

YMPÄRISTÖMINISTERIÖLLE

Maankäyttö- ja rakennuslakiin otettiin vähittäiskaupan suuryksiköitä koskevat säännökset kymmenen vuotta sitten. Tänä aikana suomalainen yhteiskunta ja kauppa ovat muuttuneet monin tavoin. Ilmastonmuutoksen hillintää koskevien tavoitteiden toteuttaminen edellyttää yhdyskuntarakenteen eheyttämistä ja liikenteen vähentämistä. Kaupan sijainnilla on tässä suuri merkitys, koska asiointiliikenne tuottaa viidenneksen liikenteen kasvihuonekaasupäästöistä. Kaupan yksiköiden mittakaavan kasvu on entisestään lisännyt kaupan vaikutuksia yhdyskuntiin ja liikenteeseen. Perhekoon pieneneminen ja väestön ikääntyminen tulevat lisäämään lähipalvelujen merkitystä.

Ympäristöministeriö asetti 20. päivänä lokakuuta 2008 kaupan sijainnin ohjauksen työryhmän arvioimaan kaupan sijainnin merkitystä yhdyskuntakehityksen muutostekijänä, kulutuskäyttäytymisen muutosten ja kaupan palvelujen vastaavuutta, ilmastonmuutoksen hillinnän vaikutuksia kaupan sijaintiin ja rakenteeseen sekä kaupan sijainnin ohjauksen vaikuttavuutta ja ajanmukaisuutta.

Työryhmän tehtävänä oli arvioida

- kaupan sijainnin merkitystä yhdyskuntakehityksen muutostekijänä
- kulutuskäyttäytymisen muutosten ja kaupan palvelujen vastaavuutta
- ilmastonmuutoksen hillinnän vaikutuksia kaupan sijaintiin ja rakenteeseen
- kaupan sijainnin ohjauksen vaikuttavuutta ja ajanmukaisuutta sekä
- tehdä tarpeelliseksi katsomiaan ehdotuksia arviointien tulosten perusteella.

Työryhmä tuli hyödyntää työssään kaavoituksen ja kuntien tonttipolitiikan kilpailuvaikutuksia koskevaa selvitystä, jota laatimaan oli kutsuttu kauppatieteiden lisensiaatti Matti Purasjoki.

Kaupan nykyisellä ohjausjärjestelmällä ei ole pystytty riittävästi tukemaan yhdyskuntarakenteen eheyttämistä ja yhdyskuntien toimivuutta eikä varmistamaan kaupan palveluverkon pitkäjänteistä kehittämistä. Tämän vuoksi työryhmä on työssään paneutunut erityisesti suurten, vaikutuksiltaan seudullisten kaupan yksiköiden sijainnin ja sen ohjauksen ongelmiin. Yksi ohjauksen haasteista on viime vuosina voimakkaasti yleistynyt kaupan hankelähtöinen suunnittelu. Työryhmän ehdotukset tähtäävät kokonaisvaltaisen otteen vahvistamiseen kaupan palveluverkon kehittämisessä erityisesti kaupunkiseuduilla.

Työryhmän puheenjohtajana on toiminut toimitusjohtaja Matti Aura Suomen Satamaliitosta. Jäseninä ovat olleet executive advisor Jouni Backman TietoEnator Oy:stä, professori Helka-Liisa Hentilä Oulun yliopistosta, varatoimitusjohtaja Timo Kietäväinen Suomen Kuntaliitosta ja tutkimusprofessori Eva Heiskanen Kuluttajatutkimuskeskuksesta. Työryhmän pysyvinä asiantuntijoina ovat toimineet aluesuunnitteluneuvos Ulla Koski ympäristöministeriöstä ja valtioneuvoston ilmastopoliittinen asiantuntija, kansanedustaja Oras Tynkkynen valtioneuvoston kansliasta. Työryhmän sihteereinä ovat toimineet yli-insinööri Antti Irjala ja yliarkkitehti Katri Tulkki ympäristöministeriöstä.

Työryhmä on työnsä aikana kuullut seuraavia asiantuntijoita: tutkija Samuli Alppi Tampereen teknillisestä yliopistosta, liikenneneuvos Petri Jalasto liikenne- ja viestintäministeriöstä, johtava asiantuntija Elena Kataja Deloitte Oy:stä, professori Heli Marjanen Turun kauppakorkeakoulusta, tutkimuspäällikkö Lasse Peltonen Teknilli-

sen korkeakoulun Yhdyskuntasuunnittelun tutkimus- ja koulutuskeskuksesta, selvityshenkilö Matti Purasjoki ja tutkija Antti Rehunen Suomen ympäristökeskuksesta. Työryhmä järjesti sidosryhmille seminaarin 27.4.2009.

