

Selvitys kaupan suuryksikkösäätelyn muutostarpeista  
ja -mahdollisuuksista Petteri Orpon hallitusohjelman  
maakuntakaavan ohjausvaikutusta koskevaan kirjauk-  
seen toteuttamiseen liittyen

8.3.2024

OTT, apulaisprofessori Aleksi Heinilä

## Sisällys

1. Johdanto .....	3
2. Kaupan sijainninhjauksen oikeudellinen kehitys ja voimassa olevan oikeuden sisältö.....	5
2.1. Maankäyttö- ja rakennuslain säätäminen .....	5
2.2 Vuoden 2011 muutokset suuryksikköjen sijainninhjauksen säätelyyn.....	13
2.3 Vuoden 2017 muutokset .....	18
2.4 Kaavoitus- ja rakentamislakiluonnos .....	21
2.5 Yhteenveto .....	25
3. Maakuntakaavoitus ja sen tehtävät alueiden käytön suunnittelujärjestelmässä ja kaupan ohjauksessa.....	28
3.1. Maakuntakaava osana suunnittelujärjestelmää .....	28
3.2. Maakuntakaava kaupan sijainninhjauksessa .....	30
4. Kaupan sijainninhjauksen keventäminen maakuntakaavoituksen osalta .....	38
4.1 Hallitusohjelmakirjaukset alueidenkäyttölain osalta .....	38
4.2 MRL 72 c §:n 2 momentin kumoaminen ja sen vaikutukset .....	39
4.3 Muita vaihtoehtoja .....	43
5. Yhteenveto ja johtopäätökset .....	48
5.1 Kaupasta ja sen sijainninhjauksesta .....	48
5.2 Hallitusohjelman kirjauksen toteuttaminen vähittäiskaupan suuryksikkösäätelyn näkökulmasta .....	51
5.3 Lopuksi.....	54

# 1. Johdanto

Tässä selvityksessä tarkastellaan vähittäiskaupan suuryksikkösääntelyn mahdollisia muutostarpeita ja erityisesti maakuntakaavan roolia kaupan sijainninhjauksessa. Selvitys liittyy hallitusohjelman kirjaukseen, jonka mukaan alueidenkäyttölain säätämisen yhteydessä ”kevennetään maakuntakaavan yksityiskohtaisuutta ja oikeusvaikutteisuutta osana maankäytön suunnittelujärjestelmää”. Selvityksen tilannut ympäristöministeriö on pyytänyt tarkastelemaan kirjauksen toteuttamisvaihtoehtoja nimenomaisesti vähittäiskaupan sijainninhjauksen osalta. Selvityksessä tarkastellaan erityisesti, voitaisiinko nykyisen MRL 71 c §:n 2 momentin mukaisesta sääntelystä luopua, mitkä olisivat sen vaikutukset ja minkälaisia muita vaihtoehtoja hallitusohjelman kirjauksen toteuttamiseksi vähittäiskauppaa koskevan sääntelyn osalta on. Tarkastelu tapahtuu näin hallitusohjelman kirjauksen määrittelemästä näkökulmasta, vähittäiskaupan sijainninhjausta koskien.

Selvitystehtävään vastaaminen edellyttää sekä vähittäiskaupan suuryksiköiden sijainninhjausta koskevan sääntelyn että maakuntakaavaa koskevan sääntelyn tarkastelua. Selvityksessä tarkastellaankin sekä kaupan sijainninhjauksen sääntelyn tavoitteita, sisältöä ja kehitystä että maakuntakaavan roolia ja tehtäviä nykyisessä alueidenkäytön suunnittelujärjestelmässä. Osa tätä kehitystä on myös loppuvuonna 2021 lausunnoilla ollut kaavoitus- ja rakentamislakia koskenut hallituksen esitysluonnos, jonka sisältöä selvityksessä niin ikään hyödynnetään ja arvioidaan selvitettävien kysymysten osalta.

