Suomen ympäristökeskus SYKE
PL 140
00251 HELSINKI

Asiantuntijalausunto

6.2.2017 SYKE-2017-J-36

Ympäristövaliokunta
YmV@eduskunta.fi

Pyyntö 5.1.2017

HE 251/2016 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta

Suomen ympäristökeskus (SYKE) ylläpitää rakennettua ympäristöä ja yhdyskuntarakennetta kuvaavia tietoaineistoja. Seurannan kohteena ovat muun muassa keskusta-alueiden kehitys sekä palvelujen sijoittuminen ja saavutettavuus. SYKE on tarkastellut yhdyskuntarakenteen ja vähittäiskaupan muutoksia myös useissa tutkimus- ja selvityshankkeissa. Seurantatietojen ja hankkeissa saatujen tulosten perusteella on seuraavassa arvioitu vähittäiskauppaa koskevia muutoksia hallituksen esityksessä maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta (HE 251/2016 vp). Yksityiskohtainen arviointi on koottu liitteeseen 1.

Kilpailun edellytykset ja kaupan kehittymismahdollisuudet paranevat

Vähittäiskaupan sääntelyn keventäminen lisää vaihtoehtoja vähittäiskauppojen sijoittumisessa ja edistää tältä osin toimivaa kilpailua. Suuryksikön kokorajan nostaminen parantaa myymälöiden kehittymismahdollisuuksia. Pienissä keskuksissa on vaarana kaupan keskittyminen entistä harvemmille ja suuremmille toimijoille.

Palveluverkon suunnitelmallinen kehittäminen vaikeutuu erityisesti pienillä kaupunkiseuduilla

Pienemmillä kaupunkiseuduilla ja maaseututaajamissa suuryksikköohjauksen kohteeksi jää lakimuutoksen jälkeen korkeintaan vain muutamia toimipaikkoja. Näillä alueilla kaupan palveluverkon kehittäminen kokonaisuutena muuttuu vaikeammaksi. 2 000–4 000 kerrosneliömetrin kaupan sijoittuminen keskustan ulkopuolelle voi heikentää merkittävästi keskustan elinvoimaisuutta.

Keskustojen asema heikkenee

Keskustojen osuus vähittäiskaupan työpaikoista on pudonnut 2000-luvulla oleellisesti. Lakimuutoksen myötä suuret keskustahakuisen erikoistavarakaupan yksiköt, päivittäistavarakaupat ja laajan tavaravalikoiman kaupat voivat sijoittua aiempaa helpommin keskustojen ulkopuolelle, jolloin keskustojen merkitys kaupan sijaintipaikkana on vaarassa heiketä edelleen. Kaupunkiseuduilla pienten alakeskusten ja lähiökeskusten asema on erityisen huolestuttava, sillä niillä on tärkeä merkitys ikääntyvälle väestölle.

Lähipalveluverkko harvenee

Asioinnin keskittyminen aiempaan suurempiin yksiköihin johtaa pienempien kauppojen heikompaan menestykseen, myymäläverkon karsiutumiseen ja lähikaupan saavutettavuuden heikkenemiseen. Kaupan aukiololainsäädännön muutos on jo vaikuttanut tähän suuntaan. Uudet suuret kaupan yksiköt pystyvät sijoittumaan asuinalueiden ulkopuolelle, mutta valikoimiensa ja edullisen hintatasonsa avulla ne vievät asiakkaita asuinalueiden palveluilta.

Asiointimatkat pitenevät ja liikenteen päästöt lisääntyvät

Suuryksikön kokorajan nostaminen mahdollistaa 2 000–4 000 kerrosneliömetrin päivittäistavarakauppojen sijoittumisen lähisaavutettavuuden näkökulmasta nykyistä heikommille alueille, joille asiakkaat kulkevat usein lähes yksinomaan autolla. Kaupat pystyvät siirtämään kuljetuskustannuksia asiakkaille. Keskimääräiset etäisyydet kauppaan ja henkilöautosuoritteet asiointimatkoilla kasvavat, mikä lisää liikenteen päästöjä ja vähentää arkiliikuntaa, joka on ihmisten terveyden kannalta tärkeää.

