

Hallituksen esitys eduskunnalle maankäyttö- ja rakennuslain sekä maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta annetun lain voimaantulosäännöksen muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Kilpailun toimivuuden edistämisen näkökulma sisällytetään maankäyttö- ja rakennuslain mukaisiin alueidenkäytön suunnittelun tavoitteisiin ja kaavojen vaikutusten arviointiin kaikilla kaavatasoilla sekä asemakaavan laatimisharkintaa koskeviin säännöksiin. Lainmuutoksessa otetaan huomioon suunnittelutilanteen edellytykset sekä kaavojen ohjaustavoite ja tarkkuus. Kilpailun toteutumisen kannalta keskeistä on riittävä ja kysyntää vastaava tonttitarjonta kunnassa. Lainmuutos ei kuitenkaan saa vaarantaa eheää yhdyskuntarakennetta eikä lisätä kuntatalouden kustannuksia.

Maankäyttö- ja rakennuslainsäädännöstä puuttuu nimenomainen säännös kunnan maapolitiikan harjoittamisesta. Erityisesti kaupan ja asuntorakentamisen kilpailun edistämiseksi sekä riittävän tonttitarjonnan turvaamiseksi kasvavilla kaupunkiseuduilla lisätään maankäyttö- ja rakennuslakiin säännös, jonka mukaan kunnan on huolehdittava yhdyskuntien kehittämisen edellyttämästä maapolitiikan hoidosta.

Esityksen tarkoituksena on sisällyttää maankäyttö- ja rakennuslakiin kunnan harjoittaman maapolitiikan yleiskuvauksen sekä kirjata jo nykyisin kunnan tehtäviin kuuluva maapolitiikan harjoittaminen julki lausutusti lakiin kaavoituksen ja rakennusvalvonnan ohella. Tavoitteena on samalla edistää aktiivisen maapolitiikan harjoittamista kunnissa.

Muutoksenhakua kunnan rakennusvalvontaviranomaisen hallintopakkoasiaa koskevassa asiassa ehdotetaan otettavaksi käyttöön valituslupa korkeimmassa hallinto-oikeudessa.

Vähittäiskaupan suuryksiköiden sijoittamista koskevat maankäyttö- ja rakennuslain säännökset uudistettiin 15.4.2011 voimaan tulleella lain muutoksella (319/2011). Uudistuksella paljon tilaa vaativan erikoistavaran kauppa tulisi uudistuksen voimaantulosäännöksen mukaan 15.4.2015 vähittäiskaupan suuryksiköitä koskevan sääntelyn piiriin. Esityksen tarkoituksena on pidentää siirtymäaikaa kahdella vuodella 15.4.2017 saakka.

Sisällys

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
YLEISPERUSTELUT	3
1 JOHDANTO	3
2 NYKYTILA	3
2.1 Lainsäädäntö ja käytäntö.....	3
Kilpailun huomioon ottaminen maankäyttö- ja rakennuslaissa.....	3
Maapolitiikka kunnan tehtävänä	5
Muutoksenhaku uhkasakon ja teettämishukan asettamispäätökseen.....	5
Paljon tilaa vaativan erikoistavaran kauppa	6
2.2 Nykytilan arviointi	6
Kilpailun edistäminen kaavoituksessa.....	6
Kunnan maapolitiikka	8
Muutoksenhaku hallintopakkoasiassa	9
Paljon tilaa vaativan erikoistavaran kauppa	10
3 ESITYKSEN TAVOITTEET JA KESKEISET EHDOTUKSET	10
4 ESITYKSEN VAIKUTUKSET.....	11
5 ASIAN VALMISTELU	11
YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT.....	12
1 LAKIEHDOTUSTEN PERUSTELUT.....	12
1.1 Maankäyttö- ja rakennuslaki	12
1.2 Paljon tilaa vaativan erikoistavaran kauppa.....	13
2 TARKEMMAT SÄÄNNÖKSET JA MÄÄRÄYKSET	13
3 VOIMAANTULO.....	13
4 SUHDE PERUSTUSLAKIIN JA SÄÄTÄMISJÄRJESTYS	13
LIITE 1	15
RINNAKKAISTEKSTI.....	15
maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta.....	15
LIITE 2	18
RINNAKKAISTEKSTI.....	18
maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta annetun lain voimaantulosäännöksen muuttamisesta.....	18
LIITE	19
PERUSTELUMUISTIO	19
maankäyttö- ja rakennusasetuksen muuttamisesta	19

YLEISPERUSTELUT

1 Johdanto

Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen hallitusohjelmassa todettiin, että aidon kilpailun aikaansaamiseksi kilpailupolitiikan avulla turvataan tasaveroiset kilpailuolosuhteet erikokoisille yrityksille ja kuluttajien etujen mukaisesti toimivat markkinat. Kilpailuneutraliteetti tulee esille myös muualla hallitusohjelman kirjauksissa. Hallituksen 29.8.2013 hyväksymän rakennepoliittisen ohjelman mukaan talouden tuotantopotentiaalia ja voimavarojen uudelleen kohdentumista vahvistetaan muun ohella edistämällä tervettä kilpailua ja karsimalla elinkeinotoiminnan sääntelyä. Koko talouden tuottavuutta sekä uusiutumis- ja kilpailukykyä voidaan edistää toimilla, jotka kohdistuvat esimerkiksi markkinoiden ja tuotannon puitteiden säätelyyn. Ohjelman mukaan on tärkeää luoda rakenteet, jotka edistävät uuden yritystoiminnan syntyä ja tukevat kasvua.

Hallituksen 29.11.2013 hyväksymän rakennepoliittisen ohjelman toimeenpano-ohjelman mukaan kilpailun toimivuuden edistämisen näkökulma sisällytetään maankäyttö- ja rakennuslain kaavoitusta koskeviin säännöksiin. Lainmuutoksessa otetaan huomioon suunnittelutilanteen edellytykset sekä kaavojen ohjaustavoite ja tarkkuus. Lainmuutos ei saa vaarantaa eheää yhdyskuntarakennetta eikä lisätä kuntatalouden kustannuksia. Tonttituotannon sekä rakentamisen ja kaupan kilpailun toimivuuden edistämiseksi säädetään maapolitiikan harjoittaminen kunnan tehtäviin kuuluvaksi.

Samassa toimeenpano-ohjelmassa hallitus myös velvoitti ministeriöt panemaan toimeen terveen kilpailun ohjelman, jonka käynnistämisestä hallitus päätti 22.3.2012. Terveen kilpailun ohjelman mukaan kuntien maapolitiikalla, tonttitarjonnalla ja kaavoituskäytännöillä vaikutetaan muun ohella terveen kilpailun edellytyksiin sellaisilla palvelumarkkinoilla, joilla sijainti on keskeinen kuluttajien valintoja ohjaava tekijä, kuten päivittäistavarakaupassa. Ohjelman mukaan maankäyttö- ja rakennuslakia uudistetaan niin, että

myös kilpailu- ja elinkeinopoliittiset näkökohdat otetaan huomioon kaavoituksessa. Samalla kuitenkin halutaan jatkossakin turvata eheä yhdyskuntarakenne, joten keskusta-alueet säilyvät sijoittelun painopisteenä myös tulevaisuudessa.

Kunnan harjoittamalla maapolitiikalla on merkittävä vaikutus kunnan tonttituotantoon, kaavojen toteuttamiseen ja kuntatalouteen. Voimassa oleva lainsäädäntö sisältää säännökset kunnan maanhankintaa ja kaavojen toteuttamista koskevasta keinovalikoimasta. Kunnan maapolitiikan lainsäädännöllisen aseman selventämiseksi ehdotetaan maankäyttö- ja rakennuslakiin sisällytettäväksi kunnan maapolitiikkaa koskeva yleiskuvaus sekä maapolitiikan yleinen toimivaltasäännös. Tavoitteena on muun ohella edistää riittävää ja monipuolista tonttituotantoa asukasmäärältään kasvavissa kunnissa sekä kustannustehokasta yhdyskuntarakentamista asukasmäärältään taantuissa kunnissa. Muutoksenhakua kunnan rakennusvalvontaviranomaisen hallintopakkoasiaa koskevassa asiassa ehdotetaan otettavaksi käyttöön valituslupa korkeimmassa hallinto-oikeudessa.

Vähittäiskaupan suuryksiköiden sijoittumista koskevat maankäyttö- ja rakennuslain säännökset uudistettiin 15.4.2011 voimaan tulleella lain muutoksella (319/2011). Uudistuksella paljon tilaa vaativan erikoistavaran kauppa tulisi uudistuksen voimaantulosäännöksen mukaan 15.4.2015 vähittäiskaupan suuryksiköitä koskevan sääntelyn piiriin. Esiityksen tarkoituksena on pidentää siirtymäaikaa kahdella vuodella 15.4.2017 saakka.

