
Hämeenlinna
Iisalmi
Imatra
Joensuu
Jyväskylä
Järvenpää
Kaarina
Kajaani
Kemi
Kokkola
Kotka
Kouvola
Kuopio
Lahti
Lappeenranta
Mikkeli
Nurmijärvi
Oulu
Pietarsaari
Pori
Porvoo
Raahen
Raisio

Rauma
Rovaniemi
Salo
Savonlinna
Seinäjoki
Tampere
Tornio
Turku
Vaasa
Vantaa
Varkaus
Vihti
Asunto-, toimitila- ja rakennuttajaliitto Rakli ry
Elinkeinoelämän keskusliitto
Elävä kaupunkikeskusta ry
Erikoiskaupan liitto
Folkhälsan
Helsingin seudun kauppakamari
Keskuskauppakamari
Kuluttajat-Konsumenterna ry
Natur och Miljö rf
Palvelualojen ammattiliitto PAM
Päivittäistavarakauppayhdistys PTY ry
Rakennustarkastusyhdystys RTY ry
Rakennusteollisuus RT ry
Suomen Arkkitehtiliitto SAFA ry
Suomen Kaavoitusinsinöörien Yhdistys ry
Suomen Kaupan liitto sk ry
Suomen Kauppakeskusyhdystys ry
Suomen Kotiseutuliitto ry
Suomen Kuluttajaliitto ry
Suomen Liikenneliitto Suli ry
Suomen luonnonsuojeluliitto ry
Suomen maisema-arkkitehtiliitto
Suomen Suunnittelumaantieteilijöiden Liitto ry
Suomen Yrittäjät
Tulevaisuuden elävä luonto ry, Dodo
Yhteiskuntasuunnittelun Seura ry
YVA ry

LIITE

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta

luonnos 17.5.2010

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 ilmastotavoitteet ja yhdyskuntarakenteen ohjaamisen merkitys niiden toteutumisen kannalta, toisaalta kaupan toiminnan muutokset ja muu yhteiskunnallinen kehitys, mm. väestön ikääntyminen.

Vähittäiskauppaa koskevat säännökset ehdotetaan koottavaksi laissa erilliseen lukuun. Laissa säädettäisiin erityisistä, yleis- ja maakuntakaavoitusta koskevista sisältövaatimuksista vähittäiskauppaa koskien. Maakuntakaavoja koskien asetettaisiin velvoite esittää kaupan mitoitus ja seudullisen vähittäiskaupan suuryksikön kokoraja kaavassa. Vähittäiskaupan suuryksikön määritelmää ehdotetaan muutettavaksi siten, että siihen sisältyisi myös niin sanottu paljon tilaa vaativan erikoistavaran kauppa.

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. Lisäksi vahvistettiin maakunta- ja yleiskaavoituksen roolia suuryksiköiden ohjaamisessa. Kaupan sääntely nähtiin tarpeelliseksi ennen muuta kestävän yhdyskuntakehityksen ja palvelujen saatavuuden turvaamiseksi. Erityisesti korostettiin keskustojen elinvoimaisuuden säilyttämistä, asuntoalueiden päivittäistavara-kaupan toimintaedellytyksiä sekä eri väestöryhmien, erityisesti autottomien talouksien, palvelujen turvaamista.

Koska suuria kaupan hankkeita oli suunnitteilla maan eri puolilla, maankäyttö- ja rakennuslain vähittäiskaupan suuryksiköitä koskevat säännökset määrättiin kiireellisinä voimaan 1.3.1999. Kokonaisuudessaan maankäyttö- ja rakennuslaki tuli voimaan 1.1.2000.

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

Vähittäiskaupan suuryksiköiden sijainnin ohjauksen toimivuuden ja ajanmukaisuuden kokonaisvaltainen arviointi on tullut ajankohtaiseksi. Tähän vaikuttavat sekä toimintaympäristössä että kaupan alalla tapahtuneet muutokset. Ilmastonmuutoksen hillintää koskevien Suomen kansallisten tavoitteiden toteuttaminen edellyttää aikaisempaa määrätietoisempaa otetta mm. yhdyskuntarakenteen eheyttämiseen ja liikenteen vähentämiseen. Kaupan yksikkökoon voimakas kasvu on lisännyt suurten yksiköiden sijainnin vaikutuksia yhdyskuntarakenteeseen ja liikenteeseen. Väestön ikääntyminen lisää lähipalvelujen merkitystä.

Ympäristöministeriö asetti lokakuussa 2008 työryhmän arvioimaan vähittäiskaupan suuryksiköiden sijainnin ohjauksen toimivuutta ja ajanmukaisuutta. Varatuomari Matti Auran johdolla toiminut työryhmä¹ paneutui erityisesti suurten, vaikutuksiltaan seudullisten suuryksiköiden ohjauksen ongelmiin. Työryhmä päätyi arviossaan siihen, ettei nykyinen ohjausjärjestelmä vastaa kaupan ohjaukseen kohdistuviin koveneviin vaatimuksiin. Työryhmän arvio johti maankäyttö- ja rakennuslain vähittäiskaupan suuryksiköitä koskevien säännösmuutosten valmisteluun.

Hallituksen esitys sisältää merkittäviä muutoksia kaupan ohjaukseen. Ne 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. Auran työryhmän ehdotukset kaupan ohjauksen tehostamiseksi ovat hallituksen esityksen taustalla.

2 Nykytila

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). Näihin kuuluu myös säännös siitä, että käyttötarkoituksen muutos vähittäiskaupan suuryksiköksi edellyttää rakennuslupaa (125 §:n 4 momentti).

Kaavoitusta ohjaavat maankäyttö ja rakennuslain *alueiden käytön suunnittelun yleiset tavoitteet* (5 §) ja *kaavojen sisältövaatimukset*. Kaupan palveluverkon suunnittelun ja vähittäiskaupan suuryksiköiden ohjauksen kannalta keskeisiä ovat erityisesti alue- ja yhdyskuntarakennetta, liikennettä, palvelujen saatavuutta sekä elinkeinoelämän toimintaedellytyksiä koskevat kaavojen sisältövaatimukset (28 §, 39 § ja 54 §). *Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet* tarkentavat

¹ Kaupan sijainnin ohjauksen arviointityöryhmän raportti. Ympäristöministeriön raportteja 21/2009.

kaavojen sisältövaatimuksia. Niihin sisältyy yhdyskuntarakenteen kehittämistä ja vähittäiskaupan suuryksiköiden sijaintia koskevia tavoitteita.

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 maakuntakaavassa ja yleiskaavassa.

Vähittäiskaupan suuryksikkö

Maankäyttö- ja rakennuslaissa vähittäiskaupan suuryksiköllä tarkoitetaan **yli 2 000 kerrosneliömetrin suuruista vähittäiskaupan myymälää** kuitenkin sillä rajoituksella, ettei niihin lueta paljon tilaa vaativan erikoistavarakaupan myymälöitä (114 §).

Paljon tilaa vaativan erikoistavaran kauppaa ei ole määritelty laissa. Hallituksen esityksen (HE 101/1998 vp) yksityiskohtaisten perustelujen mukaan *paljon tilaa vaativalla erikoistavaran kaupalla* tarkoitetaan kauppaa, jolle on ominaista suuret, paljon tilaa vaativat tuotteet kuten autot, huonekalut ja rakennustarvikkeet ja joka edellyttää sijaintia hyvien liikenneyhteyksien varrella. Lisäksi katsotaan, että tällaisena paljon tilaa vievänä kauppana voidaan pitää sellaistaakin kaupan yksikköä, jossa on lisäksi tarjolla muuta tavaraa, jos tämä muu tavara liittyy päämyyntiartikkeliin. Näiden oheistuotteiden myyntipinta-alan tulisi kuitenkin olla vähäinen. Jos tilaa vievän erikoistavaran ohella myydään elintarvikkeita, vähäisenä pidetään enintään kioskimyyntiin verrattavaa määrää eli 100 neliömetrin myyntipinta-alaa.

Ympäristöministeriön suositus paljon tilaa vaativan erikoistavarakaupan tulkinnasta tarkentaa hallituksen esityksen perusteluja². Suosituksessa yksilöidään tarkemmin ne vähittäiskaupan toimialat, jotka luetaan paljon tilaa vaativan erikoistavaran kauppaan. Lisäksi tarkennetaan oheistuotteiden osuutta myyntipinta-alasta. Oheistuotteet jaotellaan suosituksessa toimialaan liittyviin oheistuotteisiin, joita saa olla enintään 400 m² myyntipinta-alasta sekä elintarvikkeisiin ja oheistuotteisiin, jotka eivät liity toimialaan. Niiden myyntipinta-ala saa olla enintään 100 m². Suositus pohjautuu Suomessa 2000-luvun alussa toimineisiin myymälätyyppeihin.

Tuolloin arvioitiin, ettei paljon tilaa vaativan erikoistavaran kaupan sijainnilla ollut vastaavia vaikutuksia yhdyskuntiin ja palveluiden saatavuuteen kuin suurilla päivittäistavarakaupoilla ja kauppakeskuksilla eikä siten myöskään vastaavaa ohjaustarvetta. Suurten tavaroiden vaatiman tilan ja raskaiden kuljetusten takia pidettiin perusteltuna, ettei tilaa vaativa kauppa sijoitu keskustoihin.

Vähittäiskaupan suuryksikköä koskeva suunnitteluvuote

Maankäyttö- ja rakennuslaki antaa keskustoille etusijan vähittäiskaupan suuryksikön sijaintipaikkana. Edellytykset sijoittaa vähittäiskaupan suuryksikkö keskustatoimintojen alueen ulkopuolelle tulee aina selvittää kaavoituksessa. Asemakaavan oikeusvaikutuksia koskeva pykälä sisältää suuryksikön sijoittumista koskevan säännöksen, jonka mukaan **vähittäiskaupan suuryksikköä ei saa sijoittaa maakunta- tai yleiskaavassa tarkoitettun keskustatoimintojen alueen ulkopuolelle, ellei alue ole asemakaavassa erityisesti osoitettu tätä tarkoitusta varten (58 § 3 momentti)**. Lain 114 §:ssä tarkoitettulle vähittäiskaupan suuryksikölle voidaan siten myöntää

² Suositus paljon tilaa vaativan erikoiskaupan tulkinnasta. Ympäristöministeriö. Maankäyttö- ja rakennuslaki 2000 – julkaisusarja. Opas 2. 2000.

rakennuslupa vain, jos alue on asemakaavassa osoitettu erityisesti tätä tarkoitusta varten. Myös rakennuksen tai sen osan käyttötarkoituksen muuttaminen suuryksiköksi edellyttää, että alue on asemakaavassa osoitettu tätä tarkoitusta varten (125 § 4 momentti).