Kaupan laadun jättäminen huomiotta vaikeuttaa suuryksikköjen suunnittelua

Kaupan toimialojen välillä on suuria eroja sijoittumisessa ja asiakasmäärissä. Päivittäistavarakaupan liikenteelliset vaikutukset ovat aivan eri suuruusluokkaa kuin esimerkiksi huonekaluliikkeen. Jos kaikki suuryksikön sijainnit joudutaan määrittelemään päivittäistavarakaupan perusteella, soveltuvien sijaintien määrä vähenee ja suunnitteluun liittyvän selvitystyön määrä kasvaa. Lakimuutos voi heikentää paljon tilaa vaativien erikoistavaroiden kaupan suuryksiköiden sijoittumismahdollisuuksia.

Saavutettavuuden ottaminen huomioon tukee yhdyskuntarakenteen toimivuutta

Saavutettavuuden tarkastelu tarjoaa mahdollisuuden ottaa huomioon paikalliset sijaintitekijät ja vaikutukset lähipalveluverkkoon. Saavutettavuutta on tärkeää lähestyä sekä joukkoliikenteen että kevyen liikenteen ja autoliikenteen näkökulmista, jolloin otetaan huomioon koko yhdyskunnan toimivuus. Saavutettavuuden näkökulmasta suuryksikkö ei voi sijoittua alueelle, joka on saavutettavissa vain henkilöautolla. Kaupan laadulla on keskeinen merkitys saavutettavuuden näkökulmasta, ja saavutettavuuden huomioon ottaminen voi edellyttää kaupan laadun määrittelyä.

Kunnalliset suunnittelukäytännöt ovat avainasemassa

Vähittäiskaupan toimivan palveluverkon ja kilpailun näkökulmasta keskeisintä on, millaisiksi suunnittelukäytännöt ja päätöksenteko kunnissa muodostuvat. Nykyinenkään laki ei ole estänyt ennakoivaa ja joustavaa suunnittelua, eivätkä ehdotetut lakimuutokset sitä takaa. Kaupan ratkaisut on usein tehty hankekohtaisesti, jolloin palveluverkon kehittymistä ei ole tarkasteltu riittävästi kokonaisuutena. Ehdotettu lakimuutos voi lisätä hankepohjaisuutta nostamalla suuryksikön kokorajaa. Toisaalta kaupan palvelujen saavutettavuuden korostaminen suuryksiköiden kohdalla voi parantaa kokonaisuuden hallintaa. Kaupan suunnitteluun tarvitaan lisää strategista otetta ja läpinäkyvyyttä aina kuntien maapolitiikasta kaavoitukseen ja tontin luovutukseen.

Ratkaisut sovitettava yhteen nykyisten kaavojen ja kaavamääräysten kanssa

Ehdotetut lakimuutokset ovat aiheuttaneet hämmennystä vähittäiskaupan ja maankäytön suunnittelijoiden piirissä. Jos lakimuutokset hyväksytään, tarvitaan tarkentavia ohjeita siitä, kuinka menetellään esimerkiksi olemassa olevien kaavojen ja niiden määräysten kanssa.

Kaupan ohjauksen tarkistaminen olisi hyvä nivoa maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistukseen

Lakimuutoksella ei pystytä ottamaan riittävästi huomioon erikokoisten sekä kasvavien ja supistuvien seutujen suunnitteluhaasteita. Maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistuksen tarve on yleisesti tunnistettu, ja vähittäiskaupan ohjauksen muutoksia olisi parempi käsitellä tuossa yhteydessä. Nykyinen ehdotus heikentää yhdyskuntarakenteen kehittämistä ja on monelta osin ristiriidassa kestävän yhdyskunnan tavoitteiden kanssa.

Liite 1. Vähittäiskauppaa koskevien muutosten tarkempi arviointi

Vähittäiskaupan suuryksikön kokorajan nostaminen 2 000 kerrosneliömetristä 4 000 kerrosneliömetriin

Suuryksikön kokorajan nostaminen mahdollistaa 2 000–4 000 kerrosneliömetrin myymälöiden sijoittumisen myös muualle kuin keskusta-alueille ja vähittäiskaupan suuryksiköille erikseen kaavassa osoitetuille alueille. Mahdollisia sijaintipaikkoja ovat tällöin myös liikerakennusten korttelialueet, joille sijoittuu asemakaavan seurantatietojen perusteella kokonaisuudessaan jonkin verran enemmän rakennusoikeutta kuin vähittäiskaupan suuryksiköille osoitetuille alueille. Suuryksikön kokorajan noston vaikutukset vaihtelevat toimialoittain ja alueittain.

