

YMPÄRISTÖVALIOKUNNAN LAUSUNTO 22/2006 vp

Valtioneuvoston selonteko vähittäiskaupan rakenteesta, muutoksista ja kauppaa koskevista erityiskysymyksistä

Talousvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 26 päivänä huhtikuuta 2006 lähettäessään valtioneuvoston selonteon vähittäiskaupan rakenteesta, muutoksista ja kauppaa koskevista erityiskysymyksistä (VNS 3/2006 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi talousvaliokuntaan samalla määrännyt, että ympäristövaliokunnan on annettava asiasta lausunto talousvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- hallitussihteeri Lauri Tenhunen ja ylitarkastaja Martti Tolvanen, kauppa- ja teollisuusministeriö
- yliarkkitehti Katri Tulkki, ympäristöministeriö
- erikoistutkija Hanna Kalenoja, Tampereen teknillinen yliopisto
- yliarkkitehti Ritva Laine, Suomen Kuntaliitto
- puheenjohtaja Heikki Heinimäki, Päivittäistavarakauppa ry:n yhdyskuntasuunnitteluryhmä
- ekonomisti Martti Luukko, Suomen Kuluttajaliitto ry
- luonnonsuojelusihteeri Tapani Veistola, Suomen luonnonsuojeluliitto ry.

VALTIONEUVOSTON SELONTEKO

Eduskunta edellytti hyväksyessään lain vähittäiskaupan sekä parturi- ja kampaamoliikkeen aukioloajoista, että valtioneuvosto antaa eduskunnan asianomaiselle valiokunnalle vuosittain selvityksen vähittäiskaupan muutoksista ja eduskunnalle perusteellisen selonteon vähittäiskaupan kehityksestä, kun laki on ollut voimassa 3—5 vuotta. Selonteossa tarkastellaan vähittäiskaupan kilpailutilannetta, toimintaympäristön muutoksia sekä kauppapalvelujen saavutettavuutta. Vähittäiskaupan erityiskysymyksinä käsitellään yhdyskuntasuunnittelua, aukioloaiko-

ja, itsehoitolääkkeiden vähittäismyyntiä ja mietojen alkoholijuomien myyntiä.

Yhdyskuntasuunnittelun ja kilpailun yhteenvedona todetaan seuraavaa. Käytettäessä lainsäädännön tarjoamia sijainninhajauksen välineitä tulisi huomioida toimijoiden yhdenvertainen kohtelu ja toimivan kilpailun turvaaminen: sekä vähittäiskaupan suuryksiköiden sijainninhajauksella että kunnallisella maankäyttöpolitiikalla on merkittäviä vaikutuksia kaupan kilpailuolosuhteisiin.

Riippumatta siitä, kuinka rajoittavaa rakentamista koskeva sääntely on, tulisi kaavoituspro-

sesseja kehittää edelleen. Kilpailuvaikutusten arviointi tulee sisällyttää osaksi kauppaa koskevien kaavojen vaikutusten arviointia. Kaavoituksella on merkittäviä vaikutuksia kauppaan elinkeinona myös muiden kuin suuryksiköiden sääntelyn osalta. Kaavoituksessa tulee huomioida suuryksiköiden sijoittamisen lisäksi kaupan koko palveluverkon tasapainoinen kehittäminen. Kunnallista maankäyttöpolitiikkaa ja tontinluovutusta tulee kehittää läpinäkyvämpään ja johdonmukaisempaan suuntaan. Kaupan kaavoitusta ja rakentamista koskevan lainsäädännön taustalla olevat tavoitteet ovat tietyiltä osin ristiriitaisia. Sääntelyn vapauttamisen puolesta puhuvat elinkeinonvapauden ja kaupan kilpailu- ja kehitysmahdollisuuksien turvaaminen. Rakenta-

misen sääntelyn tavoitteena ovat kuitenkin yhdyskuntarakenteen eheyden ja palveluiden saatavuuden turvaaminen. Sääntelyn sisältö määrittyy viime kädessä näiden tavoitteiden punninnassa.

Käynnissä olevassa ympäristöministeriön ja kauppa- ja teollisuusministeriön rahoittamassa tutkimushankkeessa selvitetään sääntelyn vaikutuksia palveluverkon kehitykseen, kauppapalveluiden saatavuuteen ja eri myymälätyyppien kilpailutilanteeseen. Asian selvittämistä varten ympäristöministeriö asettaa työryhmän. Selvityksissä huomiota tulee kiinnittää erityisesti kaupan rakenteen monipuolisuuden turvaamiseen erilaisissa asuinympäristöissä.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Valiokunta on tarkastellut selontekoa toimialansa mukaisesti yhdyskuntasuunnittelun ja maankäyttöpolitiikan näkökulmasta. Lainsäädännöstä ja sen vaikutuksista käyty keskustelu on kohdistunut lähinnä kaupan suuryksiköiden sijoittamisen ohjaukseen. Valiokunta toteaa, että suuryksiköiden maankäytöllinen ohjaus on keskeinen kysymys, mutta vähintään yhtä olennainen kauppaa ja muita palveluja ohjaava tekijä on yhdyskuntarakenteen yleinen kehitys. Ekologisesti kestävä ja taloudellisen yhdyskuntarakenteen edellytyksenä on myös elinkeinoelämän toimintaedellytysten huomioon ottaminen ja palvelujen saatavuuden turvaaminen. Toimivan yhdyskuntarakenteen osatekijöitä ovat riittävä väestöpohja ja kiinteä yhdyskuntarakenne, johon liikennesuunnittelu yhdistetään.