Vähittäiskaupan suuryksikön toteuttamiseksi ei ole mahdollista myöntää poikkeusta asemakaavasta. Maankäyttö- ja rakennuslain mukaan poikkeusta ei saa myöntää, jos se johtaa vaikutuksiltaan merkittävään rakentamiseen tai muutoin aiheuttaa merkittäviä haitallisia ympäristö- ja muita vaikutuksia (172 §:n 2 momentti). Hallituksen esityksen yksityiskohtaisten perustelujen mukaan vähittäiskaupan suuryksikön toteuttamisella katsotaan olevan tällaisia vaikutuksia (HE 101/1998 vp).

Vähittäiskaupan suuryksikön laajennus ja myymäläkeskittymä

Asemakaavan oikeusvaikutusta koskevaa lain 58 §:n 3 momenttia sovelletaan myös **vähittäiskaupan suuryksikön merkittävään laajentamiseen ja myymälän laajentamiseen suuryksiköksi sekä sellaisen myymäläkeskittymän rakentamiseen, joka on vaikutuksiltaan vähittäiskaupan suuryksikköön verrattavissa (lain 58 §:n 4 momentti).**

Säännöksellä haluttiin helpottaa nykyisten myymälöiden uudistamista ja rajata soveltamisalan ulkopuolelle sellaiset laajennukset, joilla ei ole ohjauksen kannalta merkitystä. Ympäristövaliokunnan mietinnön (YmVM 7/2004 vp) mukaan *merkittävän laajennuksen* ohjeellisena rajana tulee pitää yleensä yli 1 500 kerrosneliömetrin tai yli 25 prosenttia laajennusta.

Hallituksen esityksen perusteluissa (HE 164/2003 vp) katsotaan, ettei voida esittää selvää pinta-alarajaa, jonka ylittäviin *myymäläkeskittymiin* säännös on tarkoitettu sovellettavaksi. Myymäläkeskittymän vaikutukset riippuvat muun ohella ympäröivien yhdyskuntien koosta ja myymäläkeskittymän sijainnista yhdyskuntarakenteessa samoin kuin myymälöiden laadusta. Perustelujen mukaan kuitenkin yleensä yli 10 000 kerrosneliömetrin myymäläkeskittymillä katsotaan olevan varsin merkittäviä vaikutuksia. Edelleen perusteluissa katsotaan, että myymäläkeskittymän vaikutuksia harkittaessa otettaisiin huomioon vain ohjauksen piiriin kuuluvat kaupan toimialat. Siten paljon tilaa vaativan erikoistavaran myymälöitä ei oteta huomioon vaikutuksia arvioitaessa.

Kaavojen sisältövaatimukset ja valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet

Kaavoitusta ohjaavat maankäyttö ja rakennuslain *alueiden käytön suunnittelun tavoitteet* ja *kaavojen sisältövaatimukset*. Alueiden käytön suunnittelun tavoitteena on muun muassa edistää eri väestöryhmien, kuten lasten, vanhusten ja vammaisten tarpeet tyydyttävän elin- ja toimintaympäristön luomista, palvelujen saatavuutta, liikenteen tarkoituksen tarkoituksenmukaista järjestämistä sekä elinkeinoelämän toimintaedellytyksiä (5 §).

Kaupan palveluverkon suunnittelun ja vähittäiskaupan suuryksiköiden ohjauksen kannalta keskeisiä kaavojen sisältövaatimuksia ovat maakunnan tarkoituksenmukaista alue- ja yhdyskuntarakennetta sekä ympäristön ja talouden kannalta kestäviä liikennejärjestelyjä koskevat maakuntakaavan sisältövaatimukset (28 §) sekä yhdyskuntarakenteen toimivuutta, palvelujen saatavuutta, liikennettä ja eri väestöryhmien koskevat yleiskaavan sisältövaatimukset (39 §). 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 momentti). Hallituksen esityksen perustelujen mukaan palveluiden saatavuuteen on kiinnitettävä huomiota myös asemakaava-alueen ulkopuolella.

Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet tarkentavat kaavojen sisältövaatimuksia. Kaupan ohjauksen kannalta keskeisiä ovat yhdyskuntarakenteen kehittämistä, vähittäiskaupan suuryksiköiden sijaintia ja elinkeinoelämän toimintaedellytyksiä koskevia tavoitteita.

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 vaikutusselvityksiin perustuen pystytään osoittamaan, että alueen käyttöönotto on kestävä kehityksen mukaista.

Elinkeinoelämän toiminta edellytyksiä 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 vähintään seudullisten vähittäiskaupan suuryksiköiden sijaintia. Kuntien laatimat *yleis- ja asemakaavat ohjaavat* muiden suuryksiköiden sijaintia.

Kunnilla on mahdollisuus laatia myös *yhteinen yleiskaava* maankäytön yleispiirteiseksi ohjaamiseksi ja toimintojen yhteensovittamiseksi (46 §). Maankäyttö- ja rakennuslakia laadittaessa katsottiin yhteisen yleiskaavan soveltuvan kuntien yhteistyön välineeksi erityisesti kaupan sijainnin ohjaamisessa 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.

Maakunta- ja yleiskaavalla on keskeinen asema kaupan sijainnin ohjauksessa myös siinä suhteessa, että vähittäiskaupan suuryksiköiden sijainnin ohjauksessa keskeiset *keskustatoimintojen alueet* osoitetaan maakuntakaavassa ja yleiskaavassa. Vähittäiskaupan suuryksikkö voidaan sijoittaa maakunta- tai yleiskaavan keskustatoimintojen alueiden ulkopuolelle vain, jos alue on asemakaavassa erityisesti osoitettu tähän tarkoitukseen.

Asemakaavassa voidaan antaa kaupan laatua ja kokoa koskevia kaavamääräyksiä, jos se kaupan palvelujen saatavuuden kannalta on tarpeen (57 §:n 1 momentti). Säännös otettiin maankäyttö- ja rakennuslakiin ja se selkeytti kaupan laatua ja kokoa koskevien asemakaavamääräysten oikeudellista perustaa. Hallituksen esityksen perustelujen (HE 101/1998 vp) mukaan kaupan laatua ja kokoa koskevien asemakaavamääräysten antaminen on mahdollista vain silloin, kun se on tarpeellista kaupan palveluiden saatavuuden vuoksi.

Kansainvälinen kehitys ja ulkomaiden lainsäädäntö

Yleistä

Seuraavassa tarkastellaan kaupan ohjausta ja sitä koskevan lainsäädännön kehitystä eräissä Euroopan unionin jäsenmaissa ja Norjassa. 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.

Kaupan ohjauksen tavoitteet ovat kuitenkin yhteisiä: keskustojen elinvoimaisuus, palvelujen saavutettavuus sekä keskus- ja palveluverkon tasapainoinen kehitys. Viime vuosina ovat erityisesti liikenteen vähentämistä koskevat tavoitteet saaneet lisää painoarvoa. Kaikissa kohdemaissa kaupan ohjauksen ajanmukaisuus on ollut viime vuosina arvioitavana. Erityisesti on koettu tarpeelliseksi vahvistaa seudullista otetta kaupan ohjauksessa. Tähän on syynä kaupan rakenteiden ja palvelukonseptien muuttuminen, kestävän kehityksen korostuminen kaupunkisuunnittelussa sekä kilpailunäkökulman vahvistuminen EU:n puitteissa.

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 k-m² suuristen kauppakeskusten rakentamista sekä kauppakeskusten laajentamista yli 3 000 k-m² suuriseksi. 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 oltu rakennettu keskustojen ulkopuolelle ja investoinnit olivat suuntautuneet olemassa oleviin keskustoihin. Seutuhallinnon ohjaus kuntien päätöksentekoon oli kuitenkin jäänyt tavoiteltua heikommaksi.

Kaupan ohjausta tiukennettiin vuonna 2008 valtakunnallisella määräyksellä, jolla vahvistettiin seutukaavojen oikeudellista asemaa. Määräyksen mukaan yli 3 000 k-m² kauppakeskus voidaan perustaa tai laajentaa vain, jos se on voimassa olevan seutukaavan mukainen. Alueilla, joilla ei ole tällaista seutukaavaa, yli 3 000 k-m² suuruinen kauppakeskus voidaan sijoittaa vain keskusta. 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 k-m² suuruisia pienmyymälöitä ja paljon tilaa vaativan erikoistavaran kauppa. 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 k-m² ja paikalliskeskuksissa, joissa se on 2 000 k-m². Keskusta-alueet rajataan Tanskassa ympäristöministeriön määrittelemien valtakunnallisesti yhdenmukaisin perustein.

Laissa on määritelty myymälöille ehdoton kokoraja. Päivittäistavaramyymälä saa olla kooltaan enintään 3 500 k-m² suuruinen ja erikoistavaramyymälä enintään 2 000 k-m² suuruinen. Erikoistavaramyymälän enimmäiskoko voidaan kuitenkin ylittää yli 40 000 asukkaan kaupungeissa. Kunta määrittelee paljon tilaa vaativan erikoistavarakaupan 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 keittiökalusteita ei lueta paljon tilaa vaativan erikoistavaran kauppaan. Tiukennetun määritelmän mukaan tilaa vaativan erikoistavarakaupan 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 ohjata kaupan sijoittumista siten, että se tukee kaupunkikeskustoista sekä alue- ja paikalliskeskuksista muodostuvan hierarkkisen keskusverkon kehittämistä. Poikkeuksena ovat olleet paljon tilaa vaativan erikoistavarakaupan 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 (myymäläkoko yli 1 500 k-m²) keskustojen ulkopuolella. Kunnat saivat myös oikeuden päättää liikennemyymlöiden 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 syynä 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 k-m² 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 yrityksistä 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 sekä päättäessään suunnittelulupahakemuksista. 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.

