

KAUPAN SIJAINNIN SÄÄNTELY

ALALLE PÄÄSYN JA KILPAILUN
EDISTÄMISEN NÄKÖKULMA

ARI AHONEN
TEEMU KARTTUNEN
LIISA VUORIO



Julkaisija

Kilpailu- ja kuluttajavirasto

Puhelinvaihe: 029 505 3000

Sähköposti: kirjaamo@kkv.fi

Julkaisutilaukset: viestinta@kkv.fi

PDF-versio julkaisusta: www.kkv.fi/julkaisut

ISSN-L 2323-6922


ISSN 2323-6922 (painettu)

ISSN 2323-6930 (verkkajulkaisu)

ISBN 978-952-6684-02-4 (painettu)

ISBN 978-952-6684-09-3 (verkkajulkaisu)

Paino: Kopio Niini Oy, Helsinki 2013



ARI AHONEN
TEEMU KARTTUNEN
LIISA VUORIO

KAUPAN SIJAINNIN SÄÄNTELY

ALALLE PÄÄSYN JA KILPAILUN
EDISTÄMISEN NÄKÖKULMA

KILPAILU- JA KULUTTAJAVIRASTON SELVITYKSIÄ 3/2013



ESIPUHE

Käsillä oleva selvitys on osa toimenpiteistä, joihin on ryhdytty suomalaisen päivittäistavara-kaupan kilpailutilanteen selvittämiseksi. Sijainti on kaupan kilpailutekijöistä tärkein. Jos kaupan sijainnin ohjaus tai tonttipolitiikka ei anna tilaa kilpailulle, jäävät muutkin yhteiskunnan toimet kaupan kilpailullisuuden lisäämiseksi osin vaikutuksettomiksi. Näin erityisesti, jos sääntely käytännössä turvaa jo alalla toimivien aseman.

Kilpailu- ja kuluttajavirastossa toteutettu selvitys osoittaa, että kaupan sijainnin ohjausta ja tontinluovutusta niihin liittyvine menettelyineen olisi tarkasteltava pikaisesti uudelleen.

Tämän selvityksen toteutuksesta ovat vastanneet tutkimuspäällikkö Ari Ahonen, erikoistutkija Liisa Vuorio ja tutkija Teemu Karttunen. Selvitystä varten on saatu merkittäviä asiantuntijamielipiteitä kunnilta, maakuntien liitoilta, kaupan toimijoilta sekä muilta alan asiantuntijoilta. KKV kiittää tekijöitä ja kaikkia tahoja, jotka ovat omalla merkittävällä panoksellaan avustaneet selvityksen tekemisessä.

Helsingissä, kesäkuussa 2013

Juhani Jokinen
Pääjohtaja

SISÄLLYS

ESIPUHE	5
1 JOHDANTO	9
1.1 Suuryksiköt päivittäistavarakaupan kilpailun ja sijainnin sääntelyn ytimessä.	9
1.2 Alalle pääsyn ja kilpailun edistämisen näkökulma	11
2 KAUPAN SIJAINNIN SÄÄNTELY JA KILPAILU: EMPIIRINEN TARKASTELU	14
2.1 Kiinnostavat ja mahdolliset päivittäistavarakaupan suuryksikkösijainnit Uudellamaalla.	14
2.2 Maakuntakaavoituksen ongelmat ja viranomaisten rooli	18
2.3 Kuntakaavoituksen liikkumavara ja pullonkaulat	23
2.4 Harkinta ja neuvottelu yleisimpinä tontinluovutusmenetelminä	27
2.5 Suunnitteluvaraukset ja läpinäkyvyyden ongelma maankäytössä	32
2.6 Suurten toimijoiden suosiminen ja kilpailun edistämisen keinot	35
3 KAUPAN SIJAINNIN SÄÄNTELY JA KILPAILU: NORMATIIVINEN TARKASTELU	38
3.1 Suuryksikkösääntely ja kilpailun edistämisen tavoitteen sivuuttaminen.	38
3.2 Suuryksikkösääntely ja viranomaisten vahvistunut tulkintavalta	41
3.3 Keinotekoisesti luodut niukkuuden olosuhteet	45
3.4 Kuntien tonttipolitiikka ja suurten toimijoiden rakenteellinen suosinta	49
3.5 Tonttipolitiikka, läpinäkymättömyys ja luottamuksen puute.	53
3.6 Kilpailun tavoite ja kilpailuvaikutusten arviointi sijainnin sääntelyn osaksi	56
4 YHTEENVETO JA JOHTOPÄÄTÖKSET.	61
LIITTEET	70

1 JOHDANTO

1.1 Suuryksiköt päivittäistavarakaupan kilpailun ja sijainnin sääntelyn ytimessä

Kaupan sijainnin sääntelyn kilpailuvaikutuksista on keskusteltu jo parin vuosikymmenen ajan. Keskustelu on viime vuosina koskenut etupäässä kaupan suuryksikkösääntelyn kilpailuvaikutuksia. Syynä on se, että vuonna 1999 säädetty maankäyttö- ja rakennuslaki (132/1999) toi mukanaan vähittäiskaupan suurmyymälöitä koskevaa erityissääntelyä, ja vähittäiskauppa on ainoa toimiala, jota laissa erikseen säännellään. Myös Kilpailuvirasto (1.1.2013 alkaen Kilpailu- ja kuluttajavirasto) on osallistunut sijainnin sääntelyä ja kaupan kilpailua koskevaan keskusteluun. Aloitteessaan, lausunnoissaan ja selvityksissään virasto on paikantanut kilpailuun liittyviä ongelmia muun muassa kaupan kaavoituksessa ja sen toimeenpanossa. Myös OECD kiinnitti viimeisimmässä Suomea koskevassa maaraportissa vuonna 2012 huomiota kaupan sijainnin sääntelyn ja kilpailun väliseen suhteeseen. Järjestö suositteli väljentämään vähittäiskaupan sijainnin sääntelyä, jotta kilpailulle syntyisi tilaa.

Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen terveen kilpailun edistämishjelma on osa niistä toimenpiteistä, joihin on ryhdytty Euroopan Unionin neuvoston hyväksymän Eurooppa 2020 -strategian Suomen ohjelman toteuttamiseksi. Terveen kilpailun edistämishjelma nimeää yhdeksi kilpailun esteitä ja rajoituksia aiheuttavaksi tekijäksi lainsäädännön. Suomessa on runsaasti kilpailua rajoittavaa kansallista lainsäädäntöä, joka perustuu laajasti hyväksytyihin yhteiskunnallisiin tavoitteisiin. Sääntelyyn saattaa kuitenkin liittyä tarpeettomia kilpailun esteitä tai rajoituksia, jotka eivät enää palvele sääntelyn alkuperäistä tarkoitusta ja joita tulisi erikseen arvioida muuttuneessa tilanteessa. Tällaisena sääntelyn osa-alueena ohjelmassa nostetaan esille muun muassa kaavoitus. Tällä on huomattava merkitys varsinkin niillä aloilla, joilla sijainti on keskeinen kilpailutekijä kuten kaupan alalla.

Kaupan suuryksiköihin kohdistuva erityissääntely on käytännössä kiristänyt huomattavasti mahdollisuuksia perustaa kaupan suuryksiköitä, minkä vuoksi myös julkisessa keskustelussa on kiinnitetty runsaasti huomiota eri toimijoiden tasapuolisen kohtelun mahdollisiin puutteisiin ja tämän syihin. Vuonna 1999 säädetty maankäyttö- ja rakennuslaki siirsi maankäytön suunnittelua aikaisempaa rajoittavampaan suuntaan tavoitteena ohjata erityisesti suuryksiköt kaupunkien keskusta-alueille. Vuonna 2004 määräyksiä kiristettiin siten, että sääntelyn piiriin otettiin myös suuryksiköiden laajentaminen sekä myymälän laajentaminen suuryksiköksi. Sääntelyn piiriin tulivat myös sellaiset vähittäiskaupan keskittymät, jotka ovat vaikutuksiltaan rinnastettavissa vähittäiskaupan suuryksikköön. Vuonna 2011 suurmyymäläsääntelyn piiriin tuli siirtymäkauden jälkeen paljon tilaa vaativan erikoistavaran kauppa. Sääntelyä kiristettiin myös eräiltä muilta osin esimerkiksi ottamalla käyttöön niin kutsutut enimmäismitoitukset kaupalle.

Suuryksikkösääntelyn valmistelussa vaihtoehtojen arviointi ei ole ollut näkyvästi esillä. Sääntelylle on asetettu kuitenkin monia rinnakkaisia tavoitteita ja päämääriä, jotka ovat liittyneet muun muassa ilmastovaikutuksiin, lähipalvelujen saatavuuteen ja keskustojen kehittämiseen. Kilpailuvirasto on kannanotoissaan pitänyt riskiä tavoitteiden ja keinojen välisestä epätasapainosta varsin ilmeisenä. Virasto on pitänyt myös suuryksikkösääntelyn taustalla olevan päättelyn oletuksia syy-seuraussuhteista ongelmallisina. Vaikutusarviointi ja sen logiikka on jäänyt epäselväksi. Erityisen ongelmallisena virasto on pitänyt sitä, että sääntelyn valmistelun yhteydessä on käytännössä sivuutettu sen vaikutukset kilpailuun ja alalle pääsyyn sen olennaisena edellytyksenä.

Vuonna 1999 säädetty maankäyttö- ja rakennuslaki ei tunnistanut lainkaan kilpailuongelmia tai markkina-vaikutusten huomioon ottamisen tarvetta. Asia ei silti kokonaan poistunut yhteiskuntapoliittiselta agendalta. Kauppa- ja teollisuusministeriö asetti vuonna 2004 työryhmän valmistelemaan erityisesti vähittäiskauppaa koskevaa selontekoa valtioneuvostolle ja vuonna 2006 ympäristöministeriö puolestaan asetti erityisen kaupan ja kilpailun työryhmän selvittämään sääntelyn vaikutuksia jakeluverkon kehitykseen, kauppapalveluiden saatavuuteen sekä eri myymälätyyppien väliseen kilpailutilanteeseen.

Kaupan ja kilpailun työryhmän raportissa vuodelta 2007 ehdotetaan muun muassa selvitettäväksi, olisiko maankäyttö- ja rakennuslakiin sisällytettävä kilpailun edistämisen tavoite, olisiko valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden tarkistukseen sisällytettävä kilpailun edellytysten turvaamista koskeva tavoite sekä olisiko tarpeen valmistella ympäristöministeriön, Suomen Kuntaliiton ja Kilpailuviraston yhteistyönä neuvontaineistoa kaavoja valmisteleville. Myös kaupan sijainnin ohjauksen arviointityöryhmä esitti vuonna 2009 loppuraportissaan toimivan kilpailun edellytysten luomista yhdeksi kaupan ohjauksen yhteiskuntapoliittiseksi tavoitteeksi, joskin korosti muun ohella erityisesti ilmastonmuutokseen liittyviä näkökohtia. Merkille pantavaa on, että hallituksen esitykseen (309/2010) kilpailun edellytysten luomisen tavoite ei enää lainkaan sisällynyt.

Kaupan sijainnin sääntelyyn liittyviä kilpailuvaikutuksia onkin selvitetty varsin runsaasti muun muassa niin ympäristöministeriön, entisen kauppa- ja teollisuusministeriön kuin myös Kilpailuviraston toimesta. Viimeisimpien tutkimusten osalta kauppa- ja teollisuusministeriön asettama kaupan työryhmä luovutti raporttinsa ministeriölle vuonna 2005. Kaupan ja kilpailun työryhmä luovutti puolestaan oman raporttinsa ympäristöministeriölle vuonna 2007. Selvityshenkilö Matti Purasjoki luovutti oman raporttinsa ympäristöministeriölle vuonna 2009 ja kaupan sijainnin ohjauksen arviointityöryhmän raportti luovutettiin ympäristöministeriölle loppuvuodesta 2009. Lisäksi Kilpailuvirasto on vuonna 2011 vetänyt yhteen erityisesti suuryksikkösääntelyn ongelmia relevanteille ministeriölle toimitetussa raportissa Viisas sääntely – toimivat markkinat.

Varsin vahva yksimielisyys lähes kaikissa näissä kaupan sijainnin sääntelyn vaikutuksia arvioivissa raporteissa on liittynyt siihen, että osoitettaessa kaupalle uusia sijainteja maankäyttö- ja rakennuslakiin pohjautuva sääntelyjärjestelmä ei riittävässä määrin ota huomioon markkinoiden toimivuuteen liittyviä yhteiskunnallisia tavoitteita ja että tämän johdosta kilpailunäkökulma on jäänyt taka-alalle kaavojen valmistelussa. Koska kilpailun edistäminen ei ole nimenomaisesti sisällytettynä lain mukaiseen tehtäväkenttään, eivät kaupan sijainnin sääntelyn kilpailuvaikutukset ole nousseet oikeuskysymyksenä esiin myöskään hallinto-oikeusratkaisuissa tai saaneet osakseen erityistä huomiota viranomaisprosesseissa. Myös kaupan alan kilpailukysymyksiä koskeva viranomaisohjeistus on varsin avointa ja ympäripyöreää, josta esimerkkinä ympäristöministeriön suuryksiköiden kaavoitusopasluonnos 10.10.2012.

Vaikka kaupan sijainnin sääntelyn ja kilpailun suhdetta on käsitelty useissa selvityksissä ja raporteissa, maankäyttö- ja rakennuslaki ei edelleenkaan sisällä kilpailuun tai kilpailun edistämiseen liittyviä elementtejä. Edellä mainitussa terveen kilpailun edistämishjelmassa on kuitenkin todettu, että maankäyttö- ja rakennuslakia uudistetaan niin, että myös kilpailu- ja elinkeinopoliittiset näkökohdat otetaan huomioon kaavoituksessa. Myös eri tasojen kaavoituksen ja kunnallisen tonttipolitiikan läpinäkyvyyden lisäämisen on eri selvityksissä arvioitu parantavan uusien toimijoiden mahdollisuuksia saada tietoa uusista mahdollisuuksista riittävän aikaisin. Edelleen kuntien tonttien luovutuspolitiikan kehittämistä kilpailua lisäävään suuntaan on pidetty tärkeänä.

Kilpailuviraston päivittäistavarakauppaa koskeneessa empiirisessä toimialaselvityksessä vuodelta 2012 todetaan, että kaupan kilpailu toteutuu enenevässä määrin suurten kaupan yksiköiden välisenä hintakilpailuna, jossa pienemmät toimijat kohtaavat väistämättä oman osansa tästä kilpailupaineesta. Kun kovin kaupan kilpailu käydään suuryksikkötasolla, on ilmeistä, että suuryksiköiden sijoittumista ohjaava sääntely ja toimijoiden yhdenvertaisuuden toteutuminen kaavapäätösten yhteydessä määrittää pitkälti toimivan päivittäistavarakaupan kilpailun edellytykset. Yhtenä keskeisenä johtopäätöksenä muun ohella oli, että kaupan sijainnin sääntely, kaavoituksesta vastaavat viranomaiset ja esimerkiksi alkoholin vähittäismyyntimonopoli ratkaisevat paljon tasapuolisten kilpailuedellytysten luomisessa Suomen päivittäistavarakaupassa. Myös tämä selvitys osaltaan tukee käsitystä suuryksiköiden roolista kaupan kilpailun ytimessä.¹

1 Viraston 2012 selvityksen mukaan isoilla yli 1 000 neliömetrin supermarketilla myyntikatteen keskiarvo on kasvanut vuodesta 2006 vuoteen 2010 ollen korkeimmillaan vuonna 2009. Jakaumassa herättää huomiota keskiarvon sijoittuminen huomattavasti mediaani- ja jopa yläkvartiili -yrityksen myyntikatetta korkeammalle tasolle. Tämä viestii siitä, että otoksen kannattavimmassa neljänneksessä on isoja super- tai hypermarketteja, joiden myyntikate on huomattavan paljon keskimääräistä korkeampi. Selvityksen mukaan vuodesta 2001 suurten supermarketien ja hypermarkettien ryhmä on kasvattanut osuuttaan Suomen elintarvikemyynnistä 50 prosentista yli 60 prosenttiin. Tämä on tapahtunut lähes yksinomaan pienten markettien ja valintamyymälöiden kustannuksella. Muutosnopeus on hieman hidastunut vuoden 2006 jälkeen, mutta kehityssuunta on edelleen sama: kuluttajat ostavat yhä suuremman osan elintarvikkeistaan suurista kaupan yksiköistä.

1.2 Alalle pääsyn ja kilpailun edistämisen näkökulma

Kaupan sijainnin sääntelyä ja kilpailua koskeva kysymyksenasettelu kulminoituukin nimenomaan suuryksikkösääntelyn kohdalla. Suomessa kahden suurimman kaupparyhmittymän yhteenlaskettu markkinaosuus on jatkuvasti kasvanut.² Osaltaan tähän on epäilemättä vaikuttanut liiketoiminnallinen tehokkuus. Todennäköisesti kehitykseen on kuitenkin vaikuttanut jopa tätä enemmän nimenomaan kaupan alan suuryksikkösääntely. Ympäristöministeriön vahvistamissa maakuntakaavoissa uusien suuryksiköiden perustamismahdollisuudet on käytännössä rajattu erittäin suppeiksi. Tämä on taas osaltaan johtanut siihen, että arjen paineiden kanssa kamppailevat kuntapäätäjät ovat enemmän tai vähemmän suoraan jakaneet vähäiset yli 2 000 kerrosneliömetrin päivittäistavara-kaupan suuryksikkötontit kahdelle johtavalle kaupparyhmittymälle.

Maakuntakaavan ohella uusien suuryksiköiden markkinoille tuloa rajoittavat osaltaan myös yleis- ja asema-kaavat sekä kuntien muu maankäyttö- ja tonttipolitiikka, jotka sisältävät vastaavalla tavalla kuin valtiovallan sääntely usein kaupan alan johtavia toimijoita rakenteellisesti suosivia piirteitä. Erityisesti tämä näkökulma korostuu niukkoja tontteja jaettaessa.

Suuryksiköille soveltuvia sijainteja ei aina yksinkertaisesti ole löydettävissä valmiiksi rakennetusta kaupunkiympäristöstä, johon suuryksiköiden on pääsääntöisesti sijoitettava. Lisäksi päivittäistavara-kaupan suuryksiköiden sijoittuminen keskustaan vaatii tyypillisesti kalliimpia ratkaisuja kuin perinteiset ”peltomarketit”. Väljästi keskustan ulkopuolella sijaitsevat vanhat vakiintuneiden toimijoiden suuryksiköt taas saavat kilpailuetua verrattuna mahdollisiin uusiin sijainteihin keskustoissa, jotka ovat aina kalliimpia toteuttaa ja ylläpitää. Ongelma korostuu, kun paljon tilaa vaativan erikoistavaran kauppa tulee yhä enenevässä määrin kilpailemaan niukasta keskusta-alueen tonttitarjonnasta.

Tämän takia on tärkeää kiinnittää huomiota laintasaisen sääntelyn ohella erikseen myös kuntien maankäyttö- ja tonttipolitiikkaan. Tonttien luovutusmenettelyt kunnissa voidaan jakaa karkeasti kahteen ryhmään: kilpailuun perustuviin menettelytapoihin ja toisaalta menettelytapoihin, joissa on lähtökohtana kunnan harkinta tai neuvottelu hakijan kanssa. Valtaosa liiketonteista on perinteisesti luovutettu joko neuvottelumenettelyn kautta tai harkinnanvaraisesti.

Kaupan kilpailun näkökulmasta viime aikoina on eri yhteyksissä kiinnitetty huomiota niin kutsuttuihin suunnitteluvarauksiin yhtenä ei-kilpailullisena tontinluovutuksen muotona. Suunnitteluvarauksella tarkoitetaan menettelyä, jossa kunta tekee omistamalleen maa-alueelle varauksen yksityiselle yritykselle ennen kaavoituksen aloittamista. Jotkut ovatkin pitäneet suunnitteluvarausten käyttöä eräänlaisena jäävuorenhuippuna, joka yleisemmin ilmentää sitä avoimuuden ja läpinäkyvyyden puutetta, jonka on väitetty myös muuten leimaavan kunnallista maankäyttöpoliittikkaa. Toisaalta jo vanhastaan tiedetään, että kaikilla tontinluovutusmenetelmillä on omat vahvuutensa ja heikkoutensa eikä yhtä oikeaa menetelmää ole, kuten Kilpailuvirasto on todennut jo vuonna 1999 tekemässään tonttipolitiikkaan liittyneessä aloitteessa Suomen Kuntaliitolle.

Silti kunnalliselta päätöksenteolta tulee voida odottaa avoimuutta, johdonmukaisuutta, selkeyttä ja läpinäkyvyyttä: tärkeää on, että päätöksenteon menettelytavat ja kriteerit ovat selkeitä ja ne painottuvat kyseisen hankkeen toteutuksen kannalta merkityksellisiin seikkoihin, ne ovat osapuolten tiedossa ja niitä sovelletaan tasapuolisesti, johdonmukaisesti sekä avoimesti ja läpinäkyvästi. Lisäksi virasto kiinnitti aloitteessaan huomiota siihen, että myös kunnallisessa päätöksenteossa tulisi riittävässä määrin selvittää ja arvioida, mikä on eri hankkeisiin liittyvien päätösten yhteisvaikutus kaupan markkinarakenteeseen, koska tällä on vaikutuksia myös toimivaan kilpailuun. Tämä teema on sittemmin noussut uudelleen esiin myös muiden selvitysten yhteydessä.

2 Kaupan ryhmien markkinaosuudet 2012: S-ryhmä 45,6 %, K-ryhmä 34,7 %, Suomen Lähikauppa Oy 7,3 %, Muut yksityiset (ml. Lidl) 12,4 %.

Kaiken kaikkiaan tämän selvityksen lähtökohdatilanteena on siis ollut se, että kaupan sijainnin sääntelyn kilpailuvaikutuksista on riittänyt puhetta ja selvityksiä jo parin vuosikymmenen ajan. Silti kaupan sijainnin sääntely on jatkuvasti vain kiristynyt. Esimerkiksi OECD:n vuoden 2012 maaraportin arvion mukaan Suomessa puhtaasti kotimaista alkuperää oleva vähittäiskaupan sääntely on Euroopan tiukimpia. Tämä on osaltaan vaikuttanut päivittäistavara-kaupan jatkuvaan keskittymiseen, mikä taas vaikuttaa johtavien toimijoiden suhteellisen markkinavoiman lisääntymiseen sekä hintojen kohoamiseen. Yksi tärkeimpiä keskittymistä edistäviä kaupan sääntelyn muotoja liittyy OECD:n mukaan maankäytön suunnitteluun, koska mahdolliset uudet tulokkaat ovat vakiintuneita toimijoita olennaisesti riippuvaisempia uusista eikä niinkään jo olemassa olevista kauppapaikoista.

Esimerkiksi Ruotsissa ei ole lainkaan erillistä suuryksikkösääntelyä, ja maankäyttö- ja rakennuslakia vastaavaan lakiin on kirjattu kulttuuri- ja ympäristötavoitteiden ohella myös taloudellisen kasvun ja tehokkaan kilpailun edistämisen tavoite. Lisäksi kaupan hankkeiden estäminen on erikseen perusteltava. Silti myös Ruotsissa tehokas kilpailu on vain yksi lainsäädännön monista tavoitteista ja sen huomioon ottaminen vaihtelee melko paljon eri kunnissa. Onkin vaikea ajatella, että ympäristötietoisessa Ruotsissa olisi suhtauduttu välinpitämättömästi ilmastonmuutokseen tai ympäristönäkökohtiin, vaikka liberaalin kaupan sijainnin ohjauksen seurauksena palveluita olisi siirtynyt keskustojen ulkopuolelle.

Tällä on epäilemättä ollut myös Ruotsissa oma ilmastovaikutuksensa. Toisaalta sääntelyuudistukset ovat johtaneet huomattavaan tuottavuuden paranemiseen vähittäiskaupan alalla. Tätä selittää erityisesti keskustatoimintojen alueen ulkopuolelle sijoittuneiden uusien toimijoiden huomattavasti vahvistunut asema ja sitä kautta lisääntynyt kilpailu. Suomessa taas sijainnin sääntelyn lähtökohdana on jo aikaisemmin mutta erityisesti viimeisimmän lainuudistuksen jälkeen ollut – myös oikeuskäytännössä vahvistetulla tavalla – rajoittaa mahdollisuuksia keskustatoimintojen alueiden ulkopuolisten sijaintipaikkojen valitsemiseen.

Keskustatoimintojen alueet ovat kuitenkin etenkin pääkaupunkiseudulla jo melko täyteen rakennettuja, eikä niiltä välttämättä löydy rakentamiskelpoisia tontteja uusille kaupan suuryksiköille. Lisäksi keskustatoimintojen alue on usein yleiskaavassa rajattu niin suppeaksi, että alueelle ei käytännössä enää voi rakentaa uusia kaupan suuryksiköitä. Jos tontteja onkin, halutuimmilla alueilla parhaiden paikkojen epäillään olevan jo johtavien kaupparyhmittymien omistamia tai varaamia. Jos taas tontit eivät ole kaupan johtavien ryhmittymien omistamia tai varaamia, tontit ja niihin liittyvät muutkin sijaintiratkaisut ovat joka tapauksessa kalliimpia kuin perinteisten ”peltomarkettien” vastaavat. Näin ollen vahvasta keskustasijainnin vaatimuksista lähtevä kaupan sijainnin sääntely sisältää jo lähtökohtaisesti olemassa olevia kaupan suuryksiköitä ja siten myös nykyisiä johtavia toimijoita rakenteellisesti suosivia piirteitä.

Näistä lähtökohdista tämän selvityksen tavoitteeksi on asetettu tarkentaa kuvaa kaupan sijainnin sääntelyyn liittyvistä alalle tuloa ja kilpailua rajoittavista piirteistä sekä lainsäädännön ja sen tulkinnan että kunnallisen maankäytön tasoilla. Tavoitteena on toisin sanoen ollut nostaa esiin ne piirteet kaupan sijainnin sääntelyssä, jotka selkeimmin estävät erityisesti kokonaan uusien toimijoiden alalle pääsyä ja tätä kautta paljon peräänkuulutetun kaupan kilpailun selkeää ja voimakasta edistämistä.

Tässä selvityksessä on ensin edellä kerrattu aikaisemmissa kirjallisissa selvityksissä esitettyjä näkemyksiä. Tärkeimmät näistä selvityksistä on listattu liitteessä 1 esitetyssä kirjallisessa tausta-aineistossa tai nimetty tämän selvityksen viitteissä. Tämän lisäksi virasto on tehnyt tai teettänyt joukon empiirisiä selvityksiä tai muita analyysejä tarkentamaan asiaan liittyvää kokonaiskuvaa.

Ensinnäkin viraston Ramboll Finland Oy:ltä selvityksen empiiriseksi tausta-aineistoksi tilaamassa sijaintipaikka-analyyseissä pyrittiin tunnistamaan uusia potentiaalisia päivittäistavara-kaupan suuryksiköiden sijaintipaikkoja Uudellamaalla. Sijainteja haettiin ensin tilastollisten paikkatietoanalyyseiden avulla, minkä jälkeen markkinalähtöisesti potentiaalisia kohteita verrattiin selvitysten aikana nähtävillä olleen Uudenmaan maakuntakaavaehdotuksen merkintöihin tavoitteena selvittää, miten suuren osan potentiaalisista suuryksikköisjainneista maakuntakaavaehdotus mahdollistaa ja miten suuren osan se kieltää.³

3 Uudenmaan maakuntavaltuusto on sitemmin hyväksynyt maakuntakaavaehdotuksen 20.3.2013 ja se on nyt lähetetty ympäristöministeriön vahvistettavaksi.

Toiseksi kuntien kaavoituspolitiikkaa ja tontinluovutusikäytäntöjä kartoitettiin syksyllä 2012 tehdyllä kuntakyselyllä. Kysely lähetettiin 40 suurimmalle ja neljälle pääkaupunkiseudun kehyskunnalle, jotka eivät väkilukunsa puolesta lukeudu suurimpien kuntien joukkoon. Kysely lähetettiin yhteensä 44 kunnalle, joista noin 70 % vastasi kaavoitusta koskeneeseen osioon ja noin 60 % tonttien luovutusikäytäntöä koskeneeseen osioon. Kuntakysely koski sellaisia kuntien luovuttamia vähittäiskaupan tontteja, joissa luovutus oli tapahtunut viimeisen kymmenen vuoden aikana ja joissa rakennusoikeus oli yli 1 500 kerrosneliometriä (k-m²). Kunnilta pyydettiin vastauksia muun muassa päivittäistavarakaupan kaavoituksen periaatteisiin, tontinluovutuksen menetelmiin, toimijoiden tasapuolisen kohtelun varmistamiseen, suunnitteluvarauskäytäntöihin sekä kilpailun edistämisen mahdollisuuksiin liittyen. Vastausten laatu oli kyselytutkimuksille ominaiseen tapaan osin vaihteleva. Erityisesti eräiltä pääkaupunkiseudun kunnilta on pyydetty myös täsmennyksiä lisätietoja. Kuntakyselyn osalta on otettava huomioon, että virasto ei voi asettaa kunnille sellaista selvittämisvelvoitetta kuin elinkeinonharjoittajille.

Kolmanneksi virasto on pyytänyt kahdelta johtavalta kaupparyhmältä, S-ryhmältä ja K-ryhmältä selvityksiä ja lisäselvityksiä asiassa. Näillä on pyritty saamaan täsmällisempi kuva muun muassa tonttien omistussuhteista sekä suunnitteluvarauskäytännöistä erityisesti pääkaupunkiseudulla. Samalla johtaville kaupparyhmittymille on varattu mahdollisuus esittää oma näkemyksensä kaupan sijainnin sääntelyn ongelmista sekä alan kilpailun edistämisen mahdollisuuksista nykysääntelyn oloissa. Muutamia pienempiä kilpailevia kaupparyhmittymiä on kuultu suullisesti asiantuntijahaastattelujen yhteydessä.

Neljänneksi virasto on kuullut haastattelujen muodossa joukkoa kaupan sijainnin sääntelyä tehtävänsä tai työkokemuksensa puolesta erityisen hyvin tuntevia asiantuntijoita. Nämä asiantuntijat ovat edustaneet mainittujen pienempien kaupparyhmittymien ohella kaavoittajia, kiinteistösijoittajia, kaupan alan konsultteja, tutkijoita tai luottamushenkilöitä. Haastateltuja asiantuntijatahoja on ollut yhteensä 16, haastateltuja asiantuntijoita yhteensä noin 25 ja osaa heistä on haastateltu useammin kuin kerran. Haastattelut on järjestetty luottamuksellisina keskusteluina viraston ja yksittäisten asiantuntijoiden välillä eikä haastateltujen henkilöllisyyttä ole siten tarkoituksenmukaista paljastaa.

Viidenneksi Asianajotoimisto Borenius Oy on laatinut virastolle tämän toimeksiannosta juridisen analyysin erityisesti niistä täsmennyksistä ja toimenpiteistä, joilla kaupan sijainnin sääntelyn perustana olevaa maankäyttö- ja rakennuslainsäädäntöä olisi mahdollista kehittää kilpailunäkökohdat aikaisempaa paremmin huomioon ottavaksi. Tällaisella analyysillä on nähty olevan osaltaan merkitystä myös maankäyttö- ja rakennuslain kehittämistarpeita pohtivan seurantatyöryhmän työn kannalta.

Mainituista osakokonaisuuksista rakentuvan selvityksen tulokset raportoidaan seuraavassa kahdessa osassa. Ensimmäisessä pääosiossa kaupan sijainnin sääntelyä tarkastellaan ennen muuta empiirisesti. Tämä tarkoittaa tulosten raportointia jokseenkin sellaisenaan ottamatta niihin kantaa, mutta kuitenkin ryhmitellen tulokset keskeisimpien pääteemojen ympärille. Tässä osiossa nojaututaan ennen muuta edellä mainittuun sijaintipaikka-analyysiin, kuntakyselyyn sekä kaupparyhmittymiltä saatuihin faktoihin. Toisessa pääosiossa tuloksia tarkastellaan vahvemmin normatiivisesta eli kantaa ottavasta näkökulmasta ryhmitellen jälleen tulokset keskeisimpien esille nousseiden pääteemojen ympärille.

Raportin normatiivinen osio nojautuu luonteensa puolesta vahvemmin erityisesti asiantuntijahaastattelujen yhteydessä saatuihin tietoihin sekä muun muassa teetettyyn juridiseen analyysiin – pohjautuen kuitenkin myös ensimmäisessä pääosiossa esitetyille havainnoille. Lopuksi vedetään yhteen molempien pääosiodien tärkeimpiä havaintoja ja esitetään johtopäätökset suosituksineen. Rakennatarkaisusta ja useista osaselvityksistä johtuen tietty päällekkäisyys teemojen käsittelyssä on väistämätöntä eikä tämän poistamista kokonaan ole pidetty edes esityksen tavoitteena.

2 KAUPAN SIJAINNIN SÄÄNTELY JA KILPAILU: EMPIIRINEN TARKASTELU

2.1 Kiinnostavat ja mahdolliset päivittäistavarakaupan suuryksikkösijainnit Uudellamaalla

Kilpailuviraston Ramboll Finland Oy:ltä tämän selvityksen empiiriseksi tausta-aineistoksi tilaamassa sijaintipaikka-analyysissä pyrittiin tunnistamaan uusia potentiaalisia päivittäistavarakaupan suuryksiköiden sijaintipaikkoja Uudellamaalla. Sijainteja haettiin ensin tilastollisten paikkatietoanalyysien avulla. Tämän jälkeen näitä markkinalähtöisesti potentiaalisia kohteita verrattiin selvitysten aikana nähtävillä olleen Uudenmaan maakuntakaavaehdotuksen merkintöihin. Tavoitteena oli selvittää, miten suuren osan potentiaalisista suuryksikkösijainneista sittemmin maakuntavaltuustossa 20.3.2013 hyväksytty maakuntakaavaehdotus mahdollistaa ja miten suuren osan se kieltää. Lopuksi löytyneiden sijaintien käytännön toteutettavuutta arvioitiin myös eräiden muiden kriteerien avulla.

Maankäyttö- ja rakennuslaki ohjaa kaupan suuryksiköiden sijoittumista. Laissa suuryksikön kokorajaksi on määritelty 2000 kerrosneliometriä. Sijainnin ohjauksen kannalta oleellista on, katsotaanko kaupan suuryksikön olevan seudullisesti merkittävä. Seudullinen merkittävyys määritellään maakuntakaavan kokorajana tai tarkemmissa erilliselvityksissä. Käytännössä seudullisen merkittävyyden kannalta relevantti kokoraja pääkaupunkiseudulla on päivittäistavarakaupassa 5 000 ja muualla Uudellamaalla 2 000 kerrosneliometriä. Seudullisesti merkittävän suuryksikön sijoittaminen vaatii aina maakuntakaavan merkintää, jos se sijoittuu keskusta-alueen ulkopuolelle. Vuoden 2011 maankäyttö- ja rakennuslain muutoksen jälkeen myös keskusta-alueille sijoittuvat suuryksiköt on pääosin mitoitettava niin, ettei niiden yhteenlaskettu pinta-ala ylitä maakuntakaavassa määriteltyä enimmäismäärää. Näitä pienempien yksiköiden sijoittuminen voidaan ratkaista kuntakaavoituksessa.

Uusimaa valikoitui tehdyn sijaintipaikka-analyysin tarkastelualueeksi, koska se on väestömäärältään kasvava alue ja Uudenmaan maakuntakaavaehdotuksen kaupan ratkaisu oli vastavalmistunut vuonna 2012. Voimakas väestönkasvu tarkoittaa kasvavaa palvelutarvetta ja siten todellista potentiaalia myös uusille kaupan suuryksiköille. Uusimaa olisi todennäköisin sijoittumisalue myös mahdolliselle uudelle päivittäistavarakaupan ketjulle, jos sellainen olisi tulossa Suomen markkinoille. Itse asiassa viraston kuntakyselyn perusteella on nähtävissä varsin selvä alueellinen eriytyminen pääkaupunkiseudun ja eräiden muiden kasvukeskusten sekä toisaalta muiden paikkakuntien välillä. Viraston kuntakyselyn valossa useimmilla paikkakunnilla ongelma on kysynnän ja investointihalukkuuden vähäisyys, eivätkä niinkään sijainnin sääntelyn pullonkaulat:

” – kysyntä on niin vähäistä, ettei vapaiden tonttien jaossa syrjitä ketään, suurempi ongelma on, että edes joku olisi kiinnostunut tarjolla olevista tonteista.”

”Kaupungin vapaat tontit ovat kaikkien saatavilla tonttipörssissä. Kaupunki kaavoittaa tasapuolisesti kaikille kaupantoimijoille. Ongelmana on se, ettei ole todellisia toimijoita. Markkinat eivät kiinnosta.”

”Kaikki hankkeet ovat tervetulleita. Kaikille kaavoitetaan tontti, jos Ely hyväksyy. Uusia toimijoita ei ole näkynyt.”

Mainituista syistä Uudellemaalle keskittyvä sijaintipaikka-analyysi on tehty lähtökohtaisesti puhtaasti tilastoaineistojen perusteella ja se on luonteeltaan melko mekaaninen. Todellisessa liikepaikkasuunnitteluprosessissa tämäntyyppinen analyysi olisi vasta ensimmäinen vaihe, jonka jälkeen tehtäisiin vielä tarkempaa laadullista arviointia sijoittumismahdollisuuksista. Jatkoselvityksissä otettaisiin huomioon muun muassa yleis- ja asemakaavatilanne sekä tonttien saatavuus, rakennusoikeus ja omistussuhteet. Suhteellisen mekaanisenakin selvitys antaa kuitenkin kohtuullisen luotettavan kokonaiskuvan siitä, minkä verran Uudellamaalla on potentiaalisia suuryksikkösijainteja ja minkä osuuden näistä kaavoitukselliset tai muut syyt estävät. Tehdyssä selvityksessä löydettyjä sijainteja ja niiden tosiasiallista toteutettavuutta on kuitenkin arvioitu jossain määrin myös tapauskohtaisesti.

Kaupan suuryksiköt tarvitsevat tyypillisesti melko suuren asiakaspohjan. Tämä voi toteutua vain sijainneissa, joissa on joko paljon ihmisiä välittömässä läheisyydessä tai joka sijaitsee hyvien liikenneyhteyksien varrella, kuten suurten liikenneväylien risteyksissä. Enimmillään pääkaupunkiseudun hypermarketit tavoittavat reilusti yli 100 000 asukasta 10 minuutin ajomatkan päässä, mutta pienimmillään alle 20 000 asukasta 10 minuutin säteellä riittää, kuten Klaukkalassa, Kirkkonummella ja Mäntsälässä. Yksi tärkeimmistä kaupan investointipäätöksen taustalla olevista tekijöistä onkin alueen väestönkasvu. Uusimaa on Suomen nopeimmin kasvava alue. Vuosina 2012–2022 maakunnan väestönkasvuksi on Tilastokeskuksen väestöennusteessa arvioitu noin 153 000 asukasta (+9,8 %).

Toinen vähittäiskaupan investointipäätöksiin vaikuttava tärkeä seikka on väestön ostovoiman kasvu. Väestön ja ostovoiman kasvun perusteella voidaan arvioida tulevaa vähittäiskaupan liikepinta-alan tarvetta. Oletuksena on tällöin se, että kasvava väestö ja ostovoima jo sinänsä vaativat enemmän vähittäiskaupan pinta-alaa. Toinen analyysia ohjannut oletus oli, että asioinnit eivät tyypillisesti suuntaudu ytimeistä reunoille päin. Konkreettisesti tämä merkitsee sitä, että kehyskunnista asioidaan pääkaupunkiseudun kunnissa, mutta pääkaupunkiseudulla asuvat vastaavasti asioivat harvemmin kehyskuntien yksiköissä. Kehyskuntien asukkaat on nähty pääkaupunkiseudun hypermarkettien potentiaalisina asiakkaina mutta ei päivittäin.

Muun muassa näiden oletusten pohjalta tehdyssä sijaintipaikka-analyysissä uudet potentiaaliset paikat kaupan suuryksiköille sijoittuvat pääasiallisesti kunta- ja kaupunkikeskuksiin sen mukaisesti, missä on suurin ostovoimapotentiaali ja mitkä ovat mahdollisimman monen ihmisen hyvin saavutettavissa.⁴ Pääkaupunkiseudulla analyysi sijoitti uusia myymälöitä sekä nykyisten hypermarkettien tuntumaan että suurimpien teiden varsille. Helsingissä uudet sijainnit ovat tasaisesti kaupungin alueella, painottuen kuitenkin kantakaupungin pohjoispuolelle erityisesti Kehä I:sen varrelle. Yksittäisinä paikkoina voidaan mainita muun muassa Alppila, Kannelmäki, Herttoniemi, Myllypuro ja Ruoholahti.

Espoossa suuryksikköpaikkoja syntyi analyysin perusteella erityisesti Turunväylän ja Länsiväylän varrelle. Vantaalla suuryksiköt sijoittuivat Tikkurilaan, Korsoon ja Rajatorppaan. Muun Uudenmaan suurimpiin keskuksiin analyysi sijoitti useampia kuin yhden uuden suuryksikön (yli 2 000 k-m²). Näitä keskuksia ovat Hyvinkää (6 kpl), Kerava (4 kpl), Järvenpää (4 kpl), Tuusula (3 kpl), Lohja (3 kpl), Kirkkonummi (3 kpl), Porvoo (2 kpl) ja Nummela (2 kpl). Analyysissä vierekkäin sijoittuneita pisteitä on käsitelty yhtenä suurempana yksikkönä.

Tilastollisen analyysin jälkeen näiden sijaintipaikkojen toteutettavuutta on arvioitu kahdesta lähestymiskulmasta: mahdollistaako maakuntakaava yksikön toteutumisen ja luoko sijainti yksikön menestymiselle taloudellisia perusteita. Maakuntakaavatarkastelussa on pyritty arvioimaan, miten uudet potentiaaliset yksikköpisteet sijoittuvat suhteessa päivittäistavarakaupan suuryksikön mahdollistaviin merkintöihin kaavoissa (ns. C-merkinnät). Yksikön taloudellisia toimintaedellytyksiä on sitä vastoin arvioitu analysoimalla vaikutusalueen ominaisuuksia. Potentiaaliset sijaintipaikat on tämän perusteella jaettu kolmeen luokkaan: parhaimpiin, keskinkertaisiin ja heikoimpiin.

Potentiaaliset uudet sijaintipaikat sekä niiden luokittelu on esitetty tarkemmin liitteen 4 kartassa ja taulukossa. Kaiken kaikkiaan maakuntakaavassa on 52 keskustatoimintojen alueen merkintää kaupan suuryksiköille. Tilastollisen sijaintipaikka-analyysin perusteella haettiin paikka 37 uudelle suuryksikölle. Näistä 12 sijoittui keskustatoimintojen alumerkinnän kohdalle. Pääosa maakuntakaavan keskustatoimintojen alueista on siis sellaisia, joissa kaupalliset edellytykset päivittäistavarakaupan uudelle suuryksikölle ovat heikkoja. Tunnistetuista potentiaalisista suuryksikkösijainneista maakuntakaavaehdotus mahdollistaa 12 kappaletta eli noin kolmasosan.

4 Analyysissä etsittiin maakuntakaavaehdotuksen päivittäistavarakaupan seudullisuuden alarajan mukaisia suuryksiköitä. Pääkaupunkiseudulla haettiin siis 5 000 ja muualla Uudellamaalla 2 000 kerrosneliömetrin päivittäistavarakaupan yksiköitä.

Viisi potentiaalista sijaintia osuu kohtaan, joka on lähellä suuryksikön mahdollistavaa merkintää. Kaikkiaan 20 potentiaalista sijaintia eli yli puolet on sellaisia, joita maakuntakaava ei mahdollista. Tätä on havainnollistettu taulukossa 1, jossa on esitetty ristiintaulukointi siitä, miten suuri osa sijainneista on kaupallisesti houkuttelevia ja maakuntakaavaehdotuksen mukaan toteutettavissa. Mielenkiintoinen havainto on, että houkuttelevimmista ja toiseksi houkuttelevimmista sijainneista jopa yli 60 % on sellaisia, joita maakuntakaavaehdotus ei mahdollista. Kaupallisesti heikoimmista sijainneista taas vain 36 % on sellaisia, joita maakuntakaavaehdotus ei mahdollista.

Toteuttamiskelpoisuus	Mahdollistaako maakaavaehdotus?			
	Kyllä	Melkein	Ei	Yhteensä
Paras	27 %	13 %	60 %	100 %
Keskinkertainen	36 %	0 %	64 %	100 %
Heikko	36 %	27 %	36 %	100 %
KAIKKI SIJAINNIT YHTEENSÄ	32 %	14 %	54 %	100 %

Taulukko 1 Potentiaalisten suuryksikkösijaintien houkuttelevuus ja toteuttamiskelpoisuus maakuntakaavaehdotuksen mukaan.

Tarkasteltaessa yksityiskohtaisemmin saatuja tuloksia voidaan nostaa esiin ainakin seuraavat havainnot potentiaalisista suuryksikkösijainneista ja niiden toteuttavuudesta. Ensinnäkin Hyvinkää nousee vahvasti esille suuryksikköjen mahdollisena paikkana, vaikka siellä on jo kaksi hypermarkettia. Kaupungissa voisi olla kaupalliset edellytykset myös keskustan ulkopuolisille hypermarketeille, mutta kaavoitus ei mahdollista niitä. Jos Suomen markkinoille olisi tulossa uusi hypermarket-toimija, Hyvinkää voisi olla hyvin kiinnostava sijaintipaikka. Keskustaan tuskin tulee tule toista Citymarketia tai Prismaa, joten suuryksikköpotentiaali jää toteutumatta, ellei sitä sallita keskustan ulkopuolelle tai keskusta-alueelle tule uutta toimijaa. Sama havainto pätee pääosin myös Keravan, Järvenpään ja Kirkkonummen kohdalla.