Kokorajan noston vaikutukset ovat suurimpia päivittäistavarakaupan alalla, jolla asiointitaajuus on moninkertainen muuhun kauppaan verrattuna. Nykyinen 2 000 kerrosneliömetrin kokoraja on lisännyt selvästi isojen supermarkettien lukumäärää. Isot supermarketit ovat kooltaan pääsääntöisesti 1 300–4 000 kerrosneliömetrin kokoisia, ja suurin osa niistä on 2 000 kerrosneliömetrin kokorajaa pienempiä. Tapahtuneen kehityksen myötä yhä useammalla on kävelymatkan päässä iso supermarket, jonka tuotevalikoima kattaa hyvin arkiostosten tarpeet.

Lähes kaikki supermarketit ovat kooltaan 4 000 kerrosneliömetriä pienempiä, joten lakimuutoksen myötä suuryksikköohjauksen piiriin jäävät päivittäistavarakaupan alalla ainoastaan hypermarketit sekä myymälärakennukset ja myymäläkeskittymät, joissa on supermarketin yhteydessä myös muita kauppoja.

Kokorajan nostaminen tarjoaa nykyisille alle 2 000 kerrosneliömetrin supermarketeille mahdollisuuden laajentua. Valikoimien kasvu, lisäpalvelut, sosiaalitilojen tarve ja kaupan yhteyteen sijoittuvat muut palvelutoimipaikat, kuten posti, apteekki tai alko, lisäävät tilan tarvetta. Uudet tai laajentuneet myymälät voivat olla aiempaa suurempia ja pystyvät näin tarjoamaan palveluja aiempaa laajemmalle markkina-alueelle. Supermarkettien keskikoon kasvu johtaa kuitenkin asioinnin keskittymiseen aikaisempaa harvempiin yksiköihin, jolloin myös kaupan saavutettavuus heikentyy.

2 000–4 000 kerrosneliömetrin supermarketit sijaitsevat tällä hetkellä pääsääntöisesti suhteellisen hyvillä paikoilla, kun tarkastellaan lähietäisyydellä asuvan väestön määrää. Suuryksikköjen sijainnin ohjaus on osaltaan vaikuttanut sijoittumisratkaisuihin. Kilometrin etäisyydellä yli 2 000 kerrosneliömetrin kokoisista supermarketeista asuu keskimäärin enemmän asukkaita kuin alle 2 000 kerrosneliömetrin supermarketeilla tai yli 4 000 kerrosneliömetrin hypermarketeilla, joiden yhteydessä myymälätilat, paikoitusalueet ja liikenneyhteydet vievät paljon tilaa.

Suuryksikön kokorajan nostaminen mahdollistaa 2 000–4 000 kerrosneliömetrin supermarkettien sijoittumisen lähisaavutettavuuden näkökulmasta nykyistä heikommille alueille. Vaikka kaupan toimijat hakevat pääsääntöisesti kauppapaikkoja, joissa asiakkaat sijaitsevat lähellä, osa toimijoista voi lakimuutoksen myötä hakeutua yhdyskuntien reunalla sijaitseville, hintatasoltaan edullisemmille alueille, joilla toimii nykyisin esimerkiksi vain paljon tilaa vaativien erikoistavaroiden kauppoja. Näille alueille asiakkaat kulkevat usein lähes yksinomaan autolla.

Osalle autolla liikkuvista asiakkaista 2 000–4 000 kerrosneliömetrin supermarkettien nykyistä vapaampi sijoittuminen voi tuoda suuren kaupan aiempaa lähemmäs, jos kauppoja sijoittuu nykyistä enemmän esimerkiksi pääteiden varsille ja risteyspaikkoihin keskustojen ulkopuolelle. Autottomille asuntokunnille monet näistä kaupoista ovat hyvin heikosti saavutettavia, jolloin heidän asiointimahdollisuutensa heikkenevät.

Asioinnin keskittyminen aiempaan suurempiin yksiköihin merkitsee sitä, että tiiveimmin asuttujen alueiden ulkopuolella yhä suurempi osa asiakkaista tulee suuriin yksiköihin kävelyetäisyyttä kauempaa ja useimmiten autolla. Kehitys johtaa pienempien kauppojen heikompaan menestykseen, myymäläverkon karsiutumiseen ja lähikaupan saavutettavuuden heikkenemiseen. Kaupan aukiololainsäädännön muutos on jo vaikuttanut merkittävästi tähän suuntaan. Lähikaupan toimintaedellytykset säilyvät hyvinä keskustoissa ja kantakaupunkimaisilla alueilla, joilla sijaitsee tiiviisti asutusta ja työpaikkoja. Sen sijaan lähipalvelujen saavutettavuus heikkenee ehdotetun lakimuutoksen myötä erityisesti asuinalueilla.

