

HALLINTOVALIOKUNNAN LAUSUNTO 46/2010 vp

Hallituksen esitys laiksi maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta

Ympäristövaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Ympäristövaliokunta on 28 päivänä tammikuuta 2011 lähettänyt hallintovaliokunnalle hallituksen esityksen laiksi maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta (HE 309/2010 vp) ja varannut hallintovaliokunnalle mahdollisuuden lausunnon antamiseen.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- hallitussihteeri Katri Nuuja ja erityisasiantuntija Pekka Normo, ympäristöministeriö
- erityisasiantuntija Olli T. Alho, työ- ja elinkeinoministeriö

- lakimies Ulla Hurmeranta, Suomen Kuntaliitto
- suunnittelujohtaja Jarmo Vauhkonen, Etelä-Savon maakuntaliitto
- suunnittelujohtaja Tuomo Palokangas, Pohjois-Pohjanmaan liitto
- asiamies Matti Räisänen, Kaupan liitto.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- sosiaali- ja terveysministeriö
- Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
- Erikoiskaupan Liitto ry
- Päivittäistavarakauppa ry
- Suomen Yrittäjät ry.

HALLITUKSEN ESITYS

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

Vähittäiskauppaa koskevat säännökset ehdotetaan koottavaksi laissa erilliseen lukuun. Lais-

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

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

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Hallituksen esitykseen sisältyvän lakiehdotuksen mukaan vähittäiskaupan suuryksiköiden, yli 2 000 kerrosneliömetrin suuruisten vähittäiskaupan myymälöiden, ensisijainen sijaintipaikka on keskusta-alue. Perusteluissa nähdään vähittäiskaupan sijainnin ohjauksen keskeisen tavoitteen olevan keskusta-alueiden tukeminen kaupan sijaintipaikkana. Keskusta-alueilla todetaan olevan kaupallisten palvelujen ohella myös muita palveluja ja asutusta sekä tyypillisesti hyvät liikenneyhteydet ympäröiviltä alueilta eri kulkuneuvoilla. Muutosehdotuksia perustellaan myös muun muassa väestön ikääntymisellä, ilmastotavoitteilla ja yhdyskuntarakenteen ohjaamisen merkityksellä ilmastotavoitteiden osalta.

Lakiin ehdotetaan lisäksi otettavaksi vähittäiskauppaa koskevat erityiset sisältövaatimukset, joita sovelletaan maakunta- ja yleiskaavoihin. Osoitettaessa alueita maakunta- tai yleiskaavassa vähittäiskaupan suuryksiköitä varten on ensinnäkin huolehdittava, ettei suunnitellulla maankäytöllä ole merkittäviä haitallisia vaikutuksia olemassa olevien keskusta-alueiden kaupallisten palvelujen tarjontaan ja kehittämiseen. Arvioitaessa suunnitteluratkaisun vaikutuksia on esityksen perustelujen mukaan otettava huomioon muun muassa kaupan laatu. Keskusta-alueille katsotaan soveltuvan tyypillisesti päivittäistavarakauppa ja tiettyjä erikoistavarakaupan toimintoja, kuten muoti- ja urheilukauppa. Toiset erikoistavarakaupan toimialat hakeutuvat pääsääntöisesti keskusta-alueiden reunoille ja ulkopuolelle, eivätkä ne kilpaile keskustakaupan kanssa (esimerkiksi huonekalukauppa ja rautakauppa).

Lisäksi maakunta- ja yleiskaavassa on otettava huomioon osoitettavien kaupallisten palvelujen hyvä saavutettavuus eri liikkumismuodoilla. Tavoitteena esityksessä on erityisesti paljon liikennettä aiheuttavien vähittäiskaupan toimintojen, kuten suurten päivittäistavarakauppojen ja kauppakeskusten, sijoittuminen siten, että niihin on mahdollista päästä henkilöauton ohella joukkoliikenteellä ja kevyellä liikenteellä.

Maakunta- ja yleiskaavassa osoitettavia vähittäiskaupan suuryksiköitä koskee edellä lausutun lisäksi vaatimus siitä, että suunnitellun maankäytön tulee edistää sellaisen palveluverkon kehitystä, jossa asiointimatkojen pituudet ovat kohtuulliset ja liikenteestä aiheutuvat haitat mahdollisimman vähäiset. Sanottu merkitsee sitä, että lisäksi kaavaa laadittaessa on huomioitava ratkaisujen vaikutus palveluverkon kehitykseen sekä sitä kautta asiointimatkojen pituuteen ja liikenteen aiheuttamiin vaikutuksiin. Sääntelyn tavoitteena on, ettei yleispiirteisessä kaavoituksessa tehtävillä suunnitteluratkaisuilla vaikuteta alueen palveluverkkoon siten, että mahdollisuus saada kaupallisia palveluja kohtuulliselta etäisyydeltä asuinpaikasta heikkenee.

Lakiehdotuksen mukaan seudullisen vähittäiskaupan suuryksikön sijoittaminen maakunta-kaavan keskustatoiminnoille tarkoitettun alueen ulkopuolelle edellyttää, että vähittäiskaupan suuryksikön sijoituspaikaksi tarkoitettu on maakuntakaavassa erityisesti osoitettu tähän tarkoitukseen. Lisäksi vähittäiskaupan suuryksikön koon alaraja on osoitettava kaavassa. Enimmäismitoitus on puolestaan osoitettava riittävällä tarkkuudella.