Valiokunta korostaa ilmastonmuutoksesta johtuvaa tarvetta vähentää myös liikenteestä peräisin olevia kasvihuonekaasupäästöjä. Tästä näkökulmasta on yhä tärkeämpää yhdistää maankäytön suunnittelu ja liikennesuunnittelu siten, että yhdyskuntarakenne ei hajoa. Yhdyskuntarakenteen hajanaisuus lisää yksityisautoiluun perustuvaa liikkumista, ja siten maankäytön ja liikennejärjestelmien suunnittelun yhteistyön ke-

hittämisellä on suuri merkitys tehokkaiden rakenteiden aikaansaamiseksi ja päästöjen vähentämiseksi. Joukkoliikenteen ylläpitäminen ja kehittäminen kaupunkiseuduilla on ekotehokkaan infrastruktuurin ohella olennaista päästökehityksen hallinnassa. Valiokunta huomauttaa, että selonteko ei tunnista tätä näkökulmaa. Erityisesti liikennemääriin perustuvat vaikutukset ovat niin suuret, että on myös tarpeen harkita kaupan suuryksiköiden lisäämistä ympäristövaikutusten arviointimenettelyä edellyttävään ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun asetuksen hankeluetteloon.

Palvelurakenteen kiinteyyteen ja monipuoliseen saavutettavuuteen vaikuttanee tulevaisuudessa myös liikenteen polttoaineiden hintakehitys. Yleisesti arvioidaan, että öljyn hinta vakiintuu nykyiselle korkealle tasolle ja maailmanlaajuisen kysynnän jatkuva kasvu sekä Lähi-Idän lisääntyvä epävakaus nostavat öljyn hintaa entisestään. Palvelujen läheisyys ja saavutettavuus myös muutoin kuin yksityisautolla tulee tästä näkökulmasta olemaan nykyistä merkittävämpi kuluttajien käyttäytymiseen vaikuttava tekijä.

Väestön ikääntyminen on myös sellainen rakenteellinen muuttuja, jota ei ole toistaiseksi

otettu huomioon. Kuluttajan kokemus kaupan palvelujen saatavuudesta heikkenee nopeasti siinä vaiheessa, kun ikään liittyvät rajoitukset konkretisoituvat arkipäivän liikkumismahdollisuuksissa. Tämä tarjoaa mahdollisuuksia uusien palvelumuotojen kehittämiseen tai vanhojen elvyttämiseen, esimerkkeinä Internet-kauppa, yleensä kaupan kotiinkuljetukset ja myymäläau-tot.

Valiokunta katsoo edellä esitettyyn viitaten, että kaupan sijoittamisen ohjaamisessa kysymys on keskeisesti yhdyskuntarakenteen eheyden ja palvelujen saatavuuden turvaamisesta. Nämä ovat kumpikin tavoitteita, joiden merkitys tulevaisuudessa entisestään korostuu.

Maankäyttö- ja rakennuslain päivittäistavara-kaupan suuryksiköiden ohjaamista koskevat säännökset tulivat voimaan keväällä 1999. Sääntelyn tavoitteena oli suuryksiköiden sijoittumi-sen ohjaamisella pyrkiä vahvistamaan kaupun-kien keskustoja ja turvaamaan päivittäistavara-kaupan palvelujen saatavuus asuntoalueilla. Vä-hittäiskaupan suuryksikköä ei saa sijoittaa maa-kunta- tai yleiskaavan keskustatoiminnoille tar-koitettun alueen ulkopuolelle, ellei alue ole ase-makaavassa erityisesti osoitettu tätä tarkoitusta varten. Sääntelyä on pidetty pääosin toimivana.

Aukiolosääntelyn katsotaan antaneen pienille myymälöille kilpailuetua, jonka ne ovat pysty-neet hyödyntämään. Pienet supermarketit ovat menettäneet asemiaan, kun taas suuret super-marketit ja hypermarketit ovat lisänneet luku-määräänsä ja myyntiään. Päivittäistavarakaupan näkemyksen mukaan sääntelyä tulisi kuitenkin väljentää, kun taas erikoistavarakauppa katsoo, että sääntely on ohjannut kaupan sijoittumista kohti keskustoja ja edistänyt myönteisesti moni-puolisen kaupunkirakenteen säilyttämistä.