Selvitys on menetelmältään ensisijaisesti lainopillinen. Selvitystyön puitteissa ei ole mahdollista arvioida kattavasti ja luotettavasti erilaisten sääntelyvaihtoehtojen mahdollisia moninaisia vaikutuksia tai arvioida kaupan sijainninhjaukseen liittyviä kysymyksiä laajemmasta maankäytön suunnittelun tutkimuksen näkökulmasta.<sup>1</sup> Oikeudellisesta näkökulmasta on kuitenkin mahdollista tarkastella sääntelyvaihtoehtojen toimivuutta erityisesti suhteessa sääntelylle asetettuihin tavoitteisiin joko tietyn tavoitteen taikka tavoitteiden kokonaisuuden näkökulmasta. Lähtökohdiltaan lainopillinen analyysi voi siten palvella myös muuta kuin yksinomaan voimassa olevan oikeuden tulkintaa ja sisältöä koskevaa tiedonintressiä. Lainsäädäntöä – ja näin myös erilaisia sääntelyvaihtoehtoja – voidaan arvioida myös oikeudellisen analyysin keinoin.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Ks. vähittäiskaupan tarkastelua tästä näkökulmasta esim. Mäntysalo, Raine – Joutsiniemi, Anssi – Nenonen, Suvi – Syrman, Simo (toim.): Kestävät kauppapaikat verkostokaupungissa. Tiede + Teknologia 11/2012. Aalto-yliopisto, Yhdyskuntasuunnittelun tutkimus- ja koulutusryhmä YTK 2012.

<sup>2</sup> Ks. esim. Pölönen, Ismo: Paikallisten osallistumisoikeudet malminetsintä- ja kaivoslupavaiheissa – uuden kaivoslain arviointia. Ympäristöjuridiikka 2/2012, s. 70–105, s. 72–73. Ko. artikkelissa tarkastellaan kaivoslainsäädäntöä paikallisten vaikuttamismahdollisuuksien näkökulmasta lainopin keinoin. Pölösen lakitekniseksi toimivuusarviointiksi kutsu-  
massa tarkastelussa tarkastellaan, mitkä säännösten sisällöstä johtuvat tekijät edesauttavat tai rajoittavat lain tavoitteiston

Tällaisessa tarkastelunäkökulmassa on omat rajoituksensa. Toisaalta vähittäiskaupan sijainninhajauksesta on kertynyt kokemusta jo yli kahdenkymmenen vuoden ajalta, ja tuon ajan kuluessa asiaa koskevaa sääntelyä on muutettu useampaan otteeseen ja myös siten, että muutosten taustalla on ollut varsin erisuuntaisia pyrkimyksiä. Eri vaiheissa tätä kehitystä on erityisesti ympäristöministeriön toimesta tuotettu varsin huomattava määrä asiaa koskevia työryhmien raportteja, selvityksiä ja ohjeita, liittyen tyypillisesti juuri lainsäädännön muutostilanteisiin.<sup>3</sup> Näin ollen aineistoa tämänkaltaiseen tarkasteluun on käytettävissä paljon.

---

toteutumista; oma merkityksensä tällaisessa tarkastelussa on myös lainsäädännön kehityksellä. Ks. mt. s. 72, alav. 7. Ks. yleisemmin Määttä, Tapio: Metodinen pluralismi oikeustieteessä – ympäristöoikeudellisen tutkimuksen suuntaukset ja menetelmät. Teoksessa Oikeustieteellinen opinnäyte – Artikkeleita oikeustieteellisten opinnäytteiden vaatimuksista, metodista ja arvostelusta. Toim. Miettinen, Tarmo. Edilex 2015/45, Edita Publishing Oy, Helsinki 2015, s. 135–222, s. 167–169.