Työryhmä on työssään hyödyntänyt kauppaa ja kaavoitusta koskevia ajankohtaisia tutkimuksia ja selvityksiä, mm. selvityshenkilö Matti Purasjoen raporttia ”Kaavoitus, kauppa ja kilpailu”. Työryhmän työtä varten on teetetty erilliset selvitykset kaupan sijainnin ohjauksesta Alankomaissa, Ranskassa, Iso-Britanniassa ja Saksassa Teknillinen korkeakoulun Yhdyskuntasuunnittelun tutkimus- ja koulutuskeskuksella sekä päivittäistavarakaupan rakenteesta ja saavutettavuudesta vuosina 2000–2008 Suomen ympäristökeskuksella.

Työryhmän toimikausi oli 1.11.2008–31.8.2009. Työryhmä kokoontui työnsä aikana kahdeksan kertaa.

Saatuaan tehtävänsä suoritetuksi työryhmä luovuttaa raporttinsa kunnioittavasti ympäristöministeriölle.

Helsingissä 25. syyskuuta 2009.

Matti Aura

Jouni Backman

Helka-Liisa Hentilä

Timo Kietäväinen

Eva Heiskanen

Ulla Koski

Oras Tynkkynen

Antti Irjala

Katri Tulkki

SISÄLLYS

Ympäristöministeriölle.....	3
I Työryhmän ehdotukset	7
1.1 Kaupan ohjaukselle selkeät periaatteet lainsäädäntöön.....	7
1.2 Vähittäiskaupan suuryksikön kokorajaan ei ehdoteta muutosta	8
1.3 Paljon tilaa vaativan erikoistavaran kauppa otetaan vähittäiskaupan suuryksiköitä koskevan ohjauksen piiriin	8
1.4 Seudullisten kaupan yksiköiden mitoitus ratkaistaan maakuntakaavassa	9
1.5 Erittäin suuret kaupan hankkeet lisätään YVA-asetuksen hankeluetteloon	9
1.6 Palveluverkkoselvitysten asemaa vahvistetaan.....	10
1.7 Tietoaaineistot ja analyysimenetelmät palvelemaan kaupan ohjauksen tarpeita	10
1.8 Muut ohjauskeinot	11
2 Kaupan ohjauksen tarve ja tavoitteet	12
2.1 Kestävä yhdyskuntakehitys ja palvelujen saatavuus	12
2.2 Ilmastonmuutoksen hillintä	13
2.3 Kaupan merkitys yhdyskuntien kehityksessä on kasvanut.....	15
2.5 Kulutuskäyttäytymisen muutosten ja kaupan palvelujen vastaavuus.....	24
3 Kaupan nykyinen ohjausjärjestelmä	27
3.1 Kaavajärjestelmä.....	27
3.2 Kaavojen sisältövaatimukset	28
3.3 Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet	28
3.4 Vähittäiskaupan suuryksiköitä koskevat säännökset.....	29
3.5 Vuorovaikutus ja viranomaisyhteistyö kaavojen valmistelussa	30
3.6 Vaikutusten selvittäminen kaavoituksessa	31
3.7 YVA-menettely	32
4 Arvio kaupan ohjauksen toimivuudesta	33
4.1 Kaupan ohjauksen periaatteet ovat toteutuneet puutteellisesti.....	33
4.2 Maakuntakaavan ohjaavuus on riittämätöntä	33
4.3 Kuntakaavoitus on liiaksi hankelähtöistä	34
4.4 Paljon tilaa vaativan erikoistavarakaupan tulkinta ja ohjaus on ongelmallista	34
4.5 Vähittäiskaupan suuryksikön kokoraja on tukenut lain tavoitteita.....	36
4.6 Palveluverkkoselvitysten laatu vaihtelee	37

