

TALOUSVALIOKUNNAN LAUSUNTO 31/2010 vp

Hallituksen esitys laiksi maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta

Ympäristövaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on lähettänyt 8 päivänä joulukuuta 2010 hallituksen esityksen laiksi maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta (HE 309/2010 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi ympäristövaliokuntaan.

Ympäristövaliokunta on pyytänyt 20 päivänä tammikuuta 2011 asiasta talousvaliokunnalta lausunnon.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- hallitussihteeri Katri Nuuja, erityisasiantuntija Pekka Normo ja aluesuunnitteluneuvos Ulla Koski, ympäristöministeriö
- erityisasiantuntija Olli Alho, työ- ja elinkeinoministeriö
- erikoistutkija Liisa Vuorio, Kilpailuvirasto
- yliarkkitehti Ritva Laine, Suomen Kuntaliitto
- kaupunginjohtaja Petri Härkönen, Keravan kaupunki
- kehittämisspäälikkö Antti Vaittinen, Lapinjärven kunta
- elinkeino- ja maankäyttöjohtaja Jyrki Laiho, Tampereen kaupunki

- maakuntajohtaja Matti Viialainen, Etelä-Savon maakuntaliitto
- maakuntajohtaja Ossi Savolainen, Uudenmaan liitto
- yrittäjä Hannu Kohtaniemi, Pukaron Levähdyspiste Ky
- toimitusjohtaja Terho Kalliokoski, Ruokakesko Oy
- pääjohtaja Kuisma Niemelä, Suomen Osuuskauppojen Keskuskunta SOK
- toimitusjohtaja Tiina Oksala, Erikoiskaupan Liitto
- toimitusjohtaja Juhani Pekkala, Kaupan liitto
- johtaja Kirsi Palviainen, Rakennusteollisuus RT ry
- lainopillinen asiamies Tiina Toivonen, Suomen Yrittäjät
- toimitusjohtaja Osmo Laine, Päivittäistavara-kauppa ry
- toiminnanjohtaja Juha Tiuraniemi, Suomen Kauppakeskusyhdistys ry.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- Kyyjärven kunta
- Pohjois-Pohjanmaan liitto
- Autoalan Keskusliitto AKL ry
- yrittäjä Mari Suominen.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Lakiin tehtävien muutosten ja lisäysten tavoitteena on selkeyttää maakuntakaavan ja kunta-

kaavan keskinäistä suhdetta sekä täsmentää vähittäiskaupan suuryksiköiden sijainnin ohjausta maakuntakaavalla. Maakuntakaavan sisältövaatimuksia ei ehdoteta muutettavaksi muilta osin. Maakuntakaavan hyväksymis- ja vahvistusmenettely säilyy nykyisen mukaisena. Maakuntakaavan hyväksyy maakunnan liitto ja vahvistaa ympäristöministeriö, eräissä tapauksissa valtioneuvoston yleisistunto.

Talousvaliokunnassa esitetyt kriittiset arviot ovat liittyneet erityisesti maakunnan liiton hyväksymän kaavan vahvistamismenettelyyn ympäristöministeriössä ja vähittäiskaupan suuryksikön alarajaan.

Maakuntakaavan valmistelu ja hyväksyminen

Maankäyttö- ja rakennuslain 9 §:n mukaan kaavan tulee perustua riittäviin tutkimuksiin ja selvityksiin. Selvitykset, kuten ympäristövaikutus selvitys, on tehtävä koko siltä alueelta, jolle kaavalla voidaan arvioida olevan olennaisia vaikutuksia.

Maakuntakaavan sisältövaatimuksia koskevan maankäyttö- ja rakennuslain 28 §:n mukaan maakuntakaavaa laadittaessa on edistettävä valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteuttamista ja kiinnitettävä huomiota maakunnan oloista johtuviin erityisiin tarpeisiin. Saman pykälän mukaan kaavaa laadittaessa on kiinnitettävä erityisesti huomiota:

- 1) maakunnan tarkoituksenmukaiseen alue- ja yhdyskuntarakenteeseen;
- 2) alueiden käytön ekologiseen kestävyys- teen;
- 3) ympäristön ja talouden kannalta kestäviin liikenteen ja teknisen huollon järjestelyihin;
- 4) vesi- ja maa-ainesvarojen kestävään käyttöön;
- 5) maakunnan elinkeinoelämän toiminta- edellytyksiin;
- 6) maiseman, luonnonarvojen ja kulttuuriperinnön vaalimiseen; sekä
- 7) virkistykseen soveltuvien alueiden riittävyyteen.

