

Kauppan sijainnin ohjauksen arviointityöryhmän raportti



Kaupan sijainnin ohjauksen arviointityöryhmän raportti

Helsinki 2009

YMPÄRISTÖMINISTERIÖ



YMPÄRISTÖMINISTERIÖ
MILJÖMINISTERIET
MINISTRY OF THE ENVIRONMENT

YMPÄRISTÖMINISTERIÖN RAPORTTEJA 21 | 2009

Ympäristöministeriö
Rakennetun ympäristön osasto

Taitto: Leila Haavasoja
Kansikuva: Pirjo Ferin-Westerholm

Julkaisu on saatavana myös internetistä:
www.ymparisto.fi > Ympäristöministeriö
> Julkaisut > Ympäristöministeriön raportteja -sarja

Edita Prima Oy, Helsinki 2009

ISBN 978-952-11-3555-2 (nid.)
ISBN 978-952-11-3556-9 (PDF)
ISSN 1796-1696 (pain.)
ISSN 1796-170X (verkkokj.)



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. Perheeseen 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 kauppa- ja liikenneakademiasta, 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 Tietoaineistot 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	Tietoaineistoja 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. Päivittäistavarakaupan 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 vaiheittain, esimerkiksi kauppaa koskevana vaihekaavana, tai osa-alueittain.

1.2

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 arvioissaan 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 tarpeellisena.

1.3

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 siirtymäaikaa.

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.

2 Kaupan ohjauksen tarve ja tavoitteet

2.1

Kestävä yhdyskuntakehitys ja palvelujen saatavuus

Suurten vähittäiskaupan myymälöiden sijainnin ohjauksen kehittäminen oli yksi rakennuslainsäädännön uudistuksen keskeisistä tavoitteista 1990-luvun lopulla. Ohjauksen kehittämisen taustalla oli kaupan rakennemuutos sekä kaupan yhä lisääntyvä siirtyminen keskustoista ja asuntoalueilta kaupunkien ja taajamien reuna-alueille. Kaupan ohjauksen puutteita pidettiin yhtenä syynä yhdyskuntarakenteen hajautumiseen. Myymäläverkon harvenemisen arvioitiin jättävän monet asuinalueet ilman kauppapalveluja, jolloin eri alueilla asuvat samoin kuin eri väestöryhmät joutuisivat keskenään eriarvoiseen asemaan. Tämä koski erityisesti autottomia talouksia ja vanhuksia. Huolen aiheena oli myös nähtävissä ollut keskustojen taantuminen ja kaupassa käynnin vaikeutuminen ilman autoa. (*Hallituksen esitys Eduskunnalle rakennuslainsäädännön uudistamiseksi 101/1998*)

Maankäyttö- ja rakennuslakiin (132/1999) otettiin erityiset vähittäiskaupan suuryksiköitä koskevat säännökset. Tavoitteena oli turvata kestävä yhdyskuntakehitys ja palvelujen saatavuus hillitsemällä kaupan palvelujen siirtymistä keskustojen ja asuinalueiden ulkopuolelle. Keskustoja haluttiin tukea ja niille annettiin etusija vähittäiskaupan suuryksiköiden sijaintipaikkana. Suuryksiköiden sijoittamista keskustojen ulkopuolelle ei kielletty, mutta sen edellytykset oli aina erikseen selvitettävä kaavoituksella. Suuryksiköiksi määriteltiin yli 2 000 kerrosneliömetrin vähittäiskaupan myymälät lukuun ottamatta paljon tilaa vaativan erikoistavaran kauppaa.

Vähittäiskaupan suuryksiköitä koskevat säännökset ovat olleet voimassa kymmenen vuotta. Tänä aikana toimintaympäristö on muuttunut merkittävästi. Ilmastonmuutoksen torjuminen on noussut keskeiseksi kysymykseksi. Se on vakava haaste myös yhdyskuntien suunnittelussa ja kauppaa koskevissa ratkaisuissa. Yksikkökoon huomattavan kasvun takia kaupan sijainnilla on aikaisempaa merkittävämmät vaikutukset yhdyskuntarakenteeseen ja ympäristöön. Yhteiskunnallisesti merkittäväksi kysymykseksi on noussut myös väestön ikääntyminen. Siihen varautuminen korostaa lähipalvelujen merkitystä. Lisäksi on aikaisempaa painokkaammin kiinnitetty huomiota toimivan kilpailun edellytyksiin kaupan alalla. Nämä kaupan ohjauksen haasteet ovat kansainvälisiä. Ohjauksen tavoitteet ovatkin monissa Euroopan maissa samoja kuin Suomessa. Kaupan ohjauksen kansainvälisiä kehityssuuntia käsitellään luvussa 5 ja liitteessä 1.

Kaupan ohjauksen tavoitteet:

- Turvata kestävä yhdyskuntakehitys ja palvelujen saatavuus
 - Kaupunkien keskustojen elinvoimaisuuden säilyttäminen
 - Asuntoalueiden päivittäistavarakaupan toimintaedellytysten turvaaminen
 - Eri väestöryhmien erityisesti autottomien talouksien palvelujen turvaaminen
- Ilmastonmuutoksen hillintä, joka edellyttää yhdyskuntarakenteen hajautumisen ja asiointiliikenteen kasvun pysäyttämistä.
- Väestön ikääntymiseen varautuminen.
- Luoda edellytyksiä toimivalle kilpailulle.

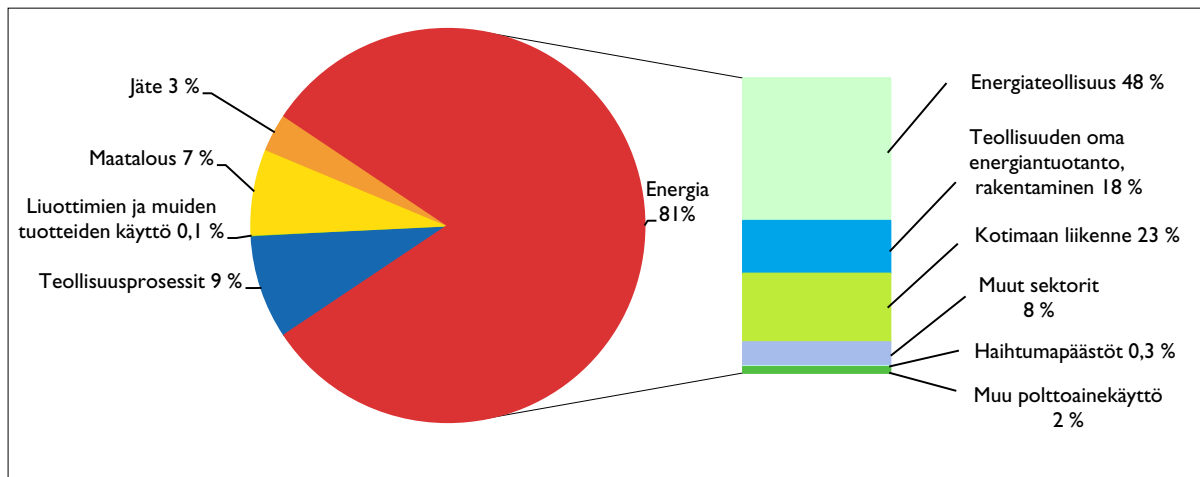
2.2

Ilmastonmuutoksen hillintä

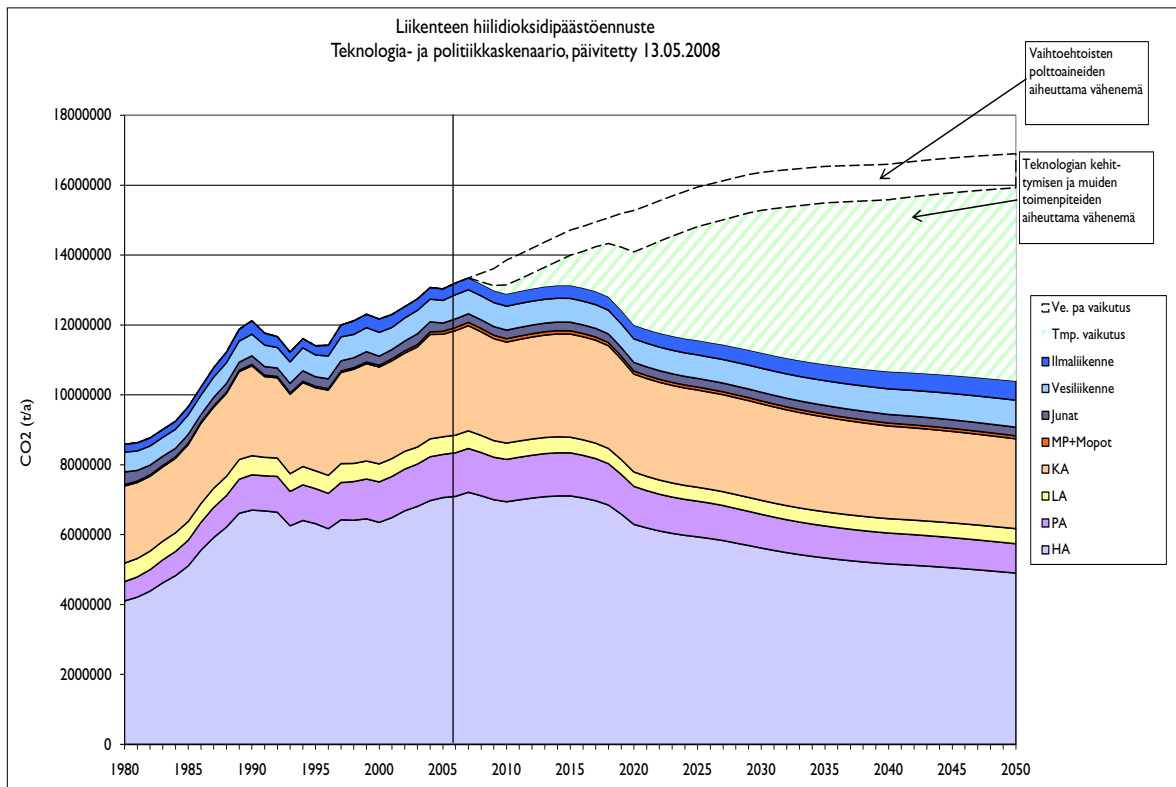
Ilmastonmuutoksen hillitseminen edellyttää liikenteen kasvihuonekaasupäästöjen merkittävää vähentämistä. Liikenteen päästöt ovat nykyisin lähes viidennes kaikista kasvihuonekaasupäästöistä (kuva 1). Valtioneuvoston pitkän aikavälin ilmasto- ja energiastrategian tavoitteena on vähentää liikenteen päästöjä vuoteen 2020 mennessä 15 % vuoden 2005 tasosta. Tavoite perustuu EU:n energia- ja ilmastostrategiaan, jonka mukaan Suomen tulee vähentää päästökaupan ulkopuolelle jäävien alojen päästöjä vuoteen 2020 mennessä 16 % vuoden 2005 tasosta. Jos kattava kansainvälinen sopimus Kioton pöytäkirjan jatkoksi syntyy, tiukkenee EU:n yhteinen tavoite nykyisestä 20 %:sta 30 %:iin. Tällöin myös jäsenvaltioiden tavoitteet kiristyvät.

Liikennettä koskevien päästötavoitteiden toteuttaminen edellyttää monia toimenpiteitä (kuva 2). Uusiutuvan energian ja ajoneuvoteknologian hyödyntämisen lisäksi on vähennettävä liikenteen määrää. Se edellyttää muun muassa yhdyskuntarakenteen eheyttämistä ja joukkoliikenteen edistämistä. Olennaista on ohjata henkilöliikenteen kasvu erityisesti kaupunkiseuduilla ympäristön kannalta edullisempiin kulkumuotoihin kuten joukkoliikenteeseen ja pyöräilyyn.

Tavoitteet edellyttävät myös ostos- ja asiointiliikenteen kasvun pysäyttämistä ja sen kääntämistä laskuun. Valtakunnallisen henkilöliikennetutkimuksen 2004–2005 mukaan asiointiliikenne on ollut vapaa-ajan liikenteen ohella voimakkaimmin kasvava liikenteen osa-alue, joten tavoite on vaativa. Vuonna 2005 asiointiliikenne muodosti viidenneksen henkilöautoliikenteestä.



Kuva 1. Suomen kasvihuonekaasupäästöt vuonna 2006.

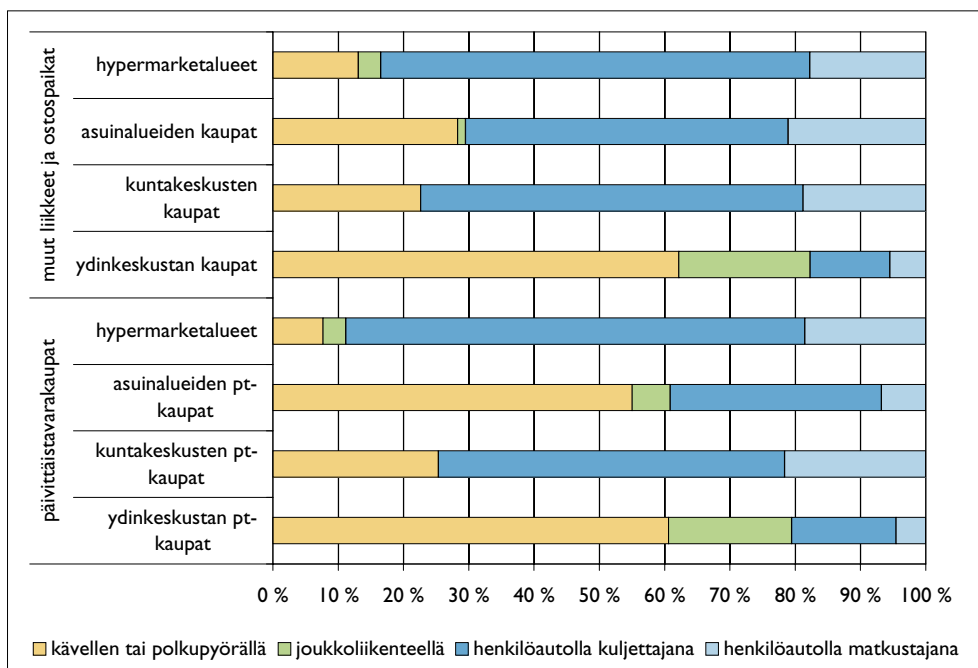


Kaupan kuten muidenkin paljon henkilöautoliikennettä aiheuttavien toimintojen sijaintia koskevat ratkaisut ovat avainasemassa asiointiliikenteen vähentämisessä. Kaupan sijainti vaikuttaa merkittävästi sekä ostos- ja asiointimatkojen pituuteen että kulkumuodon valintaan (kuvat 3 ja 4).

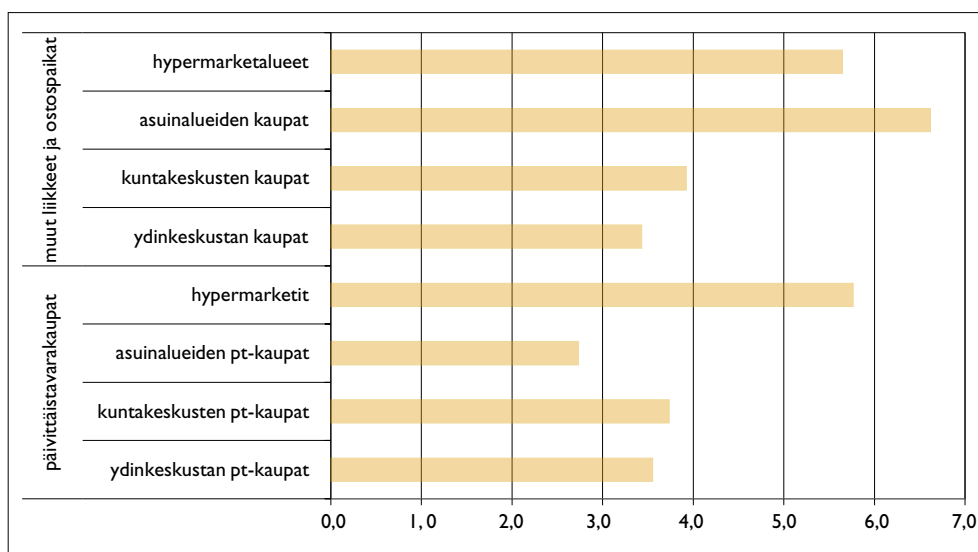
Keskustojen ulkopuolisilla kaupan alueilla asioidaan pääsääntöisesti henkilöautolla. Niille suuntautuvat asiointimatkat ovat myös olennaisesti keskustoihin suuntautuvia matkoja pidempiä. Keskustoissa asioidaan pääasiassa kävellen ja joukkoliikennettä käyttäen. Tampereen kaupunkiseudulla keskustojen ulkopuolella sijaitsevien hypermarkettien osuus koko ostos- ja asiointimatkasuoritteesta oli noin 40 %. (Hanna Kalenoja & co. Liikennetarpeen arviointi maankäytön suunnittelussa. Suomen ympäristö 27/2008). Asuinalueiden päivittäistavarakauppoihin kuljetaan yleisesti kävelleen tai polkupyörällä. Esimerkiksi Tampereen seudulla näistä matkoista tehtiin kävellen ja polkupyörällä noin 60 %. Silloinkin kun käytetään henkilöautoa, matkan pituus jää muille alueille suuntautuvia kauppamatkoja lyhyemmäksi.

Lähikauppaverkon säilyminen on paitsi autottoman väestön palvelujen myös asiointiliikenteen vähentämisen kannalta tärkeää. Lähipalvelujen heikkeneminen siirtää uusia kuluttajaryhmiä henkilöauton käyttäjiksi. Vastaavasti hajanaiset ja liian väljästi rakennetut asuinalueet, joilla ei ole edellytyksiä ylläpitää lähipalveluja, ovat omiaan lisäämään henkilöauton käyttöä kauppamatkoilla.

Nykyiset päästöjen vähennystavoitteet ovat pitkällä aikavälillä riittämättömiä. Nyt tehtävät alue- ja yhdyskuntarakennetta sekä liikennettä koskevat ratkaisut sitovat kehityksen tietyille uralle pitkälle tulevaisuuteen. Tämän vuoksi kaupan sijaintiratkaisussa joudutaan varautumaan nykyistä huomattavasti tiukempiin päästörajoituksiin ja öljyn hinnan erittäin merkittävään nousuun, jotka asettavat yhdyskuntien toimivuudelle aivan uusia vaatimuksia.



Kuva 3. Asiointimatkojen kulkumuotojakautuma Tampereen seudun henkilöliikennetutkimuksen TASE 2004–2005 mukaan. Lähde: Hanna Kalenoja.



Kuva 4. Tampereen seudun asukkaidenostos- ja asiointimatkojen keskipituus (km) Tampereen seudun henkilöliikennetutkimuksen TASE 2004–2005 mukaan. Lähde: Hanna Kalenoja.

2.3

Kaupan merkitys yhdyskuntien kehityksessä on kasvanut

Yhdyskuntarakenne on samanaikaisesti sekä hajautunut että eheytyntä viimeisen 20 vuoden aikana. Useilla suurilla ja keskisuurilla kasvavien kaupunkiseutujen ydinalueilla yhdyskuntarakenne on eheytyntä täydennysrakentamisen ansiosta. Merkittävää hajautumista on sen sijaan tapahtunut kasvavien kaupunkiseutujen reuna-alueilla sekä taantuvilla kaupunkiseuduilla ja taajamissa. Kasvavien kaupunkiseutujen ongelmana on reuna-alueille levittäytyvä hajarakenne, josta vähitellen muodostuu

suunnittelematonta hajanaista asuntoaluetta. Harva asutus ei riitä joukkoliikenteen järjestämiseen eikä kauppapalvelujen ylläpitoon, mikä lisää henkilöauton käyttöä.

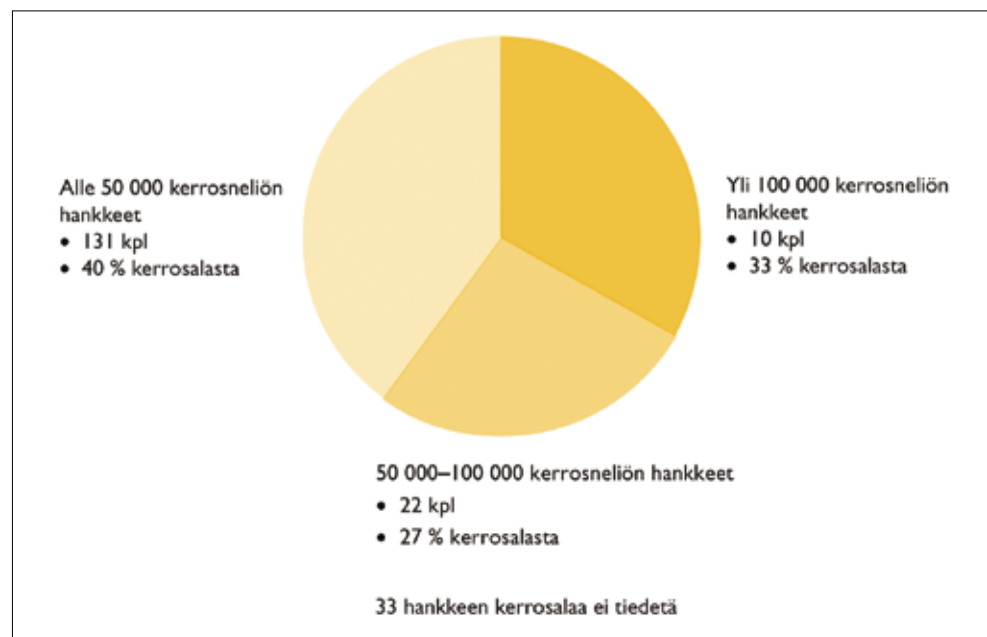
Yhdyskuntarakenteen hajautuminen ilmenee myös työpaikka- ja palvelutoimintojen siirtymisenä kaupunkien keskeisiltä alueilta kehävyöhykkeille. Voimakkaimmin kehävyöhykkeille ovat siirtyneet kaupan ja liikenteen työpaikat. Erityisen suuria vaikutuksia yhdyskuntarakenteeseen ja liikenteeseen on ollut kaupan suuryksiköiden sijoittumisella kaupunkien ulosmeno-, ohitus- ja kehäteiden varsille.

Kaupan sijainnin muutokset ovat vaikuttaneet keskus- ja palveluverkon rakenteisiin. Tieverkon kehittäminen, erityisesti ulosmeno-, ohitus- ja kehäteiden rakentaminen on muuttanut alueiden saavutettavuutta. Hierarkkisen keskusverkon rinnalle liikenteen solmukohtiin on rakennettu kaupan alueita, joilla asiointi perustuu henkilöauton käyttöön. Hyvä saavutettavuus henkilöautolla on mahdollistanut myös yksikkökoon kasvun. Kaupan suuryksiköt ovat vetäneet puoleensa muuta kauppaa, erilaisia vapaa-ajan palveluja ja julkisia palveluja.

Yhteysverkon kehittyessä fyysinen etäisyys on menettänyt merkitystään ja saavutettavuus muodostunut ensisijaiseksi sijoitteluperiaatteeksi. Kauppapaikan valinta henkilöauton käyttöön perustuvan saavutettavuuden perusteella on johtanut ristiriitaan yhdyskuntien kehittämisen ekologisten, sosiaalisten ja kulttuuristen tavoitteiden kanssa. Se on lisännyt asiointiliikennettä ja sen tuottamia kasvihuonekaasupäästöjä sekä heikentänyt keskustojen ja kaupunkiseutujen alakeskusten samoin kuin lähipalvelujen kehittämismahdollisuuksia.

Ympäristöministeriön selvitys seudullisista kaupan hankkeista

2000-luvulla kaupan sijainnin vaikutukset yhdyskuntarakenteeseen ovat kasvaneet kaupan yksikköön huomattavan kasvun takia. Ympäristöministeriö selvitti suunnitteilla olevat uusien liiketilojen rakentamista koskevat kaavahankkeet kesällä 2008. (Anna Yrjölä. Selvitys seudullisista kaupan hankkeista 2008). Selvitys koski merkitykseltään seudullisia hankkeita. Kaikissa tapauksissa hankkeen toteuttamiseen tähtäävän yleis- ja/tai asemakaavan valmistelu oli vireillä tai äskettäin hyväksytty. Aineisto käsitti erilaisia hankkeita: suuria päivittäistavara-kauppoja, kauppakeskuk-



Kuva 5. Selvitys seudullisista kaupan hankkeista 2008. Hankkeiden jakautuminen eri kokoluokkiin. Lähde: Anna Yrjölä.

sia, retail park -tyyppisiä erikoistavarakaupan keskuksia, suuria tilaa vaativan kaupan keskittymiä sekä kaikkien näiden yhdistelmiä.

Ympäristöministeriön selvityksen mukaan liiketilojen mittakaava on kasvanut merkittävästi 2000-luvulla. Useiden suurten hankkeiden sijainti yhdyskuntarakenteessa oli ongelmallinen. Noin 200 kohdetta käsittävään aiheistoon sisältyi yli 30 kooltaan vähintään 50 000 kerrosneliömetrin suuruista hanketta, joista 10 oli vähintään 100 000 kerrosneliötä (kuva 5). Kun vastaava selvitys tehtiin rakennuslainsäädännön uudistamisen yhteydessä kymmenen vuotta sitten, suurimmat hankkeet olivat kooltaan 10 000–15 000 kerrosneliometriä. Suurin yksittäinen hanke oli tuolloin 60 000 kerrosneliötä (Iso Omena), nyt 300 000 kerrosneliötä (taulukko 1).

Taulukko 1. Suurimmat liiketilan rakentamista koskevat kaavahankkeet. Tiedot hankkeiden kerrosaloista ovat kesä-syyskuulta 2008. Kaikki hankkeet olivat edelleen vireillä heinäkuussa 2009. Kerrosalat ovat jonkin verran muuttuneet. Lähde: Anna Yrjölä.

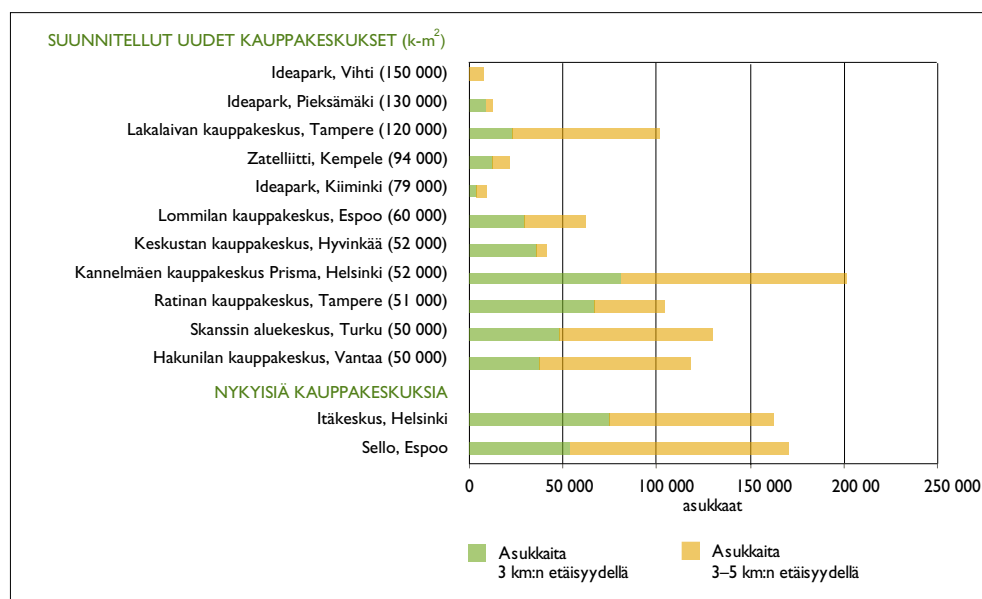
	Kerrosala, k-m ²
Linnakallio-Linnakorpi, Pirkkala	300 000
Marja-Vantaa/Keimola, Vantaa	300 000
Focus, Tuusula	165 000
Eteläportti, Jyväskylä	160 000
Matkuksen yritysalue, Kuopio	150 000
Ideapark, Vihti	150 000
Ideapark, Pieksämäki	130 000
Itäportti, Mikkeli	122 000
Lakalaivan kauppakeskus, Tampere	120 000
Lommila, Espoo	110 000

Selvityksen mukaan useat suuret hankkeet sijoituivat yhdyskuntarakenteen kannalta ongelmallisesti paikkoihin, joissa asiointi tulisi olemaan yksipuolisesti henkilöauton varassa. Suunnitteilla olleista uusista kauppakeskuksista lähes puolet sijoittui keskustojen tai kaupunkiseutujen alakeskusten ulkopuolelle, joukossa kaikki kuusi suurinta kauppakeskusta (taulukko 2, kuva 6). Nykyiset kauppakeskukset sijaitsevat muutamaa poikkeusta lukuun ottamatta keskuksissa, joten hankkeiden toteutuminen olisi selvä käänne kauppakeskusten sijoittumisperiaatteissa. Suurimmat hankkeet olivat voimassa olevan maakuntakaavan vastaisia.

Nykyisiin kauppakeskuksiin verrattuna suunnitteilla olevat hankkeet ovat kooltaan erittäin suuria. Vuoden 2009 alussa Suomessa oli yhdeksän vähintään 50 000 k-m²:n kauppakeskusta, joista suurin, Itäkeskus on noin 150 000 k-m²:n suuruinen. Saman suuruusluokan kauppakeskuksia oli suunnitteilla kaikkiaan 11, joista suurin on Vihtiin suunniteltu Ideapark.

Taulukko 2. Suurimmat kauppakeskukset, niiden sijainti ja suhde maakuntakaavaan.
Lähde: Anna Yrjölä.

Kauppakeskus	Kerrosala k-m ²	Sijainti keskustassa tai alakeskuksessa	Maakunta-/seutukaavan mukainen
Ideapark, Vihti	150 000	ei	ei
Ideapark, Pieksämäki	130 000	ei	ei
Lakalaivan kauppakeskus, Tampere	120 000	ei	ei
Zatelliitti, Kempele	94 000	ei	ei
Ideapark, Kiiminki	79 000	ei	ei
Lommilan kauppakeskus, Espoo	60 000	ei	kyllä
Keskustan kauppakeskus, Hyvinkää	52 300	kyllä	kyllä
Kannelmäen kauppakeskus Prisma, Helsinki	52 000	kyllä	kyllä
Ratinan kauppakeskus, Tampere	50 500	kyllä	kyllä
Skanssin aluekeskus, Turku	50 000	kyllä	kyllä
Hakunilan kauppakeskus, Vantaa	50 000	kyllä	kyllä



Kuva 6. Suurimmat kauppakeskukset. Väestön määrä eri etäisyysvyöhykkeillä. Lähde: Anna Yrjölä.

Päivittäistavarakaupan palvelujen saavutettavuus

Suomen ympäristökeskus (SYKE) on selvittänyt päivittäistavarakaupan myymälärakenteen ja palvelujen saavutettavuuden¹ muutoksia maankäyttö- ja rakennuslain voimaan tulon jälkeen vuosina 2000–2008. Selvitys osoittaa, että palvelujen saavutettavuuden kehitys liittyy sekä yhdyskuntarakenteen muutoksiin että päivittäistavarakaupan myymälärakenteen muutoksiin. Keskeinen tekijä näyttää olevan uuden asutuksen sijainti yhdyskuntarakenteessa. Ratkaisevaa on, sijoittuuko uusi asutus yhdyskuntarakennetta täydentäen olemassa olevien palvelujen yhteyteen vai pieniin hajanaisiin saarekkeisiin kaupunkiseutujen ulkopuolelle.

Selvityksen mukaan kaupunkiseutujen ja niiden lähellä sijaitsevien taajamien kerrostaloalueilla kaupan saavutettavuus on parantunut. Kaupunkiseututaajamien pientaloalueilla saavutettavuus on heikentynyt vain hieman pysyen kuitenkin melko vakaava. Saavutettavuus on heikentynyt erityisen voimakkaasti kaupunkiseutujen lähellä sijaitsevilla pienissä taajamissa, harvan pientaloasutuksen alueilla ja haja-asutusalueella.

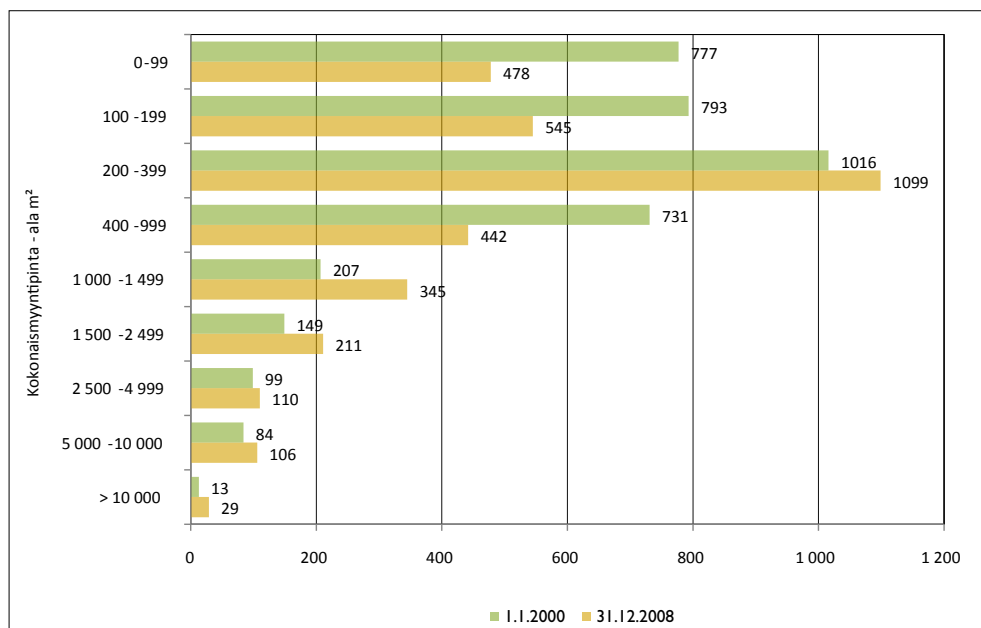
Selvityksen mukaan päivittäistavara-kauppojen lukumäärä on vähentynyt 2000-luvulla. Vuoden 2008 lopussa Suomessa oli 3 365 päivittäistavara-kauppaa. Vuosina 2000–2008 niiden määrä väheni 504:llä. Väheneminen oli kuitenkin merkittävästi hitaampaa kuin 1990-luvulla, jolloin päivittäistavaramyymälöiden lukumäärä väheni yli 2 000:lla.

Päivittäistavarakaupan kokonaismyyntipinta-ala kasvoi 22 prosenttia, 3,1 miljoonaa neliometriin ja myymälöiden keskipinta-ala 650 neliömetristä 910 neliometriin. Pinta-alan kasvu perustuu suurten yli 1 000 m²:n kokoisten myymälöiden pinta-alan kasvuun. Pienten alle 1 000 m²:n kokoisten myymälöiden yhteenlaskettu pinta-ala väheni.

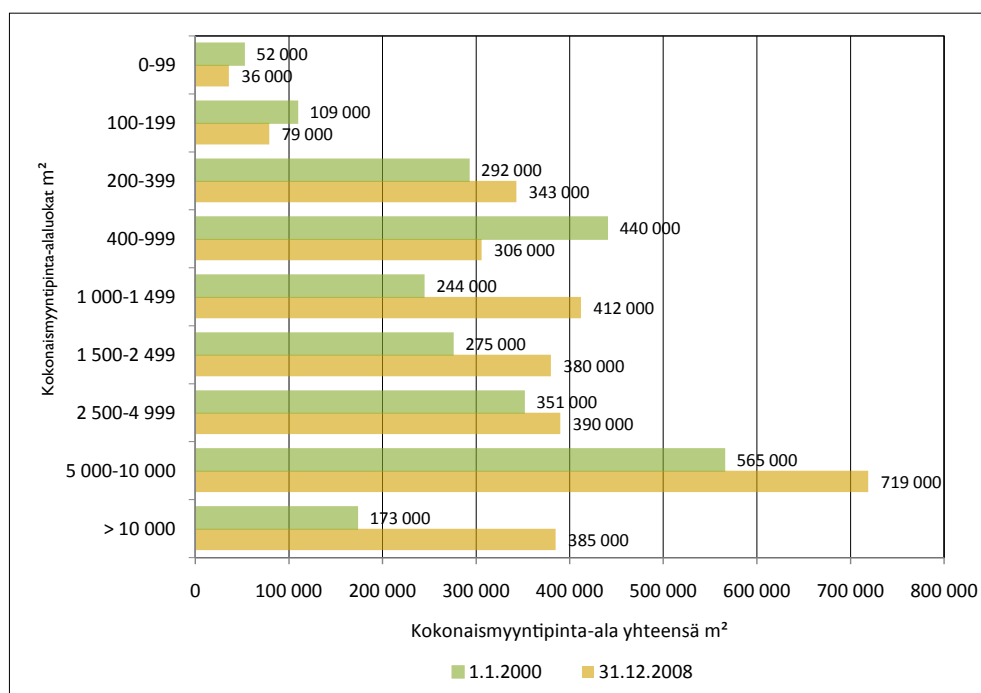
Myymälärakenteessa tapahtui muutoksia vuosina 2000–2008. Alle 1 000 m²:n kokoisten myymälöiden lukumäärä ja myyntipinta-ala vähenivät voimakkaasti. Poikkeuksen tästä tekivät 200–399 m²:n kokoiset suuret valintamyymälät, joiden määrä ja myyntipinta-ala kasvoivat. Tämän kokoluokan myymälät ovat kyenneet hyödyntämään sunnuntaiaukiolon tuomaa kilpailuetua. Vuonna 2000 voimaan tullut liikeaikalaki sallii alle 400 m²:n myymälöille muita päivittäistavara-kauppoja laajemman sunnuntaiaukiolon. Hallitus on antanut 28.5.2009 eduskunnalle esityksen laiksi vähittäiskaupan aukioloajoista (HE 84/2009 vp), joka tulee muuttamaan tilannetta. Suuret valintamyymälät ovat edelleen lukumäärältään suurin myymälätyyppi. Ne muodostavat päivittäistavarakaupan palveluverkon rungon asuntoalueilla.

Suurten, yli 1 000 m²:n kokoisten myymälöiden määrä kasvoi huomattavasti, noin 550 kaupasta yli 800 kauppaan. Yli 1 000 m²:n myymälöistä noin 43 prosenttia oli vuoden 2008 lopussa kooltaan suuryksikön kokorajan alapuolella eli myyntipinta-alaltaan alle 1 500 m²:n kokoisia, mikä vastaa suurin piirtein alle 2 000 kerrosneliömetrin kokonaisalaa. Tämän kokoisten kauppojen määrä lisääntyi 2000-luvun aikana 138:lla. Suurin osa uusista 2000-luvulla perustetuista yli 1 000 m²:n kaupoista sijoittui kokorajan alapuolelle. Uusia 1 000–1 500 m²:n kokoisia myymälöitä perustettiin vuosina 2000–2008 kaikkiaan noin 150. Pääosa Lidlin 126 myymälästä sijoittuu tähän kokoluokkaan. Päivittäistavarakaupan kokonaismyyntipinta-alan merkittävä kasvu perustuu pinta-alan kasvuun näissä yli 1 000 m²:n kokoisissa kaupoissa. (Kuvat 7, 8 ja 9).

¹ Saavutettavuutta tarkastellaan tässä asunnon ja lähimmän päivittäistavarakaupan fyysisenä etäisyytenä. Jalkaisin tai pyörällä liikkujalle etäisyys on saavutettavuuden kannalta ratkaisevaa.

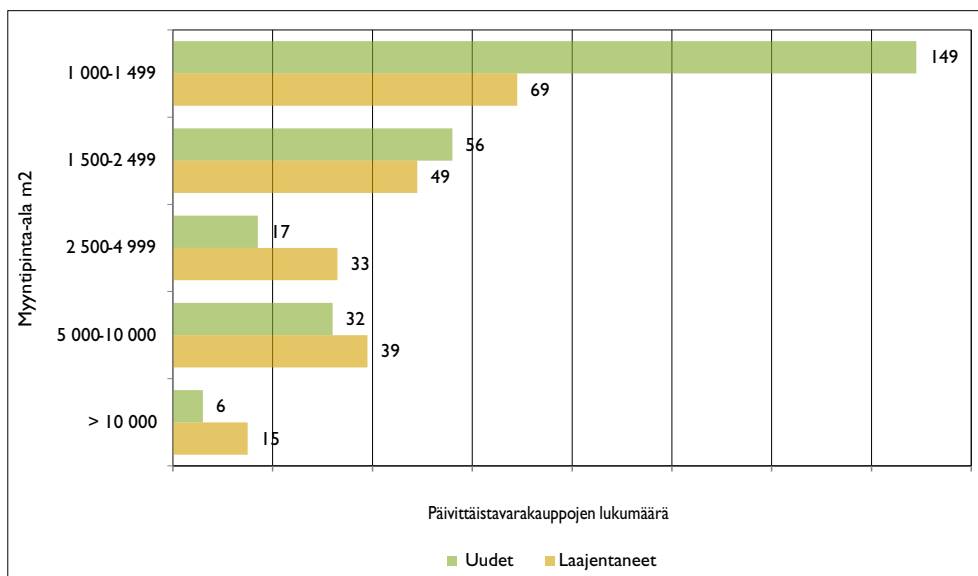


Kuva 7. Päivittäistavara kauppojen lukumäärän kehitys kokoluokittain. Tietolähde: Nielsen Myymälärekisteri 2008 ja 2000.



Kuva 8. Päivittäistavara kauppojen kokonaismyymtipinta-alan kehitys kokoluokittain. Tietolähde: Nielsen Myymälärekisteri 2008 ja 2000.

Päivittäistavara kaupan saavutettavuuden turvaaminen on vähittäiskaupan suuryksiköiden ohjauksen keskeinen tavoite. Suomen ympäristökeskuksen selvityksessä tarkasteltiin ensimmäistä kertaa saavutettavuutta valtakunnallisesti kattavasti erilaisilla alueilla.

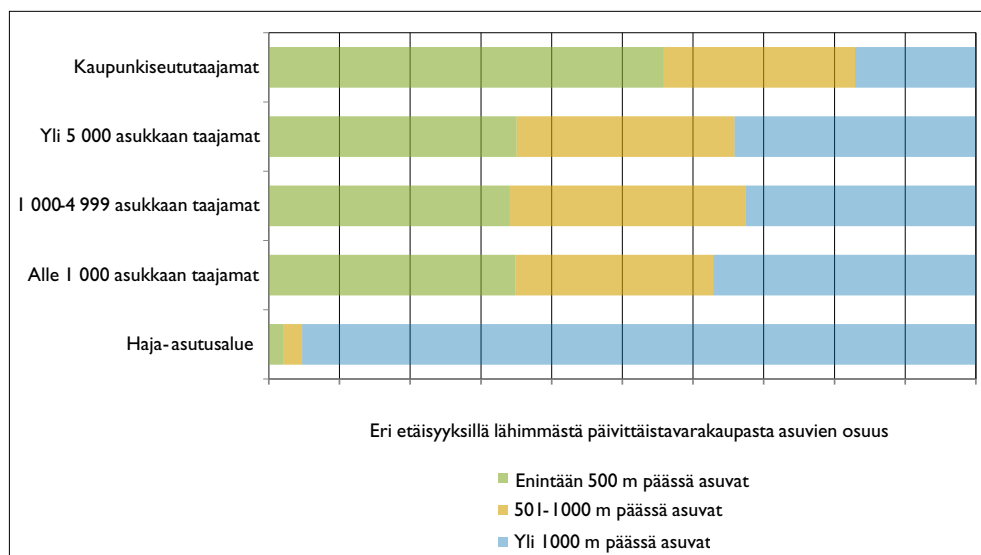


Kuva 9. Uusien (2000-luvulla perustettujen tai muuttaneiden) ja laajentaneiden (laajennus vähintään 200 m²), kokonaismyyntipinta-alaltaan yli 1 000 m²:n päivittäistavara kauppojen lukumäärän jakautuminen pinta-alan mukaan vuonna 2008. Tietolähde: VRK/VTJ 4/2009; Nielsen Myymälärekisteri 2008 ja 2000.

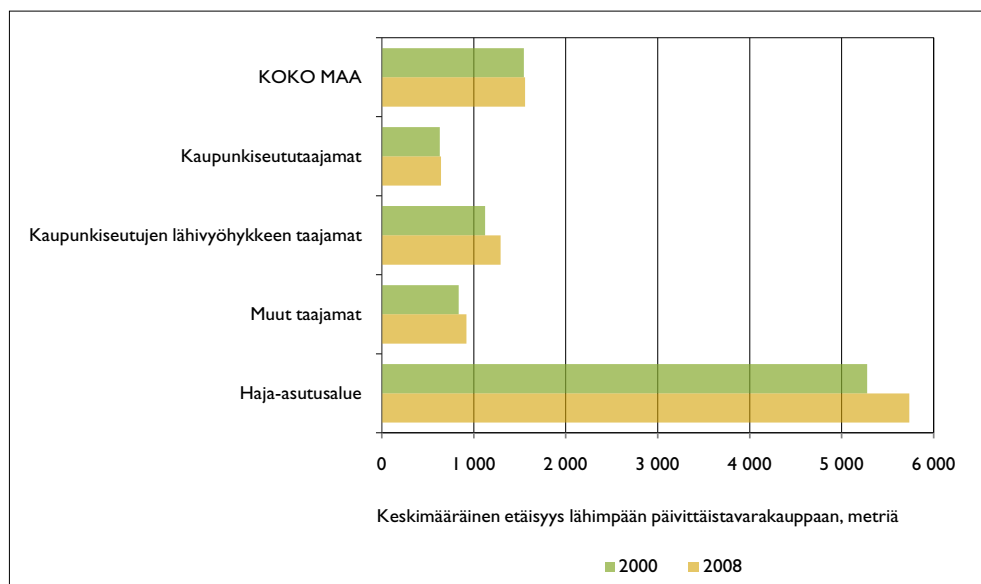
Suurimmilla kaupunkiseuduilla yhteen laskettuna kaupan saavutettavuus on varsin hyvä, eikä siinä ole juuri tapahtunut muutoksia vuosina 2000–2008. Yhdyskuntarakenteen seuranta varten on rajattu 34 suurimman kaupunkiseudun alueet, jotka ovat merkittäviä työssäkäynnin ja palveluasioinnin keskuksia. Näillä alueilla asuu 65 % suomalaisista, ja osuus on kasvanut nopeasti. Kaupunkiseudun taajama-alue muodostuu kaupungin keskustaajamasta ja siihen kiinteästi fyysisesti ja toiminnallisesti liittyvistä erillisistä lähitaajamista. Kaupunkiseututaajamissa keskimääräinen etäisyys lähimpään ruokakauppaan oli vuonna 2008 noin 640 metriä. Näillä alueilla asuu suomalaisista lähes kaksi kolmesta. Heistä 56 % asui enintään 500 metrin päässä ja 83 % enintään 1 kilometrin päässä kaupasta (kuvat 10 ja 11).

Kaupan saavutettavuudessa ja sen muutoksessa on kuitenkin eroja kaupunkiseutujen välillä. Lyhin keskimääräinen etäisyys kauppaan oli vuonna 2008 reilut 500 metriä (Helsingin, Kuopion ja Savonlinnan kaupunkiseudut) ja pisin yli 900 metriä (Kemi–Tornion, Salon ja Seinäjoen kaupunkiseudut). Aukastiheydellä on yhteys kaupan saavutettavuuteen. Esimerkiksi tiiviin kaupunkirakenteen omaavalla Kuopion kaupunkiseudulla keskimääräinen etäisyys lähimpään kauppaan oli vuonna 2008 kaupunkiseuduista lyhimpiä (520 m), kun taas saman kokoluokan pientalovaltaisella ja laajalle levinneellä Porin kaupunkiseudulla se oli keskiuurten kaupunkien joukossa pisimmästä päästä (800 m). Suurimmassa osassa kaupunkiseutuja kaupan saavutettavuus on hieman heikentynyt 2000-luvulla. Saavutettavuuden keskiarvossa painottuvat Helsingin ja Tampereen seudut, joilla saavutettavuus on kaupunkiseutujen keskiarvoa korkeampi.

Suomen ympäristökeskuksen selvityksessä on tarkasteltu erikseen kaupunkiseutujen lähivyöhykettä ja toisaalta sen ulkopuolelle jääviä alueita. Kaupunkiseututaajamien lähivyöhykkeeksi on rajattu kaupunkiseutujen liepevyöhyke (5 km kaupunkiseudun keskustaajamasta ja 3 km lähitaajamasta) ja kaupunkiseudun läheisen maaseudun alue (10 km etäisyydellä liepevyöhykkeen ympärillä) (ks. Helminen & Ristimäki. 2008. Kyläasutuksen kehitys kaupunkiseuduilla ja maaseudulla).