Toiseksi Porvoo on erittäin potentiaalinen suuryksikköpaikka. Kaupunkiin tavoiteltiin hypermarketteja moottoritien liittymään Kuninkaanportin alueelle, mutta ne mahdollistava merkintä poistettiin jo edellisestä maakuntakaavasta. Nyt tehdyssä analyysissä Kuninkaanportti ei nouse sijaintivaihtoehtoksi, vaan paras sijaintipaikka löytyisi tilastollisen analyysin perusteella keskustasta. Hypermarketille soveltuvan tontin löytäminen Porvoon keskustasta on kuitenkin erittäin haastavaa ja jopa epätodennäköistä.

Kolmanneksi Tuusulassa paikkatietoanalyysit ehdottivat uutta päivittäistavarakaupan suuryksikköä Sulan Porttiin, missä on olemassa oleva erikoiskaupan suuryksikkö. Maakuntakaavaehdotus ei kuitenkaan mahdollista seudullista suuryksikköä tähän sijaintiin. Kuntakaavoituksessa Tuusulassa onkin pyritty löytämään hypermarketille paikka Hyrylän keskustan pohjoisosista.

Neljänneksi pääkaupunkiseudulla on paljon potentiaalisia sijainteja, joita maakuntakaavaehdotus ei mahdollista. Pääkaupunkiseudulla on kuitenkin korkeampi seudullisesti merkittävän päivittäistavarakaupan suuryksikön kokoraja (5 000 kerrosneliometriä), mikä lievittää tilannetta. Lisäksi on periaatteessa mahdollista selvityksin osoittaa, että tätäkään suurempi yksikkö ei välttämättä ole seudullisesti merkittävä ja on siten toteutettavissa. Esimerkiksi Vuosaari, Myllypuro ja Niittykumpu voivat olla tällaisia sijainteja, joissa paikallisella kysynnällä voitaisiin ehkä perustella yli 5 000 kerrosneliometrin päivittäistavarakaupan yksikköä.

Viidenneksi Helsingissä Alppilan ja Ruoholahden tyyppisissä paikoissa hypermarket-tontin löytäminen voi olla mahdotonta, vaikka väestön, saavutettavuuden ja kilpailutilanteen vuoksi ne voisivat olla hyvinkin houkuttelevia. Lisäksi esimerkiksi Helsingissä Kalasatamaan ja Keski-Pasilaan on tulossa kauppakeskukset, joihin hyvin todennäköisesti sijoittuu myös päivittäistavarakaupan suuryksiköitä. Näiden valmistuminen lisää tarjontaa Helsingin kantakaupungissa ja muuttaa kilpailutilannetta niin, ettei tarvetta suuryksikölle esimerkiksi Alppilassa välttämättä enää tulevaisuudessa samalla tavalla ole.

Myös Kannelmäki on mielenkiintoinen sijainti, koska se nousee kaupallisessa mielessä erittäin kiinnostavaksi ja on myös maakuntakaavassa suuryksikön salliva. Nykyinen kaupan suuryksikkö on kuitenkin hyvin vahvasti S-ryhmän omistama ja kehittämä eikä siten kilpailevan suuryksikön sijoittuminen ainakaan Prismassa kanssa samalle tontille liene mahdollista. Lähituntumasta taas paikkaa toiselle suuryksikölle ei löydy ilman nykyisen rakennuskannan purkamista. Samoin Pihlajamäki sijoittuu hyvin lähelle Viikin Prismaa, jonka viereen tai lähelle ainakaan S-ryhmä ei halua toisen ryhmittymän suuryksikköä.

Otettaessa huomioon myös lähempi tapauskohtainen tarkastelu kokonaiskuvaksi tehdystä analyysistä jää siten se, että pääkaupunkiseudulla on ehkä noin 5 ja muulla Uudellamaalla samaten noin 5 sellaista vähittäiskaupan suuryksikköpaikkaa, jotka ovat sekä liiketaloudellisesti selvästi houkuttelevia että kaavojen mahdollistamia. Edellä mainituista syistä näistä läheskään kaikki eivät kuitenkaan voi käytännössä toteutua. Uuden markkinoille tulijan kannalta tilanne näyttääkin äärimmäisen haastavalta, koska logistisista ja kustannustehokkuuteen liittyvistä syistä tämä tarvitsisi ainakin 10–15 yksikön ketjun.⁵

Toisaalta analyysi osoittaa, että Uudellamaalla on keskustatoimintojen alueen ulkopuolella ainakin 15 potentiaalista päivittäistavarakaupan suuryksikköpaikkaa, joiden toteuttaminen on kuitenkin estetty maakuntakaavoituksessa. Huomionarvoista onkin, että sijaintipaikka-analyyssissä ehdotetuista potentiaalisista suuryksiköiden sijaintipaikoista vain pieni osa on suoraan maakuntakaavan mahdollistamissa sijainneissa. Maakuntakaavan estovaikutus ei silti ole ehdoton. Seudullisesti merkittävän suuryksikön kokoraja on päivittäistavarakaupassa etenkin pääkaupunkiseudulla melko korkea ja kokorajaa suurempiakin yksiköitä voidaan rakentaa, jos niiden vaikutus voidaan selvityksillä osoittaa paikalliseksi. Ilman tällaisia erityisselvityksiä keskustatoimintojen alueen ulkopuolelle päivittäistavarakaupan seudullisesti merkittävän suuryksikön voi Uudellamaalla sijoittaa vain Espoon Lommilaan. Maakuntakaavan ohella uusien suuryksiköiden markkinoille tuloa rajoittavat kuitenkin myös yleis- ja asemakaavat sekä muu maankäyttö.

Lisäksi on muistettava, että kuntatasolla asiaa tarkasteltaessa tonttien saatavuus on ehkä tärkein uusien suuryksiköiden tosiasiallista toteutettavuutta rajoittava tekijä. Erityisesti tämä korostuu nykysääntelyssä, jossa myös suuryksiköt pyritään entistä vahvemmin ohjaamaan keskusta-alueille. Suuryksiköille soveltuvia sijainteja taas ei aina yksinkertaisesti ole löydettävissä valmiiksi rakennetusta kaupunkiympäristöstä. Lisäksi päivittäistavarakaupan suuryksiköiden sijoittuminen keskustaan vaatii tyypillisesti kalliimpia ratkaisuja kuin perinteiset ”peltomarketit”. Väljästi keskustan ulkopuolella sijaitsevat jo olemassa olevat johtavien toimijoiden suuryksiköt saavat selvää kilpailuetua verrattuna mahdollisiin uusiin sijainteihin keskustoissa, jotka ovat aina kalliimpia toteuttaa ja ylläpitää.

Kaupan sijainnin sääntelyn kannalta on oleellista, katsotaanko suuryksikön olevan seudullisesti merkittävä. Uudenmaan maakuntakaavaehdotuksessa seudullisesti merkittävän suuryksikön kokoraja on pääkaupunkiseudulla 5 000 kerrosneliometriä ja muissa kunnissa 2 000 kerrosneliometriä – ellei selvitysten perusteella muuta osoiteta. Erillisselvitysten rooli nousee ainakin periaatteessa varsin suureksi uusien sijaintien etsittäessä. Selvitysten riittävyden arvioiminen on viime kädessä ELY-keskuksen⁶ virkamiesten päätettävissä. Viraston kuulemien asiantuntijoiden mukaan erillisselvityksiä koskeva ohjeistus on kuitenkin epäselvää ja puutteellista. Lisäksi ELY-keskusten yleinen linja on ollut pikemmin uusien kaupan suuryksiköiden perustamista estävää ja rajoittavaa kuin edistävää.

Virasto on pyytänyt eräitä kuulemiaan kaupan alan asiantuntijoita arvioimaan edellä tiivistetyn sijaintipaikka-analyyssin tuloksia. Asiantuntijat ovat pitäneet esitettyä analyysia tehdyt oletukset huomioon ottaen varsin luotettavana ja oikeansuuntaisen kokonaiskuvan antavana. Tehdyssä selvityksessä käytetäänkin pääosin myös muissa sijaintipaikkaselvityksissä käytettyjä oletuksia, menetelmiä ja ennusteita. Kaikkien näiden selvitysten perimmäisenä ongelmana on kilpailun ja varsinkin kilpailun dynaamisen luonteen poissulkeminen.

5 Ketjuun voisi ehkä sisältyä yksittäisiä alle 2 000 kerrosneliometrin yksiköitä. Kuitenkin riittävän kannattavuuden takaamiseksi pääosa ketjusta tulisi muodostua hypermarketeista.

6 Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset.

Toisin sanoen kun mallinnusten lähtökohtana on muun muassa olemassa olevat kaupan suuryksiköt, tulee väistämättä varsin vaikeaksi perustella uusien potentiaalisten sijaintipaikkojen osoittamista myös johtavien kaupparyhmittymien ulkopuolisille toimijoille. Erityisen kyvyttömiä suhteellisen mekaaniset mallinnukset ovat ottamaan huomioon sitä, että uusi markkinoille tulija, esimerkiksi iso kansainvälinen ketju, voisi perustaa puhtaasti kilpailullisista syistä uuden kaupan suuryksikön olemassa olevan viereen välittämättä siitä, riittääkö ostovoima pitkällä aikavälillä molemmille – ja itse asiassa usein tämän olisi jopa pakko toimia ainakin tietyissä riskirajoissa näin voidakseen ylipäätään päästä markkinoille.

Edelleen asiantuntijat ovat huomauttaneet siitä, että tekniset mallinnukset pyrkivät usein etsimään uusia sijaintipaikkoja vain siinä määrin kuin ostovoimaa varmasti riittää. Tämä luonnolliselta kuulostava tarkastelukulma on kuitenkin sikäli ongelmallinen, että esimerkiksi kaikkia maakuntakaavatasolla esitettyjä uusia sijaintipaikkoja ei ole tosiasiallisesti tarkoitus toteuttaa ainakaan lyhyellä aikavälillä. Detaljikaavoituksen tasolla taas toimijoilla pitäisi olla mahdollisuus valita yksi tai useampi vaihtoehto toteuttavaksi. Nyt minkäänlaisia reserviä tai valinnanvaraa ei ole. Tilanne on erityisen haasteellinen uuden markkinoille tulijan kannalta.

Tilanteen haasteellisuutta lisää vielä se, että nykyisessä kaupan suuryksikkösäätelyssä käytännössä turvataan johtavien toimijoiden ja niiden suuryksiköiden markkina-asema sitä kautta, ettei esimerkiksi Uudenmaan maakuntakaavassa ole juuri lainkaan rakentamattomien päivittäistavarakaupan suuryksiköiden merkintöjä keskusta-alueiden ulkopuolella. Tehty selvitys kuitenkin osoittaa, että keskusta-alueiden ulkopuolella olisi ainakin 15 uutta sijaintipaikkaa. Jos tarkastelussa otettaisiin lisäksi huomioon erikoistavarakauppa ja etenkin paljon tilaa vaativan erikoistavaran kauppa, potentiaalisia sijaintipaikkoja keskusta-alueiden ulkopuolella olisi asiantuntija-arvioiden mukaan löytynyt vähintään kolminkertainen määrä etenkin, jos tarkasteluväli olisi ulottunut vuoden 2022 sijasta vuoteen 2035 kuten Uudenmaan maakuntakaavassa.

2.2 Maakuntakaavoituksen ongelmat ja viranomaisten rooli

Maankäyttö- ja rakennuslain vuonna 2011 toteutetun uudistuksen jälkeen erityisesti ympäristöministeriön vahvistama maakuntakaavoitus nousi käytännössä ratkaisevaan rooliin kaupan sijainnin sääntelyssä. Maankäyttö- ja rakennuslakiin sisältyy maakunta-, yleis- ja asemakaavatasot, joiden ohella alueiden käytön suunnittelussa on huomioitava valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet. Lakiin on tehty useita uudistuksia 2000-luvulla, joista viimeisimmässä (319/2011) lakiin lisättiin uusi 9a luku, joka kokosi yhteen aiemmin voimassa olleita vähittäiskaupan suuryksiköitä koskevia säännöksiä ja asetti niille erityisiä sisältövaatimuksia maakunta- ja yleiskaavatasoille. Samalla paljon tilaa vaativan erikoistavaran kauppa tuli vähittäiskaupan suuryksikkösäätelyn piiriin, mikä lisäsi kilpailua hyvistä kauppapaikoista. Vähittäiskaupan suuryksiköllä tarkoitetaan laissa yli 2 000 kerrosneliömetrin suuruista vähittäiskaupan myymälää.

Lain erityisten sisältövaatimusten mukaan vähittäiskaupan suuryksiköille osoitettavien alueiden maankäytöllä ei saa olla merkittäviä haitallisia vaikutuksia keskusta-alueiden kaupallisiin palveluihin ja niiden kehittämiseen. Suuryksiköiden on myös oltava mahdollisuuksien mukaan saavutettavissa joukkoliikenteellä ja kevyellä liikenteellä. Lisäksi suuryksikköjen sijoittamisen tulee edistää sellaisen palveluverkon kehitystä, jossa asiointimatkojen pituudet ovat kohtuulliset ja liikenteestä aiheutuvat haitalliset vaikutukset mahdollisimman vähäiset. Lain mukaan maakuntakaavassa tulee esittää myös merkitykseltään seudullisen vähittäiskaupan suuryksikön koon alaraja ja vähittäiskaupan suuryksiköiden enimmäismitoitus riittävällä tarkkuudella.

Lain esitöiden mukaan seudullisesti merkittävällä vähittäiskaupan suuryksiköllä tarkoitetaan sellaista kaupan yksikköä, jolla arvioidaan olevan yhtä kuntaa laajempia seudullisia vaikutuksia. Seudullisesti merkittävän suuryksikön koon kynnys voi olla erilainen riippuen kyseessä olevasta alueesta ja olosuhteista sekä kaupan laadusta. Arvioinnissa kiinnitetään huomiota kaupan tyyppin ohella alueen asukaslukuun ja ostovoimaan. Alaraja voi siten vaihdella maan eri osissa ja myös yksittäisen maakunnan alueella. Alaraja on myös sikäli tulinnanvarainen, että suunnittelumääräyksiin sisällytetään yleensä lisäehto ”ellei selvityksin muuta osoiteta”.

Maankäyttö- ja rakennuslain mukaan vähittäiskaupan suuryksiköiden ensisijainen sijaintipaikka on keskusta-alue, ellei muu sijainti kaupan laatu huomioon ottaen ole perusteltu. Muu sijainti voi tulla kysymykseen esimerkiksi paljon tilaa vaativan erikoistavaran kaupan, kuten auto-, huonekalu- tai puutarhakaupan kohdalla. Seudullisen vähittäiskaupan suuryksikön sijoittaminen maakuntakaavan keskustatoiminnoille tarkoitetun alueen ulkopuolelle edellyttää, että sijoituspaikaksi tarkoitettu alue on maakuntakaavassa erityisesti osoitettu tähän tarkoitukseen.

Kuntakaavoituksessa keskustatoimintojen alueen ulkopuolelle ei siten ole mahdollista laatia uutta seudullisesti merkittävän suuryksikön mahdollistavaa yleis- tai asemakaavaa, jos maakuntakaavassa ei ole sen mahdollistavaa merkintää. Esimerkiksi Uudenmaan maakuntakaavaehdotuksessa keskustatoimintojen alueen ulkopuolella on ainoastaan yksi seudullisesti merkittävän päivittäistavarakaupan suuryksikön mahdollistava merkintä Espoon Lommilassa. Suuryksikkösääntely koskee myös nykyisen yksikön laajentamista tai muuttamista seudulliseksi vähittäiskaupan suuryksiköksi sekä sellaista muuta kaupan keskittymää, joka on vaikutuksiltaan verrattavissa seudullisesti merkittävään vähittäiskaupan suuryksikköön.

Maakuntakaavaan merkitään vain seudullisesti merkittävät vähittäiskaupan suuryksiköt. Kunnat voivat periaatteessa määritellä yleis- ja asemakaavoituksessa paikallisten suuryksiköiden sijainnin. Niiden on kuitenkin käytännössä otettava huomioon suunnittelussaan maakuntakaavassa esitettävä alueen kaupan enimmäismitoitus sekä eräät muut maakuntakaavan ohjausvaikutukset. Yksityiskohtaisemmassa kuntakaavoituksessa seudullisuuden raja voi määrittynä maakuntakaavassa esitettyä kerrosalaa korkeammaksi tai matalammaksi suunnittelumääräyksessä olevan joustomahdollisuuden takia.

Paikallistakaan vähittäiskaupan suuryksikköä ei saa sijoittaa maakunta- tai yleiskaavan keskustatoiminnoille tarkoitetun alueen ulkopuolelle, ellei alue ole asemakaavassa erityisesti osoitettu tätä tarkoitusta varten. Maakuntakaava ylipäätään on ohjeena laadittaessa ja muutettaessa yleis- ja asemakaavaa ja vastaavasti yleiskaava ohjaa asemakaavan valmistelua. Suuryksikkösääntely johtaa käytännössä kaavojen uusiutumisen myötä siihen, että uudet kaupan suuryksiköt tulevat sijoittumaan keskustoihin.

Viraston kuulemien asiantuntijoiden mukaan aikaisempaa yksityiskohtaisempi kaupan sijainnin sääntely maakuntakaavatasolla on lisännyt ympäristöministeriön vaikutusvaltaa erityisesti maakuntakaavoituksessa, sillä sen tehtävänä on ohjeistaa ja neuvoa maakunnan liittoa maakuntakaavan laadinnassa. Ympäristöministeriöllä on myös valvontatehtävä, ja se voi jättää maakuntakaavan vahvistamatta, vaikka maakuntatasolla olisi yksimielisyys kaavan sisällöstä. Viraston kuulemien kuntien ja muiden asiantuntijoiden mukaan ministeriön kaksoisrooli on ongelmallinen, sillä ministeriön valmisteluvaiheessa antama kaavaohjaus on puutteellista juuri vahvistusmenettelystä johtuen.

Asiantuntijat pitivät tärkeänä, että selvitysten riittävydestä ja kaavaratkaisun hyväksyttävyydestä olisi saatavissa tieto ennakkoon, ettei ratkaisuja tarvitsisi odottaa korkeimmasta hallinto-oikeudesta. Puutteellinen kaavaohjaus voi myös johtaa liialliseen maakuntaliittojen väliseen kilpailuun ja vaarantaa niiden tasapuolisen kohtelun. Toisaalta eräät asiantuntijat pitivät ohjausta myös liian sitovana. Myöskään kunnissa ei yleisesti ottaen olla kovin tyytyväisiä tilanteeseen, mikä ilmenee muun muassa seuraavista viraston kuntakyselyn vapaamuotoisista vastauksista:

”Ympäristöministeriö suuressa viisauudessaan ja paikalla käymättä päätti jättää vahvistamatta maakuntakaavan [suuryksikkömerkinnän osalta].”

”Kaupan sääntelyn kiristyessä on yhä vaikeampi saada uusia toimijoita markkinoille. Kunta kokee kätensä tässä mielessä sidotuiksi, kun kauppapaikkoja ei ole mahdollista kaavoittaa edes tilaa vievälle kaupalle haluttaessa reserviin. Tämä tuntuu kestävämmältä tilanteesta, jossa yleis- ja asemakaavatasoisilla selvityksillä voidaan osoittaa suorastaan tarve kaupan tiloille, mutta maakuntakaava ei mahdollista detajli-kaavoitusta ja siten toteutusta.”

”Ylikunnallisilla päätöksillä (mm. maakuntakaava) ei tulisi sulkea pois hyviä kaupan sijoittumispaikkoja, millä mahdollistettaisiin tonttivarantoa kaikille tulijoille.”

Tiukentuneen sääntelyn oloissa riittävän ohjauksen puutetta kuvaa kuntien mukaan se, että ministeriön vähittäiskaupan suuryksiköiden kaavoitus -oppaasta on selvitystä tehtäessä ollut vasta luonnos lausunnolla, vaikka uusi suuryksikkösääntely on ollut voimassa jo yli kaksi vuotta. Viraston kuulemat asiantuntijat katsoivat myös, ettei opas vastaa moniin avoimiin kysymyksiin, kuten siihen, miten määritellään seudullisesti merkittävä vähittäiskaupan suuryksikkö. Epäselvät määritelmät taas aiheuttavat helposti tulkintaongelmia, joihin on odotettava viime kädessä korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuja.

Asiantuntijoiden mukaan vuoden 2011 uudistuksen jälkeen lainsäädännön tulkinvaraisuus kaupan sijainnin sääntelyn osalta on jopa lisääntynyt, vaikka hyvän hallinnon periaatteiden mukaisesti pitäisi parantaa lainsäädännön ennakoitavuutta. Kunnat ja muut viraston kuulemat asiantuntijat pitivät ylipäätään ongelmallisena myös ympäristöministeriön tapaa ohjata kaupan kaavoitusta erilaisilla oppailla, sillä oppaiden ohjeistuksia noudatetaan käytännössä varsin tiukasti, vaikka niiltä puuttuu selkeä normiperusta. Edelleen ministeriön vastuulla olevaa maakuntakaavan vahvistusmenettelyä pidettiin ongelmallisena myös sen pitkän keston takia.

Erityisesti markkinatoimijoiden mukaan kauppa kehittää jatkuvasti uusia liiketyyppejä ja konsepteja, mutta niiden toteuttaminen on käytännössä hyvin hidasta, jos toteuttamiseen liittyy maakuntakaavatasoista suunnittelua. Jos maakuntakaava ei vastaa kaupan muuttunutta tilannetta, yksittäistä kaupan suuryksikköhanketta varten voidaan tosin laatia erillinen vaihemaakuntakaava. Prosessi on kuitenkin aina pitkä, sillä hankkeen vaikutukset muihin kaupan hankkeisiin on poikkeuksetta selvitettävä, ja kaava on vahvistettava ympäristöministeriössä. Monet asiantuntijat toivoivatkin esimerkiksi kuuden kuukauden enimmäiskäsittelyajan määrittämistä vahvistusmenettelyyn. Nykyisellään määräaikaa ei ole, ja pelkästään vaihemaakuntakaavan vahvistaminen voi kestää yli kaksi vuotta.

Ympäristöministeriö pyytää osana vahvistusmenettelyä muilta ministeriöiltä lausunnot maakuntakaavasta. Jos ministeriöiden kannat maakuntakaavan sisällöstä ovat oleellisilta osin eriävät, ministeriön tulee siirtää asia valtioneuvoston yleisistunnossa ratkaistavaksi. Eräät kunnat ja asiantuntijat pitivät vahvistusmenettelyä ylipäätään tarpeettomana. Toiset taas katsoivat, että jonkin tahon tulee koordinoida maankäyttöä valtakunnallisella tasolla. Ongelmaksi koettiin kuitenkin, ettei esimerkiksi liikenne- ja viestintäministeriössä ja työ- ja elinkeinoministeriössä keskitytä aina riittävän yksityiskohtaisesti vahvistusmenettelyyn. Asiantuntijoiden mukaan kyseisten ministeriöiden antamat lausunnot ovat olleet usein lyhyitä, eikä niissä ole otettu riittävästi huomioon esimerkiksi elinkeinopoliittisia näkökohtia. Tämän seurauksena luonnonsuojelulliset ja muut ympäristöpoliittiset näkökulmat ovat ylikorostuneet maakuntakaavoituksessa.

Lisäksi varsinkin maakuntien liitot pitivät ongelmallisena sitä, että maakuntakaavan valmistelun yhteydessä käytävissä työneuvotteluissa esitetty ympäristöministeriön kanta on usein muuttunut vahvistusmenettelyssä. Syyksi epäiltiin muun muassa kesken prosessin tapahtuneita henkilövaihdoksia. Uusi virkamies voi kokea, ettei ole päässyt vaikuttamaan valmisteluvaiheessa annettuun lausuntoon riittävästi tai on siitä eri mieltä. Toisena syynä kannan muuttumiseen pidettiin sitä, että ympäristöministeriö antaa ELY-keskuksen vahvistusvaiheen lausunnolle huomattavan suuren painoarvon.

ELY-keskus on taas nostanut esiin vahvistusvaiheen lausunnossaan vaihtelevasti jo aiemmin sovittuja tai kokonaan uusia asioita. Viraston kuulemat kunnat ja asiantuntijat pitivät tätä ongelmallisena, sillä ELY-keskuksen tehtävänä on periaatteessa edistää ja ohjata kuntien maankäytön suunnittelua ja rakentamista omalla toimialueellaan. Toisaalta ELY-keskuksen tehtävänä on myös valvoa, että maankäytön ja rakentamisen tavoitteet ja säännökset tulevat huomioon otetuiksi. Sillä on siten tavallaan samankaltainen kaksoisrooli kaavoituksessa kuin ympäristöministeriöllä, mikä osaltaan heijastuu lausuntojen ja kannanottojen vaihtelevuutena.

Asiantuntijat kuitenkin katsoivat, että yleisesti ottaen ELY-keskuksien lausunnoissa ympäristölliset ja luonnonsuojelulliset seikat ovat silti saaneet liian suuren painoarvon esimerkiksi kunnille tulevien investointihyötyjen ja elinkeinopoliittikan kustannuksella. ELY-keskuksia arvosteltiin myös siitä, että ne ovat joissakin

tapauksissa tarkastelleet maakuntakaavaa yleiskaavan tarkkuudella, tehneet kielteisiä tulkintoja ministeriölle maakuntaliittojen puolesta sekä riittävän ohjauksen sijasta valittaneet kaavoituksesta jälkikäteen. Viraston kuulemien asiantuntijoiden mukaan tätä ei voida pitää hyvän kaavoituskäytännön edistämisenä.

Vähittäiskaupan suuryksiköiden sijainnin sääntely maakuntakaavatasolla on korostanut maakuntakaavan merkitystä ja tehnyt siitä entistä tärkeemmän muutoksenhakutason. Selvitysten yhteydessä kuultujen kaa-voittajien ja kuntien mukaan kaupan suuryksiköiden enimmäismitoitusvaatimus ja muu yksityiskohtainen sijainnin sääntely maakuntakaavoituksen tasolla rikkoo kaavahierarkian, sillä ne rajoittavat kuntien mahdollisuutta määritellä yksityiskohtaista maankäyttöä yleis- ja asemakaavatasoilla. Varsinkin monissa pienemmissä kunnissa tämän koetaan estävän järkevää elinkeinopoliittista suunnittelua ja tavoitteiden asettamista kuten muun muassa seuraavista kuntakyselyn vapaamuotoisista vastauksista ilmenee:

”Kaupan sijainnin ohjaus on nyt sidottu maakuntakaavaan. Tämä on ongelmallista, koska maakuntakaava uusiutuu 10–15 vuoden välein. Kauppa taas on jatkuvasti muuttuva toimiala. Ministeriön kaa-voitusohjeet edellyttävät tarkkaa mitoittamista ja vaikutusten arviointia. Tämä on varsin mahdotonta, jos kaavoituksella halutaan antaa mahdollisuuksia. Kaikkea ei voi tarkasti mitoittaa ja suunnitella etukäteen.”

”Suuryksiköiden sijoittaminen tulee sallia nykyisten keskusta-alueiden ulkoreunaan, jos se kaupunkira-kenteen luontevan kehityksen kannalta on perusteltua.”

” – taantuvilla pienillä syrjäseuduilla, jossa asutus on kuitenkin keskittynyt kaupunkitaajamaan, ei ole tarvetta Helsingissä säädetyillä paikallisia olosuhteita tuntemattomilla määräyksillä vaikeuttaa niiden harvojen kaupallisten ja muiden yritysten sijoittumista, jotka enää tuntevat kiinnostusta pieniin syrjäisiin kaupunkiseutuihin. Toisaalta kaupungista löytyy kuitenkin asiantuntemusta ohjata kaupan sijoittumista yhdyskuntarakenteeseen siten, että se palvelee parhaiten kaikkia kuntalaisia. Myöskään ei ole pelkoa siitä, että suuret kaupan yksiköt 'tappaisivat' pienemmät kaupat, koska ne ovat haja-asutusalueella jo kaikki kuolleet.”

Asiantuntijoiden mukaan yksityiskohtainen detaljisuunnittelu maakuntakaavatasolla pakottaa teettämään kaavoituksen tueksi laajoja, resurssi-intensiivisiä ja osin päällekkäisiä selvityksiä sekä vaikutusten arviointeja, jotka viivyttävät kuntakaavoitusta ja sitovat niukkoja resursseja. Pitkä ja yksityiskohtainen kaavaprosessi voi myös johtaa kaavojen jälkeenjääneisyyteen ja pakottaa niiden ennenaikaiseen uudistamiseen. Lain vaatimusta kaupan suuryksiköiden enimmäismitoituksen esittämisestä riittävällä tarkkuudella on asiantunti-joiden mukaan tulkittu tiukasti. Mitoitusten tueksi on vaadittu yksityiskohtaisia selvityksiä, joiden tausta-muuttujat ovat usein epävarmoja ja herkkiä muutoksille. Esimerkiksi kaupan lisätarve on arvioitava tarkasti, vaikka tietoa nykyisistä myymäläpinta-aloistakaan ei aina ole saatavilla.

Silloinkin kun tietoja on saatavilla, paljon riippuu siitä, miten käsitteitä ja määritelmiä käytännössä tulkitaan. Lisäksi kuntatasolla ei ainakaan pienempien kuntien osalta laadita tarkkoja väestöennusteita, joten eri alueiden välisestä väestön sijoittumisesta tulevaisuudessa ei ole tarkkaa tietoa. Enimmäismitoitukset perus-tuvat väestöennusteiden ohella muun muassa palveluverkkoselvityksiin, joissa taas jo myyntitehokkuuden pienellä muutoksella voi olla suurta vaikutusta kaupan lisäpinta-alan tarpeeseen. Eräät viraston kuulemat asi-antuntijat ovatkin puhuneet kaavoitusselvityksiin liittyvästä kvasitasmällisyydestä tai kvasitieteellisyydestä. Seuraava kuntakyselyn aineistosta poimittu luonnehdinta taas kuvaa varsin hyvin monen muunkin kunnan näkemystä vaadituista selvityksistä:

”MRL:ia tulisi soveltaa tasapuolisesti kaikenkokoisissa taajamissa niin, että kunnille ja maakuntaliitoille asetetaan mieluummin velvollisuus edistää kaupan sijoittumista keskusta-alueille kuin rajoittaa kaupallista toimintaa keinotekoisin pinta-alarajoituksin ja varsin huonosti tulevaisuuden tarpeita ennakoimaan pystyvien kaupallisten selvitysten perusteella. Kaupalliset selvitykset ovat hyviä olemassa olevan tilanteen kuvaamisessa, mutta niitä ei pidä käyttää pohjana kaupan rajoittamiseen varsinkaan maankäytön keinoin.”

Markkinoiden toimivuuden näkökulmasta tiukka suuryksikkösääntely estää käytännössä mahdollisuuden kaavoittaa suuryksikköontteja reserviin uutta potentiaalista markkinoille tulijaa varten.⁷ Tiukasta sääntelystä taas hyötyvät johtavat kaupparyhmät, joilla on jo hallussaan alueiden parhaat kauppapaikat ja päivittäistavarakaupan kilpailun kannalta olennaiset suuryksiköt. Liian tiukka kokonaismitoitus voi edelleen rajoittaa kaupan kilpailua, jos jo markkinoilla toimivat yritykset voivat käyttää niukasti mitoitettua rakennusoikeuden nykyisten myymälöiden laajennuksiin. Mitoitusten täytyttyä kilpailijoiden tulo samalle alueelle estyy. Tämä ongelma on otettu esille useissa viraston kuntakyselyyn saaduissa vastauksissa:

”Lain soveltamisessa näyttäisi olevan seurauksena tilanteen 'sementoiminen' nykyisten suuryksiköiden osalta niin, ettei kaavoissa sallita uusia varauksia kilpailevia tai uusia yrittäjiä varten.”

”Maakuntakaavan vähittäiskaupan suuryksikköalueiden liian pieni enimmäismitoitus voi johtaa tilanteeseen, jossa uudet toimijat eivät voi enää sijoittua alueelle. Tällöin alueelle ei tule enää uusia investointeja, mikä voi johtaa alueen vetovoiman heiketessä näivettymisen kierteeseen. Kaupan kilpailun näkökulmasta maakuntakaavan vähittäiskaupan suuryksikköalueiden enimmäismitoitus tulisikin määrittellä riittävän väljäksi.”

”Erityisesti KM-alueilla on vaikeampaa taata tasapuolinen kohtelu myös uusille toimijoille niukan tarjonnan takia.”

Selvitysten yhteydessä myös kaupan toimijat ovat esittäneet talousvaliokunnan (31/2010) jo aikanaan suosittelemalla tavalla suuryksikkörajan nostamista nykyisestä 2 000 kerrosneliömetristä. Muuten on vaarana etenkin eräiden erikoistavarakaupan alojen kehityksen pysähtyminen, koska toimivia alle 2 000 kerrosneliömetrin liiketoimintakonsepteja ei yksinkertaisesti ole olemassa. Vastauksissa nähtiin myös, että suuryksikön kokorajan nostaminen mahdollistaisi asiakkaiden haluaman laajan valikoiman, alhaisemmat asiakashinnat tehokkaamman logistiikan johdosta sekä vähentäisi asiakkaiden liikkumistarvetta. Nykysääntelyn oloissa myymäläverkostot kehittyvät ja markkinaosuudet muodostuvat jopa kaupan toimijoiden mukaan paljolti kaavan sallimien ratkaisujen pohjalta, eivät asiakastarpeiden ja kaupan toimijoiden tarjoamien ratkaisujen tehokkuuden perusteella.⁸

Kuntakyselyn vastausten perusteella suuryksikkösääntely voi estää vanhojen keskusta-alueella sijaitsevien pinta-alaltaan suurten teollisuuskiinteistöjen muuttamisen kaupan suuryksiköiksi, jos alueen kokonaismitoitus on käytetty. Kaupunkien keskustatoimintojen alueella yksittäisen suuryksikön kokoa ei yleensä rajoiteta, mutta vanha rakennuskanta on usein esteenä uusille hankkeille: ”Jos nykyisten kylien keskustoihin jotain uutta ja suurehkoa yrittää rakentaa, niin silloin pitää purkaa aina jotain alta pois ja siinä törmää museoihmiisiin...”, kiteyttää eräs kunta vastauksessaan.

Selvityshenkilö Kimmo Koski korosti vuoden 2007 raportissaan sitä, että kaupan kaavoituksessa ja sääntelyssä tulisi määrätä vain siitä, mikä on järkevä yhteiskuntarakenteen turvaamisen kannalta todella välttämätöntä. Myös viraston tämän selvityksen yhteydessä kuulemat asiantuntijat ovat korostaneet sitä, että vain rajoittamalla asiakastarpeiden mukaista kauppapalveluiden kehittämistä ei lähipalveluiden tai kaupunkikeskustojen asemaa voida turvata. Pikemminkin ylimitoitettut kaava vaatimukset ja muut rajoitukset siirtyvät pitkällä aikavälillä hintoihin ja tilavuokriin – ja kääntyvät lopulta itseään vastaan. Erittäin todennäköisesti näin tapahtuu, jos keskustarakentamisen mahdollisuuksia ei nykysääntelyn oloissa onnistuta nopeasti kehittämään.

7 Eräissä maakuntaliitoissa on pyritty vastaamaan enimmäismitoitusten aiheuttamiin haasteisiin luomalla erityinen kauppavyöhyke, jonka sisään muuta kuin päivittäistavarakauppaa voisi sijoittua melko vapaasti. Kauppavyöhykkeiden tarkoituksena on jättää reserviä uusille hankkeille, mutta ympäristöministeriö on tietävästi suhtautunut suunnitelmiin varauksella ja vaatinut tarkempia selvityksiä.

8 Yhtenä uudenlaisena liiketoimintakonseptina voidaan selvityksissä saatujen tietojen perusteella nähdä myös tavallisesti keskusta-alueiden ulkopuolella sijaitsevat ja esimerkiksi erilaisia merkkituotteita edullisesti myyvät outlet-keskittymät. Nämä taas tulisi nähdä ensisijaisesti matkailun hankkeina, sillä ne houkuttelevat ostovoimaa pienempiin keskuksiin laajalta alueelta. Outlet-keskittymien rakentaminen keskustojen ulkopuolelle on kuitenkin tiukentuneen sääntelyn myötä entistä vaikeampaa, ainakin jos keskittymä rinnastetaan vaikutuksiltaan vähittäiskaupan suuryksikköön.

2.3 Kuntakaavoituksen liikkumavara ja pullonkaulat

Suomessa kahden suurimman kaupparyhmittymän yhteenlaskettu markkinaosuus on jatkuvasti kasvanut. Osaltaan tähän on epäilemättä vaikuttanut liiketoiminnallinen tehokkuus. Todennäköisesti jopa tätä enemmän kehitykseen on kuitenkin vaikuttanut nimenomaan kaupan alan suuryksikkösäätely, joka perustuu ennen muuta ympäristöministeriön vahvistamaan maakuntakaavoitukseen ja joka käytännössä suojaa johtavien toimijoiden olemassa olevia ja asiakkaiden suosimia suuryksiköitä.⁹

Maakuntakaavan ohella uusien suuryksiköiden markkinoille tuloa rajoittavat kuitenkin osaltaan myös yleis- ja asemakaavat sekä kuntien muu maankäyttö- ja tonttipolitiikka, jotka sisältävät vastaavalla tavalla kuin valtiovalan sääntely usein kaupan alan johtavia toimijoita rakenteellisesti suosivia piirteitä. Esimerkiksi Espoon eteläosien yleiskaava kieltää yli 2 000 kerrosneliömetrin suuryksiköt muualla kuin kaupunkikeskuksissa.

Myös Helsingissä on käynnistynyt yleiskaavoitus, jonka linjauksien asiantuntijat odottavat olevan sangen tiukkoja. Linjausten tiukkuuden ohella toinen ongelma kaupan kannalta on se, että keskustatoimintojen alue on usein yleiskaavoissa rajattu niin suppeaksi, että alueelle ei käytännössä enää voi rakentaa uusia kaupan suuryksiköitä. Toisaalta myöskään yleiskaavojen laadinnassa ei ole velvoitteita tarkastella keskustatoimintojen alueiden laajuutta kaupan sijoittumisen näkökulmasta.

Viraston kuntakyselyssä kuntia pyydettiin luetteloimaan kohteet, jotka on asemakaavoitettu yli 1 500 kerrosneliömetrin päivittäistavarakaupalle vuosina 2003–2012. Uusina liiketontteina on otettu huomioon ensimmäisten kaavojen ohella myös sellaiset asemakaavamuutokset, joissa tontin käyttötarkoitus on muutettu päivittäistavarakaupan sallivaksi. Asemakaavamuutoksen vaatineita laajennuksia ei sen sijaan ole käsitelty uusina kohteina.

Tarkasteluajanjaksolla pääkaupunkiseudun kunnat ovat kaavoittaneet liiketontteja päivittäistavarakaupalle keskimäärin selvästi muuta maata enemmän. Tämä selittyy luonnollisilla tekijöillä kuten väestön ja ostovoiman kasvulla. Toisaalta myös eräissä maakuntakeskuksissa kuntien oma aktiivisuus kauppapaikka-verkon kehittämisessä on näkynyt runsaampana kaavoituksena. Kaiken kaikkiaan kuitenkin jopa pääkaupunkiseudun suurissa kaupungeissa on kaavoitettu tarkasteluajanjaksolla päivittäistavarakaupalle vain 1–2 mainitun kokoluokan liiketonttia vuodessa, mitä voidaan pitää melko vähäisenä määränä.

Saadun selvityksen perusteella aloitteen uuden liiketontin kaavoittamisesta tai kaavamuutoksesta on tehnyt useimmiten joko kauppa tai kunta. Molempien osuus on noin kolmannes kaikista kaava-aloitteista. Kunnista noin joka kolmas ilmoitti laativansa ensimmäisen asemakaavan ainoastaan kunnan omistamalle maalle, joka on hankittu ennen kaavoitusta. Kunnan ollessa aloitteellinen on kysymys todennäköisesti sen omistamasta maa-alueesta. Kuntien vähäistä aloitteellisuutta selittää osaltaan niiden vähäinen maanomistus keskustoissa, mihin kauppa nykysäätelyn oloissa pääosin sijoittuu. Kunnat tosin tekevät kauppaa koskevia kaavamuutoksia myös yksityisten maa-alueille. Näissä tapauksissa aloitteellinen taho on pääsääntöisesti maanomistaja eli yleensä kauppa. Tässä lyhyesti tiivistetty kokonaiskuva ilmenee monista kuntakyselyyn saaduista vastauksista:

9 Selvyyden vuoksi on tarkoituksenmukaista vielä toistaa, että maakuntakaavaan merkitään vain seudullisesti merkittävät vähittäiskaupan suuryksiköt. Kunnat voivat periaatteessa määritellä yleis- ja asemakaavoituksessa paikallisten suuryksiköiden sijainnin. Yksityiskohtaisemmassa kaavoituksessa seudullisuuden raja voi määrittyä maakuntakaavassa esitettyä kerrosalaa korkeammaksi tai matalammaksi suunnittelumääräyksessä olevan joustomahdollisuuden ansiosta. Koska maakuntakaava ohjaa seudullisesti merkittävää kauppaa, kuntakaavoituksessa keskustatoimintojen alueen ulkopuolelle ei siten ole mahdollista laatia uutta seudullisesti merkittävän suuryksikön mahdollistavaa yleis- tai asemakaavaa, jos maakuntakaavassa ei ole sen mahdollistamaa merkintää. Paikallistakaan vähittäiskaupan suuryksikköä ei saa sijoittaa maakunta- tai yleiskaavan keskustatoimintoihin tarkoitettua alueen ulkopuolelle, ellei alue ole asemakaavassa erityisesti osoitettu tätä tarkoitusta varten. Maakuntakaava ylipäätään on ohjeena laadittaessa ja muutettaessa yleis- ja asemakaavaa. Nykyisellään yleiskaavojen keskustatoimintojen alueet eivät useinkaan ole maakuntakaavan kohdemerkintää laajempia. Yleiskaavojen keskustatoimintojen alueiden keinotekoinen laajentaminen paikallisten suuryksikköjen rakentamisen mahdollistamiseksi ei oikeuskäytännön valossa ole mahdollista ympäristöministeriön vahvistaman maakuntakaavan ohjausvaikutuksen vuoksi. Viraston kuulemien asiantuntijoiden mukaan nimenomaan tämän ohjausvaikutuksen vuoksi suuryksiköt sijoittuvat jatkossa käytännössä keskustoihin.

”Uusi lainsäädäntö ohjaa erityisesti suuryksiköitä keskustoihin ja olemassa oleville kaupan alueille. Tämä heikentää edellytyksiä tarjota suuryksikkökonseptille sijaintipaikkoja ns. raakamaakohteisiin. Jo kertaalleen kaavoitettujen alueiden kehittämisen merkitys asemakaavamuutoksien ja maankäyttösopimuksien kasvaa. Kaupungin maanomistusta tällaisissa tapauksissa ei juuri ole.”

”[] seudulla täytyy muistaa, että esim. uudet asuinalueet eivät ole kaupan kannalta kovin kiinnostavia, koska kasvu on maltillista. Suurempi kiinnostus keskittyy keskustaan ja olemassa olevien kaupan suuryksiköiden lähituntumaan. Näillä alueilla maanomistus ja -hallinta ovat usein jo yksityisillä, toisin kuin uudisalueilla.”

”Kaupan hankkeet sijoittuvat yleensä jo kaavoitetuille keskusta-alueille, jotka ovat yksityisten omistuksessa ja usein jo osittain rakentuneet.”

”Tarpeen mukaan kaupunki kaavoittaa myös yksityisiä maita. Kaupungilla ei paljoa maanomistusta keskustassa.”

”Kaupungin vähäinen maanomistus ja lähes kokonaan asemakaavoitettu pinta-ala eivät juuri anna liikumatilaa kaavoittaa useita tontteja kaupolle. Kaupunki on pyrkinyt siihen, että useamman yrityksen pääsy olisi mahdollista.”

Usein merkittävimmät kaupan aluevaraukset esitetään jo yleiskaavatasolla, jonka jälkeen kaupparyhmät aloittavat maanhankinnan alueelta. Eräiden vastauksien mukaan maankäytön suunnittelulla voitaisiin edistää kaupan kilpailua nykyistä paremmin vain yhdistämällä maapolitiikka kauppapaikkojen kaavoittamiseen samalla tavalla kuin yhteiskunnan kannalta välttämättömien toimintojen tai yleisten rakennusten aluevarauksen osalta toimitaan. Yleiskaavatasolta lähtien kaupan käyttöön osoitettavat alueet tulisivat ensin kunnan hallintaan, jolloin asemakaavoitus ja tonttienluovutus voitaisiin toteuttaa kunnan tavoitteiden ja tasapuolisen kohtelun mukaisesti. Tämän mahdollisuutta rajoittaa kuitenkin se, että suurin osa kaupan kilpailutilanteen muutoksista tapahtuu jo rakennetuissa kiinteistöissä joko niiden myynnin tai vuokrauksen kautta.