2 Nykytila

2.1 Lainsäädäntö ja käytäntö

Kilpailun huomioon ottaminen maankäyttö- ja rakennuslaissa

Maankäyttö- ja rakennuslain tavoitteena on järjestää alueiden käyttö ja rakentaminen niin, että siinä luodaan edellytykset hyvälle elinympäristölle sekä edistetään ekologisesti,

taloudellisesti, sosiaalisesti ja kulttuurisesti kestävä kehitys. Lain mukaan alueiden käytön suunnittelun tavoitteena on vuorovai-
kutteeseen suunnitteluun ja riittävään vaikutusten arviointiin perustuen edistää muun ohella yhdyskuntarakenteen ja alueiden käytön taloudellisuutta, elinkeinoelämän toimintaedellytyksiä ja palvelujen saatavuutta sekä liikenteen tarkoituksenmukaista järjestämistä.

Kaavoitusta ohjaavat maankäyttö- ja rakennuslain 5 §:n mukaiset alueiden käytön suunnittelun yleiset tavoitteet, valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet (22 - 24 §) sekä kaavojen sisältövaatimukset (28 §, 39 § ja 54 §).

Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet

Valtioneuvosto hyväksyi maankäyttö- ja rakennuslakiin perustuvat valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet vuonna 2000. Päätöstä tarkistettiin 13.11.2008 tavoitteiden sisällön osalta. Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet ovat osa maankäyttö- ja rakennuslain mukaista alueidenkäytön suunnittelu- ja järjestelmää ja ne on otettava huomioon maakuntakaavaa laadittaessa. Kaupan ohjauksen kannalta keskeisiä valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita ovat yhdyskuntarakenteen kehittämistä, vähittäiskaupan suuryksiköiden sijaintia ja elinkeinoelämän toimintaedellytyksiä koskevat tavoitteet. Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden mukaan uusia huomattavia asuin-, työpaikka- tai palveluiden alueita ei tule sijoittaa irralleen olemassa olevasta yhdyskuntarakenteesta. Vähittäiskaupan suuryksiköt sijoitetaan tukemaan yhdyskuntarakennetta. Elinkeinoelämän toimintaedellytyksiä tulee edistää tarjoamalla elinkeinotoiminnalle riittävästi sijoittumismahdollisuuksia. Samalla on kuitenkin kiinnitettävä huomiota toimintojen sijaintiin. Tavoitteiden mukaan runsaasti henkilöliikennettä aiheuttavat elinkeinoelämän toiminnot suunnataan olemassa olevan yhdyskuntarakenteen sisään tai muutoin hyvien joukkoliikenneyhteyksien äärelle.

Kaavojen sisältövaatimukset

Maakuntakaava on yleispiirteinen maankäytön suunnitelma, jonka oikeusvaikutukset kohdistuvat ensisijassa yksityiskohtaisempaan suunnitteluun. Maakuntakaavaa laadittaessa on otettava huomioon valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet ja konkretisoitava tavoitteet periaatteiksi ja aluevarauksiksi kaavassa. Maakunnalliset tai seudulliset maankäyttökysymykset on ratkaistava lähtökohtaisesti maakuntakaavassa. Maakuntakaavassa ratkaistavia maankäyttökysymyksiä, joihin usein liittyy alueiden käytön suunnitteluun kohdistuvia kilpailuvaikutusten arviointitarpeita, ovat muun ohella seudullisesti merkittävät kaupan alueet mukaan lukien vähittäiskaupan suuryksiköt, keskustatoimintojen alueet sekä uudet työpaikka- ja asuinalueet. Kunnissa laadittavien yleiskaavojen tarkoituksena on kunnan yhdyskuntarakenteen ja maankäytön yleispiirteinen ohjaaminen.

Maakuntakaavan sisältövaatimuksia koskevassa 28 §:ssä on säädetty, että maakuntakaavaa laadittaessa on kiinnitettävä erityistä huomiota elinkeinoelämän toimintaedellytyksiin, ja yleiskaavaa koskevan 39 §:n mukaisesti yleiskaavaa laadittaessa on otettava huomioon elinkeinoelämän toimintaedellytykset. Yleispiirteisessä suunnittelussa kilpailunäkökohdat tulevat huomioon otettavaksi jo voimassa olevien elinkeinoelämän toimintaedellytyksiä koskevien sisältövaatimusten perusteella.

Kunnilla on mahdollisuus laatia myös yhteinen yleiskaava maankäytön yleispiirteiseksi ohjaamiseksi ja toimintojen yhteensovittamiseksi. Maankäyttö- ja rakennuslakia laadittaessa katsottiin yhteisen yleiskaavan soveltuvan kuntien yhteistyön välineeksi erityisesti kaupan sijainnin ohjaamisessa kaupunkiseuduilla (HE 101/1998 vp).

Alueidenkäytön yksityiskohtaista järjestämistä, rakentamista ja kehittämistä varten laaditaan asema-kaava, jonka tarkoituksena on osoittaa tarpeelliset alueet eri tarkoituksia varten ja ohjata rakentamista sekä muuta maankäyttöä muun muassa paikallisten olosuhteiden mukaan. Asemakaavan sisältövaatimusten mukaan asemakaavalla tulee luoda edellytykset palvelujen alueelliselle saatavuudelle 54 §:n 2 momentin mukaisesti. Jos asemakaava laaditaan alueelle, jolla ei ole oikeusvaikutteista yleiskaavaa, on asemakaava-

vaa laadittaessa soveltuvin osin otettava huomioon myös mitä yleiskaavan sisältövaatimuksista säädetään. Hallituksen esityksen (HE 101/1998 vp) yksityiskohtaisten perustelujen mukaan palveluiden saatavuuteen on kiinnitettävä huomiota myös asemakaava-alueen ulkopuolella. Palvelujen alueellisen saatavuuden näkökulmasta, esimerkiksi kaupan palveluverkon suunnittelun ja vähittäiskaupan suuryksiköiden ohjauksen kannalta, keskeisiä ovat alue- ja yhdyskuntarakennetta, liikennettä, palvelujen saatavuutta sekä elinkeinoelämän toimintaedellytyksiä koskevat kaavojen sisältövaatimukset.

Vaikutusten selvittäminen kaavaa laadittaessa

Kaavoituksen ja kaavaohjauksen asiantuntijat ovat kokeneet selvitysten ja vaikutusten arviointien parantaneen hyvän suunnittelun edellytyksiä ja kaavojen laatua. Selvitysten ja vaikutusarviointien oikea kohdentaminen ja rajaaminen nähdään kuitenkin edelleen ongelmaksi monessa tilanteessa. Ohjaavien viranomaisten edellyttämiä selvityksiä ja vaikutusten arviointeja pidetään yleisesti myös liian yksityiskohtaisina kaavojen tarkoitus huomioon ottaen.

Selvitysten ja vaikutusten arviointien kohdentaminen kulloinkin kyseessä olevaan suunnittelutehtävään on tärkeää resurssien oikean suuntaamisen näkökulmasta. MRL 9 §:n muotoilu siten, että korostetaan kaavojen perustumista hyvään suunnitteluun ja sen edellyttämiin selvityksiin ja vaikutusten arviointeihin, voi tuoda tämän lähtökohdan korostetusti esille. Kaavojen selvitysten ja vaikutusten arviointien kohdentumisen parantaminen liittyy myös kaavoituksen toimintatapojen ja viranomaisyhteistyön kehittämiseen.

Maapolitiikka kunnan tehtävänä

Kunnilla on käytettävissään lainsäädännön tarjoama valikoima maapoliittisia keinoja. Vapaaehtoisien maanhankinnan lisäksi kunnilla on vanhastaan ollut mahdollisuus käyttää maanhankintaan laissa kulloinkin säädettyin edellytyksin myös etuosto-oikeutta ja maan lunastamista. Kunnalle yhdyskuntara-

kentamisesta aiheutuvia kustannuksia kunta voi periä maanomistajilta maankäyttösopimuksen perusteella tai kehittämiskorvauksena. Kunnan nimeämällä kehittämisalueella voidaan soveltaa laissa määriteltyjä erityisjärjestelyjä ja periä maanomistajalta tämän kaavasta saamaan hyötyyn suhteutettu kehittämissmaksu. Asemakaavan toteuttamisen edistämiseksi kunnalla on mahdollisuus käyttää rakentamiskehotusta tai määrätä korotettu kiinteistövero rakentamattomille rakennuspaikoille. Kunnan maapolitiikkaa tukevien ja maapoliittisten keinojen käyttöä linjaavien maapoliittisten ohjelmien laatiminen on viime vuosina yleistynyt kunnissa.