Kuva 10. Eri etäisyyksillä päivittäistavarakaupasta asuvien osuudet kaupunkiseuduilla ja niiden ulkopuolella eri kokoisissa taajamissa vuonna 2008. Taajamarajaus on vuoden 2007 tilanteen mukainen. Kaupunkiseututaajamien rajaukset pohjautuvat vuoden 2005 kaupunkiseuturajaukseen, joka on päivitetty vuoden 2007 taajamarajauksen mukaiseksi. Tietolähde: VRK/VTJ 4/2009; YKR/SYKE ja TK; Nielsen Myymälärekisteri 2008 ja 2000.



Kuva 11. Keskimääräinen etäisyys lähimpään päivittäistavarakauppaan kaupunkiseuduilla ja niiden ulkopuolella 2000 ja 2008. Taajamarajaus on vuoden 2007 tilanteen mukainen. Kaupunkiseututaajamien rajaukset pohjautuvat vuoden 2005 kaupunkiseuturajaukseen, joka on päivitetty vuoden 2007 taajamarajauksen mukaiseksi. Kaupunkiseutujen lähivyöhyke ulottuu 13–15 km päähän kaupunkiseututaajamien ulkoreunasta. Tietolähde: VRK/VTJ 4/2009; YKR/SYKE ja TK; Nielsen Myymälärekisteri 2008 ja 2000.

Suurimmat muutokset kaupan saavutettavuudessa ovat tapahtuneet kaupunkiseutujen ulkopuolisella alueella. Niillä saavutettavuus on laajalti heikentynyt (kuva 11). Haja-asutusalueella keskimääräinen etäisyys kauppaan on kasvanut noin puolella kilometrillä vajaaseen kuuteen kilometriin. Kaupunkiseutujen lähivyöhykkeen taajamissa keskimääräinen etäisyys kauppaan on selvästi pitempi (1,3 km) kuin muissa samankokoisissa taajamissa (0,9 km). Varsinkin lähivyöhykkeen pienissä alle 1 000 asukkaan taajamissa etäisyys kauppaan on kasvanut 2000-luvulla nopeasti: keskimäärin puolella kilometrillä lähes 2,5 kilometriin. Monissa näistä taajamista ei ole kauppa, vaan niistä asioidaan kaupunkiseututaajamien kauppoissa.

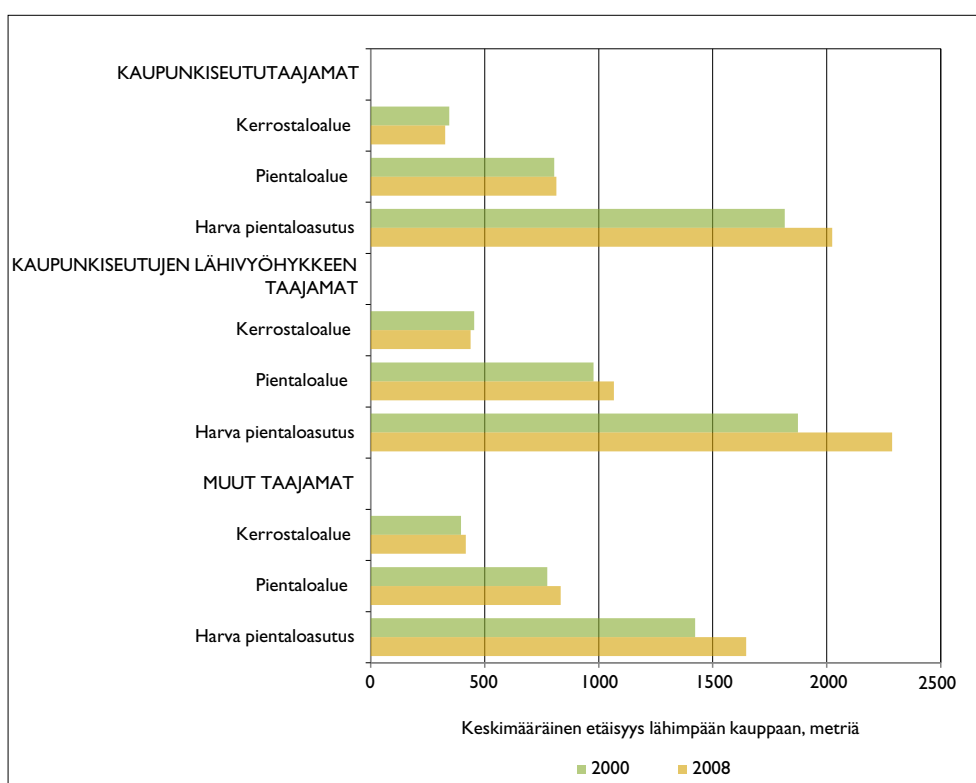
Kaupan saavutettavuuden muutokset aiheutuvat sekä kaupan toimipaikkaverkon että asutuksen muutoksista. Monilla kaupunkiseuduilla asukastiheyden lasku ja uusi asuntorakentaminen ovat heikentäneet saavutettavuutta. Myös vanhojen lähikauppojen säilyminen tai katoaminen ja uusien kauppojen sijoittuminen on useilla seuduilla vaikuttanut kaupan saavutettavuuteen.

Taajamissa asuinalueityyppien välillä oli suuria eroja päivittäistavara-kauppojen saavutettavuudessa (kuva 12). Vuonna 2008 kerrostaloalueilla keskimääräinen etäisyys lähimpään ruokakauppaan oli kaupunkiseuduilla keskimäärin noin 330 metriä, kaupunkiseutujen ulkopuolella lähivyöhykkeellä noin 440 metriä ja kauempana kaupunkiseuduista sijaitsevissa taajamissa noin 420 metriä.

Pientaloalueilla keskimääräinen etäisyys oli kaupunkiseuduilla noin 810 metriä, kaupunkiseutujen ulkopuolella lähivyöhykkeellä noin 1 070 metriä ja kauempana kaupunkiseuduista sijaitsevien taajamien pientaloalueilla noin 830 metriä.

Etäisyydet olivat pisimpiä taajamien harvan pientaloasutuksen (aluetehokkuus < 0,02) alueilla. Kaupunkiseuduilla etäisyydet olivat keskimäärin noin 2,0 km, kaupunkiseutujen ulkopuolella lähivyöhykkeellä noin 2,3 km ja kauempana kaupunkiseuduista sijaitsevien taajamien harvan pientaloasutuksen alueilla noin 1,6 km.

Asuinalueityypit näyttävät myös kehittyvän eri suuntiin. Kaupunkiseututaajamien kerrostaloalueilla kauppojen saavutettavuus on parantunut 2000-luvulla, pientaloalueilla heikentynyt hieman ja harvan pientaloasutuksen alueilla voimakkaammin. Kaupunkiseutujen ulkopuolella kaupan saavutettavuus on heikentynyt kaikilla asuinalueityypeillä lähivyöhykkeen kerrostaloalueita lukuun ottamatta. Lähivyöhykkeen harvan pientaloasutuksen alueilla etäisyydet ovat pidentyneet asuinalueityypeistä kaikkein nopeimmin.



Kuva 12. Keskimääräinen linnuntie-etäisyys lähimpään kauppaan eri asuinalueityypeillä kaupunkiseututaajamissa, kaupunkiseutujen lähivyöhykkeen taajamissa ja muissa taajamissa vuosina 2000 ja 2008. Tässä vuoden 2000 ja 2008 keskimääräiset etäisyydet lähimpään kauppaan on laskettu vuosien 2000 ja 2007 asuinalueille. Kaupunkiseudut pohjautuvat vuoden 2005 kaupunkiseuturajaukseen, joka on päivitetty vuoden 2007 taajamarajauksen mukaiseksi. Tietolähde: SYKE; VRK/VTJ 4/2009 ja 3/2001; YKR/SYKE ja TK; Nielsen Myymälärekisteri 2008 ja 2000.

Suomen ympäristökeskuksen selvityksessä tarkasteltiin erikseen yli 1 000 m²:n kokoisten päivittäistavarakauppojen saavutettavuutta. Tämän kokoluokan myymälät ovat sellaisia laajan valikoiman kauppiaita, joista saa pääosan tarvittavista päivittäistavaroista. Kattavan valikoiman ruokakauppojen sijoittuminen lähelle asutusta kävely- tai korkeintaan pyöräilyetäisyydelle mahdollistaa autottoman asioinnin ja vähentää tarvetta lähteä autolla hakemaan erityistuotteita kauempaa suurista hypermarketeista.

Selvityksen mukaan yli 1 000 m²:n kokoisten päivittäistavarakauppojen saavutettavuus oli parantunut 2000-luvulla uusien kauppojen perustamisten ja laajentamisten myötä. Kaupunkiseutujen asukkaista lähes puolella (48 %) oli vuonna 2008 myyntipinta-alaltaan vähintään 1 000 m²:n kokoinen päivittäistavarakauppa kilometrin etäisyydellä kodistaan. Suurten kauppojen lähistön väestöosuus on kasvanut useimmilla kaupunkiseuduilla 2000-luvulla.

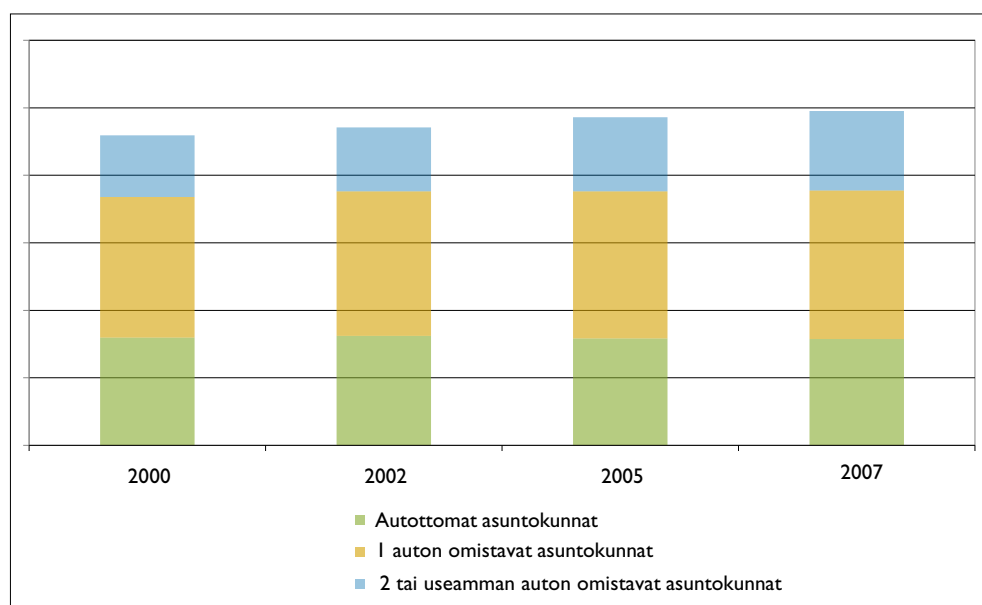
2.5

Kulutuskäyttäytymisen muutosten ja kaupan palvelujen vastaavuus

Väestön ikääntyminen, asutokuntien koon pieneneminen ja liikkuvuuden lisääntyminen ovat keskeisiä kuluttajien ostoskäyttäytymiseen ja palvelujen kysyntään vaikuttavia tekijöitä.

Kaupan palvelujen saatavuuden kannalta kriittinen ryhmä ovat yli 70-vuotiaat. Heidän osuutensa väestöstä arvioidaan kaksinkertaistuvan vuoteen 2040 mennessä, jolloin se on reilut 20 prosenttia. Eniten ikääntyneiden osuus kasvaa vuosien 2015–2030 välillä. Tällöin on edessä tilanne, jossa merkittävä osa väestöstä tarvitsee apua asumisessa ja kaupassakäynnissä. Hyvät lähipalvelut vähentävät ja siirtävät myöhemmäksi tarvetta järjestää kaupassakäyntiä korvaavia palveluja.

Pienten asutokuntien osuus on jatkuvasti kasvanut ja kasvun ennustetaan jatkuvan myös tulevaisuudessa. Vuoden 2008 lopussa kaikista asutokunnista yli 70 prosenttia käsitti yksi tai kaksi henkilöä. Yhden hengen asutokuntien osuus oli yli 40 prosenttia. Pienten asutokuntien osuus oli suurin isoissa taajamissa ja ker-



Kuva 13. Autonomistus asutokunnittain vuosina 2000–2007. Tietolähde: YKR/SYKE ja TK.

rostaloalueilla. Asuntokuntien keskikoko oli 2,09 henkeä. Kotitalouksien koko ja elämäntyyli vaikuttavat ostokäyttäytymiseen. Pienet kotitaloudet ruokailevat usein kodin ulkopuolella ja käyttävät keskimäärin enemmän rahaa erikoistavaroihin, palveluihin ja matkailuun.

Liikkuvuus lisääntyy samalla, kun väestö eriytyy liikkuvuuden suhteen. Autoistumisaste on kasvanut viime vuosina jyrkästi. Suomessa oli vuonna 2008 506 henkilöautoa 1000 asukasta kohti. Autoistumisasteen kasvusta huolimatta autottomien asuntokuntien lukumäärä on pysynyt ennallaan 2000-luvulla. Yli viidennes asuntokunnista on autottomia (22% vuonna 2005). (Kuva 13) Autoistumisen kasvu on merkinnyt ennen muuta niiden asuntokuntien kasvua, joilla on käytössään vähintään kaksi autoa. Niiden kuluttajien joukko, joiden liikkuminen on joukkoliikenteen palvelujen tai hyvien pyöräilymahdollisuuksien varassa, näyttää pysyvän vakiona yleisestä vaurastumisesta ja autoistumisesta huolimatta. Autoistumisesta ja sen kehityksessä on myös suuria kaupunkiseutukohtaisia eroja. Suurten kaupunkien lisäksi alhaisin autoistumisaste on niillä kaupunkiseuduilla, joissa joukkoliikenteeseen tukeutuvan kaupunkirakenteen osuus on merkittävä.

Suomalaisten kulutus on viime vuosina erilaistunut. Kulutus on muuttunut yksilöllisemmäksi sekä väestöryhmien välillä että perheiden sisällä. Tulot, sosioekonominen asema ja kotitaloustyyppi ovat pysyneet kulutuksen määrän ja laadun tärkeimpinä selittäjinä. Kuluttamiseen vaikuttavat myös asumismuoto ja elämäntaihe. Kulutussosiologioiden ennakoimat erilaiset elämäntyyli ja hedonismi eivät ole laajasti yleistyneet.

1990-luvun laman jälkeisenä nousukautena alkanut tuloerojen kasvu on jatkunut. Tämä on johtanut toisaalta ylellisyyskulutuksen kasvuun ja toisaalta pysyvässä köyhyydessä elävien kuluttajien määrän kasvamiseen. Tuloerojen kasvu koskee myös lapsiperheitä. Köyhien lapsiperheiden määrä on kolminkertaistunut viime laman jälkeen.

Tulojen ja kulutusmahdollisuuksien kasvaessa kulutus on "arkipäiväistynyt". Pelkästä ostamisesta saatava nautinto on vähentynyt ja kuluttamiselta odotetaan yhä kokonaisvaltaisempaa elämyksellisyyttä. Näihin odotuksiin vastaavat isot kauppakeskukset, viihde- ja vapaa-ajankeskukset tai laivaristeilyt.

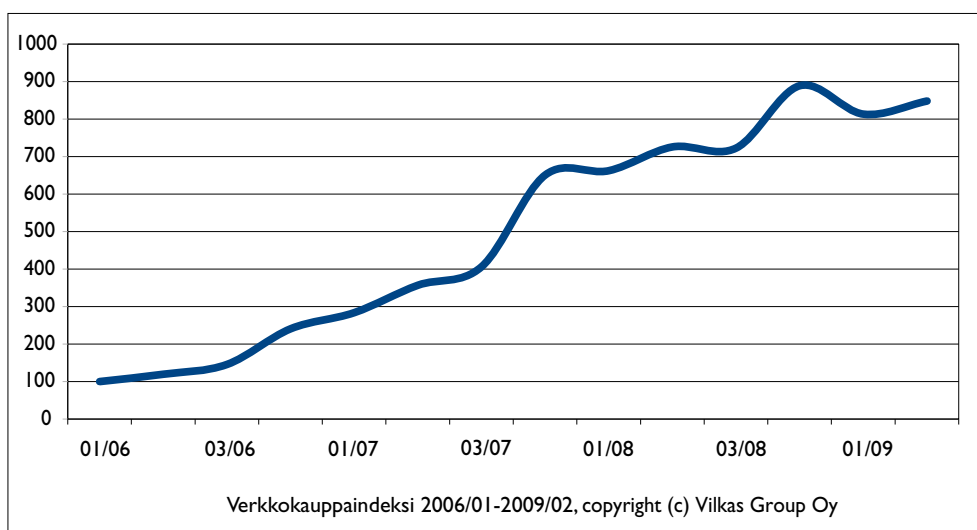
Ihmisten tietoisuus ilmastonmuutoksesta on kasvanut voimakkaasti viime vuosina. Autoilu ja muu liikkuminen on se alue, jonka ihmiset kokevat tärkeimmäksi tekijäksi vaikuttaa ilmastonmuutokseen (mm. ilmastonmuutoksen viestintäkampanjan asennetutkimusten mukaan). Asenteet eivät kuitenkaan suoraan välity toimintaan. Siihen vaikuttaa muutkin tekijät kuten se, mitä ratkaisuja on tarjolla. Asenteet tarjoavat kuitenkin mahdollisuuden muutokseen.

Kulutus ja sen kasvu liittyvät kaupungistumiseen. Suomi kaupungistui myöhään, minkä vuoksi kaupungistuminen jatkuu edelleen voimakkaana. Kulutus myös laajenee tavaroista palveluihin ja kulttuuriin. Kulutuksen uusia muotoja on vaikea ennakoida. On mahdollista, että tavaroista siirrytään aineettomaan kulutukseen, verkkokauppa ja virtuaalikulutus kasvavat ja luovat uusia kulutusmuotoja, kierrätys ja vuokraus yleistyvät, eettisyys suuntaa kulutusta uudella tavalla jne. Kaupalliset toiminnot myös lomittuvat erilaisiin toimintoihin ja kulutuksen kauppakeskusmainen tila laajenee muille aloille (terminaalit, toimitilat, hotellit, museot). On todennäköistä, että kulutuksen tilat kuten kauppakeskukset sekä viihde- ja vapaa-ajankeskukset tulevat säilyttämään vetovoimansa ja kasvamaan.

Suomessa on yli 2 000 toimivaa verkkokauppaa. Verkkokaupan arvo oli 15,5 % vähittäiskaupan kokonaisarvosta vuonna 2007. Verkkokaupan rinnalla on kehittynyt nk. monikanavakauppa, jossa kuluttaja yhdistää verkkokaupan palveluja ja tavanomaisessa myymälässä tapahtuvan ostamisen.

Verkkokaupan kasvu on ollut nopeaa. Sähköinen kaupankäynti on yli seitsenkertaistunut vajaan kolmen vuoden kuluessa (kuva 14). Kasvuvauhti on jonkin verran hidastunut vuonna 2009. Verkkokaupan tulevaisuuden ennustaminen on kuitenkin osoittautunut vaikeaksi. Erään arvion mukaan verkkokaupan osuus Suomen vähittäiskaupasta olisi vuonna 2020 jopa 60 prosenttia.

Jää nähtäväksi, milloin verkkokaupan odotettu läpimurto tapahtuu ja miten se muuttaa esimerkiksi myymälärakentamista tai palvelujen saatavuutta ja mitä uusia mahdollisuuksia se tarjoaa esimerkiksi ikääntyville tai syrjäisillä alueilla asuville kuluttajille. Joka tapauksessa on ilmeistä, että verkkokaupan rinnalla säilyy ostaminen myös myymälöistä. Verkkokaupan läpimurto tuskin tulee lyhyellä aikavälillä pysäyttämään edellä kuvattua kaupallisten tilojen kehittymistä entistä monipuolisemmiksi ja suuremmiksi.



Kuva 14. Verkkokaupan kehitys Suomessa vuosina 2006–2009.

3 Kaupan nykyinen ohjausjärjestelmä

3.1

Kaavajärjestelmä

Kauppaa ohjataan kaavoituksella. Alueidenkäytön suunnittelujärjestelmään kuuluvat maakuntakaava, yleiskaava ja asemakaava sekä valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet. Maankäyttö- ja rakennuslaki sisältää vähittäiskaupan suuryksiköitä koskevat erityiset säännökset. Lakiin sisältyy myös kaavojen valmistelua koskevat säännökset.

Kaavajärjestelmässä kullakin kaavamuodolla on omat tehtävänsä. Maakuntakaavassa ratkaistaan maankäyttöä koskevat seudulliset kysymykset ja kuntien yleis- ja asemakaavoissa kunnan sisäiset maankäyttökysymykset. Kaavajärjestelmä on luonteeltaan hierarkkinen. Maakuntakaava ohjaa kuntien yleis- ja asemakaavojen laatimista. Yleiskaava puolestaan ohjaa asemakaavan laatimista.

Maakuntakaava ja yleiskaava voidaan laatia myös vaiheittain tai osa-aluekohtaisesti, mikä mahdollistaa erityisesti kaupan palveluverkkoa koskevan maakunta- tai yleiskaavan laatimisen. Tämä antaa mahdollisuuden tarkastella kokonaiskaavoitusta nopeammalla aikataululla kaupan palveluverkon ajanmukaisuutta ja muutostarpeita sekä sellaisten kaupan hankkeiden toteuttamisedellytyksiä, joihin kaavoissa ei varauduttu.

Kaupan suuryksiköiden sijoittumisella on merkittäviä yhdyskuntarakenteellisia vaikutuksia, jotka ovat usein myös ylikunnallisia ja seudullisia. Suuryksiköillä on keskeinen merkitys maakunnan tasolla tehtävissä alue- ja yhdyskuntarakenteellisissa ratkaisuissa. Eri kaavatasojen välisen tehtäväjaon mukaisesti seudullisesti vaikuttavien kaupan yksiköiden sijoittumista ohjataan maakuntakaavalla, jolla on keskeinen asema suurten vähittäiskaupan suuryksiköiden ohjauksessa. Vaikutuksiltaan vähintään seudullisille vähittäiskaupan suuryksiköille osoitetaan varaukset maakuntakaavassa. Merkitykseltään seudullisen vähittäiskaupan suuryksikön toteuttaminen kuntakaavoituksella edellyttää, että maakuntakaavassa on osoitettu sen mahdollistava merkintä.

Yleiskaava on keskeinen kaavamuoto kaupan palveluverkon suunnittelussa kunnan tasolla. Yleiskaavalla luodaan myös toimintaedellytyksiä kaupan palveluilla ohjaamalla uusien asunto- ja työpaikka-alueiden sijoittumista ja mitoitusta. Kuntien yhteinen yleiskaava soveltuu kaupan palveluverkon kehittämiseen kaupunkiseudun tasolla.

Asemakaavalla ohjataan tarpeen mukaan hyvinkin yksityiskohtaisesti sekä kaupan laatua että myymälätilojen toteutusta ja niiden sovittamista rakennettuun ympäristöön ja kaupunkikuvaan.

Kaavojen sisältövaatimukset

Kaavoja laadittaessa on otettava huomioon maankäyttö- ja rakennuslaissa säädetyt eri kaavamuotoja koskevat sisältövaatimukset. Kaupan palveluverkon suunnittelun ja vähittäiskaupan suuryksiköiden ohjaamisen kannalta keskeisiä maakuntakaavaa koskevia sisältövaatimuksia ovat maakunnan tarkoituksenmukaisen alue- ja yhdyskuntarakenteen, ympäristön ja talouden kannalta kestävien liikenteen järjestelyjen ja maakunnan elinkeinoelämän toimintaedellytysten huomioiminen. (MRL 28 §)

Yleiskaavan sisältövaatimuksista keskeisiä ovat erityisesti yhdyskuntarakenteen toimivuuden, taloudellisuuden ja ekologisen kestävyuden, olemassa olevan yhdyskuntarakenteen hyväksikäytön, asumisen tarpeiden ja palveluiden saatavuuden, eri väestöryhmien kannalta tasapainoisen elinympäristön sekä kunnan toimintaedellytysten huomioiminen. (MRL 39 §)

Vähittäiskaupan suuryksiköiden ohjaamisen kannalta tärkeimmät asemakaavan sisältövaatimukset ovat edellytysten luominen palveluiden alueelliselle saatavuudelle sekä se, että oikeusvaikutteisen yleiskaavan puuttuessa asemakaavaan sovelletaan yleiskaavan sisältövaatimuksia. (MRL 54 §)

Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet

Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet (VAT) tarkentavat kaavojen sisältövaatimuksia. Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden tarkistuksessa (VN 13.11.2008) painotettiin ilmastonmuutoksen hillintää. Tämän takia terävöitettiin mm. yhdyskuntarakenteen eheyttämistä, liikennettä ja kauppaa koskevia tavoitteita.

Yhdyskuntarakennetta ja kauppaa koskevat erityisesti seuraavat tavoitteet:

- Yhdyskuntarakennetta kehitetään siten, että palvelut ja työpaikat ovat hyvin eri väestöryhmien saavutettavissa ja mahdollisuuksien mukaan asuinalueiden läheisyydessä siten, että henkilöautoliikenteen tarve on mahdollisimman vähäinen. Liikenneturvallisuutta sekä joukkoliikenteen, kävelyn ja pyöräilyn edellytyksiä parannetaan.
- Kaupunkiseutuja kehitetään tasapainoisina kokonaisuuksina siten, että tukeudutaan olemassa oleviin keskuksiin. Keskuksia ja erityisesti niiden keskusta-alueita kehitetään monipuolisina palvelujen, asumisen, työpaikkojen ja vapaa-ajan alueina.
- Maakuntakaavoituksessa ja yleiskaavoituksessa tulee edistää yhdyskuntarakenteen eheyttämistä ja esittää eheyttämiseen tarvittavat toimenpiteet. Erityisesti kaupunkiseuduilla on varmistettava henkilöautoliikenteen tarvetta vähentävä sekä joukkoliikennettä, kävelyä ja pyöräilyä edistävä liikennejärjestelmä. Kaupunkiseuduilla on myös varmistettava palvelujen saatavuutta edistävä keskusjärjestelmä ja palveluverkko sekä selvítettävä vähittäiskaupan suuryksiköiden sijoittuminen.
- Alueidenkäytön suunnittelussa uusia huomattavia asuin-, työpaikka- tai palveluiden alueita ei tule sijoittaa irralleen olemassa olevasta yhdyskuntarakenteesta. Vähittäiskaupan suuryksiköt sijoitetaan tukemaan yhdyskuntarakennetta. Näistä tavoitteista voidaan poiketa, jos tarve- ja vaikutus selvityksiin perustuen pystytään osoittamaan, että alueen käyttöönotto on kestävä kehityksen mukaista.

- Alueidenkäytöllä edistetään elinkeinoelämän toimintaedellytyksiä osoittamalla elinkeinotoiminnalle riittävästi sijoittumismahdollisuuksia olemassa olevaa yhdyskuntarakennetta hyödyntäen. Runsaasti henkilöliikennettä aiheuttavat elinkeinoelämän toiminnot suunnataan olemassa olevan yhdyskuntarakenteen sisään tai muutoin hyvien joukkoliikenneyhteyksien äärelle.

3.4

Vähittäiskaupan suuryksiköitä koskevat säännökset

Maankäyttö- ja rakennuslaki sisältää vähittäiskaupan suuryksiköitä koskevat erityiset säännökset. MRL pyrkii ohjaamaan suurten yksiköiden sijaintia. Lähtökohtana on, että vähittäiskaupan suuryksikön ensisijaisia sijoituspaikkoja ovat keskustat.

Vähittäiskaupan suuryksikön sijoittamiseen keskustojen ulkopuolelle liittyy erityinen suunnitteluelvoite. MRL 58.3 §:n mukaan vähittäiskaupan suuryksikköä ei saa sijoittaa maakunta- tai yleiskaavassa keskustatoiminnoille osoitetun alueen ulkopuolella, ellei alue ole asemakaavassa erityisesti osoitettu tätä tarkoitusta varten. Alueen soveltuvuus vähittäiskaupan suuryksikön sijaintipaikaksi on aina selvitettävä kaavoituksella. Lakiin vuonna 2004 lisätyn MRL 58.4 §:n mukaan säännöstä sovelletaan myös myymälöiden merkittäviin laajennuksiin ja sellaiseen vähittäiskaupan myymäläkeskittymään, joka on vaikutuksiltaan verrattavissa vähittäiskaupan suuryksikköön. Tämä säännös toi tehostetun ohjauksen piiriin erilaisia erikoiskaupan keskuksia.

Vähittäiskaupan suuryksikkö on määritelty myymäläkokoan ja kaupan toimialan perusteella. Vähittäiskaupan suuryksiköllä tarkoitetaan MRL 114 §:n mukaan kooltaan yli 2 000 k-m² vähittäiskaupan myymälää. Säännös ei kuitenkaan koske paljon tilaa vaativan erikoistavaran kauppaa.

Paljon tilaa vaativan erikoistavarakaupan käsitettä ei määritelty laissa. Tulkinnassa on nojaututtu maankäyttö- ja rakennuslakia koskevan hallituksen esityksen perusteluihin. Niissä paljon tilaa vaativalla erikoistavaran kaupalla tarkoitetaan kauppaa, jolle on ominaista suuret, paljon tilaa vaativat tuotteet, joista esimerkkeinä mainitaan autot, huonekalut ja rakennustarvikkeet. Ympäristöministeriö on julkaissut lain soveltamisen tueksi suosituksen (MRL opas 2. Suositus paljon tilaa vaativan erikoiskaupan tulkinnasta).

Kaupan kokoa ja laatua voidaan MRL 57.1 §:n mukaan ohjata asemakaavamääräyksellä. Määräyksiä voidaan antaa, jos se on tarpeen kaupan palvelujen saataavuuden kannalta. Säännöksen perusteella on ollut mahdollista määritellä asemakaavamääräyksellä, miten suuren osan kaavan sallimasta kerrosalasta saa käyttää esimerkiksi päivittäistavaran myyntiin.

Rakennuksen tai sen osan käyttötarkoituksen muuttamiseen vähittäiskaupan suuryksiköksi edellyttää MRL 125.4 §:n mukaan rakennuslupaa. Luvan myöntämisen edellytyksenä on, että alue on asemakaavassa osoitettu suuryksikköä varten.

Vähittäiskaupan suuryksiköitä koskevat MRL:n säännökset tulivat kiireellisinä voimaan jo 1.3.1999 ennen lain kokonaisuudistuksen voimaan tuloa 1.1.2000. Tätä pidettiin tarpeellisenä, koska kaupan suuryksiköitä oli runsaasti suunnitteilla eri puolilla maata.

MRL 58 § Asemakaavan oikeusvaikutukset

[..]

Vähittäiskaupan suuryksikköä ei saa sijoittaa maakunta- tai yleiskaavan keskustatoiminoille tarkoitettun alueen ulkopuolelle, ellei alue ole asemakaavassa erityisesti osoitettu tätä tarkoitusta varten. Vähittäiskaupan suuryksikkö määritellään 114 §:ssä.

Mitä 3 momentissa säädetään, koskee myös olemassa olevan vähittäiskaupan myymälän laajentamista tai muuttamista vähittäiskaupan suuryksiköksi, vähittäiskaupan suuryksikön laajentamista sekä sellaista myymäläkeskittymää, joka vaikutuksiltaan on verrattavissa vähittäiskaupan suuryksikköön. Mitä 3 momentissa säädetään, ei kuitenkaan koske vähittäiskaupan myymälän, vähittäiskaupan suuryksikön tai myymäläkeskittymän laajentamista, joka ei ole merkittävä. (11.6.2004/476)

[..]

MRL 114 § Vähittäiskaupan suuryksikkö

Vähittäiskaupan suuryksiköllä tarkoitetaan tässä laissa yli 2 000 kerrosneliömetrin suurista vähittäiskaupan myymälää.

Mitä 1 momentissa säädetään, ei kuitenkaan koske paljon tilaa vaativan erikoistavaran kauppaa.

3.5

Vuorovaikutus ja viranomaisyhteistyö kaavojen valmistelussa

Kaavan valmistelu on julkinen prosessi. Sen avoimuus on varmistettu kaavaa valmistelevia viranomaisia velvoittavilla tiedottamista ja osallistumista koskevilla säännöksillä. Kaavoituksen alkamisesta (vireille tulosta) tiedotetaan laajasti. Osallisille on järjestettävä mahdollisuus osallistua kaavan valmisteluun, arvioida kaavan vaikutuksia ja lausua kirjallisesti tai suullisesti mielipiteensä.

Viranomaisten yhteistyön muotoja ovat viranomaisneuvottelut ja kaavoista annettavat lausunnot. Ne palvelevat sekä maakunnan liittojen ja kuntien keskinäistä yhteistyötä että ympäristöministeriön ja alueellisten ympäristökeskusten kaavaohjausta.

Viranomaisneuvottelujen tarkoituksena on tuoda esille valtakunnalliset ja tärkeät seudulliset alueidenkäyttötavoitteet sekä muut keskeiset tavoitteet, valtion toteuttamisvelvollisuuden kannalta tärkeät kysymykset sekä viranomaisten käsitykset selvitystarpeista. Maakuntakaavaa laadittaessa viranomaisneuvottelu on aina järjestettävä. Yleis- ja asemakaavaa valmisteltaessa viranomaisneuvottelu järjestetään, jos kaava koskee valtakunnallisia ja tärkeitä seudullisia alueidenkäyttötavoitteita tai joka muutoin on yhdyskuntarakenteellisten vaikutusten, luonnonarvojen, kulttuuriympäristön tai valtion viranomaisen toteuttamisvelvollisuuden kannalta tärkeä. Ympäristöministeriö on katsonut, että tämä neuvottelukynnys ylittyy, jos kaava koskee vähittäiskaupan suuryksikkö tai myymäläkeskittymää (Ympäristöhallinnon ohjeita 1/2007. Osallistuminen yleis- ja asemakaavoituksessa).

Kaavoja laadittaessa pyydetään lausuntoja sekä viranomaisilta että yhteisöiltä. Lausunnot on annettava varsinkin laaja (taulukko 3). Esimerkiksi merkitykseltään seudullisen suuryksikön toteuttamista koskevista yleis- ja asemakaavaehdotuksista kunnan on aina pyydettävä maakunnan liiton ja niiden naapurikuntien lausunnot, joiden alueidenkäyttöön suuryksikön toteuttaminen vaikuttaa. Vastaavasti maakunnan liiton on pyydettävä lausunto maakuntakaavaehdotuksesta kunnilta, joita maakuntakaavassa ratkaistavat asiat koskevat ja kaava-alueeseen rajoittuvilta maakunnan liitoilta.

Taulukko 3. Kaavaehdotuksesta pyydettyvät lausunnot eri kaavatasoilla.

Lausunnonantaja	Maakunnan liitto	Kunta	Alueellinen ympäristökeskus	Muut viranomaiset ja yhteisöt
Maakuntakaavaehdotus (MRA 13 §)	Kaava-alueeseen rajoittuvien alueiden liitot	Kunnat, joita asia koskee	Aina	Tarpeen mukaan muut kaavan kannalta keskeiset viranomaiset ja yhteisöt
Yleiskaavaehdotus (MRA 20 §)	Aina	Kunta, jonka alueiden käyttöön kaava vaikuttaa	Tarpeen mukaan	Tarpeen mukaan muut kaavan kannalta keskeiset viranomaiset ja yhteisöt
Asemakaavaehdotus (MRA 28 §)	Jos kaava saattaa koskea maakuntakaavassa käsiteltäviä tai muutoin maakunnallisesti merkittäviä asioita	Kunta, jonka alueiden käyttöön kaava vaikuttaa	Jos kaava saattaa koskea VAT:a, luonnonsuojelun tai rakennussuojelun kannalta merkittävää aluetta taikka maakuntakaavassa virkistystai suojelualueeksi varattua aluetta	Tarpeen mukaan muut viranomaiset, joiden toimialaa kaavassa käsitellään sekä kaavan kannalta keskeiset yhteisöt

Yleiskaavan ja asemakaavan hyväksymistä koskevaan päätökseen voidaan hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen. Alueellinen ympäristökeskus voi puuttua kunnan kaavoitukseen tekemällä oikaisukehotuksen kaavan hyväksymispäätöksestä ja hakemalla muutosta kaavan hyväksymistä koskevasta kunnan päätöksestä hallinto-oikeudelta.

Maakuntavaltuuston hyväksymä maakuntakaava saatetaan ympäristöministeriön vahvistettavaksi. Maakuntakaavan hyväksymistä koskevasta päätöksestä voidaan valittaa ympäristöministeriöön. Vahvistusmenettelyssä ympäristöministeriö tutkii kaavan lainmukaisuuden. Jos maakuntakaavan sisältö ja laatimismenettely täyttävät laissa asetetut vaatimukset, ympäristöministeriö vahvistaa kaavan. Vahvistamispäätöksestä voi edelleen valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

3.6

Vaikutusten selvittäminen kaavoituksessa

MRL:n edellyttämä kaavan vaikutusten selvittäminen ja arviointi on keskeisessä asemassa vähittäiskaupan palveluverkon suunnittelussa ja suuryksiköiden sijainnin ohjauksessa.

MRL 9 §:n mukaan kaavaa laadittaessa on tarpeellisessa määrin selvitettävä kaavan ja tarkasteltavien vaihtoehtojen toteuttamisen ympäristövaikutukset. Maakunta- ja yleiskaavoja laadittaessa tapahtuva vaikutusten arviointi on verrattain yleispiirteistä, koska silloin ei yleensä ole vielä tietoa kaupan hankkeesta ja sen sisällöstä.

Viime vuosina ovat yleistyneet kaavoituksen yhteydessä laadittavat kaupaa koskevat palveluverkkoselvitykset. Palveluverkkoselvitys vastaa lainsäädännön vaatimukseen perustaa suunnittelu riittäviin tutkimuksiin ja selvityksiin. Nykyinen lainsäädäntö ei edellytä palveluverkkoselvityksen tekemistä. Ympäristöministeriö on suositellut sen tekemistä muun muassa kaavoitusohjeissaan (Kauppa kaavoituksessa. Ympäristöopas 115/2004).

YVA-menettely

Ympäristövaikutusten arviointia koskevassa lainsäädännössä säädetään arvioinnin sisällöstä ja arviointiprosessin vaiheista ja määritellään hankkeet, jotka kuuluvat YVA-lain mukaisen arviointimenettelyn piiriin. Kaupan hankkeet eivät sisälly YVA-asetuksen 6 §:n hankeluetteloon, jonka mukaisiin hankkeisiin YVA-menettelyä sovelletaan aina. Suurten kaupan hankkeiden kohdalla YVA-menettely saattaa kuitenkin tulla sovellettavaksi yksittäistapauksessa. YVA-menettelyn soveltaminen kaupan hankkeisiin perustuu YVA-yhteysviranomaisen tapauskohtaiseen harkintaan, josta tehdään erillinen päätös. Harkintaperusteina tarkastellaan hankkeen ominaisuuksia, hankkeen sijaintia ja vaikutusten luonnetta. YVA-lain 5.2 §:n mukaan menettelyä ei kuitenkaan yksittäistapauksessa sovelleta, mikäli hankkeen vaikutukset on selvitetty muun lain mukaisessa menettelyssä YVA-laissa edellytetyllä tavalla.

Prosessien yhteensovittamiseksi ja sujuvuuden parantamiseksi kaavoituksen yhteydessä tehtyjä selvityksiä voidaan hyödyntää hankekohtaisessa YVA-menettelyssä. Vastaavasti kaavoituksessa voidaan hyödyntää YVA-menettelyssä tehtyjä selvityksiä. Myös menettelyihin liittyviä vuorovaikutustilaisuuksia ja nähtävillä oloja voidaan sovittaa yhteen ja järjestää samanaikaisesti.

Kaavoituksen yhteydessä tehtävästä vaikutusten arvioinnista ja sen kustannuksista vastaa kaavoittaja. YVA-menettelyn yhteydessä tehtävästä arvioinnista ja sen kustannuksista vastaa toiminnan harjoittaja, jonka hanketta YVA-menettely koskee.

4 Arvio kaupan ohjauksen toimivuudesta

4.1

Kaupan ohjauksen periaatteet ovat toteutuneet puutteellisesti

Kaupan ohjauksen ongelmien taustalla on keskeisimpinä tekijöinä vähittäiskaupan yksikkökoon kasvu ja myymälätyyppien muutos, joihin ei ole varauduttu nykyisessä lainsäädännössä ja kaavoituksessa. Ohjauksen suurimmat ongelmat liittyvät suurten, merkitykseltään seudullisten vähittäiskaupan suuryksiköiden ohjaukseen. Paljon tilaa vaativan erikoistavaran kaupassa myymälätyyppien muutos, ns. toimialaliikumaa, on tuonut tulkintaongelmia maankäyttö- ja rakennuslain soveltamiseen ja herättänyt kysymyksen, onko tilaa vaativan kaupan erityisasema kaupan ohjauksessa edelleen perusteltu.

Huomion kohdistuminen tulkintakysymyksiin sekä vähittäiskaupan suuryksiköitä koskevien MRL:n säännösten esitystapa ja hajanaisuus ovat osaltaan vaikuttaneet siihen, että kaupan ohjauksen keskeiset periaatteet ovat jääneet taka-alalle. Suuryksiköiden ohjauksen kannalta keskeinen periaate, keskustojen ensisijaisuus suuryksiköiden sijaintipaikkana, esitetään epäsuorasti asemakaavan oikeusvaikutuksia koskevassa säännöksessä (MRL 58.3 §). Säännöksen ehtolause ”*ellei alue ole asemakaavassa erityisesti osoitettu tätä tarkoitusta varten*” on hämärtänyt kaavahierarkian merkitystä. Tämä koskee erityisesti maakuntakaavan ohjausvaikutusta kuntakaavoitukseen, mutta myös yleiskaavan ohjausvaikutusta asemakaavaan.

4.2

Maakuntakaavan ohjaavuus on riittämätöntä

Kaavajärjestelmän mukaisesti merkitykseltään seudulliset vähittäiskaupan suuryksiköt osoitetaan maakuntakaavassa. Maakuntakaavoissa on ratkaistu merkitykseltään seudullisten vähittäiskaupan suuryksiköiden sijainti. Niissä ei sen sijaan ole tarkasteltu kaavassa osoitettujen suuryksiköiden mitoitusta eikä niiden toteutuksen ajoitusta, vaikka tämä olisi maankäyttö- ja rakennuslain mukaan mahdollista.

Maakuntakaavoissa vähittäiskaupan suuryksikön rakentamisen mahdollistavia kaavamerkintöjä ovat C (keskustatoimintojen alue) tai c (keskustatoimintojen kohdemerkintä) ja km (vähittäiskaupan suuryksikkö). Useissa maakuntakaavoissa myös pienet kuntakeskukset on osoitettu kohdemerkinnällä c, joka mahdollistaa merkitykseltään seudullisen suuryksikön toteuttamisen.

Keskustatoimintojen alueiden kaavamerkintöjä on käytetty yleispiirteisessä kaavoituksessa epäyhtenäisesti. Merkintöjä on eräissä tilanteissa käytetty perusteettomasti mahdollistamaan kaupan hankkeen sijoittuminen toiminnoiltaan tosiasiallisten keskustojen ulkopuolelle. Merkinnän käyttöä selventää muun muassa kor-

keimman hallinto-oikeuden Itä-Uudenmaan maakuntakaavaa koskeva päätös (KHO 2103/11.9.2003). Siinä todetaan, ettei keskustatoimintojen aluevarausmerkintää voida käyttää vain, jotta vähittäiskaupan suuryksikön sijoittaminen tulisi sallituksi.

Koska maakuntakaavoissa ei ole otettu kantaa kaavassa osoitettavien suuryksiköiden kokoon, ratkaistaan suuryksikön koko kunnan yleis- tai asemakaavalla myös silloin, kun kyseessä on kooltaan erittäin huomattava ja vaikutuksiltaan seudullinen suuryksikkö. Yhden kunnan kaavalla voidaan tällaisessa tilanteessa tehdä ratkaisuja, jotka vaikuttavat merkittävästi koko kaupunkiseudun yhdyskunta- ja palvelurakenteeseen.

Useimmissa maakuntakaavoissa on määritelty, minkä kokoinen suuryksikkö katsotaan vaikutustensa perusteella merkitykseltään seudulliseksi. Suuryksikön koko suhteessa sen vaikutusten merkittävyyteen vaihtelee maakunnittain ja riippuu muun muassa alue- ja yhdyskuntarakenteesta, kaupan sijoittumisesta, väestön määräästä sekä liikenneyhteyksistä. Maakuntakaavoissa onkin tältä osin suurta vaihtelua. Silloin kun maakuntakaavassa on määritelty seudullinen suuryksikkö, kokorajana on käytetty 2 000, 5 000 ja/tai 10 000 kerrosneliometriä. Kaupan hankkeet saattavat nykyisin olla näihin rajoihin nähden jopa kymmenkertaisia, 50 000, 100 000, 150 000 kerrosneliometriä, tai vieläkin suurempia. Maakuntakaava ei tällaisessa tilanteessa anna suuntaviivoja hankkeiden koon ohjaamiseen kunnan tasolla.

4.3

Kuntakaavoitus on liiaksi hankelähtöistä

Strateginen, koko kunnan kattava yleiskaava on hyvä väline ohjata kunnan yhdyskuntarakenteen kehittämistä, muun muassa kaupan palveluverkon muutoksia ja asutuksen sijoittamista. Käytännössä kuntatason kaavoituksessa edetään kuitenkin usein hankekohtaisesti osayleiskaavalla ja asemakaavalla ilman, että kaupan palveluverkon tulevaa kehittämistä olisi tarkasteltu koko kunnan kattavalla yleiskaavalla tai muutoin kokonaisvaltaisesti. Kaavoituksen hankelähtöisyyttä on ollut omiaan vahvistamaan kuntien välinen kilpailu kaupan hankkeista sekä kaupan toimialan nopeat muutokset, joihin ei ole kaavoituksessa voitu ennalta varautua.

Maankäyttö- ja rakennuslaki mahdollistaa kuntien yhteisen yleiskaavoituksen. Lain valmistelun yhteydessä yhteisen yleiskaavan käyttöön muun muassa kaupunkiseutujen yhdyskuntarakenteen ja kaupan ohjaamiseen kohdistui paljon odotuksia. Yhteisiä yleiskaavoja on toistaiseksi laadittu vain muutamia eikä niistä ole siten muodostunut kuntatason seudullisen suunnittelun todellista välinettä. Kaupan yksiköiden koon kasvaessa merkitykseltään seudulliseksi on maakuntakaavasta muodostunut kaupan suurten hankkeiden keskeisin suunnittelutaso.

Yleiskaavoissa ei aina ole määritelty kaupan mitoitus, vaan se määritellään yleensä vasta hankekohtaisesti laadittavissa asemakaavoissa. Tämän vuoksi kaupan vaikutusten arviointi on usein yleiskaavoituksen yhteydessä maakuntakaavoituksen tavoin ongelmallista ja puutteellista.

4.4

Paljon tilaa vaativan erikoistavarakaupan tulkinta ja ohjaus on ongelmallista

Kun vähittäiskaupan suuryksikköä koskevat säännökset otettiin kymmenen vuotta sitten maankäyttö- ja rakennuslakiin, myymälätyypeille oli ominaista selkeä jako pal-

jon tilaa vaativan erikoistavaran kauppaan ja muuhun vähittäiskauppaan. Tuolloin katsottiin, ettei paljon tilaa vaativan erikoistavaran kaupan sijainnilla ollut vastaavia vaikutuksia yhdyskuntiin ja palveluiden saatavuuteen kuin suurilla päivittäistavarakaupoilla ja kauppakeskuksilla. Suurten tavaroiden vaatiman tilan ja raskaiden kuljetusten takia pidettiin suotavana, ettei tilaa vaativa kauppa sijoitu keskustoihin. Näillä perusteilla vähittäiskaupan suuryksikkö määriteltiin siten, että paljon tilaa vaativan erikoistavaran kauppa rajattiin käsitteen ulkopuolelle.