Kääntein taustalla oli huoli keskustojen kehityksestä. Keskustojen aseman vahvistamiseksi otettiin vuonna 1996 käyttöön menettely, jossa suunnitellun hankkeen sijoitusvaihtoehdot arvioidaan suunnitteluluvasta 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 keskukseen. Vasta kolmantena tulevat kysymykseen keskustien ulkopuoliset alueet. Niistäkin ensisijaisia ovat ne, joihin on kulkuyhteydet myös joukkoliikenteellä ja jotka ovat lähellä keskuksia. Lisäksi tavoitteena on ohjata erityyppisiin keskuksiin niihin tyyppitään ja kooltaan soveltuvaa kauppaa. Paikallisviranomaisia kehoitetaan harkitsemaan ohjeellisen ylärajan määrittämistä eri keskustyyppisiin sallittavalle kaupan rakentamiselle ja ohjaamaan ylärajan ylittävät hankkeet ylempään tason keskukseen.

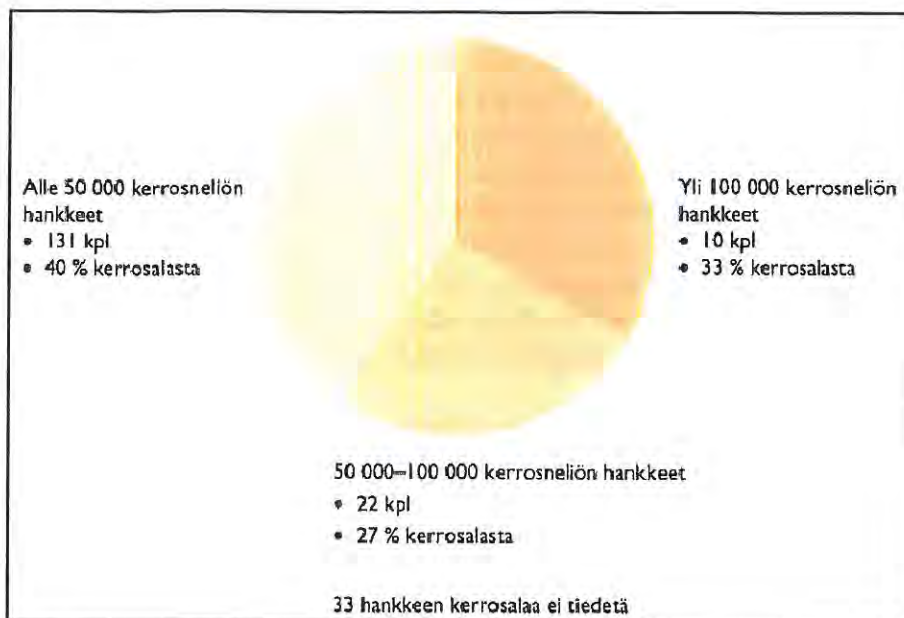
Kaavoitusohjeen voimassaolon aikana vähittäiskaupan keskittyminen harvempiin ja suurempiin keskuksiin on jatkunut. Tiukentuneen ohjauksen on kuitenkin arvioitu rajoittaneen kaupan hajautumista. Keskuksiin sijoittuvia hankkeita koskevien suunnittelulupahakemusten määrä on ollut kasvussa ja keskustien ulkopuolelle sijoittuvien hankkeiden hakemuksia on hylätty aikaisempaa useammin. Kaavoitusohjeeseen on ehdotettu muutoksia, joiden tarkoituksena on parantaa paikallisten viranomaisten mahdollisuuksia arvioida hankkeiden vaikutuksia keskustoihin sekä huomioida paremmin kuluttajien valinnanmahdollisuudet ja kilpailunäkökulma.

Nykytilan arviointi

Kaupan ohjauksen toimivuus ja ajanmukaisuus

Kaupan ohjauksen toimintaympäristö on muuttunut merkittävästi 2000-luvulla, jolloin vähittäiskaupan suuryksiköitä koskevat maankäyttö- ja rakennuslain säännökset ovat olleet voimassa. Ohjauksen kannalta merkittävin muutos on ollut kaupan *yksikkökoon kasvu*. Tämä ilmenee muun muassa ympäristöministeriön selvityksestä, joka koski vireillä olevia uuden liiketilan rakentamista koskevia kaavahankkeita³. Selvityksen mukaan kesällä 2008 oli vireillä noin 200 yleis- ja asemakaavaa, jotka koskivat suurten, merkitykseltään seudullisten hankkeiden toteuttamista. Kaavat käsittivät päivittäistavarakauppoja, kauppakeskuksia, retail park –tyyppisiä erikoistavarakaupan keskuksia ja paljon tilaa vaativan erikoistavaran kaupan keskittymiä sekä useita erityyppisiä hankkeita käsittäviä kaupan alueita.

³ Anna Yrjölä. Selvitys seudullisista kaupan hankkeista 2008. Ympäristöministeriön raportteja 2/2009.



Kuva 1. Selvitys seudullisista kaupan hankkeista. Hankkeiden jakautuminen eri kokoluokkiin. Lähde: Anna Yrjölä. Selvitys seudullisista kaupan hankkeista 2008.

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 kerrosneliömetrin 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. Myös kauppakeskusten sijaintiperiaatteissa oli havaittavissa muutos. Kun nykyiset kauppakeskukset sijaitsevat muutamaa poikkeusta lukuun ottamatta kaupunkien keskustoissa tai kaupunkiseutujen alakeskuksissa, kaikki selvitysaineiston suurimmat kauppakeskukset oli suunniteltu sijoitettavaksi keskustojen ulkopuolelle.

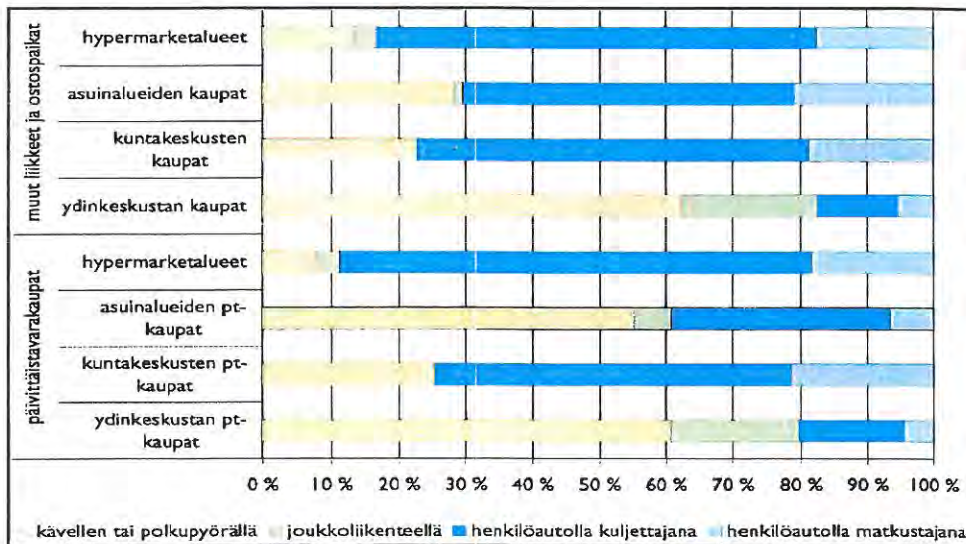
Kiinteistökehittäjien, sijoittajien sekä liike- ja toimitilarakentajien rooli kaupan hankkeissa on muodostunut aikaisempaa merkittävämmäksi.

Toinen kaupan ohjauksen kannalta merkittävä muutos on niin kutsuttu *toimialaliukuma*. Erityisesti paljon tilaa vaativan erikoistavaran kaupan myymäläkonseptit ovat muuttuneet. Kansainväliset ketjut ovat tuoneet Suomen markkinoille uusia palvelukonsepteja. Myös kotimaiset ketjut ovat kehittäneet myymäläkonseptiaan. Tuotevalikoimat ovat laajentuneet ja monipuolistuneet. Tilaa vaativan erikoistavarakaupan myymälöissä on lisääntynyt nk. keskustahakuisen erikoistavaran tarjonta. Esimerkiksi huonekalumyymälöissä myydään yhä enemmän sisustus- ja taloustavaraa. Vastaava kehitys on nähtävissä muillakin toimialoilla. Tämän kehityksen seurauksena paljon tilaa vaativan erikoistavarakaupan myymälöiden vaikutukset yhdyskuntiin ja ympäristöön ovat kasvaneet. Ero paljon tilaa vaativan erikoistavaran kaupan ja muun vähittäiskaupan välillä ei enää ole yhtä selkeä kuin aikaisemmin.

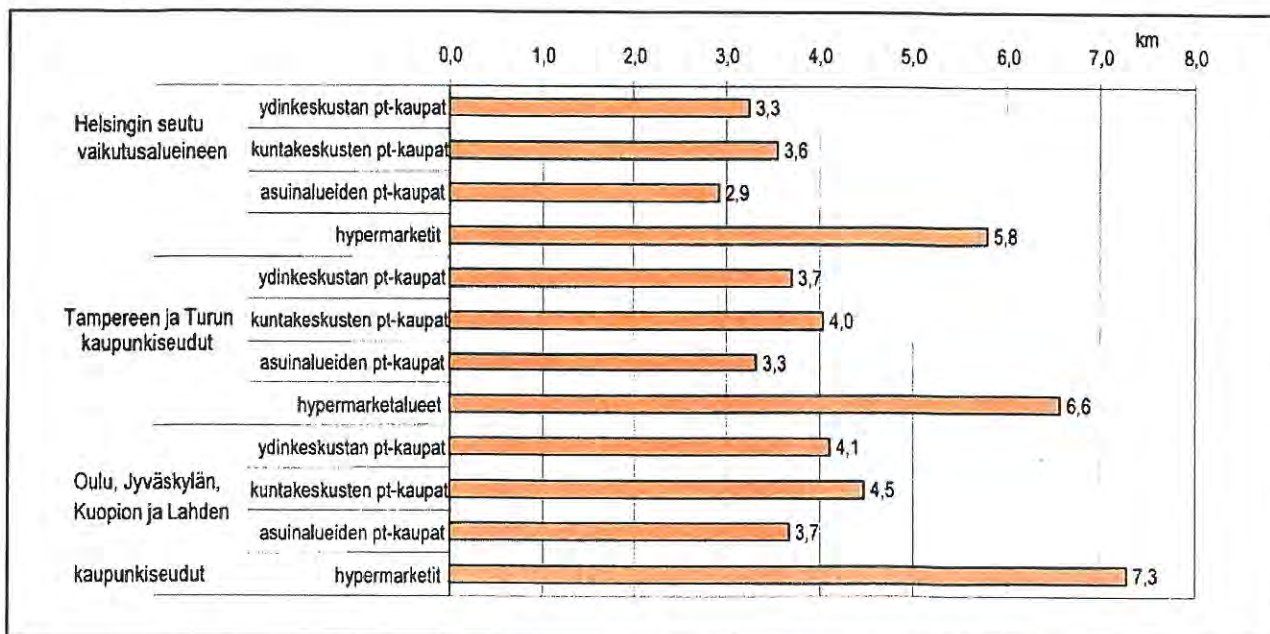
Verkkokauppa on viime vuosina kasvanut nopeasti. Sen osuus vähittäiskaupan kokonaisarvosta oli noin 15 % vuonna 2007. Verkkokaupan rinnalla on kehittynyt ns. monikanavakauppa, jossa verkkokaupan sähköisiä palveluja yhdistetään tavanomaiseen myymälässä tapahtuvaan ostamiseen. Verkkokaupan kehityksen ennustaminen on osoittautunut vaikeaksi. On kuitenkin ilmeistä, että sen rinnalla säilyy ostosten teko myymälöissä. Verkkokaupan odotettu läpimurto tuskin tulee, ainakaan lyhyellä aikavälillä, vaikuttamaan kaupallisten tilojen kehittymiseen entistä monipuolisemmiksi ja suuremmiksi.