Kuntakyselyn vastauksien perusteella kauppa oli siis aloitteellinen noin kolmanneksessa ja kunnat samoin noin kolmanneksessa kaupan kaavoitusprosesseista. Rakennusliike, kiinteistösijoittaja tai joku muu taho oli kukin aloitteellinen noin joka kymmenennessä tapauksessa. Reilusti yli puolessa tapauksista tiedettiin, mille kaupan ryhmittymälle päivittäistavarakauppaa kaavoitettiin, sillä kaavoitusaloite tuli usein kaupalta. Laajennusta tai käyttötarkoituksen muutosta koskevissa kaavahankkeissa ryhmittymä tiedettiin lähes aina. Kaikissa tapauksissa ei kuitenkaan ole selvää, kenen aloitteesta kaavoitus on käynnistetty, sillä aloitteellisia tahoja voi olla yhtä aikaa useampia, esimerkiksi kunta, kauppa tai rakennusliike yhdessä. Tältä osin tulokset on tiivistetty taulukossa 2, jonka prosenttimuotoisia vastauksia tulee tarkastella kyselyn toteuttamistavasta johtuen yleisellä tasolla.

Aloitteellinen taho	Lukumäärä	Osuus (%)
Kauppa	55	35 %
Kunta	55	35 %
Rakennusliike	17	11 %
Kiinteistösijoittaja	13	8 %
Muu	17	11 %
YHTEENSÄ	157	100 %

Taulukko 2 Aloitteellinen taho uusien asemakaavojen kaavoittamisessa (ei laajennukset).

Kuntakyselyn vastausten perusteella kunnat suhtautuvat lähtökohtaisesti myönteisesti kaupan toimijoiden tarpeisiin. Vastauksissa painotettiin kuitenkin kaupan toimijoiden omaa aktiivisuutta hyvän liikepaikan saamiseksi. Ongelmana on se, että kuntien tarjoamat paikat eivät aina ole kaupallisista lähtökohdista kan-

nattavia tai muutoin erityisen kiinnostavia. Esimerkiksi edellä esitellyn sijaintipaikka-analyysin yhteydessä todettiin, että nykyisin maakuntakaavoissa keskustatoimintojen ulkopuolella on pääasiassa vain olemassa olevia kaupan suuryksiköitä eikä keskustoissa taas ole rakentamiskelpoista maata tai tontteja ainakaan muilla kuin johtavilla kaupparyhmittymillä.

Edelleen uuden toimijan mahdollisuudet menestyä kalliilla keskustatonteilla ovat rajalliset tilanteessa, jossa sääntely käytännössä suojaa jo olemassa olevia kaupan suuryksiköitä. Lisäksi kuntia taas kiinnostaa usein kaupan kilpailua enemmän se, että tietylle alueelle saadaan ylipäätään kaupallisia palveluita. Siltäkin osin kuin kilpailunäkökohtiin kiinnitetään huomiota, saadun kokonaisselvityksen perusteella muodostuu kuva, jossa kunnissa ajatellaan kaupan kaavoituksen kilpailuvaikutusten tulleen riittävästi huomioon otetuksi, kun molempien johtavien kaupparyhmien toiveet on otettu huomioon. Tämä ilmenee epäsuorasti myös monista kuntakyselyyn saaduista vastauksista:

”Tosiasiaa ostajakandidaatteja on konkreettisisa tilanteissa [A:n kaupungin] korkeudella vähän, joten alueiden palvelutasoa parannettaessa kaupunki joutuu asioimaan sillä hetkellä kiinnostuneiden tahojen kanssa. Uusien kaupan toimijoiden ilmaantumista ei ole mahdollista jäädä odottamaan.”

”Vaikea ajatella, että asia [uusien toimijoiden markkinoille pääsy] voitaisiin varsinaisesti ottaa huomioon kaavoituksessa.”

”Maanomistajaa tärkeämpää on löytää kaupalle hyvä sijainti.”

”Ratkaisevat asiat markkinoille pääsyyn liittyvät tontin luovutukseen tai olemassa olevan tilan hankintaan, ei niinkään kaavoitukseen. Kaupan toimijoiden on oltava aktiivisia, jos haluavat markkinoille.”

Kuntien näkemyksen mukaan kaupan kilpailua voidaan edistää kaupan kaavoituksessa lähinnä ylläpitämällä riittäviä aluevarauksia yleis- ja asemakaavatasoilla sekä reagoimalla toimijoilta tuleviin kaavamuuos-tarpeisiin. Kunnat eivät kuitenkaan ole pääsääntöisesti kaavoittaneet liiketontteja reserviin, vaan hankkeen toteuttaja on pitänyt olla tiedossa ennen kaavoituksen aloittamista. Osa kunnista kuitenkin ilmoitti kaavoittaneensa reserviin varauksia pienemmille myymälöille. Päivittäistavarakaupan suuryksiköiden kohdalla reserviin kaavoittaminen on kuntien mukaan nykysääntelyn oloissa hyvin vaikeaa, sillä kyse on isoista maa-alueista, joiden tulee sijaita jo rakentuneilla keskusta-alueilla. Myös tämä ilmenee monista saaduista vasta-uksista:

”Varsinaisia yli 1 500 ka-m²:n kauppapaikkoja ei ole lähdetty ehdoin tahdoin kaavoittamaan reserviin, jos ja kun toteuttajatahosta ei ole ollut mitään tietoa. Kaavoituksella ei voi osoittaa alueita minkään tietyn kaupallisen tahon käyttöön.”

”Kaupunki kaavoittaa uusille asuntoalueille päivittäistavarakaupan rakennusoikeutta, vaikka tiedossa ei ole toimijaa. Markkinoille tulevien uusien toimijoiden kanssa neuvotellaan heidän sijoittumistarpeistaan ja mahdollisuuksistaan ko. alueille. Pääsääntöisesti uudet toimijat (mm. Lidl) ovat kuitenkin sijoittuneet olemassa olevaan rakenteeseen hankkimalla omistukseensa joko jo valmiin kauppapaikan, tai kiinteistön, johon kaavan muutoksella on ollut mahdollista kaavoittaa toimijan tarpeita vastaava kauppapaikka.”

”Ympäristöministeriön ja ELY:n tulee hyväksyä reserviin kaavoitus eli antaa mahdollisuus noin kolmen vuoden tonttireserviin kuten teollisuus- ja asuintonttien osalta tehdään. Nyt sallitaan vain hankekohtaiset kaavat. YM ja Ely ovat pahimmat kilpailun rajoittajat.”

Myös viraston kuulemien muiden asiantuntijoiden mukaan erityisesti mahdollisilla uusilla kaupan alan toimijoilla pitäisi olla mahdollisuus valita yksi tai useampi järkevä vaihtoehto toteuttavaksi – toisin sanoen edes jonkinlaista kaavoituksellista reserviä tai liikkumavaraa. Nyt minkäänlaista reserviä tai valinnanvaraa ei ole, eivätkä maakuntakaavoissa sallitut enimmäismitoitukset juurikaan mahdollista huomattavia kokonaan

uusia kauppapaikkainvestointeja ainakaan suuryksikkötasolla. Lisäksi saaduista selvityksistä ilmenee, että kunnat tahtovat kaupparyhmät mahdollisimman varhaisessa vaiheessa mukaan kaavoitusprosessiin, jotta nämä voisivat osallistua kaavan laadinta- ja suunnittelukustannuksiin.

Tämä saadun selvityksen perusteella viime aikoina yleistynyt pyrkimys ulkoistaa kaavoitus- ja suunnittelukustannuksia heikentää edelleen kuntien kannustimia kaavoittaa reserviin edes siltä osin kuin se voisi olla mahdollista. Erityisesti kaupan alan toimijat ovatkin virastolle antamissaan selvityksissä arvostelleet sitä, että osa kunnista perii kaavoituksen yhteydessä piiloveronomaisia, suhteessa erittäin kalliita sopimusmaksuja ja asettaa erilaisia velvoitteita, esimerkiksi pysäköintipaikkojen lunastusvelvoitteita omistamaltaan yhtiöltä. Nämä taas nostavat maankäytöstä aiheutuvia maksuja ja rajoittavat osaltaan näin myös kilpailua nostamalla rakennuskustannuksia. Tähän näkökulmaan liittyviin seikoihin palataan yksityiskohtaisemmin jäljempänä tässä selvityksessä.

Tässä yhteydessä on sen sijaan perusteltua tarkastella kuntakaavoituksen pullonkauloja ja vähäistä liikkumavaraa vielä erikseen yhden selvityksissä usein esille nousseen tapauksen kautta. Kyse on Espoon Lommilan tapauksesta, joka osoittaa että edes maakuntakaavan suuryksikkömerkintä ei aina takaa hankkeen toteutumista kuntakaavoituksessa. Vuonna 2006 vahvistetun Uudenmaan maakuntakaavan sekä 2012 valmistuneen maakuntakaavaehdotuksen mukaan Espoon Lommilaan voidaan yksityiskohtaisemmassa kuntakaavoituksessa osoittaa yksi tai useampia merkitykseltään seudullisia erikois- ja päivittäistavarakaupan suuryksiköitä. Espoon kaupunginvaltuusto päätti kuitenkin 10.12.2012 palauttaa asian uudelleen valmisteluun rajoittaen samalla päivittäistavarakaupan määrän 4 000 kerrosneliometriin aiemmin suunnitellun 8 800 kerrosneliometrin sijasta, vaikka maakuntakaavaehdotus ei tätä edellyttänyt.

Lommilan kaavoittaminen on kestänyt kauan, sillä alueen maanomistajat ja Espoon kiinteistöpalvelukeskus esittivät Espoon kaupunginhallitukselle alueen kaavoituksen aloittamista jo vuonna 2001. Pyyntö uusittiin keväällä 2005, jonka jälkeen kaavoitus aloitettiin. Kuten liitteessä 2 on yksityiskohtaisemmin esitetty, kaavoitusprosessi on ollut hyvin pitkä, perusteellinen ja osin vaikeasti ennustettava, sillä poliittiset ratkaisut ovat vaihdelleet eri päätöksentekoeleimissä, ja erillisiä lisäselvityksiä on liitteestä tarkemmin ilmenevällä tavalla jouduttu tekemään lukuisia.

Lommilan maanomistajina olevien johtavien kaupparyhmittymien mukaan kauppakeskushankkeen toteuttaminen on epävarmaa kaupunginvaltuuston kielteisen päätöksen jälkeen. Kaupparyhmien mukaan hankkeeseen liittyy kannattavuusongelmia, jotka ovat aiheutuneet pitkittyneestä aikataulusta, laajuusmuutoksista, hankkeelta edellytetyistä lisäselvityksistä, rakentamiseen liittyvistä laajoista tiejärjestelyistä sekä pitkään tuottamattomasti sitoutuneesta pääomasta. Kaupparyhmät korostavatkin, että vaadittavat selvitykset tulisi olla tiedossa jo hankkeen alussa, jotta niiden toimittaminen ei aiheuttaisi viivytystä myöhäisemmässä vaiheessa ja jotta hankkeen suunnittelukustannukset olisivat myös kaupan toimijoiden kohtuudella arvioitavissa.

Lommilan tapaus on esimerkki siitä, että hidas ja byrokraattinen kaavoitusprosessi voi osaltaan muodostaa markkinoille tulon esteen. Jos hankkeiden toteuttaminen on pahimmillaan niin vaikeaa kuin se on Lommilan tapauksessa ollut ja jos tästä aiheutuu kohtuuttomia kustannuksia ja viivästyksiä jopa kaupan johtavien toimijoiden näkökulmasta, tilanne on uuden markkinoille tulijan kannalta täysin kestävä. Uusilla toimijoilla on jo alalla olevia yrityksiä huomattavasti vähemmän mahdollisuuksia osallistua aikataulultaan ja toteutukseltaan epävarmoihin hankkeisiin, joista voi pahimmassa tapauksessa koitua myös ylimääräisiä rahoituskuluja kalliista, tyhjänä seisovasta tontista johtuen.

Viraston myös muussa yhteydessä saaman selvityksen mukaan rakennusliikkeet ja muut kaavoitusta toteuttavat toimijat valittavat yleisesti siitä, että missään kaupungissa ei tarpeeksi arvioida ja oteta huomioon erilaisten määräysten ja ohjeiden rakentamiselle aiheuttamia kustannuksia. Esimerkiksi Lommilan tapauksessa hankkeen viivästyminen aiheutuneet kustannukset ovat suuret jo tonttien korkeasta hankintahinnasta johtuen. Kaupan johtavien toimijoiden valta perustuukin – vastaavalla tavalla kuin johtavien rakennusliikkeiden valta – osaltaan vahvaan pääomarakenteeseen ja tätä kautta hyvään riskinkantokykyyn.

Toisin sanoen kaupan johtavilla toimijoilla on muita parempi mahdollisuus rahoittaa Lommilan kaltaisia hankkeita olemassa olevista yksiköistä saatavalla tulo-rahoituksella. Tätä mahdollisuutta lisää olennaisesti se, että nykyinen keskustasijainnin vaatimuksesta lähtevä sääntelyjärjestelmä käytännössä suojaa jo olemassa olevia kaupan suuryksiköitä kilpailulta joko vaikeuttamalla merkittävästi uusien suuryksiköiden perustamista tai suorastaan estämällä tämän. Silloinkin kun sääntelyjärjestelmä ei täysin estä uusien suuryksiköiden perustamista, se tekee näiden perustamisesta keskustasijainteihin erittäin kallista huomattavasti korkeammista tontinhinnoista ja muista keskustasijaintiin liittyvistä kuluista johtuen. Silloin kun päivittäistavara-kaupan suuryksiköiden on sijoitettava jo ennestään tiiviisiin keskustoihin, tämä nostaa rakentamisprosessiin liittyvistä erityisvaatimuksista johtuen rakentamiskustannuksia keskustojen ulkopuolella sijaitseviin yksiköihin verrattuna huomattavasti.

Lisäksi tiivistä keskustarakentamista ohjaavat lukuisat määräykset hidastavat rakentamisen aloittamista ja tekevät siitä raskaan prosessin. Monimutkaiset määräykset johtavat kustannusten nousun ohella usein myös pitkiin neuvotteluihin rakennuttajan ja kaavoittajien välillä toteuttamiskelpoisen kompromissin ja rakentamisen mahdollistavien rakennussuunnitelmien löytämiseksi. Yksityiskohtaisten määräysten ohella hankkeiden aloittamisen kynnyksestä nostavat edelleen kuntien epäyhtenäiset käytännöt ja tulkinnat. Uuden markkinoille tulijan asemaa heikentääkin riskinkantokyvyn ohella se, että alan johtavilla toimijoilla on huomattavasti enemmän pitkien ja monimutkaisten hallinnollisten prosessien edellyttämää osaamista sekä resursseja.¹⁰ Ylipäätään kaiken edellä todetun tuloksena on johtavia toimijoita rakenteellisesti suosiva kaavoitusjärjestelmä sekä maakunta- että kuntatasolla.

2.4 Harkinta ja neuvottelu yleisimpinä tontinluovutusmenetelminä

Edellä esitetyllä tavalla jatkuvasti kiristynyt kaupan sijainnin sääntely ja erityisesti suuryksikkösääntely on osaltaan vaikuttanut kaupan keskittymiseen.¹¹ Viraston kuulemien asiantuntijoiden mukaan kiristynyt suuryksikkösääntely on osaltaan käytännössä johtanut siihen, että arjen paineiden kanssa kamppailevat kuntapäätäjät ovat enemmän tai vähemmän suoraan jakaneet vähäiset yli 2 000 kerrosneliömetrin super- ja hypermarkettontit kahdelle johtavalle kaupparyhmittymälle suuremmin edes miettimättä muita toimijoita tai mahdollisia alalle tulijoita.

Yhtenä viimeaikaisena esimerkkinä julkisuudessa esillä on ollut Marja-Vantaan tapaus, jossa kahdelle suurimmalle kaupparyhmittymälle annettiin kummallekin noin 10 000 kerrosneliömetrin suunnitteluvaramukset, vaikka nimenomaan pääkaupunkiseudun isolla alueella myös jokin muu toimija olisi saattanut olla hyvin kiinnostunut tonteista. Viraston selvityksessä saamien tietojen perusteella tapaus ei ole mitenkään poikkeuksellinen. Jopa kunnissa myönnetään, että kilpailunäkökohdat eivät saa kaavoituksessa ja tontinluovutuksessa kovinkaan suurta huomiota osakseen ja että kauppakilpailu mielletään lähinnä kahden suurimman kaupparyhmittymän väliseksi kilpailuksi.

10 Tätä tulkintojen ja käytäntöjen vaihtelevuuteen liittyvää erityisosaamisen tarvetta kuvaa hyvin esimerkiksi seuraava toiselta johtavalta kaupparyhmältä saatu vastaus: ”Kaupan kaavamerkintöjen epäyhtenäisyys aiheuttaa sen, että kaupan tontit edellyttävät aina tapauskohtaisen tutustumisen kiinteistön kaavamääräyksiin, eikä niitä voida vertailla tai käsitellä yhtenäisesti. Samankin kunnan sisällä samanlaisen kaupan rakentaminen voidaan sallia lukuisilla eri merkinnöillä ja määräyksillä. Kaupan salliva tontti voi olla esimerkiksi K-, KM-, KL-, K-12-, TK-, KT-, P-, C-, C-k-, C-7-, AL-, ALK- tai muu vastaava merkintä, ja kaupan salliva korttelialue voi olla esimerkiksi myymälärakennusten, liikerakennusten, vähittäiskaupan, kaupan, kaupan ja palveluiden, lähipalveluiden, kaupallisten palveluiden korttelialue tai muu vastaava kaavamerkintä. Lisäksi kaavamerkinnässä voidaan erikseen sallia tai kieltää vähittäiskaupan tai päivittäistavara-kaupan suuryksikkö tai useita suuryksikköjä, mutta suuryksikköä koskevan lisämääränsäkin puuttuessa tämä on mahdollista ylempien kaavatasojen vaikutuksesta tai riittävän rakennusoikeiden kohdistuessa kiinteistölle. Konkreettisesti kaavamerkintöjen ja -määräysten kirjon laajuus vaatii asiantuntijuutta ja aiheuttaa epäselvyyttä rakentamismahdollisuuksista, korostaen kaavaa tulkitsevan viranomaisen harkintavaltaa. Kaavamerkinnöistä huolimatta päivittäistavara-kauppoja on sijoittuneina myös kiinteistöihin, joissa kaavamerkintä ei sitä salli.”

11 Esimerkiksi eräs kunta ilmaisee tämän maakuntakaavataso- sääntelystä aiheutuvan niukkuuden jakamisen politiikan vaikutukset omalta osaltaan seuraavasti: ”Tällä hetkellä aluetta koskeva maakuntakaavatyo on jälleen vireillä ja näyttää vahvasti siltä, että kaupungin tavoittelemien hypermarkettien merkintää ei saada maakuntakaavaehdotukseen. Kaupunki on parhaillaan pakon edessä tarkistamassa kantaansa vähittäiskaupan suuryksiköiden sijoituksen suhteen.”

Kuntatasolla kaupan sijaintimahdollisuuksia tarkastaessa tonttien saatavuus on ehkä tärkein uusien suuryksiköiden tosiasiallista toteutettavuutta rajoittava tekijä. Erityisesti tämä korostuu nykysääntelyssä, jossa myös suuryksiköt pyritään entistä vahvemmin ohjaamaan keskusta-alueille. Suuryksiköille soveltuvia sijainteja ei aina yksinkertaisesti ole löydettävissä valmiiksi rakennetusta kaupunkiympäristöstä. Jos taas tontteja on, ne ovat usein jo kaupan johtavien ryhmittymien omistamia tai varaamia.

Koska nykyisen suuryksikkösääntelyn oloissa kauppapaikkoja jaettaessa ollaan aina jakamassa niukkuutta, on viraston kuulemien asiantuntijoiden mukaan syytä kiinnittää erityistä huomiota siihen, kenelle ja miten niukat kauppapaikat jaetaan. Myös kuntien oman arvion mukaan tontinluovutuspolitiikalla on kaavoituksen ohella huomattava merkitys kaupan alan toimijoiden markkinoille pääsyn näkökulmasta, joskin kunnat korostavat usein toimijoiden oman aktiivisuuden merkitystä: ”Lidl panosti aktiiviseen maanhankintaan ja pääsi markkinoille. Sama koskee myös pienempiä toimijoita”, toteaa eräs kunta virastolle antamassaan vastauksessa.

Yleisesti ottaen kuntien maapolitiikan keskeisimpiä osa-alueita on tontinluovutuspolitiikka. Se vaikuttaa merkittävästi kuntien talouteen sekä niiden asunto- ja elinkeinopoliittisten kehittämistavoitteiden toteuttamiseen. Kuntien maapoliittiset periaatteet ja tavoitteet kirjataan maapoliittisiin ohjelmiin. Tonttien luovutus päätökset perustuvat näihin luottamuselinten hyväksymiin periaatteisiin, vaikka varsinaiset päätökset luovutuksesta tehtäisiinkin virkamiestasolla.

Kunnat luovuttavat yrityksille liiketontteja joko myymällä, vuokraamalla tai vaihtamalla. Tontinluovutuspolitiikassaan kunnat määrittelevät maan luovutusmuodot, hinnoittelun sekä tontinsaajien valinnan. Valinta voidaan toteuttaa useilla eri tavoilla tai eri tapojen yhdistelmällä. Yleisesti käytettyjä valintamenetelmiä ovat tontinluovutuskilpailut, harkinta, neuvottelu, jonotus, pisteytys, arvonta sekä lisäksi näiden yhdistelmät. Pisteytys on käytössä lähinnä omakotitonttien luovutuksessa, ja myös arvonta on varsin harvinainen menettely liiketonttien luovutuksessa.

Tontinluovutuskilpailun tavallisin muoto on hintakilpailu, jossa tontti myydään eniten tarjoavalle. Muita kilpailumuotoja ovat suunnittelu- tai laatukilpailu, jossa hakijat kilpailevat rakennussuunnitelmien perusteella, ja tontin hinta on yleensä kiinteä. Yksi mahdollinen välimuoto on yhdistetty hinta-laatukilpailu, jossa valintaan vaikuttavat sekä tontista tarjottu hinta että suunnitelman laatu. Hintakilpailun käytön taustalla voi olla paitsi hakijoiden tasapuolisen kohtelun tavoite, myös kunnan maanmyyntitulojen lisääminen. Hintakilpailun avulla voidaan myös selvittää tietyillä alueilla tonttien markkina-arvo.

Tontinsaajat voidaan valita yksipuolisen harkinnan perusteella, ilman varsinaista neuvottelumenettelyä. Kunta päättää tapauskohtaisesti, kenelle tontti luovutetaan sekä mitä kriteerejä ja ehtoja luovutuksessa käytetään. Kunnan maapoliittisessa ohjelmassa on voitu määritellä yleisluonteisia tai vaihtoehtoisia valintakriteerejä, joita tapauskohtaisesti sovelletaan. Luovutuskriteerejä on kuitenkin viraston selvitysten perusteella suhteellisen harvoin avattu yksityiskohtaisesti.

Neuvottelu on valintamenetelmänä lähellä harkintaa. Erona on kuitenkin se, että neuvotteluun osallistuu myös toinen osapuoli eli tontinhakija, kun harkinnassa kunta tekee valintansa yksipuolisesti. Neuvottelumenettelyä käytetään varsin yleisesti liiketonttien kohdalla. Yritystoiminta voi vaihdella melko paljon ja yleisiä, etukäteen määrättyjä kriteerejä voi olla hankalaa asettaa. Neuvotteluja tarvitaan erityisesti tavanomaisesta poikkeavien hankkeiden ja yritysideoiden osalta. Yrityksellä voi esimerkiksi olla hanke-ehdotus, johon kaupunki ei ole voinut etukäteen valmistautua, eikä hankkeelle sopivaa valmista tonttia ole olemassa.

Valittaessa tontinsaaja jonotusmenettelyllä hakijat asetetaan järjestykseen hakemuksen jättöajankohdan perusteella. Tässä yhteydessä voidaan puhua myös ilmoittautumismenettelystä. Eräänlainen jonotuksen muoto on liiketonttien luovuttaminen vuorotellen tiettyjen yritysten kesken.

Käytännössä tontinsaajan valintamenetelmät ovat usein yhdistelmiä edellä mainituista perusmenetelmistä.

Kahta menetelmää voidaan käyttää esimerkiksi peräkkäin, jolloin saadaan kaksivaiheinen jakoprosessi. Toinen vaihtoehto on, että osa tonteista luovutetaan eri menetelmää käyttäen kuin muut tontit. Terminologia ei tältä osin ole välttämättä yhteneväistä, ja kunnat voivat käyttää samasta menettelystä eri nimeä tai eri menettelytavasta samaa nimeä. Luovutusmenettelyt voidaan kuitenkin jakaa karkeasti kahteen pääryhmään: kilpailuun perustuviin menettelytapoihin ja toisaalta menettelytapoihin, joissa on lähtökohtana kunnan harkinta tai neuvottelu hakijan kanssa.

Tontinluovutusta koskevien menettelytapojen tarkastelujen yhteydessä on syytä muistaa, että tarkastelu koskee ainoastaan tilanteita, joissa on kyse kunnan omistamasta maasta. Kunnan omistaman maan osuus vaihtelee merkittävästi. Joissakin kunnissa suuri osa maasta on kunnan omistuksessa, kun taas toisissa kunta omistaa vain vähäisen osuuden. Tämä vaikuttaa osaltaan tarkoituksenmukaiseksi katsottuihin menetelmiin, ja kuntakohtaiset vaihtelut ovat myös tältä osin merkittäviä.

Viraston kuntakyselyn tonttien luovutusta koskevassa osassa kunnilta pyydettiin selvitystä sellaisista kuntien luovuttamista vähittäiskaupan tonteista, joissa luovutus oli tapahtunut viimeisen kymmenen vuoden aikana ja joissa rakennusoikeus oli yli 1 500 kerrosneliometriä. Tähän kysymykseen vastasi 27 niistä 44 kunnasta, joille kysely lähetettiin. Kaiken kaikkiaan tieto tontin luovutusperusteesta saatiin 143 tontin osalta. Osa niistä kunnista, jotka vastasivat kyselyn kaavoitusta koskevaan osioon, ei vastannut tontinluovutusta koskeviin kysymyksiin. Kuntien vastaukset myös vaihtelivat tarkkuudeltaan. Lisäksi kyselyyn saatujen vastausten perusteella ei voida arvioida yksittäisten tonttien tosiasiallisen kaupallisen houkuttelevuuden tasoa. Kuntakyselyn tietoja onkin pyritty täydentämään johtavilta kaupparyhmittymiltä saaduilla lisäselvityksillä sekä eräillä erityisesti pääkaupunkiseudun kunnilta saaduilla tarkennuksilla.

Kaiken kaikkiaan vastanneiden kuntien koko vaihteli paljon, ja erot niiden välillä olivat siitakin syystä huomattavia. Enimmillään kyselyn tarkoittamia liiketontteja oli luovutettu kunnassa yli 20 vuosina 2003–2012, kun taas muutamissa vastanneista kunnista ei ollut luovutettu yhtään kyselyssä tarkoitettua kaupan liiketonttia. Syinä varsin erilaisiin luovutusmääriin voi olla esimerkiksi se, että kunnalla ei ole ollut kiinnostavia liikepaikkoja tarjolla, kunnan maanomistus on ollut vähäistä tai liikepaikkarakentaminen perustuu vanhojen kohteiden edelleen kehittämiseen.¹²

Selvityksestä ilmenee, että kuntien kiinnostavuus liiketoimintaympäristönä vaihtelee merkittävästi; väestö- ja kysyntäennusteiltaan heikommilla alueilla kaupan kiinnostus investoida on selvästi vähäisempi kuin kasvavan kysynnän alueilla. Kaiken kaikkiaan saadut vastaukset ilmentävät myös kaupan sijainnin osalta varsin voimakasta alueellista eriytymistä: pääkaupunkiseudulla ja muutamissa muissa kasvukeskuksissa kamppaillaan niukkuuden jakamisen ongelman kanssa, kun taas toisilla alueilla ongelmana on kysynnän ja investointihalukkuuden puute. Esimerkiksi eräs kunta toteaa vastauksessaan, että ”kilpailu tonteista on ollut niin vähäistä, että tasapuolisuuskysymystä ei ole tarvinnut harkita”.¹³

Saadun selvityksen kokonaiskuvan perusteella tonttien luovutusperusteet vaihtelevat samassakin kunnassa. Kunta on voinut käyttää kaupalle luovutettujen tonttien osalta esimerkiksi sekä vuorotteluperiaatetta, harkinnanvaraista luovutusta että tarjouskilpailua. Vastauksissa ei perusteltu käytettyä menettelytapaa, mutta tarjolla oleva tontti määrittää osaltaan käytettävän menettelyn. Kuntien vastausten perusteella pääkaupunkiseudun ulkopuolella varsin yleisenä voidaan pitää tilannetta, jossa on valittu ainoa tontista kiinnostunut hakija. Tämä viittaa siihen, että liiketonttien joukossa on ollut suhteellisen paljon kohteita, jotka eivät ole olleet välttämättä kaupallisesti erityisen kiinnostavia.

12 Esimerkiksi erään suurehkon kunnan vastauksen mukaan kaupungin ” luovutuksen vähäistä roolia selittää se, että suuri osa kaupan kohteista toteutuu siten, että jo kertaalleen asemakaavoitettua maankäyttöä kehitetään asemakaavan muutoksella tai sitten kokonaan toteutumaton tontti räätälöidään toimijalle sopivaksi asemakaavan muutoksella.”

13 Suomen aluerakenteen pitkään jatkunutta polarisoitumista on tarkasteltu yksityiskohtaisemmin esimerkiksi raportissa Rakenne- ja ympäristön kehityspiirteitä, Alueidenkäytön muutokset 1990- ja 2000-luvuilla, Kari Oinonen, Satu Vesala, Mika Ristimäki, Ympäristöministeriön raportteja 12/2013

Käytetyn menettelytavan luokittelu ei ollut vastausten perusteella yksiselitteistä, sillä toiset kunnat olivat kuvanneet menettelytapoja yleisluonteisesti ja toiset taas tonttikohtaisesti. Myös sen erottaminen, milloin kunta on luovuttanut liiketontin neuvottelumenettelyyn tai harkinnan perusteella tai milloin kyse on tilanteesta, jolloin on ollut vain yksi hakija, ei ole kaikilta osin selvä. Tietyistä luokitteluongelmista huolimatta oheinen taulukko 3 kuvaa kuitenkin suuntaa antavasti sitä, miten eri menettelytavat ovat jakautuneet kuntatasolla.

Kriteeri	Lukumäärä	Osuus (%)
Neuvottelumenettely	51	36 %
Ainoa hakija	37	26 %
Harkinnanvaraisesti	23	16 %
Kilpailu	14	10 %
Suunnitteluvaraus	3	2 %
Vuorotteluperiaate	3	2 %
Ei tietoa/ei osattu sanoa	12	8 %
YHTEENSÄ	143	100 %

Taulukko 3 Kaupan liiketonttien luovutustavat kuntakyselyn mukaan.

Kaiken kaikkiaan saadun selvityksen kokonaiskuvan perusteella näyttää suhteellisen selvältä, että kuntien liiketonttien luovutukset perustuvat ensisijaisesti neuvottelumenettelyyn tai harkinnanvaraiseen luovutukseen, joiden välinen ero on yksittäistapauksissa usein epäselvä. Yhtä selvältä näyttää, että kunnan omistamien tonttien luovutuksista vain varsin vähäinen osa, noin joka kymmenes, on luovutettu kilpailun kautta. Jotkut kunnat kuitenkin ilmoittavat käyttävänsä periaatteessa kilpailua ainakin osittain. Esimerkiksi erään kunnan vastauksen mukaan uudet ”kaupan korttelialueet, jotka ovat kaupungin omistuksessa, kilpailutetaan, elleivät ne ole merkitykseltään vähäisiä.” Toisen kunnan mukaan taas kaikille ”toimijoille pyritään löytämään sopiva paikka. Jos on kaavoitettu ilman tietoa tulevasta käyttäjästä, toteutetaan tontinluovutuskilpailu.”

Kilpailun ratkaisuperusteita ei vastauksista ilmennyt. Erityisesti taantuvilla alueilla sijaitsevien kuntien vastauksista ilmenee, että kysyntää tonteille ei ainakaan kaupungin näkökulmasta ole ollut. Muun muassa tästä syystä kilpailun järjestämistä ei ollut katsottu tarpeelliseksi. Kunnat viittasivat myös tarjouskilpailun ongelmiin tilanteessa, jossa sama taho voittaa toistamiseen kilpailun, ja tuloksena on tarjonnan keskittyminen. Tämä ilmenee esimerkiksi seuraavista kuntakyselyn avoimista vastauksista:

”Tontteja luovutettaessa pyritään osoittamaan paikkoja mahdollisimman monelle eri toimijalle. Emme esimerkiksi pohjaa tontin luovutusta pelkkään tontin hintakilpailuun, joka saataisi johtaa siihen, että joku toimija ”haalisi” tarvettaan suuremman määrän tontteja. Tonttien luovutusehdoissa on myös rakentamisvelvoitteet, jotka estävät tonttien ’panttaamisen’.”

”Puhdasta tarjouskilpailua kaupunki on käyttänyt ainoastaan polttonesteiden jakelupisteiden luovutuksessa. Tästä on kuitenkin sittemmin osin luovuttu ja siirrytty rinnalla käyttämään neuvottelumenettelyä, koska polttonesteiden kauppa alkoi keskittymään vain muutamille ketjuille, mikä ei ole kaupunkilaisten etu.”

Kuntakyselyn vastausten perusteella vuorotteluperiaate nähdään yhtenä mahdollisena tapana ottaa huomioon kilpailunäkökohdat. Silti sen käyttäminen on kuitenkin varsin harvinaista. Joidenkin kuntien vastauksista kuitenkin ilmenee, että ne pyrkivät ottamaan kilpailunäkökohtia jollain tavalla huomioon päätöksentössään. Tähän pyritään esimerkiksi suosimalla toimijaa, jolla katsotaan olevan heikompi markkina-asema, kuten muun muassa seuraavista vastauksista ilmenee:

”Harkinnanvaraisesti, (olemassa olevan A:n kiinteistöä haluttiin laajentaa, haluttiin saada kilpailuyistä B:lle tontti ydinkeskustan alueelle kaupungin periaatteiden mukaisesti).”

”Elinkeino- ja kiinteistö- ja mittaustoimen yhteistyöllä on huolehdittu tonttien johdonmukaisesta hinnoittelusta ja siitä, ettei synnytetä millekään toimijalle (esim. kauppaketjulle) monopoliasemaa. Toistaiseksi kaikille liiketilaa tarvitsijoille on löytynyt tontti.”

”Liikepaikat laitetaan julkiseen hakuun. Mikäli hakemukset yhteneväiset, suositaan sitä, jolla pienin markkina-asema alueella.“

Saatujen vastausten perusteella myös tontin saajan arvontamenettely voi kunnissa tulla kysymykseen, joskaan vastausten perusteella ei voida muodostaa täysin selkeää kuvaa siitä, koskeeko tämä myös kaupan alan tontteja. Yleisesti ottaen monissa vastauksissa korostettiin pyrkimystä löytää kaikille kiinnostuneille sopiva tontti. Jotkut kunnat ovat jopa pyrkineet kehittämään erilaisia sähköisiä ratkaisuja tähän tarkoitukseen, kuten seuraavista kuntakyselyyn vastauksista ilmenee:

”Pörssissä on päällä jatkuva haku. Jos tontin hakijan aiottu toiminta sopii anotun tontin asemakaavaan, tontti vuokrataan tai myydään hakijalle kaupunginvaltuuston vahvistamalla hinnalla tai vuokraehdoilla. Kaikille niille tontin omistajille ja haltijoille, jotka haluavat investoida rakentamalla [], pyritään järjestämään tähän mahdollisuus joko asemakaavan muutoksilla tai poikkeamisluvilla mikäli se on maankäyttö- ja rakennuslain ja voimassa olevan keskustaajaman yleiskaavan mukaista toimintaa. Mikäli joku kauppaketju tai muu yritys etsii tonttia [], eikä sopivaa löydy tonttipörssistä, pyritään neuvotellen löytämään sellainen ratkaisu esimerkiksi asemakaavaa muuttamalla, että sopiva tontti saadaan hakijalle.”

”Pääperiaatteena, että uudet tontit kuulutetaan julkisesti varattaviksi. Ilmoitettuna varausaikana halukkaat voivat tehdä varauspyyntöjä. Mikäli samaa tonttia haluaa varata useampi kuin yksi, niin varauksen saaja arvotaan mikäli ei ole tarjouskilpailua. Varaamatta jääneet tontit siirtyvät jatkuvan varauksen piiriin ja niitä varataan pyyntöjärjestyksessä.“

Vastanneista kunnista varsin monessa on käytössä liiketonttien jatkuva haku eli kuka tahansa voi osoittaa kiinnostuksensa tiettyä tonttia kohtaan. Kuntien avoimen ja jatkuvan tarjonnan perusteella noin neljännes tonteista on luovutettu ainoalle hakijalle. Todennäköisesti tällaisessa tapauksessa tarjolla olevien tonttien joukossa on ollut vähemmän houkuttelevia liikepaikkoja. Tähän ryhmään kuuluvat myös kaavamuutoksin toteutuneet laajennukset, joissa kunta on luovuttanut tontin osan varsinaisen kaavan mukaisen tontin omistajalle. Olemassa olevan kauppakiinteistön kehittäminen onkin tavallista ja kiristyneen kaupan sijainnin ohjauksen oloissa jopa entisestään yleistymässä. On myös muistettava, että suuri osa kaupan rakentamiseen sopivista tonteista on yksityisten omistuksessa, kuten esimerkiksi seuraavista vastauksista ilmenee:

”A hankki vanhan liikekiinteistön ja sen tontin vuokraoikeuden sekä pyysi asemakaavan muuttamista. Asiasta tehtiin maankäytösopimus ja asemakaava muutettiin. Kun asemakaavan muutos laillistui, korvattiin tontin vanha vuokrasopimus uudella liiketontin vuokrasopimuksella. Vanha tontinvuokraoikeus oli pitkähkön ajan julkisesti myynnissä ennen A:n tekemää vuokraoikeuskauppaa.“

”[A:n] seudulla täytyy muistaa, että esim. uudet asuinalueet eivät ole kaupan kannalta kovin kiinnostavia, koska kasvu on maltillista. Suurempi kiinnostus keskittyy keskustaajamaan ja olemassa olevien kaupan suuryksiköiden lähituntumaan. Näillä alueilla maanomistus ja -hallinta ovat usein jo yksityisillä, toisin kuin uudisalueilla.“

Yleisin menetelmä kuntien liiketonttien luovutuksessa on kuitenkin niin kutsuttu neuvottelumenettely. Kuntien liiketonttien luovutuksessa neuvottelumenettelyllä tarkoitetaan sellaisia tapauksia, joissa kunta on neuvotellut tulevan tontin saajan kanssa tontin käytöstä ja sen myymisestä tai vuokraamisesta ilman, että tonttia olisi kilpailutettu. On mahdollista, että tontin saaja on ollut ainoa tontista kiinnostunut, mutta tästä ei kuntien vastausten perusteella voi saada täysin selkeää kuvaa. Kaiken kaikkiaan noin kolmannes tonteista on luovutettu neuvottelumenettelyn kautta: tontin saaja on ensin ilmaissut halukkuutensa tiettyyn tonttiin ja sen jälkeen kunta ja ostaja ovat neuvotelleet tontin käytöstä ja luovutusmuodosta. Neuvottelumenettelyn yhteydessä tontinluovutusratkaisuun voivat vaikuttaa monet eri näkökohdat kuten esimerkiksi seuraavasta vastauksesta ilmenee:

”Tontti myytiin A:n pyyntökirjeen perusteella v. 2008. Tätä ennen aiempina vuosina oli keskusteltu kaupapaikasta myös B- ja C-ryhmien kanssa, mutta näistä edellinen sulautui D:hen. C-ryhmä ei ollut halukas sitoutumaan kaupan toteutukseen kaupungin toivomassa aikaraamissa.“

Harkinnanvarainen luovutus tarkoittaa sitä, että tontti on ollut julkisessa haussa, mutta päätös saajasta on tehty harkinnanvaraisesti. Kuntien vastauksista ei juuri ilmennyt, mitä seikkoja on painotettu harkinnassa. Tontista on voinut olla kiinnostunut yksi tai useampi hakija. Vastausten perusteella harkinnanvaraisen menettelyn ja neuvottelumenettelyn välinen raja ei edes kunnissa ole täysin selvä kuten myös seuraavista vastauksista ilmenee:

”Määräaikainen julkinen tonttihaku, jossa kaksi hakijaa. Varaus A:lle. A luopui myöhemmin varauksestaan. Tontti toiselle hakijalle B:lle.”

”Harkinnanvaraisesti. Toimija on lähestynyt kaupunkia. Jos useita toimijoita niin neuvottelumenettelyllä valittu yhteistyökumppani.”

”Tämä varattiin ensin harkinnan perusteella kahdesta hakijasta toiselle ja luovutettiin sittemmin varaukselle kaavamuutoksen jälkeen.”

Kaiken kaikkiaan kunnissa valtaosa myös kaupalle osoitettavista liiketonteista luovutetaan siis harkinnanvaraisesti tai neuvottelumenettelyn kautta. Sen sijaan kilpailumenettelyn kautta luovutetaan vain noin joka kymmenes liiketontti. Kunnat käyttävät tontinluovutuksessa myös niin kutsuttua suunnitteluvarausmenettelyä, mutta monessa kunnassa tämä näytettäisiin mieltettävän osaksi harkinnanvaraista luovutusta tai neuvottelumenettelyä. Suunnitteluvarauksista on kuitenkin mahdollista ja osin jopa tarkoituksenmukaista tarkastella omana erillisenä luovutusmenetelmänä.

2.5 Suunnitteluvaraukset ja läpinäkyvyyden ongelma maankäytössä

Suunnitteluvarauksella tarkoitetaan menettelyä, jossa kunta tekee omistamalleen maa-alueelle varauksen yksityiselle yritykselle ennen kaavoituksen aloittamista. Suunnitteluvarausmenettelyä voidaan käyttää myös, kun kaupan toimija haluaa laajentaa toimintaansa ja pyrkii saamaan käyttöönsä esimerkiksi omaan kiinteistöön rajautuvaa kunnan omistamaa maata. Suunnitteluvarauksen osuus oli kuntakyselyn perusteella kaupan liiketonttien luovutuksessa varsin vähäinen, vain noin pari prosenttia. Viraston johtavilta kaupparyhmittymiltä saaman aineiston perusteella menettely on kuitenkin käytössä erityisesti pääkaupunkiseudulla, ja se koskee usein etenkin kaupallisesti merkittäviä hankkeita.

Lisäksi terminologisista eroista johtuen suunnitteluvaraukset saatetaan mieltää monessa kunnassa osaksi neuvottelumenettelyä tai harkinnanvaraista luovutusta.¹⁴ Edelleen suunnitteluvaraukset voidaan rinnastaa myös niin kutsuttuun kumppanuuskaavoitukseen.¹⁵ Esimerkiksi eräs pienempi kunta sanoo suoraan, että termi ”suunnitteluvaraus” ei ole käytössä”. Kokonaisuutena selvityksissä saatuja tietoja arvioitaessa vaikuttaa ilmeiseltä, että suunnitteluvarauksilla on erityisesti kasvavilla pääkaupunkiseudun markkinoilla suhteellisen suuri merkitys. Sen sijaan pienemmissä kunnissa suunnitteluvarauksia käytetään vähemmän. Eräs keskikokoinen kunta toteaa vastauksessaan, että ”vain harvoilla tonteilla on useita kysyjä. Usein tilanne on se, että kaupunki hakee aktiivisesti toteuttajia ja kun se löytyy, ryhdytään ko. tahon kanssa neuvottelemaan suunnittelusta ja toteutuksesta.”

14 Tätä suunnitteluvaraustermin epäselvyyttä jopa kunnille ilmentää esimerkiksi seuraava kuntakyselyyn saatu vastaus: ”Kaupunki ei tee suunnitteluvarauksia ennen asemakaavoitusta, kun kyse on uudisasemakaavoituksesta kaupungin omalle maalle. Vasta valmista tonttia markkinoitaessa voidaan antaa suunnitteluvaraus ostajakandidaatile hankkeen toteutusedellytysten selvittämiseksi. Tämä on käytäntö erityisesti silloin, jos tontille ei ole kilpailevia ostajakandidaatteja. Suunnitteluvarauksen merkitys on siinä, ettei kaupunki sen aikana markkinoi tai myy ko. tonttia muille kyselijöille.”

15 ”Kaavoituksen ja rakentamisen yhteensovittamiseksi Helsingissä toteutetaan myös kumppanuuskaavoitushankkeita. Kumppanuuskaavoituksessa tulevat rakennuttajat otetaan mukaan laatimaan asemakaavaa siten, että jo mahdollisimman aikaisessa vaiheessa voidaan sovittaa kaavaratkaisut toteuttamisen tapoihin. Kaavoitus- ja toteutuskumppanit valitaan ideakilpailujen kautta sekä suunnitteluryhmien ja yritysten referenssien perusteella”, kumppanuuskaavoitusta määritellään asuntorakentamisen yhteydessä Helsingin kaupungin keskushallinnon julkaisussa (2012: 21) Kotikaupunkina Helsinki.