Myymlätyypit ovat kuitenkin 2000-luvun mittaan muuttuneet. Tuotevalikoimat ovat laajentuneet ja monipuolistuneet. Samassa myymälässä saatetaan myydä monien eri toimialojen tuotteita. Esimerkiksi huonekalumyymälöissä myydään yhä enemmän myös sisustus- ja taloustavaraa. Toisaalta myymälät erikoistuvat kapeaan tuotevalikoimaan ja muodostavat yhdessä monipuolisen tuotevalikoiman ryppäitä. Tällaisia ovat esimerkiksi Retail Park -tyyppiset erikoiskaupan keskukset ja kauppakeskukset. Monimuotoisuuden lisääntyminen näyttää olevan vähittäiskaupan kehitystrendi myös tulevaisuudessa. Monipuolisen tavaravalikoimien lisäksi tarjolla on myös hyvinvointi-, kulttuuri-, viihde- ja vapaa-ajan palveluja.

Paljon tilaa vaativaa erikoistavaraa sisältävien hankkeiden yksikkökoko on kasvanut merkittävästi. Esimerkiksi seudullisia kaupan hankkeita koskevan selvityksen mukaan syksyllä 2008 oli vireillä useita erittäin suuria, paljon tilaa vaativan kaupan hankkeita. Myymälätyyppien muutos ja yksikkökoon kasvun vuoksi tilaa vaativan erikoistavaran kaupan vaikutukset yhdyskuntarakenteeseen ja liikenteeseen ovat kasvaneet. Myös ohjaustarve on kasvanut.

Paljon tilaa vaativaa erikoistavaran kaupan käsitettä ei ole määritelty maankäyttö- ja rakennuslaissa. Ympäristöministeriön suosituksessa yksilöitiin ne vähittäiskaupan toimialat, jotka luetaan paljon tilaa vaativan erikoistavaran kauppaan. Suosituksessa otettiin kantaa myös siihen, miten laajasti muita tuotteiden paljon tilaa vaativan erikoistavaran myymälässä voidaan myydä. Nämä oheistuotteet jaoteltiin tuolloin toimialaan liittyviin (enintään 400 m² myyntipinta-alaa) ja oheistuotteisiin, jotka eivät liity toimialaan (enintään 100 m² myyntipinta-alaa).

Suositus on sisällöltään osin vanhentunut. Myymälätyyppien muutos on hämärtänyt paljon tilaa vaativan erikoistavaran kaupan ja muun vähittäiskaupan välistä rajaa. Sen arvioiminen, onko kyse tilaa vaativan kaupan myymälästä vai vähittäiskaupan suuryksiköstä on vaikeutunut. Erityisesti oheistuotteiden myyntialaa koskevalta osaltaan suositus on osoittautunut valvonnan kannalta ongelmalliseksi. Vastaavasti on osoittautunut hankalaksi arvioida, milloin myymäläkeskittymä on maankäyttö- ja rakennuslain 58.4 §:ssä tarkoitama vaikutuksiltaan vähittäiskaupan suuryksikköön rinnastettavasta vähittäiskaupan myymäläkeskittymä. Rajanvedon vaikeudet ovat johtaneet epäyhtenäiseen tulkintakäytäntöön suuryksikkösäännösten soveltamisessa. Tämän vuoksi kaupan yritysten kohtelu ei ole ollut valtakunnallisesti yhdenmukaista.

Ympäristöministeriön selvityksen mukaan tulkinnoissa on esiintynyt kirjavuutta myös nk. laajan tavaravalikoiman myymälöiden kohdalla (Koskela & Santasalo, 2008. Paljon tilaa vaativan erikoistavaran kauppa. Tulkinnan ongelmia). Nämä myymälät eivät vastaa ominaisuuksiltaan hallituksen esityksessä esitettyä paljon tilaa vaativan erikoistavaran kaupan määrittelyä. Ympäristöministeriön suosituksen mukaan niihin tulee soveltaa suuryksikkösäännöksiä. Osa kunnista onkin näin menetellyt, mutta osa on katsonut niiden edustavan paljon tilaa vaativan erikoistavaran kauppa. Myös tässä kirjavat tulkinnat ovat johtaneet epäyhtenäiseen suuryksikkösäännösten soveltamiseen.

Kun tulkintaan liittyvät kysymykset ovat vieneet huomion, kaupan ohjauksen tavoitteet ja periaatteet ovat jääneet taka-alalle ja hämärtyneet.

Vähittäiskaupan suuryksikön kokoraja on tukenut lain tavoitteita

Vähittäiskaupan suuryksiköiden ohjauksen yhtenä tavoitteena on ollut päivittäistavarakaupan lähipalveluverkon ja autottomien talouksien palvelujen saatavuuden turvaaminen. Nämä tavoitteet ovat pitkälti toteutuneet keskeisillä kaupunkiseuduilla. Sen sijaan kaupunkiseutujen ulkopuolella saavutettavuus on edelleen heikentynyt vuosina 2000–2008.

34 suurimman kaupunkiseudun taajama-alueilla päivittäistavarakaupan palvelujen saavutettavuus on säilynyt varsin hyvänä, eikä siinä juuri ole tapahtunut muutoksia vuosina 2000–2008. Kaupunkiseututaajamissa keskimääräinen etäisyys lähimpään ruokakauppaan oli vuonna 2008 noin 640 metriä. Näillä kaupunkiseuduilla asuu maan väestöstä lähes kaksi kolmannesta, joten niiden kehityksellä on suuri merkitys. (Ks. luku 2.4, Päivittäistavarakaupan saavutettavuus.) Näillä alueilla päivittäistavarakaupan palvelujen saavutettavuuteen on voitu vaikuttaa ohjaamalla sekä kauppaa että uuden asutuksen sijaintia kaavoituksella.

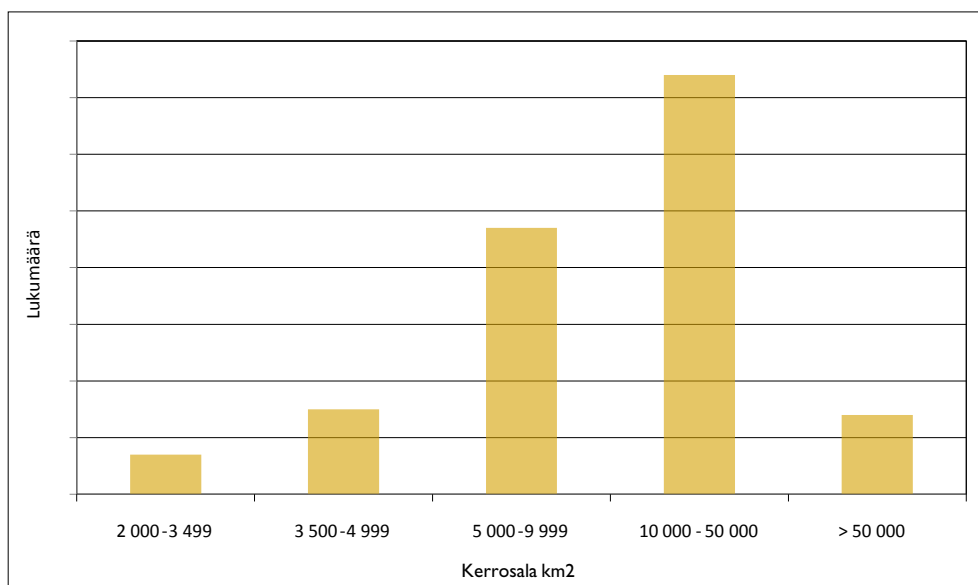
Sen sijaan kaupunkiseutujen ulkopuolella kaupan saavutettavuus on laajalti heikentynyt. Haja-asutusalueiden ohella heikkeneminen on ollut merkittävää kaupunkiseutujen lähistöllä sijaitsevista pienissä alle 1000 asukkaan taajamissa. Monissa näistä taajamista ei ole lainkaan kauppaa, vaan niistä asioidaan kaupunkiseutujen kaupoissa. Kaupunkiseutujen lähivyöhykkeen taajamien palvelutasoon ei voida vaikuttaa kaupan ohjauksen keinoin vaan ensisijaisesti ohjaamalla uuden asutuksen sijaintia yhdyskuntarakenteessa.

Kaupan saavutettavuuteen on vaikuttanut päivittäistavarakaupan myymälärakenteen kehitys. Olennaista on ollut päivittäistavarakaupan myymälöiden vähenemisen hidastuminen 2000-luvulla. 200–400 m² valintamyymälöiden ja yli 1 000 m² myymälöiden määrän kasvu on kompensoinut muiden myymälöiden vähenemistä. Tähän on osaltaan vaikuttanut vuonna 2000 voimaan tullut aukiololaki, joka antoi pienille myyntipinta-alaltaan enintään 400 m² päivittäistavaraupoille muita myymälöitä laajemmat aukioloajat.

Vähittäiskaupan suuryksikön kokoraja näyttäisi kannustaneen kauppaa kehittämään myös niitä myyntipinta-alaltaan 1 000–1 500 m² päivittäistavarakaupan myymälöitä, jotka jäävät rajan alapuolelle. Kokoraja ei toisaalta näytä rajoittaneen vähittäiskaupan suuryksiköiden rakentamista. Esimerkiksi hypermarketteja on rakennettu entiseen tahtiin vuosina 2000–2008. Ne ovat myös lisänneet markkinaosuuttaan.

Vähittäiskaupan suuryksikön kokoraja osoittaa myymälät, joiden sijaintiin tulisi myymälän vaikutusten takia kiinnittää erityistä huomiota suunnittelussa. Maankäyttö- ja rakennuslain periaatteena on, että nämä suuryksiköt sijoitettaisiin ensisijaisesti keskustoihin ja alakeskuksiin. Suomen ympäristökeskus selvitti vuosina 2004–2008 hyväksytyissä asemakaavoissa vähittäiskaupan suuryksikköä koskevien KM-merkkien käyttöä (kuva 15). Siihen nähden, miten paljon alle 5 000 k-m² päivittäistavaramyymälöitä on rakennettu, asemakaavavaroja oli vähän. Missä määrin kysymys on siitä, että näiden kokoluokkien myymälät ovat sijoittuneet keskustatoimintojen alueille, kuten ohjauksen tarkoitus on ollut, edellyttää tarkempia kunta- ja kaava-kohtaisia tarkasteluja, joita ei ole voitu työryhmän työskentelyn puitteissa toteuttaa. Työryhmä ei ole myöskään voinut työnsä yhteydessä yksityiskohtaisesti selvittää, miten tilaa vaativan kaupan erityisasemasta luopuminen ja vähittäiskaupan suuryksikön nykyisen kokorajan säilyttäminen tulee vaikuttamaan kaupan ohjaukseen.

Vähittäiskaupan suuryksikön MRL:ssä määriteltyä 2 000 kerrosneliömetrin kokorajaa on arvosteltu ensi sijassa kilpailullisin perustein. Sen on pelätty estävän uusien suuryksiköiden rakentamisen ja siten vääristävän päivittäistavarakaupan myymälä-



Kuva 15. KM-merkkintöjen käyttö asemakaavoissa 2004–2008.

lärakennetta sekä suosivan jo olemassa olevia suuryksiköitä. On myös esitetty, että nykyinen kokoraja estää ulkomaisten päivittäistavarakaupan ketjujen tulon Suomeen. Eri yhteyksissä on ehdotettu kokorajan nostamista vähintään 3 500 kerrosneliömetriin, jolloin se koskisi lähinnä hypermarketteja ja suurimpia supermarketteja. Perusteita sille, että kokorajan nosto vaikuttaisi kansainvälisten päivittäistavarakaupan ketjujen tulon Suomen markkinoille, ei ole esitetty. Kokorajan määrittelyn kannalta oleellista on, että kokorajaan liittyvä suunnitteluelvoite ei ole este suuryksiköiden rakentamiselle.

4.6

Palveluverkkoselvitysten laatu vaihtelee

Palveluverkkoselvitys muodostaa keskeisen tietopohjan kaupan palvelurakenteen suunnittelulle maakuntakaavoituksessa ja yleiskaavoituksessa. Selvityksellä on merkitystä myös yksittäisiä kaupan hankkeita koskevia ratkaisuja tehtäessä.

Palveluverkkoselvityksiä on laadittu erityisesti maakuntakaavoituksen ja yleiskaavoituksen yhteydessä. Valmistelua varten on yleensä perustettu ohjausryhmä, jossa ovat olleet edustettuina maakunnan liitto, seudun kunnat, alueellinen ympäristökeskus, tieviranomaiset sekä elinkeinoelämän ja kaupan edustajia. Palveluverkkoselvitykset ja niiden valmistelua varten perustetut yhteistyöryhmät on koettu toimivaksi keskustelufoorumiksi, jossa on ollut mahdollista muodostaa yhteistä seudullista näkemystä kaupan palveluverkon kehittämisestä (Kimmo Koski. Kauppa maakuntakaavoituksessa).

Matti Purasjoki piti selvityksessään palveluverkkoselvityksiä kilpailunäkökulman huomioimisen kannalta keskeisenä elementtinä kaavoituksessa. Hän ehdotti, että maakunnat asettaisivat pysyvät työryhmät seuraamaan palveluverkon kehitystä ja laatimaan palveluverkkoselvityksiä. Hän pitää tärkeänä, että maakunnan elinkeinonharjoittajat olisivat työryhmässä edustettuina neutraalilla ja jäävittömällä tavalla. Purasjoki korostaa tässä erityisesti kauppakamarien merkitystä (Kauppa, kilpailu ja kaavoitus. Selvityshenkilö Matti Purasjoen raportti ympäristöministeriölle 2.2.2009).

Kaupan viimeaikainen kehitys painottaa palveluverkon suunnittelussa mitoituksen merkitystä. Tämä on tuonut esiin puutteita palveluverkkoselvityksissä. Yksi ny-

kyisten palveluverkkoselvitysten ongelma on liiketilan tarvetta koskevien selvitysten epätasainen laatu. Liiketilan tarpeen arviointitavat ja -perusteet ovat tällä hetkellä vakiintumattomia ja keskenään yhteismitattomia. Nämä puutteet vaikuttavat myös kaavassa suunnitellun kaupan palveluverkon vaikutusten arviointiin.

4.7

Vaikutusten arvioinnissa on puutteita

Maakunta- ja yleiskaavoituksen yhteydessä tapahtuva vaikutusten arviointi on verrattain yleispiirteistä, koska silloin ei yleensä ole vielä yksityiskohtaista tietoa kaupan hankkeesta. Yleispiirteisen kaavan yhteydessä luodaan yleensä alueidenkäytölliset edellytykset myös mittaluokaltaan erittäin suurten kaupan hankkeiden toteuttamiselle ja päätetään niiden sijainnista ilman, että kaupan vaikutukset olisi arvioitu niiden vaikutusten merkittävyyden edellyttämällä tavalla.

Kaavoituksen yhteydessä laadittujen vaikutusarvioiden laadun vaihtelun ohella niiden yleisenä puutteena on se, että asiointiliikenteen määrää ja siitä aiheutuvan ympäristökuormituksen, mm. kasvihuonekaasujen merkitys sivuutetaan ja aliarvioidaan.

Viime aikoina on tullut vireille lukuisia vaikutuksiltaan erittäin merkittäviä vähittäiskaupan suuryksiköitä koskevia hankkeita. Näiden hankkeiden yhteydessä on esiintynyt epätietoisuutta ympäristövaikutusten arviointimenettelyn soveltamisen tarpeesta ja menettelyn yhtensovittamisesta kaavoituksen kanssa. Tämä on tullut esille erityisesti sellaisissa tilanteissa, joissa vaikutuksiltaan merkittävää kaupan hanketta suunnitellaan sijoitettavaksi alueelle, jolla ei vielä ole voimassa hankkeen sijoittumisen mahdollistavaa kaavaa.

Nykytilanteessa ongelmallista on YVA-lain epäyhtenäinen soveltaminen ja erittäin pitkiksi muodostuneet yksittäistapauksia koskevat harkintaprosessit. Mikäli hankkeen vaikutuksia ei ole asianmukaisesti selvitetty kaavoitusmenettelyssä eikä erillistä YVA-menettelyä ole sovellettu, voidaan myös joutua tilanteeseen, jossa YVA-menettely tulee sovellettavaksi vasta hankkeen rakennuslupavaiheessa, koska YVA-lain 13 §:n mukaan viranomaisella ei saa myöntää lupaa hankkeen toteuttamiseen ennen kuin se on saanut käyttöönsä arviointiselostuksen ja yhteysviranomaisen siitä antaman lausunnon.

4.8

Tietoaineistoja on kehitettävä ja hyödynnettävä

Kauppaa koskevia paikkatietoaineistoja on kehitetty ja niihin perustuvia analyyseja on tehty Suomen ympäristökeskuksessa muutaman viime vuoden aikana kaupan valtakunnallisen ohjauksen ja sen kehittämisen tarpeisiin. Nykytilanteessa kaupan seurantajärjestelmien ja tietoaineistojen kehittäminen on määräaikaisten projektien ja niiden rahoituksen varassa. Ympäristöhallinnon tai kaavoittajien operatiivisessa käytössä ei kauppaa koskevia seurantajärjestelmiä ole, mikä on vaikeuttanut kaavojen valmistelua, kaupan palveluverkkoselvitysten laadintaa ja kaupan vaikutusten arviointia kaavoituksen yhteydessä.

Kaupalla tulee olemaan yhä suurempi merkitys yhdyskuntien ja yhdyskuntarakenteen kehitykseen, minkä vuoksi sen merkitys tulee entisestään korostumaan kaavoituksessa. Tämän vuoksi kauppaa koskevien tietoaineistojen, seurantajärjestelmien ja analyysimenetelmien kehittäminen palvelemaan kaavoituksen ohjauksen ja kaavoituksen tarpeita on suuri haaste ympäristöhallinnolle.

5 Kaupan ohjauksen kansainvälisiä kehityssuuntia

Kaupan ohjauksen ongelmat ja haasteet ovat luonteeltaan kansainvälisiä, vaikka kaupan ohjausjärjestelmissä on maakohtaisia eroja. Keskeisiä kysymyksiä ovat, miten turvataan keskustojen elinvoimaisuus, miten huolehditaan palvelujen saavutettavuudesta sekä keskus- ja palveluverkon tasapainoisesta kehityksestä. Ilmastopoliittisen keskustelun myötä liikennettä koskevat tavoitteet ovat saaneet aikaisempaa enemmän painoa: kaupan palvelujen tulisi olla saavutettavissa myös joukkoliikenteellä.

Kaupan ohjauksen kehittämisessä on maiden välisistä eroista huolimatta yhteisiä piirteitä, joista keskeisiä ovat:

- Valtion keskushallinnon, alueiden ja paikallishallinnon roolien ja toimivallan määrittely kaupan ohjauksen tavoitteiden toteuttamiseksi. Oleelliseksi on katsottu valtion keskushallinnon ohjauksen, ylikunnallisen strategisen suunnittelun ja paikallisen aloitteellisuuden yhteen sovittaminen.
- Tasapainon etsiminen hierarkkisen keskusjärjestelmän ja keskusten ulkopuolisten kaupan alueiden kehittämisessä.
- Sääntelyn rinnalla pyritään kehittämään kannustavaa suunnitteluotetta erityisesti keskustojen kehittämiseksi.
- Keinojen etsiminen entistä suurempien liiketilojen sovittamiseksi kaupunkikeskustojen korttelirakenteeseen sekä niiden laadun parantamiseksi.
- Myymälöiden kokorajat eivät ole olleet kaupan ohjauksen liittyvässä eurooppalaisessa keskustelussa keskeisiä. Kokorajat vaihtelevat eri maissa Ranskan 300 neliömetristä Norjan 3 000 neliömetriin.

Kaupan ohjauksen kansainvälisiä kehityssuuntia tarkastellaan seuraavassa Yhdyskuntasuunnittelun tutkimus- ja koulutuskeskuksessa laaditun, kaupan sijainnin ohjauksen kehitystä Alankomaissa, Ranskassa, Iso-Britanniassa ja Saksassa koskevan selvityksen perusteella (liite 1). Pohjoismaita koskeva osuus perustuu Kaupan ja kilpailun työryhmän raportissa julkaistuun selvitykseen (Kaupan ja kilpailun työryhmän raportti. Ympäristöministeriö 2007). Molemmissa selvityksissä on käsitelty kaupan sijainnin ohjauksen nykytilaa ja välineitä, sijainninohjauksen tavoitteita, järjestelmien toimivuutta sekä sääntelyn viimeaikaista kehitystä ja sen tulevaisuuden näkymiä.

5.1

Alankomaat, Ranska, Iso-Britannia ja Saksa

Alankomaissa, Ranskassa, Iso-Britanniassa ja Saksassa kaupan ohjausta ryhdyttiin kehittämään 1960- ja 70-luvuilla. Ohjaustarpeen taustalla oli kaupan rakennemuutos ja suurten kaupan yksiköiden hakeutuminen keskustojen ulkopuolelle.

Ranskaa lukuun ottamatta kauppaa on ohjattu kaavoituksella. Nyt Ranskassakin ollaan liittämässä ohjaus maankäytön suunnitteluun. Olennaisimmat erot maiden ohjausjärjestelmissä koskevat valtion keskushallinnon, aluetason ja paikallisen päätöksenteon keskinäistä suhdetta. Alankomaissa ja Iso-Britanniassa ohjaus on ollut keskitettyä, kun taas Saksassa ja Ranskassa paikallisella päätöksenteon asema on ollut vahvempi. Kaikissa tarkastelluissa maissa ohjaus on ollut jatkuvan uudelleen arvioinnin kohteena. Kaupan rakenteiden ja konseptien muutoksen lisäksi sitä ovat edellyttäneet kestävä kehityksen korostuminen kaupunkisuunnittelussa ja kilpailun näkökulman vahvistuminen EU-lainsäädännön myötä.

Alankomaissa kaupan ohjaus on ollut keskitettyä. Valtio on linjannut kansallisilla suunnittelustrategioilla yhdyskuntasuunnittelun tavoitteita ja periaatteita, joita provinssit ja kunnat toteuttavat. Kansallisissa suunnittelustrategioissa on määritelty myös vähittäiskaupan ohjauksen periaatteet. Tavoitteena on ollut ohjata kaupan sijoittumista siten, että se tukee kaupunkikeskustoista sekä alue- ja paikalliskeskuksista muodostuvan hierarkkisen keskusverkon kehittämistä. Poikkeuksena ovat olleet paljon tilaa vaativan erikoistavarakaupan ja vaarallisten aineiden kaupan toimipisteet. Ne ovat voineet tietyin edellytyksin sijoittua myös kaupunkien reuna-alueille.

Tiukkaa valtion ohjausta on vähin erin lievennetty. 1990-luvulla tuli mahdolliseksi toteuttaa tietyin ehdoin suurimittakaavaisia vähittäiskaupan alueita (myymäläkoko yli 1 500 k-m²) keskustojen ulkopuolella. Kunnat saivat myös oikeuden päättää liikennemyymälöiden rakentamisesta. 2000-luvun puolivälissä toteutettiin radikaali muutos uuden kansallisen suunnittelustrategian myötä: hallitus vetäytyi käytännössä kaupan ohjauksesta ja se siirrettiin provinssihin ja kuntiin.

Uuden strategian lähtökohtana oli päätösvallan siirtäminen paikalliselle tasolle ja paikallisen aloitteellisuuden edistäminen. Poliitiikan vaihdokseen ei ollut yhdyskuntarakenteeseen liittyviä syitä. Sijaintipolitiikka oli toiminut toivotulla tavalla: kauppa oli sijoittunut keskustoihin eikä yhdyskuntarakenteen ulkopuolisia kaupan keskittymiä juuri ollut syntynyt. Tärkeimpänä syynä muutokseen oli, että tiukan ohjauksen katsottiin estäneen korkeatasoisten seudullisten kauppakeskusten kehittämisen.

Kaupan ohjauksen perustavoitteet, keskustojen tukeminen ja keskusverkon tasapainoinen kehittäminen, säilytettiin uudessa strategiassa ennallaan. Provinssien ja suurimpien kaupunkiseutujen tehtäväksi tuli konkretisoida hallituksen määrittelemän sijaintipolitiikan päälinjat. Strategiaa on kuitenkin toistaiseksi toteutettu vaihtelevasti. Osa provinssista on laatinut ohjeistot kunnille, osassa provinssista ohjeet puuttuvat, jolloin päätöksenteko on jäänyt yksinomaan kunnille.

Uudistus on saanut osakseen myös arvostelua. Ohjeistojen puute on johtanut eräillä seuduilla siihen, että suuri osa uusista suunnitteilla olevista kaupan hankkeista sijoittuu yhdyskuntarakenteen reuna-alueille. Hankkeet ovat myös johtaneet kuntien välisiin ristiriitatilanteisiin ja kiistoihin. Tilanteen odotetaan kuitenkin muuttuvan sitä mukaan, kun provinssien ohjeistukset valmistuvat ja kaupunkiseutujen rooli ohjauksessa selkeytyy.

Iso-Britanniassa keskushallinto ohjaa seutu- ja paikallistason suunnittelua varsin tiukasti kaavoitusohjeilla, jotka linjaavat kansallisen politiikan ja suunnittelun tavoitteet ja periaatteet. Seudullisten ja paikallisten kaavoitusviranomaisten on otettava ohjeet huomioon valmistellessaan suunnitelmia ja kaavoja sekä päättäessään suunnittelulupahakemuksista. Vähittäiskaupan sijainnin ohjauksen tärkein työkalu Englannissa on keskustojen suunnittelua koskeva kaavoitusohje. Vastaavat ohjeet ovat myös Skotlannissa ja Walesissa.

Kaupan ohjauksessa tapahtui merkittävä käänne 1990-luvun alussa: ohjausta tiukennettiin ja keskustojen asemaa kauppapaikkoina vahvistettiin. Muutos politiikassa oli merkittävä, sillä keskushallinnon linja oli usein ollut liberaalimpi kuin paikallisten viranomaisten.

Kääntein taustalla oli huoli keskustojen kehityksestä. Keskustojen aseman vahvistamiseksi otettiin vuonna 1996 käyttöön erityinen menettely, jossa suunnitellun hankkeen sijoitusvaihtoehtojen edellytykset arvioidaan suunnitteluluvasta päätettäessä. Ensisijainen vaihtoehto on olemassa olevat keskukset. Jos sijoittaminen keskustaani ei ole mahdollinen, tulevat seuraavana kysymykseen keskustan reuna-alueet ja niillä ensisijaisesti alueet, joilta on hyvät yhteydet keskustaan. Vasta kolmantena tulevat kysymykseen keskustojen ulkopuoliset alueet. Niistäkin ensisijaisia ovat ne, joihin on kulkuyhteydet myös joukkoliikenteellä ja jotka ovat lähellä keskuksia. Lisäksi tavoitteena on ohjata erityyppisiin keskuksiin kuhunkin tyyppiltään ja kooltaan soveltuvaa kauppaa. Paikallisviranomaisia kehoitetaan harkitsemaan ohjeellisen ylärajan määrittämistä eri keskustyyppisiin sallittavalle kaupan rakentamiselle ja ohjaamaan ylärajan ylittävät hankkeet ylemmän tason keskustaan.

Kauppaa koskevan kaavoitusohjeen voimassaolon aikana vähittäiskaupan keskityminen yhä harvempiin ja suurempiin keskuksiin on jatkunut. Ohjauksen tiukentamisen on kuitenkin arvioitu rajoittaneen kaupan hajautumista. Keskustojen ulkopuolisten hankkeiden hakemusten hylkäysprosentti on kasvanut ja keskustahankkeiden hakemusten määrä on ollut kasvussa. Ohjeen yhtenä tavoitteena ollut keskustojen aktiivinen kehittäminen ei sen sijaan ole toteutunut toivotulla tavalla. Ohjetta on pikemminkin käytetty suunnittelulupaharkinnassa estämään keskustojen ulkopuolelle suunnattujen hankkeiden toteuttamista.

Kauppaa koskevaan kaavoitusohjeeseen on ehdotettu muutoksia, joiden tarkoituksena on parantaa paikallisten viranomaisten mahdollisuuksia arvioida hankkeiden vaikutuksia keskustoihin ja samalla huomioida paremmin kuluttajien valinnanmahdollisuudet sekä kilpailunäkökulma. Ehdotuksessa kiinnitetään huomiota muun muassa hankkeen oikean mittakaavan arviointiin.

Saksassa kaupan ohjaus alkoi jo 1960-luvun alussa. Sen jälkeen ohjausta on tarkistettu useita kertoja, viimeksi 2004. Liittovaltiotason kansalliset säännökset ovat osavaltioiden omien säännösten pohjana. Ohjaus perustuu lainsäädännössä myymäläkokoon kytkettyihin sijaintivaatimuksiin. Esimerkiksi kauppakeskukset ja muut suuret yli 1 200 k-m² myymälät tulee sijoittaa vain keskustoihin tai kaavoissa osoitetuille erityisille kaupan alueille.

Kaupan ohjaus on ollut tiukkaa. Suuria keskustojen ulkopuolisia hankkeita on hyväksytty vain vähän. Pienet ruokakaupat ovat säilyttäneet asemansa, eivätkä hypermarketit ole yhtä määräävä tekijä kaupan kehityksessä kuin muualla Euroopassa.

Nykyisiä ohjauksvälineitä pidetään periaatteessa riittävinä. Haasteena on kuntien keskinäinen kilpailu, huoli yritystoiminnan kehityksestä ja työpaikoista. Käytännössä kunnat vastaavat eri tavoin kaupan rakentamispaineisiin: toiset kunnat antautuvat täysin ylimitoitetuille hankkeille, toiset pitävät ohjat tiukasti käsissään.

Tarve kaupan kehityksen ohjaamiseen alueellisesti ja kaupunkiseudun tasolla on ilmeinen. Monilla alueilla, kaupunkiseuduilla ja kunnissa on laadittu kauppaa ohjaavia strategisia suunnitelmia kuten kauppaa ohjaavia yleiskaavoja. Vuoden 2004 lainsäädännön uudistuksen yhteydessä tuli mahdolliseksi laatia yleiskaava myös oikeudellisesti sitovana. Uudistuksessa vahvistettiin keskusverkkoteorian asemaa lähtökohtana toimintojen sijoittamiselle eritasoisin keskuksiin. Sen perusteella kunnat voivat arvioida vähittäiskaupan rakentamishankkeita. Naapurikunnilla on myös oikeus puuttua hankkeisiin.

Sääntelyn ohella osavaltiot ja kunnat turvautuvat myös pehmeämpiin keinoihin ohjataksen vähittäiskaupan rakentamista ja kehittääkseen samalla sen laatua. Vuonna 1999 käynnistyi Nordrhein-Westfalenin osavaltion aloitteesta keskustojen elvyttämiseen tähtäävä kampanja, "Takaisin keskustoihin". Kampanjaan ovat liittyneet myös muut osavaltiot mukaan lukien Berliini, jossa tavoitteena on kehittää uusia innovatiivisia kaupan konsepteja. Saksassa on viime vuosina toteutettu lukuisia erityisesti kaupunkikeskustaani kehitettyjä kauppakeskustyyppisiä.

Ranskassa kaupan rakentamista on ohjattu vuodesta 1973 lähtien toiminnan harjoittamiseen liittyvällä lupamenettelyllä. Alkuaan kaikki yli 1 500 m² myymälät tarvitsivat alueellisen komission luvan, myöhemmin rajaa kiristettiin niin, että jopa 300 m² myymälät tarvitsevat luvan. Kaupan ohjaaminen ilman kytkentää kaupunkisuunnitteluun on osoittautunut toimimattomaksi ja siksi nykyisestä lupamenettelystä ollaan luopumassa.

Äskettäin työnsä päättänyt komitea arvioi, että nykyinen sääntely on epäonnistunut kaikissa sille asetetuissa tavoitteissa. Se ei ole onnistunut estämään suuryksiköiden räjähdysmäistä kasvua eikä pienten lähikauppojen katoa. Komitea pitää yhtenä syynä tähän sääntelyn irrallisuutta kaupunkisuunnittelusta. Komitea arvostelee nykyistä sääntelyä myös kilpailun rajoittamisesta sekä kiinnittää huomiota kunnallisten päätöksentekijöiden korruptioon. Kaupan yritysten edustajien mukanaolo päätöksistä tekevissä elimissä on johtanut päätöksenteon ja kaupan intressien läheiseen yhteyteen.

Työryhmä esittää kaupan kehityksen ja muiden yhteiskunnan tarpeiden sovittamista yhteen. Alueelliset komissiot purettaisiin. Niiden tilalle tulisi komissio, joka koostuisi paikallisten päätöksentekijöiden ja kaupan edustajien ohella myös kuluttajien edustajista ja asiantuntijoista, joista yhden tulisi edustaa kestävän kehityksen näkökulmaa. Ohjaus kytkettäisiin kaupunkisuunnitteluun ja kaavoitukseen. Neliömääriin perustuvat rajat ehdotetaan poistettavaksi. Niiden tilalle ehdotetaan kaupan markkina-alueeseen perustuvaa luokittelua lähikauppaan, sekä yhdyskunnan, seudun ja maakunnan tason myymälöihin, joihin ohjaus kytkettäisiin. Uudistuksen myötä kaupan ohjaus lähentyisi Alankomaiden, Iso-Britannian ja Saksan järjestelmiä.

5.2

Pohjoismaat

Pohjoismaissa kaupan ohjausta ryhdyttiin tehostamaan 1990-luvun lopulla.

Tanskassa kauppaa koskevat säännökset otettiin kaavoituslainsäädäntöön vuonna 1997. Ohjauksen toimivuuden arviointi johti vuonna 2007 lainsäädännön tarkistukseen ja ohjauksen tiukentamiseen. Kaupan ohjaus on Tanskassa muihin Pohjoismaihin verrattuna tiukkaa. Vähittäiskaupan myymälöitä voidaan pääsääntöisesti sijoittaa vain keskustoihin, aluekeskuksiin ja paikalliskeskuksiin. Keskustojen ulkopuolelle voidaan sijoittaa enintään 1 000 k-m² suuruisia pienmyymälöitä ja paljon tilaa vaativaa erikoistavaran kauppaa. Uusia keskustojen ulkopuolisia kaupan alueita voidaan toteuttaa vain suurimmissa kaupungeissa (Århus, Odense, Ålborg, Esberg ja Kööpenhamina).

Ohjauksen lähtökohtana on hierarkkinen keskusrakenne. Kunta määrittelee kaupunkikeskustan sekä yli 40 000 asukaan kaupunkien aluekeskusten yhteenlasketun myymäläkerrosalan enimmäismäärän. Laissa määritellään yhteenlasketun myymäläkerrosalan enimmäismääräksi yli 20 000 asukkaan kaupunkien aluekeskuksissa 5 000 k-m² ja paikalliskeskuksissa 2 000 k-m².

Laissa määritellään päivittäistavaramyymälän enimmäiskooksi 3 500 k-m² ja erikoistavaramyymälän enimmäiskooksi 2 000 k-m², joka voidaan ylittää yli 40 000 asukkaissa kaupungeissa. Keskusta-alueet rajataan koko maassa yhdenmukaisin ympäristöministeriön määrittelemien perustein.

Norjassa kaupan ohjaus käynnistyi väliaikaisella rakennuskiellolla vuonna 1999, jolloin kauppakeskusten rakentaminen keskustojen ulkopuolelle kiellettiin väliaikaisesti. Kielto koski yli 3 000 k-m² suuristen kauppakeskusten rakentamista sekä kauppakeskusten laajentamista yli 3 000 k-m² suuriseksi. Kiellon ulkopuolelle jätettiin paljon tilaa vaativan erikoistavaran kauppaa. Kielto kesti vuoteen 2004, jolloin kaik-

kiin seutukuntiin oli laadittu vähittäiskauppaa ohjaavat lainvoimaiset seutukaavat. Kiellon aikana kauppakeskuksen rakentamiseen oli saatava lupa valtion aluetason viranomaiselta, jonka päätöksestä ympäristöministeriö saattoi valittaa.

Ohjauksen toimivuutta arvioitiin 2000-luvun puolivälissä. Yleisarvio oli, että kauppakeskusten perustamiskielto oli vaikuttanut merkittävästi kauppakeskusten rakentamiseen. Suuria kauppakeskuksia ei kiellon aikana juuri oltu rakennettu kaupunkien ja taajamien keskustojen ulkopuolelle ja uusperustannan investoinnit olivat suuntautuneet olemassa oleviin keskustoihin. Seutuhallinnon ohjaus kuntien päätöksentekoon oli kuitenkin jäänyt tavoiteltua heikommaksi. Seutuhallinnon viranomaiset olivat puuttuneet varoen seutukaavoista poikkeaviin kuntien kaavaratkaisuihin. Sama varovaisuus koski myös valtion viranomaisia ja ympäristöministeriötä.

Kaupan ohjausta tiukennettiin vuonna 2008 valtakunnallisella määräyksellä ”*Rikspolitisk bestemmelse om kjøpsentre*”, jolla vahvistettiin seutukaavojen oikeudellista asemaa. Määräyksen mukaan yli 3 000 k-m² kauppakeskus voidaan perustaa tai laajentaa vain, jos se on voimassa olevan seutukaavan tai osa-alueen koskevan seutukaavan mukainen. Alueilla, joilla tällaista ei ole, yli 3 000 k-m² suuruinen kauppakeskus voidaan sijoittaa vain keskusta. Parhailaan useat seutukunnat uudistavat seutukaavojaan kauppakeskusten ja keskusrakenteen osalta tarkoituksenaan saada voimaan kauppaa koskevat kaavamääräykset.

Ruotsissa ei ole otettu käyttöön erityistä kaupan ohjausta muiden Pohjoismaiden tavoin. Kaupan sijoittumista ja palvelurakenteen kehitystä ohjataan kaavoituksella kuten muutakin maankäyttöä. Ruotsissa seutukaavoitus on vapaaehtoista ja suurten keskustojen ulkopuolisten kaupan hankkeiden ohjauksessa painotetaan kuntien yhteistyötä maankäytön yhteensovittamisessa.

Ruotsin kaavoitus- ja rakennuslakia uudistettaessa vuosina 2005–2007 arvioitiin myös vähittäiskaupan ohjauksen toimivuutta. Tuolloin arvioitiin, että lainsäädäntö tarjosi riittävät välineet ohjata taajaman ulkopuolisten kaupan suuryksiköiden sijaintia ja kehitystä. Ongelmien katsottiin liittyvän ensisijaisesti lainsäädännön soveltamiseen. Puutteita nähtiin erityisesti yleiskaavoituksessa, kuntien maankäytön yhteensovittamisessa, vaikutusten arvioinnin laajuudessa, asemakaavoituksen käytössä (tilapäiset luvat ja kaavoista poikkeaminen) sekä kilpailunäkökohtien huomiointiin ottamisessa. Lain tarkistuksessa kuntia velvoitettiin muun muassa parempaan keskinäiseen yhteistyöhön maankäytön yhteensovittamiseksi.

KIRJALLISUUTTA

- Alppi, S. 2008. kauppakeskukset kaupan ja kaupunkirakenteen kehityksessä. Kaupan sijainnin ohjauksen arviointityöryhmä 18.12.2008.
- Helminen, V & Ristimäki, M. 2008. Kyläasutuksen kehitys kaupunkiseuduilla ja maaseudulla. Suomen ympäristö 24/2008. Ympäristöministeriö.
- Hynynen, A. (2009) Hajautumisprosessit verkostoituvassa kaupungissa. Teoksessa Yhdyskuntarakenteen toimivuus ja elinympäristön laatu. (Käsikirjoitus)
- Jalasto, P. 2008. Kauppa ja liikenne. Kaupan sijainnin ohjauksen arviointityöryhmä 18.12.2008.
- Kalenoja, H; Vihanti, K; Voltti, V; Korhonen, A & Karasmaa, N. 2008. Liikennetarpeen arviointi maankäytön suunnittelussa. Suomen ympäristö 27/2008. Ympäristöministeriö.
- Kataja, E. 2009. Kaupan tulevaisuus ja verkkokauppa Suomessa. Kaupan sijainnin ohjauksen arviointityöryhmä 17.2.2009.
- Kaupan ja kilpailun työryhmän raportti. Ympäristöministeriön raportteja 26/2007. Ympäristöministeriö. 2007.
- Koskela, Katja ja Santasalo, Tuomas. Paljon tilaa vaativan erikoistavaran kauppa. Tulkinnan ongelmia. Ympäristöministeriön raportteja 16/2008. Ympäristöministeriö. 2008.
- Koski, Kimmo. Kauppa maakuntakaavoituksessa. Ympäristöministeriön raportteja 23/2007. Ympäristöministeriö. 2007.
- Koski, Kimmo ja Tulkki, Katri. Kauppa kaavoituksessa. Ympäristöopas 115. Ympäristöministeriö. 2004.
- Maankäyttö- ja rakennuslaki perusteluineen. Lakikokoelma. 1999. Edita.
- Marjanen, H. 2009. Kulutuskäyttäytymisen muutosten ja kaupan palvelujen vastaavuus. Kaupan sijainnin ohjauksen arviointityöryhmä 17.2.2009.
- Mäenpää, P. 2009. Ostokäyttäytymiseen vaikuttavat arvot ja toimintamallit. Yhdyskuntarakenne ja kaupan sijoittuminen -seminaari 13.2.2009.
- Purasjoki, Matti. Kauppa, kilpailu ja kaavoitus. Selvityshenkilö Matti Purasjoen raportti ympäristöministeriölle 2.2.2009.
- Tulkki, K & Vehmas, A. 2007. Osallistuminen yleis- ja asemakaavoituksessa. Ympäristöhallinnon ohjeita 1/2007. Ympäristöministeriö.
- Tynkkynen, O. 2009. Ilmastonsuojelu ja kaupan sijoittuminen. Kaupan sijainnin ohjauksen arviointityöryhmä 17.2.2009.
- Valtioneuvoston pitkän aikavälin ilmasto- ja energiapoliittinen strategia. Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle 6. päivänä marraskuuta 2008.
- Vilksa, T-A. 2006. Kotitalouksien kulutustavat ja asenteet. Teoksessa Kauppa 2010. Ympäristöministeriö. 2000. Suositus paljon tilaa vaativan erikoiskaupan tulkinasta. Maankäyttö- ja rakennuslaki 2000 -julkaisusarja. Opas 2.
- Ympäristöministeriö. 2001. Kaupan suuryksiköiden vaikutusten selvittäminen ja arviointi. Maankäyttö- ja rakennuslaki 2000 -julkaisusarja. Opas 4.
- Ympäristöministeriö. 2002. Maakuntakaavan sisältö ja esitystapa. Maankäyttö- ja rakennuslaki 2000 -julkaisusarja. Opas 6.
- Ympäristöministeriö. 2002. Maakuntakaavan oikeusvaikutukset. Maankäyttö- ja rakennuslaki 2000 -julkaisusarja. Opas 7.
- Ympäristöministeriö. 2002. Osallistuminen ja vaikutusten arviointi maakuntakaavoituksessa. Maankäyttö- ja rakennuslaki 2000 -julkaisusarja. Opas 8.
- Ympäristöministeriö. 2003. Maakuntakaavamerkinnot ja -määräykset. Maankäyttö- ja rakennuslaki 2000 -julkaisusarja. Opas 10.
- Ympäristöministeriö. 2009. Tulevaisuuden alueidenkäytöstä päätetään nyt. Tarkistetut valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet.
- Yrjölä, A. 2009. Selvitys seudullisista kaupan hankkeista 2008. Ympäristöministeriön raportteja 2/2009. Ympäristöministeriö.

Kaupan sijainnin ohjaus Alankomaissa, Ranskassa, Iso-Britanniassa ja Saksassa

Lasse Peltonen, Vesa Kanninen, Jenni Kuoppa ja Peter Ache
Yhdyskuntasuunnittelun tutkimus- ja koulutuskeskus YTK

I Johdanto

Tämän raportin tehtävänanto perustuu Matti Auran kaupan työryhmän tarpeeseen saada eurooppalaista vertailupohjaa kaupan sijainnin ohjauksen kehittämiseen Suomessa. Raportin ”esikuvana” on ollut ympäristöministeriön kaupan ja kilpailun työryhmän raporttiin 2007 sisältynyt liite ”Kaupan sijainninohjaus kaavoituksessa muissa Pohjoismaissa”¹.

Raportin tarkoituksena on tuottaa kuva kaupan sijainnin ohjauksesta neljässä EU-maassa: Alankomaissa, Ranskassa, Iso-Britanniassa ja Saksassa. Raportti sisältää maa-kohtaiset pääluvut näistä maista. Kunkin maan kohdalla tarkasteltavia teemoja ovat:

- Kaupan sääntelyn ja sijainninohjauksen nykytila ja välineet
- Sijainnin ohjauksen perustelut ja tavoitteet
- Arviot järjestelmän toimivuudesta
- Sääntelyn viimeaikainen kehitys ja tulevaisuuden näkymät

Kyseisiä teemoja käsitellään kunkin maan kohdalla alaluvuissa. Näiden teemojen lisäksi maakohtaiset luvut sisältävät kontekstualisoivaa tietoa: Ennen kaupan sääntelyn käsittelyä, esitellään kunkin maan kohdalla maan suunnittelujärjestelmää. Lisäksi jokaisen luvun alussa on taulukko, johon on koottu kyseisen maan perustietoja: pinta-ala- ja väestötietoja sekä tiedot kuntien lukumäärästä ja niiden keskimääräisestä pinta-alasta ja väkiluvusta. Edelleen jokaisessa luvussa on myös tietolaatikko, johon on poimittu tietoja kaupan konsulttiyrityksen raporteista ja maakohtaisista katsauksista kauppakeskusten kehityksestä (Cushman & Wakefield 2008).²

Selvitys on toteutettu Teknillisen korkeakoulun Yhdyskuntasuunnittelun tutkimus- ja koulutuskeskuksessa. Työtä YTK:ssa ovat olleet tekemässä tutkimuspäällikkö Lasse Peltonen, professori Peter Ache sekä tutkijat Vesa Kanninen ja Jenni Kuoppa. Raportin tiedot on koottu kirjallisista lähteistä, Internetistä sekä eri maiden asiantuntijoilta. Työtä ovat ympäristöministeriössä ohjanneet yliarkkitehti Katri Tulkki sekä yli-insinööri Antti Irjala.

1 Ympäristöministeriö (2007): YMRa26/2007: Kaupan ja kilpailun työryhmän raportti. Ympäristöministeriön raportteja 26/2007, 64 s. <http://www.ymparisto.fi/default.asp?contentid=257805&lan=fi&clan=fi>

2 Cushman & Wakefieldin määritelmän mukaan kauppakeskus on tähän tarkoitukseen rakennettu ja keskitetysti johdettu keskus, jossa on yli 5000 m² vuokralle annettavaa tilaa (gross lettable space) ja vähintään 10 erilaista myymälää. Outlet- ja retail park -tyyppiset keskukset eivät sisälly tähän määritelmään. Tiedot ovat vuodelta 2007 ja ne ovat peräisin Cushman & Wakefield’in omasta tietokannasta. (Cushman & Wakefield 2008: Shopping centre development boom continues in 2007. <http://www.europe-re.com/files/00036900/CW%20European%20Shopping%20Centres%20Report%20May%202008.pdf>)

2 Alankomaat

Pinta-ala (km ²)	Väkiluku (milj.)	Väentiheys (as/km ²)	Kuntien lukumäärä	Kunnan pinta-ala km ² keskiarvo	Kunnan väkiluku keskiarvo
33 920	16,4	483,49	443	77	37 020

Taulukko I. Perustietoja Alankomaista. Lähde: CEMR (2008) EU Sub-national governments 2007 key figures.

Alankomaissa on yhteensä 5,7 miljoonaa neliometriä myymälätilaa kauppakeskuksissa. Henkeä kohden laskettuna luku on Euroopan korkeimpia, 350 m² tuhatta asukasta kohti. Uutta myymälätilaa rakennetaan silti koko ajan, erityisesti Randstadin alueelle. Alankomaissa kauppakeskukset ovat keskimäärin pienempiä kuin muualla Euroopassa. Retail park-tyyppiset keskittymät (tai retail "bulevardit") ovat puolestaan yleisempiä kuin muualla Euroopassa.

Cushman & Wakefield & Gaël Thomas (2008): The Netherlands. Continued high performance in the retail sector <http://www.europe-re.com/articlebrowser/article.php?path=nJlMjAO C8NTQtMjYzNfbMV0aGVyGFuZH>

2.1 Alankomaiden suunnittelujärjestelmä

Alankomaissa sekä hallinto että poliittinen ohjaus tapahtuu aidosti kolmella alueellisella tasolla, kuitenkin joka tasolla on myös valtion tason edustaja. Niin kansalliselle, provinssien kuin kuntienkin tasolle valitaan luottamushenkilöt suoran kansanvaalein. Provinseissa toimeenpanovaltaa käyttävät kruunun nimittämä komissaari sekä provinssihallitus, joka puolestaan on suoralla kansanvaalilla valitun provinssivaltuuston nimittämä. Myös kunnissa on sama rakenne: pormestari on kansallisen hallituksen, kunnanhallitus (aldermen) puolestaan kunnanvaltuuston nimittämä.