Kuntien maankäytön olosuhteet ja kehitysnäkymät vaihtelevat suuresti. Esimerkiksi talouden suhdannevaihtelut, muuttoliike kasvukeskuksiin, työvoiman tarjonnan ja kysynnän kohtaamattomuus, väestön ikääntyminen ja erityisesti lapsiperheiden tarve väljempään asumiseen sekä elinympäristön laatuun liittyvät arvostukset asettavat kunnille yhä uusia vaatimuksia. Kasvukeskuksissa haasteena on riittävän tonttitarjonnan ylläpitäminen ja palvelujen järjestäminen asukkaille. Väestömäärältään taantuvissa kunnissa sen sijaan ongelmana on asumisolojen ja palvelujen ylläpitäminen. Sopivat maapolitiikan toimenpiteet on valittava paikallisten olosuhteiden mukaan.

Aktiivisella maapolitiikalla ja kaavoituksella kunta voi pitää yllä laadultaan ja määrältään riittävää asunto- ja työpaikkarakentamisen tonttitarjontaa sekä vastata yritysten tilatarpeisiin. Kunta voi maapolitiikan toimenpitein varmistaa, että kaavoitetut tontit, rakennettu kunnallistekniikka, katuverkosto sekä koulut ja päiväkodit tulevat ajallaan ja kustannustehokkaasti käyttöön. Luovuttamalla tontteja kysyntää vastaavasti kunta voi vaikuttaa siihen, että tonttien hinnat pysyvät kohtuullisella tasolla. Riittävä ja monipuolinen tonttitarjonta edistää myös kilpailun toimivuutta asuntorakentamisessa ja elinkeinoelämän toimialoilla.

Muutoksenhaku uhkasakon ja teettämishukan asettamispäätökseen

Maankäyttö- ja rakennuslain 166 §:n mukaan rakennus on pidettävä sellaisessa kun-

nossa, että se jatkuvasti täyttää terveellisuuden, turvallisuuden ja käyttökelpoisuuden vaatimukset eikä aiheuta ympäristöhaittaa tai rumenna ympäristöä. Jos kiinteistön omistaja tai haltija lyö laimin näihin perustuvan velvollisuutensa, kunnan rakennusvalvontaviranomainen voi maankäyttö- ja rakennuslain 182 §:n 1 momentin mukaan päätöksellään velvoittaa niskoittelijan määräajassa oikaisemaan sen, mitä on tehty tai lyöty laimin. Rakennusvalvontaviranomaisen antamaa kieltoa tai määräystä voidaan tehostaa uhkasakolla tai uhallalla, että tekemättä jätetty toimenpide teetetään laiminlyöjän kustannuksella. Hallintopakkoa joudutaan käyttämään myös esimerkiksi, kun on kyse luvatomasta rakentamisesta.

Paljon tilaa vaativan erikoistavaran kauppa

Vähittäiskaupan suuryksiköiden sijoittumista koskevat maankäyttö- ja rakennuslain säännökset uudistettiin 15.4.2011 voimaan tulleella lain muutoksella (319/2011). Hallituksen esityksen (HE 101/1998 vp) yksityiskohtaisten perustelujen mukaan paljon tilaa vaativan erikoistavaran kaupalla tarkoitetaan kauppaa, jolle on ominaista suuret, paljon tilaa vaativat tuotteet kuten autot, huonekalut ja rakennustarvikkeet ja joka edellyttää sijaintia hyvien liikenneyhteyksien varrella. Ympäristöministeriö on vuonna 2000 antanut suosituksen paljon tilaa vaativan erikoistavarakaupan tulkinnasta. Lain 319/2011 siirtymä- ja voimaantulosäännöksen mukaan paljon tilaa vaativan erikoistavaran kauppa tulisi vähittäiskaupan suuryksiköitä koskevan sääntelyn piiriin 15.4.2015 lukien.

2.2 Nykytilan arviointi

Kilpailun edistäminen kaavoituksessa

Ympäristöministeriön Kauppa ja kilpailu -työryhmäraportin (YM 26/2007) mukaan kilpailun edistäminen kaavoituksen yhteydessä on moniulotteinen ja kaavoitukseen osallistuville vaikeasti hahmotettava kysymys. Elinkeinoelämän toimintaedellytyksistä huolehtiminen sisältyy sekä maankäyttö- ja rakennuslain alueiden käytön suunnittelua koskeviin tavoitteisiin että maakunta- ja yleiskaa-

vojen sisältövaatimuksiin. Kysymys siitä, miten se kattaa myös kilpailun edistämisen, on kuitenkin epäselvä. Kilpailun edellytyksistä huolehtiminen on ensisijassa kaavoituksesta vastaavien kunnan ja maakuntien liittojen viranomaisten tehtävä. Kaavoja valmistelevien viranomaisten tehtävä on huolehtia myös siitä, että alalla jo toimivien yritysten lisäksi kaavoitusprosessissa huomioidaan uusien toimijoiden alalle tulon edellytykset. Tällä hetkellä puuttuu sellainen alueellinen viranomainen, jonka tehtävänä on huolehtia kilpailukysymysten esillä olosta kaavojen valmistelussa. Koska kaavoitus on lakiin perustuvaa viranomaistoimintaa, ei myöskään kilpailu- ja kuluttajaviraston kilpailulain mukainen puuttumistoimivalta ulotu niihin.

Työryhmä esitti raportissaan suosituksia jatkotoimenpiteiksi. Suositukset tähtäävät siihen, että kilpailunäkökulma olisi nykyistä paremmin mukana kaavojen valmistelussa. Raportin mukaan on tarpeellista selvittää, tulisiko maankäyttö- ja rakennuslakiin sisällyttää erikseen myös kilpailun edistämisen tavoite. Myös valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden (VAT) tarkistuksessa tulisi raportin mukaan selvittää mahdollisuus sisällyttää kilpailun edellytysten turvaaminen tavoitteisiin.

Suomen päivittäistavarakaupan markkinat ovat keskittyneet pääosin kahdelle toimijalle. Kahden suurimman toimijan yhteenlaskettu markkinaosuus oli vuonna 2012 noin 80 %. Suomen myymälärakenne on kehittynyt suuryksikkövaltaiseen suuntaan. Päivittäistavarakauppaa koskevien vuoden 2013 tilastojen mukaan suurimmat myymälät eli noin 30 % myymälöistä myy 79 % koko päivittäistavaramyynnistä. Lukumääräisesti puolet maamme noin 3 200 myymälästä myy vain 9 % koko myynnistä, mutta näillä pienillä myymälöillä on volyymiaan suurempi palvelumerkitys lähipalvelujen tarjoajana.

Kilpailun toimivuuden edistämisen kannalta on olennaista, että kaavoituksella luodaan mahdollisuudet uusien liikeideoiden kehittämiseen ja edellytykset uusien toimijoiden alalle tulolle. Kilpailun kannalta toivottavia ovat kaavaratkaisut, jotka ovat joustavia ja jättävät vaihtoehtoja toteutukseen. Jo uusien toimijoiden alalle tulon mahdollisuus on omiaan luomaan kilpailupainetta.

Maankäyttö- ja rakennuslaissa on koko sen voimassaoloajan ollut erityisiä säännöksiä koskien vähittäiskaupan suuryksiköitä. Merkitykseltään seudullinen vähittäiskaupan suuryksikkö voidaan yleis- tai asemakaavassa osoittaa maakuntakaavan keskustatoimintojen alueiden ulkopuolelle vain, jos sitä koskeva varaus sisältyy maakuntakaavaan. Vähittäiskauppaa koskee myös lain 57 §:n 1 momentin yleinen kirjaus, jonka mukaan asemakaavassa voidaan antaa määräyksiä, joita kaavan tarkoitus ja sen sisällölle asetettavat vaatimukset huomioon ottaen tarvitaan asemakaava-alueita rakennettaessa tai muutoin käytettäessä (asemakaavamääräykset). Asemakaavamääräykset voivat muun ohessa koskea haitallisten ympäristövaikutusten estämistä tai rajoittamista.

Vuonna 2011 maankäyttö- ja rakennuslain vähittäiskauppaa koskevat erityissäännökset koottiin uuteen 9 a lukuun. Niiden mukaan osoitettaessa maakunta- tai yleiskaavassa vähittäiskaupan suuryksiköitä on katsottava, että suunnitellulla maankäytöllä ei ole merkittäviä haitallisia vaikutuksia keskusta-alueiden kaupallisiin palveluihin ja niiden kehittämiseen, että alueelle sijoittuvat palvelut ovat mahdollisuuksien mukaan saavutettavissa joukkoliikenteellä ja kevyellä liikenteellä, ja että suunniteltu maankäyttö edistää sellaisen palveluverkon kehitystä, jossa asiointimatkojen pituudet ovat kohtuulliset ja liikenteestä aiheutuvat haitalliset vaikutukset mahdollisimman vähäiset. Maakuntakaavassa tulee esittää merkitykseltään seudullisen vähittäiskaupan suuryksikön koon alaraja. Vähittäiskaupan suuryksiköiden enimmäismitoitus on osoitettava maakuntakaavassa riittävällä tarkkuudella.