Ilmastomuutos ja väestön ikääntyminen ovat tärkeimmät kaupan ohjaustarpeeseen vaikuttavat toimintaympäristön muutokset. Suomen kansallisen ilmastopoliittisen tavoitteena on vähentää liikenteen CO₂-päästöjä 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 viidenneksen. Se on myös ollut yksi nopeimmin kasvavista liikenteen osa-alueista.

Kaupan sijainti yhdyskuntarakenteessa vaikuttaa ratkaisevasti asiointiliikenteen määrään ja kulkutapaan. Asiointiliikenteeseen voidaan siten vaikuttaa ohjaamalla suurten kaupan yksiköiden sijaintia ja huolehtimalla lähikauppaverkon toimintaedellytyksistä.



Kuva 2. Asiointimatkojen kulkumuotojakautuma Tampereen seudun henkilöliikennetutkimuksen mukaan TASE 2004-2005 mukaan. Lähde: Hanna Kalenoja



Kuva 3. Päivittäistavaran ostosmatkojen keskikpituus eri kaupunkiseuduilla. Lähde: Valtakunnallinen henkilöliikennetutkimus 2004-2005.

Vanhusten osuus väestöstä kasvaa merkittävästi lähivuosina. Yli 70-vuotiaiden osuus alkaa nousta 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. Hyvät lähipalvelut vähentävät ja siirtävät myöhemmäksi kuntien tarvetta järjestää kaupassakäyntiä korvaavia palveluja.

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

Kaupan sijainnin ohjauksen tavoitteet ja periaatteet

Kaupan sijainnin ohjauksen keskeisistä periaatteista, keskustojen ensisijaisuudesta vähittäiskaupan suuryksiköiden sijaintipaikkana ja maakuntakaavan asemasta merkitykseltään seudullisten vähittäiskaupan suuryksiköiden ohjaajana on esiintynyt epäselvyyttä. Tästä kertoo muun muassa se, että ympäristöministeriön seudullisia kaupan hankkeita koskevan selvityksen mukaan viidennes hankkeista oli voimassa olevan maakuntakaavan tai tuolloin vielä voimassa olleiden seutukaavojen vastaisia.

Epätietoisuutta on aiheuttanut muun muassa, ettei kaupan ohjauksen tavoitteita ja periaatteita ole selkeästi esitetty maankäyttö- ja rakennuslaissa. Vähittäiskaupan suuryksiköitä koskevat säännökset sijaitsevat hajallaan eri asiayhteyksissä. Esimerkiksi keskustan ensisijaisuus suuryksiköiden sijaintipaikkana on ilmaistu epäsuorasti asemakaavan oikeusvaikutuksia koskevassa lainkohdassa (58 §). 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.

Maakuntakaavan ohjausvaikutus

Kaupan hankkeiden koon kasvu on lisännyt maakuntakaavoituksen merkitystä kaupan ohjauksessa. Samalla on tullut esiin puutteita maakuntakaavojen kyvyssä ohjata kuntakaavoitusta.

Nykyisissä maakuntakaavoissa on osoitettu keskustatoimintojen alueiden ulkopuolelle sijoittuvien merkitykseltään seudullisten vähittäiskaupan suuryksiköiden sijainti. Maakuntakaavoissa on lisäksi yleensä määritelty, minkä kokoinen suuryksikkö katsotaan merkitykseltään seudulliseksi. Maakuntakaavoissa ei sen sijaan ole käsitelty suuryksiköiden mitoitusta eikä yleensä myöskään toteutuksen ajoitusta.

Maankäyttö- ja rakennuslaki mahdollistaa kaupan mitoituksen osoittamisen myös maakuntakaavassa. Tämä on todettu myös ympäristöministeriön oppaissa. Tätä mahdollisuutta ei kuitenkaan ole käytetty, vaan maakuntakaavoituksessa on lähdetty siitä, että myös merkitykseltään seudullisen suuryksikön koko määritellään kuntakaavoituksessa.

Tämä käytäntö on osoittautunut ongelmalliseksi yksikkökoon kasvaessa, jolloin kaupan hankkeet saattavat olla kooltaan maakuntakaavassa määritellyn, merkitykseltään seudullisen suuryksikön alarajaan nähden huomattavan suuria. 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. Seudullisten tavoitteiden ja reunaehtojen puuttuessa hankkeita kehitetään sijaintikunnan ja hankkeen toteuttajien lähtökohdista, jolloin seudullisen keskus- ja palveluverkon tasapainoinen kehittäminen jää taka-alalle.

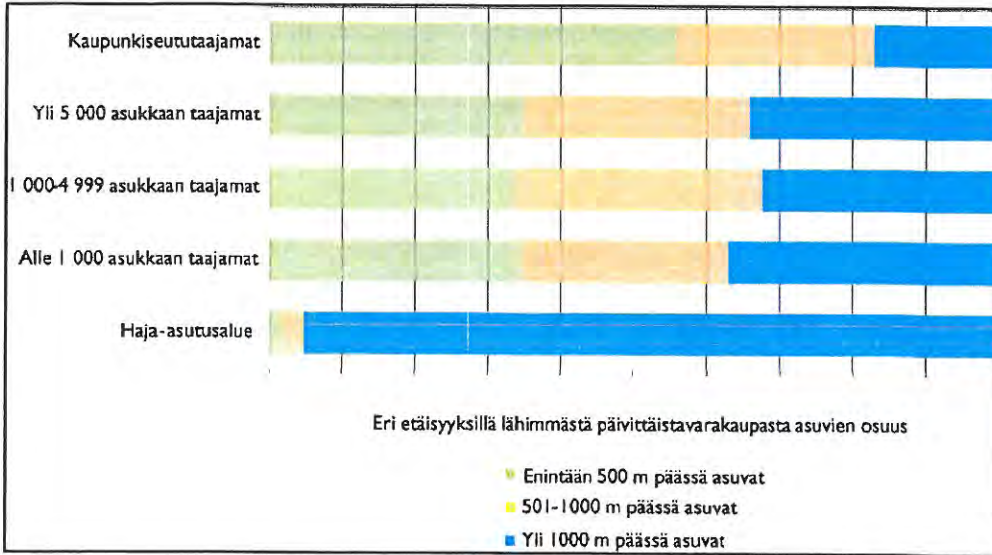
Myös maakuntakaavassa osoitetuilla keskustatoimintojen alueilla (C/c/ca –alueet) on ilmennyt tarvetta ohjata vähittäiskaupan suuryksiköiden kokoa. Tämä on koskenut lähinnä c- tai ca-merkinnällä varustettuja pieniä kuntakeskuksia.

Vähittäiskaupan suuryksikön kokoraja

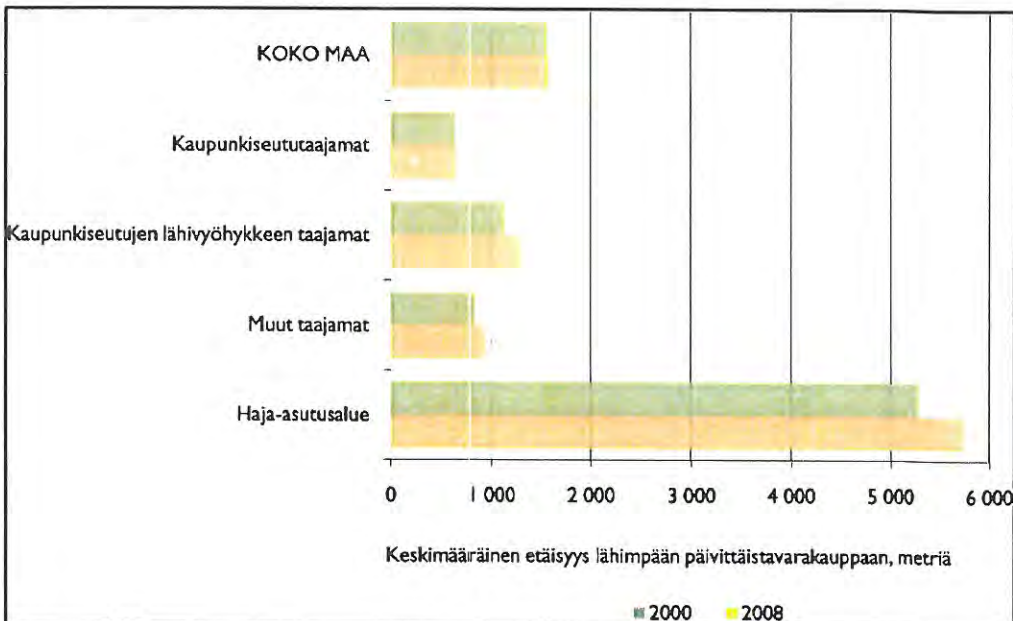
Päivittäistavarakaupan palvelujen saavutettavuutta koskevat maankäyttö- ja rakennuslain tavoitteet ovat pitkälti toteutuneet kaupunkiseuduilla. Suomen ympäristökeskuksen selvityksen mukaan⁴ 34 suurimman kaupunkiseudun taajama-alueilla päivittäistavarakaupan palvelujen saavutettavuus oli säilynyt ennallaan vuosina 2000-2008. Kaupunkiseututaajamissa 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. Kaupunkiseuduilla päivittäistavarakaupan palvelujen saavutettavuuteen on voitu vaikuttaa ohjaamalla vähittäiskaupan suuryksiköiden sijaintia. Palvelujen edellytyksiä on lisäksi tukenut täydennysrakentaminen.