Maankäytön suunnittelu- ja kaavajärjestelmää uudistettiin vuonna 2008 maankäyttöasetuksen (*Wet ruimtelijke ordening*) päivityksen myötä. Aiemmassa suunnittelumallissa valtakunnan tason ohjeistus muunnettiin strategiseksi (kaava)dokumenteiksi niin valtakunnan, provinssien kuin kuntienkin tasolla (*PKB, streekplan, structuurplan*). Kunnissa yksityiskohtainen maankäyttö määriteltiin asemakaavalla (*bestimmingsplan*). Provinssien kaavat ohjasivat kunnallista kaavoitusta.

Uudessa mallissa strategiset dokumentit on kaikilla tasoilla korvattu vapaamman muotoisilla rakennevisioilla (*structuurvisie*). Valtiolla ja provinseilla on edelleen mahdollisuus laatia ohjeellisia maankäytön suunnitelmia, mutta ne eivät sido muita kuin laatijaa itseään. Asemakaavan merkitystä on korostettu laajentamalla kuntien mahdollisuuksia kaavoitusratkaisujen suhteen sekä mahdollistamalla kaavoituskorvausten periminen edunsaajilta. Asemakaava hyväksytään edelleen provinssitasolla, mutta prosessia on sujuvoitettu. Myös valtio ja provinssit voivat tietyissä kiistatilanteissa laatia asemakaavan tyyppisiä suunnitelmia.

2.2 Yhteenvedo nykyisestä sääntelystä

Taustaa

Kaupan rakenne Alankomaissa on seurausta yhtäältä vuosikymmeniä jatkuneesta kaupunkikeskustojen historiallisen rakenteen ja toiminnallisuuden säilyttämispyrkimyksestä, toisaalta (suurelta osin edelliseen liittyneestä) kaupan sijainninohjauspolitiikasta, jolla on koko toisen maailmansodan jälkeisenä aikana pyritty sekä edistämään kaupunkikeskustojen kilpailukykyisyyttä että luomaan yhdyskuntarakenteeseen kiinteästi liittyvä kaupan palveluverkko. Kaupan suuryksiköiden kehitys

1960-luvulla johti sääntelyn tiukkenemiseen 1970-luvun alussa. Aina 1980-luvulle asti kansallisena tavoitteena oli tarjota kaikille kansalaisille ”hyvätasoinen elintarvikemyymälä” kävely- tai pyöräilyetäisyydellä (Spierings 2006). Tästä tavoitteesta luopumisen jälkeenkin sijoittumisen ohjauksella on pyritty kaupallisten lähipalvelujen takaamiseen. Vuoteen 2004 käytössä olleet ohjausinstrumentit perustuivat ajatukseen hierarkkisesta vähittäiskaupan rakenteesta: kaupunkikeskustat, aluekeskukset ja paikalliskeskukset muodostivat verkoston, jossa tavanomaisten päivittäistavaroiden tarjonta järjestettiin asuinalueilla, aluekeskuksissa oli laajempi valikoima palveluita, ja kaupunkikeskustojen rooli oli toimia (myös) harvemmin tarvittavien erikoistavaroiden ostospaikkoina. Tästä poikkeukset tekivät ainoastaan harvat tilaa vievän kaupan ja vaaralliseksi luokiteltujen aineiden kaupan toimipisteet, jotka saattoivat sijoittua kaupunkien reuna-alueille tietyillä ehdoilla. Näitä PDV-alueita (*Perifere Detailhandels Vestigingen*) kehitettäessä tuli osoittaa, ettei alue häiritse palvelukeskushierarkian toimintaa. 1990-luvun mittaan PDV-säännöksiä vapautettiin jonkin verran mm. sallimalla uusia kaupan aloja (esim. rautakaupat, urheilumyymälät) näillä alueilla.

Vuonna 1989 esitelty ABC-sijainninhjauspolitiikka osoitti erityyppisille yritys-toiminnoille niiden liikenteellisiin tarpeisiin soveliaita alueita. Kaupan toimintojen ohjaukseen tällä politiikalla oli suhteellisen pieni merkitys, sillä se säänteli pääasiassa uusille paikoille tapahtuvaa kehitystä (Martens & van Griethuysen 2000). Tärkeämpi 1990-luvun sijainninhjausinstrumentti oli PDV-aluesäädösten tueksi ja lisäksi esitelty GDV (*Geconcentreerde Grootchalige Detailhandels Vestigingen*) -säännöstö, jonka puitteissa voitiin kehittää ”suurimittakaavaisen kaupan alueita”. Ajatuksena oli mahdollistaa kaupan dynamiikan hyödyntäminen ilman, että suunniteltu keskushierarkia kuitenkaan vaarantuisi. Näillä alueilla ei ollut pinta-aloihin liittyviä rajoituksia, mutta myymälöiden minimikooksi määriteltiin 1500 m². Pienemmät liikkeet nähtiin elintärkeiksi säilyttää hierarkian mukaisissa keskuksissa. Kehittämisen edellytyksenä oli seudullisen vaikutusarvion laatiminen ja tarpeellisen kysynnän osoittaminen. Alueellisesti ensisijaisiksi määriteltiin olemassa oleviin vähittäiskaupan alueisiin liittyvät alueet. Lisäksi alueiden tuli olla hyvin saavutettavissa sekä henkilöautolla että julkisella liikenteellä (nk. B-sijainti ABC-politiikan mukaisesti).

1990-luvun loppupuoliskolla noussut keskustelu liikenneväylien solmukohtien vähittäismyyntipalvelujen (huoltoasemamyymälät yms.) (*Knooppuntgerichte Kleinschalige Detailhandels Vestigingen, KDV*) kehittämisestä johti ensimmäiseen hajautettuun politiikkaratkaisuun: valtio antoi kunnille oikeuden päättää tällaisista kehittämisspisteistä. Niiden merkitystä kaupan kokonaisuuden kannalta pidettiin varsin pienenä, ja niiden kehittämisen nähtiin parantavan palvelujen saavutettavuutta kuluttajille.

Maankäytön suunnittelu ja kaupan sijainninhjaus

Nykytilanteessa kansallinen kaupan ohjauksen päämäärä – keskustojen ja keskushierarkian säilyttäminen kaupan keskuksina – on edelleen sama, mutta suunnitelmallia muutettiin radikaalisti vuoden 2004 uuden kansallisen suunnittelustrategian *Nota Ruimte* (VROM et al., 2004) myötä. Periaatteessa hallitus ”vetäytyi” kaupan ohjauksesta, vaikka antoikin erittäin yleisiä suuntaviivoja aiemman tyyppisen kehityksen ensisijaisuudesta. Uudessa strategiassa lähtökohdaksi otettiin paikallisen aloitteellisuuden ja päätöksenteon suosiminen, jota täydennettiin provinssien valvontavastuulla ja aiemman kaltaisella velvoitteella osoittaa, ettei kaupan rakenne häiriinny.

Sijainnin ohjaus tapahtuu käytännössä edelleen maankäytön suunnittelun yhteydessä. Suunnittelu- ja kaavajärjestelmää uudistettiin vuonna 2008 maankäyttöasetuksen (*Wet ruimtelijke ordening*) päivityksen myötä. Aiemmassa suunnittelumallissa valtakunnan tason ohjeistus muunnettiin strategisiksi (kaava)dokumenteiksi niin valtakunnan, provinssien kuin kuntienkin tasolla (*PKB, streekplan, structuurplan*). Kunnissa yksityiskohtainen maankäyttö määriteltiin asemakaavalla (*bestimmingsplan*). Provinssien kaavat ohjasivat kunnallista kaavoitusta.

Uudessa mallissa strategiset dokumentit on kaikilla tasoilla korvattu vapaamman muotoisilla rakennevisioilla (*struktuurvisie*). Valtiolla ja provinseilla on edelleen mahdollisuus laatia ohjeellisia maankäytön suunnitelmia, mutta ne eivät sido muita kuin laatijaa itseään. Asemakaavan merkitystä on korostettu laajentamalla kuntien mahdollisuuksia kaavoitusratkaisujen suhteen sekä mahdollistamalla kaavoituskorvausten periminen edunsaajilta. Asemakaava hyväksytään edelleen provinssitasolla, mutta prosessia on sujuvoitettu. Myös valtio ja provinssit voivat tietyissä kiistatilanteissa laatia asemakaavan tyyppisiä suunnitelmia.

Kaupan sijainninhjausta koskevat valtakunnalliset ohjeet

Kansallinen suunnittelustrategia *Nota Ruimte* (VROM et al., 2004) määrittelee kaupan (ja muun yritystoiminnan) sijainninhjauksen pääperiaatteet. Dokumentissa todetaan ABC/PDV/GDV -politiikkojen toimineen hyvin yhdyskuntarakenteen ohjauksessa, ja että politiikkojen seurauksena yhdyskuntarakenteen ulkopuolisia kaupan keskittymiä ei ole. Samalla kuitenkin todetaan, että politiikat ovat estäneet toisenlaista toivotavaa kehitystä, esim. seudullisten korkeatasoisten kauppakeskusten kehittämistä³.

Perustelut ohjauksen ”purkamiselle” ja päätösvallan viemiselle paikallistason viranomaisille ovat:

- Taloudellisen toiminnan kehittämismahdollisuuksien parantaminen tarjoamalla riittävästi erilaisille liiketoiminnoille soveliaita sijainteja;
- Saavutettavuuden optimointi paikallisesti, seudullisesti ja provinssitasolla;
- Rakennetun ympäristön laatutekijöiden monipuolisempi huomioon ottaminen.

Strategiassa todetaan, että provinssien sekä (tärkeimmillä kaupunkiseuduilla, joilla on oma määritely seutuhallintonsa⁴) kaupunkiseutujen tehtävä on konkretisoida sijaintipolitiikan päälinjat. Pääperiaatteena provinssien on pidettävä sitä, ettei uusilla kaupan hankkeilla häiritä olemassa olevaa kaupan rakennetta. Vastuu ohjeistojen laatimisesta on provinseilla. Kunnat toteuttavat ohjeistoa kaavoituksessaan, ja kaavaratkaisut hyväksytään provinseissa.

Provinssien tulee noudattaa ohjeistuksessaan kolmea päälinjaa:

- Vaarallisten aineiden, tiettyjen tilaa vievien artikkelien sekä erityistä liikennettä aiheuttavien toimintojen, jotka eivät sovellu tavanomaisille yritys- tai kaupan alueille, sijoittaminen tietyille, tarkoin määritetyille alueille;
- Paljon tavara- tai asiakasvirtoja aiheuttavien toimintojen sijoittaminen paikoille, jotka ovat saavutettavissa useilla eri kulkumuodoilla;
- Työpaikka- ja asiointi-intensiivisten toimintojen sijoittaminen julkisen liikenteen solmupisteiden välittömään läheisyyteen aina, kun se on mahdollista.

Strategian perusteluissa mainitaan erikseen kaupunkikeskustojen aseman säilyttäminen sekä työpaikkojen ja asumisen sekoittaminen alueellisesti siten, että työmatkapyöräily olisi mahdollista. (VROM et al., 2004). Periaatteessa ohjauksen päälinjat

³ Tässä viitataan markkinavoimien toimintaa, deregulaatiota ja lainsäädännön laatua selvittäneen MWD-työryhmän (*Marktwerking, Deregulering en wetgevingskwaliteit*) lausuntoon.

⁴ Seutuja (*Wet gemeenschappelijke regelingen*) koskeva nykyinen lainsäädäntö astui voimaan 2005. Aiemman, vuoden 1985 seutujaon (42 seutua) mukaisista kaupunkiseuduista seitsemällä on vahvistettu asema, jonka perusteella niiden tekemät ohjeet ja määräykset ovat kuntia sitovia. Nämä kaupunkiseudut ovat Amsterdam (Regionaal Orgaan Amsterdam), Rotterdam (Stadsregio Rotterdam), Den Haag (Stadsgevest Haaglanden), Utrecht (Bestuur Regio Utrecht), Arnhem ja Nijmegen (Knooppunt Arnhem-Nijmegen), Eindhoven ja Helmond (Samenwerkingsverband regio Eindhoven) sekä Enschede ja Hengelo (Regio Twente). Uuden lainsäädännön mukaan kunnat tekevät aloitteen tällaisen laillisesti sitovan yhteistyöelimen perustamisesta, ja provinssi päättää alueen laajuuden.

siis ottavat keskeiset lähtökohdat aiemmista ohjausvälineistä (hierarkiat, PDV/GDV, ABC) ja asettavat ne aiempaa vähemmän rajoittavaan muotoon.

Strategian toteuttamisohjelmassa (VROM et al., 2006) kaupan sijoittumisen osalta korostetaan edelleen keskustojen ja aluekeskusten roolin säilyttämistä. Samalla tuodaan esiin kuntien lisääntyneet mahdollisuudet kehittää näiden keskusten ulkopuolisia kaupan alueita. Tässä dokumentissa yhdyskuntarakenteen kehittäminen liitetään vahvasti myös ilmastomuutoksen hillitsemiseen ja siihen sopeutumiseen, mm. viittaamalla kansalliseen sopeutumisstrategiaan 2007–2014 (2006) sekä kansalliseen maankäytön ja ilmastomuutokseen sopeutumisen ohjelmaan (2006).

2.3 Sääntelyn tavoitteet

Keskustelu vähittäismyynnin suunnittelusta alkoi jo 1990-luvun lopulla, jolloin talousministeriö esitti silloisten sääntelyn keinojen olevan joissain suhteissa huonoja. Vaikka tulokset kaupan rakenteen (ja yhdyskuntarakenteen) ohjauksessa olivat hyviä, oli joistain säädöksistä tullut epäselviä. Erityisesti tilaa vievän kaupan toimialarajat olivat käyneet epäselviksi kaupan rakenteen muuttuessa. Edelleen näytti siltä, että provinssitasoista kaupan volyymin optimointia (ylikapasiteetin estämiseksi) ei tapahtunut juuri lainkaan, koska tätä koskeva ohjeistus puuttui kansallisen tason säädöksistä. Tärkeimpänä mainittiin se, että rajoittava politiikka esti innovatiivisten ratkaisujen kehittämisen, koska välineistö kehittämisen edistämiseen puuttui.

Samanaikaisesti käyty keskustelu maankäytön suunnittelun desentralisoimisesta (joka johti lain päivittämiseen uusine prosesseineen, ks. yllä) aikaansai yhteisvaikutuksen, jonka seurauksena konkreettisesta valtion tason kaupan sijoittumisen ohjauksesta päätettiin luopua. Pääajatuksena oli, että hajautettu suunnittelu niin maankäytön kuin erityisesti kaupan sijoittumiskysymystenkin osalta olisi tehokkaampaa kuin keskitetty suunnittelu. (van der Krabben 2009, Spierings 2006, VROM et al. 2004)

Mielenkiintoista on, että van der Krabben (2009) toteaa, ettei politiikan vaihdokseen kuitenkaan ollut mitään yhdyskuntarakenteeseen liittyviä syitä – sijaintipolitiikka toimi toivotulla tavalla. Myöskään van der Krabbenin mukaan ei ole varsinaista näyttöä siitä, että hajautettu suunnittelu tuottaisi vähemmän ulkoisia kustannuksia ja samalla säilyttäisi tiiviin yhdyskuntarakenteen, tai etteikö niitä kaupan innovaatioita joita perusteluina käytettiin olisi mahdollista tapahtua myös nykyisen rakenteen puitteissa.

2.4 Arvioita sääntelyn toimivuudesta

Tämänhetkinen tilanne on useampienkin arvioiden mukaan epäselvä. Heti uuden kansallisen strategian valmistuttua ja tultua hyväksytyksi (2004/2006) provinssien yhteistyöelin julkaisi provinssille tarkoitetut yleisohjeet kaupan sijainninhjauksesta (IPO 2006). Nämä ohjeet olivat linjassa aiemman rajoittavan sääntelyn kanssa. Myös kaupan keskusjärjestö julkaisi tuolloin oman näkemyksensä, jonka mukaan sääntelyä tarvitaan edelleen. Kaupan näkemyksen mukaan ilman sääntelyä yksittäiset irtiotot ja kuntien vahvistunut asema yhdessä saattavat johtaa odottamattomiin häiriöihin (Spierings 2006). Niinpä näytti siltä, että deregulaatiota seuraa välitön reregulaatio, nyt vain provinssien toimesta.

Tällä hetkellä osa provinssista on jo laatinut ohjeistonsa. Osa on pitäytynyt vanhan sääntelyn hengessä ja liittänyt tähän provinssitason optimoinnin näkökulman. Esimerkiksi Rotterdamin seudulla on tällainen ohjeisto voimassa. Joustavuutta lisäävänä tekijänä on otettu käyttöön perifeeristen teema-alueiden käsite, jota voidaan soveltaa milloin se sopii seudulliseen kaupan rakenteeseen (van der Krabben 2009).

Toisilla seuduilla (esim. Zuid Kennemerland) päätöksenteko on jätetty yksinomaan kunnille. Utrechtin seudulla puolestaan on kehitetty seudulliset säännöt, mutta provinssihallinto ei ole hyväksynyt säännöstöä. Frieslandin provinssissa ollaan laatimassa uutta rakennekaavaa, johon tulee sisältymään ilmeisesti vanhaa järjestelmää mukaileva kaupan sijaintipolitiikka. Kuntien suhtautuminen on myönteistä niin kauan kuin säännöstö ei aiheuta ongelmia kunnallisessa suunnittelussa, mutta kunnat voivat tehdä omia ratkaisujaan niin halutessaan (van der Krabben 2009).

Mainittujen alueiden uusista kaupan suunnitelmista tehty vaikutus selvitysten analyysi (van der Krabben 2009) osoittaa, että uusilla kehityshankkeilla olisi suuri negatiivinen vaikutus olemassa oleviin kaupan rakenteisiin – myynnin siirtymän arvioidaan olevan 15–40 % luokkaa riippuen tapauksesta.

Mainituilla alueilla suuri osa uusista kaupan suunnitelmista sijoittuu yhdyskuntarakenteen reuna-alueille. Frieslandissa ja Zuid Kennemerlandissa yli puolet suunnitelmista on tällaisia. Kaikki ovat luonteeltaan retail park -tyyppisiä. Tilburgin alueella puolestaan suunnitellaan Hollannin ensimmäistä varsinaisesti yhdyskuntarakenteen ulkopuolista seudullista kauppakeskusta. Keskustelu kauppakeskuksen vaikutuksista seudun kaupan rakenteisiin on käynnissä. Konsultin Tilburgin kaupungille tekemän selvityksen mukaan haitat olisivat minimaaliset. Alueen kaupungeista jotkut ovat teettäneet omia selvityksiään, joiden mukaan kauppakeskus olisi vakava uhka niiden olemassa oleville ostoskeskuksille. Kuntien väliset erimielisyydet tulevat lähitulevaisuudessa provinssihallinnon ratkaistavaksi. (Spierings 2009).

Provinssien mahdollisuudet ohjata kaupan sijoittumista uusien säädösten puitteissa ovat siis tällä hetkellä varsin erilaiset. Puuttuvat tai hyväksymättömät provinssitaso- säädökset johtavat tilanteeseen, jossa kuntien kaavaratkaisuille (joihin uudet kaupan hankkeet sisältyvät) ei ole mitään laillista estettä vaikkeivät ne sisältäisikään esim. mitään vaikutus selvityksiä. Lisäksi ajantasaisen, kaupan ohjauksen säädökset sisältävän strategisen maankäytön suunnitelman puuttuminen estää provinssija puuttumasta sellaisiin kaavaratkaisuihin, jotka todennäköisesti tulevat olemaan tulevan provinssitaso- kaavan vastaisia (van der Krabben 2009).

2.5 Tulevan ennakkointia

Tilanne tulee muuttumaan provinssitaso- ohjeistusten valmistumisen myötä. Yksi keskeinen kysymys tulee olemaan kaupunkiseutujen yhteistyöorganisaatioiden/hallintojen (tällä hetkellä 7 suurimmalla kaupunkiseudulla) rooli tulevassa ohjauksessa. Tällä hetkellä ainoastaan Rotterdamin seudulla on ”pitävä” ohjausjärjestelmä, jonka puitteissa kuntien kaavaratkaisut tulee sovittaa seudullisen rakennekaavan kanssa, ja nämä edelleen hyväksytään provinssitasolla. Muutamilla muilla kaupunkiseuduilla on tehty omia ohjeistuksia, mutta provinssitaso- ”siunaus” puuttuu joten ohjausvaikutusta ei käytännössä juurikaan ole. Kaupunkiseutujen yhteistyön kehittäminen ja sen suhde provinssitaso- päätöksentekoon tulee olemaan yksi keskeisistä hallinnan kysymyksistä kaupan sijainnin ohjauksen kehittymisessä. Toinen muutostekijä on kansainvälisen vaikutuksen voimistuminen sekä kaupan kilpailun kautta että kilpailun esteiden purkamisen paineiden kautta (OECD 2009).

3 Ranska

Maan pinta-ala (km ²)	Maan väkiluku (milj.)	Väentiheys (as / km ²)	Kuntien lukumäärä	Kunnan pinta-ala (km ²) keskiarvo	Kunnan väkiluku keskiarvo
552 427	63,6	115,13	36 683	15	1 734

Taulukko 2. Perustietoja Ranskasta. Lähde: CEMR (2008) EU Sub-national governments 2007 key figures.

Ranskassa on noin 14,3 miljoonaa neliometriä kauppakeskustilaa, eli noin 225 m² tuhatta asukasta kohti. Kaupan konsulttien mukaan Ranskassa pienet itsenäiset kauppiat ovat jo pitkään menettäneet asemiaan suurille yrityksille ja suuryksiköille, huolimatta päinvastaisista politiikkatavoitteista. Internet-kaupan kasvun arvellaan vievän yhä lisää markkinaosuuksia pieniltä kauppiailta. Muutamia merkittäviä keskustoihin sijoittuvia hankkeita on tekeillä, mutta retail parkit ovat Ranskassa hyvin suosittuja. Retail parkeissa on nähtävissä uusi vapaa-ajan tuotteisiin painottuva trendi. Myös monet perinteiset "high street" brandit ovat mukana myös retail parkeissa.

Cushman & Wakefield & Gaël Thomas (2008) Retail Space Europe. Country Profiles: France. Time for a Revival. <http://www.europe-re.com/articlebrowser/article.php?path=cnjIMjAwOC8xODAtMTg5X2NfZnJhbmNI>

3.1 Ranskan suunnittelujärjestelmä

Aluetasolla Ranska jakautuu kolmeen hallinnolliseen tasoon, joilla on kaikilla vaaleilla valitut päätöksentekielimet.: Région (22 kpl), Département (96 kpl) sekä Commune (yli 36 000 kpl). Näistä *Région* on alueellisen itsehallinnon yksikkö, jonka päätöksenteosta vastaa suorilla vaaleilla valittava valtuusto (conseil régional). Se on mukana alueiden käytön, liikenteen ja koulutuksen suunnittelussa. Aluetasolla valtio valtaa käyttää maaherra (prefet de Région), joka edustaa ministeriöitä ja valvoo kansallisten poliitikkojen toimeenpanoa aluetasolla. *Départementin* tasolla valtaa käyttää vaaleilla valittu conseil général. Départementin tasolla valtion edustajana toimii préfet de Département. Départementit jakautuvat piireihin (arrondissement), jotka voivat käsittää useampia kuntia. Kuntatasoa vastaa Ranskassa *Commune*, joka tarkoittaa paikallisten asukkaiden muodostamaa yhteisöä. Commune'n päätöksistä vastaa kunnanvaltuusto ja toimeenpanovaltaa käyttää valtuuston valitsema kaupunginjohtaja. Ranskan kunnat ovat hyvin pieniä: yli kaksi kolmannesta Ranskan kunnista (commune) on alle 700 asukkaan yhteisöjä.

Ranskassa yhdyskuntasuunnittelun lainsäädäntö on koottu säädöskokoelmaksi (Code de l'Urbanisme).⁵ Ranskan valtiokeskeistä suunnittelujärjestelmää on tietoisesti hajautettu 1980-luvulta lähtien, mutta valtion viranomainen (préfet) vahvistaa kuitenkin yhä kaavat eri aluetasoilla.

Suunnittelujärjestelmän keskeisiä välineitä on uudistettu 2000-luvulla. Mukaan on tuotu myös kestävä kehityksen vaatimus. Kansallisella tasolla suunnittelua ohjaavat alueiden käytön direktiivit (Directive Territorial d'Amenagement), jotka sisältävät valtion antamat suuntaviivat tasapainoisesta alueiden käytöstä mm. keskeisen liikenneinfrastruktuurin ja suojelualueiden osalta. Joissakin tapauksissa DTA:t voivat syntyä myös Région'ien aloitteesta. Aluehallinnon kaikilla tasoilla, mukaan lukien yli 20 000 asukkaan kunnat, on oikeus osallistua direktiivien laadintaan. Paikallisten kaavojen täytyy olla yhdenmukaisia DTA:n kanssa.

⁵ Ranskan Code de l'urbanisme, ks. <http://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEX000006074075&dateTexte=20090602>

SCOT (Schema de Coherence Territorial) voidaan tehdä ylikunnalliselle alueelle. Se kytkee yhteen monia suunnittelun tavoitteita (esim. vuokra-asuntotuotanto, liikennejärjestelyt, kaupan sijainti sekä ympäristönsuojelu). SCOT:it eivät ole luonteeltaan oikeusvaikutteisia, mutta alemman tasoisten kaavojen tulee olla niiden kanssa yhdenmukaisia. SCOT:it syntyvät kuntien yhteisistä aloitteista. Tyypillisesti ylikunnallisten yhteistyöelinten (Établissement Public de Coopération Intercommunale, EPCI) toimesta laadittaviin SCOT:eihin mukaan tuleminen on kuitenkin kunnille vapaaehtoista, ja niiden valmistelun mutkikkuus sekä kuntien välinen kilpailu ovat rajoittaneet tämän instrumentin toimivuutta. Paikallisella tasolla tärkein suunnittelun väline on oikeusvaikutteinen *Plan Local d'Urbanisme*, PLU, joka kattaa koko kunnan alueen. Rakennuslupien myöntäminen on kuntien vastuulla.

3.2 Yhteenveto nykyisestä sääntelystä

Kaupan sijainninhjaus on Ranskassa perustunut sektoraaliselle sääntelylle, joka käsittelee erikseen kaupan rakentamista. Kaupan rakentamista ei siis ole säännelty kaavoituksen tms. alueiden käytön suunnittelun välinein – joskin viimeiset uudistukset viittaavat siihen, että sääntely on integroitumassa maankäytön suunnitteluun.

Ranskassa on kaupan suuryksiköitä säännelty vuodesta 1973 lähtien alueellisen komission (CDAC) hyväksymismenettelyllä. Tuolloin hyväksyttiin ns. *loi Royer*, joka on toiminut perustana myöhemmälle sääntelylle. Alun perin *loi Royer*'n mukaan luvanvaraisuuden raja vedettiin 1500 neliömetrin myymäläkokoon. Vuonna 1996 lainsäädäntöä uudistettiin tältä osin, ja *loi Raffarin*'in mukaan jopa 300 neliön myymäläalaa rakentamiselta edellytettiin lupaa.

1970-luvulla rakennettu kaupan sääntely on antanut paikallistasolle enemmän valtaa suhteessa keskittyneeseen valtion rooliin maankäytön suunnittelussa. Ranskassa 1980-luvulla toteutettu desentralisaatiopolitiikka vahvisti tätä kehitystä; kunnat ovat saaneet päättää itsenäisesti rakennusluvista vuodesta 1982 alkaen. 1990-luvulla sääntelyn ongelmiin herättiin ja niihin puututtiin korruptionvastaisella lainsäädännöllä; ns. *Loi Sapin* talouden avoimuudesta säädettiin 1993. (Monnet 2008).

Uusin uudistus on vuodelta 2008, jolloin hyväksyttiin laki talouden uudistuksista ("*Loi LME*" : *Loi de modernisation de l'économie* n°2008-776 du 4 août 2008) ja sen toimeenpanoon liittyvä asetus (*Décret* n°2008-1212 du 24 novembre 2008). Vuoden 2008 muutokset on viety osaksi kaupunkisuunnittelua säätelevää lainsäädäntöä (*Code de l'Urbanisme*, art L752-1). Lisää uudistuksia kaupan sijainnin ohjaukseen on luvassa vielä vuonna 2009, jolloin Ranskassa käsitellään lainsäädännön uudistamista ns. *Charién* komitean ehdotusten pohjalta. Sääntelyn osalta Ranskassa siis eletään selvää murrosvaihetta.

Nykyinen lainsäädäntö koskee yli 1000 m² myymälöitä, millä tarkoitetaan myymäläalaa⁶ joko yhdessä suuressa myymälässä (super- tai hypermarket) tai ostoskeskuksen muodossa, sisältäen useita pienempiä kauppoja. Tämän kokoluokan myymälät tarvitsevat alueellisen komission hyväksynnän hankkeelle.

CDAC eli *Commission Départementale d'Aménagement Commercial*, on aluetason (departementin) mittakaavassa toimiva kaupan sääntelyn komissio. Kaupan suuryksiköt tarvitsevat alueellisen CDAC:n hyväksynnän (*autorisation spéciale d'exploitation*) suuryksikön rakentamiselle tai toiminnan käynnistämiseksi mikäli rakennus on jo olemassa. Kaupan yksiköt (yleensä 1000 m²) tarvitsevat komission hyväksynnän ennen rakennusluvan hakemista (mikäli kyseessä on uuden yksikön rakentaminen) tai toiminnan aloittamista (mikäli rakennus on jo olemassa).

6 Myymäläalaaan lasketaan alue, jossa tuotteet ovat esillä ja jossa asiakkaat liikkuvat ja myyjät esittelevät tuotteita. Siihen ei lasketa ostoskeskuksen keskustatua, "tuulikaappeja" tai tuotteiden varastointiin, ylläpitoon tai valmistamiseen liittyviä tiloja.

Erityisenä säädöksenä alle 20 000 asukkaan kaupunkeja koskee pormestarin mahdollisuus pyytää CDAC:n lausunto 300–1 000 m² myymälöiden rakentamisesta. Jos lausunto on kielteinen, rakennuslupaa ei voida myöntää.

Ranskalaisen sääntelyn erityispiirteinä voidaan pitää mallia, jolla ei ole juuri mitään kosketuskohtia maankäytön suunnitteluun ja sen tavoitteisiin. Kaupan suuryksiköihin liittyvä hyväksymismenettely ja siihen liittyvä harkinta ovat luonteeltaan taloudellisia, eivätkä ne sisällä kokonaisvaltaisempia ja integroivia, yhdyskuntasuunnittelulle tyypillisiä tavoitteita.

3.3 Sääntelyn tavoitteet

Suurten myymälöiden ("grands surfaces") sääntelyn tavoitteena Ranskassa on ollut pienempien kauppojen suojelu kilpailulta. Sääntelyllä pyritään rajoittamaan suurten myymälöiden hallitsemattomaan rakentamiseen liittyviä haitallisia ulkoisvaikutuksia. Sillä pyritään turvaamaan pienten kaupunkien ja kylien taloudellista toimeliaisuutta, vähentämään pääteiden ruuhkautumista sekä hillitsemään verotuloihin liittyvää kilpailua kuntien välillä. (OECD 2003).

3.4 Arvioita sääntelyn toimivuudesta

Arviot nykyisen sääntelyn toimivuudesta ovat tylyjä. Kaupan sääntelyn kehittämistä pohtineen Charién työryhmän tuore raportti toteaa tähänastisen sääntelyn epäonnistuneen selvästi. Nykyjärjestelmä ei ole kyennyt estämään kaupan suuryksiköiden räjähdysmäistä kasvua eikä pienten lähimyymlöiden katoa. Keskeisenä ongelmana kaupan suuryksiköiden kasvussa raportti ei pidä niinkään yksikkökokoja sinänsä, vaan vääristynyttä kilpailua suurten ja pienten kauppojen välillä, sekä suurten ketjujen määräävän markkina-aseman väärinkäyttöä esimerkiksi tuottajien laskuttamista tuotteiden hyvistä hyllypaikoista. Raportti korostaa kilpailun tarvetta, mutta puolustaa selvästi lähikaupan elvyttämistä ja kaupan paluuta keskustoihin.

Sääntely on viime aikoina joutunut kritiikin kohteeksi ennen muuta siksi, että se ei kyennyt estämään perinteisten pikkukauppojen vähenemistä, eikä se ole estänyt suuryksiköiden räjähdysmäistä lisääntymistä (vuonna 1995 hyväksynnän sai noin 1 miljoonaa m², nykyään vuosittainen hyväksytyt myymäläala on yli 3 miljoonaa m²) Vuosi 2006 oli ennätysellinen kaupan alan rakentamisen vuosi Ranskassa. Uutta myymäläalaa rakennettiin yhteensä 3,7 miljoonaa m². (Michalowska 2007).

Viime vuosien trendinä on Ranskassa ollut ns. retail parkien kehitys. Vuonna 2007 retail parkit vastasivat 45 % osuudesta suunnitteilla olevasta yhteensä 2,5 miljoonan neliömetrin kaupan myymäläalan rakentamisesta. Trendiä selittää retail parkien suosio sijoituskohteina. Toinen selvä trendi on ollut ostoskeskusten perustaminen kaupunkien keskustoihin. Erityisesti kodintarvikkeiden sekä kauneus- ja muotialan kaupat hakeutuvat tällaisiin ostoskeskuksiin. (Michalowska 2007).

Ongelmaksi on koettu myös perinteisten kaupunkien pikkuliikkeiden korvautuminen korttelikohtaisilla pienillä, mutta suurten ketjujen omistamilla, myymälöillä. Tällainen kehitys on nähtävissä ainakin Pariisissa, jossa suuret elintarvikeketjut ovat kiinnostuneita kaupunginosien pikkukaupoista (80–300 m²) (Michalowska 2007). Charién raportti määrittelee lähikaupaksi pienten elintarvikelikkeiden kirjon; samassa korttelissa voisi olla leipomo, lihakauppa, kalakauppa jne. sen sijaan, että niissä on vain yksi suuren kauppaketjun omistama myymälä.

Keskeisenä ongelmana nykykehityksessä Charién raportti pitää myös sitä, että kaupan voimakas kehitys on tapahtunut kaupunkisuunnittelun kustannuksella. Tästä syystä lainsäädännön uudistamisessa on tarve kytkeä kaupan kehitys yhdyskuntasuunnittelun lainsäädäntöön. Samalla raportti korostaa yleisen edun näkökulmaa ja kuntien välisen kilpailun ongelmallisuutta kaupan yksiköiden rakentamisessa.

Toinen keskeinen kritiikin aihe on ranskalaisen kaupan sääntelyn ongelmallisuus kilpailun ja erityisesti EU:n kilpailulainsäädännön näkökulmasta. Tästä näkökulmasta Ranskan mallissa on kaksi keskeistä ongelmaa: a) päätökset uusien kauppajien rakentamisen hyväksymisestä perustuvat taloudelliseen arvioon, joka johtaa kilpailun rajoittamiseen. OECD:n arvion mukaan Ranskan nykyinen sääntely on johtanut kilpailun vähenemiseen suurten myymälöiden välillä. (OECD 2003); b) olemassa olevien kauppaliikkeiden edustajat ovat mukana päätöksiä tekevissä toimitelmissä. CDAC-komiteoissa on ollut yhtä paljon kaupan alan edustajia kuin paikallisia päätöksentekijöitä.

Charién työryhmän raportti kiinnittää huomiota myös päätöksenteon ja kaupan intressien läheiseen yhteyteen, ja viittaa suoraan mm. kunnallisten päätöksentekijöiden korruptioon. Kuntien välisen kilpailun ja oman edun tavoittelun ongelma korostuu Ranskassa, jossa kuntia on 36 000. Pienten postimerkkikuntien maassa rakennuslupien myöntäminen on kuitenkin ollut 1980-luvun ”desentralisaatiosta” lähtien kuntien päätösvallassa. Kaupan alan edustajien ja paikallisten päättäjien intressien yhteenkietoutuminen on ilmeisesti ollut yksi keskeisiä syitä sille, miksi nykyinen kaupan alan sääntely ei ole onnistunut tavoitteissaan.

Johtuen kilpailulainsäädännön ongelmista, EU:n Komissio onkin vaatinut muutoksia Ranskan lainsäädäntöön. Vaatimusten taustalla on saksalaisen Aldi -kauppaketjun valitus ranskalaisesta järjestelmästä EU:lle. Ranskan vastauksena ovat olleet vuoden 2008 uudistukset (LME – loi de la modernisation de l’économie), jotka ovat tähdänneet erityisesti tämän EU:n silmissä kiusallisten tilanteen korjaamiseen. Tulevia uudistuksia ennakoiva Charién raportti esittää CDAC-komiteoiden lakkauttamista kokonaan.

Vielä jyrkempää kritiikkiä loi Royer’n toimivuutta kohtaan esittävät Cliquet ym. (2008), joiden mukaan 1970-luvulla hyväksytty lainsäädäntö mahdollisti tahattomana sivuseurauksena laajan ja järjestäytyneen korruption noin 20 vuoden ajan, kunnes laki muutettiin 1996. Cliquet ym. kritisoivat erityisesti paikallisten luottamushenkilöiden roolia ja painoarvoa kaupan suuryksiköistä päätettäessä. Markkinoiden kilpailulogiikka vaihtui paikallispolitiikan logiikaksi.

Hyvin suuri osa kaupan suuryksiköitä koskevista alueellisten komiteoiden (CDAC) päätöksistä oli kielteisiä – ja itse asiassa suuri osa hypermarketteja koskevista päätöksistä oli hylkääviä. Tämä kuitenkin johti paikallisten monopolien syntyyn, mikä kiihdytti entisestään kaupan keskittymistä. Pienet ja perinteiset liikkeet kärsivät kehityksestä, kun ne saivat kilpailijoikseen välittömään läheisyyteensä hallitsevia suuria ketjuja.

3.5 Tulevan ennakkointia

Ns. Charién työryhmä on tarkastellut kaupan ohjauksen uudistamista tuoreessa raportissaan (maaliskuu 2009). Komitean ehdotukset on tarkoitus muotoilla uudeksi lainsäädännöksi heinäkuun 2009 loppuun mennessä. Uusi lainsäädäntö tulisi voimaan 2010.

Komitean raportin keskeisenä viestinä on kaupan kehityksen ja muiden yhteiskunnan tarpeiden sovittaminen yhteen. Raportin otsikkona on ”Parempaa yhteiselo kaupan kanssa” ja alaotsikkona ”Ei menestyvää kaupunkia ilman kauppaa, Ei elinvoimaisuutta ilman yleistä etua”.

Charién työryhmän ehdotusten mukaan kaupan alueelliset komiteat ja näiden hyväksymismenettely purettaisiin. Sen sijaan perustettaisiin (commission départementale de l’urbanisme commercial) CDUC, joka koostuisi paitsi paikallisista päätöksentekijöistä ja kaupan edustajista, myös (erona aiempiin CDAC -komiteoihin) kulluttajien edustajista sekä asiantuntijoista, joista yhden tulisi edustaa nimenomaisesti kestävä kehityksen näkökulmaa. Huomattavaa on myös, että tällaisten komiteoiden nimi liittyy suoraan kaupunkisuunnitteluun (urbanisme).

Uudessa ehdotuksessa neliömetrimääriin perustuvat rajat ollaan poistamassa. Niiden tilalle ehdotetaan kaupan markkina-alueeseen kytkeytyvää luokittelua lähikaupan (proximité), yhdyskunnan (agglomeration), seudun (departement), tai maakunnan (région) tasolla. Ehdotettujen kategorioiden rajat riippuvat asiointitiheydestä, kaupan markkina-alueen laajuudesta ja vetovoimasta, sijaintikunnan asukasluvusta sekä harjoitettavan toiminnan luonteesta.

Kaupan sijoittuminen tiettyyn kategoriaan (1–4, jossa 1 = lähikauppa) määrittelee niitä vaatimuksia, joita rakennuslupan hakijalta edellytetään. Myös kategoriasta toiseen siirtyvältä laajenevalta myymälältä vaaditaan rakennuslupaa. Tasot 1 ja 4 ovat näistä selkeimmät. Charién raportissa esitetyt tasot ovat tulevien säädösten luonnostelua, eivätkä ne ole vielä kaikilta osin täsmentyneitä.

Ensimmäinen taso: ”lähikauppa”: myymälät sijaitsevat pienissä ja keskisuurissa kunnissa, maaseudulla sekä suurten kaupunkien kortteleissa. Ne palvelevat kuluttajien päivittäisiä tarpeita tai edellyttävät saavutettavuutta tuotevalikoiman vuoksi (esim. apteekit). Kuluttajat elävät tai käyvät töissä näiden myymälöiden lähellä eikä niiden saavuttaminen vaadi pitkiä matkoja. Yhdyskuntasuunnittelun on tarkoitus palvella lähikaupan monimuotoisuuden kehittymistä.

Toisen, yhdyskuntatason (”agglomeration”) myymälät palvelevat arkisia, muttei päivittäisiä tarpeita. Asiointitarve on pikemminkin viikottainen kuin päivittäinen. Tällaiset myymälät sijaitsevat kaupunkien keskustoissa ja asutuskeskuksissa. Tässä on kyse tyypillisesti kaupunkien keskustoihin, mutta myös ostoskeskuksiin sekä super- ja hypermarketteihin sijoittuvista toiminnoista.

Kolmannen, seututason (”departemental”) myymälät houkuttelevat asiakkaita ja hankkivat tulonsa merkittävässä määrin useammasta, vähintään kahdesta kaupungista tai kunnasta. Kyse on suuren mittaluokan kaupan keskittymistä.

Neljännän, tason (”regional”) myymälät ulottavat markkina-alueensa useampien departementtien tai alueiden (region) alueelle. Tällaiset myymälät ovat harvinaisia ja niillä on merkittäviä vaikutuksia yhdyskuntarakenteen kehitykseen. Tällaisten keskittymien synty edellyttää koordinaatiota useampien departementtien välillä. Tällaisia keskittymiä ei haluta kieltää, mutta niiden täytyy toimia kilpailusäädösten, liikenteen ja maankäytön toimivuuden ehdoilla.

Charién raportin ehdottamana olennaisena uudistuksena olisi sitovan maankäytön suunnittelun kytkeminen kaupan sääntelyyn. Päätöksenteko rakennusluvista on uudessakin järjestelmässä kunnilla, mutta kuntien päätökset eivät voi enää olla ristiriidassa yleiskaavojen (schéma de cohérence territoriale, SCOT) tai asemakaavojen (Plan local d’urbanisme, PLU) kanssa.

Lainsäädännöllisten uudistusten ohella Charién työryhmä esittää lain toimeenpanoa edistämään kansallista toimielintä sekä mm. ohjeistuksen laatimista kaupan kehityksen ohjaamiseksi seudullisella (département) tasolla. Työryhmä esittää myös paikallisia toimintaohjelmia, jotka sisältävät esimerkiksi kokeiluja matalamman vuokratason liiketiloista tai paikallisten tuottajien kytkemisestä päivittäistavarakauppaan.

Charién työryhmän ehdotusten toteutuminen merkitsisi Ranskan järjestelmän peruslogiikan muutosta sektoraaalisesta sääntelystä maankäytön suunnittelun yhteydessä tapahtuvaan sijainnin ohjaukseen. Sääntelyn painotus on siirtymässä sektoraaalisesta kaupan logiikasta alueiden käytön logiikkaan ja kestäväen kehityksen vaatimuksiin. Aiemman, puhtaasti taloudellisen arvioinnin ohella aletaan Ranskassa edellyttää mm. maankäytön ympäristövaikutusten arviointia. Kaiken kaikkiaan ranskalaisen järjestelmän muutos tarkoittaa eurooppalaisen sääntelyn yhdenmukaistumista; Ranska tulee lähentymään mm. Saksan ja Iso-Britannian järjestelmiä.

4 Iso-Britannia

Pinta-ala (km ²)	Väkiluku (milj.)	Väentiheys (as/km ²)	Kuntien lukumäärä	Kunnan pinta-ala (km ²) keskiarvo	Kunnan väkiluku keskiarvo
243 820	60,8	249,36	434	562	140 092

Taulukko 3. Perustietoja Iso-Britanniasta. Lähde: CEMR (2008) EU Sub-national governments 2007 key figures.

Iso-Britanniassa on myymälätalaa ostoskeskuksissa enemmän kuin missään muussa Euroopan maassa, 14,4 miljoonaa neliometriä. Tuhatta henkeä kohden ostoskeskusneliöitä on suunnitteen saman verran kuin Suomessa, noin 240 m². Kaupan konsulttien mukaan tarjolle tulevan hallimyyvälätilan (retail warehouse) määrä on vähentynyt viime aikoina tiukan sääntelyn takia, joka rajoittaa keskustojen ulkopuolisia hankkeita. Myymälätilojen vuokrakehityksen perusteella arvioidaan, että pienemmät myymälät keskustoissa kasvattavat suosiotaan alueellisten ostoskeskusten kustannuksella. Kaupan kasvu suuntautuu keskustoihin.

Cushman & Wakefield (2008) Retail Space Europe. Country Profiles: United Kingdom. Moving Full Steam Ahead. <http://www.europe-re.com/articlebrowser/article.php?path=cnjIMjAwOC8zODgtMzk3X2NfdWVs>

4.1 Iso-Britannian suunnittelujärjestelmä

Iso-Britanniassa kansalliset suunnitteluperiaatteet ohjaavat melko vahvasti seutu- ja paikallista suunnittelua. The Secretary of State julkaisee Englannissa ja Walesissa valtakunnallisia Planning Policy Statements -ohjeita ja Skotlannissa National Planning Policy Guidelines palvelee samaa tarkoitusta. Seudullisten ja paikallisten suunnitteluviranomaisten on otettava ohjeet huomioon tehdessään suunnitelmia ja kaavoja tai päätöksiä sääntelystä. Vaikka ohjeet eivät sido paikallisviranomaisia, niitä kuitenkin seurataan tiiviisti ja niihin viitataan ristiriitatilanteissa. Lisäksi on oltava esittää painavia syitä, jos päätöksiä ja politiikkaa muotoillaan vastoin kansallista ohjeistusta. Keskushallinto tutkii suunnitelmia tarkoin varmistaakseen niiden yhteensopivuuden hallituksen politiikan kanssa (Larsson 2006, 256.) ja voi ohjata viranomaisia muuttamaan niitä missä tahansa vaiheessa ennen voimaantuloa. (Government office for the North West 2009).

Vuodesta 2004 asti (the Planning and Compulsory Purchase Act, 2004) maankäyttöä on ohjattu pääasiassa kahdentasoisilla suunnitelmilla: 1) Regional Spatial Strategy (RSS), jonka valmistelevat seudulliset suunnitteluviranomaiset (Regional Planning Body) ja jossa määritellään esim. kuinka paljon asuntoja tarvitaan täyttämään seudun asukkaiden tarpeet tulevaisuudessa tai tarvitaanko alueelle esimerkiksi suuri ostoskeskus tai lentokenttä sekä 2) Local Development Frameworks (LDFs) (Planning portal 2009), jotka paikalliset suunnitteluviranomaiset tekevät vähintään 10 vuoden jaksolle. LDF:n valmistelussa on huomioitava kansallinen ja seudullinen politiikka. Lisäksi käytäntöön kuuluu olennaisena lakisääteinen osallistumismenettely. (Government office for the North West 2009).

Kaavat eivät vielä takaa rakentamisoikeuksia, vaan ne myönnetään nk. development control -prosessissa, jossa paikalliset suunnitteluviranomaiset päättävät suunnittelulupahakemuksista (planning application). Hakemus ei saa olla ristiriidassa voimassa olevan kaavan kanssa ilman painavia syitä, kuten ympäristövaikutusten arvioinnin tulokset tai Government statements of planning policy -ohjeet. Hakemuksen tulee tarjota viranomaisen päätöksentekoon riittävästi informaatiota hankkeen vaikutuksista alueelle (Planning Portal 2009; Government office for the North West 2009).

4.2 Yhteenveto nykyisestä sääntelystä

Iso-Britanniassa hallitus ohjaa myös kaupan sijaintia keskittyneesti ja paikallistasolle jää vähän harkintavaltaa. (Tewdwr-Jones 1997 Guyn 1998 mukaan) Vähittäiskaupan sijainninhajauksen tärkein muoto on hallituksen (Communities and Local Government) antama Planning Policy Statement 6⁷ - planning for town centres -ohjeistus, joka koskee kaupunkikeskustojen suunnittelua. Se linjaa hallituksen kansallisen politiikan ja suunnittelun tavoitteet ja periaatteet ja toimii paikallisviranomaisten ohjeistuksena. Skotlannissa ja Walesissa on omat erilliset ohjeistuksensa; NPPG8 (Scottish Executive 2004) ja Chapter 10 of Planning Policy Wales (Welsh Assembly Government 2002). Niillä on kuitenkin samankaltaiset tavoitteet ja orientaatio: pyrkimys tukea keskuksia ja niiden elinvoimaisuutta suunnittelujärjestelmän keinoin. Ohjeistus on otettava huomioon eri kaavatasoilla ja myös yksittäisten suunnittelupien (planning application) harkinnassa (Planning Policy Statement 6 2005, 1).