Valiokunta toteaa, että selonteossa ei tehdä esityksiä lainsäädännön muuttamiseksi, vaan kysymys on lähinnä keskustelun avauksesta sii-tä, miten sääntely vaikuttaa palveluverkon kehi-tykseen, kauppapalveluiden saatavuuteen ja eri myymälätyyppien kilpailutilanteeseen.

Valiokunta tukee näkemystä sääntelyn toimi-vuudesta painottaen tarvetta kehittää edelleen kuntien ja kaupan välistä yhteistyötä.

Valiokunta pitää tarpeellisena sitä, että sijoit-tumisen ohjauksessa otettaisiin erityisesti huo-mioon palvelujen saavutettavuus myös joukko-liikennevälinein. Kysymys voi olla melko pie-nistä seikoista, joilla on suuri vaikutus arkipäi-vän toimintatapojen valinnoissa. Esimerkiksi joukkoliikenteen bussipysäkit on usein sijoitet-tu suuryksikön läheisyydessä olevan väylän var-teen, jolloin matka jalan pysäkiltä ei ole varsi-naisesti pitkä, mutta kuitenkin hankala. Vaihto-ehdoisesti voitaisiin suunnitella joukkoliiken-teen reitti siten, että se kulkisi suuryksikön kaut-ta. Kysyntää voisi olla myös markkinapohjaisil-le innovaatioille, kuten kaupan tarjoamille jouk-koliikennelipuille samaan tapaan kuin tänä päi-vänä saa paikoin ostosten perusteella alennusta paikoitusmaksusta.

Kuluttajan ja aluerakenteen kannalta tärkeä-ksi on muodostunut muun muassa Alkojen, raha-pelien, seteliautomaattien, asiamiespostien, ap-teekkien ja muiden vastaavien palvelujen sijoit-tuminen.

Selonteossa kiinnitetään huomiota kaavoitus-prosessien kehittämiseen. Valiokunta korostaa, että kuntien välinen kilpailu kaupan palveluista on usein käytännössä esteenä maankäytön suun-nittelun yhteistyölle. Maakuntakaavataso on pe-rusteltu riittävän laajan näkökulman turvaami-sen kannalta. Valiokunta tukee lisäksi kuntien yhteisten osayleiskaavojen kehittämistä kaupan suuryksiköiden tarkoituksenmukaisen sijoittu-misen ohjaamiseksi kuntayhteistyön kehittämi-seksi. Lisäksi valiokunta kiinnittää huomiota ns. tilaa vievän erikoistavarakaupan käsitteeseen, joka on osoittautunut ongelmalliseksi ja sitä kos-keva sääntely puutteelliseksi.

Valiokunta kiinnittää huomiota myös kulutus-tottumuksissamme tapahtuneeseen kulttuuri-seen muutokseen. Pyrkimyksessä kohti kestä-vämpää elämäntapaa olennaista on saada aikaan yhdyskuntarakenne, joka tarjoaa mahdollisuu-det monipuolisille palveluille ja vähentää liikku-misen tarvetta. Hypermarketeista muodostuu julkisia oleskelutiloja, ellei viihtyisiä ympäristö-jä pystytä rakentamaan kaupunkikeskustoihin, joiden useat muut palvelumuodot heikkenevät päivittäistavarakaupan keskittyessä muualle ja

houkutellessa myös erikoisliikkeet mukaansa. Visio siirtymästä materiakeskeisestä palvelupainotteisempaan kulutuskulttuuriin tarjoaa myös ekologisen kehityksen mahdollisuuksia. Lisääntynyt vapaa-aika ja ikääntyvän väestön omaksumat kulutustottumukset vaikuttavat tulevaisuudessa vahvasti kuluttajien odotuksiin. Kestävemmän kulutuksen yhteiskunta edellyttää myös

kulttuurista muutosta. Keskustelunavaus vuoropuheluun myös tästä sopisi selontekoon.

Lausunto

Lausuntonaan ympäristövaliokunta esittää,

että talousvaliokunta ottaa huomioon, mitä edellä on esitetty.

Helsingissä 6 päivänä kesäkuuta 2006

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Pentti Tiusanen /vas
vpj. Heidi Hautala /vihr
Susanna Haapoja /kesk
Tuomo Hänninen /kesk
Antti Kaikkonen /kesk
Inkeri Kerola /kesk
Kari Kärkkäinen /kd

Jouko Laxell /kok
Heikki A. Ollila /kok
Eero Reijonen /kesk
Satu Taiveaho /sd
Unto Valpas /vas
Ahti Vielma /kok
vjäs. Esa Lahtela /sd (osittain).

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Marja Ekroos.