⁴ Antti Rehunen ja Katri Himanen. Päivittäistavarakaupan kokorakenteen, sijoittumisen ja saavutettavuuden muutokset 2000-luvulla. Julkaistu liitteenä Kaupan sijainnin ohjauksen arviointityöryhmän raportissa. Ympäristöministeriön raportteja 21/2009

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



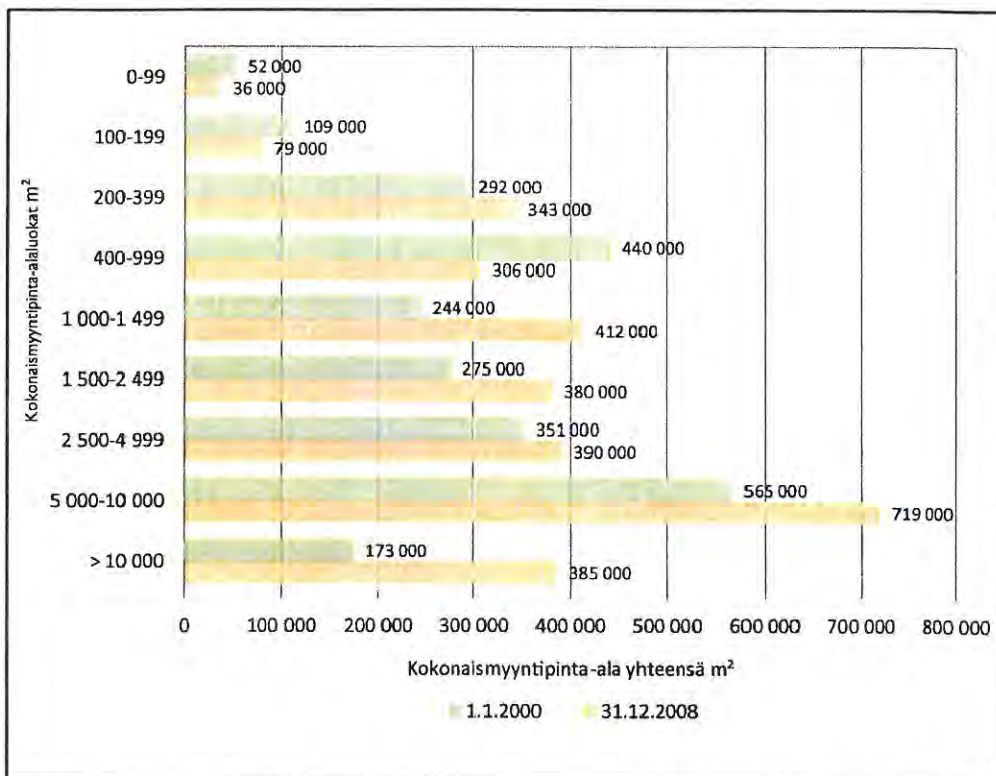
Kuva 4. Eri etäisyyksillä päivittäistavarakaupasta asuvien osuudet kaupunkiseuduilla ja niiden ulkopuolella erikokoisissa taajamissa vuonna 2008. Tietolähde: VRKTVTJ 4/2009; YKR/SYKE ja TK; Nielsen Myymälärekisteri 2008.



Kuva 5. Keskimääräinen etäisyys lähimpään päivittäistavarakauppaan kaupunkiseuduilla ja niiden ulkopuolella 2000 ja 2008. Tietolähde: VRKTVTJ 4/2009; YKR/SYKE ja TK; Nielsen Myymälärekisteri 2008 ja 2000.

Maankäyttö- ja rakennuslain voimaan tullessa esiintyi pelkoja siitä, että vähittäiskaupan suuryksikön kokoraja ja siihen liittyvä suunnitteluelvoite muodostuisivat esteeksi palveluiltaan korkeatasoisten päivittäistavarakaupan suuryksiköiden kehittämiseksi. Suomen ympäristökeskuksen 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. Myyntipinta-alaltaan 1000 – 1499 m² suuruisten supermarkettien⁵ sekä valintamyymälöiden lukumäärä ja myyntipinta-ala ovat kasvaneet, mutta kokonaisuutena pienten päivittäistavaramyymälöiden lukumäärä ja myyntipinta-ala ovat vähentyneet. Supermarkettien lukumäärän ja myyntipinta-alan kasvua selittää suuryksikön kokoraja, joka näyttäisi kannustaneen päivittäistavarakauppaa kehittämään tämän kokoluokan myymälöitä. Siihen on lisäksi vaikuttanut saksalaisen päivittäistavaraketju Lidlin tulo Suomen markkinoille. Kolmannes tämän ryhmän myymälöistä on Lidlejä.



Kuva 6. Päivittäistavarakaupan kokonaismyyntipinta-alan kehitys kokoluokittain 2000 - 2008. Tietolähde: Nielsen Myymälärekisteri 2000 ja 2008.

Valintamyymälöiden suotuisaan kehitykseen on vaikuttanut vuosina 2000-2009 voimassa olleen *aukioloaikalain* (1297/2000) tuoma kilpailuetu. Laki mahdollisti myyntipinta-alaltaan enintään 400 m² suuruisille päivittäistavaraupoille muita myymälöitä laajemmat aukioloajat sunnuntaisin.

Paljon tilaa vaativan erikoistavaran kauppa

Maankäyttö- ja rakennuslakia säädettäessä katsottiin, että paljon tilaa vaativan erikoistavaran kaupan erityisasemalle kaupan ohjauksessa oli perusteet. Tilaa vaativan kaupan myymälät erosivat

⁵ Nämä myymälät jäävät kooltaan suuryksikön kokorajan alapuolelle. Suomen ympäristökeskuksen selvityksessä arvioitiin, että kerrosalaltaan 2000 k-m²:n suuruisessa myymälässä myyntipinta-alaa on keskimäärin noin 1 499 m².

myytävien tuotteiden sekä yhdyskuntiin ja ympäristöön kohdistuvien vaikutusten osalta muusta vähittäiskaupasta. Tilanne on kuitenkin muuttunut 2000-luvun aikana.

Tavaravalikoimien monipuolistuminen ja keskustakaupalle tyypillisen erikoistavaran tarjonnan kasvu ovat lisänneet paljon tilaa vaativan erikoistavaran kaupan vaikutuksia. Vaikka yksittäiset tilaa vaativan erikoistavarakaupan myymälät eivät yleensä ole kovin suuria, niiden muodostamat kaupan alueet voivat olla kooltaan ja liikennevaikutuksiltaan merkittäviä⁶. Ympäristöministeriön selvityksen mukaan kesällä 2008 vireillä olleista seudullisista hankkeista kuudennes koski pelkästään paljon tilaa vaativan erikoistavarakaupan rakentamista. Osa hankkeista oli huomattavan suuria. Merkittäviä määriä tilaa vaativaa kauppaa sisältyi myös muihin vireillä olleisiin hankkeisiin. Paljon tilaa vaativan erikoistavaran kaupan erityisasema on johtanut siihen, ettei ohjaus ole vastannut sen kasvavaa merkitystä.

Paljon tilaa vaativan erikoistavaran kaupan muutos on hankaloittanut tulkintaa, milloin kyse on paljon tilaa vaativan erikoistavaran kaupan myymälästä ja milloin maankäyttö- ja rakennuslain tarkoittamasta vähittäiskaupan suuryksiköstä. Tulkintaongelmat ovat johtaneet maankäyttö- ja rakennuslain epäyhtenäiseen soveltamiseen, mikä on vaarantanut yritysten yhdenmukaisen kohtelun⁷. Lisäksi on esiintynyt kirjavaa käytäntöä suuryksikkösäännösten soveltamisesta nk. laajan tavaravalikoiman myymälöihin (nk. halpahalleihin).

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 maankäyttö- ja rakennuslain edellyttämiin selvitystarpeisiin. Palveluverkkoselvityksen laatiminen on kuitenkin vapaaehtoista. On tilanteita, joissa sitä ei ole ilmeisestä tarpeesta huolimatta laadittu.

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

Kaupan hankkeisiin on sovellettava YVA-lain mukaista ympäristövaikutusten arviointimenettelyä yksittäistapauksissa, jos hankkeella on todennäköisesti merkittäviä haitallisia ympäristövaikutuksia eikä vaikutuksia ole selvitetty muun lain mukaisessa menettelyssä. Toistaiseksi YVA-menettelyä on sovellettu kaupan hankkeeseen yhden kerran, vuonna 1998. Viime vuosina harkittavana on ollut muutamia tapauksia, mutta 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

⁶ Kimmo Koski. Tilaa vaativan erikoiskaupan selvitys. 31.3.2010.

⁷ Katja Koskela ja Tuomas Santasalo. Paljon tilaa vaativan erikoistavaran kauppa. Tulkinnan ongelmia. Ympäristöministeriön raportteja 16/2008.

yhteydessä⁸. 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 sääntelystä huolimatta. Yhtenä syynä tähän arveltiin olleen, ettei viranomaistoiminta kaavoituksessa ollut tyrehdyttänyt kilpailua ennakoidulla tavalla. Arvioinnissa todettiin, ettei suuryksiköitä koskevien säännösten voimaan tulo ollut tyrehdyttänyt uusien yritysten alalle tuloa. Alalle tulo oli tapahtunut pienillä myymälöillä (Lidl). Keskittymisestä huolimatta kilpailun arvioitiin edelleen olevan päivittäistavarakaupassa aktiivista, jopa kovempaa kuin 1990-luvun lopulla. Erityisen sääntelyn 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 viranomaisten mahdollisuuksia vaikuttaa kilpailun edellytyksiin kaavoituksessa⁹. 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.