Otettaessa huomioon myös viraston kuulemien asiantuntijoiden esittämät näkemykset sekä johtavilta kaupparyhmittymiltä saadut tiedot suunnitteluvarauksen käyttö liiketontin luovutusmenetelmänä näyttäisi olevan varsinkin pääkaupunkiseudulla yleisempää ja vaikutuksiltaan merkittävämpää kuin pelkästään kuntakyselyn vastausten perusteella on pääteltävissä. Kunnan kannalta suunnitteluvarauksen käytön motiivina voi olla esimerkiksi kunnan omien kaavoitus- ja suunnittelukustannusten vähentäminen sekä kustannusriskin pienentäminen siltä varalta, että hanke ei toteudukaan. Kuntien mukaan suunnitteluvarauksen käytöllä voidaan usein myös saada hanke nopeammin liikkeelle. Viraston kuulemien asiantuntijoiden mukaan suunnitteluvarauksen käytöllä voidaan lisäksi jo kaavoitusvaiheessa ottaa paremmin huomioon varaajan tarvitsemat tilat ja muut toimintojen edellyttämät vaatimukset. Kun kaava vastaa paremmin loppukäyttäjän tarvetta, kaavamuutosprosessien tarve vähenee.

Yhtenä kysymyksenä viraston kuntakyselyssä tiedusteltiin, edelsikö tontin luovutusta suunnitteluvaraus tai muu siihen verrattava menettely, jolla maankäyttöä määriteltiin ennen kaavoitusta. Suunnitteluvarauksin tapahtuvia tontinluovutuksia on siis vastausten perusteella varsin vähäinen määrä, noin pari prosenttia kaupan liiketonttien kaikista luovutuksista. Kuten todettu, tämä ei kuitenkaan välttämättä anna oikeaa kuvaa menetelmän yleisyydestä tai taloudellisesta merkityksestä, sillä johtavilta kaupparyhmittymiltä saatujen tietojen perusteella menetelmä on suhteellisen yleinen erityisesti pääkaupunkiseudun suuremmissa hankkeissa. Lisäksi suunnitteluvarauksen saajana voi olla myös rakennusliike, jolla taas voi olla sopimus tietyn kaupan toimijan kanssa hankkeen toteuttamisesta.

Viraston kaupparyhmittymiltä ja kunnilta keräämien tietojen mukaan johtavilla kaupparyhmittymillä on pääkaupunkiseudun suurissa kunnissa varmuudella runsaat 10 päivittäistavarakauppaa koskevaa suunnitteluvarauksia. Lisäksi viraston saamien tietojen mukaan parhaillaan käsittelyssä on ainakin muutamia suunnitteluvarauksia kaupan ryhmittymille. Tämän lisäksi myös kaupan yhteistyökumppaneilla kuten kiinteistösijoittajilla tai rakennusliikkeillä on muutamia suunnitteluvarauksia kohteissa, joihin on tarkoitus toteuttaa myös kaupan yksiköitä. Kaiken kaikkiaan viraston tietojen perusteella suunnitteluvarauksia pääkaupunkiseudulla on siten ainakin 20. Kaikki nämä koskevat vähintään 1 500 kerrosneliömetrin päivittäistavarakaupan yksiköitä ja noin puolet näistä koskee kaupan suuryksiköitä. Kun pääkaupunkiseutu on kasvavan väestön ja kysynnän takia päivittäistavarakaupan investointikohteena erityisen houkutteleva, tämä lisää suunnitteluvarausmenettelyn merkittävyyttä kaavasunnittelu- ja tontinluovutustapana.¹⁶

Suunnitteluvarausmenettelyn ongelmana voidaan pitää sen läpinäkymättömyyttä. Kunnissa suunnitteluvarauksesta ja siihen verrattavasta menettelystä päättää kuntakyselyn perusteella tavallisesti kunnanhallitus. Joissakin kunnissa päätöksen tekee asianomainen lautakunta (esim. tekninen lautakunta, kaupunkirakennelautakunta, kaupunkikehityslautakunta) tai kunnanhallituksen jaosto (esim. elinkeino- ja kilpailukykyjaosto, kiinteistölaitoksen johtokunta). Päätöksenteko voi myös olla jaettu kunnanhallituksen ja lautakunnan välillä. Muutamassa kunnassa myös viranhaltijat päättävät suunnitteluvarauksista; päätöksen voi tehdä esimerkiksi kunnanjohtaja, apulaiskunnanjohtaja tai kunnan geodeetti. Suunnitteluvarauksista koskeviin päätöksiin ei yleensä liity muutoksenhakuoikeutta, koska niiden katsotaan koskevan asian valmistelua kuntalain 91 §:ssä tarkoitettulla tavalla.

Suunnitteluvarauksen saajia ei menettelytavan luonteesta johtuen yleensä valita kilpailun tai muun julkisen ja tasapuolisen menettelyn kautta. Varsinkin viraston kuulemien asiantuntijoiden lausunnoista välittyy kuva

16 Yksittäisenä esimerkkinä suunnitteluvarausmenettelyn käytöstä on Marja-Vantaan (nyk. Kivistö) alue Vantaalla. Kaupunginhalitus myönsi 18.6.2007 suunnitteluvarauksen Ruokakesko Oy:lle ja Helsingin Osuuskauppa Elannolle 10 000 kerrosneliömetrin suuruisia vähittäiskaupan suuryksiköitä varten. Alunperin vuoden 2012 loppuun asti voimassa ollut varaus on jatkettu 31.12.2014 asti. Kaupunginhallituksen mukaan ”Marja-Vantaan kaupallisen keskuksen suunnittelu on tarkoituksenmukaista tehdä yhteistyössä kaupungin, maanomistajien sekä kaupan toimijoiden kanssa. Näin ollen suunnittelun edistämiseksi esitetään suunnitteluvarauksen antamista Kesko Oy:lle että Helsingin Osuuskauppa Elannolle” (Vantaan kaupunginhalitus 18.6.2007). ”Ruokakesko Oy ja Helsingin Osuuskauppa Elannon tavoitteena on toteuttaa monipuoliset kaupan suuryksiköt, joihin sijoituvat hakijoiden omien toimintojen lisäksi myös vähäisessä määrin muuta liike- ja palvelutilaa. Yhtiöiden ja kaupungin näkemykset alueen kehittämisestä ovat samansuuntaiset” (kaupunginhalitus 19.11.2012). Kaupungin myöntämään suunnitteluvaraukseen sisältyy ehdollinen tontinluovutus kaupan toimijoille.

siitä, että menettely näyttäisi suosivan kaupan alan johtavia toimijoita, joilla on vahvat suunnitteluressurit, laajat suhdetoimintaverkostot sekä käytännön tietoa ja kokemusta kuntakohtaisesti vaihtelevista menettely- ja päätöksentekotavoista. Erityisesti johtavilla toimijoilla näyttäisikin olevan muita parempi kyky ja mahdollisuus ennakoivaan ja oma-aloitteiseen toimintaan. Tätä ilmentää esimerkiksi erään varausprosessin käynnistymiseen liittyvä ja kaupungin (B) kiinteistöviraston virkamiehelle osoitettu kirje, jonka on laatinut kaupan toimijan (A) edustaja:

”A on kiinnostunut parantamaan ruokakaupan lähipalveluverkosta [] alueella. A on etsinyt alueelta paikkaa uuden päivittäistavarakaupan perustamista varten jo usean vuoden ajan. Myös [] asukkaat ovat toivoneet ympäristön ja kaupallisten palvelujen kehittämistä ja monipuolistamista alueella jo pitkään. Alue, mihin kauppa on tarkoituksena sijoittaa sijaitsee kiinteistön [] alueella. Alueet omistaa B:n kaupunki. A on tutkinut aluetta yhteistyössä B:n kaupungin kaupunkisuunnitteluviraston kanssa ja pyydämme lupaa käynnistää asemakaavan muutoksen alueella.”

Monissa kuntakyselyn vastauksissa korostettiin sitä, että toimijoiden omalla aktiivisuudella on suuri merkitys tonttien luovutuksessa ja tonttien saamisessa. Erityisesti hyvän liikepaikan löytäminen edellyttää ennakoivaa ja pitkäjännitteistä toimintaa. Tämä todennäköisesti selittää yhtäältä neuvottelun ja harkinnan merkittävää roolia sekä toisaalta tarjouskilpailun vähäistä käyttöä tontinluovutuksessa. Erityisesti johtavat kaupan toimijat kartoittavat aktiivisesti kaupallisesti kiinnostavat kohteet ja lähestyvät suoraan kuntia jo hyvissä ajoin, mihin viittaa myös pääkaupunkiseudulla yleistynyt suunnitteluvarausten käyttö kaavoituksen yhteydessä. Toimijoiden oman aktiivisuuden suuri merkitys ilmenee muun muassa seuraavista kuntakyselyn vastauksista:

”Toimijoiden oma aktiivisuus hakea ja kehittää paikkoja on ratkaisevassa roolissa. Lisäksi voidaan järjestää tarjouskilpailuja.”

”Kaupan toimijoiden on oltava aktiivisia, jos haluavat markkinoille. Kaupunkien tarjouskilpailut on havaittava, mahdollisia sijainteja etsittävä, kaavamuuosmahdollisuuksia kyseltävä jne. Toimijaa, josta ei mitään kuulu, ei ole käytännössä olemassa.”

”Yritykset itse ovat olleet aktiivisia ja pitäneet huolen, että eri kaupalliittymät ovat saaneet tontin muodostamiseen tarvittavia maa-alueita kaupungilta.”

Yhteenvetona viraston kuntakyselyn tontinluovutusosion tuloksista voidaan todeta, että kuntien omistuksessa olevat tontit, jotka on luovutettu vähittäiskaupalle, on luovutettu valtaosin harkinnanvaraisesti, neuvottelumenettelyllä tai vastaavalla tavalla. Tarjouskilpailua on käytetty vain noin joka kymmenennessä tontinluovutuksessa. Muutama kunta ilmoitti kuitenkin, että ne ovat pyrkinet ottamaan kilpailunäkökohtia huomioon esimerkiksi suosimalla uusia yrityksiä tai sellaisia toimijoita, joiden markkinaosuus on pieni. Ainakin osasyyski kilpailun käytön vähäisyyteen kunnat ilmoittivat sen, että liiketontista on käytännössä ollut kiinnostunut vain yksi hakija. Kaupan toimijoiden omalla aktiivisuudella arvioitiin yleisesti ottaen olevan ratkaiseva merkitys kiinnostavan kauppapaikan saamisessa. Tämän merkitys korostuu erityisesti pääkaupunkiseudun suurissa kunnissa käytössä olevan suunnitteluvarausmenettelyn kohdalla.

Myös viraston kuulemat asiantuntijat ovat esittäneet näkemyksiään kuntien tontinluovutuspolitiikasta. Varsinkin pienet kaupan toimijat toivat esiin erityisenä ongelmana tiedonsaannin: uudet yrittäjät eivät tiedä, mistä ja keneltä lisätietoja kauppapaikoista pitäisi kysellä. Eräs kaupan toimija tiivistä, että ”asiat ei etene, jos otat yhteyttä väärään henkilöön”. Nämä haastateltavat totesivatkin kuntien tiedottamisen kauppapaikoista puutteelliseksi. Myös muut kuultavat toivat esiin menettelytapojen läpinäkymättömyyden. Edelleen kunta-kohtaisten erojen menettelytavoissa arvioitiin tässä suhteessa olevan liian suuria. Haastateltavat totesivatkin tarjouskilpailujen etuna olevan sen, että tällöin ainakin tiedettäisiin jaossa olevista paikoista. He kuitenkin epäilivät, että kauppapaikat päätyisivät usein myös tarjouskilpailussa isommille toimijoille, joilla on varaa

maksaa enemmän. Tarjouskilpailu nähtiin kuitenkin välttämättömänä erityisesti isompien kaupan hankkeiden kohdalla.¹⁷

Sen sijaan vuorotteluperiaatteen noudattamisessa nähtiin sekä hyviä että huonoja puolia. Vuorottelun ilmeisenä haittana nähtiin se, että menettely on omiaan vahvistamaan alalla jo toimivien yritysten asemaa, kun kauppapaikat jaetaan jo markkinoilla toimivien kesken ilman, että potentiaalisilla uusilla toimijoilla on mahdollisuus saada niitä. Toinen keskeinen ongelma on, että kauppapaikkoja on melko vähän, jolloin vuoroaan saattaa joutua odottamaan kauan. Toisaalta esimerkiksi eräässä kunnassa vuorotteluperiaate on ollut käytössä varsinkin uusissa kaupunginosissa, mikä on avannut mahdollisuudet myös pienemmille toimijoille päästä alueelle kohtuullisessa aikataulussa.

2.6 Suurten toimijoiden suosiminen ja kilpailun edistämisen keinot

Kauppapaikkojen tasapuolisemman jakautumisen kannalta pidettiin tärkeänä lähtökohtana sitä, että isommalla alueella pitäisi pystyä tarjoamaan kauppapaikkoja useammasta kohteesta samalla kertaa. Kaupan kaavoituksen perusongelmaksi kuntatasolla arvioitiin asiantuntijahaastattelujen yhteydessä lukkiutuminen ajatteluun kahdesta kaupparyhmästä: kun hankkeeseen saadaan mukaan vetureiksi johtavien toimijoiden super- tai hypermarketit, katsotaan että kilpailun edellytyksistä on riittävästi huolehdittu. Haastateltujen asiantuntijoiden mielestä kauppapaikkoja ei kilpailuteta riittävästi, eikä erilaisille uusille konsepteille käytännössä anneta aitoa mahdollisuutta.

Useat haastateltavat korostivat, että tontit tulisi jakaa mieluiten kilpailutuksella avoimesti ja selkeitä pelisääntöjä noudattaen. Asiantuntijahaastattelujen yhteydessä kiinnitettiin huomiota myös päätöksenteon esteettömyyden, hyvän hallintotavan, läpinäkyvyyden ja kilpailuneutraliteetin vaatimuksiin. Useat asiantuntijat arvioivat, että nämä eivät käytännössä läheskään aina toteudu. Heidän mukaansa muodollisen jäävyden ohella huomiota tulisi jatkossa kiinnittää enemmän siihen, ettei kunnan tai valtion päätöksentekijöiden ja päivittäistavarakaupan toimijoiden välillä ole sellaisia sidoksia, jotka antavat tosiasiallisen aiheen epäillä päätöksenteon puolueettomuutta.

Esimerkiksi eräs kiinteistöalan asiantuntija totesi nykytilanteen ongelmaksi sen, että kunnan päättäjillä on yleensä valmiiksi ”joku hattu päässä”, eikä kaupan toimijoihin käytännössä suhtauduta tasapuolisesti. Asiantuntijan mukaan usein tietty kaupan ryhmä on voinut vaikuttaa kuntapäättäjiin, ja joskus jopa salata heiltä olennaista informaatiota vakuuttaakseen päättäjät siitä, miksi tontin tulisi päätyä juuri heidän haltuunsa. Säännöt eivät ole hänen mukaansa aina olleet samat kaikille.

Monessa kunnassa paikallisille toimijoille ilmoitetuista säännöistä ollaan valmiita poikkeamaan, jos joku merkittävä toimija ilmoittaa halukkuudestaan sijoittautua kuntaan. Kaupunki on voinut esimerkiksi linjata, mille alueille ei haluta kaupan toimintoja, mutta on sittemmin valmis varsin nopeasti tekemään linjastaan poikkeuksen, kun jokin suuri toimija ilmoittaa halukkuudesta sijoittaa uusi yksikkö kyseiselle alueelle. Myös muut viraston kuulemat asiantuntijat ovat kiinnittäneet huomiota tähän ilmeiseen mutta hallinnollisen päätöksenteon prosesseissa vaikeasti paikallistettavaan ilmiöön.

Lähtökohtaisesti viraston kuulemat asiantuntijat olivat varsin yksimielisiä siitä, että markkinoiden toimivuuden näkökulmasta olisi suotavaa, että hintakilpailua käytettäisiin nykyistä enemmän tontinluovutuksissa. Kunnat kuitenkin käyttävät hinta-, laatu- tai suunnittelukilpailua kaupalle tarkoitettujen liiketonttien luo-

17 Tällä on kuitenkin myös kääntöpuolensa, sillä esimerkiksi erästä pientä päivittäistavarakaupan toimijaa edustavat haastateltavat kuvasivat kilpailua parhaista kauppapaikoista kovaksi erityisesti johtavien kaupan ryhmittymien kesken. He kertoivat esimerkin, jossa toinen ryhmä oli auttanut heitä saamaan kauppapaikan vain siksi, ettei se päätyisi toiselle isolle toimijalle. Haastateltavat totesivat kuitenkin, että pääperiaatteena kunnissa on, että ”kun toinen kaupparyhmä saa, niin toisen on saatava isompi viereen”. Tämän arveltiin johtavan yksittäistapauksissa jopa liialliseen kilpailuun.

vutuksessa vain harvoin. Harkinnan ja neuvottelun rooli sen sijaan on merkittävä. Suunnitteluvarauksin ratkaistaan esimerkiksi pääkaupunkiseudulla kaupallisesti merkittäviäkin kohteita. Kaupan toimijoiden omalla aktiivisuudella on erittäin suuri merkitys tonttien luovutuksessa. Kaikki nämä piirteet suosivat rakenteellisesti kaupan johtavia ryhmittymiä, joilla on voimavaroja, verkostoja ja jotka tuntevat entuudestaan menettelytavat ja päätöksentekijät.

Kauppapaikkojen luovutukseen liittyvät rakenteellisen suosinnan ongelmat näyttäisivät olevan luonteeltaan varsin samanlaisia kuin ne ongelmat, jotka viraston vuonna 2013 julkaiseman selvityksen mukaan liittyvät myös asuntotuotannon kilpailun esteisiin pääkaupunkiseudulla.¹⁸ Raportissa todetaan muun ohella, että merkittävä ”osa Helsingin tonteista luovutetaan suoraan rakennuttajalle tai rakennusliikkeelle näiden hakemukseen tai ilmoittautumiseen perustuen. Tämä koetaan erittäin ongelmalliseksi pienten ja keskisuurten toimijoiden joukossa, sillä toimintatavan ei koeta olevan avointa eikä tasapuolista.”

Raportissa jatketaan edelleen, että erityisesti ”Pk-toimijat kokevat, että tontteja ei tarjota vaan niitä pitää aktiivisesti etsiä ja hakea, mikä vaatii jalkautumista kaupunkien kiinteistötoimistoihin sekä itsensä tunnetuksi tekemistä. Tällaiset resurssit ovat pienemmällä toimijoilla tiukassa. Pk-toimijat kertovat, etteivät aina edes tiedä joidenkin tonttien olevan tarjolla. He myös kokevat, että kaupungin virkamiesten puheille on vaikea päästä etenkin Espoossa ja Helsingissä. Vantaalla tämän koetaan olevan helpompaa. Heidän vaikutelmansa on se, että sopivat toteuttajat on pitkälti jo valittu siinä vaiheessa kun ilmoitus tontin luovutuksesta tulee kaikkien nähtävälle. Pk-toimijat myös kokevat, että tunnettuudella, uskottavuudella, referenssilistoilla kyseisen kaupungin alueella ja hyvillä suhteilla virkamiehiin on suuri merkitys.“

Myös kaupan alalla vastaavanlaisesta kokonaisuudesta syntyy rakenteellinen suosinta, jonka ratkaisemiseksi ei ole yhtä reseptiä tai ratkaisumallia. Eri tontinluovutusmenetelmillä voi olla tilanteesta sekä kunkin menetelmän eduista ja haitoista riippuen toimialan kilpailuun erilaisia vaikutuksia. Tarjous- tai hintakilpailun etuna on sen tasapuolisuus ja objektiivisuus: lähtökohtaisesti kaikki toimijat ovat samassa asemassa. Riskinä kilpailun kannalta voidaan pitää kaupan keskittymistä entisestään, jos sama yritys tai ketju pystyy tarjouksillaan valtaamaan suuren osan sopivista liiketonteista esimerkiksi vahvan pääomarakenteensa avulla. Myös suunnittelukilpailussa korostuvat helposti vahvojen toimijoiden suunnitteluresurssit, mutta se voi toisinaan avata mahdollisuuden myös innovatiiviselle pienemmälle toimijalle.¹⁹

Harkintaan ja neuvotteluun perustuvien menettelyjen etuna on joustavuus. Yritystoiminta voi vaihdella melko paljon ja yleisiä, etukäteen tiukasti määrättyjä kriteerejä voi olla vaikea tai ainakin epätarkoituksenmukaista noudattaa arjen vaihtelevissa tilanteissa. Yrityksellä voi esimerkiksi olla hanke-ehdotus, johon kaupunki ei etukäteen ole voinut valmistautua eikä hankkeelle sopivaa valmista tonttia ole olemassa. Kun tarkkoja valintakriteerejä ei ole etukäteen määritelty, voidaan ottaa joustavasti huomioon tapauskohtaiset näkökohdat. Toisaalta joustavuus voi vaarantaa toiminnan objektiivisuutta, läpinäkyvyyttä ja tasapuolisuutta.

Suunnitteluvarausmenettelyn eduksi puolestaan on esitetty, että siinä voidaan ottaa huomioon varaajan tarvitsemat tilat ja toimintojen edellyttämät vaatimukset. Kilpailun kannalta on ratkaisevaa, miten suunnitteluvarauksen saajat valitaan, onko menettely avointa ja onko kaikilla mahdollisuus tulla huomioon otetuksi ja saada varaus. Menettely voi muodostaa uusien toimijoiden alalle tuloa vaikeuttavan tekijän etenkin silloin, jos suunnitteluvarauksen saajasta tai saajista päättäminen ei ole avointa ja tasapuolista. Avoimuuden puute korostuu erityisesti tilanteissa, joissa suunnitteluvarauksesta päättää yksittäinen viranhaltija.

Viraston kuntakyselyn yhteydessä kunnilta tiedusteltiin näkemyksiä myös siitä, miten liiketonttien luovutuskäytäntöjä voitaisiin kehittää kilpailun edistämisen näkökulmasta. Useimmat kunnat arvioivat luovutus-

18 Asuntotuotannon kilpailun esteet pääkaupunkiseudulla. Kilpailu- ja kuluttajaviraston selvityksiä 1/2013.

19 Jotkut viraston kuulemat asiantuntijat ovat tuoneet esiin, että myös jakamalla tontit vuorotellen kunta voisi edistää tervettä kilpailua, kun eri toimijat saavat vuorollaan mahdollisuuden investoida. Menettelyn ilmeinen haitta on se, että se väärin sovellettuna vahvistaa alalla jo toimivien yritysten asemaa, koska potentiaaliset uudet tulijat eivät yleensä ole jonossa odottamassa vuoroaan tai ovat jonossa viimeisinä.

käytännön toimivan nykyisellään suhteellisen hyvin ja luonnehtivat varsin varovaisesti oman toimintansa kehittämistarpeita. Kuntien mukaan eri toimijoiden tasapuolinen kohtelu tulee huomioonotetuksi etenkin silloin, kun liiketonteista on avoin haku ja ne ovat esimerkiksi kunnan internetsivuilla tarjottavana. Varsin yleisiä olivat kuitenkin maininnat siitä, että kokonaan uusien toimijoiden tulo päivittäistavara-kauppaan olisi hyvin tervetullutta, mikä ilmenee useista saaduista vastauksista:

”Kilpailua edistäisi, jos olisi nykyistä enemmän toimijoita. Nykyisillä toimijoiden määrillä ei saada kilpailua aikaiseksi.”

”Lisäksi olisi erittäin toivottavaa saada lisää erityisesti päivittäistavaraan erikoistuneita kauppiaita.”

”Toivoisimme aktiivisia kaupan toimijoita ilmoittautuvan neuvotteluun.”

Kunnat valittavat kyselyn perusteella myös sitä, että tonttipolitiikan keinoin on vaikea edistää kilpailua muun muassa siksi, että EU:n valtioneuvoston sääntöjen vaatimukset ovat vaikeita kilpailuedistämistavoitteiden toteuttamisen kannalta. Käytännössä kyse on niin kutsutun positiivisen syrjinnän hyväksyttävyydestä, siis pienempien toimijoiden suosimisesta kilpailullisista syistä. Myös nykyisen maankäytön kansallisen sääntelyn arvioitiin rajoittavan mahdollisuuksia edistää kilpailua liiketonttien luovutusmenettelyä kehittämällä. Nämä näkökohdat ilmenevät muun muassa seuraavista lausunnoista:

”Kaupungin liiketonttien tarjonta on sellainen, ettei tonteista juurikaan kilpailla. Tässä asetelmassa kaupungin on vaikea edistää kilpailua tonttipolitiikan keinoin. EU:n valtioneuvoston säännökset suosivat avointa tarjouskilpailumenettelyä, jonka suhde kilpailun edistämiseen on ristiriitainen.”

”Liiketonttien luovutusmenettelyllä ei kunnan näkemyksen mukaan ole juurikaan mahdollista edistää kilpailua, kun kunnan mahdollisuuksia kaavoittaa kaupan rakennuspaikkoja on rajoitettu. Mikäli tontteja liikerakentamiseen ei ole, ei niiden luovutusmenettelyjen kehittämisellä ole merkitystä kilpailun edistämisen näkökulmasta. Sinänsä kunnan tontinluovutusmenettelyt ovat jo nykyään hyvinkin avoimia.”

Viraston kyselyyn vastanneiden kuntien muut ehdotukset kaupan alan kilpailun edistämiseksi liittyivät muun muassa siihen, että nykyistä useammin pyydetäisiin ulkopuolisten asiantuntijoiden arvioita tontin hinnasta tilanteissa, joissa tarjouskilpailua ei järjestetä. Myös yleiskaavasunnitteluun panostamista ja väljän mitoituksen tarvetta korostettiin. Useampikin kunta toi esiin tonttivarannon ja kaavoituksellisen liikkumavaran lisäämisen keinona pitää yllä kilpailua. Varsin paljon kannatusta sai myös päätöksentekomenettelyn avoimuuden kehittäminen sekä johtavien viranhaltijoiden pyrkimys puolueettomuuteen, kuten esimerkiksi seuraavasta vastauksesta ilmenee: ”Kunnan päätöksenteon tulee olla avointa. Tontinluovutuksen kriteerejä voidaan kehittää kilpailua edistäviksi. Kilpailua edistää osaltaan myös johtavien viranhaltijoiden pyrkimys neutraaliuteen ja puolueettomuuteen suhteessa keskenään kilpaileviin kaupan keskusliikkeisiin.”

3 KAUPAN SIJAINNIN SÄÄNTELY JA KILPAILU: NORMATIIVINEN TARKASTELU

Kaupan sijainnin sääntelyn kilpailuvaikutuksista on keskusteltu ainakin parin vuosikymmenen ajan. Viime vuosina keskustelu on koskenut erityisesti kaupan suuryksikkösääntelyn kilpailuvaikutuksia. Syynä tähän keskusteluun on se, että vuonna 1999 säädettyyn maankäyttö- ja rakennuslakiin sisällytettiin vähittäiskaupan suuryksiköitä koskevaa erityissääntelyä, jollaista ei ole nähty tarpeelliseksi muiden toimialojen kohdalla. Erityissääntely on käytännössä kiristänyt huomattavasti mahdollisuuksia perustaa kaupan suuryksiköitä, jotka taas ovat liikevaihdon että liikevoiton kertymisen näkökulmasta avainasemassa nykyaikaisessa kauppakilpailussa.

Suomessa puhtaasti kotimaista alkuperää oleva vähittäiskaupan sijainnin sääntely on OECD:n arvion mukaan Euroopan tiukimpia. Muiden Pohjoismaiden tavoin markkinoiden keskittymisaste on korkea. Saksalaisen Lidl-ryhmän markkinoille tulosta huolimatta keskittyminen on myös entisestään lisääntynyt viimeisen viiden vuoden aikana. Keskittyminen johtaa käytännössä johtavien toimijoiden markkinavoiman lisääntymiseen ja sitä kautta osaltaan hintojen kohoamiseen, koska tutkimusten mukaan keskittymistä ei selitä yritystason mittakaavaedut. Yksikkötasolla selkeitä mittakaavaetuja toki on saavutettavissa. Yksi tärkeimpiä keskittymistä edistäviä sääntelyn muotoja liittyy maankäytön suunnitteluun, koska mahdolliset uudet tulokkaat ovat vakiintuneita toimijoita olennaisesti riippuvaisempia uusista eikä niinkään jo olemassa olevista kauppapaikoista.

3.1 Suuryksikkösääntely ja kilpailun edistämisen tavoitteen sivuuttaminen

Kaupan sijainnin sääntelyä ja kilpailua koskeva kysymyksenasettelu kulminoituu nimenomaan suuryksikkösääntelyn kohdalla. Suuryksikkösääntelyä – joka on luonteeltaan tavallaan muun kaavoitussääntelyn päälle tulevaa kaksinkertaista kaupan sijainnin sääntelyä – on perusteltu erityisesti ilmastonmuutokseen ja ympäristönäkökohtiin liittyvillä tarpeilla turvata eheä yhteiskuntarakenteen ja välttää turhaa liikennettä sekä tarpeella turvata nykyisten kaupunkikeskustojen elinvoimaisuus ja palveluiden säilyminen. Nämä ovat sinänsä legitimejä tavoitteita – erityisesti, jos ne esitetään empiirisestä todellisuudesta ja yhteiskunnallisesta kontekstista irrallisina tavoitelauseina.

Jos tavoitteita tarkastellaan suhteessa empiiriseen todellisuuteen ja yhteiskunnalliseen kontekstiin nimenomaan kaupan alalla, tavoitteet näyttävät ongelmallisemmassa valossa. Ensinnäkin jo talousmaantieteen klassisten esitysten valossa keskustatoimintojen alueelle voivat korkeiden maanvuokrien takia sijoittua lähitökohtaisesti lähinnä suhteellisen vähän tilaa vaativat ja korkeakatteiset liiketoiminnot. Toiseksi asiakaskäyttäytyminen on jo pitkään siirtynyt suuria yksiköitä suosivaan suuntaan, koska suurissa yksiköissä tai suurissa kauppakeskuksissa asiakkaille on tarjolla näiden arvostama valinnanmahdollisuus, minkä seurauksena myös kauppakilpailun painopiste on tosiasiallisesti siirtynyt yhä vahvemmin suuryksiköiden suuntaan. Kolmanneksi nykyihmisen ajankäytön haasteet sekä vaatimukset asioinnin vaivattomuudesta selittävät osaltaan asioinnin keskittämistä suuriin yksiköihin.

Kilpailuvirasto on lausunnossaan talousvaliokunnalle hallituksen esityksestä maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta 31.1.2011 viitannut kaupan sijoittumista tutkineen professori Heli Marjasen kysymykseen siitä, mikä on syy ja mikä on seuraus, kun puhutaan kauppakeskusten yhdyskuntarakennetta muuttavista vaikutuksista; jos suomalaiset eivät haluaisi asua omakotitaloissa isoilla tonteilla, yhdyskuntarakenteemme olisi jo lähtökohtaisesti erilainen, mikä taas vaikuttaisi myös kauppojen sijoittumiseen. Kaupunkikeskustoista erillään olevien kauppakeskusten avulla palvelut viedään lähemmäs kuluttajaa ja tämän arkea, koska hän haluaa tätä.

Kaiken kaikkiaan se mekanismi, jonka kautta suurmyymälöiden kiristyvä sääntely johtaisi tosiasiallisesti esimerkiksi vanhojen kaupunkikeskustojen elävöitymiseen tai uusien lähipalveluiden syntyymiseen, jääkin esimerkiksi lainvalmisteluaineiston perusteella sangen epäselväksi. Lisäksi voidaan kysyä, onko virkamiesten

asia päättää, missä ihmiset voivat asioida päivittäiset tarpeensa tyydyttääkseen tai missä yritykset voivat asiakkaitaan palvella.

Pitkän aikavälin kokonaistarkastelussa suuryksikkösääntelyä voidaan tietyissä rajoissa luonnehtia viivytystaisteluksi väistämätöntä vastaan.²⁰ Jos näin on, voidaan kysyä, tarvitaanko nykymuotoista suuryksikkösääntelyä ylipäättään; lisäksi voidaan kysyä, mitkä ovat nykymuotoisen suuryksikkösääntelyn yhteiskunnalliset haitat ja kustannukset. Esimerkiksi Ruotsissa vähittäiskaupan sääntelyä on viimeisen 15–20 vuoden aikana purettu merkittävästi, ja kaupan sääntely on huomattavasti vähemmän rajoittavaa kuin Suomessa. Ruotsissa ei ole lainkaan erillistä suuryksikkösääntelyä ja maankäyttö- ja rakennuslakia vastaavaan lakiin on kirjattu kulttuuri- ja ympäristötavoitteiden ohella myös taloudellisen kasvun ja tehokkaan kilpailun edistämisen tavoite. Lisäksi kaupan hankkeiden estäminen on erikseen perusteltava. Silti myös Ruotsissa tehokas kilpailu on vain yksi lainsäädännön monista tavoitteista ja sen huomioon ottaminen vaihtelee melko paljon eri kunnissa. On joka tapauksessa vaikea ajatella, että Ruotsissa olisi suhtauduttu välinpitämättömästi ilmastomuutokseen tai ympäristönäkökohtiin, vaikka esimerkiksi suhteellisen liberaalin sijainnin ohjauksen seurauksena palveluita olisikin siirtynyt keskustojen ulkopuolelle.

OECD on arvioinut, että pohjoismaista etenkin Norjassa ja Ruotsissa tapahtunut vähittäiskaupan sääntelyn purkaminen on osaltaan johtanut alan tuottavuuden kasvuun. Esimerkiksi Ruotsissa tämän tuottavuuden paranemisen takana on OECD:n arvion mukaan nimenomaan keskustatoimintojen alueen ulkopuolelle sijoittuneiden uusien toimijoiden ja yksiköiden markkinaosuuden nopea nousu, mikä on heikentänyt vakiintuneiden toimijoiden markkinavoimaa ja pakottanut nämä kilpailemaan aikaisempaa enemmän sekä tukku- että vähittäiskaupan tasolla myös hinnoilla. Lisäksi tuottavuuden paraneminen selittyy myös toista kautta: alalle pääsyn suoran rajoittamisen ohella liiallinen maankäytön sääntely heikentää tuottavuutta myös alentamalla vähittäiskaupan keskimääräistä yksikkökokoja.

Myös kotimaiset tutkimukset osoittavat, että vähittäiskaupassa mittakaavaetuja ja näihin liittyviä tehokkuus- hyötyjä on saavutettavissa nimenomaan yksikkötasolla – ei niinkään yritystasolla – ja että Suomessa selkeä tuottavuuden nousu olisi saavutettavissa jo keskimääräistä yksikkökokoja nostamalla. Yksikkökoon kasvattaminen sinänsä ei tutkimusten mukaan vähennä alan kilpailullisuutta, jos toimivalle kilpailulle muutoin on riittävät edellytykset. Eräiden viraston kuulemien asiantuntijoiden mukaan kaupan sijainnin sääntelyä Suomessa on kuitenkin ainakin tietyissä rajoissa ohjannut eräänlainen ”pieni on kaunista” -romantiikka, jonka hintalappu tulisi kuitenkin avata nykyistä selvemmin asiakkaiden ja äänestäjien arvioitavaksi.

Vanhojen keskustojen ja pienyritysten elinvoimaisuuden ohella toinen argumentti, jolla vähittäiskaupan liiallisen sääntelyn purkamista tavataan vastustaa, liittyy ilmastomuutokseen ja ympäristönäkökohtiin. On selvää, että nykyaikaisessa maankäytön suunnittelussa on otettava huomioon ilmastomuutos ja ympäristönäkökohdat. Vaikuttaa kuitenkin ilmeiseltä, että kotimainen kaupan sijainnin sääntely on suhteessa sen tosiasiallisiin vaikuttamismahdollisuuksiin huomattavan kovaotteinen ja ylimitoitettu lähestymistapa. Erityisen ilmeiseksi tämä käy, kun lähestymistavan hyödyt suhteutetaan sen haittoihin – kuten viisaassa sääntelyssä tulisi aina tehdä. Kansainväliset tutkimukset viittaavat OECD:n mukaan siihen, että kaupan rakenteen hajautumisella on tietty kielteinen vaikutus muun muassa hiilidioksidipäästöihin, mutta samalla selkeitä myönteisiä vaikutuksia hintoihin ja vuokriin. Edelleen asiakkaiden valinnanvapauden estämisellä on aina myös kielteisiä sivuvaikutuksia.

Onkin varsin epätodennäköistä, että otettaessa huomioon edellä mainitut vähittäiskauppaan liittyvät lainalaisuudet, jotka joka tapauksessa merkittävästi rajoittavat yhteiskunnallisen suunnittelun tosiasiallisia mahdollisuuksia kaupan alalla, sääntelyn hyödyt selkeästi ylittäisivät sen haitat. Näin on erityisesti otettaessa kaiken edellä todetun lisäksi huomioon se, että vähittäiskaupan sijainnin sääntelylle yleensä ja suuryksikkösääntelylle erikseen on asetettu huomattavan monia erilaisia tavoitteita, joiden oletetaan olevan toteutettavissa sääntelytutkimuksen tulosten vastaisesti käyttämällä vain yhtä ohjausvälinettä. Kaiken kaikkiaan

20 Tietyissä rajoissa kuluttajat ovat yksinkertaisesti äänestäneet jaloillaan ja päättäneet, ettei vanhan ajan kivijalkamyymälöitä entisessä määrin tarvita: kalliimmat erikoistuotteet hankitaan yhä useammin edullisemmista verkkokaupoista ja massatuotteet taas tavarataloista. Vastaavasti ja osin juuri tähän muutokseen liittyen myös päivittäistavaroiden hankintoja keskitetään isoihin yksiköihin.

useissa yhteyksissä on tuotu esiin taloudellisten ohjauskeinojen käytön merkitys esimerkiksi hiilidioksidipäästöjen vähentämiseksi tai muiden kaupan sääntelyn taustalla olevien tavoitteiden saavuttamiseksi. Esimerkiksi OECD korostaa, että yhdyskuntarakenteen hajautumisesta aiheutuvien hiilidioksidipäästöjen vähentämisessä haaita- ja polttoaineverot olisivat vaikutuksiltaan ennustettavampia ja läpinäkyvämpiä sekä vähemmän alttiita vakiintuneiden toimijoiden vaikuttamispyrkimyksille, joilla on nykyisessä sääntelyjärjestelmässä varsin ilmeinen ja merkittävä rooli. Myös kaupan sijainnin ohjauksen arviointityöryhmä ehdotti raportissaan taloudellisten ohjauskeinojen selvittämistä.

Yleisesti ottaen kaupan sijainnin sääntelyyn liitettyjen yhteiskuntapoliittisten tavoitteiden saavuttamiseksi käytettäviä keinoja olisi tullut pohtia ja selvittää huomattavasti monipuolisemmin jo lainvalmistelun yhteydessä. Maankäyttö- ja rakennuslain suuryksikkösääntelyä koskevassa valmistelussa vaihtoehtojen arviointi ei kuitenkaan ole ollut näkyvässä asemassa. Lähtökohtaisesti kaupan sijaintiin, kokoon ja toimintaperiaatteisiin voidaan vaikuttaa kaavoituksen ohella myös monilla muilla ohjauskeinoilla. Vaikka kaupan sijainnin ohjauksen työryhmä piti taloudellisten ohjauskeinojen selvittämistä periaatteessa tarpeellisenä, se katsoi, ettei niiden tarkastelu kuulunut sen toimeksiannon piiriin. Käytännössä kaupan nykyinen suuryksikkösääntely on edelleen puhtaasti oikeudellista velvoitesääntelyä, jossa julkisilla määräyksillä pyritään sääntelemään suoraan tarjonnan rakennetta.²¹

Tietyissä rajoissa maankäytön ja rakentamisen sääntely yleensä ja tähän sisältyvä suuryksikkösääntely erikseen on edustanut yhteiskunnallisen suunnitteluideologian yhtä viimeisintä linnaketta Suomessa – linnaketta, jota puolustetaan vetoamalla ilmastonmuutokseen ja ympäristönäkökohtiin.²² Ajattelutavan lähtökohtana on, että ympäristönäkökohtiin liittyvät huolet eivät tule lainkaan tai tarpeeksi nopeasti huomioon otetuiksi markkinamekanismin kautta. Paradoksi kuitenkin on, että suuryksikkösääntelyn useimmat yksityiskohdat eivät ole empiirisesti perusteltuja näistä lähtökohdista käsin. Itse asiassa useimmat sääntelyjärjestelmän yksityiskohdat sisältävät niin paljon poliittista tai muutoin subjektiivista tarkoituksenmukaisuusharkintaa, ettei tämän perusteleminen yksittäistapauksissa ilmastonmuutoksen ehkäisemiseen viittaamalla vaikuta yksinkertaisesti uskottavalta.

Esimerkiksi jo suuryksikkösääntelyn viimeisimpien tarkistusten yhteydessä jäi varsin epäselväksi, mitä seudullisesti merkittävällä vähittäiskaupalla oikeastaan tarkoitetaan. Edelleen epäselväksi jäi se, miten ja millä tavoin tulisi arvioida asiakkaiden paikallisten valinnanmahdollisuuksien estämisestä aiheutuvaa asiointiliikenteen lisääntymistä pitkällä aikavälillä. Kaupan kaavoituksessa ja suuryksikkösääntelyssä näihin kysymyksiin vastaamista ei kuitenkaan ole pidetty isossa kuvassa olennaisena, koska oletuksena on ollut, että vähäiselläkin yhdyskuntarakenteen hajoamisella on selkeä kielteinen ilmastovaikutus, jonka torjumiseksi kaikki keinot on käytettävä – myös silloin, kun ne ovat asiakkaiden tahdon vastaisia. Esimerkiksi eräs kunnallispolitiikko

21 Tämän vuoksi tässä selvityksessä on johdonmukaisesti puhuttu kaupan sijainnin sääntelystä eikä eufemistisemmin esimerkiksi ohjauksesta: kokonaisuutena kyse on käytännössä suoraviivaisesta velvoitesääntelystä eikä ohjauksesta. Sääntelyä yhteiskunnallisena ilmiönä on määritelty ja lähestytty monin eri tavoin. Klassisen määritelmän mukaan sääntely on julkisen vallan pysyvää ja keskitettyä kontrollia yhteiskunnallisesti tärkeinä pidettyihin toimintoihin. Tämän määritelmän on usein katsottu sisältävän sääntelyn keskeisen idean. Tätä on kuitenkin tärkeää täydentää sääntelyn käsitteen suppean ja laajan merkityksen erittelymisellä. Suppeammassa merkityksessä sääntelyllä viitataan nimittäin erityiseen määräysten ja säännösten koosteeseen, jonka noudattamista valvomaan on nimetty erityinen toimielin. Laajemmassa merkityksessä sääntelyllä tarkoitetaan edellä mainitun lisäksi myös kaikkia muita käyttäytymiseen vaikuttavia julkisen vallan toimenpiteitä kuten julkista ohjeistusta, julkisia tukia, veroja, julkisia hankintoja, omistajapolitiikkaa ja omistajaohjausta sekä julkista palvelutarjontaa tai yksityiseen palvelutarjontaan liittyvää lupapolitiikkaa. Tässä esityksessä tarkastelun pääpaino on edellä esitetyn suppeamman määritelmän mielessä ennen muuta oikeudellisessa velvoitesääntelyssä, joskaan kaikin kohdin tarkastelun tiukka rajaaminen ei tältä osin ole tarkoituksenmukaista tai mahdollista.

22 Tämä luonnolliselta kuulostava tarkastelukulma on kuitenkin sikäli ongelmallinen, että kun lähtökohtana ovat jo olemassa olevat kaupan suuryksiköt, tulee väistämättä varsin vaikeaksi perustella uusien potentiaalisten sijaintipaikkojen osoittamista myös johtavien kaupparyhmittymien ulkopuolisille toimijoille. Tähän lähestymistapaan ei sisälly se, että uusi markkinoille tulija, esimerkiksi iso kansainvälinen ketju, voisi perustaa puhtaasti kilpailullisista syistä uuden kaupan suuryksikön olemassa olevan viereen välittämättä siitä, riittääkö ostovoima pitkällä aikavälillä molemmille – ja itse asiassa usein tämän olisi jopa pakko toimia ainakin tietyissä riskirajoissa näin voidakseen ylipäätään päästä markkinoille.

Uudeltamaalta on kirjoittanut paikallislehdessä, että muuan kuluttajatutkimuksilla perusteltu kauppakeskushanke on torjuttava, koska kansa ei ymmärrä kaavoitusta tai ainakaan ”kaavoituksen pitkän tähtäimen ympäristö- ja maisemavaikutuksia ja asukkaiden tahto olisi alistettava ilmastonmuutoksen torjumiselle”.

Kannanoton kirjoittanut kunnallispoliitikko ei ole yksin ajatuksineen. Pikemminkin ajatus on ollut jo pitkään varsin yleinen yli puoluerajojen. Parhaiten tätä ilmentää se, ettei maankäyttö- ja rakennuslaki edes tunne sanaa kilpailu. Kilpailu- tai markkinavaikutusten näkökulmaa ei myöskään ole kirjattu lain sisältövaatimuksiin. Näin ollen se ei myöskään saa viranomaisprosesseissa erityistä huomiota osakseen eikä voi käytännössä tulla valitusperusteeksi oikeusprosesseissa. Asia on kuitenkin ollut usein esillä, joten minään vahinkona näkökulman sivuuttamista ei voida pitää. Ongelma ei ole uusi – se on pikemminkin jo parin vuosikymmenen ikäinen. Esimerkiksi selvityshenkilö Matti Purasjoki muistelee selvityksessään Kaavoitus, kauppa ja kilpailu (2009), miten asia on ollut esillä jo vuonna 1990 valmistuneessa valtioneuvoston elintarvikepoliittista ohjelmaa valmistelleen toimikunnan mietinnössä.