Kaupan sijainnin ohjaus perustuu arvioon erityisesti hankkeen vaikutuksista keskusten (*city centre, town centre, district centre, local centre*) elinvoimaisuuteen; saavutettavuudesta muilla kulkumuodoilla kuin henkilöautolla sekä vaikutuksista henkilöautoliikenteen kehitykseen. Keskustan ulkopuoliset hankkeet sallitaan vain, ellei keskustassa tai keskustan reuna-alueella ole sopivaa sijaintia saatavilla, ja ellei rakentamisella ole vakavia vaikutuksia keskustan elinvoimaisuudelle, eikä kehitys lisää yksityisautoilua. Niin sanottu "sequential test" tai "sequential approach" otettiin tärkeänä tiukennuksena käyttöön vuonna 1996 (Thomas & Bromley 2003). Se tarkoittaa, että sijaintipäätöksissä ensimmäinen vaihtoehto ovat soveltuvat olemassa olevat keskukset. Niistä seuraavia ovat keskusten reuna-alueet, joista suositaan niitä sijainteja, jotka ovat hyvin yhteydessä keskukseen. Vasta kolmantena tulevat keskustojen ulkopuoliset alueet, joista ensisijaisina ne, joihin on monipuoliset kulkuyhteydet, jotka ovat lähellä keskuksia ja joilla on suuri todennäköisyys muodostaa yhteyksiä keskukseen.⁸ Näiden kriteerien puolesta samanarvoisten sijaintien välillä harkittaessa neuvotaan huomiomaan taantuvien alueiden⁹ tarpeet. (PPS6 2005). Vuodesta 1998 asti on valinnut periaate, jonka mukaan aina kun keskustatoimintoa ehdotetaan keskustan ulkopuoliselle sijainnille eikä hanke ole voimassa olevan suunnitelman (development plan) mukainen, on hakijan osoitettava, että ko. vähittäiskaupan hankkeelle on "tarve" ja ettei sopivaa keskustasijaintia ole tarjolla. "Assesment of need" ja "sequential test" ovat tärkeimmät suunnittelun ja ohjauksen välineet (Findlay & Sparks 2005 Woodin ym. 2006, 26 mukaan). Viranomaisten on myös arvioitava (vaadittava hakijoita osoittamaan) vaikutukset olemassa oleviin keskuksiin; että hanke on tarkoituksenmukainen kokoinen (scale test) ja varmistettava, että sijainti on saavutettavissa eri kulkumuodoin erityisesti joukkoliikenteellä, kävellen ja polkupyörällä sekä autolla (accessibility test). Myös vaikutukset auton käyttöön, liikenteeseen ja ruuhkautumiseen on huomioitava. (PPS6 2005).

Tavoitteena tulisi olla sijoittaa tyyppiltään ja kooltaan sopivaa rakentamista oikean tyyppiseen keskukseen. PPS6:ssa todetaan paikalliskeskusten olevan yleensä epäsojiva sijainti suuren mittakaavan hankkeille. Paikallisviranomaisten tulisi harkita ohjeellisen ylärajan määrittämistä eri keskustyyppisiin sallittavalle rakentamiselle

7 aiemmin Planning Policy Guidance Notes PPGs

8 The distance thresholds used in applying the sequential approach and for searching for appropriate sites will differ for different types of development (see Table 2, Annex A).(PPS6: <http://www.communities.gov.uk/documents/planningandbuilding/pdf/147399.pdf>)

9 "areas which are experiencing significant levels of 'multiple deprivation', typically those within the most deprived 10% of 'super output areas', as identified in the English Indices of Deprivation and defined by the Index of Multiple Deprivation (IMD)." (PPS6 2005, 8.) Indeksii yhdistää useita indikaattoreita, jotka on valittu kattamaan ekonomisia, sosiaalisia ja asumiseen liittyviä muuttujia ks esim. <http://www.communities.gov.uk/communities/neighbourhoodrenewal/deprivation/>

ja kunkin ylärajan ylittävät hankkeet tulisi ohjata ylemmän tason keskukseseen. (PPS6 2005).

Rajoituksia on täydennetty keinoilla, jotka on tarkoitettu positiivisesti tukemaan keskusten kehitystä (Wood ym. 2006, 25). Tavoitteena on ”suunnitella positiivisesti” ja aktiivisesti eläviä ja elinvoimaisia kaupunkikeskustoja. Alueellisten suunnitteluelinten ja paikallisviranomaisten tulee *aktiivisesti tukea kasvua ja ohjata muutosta kaupunkikeskustoissa*. Niiden tulisi määrittää keskusten hierarkia ja verkko sekä linjata eri keskusten rooli kokonaisuudessa; arvioida tarve uusille keskustatoiminnoille ja kapasiteetti niiden sijoittamiseen; keskittyä olemassa olevien keskusten kehitykseen ja tukea suunnittelulla niiden kasvua; tukea kaupunkikeskustan hallintaa luomalla kumppanuuksia, joiden tavoitteena on kehittää, kohentaa ja ylläpitää kaupunkikeskustaa sekä hallita ilta- ja yö-aikaista liiketoimintaa/taloutta sekä säännöllisesti seurata ja arvioida politiikkansa tehokkuutta elinvoimaisten ja toimintakykyisten kaupunkikeskustojen tukemisessa. (PPS6 2005, 7).

Wood ym. (2006, 26.) luonnehtivat Iso-Britannian suunnittelujärjestelmää kaupan edustajille herkäksi. Julkinen sektori luo kaavoilla ja politiikkaohjauksella sääntelevän kehityksen, mutta yleensä yksityinen sektori tekee aloitteen kehityksestä (Larson 2006, 260.) ja yksityisellä sektorilla (property developers, retailers) ajatellaan olevan laaja vastuu uusien hankkeiden suunnittelussa ja toteuttamisessa. (Guy 1998, 968-969). Hankealoitteista suositaan kuitenkin niitä, jotka sopivat käytäntöön otettuun politiikkaan vaikka politiikkaohjeet tai kaavat eivät olekaan alemmalla tasolla sitovia. Jos hakemuksella ei ole viittauskohtaa hyväksytyyn suunnittelupolitiikkaan, sen tarve kyllä harkitaan, mutta se lähtee prosessiin hyvin huonoissa asemassa. Prosessi koskee kaikkia riippumatta hankkeen koosta tai hyödykkeestä. (Chadwick 2009) Vaikutusten arviointi tulee toteuttaa aina, kun suunnitelma (hakemus) koskee keskustatoiminnon sijoittamista keskustan ulkopuolelle tai reuna-alueella ja ellei suunnitelma ole voimassa olevien linjausten mukainen sekä aina kun kyseessä yli 2 500 kerrosneliömetrin hanke. Erityisesti on harkittava vaikutuksia keskuksiin ja niiden verkostoon ja hierarkiaan. (PPS6 2005, 25).

4.3 Sääntelyn tavoitteet

Sääntelyn tärkeimmät tavoitteet ovat: tukea keskustojen elinvoimaisuutta; parantaa kuluttajan valinnanmahdollisuuksia ja täyttää kaikkien ryhmien tarpeet (erityisesti sosiaalisesti heikommassa asemassa olevat ryhmät); tukea tehokasta ja kilpailukykyistä kauppaa ja tuottavuutta sekä parantaa saavutettavuutta monipuolisesti eri kulkumuodoilla. Lisäksi muita politiikkatavoitteita (kuten investointien houkuttelemisen taantuville alueille tai hyvä design) huomioidaan, kunhan ne eivät ole ristiriidassa päätavoitteen kanssa. (PPS6 2005, 5).

4.4 Arvioita sääntelyn toimivuudesta

Vähittäiskauppaympäristöt ovat muuttuneet merkittävästi ja Iso-Britanniassakin hajautuneen vähittäiskaupan kasvu on ollut voimakasta. Keskustojen elinvoimaisuutta ja elävyyttä ovat haastaneet jatkuvasti kasvavat kilpailupaineet. Hallitukset ovat pyrkineet – vaihtelevalla tarmolla – välttämään keskustojen ja muiden perinteisten kauppapaikkojen näivettymistä ja suunnittelupolitiikka on jatkuvasti asteittain tiukentunut samalla kun kaupalliset paineet uusiin hajautuneen vähittäiskaupan muotoihin ovat voimistuneet. (Thomas & Bromley 2003, 50). Sääntelyn vaikutuksista on keskusteltu paljon erityisesti Englannissa¹⁰, missä järjestelmä on ollut jatkuvan tarkastelun ja muutostenkin kohteena (Chadwick 2009).

¹⁰ Skotlannissa ja Walesissa vähittäiskaupan suunnittelun sääntely ei ole herättänyt samanlaista keskustelua ja kritiikkiä vaikka niiden orientaatio ja muodot ovat pitkälti samanlaiset. Tosin Woodin ym. mukaan Skotlannissa suunnittelun konteksti on selvästi sallivampi tai sääntely lievempää kuin Englannissa; kaupan hankkeiden ”tarvetta” ei tarvitse osoittaa (Wood ym. 2006, 24.)

Vähittäiskaupan rakenteen kehityksessä hallituksen vahva ote aiemmin pikeminkin lisäsi hajautuvaa kehitystä, koska sen linja oli usein liberaalimpi kuin paikallisviranomaisten, ja hallitus pystyi suunnittelujärjestelmän kehityksessä kumoamaan paikallisviranomaisten päätöksiä. 1990-luvun alkupuolelle saakka keskushallinto salli miljoonien neliöiden rakentamisen keskusta-alueiden ulkopuolelle osin kumoamalla paikallishallinnon (kieltäviä) suunnittelupäätöksiä. Kehitys kuitenkin pakotti Iso-Britannian hallituksen muuttamaan politiikkaansa suuntaa. (Guy 1998, 968–969) Vaikeimmassa asemassa olivat pikkukaupunkien ja lähiöiden keskukset kaupungeissa (small town and district centres) sekä pienet kauppalat (market towns) maaseudulla (Thomas & Bromley 2003, 50).

Hallituksen kaupan sijoittumista sääntelevä politiikka ja rajoitukset uusille hankkeille ovat tiukentuneet 1980-luvun loppupuolelta asti. Merkittäviä askelia olivat Planning Policy Guidance Note 6:n versiot vuosina 1988 ja 1993 (Department of the Environment, 1988, 1993) sekä ns. 'sequential test' -välineen käyttöönotto vuonna 1996. (Department of the Environment, 1996; Welsh Office, 1996; Wrigley, 1998 Thomasin & Bromleyn 2003, 50 mukaan.) Vuoden 1993 versiossa korostettiin edelleen vahvasti kilpailunäkökulmaa ja vaikka se oli huomattavasti edeltäjänsä tiukempi, sitä kritisoitiin edelleen liian heikosta ohjauksesta kaupunkikeskustojen suojelemiseksi. Vasta sequential test antoi monien kommentoijien mielestä riittävät edellytykset keskustojen elinvoimaisuuden tukemiseen. (Wood ym. 2006, 25.) PPG6:ta koskevan debatin retoriikan ääripäät ovat olleet nimetä se "keskustojen pelastajaksi" tai toisaalta kuluttajaoikeuksien lyhytnäköiseksi kieltämiseksi. (Wrigley 1998, 154.) Vuodesta 1993 lähtien keskushallinto myös muutti täysin politiikkansa suuntaa suhteessa paikallisviranomaisten päätöksiin: nyt hallitus (enemmän Englannissa kuin Skotlannissa tai Walesissa) alkoi pyytää suunnitteluhakemuksia itselleen päätettäväksi nimenomaan varmistaakseen, ettei keskustan ulkopuolisia hankkeita hyväksytä. Hakemusten hyväksymisprosentti laskikin. Ruuan vähittäiskaupan osalta keskustan ulkopuolinen tila väheni 90-luvun alusta (vaikuttajana myös paikallisen markkinan kylläntyminen). (Wood ym. 2006).

"Sequential test" ei ole kuitenkaan lopettanut vähittäiskaupan keskustojen ulkopuolista kehitystä sillä sen määrittelyihin ja soveltamiseen liittyy paljon epäselvyyksiä ja erilaisia käytäntöjä. Vuonna 2004 julkaistun raportin (Policy Evaluation of the Effectiveness of PPG6) mukaan huoli PPG6:n vaikutuksista rakennusteollisuuden toimintaan on osoittautunut liioitelluksi – vaikka vaikeuksia on saattanut ilmetä, rakennuttajat ovat pystyneet työskentelemään politiikan puitteissa. Suurin ongelma on ollut juuri ohjeistuksen tulkinta ja siihen liittyvät paikallisen soveltamisen erot ja epäohjonmukaisuudet. Erityisen ongelmallisia ovat olleet "keskustan reuna-alueen" (edge-of-centre sites), "retail need"-käsitteen (mitkä tekijät määrittelevät "tarpeen" ja milloin ja miten sitä on tarpeen mitata) sekä "sopivan tai saatavilla olevan sijainnin" määrittelyt. Erilaisiin tuloksiin keskustojen ulkopuolisia suunnittelulupia harkittaessa on päädytty myös sen mukaan, onko mahdollista sijaintia (keskuksessa) harkittu hankkeen "rakennetun muodon" vai sen "tuoteryhmän" (class of goods) perusteella. Jos hankkeelle paikoitustiloineen ei fyysisesti ole löytynyt paikkaa keskukselta tai sen reuna-alueelta eikä sillä ole osoitettu olevan haittavaikutuksia keskukseseen, hanke on voitu hyväksyä. Toisaalta jos harkintaperusteena on käytetty sitä, onko hankkeen tuoteryhmä (class of goods) sellainen, että se voisi menestyä olemassa olevassa keskuksessa tai sen reunalla, prosessin tulos on voinut olla kielteinen päätös, mikäli muu kuin keskustan ulkopuolinen sijainti olisi näillä perusteilla mahdollinen. Soveltamiseen liittyy epäselvyyksiä, jotka liittyvät mm. erilaisten maantieteellisten ja taloudellisten kontekstien haasteisiin. Toisaalta vähittäiskaupan alan dynaaminen luonne sekä vaihtuvat kulutus- ja taloustrendit rajoittavat sitä, missä määrin kansallinen suunnittelun politiikkaohjaus voi ja toisaalta missä määrin sen pitäisikään tarjota yhden yleiset selkeät ohjeet, joita soveltaa hyvin erilaisten vähittäiskaupan

tilojen suunnitteluun eri osissa maata. Hitaalla ja monimutkaisella järjestelmällä on rajoituksensa mitä tulee sen mahdollisuuksiin palvella muuttuvia tarpeita. (Policy evaluation of the Effectiveness of PPG6 2004, 7-10; Thomas & Bromley 2003, 51).

PPG6:n voimassaoloaikana vähittäiskauppa on jatkanut siirtymäänsä yhä harvempiin ja suurempiin keskuksiin ja elintarvikkeiden suurmyymälät ovat jatkaneet kasvuaan. Mm. Thomasin ja Bromleyn (2003) mukaan ”sequential test” näyttää kuitenkin rajoittaneen kaikenkokoisen vähittäiskaupan hajaantumista viime vuosina. Keskustojen ulkopuolisten hankkeiden hakemusten hylkäysprosentti on kasvanut ja raportin mukaan (vuonna 2004) oli alustavia merkkejä siitä, että keskustahankkeiden hakemusten määrä olisi ollut kasvussa. Näiden positiivisten hankkeiden hyväksymismäärän nousu ei kuitenkaan vastaa ulkopuolisten hankkeiden hylkäysprosentteissa tapahtunutta kehitystä. PPG6 ei ole aivan onnistunut kehityksen aktiivisessa ohjauksessa ainakaan pienempiin kaupunkikeskustoihin ja paikallisviranomaisia tulisi raportin mukaan tässä suhteessa enemmän ohjata yhteistyöhön yksityisen sektorin kanssa. Sopivia sijainteja kaupan ja vapaa-ajan hankkeille ei ole riittävästi etsitty, vaan raportin mukaan vaikuttaa siltä, että PPG6:tta on käytetty lähinnä development control -välineenä (suunnittelulupaharkintaan) estämään keskustojen ulkopuolille suunnattuja hankkeita. Raportin mukaan PPG6 näyttää saavuttavan tavoitteitaan mutta sen erityistä vaikutusta on vaikea erottaa muusta kehityksestä erilaisine tekijöineen¹¹. Nämä haasteet otettiin huomioon suunniteltaessa PPS6:a. Luonnokseen vaikutti vahvasti huoli heikoista paikallisista ostosmahdollisuuksista sosiaalisesti syrjäytyvillä alueilla sekä tieto siitä, että suurin osa kaupan ja vapaa-ajan kehityksestä oli tapahtunut vain suurissa kaupungeissa. (Wood ym. 2006, 26; Policy evaluation of... 2004, 10-13).

4.5 Tulevan ennakointia

Myös PPS6 (voimassa vuodesta 2005) on jo ollut keskustelun ja kritiikin kohteena. Vuonna 2007 julkaistiin hallituksen ”White paper – Planning for a Sustainable Future”. Sitä edelsi mm. *The Barker Review of Planning*¹², jossa tehtiin myös kaupan suunnittelu ja sijainninhajausta koskevia huomioita, jotka keskittyivät erityisesti ns. tarveharkintaan (need test) ja kilpailunäkökulmasta esitettyyn kritiikkiin. (Findlay & Sparks 2008). Ns. Valkoisessa paperissa (Planning for the sustainable future 2007, 103) asetetaan tavoitteeksi kaupunkikeskustojen suunnittelun tehokkuuden parantaminen ja ehdotetaan uutta ”testiä”, joka keskittyisi vahvemmin ”town centre first” -politiikkaan ja joka edistäisi kilpailua ja parantaisi kuluttajien valinnanmahdollisuuksia. Vuonna 2008 julkaistiin ”Proposed changes to Planning Policy Statement 6: Planning for town centres Consultation”. Siinä PPS6:n ”tarve-harkinnasta” ollaan luopumassa, koska se ei ole täyttänyt tavoitettaan, jota varten se luotiin Kate Barkerin Review of Land Use Planning toteaa sen vääristävän kilpailua ja estävän kuluttajien vapaata valintaa. Sitä ollaan korvaamassa uudella ”impact test”-instrumentilla, joka mahdollistaisi paikallisviranomaisten perusteellisemmin arvioida, kuinka ehdotetut (keskustojen ulkopuoliset) hankkeet vaikuttaisivat kaupunkikeskustoihin huomioiden samalla paremmin myös kuluttajien valinnanmahdollisuudet ja kilpailunäkökulman. Se korvaa samalla myös eri osista muodostuva vaikutusten arvioinnin (ks. edellä kpl Yhteenveto nykyisestä sääntelystä). (Communities and local government 2008, 1–2).

Uusi testi määrittelee mm. tärkeimmät vaikutukset, jotka hakijoiden on arvioitava, mukaan lukien vaikutukset suunniteltuihin investointeihin keskustoihin; onko ehdo-

¹¹ vaikutuksia ja kehityksiä on raportissa analysoitu erikseen näiltä sektoreilta: comparison retail, retail warehousing, convenience sector (ks. s. 10–13)

¹² Barker, K. (2006), *Barker Review of Land Use Planning: Final Report – Recommendations*, HMSO, Norwich, available at: www.barkerreviewofplanning.org.uk.

tus oikeassa mittakaavassa (ennen "scale" test) sekä vaikutukset keskuksen kauppaan huomioiden sekä nykyisen että tulevan kuluttajien ostokapasiteetin. Muina arvioitavina vaikutuksina, joita on harkittava, mainitaan mm.: saavutettavuus (ennen accessibility test) ja kestävä liikenne, vaikutukset työllisyyteen ja elvyttämistavoitteisiin sekä tehokkaan maankäytön tavoite. (Communities and local government 2008, 4).

5 Saksa

Pinta-ala (km ²)	Väkiluku (milj.)	Väentiheys (as / km ²)	Kuntien lukumäärä	Kunnan pinta-ala (km ²) keskiarvo	Kunnan väkiluku keskiarvo
357 027	82,3	230,51	12 379	29	6 648

Taulukko 4. Perustietoja Saksasta. Lähde: CEMR (2008) EU Sub-national governments 2007 key figures.

Saksassa on yhteensä n. 12 miljoonaa neliometriä kauppakeskustyyppistä myymälätilaa, mikä on henkeä kohden vain noin 145 m² tuhatta asukasta kohti, huomattavasti alle EU-keskiarvon (201 m²/1000 as). Euroopan mitassa suhteellisen vähän. Kaupan konsulttien mukaan Saksan suunnittelujärjestelmä on tiukka, ja vain muutamia keskustojen ulkopuoleisia hankkeita on hyväksytty. Saksassa pienet ruokakaupat ovat pitäneet pintansa päivittäistavarakaupan hierarkiassa. Retail Parkeja on vain vähän eivätkä hypermarketit eivät ole yhtä määräävä tekijä kaupan kehityksessä kuin muualla Euroopassa. Ostoskeskusten kehitys Saksassa linkittyy tyyppillisesti keskustojen kehittämishankkeisiin, joilla tähdätään kaupallisten ja vapaa-ajan palveluiden kohentamiseen.

Cushman & Wakefield (2008) Retail Space Europe. Country Profiles: Germany. Retail Activity Spread Throughout its Regions. <http://www.europe-re.com/articlebrowser/article.php?path=cnjlmjAwOC8xOTltMjAzX2NfZ2VyZWVfueQ>

5.1 The German Planning system

Since unification on 3rd October 1990, Germany consists of 16 Federal States (Länder), five from the former GDR, eleven (including Berlin) from the former West-Germany. The German state can be characterised as a co-operative federation with a constitutionally defined division of responsibilities between three levels of statutory powers, the Federation, the Land, and the local authorities (Gemeinden, the smallest building stone). All is bound together by the maxime of 'gleichwertige Lebensverhältnisse'- equivalence of living conditions. A set of territorial policies result with a.o. the following elements: (1) Spatial planning in Germany is a system of planning levels that are clearly delineated legally, organisationally and related to the planning tasks. The spatial planning on the federation level, the federal states and the municipalities are closely interlinked through the 'counter-current principle' (Gegenstromprinzip) as well as on the basis of complex regulations regarding information, participation, agreement and co-operation. (2) Regional policy, in particular the joint task improving regional economic structures (GA, Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung regionaler Wirtschaftsstruktur) has always been the realm of Länder policies, coordinated between the Länder and the federation by a specific ministerial conference, operationalised in bi-annual programmes.

The Federal Regional Planning Act (Raumordnungsgesetz) and the Federal Building Code (Baugesetzbuch) formulate the main policy principles and measures for spatial planning in Germany. The main goals are: the reduction of discrepancies in living standards between East and West Germany; the improvement of development potentials of structurally weak rural areas; the solution of employment and housing

market problems; the further expansion of infrastructure and the maintenance of urban functions; the active protection of the environment. The Regional Planning Act was last amended in 2004. Since 1998, it follows the overall objective of sustainable spatial development. The Federal Regional Planning Act legitimates the Federal Office for Building and Regional Planning (Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung) to maintain an information system for spatial development in Germany, a.o. producing the spatial planning report (Raumordnungsbericht) issued every few years, reporting the spatial and socioeconomic situation in Germany, the space-related policy instruments available and the development perspectives for the near future.

The Federal Building Code was issued in 1976 for the first time by merging the former Federal Building Act (Bundesbaugesetz) and the Promotion of Urban Development Act (Städtebauförderungsgesetz). Its main parts are: the regulations covering the contents and procedures for the preparation of the local land use plans; and the rules for the assessment of whether a development proposal is permissible or not. The Federal Building Code was amended for the last time in 2004 due to EU regulations (Europarechtsanpassungsgesetz Bau). The act responds to the need to provide an environmental impact assessment for all legal spatial development plans. Several Federal ordinances help to operationalise the Federal Building Code. The most important ordinances are the Federal Land Use Ordinance (Baunutzungsverordnung) and the Federal Valuation Ordinance (Wertermittlungsverordnung).

Two main spatial planning policy instruments exist for local spatial development, both explained in detail in the Federal Building Code: Preparatory land use plan (Flächennutzungsplan); Legally Binding land use plan (Bebauungsplan): The preparatory land use plan is issued by the municipality, a communal planning association or an association of smaller municipalities, adopted by the municipal council and consists of a graphic plan and a written statement. It is binding for all public authorities and should be renewed every 10–15 years. The preparatory land use plan determines the main features of the different kinds of land-use for the whole territory of a municipality on the basis of the intended urban development and of the predictable need of the municipality., especially areas zoned for residential, commercial, industrial, transport use, green and water areas, areas for mining, agriculture, forestry and nature protection. Moreover special purposes can be indicated such as areas or sites with protected monuments, contaminated land, flooding and polder areas. The plan is usually issued at a scale of 1:5,000 to 1:25,000 subject to the size of the mapped area and has to be permitted by a state control board. The legally binding land use plan (Bebauungsplan) provides the basis for individual building permissions. It must be developed out of an existing preparatory land use plan (apart from few exceptions), is adopted as local statute (Satzung) by the municipal council and is binding to public authorities as well as private and legal individuals. A legally binding land use plan regulates the type and extend of land use, the total area and plot ratio to be covered with buildings, the areas required for local traffic purposes. It consists of a plan and a written statement. The plan is usually issued at a scale of 1:500 to 1:2,000 subject to the size of the mapped area.

5.2 Summary or present regulation

The spatial regulation of retail through federal planning law rests in the ROG (Spatial Planning Law, §§ 1, 2); BauGB (Federal Building Code, § 1 section 3 & 5), and especially the **BauNVO** (Federal Land Utilization Ordinance, § 1 section 5 & 9, § 11).

“With regard to retail, the formal definition of land use areas (or zones) is of particular importance. According to the Federal Land Use Ordinance, commercial uses are permitted in core areas (Kerngebiete), commercial areas (Gewerbegebiete) and mixed-use areas (Mischgebiete). Core areas are intended “to provide space for com-

merce and for central business, administrative and cultural buildings"... . Commercial areas shall "provide accommodation for commercial and light industrial operations which are not seriously disruptive"... ; and mixed-use areas are "intended to provide space for housing and accommodate businesses which do not exert a disruptive effect on the residential function"... . Furthermore, shops, restaurants or services for local supply are permitted in general residential areas (allgemeine Wohngebiete). Within residential areas (reine Wohngebiete), shops without disruptive effects for local supply may be permitted. In general, small and medium-scale retail operations under 700 m² in size shall be located in core areas or mixed-use areas. Shopping centres and large-scale retail operations with an area of more than 1,200 m² are to be located only in core areas or special areas (Sondergebiete). Since local land use planning must be in line with the aims of federal, state and regional planning authorities, municipalities can designate special areas for large-scale retail only if they are places of medium or higher centrality. Thus, the establishment of retail outlets with an area of more than 1.200 m² must correspond to the regulations of state and regional planning." (Potz and Lang, 2007, p 15).¹³

Besides these legally binding 'hard' regulatory instruments, German Länder and municipalities do have separate instruments or regulations in place, in particular of a 'soft' non binding quality like round tables, retail master plans, town and city marketing initiatives, business improvement districts and more, but are in principle bound by before mentioned federal legislation.

5.3 Motives of the regulation

The retail sector is regulated since 1962, back then by a fairly loose regulation allowing retail activities in all zones which foresaw commercial activities (e.g. core areas, commercial areas, mixed use areas). Since 1968, due to developments in the sector (change of premises), a special concern started focusing on large scale retail activities. Additional regulations were put in place in 1977, 1990, 2004 refining the existing instruments by broadening applicability to accommodate the ongoing changes in the sector. (Acocella, 2004).

The special concern resulted from increasingly larger projects such as factory outlet centres (FOCs) and specialist retail (e.g. Do-it-yourself, DIY), both on green and brown field sites but also in inner city centers. Both developments put especially the traditional retail structures of inner cities under pressure. The sector is highly dynamic, driven by investors and retailing chains basically following sector and market requirements (on average 30.000 business exits over 15.000 new per annum), formulating increasing demands on locations and floor space requirements (e.g. offering new shopping experiences to customers). A new successful model is the inner city shopping mall. 140 such retail centers were built in inner cities over past years, with a majority since 1990ies. About 90 were under planning in 2006. However, the demographic change translates into stagnating or diminishing consumer potential and markets. Despite this, floor space still grows (1993 abt. 90.5 msqm, 2003 109 msqm; annual growth of additional 1 msqm expected) and therefore a more competitive situation is already given or respectively can be expected. (Harm et al., 2006).

The criticism of the current situation mentions a number of dimensions: The new centres tend to be large scale (actually often out of dimension with respect to the precise location), too stereotype in design (a.o. mix of branches), sub-optimally localized, rather introvert in orientation than properly integrated. This results in a loss of 'retailing' identity of the respective location, relocation of consumer streams to the

¹³ The authors refer to the report on Germany for the EU compendium of planning systems, published in 1999. Since then, some changes occurred but the basic principles remained.

new centres, falling derelict and increasingly dysfunctional 'old' locations. (Harm et al., 2006).

5.4 Evaluation

According to the view of one expert, the available formal spatial planning instruments are in principle sufficient to effectively control the retail development. The forceful application and implementation seems to be the problem, due to several reasons including competition issues (between municipalities), concerns for the local business community (development potential), concerns for labor markets, partially legal issues (like preservation of status quo and previously applied standards), partially also due to issues of political networks etc. Municipalities also act differently in face of development pressure, from a very self conscious attitude rejecting proposals to an unconditional surrender to oversized projects. This behavior does not seem to correlate with the size of the cities, locations, or with their general economic situation (depressed or not).

Another commentator sees retail as a spatial planning problem in two dimensions: Firstly, as a problem of increasingly larger scales, both inside cities and outside at city perimeters, competing with inner city locations and pressing the traditional retailing sector. Secondly, as a problem of strategic management which only works as a coordinated activity at a larger spatial scale, i.e. minimum the level of an entire municipality, better at the level of the region (Schmidt-Eichstaedt, 2008). Compared with both dimensions, the existing system of regulations failed: The intended control at larger spatial scales failed due to still available locations with 'old' planning regulation (floor space capacity). The control in inner city areas failed because of intricacies of spatial planning law (BauNVO vs. BauGB, mainly a problem of preservation of status quo and previously applied standards).

Since 2004 (new § 2 (2) 2nd sentence, BauGB), the municipalities can mobilize arguments from the central place system/hierarchy in favour or against certain retailing developments. Central place theory (ROG § 2 (2) subsection 2) is still one of the major guidelines for the distribution of functions and services across a hierarchy of upper, middle, and lower order centres. Parallel, § 34 BauGB was reformulated with a similar orientation, allowing neighbouring municipalities to intervene. However, interventions using the 'distant effects' argument seem not to work properly.

5.5 Foreseeable Changes

At the moment, the interest seems to be to avoid dysfunctional retailing structures and overlapping market or service areas leading to wasteful competition between municipalities.

A position paper by *difu* (Harm et al., 2006) suggests a more reasoned approach including: realistic assessments of market potentials for individual projects¹⁴; introduction of quality criteria (spatial impact analysis); elaboration of city development concepts with an umbrella function; criteria for a better integration of projects at a micro/local scale.

A possible instrument in this respect is a special form of B-Plan, using § 9 (2a) BauGB for built up areas (so called § 34 BauGB areas). The condition is the existence of an urban development concept § 1 (6) 11 BauGB (see Annex). The general idea is to have a more integrated and coordinated approach which also has a solid, i.e. legally binding quality (Schmidt-Eichstaedt, 2008). The condition of having an urban

¹⁴ The position paper speaks of *Gefälligkeitsgutachten*, so not objective but on the contrary favourable expert reports supporting the individual case.

development concept in place implies to express a strong political will to manage retail at the municipal scale, which seems to be problematic. Without such an urban development concept, the B-Plan cannot be deployed.

As was pointed out, cities and regions try to resort to 'softer' instruments to steer retailing development and to achieve higher quality at the same time.

Center Initiatives

In 1999 the State of North Rhine-Westphalia introduced an initiative to re-vitalize city centers called 'Ab in die Mitte!' (literally translated 'back into the centre'). Meanwhile, this initiative was copied to other German Länder, including Berlin with the general idea to revitalize the commercial activities in city centres and sub centres and to strengthen the retailing functions by introducing new innovative concepts and projects. The city of Berlin actually applied a competition for this initiative (Pötz, 2007). These projects and initiatives try to add service functions to the existing retail structures, attempting to enhance attractiveness to consumers.

Retail concept Region Hanover

Since 2001 (revised 2005), the Region of Hanover¹⁵ has a regional retail concept, a plan operating at the same level as other regional spatial plans. The concept works a.o. things with various zones, indicating 'taboo areas' (no retail development allowed), 'search areas', and 'positive areas'. The region, and within that the municipalities, try to coordinate retail development to avoid dysfunctional structures. The planning director of the region assessed the 'value added' of the concept as: generating trust (moderated shared development process), exclusion of counterproductive municipal competition and establishment of higher qualities, zoning of the region with forceful exclusion of projects in certain areas, reliable criteria for the assessment of new projects, changes of the concept need political will and require formal procedures, safeguarding inner city areas, shaping a framework for municipal concepts (embedded concepts). (Priebes, 2008).¹⁶

Master Plan Retail – Dortmund

"In 1999 the Dortmund city council agreed on a retail plan for the entire city that aimed at ensuring the general retail supply, focusing on the existing structure of centres and three special areas dedicated to retail. At the same time, a consulting group for large-scale retail was founded involving different stakeholders, which included the local Chamber of Industry and Commerce, the trade union responsible for the service sector and the municipal office for planning and construction. In 2001, the city of Dortmund and 18 municipalities of the surrounding area signed a regional retail plan for the eastern Ruhr Valley which focuses on a joint arrangement of retail locations. In 2002, a draft version on the use of the three special areas for retail was presented. In 2004 the master plan for retail was approved as one part of a five segment master plan for the city of Dortmund. According to German planning legislation, a master plan is an informal planning tool with only advisory character, to be implemented through the preparatory land use plan and binding land use plans. Therefore, these five plans represent one step on the way to drawing up a new preparatory land use

15 The Hanover Region was founded in 2001 as an authority under public law with characteristics of a local authorities association (*Gemeindeverband*), but the legal status of a county (*Landkreis*). It replaces the former municipal planning association (*Kommunalverband Großraum Hannover*) and the former County of Hanover, integrates the county's 21 cities and municipalities and the City of Hanover. The region is responsible for policies such as regional planning, transport planning, or landscape planning and nature conservation. PETERS, S. & ACHE, P. (2005) Region Hanover. Case Study. ESPON project 2.3.2 - Governance of territorial and urban policies from EU to local level. Dortmund, IRPUD.

16 Another region with a strong regional retail concept is reported to be the Region of Stuttgart.

development concept in place implies to express a strong political will to manage retail at the municipal scale, which seems to be problematic. Without such an urban development concept, the B-Plan cannot be deployed.

As was pointed out, cities and regions try to resort to 'softer' instruments to steer retailing development and to achieve higher quality at the same time.

Center Initiatives

In 1999 the State of North Rhine-Westphalia introduced an initiative to re-vitalize city centers called 'Ab in die Mitte!' (literally translated 'back into the centre'). Meanwhile, this initiative was copied to other German Länder, including Berlin with the general idea to revitalize the commercial activities in city centres and sub centres and to strengthen the retailing functions by introducing new innovative concepts and projects. The city of Berlin actually applied a competition for this initiative (Pötz, 2007). These projects and initiatives try to add service functions to the existing retail structures, attempting to enhance attractiveness to consumers.

Retail concept Region Hanover

Since 2001 (revised 2005), the Region of Hanover¹⁵ has a regional retail concept, a plan operating at the same level as other regional spatial plans. The concept works a.o. things with various zones, indicating 'taboo areas' (no retail development allowed), 'search areas', and 'positive areas'. The region, and within that the municipalities, try to coordinate retail development to avoid dysfunctional structures. The planning director of the region assessed the 'value added' of the concept as: generating trust (moderated shared development process), exclusion of counterproductive municipal competition and establishment of higher qualities, zoning of the region with forceful exclusion of projects in certain areas, reliable criteria for the assessment of new projects, changes of the concept need political will and require formal procedures, safeguarding inner city areas, shaping a framework for municipal concepts (embedded concepts). (Prieps, 2008).¹⁶

Master Plan Retail – Dortmund

"In 1999 the Dortmund city council agreed on a retail plan for the entire city that aimed at ensuring the general retail supply, focusing on the existing structure of centres and three special areas dedicated to retail. At the same time, a consulting group for large-scale retail was founded involving different stakeholders, which included the local Chamber of Industry and Commerce, the trade union responsible for the service sector and the municipal office for planning and construction. In 2001, the city of Dortmund and 18 municipalities of the surrounding area signed a regional retail plan for the eastern Ruhr Valley which focuses on a joint arrangement of retail locations. In 2002, a draft version on the use of the three special areas for retail was presented. In 2004 the master plan for retail was approved as one part of a five segment master plan for the city of Dortmund. According to German planning legislation, a master plan is an informal planning tool with only advisory character, to be implemented through the preparatory land use plan and binding land use plans. Therefore, these five plans represent one step on the way to drawing up a new preparatory land use

15 The Hanover Region was founded in 2001 as an authority under public law with characteristics of a local authorities association (*Gemeindeverband*), but the legal status of a county (*Landkreis*). It replaces the former municipal planning association (*Kommunalverband Großraum Hannover*) and the former County of Hanover, integrates the county's 21 cities and municipalities and the City of Hanover. The region is responsible for policies such as regional planning, transport planning, or landscape planning and nature conservation. PETERS, S. & ACHE, P. (2005) Region Hanover. Case Study. ESPON project 2.3.2 - Governance of territorial and urban policies from EU to local level. Dortmund, IRPUD.

16 Another region with a strong regional retail concept is reported to be the Region of Stuttgart.

kuitenkin otetaan huomioon, että Ranskan lainsäädäntö on muuttumassa muiden tarkasteltujen maiden suuntaan, jää jäljelle vain yksi perusratkaisu: Peruspiirteenä sääntelyssä on se, että kaupan suuryksiköiden perustaminen on kiinteä osa maankäytön ja rakentamisen lainsäädäntöä. Tällöin kaupan sijainnin ohjaus tapahtuu samoin periaattein kuin muidenkin yhdyskunnan toimintojen. Rakennusluvan edellytyksenä voi tällöin olla erilaisia kaupan yksikkökokoon liittyviä vaatimuksia, selvityksiä kaupan rakentamisen mahdollistavan kaavan vaikutuksista talouteen, ympäristöön, liikenteeseen jne.

Kaupan kehityksen dynaamisuudesta ja sen sääntelyn haasteista kertoo myös eri maiden tarve uudistaa lainsäädäntöään. Tarkastelluissa maissa keskustelu kaupan sääntelystä on alati ajankohtaista. Tällaisessa tilanteessa kaikki tarkastellut maat ovat joutuneet ajattelemaan uudestaan kaupan suhdetta kaupunkikehitykseen.

Sääntelyn tavoitteet

Kaikissa tarkastelluissa maissa, riippumatta niiden lainsäädännöstä tai kaupan sijainnin ohjauksen instrumenteista, kaupan rakentamista pidetään ”sivuseuraustensa” takia ongelmallisena alueiden käytön ja yhdyskuntasuunnittelun kannalta. Kaupan suuryksiköiden lisääntymiseen liittyy kaikissa tarkastelluissa Euroopan maissa huoli kaupunkikeskustojen elinvoimaisuuden vähenemisestä. Sääntelyn keskeisenä tavoitteena onkin kaupan pitäminen keskustoissa. Myös liikenteen lisääntymiseen ja kaupallisten palvelujen saavutettavuuteen liittyvät kysymykset koetaan kaupan sijainninhjauksen haasteiksi.

Kaupan sijoittumista tarkastellaan yleisesti suhteessa keskusrakenteeseen. Sijainninhjauksen lähtökohtana on se, etteivät uudet isot kaupan keskittymät saisi horjuttaa keskushierarkiaa. Yleisenä logiikkana on, että mikäli kaupan suuryksiköitä tarvitaan, ne on parasta sijoittaa joko keskustoihin tai keskustojen välittömään läheisyyteen. Yhtenä perusajatuksena on se, että kaupan keskittymän koko ja luonne olisivat sopusoinnussa lähimmän kaupunki- tai kyläkeskuksen luonteen kanssa.

Keskustahierarkian säilyttämisen ohella kaupan saavutettavuus on sääntelyn keskeinen periaate. Kaupan liikenteelliset vaikutukset ovat korostuneet myös ilmasto-keskustelun myötä, kestävä kehityksen näkökulmasta. Erityisesti Alankomaissa ja Iso-Britanniassa edellytetään, että kaupan keskittymät ovat saavutettavissa muutenkin kuin henkilöautolla.

Sääntelyn toimivuus eri maissa

Arviot sääntelyn toimivuudesta ovat osin hankalia sääntelyn muutosten takia. Selvimmin epäonnistunut on Ranskan 1970-luvulta periytyvä lainsäädäntö, joka on käytännössä mahdollistanut juuri ne asiat, joita vastaan se laadittiin (kaupan keskittyminen, pienten kauppojen kato). Hollannissa järjestelmän ohjaavuus on vahva – jopa niin, että maassa on päätetty helpottaa paikallista maankäytön päätöksentekoa. Britanniassa sääntely on tiukentunut erityisesti 90-luvulla ja keskushallinto on ohjannut vahvasti kaupan sijoittumista. Saksassa kaupan sijainnin ohjauksen välineitä pidetään periaatteessa riittävinä, mutta niiden soveltamisen kirjo on suuri ja kaupan yksikkökoon kasvua pidetään yhdyskuntasuunnittelun kannalta ongelmallisena ilmiönä.

Alankomaissa on kyetty sijoittamaan valtavat määrät kaupan myymäläalaa keskustoihin. Tässä yhteydessä on muistettava, että maan yhdyskuntarakenne on tiheään asutuksen vuoksi poikkeuksellinen. Britanniassa sääntelyä on kiristetty 1990-luvulla, ja tämä näyttää suuntaavan kaupan kehitystä keskustojen suuntaan. Saksassa kaupakeskusrakentamista on ollut vähemmän kuin muissa tarkastelluissa maissa.

Maiden erilainen kulttuuri, kuluttajakäyttäytyminen, institutionaalinen rakenne sekä suhtautuminen suunnitteluun yleensä ja maankäytön suunnitteluun erityisesti

vaikuttavat kaikki tavallaan myös kaupan kehitykseen ja sen sääntelyyn. Kaupan sääntelyyn ja sen onnistumiseen voivat siis vaikuttaa hyvinkin paljon sellaiset tekijät, jotka eivät ole suoraan luettavissa kaupan sääntelyn tai maankäytön lainsäädännöstä. Tämä tekee yhden maan opetusten siirtämisen toiseen maahan vaikeaksi.

Strategisen suunnittelun tarve

Eurooppalaisten esimerkkien valossa näyttää selvältä, että kaupan sijainnin ohjauksessa tarvitaan ylikunnallista harkintaa ja reunaehtoja paikallisille päätöksille. Kuntarakenne, kuntien välinen kilpailu ja kuntatalouden vahvuus ovat tärkeitä tekijöitä kaupan sijainninhjauksen taustalla. Tämä ohjaus voi tulla kansalliselta tai alueelliselta tasolta. Periaatteessa rakentamisen kontrolli on sitä vahvempi mitä ylemmällä hallinnollisella tasolla maankäytön suunnittelusta päätetään.

Yleistäen näyttää siltä, että selvemmin paikalliseen päätöksentekoon perustuvat Ranskan ja Saksan järjestelmät eivät ohjaa kaupan sijoittumista yhtä tehokkaasti kuin Alankomaiden ja Iso-Britannian järjestelmät, joissa valtion ohjaus on ollut tiukempaa. Toisaalta Iso-Britannian historia osoittaa, että keskushallinto voi päätöksillään edistää myös hajautuvaa kaupan rakentamista. Ranskassa ja Saksassa kuntien määrä on suurempi ja paikallisen päätöksenteon merkitys vahvempi kuin Alankomaissa ja Iso-Britanniassa. Saksassa on kuitenkin huomattavaa se, että kaupan rakenne on säilynyt melko ”perinteisenä” – eli kauppakeskusten merkitys kaupan kokonaisvolyymissä on pienempi kuin muissa tarkastelluissa maissa.

Selvä opetus Ranskan esimerkistä on pienten kuntien välisen kilpailun ongelmallisuus, erityisesti yhdistettynä lainsäädäntöön, joka antoi vallan kaupan sijainnin ohjauksesta paikallisille luottamushenkilöille ja kaupan edustajille Ranskassa, jossa kuntien määrä on huomattavan suuri ja kuntatalous on riippuvaisempi suorista sijoituksista kuin esim. Saksassa, on houkutus kuntien väliselle kilpailulle ja paikallispolitiikoinnille ollut suuri (CERTU 2000). Taloudellisesti vahvat kunnat eivät ole yhtä alttiita ryhtymään kaupan hankkeisiin hinnalla millä hyvänsä.

Erityisesti maissa, joissa paikallisen päätöksenteon rooli on vahva, haetaan uusia instrumentteja ylikunnalliseen strategiseen suunnitteluun. Maissa, joissa suunnittelujärjestelmä on keskitetympi, käydään keskustelua sääntelyn mielekkyydestä ja sen rajoittavasta luonteesta.

Kontrollia vai ”mahdollistavaa” sääntelyä

Esimerkiksi Saksassa on tunnistettu positiivisten, mahdollistavien ratkaisujen tarve, joilla tuettaisiin kaupan integrointia kaupunki- ja yhdyskuntarakenteeseen. Saksan järjestelmä perustuu kuitenkin käytännön tasolla pääosin ”development control” -malliin.

Vastaavasti Alankomaissa vahva valtion tason ohjaus on joutunut kritiikin kohteeksi, ja valtaa on haluttu hajauttaa. Toisaalta hollantilaisessa keskustelussa on nostettu esiin kysymys siitä, onko vahvasti ohjaava suunnittelujärjestelmä todella estänyt kaupan innovaatioita ja seuraisiko järjestelmän muuttamisesta enemmän innovaatioita. Näiden kysymysten todistaminen on vaikeaa.

Ranskassa on tavoitteena saada nykyinen yhdyskuntasuunnittelun näkökulmasta huonosti toimiva järjestelmä edes jonkinlaisen kontrollin piiriin. Tuoreessa Charié’n työryhmän raportissa on kuitenkin esitelty myös erilaisia positiivisia paikallisia aloitteita (esim. alhaisemman vuokratason myymälätilat, paikallisten tuottajien linkittäminen).

Britanniassa pyrkimys on ”mahdollistavaan” kehitykseen, ja kritiikki nykymuotoa kohtaan on koskenut sitä, että on liikaa jääty development control -malliin vaikka sääntelyn ”henki” pyrkii jälkimmäiseen. Kiinnostava piirre Britanniassa on, että

kauppaketjut haluavat myös yhä enemmän esiintyä ympäristöystävällisinä, paikallisesta kehityksestä ja keskustojen kohtalosta huolta kantavina yrityksinä. Näin myös yritykset osallistuvat keskusteluun kaupan kehityksen ”sivuseurauksista”.

Esimerkkejä kaupan alan hyvistä eurooppalaisista suunnittelukäytännöistä kannattaisi kartoittaa tarkemmin, kuin mihin tässä selvityksessä on pystytty.

Neliömetrirajat

Tarkastelluissa maissa on ollut käytössä erilaisia neliömetrimääriin tukeutuvia rajoituksia. Näyttää kuitenkin siltä, että neliömetrirajojen määrittely ei ole eikä voi olla yksiselitteistä. Neliömetrirajojen yhdeksi ongelmaksi on osoittautunut se, että kaupan toimijat kehittävät uusia konsepteja myymäläalan kasvattamiseksi rajoituksista huolimatta. Kauppakeskusten alueelliset vaikutukset eivät myöskään ole suoraan sidoksissa niiden kokoon. Keskustelua kaupan sääntelystä ei käydy Euroopassa neliömetrirajojen tasolla.

Esimerkiksi Iso-Britannian lainsäädännössä todetaan, että vaikutusten arviointi tulisi toteuttaa yli 2 500 m² hankkeiden kohdalla, mutta myös pienempien hankkeiden kohdalla, jos niiden vaikutukset ovat merkittävät. Saksassa lainsäädäntöön on sisällytetty ”rajojen yli” ulottuvien vaikutusten käsite ja vahva keskushierarkia-ajattelu ohjaa sääntelyä. Ranskassa esitetään neliömetrirajojen korvaamista keskushierarkia-luokituksella.