<sup>3</sup> Ks. esim. Ympäristöministeriö: Kauppa kaavoituksessa. Ympäristöopas 115. Ympäristöministeriö, alueidenkäytön osasto 2004; Koski, Kimmo: Kauppa maakuntakaavoituksessa. Ympäristöministeriön raportteja 23/2007, Ympäristöministeriö 2007; Ympäristöministeriö: Kaupan ja kilpailun työryhmän raportti. Ympäristöministeriön raportteja 26/2007, Ympäristöministeriö 2007; Yrjölä, Anna: Selvitys seudullisista kaupan hankkeista. Ympäristöministeriön raportteja 2/2009, Ympäristöministeriö 2009; Ympäristöministeriö: Kaupan sijainninhajauksen arviointityöryhmän raportti. Ympäristöministeriön raportteja 21/2009. Ympäristöministeriö 2009; Ympäristöministeriö: Vähittäiskaupan suuryksiköiden kaavoitus. Ympäristöhallinnon ohjeita 3/2013, Ympäristöministeriö 2013; Rehunen, Antti – Helminen, Ville – Kosonen, Petteri – Viinikka, Arto – Ahonen, Ossi – Käyhkö, Hanna: Keskusta-alueet ja vähittäiskauppa kaupunkiseuduilla. Ympäristöministeriön raportteja 8/2014, Ympäristöministeriö 2014; Koskela, Katja – Santasalo, Tuomas – Holopainen, Teemu: Vähittäiskaupan palveluverkkoselvitykset maakuntakaavoituksessa. Ympäristöministeriön raportteja 13/2016. Ympäristöministeriö 2016; Koskela, Katja – Santasalo, Tuomas: Maankäyttö- ja rakennuslain kaupan selvitys. Vuoden 2017 muutosten vaikutus sijainnin ohjaukseen ja tulevaisuuden ohjaustarpeet. Ympäristöministeriön julkaisuja 2020:10. Ympäristöministeriö 2020.

## 2. Kaupan sijainninhjauksen oikeudellinen kehitys ja voimassa olevan oikeuden sisältö

### 2.1. Maankäyttö- ja rakennuslain säätäminen

Kaupan suuryksiköiden nimenomainen sijainninhjaus lainsäädännön tasolla alkoi Suomessa maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999, MRL) säätämisestä. Ohjaustarpeisiin liittyvät lainsäädännön muutostarpeet nousivat laajemmin esiin erityisesti 1990-luvulla, mutta oikeuskäytännössä vähittäiskaupan kaavallista ohjausta on tarkasteltu jo tätä aiemmin.<sup>4</sup> Oikeuskäytäntö MRL:ia edeltäneen rakennuslain (370/1958, RakL) suhtautui pidättyvästi kaupan laatua ja erityisesti elintarvikemyyntiä koskeneisiin kaavamääräyksiin RakL:n säännösten nojalla. Kysymykset liittyivät erityisesti detaljikaavoitukseen ja sen sisältövaatimuksia ja kaavamääräyksiä koskeviin säännöksiin.<sup>5</sup>

Esimerkiksi vuosikirjaratkaisussa KHO 1981 A II 49 sisäasiainministeriö oli katsonut, että liikerakennusten korttelialueeksi (AL6) merkitty alue soveltui käytettäväksi liikerakennusten rakentamiseen. Kuitenkaan sitä, että asemakaavassa oli sallittu myös 800 neliömetrin suuruisen elintarvikeosaston sijoittaminen kortteliin rakennettavaan liikerakennukseen, ei voitu ministeriön mukaan pitää tarkoituksenmukaisena erityisesti ottaen huomioon korttelin sijainti kaupungin keskustan ja naapurikunnan puolella sijainneen asuntoalueen väliin jäävällä alueella. Asemakaavaa laadittaessa ei ollut paikallisia olosuhteita otettu asianmukaisella tavalla huomioon. Riittävästi ei ollut ministeriön mukaan myöskään selvitetty, mitä vaikutuksia elintarvikkeiden myyntiä harjoittavan suurmymälän sijoittamisella mainittuun kortteliin saattaisi olla palvelurakenteeseen lähi-alueilla. Sen vuoksi ja kun ei ollut edellytyksiä pelkästään elintarvikemyynnin sallivan määräyksen vahvistamatta jättämiselle ministeriö oli rakennuslain 38 §:n 1 momentin ja 127 §:n 1 ja 3 momentin nojalla jättänyt asemakaavan ja asemakaavan muutoksen sanotun korttelin osalta vahvistamatta.