Kyseisen mietinnön mukaan johtavien kaupan ryhmittymien keskitetty kauppapaikkahankinta osana niiden strategista kilpailukäyttäytymistä on luonut uusille, etenkin ryhmittymiin kuulumattomille yrityksille alalle pääsyn esteitä. Julkinen valta on kaavoituksella osaltaan edesauttanut kehitystä, koska kunta päättää jo yleiskaavan hyväksyessään rakennettavan alueen käyttötarkoituksesta ja antaa asemakaavoissa yksityiskohtaiset määräykset alueen käytön järjestämisestä. Eri tasojen kaavoitus vaikuttaa näin suoraan kaupallisten palveluiden määrään ja sijaintiin kunnissa ja luo siten yhdessä paikallisen ostovoiman kanssa peruslähtökohdat kilpailuolosuhteille. Mietinnössä todetaan, että ympäristöministeriön tulisi yhdessä kunnallisten järjestöjen kanssa laatia kunnille ohjeet kaavoitukseen liittyvien kilpailupoliittisten epäkohtien poistamiseksi ja että kaavoituksella aikaansaadut uusien liikkeiden perustamisrajoitukset eivät saa estää yksittäisten kauppioiden mahdollisuuksia hyvän kauppapaikan saantiin.

Vaikka vuonna 1999 säädetty maankäyttö- ja rakennuslaki ei tunnistanut lainkaan kilpailuongelmia tai markkinavaikutusten huomioon ottamisen tarvetta, asia ei silti kokonaan poistunut yhteiskuntapoliittiselta agendalta ja sitä on tarkasteltu useissa työryhmissä ja selvityksissä. Kilpailuvirasto on esimerkiksi lausunossaan kaupan sijainnin ohjauksen arviointityöryhmän raportista 24.11.2009 korostanut, että eri tasojen kaavoitus vaikuttaa suoraan kaupallisten palveluiden sijaintiin, määrään ja saatavuuteen luoden siten yhdessä paikallisen ostovoiman kanssa peruslähtökohdat kilpailulle: erityisen merkittäviä maankäytön sääntelyn vaikutukset ovat vähittäiskaupassa, jossa hyvä sijainti on keskeinen kilpailuetu, koska maata ei voida valmistaa lisää. Työryhmäraporteista tai Kilpailuviraston sittemmin antamista lausunnoista huolimatta yleinen trendi on tämän jälkeenkin ollut sama: vähittäiskaupan sijainnin sääntelyn ja erityisesti suuryksikkösääntelyn jatkuva kiristyminen.

Myös viraston kuulemien asiantuntijoiden mukaan vuoden 2011 lainmuutoksen jälkeen on pidetty selvänä, että päivittäistavarakaupan suuryksiköitä ei voida – tiukat viranomaistulkinnat huomioon ottaen – käytännössä sijoittaa keskustatoimintojen alueen ulkopuolelle. Alalle pääsyn ja kilpailun edistämisen näkökulmasta tämä viime kädessä viranomaistulkintoihin perustuva varsin kategorinen vaatimus kaupan suuryksiköiden keskustasijainnista nousee keskeiseksi ongelmaksi.

3.2 Suuryksikkösääntely ja viranomaisten vahvistunut tulkintavalta

Maankäyttö- ja rakennuslain sekä nykyisten viranomaistulkintojen perusteella päivittäistavarakaupan ja itse asiassa jatkossa myös paljon tilaa vaativan erikoistavaran kaupan tulee siis käytännössä sijoittua ensisijaisesti keskustoihin. Tämä koskee myös kaupan suuryksiköitä, ja seudullisesti merkittävät suuryksiköt vaativat aina maakuntakaavatasoinen merkintää. Tämän keskustasijainnin vaatimuksen toteutumisen esteeksi saattaa kuitenkin tulla se, että keskustatoimintojen alueet on jo täyteen rakennettu siten, että niistä ei löydy rakentamiskelpoisia tontteja uusille kaupan suuryksiköille. Käytännössä erityisesti maakuntakaavat, niihin liittyvät viranomaistulkinnat ja ministeriön vahvistusmenettely ovat avainasemassa kaupan suuryksiköiden sijoittumisen ja kauppakilpailun näkökulmasta.

Useiden viraston kuulemien asiantuntijoiden mukaan viranomaistulkintojen vaikutuksesta maakuntakaavan rooli kaupan sijainnin sääntelyssä korostuu tulevaisuudessa ja siitä tulee myös yhä tärkeämpi muutoksenhakutaso, sillä yleis- ja asemakaavat eivät voi olla ristiriidassa maakuntakaavan kanssa. Seudullisesti merkittävät kaupan suuryksiköt vaativat ehdottomasti merkintää maakuntakaavaan. Nykyisin varsinkaan yksityiset maanomistajat eivät kuitenkaan osaa usein hakea muutosta maakuntakaavoihin, vaikka vaatimuksilla voisi olla hyvät menestymismahdollisuudet. Yleis- ja asemakaavatasolla valittaminen taas on usein hyödyttömiä, jos asia on jo sisällöllisesti ratkaistu yleisellä kaavatasolla. Tämä sääntelyn painopisteen siirtyminen ei ole mitenkään ongelmaton – ei juridisesti eikä kilpailullisesti.

Eräiden viraston kuulemien asiantuntijoiden mukaan yksi jo sinänsä varsin merkittävä mutta varsin harvoin esille nostettu ongelma on se, että viimeisimmän lainuudistuksen jälkeen monilta jo kaavoitetuilta kaupan suuryksiköiltä katoaa rakennusoikeus siirtymäajan jälkeen 15.4.2015: rakennusoikeudet vain katoavat, eikä siitä synny tai voi syntyä oikeusprosessia. Lisäksi uudistuksen myötä myös paljon tilaa vaativan erikoistavaran kauppa tuli suuryksikkösääntelyn piiriin, mikä lisää entisestään kilpailua muutoinkin vähistä kauppa- paikoista. Asiantuntijoiden mukaan onkin ongelmallista, ettei maankäyttö- ja rakennuslakia koskeva laki- luonnos käynyt viimeisimmän uudistuksen yhteydessä perustuslakivaliokunnan arvioitavana, vaikka sillä selvästi on vaikutusta myös omaisuudensuojan ja elinkeinovapauden kannalta.

Asiantuntijoiden mukaan lainuudistuksen suurimpia juridisia puutteita on sääntelyn jo liialliseksi kiristetyt tason ohella lisääntyvä viranomaisten tulkintavalta päättää hankkeiden hyväksyttävyydestä. Kriittisimmät ovat jopa väittäneet, että lainsäädännöllä lisätään entisestään tulkinnanvaraisia kysymyksiä, kun pitäisi lisätä sääntelyn ennakoitavuutta. Ympäristöministeriö antoi esimerkiksi 4.4.2012 yleiskirjeen koskien rakennus- lupaharkintaa siirtymäkauden aikana. Eräiden viraston kuulemien asiantuntijoiden mukaan yleiskirjeessä esitetty tulkinta siitä, että asemakaavan muuttaminen ei olisi mahdollista paljon tilaa vaativan erikoistavaran kaupan tarpeita vastaavaksi silloin, kun kyse olisi seudullisesti merkityksellisestä suuryksiköstä, ei perustu voimassa olevaan lakiin.

Monet asiantuntijat ovatkin pitäneet ministeriön ”ohjeilla sääntelyä” kyseenalaisena sekä hyvän hallinnon periaatteiden että perustuslain tulkinnan näkökulmasta, sillä käytännössä esimerkiksi kunnissa noudatetaan ympäristöministeriön ohjeita varsin tunnollisesti, vaikka ne eivät suoraan perustu lakiin. Toisin sanoen ohjeilla sääntelyltä puuttuu juridisesti pitävä normatiivinen perusta. Vastaavasti myös ministeriön johdolla laadittavia valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita voidaan pitää nykyisen perustuslaintulkinnan näkökul- masta ongelmallisina, sillä niitä pidetään tosiasiallisesti normina, josta ei kuitenkaan ole säädetty sillä tavalla kuin perustuslain nykyinen tulkinta edellyttäisi ja josta kukaan ei voi käytännössä valittaa mihinkään.

Kaiken kaikkiaan lainuudistuksen jälkeen vahvistunutta ympäristöministeriön kaksoisroolia kaupan sijainnin sääntelyssä on pidetty ongelmallisena. Kaksoisroolilla viitataan siihen, että toisaalta ympäristöministeriön tehtävänä on valmistella lainsäädäntöä sekä ohjeistaa ja neuvoa maakuntakaavan laadinnassa; toisaalta ympä- ristöministeriöllä on valvontatehtävä ja se voi jättää maakuntakaavan vahvistamatta. Jos maakunnan liiton ja ympäristöministeriön näkemykset eroavat, jälkimmäinen voi kaataa maakuntakaavan, vaikka sen toteutuk- sesta olisi laaja yksimielisyys maakuntatasolla. Ympäristöministeriön kaksoisroolin perusteella selittyikin se, että ministeriö on voittanut viime vuosina lähes kaikki oikeusprosessit, joissa joku on pyrkinyt kyseenalais- tamaan ministeriön päätösten oikeellisuuden.²³

23 Korkeimman hallinto-oikeuden vuonna 2003 tekemä päätös on ollut ympäristöministeriön päätöksenteon lähtökohtana myö- hemmissä maakuntakaavojen vahvistuspäätöksissä (KHO:2003:60). Asiassa ympäristöministeriö oli jättänyt vahvistamatta maakuntakaavan aluevarauksen keskustatoimintojen alueelle (merkintä C), jolle oli kaavaselostuksen mukaan tarkoitus sijoittaa vireillä ollut kauppaeskushanke. Hanke olisi käsittänyt päivittäistavaran (hypermarket) ja paljon tilaa vaativan erikoistavaran kauppa. Maakuntakaavassa osoitetulle keskustatoimintojen alueelle oli selvitysten mukaan tarkoitus sijoittaa uusi vähittäis- kaupan suuryksikkö, mutta ei sen sijaan varsinaisia keskustatoimintoja. Päätöksen mukaan keskustatoimintojen aluevaraus- merkintää ei voitu käyttää vain siinä tarkoituksessa, että vähittäiskaupan suuryksikön sijoittaminen alueelle tulisi sallituksi. Korkein hallinto-oikeus katsoi, ettei ympäristöministeriön päätöstä ollut syytä muuttaa, joten ministeriön päätös jäi pysyväksi. Korkeimman hallinto-oikeuden päätöksessä on laajat perustelut ympäristöministeriön päätös mukaan lukien. Sittemmin korkein hallinto-oikeus on hylännyt päätöksellään (KHO 19.8.2011, t.2259) esimerkiksi valitukset, jotka koskivat Etelä-Savon

Tosiasiallisen sääntelyvallan painopisteen siirtymää vahvistaa edelleen se, että maakuntakaavat ovat detaljitasonlaan lähestyneet viime aikoina yleiskaavoja hämärtäen kaavahierarkiaa jopa vastoin maakuntakaavoituksen alkuperäistä ideaa. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että maakuntakaavassa on yhä enemmän määritelty myös sellaisia asioita, jotka lähtökohtaisesti kuuluisivat yleiskaavatasolle. Monien mukaan tämä suuntaus on lisännyt ympäristöministeriön vaikutusvaltaa, koska ”maakuntakaava on ympäristöministeriön peukalon alla” kuten eräät asiantuntijat ovat tilannetta luonnehtineet.

Myös tämän selvityksen yhteydessä eräät asiantuntijat ovat katsoneet ministeriön tulkintavallan kaupan sijainnin sääntelyssä kasvaneen liiaksi suhteessa maakuntien liittoihin ja yksittäisiin kuntiin. Liiallinen sääntelyvallan keskittyminen voi olla ongelmallista jo kaavoituksen perusluonteen takia. Selvityshenkilö Matti Purasjoki (2009) tiivisti tämän toteamalla, että kaavoitus on sääntelyä ja siten luonteeltaan julkinen kilpailunrajoitus. Sääntely taas on aina vahva yhteiskuntapoliittinen keino, jonka hallitsematon käyttö johtaa helposti tehottomuuteen ja taloudellisten voimavarojen vääriin kohdentumiseen – saavuttamatta kuitenkaan sille asetettuja tavoitteita.

Erityisen hankalaan välikäteen joudutaan, jos sääntelylle annetaan rinnakkaisia tai summautuvia tehtäviä. Kaavoituksessa ja muussa kaupan sijainnin sääntelyssä on Purasjoen mukaan ollut näitä piirteitä: maankäytön suunnittelulle on asetettu melkoinen joukko yhteiskunnallisia tavoitteita keskustojen elinvoimaisuuden turvaamisesta yhdyskuntarakenteen hajautumisen estämiseen ja yhteistä näiden tavoitteiden asettamiselle on ollut tietty ”top-down -asenne”. Lainsäätäjän tai kaavoittajan oletetaan tai kuvitellaan ”tuntevan kauppa paremmin kuin kauppa itse”, kiteytti eräs selvitysten yhteydessä kuultu asiantuntija tämän asenteen.

Useimpien viraston kuulemien asiantuntijoiden mukaan maakuntakaavatasolla tulisi käytännössä päättää vain strategisista yleislinjauksista ja jättää enemmän liikkumavaraa alemman tason soveltamiselle ja myöhempien muutostarpeiden huomioon ottamiselle. Nykyisin ministeriön ohella esimerkiksi ELY-keskukset tulkitsevat kuitenkin maakuntakaavaa käytännössä yleiskaavan tarkkuudella, mikä osaltaan edelleen rikkoo kaavahierarkiaa. Tähän taas liittyy lukuisten selvitysten ja lisäselvitysten vaatiminen. Tämä on yleistynyt varsinkin sen jälkeen, kun viimeisimmän lainuudistuksen yhteydessä otettiin käyttöön niin kutsutut kaupan enimmäismitoitukset.

Hallituksen esityksessä (309/2010) enimmäismitoituksia perustellaan muun ohella seuraavasti: ”Voimassa oleva laki mahdollistaa kaupan mitoituksen osoittamisen myös maakuntakaavassa, mutta tätä mahdollisuutta on käytetty harvoin. Mitoituksen puuttuessa ei ole voitu riittävästi arvioida maakuntakaavassa osoitetun kaupan palveluverkon vaikutuksia eikä sitä, täyttääkö kaava tältä osin laissa asetetut sisältövaatimukset. Kuntakaavoituksessa on tehty kauppaa koskevia ratkaisuja, joilla on merkittäviä vaikutuksia naapurikuntien, laajemman kaupunkiseudun ja usein myös maakunnan alue- ja yhdyskuntarakenteeseen ja palveluihin.” Käytännössä tällä viitataan Lempäälän Ideaparkin tapaukseen ja jotkut asiantuntijat ovatkin kutsuneet koko viimeisintä lainuudistusta *Lex Ideaparkiksi*.

Ideaparkin kaltaisten poikkeuksellisen suurten kauppahankkeiden sääntelylle on hyvät yhteiskuntapoliittiset perusteet. Viraston kuulemat asiantuntijat ovat kuitenkin todenneet varsin yksimielisesti, että näitä jättihankkeita varten olisi voitu laatia nimenomaan niihin kohdistuvaa erityissääntelyä. Nyt enimmäismitoituksia ja muita sijainnin sääntelyn tiukennuksia käytetään kaikkien kaupan alan hankkeiden valvontaan, ja esimerkiksi Uudenmaan uuden maakuntakaavan hyväksymisen yhteydessä eräiden suhteellisen tavanomaisen koko- luokan kaupan hankkeiden mitoituksia haluttiin nimenomaan tämän sääntelyn pohjalta leikata. Monien

maakuntakaavan eräiden vähittäiskaupan suuryksiköiden kohdemerkintöjen vahvistamatta jättämistä ympäristöministeriössä. Korkeimman hallinto-oikeuden päätös perustui siihen, ettei kaavaa laadittaessa oltu kiinnitetty riittävästi huomiota maakunnan tarkoituksenmukaiseen alue- ja yhdyskuntarakenteeseen. Ministeriön vahvistamatta jättämiä km-merkintöjä ei myöskään ollut sijoitettu tukemaan yhdyskuntarakennetta. Rakentaminen asianomaisille alueille ei olisi ollut valtakunnallisissa alueidenkäyttötavoitteissa tarkoitettulla tavalla kestävä kehityksen mukaista. Korkein hallinto-oikeus hylkäsi edelleen samoilla perusteilla myös Itä-Uudenmaan maakuntakaavasta tehdyt valitukset (KHO 6.4.2011, t.918) sekä Pirkanmaan maakuntakaavasta tehdyt valitukset KHO:ssa (KHO 20.3.2008. t.591), sillä se katsoi, että kaavan vahvistuva osa tulisi muodostamaan maankäytöllisen ja toiminnallisen kokonaisuuden kolmen kohdemerkinnän vahvistamatta jättämisestä huolimatta.

viraston kuulemien asiantuntijoiden mielestä esimerkiksi enimmäismitoitusten edellyttäminen ei yksinkertaisesti kuulu maakuntakaavatasolle vaan ne edustavat eräänlaista yhteiskunnallista ylisuunnittelua.

Asiantuntijoiden mukaan enimmäismitoitusten kohdalla kaupan tarve tulisi periaatteessa arvioida tarkasti, vaikka tosiasiallisesti ei voida täsmällisesti tietää, miten väestö sijoittuu eri alueille ja miten se liikkuu pitkällä aikavälillä. Nykyaikaisessa turbulentissa taloudellisessa ympäristössä tämä on yksinkertaisesti mahdollon tehtävä vähänkään pidemmällä aikavälillä. Ylipäätään kaavaselvitykset perustuvat parhaimmillaankin vain arvioihin, jolloin jo yhden muuttujan korjaamisella voi olla suurta merkitystä kokonaisarvioihin. Silti kaavoitus selvittämistä leimaa yhä enemmän eräänlainen kvasitieteellisyys tai kvasitäsmällisyys. Toisaalta esimerkiksi ympäristöministeriön kaupan kaavoitusopas ei anna lainkaan konkreettisia ohjeita siitä, miten vaikkapa keskustojen pienille yrityksille aiheutuvia haitallisia vaikutuksia tulisi käytännössä arvioida ja tulkita. Jo pelkästään näiden eri vaikutusten täsmälliseen mittaamiseen ja arviointiin liittyvien ilmeisten vaikeuksien vuoksi suuryksiköiden mitoitusvaatimusten tulisi olla riittävän väljiä, jotta alueiden tarkoituksenmukainen kehittäminen olisi mahdollista.

Kokonaisuutena arvioiden nykyinen suuryksikkösäätely on viraston kuulemien asiantuntijoiden mukaan erittäin yksityiskohtaista, monimutkaista ja vaikeasti ymmärrettävää jopa asiaan perehtyneille. Kuulemisten perusteella asiaa koskeviin osaamiskapeikkoihin voikin törmätä melkein kaikissa kunnissa ja kaavoitusorganisaatioissa, pois lukien ehkä eräät pääkaupunkiseudun suuret kunnat tai erikoistuneet konsulttitoimistot. Varsinkin pienemmissä kunnissa ollaan erään kaavoittajan luonnehdinnan mukaan ”pitkälti pihalla”, ja eri elinkeinojen toimintaedellytysten turvaamisen näkökulma on ”lapsenkengissä”.

Myös Kimmo Kosken (2007) selvityksen mukaan ”kilpailun toimivuuden tarkastelu on jäänyt maakuntakaavoituksessa taka-alalle. Kilpailunäkökulma on saattanut olla esillä lähinnä silloin, kun kaavoituksen yhteydessä on tehty palveluverkkoselvitys. Kaavan kilpailuvaikutusten syvällisempi tarkastelu näyttää kuitenkin olevan hahmottomaton kokonaisuus.” Kaupan sijainnin säätelyn monimutkaisuudella ja yksityiskohtaisuudella on asiantuntijoiden mukaan ollut myös se seuraus, että julkisuuden merkitys päätöksenteon valvonnassa on vähentynyt asian vaikean ymmärrettävyyden vuoksi. Tämä ongelma taas kertautuu sitä kautta, että myös asioista päättävillä poliitikoilla on vaikeuksia ymmärtää asiaa, joka on asiantuntijoillekin vaikeasti ymmärrettävä. Asian monimutkaisuutta ja vaikeaa ymmärrettävyyttä korostavat lukuisat prosessiin liittyvät selvitykset.

Ympäristöministeriön vahvistaman maakuntakaavan estovaikutus ei silti ole ehdoton. Seudullisesti merkittävän suuryksikön kokoraja on etenkin pääkaupunkiseudulla melko korkea ja kokorajaa suurempiakin yksiköitä voidaan rakentaa, jos niiden vaikutus voidaan selvityksillä osoittaa paikalliseksi. Ilman tällaisia erityisselvityksiä keskustatoimintojen alueiden ulkopuolella päivittäistavarakaupan seudullisesti merkittävän suuryksikön voi Uudellamaalla sijoittaa vain Espoon Lommilaan. Kaupan sijainnin säätelyn kannalta on siten oleellista, katsotaanko suuryksikön olevan seudullisesti merkittävä.

Uudenmaan 20.3.2013 maakuntavaltuustossa hyväksytyssä maakuntakaavaehdotuksessa seudullisesti merkittävän kaupan suuryksikön kokoraja on pääkaupunkiseudulla 5 000 kerrosneliometriä ja muissa kunnissa 2 000 kerrosneliometriä – ellei selvitysten perusteella muuta osoiteta. Erillisselvitysten rooli nousee ainakin periaatteessa varsin suureksi uusien sijainteja etsittäessä.²⁴ Selvitysten riittävyyden arvioiminen on viime kädessä ELY-keskuksen virkamiesten päätettävissä. Viraston kuulemien asiantuntijoiden mukaan erillisselvityksiä koskeva ohjeistus on kuitenkin varsin epäselvää ja puutteellista. Lisäksi ELY-keskusten yleinen linja on ollut pikemmin uusien kaupan suuryksiköiden perustamista estävää ja rajoittavaa kuin edistävää.

Itse asiassa monet viraston kuulemat asiantuntijat kohdistivat varsin selvää kritiikkiä ELY-keskusten toimintaan kaavoituksessa yleensä ja kaupan kaavoituksessa erikseen. Periaatteessa ELY-keskusten tulisi lain mukaan edesauttaa kaavoituksen ja kaavoituksen toteutumista. Maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) 18 §:n

24 Uudellamaalla seudullisesti merkittävän kaupan suuryksikön neliöraja on 5 000 kerrosneliometriä, mikä periaatteessa hieman helpottaa suuryksikön rakentamista myös muualle kuin keskustaan. Käytännössä tällä ei kauppakilpailun edistämisen näkökulmasta kuitenkaan ole kovin suurta merkitystä Suomen tiheimmin rakennetulla alueella, jossa johtavat toimijat ovat viraston saamien tietojen mukaan jo ostaneet tai varanneet varsin monet parhaista potentiaalisista kauppapaikoista esimerkiksi liikenteellisesti keskeisistä solmukohdista keskustojen ulkopuolella.

mukaan ”Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus edistää ja ohjaa kunnan alueiden käytön suunnittelun ja rakennustoimen järjestämistä”. Esitetyn kritiikin mukaan edistämisen ja ohjaamisen sijasta ELY-keskukset usein pikemminkin jarruttavat ja vaikeuttavat maankäytön ja kaavoituksen toteuttamista, aivan erityisesti kaupan suuryksikkösäätelyn kohdalla. Syitä tilanteeseen on ilmeisesti useita.

Ensinnäkin asiantuntijat pitivät ELY-keskusten organisaatiomallia jo lähtökohtaisesti varsin epäonnistuneena, koska se on johtanut yhtäältä lisääntyneeseen sekavuuteen ja toisaalta tavoitteiden vastaisesti voimistuneeseen siiloajatteluun. Toiseksi asiaan liittyvät myös ilmeiset resurssipuutteet ja osaamiskapeikot. Kolmanneksi asiantuntijoiden mukaan ELY-keskusten toimintaa leimaa kuitenkin myös organisaatiokulttuurisesti liiallinen takertuminen detaljeihin ja näitä koskeviin lisäselvityksiin asiassa, joka on perusluonteeltaan sellainen, ettei siitä yksinkertaisesti ole saatavissa luonnontieteellisessä mielessä tarkkaa ja varmaa tietoa millään määrällä selvityksiä. Kaiken kaikkiaan ELY-keskukset toteuttavat asiantuntijoiden mukaan usein varsin huonoa kaavoituskäytäntöä: prosessin aikana ne eivät riittävän selkeästi ohjaa ja huomautta havaitsemistaan epäkohdista vaan hakevat usein muutosta vasta jälkikäteen valittamalla.

Selvityshenkilö Auvo Haapanalan ELY-keskusten toimintaa koskevan loppuraportin (2013) ELY-keskukset maankäytön ja rakentamisen ohjaajina mukaan keskusten ohjausta tulee suunnata nykyistä enemmän kuntien strategisen alueidenkäytön suunnittelun, yleiskaavoituksen ja kestävän yhdyskuntarakenteen edistämiseen sekä valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden turvaamiseen. Ohjauksen painotuksen uudistaminen edellyttää resurssitilanne huomioon ottaen tehtävien keventämistä eräiltä osin. Esimerkiksi viranomaisneuvotteluja on erityisesti suunnattava vain tärkeimpiin yleis- ja asemakaavoihin mutta samalla viranomaisneuvotteluihin valmistautumista ja valmiuksia ottaa kantaa neuvottelussa esiin tuleviin asioihin on parannettava.

Selvityshenkilön raportin mukaan ELY-keskusten kaavalausuntoja ja kannanottoja on kehitettävä niin, että niissä riittävän selkeästi painotetaan kulloinkin esillä olevassa kaavassa ratkaistavia keskeisiä kysymyksiä. Laajassa ja yksityiskohtaisessa lausunnossa eivät juuri siinä kaavahankkeessa olennaiset ja ELY-keskusten ohjaustehtävän kannalta keskeiset asiat aina erotu riittävän selvästi. Myös selvitysten ja vaikutusten arvioinnin laajuus ja sisältö on määriteltävä sen mukaan, mitkä asiat juuri siinä kaavassa on tarpeen ratkaista. Lisäksi raportissa todetaan, että keskusten resurssitilanne kokonaisuutena on huolestuttava ja että yhteydet ja synergiaedut alueidenkäytön ja elinkeinoasioiden välillä näyttävät olevan vielä melko vähäisiä ja yhteistyötä on tarpeen kehittää. Viraston kuulemien asiantuntijoiden mukaan nämä näkökohdat näkyvät siis erityisesti kaupan kaavoituksessa kantojen ja lausuntojen vaihtelevuutena, eräänlaisena suppeana ”siiloajatteluna” sekä kaupan suuryksiköiden suhteen jo lähtökohtaisesti pidätyttävänä asenteena.

3.3 Keinotekoisesti luodut niukkuuden olosuhteet

Viraston selvityksen perusteella kauppakilpailun edistämisen näkökulmasta nimenomaan kaupan suuryksiköiden keskustasijainnin tavoite tai pikemminkin vaatimus on paljolti päivittäistavarakaupan keskittymisen ongelman ytimessä. Edellä kuvatuista syistä kauppakilpailun painopiste taas on käytännössä koko ajan liukunut yhä enemmän nimenomaan suuryksiköihin, joita taas voidaan nykyisen säätelyn näkökulmasta sijoittaa lähinnä keskustatoimintojen alueelle. Kuten tämän selvityksen taustaksi teetetyt sijaintipaikka-analyytit osoittavat, kaupallisesti kiinnostavia ja kaavoituksen mahdollistamia paikkoja on esimerkiksi koko pääkaupunkiseudulla ja Uudenmaan alueella vain kymmenkunta. Tämä määrä on jo sinänsä erittäin niukka, kun otetaan huomioon, että potentiaalinen markkinoille tulija tarvitsee kustannustehokkuussyistä ainakin noin 10–15 hyvää kauppapaikkaa ja kun osa kiinnostavista paikoista on jo johtavien kaupparyhmittymien omistuksessa tai muista syistä käytännössä erittäin vaikeasti toteutettavissa.

Jotta voitaisiin puhua toimivasta päivittäistavarakaupan kilpailusta, maankäytön suunnittelun ja ohjauksen eri keinoin tulisi turvata riittävä määrä laadukkaita ja riittävän kokoisia kauppapaikkoja. Käytännössä tämä edellyttäisi kaavoitetun maan reservin tai ainakin kaavoituksellisen liikkumavaran sekä tonttivarannon luomista nimenomaan keskustatoimintojen alueen ulkopuolelle, mutta kuitenkin järkevästi muuhun yhteis-

kuntarakenteeseen kiinni. Nykyisin maakuntakaavoissa keskustatoimintojen ulkopuolella on pääasiassa vain olemassa olevia kaupan suuryksiköitä eikä keskustoissa taas ole rakentamiskelpoista maata tai tontteja ainakaan muilla kuin johtavilla kaupparyhmittymillä. Lisäksi uuden toimijan mahdollisuudet menestyä kalliilla keskustatonteilla ovat rajalliset tilanteessa, jossa erittäin tiukka ja yksityiskohtainen suuryksikösääntely käytännössä suojaa jo olemassa olevia kaupan johtavien toimijoiden suuryksiköitä.

Näin ollen vaatimuksella kaupan suuryksiköiden keskustasijainnista on käytännössä luotu tietyllä tavalla keinotekoiset kilpailua estävät niukkuuden olosuhteet erityisesti pääkaupunkiseudulla. Erään asiantuntijan varsin kuvaavan luonnehdinnan mukaan ”rakennusoikeutta jaetaan pipetillä“, vaikka suuryksiköiden tonttien saatavuus on entistään heikompi, kun viimeisimmän lainmuutoksen jälkeen myös paljon tilaa vaativan erikoistavaran kauppa alkaa vähitellen kilpailla samoista sijainneista viimeistään siirtymäaikaisten umpeuduttua.²⁵

Silloinkin kun suuryksikkö voidaan sijoittaa keskustatoimintojen alueelle, prosessi on äärimmäisen monimutkainen ja moniportainen ja voi kuitenkin esimerkiksi kunnallispoliittisista syistä päätyä umpikujaan kuten liitteessä 2 tarkemmin kuvatussa Espoon Lommilan tapauksessa. Osaltaan asiaa vielä vaikeuttavat jopa johtavien kaupparyhmittymien näkökulmasta ongelmalliset kuntakohtaiset erot kiinteistötoimen, kaavoituksen ja tonttipoliittisen päätöksenteon prosesseissa. Toisen johtavan kaupparyhmittymän toimitusjohtaja onkin julkisuuksessa verrannut kaupan suuryksikön perustamista vaikeusasteeltaan ydinvoimalaitoksen perustamiseen.

Vertaus ei ole aivan perusteeton, sillä virastolle antamassaan selvityksessä myös toinen johtava kaupparyhmittymä toteaa, että ellei kaupan suuryksiköitä voida sijoittaa maakuntakeskusten ulkopuolelle edes keskikokoisiin kaupunkeihin, vapaasta kilpailusta ja uuden toiminnan käynnistämisestä tulee lähes mahdotonta. Myös toinen johtava kaupparyhmä toteaa virastolle antamassaan selvityksessä, että tietyissä rajoissa nykysääntelyssä olemassa olevat kaupan suuryksiköt toimivat jopa kaavoittajan suojeluksessa, koska muun muassa alueellisten palveluiden saatavuuden turvaamiseksi uusien ja tehokkaampien kaupan yksiköiden tuloa alueelle ei käytännössä haluta sallia.

Viraston selvityksissä saatujen tietojen mukaan silloinkin kun uuden toiminnan käynnistäminen tai uuden kauppapaikan perustaminen ei ole mahdotonta, siitä voi tulla liiketaloudellisesti huomattavan epätarkoituksenmukaista, jos kaupan alan liiketaloudelliset ratkaisut määräytyvät tosiasiallisesti kaavamääräysten pohjalta. Käytännössä eri tasojen kaavat määräävät kaupalle esimerkiksi tarkan sijainnin, kokoluokan, liiketyypin ja usein myös aikataulun. Tästä taas seuraa, että myymäläverkostot kehittyvät ja markkinaosuudet määräytyvät osin suoraan kaavojen sallimien ratkaisujen pohjalta, eivätkä asiakastarpeiden ja kaupan toimijoiden tarjoamien ratkaisujen tehokkuuden pohjalta.

Lähtökohtaisesti päivittäistavarakaupan on luontevaa sijoittaa sinne, missä asiakkaat ovat ja missä näiden on helppoa asioida. Erikoistavarakaupassa taas asiakkaat haluavat vertailla suurempia hankintoja, minkä vuoksi nämä kaupan alat pyrkivät hakeutumaan toistensa läheisyyteen. Toisaalta erikoistavarakaupan alat taas tarvitsevat usein päivittäistavarakaupan tuomaa asiakasvirtaa, minkä lisäksi kaupan on aina otettava huomioon sekä asiakas- että tavaralogistiikkaan liittyvät näkökohdat.

Selvityshenkilö Kimmo Koski korosti vuoden 2007 raportissaan sitä, että kaupan sijainnin sääntelyssä tulisi määrätä vain siitä, mikä on järkevän yhdyskuntarakenteen turvaamisen kannalta välttämätöntä. Myös viraston tämän selvityksen yhteydessä kuulemat asiantuntijat ovat korostaneet sitä, että vapaassa markkinataloudessa lopulta kaikki lähtee asiakkaiden todellisista tarpeista ja asiakkaiden valinnoista; vain rajoittamalla asiakastarpeiden mukaista kauppapalveluiden kehittämistä ei lähipalveluiden tai kaupunkikeskustojen asemaa voida turvata. Pikemminkin ylimitoitettujen kaavavaatimukset ja muut rajoitukset siirtyvät pitkällä aikavälillä hintoihin ja tilavuokriin – ja kääntyvät lopulta itseään vastaan. Erittäin todennäköisesti näin tapahtuu,

25 Myös ympäristöministeriön suuryksiköiden kaavoitusta koskevassa opasluonnoksessa 10.10.2012 myönnetään, että sellaisia kaupan sijaintipaikkoja, joissa yhdistyvät saavutettavuus, liiketoiminnallinen kannattavuus sekä kestävä yhdyskuntakehitys, on käytännössä rajallisesti.

jos keskustarakentamisen mahdollisuuksia ei nyky sääntelyn oloissa onnistuta nopeasti kehittämään. Käytännössä näillä kehittämistarpeilla viitataan muun muassa pysäköintimahdollisuuksiin, muihin saavutettavuusratkaisuihin, tavaralogistiikan järjestämiseen sekä tiettyyn joustavuuteen muun muassa suurten kaupan hankkeiden mitoitusvaatimusten tulkinnassa keskusta-alueilla.

Selvityshenkilö Matti Purasjoki (2009) kiinnittikin huomiota siihen, että erityisesti suuryksikön koon ”rajan määrittäminen 2 000 kerrosneliometriin on luonteeltaan kilpailua vääristävä, kuten oikeuksia ja velvollisuuksia jakavat raja-arvot aina ovat”. Käytännössä monen kaupan alan toiminta edellyttää nykyistä suuryksikkörajaa selvästi suurempaa tilaa. Varsinkin erikoistavarakaupassa vaarana on kehityksen pysähtyminen, koska rajan alle jääviä tarkoituksenmukaisia liiketoimintakonsepteja ei yksinkertaisesti ole asiakkaiden haluaman valinnanvapauden ja vertailun mahdollisuuden, tehokkaan logistiikan ja yksikkökohtaisten mitakaavaetujen hyödyntämisen näkökulmasta.²⁶

Kaupan kaavoituksen liittyy useita epäselvyyttä ja jopa tietynasteista keinottelua aiheuttavia kysymyksiä. Viraston selvitysten perusteella epäselvyyttä on esimerkiksi siitä, koskeeko kaavassa esitetty neliörajoitus myyntipinta-alaa, myymäläalaa vai kerrosalaa, kaupan yksikön vai kaupparakennuksen alaa, päivittäistavaran myyntiin käytettyä alaa vai päivittäistavarakauppaa harjoittavan yksikön alaa. Tapauskohtaista vaihtelua on myös sen suhteen, lasketaanko neliörajoitukseen kuuluviksi kaupakäytävät, erilaiset taka-, sosiaali- ja aputilat – erityisesti jos ne ovat useamman liikkeen käytössä.

Lisäksi palvelujen käsittely osana neliörajoitusta on kuntakohtaisesti vaihtelevaa ja epäselvyyttä tältä osin liittyy muun muassa siihen, otetaanko neliörajoituksen osana huomioon palvelutiski, pankki, kioski, kahvila, kampaamo tai muu palvelutoiminto ja kohdellaanko kaupan yksikön myymäläkierron sisällä olevia palveluita yhdenvertaisesti samassa kiinteistössä erillistilassa sijaitsevien palvelujen kanssa. Epäselvyydet houkuttelevat osaltaan keinotteluun, jota viraston saamien tietojen mukaan muutoinkin esiintyy keinotekoiseksi mielletyn 2 000 kerrosneliometrin rajan tuntumassa.

Toinen nykyisin voimassaolevan suuryksikkösääntelyn erityisen ongelmallinen yksityiskohta liittyy viraston selvitysten perusteella seudullisesti merkittävän kaupan käsitteeseen. Seudullisten kaupan suuryksikköhankkeiden toteuttaminen edellyttää maakuntakaavan tasoista suunnittelua ennen yleis- ja asemakaavoitusta. Maakuntakaava taas on erittäin hidasliikkeinen sekä vaikeasti päätettävissä ja muutettavissa oleva instrumentti; viranomaiset tulkitsevat jo suhteellisen pienetkin kaupan hankkeet nykyisin varsin herkästi seudullisiksi ja siten maakuntakaavan tasoista suunnittelua edellyttäväksi kuten muun muassa Uudenmaan maakuntakaavan valmistelun yhteydessä on nähty.

Liikeryitysten luonnollisena pyrkimyksenä taas on jopa suhteellisen keskittyneillä markkinoilla kehittää jatkuvasti uusia liiketyyppejä ja palvelukonsepteja, joiden toteuttaminen tulee vaikeaksi ja hitaaksi, jos niiden toteuttamiseen liittyy maakuntakaavan tasoista suunnittelua. Erityisen merkille pantavaa tältä osin on se, että maankäytön suunnittelun hitaus ja monimutkaisuus suosii käytännössä aina alalle jo vakiintuneita toimijoita markkinoille vasta pyrkiviin uusiin toimijoihin nähden.

Kolmas nykyisen suuryksikkösääntelyn erityisongelma liittyy kaupan niin kutsuttuihin enimmäismitoituksiin. Maankäyttö- ja rakennuslakiin sisällytettiin viimeisimmässä kauppa koskevassa uudistuksessa eri-

26 Myös kauppa- ja teollisuusministeriön kilpailuvaikutusten arviointia koskevassa raportissa vuodelta 2006 kiinnitettiin huomiota suuryksikön kokorajaan. 2000 kerrosneliometrin kokorajaa pidettiin ongelmallisena, koska se ei edustanut logistisesti, eikä siis myöskään kustannustehokkuudeltaan tehokkainta kauppakokoa. Raportissa todettiin edelleen, että suuryksikön määritelmän tarkistaminen siten, että alaraja olisi esimerkiksi 3 500 kerrosneliometriä, mahdollistaisi kustannustehokkaamman toiminnan. Selvitystä kokorajan muutoksesta on sen jälkeenkin pidetty tarpeellisena ja esimerkiksi talousvaliokunta ehdotti lausunnossaan (31/2010), että kokoraja nostetaan 4000 kerrosneliometriin, kun sääntely tulee koskemaan kaikkia vähittäiskaupan suuryksiköitä paljon tilaa vaativan erikoistavaran kauppa mukaan lukien ja kun kaikki kaupan toimialat tulevat sijainninhajauksen piiriin. Vähittäiskaupan suuryksikkö voitaisiinkin sijoittaa keskusta-alueen ulkopuolelle silloin, kun se on perusteltua muun muassa laajan tonttitarpeen vuoksi. Tehokas logistiikka puoltaa tiettyjen kaupanalojen ja liikenneväylien puutteiden vuoksi myös muiden suuryksiköiden sijoittamista muualle kuin keskustaan. Vähittäiskaupan suuryksiköitä on usein käytännössä vaikeaa tai mahdotonta sijoittaa valmiiksi rakennetulle keskusta-alueelle, totesi talousvaliokunta lausunnossaan.

tyisenä sisältövaatimuksena velvoite esittää vähittäiskaupan suuryksiköiden enimmäismitoitus. Tämä enimmäismitoitus on osoitettava maakuntakaavassa ”riittävällä tarkkuudella“. Käytännössä mitoitus osoitetaan kaavassa osoitetun yksikön tai alueen enimmäiskerrosalana.

Enimmäismitoitus tulee ilmoittaa maakuntakaavassa erityisellä merkinnällä osoitettavien vähittäiskaupan suuryksiköiden osalta. Lisäksi mitoitusvaatimus koskee soveltuvin osin myös näissä kaavoissa osoitettavia keskustatoimintojen alueita, sillä ne mahdollistavat vähittäiskaupan suuryksiköiden sijoittamisen alueelle. Suurimpien kaupunkien keskustatoimintojen alueilla ei olisi hallituksen esityksen mukaan aina tarpeen osoittaa enimmäismitoitusta kerrosneliömetreinä, jos kaavan vaikutusten arviointi ei sitä edellytä.

Maankäyttö- ja rakennuslain uudistuksen tavoitteena oli seudullisen näkökulman vahvistaminen kaupan palveluverkon kehittämisessä. Hallituksen esityksen mukaan enimmäismitoituksen osoittaminen lisää hankkeiden toteuttamisen ennakoitavuutta, vähentää toteutusvaiheen kiistoja ja siten nopeuttaa kaavoitusta. Viraston kuulemien asiantuntijoiden mukaan vaikutukset esimerkiksi kaavoituksen nopeuteen ovat kuitenkin olleet päinvastaisia. Esimerkiksi Uudenmaan maakuntakaavan uudistus viivästy, koska ministeriö halusi, että kaavassa pitää esittää myös seudullisesti merkittävien kaupan suuryksiköiden enimmäismitoitus, jonka osoittaminen taas edellyttää monien huomattavan arvionvaraisten seikkojen selvittämistä erikseen.

Monet asiantuntijat ovatkin katsoeet, että nimenomaan vaatimus enimmäismitoituksen osoittamisesta jo maakuntakaavatasolla on ajamassa koko kaavoitusjärjestelmää yhteiskunnallisen ylisuunnittelun suuntaan. Lisäksi esimerkiksi Uudenmaan kohdalla ministeriön vaatimus enimmäismitoituksen osoittamisesta tarkoitti käytännössä hankkeiden kokoluokan leikkaamista. Tällainen tarjonnan ja elinkeinonharjoittamisen vapauden rajoittaminen toimii käytännössä päivittäistavarakaupan johtavien toimijoiden eduksi, kun olemassa tai rakenteilla olevat kaupan yksiköt kattavat huomattavan osan osoitetusta enimmäismitoituksesta. Käytännössä enimmäismitoitusten määrittäminen ohjaakin kaupan investointeja epäsuorasti olemassa olevien yksiköiden laajentamisen suuntaan. Jos enimmäismitoitusten yhteydessä määritellään myös kaupan suuryksiköiden enimmäismäärä, kilpailutilanteen jäätyminen on todellinen uhka.

Mahdollisilla uusilla kaupan alan toimijoilla pitäisi olla mahdollisuus valita yksi tai useampi järkevä vaihtoehto toteuttavaksi – edes jonkinlaista kaavoituksellista reserviä tai liikkumavaraa. Nyt minkäänlaista reserviä tai valinnanvara ei ole, eivätkä sallitut enimmäismitoitukset mahdollista huomattavia kokonaan uusia kaupapaikkainvestointeja ainakaan suuryksikkötasolla. Tilanne on erityisen haasteellinen uuden markkinoille tulijan kannalta. Tilanteen haasteellisuutta lisää vielä se, että nykyinen kaupan suuryksikkösääntely käytännössä turvaa johtavien päivittäistavarakaupan toimijoiden markkina-aseman myös sitä kautta, ettei esimerkiksi Uudenmaan maakuntakaavassa ole juuri lainkaan rakentamattomien vähittäiskaupan suuryksiköiden merkintöjä keskusta-alueiden ulkopuolella. Kuten jo edellä on todettu, viraston teettämä analyysi kuitenkin osoittaa, että keskusta-alueiden ulkopuolella olisi ainakin 15 uutta sijaintipaikkaa.

Kuten edellä on todettu, erityisesti vaatimuksella kaupan suuryksiköiden keskustasijainnista on käytännössä luotu tietyllä tavalla keinotekoiset alalle tuloa ja kilpailua estävät niukkuuden olosuhteet, joissa ”rakennus-oikeutta jaetaan pipetillä“, vaikka suuryksiköiden tonttien saatavuus on entistäkin heikompi, kun viimeisimmän lainmuutoksen jälkeen myös paljon tilaa vaativan erikoistavaran kauppa alkaa vähitellen kilpailla samoista sijainneista päivittäistavarakaupan kanssa. Samalla hyvin yksityiskohtainen, monimutkainen ja tulkinnanvarainen sääntelyjärjestelmä on muutoinkin alan johtavia toimijoita rakenteellisesti suosiva – mahdollisten uusien ulkomaisten toimijoiden näkökulmasta jopa kilpailua estävä.²⁷

27 Kaupan suuryksiköiden sijoittumista on tarkasteltu myös EY:n oikeuskäytännössä tapauksessa, joka koski kaupan suuryksiköiden sijoittumiseen liittyviä määräyksiä Kataloniassa, Espanjassa. Määräyksiin sisältyi muun muassa kielto sijoittaa yli 2500 kerrosneliömetrin kaupan suuryksiköitä keskusta-alueiden ulkopuolelle ilman erityistä vähittäiskauppalupaa. Lupa voitiin myöntää tai evätä muun muassa sen perusteella, ovatko kaupan palvelurakenteet jo muutoinkin riittäviä tai millaisia vaikutuksia sijoittumisella voi olla kaupan rakentamiseen. Kataloniassa sovellettu sääntelyjärjestelmä oli luonteeltaan hyvin jäykkä ennakkolupajärjestelmä, eikä sitä sellaisenaan voida verrata Suomen sääntelyjärjestelmään ja sen yksityiskohtiin, joissa korostuu Katalonian suoriin määräyksiin verrattuna viranomaisten tulkintavalta. Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen päätöksellä (C-400/08), jossa Katalonian kaupan suuryksiköiden sääntelyjärjestelmä katsottiin osin EY:n perustamissopimuksessa taattujen sijoittumisvapauksien vastaiseksi, on viraston kuulemien asiantuntijoiden mukaan kuitenkin tietyllä tasolla merkitystä myös Suomen kannalta. Ensin-

Näistä lähtökohdista kauppakilpailua voidaan todella edistää vain sallimalla suuryksiköt myös keskusta-alueiden ulkopuolelle – mutta ympäristönäkökohdat huomioon ottaen ja siten, että ne ovat järkevästi kiinni yhdyskuntarakenteen reunassa ja liikenneverkossa. Tämä korostuu alueilla, joihin on ennustettu väestönkasvua, kuten Uudellamaalla. Tämäkään ei kuitenkaan vielä yksinään riitä, sillä nykyisin myös kunnalliseen maankäyttö- ja tonttipolitiikkaan liittyy vastaavalla tavalla alan johtavia toimijoita rakenteellisesti suosivia piirteitä, joita on tarkasteltu lähemmin seuraavassa.