SYKEn toteuttamassa Urban Zone 3 -hankkeessa on arvioitu kaupunkiseutujen yhdyskuntarakenteen tulevaa kehitystä 14 kaupunkiseudun ja 28 partnerin kanssa (Ristimäki ym. 2017). Tulosten perusteella erityisenä huolenaiheena ovat pienet kaupunkiseutujen alakeskukset ja joukkoliikenneyhteyksien ympärille rakentuneet esikaupunkialueet, joilla asutuksen ja työpaikkojen määrä vähenee ilman täydennysrakentamista ja joukkoliikenteen edellytykset heikkenevät. Lähipalvelujen häviäminen vie pohjaa kävelyyn perustuvalta arjel-

ta ja lisää autoriippuvuutta samaan aikaan, kun ikääntyneiden ja pienten asuntokuntien osuus asukkaista nopeasti kasvaa sekä lähipalveluiden tarve kasvaa. Kaupunkiseutujen kaavoittajat ovat Urban Zone 3 -hankkeessa korostaneet palveluverkon merkitystä kaupunginosien kehittämisen perustana ja ehdotettu lakimuutos heikentää tätä.

Erikoistavarakaupan osalta suuryksikön kokorajan muutos mahdollistaa perinteisesti keskustahakuisten toimialojen sijoittumisen keskusta-alueiden ulkopuolelle. Monet erikoiskaupan suurmyymälät tavoittelevat asiakasvirtoja hakeutumalla samalle kaupan alueelle muiden toimijoiden kanssa, ja tällöin myymäläkeskittymä on kokonaisuutena suuryksikköohjauksen piirissä.

Paljon tilaa vaativien erikoistavaroiden myymälöiden kehittäminen helpottuu kokorajan noston myötä. Toimialan myymälät ovat vasta tulossa siirtymäajan jälkeen suuryksikkösäätelyn piiriin, ja kokorajan nosto vähentäisi asemakaavojen muutostarpeita.

Keskustojen ulkopuolelle voi lakimuutoksen myötä sijoittua aiempaa useampia laajan tavaravalikoiman myymälöitä, joille halpa hintataso on keskeinen kilpailutekijä ja joiden toimintaedellytyksiä edullinen sijaintipaikka näin ollen tukee. Tämänkaltaiset myymälät ovat viime vuosina menestyneet suhteellisen hyvin verrattuna perinteisiin tavarataloihin. Mikäli laajan tavaravalikoiman myymälät lisäävät päivittäistavaroiden osuutta valikoimissaan, ne pystyvät kilpailemaan yhä voimakkaammin keskustojen ja asuinalueiden päivittäistavarakauppojen kanssa.

Suuryksikön kokorajan nostaminen vaikuttaa haitallisesti keskusta-alueiden kehitykseen. SYKEn selvityksen perusteella vähittäiskaupan kasvu on 2000-luvulla suuntautunut lähes kokonaan keskusta-alueiden ulkopuolelle ja keskustojen osuus vähittäiskaupan työpaikoista on pudonnut oleellisesti (Rehunen ym. 2014). Osassa kaupunkiseutuja keskustojen ulkopuolisissa kaupan keskittymissä on enemmän vähittäiskaupan työpaikkoja kuin keskusta-alueilla, jos tarkastelussa on mukana myös autokauppa. Kun lakimuutoksen myötä suuria kaupan yksiköitä voidaan sijoittaa aiempaa helpommin keskustojen ulkopuolelle, keskustojen merkitys kaupan sijaintipaikkana on vaarassa heiketä edelleen.

Suurimmilla kaupunkiseuduilla monet alakeskukset ovat vahvoja kaupan keskittymiä, mutta keskisuurilla kaupunkiseuduilla alakeskusten palvelutarjonta on kutistunut, ja varsinkin erikoiskauppa on sijoittunut alakeskusten sijaan erillisille kaupan alueille. Osassa alakeskuksia lakimuutos lisää riskiä suurten päivittäistavarakauppojen siirtymisestä muualle esimerkiksi pääteiden varteen, jolloin alakeskuksen toimivuus palvelukeskittymänä oleellisesti heikkenisi.