4.7	Vaikutusten arvioinnissa on puutteita	38
4.8	Tietoaaineistoja on kehitettävä ja hyödynnettävä.....	38
5	Kaupan ohjauksen kansainvälisiä kehityssuuntia	39
5.1	Alankomaat, Ranska, Iso-Britannia ja Saksa	39
5.2	Pohjoismaat.....	42
	 Kirjallisuutta.....	 44
	Liitteet	45
	Liite 1. Kaupan sijainnin ohjaus Alankomaissa, Ranskassa, Iso-Britanniassa ja Saksassa.....	45
	Liite 2. Päivittäistavara-kaupan kokorakenteen, sijoittumisen ja saavutettavuuden muutokset 2000-luvulla	73
	 Kuvailulehti	 100
	Presentationsblad	100

1 Työryhmän ehdotukset

1.1

Kaupan ohjaukselle selkeät periaatteet lainsäädäntöön

Vähittäiskaupan suuryksiköitä koskevat säännökset ovat maankäyttö- ja rakennuslaissa hajallaan eri asiayhteyksissä. Kaupan sijainnin ohjauksen keskeinen periaate, keskustojen ensisijaisuus suuryksiköiden sijaintipaikkana, ei ilmene selkeästi laista. MRL 58 §:n esitystapa on ollut omiaan hämärtämään sitä, että asemakaavaa valmisteltaessa kaavahierarkiaa tulee noudattaa.

- Työryhmä ehdottaa, että vähittäiskaupan suuryksiköitä koskevat säännökset kootaan maankäyttö- ja rakennuslaissa omaan lukuun, johon sisältyy uutena pykälänä kaupan sijoittamisen periaatteet.

Vähittäiskaupan suuryksikön sijoittamisen periaatteet (uusi pykälä)

Vähittäiskaupan suuryksiköt sijoitetaan ensisijaisesti kaavoissa osoitetuille keskustatoimintojen alueille. Keskustatoimintojen alueen ulkopuolelle vähittäiskaupan suuryksikkö voidaan sijoittaa vain, jos alue on kaavassa erityisesti osoitettu tähän tarkoitukseen.

Merkitykseltään seudullinen vähittäiskaupan suuryksikkö voidaan sijoittaa keskustatoimintojen alueen ulkopuolelle vain, jos alue on maakuntakaavassa erityisesti osoitettu tähän tarkoitukseen.

Ehdotettavat muutokset koskevat maankäyttö- ja rakennuslain säännöksiä 58.3 § ja 58.4 § ja 114 §. Muut vähittäiskaupan suuryksiköitä koskevat säännökset (57.1 § ja 125.4 §) jäisivät ennalleen.

Keskustatoimintojen alueiden kaavamerkintöjen käyttö on epäyhtenäistä. Merkintöjä on eräissä tilanteissa käytetty perusteettomasti mahdollistamaan kaupan hankkeen sijoittuminen toiminnoiltaan tosiasiallisten keskustojen ulkopuolelle (ks. KHO 2103/11.9.2003 sivulla 28).

- Työryhmä ehdottaa, että ympäristöministeriö uudistaa keskustatoimintojen alueen määrittelyä ja käyttöä kaavoissa koskevaa ohjeistusta yhteistyössä maakunnan liittojen, kuntien ja Suomen Kuntaliiton kanssa.

Työryhmä haluaa kiinnittää huomiota siihen, että maakuntakaava voidaan MRL 27 §:n mukaan laatia myös vaihteittain, esimerkiksi kauppaa koskevana vaihekaavana, tai osa-alueittain.

Vähittäiskaupan suuryksikön kokorajaan ei ehdoteta muutosta

Maankäyttö- ja rakennuslaissa määritellyn vähittäiskaupan suuryksikön nykyistä kokorajaa koskevia muutostarpeita on esitetty eri yhteyksissä. Työryhmä on tarkastellut vähittäiskaupan suuryksikön nykyisen kokorajan, 2 000 k-m² toimivuutta kaupan ohjauksen tarpeiden ja tavoitteiden sekä ohjauksen toimivuuden näkökulmista. Työryhmä on päätenyt arviossaan siihen, että nykyisestä kokorajasta saadut kokemukset ovat sellaisia, että työryhmällä ei ole perusteita ehdottaa muutosta vähittäiskaupan suuryksikön nykyiseen kokorajaan.

- Työryhmä ei esitä muutosta MRL 114 §:ssä säädetyn vähittäiskaupan suuryksikön nykyiseen kokorajaan, mutta pitää selvitystä kokorajan muutoksesta tarpeellisenä.