3.4 Kuntien tonttipolitiikka ja suurten toimijoiden rakenteellinen suosinta

Suomessa kahden suurimman kaupparyhmittymän yhteenlaskettu markkinaosuus on jatkuvasti kasvanut. Osaltaan tähän on epäilemättä vaikuttanut liiketoiminnallinen tehokkuus. Todennäköisesti jopa tätä enemmän kehitykseen on kuitenkin vaikuttanut nimenomaan kaupan alan suuryksikkösääntely. Tämä on osaltaan käytännössä johtanut siihen, että arjen paineiden kanssa kamppailevat kuntapäätäjät ovat enemmän tai vähemmän suoraan jakaneet vähäiset yli 2 000 kerrosneliömetrin super- ja hypermarkettonnit kahdelle johtavalle kaupparyhmittymälle suuremmin edes miettimättä muita toimijoita tai alalle tulijoita.²⁸ Jopa kunnissa myönnetään, että kilpailunäkökohdat eivät saa kaavoituksessa ja tontinluovutuksessa kovinkaan suurta huomiota osakseen ja että kauppakilpailu mielletään lähinnä kahden suurimman kaupparyhmittymän väliseksi kilpailuksi.

Kuntatasolla kaupan sijaintimahdollisuuksia tarkastaessa liiketonttien saatavuus on ehkä tärkein uusien kaupan suuryksiköiden tosiasiallista toteutettavuutta rajoittava tekijä. Erityisesti tämä korostuu nykysääntelyssä, jossa myös suuryksiköt pyritään entistä selvemmin ohjaamaan keskusta-alueille. Tämän vuoksi on tärkeää kiinnittää laintasoisen sääntelyn ohella huomiota myös kuntien maankäyttö- ja tontinluovutuspolitiikkaan. Tontinluovutus kunnissa voi tapahtua käytännössä kolmella eri tavalla: 1) Kunnan omistama tontti voidaan kaavoittaa yksinomaan kunnan aloitteesta ja toimesta, minkä jälkeen se luovutetaan kiinteistösijoittajalle, rakennusliikkeelle tai kaupan alan yritykselle. 2) Kunnan omistama tontti voidaan kaavoittaa yhteistyössä tontista varauksen tehneen rakennusliikkeen tai kaupan alan yrityksen sekä näiden käyttämien konsulttien kanssa, ja kaavan tultua lainvoimaiseksi tontti luovutetaan varauksen tehneelle yritykselle. 3) Yksityisessä omistuksessa olevaan tonttiin haetaan kaavoitusta maankäyttösopimuksella, ja tontin omistaja valitsee yhteistyökumppanit, joiden kanssa hän alkaa toteuttaa rakentamista tontille.

näkin tuomioistuini korosti ratkaisussaan tavaroiden ja palveluiden vapaan liikkuvuuden sekä siihen liittyvän sijoittumisvapauden näkökulmaa. Toiseksi tuomioistuimen ratkaisun valossa olennaista on tosiasiallinen mahdollisuus sijoittaa kilpailevia kaupan suuryksiköitä jollekin alueelle. Viraston saaman kokonais selvityksen perusteella vaikuttaa ilmeiseltä, että esimerkiksi jonkin suuren kansainvälisen kaupparyhmittymän mahdollisesti halutessa tulla Suomen markkinoille, sillä olisi huomattavia vaikeuksia löytää riittävää määrää liiketoiminnallisesti järkeviä ja kaavasääntelyn mahdollistamia sijainteja ainakaan kaupan suuryksiköille.

28 Yksi myös näiden viraston selvitysten yhteydessä usein esille tullut ja kaupan kilpailuun vaikuttava mutta varsin vaikeasti kaupan sijainnin sääntelyn ytimeen suhteutettava asia liittyy Alko Oy:n (Alko) omistajaohjaukseen ja sitä kautta viranomais toimintaan. Valtion omistama Alko vaikuttaa sijoituspäätöksillään muiden kauppojen keskinäiseen kilpailuasetelmaan. Alkon nykyisen verkoston arvioitiin kuulemisissa suosivan alalla jo toimivia päivittäistavaraketjuja. Alkon verkosto on pääosin jo rakennettu, uusia myymälöitä on viime vuosina avattu vain muutamia vuodessa (4–7 kappaletta), joten tätä kautta saavutettu kilpailuetu on varsin pysyvä ja harvoin mahdollisten uusien alalle tulijoiden saavutettavissa. Tutkimuksissa on todettu, että Alkon sijoittuminen päivittäistavarakaupan yhteyteen lisää kyseessä olevan päivittäistavarakaupan myyntiä noin 10–15 prosenttia. Alkon vähittäismyymälöiden sijoittelupäätöksillä on markkinatoimijoilta saatujen tietojen ja tutkimusten perusteella merkittävä vaikutus kaupan kilpailuun. On ilmeistä, että nyky sijoittelu vahvistaa osaltaan kahden suurimman kaupan ryhmittymän etua pienempiin toimijoihin nähden ja että sijoittelupolitiikka on omiaan lujittamaan keskittynyttä kaupan rakennetta. Tämän selvityksen yhteydessä saatujen tietojen mukaan Alkon myymälä lisää vähittäiskaupan myyntiä vähintään 15 % - tapauskohtaisesti ja viikonloppuisin enemmänkin asiakasprofiilista ja asiakkaan ostoskorista riippuen. Yksikkötason myynnin ohella Alkon myymälöiden sijoittumisella on huomattava vaikutus myös aluetason asiakas- ja liikennevirtoihin, sillä varsinkin viikonloppuisin ostoksille suunnataan usein sellaiselle paikkakunnalle tai sellaiseen ostoskeskukseen, jossa on myös Alkon myymälä, joka taas sijaitsee tyypillisesti toisen johtavan kaupparyhmittymän super- tai hypermarketin yhteydessä. Tämän vuoksi on tärkeää, että Alkon omistajaohjauksen keinoin vaikutetaan siihen, että Alkon myymälöiden sijoittelupäätösten tekemisessä otettaisiin huomioon päätösten vaikutukset päivittäistavarakaupan kilpailuun ja sijoitettaisiin myymälöitä mahdollisuuksien mukaan myös pienempien päivittäistavaraketjujen liikkeiden läheisyyteen. Lisäksi on tärkeää vaikuttaa siihen, että Alko tiedottaa tulevista liikepaikkatarpeistaan, liikepaikkojen teknisistä vaatimuksista ja muista liikepaikan tai -tilan valintakriteereistä tukeakseen pienempien toimijoiden edellytyksiä saada Alkon myymälä liikepaikkansa yhteyteen.

Kuntien maapolitiikan keskeisimpiä osa-alueita on tontinluovutuspolitiikka, jonka yleisperiaatteet on yleensä kirjattu kunnan maapolitiiseen ohjelmaan tai vastaavaan asiakirjaan. Käytännössä kunnat luovuttavat yrityksille liiketontteja joko myymällä, vuokraamalla tai vaihtamalla. Tontinluovutuspolitiikassaan kunnat määrittelevät maan luovutusmuodot, hinnoittelun sekä tontinsaajien valinnan. Valinta voidaan toteuttaa useilla eri tavoilla tai eri tapojen yhdistelmällä.

Tonttien luovutuksessa yleisesti käytettyjä valintamenetelmiä ovat tontinluovutuskilpailut, harkinta, neuvottelu, jonotus, pisteytys, arvonta sekä lisäksi näiden yhdistelmät. Kilpailun tavallisin muoto on hintakilpailu, jossa tontti myydään eniten tarjoavalle. Muita kilpailumuotoja ovat suunnittelu- tai laatukilpailut, joissa hakijat kilpailevat rakennussuunnitelmien perusteella, ja tontin hinta on yleensä kiinteä. Hintakilpailun käytön taustalla voi olla paitsi kilpailijoiden tasapuolisen kohtelun tavoite, myös kunnan maanmyyntitulojen lisääminen.

Tontinsaajat voidaan valita myös yksipuolisen harkinnan perusteella, ilman varsinaista neuvottelumenettelyä. Harkinnanvarainen luovutus tarkoittaa sitä, että tontti on ollut julkisessa haussa, mutta päätös saajasta on tehty harkinnanvaraisesti. Kunta päättää tapauskohtaisesti, kenelle tontti luovutetaan sekä mitä kriteerejä ja ehtoja luovutuksessa käytetään. Kunnan maapolitiisessa ohjelmassa on voitu määritellä yleisluonteisia tai vaihtoehtoisia valintakriteerejä, joita tapauskohtaisesti sovelletaan. Viraston kuntakyselyn perusteella ei voida muodostaa selvää kuvaa tapauskohtaisen harkinnan kriteereistä.

Neuvottelumenettely on valintamenetelmänä lähellä harkintaa. Erona on kuitenkin se, että neuvotteluun osallistuu myös toinen osapuoli eli tontinhakija, kun harkinnassa kunta tekee valintansa yksipuolisesti. Neuvottelumenettelyä käytetään yleisesti yritystonttien kohdalla. Yritystoiminta voi vaihdella melko paljon, joten yleisiä etukäteen määrättyjä kriteerejä voi olla vaikeaa tai epätarkoituksenmukaista asettaa. Neuvotteluita tarvitaan erityisesti tavanomaisesta poikkeavien hankkeiden ja yritysideoiden osalta. Olennaista neuvottelumenettelyssä on, että kunta on neuvotellut tulevan tontin saajan kanssa tontin käytöstä ja sen myymisestä tai vuokraamisesta ilman, että tonttia olisi kilpailutettu.

Käytännössä tontinsaajan valintamenetelmät ovat usein yhdistelmiä edellä mainituista perusmenetelmistä. Esimerkiksi kahta menetelmää käytetään peräkkäin, jolloin saadaan kaksivaiheinen jakoprosessi. Toinen vaihtoehto on, että osa tonteista luovutetaan eri menetelmää käyttäen kuin muut tontit. Terminologia ei myöskään ole välttämättä yhteneväistä, ja kunnat voivat käyttää samasta menettelystä eri nimeä tai eri menettelytavasta samaa nimeä. Viraston saamien tietojen mukaan tonttien luovutusperusteet vaihtelevat samassakin kunnassa. Kunta on voinut käyttää kaupalle luovutettujen tonttien osalta esimerkiksi sekä vuorotteluperiaatetta, harkinnanvaraista luovutusta että tarjouskilpailua.

Tonttien luovutusmenettelyt kunnissa voidaan jakaa karkeasti jakaa kahteen ryhmään: kilpailuun perustuviin menettelytapoihin ja toisaalta menettelytapoihin, joissa on lähtökohtana kunnan harkinta tai neuvottelu hakijan kanssa. Viraston kuntakyselyn tulosten perusteella kunnan omistamien tonttien luovutuksista vain varsin vähäinen osa, noin joka kymmenes, on luovutettu kilpailun kautta. Valtaosa tonteista luovutetaan joko neuvottelumenettelyn kautta tai harkinnanvaraisesti. Kaupan alan kilpailun näkökulmasta monet asiantuntijat ovat selvitysten yhteydessä kiinnittäneet huomiota erityisesti niin kutsuttuihin suunnitteluvarauksiin yhtenä ei-kilpailullisena tontinluovutuksen muotona.

Suunnitteluvarauksella tarkoitetaan menettelyä, jossa kunta tekee omistamalleen maa-alueelle varauksen yksityiselle yritykselle ennen kaavoituksen aloittamista. Suunnitteluvarausten käyttö on katsottu eräänlaiseksi jäävuorenhuipuksi, joka yleisemmin ilmentää sitä avoimuuden ja läpinäkyvyyden puutetta, jonka on väitetty muutenkin leimaavan kunnallista maankäyttöpoltiikkaa: kaavoitus on periaatteessa hyvin avointa, mutta etenkin tontinluovutuspolitiikan kohdalla erilaiset intressit ja vaikuttamispyrkimykset piiloutuvat muutoinkin monimutkaisen hallinnollisen päätöksenteon kunta- ja tilannekohtaisesti vaihteleviin prosesseihin. Viraston kuntakyselyn tulosten perusteella valtakunnallisesti tarkasteltuna suunnitteluvarausten osuus kaupan liiketonttien luovutuksessa on kuitenkin varsin vähäinen, vain noin pari prosenttia kaikista luovutuksista.

Toisaalta viraston johtavilta kaupparyhmittymiltä saamien selvitysten sekä viraston kuulemien asiantuntijoiden lausuntojen perusteella suunnitteluvaraukset ovat suhteellisen yleisiä erityisesti pääkaupunkiseudulla ja varsinkin suurissa kaupan hankkeissa. Lisäksi terminologisista eroista johtuen suunnitteluvaraukset saatetaan monissa kunnissa mieltää osaksi neuvottelumenettelyä tai harkinnanvaraista luovutusta. Kokonaisuutena selvityksissä saatuja tietoja arvioitaessa vaikuttaa ilmeiseltä, että suunnitteluvarauksilla on erityisesti kasvavilla pääkaupunkiseudun markkinoilla suhteellisen suuri merkitys. Sen sijaan pienemmissä kunnissa suunnitteluvarauksia käytetään vähemmän ja muutoinkin pienemmissä kunnissa jokainen työpaikkoja ja verotuloja tarjoava yritys toivotetaan hyvin tervetulleeksi.

Kuten edeltävässä tontinluovutusta koskevassa empiirisessä osiossa on todettu, viraston kaupparyhmittymiltä ja kunnilta keräämien tietojen mukaan johtavilla kaupparyhmittymillä on pääkaupunkiseudun suurissa kunnissa varmuudella runsaat 10 päivittäistavarakauppaa koskevaa suunnitteluvarauksia. Lisäksi viraston saamien tietojen mukaan parhaillaan käsittelyssä on ainakin muutamia suunnitteluvarauksia kaupan ryhmittymille. Tämän lisäksi myös kaupan yhteistyökumppaneilla kuten kiinteistösijoittajilla tai rakennusliikkeillä on muutamia suunnitteluvarauksia kohteissa, joihin on tarkoitus toteuttaa myös päivittäistavarakaupan yksiköitä. Kaiken kaikkiaan viraston tietojen perusteella päivittäistavarakauppaa koskevia suunnitteluvarauksia on pääkaupunkiseudulla siten ainakin 20. Kaikki nämä koskevat vähintään 1500 kerrosneliömetrin yksiköitä ja noin puolet näistä koskee kaupan suuryksiköitä.

Kunnan kannalta suunnitteluvarauksen käytön motiivina saattaa olla esimerkiksi kunnan omien kaavoitus- ja suunnittelukustannusten vähentäminen sekä kustannusriskin pieneminen. Suunnitteluvarauksen käytöllä voidaan mahdollisesti saada hanke myös nopeammin liikkeelle. Viraston kuulemat asiantuntijat ovat tuoneet esiin myös sen, että suunnitteluvarauksella käytöllä voidaan jo kaavoituksessa ottaa paremmin huomioon varaajan tarvitsemat tilat ja muut toimintojen edellyttämät vaatimukset, jolloin kaava vastaa paremmin loppukäyttäjien tarpeita. Suunnitteluvarausten käytöllä onkin epäilemättä omat hyötynsä. Samalla niihin liittyy kuitenkin toimijoiden tasapuolisen kohtelun kannalta ongelmallisia piirteitä, sillä ne näyttäisivät monien asiantuntijoiden mukaan suosivan hyvin resursoituja ja verkottuneita päivittäistavarakaupan johtavia toimijoita.

Tontinluovutuksiin liittyvät suunnitteluvaraukset tehdään vaihtelevasti eri hallinnon tasoilla yleisimmin kaupunginhallituksen tai lautakunnan päätöksillä. Joissakin tapauksissa suunnitteluvaraukset tehdään kuitenkin virkamiespäätöksinä siten, etteivät varaukset edes tule luottamushenkilöiden tietoon tai käsittelyyn missään vaiheessa. Tällöin myöskään kaupunginhallitus ei voi käyttää otto-oikeuttaan, koska suunnitteluvarauksista ei aina edes tiedetä. Kaavoitusprosessi on julkinen, mutta ennen kaavoituspäätöksen tekemistä sovitusta varauksista ei tarvitse tiedottaa erikseen, jos kunnallinen viranhaltija näin päättää. Monien asiantuntijoiden mielestä suunnitteluvarausten tulisi kuitenkin olla julkisia asiakirjoja, koska kyse on käytännössä kunnan maanomistusolojen järjestämisestä.

Viraston kuulemien asiantuntijoiden mukaan suunnitteluvarausten tekemisen osalta kunnallishallinto onkin varsin läpinäkyvä ja etenkin virkamiespäätöksinä tehtyjä suunnitteluvarauksia voi olla vaikea saada tietoon. Myös viraston tämän selvityksen yhteydessä tekemät havainnot vahvistavat asiaa: jopa työkseen asioita selvittävä viranomaisen joutuu näkemään etenkin suurten kaupunkien isojen byrokratioiden kohdalla melkoisesti vaivaa saadakseen tietoonsa, kuka varauspäätöksiä on tehnyt ja kenelle kaikille varauksia on tehty. Kunnissa näyttäisikin olevan pyrkimystä tulkita suunnitteluvaraukset kuntalaisia tarkoitetuksi asian valmisteluksi, josta ei erikseen tarvitse tiedottaa tai josta ei käytännössä voi valittaa. Tämä tosin riippuu siitä, missä yhteydessä ja millä tasolla asiasta päätetään. Kuntien virastolle antamia vastauksia tältä osin leimaa huomattava vaihtelevuus ja välittelevyys.

Lisäksi suunnitteluvarauksiin liittyvät kuntakohtaiset erot kaavoituksen ja tonttipolitiikan päätöksenteon prosesseissa aiheuttavat huomattavaa epätransparensia myös markkinatoimijoiden kannalta. Kaupan alan toimijoilta saatujen tietojen mukaan esimerkiksi viranomaisvalta suunnitteluvarauksesta neuvottelemiseksi voi kuulua esimerkiksi kiinteistöviraston, tonttiosaston, elinkeinotoimiston, yrityspalveluosaston tai kunnan johdon vastuulle. Suunnitteluvarauksen myöntäminen voi edeltää kaavoituksen käynnistämistä tai kaavoit-

tuksen käynnistäminen voi olla edellytys suunnitteluvarauksen myöntämiselle. Suunnitteluvarauksen voi myöntää esimerkiksi kunnanjohto, kunnanhallitus tai lautakunta. Vastaavasti varsinaisen kaavan päätöksä-sittelyyn voi osallistua vaihtelevassa määrin eri lautakuntia, kunnanhallitus tai kunnanvaltuusto.

Ylipäätään kaupan kaavoitukseen ja muuhun maankäyttöön liittyvissä asioissa kunnallisen päätöksenteko on usein varsin sekavaa, kuntakohtaisesti vaihtelevaa ja ulkopuolisille enemmän tai vähemmän läpinäky-mätöntä. Viraston selvityksissä saatujen tietojen mukaan kaupan kaavoituksessa kuntakohtaisia eroja on edellä mainittujen ohella esimerkiksi sen suhteen, asetetaanko kaava nähtäville viranomaisen, lautakunnan vai valtuuston päätöksellä ja käytetäänkö osallistumis- ja arviointisuunnitelman jälkeen kaavaluonnos- tai valmis-teluaineistovaihetta lainkaan ennen kaavaehdotusvaihetta.

Lisäksi palveluverkkoselvityksen sitovuus, ympäristövaikutusten arviointimenettelyn käyttö ja seudullisen tai paikallisen kaupan rajan määrittäminen ovat merkittäväällä tavalla kuntakohtaisesti vaihtelevia päätöksiä. Yhtenä selityksenä tähän sekavuuteen ja vaihtelevuuteen on osaltaan pidetty kaupan kaavoituksen suhteel-lisen vähäistä osuutta kaavoituksen kokonaisuudessa ja osin tästä johtuvia osaamiskapeikkoja kaavoittajien piirissä. Lisäksi sääntelyjärjestelmä jo sinänsä on monin kohdin monimutkainen, tulkinnanvarainen ja vaikeasti sovellettava.

Viraston kuulemien asiantuntijoiden mukaan viime aikoina pääkaupunkiseudulla yleistynyt suunnittelu-varausten käyttö tekee sääntelyjärjestelmästä vielä monimutkaisemman ja vaikeammin avautuvan ja sovellettavan. Tämä liittyy osin siihen epäilykseen, että suunnitteluvaraukset voivat olla myös maankäyttö- ja rakennuslain 91 b §:n kiertämistä. Kyseisen lainkohdan mukaan kunta voi tehdä kaavoitukseen ja kaavojen toteuttamiseen liittyviä sopimuksia eli niin kutsuttuja maankäyttösopimuksia. Maankäyttösopimuksissa ei voida kuitenkaan sitovasti sopia kaavojen sisällöstä.

Lainkohdan mukaan maankäyttösopimus voidaan osapuolia sitovasti tehdä vasta sen jälkeen, kun kaava-luonnos tai -ehdotus on ollut julkisesti nähtävillä. Tämä ei kuitenkaan koske sopimusten tekemistä kaa-voituksen käynnistämistä. Otettaessa huomioon tämä lainkohta, joudutaan kysymään, miten hakija voi luottaa siihen, että hän myös saa suunnitteluvarauksen. Viraston kuulemien asiantuntijoiden mukaan täytyykin olla käytännössä niin, että jos hakija saa suunnitteluvarauksen kauppapaikkaan, kaikki merkityk-selliset asiat on jo tosiasiallisesti päätetty ennen kaavoituksen käynnistämistä. Suunnitteluvarauksiin liit-tyykin ongelmia, ja kysessä on tietyllä tavalla sääntelemätön alue.

Kriittisimmin suunnitteluvarauksiin suhtautuvien asiantuntijoiden mukaan niiden yleistynyt käyttö pää-kaupunkiseudulla kertoo kuntien kasvavista paineista paikata kunnallistalouden alijäämiä ulkoistamalla kus-tannuksia yksityisille toimijoille sekä tekemällä tonteillaan yhä selkeämmin eräänlaista kiinteistöliiketoimintaa. Toisin sanoen on epäiltävissä, etteivät kuntien maankäyttösopimukset ja maan myyntihinnat vastaa hankkeista aiheutuvia välittömiä kustannuksia vaan selkeästi ylittävät ne.

Toisin sanoen on epäiltävissä, että kunnat hinnoittelevat ja siirtävät näihin hintoihin myös sellaisia yhdyskun-tarakenteen rakentamiseen liittyviä kustannuksia, joista niiden tulisi periaatteessa vastata itse. Kustannusten ulkoistaminen tällä tavalla voi erityisesti suuressa mittakaavassa olla Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen *La Scala* -päätöksen (C-399/98) valossa ongelmallista myös hankintalainsäädännön näkökulmasta. Eräiden asiantuntijoiden mukaan kuntien käytäntöjä tältä osin olisi tutkittava tarkemmin, koska kaavoitusmonopolin turvin mahdollisesti tehtävä kiinteistöliiketoiminta on luonnollisesti varsin kannattavaa.

Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, että esimerkiksi suunnitteluvaraukset tulisi kokonaan kieltää tai että tontit tulisi aina luovuttaa vain hintakilpailun kautta. Kuten selvityksen tonttipolitiikkaa koskevassa osiossa on esitetty, kaikilla tontinluovutusmenetelmillä on omat vahvat ja heikot puolensa; kyse on enemmän siitä tavasta ja tilanteesta, jossa menetelmää kulloinkin käytetään. Kilpailuvirasto onkin todennut jo vuonna 1999 tekemässään aloitteessa, että yhtä ainoaa oikeaa tapaa valita kauppahankkeen toteuttaja ei ole, koska

kilpailu- ja muut olosuhteet vaihtelevat alueittain ja hankkeittain ja koska kaikki menetelmät sisältävät myös omat rajoitteensa. Silti kunnalliselta päätöksenteolta voidaan ja tulee odottaa avoimuutta, johdonmukaisuutta, selkeyttä ja läpinäkyvyyttä: tärkeää on, että päätöksenteon menettelytavat ja kriteerit ovat selkeitä ja ne painottuvat kyseisen hankkeen toteutuksen kannalta merkityksellisiin seikkoihin, ne ovat osapuolten tiedossa ja niitä sovelletaan tasapuolisesti, johdonmukaisesti sekä avoimesti ja läpinäkyvästi.

3.5 Tonttipolitiikka, läpinäkymättömyys ja luottamuksen puute

Myös tämän selvityksen yhteydessä monissa lausunnoissa on korostettu sitä, että kaupan kaavoituksen eri tasoilla sekä kaupan tonttien myöntämistä koskevassa päätöksenteossa tulee kiinnittää erityistä huomiota siihen, että päätöksenteko täyttää kaikilta osin esteettömyyden, hyvän hallintotavan, läpinäkyvyyden ja kilpailuneutraliteetin vaatimukset. Muodollisen esteellisuuden tai jääviyden ohella tulee jatkossa kiinnittää erityistä huomiota siihen, ettei kunnallisten tai valtion päätöksentekijöiden ja päivittäistavarakaupan toimijoiden välillä ole sellaisia sidoksia, jotka antavat tosiasiallisen aiheen epäillä päätöksenteon puolueettomuutta. Tällainen epäily voi syntyä jo silloin, kun kaavoitukseen tai kauppapaikkojen myöntämiseen osallistuvat päätöksentekijät tai virkamiehet osallistuvat samanaikaisesti jonkin päivittäistavarakaupan toimijan hallintoon esimerkiksi hallituksen, hallintoneuvoston tai edustajiston jäsenyyden muodossa ja saavat tästä luottamustoimesta taloudellista tai muuta hyötyä itselleen tai lähipiirilleen.

Selvitysten aikana julkisuudessa erityistä huomiota tältä osin on kiinnitetty osuuskaupan eri hallintoelimiissä toimivien poliitikkojen ja virkamiesten suureen määrään. Esimerkiksi Helsingin Sanomien 20.11.2012 julkaiseman selvityksen mukaan johtavia virkamiehiä on osuuskauppojen hallintoneuvostoissa ainakin 15. Lisäksi muun muassa HOK-Elannon²⁹ edustajistossa on 26 valtuutettua ja 9 kansanedustajaa. HOK-Elanto taas tukee lehden tietojen mukaan muun muassa puolueita vuosittain noin 30 000–40 000 eurolla. Kunta- ja hallintolaki kieltävät virkamiestä osallistumasta päätöksentekoon, jos tämän voidaan katoa olevan esteellinen. Osuuskauppojen kohdalla tällaisia tilanteita voivat olla esimerkiksi kaavojen valmistelu tai julkiset hankintapäätökset. Lisäksi alueellisten osuuskauppojen hallintoneuvostoissa valtaa käyttävät virkamiehet osallistuvat muun muassa osuuskauppojen toimitusjohtajien valintaan, investointipäätöksiin ja liiketoiminnan valvomiseen.

Helsingin Sanomien 20.11.2012 selvitysten mukaan kaupallisten pyrkimysten ja kunnan päätöksenteon sotkeentuminen ei suuremmin huoleta lehden haastattelemia kaupunginjohtajia vaan he luottavat yksittäistapauksissa henkilöiden omaan harkintaan ja kykyyn jäädä itsensä tarpeen mukaan. Jotkut pitävät päinvastoin jopa tärkeänä sitä, että kaupungin päättäjillä ja virkamiehillä on mahdollisuus visioida kaupungin tulevaisuutta yhdessä keskeisten kumppaneiden kanssa. Toiset taas suhtautuvat pidättyvämmiin asiaan, mutta eivät silti näe erityisiä rajoituksia tarpeellisiksi. Myöskään viraston kuntakyselyn perusteella kunnat eivät näe erityisiä ongelmia asiaan liittyvien esteellisyyssäännösten tulkinnoissa.

Helsingin Sanomien haastattelema (20.11.2012) hallinto-oikeuden professori Olli Mäenpää pitää kuitenkin virkamiesten osallistumista yksittäisten yritysten hallintoelimiin ongelmallisempänä, vaikka lakia ei suoranaisesti rikottaisikaan. Osallistuminen yritysten hallintoelimiin jättää aina epäilyn siitä, että kyseistä yritystä kohtaan löytyy erityistä ymmärrystä hallinnollisen päätöksenteon prosesseissa. Asuntorakentamiseen liitettyjen vastaavien epäilyjen kohdalla esimerkiksi Helsingin apulaiskaupunginjohtaja Hannu Penttilä myöntääkin Helsingin Sanomissa 9.3.2012, että jos ”poliittiset voimasuhteet pysyvät kauan vakiintuneina, syntyy voimakkaita henkilösuhteita. Vaatii kovaa itsekuria, ettei anna sidosten vaikuttaa.“

Luottamushenkilöiden esteellisyyttä kaupan kaavoitusasiassa on käsitelty korkeimmassa hallinto-oikeudessa esimerkiksi Helsingin Maunulan keskustaa koskevan asemakaavavalituksen yhteydessä (KHO:2009:63). Valituksen kohteena oli asemakaava, joka mahdollisti muun ohella kaupungin vuokratonteilla sijaitsevan vanhan ostoskeskusrakennuksen purkamisen ja uuden liikekeskuksen rakentamisen. Yhtenä valitusperusteena käytettiin nimenomaan esteellisyyttä. Valituksen mukaan osa valtuutetuista oli esteellisiä, koska asemakaavassa osoitettiin HOK-Elannon hallitsemalle alueelle rakennusoikeus uuden liikerakennuksen rakentamiseen.

29 Helsingin Osuuskauppa Elanto

Valittajien mukaan asian ratkaisemiseen kaupunginvaltuustossa osallistui valtuutettuja, jotka olivat HOK-Elannon edustajiston tai hallintoneuvoston jäseniä. Valittajat pitivät myös Helsingin kaupunkisuunnittelulautakunnan puheenjohtajaa lautakunnan kokouksessa esteellisenä samalla perusteella. Jatkovalituksessa esitettiin lisäksi, että luottamus puolueettomuuteen ei toteudu, jos merkittävä osa kaavoituspäätösten tekijöistä on mukana jonkun yrityksen hallinnossa. HOK-Elannon edustajistossa istui tapahtuma-aikaan 40 kaupunginvaltuutettua, 16 kansanedustajaa ja 2 apulaiskaupunginjohtajaa.

Hallinto-oikeuden päätöksen esteellisyyttä koskeissa perusteluissa todettiin seuraavasti: ”Kun otetaan huomioon osuuskuntalain nojalla ja HOK-Elannon sääntöjen mukaan HOK-Elannon edustajiston ja hallintoneuvoston jäsenille kuulevat tehtävät, asemakaavan ei voida katsoa koskevan kuntalain 52 §:n 1 momentissa tarkoitettulla tavalla valtuutettuja henkilökohtaisesti sillä mainituissa valituksissa esitettyllä perusteella, että HOK-Elanto hyötyy asemakaavasta. Edustajiston jäsen ei tälle kuuluvat tehtävät huomioon ottaen ole myöskään hallintolain 28 §:n 1 momentissa tarkoitettulla tavalla esteellinen osallistumaan asemakaavan käsittelyyn kaupunkisuunnittelulautakunnassa“.

Hallinto-oikeus otti kantaa myös väitteeseen, että HOK-Elannon edustajiston tai hallintoneuvoston jäsenyyden takia esteellisiä henkilöitä olisi osallistunut asian käsittelyyn kaupunginhallituksessa: ”Saadun selvityksen mukaan näihin kokouksiin ei kyseisen asian kohdalla ole ottanut osaa HOK-Elannon hallintoneuvoston jäseniä. Edustajiston jäsenen läsnäolosta kokouksessa ei seuraa, että päätös olisi esteellisyyden takia syntynyt virheellisessä järjestyksessä“.

Korkein hallinto-oikeus ei muuttanut hallinto-oikeuden ratkaisua tai sen perusteluja vaan totesi, että otettaessa huomioon hallinto-oikeuden päätöksen perustelut, perusteena olevat lainsäädännökset sekä asiassa esitetyt vaatimukset ja selvitykset hallinto-oikeuden päätöksen perusteluiden muuttaminen ei tältä osin ole perusteltua. Korkein hallinto-oikeus viittasi perusteluissaan erityisesti kuntalain (365/1995) 52 § 1 momenttiin, hallintolain (434/2003) 28 §:n 2 ja 3 momenttiin sekä yleisemmin hallintolain 27–30 §:ssä säädettyyn ja lisäksi hallintomenettelylain (598/1982) 10 §:n 1 momenttiin. Korkein hallinto-oikeus ratkaisi asian vanhan hallintomenettelylain (598/1982) perusteella.³⁰

Hallinto-oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden päätösten valossa virkamiesten ja luottamusmiesten esteellisyyttä erityisesti osuuskauppojen eri hallintoelimiin osallistumisen osalta tarkasteltaessa on olennaista erottaa toisistaan edustajisto ja hallintoneuvosto. Esteellisyyden osalta erityistä huomiota julkisuudessa on kiinnitetty usein nimenomaan osuuskaupan edustajistoon. Osuuskaupan edustajisto kokoontuu käytännössä kaksi kertaa vuodessa: keväällä vahvistetaan edellisen vuoden tilinpäätös ja syksyllä valitaan jäsenet hallintoneuvostoon. Edustajistossa päätettävien asioiden luonne sinänsä ei oikeuden päätöksen valossa synnytä edustajiston jäsenelle esteellisyyttä hoitaa luottamustointia kunnassa.

Esteellisyys voi kuitenkin syntyä jäsenyydestä osuuskaupan hallintoneuvostossa, joka käsittelee esimerkiksi investointeja uusiin kauppapaikkoihin, joilla taas on yhteys kaavoitukseen ja kuntien myöntämiin lupiin tai

30 Kuntalain (365/1995) 52 §:n 1 momentin mukaan valtuutettu on valtuustossa esteellinen käsittelemään asiaa, joka koskee henkilökohtaisesti häntä taikka hänen hallintolain (434/2003) 28 §:n 2 ja 3 momentissa tarkoitettua läheistään. Milloin valtuutettu ottaa osaa asian käsittelyyn muussa toimielimessä, häneen sovelletaan, mitä kyseisen toimielimen jäsenen esteellisyydestä säädetään. Pykälän 2 momentin mukaan muun luottamushenkilön esteellisyydestä on voimassa, mitä hallintolain 27–30 §:ssä säädetään. Hallintolain 27 §:n 1 momentin mukaan taas virkamies ei saa osallistua asian käsittelyyn eikä olla läsnä sitä käsiteltäessä, jos hän on esteellinen. Mitä virkamiehen esteellisyydestä säädetään, koskee 27 §:n 2 momentin mukaan myös monijäsenisen toimielimen jäsentä ja muuta asian käsittelyyn osallistuvaa. Hallintolain 28 §:n 1 momentin 5 kohdan mukaan virkamies on esteellinen, jos hän tai hänen 2 momentin 1 kohdassa tarkoitettu läheisensä on hallituksen, hallintoneuvoston tai niihin rinnastettavan toimielimen jäsenenä taikka toimitusjohtajana tai sitä vastaavassa asemassa sellaisessa yhteisössä, säätiössä, valtion liikelaitoksessa tai laitoksessa, joka on asianosainen tai jolle asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa. Virkamies on esteellinen säännöksen 7 kohdan mukaan, jos luottamus hänen puolueettomuutensa muusta erityisestä syystä vaarantuu. Hallintomenettelylain (598/1982) 10 §:n 1 momentin mukaan virkamies on esteellinen muun muassa, jos hän on hallituksen, hallintoneuvoston tai niihin rinnastettavan toimielimen jäsenenä taikka toimitusjohtajana tai sitä vastaavassa asemassa sellaisessa yhtiössä, säätiössä, julkisoikeudellisessa laitoksessa tai liikelaitoksessa, joka on asianosainen tai jolle asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa, tai jos luottamus hänen puolueettomuuteensa muusta erityisestä syystä vaarantuu.

tontteihin. Näissä tapauksissa esteellisten pitäisi periaatteessa osata jäädä itsensä päätöksenteosta. Lähtökohtaisesti toiminta osuuskunnissa kuuluu kuitenkin oikeuksiin, joita ei pelkästään esteellisyyteen mahdollisesti liittyvien virhearviointien takia voida rajoittaa.

Linjauksen lähtökohta on ymmärrettävä erityisesti siinä mielessä, että osuuskunta on yhtiömuoto, jossa yksittäisen osuudenomistajan valta, vastuu ja voitto-osuus on rajattu pieneksi. Samalla rajautuu varsin pieneksi esteellisyyttä aiheuttava henkilökohtaisen hyötymisen mahdollisuus. Moni poliitikko tai virkamies osallistuukin osuuskauppojen hallintoon. Virkamiehet ovat kuitenkin yleensä hyvin varovaisia selvien virkavirheiden suhteen. Poliittisen päättäjän tärkein työkalu taas on äänestäjien ja suuren yleisön luottamus. Siksi poliitikolla ei ole varaa jäädä kiinni osallistumisesta esteellisenä päätöksiin, joiden seurauksena voisi joutua ikävään julkisuuden valokeilaan. Poliittiset vastustajat tuovat epäröimättä julkisuuteen esteellisen osallistumisen päätöksentekoon.

Toisaalta muodollinen esteellisyys ja itsensä jääväminen on vain yksi näkökulma asiaan. Toinen näkökulma on se, ettei oikeastaan mikään estä ainakaan poliittista päättäjää vaikuttamasta erilaisissa epävirallisissa keskusteluissa oman ryhmänsä kannan muodostukseen lautakunnassa tai valtuustossa. Viraston selvitysten perusteella juuri tätä kautta tulee paremmin ymmärrettäväksi myös edellä mainitun professori Mäenpään varauksellinen kanta hallintoelimiin osallistumiseen: erityinen ymmärrys tiettyä yritystä kohtaan voi aina piiloutua vaikeasti todennettavalla tavalla hallinnollisen päätöksenteon monimutkaisiin prosesseihin eikä oikeastaan mikään määrä vakuuttelua voi poistaa kerran syntyntä markkinoiden tai kansalaisten epäluottamusta. Markkinoiden toimivuuden näkökulmasta jo pelkkä tällainen epäily tai epäluottamus voi nostaa alalle tulon kynnyistä.

Avoimuuteen, esteellisyyteen ja läpinäkyvyyteen liittyvää ongelmakokonaisuutta voidaan lisäksi lähestyä myös hieman toisesta tulokulmasta. Viraston saamien tietojen mukaan yritykset eivät esimerkiksi maakuntakaavoituksessa ole suoraan yhteydessä maakuntien liittoihin, vaan esitykset uusien kaupan suuryksiköiden merkitsemiseksi maakuntakaavaan tekevät kunnat. Myöskään viraston kuulemien yksittäisten asiantuntijoiden mukaan he eivät ole kohdanneet suoria vaikuttamispyrkimyksiä kaavaprosesseihin osallistuessaan. Sen sijaan asiantuntijoiden mukaan on ilmeistä, että vaikuttamispyrkimykset ilmenevät erityisesti poliittisten lobbauksen ja maksettujen konsulttiselvitysten kautta.³¹

Kunnille toiveet kauppapaikkojen sijoittumisesta esittävät ainakin muodollisesti maanomistajat, jotka taas ovat usein jo tehneet sopimuksia tontille rakentamisesta kaupan tai rakennusliikkeiden kanssa. Kauppapaikkaa tavoitteleva yritys ei siten suoraan tule näkyviin maakuntakaavaa käsiteltäessä. Sen sijaan kunnat voivat antaa kaavaa valmisteltaessa rakennusliikkeille tai suoraan kaupalle suunnitteluvarauksia. Tämä tarkoittaa sitä, että tontinluovutuksesta sovitaan käytännössä jo ennen kaavan valmistumista, vaikka muodollisesti näin ei voida menetellä maankäyttö- ja rakennuslain 91 §:n kiellon takia.

Tämän sopimuksen yhteydessä varauksen saaja puolestaan sitoutuu yleensä jakamaan kaavoitus- ja suunnittelukustannukset kunnan kanssa tai ottamaan ne jopa kokonaan omalle vastuulleen. Kaavan valmistelussa onkin usein mukana kaupan tai rakennusliikkeen kustantama konsultti. Nämä kaavoitukseen osoitetut lisäresurssit kaupungin budjetin ulkopuolelta taas ovat kunnille hankkeiden nopeuttamisen ohella yksi

31 Maakuntakaavan valmisteluvaiheessa kaupan näkemyksiä kuullaan paikkakunnasta riippuen esimerkiksi erilaisten ohjaus- ja seurantaryhmien, kauppakamarin valiokuntien tai muiden vastaavien elimien kautta. Joissakin tapauksissa on kuultu suoraan alueellisia kauppapaikkapäälliköitä, jolloin pienempien toimijoiden näkemykset jäävät helposti vähemmälle huomiolle. On myös epäilty, että hyvin verkostoituneet johtavien kaupparyhmien edustajat pääsevät muita paremmin vaikuttamaan kaavan valmisteluun sekä hallinnolliseen ja poliittiseen päätöksentekoon edellä mainittujen ohjaus- ja tukiryhmien tai paikallisten kauppakamareiden kautta. Myös viraston saaman kokonaisselvityksen valossa on luontevaa olettaa, että asia on näin. Selkeää näyttöä tästä ei kuitenkaan viraston selvitysten yhteydessä tullut esiin. Myöskään esimerkiksi Heli Huvisen (2012) opinnäytetyön mukaan poliittiset kytkökset eivät ole systemaattisesti vaikuttaneet ABC-liikennemyymälöitä koskeviin kaavoituspäätöksiin. ABC-myymälät sijaitsevat keskimääräisesti paremmilla paikoilla kuin kilpailevat huoltoasemat, mutta näiden liikepaikkojen laatu on kuitenkin *tilastollisesti* riippumaton poliittisista kytköksistä. Tutkimusmenetelmän tilastollisesta luonteesta johtuen pidemmälle meneviä johtopäätöksiä asiasta ei kuitenkaan voida tehdä.

keskeinen peruste ottaa yksityisiä yrityksiä mukaan kaavan valmisteluun.³² Konsultit vaikuttavat ulospäin neutraaleilta kuntien yhteistyökumppaneilta, mutta toimivat tosiasiallisesti kaupan tai rakennusliikkeiden edustajina päätöksentekoprosessissa, jossa avoimuuden vaatimus peitetään pian liikesalaisuuksien verholla.

Asiakkaiden ja kansalaisten kannalta olennaisinta onkin toiminnan avoimuus, julkisuus ja läpinäkyvyys: kun aloitteentekijät, päättäjät ja heidän sidonnaisuutensa ovat yleisesti tiedossa, päätösten puolueettomuuden arviointi on mahdollista. Jos asiakkaat tai kansalaiset eivät ehkä huomaakaan epäkohtaa päätöksenteossa, asiaa paremmin tuntevat tai poliittiset vastustajat nostavat asian esille. Median tehtävänä on saattaa asia kaikkien tiedoksi ja tietyllä tavalla hoitaa asia loppuun ilman oikeudenkäyntiä. Tämän tehtävän hoitaminen edellyttää kuitenkin sitä, että asioista ylipäätään on saatavilla suhteellisen avoimesti, helposti ja läpinäkyvästi tietoa. Esimerkiksi edellä mainittujen suunnitteluvarausten osalta asia ei kaikin osin ole näin.

Kaikki avoimuuden ja läpinäkyvyyden puutteen leimaamat menettelytavat taas suosivat aina johtavia toimijoita, jotka tuntevat sääntelyjärjestelmän ja sen pelisäännöt ja hyötyvät siten epäsuorasti avoimuuden ja läpinäkyvyyden puutteesta. Tätä korostaa osaltaan kunnallisten menettelytapojen ja päätöksentekoprosessien kuntakohtainen vaihtelu, joka usein jo sinänsä tekee pienille tai uusille toimijoille vaikeaksi saada ajoissa uusia kauppapaikkoja koskevaa tietoa. Myös nyt tehtyjen selvitysten yhteydessä johtavien toimijoiden informaatio- ja lobbausylivoimaa on pidetty merkittävänä kilpailuetuna nykyisessä hyvin monimutkaisessa ja yksityiskohtaisessa kaupan sijainnin sääntelyjärjestelmässä.

Tämän vuoksi julkisen päätöksenteon ja valmistelun avoimuuden ja läpinäkyvyyden turvaaminen kaikkien tasojen kaavoituksessa sekä tonttipolitiikassa on viraston arvion mukaan keskeisimpiä kehittämiskohteita kaupan sijainnin sääntelyn väljyyden lisäämisen ohella. Se, miten tämä voitaisiin nykyistä paremmin varmistaa, edellyttää kuitenkin tarkempaa jatkopohdintaa esimerkiksi meneillään olevan kuntalain uudistuksen yhteydessä.³³ Toisaalta prosessissa, jossa osin samat henkilöt valmistelevat, säätävät, päättävät ja osin myös valvovat, kyse on aina lopulta kuitenkin enemmän kulttuurista ja etiikasta kuin säännöksistä ja niiden valvonnasta.