SYKE on tarkastellut uusien myymälä- ja liikerakennusten kokojakaumaa Väestötietorekisterikeskuksen rakennus- ja huoneistorekisterin perusteella. 2010-luvulla valmistuneista uusista myymälä- ja liikerakennuksista 65 % on ollut kooltaan alle 2 000 kerrosneliömetriä, 17 % on ollut kooltaan 2 000–3 999 kerrosneliömetriä ja 17 % vähintään 4 000 kerrosneliömetriä. Uusien myymälä- ja liikerakennusten kerrosalasta 17 % on sijoittunut alle 2 000 kerrosneliömetrin rakennuksiin, 17 % kooltaan 2 000–3 999 kerrosneliömetrin rakennuksiin ja 66 % vähintään 4 000 kerrosneliömetrin rakennuksiin. Kun kerrosala vastaa suhteellisen hyvin kaupan liikevaihtoa, voidaan päätellä, että suurin osa uusien myymälärakennusten volyymistä säilyy oletettavasti edelleen suuryksikköohjauksen piirissä, vaikka kokoraja nostettaisiinkin 4 000 kerrosneliömetriin.

Suuryksikön kokorajan nostamisen vaikutukset kaupan rakenteeseen ja sijoittumiseen vaihtelevat kuitenkin hyvin paljon maan eri osien välillä. Suurimmilla kaupunkiseuduilla kokorajan nostaminen ei aiheuta suuria muutoksia kaupan rakenteeseen, sillä olemassa olevat keskustat, alakeskukset ja kaupan alueet ovat kooltaan niin suuria, että ne säilyvät edelleen keskeisinä asiointikohteina. Vaikutukset voivat ilmetä paikallisesti tietyillä asuinalueilla lähipalvelujen heikkenemisenä, jos uusia suuria yksiköitä sijoittuu pääväylien varsille mahdollisen asiointimatkan päähän.

Pienemmillä suuruusluokaltaan alle 30 000 asukkaan kaupunkiseuduilla suuryksikköohjauksen kohteeksi jää lakimuutoksen jälkeen vain muutamia toimipaikkoja. Näillä seuduilla 2 000–4 000 kerrosneliömetrin kaupan sijoittuminen keskustan ulkopuolelle voi heikentää merkittävästi sekä keskustojen elinvoimaisuutta että asuinalueiden lähipalveluja. Lakimuutos käytännössä poistaa kaupan ohjauksen kokonaan pienillä kaupunkiseuduilla, joissa ostovoima on pieni. Näin kauppa voi käytännössä sijoittua lähes mihin vaan. Osalle kaupunkiseutujen autollisia asuntokuntia muutokset voivat tuoda suuren kaupan yksikön aiempaa lähemmäksi. Toisaalta pienemmillä seuduilla ostovoiman kasvu on yleensä melko vähäistä ja kysyntää uusille suurille yksiköille on vain hyvin rajallisesti.

Maaseudun taajamissa harvat kaupat ylittävät lakimuutoksen jälkeen suuryksikön kokorajan, jolloin kaupan ratkaisut tehdään pääsääntöisesti kuntakaavoituksessa. Osassa maaseututaajamia läheinen päätien risteysalue voi olla houkutteleva sijaintipaikka suurelle päivittäistavarakaupalle, laajan tavaravalikoiman myymä-

lälle tai liikenneasemalle, jonka yhteydessä toimii myös kauppoja. Suuren kaupan yksikön sijoittuminen tällaiseen paikkaan vähentäisi oleellisesti taajamakeskustan elinvoimaisuutta.

Tietyn kokoisen kaupan yksikön vaikutukset vaihtelevat alue- ja yhdyskuntarakenteellisen sijainnin mukaan. Hallituksen esityksen yhteydessä todetaan, että ”Vähittäiskaupan suuryksikön kokorajan määrittelyllä 4 000 kerrosneliömetriin voidaan suuryksikköjä koskeva erityinen sijainnin ohjaus rajata koskemaan niitä myymälöitä, joilla on erityisen merkittäviä vaikutuksia yhdyskuntarakenteeseen, liikenteeseen tai kaupan palvelujen saavutettavuuteen.” Pienillä kaupunkiseuduilla ja maaseutualueilla myös 4 000 kerrosneliömetriä pienemmillä myymälöillä on tällaisia vaikutuksia.