Maakuntakaavaan liittyy selostus, jossa esitetään kaavan tavoitteiden, eri vaihtoehtojen ja niiden vaikutusten sekä ratkaisujen perusteiden

arvioimiseksi tarpeelliset tiedot. Maankäyttö- ja rakennusasetuksen 10 §:ssä on yksityiskohtainen luettelo tiedoista, jotka selostuksessa esitetään.

Maankäyttö- ja rakennuslain 197 §:n mukaan kaavaa hyväksyttäessä ja vahvistettaessa on noudatettava myös luonnonsuojelulain 10 luvun säännöksiä EU:n Natura 2000 -verkostosta.

Maakuntakaavan laatimisesta huolehtii maakunnan liitto, jossa alueen kuntien on oltava jäseninä. Maakuntakaavan hyväksyy maakunnan ylin päättävä toimielin, maakuntavaltuusto, maakuntahallituksen esityksestä.

Maakunnan liiton hyväksymä maakuntakaava on saatettava ympäristöministeriön vahvistettavaksi. Kaava on jätettävä vahvistamatta, jos kaava ei täytä laissa säädettyjä sisältövaatimuksia (MRL 28 §) tai jos hyväksymispäätös muutoin on lain vastainen. Muussa tapauksessa kaava on vahvistettava. Ympäristöministeriön on hankittava lausunnot muilta ministeriöiltä, joita asia koskee. Jos ministeriöiden kannat olennaisilta osin poikkeavat toisistaan, vahvistamisasia ratkaistaan valtioneuvoston yleisistunnossa.

Ympäristöministeriön talousvaliokunnalle antaman lausunnon mukaan kaupan suuryksiköiden aluevarausten laillisuutta arvioitaessa kiinnitetään erityistä huomiota etenkin maakunnan tarkoituksenmukaiseen alue- ja yhdyskuntarakenteeseen, alueidenkäytön ekologiseen kestävyys- teen, ympäristön ja talouden kannalta kestäviin liikenteen ja teknisen huollon järjestelyihin sekä maakunnan elinkeinoelämän edellytyksiin. Maakuntakaavan laissa säädettyjen sisältövaatimusten ohella ympäristöministeriö arvioi myös kaavan suhdetta valtioneuvoston päättämiin valtakunnallisiin alueidenkäyttötavoitteisiin.

Vuosina 2001—2010 on vahvistettu yhteensä 37 maakuntakaavaa, joista ympäristöministeriö 31 ja valtioneuvosto kuusi. Keskusta-alueiden ulkopuolelle sijoittuvia, merkitykseltään vähintään seudullisia vähittäiskaupan suuryksiköitä tarkoittavia km-merkintöjä kaavoissa oli yhteensä 103. Niistä jätettiin vahvistamatta 20 merkin- tää.

Korkeimman hallinto-oikeuden vuonna 2003 tekemä päätös on ollut ympäristöministeriön

päätöksenteon lähtökohtana myöhemmissä maakuntakaavojen vahvistuspäätöksissä (KHO:2003:60). Ympäristöministeriö oli jättänyt vahvistamatta maakuntakaavan aluevarauksen keskustatoimintojen alueelle (merkintä C), jolle oli kaavaselostuksen mukaan tarkoitus sijoittaa vireillä ollut kauppakeskushanke. Hanke olisi käsittänyt päivittäistavaran (hypermarket) ja paljon tilaa vaativaa erikoistavaran kauppaa. Maakuntakaavassa osoitetulle keskustatoimintojen alueelle oli selvitysten mukaan tarkoitus sijoittaa uusi vähittäiskaupan suuryksikkö, mutta ei sen sijaan varsinaisia keskustatoimintoja. Päätöksen mukaan keskustatoimintojen aluevarausmerkintää ei voitu käyttää vain siinä tarkoituksessa, että vähittäiskaupan suuryksikön sijoittaminen alueelle tulisi sallituksi. Korkein hallinto-oikeus katsoi, ettei ympäristöministeriön päätöstä ollut syytä muuttaa, joten ministeriön päätös jäi pysyväksi. Korkeimman hallinto-oikeuden päätöksessä on laajat perustelut ympäristöministeriön päätös mukaan lukien.