Lähteet

Alankomaat**Asiantuntijat**

Erwin van der Krabben, Associate Professor of Spatial Planning, Nijmegen School of Management, University of Nijmegen, the Netherlands

Bas Spierings, Researcher, Department of Human Geography, University of Nijmegen, the Netherlands / Faculty of Spatial Sciences, University of Groningen

Kirjallisuus

IPO = Interprovinciaal Overleg (2006). Reactie perifere detailhandel, 23.02.2006.

van der Krabben, Erwin (2009). Retail development in the Netherlands: evaluating the effects of radical changes in planning policy. Forthcoming, European Planning Studies (June / July 2009)

Martens, M.J. ja S. v. Griethuysen (2000). The ABC location policy in the Netherlands. 'The right business at the right place'. TNO Inro, Delft.

Nationaal Programma Adaptatie Ruimte en Klimaat (2006). Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, Ministerie van Economische Zaken.

VROM, LNV, VenW ja EZ (2004). Nota Ruimte, Ruimte voor Ontwikkeling Deel 4: tekst na parlementaire instemming.

VROM, Lnv, Venw, Ez ja Ocw. (2006). Nota Ruimte, Uitvoeringsagenda Ruimte 2006.

OECD (2009). Economic Policy Reforms: Going For Growth. National notes: the Netherlands.

Spierings, Bas (2006). The Return of Regulation in the Shopping Landscape? Reflecting on the Persistent Power of City Centre Preservation Within Shifting Retail Planning Ideologies. Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie Vol. 97, No. 5, pp. 602–609.

Ranska**Asiantuntija**

Anne Geppert, Associate Professor, University of Reims, France – IATEUR

Kirjallisuus

Michalowska, Anika (2007) French fond of retail parks. Elsevier Food International Vol.10, No.2 May 2007. <http://www.foodinternational.net/articles/real-estate/872/french-fond-of-retail-parks.html>

Monnet, Jérôme (2008) L'Urbanisme Commercial Français de 1969 à 2009. Quels changements avant et après la Directive Européenne "Services"?

OECD (2003): Country reports. France: The Role of Competition Policy in Regulatory Reform. <http://www.oecd.org/dataoecd/52/60/31415943.pdf>

Cliquet Gérard, Véronique des Garets, Guy Basset, Rozenn Perrigot (2008) 50 ans de grandes surfaces en France : entre croissance débridée et contraintes légales. 7TH INTERNATIONAL CONGRESS, MARKETING TRENDS, Venice, Italy, January 17-19, 2008. www.escp-eap.eu/conferences/marketing/2008_cp/Materiali/Paper/Fr/Cliquet_DesGarets_Basset_Perrigot.pdf

Rapport Charié sur Urbanisme Commercial (20.3.2009) [http://www.jeanpaulcharie.fr/Clients/Charie/siteweb.nsf/Libs/Rapport_20032009.img/\\$FILE/Rapport%20final%20MARS%202009.pdf](http://www.jeanpaulcharie.fr/Clients/Charie/siteweb.nsf/Libs/Rapport_20032009.img/$FILE/Rapport%20final%20MARS%202009.pdf)

Iso-Britannia**Asiantuntija**

Lawrence Chadwick (2009) until very recently retail projects director at development company Grosvenor

Kirjallisuus

Communities and local government –website: <http://www.communities.gov.uk/planningandbuilding/planning/planningpolicyguidance/planningpolicystatements/planningpolicystatements/pps6/>

Communities and local government (2008) Proposed changes to Planning Policy Statement 6: Planning for town centres Consultation. Department for Communities and Local Government, London

- Communities and Local Government (2009) Proposed changes to planning policy statement 6: Planning for town centres (PPS6) Summary of public consultation responses. Department for communities and local government.
- Findlay, Anne & Sparks, Leigh (2008) In brief: the National Retail Planning Forum Briefing Paper series *International Journal of Retail & Distribution Management Vol: 36 no 12 (2008)*
- Government office for the North West (2009) <http://www.gos.gov.uk/gonw/Planning/147644/147646/>
<http://www.gos.gov.uk/gonw/Planning/147644/147646/>
- Guy, Clifford M (1998) Controlling new retail spaces: the impress of planning policies in Western Europe. *Urban studies Vol 35, Nos 5-6 953-979, 1998.*
- Larsson, Gerhard (2006) Spatial planning systems in Western Europe. An overview. IOS Press
- Planning for the sustainable future - White paper (2007) Chapter 7 s.103-119 "A positive framework for delivering sustainable development" Community and local government, Department for the environment, food and rural affairs, Department of trade and industry, Department for transport.
- Planning Policy Statement 6: Planning for Town Centres (2005) Office of the Deputy Prime Minister <http://www.communities.gov.uk/documents/planningandbuilding/pdf/147399.pdf>
- Planning Portal (2009) -- UK Government's online planning and building regulations resource for England and Wales.
<http://www.planningportal.gov.uk/england/professionals/en/1018433960408.html>
<http://www.planningportal.gov.uk/england/genpub/en/1108751860481.html>
<http://www.planningportal.gov.uk/england/genpub/en/1108751860500.html>
- Policy Evaluation of the Effectiveness of PPG6 (2004) C B Hillier Parker Cardiff University. Office of the deputy Prime Minister. London.
- www.wikipedia.com: "Town and country planning in the United Kingdom" ja "Development control in the United Kingdom"
- Thomas, Colin J. & Bromley Rosemary D.F. (2003) Retail revitalization and small town centres: the contribution of shopping linkages. *Applied Geography 23 (2003) 47-71.*
- Wood, Steve; Lowe, Michelle; Wrigley Neil (2006) Life after PPG6 – Recent UK food retailer responses to planning regulation tightening. *Int. Rev. of Retail, Distribution and Consumer Research Vol 16, No 1, 23-41. Feb 2006*
- Wrigley, Neil (1998) PPG6 and the contemporary UK food store development tdynamic. *British Food Journal 100/3 (1998) 154-161.*

Germany

Experts

- Dr. D. Acocella, <http://www.dr-acocella.de/> (interviewed)
- Dr. P. Potz, <http://www.location3.de/>
- Prof. Dr. Birk stuttgart@ewb-rechtsanwaelte.de
- Prof. Schmidt-Eichstaedt, baurecht@gp.tu-berlin.de

References

- Acocella, D. (2004) *Einzelhandelskonzepte im Praxistest : Erfahrungen mit dem Märkte- und Zentrenkonzept Freiburg im Breisgau*, Dortmund, Dortmunder Vertrieb für Bau- und Planungsliteratur.
- Harm, E., Jenne, A., Junker, R., Koerver, T., Kühn, G., Monheim, R., Schulte, A. & (AUTOREN) (2006) Positionspapier innerstädtische Einkaufszentren. Berlin, Difu.
- Peters, S. & Ache, P. (2005) Region Hanover. Case Study. ESPON project 2.3.2 – Governance of territorial and urban policies from EU to local level. Dortmund, IRPUD.
- Potz, P. (2007) Cooperation as an approach to city centre development. Transnational transfer of ‚MittendrIn Berlin! The Centres Initiative‘. . Berlin, Interreg III B, Renet.
- Potz, P. & Lang, M. (2007) Compendium on Retail Development, Planning Philosophies and Legal Instruments. Old Member States: Finland, Germany, Sweden. Berlin, Hamburg, Interreg III B, Renet.
- Priebs, A. (2008) Einzelhandelskonzepte der Region Hannover - Erfahrungen und Instrumente.
- Schmidt-Eichstaedt, G. (2008) Strategische Steuerung des Einzelhandels durch Bauleitplanung. *Städtebau und Handel*. Berlin.

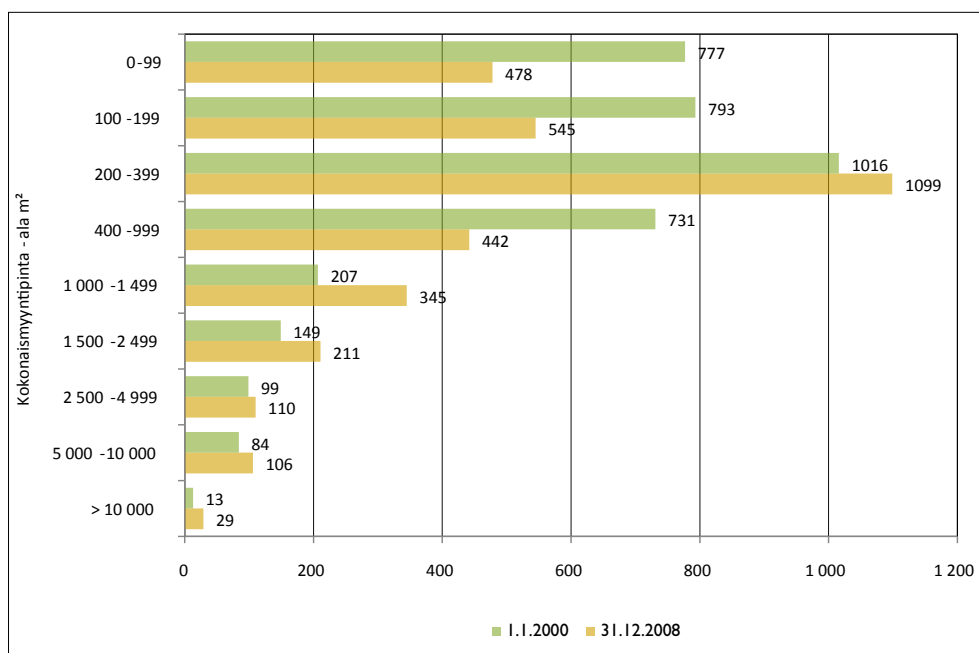
Päivittäistavarakaupan kokorakenteen, sijoittumisen ja saavutettavuuden muutokset 2000-luvulla

Antti Rehunen ja Katri Hintikka
Suomen ympäristökeskus

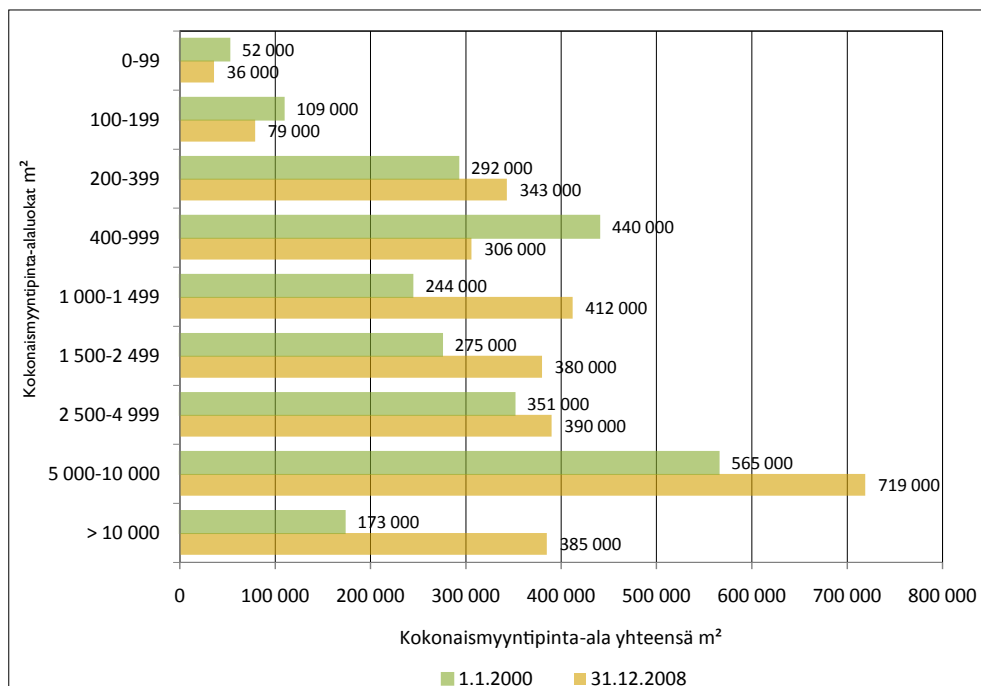
I Päivittäistavarakaupan kokorakenteen muutos

Suomen päivittäistavarakauppojen lukumäärä on vähentynyt 2000-luvulla samalla, kun kauppojen yhteenlaskettu kokonaismyyntipinta-ala sekä myymälöiden keskipinta-ala ovat kasvaneet. Vuoden 2008 lopussa Suomessa oli 3 365 päivittäistavarakauppaa, mikä on noin 500 kauppaa vähemmän kuin vuoden 2000 alussa. Mukana lukumäärässä ovat super- ja hypermarketit, tavaratalot, valintamyymälät ja pienmyymälät, mutta ei kauppahallimyymälöitä eikä erikoismyymälöitä. Kokonaismyyntipinta-ala on kasvanut vuoden 2000 alusta vuoden 2008 loppuun 22 prosenttia 3,1 miljoonaan neliömetriin. Samalla päivittäistavarakauppojen keskipinta-ala on kasvanut 650 neliömetristä 910 neliömetriin (Kuva 1 ja Kuva 2).

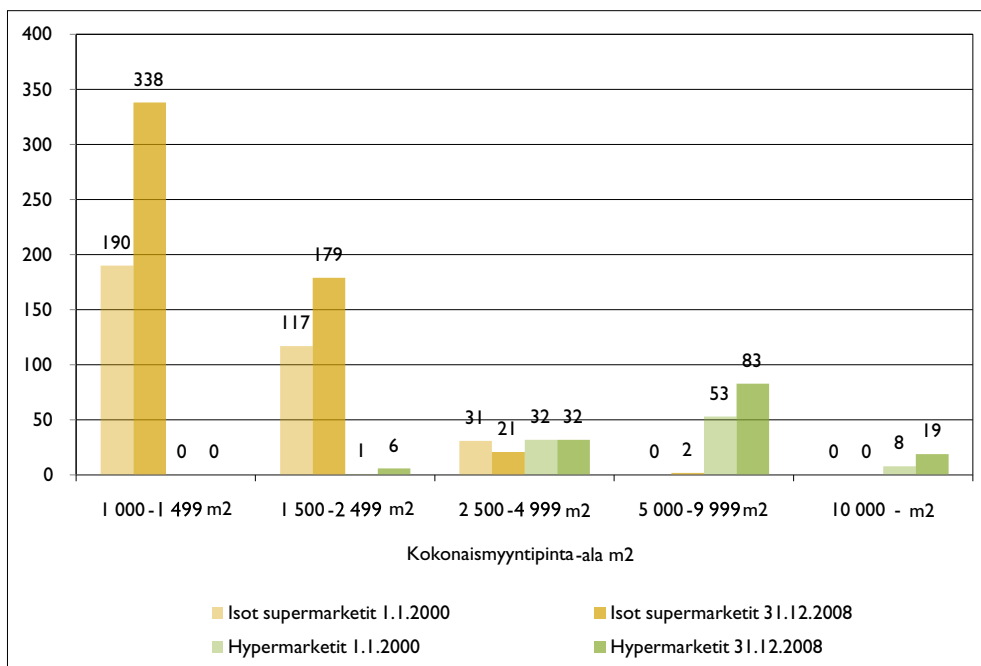
Pienimpien, alle 100 m²:n kokoisten pienmyymälöiden, 100–199 m²:n kokoisten pienten valintamyymälöiden, sekä 400–999 m²:n kokoisten pienten supermarkettien lukumäärä on vähentynyt voimakkaasti 2000-luvun aikana. Sen sijaan 200–399 m²:n kokoisten suurten valintamyymälöiden määrä on kasvanut sunnuntai- ja aukioloauidosten tuoman kilpailuedun vuoksi. Kokonaisuudessaan alle 1 000 m²:n kokoisten kauppojen lukumäärä on 2000-luvulla vähentynyt noin 750 kaupalla. Valintamyymälöitä (100–399 m²) oli 2008 vuoden lopussa kuitenkin edelleen eri myymälätyypeistä lukumäärältään selkeästi eniten.



Kuva 1. Päivittäistavarakauppojen lukumäärän kehitys kokoluokittain. Tietolähde: Nielsen Myymälärekisteri 2008 ja 2000.



Kuva 2. Päivittäistavarakauppojen kokonaismyyntipinta-alan kehitys kokoluokittain. Tietolähde: Nielsen Myymälärekisteri 2008 ja 2000.



Kuva 3. Isojen supermarkettien ja hypermarkettien määrän kehitys. Tietolähde: Nielsen Myymälärekisteri 2008 ja 2000.

Yli 1 000 m²:n kokoisten kauppojen (suurten supermarkettien, hypermarkettien ja tavaratalojen) määrä on kasvanut huomattavasti, noin 550 kaupasta yli 800 kauppaan. Kokonaismyyntipinta-alan muutoksissa on havaittavissa kaksi voimakkaan kasvun tyyppiä: 1 000–2 499 m²:n kokoiset kaupat sekä yli 5 000 m²:n kokoiset kaupat.

Vähittäiskaupan suuryksikön 2 000 kerrosneliömetrin kokorajaa vastaa noin 1 500 m²:n myyntipinta-ala. Kokorajaa pienempien (1 000–1 499 m²) isojen supermarkettien lukumäärä lähes kaksinkertaistui vuosina 2000–2008 (vuonna 2008 338 kpl), kun taas kokorajan ylittävien isojen supermarkettien määrä kasvoi vain noin kolmanneksella

(2008: 200 kpl) (Kuva 3). Vuonna 2008 suuryksikön kokorajaa pienemmistä isoista supermarketeista noin kolmannes oli Lidlejä.

Myyntipinta-alaltaan 2 500–4 999 m²:n kokoisten kauppojen lukumäärä on kasvanut 2000-luvulla vain hieman ja kasvu on johtunut tavaratalojen lukumäärän lisääntymisestä. Tämän kokoluokan supermarkettien määrä on pienentynyt ja hypermarkettien määrä on pysynyt samalla tasolla. Monet aiemmin tämän kokoiset kaupat ovat laajentaneet yli 5 000 m²:n kokoisiksi.

Yli 5 000 m²:n kauppojen määrä on kasvanut 2000-luvun aikana nopeasti. Kokoluokan hyper- ja supermarkettien määrä on noussut 61:stä 104:ään, tavaratalojen määrä taas on hieman pienentynyt.

2 Päivittäistavarakauppojen sijoittuminen

2.1 Käytetyt aluerajaukset ja aineistot

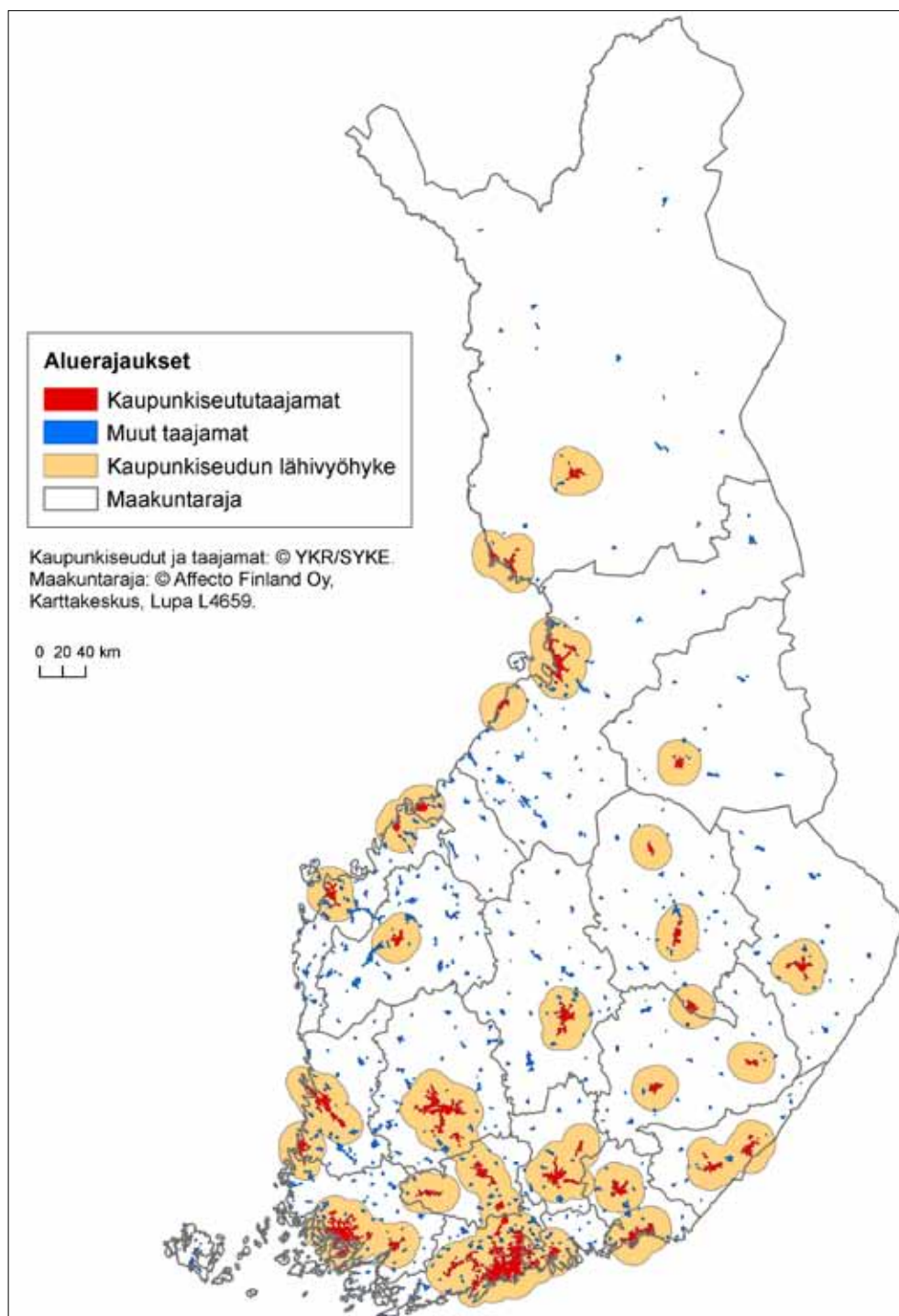
Päivittäistavarakaupan sijoittumista ja saavutettavuutta on seuraavassa tarkasteltu suhteessa ympäristöhallinnon yhdyskuntarakenteen seurantajärjestelmän (YKR) ja elinympäristön seurannan aluerajauksiin: taajamiin, kaupunkiseutuihin, kyläalueisiin ja taajamien asuinalueisiin. Vuoden 2000 lopussa toimineiden kauppojen sijoittumista on verrattu vuoden 2000 aluerajauksiin ja vuoden 2008 kauppvoja vuoden 2007 aluerajauksiin.

Suomessa oli vuonna 2000 yhteensä 750 vähintään 200 asukkaan YKR-taajamaa ja vuonna 2007 yhteensä 742 taajamaa (Kuva 4). Vuonna 2000 noin 81 % suomalaisista asui taajamissa, vuonna 2007 noin 83 %. Yhdyskuntarakenteen seuranta varten on rajattu 34 suurinta kaupunkiseutua, jotka ovat merkittävimpiä työssäkäynnin ja palveluasioinnin keskuksia. Kaupunkiseudut muodostavat toiminnallisia kokonaisuuksia, jotka on määritelty asukasmäärän, keskustaajamassa työssäkäynnin, taajamien välisen yhtenäisen rakennetun alueen sekä taajamien välisten kulkuyhteyksien perusteella. Kaupunkiseututaajamiin kuuluvat keskustaajaman lisäksi siihen kiinteässä toiminnallisessa yhteydessä olevat lähitaajamat. Kaupunkiseututaajamissa asui vuonna 2008 noin 65 % suomalaisista.

Kaupunkiseutujen ulkopuolella kaupan sijoittumista ja saavutettavuutta on tarkasteltu kaupunkiseutujen lähivyöhykkeellä ja toisaalta muualla maassa lähivyöhykkeen ulkopuolella. Kaupunkiseutujen lähivyöhykkeeksi on rajattu kaupunkiseututaajamien lievelyöhyke (5 km kaupunkiseudun keskustaajamasta ja 3 km lähitaajamasta) sekä kaupunkiseudun läheisen maaseudun alue (10 km etäisyydellä lievelyöhykkeen ympärillä) (ks. Helminen & Ristimäki 2008: Kyläasutuksen kehitys kaupunkiseuduilla ja maaseudulla). Kaupunkiseutujen lähivyöhykkeen taajamissa asui vuonna 2008 noin 5 % suomalaisista ja haja-asutusalueella noin 6 % suomalaisista. Muualla maassa taajamissa asuu noin 13 % suomalaisista ja haja-asutusalueella 10 %.

Taajama-alueiden sisällä kaupan sijoittumista ja saavutettavuutta on selvitetty erikseen asuinalueilla: kerros- ja pientaloalueilla sekä harvan pientaloasutuksen alueella, joka on alhaisen, alle 0,02 rakentamistehokkuuden asuinalueita. Asuinalueiden asukkaista 40 % asui vuonna 2007 kerrostaloalueilla, 52 % pientaloalueilla ja 8 % harvan pientaloasutuksen alueella.

Päivittäistavarakauppa-aineistona kaupan sijoittumisen ja saavutettavuuden tarkasteluissa on käytetty ACNielsenin päivittäistavarakaupan myymälärekisterin tietoja vuosien 2000 ja 2008 lopun ajankohdilta. Kauppojen sijaintitiedot on tuotettu Suomen ympäristökeskuksessa Väestörekisterikeskuksen väestötietojärjestelmän rakennustietojen ja Tilastokeskuksen yritysrekisterin toimipaikkatietojen pohjalta. Yksittäisten kauppojen osalta aineisto saattaa sisältää sijaintivirheitä, joten eri aluetyypeillä sijaitsevien kauppojen lukumääriä tai kauppojen saavutettavuustietoja ei voi pitää aivan absoluuttisen tarkkoina.



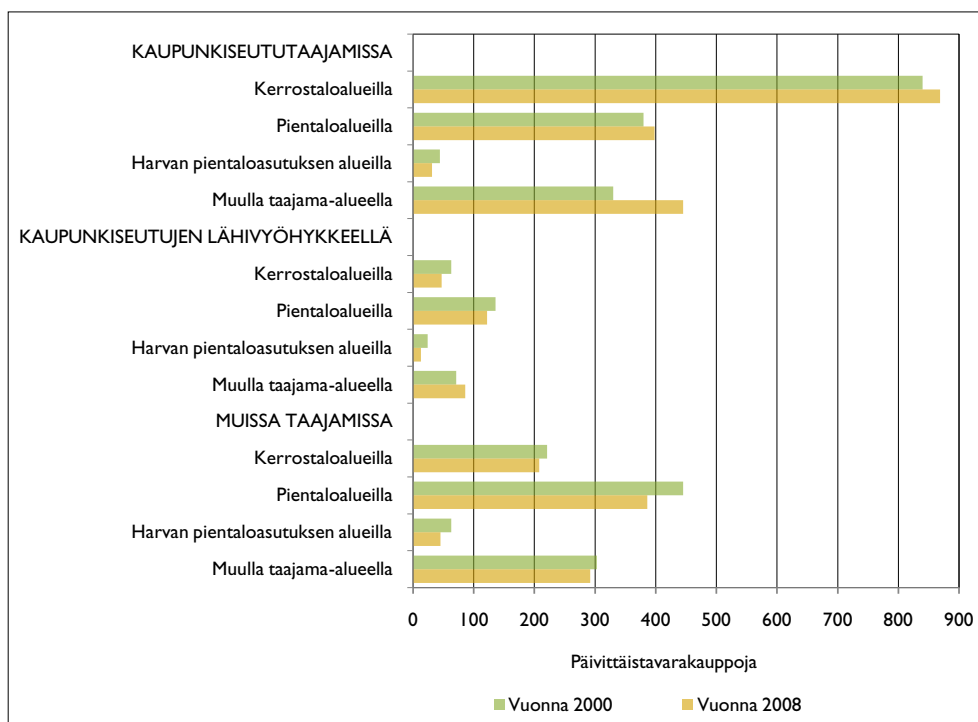
Kuva 4. Kaupan sijoittumisen tarkasteluissa käytetyt yhdyskuntarakenteelliset aluerajaukset.

2.2 Kaupan sijoittumisen muutokset yhdyskuntarakenteessa

Päivittäistavarakauppojen lukumäärä on kehittynyt varsin eri tavoin yhdyskuntarakenteen eri osissa. Taajamissa kauppojen määrä on pysynyt suurin piirtein yhtä suurena vuosina 2000–2008. Sen sijaan haja-asutusalueella kauppojen määrä on vähentynyt yli 40 prosenttia. Vuonna 2008 taajamissa sijaitsi noin 2 940 kauppaa ja haja-asutusalueella noin 420 kauppaa. Taajamien kaupoista noin 60 prosenttia sijoittui kaupunkiseuduille. Haja-asutusalueella suurin osa kaupoista sijoittui YKR-kylä- tai pienkyläalueille tai kilometrin etäisyydelle niistä (Taulukko 1).

Taulukko I. Päivittäistavarakauppojen lukumäärän kehitys yhdyskuntarakenteen eri osissa vuosien 2000 ja 2008 lopussa. Tietolähde: SYKE; YKR/SYKE; Tilastokeskus; Nielsen Myymälärekisteri 2008 ja 2000.

Aluetyyppi	Päivittäis- tavarakauppoja vuonna 2000	Päivittäis- tavarakauppoja vuonna 2008	Lukumäärän suhteellinen muutos
Taajamissa yhteensä	2 920	2 942	1 %
- Kaupunkiseututaajamissa	1 594	1 743	9 %
- Muissa yli 5 000 asukkaan taajamissa	327	331	1 %
- Muissa 1 000–4 999 asukkaan taajamissa	612	529	-14 %
- Muissa alle 1 000 asukkaan taajamissa	387	339	-12 %
Haja-asutusalueella yhteensä	735	423	-42 %
Kylissä, pienkylissä tai 1 km etäisyydellä	599	346	-42 %
Muulla haja-asutusalueella	136	77	-43 %
KOKO MAASSA YHTEENSÄ	3 655	3 365	-8 %



Kuva 5. Päivittäistavarakauppojen lukumäärän kehitys kaupunkiseutujen, niiden lähivyöhykkeen ja muiden taajamien asuinalueilla ja muulla taajama-alueella vuosien 2000 ja 2008 lopussa. Tietolähde: SYKE; YKR/SYKE; Tilastokeskus; Nielsen Myymälärekisteri 2008 ja 2000.

Kaupunkiseututaajamissa päivittäistavarakauppojen määrä on kasvanut noin 9 prosenttia vuosina 2000–2008. Suhteessa asukasmäärään kaupunkiseuduilla on kuitenkin edelleen vähemmän kauppiaita kuin muualla maassa. Kaupunkiseutujen ulkopuolisista taajamista yli 5 000 asukkaan taajamissa kauppiaiden lukumäärä on hieman kasvanut, mutta tätä pienemmissä taajamissa kauppiaiden lukumäärä on vähentynyt yli 10 prosenttia.

Päivittäistavarakauppojen lukumäärä on muuttunut eri suuntaan myös erilaisilla alueilla taajaman sisällä. Kaupunkiseuduilla kauppiaiden määrä on kasvanut hieman kerros- ja pientaloalueilla, mutta vähentynyt harvan pientaloasutuksen alueella (Kuva 5). Voimakkaimmin kauppiaiden määrä on lisääntynyt kaupunkiseutujen muulla

la taajama-alueella kuin asuinalueilla. Tällaisia alueita ovat esimerkiksi keskustat, työpaikka-alueet ja suurten liikenneväylien varret, joilla suurin osa rakennuksista on muita kuin asuinrakennuksia.

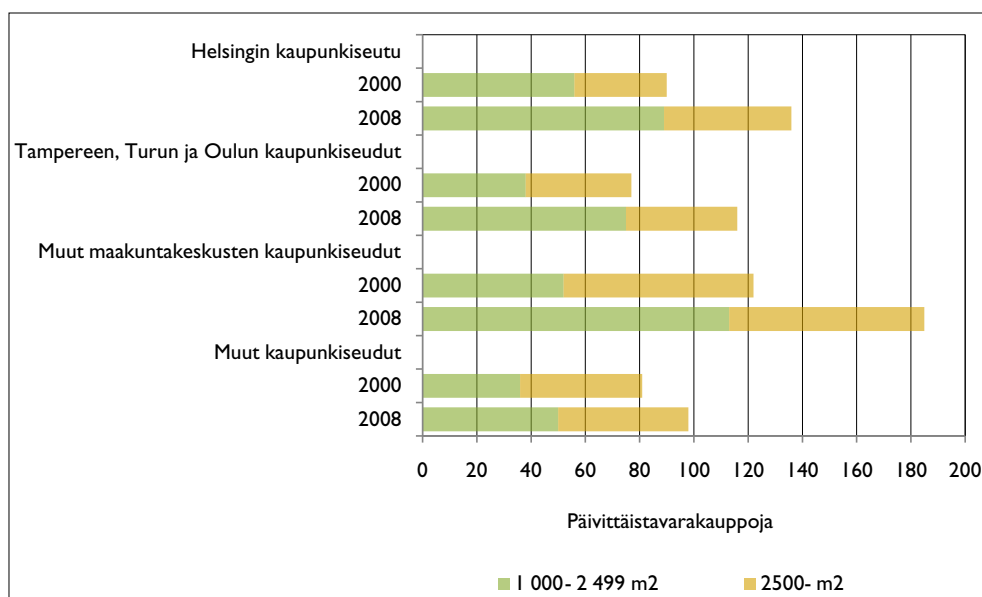
Kaupunkiseutujen lähivyöhykkeellä kauppojen määrä on vähentynyt melko paljon kaikilla asuinalueilla. Sen sijaan muualla taajama-alueella sijaitsevien kauppojen määrä on kasvanut. Muualla Suomessa, lähivyöhykkeen ulkopuolisissa taajamissa kauppojen määrä on vähentynyt varsinkin pientaloalueilla ja harvan pientaloasutuksen alueilla. Kerrostaloalueilla ja muulla taajama-alueella väheneminen on ollut maltillisempaa.

Vuosina 2000–2008 perustetut, uudet tai uudella sijaintipaikalla aloittaneet päivittäistavarakaupat sijoittuivat pääasiassa taajamiin. Sellaisia, vuoden 2008 lopussa toiminnassa olleita kauppia, joiden lähistöllä sadan metrin säteellä ei sijainnut kauppaa vuonna 2000, oli reilut 600 kappaletta. Vajaat 90 prosenttia näistä uudella paikalla toimivista kaupoista oli perustettu taajamiin. Uusista kaupoista huomattavasti suurempi osuus sijoittui muulle taajama-alueelle kuin asuinalueille verrattuna jo aiemmin toiminnassa olleisiin kaupunkeihin.

Suurten päivittäistavarakauppojen sijainti on painottunut kaupunkiseuduille. Vähintään 1 000 m²:n kokoisista päivittäistavarakaupoista lähes jokainen sijaitsi vuonna 2008 taajamassa ja noin 67 % kaupunkiseuduilla. Yli 2 500 m²:n kokoisista kaupoista noin 85 % sijoittui vuonna 2008 kaupunkiseuduille.

Vähintään 1 000 m²:n kokoisten päivittäistavarakauppojen lukumäärä on kasvanut vuosina 2000–2008 kokonaisuudessaan noin 50 prosenttia suurimmilla kaupunkiseuduilla ja maakuntakeskusten kaupunkiseuduilla, mutta hieman vähemmän pienemmillä kaupunkiseuduilla (Kuva 6). Kaupunkiseuduista suhteellinen kasvu on ollut suurin Hämeenlinnan ja Porin kaupunkiseuduilla.

1 000–2 499 m²:n kokoisten kauppojen, lähinnä suurten supermarkettien, määrä on keskimäärin noin kaksinkertaistunut Tampereen, Turun, Oulun ja muiden maakuntakeskusten kaupunkiseuduilla. Yli 2 500 m²:n kokoisten kauppojen määrä on taas kasvanut erityisesti Helsingin kaupunkiseudulla. Muilla kaupunkiseuduilla kasvu on ollut vähäisempää. Yli 2 500 m²:n kokoisten hypermarkettien osuus kaikista yli 1 000 m²:n kokoisista kaupoista on kuitenkin keskimäärin suurin pienimpien kaupun-



Kuva 6. Vähintään 1 000 m²:n kokoisten päivittäistavarakauppojen lukumäärä Helsingin kaupunkiseudulla, Tampereen, Turun ja Oulun kaupunkiseudulla yhteensä, muiden maakuntakeskusten kaupunkiseuduilla yhteensä ja muilla pienemmillä kaupunkiseuduilla yhteensä vuosien 2000 ja 2008 lopussa. Tietolähde: SYKE; YKR/SYKE; Tilastokeskus; Nielsen Myymälärekisteri 2008 ja 2000.

kiseutujen joukossa, joissa hypermarketin kokoisia kauppia on suurin piirtein yhtä paljon kuin 1 000–2 499 m²:n kokoisia kauppia. Suurten kauppiajen kokorakenne ja muutokset vaihtelevat kuitenkin yksittäisten kaupunkiseutujen välillä hyvin paljon.

3 Lähimmän päivittäistavarakaupan saavutettavuus

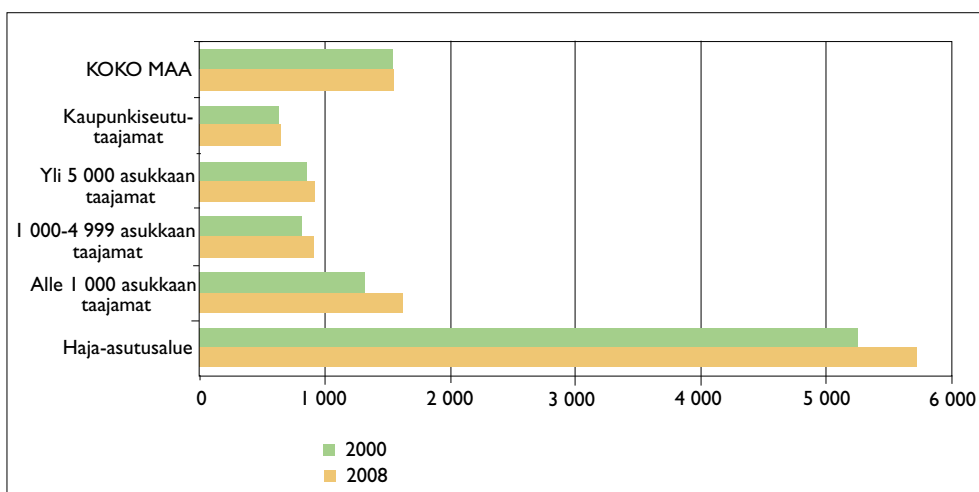
3.1 Saavutettavuus yhdyskuntarakenteen eri osissa

Etäisyys lähimpään päivittäistavarakauppaan linnuntie-etäisyytenä mitattuna oli Suomessa vuoden 2008 lopussa keskimäärin noin 1,5 kilometriä. Vuonna 2008 noin 43 % suomalaisista asui enintään 500 metrin etäisyydellä kaupasta ja noin 67 % enintään 1 km etäisyydellä. Osuudet ovat kasvaneet 2000-luvulla noin puoli prosenttiyksikköä. Kaupan saavutettavuuden kehityksessä on kuitenkin suuria alueellisia eroja.

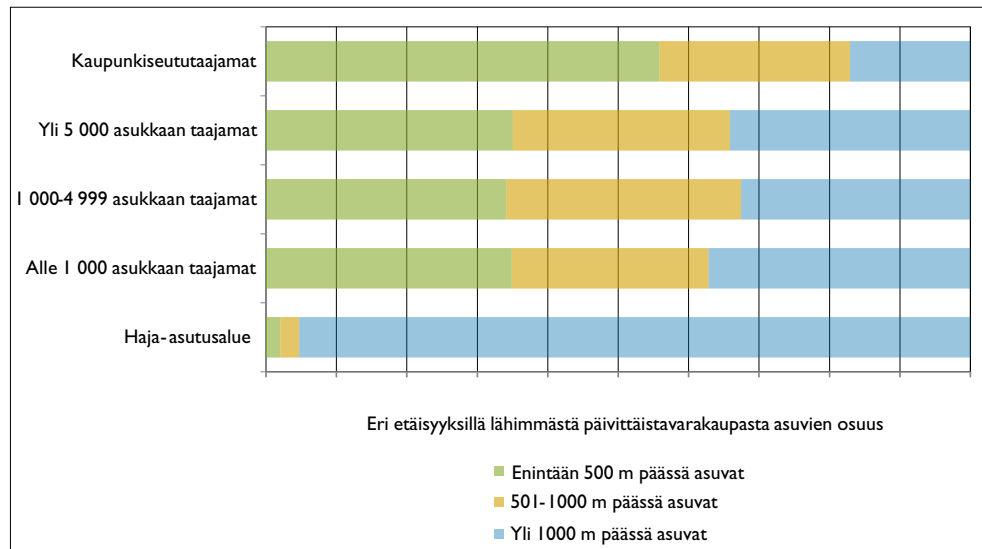
Kaupunkiseututaajamissa keskimääräinen etäisyys lähimpään päivittäistavarakauppaan oli vuonna 2008 noin 640 metriä. Kaupunkiseututaajamien asukkaista 56 % asui enintään 500 m päässä ja 83 % enintään 1 km päässä kaupasta. Keskimääräinen etäisyys lähimpään kauppaan on pidentynyt näillä alueilla vain hyvin vähän 2000-luvun aikana (Kuvat 7 ja 8).

Kaupan saavutettavuuden suurimmat muutokset ovat tapahtuneet kaupunkiseutujen ulkopuolisella alueella, jossa saavutettavuus on laajalti heikentynyt. Haja-asutusalueella keskimääräinen etäisyys kauppaan on kasvanut noin puolella kilometrillä vajaaseen kuuteen kilometriin.

Kaupunkiseutujen ulkopuolella sijaitsevilla taajamissa keskimääräinen etäisyys lähimpään päivittäistavarakauppaan on pidentynyt 2000-luvulla enemmän kuin kaupunkiseuduilla keskimäärin. Yli 1 000 asukkaan taajamissa kaupunkiseutujen ulkopuolella etäisyys kauppaan oli vuonna 2008 keskimäärin noin 900 metriä ja noin 67 % näiden taajamien asukkaista asui alle 1 km päässä päivittäistavarakaupasta. Alle 1 000 asukkaan taajamissa kaupunkiseutujen ulkopuolella keskimääräiset kauppamatkat ovat huomattavasti pidempiä kuin asukasmäärältään suuremmissa taajamissa. Koska kaupunkiseutujen ulkopuolissa taajamissa puolen kilometrin tai kilometrin päässä päivittäistavarakaupasta asuvien osuus on kokoluokasta huolimatta melko samaa tasoa, alle 1 000 asukkaan taajamissa pienellä osalla asukkaista on hyvin pitkä etäisyys kauppaan.



Kuva 7. Keskimääräinen etäisyys lähimpään päivittäistavarakauppaan kaupunkiseuduilla ja eri kokoisissa taajamissa ja haja-asutusalueella niiden ulkopuolella 2000 ja 2008. Taajamarajaus on vuoden 2007 tilanteen mukainen. Tietolähde: VRK/VTJ 4/2009 ja I/2001; YKR/SYKE ja TK; Nielsen's Myymälärekisteri 2008 ja 2000



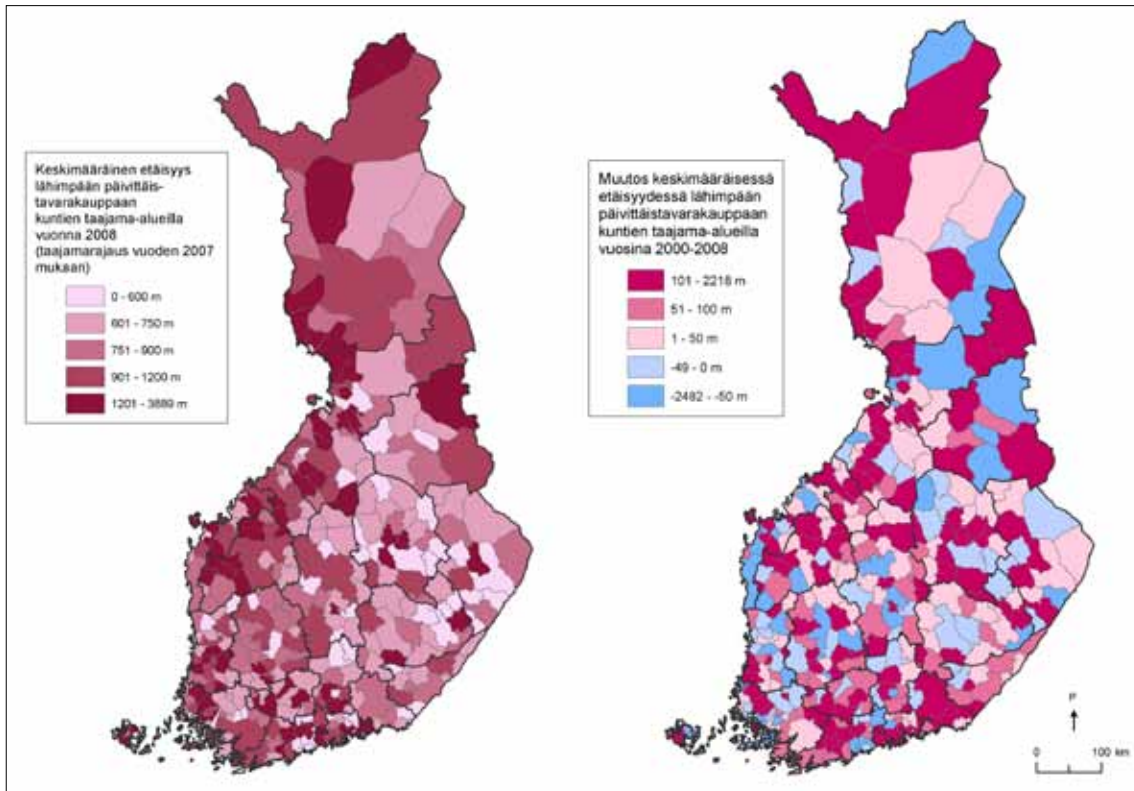
Kuva 8. Eri etäisyyksillä päivittäistavarakaupasta asuvien osuudet kaupunkiseuduilla sekä niiden ulkopuolella erikokoisissa taajamissa ja haja-asutusalueella vuonna 2008. Taajamarajaus on vuoden 2007 tilanteen mukainen. Tietolähde: VRK/VTJ 4/2009; YKR/SYKE ja TK; Nielsen Myymlärekisteri 2008 ja 2000.

Suomessa oli vuonna 2007 yhteensä 742 taajamaa, joista 162:ssa ei ollut lainkaan kauppaa taajama-alueen sisällä tai puolen kilomerin etäisyydellä. Näistä taajamista 62 oli kaupunkiseutuihin kuuluvia lähitaajamia, 56 sijaitsi kaupunkiseutujen lähiväylävyhykkeellä enintään 15 km etäisyydellä kaupunkiseudusta ja 44 oli muualla sijaitsevia taajamia. Vailla kauppaa olevissa taajamissa asui 67 000 asukasta ja lähes jokainen näistä taajamista oli asukasmäärältään alle 1 000 asukkaan kokoinen. Kaupattomien taajamien määrä on kasvanut 2000-luvulla, sillä vuonna 2000 ilman kauppaa oli 137 taajamaa, joissa asui yhteensä 55 000 asukasta. Varsinkin kaupunkiseutujen ulkopuoliselle lähialueelle on muodostunut lisää taaja-asutusta, jolla ei ole kaupan lähialveluita käytettävissään.