Vähittäiskaupan suuryksiköiden ensisijainen sijaintipaikka on keskusta-alue, ellei muu sijainti kaupan laatu huomioon ottaen ole perusteltu. Merkitykseltään seudullisen vähittäiskaupan suuryksikön sijoittaminen maakuntakaavan keskustatoiminnoille tarkoitetun alueen ulkopuolelle edellyttää, että vähittäiskaupan suuryksikön sijoituspaikaksi tarkoitettu alue on maakuntakaavassa erityisesti osoitettu tähän tarkoitukseen.

Asemakaava vaikuttaa sijoitteluun siten, että vähittäiskaupan suuryksikköä ei saa sijoittaa maakunta- tai yleiskaavan keskustatoi-

minnoille tarkoitetun alueen ulkopuolelle, ellei alue ole asemakaavassa erityisesti osoitettu tätä tarkoitusta varten. Tämä koskee myös olemassa olevan vähittäiskaupan myymälän laajentamista tai muuttamista vähittäiskaupan suuryksiköksi, vähittäiskaupan suuryksikön laajentamista sekä sellaista myymäläkeskittymää, joka vaikutuksiltaan on verrattavissa vähittäiskaupan suuryksiköön. Sen sijaan asemakaavan oikeusvaikutus ei koske sellaista vähittäiskaupan myymälän, vähittäiskaupan suuryksikön tai myymäläkeskittymän laajentamista, joka ei ole merkittävä. Asemakaavamääräykset voivat koskea myös vähittäiskaupan laatua ja kokoa, jos se kaupan palvelujen saatavuuden kannalta on tarpeen.

Helmikuussa 2014 julkistetun maankäyttö- ja rakennuslain toimivuuden kokonaisarvioinnin päätelmien mukaan vuoden 2011 vähittäiskaupan suuryksikköjä koskenut lainmuutos on aiheuttanut merkittäviä muutoksia erityisesti maakuntakaavojen laadintaan. Lainmuutoksen merkittävyydestä sekä sen toistaiseksi varsin vähäisestä voimassaoloajasta johtuen ei vielä voida tehdä luotettavia johtopäätöksiä lain toimivuudesta. Säännösten vaikutuksia ja toimivuutta seurataan jatkuvasti ja toimenpiteisiin ryhdytään, mikäli ongelmat korostuvat tai lakimuutoksen tavoitteet eivät toteudu käytäntöjen vakiintuessa. Maakuntien oloista johtuviin alueiden erityisominaisuuksiin (mm. Venäjän matkailu) kiinnitetään jatkossa erityistä huomiota kaavojen laatimisessa ja kaavoituksen ohjauksessa. Paljon tilaa vaativan erikoistavaran kauppaa koskevan siirtymäsäännöksen soveltaminen on aiheuttanut ongelmia kyseistä kaupan toimialaa koskevien kaavavarausten oikeusvaikutusten tulkinnassa siirtymäkauden aikana ja sen jälkeen kaikilla kaavatasoilla.

Ympäristöministeriön alueidenkäytön suunnittelujärjestelmän toimivuutta koskeneissa, alueidenkäytön suunnittelun ja ohjauksen asiantuntijoille kohdennetuissa kyselyissä (AKSU 2012) on noussut esiin, että kaupan palveluverkkoihin liittyvät selvitykset koetaan varsin ongelmallisiksi. Erityisesti seutu- ja maakuntatasolla kaupan suuryksiköiden ohjaamista pidetään haasteellisena. Toisaalta kaupan alueiden sijoittuminen lin-

kittyy vahvasti sekä yhdyskuntarakenteen hallintaan että muuhun palveluverkkoon ja eri liikennemuotojen kehittymahdollisuuksiin, jotka myös koettiin vaikeina kysymyksinä.

Elinkeinoelämän edustajille kohdistettuun kyselyyn osallistuneista enemmistö koki kaavoituksen rajoittavan tarpeettomasti kilpailua. Osassa vastauksia nousi esiin, että kaikille halukkaille ei riitä tavoiteltuja liikepaikkoja tai ne on varattu joillekin toimijoille jo ennen kaavoituksen virallista käynnistämistä.

Kilpailu- ja kuluttajavirasto julkaisi kesäkuussa 2013 selvityksen (2/2013) päivittäistavarakaupan kilpailutilanteesta. Kilpailu- ja kuluttajaviraston mukaan kaupan alan kilpailun näkökulmasta monet asiantuntijat ovat kiinnittäneet huomiota erityisesti niin kutsuttuihin suunnitteluvarauksiin yhtenä eikilpailullisena tontinluovutuksen muotona. Suunnitteluvarauksella tarkoitetaan menettelyä, jossa kunta tekee omistamalleen maa-alueelle varauksen yksityiselle yritykselle ennen kaavoituksen aloittamista. Viraston toteuttaman kuntakyselyn tulosten perusteella valtakunnallisesti tarkasteltuna suunnitteluvarausten osuus kaupan liiketonttien luovutuksessa on varsin vähäinen, vain noin pari prosenttia kaikista luovutuksista. Pääkaupunkiseudulla suunnitteluvaraukset ovat sitä vastoin suhteellisen yleisiä varsinkin suurissa kaupan hankkeissa. Niiden riskinä on, että suunnitteluvarauksen tekemisen myötä merkitykselliset asiat on jo tosiasiallisesti päätetty ennen kaavoituksen käynnistämistä. Toisaalta virasto kuitenkin totesi selvityksessä, että suunnitteluvarauksiin mahdollisesti liittyvät ongelmat eivät kuitenkaan tarkoita, että varaukset tulisi kokonaan kieltää tai että tontit tulisi aina luovuttaa vain hintakilpailun kautta. Kyse on enemmänkin oikean menetelmän valinnasta ja tilanteesta, jossa menetelmää kulloinkin käytetään. On tärkeää, 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 tasapuolisesti, johdonmukaisesti, avoimesti ja läpinäkyvästi.

Maankäyttö- ja rakennuslakiin pohjautuvasta sääntelyjärjestelmästä selvityksessä to-

dettiin, ettei se riittävässä määrin ota huomioon markkinoiden toimivuuteen liittyviä yhteiskunnallisia tavoitteita ja että tämän johdosta kilpailunäkökulma on jäänyt taka-alalle maankäytön suunnittelussa ja toteutuksessa. Suunnittelun viranomaisprosessien osalta todettiin tarvetta kiinnittää huomiota nykyistä enemmän kilpailuvaikutuksiin ja ennen muuta kuntakaavoituksen tavoitteisiin kilpailun näkökulmasta.

Kunnan maapolitiikka

Maankäyttö- ja rakennuslakiin sekä muuhun lainsäädäntöön sisältyvät säännökset kunnan maapolitiikan keinovalikoimasta. Sen sijaan maapolitiikan harjoittamista ei maankäyttö- ja rakennuslaissa ole nimenomaisesti säädetty kunnan tehtäväksi ja kunnan toimivaltaan kuuluvaksi, toisin kuin on asian laita maankäyttö- ja rakennuslain 20 §:n mukaan alueiden käytön suunnittelun sekä rakentamisen ohjauksen ja valvonnan suhteen. Korkein hallinto-oikeus on useissa kuntien lunastuspäätöksissä koskevilla ratkaisuillaan (esim. KHO 2009:92) tukeutunut tähän säännökseen kunnan maapolitiikan harjoittamisen oikeudellisenä perusteena, vaikka siinä ei asiasta ole nimenomaisesti säädetty.

Kuntien maapolitiikasta vastaavien viranhaltijoiden kokemuksiä maapolitiikan lainsäädännön toimivuudesta selvitetiin kyselyllä syksyllä 2012 (Suomen Kuntaliiton kysely, vastauksia 127 vastausprosentin ollessa 42 % kaikista kunnista). Yleisimpinä ongelmina tonttitarjonnassa vastaajat pitivät kaavoituksen hitautta ja yksityisessä omistuksessa olevien tonttien saamista rakentamiseen. Merkittävimmiä esteiksi vastaajat totesivat myös raakamaan korkean hinnan sekä kunnallistekniikan puuttumisen kaavoitetulta alueelta.

Maan lunastamisella kunta saa maata sieltä mistä sitä tarvitaan, kun maan hankinnasta vapaaehtoisin kaupoin ei ole päästy sopimukseen. Kunnat ovat turvautuneet yhdyskuntarakentamista varten tarvittavan raakamaan lunastamiseen vain harvoin. Maankäyttö- ja rakennuslain voimassaolon aikana ympäristöministeriö on myöntänyt kunnille kahdesta kuuteen lupaa vuosittain yhdyskuntarakentamista varten tarvittavan maan lunasta-

miseen. Lunastamisen kohteena ovat useimmiten olleet asuntorakentamista varten tarvittavat maa-alueet. Kunnallisessa päätöksenteossa on vanhastaan ollut rajoitteita lunastamisen käytölle yhdyskuntarakentamiseen tarvittavan maan hankinnassa.