Valiokunta pitää kannatettavana tavoitetta maakuntakaavan merkityksen vahvistamisesta ja samalla entistä kokonaisvaltaisemman otteen lisäämisestä alueellisessa kehittämistyössä. Tämä pyrkimys sisältyy vuoden 2010 alusta voimaan tulleeseen aluehallintouudistukseen. Valiokunta korostaa kaavoituksen valmisteluvaiheessa eri toimijoiden yhteistyötä ja prosessin avoimuutta. Maakuntakaavan tehtävänä on ohjata puolestaan yleiskaavoitusta ja asemakaavoitusta. Valiokunta kiinnittää huomiota kuitenkin siihen, että ympäristöministeriö päättää viime kädessä hyväksytyn maakuntakaavan vahvistamisesta. Kaava on vahvistettava, ellei se ole lainvastainen. Valiokunta toteaa maakuntakaavan sisältövaatimusten olevan käytännössä sellaisia, että ympäristöministeriölle jää tosiasiallisesti huomattavan laaja ja luonteeltaan paljolti vapaa harkintavalta vahvistaa tai olla vahvistamatta kaa-

va. Lähtökohta tulisi pikemminkin olla maakunnallista tahdonmuodostusta korostava ja kunnioittava. Valiokunta tähdentää eri ministeriöiden välistä yhteistyötä kaavan vahvistamismenettelyssä sekä esittää harkittavaksi vahvistamisen siirtämistä valtioneuvoston yleisistunnossa päätettäväksi.

Ongelmattomia eivät myöskään ole hallituksen esitykseen sisältyvät vähittäiskaupan sijainnin ohjausta koskevat säännökset. Tämä käy ilmi jo hallituksen esitykseen sisältyvästä lakiehdotuksen vaikutuksia koskevasta arviosta, jonka mukaan esitys on suurelta osin teknisluonteinen. Samalla todetaan, että sen vaikutukset riippuvat merkittävässä määrin lain soveltamisen käytännöistä ja tarkemmista määritelmistä. Valiokunta ei pidä asianmukaisena sääntelyä, jonka sisältö jää tosiasiaissa näin epäselväksi. Esillä oleva normikokonaisuus on kaikkiaan sekava ja vaatii olennaista selkiyttämistä.

Edellä lausutun lisäksi valiokunta toteaa, että maakuntakaavan ja yleiskaavan laatimista koskevat vähittäiskaupan suuryksiköiden osalta hallituksen esitykseen sisältyvien edellä todettujen erityisten sisältövaatimusten lisäksi alueiden käytön suunnittelun yleiset tavoitteet ja kaavojen sisältövaatimukset (28, 39 ja 54 §). Kaupan palveluverkon suunnittelun ja vähittäiskaupan suuryksiköiden ohjauksen kannalta on otettava siten huomioon alue- ja yhdyskuntarakennetta, liikennettä, palvelujen saatavuutta ja elinkeinon elämän toimintaedellytyksiä koskevat kaavojen sisältövaatimukset. Kun hallituksen esitykseen sisältyy vähittäiskaupan suuryksiköitä koskevia erityisiä sisältövaatimuksia, merkitsee tämä lähtökohtaisesti yleisten vaatimusten jäämistä toissijaisiksi.

Hallituksen esityksen mukaan maakuntakaava ohjaa lakiehdotukseen sisältyvin rajoituksin merkitykseltään maakunnallisten ja seudullisten vähittäiskaupan suuryksiköiden sijaintia. Kuntien yleis- ja asemakaavat puolestaan ohjaavat muiden vähittäiskaupan suuryksiköiden sijaintia. Sijainninohjauksessa keskustatoimintojen alueet osoitetaan maakuntakaavassa. Valiokunta suhtautuu epäillen siihen, että hallituksen esitys tuottaa kaikissa tapauksissa keskusta-alueiden kannalta toivottuja tuloksia. Sillä voi olla alueellisen ja paikallisen kehityksen kannalta tapauskohtaisesti myös kielteisiä vaikutuksia. Palvelujen säilymistä koskevat mekanismit ovat muutoinkin paljon moniulotteisempia. Palvelutarpeet ovat yhteiskunnassa myös laajemmat kuin hallituksen esityksessä esitetään. On myöskin otettava huomioon elinkeinoelämän ja kilpailun vapauteen liittyvät seikat. Kulkuyhteyksien kannaltakaan asiat eivät ole yksioikoisia. Lisäksi on myös muistettava, että on olemassa huomattavia maakunnallisia, seudullisia ja paikallisia olosuhde-eroja. Joissakin tilanteissa voidaan pitää perusteltuna ja mahdollisena sijainninohjauksen vahvistamista keskusta-alueiden suuntaan. Toisaalta voi tilanne olla päinvastainen. Tarkastelukulman tuleekin olla alueellisen kehityksen kannalta ja muutoinkin hallituksen esityksessä lausuttua laajempi.

Lausunto

Lausuntonaan hallintovaliokunta esittää,

että ympäristövaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

HaVL 46/2010 vp — HE 309/2010 vp

Helsingissä 23 päivänä helmikuuta 2011

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Antti Rantakangas /kesk	Elsi Katainen /kesk
vpj.	Tapani Mäkinen /kok	Timo V. Korhonen /kesk
jäs.	Thomas Blomqvist /r	Outi Mäkelä /kok
	Maarit Feldt-Ranta /sd	Petri Pihlajaniemi /kok (osittain)
	Juha Hakola /kok	Raimo Piirainen /sd
	Rakel Hiltunen /sd	Lenita Toivakka /kok
	Heli Järvinen /vihr	Unto Valpas /vas
	Pietari Jääskeläinen /ps	vjäs. Veijo Puhjo /vas.
	Oiva Kaltiokumpu /kesk	

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Ossi Lantto.