Lisäksi selvityksen tuloksia kokonaisuutena arvioiden kaupan sijainnin sääntelyn ydinongelma ei ole niinkään joidenkin yksittäisten henkilöiden mahdollinen esteellisyys vaan tarpeettoman yksityiskohtainen, monimutkainen ja monin kohdin tulkinnanvarainen sääntelyjärjestelmä. Tämä järjestelmä neliörajoitukseen ja enimmäismitoitusvaatimuksiin tekee nykyaikaisen kaupakilpailun kannalta olennaisten suuryksiköiden perustamisen erittäin vaikeaksi, mikä epäsuorasti palvelee johtavien toimijoiden etuja käytännössä suojaamalla olemassa olevia kaupan suuryksiköitä uusilta ja mahdollisesti tehokkaammilta yksiköiltä.

3.6 Kilpailun tavoite ja kilpailuvaikutusten arviointi sijainnin sääntelyn osaksi

Jotta alalle pääsyn ja kilpailun edistämisen näkökulma tulisi ylipäätään huomioon otetuksi kaupan sijainnin sääntelyssä, se tulisi kirjata valtakunnallisiin alueidenkäyttötavoitteisiin sekä maankäyttö- ja rakennuslain sisältövaatimukseen siten, että tämän tavoitteen toteutumista voidaan myös jollakin tavalla ja tasolla arvioida. Nykytilanne ei ole tämä, vaikka maankäytön suunnittelun ja sijainnin sääntelyn vaikutus kaupallisten palveluiden kilpailuedellytyksiin on ymmärretty jo pitkään. Viime vuosina kaupan sijainnin sääntelyn vaikutuksia on tutkittu muun muassa niin ympäristöministeriön, entisen kauppa- ja teollisuusministeriön kuin Kilpailuvirastonkin toimesta.

32 Selvityksessä esille tulleen perusteella rakennusliikkeet ja kaupat suostutellaan tai suostuvat yhä useammin maksamaan myös tieliittymiä, liikennemyyryitä ynnä muita vastaavia kuluja, ja viraston kuulemien asiantuntijoiden mukaan tyypillistä onkin, että kun kunta saa maksajan kaavoitus- ja infrastruktuurikululle, ”alkaa tapahtua nopeasti”.

33 Esimerkiksi valtiovarainministeriön julkaisussa (7/2013) Kaupunkiseudut kuntauudistuksen keskiössä todetaan seuraavasti: ”Jyrki Kataisen hallitus aloitti koko maan kattavan kuntauudistuksen, jonka tavoitteena on vahvoihin peruskuntiin perustuva elinvoimainen kuntarakente. Suurten kaupunkiseutujen selvitystyön käynnistämiseksi ja tukemiseksi asetettiin eri ministeriöistä koottu tukiryhmä, joka asetettiin syyskuussa 2012. Työryhmä on työnsä ensimmäisessä vaiheessa miettinyt menettelyitä ja välineitä, jotka edistävät selvitystyön käynnistymistä suurilla kaupunkiseuduilla. Työryhmän ehdotuksiin kuuluu muun muassa nykyisen kaavaohjausjärjestelmän toimivuuden arviointi erityisesti kaupunkiseuduilla. Työryhmä esittää selvitetäväksi esimerkiksi sitä, millä keinoin voidaan lisätä julkisen sektorin (kunnat, valtio) tonttien luovutuksen julkisuutta ja avoimuutta.”

Varsin vahva yksimielisyys sijainnin sääntelyn vaikutuksia arvioineissa raporteissa on liittynyt siihen, että osoitettaessa kaupalle uusia sijainteja maankäyttö- ja rakennuslakiin pohjautuva sääntelyjärjestelmä ei riittävässä määrin ota huomioon markkinoiden toimivuuteen liittyviä yhteiskunnallisia tavoitteita ja että tämän johdosta kilpailunäkökulma on jäänyt taka-alalle maankäytön suunnittelussa ja toteutuksessa. Koska kilpailun edistäminen ei ole nimenomaisesti sisällytettyä lain mukaiseen tehtäväkenttään, sijainnin sääntelyn kilpailuvaikutukset eivät ole nousseet oikeuskysymyksenä esiin myöskään hallinto-oikeusratkaisuissa tai saaneet osakseen erityistä huomiota viranomaisprosesseissa, vaikka sijainnin sääntely yleensä ja suuryksikkösääntely erityisesti on jatkuvasti kiristynyt.

Maankäytön suunnitteluun liittyvien kilpailuvaikutusten paremman huomioon ottamisen varmistamiseksi kilpailun edistämisen tavoite olisi mahdollista sisällyttää esimerkiksi maankäyttö- ja rakennuslain 5 §:ssä tarkoitettuihin alueiden käytön tavoitteisiin joko lisäämällä se kohtaan 9 tai 10 taikka täydentämällä luetteloa omalla kilpailun edistämistä koskevalla maininnalla samaan tapaan kuin riittävän asuntotuotannon edellytysten edistämisen osalta on menetelty. Tällä tavoitteiden täydentämisellä lainsäätäjät ilmaisisi, että yhdyskuntarakenteellisten näkökohtien lisäksi kaupan sijainnin sääntelyssä on pyrittävä edistämään myös toimivan kilpailun toteutumista.

Koska maankäyttö- ja rakennuslain mukaisessa järjestelmässä on lähtökohtana, että lain 5 §:ssä mainitut tavoitteet eivät yksinään voi toimia muutoksenhaun perustana, olisi kilpailun edistämistä koskeva maininta lisättävä lakiin myös kutakin kaavamuotoa koskeviin kaavojen sisältövaatimuksiin. Maankäyttö- ja rakennuslaki sisältää kullekin kaavatasolle erikseen säädetyt minimivaatimukset, jotka kaavan on sisällöllisesti täytettävä ollakseen lainmukainen. Näitä kaavan sisällölle asetettuja vähimmäisvaatimuksia kutsutaan kaavojen sisältövaatimuksiksi ja ne toimivat muutoksenhaun perustana kaavapäätöksistä valitettaessa.

Maakuntakaavan osalta sisältövaatimukset on määritetty lain 28 §:ssä, yleiskaavojen ja asemakaavojen osalta säännökset sisältyvät lain 39 ja 54 §:iin. Lisäksi lain 71 b §:ssä on säädetty erityisistä sisältövaatimuksista koskien maakunta- ja yleiskaavoissa osoitettavia vähittäiskaupan suuryksiköitä. Liitteessä 3 on esitetty konkreettisempi ehdotus siitä, miten näitä säännöksiä voitaisiin muuttaa niin, että kilpailu- ja markkinavaikutusten näkökulma tulisi niissä huomioon otetuksi. Esimerkiksi suuryksikkösääntelyä koskeva lain 71 c § voitaisiin muotoilla siten, että vähittäiskaupan suuryksiköiden ensisijainen sijaintipaikka on keskusta-alue, ellei muu sijainti kaupan laatu tai riittävien kilpailuedellytysten turvaaminen huomioon ottaen ole perusteltu.

Jotta kaavapäätöksen lainmukaisuus olisi mahdollista kyseenalaistaa kielteisten kilpailuvaikutusten perusteella, tulisi kaavojen sisältövaatimuksissa olla nimenomaisesti mainittuna vähintäänkin vaatimus kilpailuolosuhteiden huomioon ottamisesta kaavoituksessa. Tällöin kilpailunäkökohtien painavuutta voitaisiin punnita rinnakkain esimerkiksi yhdyskuntarakenteellisten sisältövaatimusten kanssa, ja tarvittaessa antaa tapauskohtaisen harkinnan perusteella kilpailunäkökohdille etusija suhteessa muihin laissa säädettyihin sisältövaatimuksiin. Lakimuutoksen esitöissä olisi tällöin tarpeen tuoda selkeästi esiin, että muutoksen tavoitteena on myös edistää kaupan alan kilpailua kaavaratkaisuja tehtäessä, jolloin aikaisemmassa käytännössä hyvin hallitsevassa asemassa olleet yhdyskuntarakennuksen näkökohdat olisi tapauskohtaisen harkinnan perusteella mahdollista syrjäyttää.

Jos kilpailun edistämistavoite lisättäisiin maankäyttö- ja rakennuslain sisältövaatimuksiin, olisi ratkaistava, muutetaanko sisältövaatimuksia kaikkien vai vain joidenkin kaavatasojen osalta. Samoin mahdollisessa uudistuksessa olisi harkittava, olisiko kilpailun edistämistavoitteen toteutumista mahdollista parantaa kehittämällä nykyisiä niin kutsuttuja kaupan vaihekaavoja, jotka keskittyisivät tietyn suunnittelualueen kaupallisten palveluiden järjestämiskysymyksiin. Muun muassa näiden seikkojen tarkempi analysoiminen sekä muiden täsmällisempien muutostarpeiden hahmottaminen kaavamääräyksiä koskeviin säännöksiin edellyttää kuitenkin yksityiskohtaisempaa tarkastelua kuin mihin tässä yhteydessä on mahdollisuus ja mikä tässä yhteydessä on tarkoituksenmukaista.

Sen varmistamiseksi, että maankäyttö- ja rakennuslaissa asetetut sisällölliset vähimmäisvaatimukset täyttyvät, on kaavoituksen yhteydessä riittävällä tavalla arvioitava myös laadittavan kaavan vaikutukset. Tässä yhtey-

dessä puhutaan erityisesti kilpailuvaikutuksista, joita ei tosiasiallisesti juuri arvioida nykytilanteessa. Esimerkiksi ympäristöministeriön kaupan suuryksiköiden kaavoitusopasluonnos 10.10.2012 sisältää joukon varsin avoimia ja ympäröiväisiä luonnehdintoja kilpailun huomioon ottamisesta sekä viittauksen muun muassa palveluverkkoselvitysten rooliin. Normiperusta kaavojen vaikutusten arvioinnille ja siten myös kilpailuvaikutusten arvioinnille sisältyy maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) 9 §:ään sekä maankäyttö- ja rakennusasetuksen (895/1999) 1 §:ään. Johtuen kulloinkin käsillä olevan kaavoitustehtävän tarkoituksesta ja kohdealueesta kaavan vaikutusten arviointi voisi tulla suoritettavaksi useammalla tavalla.

Kaupallisten palveluiden kaavoituksen yhteydessä on vaikutusten arviointiin liittyen laadittu muun muassa niin kutsuttuja palveluverkkoselvityksiä. Palveluverkkoselvityksissä kaavoituksen kilpailuvaikutukset ovat kuitenkin tosiasiallisesti jääneet usein suhteellisen vähäiselle huomiolle. Lisäksi palveluverkkoselvityksissä johtavilla toimijoilla on liian suuri rooli pieniin toimijoihin ja uusiin alalle tulijoihin nähden. Jotta kaavoituksen kilpailuvaikutukset tulisivat nykyistä paremmin arvioiduiksi ja huomioon otetuiksi, olisi maankäyttö- ja rakennuslaissa sekä -asetuksessa nimenomaisesti edellytettävä näiden vaikutusten riittävää selvittämistä. Samoin selvityksen lopputuloksen olisi myös tosiasiallisesti heijastuttava laadittavan kaavan sisältöön esimerkiksi kaavamääräysten välityksellä.

Eri tasojen kaavoituksen ohella kuntien maankäyttöpoliitikalla laajemminkin on suuri vaikutus kaupan kilpailuolosuhteisiin. Tästä johtuen kaupallisten rakennushankkeiden kilpailuvaikutukset eivät ole välttämättä vielä tiedossa tai arvioitavissa kaavoitusvaiheessa, vaan vasta myöhemmin hankkeen varsinaisen toteuttajan ja tämän kumppaneiden selvittyä. Näin ollen on mahdollista, että kilpailuvaikutuksiin voidaan joutua kiinnittämään huomiota kaavoitus- ja lupaprosessien eri vaiheissa. Tällöin on tärkeää varmistaa, että kilpailuvaikutusten arviointia ei edellytettäisi saman hankkeen osalta useampaan kertaan ja että kaikkia kertaalleen tehtyjä selvityksiä kuten erilaisia sijaintipaikka-analyyskejä ja palveluverkkoselvityksiä voitaisiin hyödyntää prosessien kaikissa vaiheissa ylimääräisen hallinnollisen taakan minimoimiseksi.

Jos maankäyttö- ja rakennuslakiin tehdään edellä mainittuja muutoksia, on muutosten yhteydessä harkittava myös, miten säännösten noudattamisen valvonta varmistetaan. Lähtökohtana tulee olla, että järjestelmä toimisi nykyiseen tapaan mahdollisimman itseohjautuvalla ja mahdollisimman vähän julkisia lisäresursseja edellyttävällä tavalla. Lain noudattamisen valvonnan näkökulmasta on tärkeää myös varmistaa, että lain muutoksenhakua koskevat säännökset vastaavat muuttuneen sääntelyn tarpeita.

Kaiken kaikkiaan vaikuttavuus ja vaikutusarviointi on periaatteessa tärkein paremman sääntelyn ominaisuus, joka saa ylipäättään yllättävän vähän huomiota osakseen kotimaisessa lainsäädännössä ja sen valmistelussa. Myös suuryksikkösääntelyä koskevassa valmisteluaineistossa ehdotetun sääntelyn vaikutuksia ja vaikutusmekanismeja on tarkasteltu varsin niukasti ja osin pintapuolisesti. Kaupan sijainnin sääntelyn vaikutusarvioinnissa on tärkeää tunnistaa ensinnäkin se, että kilpailua esiintyy monilla eri tasoilla ja foorumeilla. Toiseksi on tärkeää tunnistaa kilpailun perusuonteeseen kuuluva dynaamisuus: kilpailussa menestyminen edellyttää markkina-toimijoilta jatkuvaa ja nopeaa reagointia kysyntä-, kilpailu- ja ympäristötekijöissä tapahtuneisiin muutoksiin. Muun muassa näiden näkökohtien vuoksi kilpailuvaikutusten arviointia onkin pidetty hyvin haasteellisenä.

Esimerkiksi selvityshenkilö Matti Purasjoki suhtautui vuoden 2009 raportissaan varsin varauksellisesti kilpailuvaikutusten arvioinnin mahdollisuuksiin, mitä jo tuolloin oli esitetty eräissä yhteyksissä. Raportin mukaan arviointivelvollisuudella olisi todennäköisesti sellainen yleisestävä vaikutus, että kilpailun kannalta kiistatta ongelmalliset kaavat jäisivät kokonaan tekemättä. Toisaalta kilpailuvaikutusten arviointiin voidaan nähdä liittyvän samantyyppisiä ongelmia kuin ympäristövaikutusten arviointeihin: ne ovat parhaimmillaankin suhteellisen mekanistisia ja huomattavan resurssi-intensiivisiä. Kilpailu taas on luonteeltaan aina huomattavan dynaamista: yhden toimijan yksi siirto johtaa aina nopeasti kilpailijoiden ja asiakkaiden vastareaktioihin, jotka taas pakottavat tarkistamaan alkuperäistä linjausta ja niin edelleen.

Selvityshenkilö huomauttaakin, ettei kilpailu koskaan synny kaavasta, vaan kaavalla luotavalle tontille rakentavan yrittäjän toimista, jotka taas riippuvat osaltaan asiakkaiden ja muun ympäristön signaaleista ja impuls-

seista tulkintoineen ja virhetulkintoineen. Kaiken kaikkiaan kilpailuvaikutusten objektiivinen arviointi on jo kilpailun taloustieteen näkökulmasta yksi vaikeimpia kysymyksiä alalla. Näin ollen raportissa päädytään näkemykseen, jonka mukaan on parempi jättää analyysi kokonaan tekemättä kuin tehdä virheellinen arvio. Toisaalta selvityshenkilö myöntää raportissaan ongelmakeksi sen, etteivät valtakunnalliset alueidenkäyttöta-voitteet tai maankäyttö- ja rakennuslain sisältövaatimukset sisällä lainkaan kilpailun edistämistä koskevia tavoitteita, jolloin nämä näkökohdat tosiasiallisesti sivuutetaan käytännön päätöksenteossa.

Vaikutusarvioinneista puhuttaessa on syytä muistaa, että niitä on kuitenkin monenlaisia: osa niistä on hyvin tarkkoja ja matemaattisia, mutta osa on vain suuntaa-antavia ja luonteeltaan enemmän laadullisia. Kaiken kaikkiaan vaikutusarvioinnin välineet ja periaatteet ovat huomattavasti kehittyneet viimeisen kymmenen vuoden aikana yksittäisten tutkijoiden ja tutkimuslaitosten pyrittäessä kehittämään vaikutusarvioinnin keinovalikoimaa. Erityisen merkillepantavaa on vaikutusarvioinnin irrottautuminen kilpailun taloustieteelle ja taloustieteelle yleisemminkin ominaisesta ankarasta matemaattisesta ja metodologisesta formalismista.

Syyt tähän suuntaukseen ovat ilmeiset. Ensinnäkin pitkälle viety matemaattinen mallintaminen edellyttää useimmissa asiaryhmissä ongelmallisia lähtökohtaoletuksia ja malliin vaikeasti sisällytettävien mutta silti merkittävien asioiden sulkemista mallin ulkopuolelle. Toiseksi vaikutusarvioinnin ytimessä on aina lopulta tulevaisuuden mahdollisten kehityskulkujen ennustaminen, minkä vuoksi vaikutusarvioinnissa voidaan usein tyytyä suhteellisen karkeisiin likiarvoihin ainakin monissa asiaryhmissä. Kolmanneksi hyvin pitkälle viety matemaattinen mallinnus on usein viestinnällisesti hyvin vaikea lähestymistapa, eivätkä päättäjät pohjimmiltaan anna erityistä painoarvoa sellaisille esityksille, joita he eivät kykene kunnollisesti ymmärtämään riippumatta siitä, onko esitys oikea vai ei.

Vaikutusarvioinnissa onkin lopulta enemmän kyse hallinnon yleiseen toimintatapaan liittyvästä filosofiasta kuin yksittäisestä selvityksestä, analyysitekniikasta tai tutkimusmenetelmästä. Toisin sanoen vaikka vaikutusarvioinnin ytimessä on joukko vaihtoehtoisia menetelmiä ja menettelytapoja sääntelyn hyötyjen ja haittojen arvioimiseksi, vaikutusarviointi on samalla väline muuttaa hallinnollista ajattelutapaa ja toimintakulttuuria. Esimerkiksi Euroopan komissio onkin omalta osaltaan todennut, että osana välttämätöntä hallinnollista kulttuurimuutosta vaikutusarvioinnit on otettu olennaiseksi osaksi komission omaa päätöksentekoa. Komissio on edelleen todennut, että tehokkain tapa saada aikaan parempaa sääntelyä on asettaa sääntelystä yksittäistapauksessa päättävillä vastuu myös heidän ehdotustensa vaikutusten ennakkollisesta arvioinnista.

Sääntelyyn liittyy varsin usein sellaisia hyötyjä ja haittoja, joiden täsmällinen määrällinen tai rahamääräinen arviointi on vaikeaa. Tämän vuoksi vaikutusarvioinnissa sovelletaan yhä yleisemmin niin kutsuttua ”pehmeää” kustannus-hyötyanalyysia,³⁴ joka sisältää sekä määrällisiä että laadullisia elementtejä. Olennaisinta tässä ajattelutavassa on edes jollakin tavalla ja tarkkuudella pyrkiä osoittamaan, että ehdotetun sääntelyn tosiasialliset hyödyt selkeästi ylittävät sen yhteiskunnalliset haitat ja kustannukset. Ottaessa huomioon se, etteivät vähittäiskauppa tai rakentaminen kuulu toimialoista kaikkein nopeimmin muuttuviin, on vaikea nähdä, ettei sijainnin sääntelyn vaikutuksia näillä aloilla voitaisi edes jollakin tavalla ja tarkkuudella arvioida. Kaikki tässä selvityksessä edellä todettu huomioon ottaen kaupan sijainnin sääntelyn vaikutusten ja erityisesti kilpailuvaikutusten tarkempaan arviointiin on ilmeistä tarvetta.

Kilpailuvaikutusten arvioinnin ilmeiset käytännön haasteet ja rajoitteet korostavat joka tapauksessa tarvetta huolehtia ennen kaikkea kaupan alan kilpailun perusedellytyksistä, joista keskeisin on alalle pääsyn turvaaminen. Koska tiettyyn käyttötarkoitukseen soveltuva maa on aidosti niukka resurssi ja koska sijainti on vähittäiskaupassa erittäin tärkeä kilpailutekijä, alalla jo toimivat yritykset voivat saada huomattavan kilpailuedun, ellei alalle pääsyn varmistamiseen kiinnitetä erityistä huomiota sijainnin sääntelyn yhteydessä. Myös viimeisimmässä hallituksen esityksessä (309/2010) onkin viitattu siihen, että vain varmistamalla riittävä määrä kilpailua ja vaihtoehtoisia hankkeita voidaan välttää lisäsääntelyn kilpailua estävät vaikutukset.

Viraston arvion mukaan on kuitenkin jäänyt varsin epäselväksi, mikä käytännön merkityssisältö tällä lausumalla on, kun erityisesti kaupan suuryksiköiden sijainnin sääntelyä on jatkuvasti kiristetty. Itse asiassa

34 Soft cost-benefit analysis

viimeisin lainmuutos avasi jopa uusia mahdollisuuksia alalle tulon vaikeuttamiseen lisäämällä keskustojen kaupallisiin palveluihin kohdistuvat haitalliset vaikutukset lain sisältövaatimuksiin ja siten myös mahdolliseksi valitusperusteiksi toisin kuin kielteiset kilpailuvaikutukset. Käytännössä kielteiset kilpailuvaikutukset taas tulevat viraston kuulemien asiantuntijoiden mukaan huomioon otetuiksi vain, jos toimivan kilpailun edistämisen tavoite kirjataan osaksi valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita sekä maankäyttö- ja rakennuslain sisältövaatimuksia siten, että ne tulevat myös tosiasiallisen vaikutusarvioinnin kohteiksi.

Sääntelykirjallisuus tietää kertoa, että ennen kuin vaikutuksia voidaan arvioida, on tiedettävä, mitä oikeastaan tavoitellaan. Edellä on puhuttu kaupan sijainnin sääntelyn ristikkäisistä ja päällekkäisistä tavoitteista. Yhtä hyvin voitaisiin puhua sääntelyn julkiteoriasta ja käyttöteoriasta. Julkiteorian keihäänkärkenä on viimeistään kaupan sijainnin ohjauksen arviointiryhmän raportin jälkeen ollut ilmastonmuutos ja sen torjuminen. Globaalin ilmastonmuutoksen näkökulmasta on kuitenkin melkein makuasia, ajavatko esimerkiksi pääkaupunkiseudun asiakkaat Vantaan Jumboon vai Helsingin Stockmannin päämyymälään asioimaan – jonnekin he ajavat joka tapauksessa.³⁵

Eräät asiantuntijat ovatkin epäilleet, että kaupan sijainnin ohjauksella on myös oma käyttöteoriansa, joka kiteytynee usein toistettuun ajatukseen siitä, että isot kauppakeskukset kaupunkirakenteen ulkopuolella uhkaavat lähistönsä kaupunkikeskustojen elinvoimaisuutta ja elävyyttä ja että jo yksi väärin sijoittuva ostosparatiisi saattaa olla tuhoisa. Kauppa on aina ollut osa kaupunkikulttuuria, ja kaupunki on pitkälti syntynyt keskeisen kauppapaikan, torin ympärille. Elävä kaupunkikulttuuri taas on olennainen osa eurooppalaista elämänmuotoa, jonka puolesta kannattaa ja pitää taistella.

Jalot ja ylevät aatteet ovat aina olleet historian käyttövoimia mutta myös mitä moninaisimpien etuoikeuksien verhoja kuten kotimaisen taloustieteen isäksi nimetty Antti Chydenius opetti 1700-luvulla. Hän havaitsi jo tuolloin ihmisen lähes rajattoman mielikuvituksen tapulikaupunkioikeuksien, tuoteplakaattien ja ylipäättään kaikkien julkisen vallan erityissuojeluksen muotojen perustelemisessa; onnettomuudet, rosuvous ja yleinen tapainturmelus olivat usein esillä myös etuoikeuksista nauttineiden puheissa.³⁶ Tuolloin sen, joka halusi valita, oli yleensä lähdeittävä jonnekin kauas. Ruotsalaisen taloushistorioitsija Johan Norbergin mukaan sen, mitä voimme tänään valita kaikkea lähtemättä jonnekin kauas, kääntöpuolena on, että tulee yhä vaikeammaksi löytää paikkaa, missä kaikki tuntuisi todella aidolta ja autenttiselta, ainakaan turistien talaamalla poluilla.³⁷

Taloushistorioitsija myöntää muun muassa Prahaan viitaten, että tämä on ongelma – mutta se on luonteeltaan luksusongelma, aristokraattisen ajattelun jäänteitä postmodernissa arjessa. Todellinen, elävä kaupunki ei voi olla ulkomuseo, jossa pikaruokapaikat ja pankkiautomaatit ja kaikki muukin kielletään pittoreskin kulttuurimaisen pilaajina. Todellinen, elävä kaupunkikulttuuri syntyy vain siitä, että ihmisillä on vapaus valita, mikä sopii heille ja mitä he tarvitsevat. Kulttuurit muuttuvat, ja muutos tapahtuu aina sitä nopeammin, mitä enemmän valinnanmahdollisuuksia on tarjolla. Muutos taas tuo aina törmäyksiä, mutta jos muutos lakkaa, kaupunkikulttuuri muuttuu ulkomuseoksi, jossa voi olla mukava lomailla mutta jossa kukaan ei halua elää.

Kuka siis haluaa mitäänkin?

Markkinataloudessa siitä päättävät asiakkaat – markkinoilla.

35 Tilastollisesti yli 70 % kauppamatkoista tehdään omalla autolla, mieluiten tosin alle vartin ajomatkan päähän. Myös OECD:n mukaan kaupan rakenteen ilmastovaikutusten arvioinnin pohjana tulisi olla nykytilanne eikä ihannetilanne.

36 Lähteenä Antti Chydeniuksen Valitut teokset.

37 Norberg, Johan: Globaalin kapitalismin puolustus. Gummerus 2004.

4 YHTEENVETO JA JOHTOPÄÄTÖKSET

Kaupan sijainnin sääntelyn kilpailuvaikutuksista on keskusteltu ainakin parin vuosikymmenen ajan. Viime vuosina keskustelu on koskenut erityisesti kaupan suuryksikkösääntelyn kilpailuvaikutuksia. Syynä tähän on se, että vuonna 1999 säädettyyn maankäyttö- ja rakennuslakiin sisällytettiin vähittäiskaupan suuryksiköitä koskevaa erityissääntelyä, jollaista ei ole nähty tarpeelliseksi muiden toimialojen kohdalla. Erityissääntely on käytännössä kiristänyt huomattavasti mahdollisuuksia perustaa uusia päivittäistavarakaupan suuryksiköitä.

Alalle tulon ja kilpailun edistämisen näkökulmasta tämä on ongelmallista erityisesti sen vuoksi, että päivittäistavarakaupan kilpailun painopiste on koko ajan liukunut yhä enemmän suuryksiköiden suuntaan. Suuremmalla yksikkökoolla voidaan saavuttaa selkeästi parempi kustannustehokkuuden aste. Suurempi yksikkökooko tarjoaa myös asiakkaille näiden arvostamaa valinnanmahdollisuutta ja monipuolista tuotevalikoimaa, sekä mahdollisuuden asioinnin keskittämiseen. Suuryksiköiden perustamisen mahdollisuus on olennainen kysymys myös mahdollisen uuden alalle tulijan kannalta.

Suuryksikkösääntely ja kilpailun edistämisen tavoitteen sivuuttaminen

Kaupan sijainnin sääntelyä ja kilpailua koskeva kysymyksenasettelu kulminoituukin nimenomaan suuryksikkösääntelyyn, sillä suuryksiköiden suhteellinen merkitys päivittäistavarakaupan kilpailussa on koko ajan lisääntynyt tarkasteltuna sekä liikevaihdon että liikevoiton näkökulmasta. Suuryksikkösääntelyä – joka on luonteeltaan muun kaavoitussääntelyn päälle tulevaa kaksinkertaista kaupan sijainnin sääntelyä – on perusteltu erityisesti ilmastonmuutokseen ja ympäristönäkökohtiin liittyvillä tarpeilla turvata eheä yhdyskuntarakenne ja välttää turhaa liikennettä sekä tarpeella turvata nykyisten kaupunkikeskustojen elinvoimaisuus ja palveluiden säilyminen.

Vähittäiskaupan sääntelylle yleensä ja suuryksikkösääntelylle erikseen on asetettu huomattavan monia erilaisia tavoitteita, joiden oletetaan olevan – sääntelytutkimuksen tulosten vastaisesti – toteutettavissa käyttämällä vain yhtä ohjausvälinettä. Kaiken kaikkiaan se mekanismi, jonka kautta suuryksiköiden sijainnin kiristyvä sääntely johtaisi tosiasiallisesti esimerkiksi vanhojen kaupunkikeskustojen elävöitymiseen tai uusien lähipalveluiden syntyymiseen, jääkin lainvalmisteluaineiston perusteella sangen epäselväksi.

Taloudellisesta näkökulmasta yhdyskuntarakenteen hajoamisen haittavaikutuksista esimerkiksi hiilidioksidipäästöjä olisi yksinkertaisinta ehkäistä taloudellisen ohjauksen keinoin – käytännössä esimerkiksi erilaisin haitta- ja polttoaineveroin. Nämä keinot olisivat vaikutuksiltaan ennustettavampia ja läpinäkyvämpiä sekä vähemmän alttiita alan johtavien toimijoiden vaikuttamispyrkimyksille, joilla on nykyisessä sääntelyjärjestelmässä varsin ilmeinen ja merkittävä rooli. Yleisesti ottaen kaupan sijaintiin liitettyjen yhteiskuntapolitiittisten tavoitteiden saavuttamiseksi käytettäviä keinoja olisi tullut pohtia ja selvittää huomattavasti monipuolisemmin jo lainvalmistelun yhteydessä.

Maankäyttö- ja rakennuslain suuryksikkösääntelyä koskevassa valmistelussa vaihtoehtojen arviointi ei kuitenkaan ole ollut näkyvässä asemassa. Myös sääntelyn viimeisintä kiristystä pohjastanut kaupan sijainnin ohjauksen arviointiryhmä (2009) viittasi raportissaan siihen, että myös muita keinoja haluttujen tavoitteiden saavuttamiseksi saattaa olla, mutta varsinaiseen säädösvalmisteluun niiden arviointi ei sisällynyt. Lähtökohtaisesti kaupan sijaintiin, kokoon ja toimintaperiaatteisiin voidaan vaikuttaa kaavoituksen ohella myös monilla muilla ohjauskeinoilla. Työryhmä kuitenkin katsoi, että näiden vaihtoehtoisten ohjauskeinojen tarkastelu ei kuulunut sen toimeksiannon piiriin, mutta piti niiden selvittämistä periaatteessa tarpeellisena.

Käytännössä kaupan nykyinen suuryksikkösääntely on selväpiirteistä oikeudellista velvoitesääntelyä, jossa julkisilla määräyksillä pyritään sääntelemään suoraan tarjonnan rakennetta. Suomessa puhtaasti kotimaista alkuperää oleva vähittäiskaupan sääntely yleensä ja suuryksikkösääntely erityisesti on OECD:n 2012 maaraportin arvion mukaan Euroopan tiukimpia. Esimerkiksi Ruotsissa ei ole lainkaan erillistä suuryksikkösääntelyä, ja maankäyttö- ja rakennuslakia vastaavaan lakiin on kirjattu kulttuuri- ja ympäristötavoitteiden ohella myös taloudellisen kasvun ja tehokkaan kilpailun edistämisen tavoite. Lisäksi kaupan pankkeiden estäminen on erikseen perusteltava.

Silti myös Ruotsissa tehokas kilpailu on vain yksi lainsäädännön monista tavoitteista ja sen huomioon ottaminen vaihtelee melko paljon eri kunnissa. On joka tapauksessa vaikea ajatella, että asenneilmastoltaan ympäristötietoisessa Ruotsissa olisi sivuutettu ilmastonmuutokseen liittyvät näkökohdat, vaikka Ruotsissa palveluita olisikin suhteellisen liberaalin sijainnin ohjauksen seurauksena siirtynyt keskustojen ulkopuolelle. Toisaalta sääntelyuudistukset ovat johtaneet myös huomattavaan tuottavuuden paranemiseen vähittäiskaupan alalla.

Ruotsissa tämän tuottavuuden paranemisen takana on OECD:n arvion mukaan nimenomaan keskustatoimintojen alueen ulkopuolelle sijoittuneiden uusien toimijoiden ja yksiköiden markkinaosuuden nopea nousu, joka on heikentänyt vakiintuneiden toimijoiden markkinavoimaa ja pakottanut nämä kilpailemaan aikaisempaa selvemmin sekä tukku- että vähittäiskaupan tasolla myös hinnoilla. Osa tuottavuuden paranemisesta selittyy myös yksikkökoon kasvulla.

Kilpailuvirasto teki jo vuonna 1999 Suomen Kuntaliitolle kuntien maankäyttöpolitiikkaa ja toimivaa kilpailua kaupan alalla koskeneen aloitteen, johon reagoitiin kuitenkin lähinnä viittaamalla tuolloin tulossa olleeseen rakennuslain uudistukseen. *Vuonna 1999 säädetty maankäyttö- ja rakennuslaki ei kuitenkaan tunnistanut lainkaan kilpailuongelmia tai markkinavaikutusten huomioon ottamisen tarvetta.* Asia ei silti kokonaan poistunut yhteiskuntapoliittiselta agendalta. Itse asiassa kaupan sijainnin sääntelyn vaikutuksia kilpailuun on selvitetty lähes koko maankäyttö- ja rakennuslain voimassaolon ajan useiden työryhmien, selvityshenkilöiden tai tutkijoiden toimesta.

Esimerkiksi kaupan ja kilpailun työryhmän raportissa vuodelta 2007 ehdotetaan muun ohella selvitettäväksi, olisiko maankäyttö- ja rakennuslakiin sisällytettävä kilpailun edistämisen tavoite ja olisiko valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden tarkistukseen sisällytettävä kilpailun edellytysten turvaamista koskeva tavoite. Myös kaupan sijainnin ohjauksen arviointityöryhmä toi raportissaan esiin toimivan kilpailun edellytysten luomisen yhtenä kaupan ohjauksen yhteiskuntapoliittisena tavoitteena, joskin korosti muun ohella erityisesti ilmastonmuutokseen liittyviä näkökohtia. Merkille pantavaa on, että hallituksen esitykseen (309/2010) kilpailun edellytysten luomisen tavoite ei enää lainkaan sisällynyt.

Keskustasijainnin vaatimus ja viranomaisten harkintavalta

Erityisesti viimeisimmän maankäyttö- ja rakennuslain muutoksessa vahvistetun yhteiskuntapoliittisen tavoiteasettelun pohjalta kaupan suuryksiköt tulisi sijoittaa pääsääntöisesti keskustoihin. Viraston kuulemien asiantuntijoiden mukaan vuoden 2011 lainmuutoksen jälkeen on pidetty selvänä, että *päivittäistavara-kaupan suuryksiköitä ei voida – tiukat viranomaistulkinnat huomioon ottaen – käytännössä sijoittaa keskustatoimintojen alueen ulkopuolelle.* Varsinkin viimeisimmän lainuudistuksen jälkeen käyttöön otetut *enimmäismitoitusvaatimukset voivat tehdä tämän usein käytännössä mahdottomaksi.*

Alalle pääsyn ja kilpailun edistämisen näkökulmasta tämä viime kädessä viranomaistulkintoihin perustuva varsin kategorinen vaatimus kaupan suuryksiköiden keskustasijainnista nousee keskeiseksi ongelmaksi. Keskustasijainnin vaatimuksen toteutumisen esteeksi saattaa kuitenkin tulla se, että keskustatoimintojen alueet on jo täyteen rakennettu siten, että niistä ei löydy rakentamiskelpoisia tontteja uusille kaupan suuryksiköille. Jos tontteja onkin, ne ovat usein jo johtavien toimijoiden omistuksessa ja joka tapauksessa kalliimpia perustaa ja ylläpitää kuin kaupan olemassa olevat suuryksiköt.

Käytännössä erityisesti maakuntakaavat, niihin liittyvät viranomaistulkinnat ja ministeriön vahvistusmenettely ovat avainasemassa kaupan suuryksiköiden sijoittumisen ja kauppa- ja kilpailun näkökulmasta. Viraston kuulemien asiantuntijoiden mukaan viimeisimmän lainuudistuksen suurimpia juridisia puutteita on sääntelyn jo liialliseksi kiristetyt tason ohella lisääntynyt viranomaisten harkintavalta. Kriittisimmät ovat jopa väittäneet, että lainsäädännöllä lisätään entisestään tulkinnanvaraisia kysymyksiä, kun pitäisi lisätä sääntelyn ennakoitavuutta. Myös *detaljiohjaus on selvästi lisääntynyt maakuntakaavatasolla, mihin taas on reagoitu viranomaisohjeistusta lisäämällä.*

Monet asiantuntijat ovat pitäneet muun muassa *ympäristöministeriön ”ohjeilla sääntelyä” kyseenalaisena sekä hyvän hallinnon että perustuslain tulkinnan näkökulmasta*, sillä käytännössä esimerkiksi kunnissa noudatetaan ympäristöministeriön ohjeita varsin tunnollisesti, vaikka ne eivät suoraan perustu lakiin eikä niillä siten ole selvää normatiivista perustaa. Kaiken kaikkiaan lainuudistuksen jälkeen vahvistunutta ympäristöministeriön kaksoisroolia kaupan sijainnin ohjauksessa on pidetty ongelmallisena.

Ministeriön kaksoisroolilla viitataan siihen, että toisaalta ympäristöministeriön tehtävänä on valmistella lainsäädäntöä sekä ohjeistaa ja neuvoa maakuntakaavan laadinnassa; toisaalta ympäristöministeriöllä on valvonta-tehtävä ja se voi jättää maakuntakaavan vahvistamatta. Jos maakunnan liiton ja ympäristöministeriön näkemykset eroavat, jälkimmäinen voi kaataa maakuntakaavan, vaikka sen toteutuksesta olisi laaja yksimielisyys maakuntatasolla. Ympäristöministeriön kaksoisroolin perusteella selittyikin se, että *ministeriö on voittanut viime vuosina lähes kaikki oikeusprosessit, joissa joku on pyrkinyt kyseenalaistamaan ministeriön maakuntakaavan vahvistamiseen liittyvän linjauksen.*

Useimpien viraston kuulemien asiantuntijoiden mukaan *maakuntakaavatasolla tulisi nykyisen detaljiohjauksen sijasta päättää vain strategisista yleislinjauksista ja jättää enemmän liikkumavaraa alemman tason soveltamiselle ja myöhempien muutostarpeiden huomioon ottamiselle.* Nykyisin sekä ympäristöministeriö että esimerkiksi ELY-keskukset tulkitsevat kuitenkin maakuntakaavaa käytännössä yleiskaavan tarkkuudella, mikä osaltaan rikkoo kaavahierarkiaa ja siirtää tulkintavaltaa maakuntakaavat vahvistavalle ministeriölle. Tähän taas liittyy lukuisten selvitysten ja lisäselvitysten vaatiminen. Tämä on yleistynyt varsinkin sen jälkeen, kun viimeisimmän lainuudistuksen yhteydessä otettiin käyttöön niin kutsutut kaupan enimmäismitoitukset käytännössä Lempäälän Ideaparkin tyyppisten jättihankkeiden estämiseksi.

Ideaparkin tyyppisten poikkeuksellisen suurten kauppahankkeiden sääntelylle on hyvät yhteiskuntapolitiiset perusteet. Viraston kuulemat asiantuntijat ovat kuitenkin todenneet varsin yksimielisesti, että *tällaisia hankkeita varten olisi voitu laatia nimenomaan niihin kohdistuvaa erityissääntelyä.* Nyt enimmäismitoituksia ja muita sijainnin sääntelyn tiukennuksia käytetään kaikkien kaupan alan hankkeiden valvontaan. Esimerkiksi Uudenmaan uuden maakuntakaavan hyväksymisen yhteydessä eräiden suhteellisen tavanomaisen kokoluokan kaupan hankkeiden mitoituksia haluttiin nimenomaan tämän sääntelyn pohjalta leikata. Monien viraston kuulemien asiantuntijoiden mielestä *esimerkiksi enimmäismitoitusten edellyttäminen ei yksinkertaisesti kuulu maakuntakaavatasolle vaan ne edustavat eräänlaista yhteiskunnallista ylisuunnittelua.*

Kokonaisuutena arvioiden nykyinen *suuryksikkösääntely on viraston kuulemien asiantuntijoiden mukaan äärimmäisen yksityiskohtaista, monimutkaista, tulkinnanvaraista ja vaikeasti ymmärrettävää jopa asiaan perehtyneille.* Esimerkiksi Uudenmaan maakuntakaavaehdotuksessa seudullisesti merkittävän päivittäistavara-kaupan suuryksikön kokoraja on pääkaupunkiseudulla 5 000 kerrosneliometriä ja muissa kunnissa 2 000 kerrosneliometriä – ellei selvitysten perusteella muuta osoiteta. Selvitysten riittävyden arvioiminen on viime kädessä ELY-keskuksen virkamiesten päätettävissä. Viraston kuulemien asiantuntijoiden mukaan erillisselvityksiä koskeva ohjeistus on kuitenkin varsin epäselvää ja puutteellista. Lisäksi ELY-keskusten yleinen linja on ympäristöministeriön linjausten hengessä ollut pikemmin uusien kaupan suuryksiköiden perustamista estävää kuin edistävää. Lisäksi edellä mainitut enimmäismitoitukset toimivat tehokkaasti leikkurina silloinkin, kun sääntelyn yksityiskohdissa muutoin olisi pientä joustoa.

Keinotekoiset niukkuuden olosuhteet

Kaupan sijainnin sääntelyn yksityiskohtaisuus, monimutkaisuus ja tulkinnanvaraisuus yhdistyneenä kilpailun edistämisen tavoitteiden sekä kilpailuvaikutusten arvioinnin sivuuttamiseen maankäyttö- ja rakennuslaissa sekä sen viranomaistulkinnossa on osaltaan johtanut tilanteeseen, jossa *pääkaupunkiseudulla on viraston teettämän sijaintipaikka-analyysin mukaan ainoastaan noin 5 ja muualla Uudellamaalla samaten noin 5 sellaista vähittäiskaupan suuryksikköpaikkaa, jotka ovat sekä liiketaloudellisesti selvästi houkuttelevia että kaavojen mahdollistamia.* Näistäkään lähes kaikki eivät kuitenkaan voi käytännössä toteutua. Uuden markkinoille tulijan kannalta tilanne näyttääkin äärimmäisen haastavalta, koska logistisista ja kustannustehokkuuteen liittyvistä syistä tämä tarvitsisi ainakin 10–15 yksikön ketjun.

Toisaalta viraston teettämä sijaintipaikka-analyysi osoittaa, että Uudellamaalla on keskustatoimintojen alueiden ulkopuolella ainakin 15 potentiaalista päivittäistavarakaupan suuryksikköpaikkaa, joita vahvistettavana oleva maakuntakaavaehdotus ei mahdollista. Huomionarvoista onkin, että sijaintipaikka-analyysissä ehdotetuista potentiaalisista suuryksiköiden sijaintipaikoista vain pieni osa on suoraan maakuntakaavan mahdollistamissa sijainneissa.

Näin ollen vaatimuksella kaupan suuryksiköiden keskustasijainnista yhdessä erityisesti enimmäismitoitusvaatimusten ja neliömäärärajoitteiden kanssa on käytännössä luotu tietyllä tavalla keinotekoiset kilpailua estävät niukkuuden olosuhteet erityisesti pääkaupunkiseudulla. Erään asiantuntijan varsin kuvaavan luonnehdinnan mukaan ”rakennusoikeutta jaetaan pipetillä“, vaikka suuryksiköiden tonttien saatavuus on entistäkin heikompi, kun viimeisimmän lainmuutoksen jälkeen myös paljon tilaa vaativan erikoistavaran kauppa alkaa vähitellen kilpailla samoista sijainneista viimeistään siirtymäaikaisten umpeuduttua. *Käytännössä monen kaupan alan toiminta edellyttää nykyistä suuryksikön neliörajaa selvästi suurempaa tilaa. Varsinkin erikoistavarakaupassa vaarana on jopa kehityksen pysähtyminen, koska rajan alle jääviä tarkoituksenmukaisia liiketoimintakonsepteja ei yksinkertaisesti ole.*

Selvityshenkilö Matti Purasjoki kiinnitti jo vuoden 2009 raportissaan huomiota siihen, että erityisesti suuryksikön koon ”rajan määrittäminen 2000 kerrosneliometriin on luonteeltaan kilpailua vääristävä, kuten oikeuksia ja velvollisuuksia jakavat raja-arvot aina ovat”. Myös eduskunnan talousvaliokunta on pitänyt lausunnossaan (31/2010) useimpien tämän selvityksen yhteydessä kuultujen asiantuntijoiden tavoitineliörajien selvää nostamista tarpeellisenä.