Kaikista Kuntaliiton kyselyyn vastanneista kuntien maapolitiikan johtavista viranhaltijoista 82 % katsoi, että lunastusta ei ole käytetty kunnan raakamaan hankinnassa yhdyskuntarakenteen kehittämisen tarvetta vastaavasti. Lunastusmahdollisuuden käyttämättä jättämisen syitä tarkasteltaessa katsottiin poliittisen harkinnan ohittavan muut perusteet yli viidesosassa vastauksista. Lunastusmahdollisuuden käyttämättä jättämisen katsottiin vaikuttaneen suunnitellun yhdyskuntarakenteen toteuttamista lähes 40 %:ssa vastauksista sekä lisännen yksityisessä omistuksessa olevan maan kaavoittamista. Kerrannaisvaikutus on merkittävä, koska tonttitarjonnan tyydyttämisen yhdeksi keskeisimmäksi ongelmaksi on todettu yksityisessä omistuksessa olevan tonttimaan saaminen rakentamiseen. Joka viides vastaaja katsoi lunastuksen käyttämättä jättämisen vaikeuttaneen yleiskaavan toteuttamista ja joka kolmas vastaaja katsoi sen vaikuttaneen raakamaan hintatasoa nostavasti.

Maankäyttösopimus on saavuttanut vakiintuneen aseman kunnan ja maanomistajien yhteistyön perustana. Asemakaavan toteuttamisesta ensi kertaa kaavoitettavilla alueilla aiheutuu kunnalle yleensä suuret kustannukset kaavan toteuttamisesta, jos toteuttaminen vaatii investointeja palveluihin ja kunnallistekniikan runkoverkkoihin. Maanäyttösopimusten mukaiset korvaukset eivät ensi kertaa asemakaavoitettavilla alueilla yleensä riitä kattamaan kaikkia kaavan toteuttamisesta kunnalle aiheutuvia kunnallistekniikan ja lähipalvelujen rakentamiskustannuksia. Asemakaavan muutoksesta, jolla alueen käyttötarkoitusta tai rakennusoikeutta muutetaan, kunnalle aiheutuvat kustannukset ovat yleensä selvästi alhaisemmat kuin alueita ensimmäistä kertaa kaavoitettaessa. Usein kaavanmuutosalueilla kadut ja kunnallistekniikan verkosto on jo rakennettu. Rakennetun kaavanmuutosalueen hankkiminen kunnan omistukseen on vain harvoin tarkoituksenmukaista (Maapoliittiset toimintatavat ja

kuntatalous, ympäristöministeriö ja Suomen Kuntaliitto 2009).

Rakentamiskehotuksen avulla kunta voi edistää vajaasti rakennettujen asemakaavojen toteuttamista. Rakentamiskehotusta voidaan käyttää asemakaavan mukaisten tonttien käyttöön saamiseksi. Yleensä kehotuksen kohteena olevat tontit saadaan rakentamisen piiriin ilman, että kunta joutuu turvautumaan rakentamisen laiminlyönnin mahdollistamaan tontin lunastamiseen. Rakentamiskehotuksen etuna korotettuun kiinteistöveroon verrattuna on mahdollisuus kohdistaa menettely rajatuille alueille kunnallisten palvelujen saamiseksi täysimääräiseen käyttöön kohdealueilla. Menettelyä käytetään kunnissa harvoin. Kuntaliiton kyselyyn vastanneista kuntien maapolitiikan toimihenkilöistä katsoi, että rakentamiskehotusta ei ole käytetty kunnassa yksityisessä omistuksessa olevien tonttien saamiseksi rakentamiseen. Kyselyn perusteella tilanne on samanlainen keskus- ja kehyskunnissa.

Asemakaavoitettujen alueiden pitkän rakentamisajan vuoksi hukataan osa kunnallisteknisten verkostojen käyttöiästä ja investoinneista. Lisäksi, kun kaavan mukainen rakentaminen ei toteudu, rakentamispaine siirtyy toisaalle kunnan alueella ja kunnallisteknisten verkostojen rakentamisesta aiheutuvat kustannukset kertautuvat. Julkisen talouden kireässä tilanteessa rakentamattomien tonttien käyttöön saamista on tämän vuoksi erityisesti syytä edistää.

Maapoliittisen keinovalikoiman käyttäminen kuuluu kunnallisen harkintavallan piiriin. Maankäyttö- ja rakennuslain voimassaolon aikana valtiovalta on eräiden hallitusohjelmien mukaisesti rohkaissut kuntia käyttämään täysimääräisesti kaavoitus- ja maapolitiikan välineitä riittävän, kohtuuhintaisen ja laadukkaan asuntotuotannon turvaamiseksi. Kuntien maanhankintaa on valtion toimin edistetty luonnollisten henkilöiden ja kuolinpesien luovutusvoiton verovapaudella vuosina 2000 ja 2008 sekä parhaillaan rakennepoliittisen ohjelman toimeenpanoon liittyen ajalla 1.10.2013 - 31.12.2014.

Muutoksenhaku hallintopakkoasiassa

Kiinteistön omistaja tai haltija voi hakea muutosta kunnan rakennusvalvontaviranomaisen päätökseen kahdessa vaiheessa, kun on kyse laiminlyönnistä tai rikkomuksesta: Ensin veloitteen asettamista koskevaan päätökseen ja sitten laiminlyönnin tapahduttua uhkasakon tai teettämisuhan tuomitsemista koskevaan päätökseen valittamalla hallinto-oikeuteen ja edelleen korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Käytännössä esiintyy tapauksia, joissa esimerkiksi turvallisuuden vaarantavan tai ympäristöä rumentavan alueen omistaja käyttää kaikkia lain suomina keinoja viivyttääkseen rakennusvalvontaviranomaisen toimia uhkasakon asettamiseksi.

Paljon tilaa vaativan erikoistavaran kauppa

Vähittäiskaupan ohjausta koskevien säännösten yhdenmukaistaminen koskemaan kaikkia kaupan toimialoja edellytti, että paljon tilaa vaativan erikoistavaran kaupan nykyisestä erityisasemasta kaupan ohjauksessa luovuttiin ja että vähittäiskaupan suuryrityksiä koskeva suunnitteluvaikeus ulotettiin koskemaan myös sitä.

Paljon tilaa vaativan erikoistavaran kaupan palvelujen kehittäminen on edellyttänyt muun ohella maakunta- ja asemakaavojen uudistamista. Tästä aiheutuvaa kaavoitusruuhkaa on pyritty torjumaan siirtymäsäännöksellä, joka antaa kunnille ja maakuntien liitoille aikaa uudistaa kaavoja. Siirtymäajan jatkaminen kahdella vuodella on tarpeen, jotta maakunnan liitoille ja kunnille jää riittävästi aikaa laatia paljon tilaa vaativaa erikoiskauppaa koskevia maakunta-, yleis- ja asemakaavoja.

3 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

Hallituksen hyväksymän rakennepoliittisen ohjelman toimeenpano-ohjelman mukaisesti esityksellä ehdotetaan elinkeinoelämän kilpailun toimivuuden edistämisen näkökulma sisällytettäväksi maankäyttö- ja rakennuslain kaavoitusta koskeviin säännöksiin. Rakennepoliittisen toimenpideohjelman mukaisesti ehdotetaan tonttutuotannon sekä rakentamisen ja kaupan kilpailun toimivuuden edistämiseksi myös kunnan maapolitiikan harjoit-

tamista koskeva sääntely sisällytettäväksi maankäyttö- ja rakennuslakiin.

Kilpailun toimivuuden edistämisen näkökulma sisällytetään maankäyttö- ja rakennuslain mukaisiin alueidenkäytön suunnittelun tavoitteisiin ja kaavojen vaikutusten arviointiin kaikilla kaavatasoilla sekä asemakaavan laatimisharkintaa koskeviin säännöksiin. Lainmuutoksessa otetaan huomioon suunnittelutilanteen edellytykset sekä kaavojen ohjaustavoite ja tarkkuus. Kilpailun toteutumisen kannalta keskeistä on riittävä ja kysyntää vastaava tonttitarjonta kunnassa. Lainmuutos ei kuitenkaan saa vaarantaa eheää yhdyskuntarakennetta eikä lisätä kuntatalouden kustannuksia.

Maankäyttö- ja rakennuslainsäädännöstä puuttuu nimenomainen säännös kunnan maapolitiikan harjoittamisesta. Erityisesti kaupan ja asuntorakentamisen kilpailun edistämiseksi sekä riittävän tonttitarjonnan turvaamiseksi kasvavilla kaupunkiseuduilla lisätään maankäyttö- ja rakennuslakiin säännös, jonka mukaan kunnan on huolehdittava yhdyskuntien kehittämisen edellyttämästä maapolitiikan hoidosta.