Selvityshenkilö Matti Purasjoki pitää raportissaan¹⁰ 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.

3 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

Tavoitteet ja niiden toteuttamisvaihtoehdot

Esityksen keskeiset tavoitteet ovat (1) kirkastaa vähittäiskaupan suuryksiköiden sijainnin ohjauksen tavoitteita ja periaatteita, (2) vahvistaa seudullista näkökulmaa ja kokonaisvaltaista otetta kaupan palveluverkon kehittämisessä ja muutosten hallinnassa sekä (3) selkeyttää paljon tilaa vaativan erikoistavaran kaupan ohjausta.

Vähittäiskaupan suuryksiköiden sijainnin ohjauksen tavoitteiden ja periaatteiden selkeyttäminen edellyttää lainsäädännön tarkistamista ja hajallaan eri asiakohdissa olevien säännösten kokoamista omaan lukuun. Keskustatoimintojen alueen määrittelyn ja käytön selkeyttäminen edellyttää ensisijaisesti ympäristöministeriön kauppaa koskevan ohjeistuksen uudistamista.

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

⁸ Tom Björklund ja Aki Koponen. Lainsäädännön kilpailuvaikutusten arviointi. KTM Rahoitetut tutkimukset 5/2006

⁹ Kaupan ja kilpailun työryhmän raportti. Ympäristöministeriön raportteja 26/2007.

¹⁰ Matti Purasjoki. Kaavoitus, kauppa ja kilpailu. Selvityshenkilö Matti Purasjoen raportti ympäristöministeriölle 2.2.2009.

edellyttää, että maakuntakaavoissa osoitetaan merkitykseltään seudullisten vähittäiskaupan suuryksiköiden mitoitus.

Säädöksiin perustuva velvoite esittää mitoitus maakuntakaavassa on osoittautunut tarpeelliseksi. Nykyinen lainsäädäntö on mahdollistanut kaupan mitoituksen osoittamisen maakuntakaavassa, mutta tätä mahdollisuutta ei kuitenkaan ole käytetty.

Valmistelussa on ollut esillä mitoitusta koskevan velvoitteen sisällyttäminen joko valtakunnallisiin alueidenkäyttötavoitteisiin tai maankäyttö- ja rakennuslakiin. Jälkimmäiseen vaihtoehtoon päädyttiin, koska katsottiin, että mitoitusta 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.

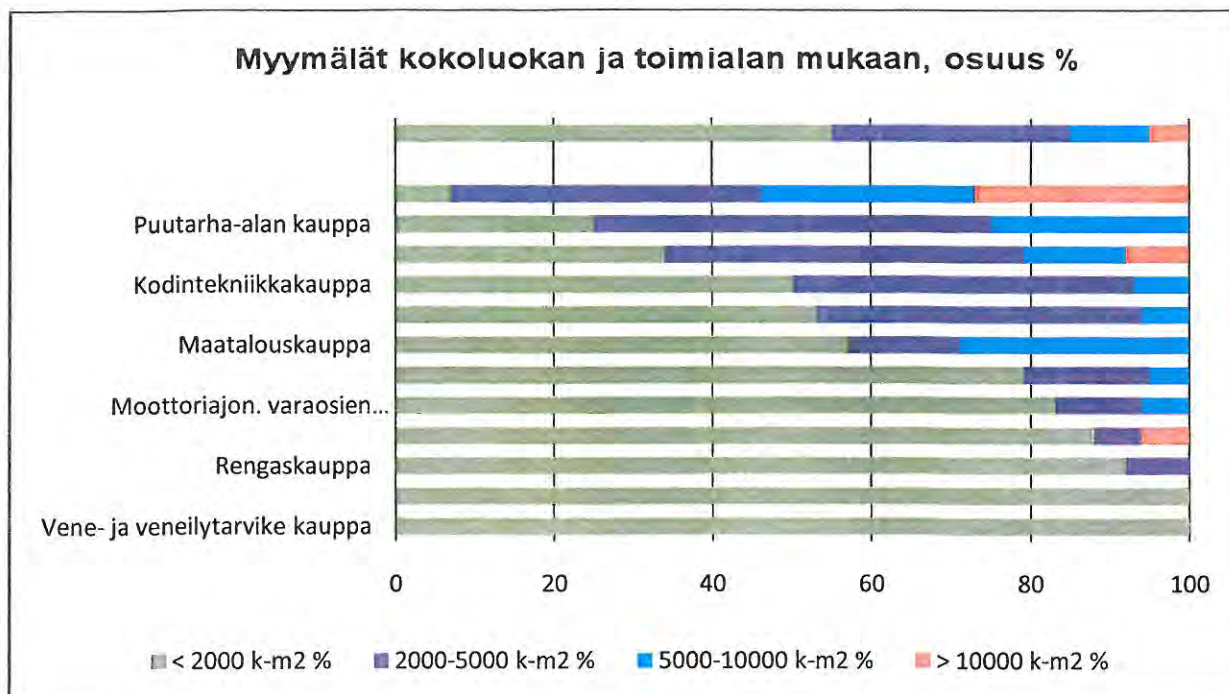
Kokonaisvaltaisen otteen vahvistaminen kaupan palveluverkon kehittämisessä edellyttää lisäksi palveluverkkoselvitysten käytön vakiinnuttamista maakunta- ja yleiskaavoituksessa sekä selvitysten laadun parantamista.

Paljon tilaa vaativan erikoistavaran kaupan ohjauksen selkeyttäminen edellyttää, että sen nykyisestä erityisasemasta kaupan ohjauksessa luovutaan ja että vähittäiskaupan suuryksiköitä koskeva suunnittelovelvoite ulotetaan koskemaan myös sitä. Paljon tilaa vaativan erikoistavaran kaupan muuttuminen (toimialaliukuma) tunnistettiin muutama vuosi sitten. Tällöin arvioitiin, että tulkintaongelmiin voitaisiin puuttua ajanmukaistamalla ympäristöministeriön tätä koskeva suositus. Uudet selvitykset ovat kuitenkin osoittaneet, että toimialaliukuma 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 *suuryksikön kokorajaa* sekä päivittäistavarakaupan että paljon tilaa vaativan erikoistavarakaupan ohjauksen näkökulmasta. Päivittäistavarakauppaa koskeva selvitys osoitti, että nykyinen kokoraja on tukenut palvelujen saavutettavuutta koskevien tavoitteiden toteutumista. Se ei myöskään ole estänyt suuryksiköiden kehitystä.

Paljon tilaa vaativan erikoistavaran kauppaa koskeva selvityksen mukaan myymäläkoon vaihtelu on suurta. Ympäristöministeriö selvitti¹¹ tilaa vaativan kaupan myymäläkokoja 13 merkittävällä kaupan alueella. Tutkituilla alueilla yli puolet paljon tilaa vaativan erikoistavarakaupan myymälöistä oli kooltaan alle 2000 k-m² suuruisia. Selvitys ei tuonut esiin tekijöitä, joiden perusteella olisi määriteltävissä erityisesti tilaa vaativan erikoistavaran kaupan ohjaukseen soveltuva kokoraja. Kun kaupan palvelukonseptit jatkuvasti uudistuvat, erilaiset kaupan tyyppiin sidotut kokorajat johtaisivat ennen pitkää hankaliin tulkintatilanteisiin.

¹¹ Kimmo Koski. Tilaa vaativan erikoiskaupan selvitys. 31.3.2010.



Kuva 7. Paljon tilaa vaativan erikoistavara-kaupan myymälöiden kokoluokka toimialan mukaan tutkimuskohteissa. Lähde: Kimmo Koski. Tilaa vaativan erikoiskaupan selvitys. 31.3.2010.

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, jota sovellettaisiin maakunta- ja yleiskaavoihin.

Vähittäiskaupan sijainnin ohjauksen tavoitteena on asuntoalueiden kaupallisten peruspalvelujen ja kaupallisten palvelujen saavutettavuuden turvaaminen sekä keskustojen aseman tukeminen. Kauppaa koskevat maakunta- ja yleiskaavan erityiset sisältövaatimukset konkretisoivat tavoitteita. Vähittäiskaupan suuryksiköiden mitoitusta maakuntakaavoituksessa koskeva velvoite sisältyisi tähän säännökseen, samoin kuin seudullisen vähittäiskaupan suuryksikön kokorajan (alaraja) esittämistä koskeva velvoite. Erityiset kauppaa koskevat sisältövaatimukset suuntaisivat kauppaa koskevia selvityksiä ja vaikutusten arviointia tavoitteiden toteuttamisen kannalta olennaisiin kysymyksiin. Ehdotetut sisältövaatimukset edellyttävät, että maakunta- ja yleiskaavoitusta varten laaditaan kauppaa koskeva palveluverkkoselvitys.

Vähittäiskaupan suuryksikköä koskevaan 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 suunnitteluvaiheen piiriin ja laajentaisi siten erityisen sääntelyn piirissä olevan vähittäiskaupan alaa.

Asemakaavan oikeusvaikutuksia koskevaan säännökseen lisättäisiin momentti, jossa tuotaisiin esiin keskustan ensisijaisuuden periaate vähittäiskaupan suuryksiköiden sijaintipaikkana. Nykyinen lainsäädäntö rakentuu tämän periaatteen pohjalle, vaikkei sitä ole laissa suoraan ilmaistu. Näin ollen säännös ei sisällöllisesti muuttaisi nykyistä 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.

Vähittäiskaupan kokorajaan ei ehdoteta muutoksia. Tämä tarkoittaisi, että kaikki yli 2 000 kerrosneliömetrin suuruiset vähittäiskaupan myymälät olisivat lain tarkoittamia vähittäiskaupan suuryksiköitä ja niitä koskisi samanlainen suunnitteluvuote.

Esityksen vaikutukset

Taloudelliset vaikutukset

Ehdotettujen maankäyttö- ja rakennuslain muutosten taloudellisten vaikutusten arviointi painottuu seuraavassa 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 mitoituksen osoittaminen maakuntakaavoituksessa.

Paljon tilaa vaativan erikoistavarakaupan 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 erikoistavarakaupan suuryksiköiden toteuttaminen keskustatoimintojen alueiden ulkopuolella edellyttää vastaisuudessa, että alue on asemakaavassa osoitettu tähän tarkoitukseen. Tämä muutos koskisivat eniten niiden toimialojen yrityksiä, joilla yleisimmin esiintyy yli 2 000 k-m² suuruisia myymälöitä. Tällaisia ovat mm. rautakauppa, autokauppa ja puutarha-alan kauppa.