Vuonna 2010 ympäristöministeriö on jättänyt vahvistamatta vähintään seudullisia, keskustaluokan ulkopuolelle sijoittuvia vähittäiskaupan suuryksiköiden merkintöjä Uudenmaan (4), Etelä-Savon (4) ja Kymenlaakson (1) maakuntakaavoissa vastaavilla perusteilla. Korkein hallinto-oikeus ei ole antanut niistä vielä päätöksiään.

Talousvaliokunnan kuulemisissa on arvioitu kriittisesti maakuntakaavan alistamista ympäristöministeriön vahvistettavaksi ja ministeriön perusteita, kun kaava on jätetty vahvistamatta. Talousvaliokunta esittää, että kaavan vahvistamista arvioidessaan ympäristöministeriön on otettava huomioon hankkeen seudulliset ja paikalliset vaikutukset, kuten hankkeen työllistämisaikutukset, ohikulkuliikenteen ja matkailijoiden palvelutarpeet sekä työssäkäyntialueet ja työmatkaliikenne.

Talousvaliokunta korostaa, että ympäristöministeriön on käytettävä kaavaa vahvistaessaan oikeusharkintaa. Jos kaava sisällöltään täyttää lain vaatimukset ja hyväksymispäätös on lain mukainen, ympäristöministeriöllä ei ole harkintavaltaa, vaan kaava on vahvistettava. Laki sal-

lii sen, että maakuntakaavaan voidaan vahvistettaessa tehdä oikaisunluonteisia korjauksia ja maakunnan suostumuksella vähäisiä muutoksia. Muutoksista on kuultava niitä, joita muutokset koskevat. Maankäyttö- ja rakennuslain 66 §:n mukaan maakuntakaavaa valmisteltaessa on otettava yhteydessä ympäristöministeriöön ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukseen. Niiden sekä maakunnan liiton kanssa on järjestettävä neuvottelu kaavan laadintaan liittyvien valtakunnallisten tavoitteiden ja muiden keskeisten tavoitteiden selvittämiseksi. Viranomaisneuvotteluja on järjestettävä myös muuta kaavaa valmisteltaessa. Laki antaa mahdollisuudet ja suorastaan velvoittaa vuorovaikutukseen kaavoituksessa.

Talousvaliokunta pitää tärkeänä, että maakuntakaavaa valmisteltaessa tehdään huolellisesti kaikki lain vaatimat selvitykset, otetaan huomioon aiemmat ympäristöministeriön ja valtioneuvoston ratkaisut ja korkeimman hallinto-oikeuden päätökset ja käydään viranomaisneuvottelut. Ympäristöministeriön on vahvistettava maakuntakaava, jos se ja hyväksymispäätös täyttävät laissa säädetyt vaatimukset.

Hallituksen esityksessä ei ehdoteta muutettavaksi maakuntakaavan hyväksymis- ja vahvistamismenettelyä. Jos siihen halutaan muutoksia, siitä on annettava uusi hallituksen esitys. Valiokunta huomauttaa, että maankäyttö- ja rakennuslain 3 luvussa säädetään valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista. Tavoitteista päättää valtioneuvosto. Laissa säädetään myös kaavahierarkiasta, kaavojen valmistelusta, hyväksymisestä ja vahvistamisesta sekä oikeussuojajärjestelmästä. Jos lainsäädäntöä joltakin osin haluttaisiin muuttaa, muutosehdotuksia olisi tarkasteltava myös siltä kannalta, kuinka ne soveltuvat kokonaisuuteen.

Käsiteltävänä olevalla hallituksen esityksellä täsmennetään vähittäiskaupan sijainnin ohjausta. Kun ympäristöministeriön maakuntakaavan vahvistamisvalta on sidottua oikeusharkintaa, uusilla säännöksillä ohjataan myös ympäristöministeriön päätöksentekoa nykyistä täsmällisemmin.