Esityksen tarkoituksena on sisällyttää maankäyttö- ja rakennuslakiin kunnan harjoittaman maapolitiikan yleiskuvaus sekä kirjata jo nykyisin kunnan tehtäviin kuuluva maapolitiikan harjoittaminen julki lausutusti lakiin kaavoituksen ja rakennusvalvonnan ohella. Tavoitteena on samalla edistää aktiivisen maapolitiikan harjoittamista kunnissa.

Esityksen tavoitteena on lisäksi jouduttaa rakennusvalvontaviranomaisen käytössä olevaa hallintopakkomenettelyä ottamalla maankäyttö- ja rakennuslain 182 §:n 1 momentissa tarkoitetun veloitteen asettamista koskevassa asiassa käyttöön valituslupamenettely korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Tavoitteena on jouduttaa hallintopakon täytäntönpäono esimerkiksi tilanteissa, joissa rakennuksen omistaja tai haltija viivyttää laiminlyö maankäyttö- ja rakennuslain 166 §:n mukaisen rakennuksen ja sen ympäristön kunnossapidon tai kyse on luvattomasta rakentamisesta.

Paljon tilaa vaativan erikoistavaran kaupaa koskevan siirtymäsäännöksen soveltaminen on aiheuttanut ongelmia kyseistä kaupan toimialaa koskevien kaavavarausten oikeus-

vaikutusten tulkinnessa siirtymäkauden aikana ja sen jälkeen kaikilla kaavatasoilla. Kunnissa ei kaikilta osin ehditä laatia yleis- ja asemakaavoja siirtymäkauden jälkeistä aikaa varten. Kaupan toimijoille ja kunnille voi aiheutua tästä ongelmia. Sen vuoksi siirtymäaikaa pidennetään kahdella vuodella 15.4.2017 saakka.

4 Esityksen vaikutukset

Ehdotettujen muutosten vaikutusten arviointi painottuu yritysvaikutusten ja erityisesti kilpailuvaikutusten arviointiin.

Kilpailun edistämistä koskevien säännösten vaikutukset vaihtelevat eri alueilla. Kilpailua koskevien ehdotusten voidaan arvioida lisäävän toimeliaisuutta kaupan ja muun rakentamisen toimialueilla, minkä arvioidaan välillisesti vahvistavan julkisen talouden kestävyyttä. Asuntotuotannon kilpailutilanteella voi olla merkittäviä kansantaloudellisia ja työvoiman saantiin liittyviä vaikutuksia erityisesti metropolialueella. Kaavoituksella ei kuitenkaan voida ratkaista yksittäisten toimijoiden välisiä oikeussuhteita, joten maankäyttö- ja rakennuslain säännöksillä voidaan vain rajallisessa määrin edistää tehokasta kilpailua.

Ehdotuksilla ei ole suoria vaikutuksia valtion budjettiin eikä viranomaisten organisaatioihin ja henkilöstöön. Esityksen vaikutukset viranomaisten toimintaan rajoittuvat keskeisesti kuntien viranomaisiin. Kaavoituksen kilpailuvaikutukset ovat selvitettävissä osin jo nykyisillä selvityksillä eikä kirjaaminen menettelysäännöksiin siten lisää merkittävästi kaavoja koskevien taustaselvitysten määrää. Kilpailunäkökulman huomioimisella kaavan vaikutusten arvioinnissa voidaan edistää kaavaratkaisujen joustavuutta.

Esityksellä ei ole vaikutusta kuntien ja valtion väliseen tehtävänjakoon eikä se lisää kuntien tehtäviä. Maapoliittisten keinojen käyttö ovat jatkossakin kuntien harkinnassa. Koska niillä on merkittävä vaikutus paitsi tonttitarjonnan ja asuntotuotannon turvaamisen kannalta, myös tasapainoisen kuntatalouden kannalta, esityksessä ehdotetaan kunnan maapoliittisen lainsäädännöllistä asemaa selvennettäväksi alueidenkäytön suunnittelun ja rakennusvalvonnan rinnalla.

Kuntien harjoittaman maapolitiikan ja kilpailun huomioimisen korostaminen voi vaikuttaa siihen, miten palvelurakenneratkaisuja kunnissa tehdään, ja vahvistaa julkisten ja avointen kilpailumenettelyjen laajempaa omaksumista kaavoitus- ja maapolitiikassa.

Kuluttajan näkökulmasta kilpailun edistämisen vaikutukset voivat ilmetä siten, että esimerkiksi kauppa- ja asuntotarjonta ovat monipuolisia. Kaupan näkökulmasta näiden vaikutusten arvioiminen on kuitenkin varsin haastavaa, koska on vaikeaa ennustaa, mikä yksittäinen tekijä vaikuttaa kuluttajan valintakäyttäytymiseen. Säännösten kuluttajiin kohdistuvat vaikutukset myös vaihtelevat eri alueiden välillä riippuen esimerkiksi alueen työpaikka- ja muusta yhdyskuntarakenteesta.

Asuntotuotannon kilpailutilanteesta johtuvat yhdyskuntarakenteelliset vaikutukset voivat olla myös ympäristöön ja rakentamiseen liittyviä. Muita merkittäviä ympäristövaikutuksia esityksellä ei arvioida olevan. Esityksellä ei myöskään arvioida olevan vaikutuksia eri perhemuotoihin tai eri sukupuoliin.

Paljon tilaa vaativan erikoistavaran kaupan siirtymäsäännöksen jatkaminen mahdollistaa kaupan palveluverkon suunnittelun ja kehittämisen lakimuutoksen 319/2011 edellyttämällä tavalla. Suuryksiköiden toteuttaminen keskustatoimintojen alueiden ulkopuolella edellyttää, että alue on asemakaavassa osoitettu vähittäiskaupan suuryksikölle. Toisaalta pidennettävän siirtymäkauden aikana nykyiset yritykset saattavat edelleen hyötyä kilpailusta siitä, että uusien paljon tilaa vaativan erikoistavaran kaupan suuryksiköiden toteuttaminen keskustatoimintojen alueiden ulkopuolelle edellyttää yleensä asemakaavan muuttamista.

5 Asian valmistelu

Esitys on valmisteltu virkatyönä ympäristöministeriössä. Kilpailun edistämistä ja maapolitiikkaa koskevia säännösehdotuksia on käsitelty laajapohjaisessa sidosryhmätö-pajassa.

Lausunnot ja niiden huomioon ottaminen
xxx

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1 Lakiehdotusten perustelut

1.1 Maankäyttö- ja rakennuslaki

5 §. Alueiden käytön suunnittelun tavoitteet. Pykälää ehdotetaan muutettavaksi siten, että alueiden käytön suunnittelun tavoitteisiin kuuluvaa elinkeinoelämän toimintaedellytysten edistämistä täydennetään toimivan kilpailun kehittymisen näkökulmalla. Elinkeinoelämän toimintaedellytysten ja kansalaisten tarvitsemien palvelujen saatavuuden edistäminen alueiden käytön suunnittelun keinoin ovat edelleen tärkeitä alueiden käytön suunnittelun tavoitteita. Elinkeinoelämän toimintaedellytyksiin, kuten yritysten sijoittumisedellytyksiin ja työvoiman saatavuuteen sekä palveluiden saatavuuteen kytkeytyy keskeisesti myös elinkeinoelämän taloudellisesti toimiva kilpailuympäristö. Kaavojen sisältövaatimuksissa on nykyisellään esitetty ne keskeiset asiat, jotka on tarkoitettu ratkaistavaksi kullakin kaavatasolla. Kaavoituksessa kilpailunäkökohtien huomioon ottaminen on rajallista, sillä kaavalla ei ratkaista yksityisten toimijoiden välisiä oikeussuhteita eikä taloudellisesti toimivan kilpailun turvaaminen näin ollen ole mahdollista kaavoituksen keinoin. Kaavoituksessa voidaan kuitenkin kiinnittää huomiota taloudellisesti toimivaan kilpailuun välillisesti vaikuttaviin tekijöihin, jotka liittyvät maankäytön suunnitteluun. Toimivan kilpailun kehittymistä koskevan tavoitteen lisääminen kaikkiin kaavatasoihin sovellettavaan säännökseen korostaa elinkeinoelämän kilpailuasioden huomioon ottamista yhtenä keskeisistä kaavoituksessa edistettävistä asioista.