Ylimenokaudella nykyiset yritykset saattavat hyötyä kilpailussa siitä, että uusien paljon tilaa vaativan erikoistavarakaupan suuryksiköiden toteuttaminen keskustojen ulkopuolelle edellyttää yleensä asemakaavan muuttamista. Näitä ylimenovaiheen ilmiöitä pyritään torjumaan *siirtymäsäännöksillä*, jotka antavat kunnille ja maakuntien liitoille aikaa uudistaa kaavojaan.

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

Vaikutukset viranomaisten toimintaan

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

Ympäristövaikutukset

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

Säännökset tehostavat erityisesti ympäristövaikutuksiltaan merkittävien suurten kaupan yksiköiden ohjausta. Lisäksi ne edellyttävät, että paljon tilaa vaativan erikoistavaran kauppaa ohjataan nykyistä määrätietoisemmin. Vähittäiskauppaa koskevat erityiset sisältövaatimukset määrittävät aikaisempaa tarkemmin suuryksiköiden sijaintiperiaatteita, joiden tuloksena suuret kaupan yksiköt sijoittuvat vastaisuudessa keskustoihin ja keskustojen ulkopuolella paikkoihin, joissa voidaan asioida myös joukkoliikenteellä, pyörällä ja kävellen. Tämä vähentää henkilöautolla tapahtuvaa asiointiliikennettä ja siitä johtuvia kasvihuonekaasupäästöjä. Kaupan sijainti yhdyskuntarakenteessa vaikuttaa merkittävästi sekä asiakkaiden kulkutavan valintaan että asiointimatkojen pituuteen.

Keskustojen aseman vahvistuminen kauppapaikkoina parantaa kuntien mahdollisuuksia kehittää keskustojaan monipuolisina palvelukeskuksina. Keskustojen palvelutarjonnan vahvistuminen vähentää henkilöautoliikennettä, sillä keskustoissa asioidaan muita alueita yleisemmin kevyellä liikenteellä ja joukkoliikenteellä.

Ehdotetut säännökset tukevat myös lähikauppaverkon ylläpitämistä. Lähikauppaverkon säilyttäminen vähentää henkilöautoliikennettä, sillä pääosa matkoista lähikauppaan tehdään kävellen. 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.

Muut yhteiskunnalliset vaikutukset

Ehdotusten yhteiskunnalliset vaikutukset kohdistuvat erityisesti eri väestöryhmien yhdenvertaisuuteen, elinoloihin ja arjen sujuvuuteen. Vähittäiskaupan erityisiä sisältövaatimuksia koskevassa säännöksessä painotetaan kaupan palvelujen saavutettavuutta joukkoliikenteellä ja kevyellä liikenteellä sekä sellaisen palveluverkon kehittämistä, jossa asiointimatkojen pituudet ovat kohtuullisia.

Ehdotukset tukevat lähipalveluja ja toimivien julkisen liikenteen yhteyksiä palveluihin. Siten ne edistävät eri väestöryhmien yhdenvertaisuutta, erityisesti ikääntyvän väestön ja autottomien asemaa sekä arjen sujuvuutta. Lähipalvelut siirtävät myöhemmäksi ja vähentävät kuntien tarvetta järjestää kaupassakäyntiä korvaavia palveluja, millä on myös vaikutuksia kuntatalouteen.

Tällä on suuri 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 suurista 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 mm. kaupassa käynnissä.

Ehdotuksilla on myös työelämään kohdistuvia vaikutuksia. Kaupan työpaikkojen sijoittuminen keskustoihin ja joukkoliikenteellä saavutettaviin paikkoihin parantaa kaupan työntekijöiden mahdollisuuksia käyttää joukkoliikennettä työmatkoilla.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT JA MUUTOSEHDOTUKSET

MRL Luku 9a Vähittäiskauppaa koskevat erityiset säännökset

71 a § Vähittäiskauppaa koskevat erityiset sisältövaatimukset

| | |
|--|--|
| | <p><i>Osoitettaessa maakunta- tai yleiskaavassa vähittäiskaupan suuryksiköitä on sen lisäksi, mitä maakunta- ja yleiskaavasta muutoin säädetään, katsottava, että:</i></p> <ol style="list-style-type: none"><i>1) suunniteltu maankäyttö ei vaikuta haitallisesti keskustojen kaupallisiin palveluihin ja niiden kehittämiseen;</i><i>2) alueelle sijoittuvat palvelut ovat mahdollisuuksien mukaan saavutettavissa joukkoliikenteellä ja kevyellä liikenteellä; sekä</i><i>3) suunniteltu maankäyttö edistää sellaisen palveluverkon kehitystä, jossa asiointimatkojen pituudet ovat kohtuullisia ja liikenteestä aiheutuvat haitalliset vaikutukset mahdollisimman vähäisiä.</i> <p><i>Maakuntakaavassa tulee esittää merkitykseltään seudullisen vähittäiskaupan suuryksikön kokoraja. Vähittäiskaupan suuryksiköiden mitoitus on osoitettava maakuntakaavassa riittävällä tarkkuudella.</i></p> |
|--|--|

Perustelut: Vähittäiskaupan sijainnin ohjauksen keskeisenä tavoitteena on kaupallisten palvelujen saatavuuden ja saavutettavuuden turvaaminen. Palvelujen saatavuudella viitataan vähittäiskaupan palvelujen tarjontaan. Tavoitteena on, että maankäytön suunnittelulla luodaan edellytykset asuinalueiden kaupallisten palvelujen tarjonnalle ja pyritään vaikuttamaan olemassa olevien palvelujen säilymiseen. Saavutettavuudella viitataan tässä mahdollisuuksiin saavuttaa kaupalliset palvelut eri kulkumuodoilla. Tavoitteena on asiointiliikenteestä aiheutuvien haitallisten vaikutusten vähentäminen.

Toinen vähittäiskaupan sijainnin ohjauksen keskeinen tavoite on keskustojen aseman tukeminen kaupan sijaintipaikkana. Keskustoissa on kaupallisten palvelujen ohella myös muita palveluita sekä asutusta, keskustoihin on tyypillisesti myös hyvät liikenne yhteydet ympäröiviltä asuinalueilta eri kulkumuodoilla. Näiden syiden vuoksi tavoitteena on yhtäältä, että maankäytön suunnittelulla luodaan edellytyksiä kaupallisten palvelujen tarjonnalle keskustoissa, toisaalta se, ettei suunnitteluratkaisuilla edistetä sellaista kehitystä, joka on omiaan heikentämään keskustan 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 kiinnitettävä huomiota siihen, mitä vaikutuksia osoitettujen alueiden toteutumisella olisi olemassa olevien keskustojen kaupallisten palvelujen tarjontaan ja kehittämiseen. Keskustalla tarkoitetaan säännöksessä sekä kunnan tai kaupungin keskustaa että muita keskuksia, joissa on kaupallisten ja muiden palvelujen tarjontaa (niin sanotut alakeskukset).

Mikäli kaavan laatimisen yhteydessä tehdyt selvitykset osoittavat, ettei kaavaratkaisulla olisi haitallista vaikutusta keskustan asemaan kauppapaikkana, kaava täyttäisi tämän kohdan asettamat vaatimukset lainmukaiselle kaavalle. Tällä sisältövaatimuksella olisi erityisesti merkitystä tilanteissa, jossa kaavassa osoitetaan uutta kaupan rakentamista olemassa olevien keskusta-alueiden ulkopuolelle. Arvioitaessa suunnitteluratkaisun vaikutuksia keskustan kaupallisiin palveluihin otetaan huomioon mm. kaupan laatu. Keskustoihin sijoittuu tyypillisesti päivittäistavaraa ja tiettyjä erikoistavara-kaupan toimialoja, kuten muoti- ja urheilukauppaa, kun taas toiset erikoistavara-kaupan toimialat hakeutuvat pääsääntöisesti keskustojen reuna-alueille 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 päivittäistavara-kaupat ja kauppakeskukset, sijoittuisivat siten, että niihin on mahdollista päästä henkilöauton ohella myös muilla kulkutavoilla, kuten 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 suunnitteluratkaisulla vaikutettaisi alueen palveluverkkoon 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 kokoraja. Kokorajalla tarkoitetaan käsitystä sellaisesta kaupan yksiköstä, jolla voidaan arvioida olevan yhtä kuntaa laajempia, seudullisia vaikutuksia. Seudullista merkitystä omaavan suuryksikön koon kynnyks on erilainen riippuen kyseessä olevasta alueesta ja olosuhteista, kokoraja 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 aluemerkin osalta kaupan mitoitus. Mitoitus voitaisiin osoittaa esimerkiksi tietyn kaavassa osoitetun yksikön tai alueen

enimmäiskerrosalana tai alueelle sijoittuvien yksiköiden lukumääränä. 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 sijoittuvien kaupallisten palveluiden vaikutukset voidaan arvioida riittävällä tavalla.

Ehdotetussa säännöksessä asetettu velvoite mitoituksen osoittamiseen koskisi maakuntakaavassa erityisellä merkinnällä osoitettavien vähittäiskaupan suuryksikköjen ohella soveltuvin osin myös näissä kaavoissa osoitettavia keskustatoimintojen alueita, sillä myös ne mahdollistavat vähittäiskaupan suuryksiköiden sijoittamisen alueelle.

71 b § Vähittäiskaupan suuryksikkö

| | |
|--|---|
| <p>114 §</p> <p>Vähittäiskaupan suuryksiköllä tarkoitetaan tässä laissa yli 2000 kerrosneliömetrin suuruista vähittäiskaupan myymälää.</p> <p><i>Mitä 1 momentissa säädetään, ei kuitenkaan koske paljon tilaa vaativan erikoistavarain kauppaa.</i></p> | <p>71 b §</p> <p>Vähittäiskaupan suuryksiköllä tarkoitetaan tässä laissa yli 2000 kerrosneliömetrin suuruista vähittäiskaupan myymälää.</p> <p>(2 mom kumotaan)</p> |
|--|---|

Perustelut: Vähittäiskaupan suuryksikön määritelmää koskevan säännöksen 2 momentti ehdotetaan kumottavaksi. Tässä momentissa säädetään niin sanotusta tilaa vaativan erikoistavarain kaupasta, joka ei voimassa olevan lain mukaan kuulu vähittäiskaupan suuryksiköitä koskevan erityisen sijainnin ohjauksen piiriin. Lainmuutoksella tilaa vaativaa erikoistavarain kauppaa koskeva rajaus poistettaisiin laista ja siihen kuuluvat toimialat tulisivat erityisen sijainnin ohjauksen piiriin.