Vähittäiskaupan suuryksikkö

Hallituksen esityksen, kuten voimassa olevan lainkin, mukaan vähittäiskaupan suuryksiköllä tarkoitetaan yli 2 000 kerrosneliömetrin suuruisia vähittäiskaupan myymälää. Uusi laki koskisi myös paljon tilaa vievää erikoiskauppaa, jota nykyinen laki ei koske. Merkitykseltään seudullisen suuryksikön koon alaraja tulee esittää maakuntakaavassa. Enimmäismitoitus on osoitettava riittävällä tarkkuudella. Tuon kerrosneliömetrimäärän alittaville seudullisille ja paikallisille hankkeille ei tarvitse osoittaa aluetta maakuntakaavassa, vaan niiden sijoittamisesta päättävät kunnat yleis- ja asemakaavoissaan.

Lakiehdotuksen mukaan vähittäiskaupan yli 2 000 kerrosneliömetrin suuryksiköiden ensisijainen sijoituspaikka on keskusta-alue, ellei muu sijainti kaupan laatu huomioon ottaen ole perusteltua. Jos tällainen merkitykseltään seudullinen suuryksikkö sijoitetaan keskusta-alueen ulkopuolelle, sen sijoituspaikka on osoitettava maakuntakaavassa.

Keskustatoimintojen alue merkitään kaavassa. Esityksen perustelujen mukaan keskustatoimintojen alueiden määrittelyn ja käytön selkeyttäminen edellyttää ympäristöministeriön kauppaa koskevien ohjeiden ja oppaiden uudistamista.

Suuryksikön kokoraja tulisi koskemaan myös paljon tilaa vaativaa erikoistavaran kauppaa, kuten auto-, huonekalu- ja rakennustarvikekauppaa. Talousvaliokunta pitää kaupan toimialaerottelun poistamista perusteltuna, koska toimialaliukumien johdosta erikoiskaupan ja muun vähittäiskaupan erottelu on tulkinnanvaraista. Erottelun poistamisella vältetään tulkintaongelmista mahdollisesti johtuvia seurauksia, mm. valitusprosesseja.

Talousvaliokunta ehdottaa, että kokoraja nostetaan 4 000 kerrosneliömetriin, kun sääntely tulee koskemaan kaikkia vähittäiskaupan suuryksiköitä tilaa vievä erikoiskauppa mukaan lukien ja kaikki kaupan toimialat tulevat sijainninhajauksen piiriin. Vähittäiskaupan suuryksikkö voitaisiinkin sijoittaa keskusta-alueen ulkopuolelle silloin, kun se on perusteltua mm. laajan tonttitarpeen vuoksi. Tehokas logistiikka

puoltaa tiettyjen kaupanalojen ja liikenneväylien puutteiden vuoksi myös muiden suuryksiköiden sijoittamista muualle kuin keskustaan. Vähittäiskaupan suuryksiköitä on käytännössä vaikeaa tai mahdotonta sijoittaa valmiiksi rakennetulle keskusta-alueelle. Maakuntakaavassa on osoitettava merkitykseltään seudullisen suuryksikön sijoituspaikka. Maakuntakaavassa ei merkitä paikallisia, yhtä kuntaa koskevia aluevarauksia, vaikka suuryksikön koko ylittäisi laissa säädetyn rajan.

Neliömäärän korottamisen vaihtoehtona talousvaliokunta esittää harkittavaksi, että vähittäiskaupan suuryksikön alaraja hyväksytään hallituksen esityksen mukaisena eli yli 2 000 kerrosneliömetrinä ja että selkeästi määriteltävän paljon tilaa vaativan erikoiskaupan, kuten auto- ja huonekalukaupan, alarajaksi säädetään 4 000 kerrosneliömetriä. Jos ympäristövaliokunnassa päädytään tällaiseen ratkaisuun, sääntely on pyrittävä muotoilemaan niin yksiselitteiseksi, ettei toimialaliukumilla vesitetä uutta, eritasoista neliörajasääntelyä.

Lakiehdotuksen mukaan maakuntakaavassa tulee esittää merkitykseltään seudullisen vähittäiskaupan suuryksikön alaraja. Alaraja voi olla laissa säädettävää korkeampi. Enimmäismitoitus on osoitettava riittävällä tarkkuudella. Enimmäismitoituksen rajoissa voidaan toteuttaa useita kauppapaikkoja, joihin voi sijoittua keskenään kilpailevaa tarjontaa.