5 a §. Kunnan maapolitiikka. Pykälä sisältäisi kunnan harjoittaman maapolitiikan yleisen kuvauksen. Kunnalla on käytettävissään lainsäädännön tarjoama valikoima maapolitiittisia keinoja. Maanhankinnan keinoja ovat raakamaan ostamisen lisäksi kunnan etuosto-oikeus ja maan lunastaminen yhdyskuntarakentamista varten. Asemakaavan toteuttamisen edistämiseksi kunnalla on mahdollisuus käyttää rakentamiskehotusta tai määrätä rakentamattomalle rakennuspaikalle korotettu

kiinteistövero. Kunnalle yhdyskuntarakentamisesta aiheutuvia kustannuksia kunta voi periä maanomistajilta maankäyttösopimuksen perusteella tai kehittämiskorvauksena. Kunnan nimeämällä kehittämisalueella voidaan soveltaa laissa määriteltäviä erityisjärjestyksiä ja periä maanomistajan kaavasta saamaan hyötyyn suhteutettu kehittämismaksu. Kunnan tontinluovutus kuuluu myös kunnan harjoittaman maapolitiikan tehtäviin. Pykälässä korostettaisiin kuntien maapolitiikan merkitystä yhdyskuntien kehittämisen välineenä.

9 §. Vaikutusten selvittäminen kaavaa laadittaessa. Pykälää ehdotetaan muutettavaksi siten, että vaatimusta kaavan perustumisesta riittäviin selvityksiin muutetaan. Riittävät selvitykset käsitteenä on aiheuttanut tulkinta-ongelmia ja monissa tilanteissa johtanut tekemään varmuuden vuoksi liian yksityiskohtaisia selvityksiä kaavalajiin ja kaavan tarkoitukseen nähden. Ehdotetussa muodossa kaavan tulee perustua kaavan merkittävät vaikutukset arvioivaan suunnitteluun ja sen edellyttämiin tutkimuksiin ja selvityksiin. Muutoksen tavoitteena on selkiyttää vaikutusten selvitysvuorollisuuden kohdistumista kaavan merkittäviin vaikutuksiin ja vaikutusten kautta esiin nouseviin tutkimus- ja selvitystarpeisiin.

Aiemmin maankäyttö- ja rakennusasetuksen 1 §:ssä ollut säännös kaavan tehtävän ja tarkoituksen huomioon ottamisesta vaikutusten selvittämisessä, on ehdotuksessa otettu lakiin. Vaikutusten selvittämistarpeen ja laajuuden määrittelyssä on olennaista kaavassa tavoiteltu maankäyttöratkaisu sekä kaavalaji. Ehdotetun muutoksen tarkoituksena ei ole muuttaa alueidenkäytön ja eri toimintojen sijoittamisen ympäristö- ja muiden vaikutusten arviointivelvollisuutta sinänsä, vaan kohdentaa selvitykset tavoitellun kaavaratkaisun kannalta olennaisiin asioihin sekä välttää päällekkäisten selvitysten tekemistä. Tarkentuvan suunnittelun periaatteen mukaisesti on ehdotuksen tavoitteena korostaa, että vaikutusten selvittämisessä on riittävää keskittyä kulloinkin kyseessä olevassa kaavassa ratkaistavien asioiden vaikutuksiin.

20 §. Kunnan tehtävät. Pykälän 1 momenttia ehdotetaan täydennettäväksi siten, että kunnan tehtäviin kuuluisi myös laissa julki lausutusti alueiden käytön suunnittelun, rakentamisen ohjauksen ja valvonnan ohella maapolitiikan harjoittaminen alueellaan. Kysymyksessä ei olisi uuden tehtävän osoittaminen kunnille, vaan kunnille vanhastaan kuuluneen toimialan lainsäädännöllisen aseman selventämisestä. Tavoitteena on samalla edistää aktiivisen maapolitiikan harjoittamista kunnissa.

51 §. Asemakaavan laatimistarve. Sääntöeseen ehdotetaan lisättäväksi uusi 2 momentti. Ehdotuksen mukaan maankäytön ohjaustarvetta arvioitaessa olisi erityistä huomiota kiinnitettävä asuntotuotannon tarpeen lisäksi elinkeinoelämän toimivan kilpailun edistämiseen. Elinkeinoelämän toimivan kilpailun edistämisen huomioiminen asemakaavan laatimistarpeen arvioinnissa konkretisoi 5 §:n alueidenkäytön suunnittelun tavoitteita. Ehdotetulla muutoksella ei muutettaisi joustavan normin luonnetta voimassa olevasta laista. Yksittäisellä maanomistajalla tai toiminnanharjoittajalla ei näin ollen olisi oikeutta asemakaavaan toimivan kilpailun edistämiseen liittyvillä perusteilla, vaan päättävältä asemakaavoitukseen ryhtymisestä säilyisi kunnalla. Maankäytön ohjaustarpeen arvioiminen myös kilpailunäkökohdat huomioon ottaen siten velvoittaisi kunnan laatimaan asemakaavan, kun elinkeinoelämän terveen kilpailun edistäminen sitä edellyttää. Kilpailunäkökulman korostamisen tavoitteena on siten edistää riittävää ja monipuolista tonttitarjontaa kunnassa.

190 §. Muutoksenhaku muusta viranomaisen päätöksestä. Maankäyttö- ja rakennuslain 182 §:n 1 momentissa tarkoitetun velvoitteen asettamista koskevassa asiassa ehdotetaan otettavaksi käyttöön valituslupa korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Tavoitteena on jouduttaa rakennusvalvontaviranomaisten pakkotoimien täytäntöönpanoa tilanteissa, joissa rakennuksen omistaja tai haltija laiminlyö maankäyttö- ja rakennuslain 166 §:n mukaisen rakennuksen ja sen ympäristön kunnossapidon.

1.2 Paljon tilaa vaativan erikoistavaran kauppa

Voimaantulo- ja siirtymäsäännös. Paljon tilaa vaativan erikoistavaran kaupan tuloa maankäyttö- ja rakennuslain vähittäiskaupan suuryksikköjä koskevan sääntelyn piiriin koskisi ehdotetun siirtymäsäännöksen mukaan kuuden vuoden siirtymäkausi. Ennen lain voimaantuloa hyväksytyt kaavat olisivat siten voimassa aikaisemman sääntelyn mukaisin oikeusvaikutuksin vähittäiskaupan suuryksikön määritelmän osalta 15.4.2017 saakka. Siirtymäkauden pidentäminen antaisi kunnille ja maakuntien liitoille mahdollisuuden uudistaa maakunta- ja asemakaavoja nykyisillä paljon tilaa vaativan erikoistavaran kaupan alueilla.

2 Tarkemmat säännökset ja määräykset

Esityksen toimeenpanemiseksi on laadittavan kaavan vaikutusten arviointia koskevaa maankäyttö- ja rakennusasetuksen 1 §:ä muutettava (liite).

3 Voimaantulo

Muutokset ehdotetaan tulemaan voimaan mahdollisimman pian niiden hyväksymisen jälkeen.

4 Suhde perustuslakiin ja sääätmisjärjestys

Ehdotettuun maankäyttö- ja rakennuslain muutokseen liittyvät keskeiset perusoikeudet ovat vastuuta ympäristöstä koskeva perustuslain 20 §:n 1 momentti, 15 §:ssä säädetty omaisuuden suoja ja 121 §:n säännös kunnallisesta itsehallinnosta. Esityksellä on liittymäkohtia myös perustuslain 18 §:ssä säädettyyn elinkeinonvapauteen ja yhdenvertaisuutta koskevaan 6 §:än. Muita ehdotukseen perustuslain kannalta sisältyviä kysymyksiä on perustuslain 80 §:n laillisuusperiaatteen huomioon ottaminen lain perussäännöksissä ja asetuksenantovaltuuksissa.

Esitys ei vaikuta kuntien harkintavaltaan kaavoituksessa ja maapolitiikassa, joten se ei rajoita kunnallista itsehallintoa. Kuntien maapolitiikan vahvistamisen arvioidaan edistävän toimijoiden yhdenvertaista kohtelua kunnissa. Kilpailunäkökohtien lisäämisen ar-

vioidaan edistävän elinkeinonvapauden toteutumista. Keskittyminen merkittävien vaikutusten arviointiin kaavojen vaikutusten selvittämisessä edistää ympäristöperusoikeuden toteutumista. Esitys ei sisällä omaisuussuojaan liittyviä rajoituksia.

Perustuslain 80 §:n mukaan valtioneuvosto voi antaa asetuksia laissa säädetyn valtuuden nojalla. Lailla on kuitenkin säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista. Perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan asetuksen antamiseen ja lainsäädäntövallan delegoimiseen liittyvien valtuutusten

tulee olla riittävän täsmällisiä ja tarkkarajaisia. Laista tulee käydä selvästi ilmi, mistä on tarkoitus säätää asetuksella. Tällöinkin edellytyksenä on, että oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista säädetään lailla.

Voimassa olevan maankäyttö- ja rakennuslain 206 §:n mukaan tarkempia säännöksiä tämän lain täytäntöönpanosta annetaan asetuksella. Vaatimukset valtuutuksen täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta kuitenkin puoltavat tätä yleissäännöstä tarkemman asetuksenantovaltuuden lisäämistä lain 9 §:än.