Toimivan palveluverkon suunnittelun näkökulmasta suuryksikön kokoraja olisi hyödyllistä määritellä erilaisiksi erikokoisille yhdyskunnille. Seudullisten suuryksiköiden osalta tämä toteutuukin maakuntakaavoituksessa, kun seudullisen suuryksikön alaraja on mahdollista määritellä alueittain. Sen sijaan muiden suuryksiköiden kokoraja säilyy lakiehdotuksen mukaan samansuuruisena koko maassa. Toisenlaisia käytäntöjä on muutamissa muissa Euroopan maissa. Esimerkiksi Irlannissa vähittäiskaupan suunnittelussa on otettava huomioon ministeriön suunnitteluohjeet, joissa päivittäistavarakaupalle on määritetty yhdyskunnan koon mukaan vaihteleva 3 000–4 000 kerrosneliömetrin yläraja.

Luopuminen vähittäiskaupan suuryksiköiden enimmäismitoituksesta maakuntakaavan keskustatoimintojen alueella

Nykyisen lain ja sen perustelujen mukaan velvoite osoittaa suuryksikköjen enimmäismitoitus koskee soveltuvin osin myös keskustatoimintojen alueita. Enimmäismitoituksen osoittamisen tapa riippuu olosuhteista. Suurimpien kaupunkien keskustatoimintojen alueilla ei ole aina tarpeen osoittaa enimmäismitoitusta kerrosneliömetreinä, jos kaavan vaikutusten arviointi ei sitä edellytä.

Ehdotettu lakimuutos enimmäismitoituksesta luopumiseksi vaikuttaa suuryksiköiden sijoittumismahdollisuuksiin pienempiin keskustoihin. Lakimuutoksen myötä vähittäiskaupan kehittyminen pienissä keskuksissa on aiempaa helpompaa ja muutos voi parantaa taajaman palvelutasoa. Lakiehdotus lisää joustavuutta uudenlaisten kaupan konseptien kehittämisessä ja tuo erilaiset keskustat aiempaa tasa-arvoisempaan asemaan kaupan sijaintipaikkoina. Suurten kauppojen lisäksi lakimuutos mahdollistaa uusien pienten liiketilojen rakentamisen osana kauppakeskuksia tai muita myymäläkeskittymiä. Yksittäisen hyvin suuren kaupan yksikön sijoittuminen pieneen taajamaan voi kuitenkin tuoda yhdelle kaupan toimijalle hallitsevan aseman paikallisilla markkinoilla, mikä heikentää kilpailutilannetta.

Lakimuutos korostaa keskustatoimintojen alueen osoittamisen merkitystä. Olemassa olevat keskusta-alueet, niiden mahdolliset laajennusalueet sekä uudet keskusta-alueet voidaan osoittaa maakunta- ja yleiskaavassa keskustatoimintojen alueina. Keskusta-alueiden kriteereinä lakiehdotuksen perusteluissa mainitaan tiiviys, palvelutoimintojen monipuolisuus, merkittävä määrä asukkaita ja työpaikkoja sekä saavutettavuus ja liikenneyhteydet asuinalueilta. Keskusta-alueen määrittelyn tukena voidaan käyttää SYKEn laatimaa ja ylläpitämää keskusta-alueiden rajausta (Rehunen ym. 2014).

Maaseudulla aiempaa suurempien vähittäiskauppojen sijoittumisella taajamaan voi olla vaikutuksia myös lähellä sijaitsevien muiden pienten maaseutukeskusten palveluihin. Tällaisissa tapauksissa taajamien välinen asiointiliikenne lisääntyy ja muiden taajamien palvelutaso voi heikentyä. Yleensä kaupan toimijat kuitenkin mitoittavat palvelut taajaman vaikutusalueen kysynnän mukaan, eikä lakimuutos aiheuttane merkittäviä asiointisiirtymiä taajamien välillä.

Luopuminen velvoitteesta ottaa huomioon kaupan laatu sijoitettaessa vähittäiskaupan suuryksikkö muualle kuin keskusta-alueelle

Vähittäiskaupan toimialojen välillä on suuria eroja sekä sijoittumisessa yhdyskuntiin että asiointitaajuudessa. Vaate-, kenkä- ja kirjakaupan tyyppinen erikoistavarakauppa painottuu keskusta-alueille, joille sijoittuu noin 70 % erikoiskaupan työpaikoista. Sen sijaan paljon tilaa vaativien erikoistavaroiden, kuten huonekalujen, rautakauppatuotteiden ja kodinkoneiden, kaupan työpaikoista vain noin 20 % sijoittuu keskusta-alueille (Rehunen ym. 2014).