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

71 c § Vähittäiskaupan suuryksiköiden sijoittuminen

| | |
|--|--|
| <p>58 §</p> <p>-----</p> <p>Vähittäiskaupan suuryksikköä ei saa sijoittaa maakunta- tai yleiskaavan keskustatoiminnoille tarkoitettun alueen ulkopuolelle, ellei alue ole asemakaavassa erityisesti osoitettu tätä tarkoitusta varten. Vähittäiskaupan suuryksikkö määritellään 114 §:ssä.</p> <p>Mitä 3 momentissa säädetään, koskee myös olemassa olevan vähittäiskaupan myymälän laajentamista tai muuttamista vähittäiskaupan suuryksiköksi,</p> | <p>58 §</p> <p>-----</p> <p>Asemakaavan oikeusvaikutuksista vähittäiskaupan suuryksiköitä koskien säädetään 71 c §:n 2 ja 3 momentissa.</p> <p>-----</p> |
|--|--|

vähittäiskaupan suuryksikön laajentamista sekä sellaista myymäläkeskittymää, joka vaikutuksiltaan on verrattavissa vähittäiskaupan suuryksikköön. Mitä 3 momentissa säädetään, ei kuitenkaan koske vähittäiskaupan myymälän, vähittäiskaupan suuryksikön tai myymäläkeskittymän laajentamista, joka ei ole merkittävä.

71 c § Vähittäiskaupan suuryksiköiden sijoittuminen

Vähittäiskaupan suuryksiköiden ensisijaisena sijaintipaikkana on keskusta, ellei muu sijainti kaupan laatu huomioon ottaen ole perusteltu.

Vähittäiskaupan suuryksikköä ei saa sijoittaa maakunta- tai yleiskaavan keskustatoiminnoille tarkoitetun alueen ulkopuolelle, ellei alue ole asemakaavassa erityisesti osoitettu tätä tarkoitusta varten. Vähittäiskaupan suuryksikkö määritellään 71 b §:ssä.

Mitä edellä 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 edellä 1 momentissa säädetään, ei kuitenkaan koske vähittäiskaupan myymälän, vähittäiskaupan suuryksikön tai myymäläkeskittymän laajentamista, joka ei ole merkittävä.

Perustelut: Ehdotetun säännöksen 1 momentissa tuotaisiin esiin jo voimassa olevaan lakiin sisältyvä periaate keskustojen ensisijaisuudesta vähittäiskaupan suuryksiköiden sijaintipaikkana. Tämän ohella säännöksessä tuotaisiin kuitenkin esiin se, että on olemassa kaupan toimialoja, jotka ovat laadultaan sellaisia, että ne voivat perustellusta syystä sijoittua myös keskustan 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.

Voimassa olevassa laissa 58 §:n 3 ja 4 momenttiin sisältyvät asemakaavan oikeusvaikutuksia koskevat säännökset siirrettäisiin vähittäiskauppaa koskevaan uuteen lukuun, uuden 71 c §:n 2 ja 3 momentiksi ja niihin tehtäisiin siirrosta johtuvat tekniset muutokset.

Ehdotetun säännöksen 3 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 suuryksiköitä koskevia säännöksiä sovelletaan sellaiseen myymäläkeskittymään, joka on vaikutuksiltaan verrattavissa vähittäiskaupan suuryksikköön. Ehdotetulla muutoksella vähittäiskaupan suuryksikön määritelmään (uusi 71 b §) tilaa vaativan erikoistavaran kaupan rajausta suuryksiköitä koskevan erityisen sääntelyn ulkopuolelle poistuu. Määritelmän muutos vaikuttaisi myös ehdotetun 71 c §:n mukaisen myymäläkeskittymän määrittelyyn, vaikka sääntelyn sisältö ei muuttuisi. Tilaa vaativan erikoistavaran kauppaan voimassa olevan lain mukaan luetut toimialat otettaisiin siten huomioon arvioitaessa myymäläkeskittymän vaikutuksia.

71 d § Käyttötarkoituksen muutoksen luvanvaraisuus

| | |
|--|--|
| <p>125 §</p> <p>-----</p> <p>Rakennuksen tai sen osan käyttötarkoituksen olennaista muuttamista varten tarvitaan rakennuslupa. Luvanvaraisuutta harkittaessa otetaan huomioon käyttötarkoituksen muutoksen vaikutus kaavan toteuttamiseen ja muuhun maankäyttöön sekä rakennukselta vaadittaviin ominaisuuksiin. Lupaa edellyttävänä käyttötarkoituksen muutoksena pidetään muun ohella loma-asunnon käytön muuttamista pysyväen asumiseen. Vähittäiskaupan suuryksikön toteuttamisella on katsottava olevan edellä tarkoitettua vaikutusta maankäyttöön, jollei aluetta ole asemakaavassa erityisesti osoitettu tähän tarkoitukseen.</p> <p>-----</p> | <p>125 §</p> <p>-----</p> <p>Rakennuksen tai sen osan käyttötarkoituksen olennaista muuttamista varten tarvitaan rakennuslupa. Luvanvaraisuutta harkittaessa otetaan huomioon käyttötarkoituksen muutoksen vaikutus kaavan toteuttamiseen ja muuhun maankäyttöön sekä rakennukselta vaadittaviin ominaisuuksiin. Lupaa edellyttävänä käyttötarkoituksen muutoksena pidetään muun ohella loma-asunnon käytön muuttamista pysyväen asumiseen. <i>Käyttötarkoituksen muutoksesta vähittäiskaupan suuryksiköksi säädetään 71 d §:ssä.</i></p> <p>-----</p> <p><i>71 d § Käyttötarkoituksen muutoksen luvanvaraisuus</i></p> <p><i>Rakennuksen tai sen osan käyttötarkoituksen muutos, jolla toteutetaan vähittäiskaupan suuryksikkö, edellyttää aina rakennuslupaa, ellei aluetta ole asemakaavassa erityisesti osoitettu tähän tarkoitukseen.</i></p> |
|--|--|

Perustelut: Tavoitteena ei ole muuttaa voimassaolevaa sääntelyä tältä osin. Säännös sisällytettäisiin vähittäiskaupaa koskevaan uuteen lukuun sen 71 d §:ksi ja siihen tehtäisiin siirrosta johtuvat muutokset.

71 e § Kauppaa koskevat asemakaavamääräykset

| | |
|--|---|
| <p>57 §</p> <p>Asemakaavassa voidaan antaa määräyksiä, joita kaavan tarkoitus ja sen sisällölle asetettavat vaatimukset huomioon ottaen tarvitaan asemakaava-aluetta rakennettaessa tai muutoin käytettäessä (asemakaavamääräykset).</p> <p>Asemakaavamääräykset voivat muun ohessa koskea haitallisten ympäristövaikutusten estämistä tai rajoittamista sekä kaupan laatua ja kokoa, jos se kaupan palvelujen saatavuuden kannalta on tarpeen.</p> <p>-----</p> | <p>57 §</p> <p>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. <i>Kauppaa koskevista asemakaavamääräyksistä säädetään 71 e §:ssä.</i></p> <p>-----</p> <p><i>71 e § Kauppaa koskevat asemakaavamääräykset</i></p> <p><i>Sen lisäksi mitä 57 §:ssä säädetään, asemakaavamääräykset voivat koskea kaupan laatua ja kokoa, jos se kaupan palvelujen saatavuuden kannalta on tarpeen.</i></p> |
|--|---|

Perustelut: Tavoitteena ei ole muuttaa voimassaolevaa sääntelyä tältä osin. Säännös sisällytettäisiin vähittäiskauppaa koskevaan uuteen lukuun ja siihen tehtäisiin siirrosta johtuvat tekniset muutokset.

Voimaantulo

Laki on tarkoitus saattaa voimaan x.x.2011.

71 a § Maakunta- ja yleiskaavaa koskevat erityiset sisältövaatimukset

Säännös tulee voimaan yllä mainittuna ajankohtana. Siirtymäsäännöksessä määriteltäisiin, että säännöstä voidaan soveltaa kaavaan, joka on tullut vireille ennen tämän lain voimaantuloa ennen kuin kaavaehdotus on ollut lain 65 §:n mukaan nähtävillä.

71 b § Vähittäiskaupan suuryksikön määritelmä, 2 momentin kumoaminen

Säännöksen soveltaminen edellyttää kohtuullista siirtymäkautta. Yleis- ja asemakaavojen oikeusvaikutuksen osalta siirtymäaika olisi kolme vuotta, maakuntakaavojen oikeusvaikutuksen osalta viisi vuotta.

Siirtymäkauden aikana kunta voisi hyväksyä yleis- tai asemakaavan, jossa osoitetaan merkitykseltään seudullinen tilaa vaativaa kauppaa käsittävän hankkeen toteuttamisen alueelle, joka on maakuntakaavassa osoitettu paljon tilaa vaativalle erikoistavaran kaupalle.

Siirtymäkauden aikana kunta voisi myöntää rakennusluvan tilaa vaativan erikoistavarakaupan suuryksikölle, vaikka aluetta ei ole asemakaavassa osoitettu vähittäiskaupan suuryksikölle.

Siirtymäkauden jälkeen edellä mainitun yleis- tai asemakaavan hyväksyminen edellyttäisi, että maakuntakaavassa on asianmukainen merkintä. Rakennuslupaa tilaa vaativan erikoistavarakaupan suuryksikölle ei voitaisi myöntää, ellei aluetta ole asemakaavassa varattu tähän tarkoitukseen. Tämä koskisi myös merkittävää laajennusta. Sen sijaan muut laajennukset (1500 k-m² tai 25%) eivät edellyttäisi asemakaavan merkintää. Siirtymäkausi antaisi kunnille mahdollisuuden uudistaa asemakaavojaan nykyisillä tilaa vaativan kaupan alueilla.