Ympäristöministeriö toteaa, että enimmäismitoituksen myötä voidaan nykyistä paremmin arvioida vähittäiskaupan suuryksiköiden vaikutukset kaupan seudulliseen palveluverkkoon ja turvata esimerkiksi keskustojen kaupan palvelujen säilyminen myös tulevassa palvelurakenteessa.

Talousvaliokunta toteaa, että nuo ovat tärkeitä näkökohtia, jotka on pidettävä mielessä kaavaprosesseissa. Kaavoitus ohjaa ympäristön käyttöä, rakentamista ja palveluverkon kehitystä pitkälle tulevaisuuteen. Väestön muuttuvat tarpeet on pyrittävä ennakoimaan mahdollisimman hyvin niin, että myös lähipalveluille jää tulevaisuudessa elintilaa.

MRL:n 25 §:ssä todetaan selkeästi, että maakuntakaavassa osoitetaan aluevarauksia vain sillä osin ja sillä tarkkuudella kuin alueiden käyttöä koskevien valtakunnallisten tai maakunnallisten tavoitteiden kannalta taikka useamman kuin yhden kunnan alueiden käytön yhteensovittamiseksi on tarpeen. Maakuntakaavassa ei siis osoiteta paikallisia, vain yhtä kuntaa koskevia

varauksia myöskään vähittäiskaupan suuryksiköille.

Lausunto

Lausuntonaan talousvaliokunta esittää,

että ympäristövaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 25 päivänä helmikuuta 2011

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Jouko Skinnari /sd
vpj. Mauri Salo /kesk
jäs. Hannu Hoskonen /kesk
Harri Jaskari /kok
Anne Kalmari /kesk
Matti Kangas /vas
Toimi Kankaanniemi /kd
Miapetra Kumpula-Natri /sd

Jouko Laxell /kok
Eero Lehti /kok (osittain)
Päivi Lipponen /sd
Marjo Matikainen-Kallström /kok
Petteri Orpo /kok
Sirpa Paatero /sd (osittain)
Oras Tynkkynen /vihr
Ulla-Maj Wideroos /r.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Eelis Roikonen.

ERIÄVÄ MIELIPIDE***Perustelut***

Suuret kauppakeskukset keskittävät kauppapalveluja. Usein ne vievät sekä kaupunkien keskustojen kaupoilta että ympäröivien kirkonkylien ja muiden kylien kaupoilta juuri sen osan kannattavuudesta, joka pitäisi nämä kannattavina. Tästä seuraa se, että yhä suuremmalle osalle ihmisistä kauppapalvelut etäännyvät. Suuren kauppakeskuksen vaikutus ympäröivään palveluverkkoon ulottuu tutkimusten mukaan jopa 100 km:n etäisyydelle. Tästä kärsivät sekä keskustoissa asuvat että maaseudun asukkaat. Ikääntyvät ihmiset ja ne, joilla ei ole käytettävissä omaa autoa, joutuvat kaikkein huonoimpaan asemaan.

Ihmisten tasa-arvoisen kohtelun turvaamiseksi tulee huolehtia siitä, että laajassa maassa palvelut eivät keskity. Viime aikoina valtion paikallishallinnon palvelut on kohtuuttomasti keskitetty seutukuntakeskuksista maakuntakeskuk-

siin. Jos myös kauppapalvelujen voimakas keskittäminen sallitaan, asuinpaikasta johtuva eriarvoistuminen kärjistyy. Maaseudun palveluja ei pidä ajaa alas, mitä keskittäminen merkitsisi. Jo nykyisin mm. kuntia vaaditaan järjestämään asiointikuljetuksia kauppakeskuksiin. Tällaista kehitystä on arvioitava kriittisesti.

Talousvaliokunta ei lausunnossaan maankäyttö- ja rakennuslain muutoksesta tarkastellut riittävästi suurten kauppakeskusten sijoittumisen kielteisiä vaikutuksia maaseudun ja kaupunkikeskustojen asukkaiden näkökulmasta.

Mielipide

Edellä olevan perustella esitän,

että ympäristövaliokunta ottaa huomioon, mitä edellä on sanottu.

Helsingissä 25 päivänä helmikuuta 2011

Toimi Kankaanniemi /kd