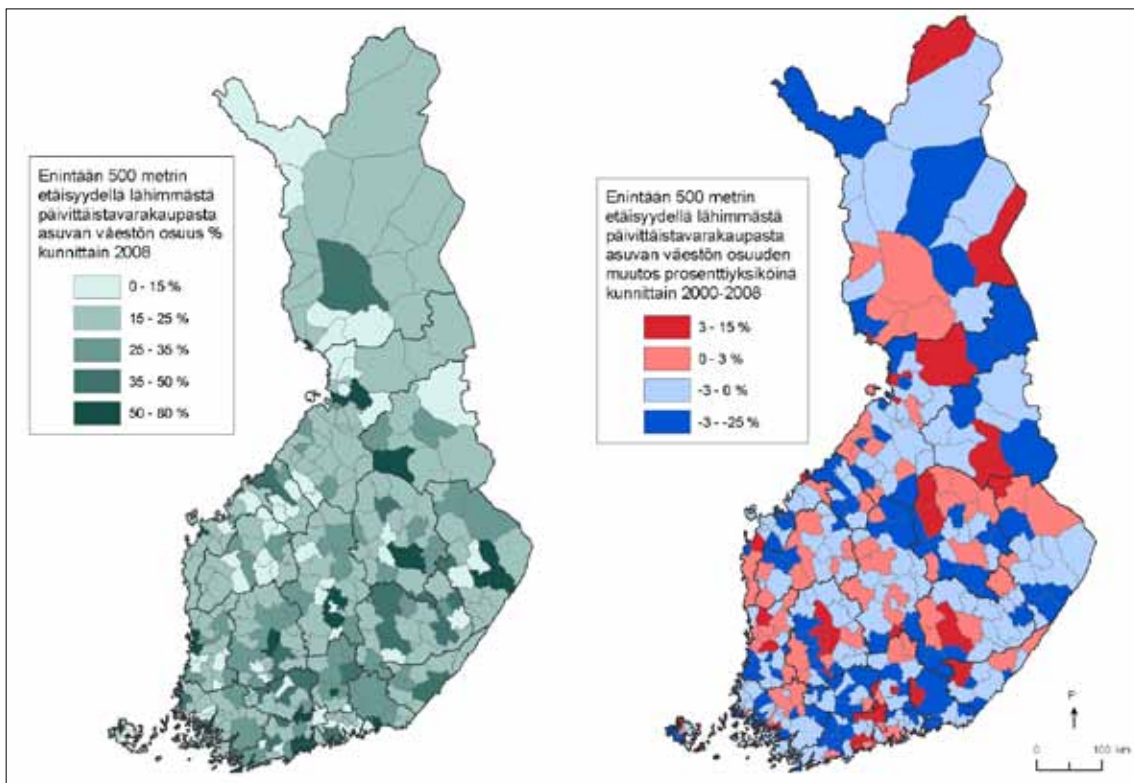
3.2 Kunnittainen päivittäistavarakaupan saavutettavuus

Vertailtaessa keskimääräistä etäisyyttä lähimpään kauppaan eri kuntien taajama-alueilla pitkien etäisyyksien alueina erottuvat erityisesti Pohjanmaan sekä suurten kaupunkien (mm. pääkaupunkiseutu, Tampere, Turku, Oulu, Jyväskylä, Lahti, Pori) kehyskuntien taajama-alueet (Kuva 9). Etäisyydet kauppaan ovat myös kasvaneet voimakkaimmin juuri näillä alueilla. Lyhimpiä kauppamatkat olivat vuonna 2008 suurten ja keskisuurten kaupunkien taajamissa.

Kun tarkastellaan enintään 500 metrin etäisyydellä kaupasta asuvan väestön osuutta koko kunnan alueella, parhaimman saavutettavuuden alueina erottuvat suurimmat kaupungit, joiden väestöstä yli puolet asuu enintään 500 metrin etäisyydellä päivittäistavarakaupasta (Kuva 10). Tämä osuus on kasvanut kaupungeissa vuodesta 2000. Koko kunnan väestön saavutettavuuteen vaikuttaa voimakkaasti haja-asutusalueella asuvien osuus. Kaupunkiseutujen ulkopuolella sijaitsevissa kunnissa on melko paljon vaihtelua kaupan saavutettavuudessa sekä taajama-alueilla että koko kunnan alueella. Kunnan ja taajaman koko ja sijainti suhteessa kaupunkiseutuihin eivät pelkästään kerro kaupan saavutettavuudesta, vaan erilaisilla paikallisilla tekijöillä, kaupan toimipaikkaverkolla ja alueen asutuksen sijoittumisella on paljon merkitystä.



Kuva 9. Keskimääräinen etäisyys lähimpään päivittäistavarakauppaan kuntien taajama-alueilla vuonna 2008 ja muutos 2000–2008. Taajamarajaus on vuosien 2000 ja 2007 tilanteen mukainen. Tietolähde: VRK/VTJ 4/2009 ja I/2001; YKR/SYKE ja TK; Nielsen Myymälärekisteri 2008 ja 2000. Karttapohja: © Affecto Finland Oy, Karttakeskus, Lupa L4659.



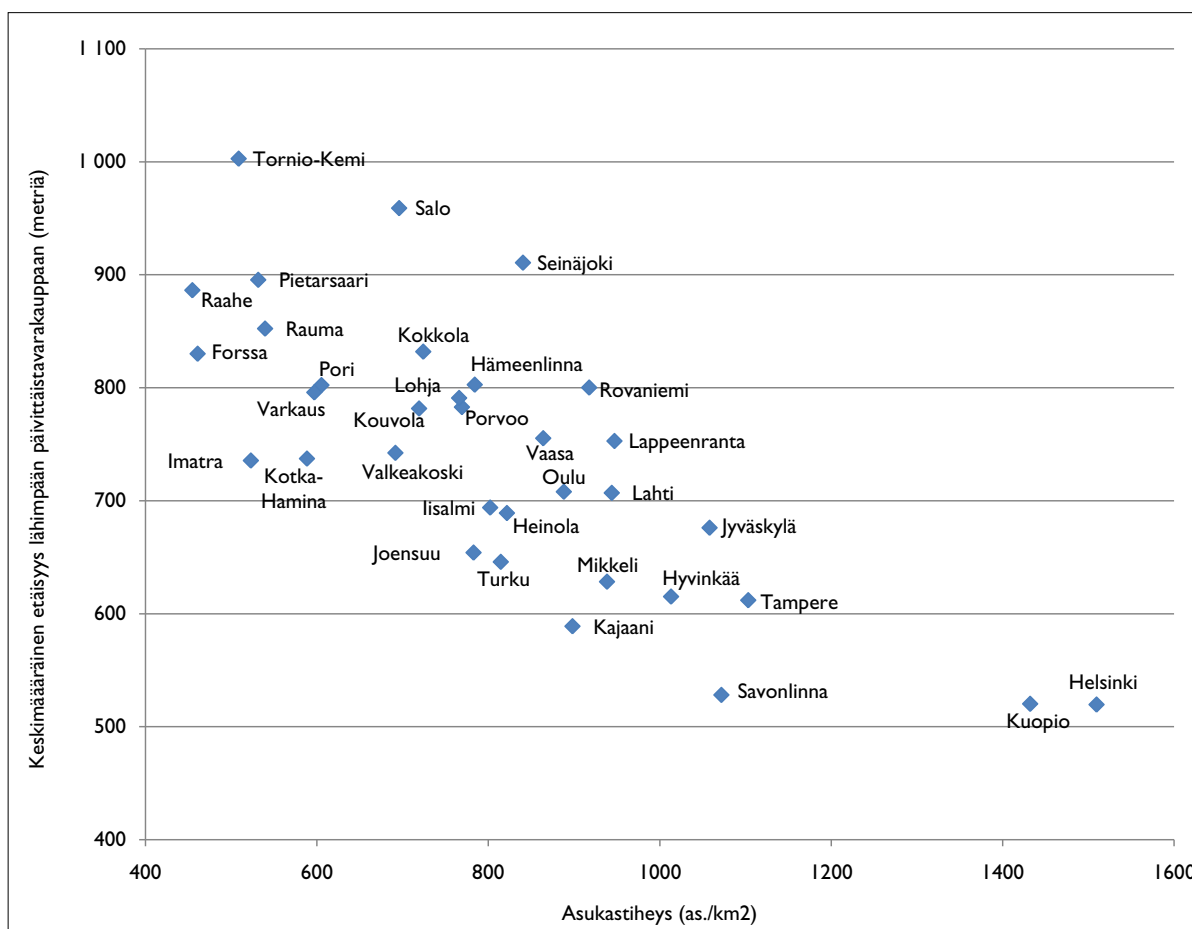
Kuva 10. Päivittäistavarakauppojen saavutettavuus kunnittain vuonna 2008 ja muutos 2000–2008. Tietolähde: VRK/VTJ 4/2009 ja I/2001; Nielsen Myymälärekisteri 2008 ja 2000. Karttapohja: © Affecto Finland Oy, Karttakeskus, Lupa L4659.

3.3 Kaupunkiseutujen erot kaupan saavutettavuudessa

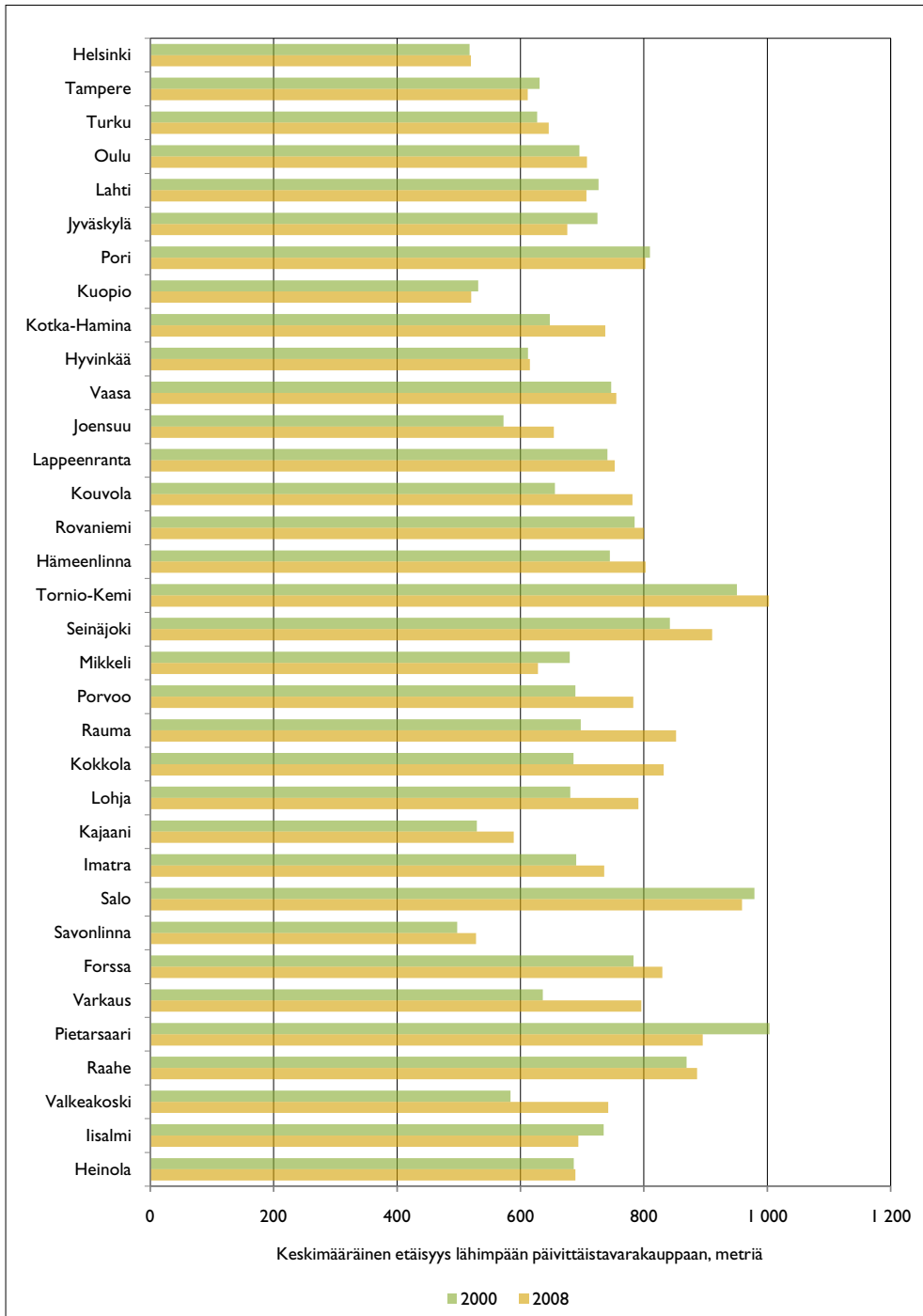
Eri kaupunkiseutujen taajama-alueilla kaupan saavutettavuus on erilainen ja se on kehittynyt eri tavalla. Kaupunkiseuduista lyhin keskimääräinen matka kauppaan, reilut 500 metriä, oli vuonna 2008 Helsingin, Kuopion ja Savonlinnan seuduilla. Pisin keskimääräinen matka kauppaan, yli 900 metriä, oli Kemi-Tornion, Salon ja Seinäjoen kaupunkiseuduilla.

Asukastiheys heijastuu melko voimakkaasti kaupan saavutettavuuteen (Kuva 11). Tiiviin kaupunkirakenteen omaavalla Kuopion kaupunkiseudulla etäisyydet lähimpään kauppaan olivat maan lyhimpiä (520 m), kun taas saman kokoluokan pientalovaltaisella ja laajalle levinneellä Porin kaupunkiseudulla ne olivat keskiuurten kaupunkien kaupunkiseutujen joukossa pisimmistä päästä (800 m). Melko tiiviiden kaupunkiseutujen joukossa keskietäisyys kauppaan oli lyhyt varsinkin Savonlinnassa ja Kajaanissa. Väljästi asutuista kaupunkiseuduista keskietäisyys kauppaan oli muita väljiä seutuja lyhyempi Imatran ja Kotka-Haminan seuduilla. Pisimpien kauppaetäisyyksien Kemi-Tornion, Salon ja Seinäjoen kaupunkiseuduilla, kauppojen saavutettavuus oli muita seutuja heikompi myös suhteessa asukastiheyteen.

Suurimmilla kaupunkiseuduilla kaupan saavutettavuus ei ole muuttunut paljoa 2000-luvulla (Kuva 12). Tampereen, Lahden ja Jyväskylän kaupunkiseuduilla keskimääräinen etäisyys kauppaan on hieman lyhentynyt, kun taas Turun ja Oulun seuduilla se on kasvanut. Kaikista kaupunkiseuduista eniten etäisyys kauppaan on lyhentynyt Pietarsaaren, Mikkelin ja Jyväskylän kaupunkiseuduilla. Voimakkaimmin



Kuva 11. Keskimääräinen etäisyys lähimpään päivittäistavara-kauppaan suhteessa asukastiheyteen kaupunkiseuduilla vuonna 2008. Tietolähde: VRK/VTJ 4/2009; YKR/SYKE ja TK; Nielsen Myymälärekisteri 2008.



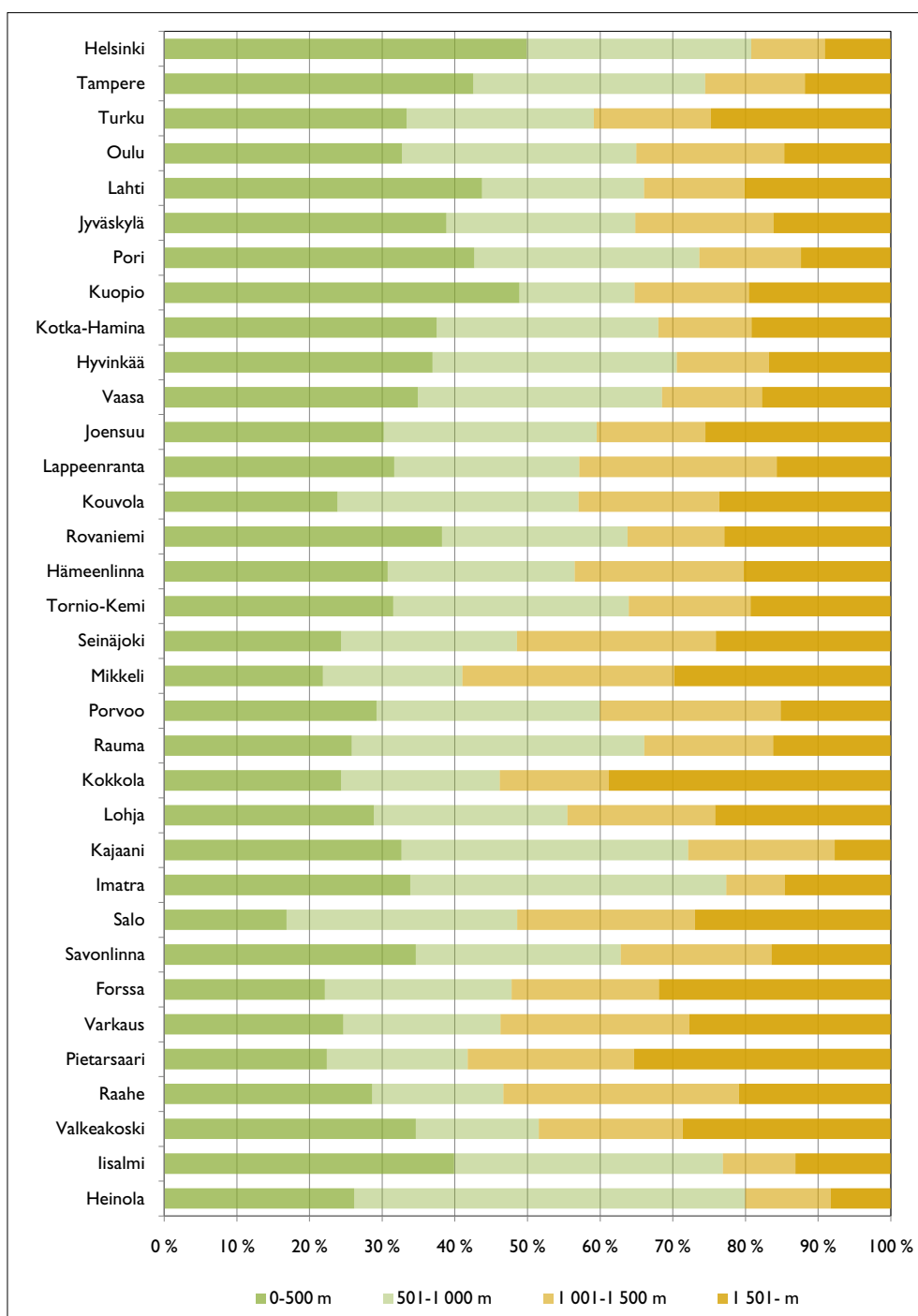
Kuva 12. Keskimääräinen etäisyys lähimpään päivittäistavarakauppaan kaupunkiseuduilla vuosina 2000 ja 2008. Tietolähde: VRK/VTJ 4/2009 ja 1/2001; YKR/SYKE ja TK; Nielsen Myymälärekisteri 2008 ja 2000.

keskimääräinen etäisyys on pidentynyt, yli 100 metrillä, Varkauden, Valkeakosken, Rauman, Kokkolan, Kouvolan ja Lohjan kaupunkiseuduilla.

Kaupan saavutettavuuden muutokset aiheutuvat sekä kaupan toimipaikkaverkon että asutuksen muutoksista. Monilla kaupunkiseuduilla asukastiheyden lasku ja uuden asuntorakentamisen sijoittuminen kauemmas kaupoista on heikentänyt saavutettavuutta. Vanhojen lähikauppojen säilyminen tai katoaminen ja uusien kauppojen sijoittuminen on myös useilla seuduilla vaikuttanut merkittävästi kaupan saavutettavuuteen.

Asutuksen kokonaismuutokset ovat kaupunkiseuduista tukeneet parhaiten kauppojen saavutettavuutta muun muassa Heinolan, Savonlinnan, Kajaanin, Porin ja Mikkelin seuduilla. Sen sijaan esimerkiksi Lohjan, Salon, Forssan ja Joensuun kaupunkiseuduilla asutuskehitys on vaikuttanut voimakkaammin saavutettavuutta heikentävästi.

Kaupan toimipaikkaverkon muutokset ovat edistäneet saavutettavuutta esimerkiksi Mikkelin, Lahden, Jyväskylän ja Hyvinkää-Riihimäen kaupunkiseuduilla, mutta pidentäneet etäisyyksiä kauppaan varsinkin Rauman, Varkauden, Valkeakosken, Kouvolan, Kokkolan ja Kotka-Haminan seuduilla. Muutokset aiheutuvat monilla



Kuva 13. Vuosina 2000–2008 valmistuneissa taloissa asuvien asukkaiden jakautuminen lähimpään kauppaan olevan etäisyyden mukaan kaupunkiseuduilla vuonna 2008. Tietolähde: VRK/VTJ 4/2009; YKR/SYKE ja TK; Nielsen Myymälärekisteri 2008 ja 2000.

seuduilla yhden tai muutaman kaupan, usein pienehkön lähikaupan, perustamisesta tai lakkauttamisesta.

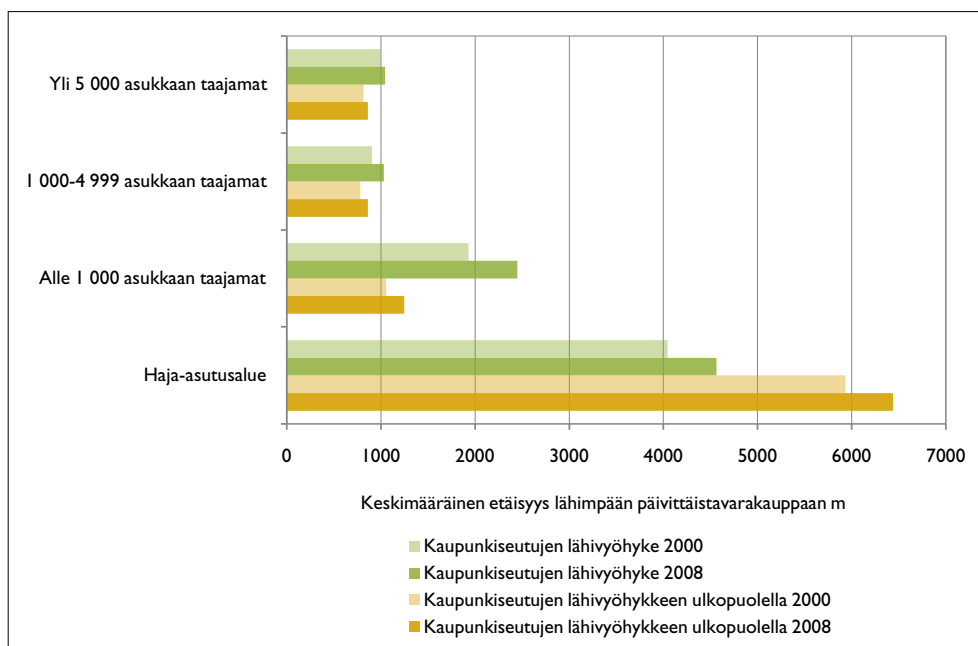
Uuden asuinrakentamisen sijoittuminen suhteessa päivittäistavara kauppoihin vaihtelee hyvin paljon kaupunkiseuduittain (Kuva 13). Helsingin kaupunkiseudulla puolet vuosina 2000–2008 valmistuneiden asuintalojen asukkaista asuu enintään 500 metrin etäisyydellä kaupasta. Salossa vastaava osuus on kaupunkiseuduista pienin, 17 prosenttia. Seinäjoen, Mikkelin, Kokkolan, Salon, Forssan, Varkauden, Pietarsaaren ja Raahen seuduilla yli puolet vuosina 2000–2008 valmistuneiden talojen asukkaista asuu yli kilometrin päässä päivittäistavara kaupasta. Koska uusilla asuinalueilla asuntojen ja palvelujen rakentaminen tapahtuu osin eriaikaisesti, on mahdollista, että osalle uusista asuinalueista päivittäistavara kauppa on tulossa vasta myöhemmin.

3.4 Etäisyys kauppaan kaupunkiseutujen lähivyöhykkeellä ja sen ulkopuolella

Kaupunkiseututaajamien ulkopuolella keskimääräinen etäisyys lähimpään kauppaan vaihtelee sen mukaan, sijaitseeko alue kaupunkiseutujen lähivyöhykkeellä, josta voidaan asioida kaupunkiseudun keskuksessa, vai kauempana kaupunkiseuduista.

Kaupunkiseutujen lähivyöhykkeen taajamissa keskimääräinen etäisyys kauppaan on selvästi pitempi kuin muualla maassa samankokoisissa taajamissa (Kuva 14). Yli 1 000 asukkaan taajamissa kaupunkiseutujen lähivyöhykkeellä etäisyys lähimpään kauppaan oli vuonna 2008 yli kilometri ja muualla sijaitsevissa taajamissa noin 860 metriä. Alle 1 000 asukkaan taajamissa kaupunkiseutujen lähivyöhykkeellä keskimääräinen etäisyys kauppaan on kasvanut 2000-luvulla erityisen nopeasti: puolella kilometrillä, lähes 2,5 kilometriin, mikä on lähes kaksinkertainen etäisyys muualla sijaitseviin alle 1 000 asukkaan taajamiin verrattuna. Monissa näistä lähivyöhykkeen pienistä taajamista ei ole omaa kauppaa, vaan niistä asioidaan kaupunkiseututaajamien kaupoissa.

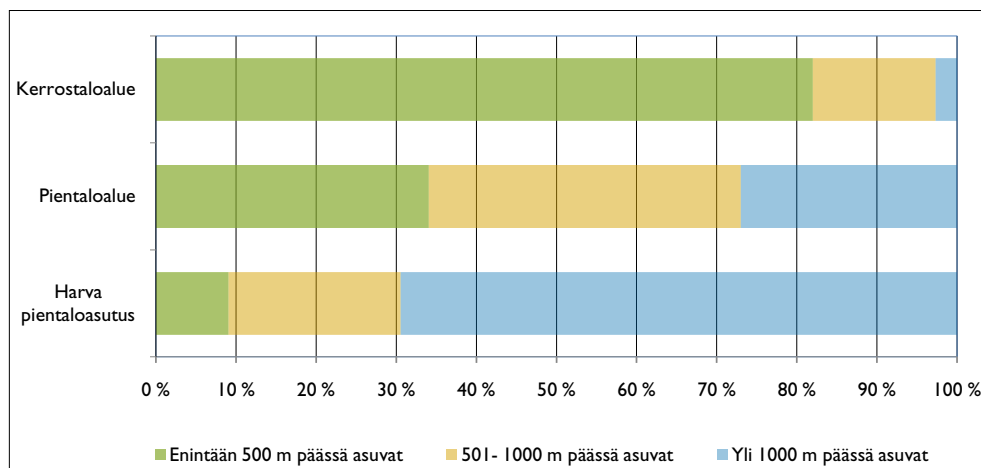
Haja-asutusalueella kauppatemat ovat lyhyempiä kaupunkiseutujen läheisyydessä kuin muualla haja-asutusalueella. Silti etäisyys kauppaan on kaupunkiseutujen lähivyöhykkeen haja-asutusalueella huomattavasti pitempi kuin alueen taajamissa.



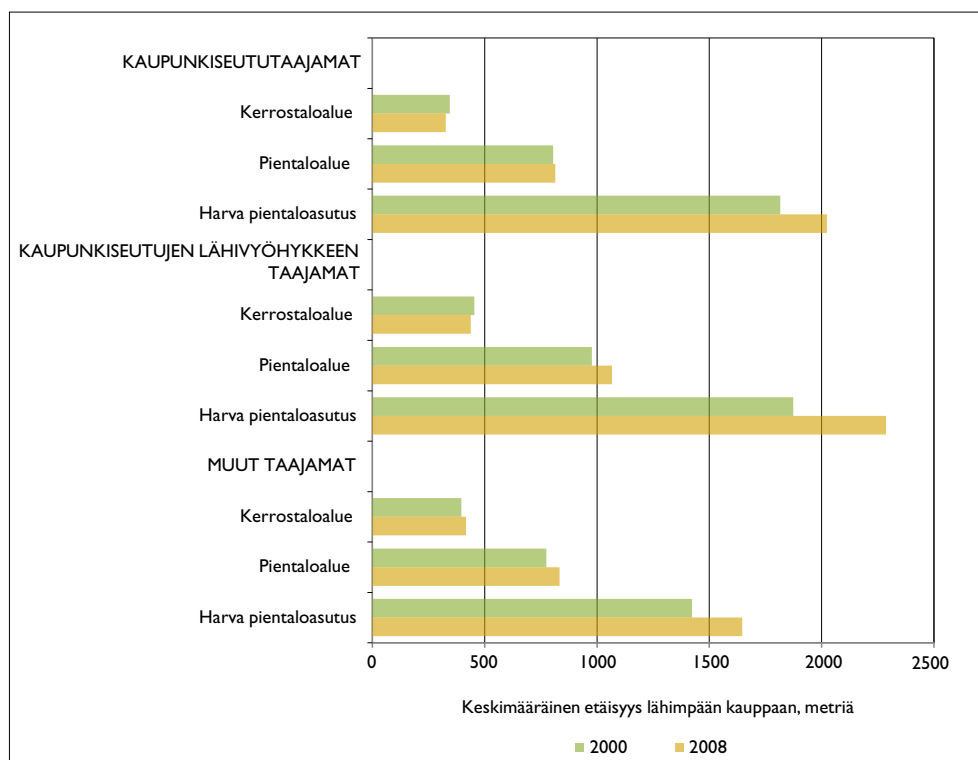
Kuva 14. Keskimääräinen etäisyys lähimpään päivittäistavara kauppaan kaupunkiseutujen ulkopuolella seutujen lähivyöhykkeellä ja lähivyöhykkeen ulkopuolella vuosina 2000 ja 2008. Tietolähde: VRK/VJTJ 4/2009 ja 1/2001; YKR/SYKE ja TK; Nielsen Myymälärekisteri 2008 ja 2000.

3.5 Kaupan saavutettavuus taajamien asuinalueilla

Taajamien asuinalueityyppien välillä on moninkertaisia eroja kaupan saavutettavuudessa (Kuva 15). Koko maassa taajamien kerrostaloalueilla yli 80 % asukkaista asui vuonna 2008 enintään puolen kilometrin päässä kaupasta ja vain 3 % yli kilometrin päässä. Pientaloalueilla puolen kilometrin etäisyydellä asui 34 %, 501–1 000 metrin päässä 39 % ja yli kilometrin päässä 27 %. Harvan pientaloasutuksen alueella vain 9 %



Kuva 15. Asuinalueiden asukkaiden jakautuminen lähimpään päivittäistavarakauppaan olevan etäisyyden mukaan kaikissa taajamissa yhteensä vuonna 2008. Tässä vuosien 2000 ja 2008 keskimääräiset etäisyydet lähimpään kauppaan on laskettu vuosien 2000 ja 2007 asuinalueille ja kaupunkiseuturajaukset ovat vuodelta 2000 sekä vuoden 2007 taajamista vuoden 2005 tietojen perusteella tehtyjä. Tietolähde: SYKE, VRK/VTJ 4/2009; YKR/SYKE ja TK; Nielsen Myymälärekisteri 2008.



Kuva 16. Keskimääräinen linnuntie-etäisyys lähimpään kauppaan erilaisilla asuinalueilla kaupunkiseuduilla, kaupunkiseutujen lähivyöhykkeellä ja muissa taajamissa vuosina 2000 ja 2008. Tässä vuoden 2000 ja 2008 keskimääräiset etäisyydet lähimpään kauppaan on laskettu vuosien 2000 ja 2007 asuinalueille ja kaupunkiseuturajaukset ovat vuodelta 2000 sekä vuoden 2007 taajamista vuoden 2005 tietojen perusteella tehtyjä. Tietolähde: SYKE, VRK/VTJ 4/2009 ja 1/2001; YKR/SYKE ja TK; Nielsen Myymälärekisteri 2008 ja 2000.

asui alle puolen kilometrin päässä ja noin 70 % yli kilometrin päässä. Keskimääräinen etäisyys lähimpään kauppaan oli kerrostaloalueilla 330 metriä, pientaloalueilla 840 metriä ja harvan pientaloasutuksen alueilla 1 940 metriä.

Kaupunkiseututaajamissa yhteenlaskettu kauppojen saavutettavuus on kerros- ja pientaloalueilla parempi kuin kaupunkiseutujen ulkopuolella (Kuva 16). Kaupunkiseutujen kerrostaloalueilla keskimääräinen etäisyys lähimpään ruokakauppaan oli vuonna 2008 keskimäärin noin 330 metriä ja pientaloalueilla 810 metriä. Kaupunkiseutujen kerrostaloalueilla keskimääräinen etäisyys lähimpään kauppaan on lyhentynyt 2000-luvulla ja pientaloalueella hieman pidentynyt. Sen sijaan harvan pientaloasutuksen alueella etäisyys kauppaan on kaupunkiseuduilla pidentynyt selvästi ja oli vuonna 2008 noin 2,0 kilometriä.

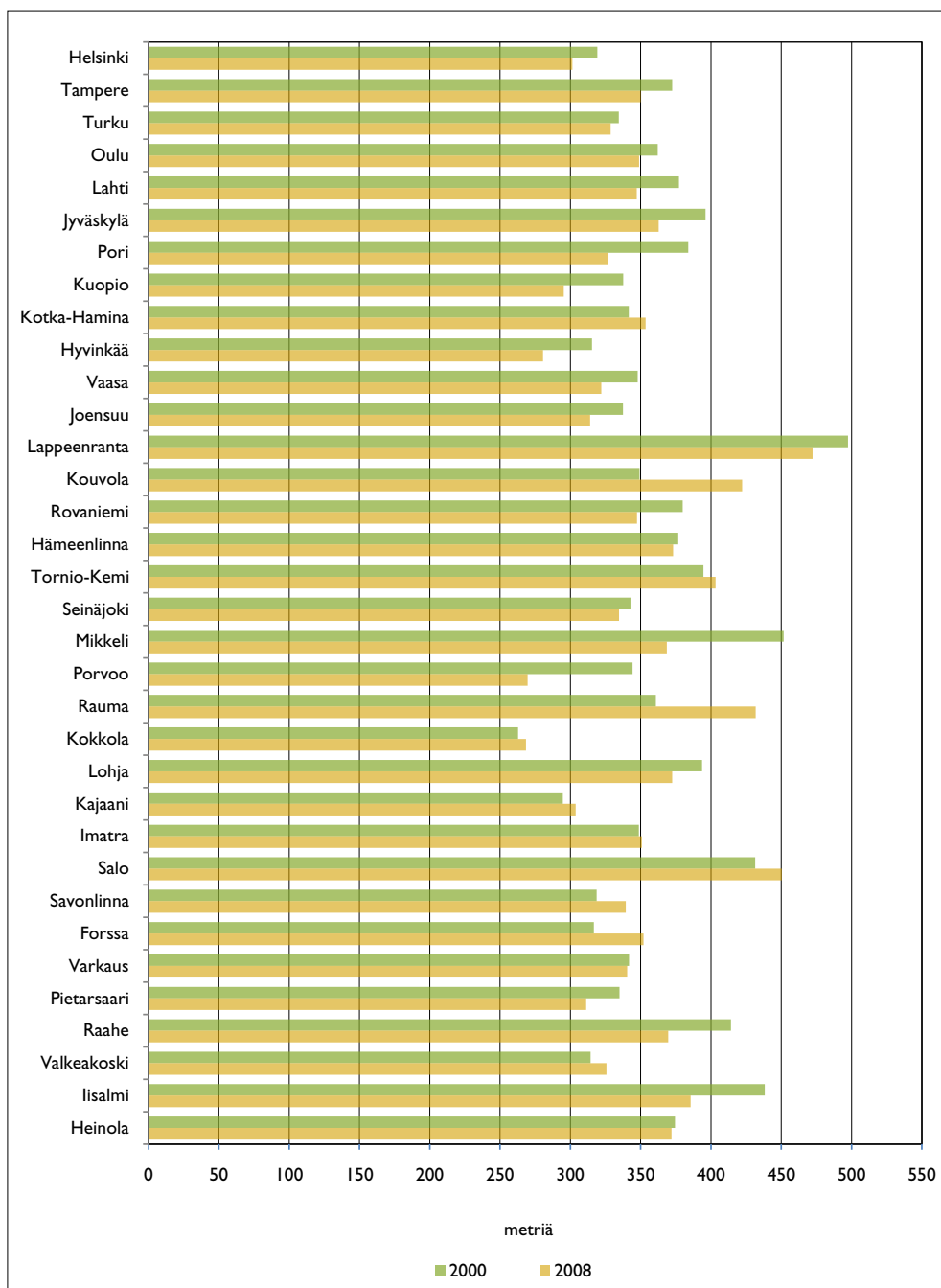
Kaupunkiseudun lähivyöhykkeen taajamien asuinalueilla kaupan saavutettavuus on heikompi kuin kaupunkiseuduilla tai taajamissa muualla maassa. Ero on suuri varsinkin pientaloalueilla ja harvan pientaloasutuksen alueella. Lähivyöhykkeen harvan pientaloasutuksen alueilla keskimääräiset etäisyydet kauppaan ovat pidentyneet asuinalueista kaikkein nopeimmin, 1,9 kilometristä 2,3 kilometriin. Lähivyöhykkeen kerrostaloalueilla kaupan saavutettavuus on hieman parantunut.

Muissa taajamissa kauempana kaupunkiseuduista kaupan saavutettavuus on heikentynyt kaikilla asuinalueityypeillä. Kerrostaloalueilla etäisyys lähimpään kauppaan oli vuonna 2008 reilut 400 metriä. Pientaloalueilla etäisyys lähimpään kauppaan oli noin 830 metriä eli samaa tasoa kuin kaupunkiseuduilla. Harvan pientaloasutuksen alueella etäisyys kauppaan on selvästi lyhyempi kuin kaupunkiseuduilla tai niiden lähivyöhykkeellä, mutta etäisyys on kuitenkin pidentynyt selvästi.

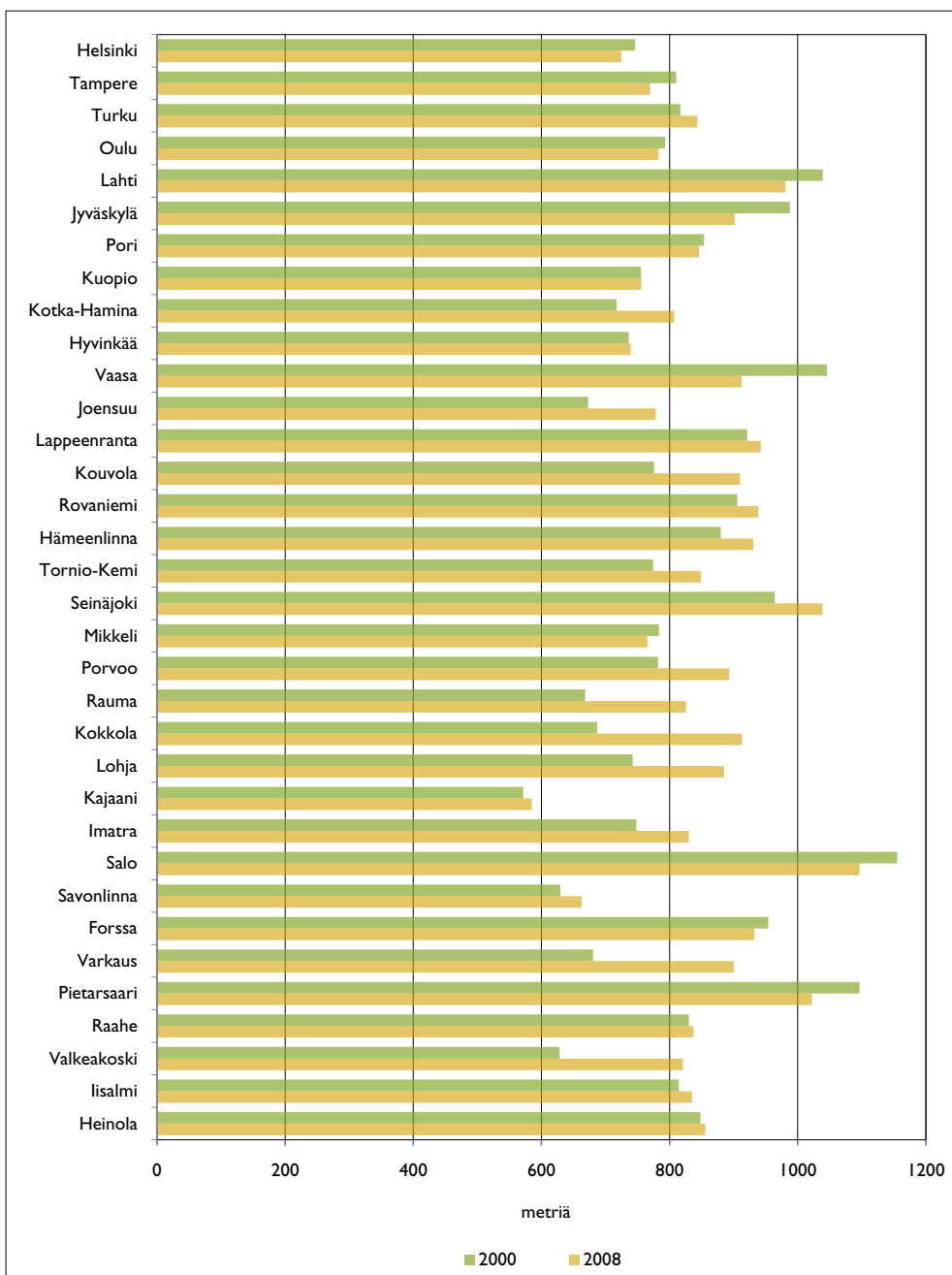
Kaupunkiseuduista lyhin keskimääräinen etäisyys päivittäistavarakauppaan kerrostaloalueilla oli vuonna 2008 Porvoon ja Kokkolan kaupunkiseudulla, noin 270 metriä, ja pisin Lappeenrannan seudulla, noin 470 metriä (Kuva 17). Valtaosalla seuduista, muun muassa kaikilla suurimmilla seuduilla, etäisyys kauppaan on lyhentynyt kerrostaloalueilla 2000-luvun aikana. Saavutettavuus on parantunut eniten Mikkelin seudun kerrostaloalueilla ja heikentynyt eniten Rauman seudun kerrostaloalueilla.

Kaupunkiseutujen pientaloalueilla lyhin keskimääräinen etäisyys päivittäistavara-kauppaan oli vuonna 2008 Kajaanin seudulla, noin 580 metriä, ja pisin Salon, Seinäjoen ja Pietarsaaren seuduilla, yli 1 000 metriä (Kuva 18). Suurimmalla osalla seuduista keskimääräinen etäisyys kauppaan on kasvanut pientaloalueilla 2000-luvun aikana. Voimakkainta kasvu on ollut Kokkolan, Valkeakosken, Varkauden, Rauman, Lohjan ja Kouvolan seutujen pientaloalueilla. Saavutettavuus on parantunut eniten Vaasan, Jyväskylän ja Pietarsaaren seutujen pientaloalueilla.

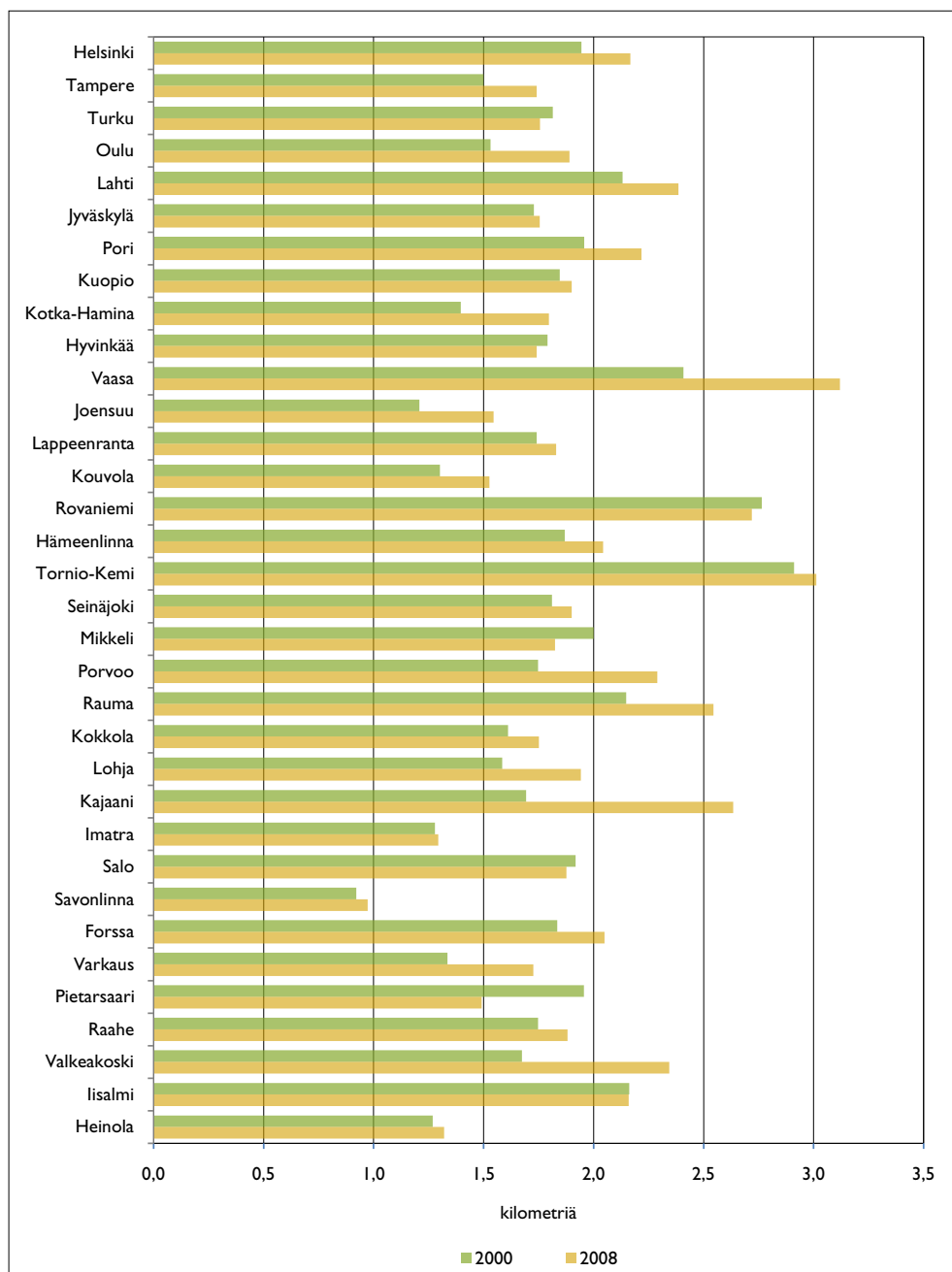
Kaupunkiseutujen harvan pientaloasutuksen alueilla etäisyys lähimpään kauppaan vaihtelee hyvin paljon kaupunkiseutujen välillä (Kuva 19). Lyhin etäisyys oli vuonna 2008 Savonlinnan kaupunkiseudulla, alle yksi kilometri, ja pisin Vaasan seudulla yli kolme kilometriä. Toisin kuin kerros- ja pientaloalueilla, Helsingin kaupunkiseudun harvan pientaloasutuksen alueilla etäisyys lähimpään kauppaan oli kaupunkiseutujen keskiarvoa ja Tampereen, Turun ja Oulun seutuja selvästi pitempi. Etäisyys lähimpään kauppaan on kasvanut eniten, 0,5–1 kilometriä, Kajaanin, Vaasan, Valkeakosken ja Porvoon seutujen harvan pientaloasutuksen alueilla. Etäisyys kauppaan on kasvanut selvästi myös suurimmista kaupunkiseuduista Helsingin, Tampereen ja Oulun seutujen harvan pientaloasutuksen alueilla, mutta sen sijaan lyhentynyt Turun seudulla.



Kuva 17. Keskimääräinen linnuntie-etäisyys lähimpään kauppaan kerrostaloalueilla kaupunkiseuduilla vuosina 2000 ja 2008. Asuinalueajukset ovat vuoden 2007 tilanteen mukaisia. Kaupunkiseuturajaukset ovat vuoden 2007 taajamista vuoden 2005 tietojen perusteella tehtyjä. Tietolähde: SYKE, VRK/VTJ 4/2009 ja I/2001; YKR/SYKE ja TK; Nielsen Myymälärekisteri 2008 ja 2000.



Kuva 18. Keskimääräinen linnuntie-etäisyys lähimpään kauppaan pientaloalueilla kaupunkiseuduilla vuosina 2000 ja 2008. Asuinalueajaukset ovat vuoden 2007 tilanteen mukaisia. Kaupunkiseuturajaukset ovat vuoden 2007 taajamista vuoden 2005 tietojen perusteella tehtyjä. Tietolähde: SYKE, VRK/VTJ 4/2009 ja 1/2001; YKR/SYKE ja TK; Nielsen Myymälärekisteri 2008 ja 2000.



Kuva 19. Keskimääräinen linnuntie-etäisyys lähimpään kauppaan harvan pientaloasutuksen alueilla kaupunkiseuduilla vuosina 2000 ja 2008. Asuinaluerajaukset ovat vuoden 2007 tilanteen mukaisia. Kaupunkiseuturajaukset ovat vuoden 2007 taajamista vuoden 2005 tietojen perusteella tehtyjä. Tietolähde: SYKE, VRK/VTJ 4/2009 ja 1/2001; YKR/SYKE ja TK; Nielsen Myymälärekisteri 2008 ja 2000.