Päivittäistavarakaupassa asioidaan keskimäärin noin kolme kertaa viikossa, kun erikoiskaupassa asiointitaajuus on suuruusluokkaa kerran kuukaudessa (Rehunen ym. 2012). Suurissa päivittäistavarakaupoissa kävijämäärä myyntineliömetriä kohden (60–280 käyntiä/myynti-m2 arkivuorokaudessa) on suuruusluokaltaan noin kymmenkertainen paljon tilaa vaativiin huonekalu- ja rautakauppoihin verrattuna (10–30 käyntiä / myynti-m2 arkivuorokaudessa) (Kalenoja ym. 2008).

Kaupan laadun jättäminen huomiotta suuryksiköiden sijoittamisessa vaikeuttaa huomattavasti kaupan palveluverkon seudullista suunnittelua. Päivittäistavarakaupan sijoittuminen paljon tilaa vaativien erikoistavaroiden kaupalle suunnitellulle alueille aiheuttaisi ongelmia asiointiliikenteen ja pysäköinnin sovittamisessa myymälän tontille ja läheiselle katuverkolle. Lisäksi keskimääräiset etäisyydet kauppaan ja henkilöautosuoritteet asiointimatkoilla kasvaisivat. Tämän vuoksi suuryksikön sijainnit olisi lakimuutoksen seurauksena määritettävä sen perusteella, että niihin voi sijoittua myös päivittäistavarakaupan suuryksikkö. Soveltuvien sijaintien määrä vähenisi ja suunnitteluun liittyvän selvitystyön määrä kasvaisi. Muutos voisi heikentää paljon tilaa vaativien erikoistavaroiden kaupan suuryksiköiden asemaa, sillä niille ei olisi mahdollisesti tarjolla yhtä paljon sijaintipaikkoja kuin aiemmin ja olemassa olevien suuryksikköalueiden kauppapaikoista kilpailisivat myös muiden toimialojen kaupat.

Jos kaupan laatua ei oteta huomioon keskustojen ulkopuolisten suuryksiköiden sijaintiratkaisuissa, suuryksiköihin voi sijoittua nykyistä enemmän keskustahakuisia kaupan toimialoja, mikä heikentää keskusta-alueiden asemaa yhdyskuntarakenteessa. Kaupan alueet pystyvät muutoksen myötä kilpailemaan yhä kovemmin keskustojen kanssa. Asiointikohteiden jakautuminen aiempaa useampiin, eri puolilla kaupunkia sijaitseviin paikkoihin lisää liikennesuoritetta ja voi vähentää kuluttajan valinnanmahdollisuuksia, jos hän asioi vain yhdessä paikassa eikä ole valmis kiertämään eri ostospaikkoja läpi.

Suunnittelun ennakoitavuus voi mahdollisesti heikentyä lakimuutoksen myötä, kun maakunta- ja yleiskaavoituksessa kaupan laatua ei eriteltäisi, mutta asemakaavoituksessa olisi maankäyttö- ja rakennuslain 57 §:n perusteella mahdollisuus antaa kaavamääräyksiä. Suunnittelun tarve asemakaavoituksen yhteydessä kasvaisi lakimuutoksen myötä.

Kauppojen toimialoissa on pitkään tapahtunut liukumaa, minkä seurauksena esimerkiksi paljon tilaa vaativien erikoistavaroiden toimialaa ei pysty yksiselitteisesti erottamaan muusta erikoiskaupasta. Osa huonekaluja autotarvikekaupoista myy myös pienempää kotitaloustavaraa. Myös laajan tavaravalikoiman myymälät kauppaavat monien toimialojen tuotteita. Kaupan laadun määrittelystä luopuminen vähentäisi kaupan toimialaliukuman tuottamia ongelmia, mutta kokonaisuudessaan hyödyt jäävät pienemmiksi kuin kaupan suunnittelun ja palveluverkon toimivuuden näkökulmasta syntyvät vaikeudet.

Kaupan palvelujen saavutettavuuden huomioon ottaminen edellytyksenä vähittäiskaupan suuryksikön sijoittumiselle keskusta-alueiden ulkopuolelle

Kaupan laadun asemasta kaupan palvelujen saavutettavuus otetaan lakiehdotuksessa huomioon edellytyksenä sille, että vähittäiskaupan suuryksikkö voi sijoittua keskusta-alueiden ulkopuolelle. Perustelujen mukaan palvelujen saavutettavuudella tarkoitetaan kaupan palvelujen sijoittumista suhteessa asuinalueiden tai esimerkiksi matkailukeskusten sijaintiin ja palvelujen käyttäjien mahdollisuuksiin saavuttaa nämä palvelut eri kulkumuodoilla.