Laki

maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) 5 §:ää ja 190 §, sellaisena kuin ne ovat laissa 132/1999 ja 9 §:ää, sellaisena kuin se on osaksi laissa 202/2005, 20 §:ää ja 51 §:ää sellaisena kuin se on laissa (1441/2006) sekä,
lisätään 5 §:n 1 momenttiin, sellaisena kuin se on laissa 132/1999, uusi 5 a § seuraavasti:

Voimassa oleva laki

5 §

Alueiden käytön suunnittelun tavoitteet

Alueiden käytön suunnittelun tavoitteena on vuorovaikutteiseen suunnitteluun ja riittävään vaikutusten arviointiin perustuen edistää:

Ehdotus

5 §

Alueiden käytön suunnittelun tavoitteet

9) elinkeinoelämän toimintaedellytyksiä ja toimivan kilpailun kehittymistä:

5 a §

Kunnan maapolitiikka

Kunnan maapolitiikka käsittää kunnan maanhankintaan ja kaavojen toteuttamiseen liittyvät tavoitteet ja toimenpiteet, joilla luodaan edellytykset yhdyskuntien kehittämiseksi.

9 §

Vaikutusten selvittäminen kaavaa laadittaessa

Kaavan tulee perustua riittäviin tutkimuksiin ja selvityksiin. Kaavaa laadittaessa on tarpeellisessa määrin selvitettävä suunnitelman ja tarkasteltavien vaihtoehtojen toteuttamisen ympäristövaikutukset, mukaan lukien

9 §

Vaikutusten selvittäminen kaavaa laadittaessa

Kaavan tulee perustua kaavan merkittävät vaikutukset arvioivaan suunnitteluun ja sen edellyttämiin tutkimuksiin ja selvityksiin. Kaavan vaikutuksia selvitettäessä otetaan huomioon kaavan tehtävä ja tarkoitus.

yhdyskuntataloudelliset, sosiaaliset, kulttuuriset ja muut vaikutukset. Selvitykset on tehtävä koko siltä alueelta, jolla kaavalla voidaan arvioida olevan olennaisia vaikutuksia.

Kaavaa laadittaessa on tarpeellisessa määrin selvittettävä suunnitelman ja tarkasteltavien vaihtoehtojen toteuttamisen ympäristövaikutukset, mukaan lukien yhdyskuntataloudelliset, sosiaaliset, kulttuuriset ja muut vaikutukset. Selvitykset on tehtävä koko siltä alueelta, jolla kaavalla voidaan arvioida olevan olennaisia vaikutuksia.

Tarkempia määräyksiä kaavan vaikutusten selvittämisestä voidaan antaa valtioneuvoston asetuksella.

20 §

Kunnan tehtävät

Kunnan on huolehdittava alueiden käytön suunnittelusta rakentamisen ohjauksesta ja valvonnasta alueellaan. Kunnalla tulee olla käytettävissään tehtäviin riittävät voimavarat ja asiantuntemus.

Kunnan on huolehdittava alueiden käytön suunnittelusta, rakentamisen ohjauksesta ja valvonnasta alueellaan *sekä maapolitiikan harjoittamisesta*. Kunnalla tulee olla käytettävissään tehtäviin riittävät voimavarat ja asiantuntemus.

51 §

Asemakaavan laatimistarve

Asemakaava on laadittava ja pidettävä ajan tasalla sitä mukaa kuin kunnan kehitys, erityisesti asuntotuotannon tarve, taikka maankäytön ohjaustarve sitä edellyttää.

Asemakaava on laadittava ja pidettävä ajan tasalla sitä mukaa kuin kunnan kehitys taikka maankäytön ohjaustarve sitä edellyttää.

Maankäytön ohjaustarvetta arvioitaessa on otettava huomioon erityisesti asuntotuotannon tarve ja elinkeinoelämän toimivan kilpailun edistäminen.

190 §

Muutoksenhaku muusta viranomaisen päätöksestä

Kunnan viranomaisen suunnittelutarveasiassa tekemää 137 §:n mukaista päätöstä, poikkeamispäätöstä, rakennuslupaa, toimenpidelupaa ja katusuunnitelmaa koskevassa asiassa hallinto-oikeuden päätökseen, jolla

20 §

Kunnan tehtävät

51 §

Asemakaavan laatimistarve

190 §

Muutoksenhaku muusta viranomaisen päätöksestä

Kunnan viranomaisen suunnittelutarveasiassa tekemää 137 §:n mukaista päätöstä, poikkeamispäätöstä, rakennuslupaa, toimenpidelupaa, ja katusuunnitelmaa sekä 182 §:n 1 momentissa tarkoitetun velvoitteen asetta-

valitus on jätetty tutkimatta tai jolla ei ole muutettu valituksen kohteena ollutta viranomaisen päätöstä, saa hakea muutosta valittamalla vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan.

mista koskevassa asiassa hallinto-oikeuden päätökseen, jolla valitus on jätetty tutkimatta tai jolla ei ole muutettu valituksen kohteena ollutta viranomaisen päätöstä, saa hakea muutosta valittamalla vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan

Tämä laki tulee voimaan päivänä
kuuta 20 .

Helsingissä päivänä kuuta 2014.

Laki

maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta annetun lain voimaantulosäännöksen muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta annetun lain (319/2011) voimaantulo- ja siirtymäsäännöstä seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Tämä laki tulee voimaan 15 päivänä huhtikuuta 2011. Lain 71 a §:ää sovelletaan paljon tilaa vaativaan erikoistavaran kauppaan kuitenkin vasta neljän vuoden kuluttua tämän lain voimaantulosta.

Ehdotus

Tämä laki tulee voimaan 15 päivänä huhtikuuta 2011. Lain 71 a §:ää sovelletaan paljon tilaa vaativan erikoistavaran kauppaan kuitenkin vasta *15.4.2017*.

Liite
Perustelumuistio

Asetus maankäyttö- ja rakennusasetuksen muuttamisesta

Maankäyttö- ja rakennusasetuksen 1 pykälästä ehdotetaan kumottavaksi kaavan tehtävän ja tarkoituksen huomioon ottamisvelvoite säännöksen siirtyessä lain 9 §:ään. Selvitysten riittävyyden arviointia koskevaan luetteloon ehdotetaan lisättäväksi toimivan kilpailun kehittymisen. Selvitysten olisi näin ollen annettava riittävät tiedot, jotta voidaan arvioida suunnitelman toteuttamisen merkittävät välittömät ja välilliset vaikutukset kilpailun kehittymiselle. Kaavan toimitessa eri intressien yhteen sovittamisen välineenä on tarkoituksenmukaista, että eri tekijöiden keskinäisiä vuorovaikutussuhteita ja yhteisvaikutuksia tarkastellaan myös kilpailun kehittymisen näkökulmasta. Kaavoituksessa kilpailunäkökohtien huomioon ottaminen on rajallista, sillä kaavalla ei ratkaista yksityisten toimijoiden välisiä oikeussuhteita eikä taloudellisesti toimivan kilpailun turvaaminen näin ollen ole mahdollista kaavoituksen keinoin. Kaavoituksessa voidaan kuitenkin kiinnittää huomiota taloudellisesti toimivaan kilpailuun välillisesti vaikuttaviin tekijöihin, jotka liittyvät maankäytön suunnitteluun. Kaavojen sisältövaatimuksissa (MRL 28 § ja 39 §) olevat elinkeinoelämän toimintaedellytysten turvaamista koskevat vaatimukset säilyisivät ennallaan. Sen sijaan säännöksen perusteella kaavoituksessa tulisi kiinnittää erityisesti huomiota siihen, ettei suunnitteluratkaisulla estetä kilpailun syntymistä.

Asetus

maankäyttö- ja rakennusasetuksen muuttamisesta

Valtioneuvoston päätöksen mukaisesti
muutetaan maankäyttö- ja rakennusasetuksen (895/1999) 1 §:n 1 momentti sekä,
lisätään 1 §:ään uusi 4 a kohta seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

1 §

1 §

Vaikutusten selvittäminen kaavaa laadittaessa

Vaikutusten selvittäminen kaavaa laadittaessa

Maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) 9 §:ssä tarkoitettuja kaavan vaikutuksia selvittäessä otetaan huomioon kaavan tehtävä ja tarkoitus, aikaisemmin tehdyt selvitykset sekä muut selvitysten tarpeellisuuteen vaikuttavat seikat. Selvitysten on annettava riittävät tiedot, jotta voidaan arvioida suunnitelman toteuttamisen merkittävät välittömät ja välilliset vaikutukset:

Maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) 9 §:ssä tarkoitettuja kaavan vaikutuksia selvittäessä otetaan huomioon (*poist.*) aikaisemmin tehdyt selvitykset sekä muut selvitysten tarpeellisuuteen vaikuttavat seikat. Selvitysten on annettava riittävät tiedot, jotta voidaan arvioida suunnitelman toteuttamisen merkittävät välittömät ja välilliset vaikutukset:

4 a) elinkeinoelämän toimivan kilpailun kehittymiseen;