Paljon tilaa vaativan erikoistavaran kauppa otetaan vähittäiskaupan suuryksiköitä koskevan ohjauksen piiriin

Tarve ohjata paljon tilaa vaativan erikoistavaran kauppaa nykyistä suunnitelmallisemmin johtuu myymälätyyppien muutoksesta ja niiden yksikkökoon kasvusta, minkä johdosta niiden vaikutukset yhdyskuntarakenteeseen ja ympäristöön ovat muuttuneet merkittävästi. Myymälätyyppien muutos, nk. toimialaliukuma on myös johtanut paljon tilaa vaativan erikoistavaran kaupan ohjauksessa tulkintaongelmiin, joiden johdosta lainsäädäntöä on sovellettu epäyhtenäisesti.

- Työryhmän ehdottaa, että paljon tilaa vaativan erikoistavaran kauppa otetaan vähittäiskaupan suuryksiköitä koskevan ohjauksen piiriin. Muutos edellyttää MRL 114 §:n muuttamista siten, että pykälästä poistetaan tilaa vaativaa kauppaa koskeva rajaus.

Vähittäiskaupan suuryksikkö (muutettu pykälä)

Vähittäiskaupan suuryksiköllä tarkoitetaan tässä laissa yli 2 000 kerrosneliömetrin suuruista vähittäiskaupan myymälää sekä vaikutuksiltaan siihen verrattavissa olevaa vähittäiskaupan myymäläkeskittymää.

Vähittäiskaupan suuryksiköitä koskevien säännösten muuttaminen edellyttää kohtuullista siirtymäaika.

Seudullisten kaupan yksiköiden mitoitus ratkaistaan maakuntakaavassa

Vähittäiskaupan suuryksiköt, joilla katsotaan olevan vähintään seudullisia vaikutuksia, tulee maakuntakaavassa osoittaa sellaisella tarkkuudella, että yksikön yhdyskuntarakenteellinen asema ja sen ylikunnalliset vaikutukset voidaan arvioida. Tämä edellyttää, että merkitykseltään seudullisen vähittäiskaupan suuryksikön koon yläraja määritellään maakuntakaavassa.

Alueelle sijoittuvien kaupallisten toimintojen mitoituksen ylärajan osoittaminen mahdollistaa kaupan sijainnin nykyistä joustavamman ja monipuolisemman ohjauksen maakuntakaavoituksessa, kun kaupan toimintoja voidaan ohjata useammille paikoille siten, että lain vaatimukset täyttyvät.

Mikäli kaupan yksiköllä ei ole merkitykseltään seudullisia vaikutuksia, sitä ei tule osoittaa maakuntakaavassa. Seudullista merkitystä olevan kaupan yksikön koon alarajan määrittely maakuntakaavassa selkeyttää kaupan ohjausta ja suunnittelussa tarvittavan kaavatason valintaa.

Kaupan yksikön seudullista merkitystä arvioidaan tapauskohtaisesti vaikutusten perusteella. Merkitykseltään seudullisen kaupan yksikön koon alarajan voidaan sen vaikutusten perusteella katsoa olevan lähtökohtaisesti suuruusluokkaa 5 000–10 000 k-m².

- Työryhmä ehdottaa valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita tarkistettavaksi siten, että
 - merkitykseltään seudullisten vähittäiskaupan suuryksiköiden mitoitus ratkaistaan maakuntakaavassa määrittelemällä kaavassa alueelle osoitettavien yksiköiden suurin mahdollinen kerrosneliömetrimäärä ja että
 - merkitykseltään seudullisen vähittäiskaupan suuryksikön koon alaraja määritellään aina maakuntakaavassa.

Erittäin suuret kaupan hankkeet lisätään YVA-asetuksen hankeluetteloon

Mittaluokaltaan erittäin suurten kaupan yksiköiden hankekohtainen ympäristövaikutusten arviointi YVA-lain mukaisella menettelyllä on tarpeen ennen hankkeen toteuttamista, jotta voidaan varmistaa hankkeen asianmukainen yksilöinti, ympäristöarvioinnin riittävyys ja osallisten riittävä tiedonsaanti ja osallistumismahdollisuus ennen hankkeen toteuttamista koskevaa päätöksentekoa.

Suurten kaupan hankkeiden lisääminen YVA-asetuksen hankeluetteloon poistaa epätietoisuuden, minkä kokoisiin kaupan hankkeisiin YVA-menettelyä tulee aina soveltaa sekä yksittäistapauksia koskevan erillisen harkintatarpeen näiden hankkeiden osalta ja siten nopeuttaa hankkeiden suunnittelua ja valmistelua.