Saavutettavuuden tarkastelu tarjoaa kaupan laatua paremmin mahdollisuuden ottaa huomioon paikalliset sijaintitekijät ja vaikutukset lähipalveluverkkoon. Saavutettavuutta on tärkeää tarkastella sekä kevyen liikenteen että joukkoliikenteen ja autoliikenteen näkökulmista. SYKE on kehittänyt monenlaisia menetelmiä, joita voidaan käyttää tukena saavutettavuuden arvioinnissa. Yhdyskuntarakennetta on luokiteltu eri kulkumuotojen tarjontaan perustuviin vyöhykkeisiin (Ristimäki ym. 2013, 2017). Lisäksi SYKE on määrittänyt eri etäisyyksillä kaupan toimipaikoista asuvien asukkaiden määriä, mikä kuvaa saavutettavuutta jalkaisin, pyörällä tai lyhyen automatkan päässä.

Saavutettavuuden tarkastelussa keskeisenä lähtökohtana on kaupan toimiala. Päivittäistavarakaupan saavutettavuutta on tarkasteltava eri lähtökohdista kuin huonekalu- tai rautakaupan saavutettavuutta. Saavutettavuuden huomioon ottaminen voi edellyttää sitä, että asemakaavassa annetaan suuryksikön laatuun liittyviä määräyksiä.

Kaupan palvelujen savutettavuus kytkeytyy koko yhdyskuntarakenteen toimivuuteen ja liikkumismahdollisuuksiin eri kulkumuodoilla kaikilla arkimatkoilla. Saavutettavuuteen liittyen on suunnittelussa tarpeen ottaa huomioon myös uudet liikennepalvelut ja niiden käyttö asiointimatkoilla (Roselius & Pitkäaho 2015).

Luopuminen täsmentävästä säännöksestä, jonka mukaan asemakaavamääräykset voivat koskea vähittäiskaupan laatua ja kokoa

Esimerkiksi kaupan palvelujen saavutettavuuden huomioon ottaminen ja kilpailun edistäminen voivat edelleen edellyttää sitä, että asemakaavassa on tarvetta antaa 57 §:n perusteella määräyksiä, joita kaavan sisällölle asetettavat vaatimukset huomioon ottaen tarvitaan asemakaava-aluetta rakennettaessa tai muutoin käytettäessä.

Lähteet

Kalenoja H., Vihanti K., Voltti V., Korhonen A., Karasmaa N. (2008). Liikennetarpeen arviointi maankäytön suunnittelussa. Suomen ympäristö 27/2008.

Rehunen A., Helminen V., Kosonen P., Viinikka A., Ahonen O., Käyhkö H. (2014). Keskusta-alueet ja vähittäiskauppa kaupunkiseuduilla. Ympäristöministeriön raportteja 8/2014.

Rehunen A., Rantanen M., Lehtola I., Hiltunen M. J. (toim.) (2012). Palvelujen saavutettavuus muutoksessa - Maaseudun vakituisten ja vapaa-ajan asukkaiden palveluympäristön kehityssuunnat ja uudet mahdollisuudet. Helsingin yliopisto, Ruralia-instituutti, Raportteja 88.

Ristimäki M., Tiitu M., Helminen V., Nieminen H., Rosengren K., Vihanninjoki V., Rehunen A., Strandell A., Kotilainen A., Kosonen L., Kalenoja H., Nieminen J., Niskanen S., Söderström P. (2017). Yhdyskuntarakenteen tulevaisuus kaupunkiseuduilla - Kaupunkikudokset ja vyöhykkeet. Tulossa Suomen ympäristökeskuksen raportteja -sarjassa.

Ristimäki M., Tiitu M., Kalenoja H., Helminen V. & Söderström P. (2013). Yhdyskuntarakenteen vyöhykkeet Suomessa: Jalankulku-, joukkoliikenne- ja autovyöhykkeiden kehitys vuosina 1985–2010. Suomen ympäristö-keskuksen raportteja 32/2013. Suomen ympäristökeskus, Helsinki. https://helda.helsinki.fi/handle/10138/41574.

Roselius E., Pitkäaho M. (2015). Kestävä liikkuminen päivittäistavarakaupan asiointimatkoilla. Liikenneviraston tutkimuksia ja selvityksiä 44/2015