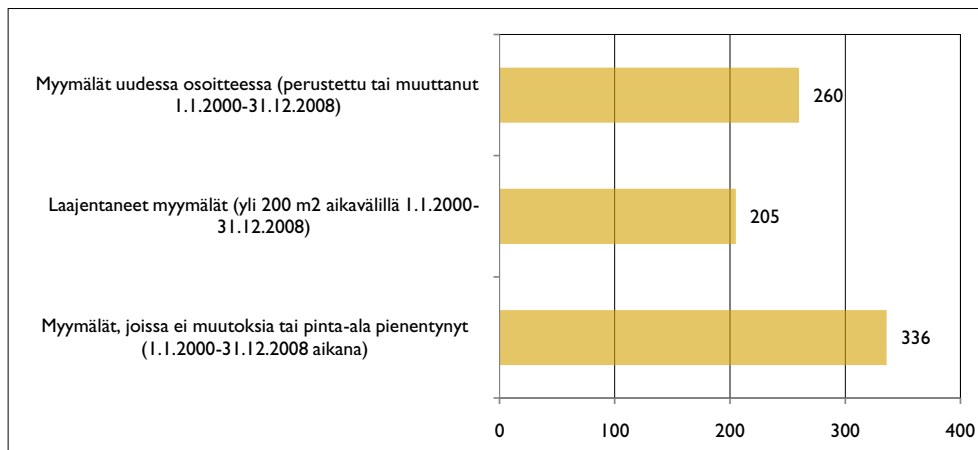
4 Yli 1 000 m²:n kokoisten päivittäistavarakauppojen kehitys

4.1 Uudet, laajentaneet sekä muuttumattomat tai pienentyneet myymälät

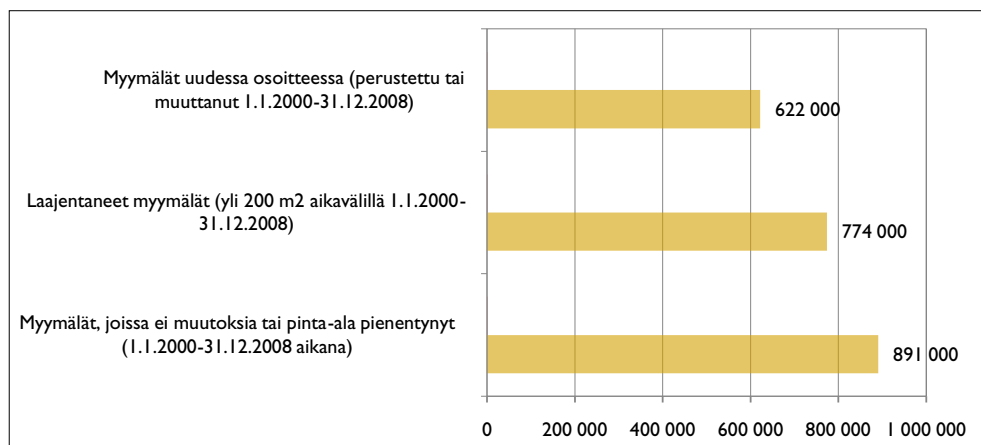
Vähintään 1 000 m²:n kokoisten päivittäistavarakauppojen määrä on kasvanut nopeasti 2000-luvulla. Näissä suurissa supermarketeissa, hypermarketeissa ja tavaramallaloissa tuotevalikoima on yleensä laajempi kuin pienemmissä kaupoissa. Suuren myyntivolyymien avulla kaupat ovat pystyneet pitämään hinnat osin edullisempina kuin pienemmissä kaupoissa. Varsinkin yli 2 500 m²:n kokoisissa hypermarketeissa liikevaihto myyntineliometriä kohti on ollut keskimäärin suurempi kuin pienemmissä myymälätyypeissä, mikä selittää osaltaan uusien suurten yksiköiden rakentamista.

Kaupan suuryksiköiden sijoittumisen ohjaamisesta säädetään maankäyttö- ja rakennuslaissa. Suuryksikön 2 000 kerrosneliömetrin kokonaisala vastaa myyntipinta-alaltaan noin 1 500 m²:n kokoista tai suurempaa kauppaa. Ohjauksen vaikutuksen selvittämiseksi on mielenkiintoista tarkastella myymälöiden eri kokoluokkien muutoksia, sijoittumista, saavutettavuutta sekä kokorajaa suurempien (myyntipinta-ala yli 1 500 m²) että hieman kokorajaa pienempien (myyntipinta-ala 1 000–1 499 m²) kauppojen joukossa.

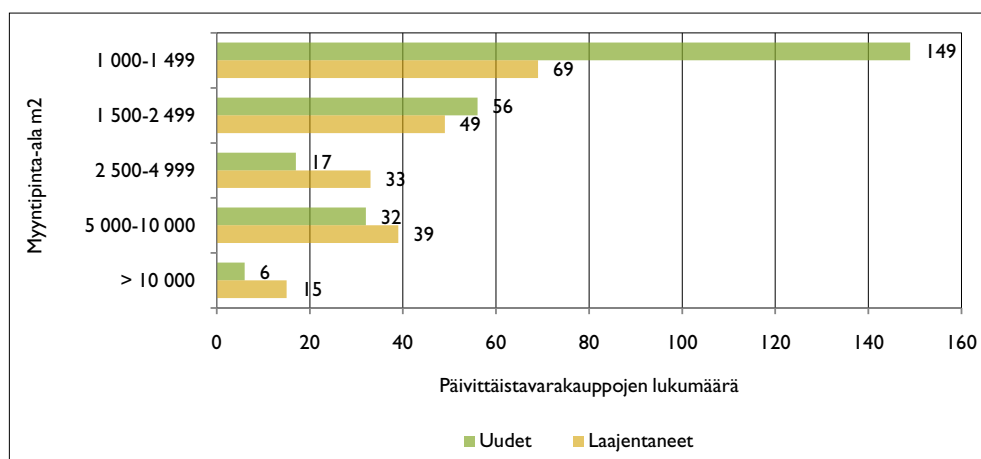
Vuosina 2000–2008 perustettiin tai uuteen osoitteeseen muutti 260 myyntipinta-alaltaan yli 1 000 m²:n kokoista päivittäistavarakauppaa (Kuva 20). Kyseisenä ajanjaksona vähintään 200 m² laajentaneita suuria kauppia oli 205 kappaletta. Sellaisia myymälöitä, joiden pinta-alassa ei tapahtunut muutoksia tai joiden pinta-ala supistui, oli 336 kappaletta. Näiden lisäksi noin sata yli 1 000 m²:n kokoista päivittäistavarakauppaa lopetti 2000-luvun aikana tai pienensi pinta-alaansa alle tuhannen neliön. Myymälöiden jaottelu uusiin, laajentuneisiin sekä muuttumattomina pysyneisiin tai supistuneisiin saattaa sisältää pieniä epätarkkuuksia.



Kuva 20. Vähintään 1 000 m²:n kokoisten päivittäistavarakauppojen lukumäärän jakautuminen uusiin, laajentuneisiin ja pinta-alaltaan samana pysyneisiin tai pienentyneisiin vuonna 2008. Tietolähde: VRK/VTJ 4/2009; Tilastokeskus; Nielsen Myymälärekisteri 2008 ja 2000.



Kuva 21. Vähintään 1 000 m²:n kokoisten päivittäistavara kauppojen pinta-alan jakautuminen uusiin, laajentuneisiin ja pinta-alaltaan samana pysyneisiin tai pienentyneisiin vuonna 2008. Tietolähde: VRK/VTJ 4/2009; Tilastokeskus; Nielsen Myymälärekisteri 2008 ja 2000.



Kuva 22. Uusien (2000-luvulla perustettujen tai muuttaneiden) ja laajentaneiden (laajennus vähintään 200 m²), kokonaismyyntipinta-alaltaan vähintään 1 000 m²:n kokoisten päivittäistavara kauppojen pinta-alan jakautuminen kokoluokittain vuonna 2008. Tietolähde: VRK/VTJ 4/2009; Tilastokeskus; Nielsen Myymälärekisteri 2008 ja 2000.

Laajentaneiden kauppojen yhteenlaskettu kokonaismyyntipinta-ala oli vuonna 2008 suurempi kuin uusien myymälöiden, koska laajennukset keskittyivät kooltaan suurempiin kauppoihin (Kuva 21).

Kaupan suuryksikön kokoraja on mahdollisesti vaikuttanut suurten päivittäistavara kauppojen eri kokoluokkien kehitykseen. Vuosituhannen vaihteen jälkeen perustetuista suurista, yli 1 000 m²:n kaupoista reilusti yli puolet oli myyntipinta-alaltaan alle 1 500 m² eli karkeasti arvioituna suuryksikön kokorajan alapuolella (Kuva 22). Samalla näiden 1 000–1 500 m²:n kokoisten kauppojen määrä on lisääntynyt 138 kaupalla. Suurten kauppojen laajentaminen taas on keskittynyt kokorajan yläpuolelle: vain noin kolmanneksella laajennuksen jälkeinen pinta-ala jäi alle 1 500 m²:n.

4.2 Yli 1 000 m²:n kokoisten kauppojen sijoittuminen suhteessa lähiasutukseen

Kooltaan 1 000–2 499 m²:n suuruiset päivittäistavara kaupat toimivat taajamien ja asuinalueiden hyvin varustettuina ruokakauppoina. Tämän kokoisia myymälöitä voidaan pitää sellaisina laajan valikoiman kauppoina, joista saa pääosan tarvittavista päivittäistavaroista. Tällaisten ruokakauppojen sijoittuminen lähelle asutusta kävely- tai korkeintaan pyöräilyetäisyydelle mahdollistaa autottoman asioinnin ja

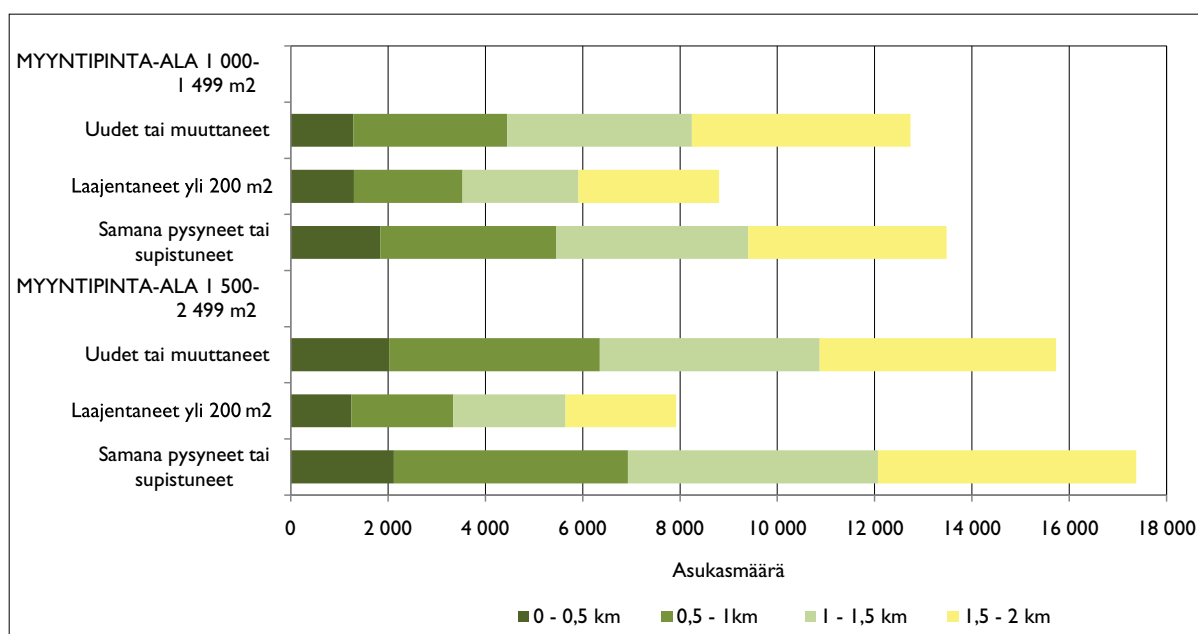
vähentää tarvetta lähteä autolla hakemaan erityistuotteita kauempaa suurista hypermarketeista.

Yli 2 500 m²:n kokoisiin kauppoihin asiakkaat tulevat usein asioimaan laajemmalta alueelta kuin asuinalueiden ruokakauppoihin. Kuitenkin myös hypermarkettien kohdalla lähiasutuksen määrällä on merkitystä. Kun kauppa on lähellä, mahdolliset automatkat ovat lyhyempiä. Sijainti lähellä tiivistä asutusta tarkoittaa myös, että kauppa on monelle lähikauppa ja että alueella voi olla paremmat joukkoliikenneytteet.

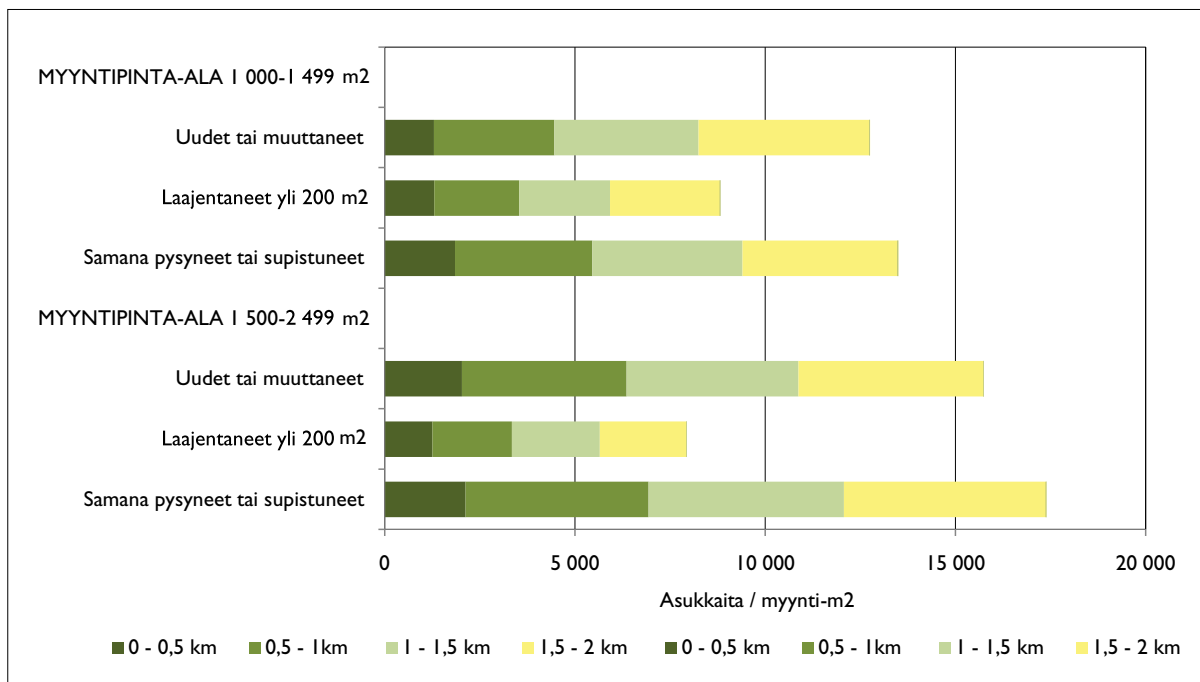
Seuraavassa on pyritty tarkastelemaan sitä, miten paljon asukkaita keskimäärin asuu suurempien kauppojen lähialueella. Tarkoituksena on ollut erityisesti selvittää, mihin suuntaan kauppojen sijoittuminen on muuttunut 2000-luvun aikana. Tätä varten on määritetty lähellä kauppaa asuvien asukkaiden määriä uusien tai uudelle paikalle perustettujen kauppojen, laajentaneiden kauppojen sekä muuttumattomina pysyneiden tai pinta-alaltaan supistuneiden kauppojen joukossa. Näin on voitu vertailla esimerkiksi uusien kauppojen sijoittumista vanhempiin kauppoihin. Asukasmäärät on laskettu keskiarvona koko maan tietyn tyyppisistä kaupoista, joten ne kertovat vain kehityksestä koko maassa yleisellä tasolla.

Tietyn matkan päässä asuvien asukkaiden määrä kuvaa potentiaalisia asiakkaita. Todellisuudessa monien kauppojen ”vaikutusalueet” menevät päällekkäin. Eri kauppoissa asioidaan eri syistä ja niistä haetaan eri asioita. Lähellä asuvien asukkaiden määrää on myös suhteutettu kaupan myyntipinta-alaan, mikä kertoo kaupan koon suhteesta potentiaaliseen asukasmäärään. Mitä vähemmän asukkaita myyntineliötä kohti lähialueella asuu, sitä kauempaa kauppa joutuu houkuttelemaan asiakkaita, jos tavoitteena on tietty tuotto myyntipinta-alaa kohti.

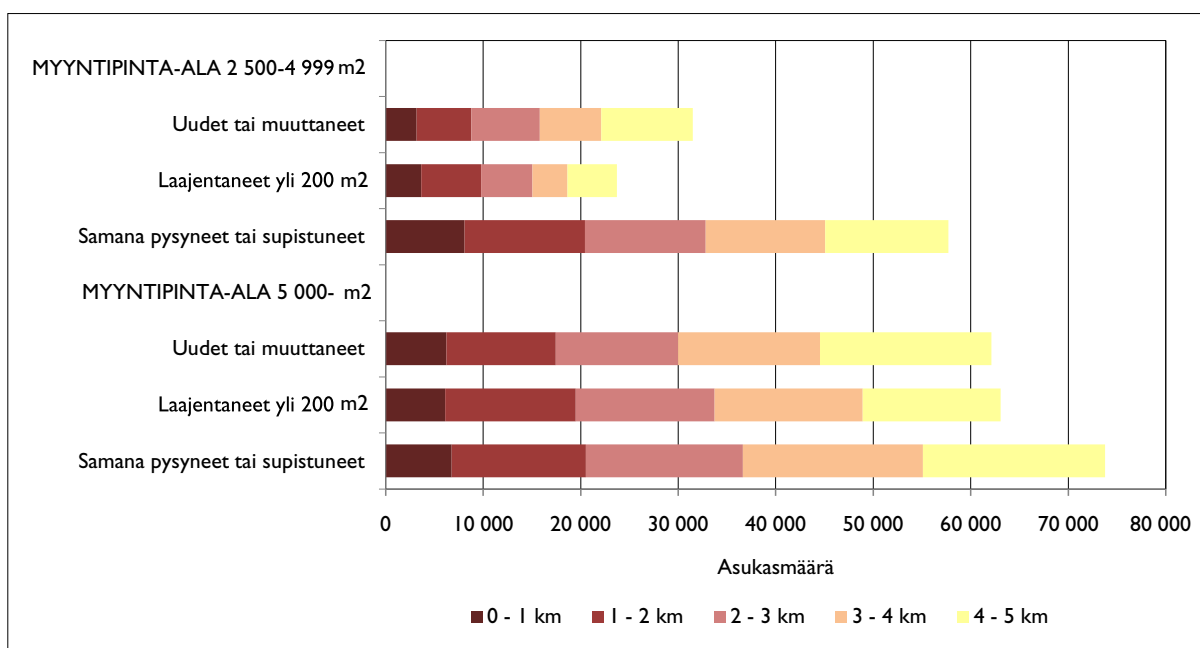
Uudet, kokonaisyntipinta-alaltaan 1 000–2 499 m²:n kokoiset päivittäistavara-kaupat, jotka ovat pääosin suuria supermarketteja, sijoituivat vuonna 2008 suhteessa lähialueen asutukseen keskimäärin melko samalla lailla kuin aiemmin perustetut kaupat, joiden koko on pysynyt samana tai pienentynyt (Kuva 23). Sen sijaan niiden saman kokoluokan kauppojen, jotka olivat laajentaneet 2000-luvulla, lähialueilla asutusta oli keskimäärin vähemmän. Asukasmäärät olivat suurempia 1 500–2 499 m²:n kokoisten kauppojen lähistöllä, mutta myyntipinta-alaa kohden lähistön asukasmäärät olivat niillä pienempiä kuin 1 000–1 499 m²:n kauppojen lähistöllä (Kuva 24).



Kuva 23. Keskimääräinen asukasmäärä vuonna 2008 eri etäisyyksillä 1 000–2 500 m²:n kaupasta kokoluokan ja pinta-alan muutoksen mukaan. Tietolähde: VRK/Vtj 4/2009; Tilastokeskus; Nielsen Myymälärekisteri 2008 ja 2000.

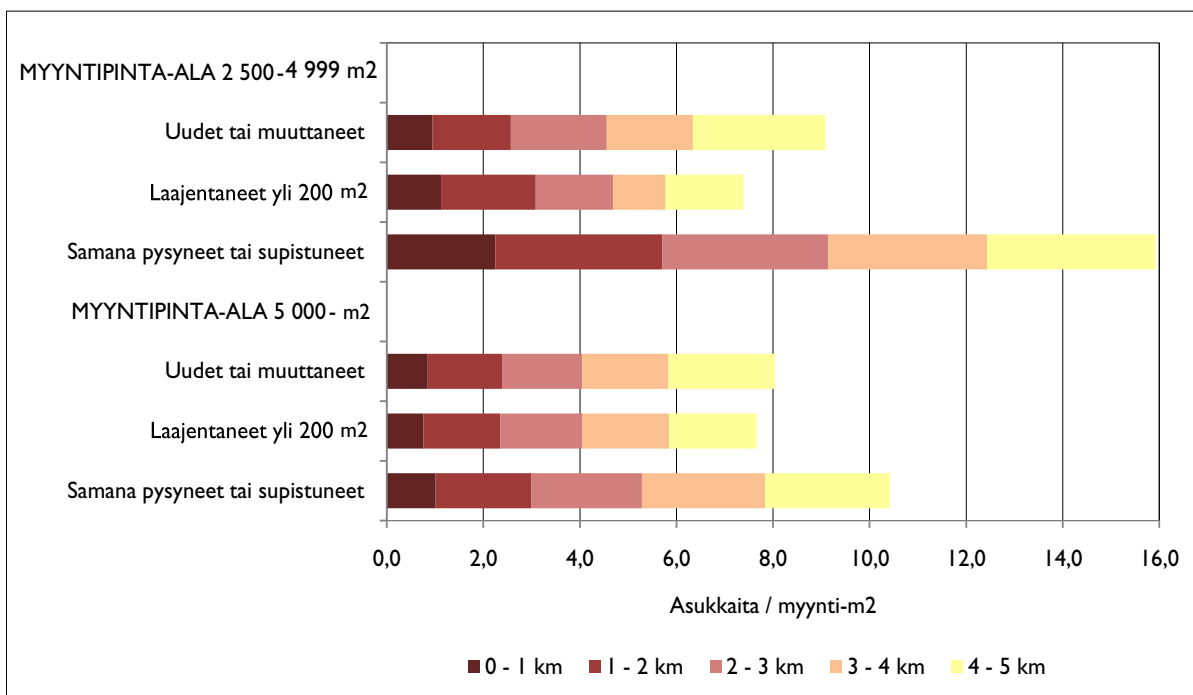


Kuva 24. Keskimääräinen asukasmäärä myyntipinta-alaa kohti vuonna 2008 eri etäisyyksillä 1 000–2 500 m²:n kaupasta kokoluokan ja pinta-alan muutoksen mukaan. Tietolähde: VRK/VTJ 4/2009; Tilastokeskus, Nielsen Myymälärekisteri 2008 ja 2000.



Kuva 25. Keskimääräinen asukasmäärä vuonna 2008 eri etäisyyksillä yli 2 500 m²:n kaupasta kokoluokan ja pinta-alan muutoksen mukaan. Tietolähde: VRK/VTJ 4/2009; Tilastokeskus, Nielsen Myymälärekisteri 2008 ja 2000.

Kooltaan 2 500–4 999 m²:n suuruisten päivittäistavarakauppojen kokoluokassa uusien kauppojen lähistöllä yhden tai kahden kilometrin etäisyydellä asui huomattavasti vähemmän asukkaita kuin 1 000–2 499 m²:n kokoisten päivittäistavarakauppojen lähistöllä. Vertailtaessa asukasmääriä kaupan neliömääriin erot vielä korostuvat. Hypermarketit tosin hakevatkin asiakkaita lähiasuinalueita kauempaa. 2000-luvulla perustettujen ja laajentaneiden kauppojen lähiympäristössä oli keskimäärin vähemmän asutusta verrattuna niihin kauppoihin, jotka ovat pysyneet samassa sijaintipaikassa ja joiden koko on pysynyt samana tai pienentynyt (Kuvat 25 ja 26).



Kuva 26. Keskimääräinen asukasmäärä myyntipinta-alaa kohti vuonna 2008 eri etäisyyksillä yli 2 500 m²:n kaupasta kokoluokan ja pinta-alan muutoksen mukaan. Tietolähde: VRK/VTJ 4/2009; Tilastokeskus; Nielsen Myymälärekisteri 2008 ja 2000.

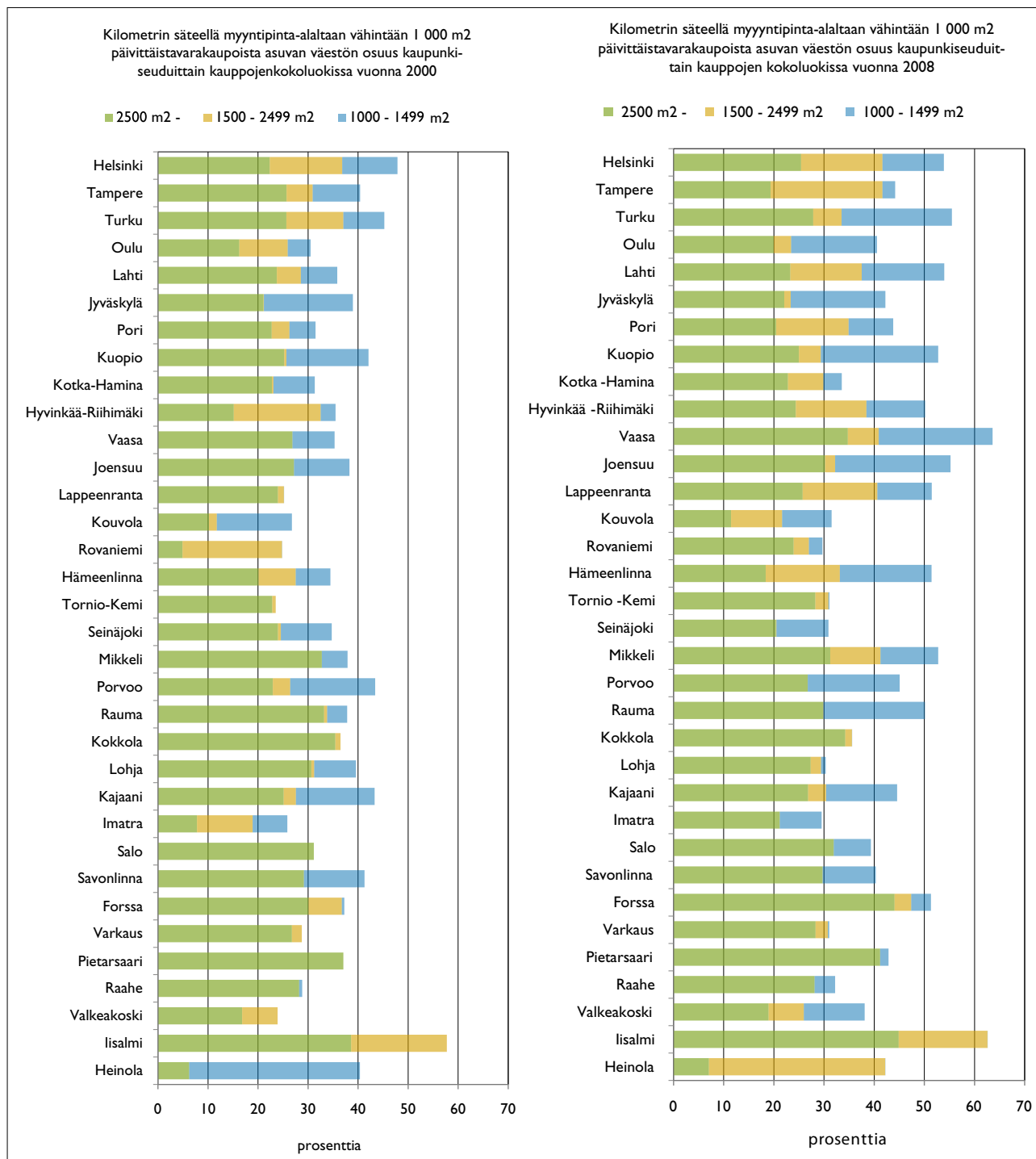
Yli 5 000 m²:n kokoisten kauppojen kohdalla ero lähellä asuvien asukkaiden määrässä ei ollut niin suuri uusien, laajentaneiden ja samankokoisina pysyneiden välillä. Niiden ympärillä oli myös määrällisesti huomattavasti enemmän asutusta lähialueella kuin 2 500–4 999 m²:n kokoisilla kaupoilla, mutta suhteessa neliömäärään taas pääsääntöisesti vähemmän.

Kaupunkiseutujen, eri alueiden ja yksittäisten toimipaikkojen välillä on suuria eroja siinä, miten suuret kaupan yksiköt sijoittuvat suhteessa ympäröivään asutukseen. Esimerkiksi Tampereen, Turun ja Oulun seuduilla suurempi osa uusista suurista toimipaikoista sijaitsi paikassa, jossa lähiasutusta oli vähän, kuin Helsingin tai Lahden seuduilla.

4.3 Yli 1 000 m²:n päivittäistavarakauppojen saavutettavuus kaupunkiseuduilla

Suurempien, vähintään 1 000 m²:n kokoisten päivittäistavarakauppojen saavutettavuus on parantunut kauppojen perustamisten ja laajentamisten myötä. Kaupunkiseutujen asukkaista yhteensä lähes puolella (48 %) oli vuonna 2008 myyntipinta-alaltaan vähintään 1 000 m²:n kokoinen päivittäistavarakauppa kilometrin etäisyydellä kodistaan, kun taas kaikkiaan 83 prosentilla kaupunkiseutujen asukkaista oli minkä tahansa kokoinen päivittäistavarakauppa enintään kilometrin säteellä. Vuonna 2000 vain 40 prosentilla kaupunkiseutujen asukkaista oli yli 1 000 m²:n kokoinen päivittäistavarakauppa kilometrin etäisyydellä.

Vähintään 1 000 m²:n kokoinen kaupan lähistöllä, enintään kilometrin etäisyydellä asuvien osuus oli vuonna 2009 kaupunkiseuduista suurin Vaasan ja Iisalmen seudulla, jopa yli 60 prosenttia. Osuus oli puolestaan alhaisin Imatran, Rovaniemen ja Lohjan kaupunkiseuduilla. Kaupunkiseutujen välillä oli vähintään 1 000 m²:n kokoisten kauppojen saavutettavuudessa suurempia eroja kuin kaikkien kauppojen saavutettavuudessa (Kuva 27).



Kuva 27. Kilometrin etäisyydellä suurista, vähintään 1 000 m²:n kokoisista päivittäistavarakaupoista asuvien osuus kaupunkiseuduittain luokiteltuna myyntipinta-alaltaan erikokoisten kauppojen mukaan vuosina 2000 ja 2008. Väestö, joka asuu yhtä useamman kokoluokan kaupan lähistöllä on laskettu kuuluvaksi näistä suurimman kokoluokan kaupan lähiväestöön. Tietolähde: VRK/VTJ 4/2009 ja 1/2001; YKR/SYKE ja TK; Nielsen Myymälärekisteri 2008 ja 2000.

Kaikkiaan kilometrin sisällä vähintään 1 000 m²:n kokoisesta kaupasta asuvien osuus on kasvanut useimmilla kaupunkiseuduilla vuodesta 2000. Muutokset ovat myöskin olleet 2000-luvulla hyvin nopeita. Kilometrin etäisyydellä asuvien osuuden kasvu on ollut suurinta (yli 15 prosenttiyksikköä) Vaasan, Lappeenrannan, Lahden, Hämeenlinnan ja Joensuun kaupunkiseuduilla. Näillä kaupunkiseuduilla sekä 1 000–1 499 m²:n että 1 500–2 499 m²:n kokoisten kauppojen lähellä asuvien asukkaiden osuus on

lisääntynyt. Rauman, Turun, Oulun ja Valkeakosken seuduilla varsinkin 1 000–1 499 m²:n kokoisten kauppojen lähellä asuvan väestön osuus on kasvanut. Tampereen, Porin ja Mikkelin seuduilla taas 1 500–2 499 m²:n kokoisten kauppojen ja Forssan sekä Hyvinkää-Riihimäen kaupunkiseuduilla hypermarkettien (myyntipinta-ala > 2 500 m²) läheisyydessä asuvien osuus on lisääntynyt reilusti. Heinolan seudulla 1 500–2 499 m²:n kokoisten kauppojen lähellä asuvien osuuden suurin näennäinen kasvu ja samanaikainen 1 000–1 499 m²:n kauppojen väestöosuuden pieneneminen johtuu vain parin yksittäisen kaupan laajennuksesta. Rovaniemen ja Imatran kaupunkiseuduilla taas yhdet yksittäiset vuonna 2000 kokoluokkaan 1 500–2 499 m² kuuluneet kaupat ovat laajentaneet yli 2 500 m²:n kokoisiksi ja siten aiheuttaneet kasvun hypermarkettien väestöosuudessa.

Noin puolella niistä kaupunkiseutujen asukkaista, joilla oli vuonna 2008 vähintään 1 000 m²:n kokoinen päivittäistavarakauppa kilometrin etäisyydellä, lähellä sijaitseva suurempi kauppa tai yksi niistä oli vähintään 2 500 m²:n kokoinen hypermarket. Vuonna 2000 lähellä sijaitseva kauppa oli vielä nykyistä tyypillisemmin juuri hypermarket. 2000-luvun aikana 1 000–2 499 m²:n kokoisten kauppojen lähellä asuvien osuus on kuitenkin kasvanut voimakkaasti. Asukasmäärältään pienimmillä kaupunkiseuduilla lähin suuri kauppa oli useammin hypermarket kuin suuremmilla seuduilla.

4.4 Yli 2 500 m²:n kokoisten kauppojen sijoittuminen suhteessa asutukseen

Kokonaismyyntipinta-alan asemasta päivittäistavaroiden myyntipinta-ala kuvaa paremmin kaupan päivittäistavaroiden valikoiman laajuutta. Supermarketeissa päivittäistavarat kattavat myyntipinta-alan yleensä kokonaan tai lähes kokonaan. Sen sijaan hypermarketeissa, tavarataloissa ja ruokaa myyvissä halpahalleissa päivittäistavaroita myydään tyypillisesti vain osassa kaupan myyntialaa. Tavarataloissa ja halpahalleissa ei myöskään usein ole myynnissä päivittäistavaroiden koko valikoimaa. Kun selvitetään kauppojen asemaa päivittäisen asioinnin kohteena, eikä esimerkiksi hieman satunnaisempien tavaratalo-ostosten tekopaikkana, juuri päivittäistavarapinta-alalla on merkitystä. Seuraavassa on tarkasteltu nimenomaan päivittäistavarapinta-alaltaan suurimpien kauppojen saavutettavuutta.

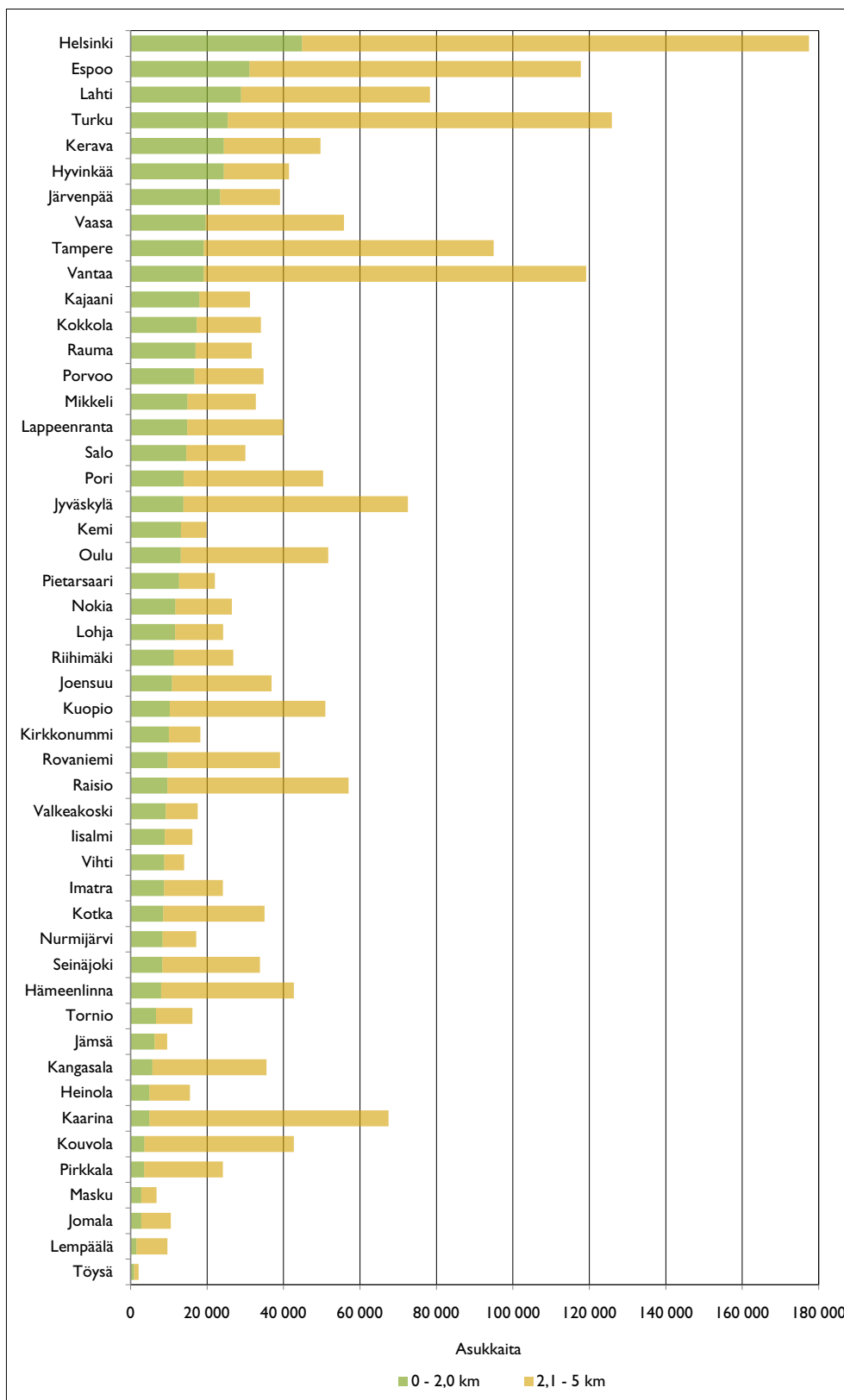
Vuonna 2008 keskimäärin 13 000 asukasta asui kahden kilometrin etäisyydellä päivittäistavarapinta-alaltaan vähintään 2 500 m²:n kokoisesta hypermarketista tai isosta supermarketista ja keskimäärin 44 000 asukasta viiden kilometrin säteellä. Yli 2 500 m²:n kauppojen saavutettavuudessa on suuria eroja niin kaupunkiseutujen välillä kuin kaupunkiseutujen sisällä kuntien ja eri toimipaikkojen välillä.

Suurimmista kaupungeissa lähiasutuksen määrä oli yleensä suuri päivittäistavarapinta-alaltaan yli 2 500 m²:n kokoista kauppojen lähistöllä 2 kilometrin etäisyydellä (Kuva 28). Poikkeuksena olivat vain muutamat Vantaan Jumbon tyyppiset paikat. Kahden kilometrin etäisyydellä yli 30 000 asukkaan keskimääräinen väestöpohja oli ainoastaan helsinkiläisillä ja espoolaisilla suurilla kaupoilla. Lahden kaupunki on esimerkki yli 2 500 m²:n kauppojen hyvästä saavutettavuudesta suurin piirtein saman kokoluokan kaupunkiin, Jyväskylään tai Kuopioon, verrattuna. Samoin Keravalla, Hyvinkäällä ja Järvenpäässä suurimmat kaupat sijoittuivat asutuksen keskelle, kun taas esimerkiksi Kouvolassa, Hämeenlinnassa ja Seinäjoella 2 kilometrin etäisyydellä suurimmista kaupoista asui paljon vähemmän asukkaita.

Muutamien kaupunkiseutujen keskuskunnassa suurimpien kauppojen lähistön asukasmäärä oli suuri, mutta ympäryskunnissa vain murto-osa tästä. Pienin väestöpohja 2 kilometrin etäisyydellä keskimäärin oli Töysässä (alle 1 000 asukasta) ja Lempäälässä (alle 2 000 asukasta).

Suurimpien hypermarkettien saavutettavuus lähiasutuksen määrän kautta mitattuna on kaupunkiseuduilla vähemmän yhteydessä koko seudun asukastihey-

teen kuin suurten supermarkettien tai kaikkien kauppojen saavutettavuus. Kyse on enemmän toimipaikkojen sijoittumisesta ja sen ohjaamisesta sekä paikallisista maantieteellisistä erityispiirteistä.



Kuva 28. Eri etäisyyksillä päivittäistavarapinta-alaltaan vähintään 2 500 m²:n päivittäistavarakaupasta asuvat keski-määrin kunnittain vuonna 2008. Mukana ei ole tavarataloja. Tietolähde: VRK/VTJ 4/2009; YKR/SYKE ja TK; Nielsen Myymälärekisteri 2008 ja 2000.

KUVAILEHTI

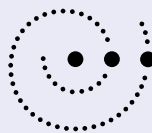
<i>Julkaisija</i>	Ympäristöministeriö Rakennetun ympäristön osasto			<i>Julkaisu-aika</i> Syyskuu 2009
<i>Tekijä(t)</i>	Kaupan sijainnin ohjauksen arviointiryhmä Puheenjohtaja Matti Aura, sihteerit Antti Irljala ja Katri Tulkki			
<i>Julkaisun nimi</i>	Kaupan sijainnin ohjauksen arviointiryhmän raportti			
<i>Julkaisusarjan nimi ja numero</i>	Ympäristöministeriön raportteja 21/2009			
<i>Julkaisun teema</i>				
<i>Julkaisun osat/ muut saman projektin tuottamat julkaisut</i>				
<i>Tiivistelmä</i>	<p>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.</p> <p>Työryhmä on työssään paneutunut erityisesti suurten, vaikutuksiltaan seudullisten kaupan yksiköiden sijainnin ja ohjauksen ongelmiin. Työryhmä arvioi, ettei kaupan nykyisellä ohjausjärjestelmällä ei ole pystytty riittävästi tukemaan yhdyskuntarakenteen eheyttämistä ja yhdyskuntien toimivuutta eikä varmistamaan kaupan palveluverkon pitkäjänteistä kehittämistä.</p> <p>Yksi ohjauksen haasteista on viime vuosina yleistynyt kaupan hankelähtöinen suunnittelu. Työryhmän ehdotukset tähtäävät kokonaisvaltaisen otteen vahvistamiseen kaupan palveluverkon kehittämisessä erityisesti kaupunkiseuduilla.</p> <p>Työryhmä ehdottaa muun muassa, että seudullisten kaupan yksiköiden mitoitus ratkaistaan maakuntakaavassa, että paljon tilaa vaativan erikoistavaran kauppa otetaan vähittäiskaupan suuryksiköitä koskevan ohjauksen piiriin ja että erittäin suuret kaupan hankkeet lisätään YVA-asetuksen hankeluetteloon. Työryhmä ei ehdota muutoksia vähittäiskaupan suuryksikön kokorajaan.</p>			
<i>Asiasanat</i>	Kaupan ohjaus, kaavoitus, vähittäiskaupan suuryksikkö, paljon tilaa vaativan erikoistavaran kauppa			
<i>Rahoittaja/ toimeksiantaja</i>				
	ISBN 978-952-11-3555-2 (nid.)	ISBN 978-952-11-3556-9 (PDF)	ISSN 1796-1696 (pain.)	ISSN 1796-170X (verkkokj.)
	<i>Sivuja</i> 100	<i>Kieli</i> suomi	<i>Luottamuksellisuus</i> julkinen	<i>Hinta (sis. alv 8 %)</i>
<i>Julkaisun myynti/ jakaja</i>	Ympäristöministeriö			
<i>Julkaisun kustantaja</i>	Ympäristöministeriö			
<i>Painopaikka ja -aika</i>	Edita Prima Oy, Helsinki 2009			

PRESENTATIONSBLAD

<i>Utgivare</i>	Miljöministeriet Avdelning för den byggda miljön	<i>Datum</i> September 2009		
<i>Författare</i>	Bedömningsgruppen för styrning av lokaliseringen av handeln Ordförande Matti Aura, sekreterarna Antti Irjala och Katri Tulkki			
<i>Publikationens titel</i>	Kaupan sijainnin ohjauksen arviointiryhmän raportti (Bedömningsgruppen för styrning av lokaliseringen av handeln)			
<i>Publikationsserie och nummer</i>	Miljöministeriets rapporter 21/2009			
<i>Publikationens tema</i>				
<i>Publikationens delar/ andra publikationer inom samma projekt</i>				
<i>Sammandrag</i>	<p>Miljöministeriet tillsatte den 20 oktober 2008 en arbetsgrupp som skulle fokusera på styrningen av affärernas placering. Arbetsgruppens uppgift var att bedöma vilken betydelse affärers läge har som förändringsfaktor när det gäller samhällsutvecklingen, hur väl förändringarna i konsumtionsbeteendet och tjänsterna inom handeln korrelerar med varandra, hur kontrollen över klimatförändringen påverkar affärernas läge och struktur samt vilken effekt styrningen av affärernas placering har och om styrningen är tidsenlig.</p> <p>Arbetsgruppen har särskilt fokuserat på placeringen och styrproblemen i fråga om stora detaljhandelsenheter med regionala effekter. Arbetsgruppen bedömde att man med det nuvarande systemet för styrning av affärernas placering inte i tillräcklig mån har kunnat stödja förenhetligande av samhällsstrukturen och samhällenas funktionsduglighet och inte heller kunnat säkerställa en långsiktig utveckling av handelns servicenät.</p> <p>En av utmaningarna vad gäller styrningen är den under de senaste åren allt vanligare projektmässiga planeringen inom handeln. Arbetsgruppens förslag är inriktade på ett mer helhetsmässigt grepp vid utvecklingen av handelns servicenät, i synnerhet inom stadsregioner.</p> <p>Arbetsgruppen föreslår bland annat att dimensioneringen av regionala affärer bestäms i landskapsplanen, att de affärer för specialvaror som kräver mycket utrymme omfattas av den styrning som gäller stora detaljhandelsenheter och att de mycket stora projekten inom handeln inkluderas i den projektförteckning som ingår i MKB-förordningen. Arbetsgruppen föreslår inga förändringar av storleksgränsen för stora detaljhandelsenheter.</p>			
<i>Nyckelord</i>	Styrning av handeln, planläggning, stora detaljhandelsenheter, affärer för specialvaror som kräver mycket utrymme			
<i>Finansiär/ uppdragsgivare</i>	Miljöministeriet			
	ISBN 978-952-11-3555-2 (hft.)	ISBN 978-952-11-3556-9 (PDF)	ISSN 1796-1696 (print)	ISSN 1796-170X (online)
	<i>Sidantal</i> 100	<i>Språk</i> Finska	<i>Offentlighet</i> Offentlig	<i>Pris (inneh. moms 8 %)</i>
<i>Beställningar/ distribution</i>	Miljöministeriet			
<i>Förläggare</i>	Miljöministeriet			
<i>Tryckeri/tryckningsort och -år</i>	Edita Prima Ab, Helsingfors 2009			

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 asettama työryhmä arvioi, ettei kaupan nykyisellä ohjausjärjestelmällä ole pystytty riittävästi tukemaan yhdyskuntarakenteen eheyttämistä ja yhdyskuntien toimivuutta eikä varmistamaan kaupan palveluverkon pitkäjänteistä kehittämistä. Työryhmän ehdotukset tähtäävät kokonaisvaltaisen otteen vahvistamiseen kaupan palveluverkon kehittämisessä erityisesti kaupunkiseuduilla. Työryhmä ehdottaa muun muassa, että tilaa vaativa kauppa otetaan vähittäiskaupan suuryksiköitä koskevan ohjauksen piiriin, että seudullisten kaupan yksiköiden mitoitus ratkaistaan maakuntakaavassa ja että erittäin suuret kaupan hankkeet lisätään YVA-asetuksen hankeluetteloon. Työryhmä ei ehdota muutoksia vähittäiskaupan suuryksikön kokorajaan.



YMPÄRISTÖMINISTERIÖ
MILJÖMINISTERIET
MINISTRY OF THE ENVIRONMENT

ISBN 978-952-11-3555-2 (nid.)

ISBN 978-952-11-3556-9 (PDF)

ISSN 1796-1696 (pain.)

ISSN 1796-170X (verkkoj.)