- Työryhmä ehdottaa YVA-asetuksen tarkistamista siten, että vähintään 60 000 k-m² vähittäiskaupan suuryksiköt otetaan YVA-menettelyn piiriin.

Palveluverkkoselvitysten asemaa vahvistetaan

Palveluverkkoselvitykset ovat osoittautuneet toimivaksi tavaksi tuottaa kaavoituksessa tarvittavaa tietoa kaupan palveluverkon tilasta ja kehittämistarpeista. Niiden laatiminen on viime vuosina yleistynyt. Niiden asema maakuntakaavan ja yleiskaavojen valmisteluaineistona ei kuitenkaan ole vakiintunut.

Palveluverkkoselvitysten sisältö ja laatu vaihtelee. Erityisesti kaupan toimitilojen mitoituksen kannalta tärkeissä ostovoiman muutoksia ja liiketilan tarvetta koskevissa tarkasteluissa esiintyy puutteita samoin kuin vaikutusten arvioinnissa.

- Työryhmä ehdottaa, että
 - valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita tarkistetaan siten, että yleispiirteisten kaavojen kaupan palveluverkkoa koskevien ratkaisujen tulee perustua palveluverkkoselvitykseen
 - ympäristöministeriö päivittää kaupan palveluverkkoselvityksiä koskevan ohjeistuksen yhteistyössä maakunnan liittojen, kuntien ja Suomen Kuntaliiton kanssa.

Tietoaineistot ja analyysimenetelmät palvelemaan kaupan ohjauksen tarpeita

Kaupan ohjauksessa ja vaikutusten arvioinnissa tarvitaan tietoa muun muassa kaupan sijoittumisesta, ostovoimasta, väestöstä, yhdyskuntarakenteesta sekä liikenteestä. Ohjauksen toimivuus edellyttää, että kaupan kehittymistä ja tähän vaikuttavia tekijöitä voidaan seurata. Suunnittelu ja seuranta edellyttävät laadukkaita paikkatietoaineistoja ja tietojärjestelmiä.

- Työryhmä ehdottaa, että
 - ympäristöministeriö kehittää yhteistyössä maakunnan liittojen, kuntien, Suomen Kuntaliiton ja aluehallinnon viranomaisten (ELY) kanssa kaupan palveluverkon suunnittelua ja arviointia palvelevia analyysimenetelmiä kaavoituksesta vastaavien ja kaavoitusta ohjaavien viranomaisten käyttöön
 - ympäristöhallinto huolehtii kaupan seurannan kehittämisestä ja ylläpidosta palvelemaan kaupan ohjauksen tietotarpeita.

Muut ohjauskeinot

Kaupan sijaintiin, kokoon ja toimintaperiaatteisiin voidaan vaikuttaa kaavoituksen ohella monilla muilla ohjauskeinoilla. Yhdyskuntien toimivuuden, palvelujen saatavuuden ja elinympäristön laadun kannalta keskeisiä ovat mm. yhteisöverotuksen, kiinteistöverotuksen, päästöjen hinnoittelun sekä aukiolosäännösten mahdollistamat keinot samoin kuin keinot, joilla voidaan lisätä keskustojen vetovoimaa kaupan sijaintipaikkana.

Yhteisövero maksetaan yrityksen sijaintikuntaan, mikä on osaltaan aiheuttanut epätervettä kilpailua samalla seudulla sijaitsevien kuntien kesken. Tämä on vaikuttanut kaupan hankkeiden epätarkoituksenmukaiseen sijoittumiseen kaupunkiseuduilla.

Työryhmä on työnsä kuluessa keskustellut muun muassa edellä mainituista kaupan mahdollisista ohjauskeinoista, joilla voitaisiin myötävaikuttaa maankäyttö- ja rakennuslaissa määriteltyjen kaupan ohjauksen tavoitteiden toteutumiseen. Työryhmä on katsonut, että näiden ohjauskeinojen tarkastelu ei kuulu työryhmän toimeksiannon piiriin, mutta pitää niiden selvittämistä tarpeellisena.

- Työryhmä ehdottaa valtiovarainministeriön harkittavaksi taloudellisten ohjauskeinojen käyttömahdollisuuksien selvittämistä tukemaan kaupan sijainnin ohjauksen tavoitteita.