Silloinkin kun päivittäistavarakaupan suuryksikkö voidaan neliörajojen ja enimmäismitoitusten puitteissa sijoittaa keskustatoimintojen alueelle tai muulle kaavoituksen sallimalla alueelle, prosessi on usein äärimmäisen monimutkainen ja moniportainen kuten esimerkiksi Espoon Lommilan tapauksessa. Toisen johtavan kaupparyhmittymän toimitusjohtaja onkin julkisuudessa verrannut kaupan suuryksikön perustamista vaikeusasteeltaan ydinvoimalaitoksen perustamiseen. Vertaus ei ole aivan perusteeton, sillä virastolle antamassaan selvityksessä myös toinen johtava kaupparyhmittymä toteaa, että ellei kaupan suuryksiköitä voida sijoittaa maakuntakeskuksien ulkopuolelle edes keskikokoisiin kaupunkeihin, vapaasta kilpailusta ja uuden toiminnan käynnistämisestä tulee lähes mahdotonta.

Monet viraston kuulemat asiantuntijat ovat katsoleet, että *erityisesti vaatimus enimmäismitoituksen osoittamisesta jo maakuntakaavatasolla on ajamassa koko kaavoitusjärjestelmää yhteiskunnallisen ylisuunnittelun suuntaan.* Esimerkiksi Uudenmaan maakuntakaavan kohdalla ministeriön vaatimus enimmäismitoituksen osoittamisesta tarkoitti käytännössä eräiden hankkeiden kokoluokan leikkaamista. Tällainen tarjonnan ja elinkeinonharjoittamisen vapauden rajoittaminen yhteiskunnallisen suunnittelun keinoin toimii käytännössä kaupan alalla jo toimivien yritysten eduksi, kun olemassa tai rakenteilla olevat kaupan yksiköt kattavat huomattavan osan osoitetusta enimmäismitoituksesta. *Käytännössä enimmäismitoitusten määrittäminen ohjaakin kaupan investointeja epäsuorasti olemassa olevien yksiköiden laajentamisen suuntaan.* Jos enimmäismitoitusten yhteydessä määritellään myös kaupan suuryksiköiden enimmäismäärä, kilpailutilanteen jäätyminen on todellinen uhka.

Mahdollisilla uusilla kaupan alan toimijoilla pitäisi olla mahdollisuus valita yksi tai useampi järkevä vaihtoehto toteuttavaksi – edes jonkinlaista kaavoituksellista reserviä tai liikkumavaraa hyödyntäen. Nyt minäkäänlaista reserviä tai valinnanvaraa ei ole eivätkä sallitut enimmäismitoitukset mahdollista huomattavia kokonaan uusia kauppapaikkainvestointeja ainakaan suuryksikkötasolla. Viraston teettämä analyysi kuitenkin osoittaa, että esimerkiksi Uudellamaalla keskusta-alueiden ulkopuolella olisi ainakin 15 uutta päivittäistavarakaupan suuryksikön sijaintipaikkaa.

Näistä lähtökohdista *kaupan kilpailua voidaan edistää neliörajoitusten ja enimmäismitoitusvaatimusten selvän väljentämisen ohella suoraviivaisimmin sallimalla suuryksiköt myös keskusta-alueiden ulkopuolelle. Ympäristönäkökohdat tulee kuitenkin ottaa huomioon siten, että yksiköt ovat järkevästi kiinni yhdyskuntarakenteen reunassa ja liikenneverkossa.* Ongelma korostuu erityisesti pääkaupunkiseudulla, jonne on ennustettu huomattavaa

väestönkasvua.³⁸ Tämäkään ei kuitenkaan vielä yksinään riitä, sillä nykyisin myös kunnalliseen maankäyttö- ja tonttipolitiikkaan liittyy vastaavalla tavalla alan johtavia toimijoita rakenteellisesti suosivia piirteitä.

Tonttipolitiikka ja suurten toimijoiden rakenteellinen suosinta

Suomessa kahden suurimman päivittäistavarakaupan ryhmittymän yhteenlaskettu markkinaosuus on jatkuvasti kasvanut ja on nykyisin yli 80 prosenttia. Osaltaan tähän on epäilemättä vaikuttanut liiketoiminnallinen tehokkuus. Kehitykseen on kuitenkin vaikuttanut todennäköisesti jopa tätä enemmän kaupan alan suuryrityksikönsääntely, joka käytännössä suojaa johtavien toimijoiden olemassa olevia yksiköitä uusien ja tehokkaampien yksiköiden kilpailulta. Tämän lisäksi erityisesti enimmäismitoitusvaatimusten ja neliörajojen osalta erittäin estävä sääntely on osaltaan käytännössä johtanut siihen, että arjen paineiden kanssa kamppailevat kuntapäätäjät ovat enemmän tai vähemmän suoraan jakaneet vähäiset yli 2 000 kerrosneliömetrin super- ja hypermarkettonnit kahdelle johtavalle kaupparyhmittymälle muita toimijoita tai alalle tulijoita suuremmin edes miettimättä.

Maakuntakaavan ohella uusien suuryrityksiköiden markkinoille tuloa rajoittavatkin osaltaan myös yleis- ja asema-kaavat sekä kuntien muu maankäyttö- ja tonttipolitiikka. Esimerkiksi yleiskaavat voivat olla kaupan sijainnin osalta erittäin rajoittavia tai keskusta-alueet on saatettu rajata yleiskaavoissa kauppakilpailun näkökulmasta erittäin suppeasti. Kuntatasolla kaupan sijaintimahdollisuuksia tarkasteltaessa tonttien saatavuus on ehkä tärkein uusien suuryrityksiköiden tosiasiallista toteutettavuutta rajoittava tekijä.

Erityisesti tämä korostuu nykysääntelyssä, jossa myös suuryrityköt pyritään entistä vahvemmin ohjaamaan keskusta-alueille uudistetun maankäyttö- ja rakennuslain sekä sen tulkintojen mukaisesti. Suuryrityksille soveltuvia sijainteja ei aina yksinkertaisesti ole löydettävissä valmiiksi rakennetusta kaupunkiympäristöstä. Jos taas tontteja on, ne ovat usein jo kaupan johtavien ryhmittymien omistamia tai varaamia. Lisäksi vähäiset keskustatontit ovat aina kalliita toteuttaa ja ylläpitää. Tämän vuoksi on tärkeää kiinnittää laintasaisen sääntelyn ohella huomiota myös kuntien maankäyttö- ja tontinluovutuspolitiikkaan.

Viraston kuntakyselyn tulosten perusteella *kunnan omistamien liiketonttien luovutuksista vain varsin vähäinen osa, noin joka kymmenes, on luovutettu kilpailun kautta. Valtaosa tonteista, yhteensä noin puolet, on luovutettu joko neuvottelumenettelyn kautta tai harkinnanvaraisesti. Harkinnanvaraisessa luovutuksessa kunta päättää tapauskohtaisesti ja yksipuolisesti, kenelle tontti luovutetaan sekä mitä kriteerejä ja ehtoja luovutuksessa käytetään. Kunnan maapoliittisessa ohjelmassa on voitu määrittellä yleisluonteisia tai vaihtoehtoisia valintakriteerejä, joita tapauskohtaisesti sovelletaan. Luovutuskriteerejä on kuitenkin viraston selvitysten perusteella suhteellisen harvoin avattu yksityiskohtaisesti.*

Neuvottelu on valintamenetelmänä lähellä harkintaa. Erona on kuitenkin se, että neuvotteluun osallistuu myös toinen osapuoli eli tontinhakija, kun harkinnassa kunta tekee valintansa yksipuolisesti. Neuvottelumenettelyä käytetään varsin yleisesti liiketonttien kohdalla. Yritystoiminta voi vaihdella melko paljon ja yleisiä, etukäteen määrättyjä kriteerejä voi olla vaikeaa tai epätarkoituksenmukaista asettaa. Neuvotteluja tarvitaan erityisesti tavanomaisesta poikkeavien hankkeiden ja yritysideoiden osalta. Yrityksellä voi esimerkiksi olla hanke-ehdotus, johon kaupunki ei ole voinut etukäteen valmistautua, eikä hankkeelle sopivaa valmista tonttia ole olemassa.

Monissa kuntakyselyn vastauksissa korostettiin sitä, että *toimijoiden omalla aktiivisuudella on suuri merkitys tonttien luovutuksessa ja tonttien saamisessa. Erityisesti hyvän liikepaikan löytäminen edellyttää ennakkoivaa ja pitkäjännitteistä toimintaa. Tämä todennäköisesti selittää yhtäältä neuvottelun ja harkinnan merkittävää roolia sekä toisaalta tarjouskilpailun vähäistä käyttöä tontinluovutuksessa. Erityisesti johtavat kaupan toimijat kartoittavat aktiivisesti kaupallisesti kiinnostavat kohteet ja lähestyvät suoraan kuntia jo hyvissä ajoin, mihin viittaa myös pääkaupunkiseudulla yleistynyt suunnitteluvarausten käyttö kunnallisen maankäytön suunnittelun yhteydessä.*

38 Esimerkiksi Helsingin uuden yleiskaavan valmistelun yhteydessä alueen väestönkasvuennustetta on korotettu aikaisemmasta jopa 600 000 uuteen asukkaaseen.

Kaupan alan kilpailun näkökulmasta monet asiantuntijat ovatkin kiinnittäneet huomiota erityisesti niin kutsuttuihin suunnitteluvarauksiin yhtenä ei-kilpailullisena tontinluovutuksen muotona. *Suunnitteluvarauksella tarkoitetaan menettelyä, jossa kunta tekee omistamalleen maa-alueelle varauksen yksityiselle yritykselle ennen kaavoituksen aloittamista.* Viraston kuntakyselyn tulosten perusteella valtakunnallisesti tarkasteltuna suunnitteluvarausten osuus kaupan liiketonttien luovutuksessa on varsin vähäinen, vain noin pari prosenttia kaikista luovutuksista.

Toisaalta viraston johtavilta kaupparyhmittymiltä saamien selvitysten sekä viraston kuulemien asiantuntijoiden lausuntojen perusteella suunnitteluvaraukset ovat suhteellisen yleisiä erityisesti pääkaupunkiseudulla ja varsinkin suurissa kaupan hankkeissa. Lisäksi terminologisista eroista johtuen suunnitteluvaraukset saatetaan monissa kunnissa mieltää osaksi neuvottelumenettelyä tai harkinnanvaraista luovutusta. Kokonaisuutena selvityksissä saatuja tietoja arvioitaessa vaikuttaa ilmeiseltä, että suunnitteluvarauksilla on erityisesti kasvavilla pääkaupunkiseudun markkinoilla suhteellisen suuri merkitys. *Suunnitteluvarausten käytöllä voidaan saavuttaa tiettyjä hyötyjä, mutta niiden käytölle on monien asiantuntijoiden mukaan ominaista tietty hallinnollisen läpinäkyvyyden puute.*

Ylipäätään kaupan kaavoitukseen ja muuhun maankäyttöön liittyvissä asioissa kunnallinen päätöksenteko on usein varsin sekavaa, kuntakohtaisesti vaihtelevaa ja ulkopuolisille enemmän tai vähemmän läpinäkyvää. Viraston kuulemien asiantuntijoiden mukaan viime aikoina pääkaupunkiseudulla yleistynyt suunnitteluvarausten käyttö tekee sääntelyjärjestelmästä tavallaan vielä monimutkaisemman ja vaikeammin avautuvan ja sovellettavan. Tämä liittyy osin siihen epäilykseen, *että suunnitteluvaraukset voidaan nähdä myös maankäyttö- ja rakennuslain 91 b §:n kiertämisenä. Kyseisen lainkohdan mukaan kunta voi tehdä kaavoitukseen ja kaavojen toteuttamiseen liittyviä sopimuksia eli niin kutsuttuja maankäyttösopimuksia. Maankäyttösopimuksissa ei voida kuitenkaan sitovasti sopia kaavojen sisällöstä.*

Viraston kuulemien asiantuntijoiden mukaan näyttää vahvasti siltä, että jos hakija saa suunnitteluvarauksen kauppapaikkaan, kaikki merkitykselliset asiat on jo tosiasiallisesti päätetty ennen kaavoituksen käynnistämistä. Suunnitteluvarauksiin liittyviä ongelmia ei ole silti haluttu lähteä ratkaisemaan, vaikka kyseessä on tietyllä tavalla täysin sääntelemätön alue. Kriittisimmin suunnitteluvarauksiin suhtautuvien asiantuntijoiden mukaan niiden yleistynyt käyttö pääkaupunkiseudulla kertoo kuntien kasvavista paineista paikata kunnallistalouden alijäämiä ulkoistamalla kustannuksia yksityisille toimijoille sekä tekemällä tonteillaan yhä selkeämmin eräänlaista kiinteistöliiketoimintaa. Käytännössä tällainen kehitys helposti vahvistaa johtavien toimijoiden rakenteellista suosintaa.

Suunnitteluvarauksiin mahdollisesti liittyvät ongelmat eivät kuitenkaan tarkoita, että varaukset tulisi kokonaan kieltää tai että tontit tulisi aina luovuttaa vain hintakilpailun kautta. Kaikilla tontinluovutusmenetelmillä on omat vahvat ja heikot puolensa; kyse on enemmän siitä tavasta ja tilanteesta, jossa menetelmää kulloinkin käytetään. Kilpailuvirasto onkin todennut jo vuonna 1999 tekemässään aloitteessa, että yhtä ainoaa oikeaa tapaa valita kauppahankkeen toteuttaja ei ole, koska kilpailu- ja muut olosuhteet vaihtelevat alueittain ja hankkeittain ja koska kaikkiin menetelmiin sisältyvät myös omat rajoitteensa. Silti kunnalliselta päätöksenteolta voidaan ja tulee odottaa avoimuutta, johdonmukaisuutta, selkeyttä ja läpinäkyvyyttä. Tärkeää on, että päätöksenteon menettelytavat ja kriteerit ovat selkeitä ja painottuvat kyseisen hankkeen toteutuksen kannalta merkityksellisiin seikkoihin. Lisäksi niiden tulee olla osapuolten tiedossa ja niitä tulee soveltaa tasa-arvoisesti, johdonmukaisesti, avoimesti ja läpinäkyvästi.

Avoimuuden, läpinäkyvyyden ja luottamuksen puute

Myös tämän selvityksen yhteydessä saaduissa lausunnoissa on korostettu sitä, että *kaupan kaavoitusta ja kauppapaikkojen myöntämistä koskevassa päätöksenteossa tulee kiinnittää erityistä huomiota siihen, että päätöksenteko täyttää kaikilta osin esteettömyyden, hyvän hallintotavan, läpinäkyvyyden ja kilpailuneutraliteetin vaatimukset.* Muodollisen esteellisyuden ja jäävyden ohella tulee jatkossa kiinnittää erityistä huomiota siihen, ettei kunnallisten tai valtion päätöksentekijöiden ja päivittäistavarakaupan toimijoiden välillä ole sellaisia

sidoksia, jotka antavat tosiasiallisen aiheen epäillä päätöksenteon puolueettomuutta. Tällainen epäily voi syntyä jo silloin, kun kaavoitukseen tai kauppapaikkojen myöntämiseen osallistuvat päätöksentekijät tai virkamiehet osallistuvat samanaikaisesti jonkin päivittäistavarakaupan toimijan hallintoon (esimerkiksi hallituksen, hallintoneuvoston tai edustajiston jäsenenä) ja saavat tästä luottamustoimesta taloudellista tai muuta hyötyä itselleen tai lähipiirilleen.

Muodollisen esteellisyys näkökulmasta julkisuudessa on viime aikoina kiinnitetty erityistä huomiota osuuskauppojen eri hallintoelimitysten toimivien poliitikkojen ja virkamiesten suureen määrään. Luottamus henkilöiden esteellisyttä osuuskauppaa koskevassa kaavoitusasiassa on käsitelty myös korkeimmassa hallinto-oikeudessa esimerkiksi Helsingin Maunulan keskustaa koskevan asemakaavavalituksen yhteydessä (KHO:2009:63). Korkein hallinto-oikeus ei esteellisuuden osalta muuttanut hallinto-oikeuden ratkaisua tai sen perusteluja. Hallinto-oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden päätösten valossa osuuskaupan edustajistossa päätettävien asioiden luonne sinänsä ei synnytä edustajiston jäsenelle esteellisyttä hoitaa luottamustointia kunnassa. Esteellisyys voi kuitenkin syntyä jäsenyydestä osuuskaupan hallintoneuvostossa, joka käsittelee esimerkiksi investointeja uusiin kauppapaikkoihin, millä taas on yhteys kaavoitukseen ja kuntien myöntämiin lupiin tai tontteihin.

Silloin kun hallintoneuvostossa käsitellään esimerkiksi kaavoitusta tai kuntien lupia esteellisten pitäisi periaatteessa osata jäädä itsensä päätöksenteosta. Esimerkiksi 20.11.2012 Helsingin Sanomien mukaan kaupallisten pyrkimysten ja kunnan päätöksenteon sotkeentuminen ei suuremmin huoleta lehden haastateltavia kaupunginjohtajia vaan he luottavat yksittäistapauksissa henkilöiden omaan harkintaan ja kykyyn jäädä itsensä tarpeen mukaan. Myöskään viraston kuntakyselyn perusteella kunnat eivät näe erityisiä ongelmia asiaan liittyvien esteellisyysäännösten tulkinnoissa, eikä virastolla ole kunnallisen päätöksenteon suhteen sellaista toimivaltaa, joka mahdollistaisi asian yksityiskohtaisemman selvittämisen.

Toisaalta muodollinen esteellisyys ja itsensä jääväminen on kuitenkin vain yksi näkökulma asiaan. Toinen näkökulma on se, ettei oikeastaan mikään estä ainakaan poliittista päättäjää vaikuttamasta erilaisissa epävirallisissa keskusteluissa oman ryhmänsä kannan muodostukseen lautakunnassa tai valtuustossa. Viraston selvitysten perusteella juuri tätä kautta tulee paremmin ymmärrettäväksi myös eräiden julkisuudessa esiintyneiden asiantuntijoiden varauksellinen kanta hallintoelimiin osallistumiseen: erityinen ymmärrys tiettyä yritystä kohtaan voi aina piiloutua vaikeasti todennettavalla tavalla hallinnollisen päätöksenteon monimutkaisuuteen prosesseihin eikä oikeastaan mikään määrä vakuuttelua voi poistaa kerran syntyneitä markkinoiden tai kansalaisten epäluottamusta. Markkinoiden toimivuuden näkökulmasta jo pelkkä tällainen epäily tai epäluottamus voi nostaa alalle tulon kynnyksiä.

Tällaisen epäilyn tai epäluottamuksen syntyminen voidaan estää vain sillä, että päätöksenteon prosessit ovat avoimia ja läpinäkyviä. Nykyisin esimerkiksi kauppapaikkaa tavoitteleva yritys ei suoraan tule näkyviin maakuntakaavaa käsiteltäessä vaan aloitteen tekevät kunnat, jotka taas ovat voineet keskustella asiasta monien tahojen kanssa. Kuntatasolla kaavan valmistelussa onkin usein mukana kaupan tai rakennusliikkeen kustantama konsultti. Nämä kaavoitukseen osoitetut lisäresurssit kaupungin budjetin ulkopuolelta ovat kunnille hankkeiden nopeuttamisen ohella yksi keskeinen peruste ottaa yksityisiä yrityksiä mukaan kaavan valmisteluun. Tulee kuitenkin muistaa, että konsultit toimivat tosiasiallisesti kaupan tai rakennusliikkeiden edustajina päätöksentekoprosessissa, jossa avoimuuden vaatimus saatetaan peittää liikesalaisuuksien verhoilla.

Asiakkaiden ja kansalaisten kannalta olennaisinta onkin toiminnan avoimuus, julkisuus ja läpinäkyvyys: kun aloitteentekijät, päättäjät ja heidän sidonnaisuutensa ovat yleisesti tiedossa, päätösten puolueettomuuden arviointi on mahdollista. Jos asiakkaat tai kansalaiset eivät ehkä huomaakaan epäkohtaa päätöksenteossa, asiaa paremmin tuntevat tai poliittiset vastustajat nostavat asian esille. Median tehtävänä on saattaa asia kaikkien tiedoksi ja tietyllä tavalla hoitaa asia loppuun ilman oikeudenkäyntiä. Tämän tehtävän hoitaminen edellyttää kuitenkin sitä, että asioista ylipäättään on saatavilla suhteellisen avoimesti, helposti ja läpinäkyvästi tietoa. Esimerkiksi edellä mainittujen suunnitteluvälineiden osalta asia ei kaikin osin ole näin.

Avoimuuden ja läpinäkyvyyden puutteen leimaamat menettelytavat suosivat johtavia toimijoita, jotka tuntevat sääntelyjärjestelmän ja sen pelisäännöt ja hyötyvät siten epäsuorasti avoimuuden ja läpinäkyvyyden puutteesta.

Tätä korostaa osaltaan kunnallisten menettelytapojen ja päätöksentekoprosessien kuntakohtainen vaihtelu, joka usein jo sinänsä tekee pienille tai uusille toimijoille vaikeaksi saada ajoissa uusia kauppapaikkoja koskevaa tietoa. Myös nyt tehtyjen selvitysten yhteydessä johtavien toimijoiden informaatio- ja lobbausyli-voimaa on pidetty merkittävänä kilpailuetuna nykyisessä kaupan sijainnin hyvin monimutkaisessa ja yksityiskohtaisessa sääntelyssä.

Tämän vuoksi julkisen päätöksenteon ja valmistelun avoimuuden ja läpinäkyvyyden turvaaminen kaavoituksen kaikilla tasoilla ja tonttipolitiikassa on viraston arvion mukaan keskeisimpiä kehittämiskohteita kaupan sijainnin sääntelyn väljyyden lisäämisen ohella. Se, miten tämä voitaisiin nykyistä paremmin varmistaa, edellyttää kuitenkin tarkempaa jatkopohdintaa esimerkiksi meneillään olevan kuntalain uudistuksen yhteydessä. Toisaalta prosessissa, jossa osin samat henkilöt valmistelevat, säätävät, päättävät ja osin myös valvovat, kyse on aina lopulta kuitenkin enemmän kulttuurista ja etiikasta kuin säännöksistä ja niiden valvonnasta.

Kilpailun edistämisen tavoite ja kilpailuvaikutusten arviointi lakiin

Selvityksen tuloksia kokonaisuutena arvioiden kaupan sijainnin sääntelyn ydinongelma ei ole niinkään joidenkin yksittäisten henkilöiden mahdollinen esteellisyys vaan tarpeettoman yksityiskohtainen, monimutkainen ja monin kohdin tulkinnanvarainen sääntelyjärjestelmä, joka tekee nykyaikaisen kauppakilpailun kannalta olennaisten suuryksiköiden perustamisen erittäin vaikeaksi ja joka epäsuorasti palvelee nykyisten päivittäistavara-kaupan johtavien toimijoiden etuja suojaamalla jo olemassa olevia kaupan suuryksiköitä kilpailulta. Jotta alalle pääsyn ja kilpailun edistämisen näkökulma tulisi huomioon otetuksi kaupan sijainnin sääntelyssä, tämä tulisi kirjata yhdeksi tavoitteeksi valtakunnallisiin alueidenkäyttötavoitteisiin sekä maankäyttö- ja rakennuslain sisältövaatimuksiin.

Sijainnin sääntelyn vaikutus kaupallisten palveluiden kilpailuedellytyksiin on ymmärretty jo pitkään ja todettu monissa työryhmäraporteissa ja muissa selvityksissä. Varsin vahva yksimielisyys näissä kaupan sijainnin sääntelyä arvioivissa raporteissa on liittynyt siihen, että osoitettaessa kaupalle uusia sijainteja maankäyttö- ja rakennuslakiin pohjautuva sääntelyjärjestelmä ei riittävässä määrin ota huomioon markkinoiden toimivuuteen liittyviä yhteiskunnallisia tavoitteita ja että tämän johdosta kilpailunäkökulma on jäänyt taka-alalle maankäytön suunnittelussa ja toteutuksessa. Koska kilpailun edistäminen ei ole nimenomaisesti sisällytettynä lain mukaiseen tehtäväkenttään, eivät sijainnin sääntelyn kilpailuvaikutukset ole nousseet oikeuskysymyksenä esiin myöskään hallinto-oikeusratkaisuissa tai saaneet osakseen erityistä huomiota viranomaisprosesseissa.

Kilpailun edistämisen tavoite olisi mahdollista sisällyttää maankäyttö- ja rakennuslain 5 §:ssä tarkoitettuihin alueiden käytön tavoitteisiin joko lisäämällä se kohtaan 9 tai 10 taikka täydentämällä luetteloa omalla kilpailun edistämistä koskevalla maininnalla samaan tapaan kuin riittävän asuntotuotannon edellytysten edistämisen osalta on menetelty. Tällä tavoitteiden täydentämisellä lainsäätäjä ilmaisisi, että yhdyskuntarakenteellisten näkökohtien lisäksi kaupan sijainnin sääntelyssä on pyrittävä edistämään myös toimivan kilpailun toteutumista. Koska maankäyttö- ja rakennuslain mukaisessa järjestelmässä on lähtökohtana, että lain 5 §:ssä mainitut tavoitteet eivät yksinään voi toimia muutoksenhaun perustana, olisi kilpailun edistämistä koskeva maininta lisättävä lakiin myös kutakin kaavamuotoa koskeviin kaavojen sisältövaatimuksiin.

Tällöin kilpailunäkökohtien painavuutta voitaisiin punnita rinnakkain esimerkiksi yhdyskuntarakenteellisten sisältövaatimusten kanssa ja tarvittaessa antaa tapauskohtaisen harkinnan perusteella kilpailunäkökohdille etusija suhteessava muihin laissa säädettyihin sisältövaatimuksiin. Lakimuutoksen esitöissä olisi tällöin tarpeen tuoda selkeästi esiin, että muutoksen tavoitteena on myös edistää kaupan alan kilpailua kaavaratkaisuja tehtäessä, jolloin aikaisemmassa käytännössä hyvin hallitsevassa asemassa olleet yhdyskuntarakennäkökohdat olisi tapauskohtaisen harkinnan perusteella mahdollista syrjäyttää.

Sen varmistamiseksi, että maankäyttö- ja rakennuslaissa asetetut sisällölliset vähimmäisvaatimukset täyttyvät, on kaavoituksen yhteydessä riittävällä tavalla arvioitava myös laadittavan kaavan vaikutukset. Jotta kaavoituksen kilpailuvaikutukset tulisivat nykyistä paremmin arvioituiksi ja huomioon otetuiksi, olisi maankäyttö- ja raken-

nuslaissa sekä -asetuksessa nimenomaisesti edellytettävä edellä mainittujen sisältövaatimusten muutosten ohella myös kilpailuvaikutusten riittävää selvittämistä. Tältä osin tärkeää kuitenkin on, että kilpailuvaikutusten arviointia ei edellytettäisi saman hankkeen osalta useampaan kertaan ja että kaikkia kertaalleen tehtyjä selvityksiä kuten erilaisia sijaintipaikka-analyysyjä ja palveluverkkoselvityksiä voitaisiin hyödyntää prosessien kaikissa vaiheissa ylimääräisen hallinnollisen taakan minimoimiseksi.

Vaikutusarvioinnissa onkin lopulta aina enemmän kyse hallinnon yleiseen toimintatapaan liittyvästä filosofiasta kuin yksittäisestä selvityksestä, analyysitekniikasta tai tutkimusmenetelmästä. Olennaista ei ole esimerkiksi matemaattinen mallintaminen sinänsä vaan sen suhteellisen luotettava osoittaminen, että kaupan sijainnin sääntelyn yhteiskunnalliset hyödyt selkeästi ylittävät sen haitat. Toisin sanoen vaikka vaikutusarvioinnin ytimessä on joukko vaihtoehtoisia menetelmiä ja menettelytapoja sääntelyn hyötyjen ja haittojen arvioimiseksi, vaikutusarviointi on samalla väline muuttaa hallinnollista ajattelutapaa ja toimintakulttuuria. Kaupan sijainnin sääntelyn osalta tähän on alalle pääsyn ja kilpailun edistämisen näkökulmasta ilmeistä tarvetta – jos päivittäistavarakaupan kilpailua todella halutaan lisätä.

Suosituks

- Lisätään maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) tavoitteisiin myös kilpailun edistämisen tavoite sekä kilpailuvaikutusten arviointi.
- Luovutaan vaatimuksesta sijoittaa päivittäistavarakaupan suuryksiköt keskustatoimintojen alueelle, jos kilpailuedellytysten turvaaminen sitä edellyttää.
- Lisätään sijainnin sääntelyn väljyyttä tarkastelemalla uudelleen suuryksiköiden kokorajoja ja enimmäismitoituksia.
- Selkeytetään ympäristöministeriön roolia kaupan sijainnin sääntelyssä esimerkiksi luopumalla maakuntakaavojen vahvistusmenettelystä.
- Lisätään avoimuutta ja läpinäkyvyyttä kaavoituksen kaikilla tasoilla sekä tonttipolitiikassa.
- Lisätään kilpailuttamista tontinluovutusmenetelmänä, ja avataan toimijoille tasapuoliset mahdollisuudet ns. suunnitteluvараusten tekemiseen.
- Luodaan tietoisesti tonttireserviä ja kaavoituksellista liikkumavaraa, ja tiedotetaan uusista tonteista eri toimijoille avoimesti ja ajoissa.

Liite 1: Kirjallinen tausta-aineisto

Aalto-Setälä Ville, Suurtuotannon edut, keskittyminen ja markkinavoima päivittäistavarakaupassa, Kuluttajatutkimuskeskus, julkaisu 9/98

Aalto-Setälä V. (2002) ”The effect of concentration and market power on food prices: evidence from Finland”, Journal of Retailing, Vol 78, pp. 207-21

Asuntotuotannon kilpailun esteet pääkaupunkiseudulla. Kilpailu- ja kuluttajaviraston Selvityksiä 1/2013

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta (HE 309/2010)

Kaavoitus, kauppa ja kilpailu. Selvityshenkilö Matti Purasjoen raportti ympäristöministeriölle 2.2.2009

Kauppa ja kilpailun työryhmän raportti. Ympäristöministeriön raportteja 26/2007

Kauppa sijainnin ohjauksen arviointityöryhmän raportti. Ympäristöministeriön raportteja 21/2009

Kauppa työryhmän mietintö. KTM:n julkaisu 17/2005

Kauppa kaavoituksessa. Ympäristöministeriö, Ympäristöopas 115 (2004)

Kauppa maakuntakaavoituksessa. Ympäristöministeriön raportteja 23/2007

Kilpailuviraston päivittäistavarakauppaa koskeva selvitys. Kilpailuviraston selvityksiä 1/2012

Lainsäädännön kilpailuvaikutusten arviointi. KTM, rahoitetut tutkimukset 5/2006

Maankäyttö- ja rakennuslaki (132/1999)

Kilpailukatsaus 2, Viisas sääntely - toimivat markkinat. Maankäyttö- ja rakennuslain suurmyymäläsääntelyn arviointia. Kilpailuviraston selvityksiä 1/2011

OECD Economic Surveys: Finland 2012

Vähittäiskaupan suuryksiköiden kaavoitus. Ympäristöministeriö, luonnos 10.10.2012

Liite 2: Lommilan kauppakeskushankkeen vaiheet ja kaavoituksen tueksi teetetyt selvitykset

- 18.9.2001: Lommilan alueen maanomistajat ja Espoon kaupungin kiinteistöpalvelukeskus pyysivät kaupunginhallitukselta alueen asemakaavoituksen käynnistämistä
- 30.3.2004: Kaupunginhallitus päätti merkitä Espoon keskuksen - Lommilan kaupallisten vaikutusten arviointiraportin tiedoksi ja kehotti kaupunkisuunnittelukeskusta aloittamaan Lommilan asemakaavoituksen tehdyn kaupallisten vaikutusten arvioinnin johtopäätösten mukaisesti
- 2004: Asemakaavan muutos vireille
- 18.2.2005: Maanomistajat uusivat pyyntönsä kaavoituksen aloittamisesta
- 2.6.2005: Osallistumis- ja arviointisuunnitelma
- 13.9.2005: Espoon kaupunkisuunnittelukeskuksen ja Uudenmaan ympäristökeskuksen viranomaisneuvottelu
- 1.9.2006: Ympäristövaikutusselvitys
- 22.11.2006: Kaupunkisuunnittelulautakunta palautti asemakaavan uudelleen valmisteltavaksi muuttuneesta maanomistustilanteesta johtuvien muutostarpeiden sekä ympäristövaikutusten ja liikennejärjestelyiden selvittämiseksi
- 1.12.2008: Osallistumis- ja arviointisuunnitelman 1. päivitys
- 5.12.2008: Ympäristövaikutusselvityksen päivitys
- 14.1.2009: Kaupunkisuunnittelulautakunta hyväksyi suunnitelman keskeiset tavoitteet
- 26.1.2009: Asemakaavapäällikkö hyväksyi valmisteluaineiston nähtäville
- 23.2-24.3.2009: Asemakaavan muutoksen valmisteluaineisto oli nähtävillä
- 6.11.2009: Osallistumis- ja arviointisuunnitelman 2. päivitys
- 30.11.2009: Aluerajauksen tarkistaminen
- 17.3.2010 (9.12.2009, 20.1.2010, 17.2.2010 asia jätettiin pöydälle): Kaupunkisuunnittelulautakunta palautti asemakaavan uudelleen valmisteltavaksi ja rajasi päivittäistavarakaupan määrän 4000 k-m²
- 2010: ELY-keskus otti ympäristövaikutusten arviointimenettelyn harkintaansa, mutta päätti (13.9.2010), ettei Lommilassa sovelleta ympäristövaikutusten arviointimenettelyä, ellei hankkeen lähtökohdissa, mitoituksessa tai muissa olosuhteissa tapahdu olennaisia muutoksia
- 16.3.2011: (2.2.2011 asia jätettiin pöydälle): Kaupunkisuunnittelulautakunta hyväksyi asemakaavan muutosehdotuksen nähtäville siten, että alueelle saa rakentaa päivittäistavarakauppaa enintään 8800 k-m².
- 4.4-5.5.2011: Asemakaavan muutosehdotus oli nähtävillä
- 2011: ELY-keskus otti ympäristövaikutusten arviointimenettelyn tarpeen uudelleen harkittavaksi ja pyysi uudelleen lausunnot 8.6.2011. Espoon kaupunginhallituksen 31.8.2011 antamassa lausunnossa todettiin, että tehtyjen ympäristövaikutusselvitysten lisäksi YVA arviointimenettely ei edelleenkään ole tarkoituksenmukaista.
- 14.3.2012 (29.2.2012 asia jätettiin pöydälle): Kaupunkisuunnittelulautakunta päätti kokouksessaan hylätä esittelijän ehdotuksen kaavan lähettämisestä eteenpäin kaupunginhallituksen ja valtuuston käsiteltäväksi.
- 19.3.2012: Teknisen toimen johtaja käytti otto-oikeuttaan lautakunnan päätökseen ja siirsi asian kaupunginhallituksen käsiteltäväksi.
- 12.11.2012: Kaupunginhallitus hyväksyi asemakaavan muutosehdotuksen ja maankäyttösopimuksen sekä esisopimuksen alueiden luovuttamisesta
- 29.11.2012: ELY-keskus päätti, että hankekohtaista ympäristövaikutusten arviointimenettelyä ei sovelleta hankkeeseen
- 30.11.2012: Kaupungin ja maanomistajien välinen maankäyttösopimus allekirjoitettiin

10.12.2012: Kaupunginvaltuusto palautti asemakaavan muutoksen uudelleen valmisteltavaksi siten, että kaavamääräyksillä rajataan päivittäistavarakaupan määrä 4000 k-m², maankäyttösopimus raukesi

23.1.2013: Kaupunkisuunnittelulautakunta hyväksyi asemakaavan muutosehdotuksen uudelleen nähtäville

11.2.- 12.3.2013: Asemakaavan muutosehdotus uudelleen nähtävillä

Kaavoituksen aikana teetetyt erilliskonsultit

Lommilan alue, kaupallinen selvitys, 11.11.2009 Santasalo Oy

Lommilan kauppakeskuksen kaupallinen konsepti (alustava), 26.11.2009 Santasalo

Lommilan kauppakeskus, vaikutukset liikkumiseen, 13.11.2009 Trafix Oy

Espoon keskuksen ja Lommilan seudun liikenneverkkoselvitys, 12/2011 Trafix Oy

Lommilan katuverkko, yleissuunnitelman toimivuustarkastelut, 17.11.2009.

Lommilan kauppakeskus, liikenne-ennuste 20.11.2009.

Ympäristövaikutusselvitys Vaihtoehto A, WSP Oy, 1.9.2006, päivitys 5.12.2008

Ympäristövaikutusselvitys Vaihtoehto B, WSP / Trafix Oy, 5.12.2008, päivitys 8.6.2012

Lommilan asemakaava-alueen lepakkolausunto, Nina Hagner-Wahlsten, BatHouse 27.4.2009,

Liito-orava- ja kasvillisuus selvitys Lommila, Espoo 2006, Yrjölä Oy, 30.8.2006,

Luontotyyppiselvitys Espoon Lommilassa vuonna 2008, WSP / Yrjölä Oy, 2008,

Espoon virtavesiselvitys 2008, osa 1, Espoon ympäristökeskus 1a/2009 (s.46-47, purohyrräselvityksen liitteenä)

Purohyrräselvitys, Stephen Venn, 2009

Espoonjokilaakson esiselvitys, Näkymä Oy, 3.3.2009

Espoon keskuksen kehittämissuunnitelma 2003, Espoon kaupunkisuunnittelukeskus

Espoon keskuksen tilannekatsaus 2005, Espoon kaupunkisuunnittelukeskus

Espoon raideliikennevisio, Strafica ,11.2.2011

Hypermarketin pt-kaupan konseptiesimerkki, Santasalo Ky, 19.5.2011

Lommilan energiaselvitys, Pöyry Finland Oy, 7.11.2011

Espoon kaupan palveluverkkoselvitys ja -suunnitelma 2030, Espoon kaupunkisuunnittelukeskus, 3/2011

Lommilan katuverkon yleissuunnitelma - liikenteen toimivuustarkastelut, lisätarkastelu: kauppakeskuksen ensivaihe 60 000 k-m², Trafix 17.11.2011

Lommila, hulevesien johtaminen ja käsittely, (luonnos, osa kunnallisteknistä yleissuunnitelmaa), Ramboll Finland Oy, 10.11.2011

Lommila, hulevesien mitoituslaskelmien tarkistus, Ramboll Finland Oy, 16.1.2012

Lommilan alue, toteutusvaiheet ja liikekeskus, Arkkitehdit Tommila Oy, 20.2.2012

Espoonjoen suojelusuunnitelma, Espoon ympäristökeskuksen monistesarja 5/2008

Lommilan asemakaavan muutos, korttelisuunnitelma 10.8.2012, Arkkitehdit Tommila Oy, 10.8.2012

Lommila osana Espoon keskuksen kokonaisuutta -raportti 8.11.2012

Lommilan katuverkon yleissuunnitelma – liikenteen toimivuustarkastelut. Lisätarkastelu: hypermarkettien kokoa rajoitettu, Trafix 13.3.2013

Liite 3: MRL:n muutosehdotuksia kilpailun edistämiseksi

a) Kilpailun edistämisen tavoitteen lisääminen MRL 5 §:ään

Muutosehdotus: Lisätään MRL 5 §:ään uusi kohta ”9 a): kaupallisten palveluiden tehokkaan kilpailun edellytyksiä;“.

b) Kaavojen sisältövaatimusten muuttaminen haitallisten kilpailuvaikutusten hillitsemiseksi

Muutosehdotus: Muutetaan MRL 39 §:n (yleiskaavan sisältövaatimukset) 2 momentin kohtaa 3 seuraavasti: ”Yleiskaavaa laadittaessa on otettava huomioon: 3) asumisen tarpeet, palveluiden saatavuus ja kilpailun toteutumisedellytykset;“.

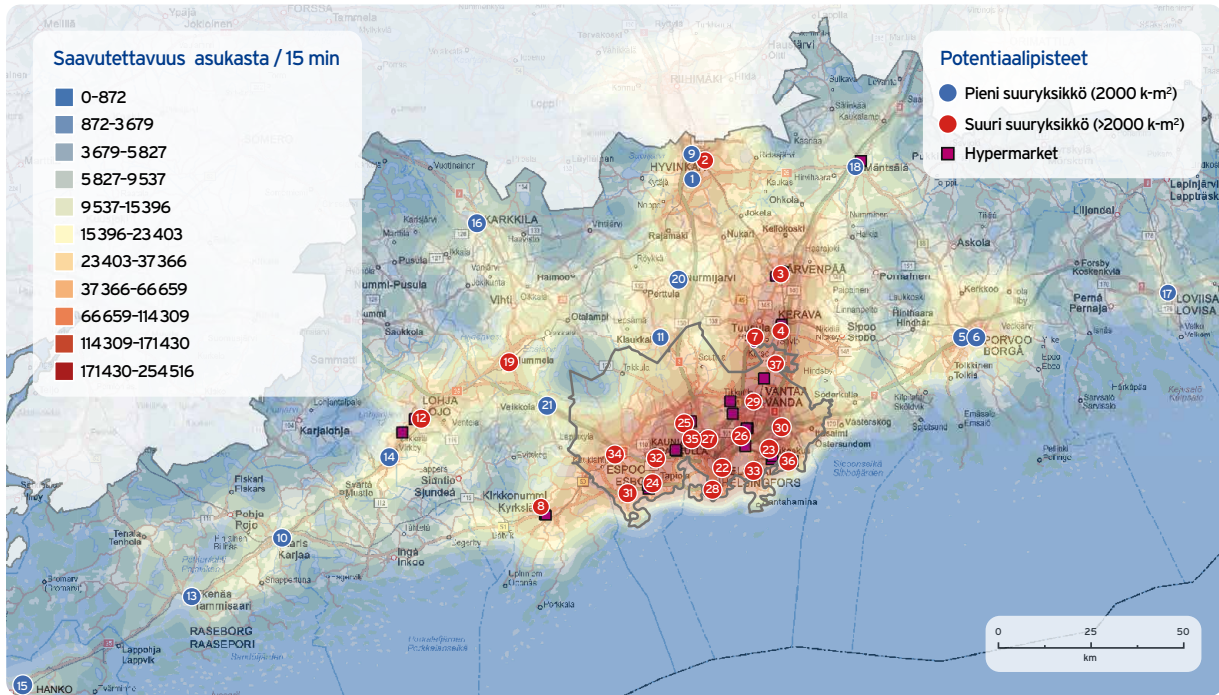
c) Vähittäiskaupan suuryksiköiden sijoittuminen keskusta-alueille

Muutosehdotus: Suuryksiköiden sijoittumista koskeva MRL 71 c § muutetaan siten, että vähittäiskaupan suuryksiköiden ensisijainen sijaintipaikka on keskusta-alue, ellei muu sijainti kaupan laatu tai riittävien kilpailuedellytysten turvaaminen huomioon ottaen ole perusteltu.

d) Kilpailuvaikutusten arviointi

Muutosehdotus: Lisätään MRA 1 §:ään (vaikutusten selvittäminen kaavaa laadittaessa) uusi kohta: ”6) Kilpailun toteutumiseen“.

Liite 4: Potentiaaliset suuryksikkösjainnit Uudellamaalla



Kaupan suuryksiköiden potentiaaliset sijainnit Uudellamaalla (Ramboll Finland Oy)

MUU UUSIMAA				
NRO	NIMI	KOKO (m ²)	RANKING	KAAVA MAHDOLLISTAA
1	Hyvinkää etelä	2000	Paras	Ei
2	Hyvinkää keskusta	8000	Paras	Kyllä
3	Järvenpää	8000	Paras	Kyllä lähituntumassa
4	Kerava	8000	Paras	Ei
5	Porvoo itä	2000	Paras	Ei
6	Porvoo keskusta	2000	Paras	Kyllä
7	Tuusula	6000	Paras	Ei
8	Kirkkonummi	6000	Keskinkertainen	Ei
9	Hyvinkää länsi	2000	Keskinkertainen	Ei
10	Karjaa	2000	Keskinkertainen	Ei
11	Klaukkala	2000	Keskinkertainen	Kyllä
12	Lohja	6000	Keskinkertainen	Ei
13	Tammisaari	2000	Keskinkertainen	Kyllä
14	Virkkala	2000	Keskinkertainen	Kyllä
15	Hanko	2000	Heikko	Ei
16	Karkkila	2000	Heikko	Kyllä lähituntumassa
17	Loviisa	2000	Heikko	Kyllä
18	Mäntsälä	2000	Heikko	Kyllä lähituntumassa
19	Nummela	4000	Heikko	Kyllä
20	Nurmijärvi	2000	Heikko	Kyllä
21	Veikkola	2000	Heikko	Kyllä

PÄÄKAUPUNKISEUTU				
NRO	NIMI	KOKO (M ²)	RANKING	KAAVA MAHDOLLISTAA
22	Alppila	5000	Paras	Ei
23	Myllypuro	5000	Paras	Ei
24	Niittykumpu	5000	Paras	Ei
25	Rajatorppa	5000	Paras	Ei
26	Pihlajamäki	5000	Paras	Ei
27	Kannelmäki	7500	Paras	Kyllä
28	Ruoholahti	5000	Paras	Kyllä
29	Tikkurila	5000	Paras	Kyllä lähituntumassa
30	Tapanila	5000	Keskinkertainen	Ei
31	Espoonlahti	5000	Keskinkertainen	Ei
32	Nihtisilta	5000	Keskinkertainen	Ei
33	Herttoniemi	5000	Keskinkertainen	Kyllä
34	Mikkeliä	5000	Heikko	Ei
35	Konala	7500	Heikko	Ei
36	Vuosaari	5000	Heikko	Ei
37	Korso	5000	Heikko	Kyllä lähituntumassa