Kaupunginhallituksen valitettua vahvistamatta jättämisestä KHO katsoi, että kun tätä elintarvikkeiden myyntiä koskevaa kaavamääräystä ei tarvittu kaava-alueen liikenteen järjestämisen vuoksi eikä yleensääkään kaava-aluetta rakennettaessa tai muutoin käytettäessä, ministeriö, kun otettiin huomioon rakennuslain 36 §:n 2 momentin säännökset, ei ollut voinutkaan lainvastaisena vahvistaa kysymyksessä olevaa kaavamääräystä. Kun sen vahvistamatta jättämistä ei voitu pitää rakennuslain 127 §:ssä tarkoitettuna oikaisunluonteisena korjauksena tai kaavan jättämisenä osittain vahvistamatta, KHO katsoi, ettei ollut syytä muuttaa ministeriön päätöksen lopputulosta.

Vuosikirjaratkaisussa KHO 1983 A II 69 asemakaavassa yhdistettyjen teollisuus-, liike- ja varastorakennusten korttelialuetta koskevan kaavamääräyksen mukaan alueelle ei saanut, voimassa olevasta kaavasta poiketen, rakentaa elintarvikemyymälätiloja.

<sup>4</sup> Ks. kaupan ohjauksen kehityksestä laajemmassa kehityksessä Yrjänä, Laura: Aukioloajoista ilmastonmuutoksen hillitsemiseen – kaupan sijainninhjauksen diskurssit vuosina 1992–2012. Teoksessa Mäntysalo, Raine – Joutsiniemi, Anssi – Nenonen, Suvu – Syrman, Simo (toim.): Kestävät kauppapaikat verkostokaupungissa. Tiede + Teknologia 11/2012. Aalto-yliopisto, Yhdyskuntasuunnittelun tutkimus- ja koulutusryhmä YTK 2012, s. 95–107.

<sup>5</sup> Rakennuslaki tunki kaksi detaljikaavamuotoa, kaupunkikuntien asemakaavat ja maalaiskuntien rakennuskaavat.

KHO katsoi, että asiassa ei ollut ilmennyt, että valituksessa tarkoitettu, elintarvikemyymälätilojen rakentamisen kokonaan kieltävä kaavamääräys olisi tarpeen kaava-alueen liikenteen järjestämiseksi. Myöskään ei ollut ilmennyt, että tuollaista kaavamääräystä olisi tarvittu muusta maankäyttöön liittyvästä syystä kaava-aluetta rakennettaessa tai muutoin käytettäessä. Kaavamääräystä ei näin ollen, kun otettiin huomioon rakennuslain 36 §:n säännökset, voitu antaa asemakaavassa. Määräys oli siten lainvastainen.

Ratkaisussa KHO 17.2.1997/3215 (ATK) ympäristöministeriö oli jättänyt asemakaavan vahvistamatta liike-, teollisuus- ja toimistorakennusten korttelialueen osalta, jolle oli osoitettu rakennusoikeutta 20 000 neliometriä, koska kaava ei tuon korttelialueen osalta täyttänyt alueiden tarkoituksenmukaisen käytön vaatimuksia. Asiakirjoista ilmeni, että mainitulle KTT-korttelialueelle oli tarkoitus rakentaa kaupan suurmyymälä. Ympäristöministeriön päätöksen seurauksena kaava-alueesta jäi suurin osa vahvistamatta. Vahvistettu osa ei liittynyt jo olemassa olevaan asemakaava-alueeseen. Kaupungin lähtökohtana alueen kaavoituksessa oli erityisesti mahdollistaa kaupan suurmyymälän rakentaminen. Näillä perusteilla KHO katsoi, että vahvistamatta jättäminen merkitsi sellaista poikkeamista kaavan toiminnalliselta kannalta keskeisistä suunnitteluperiaatteista, että kysymyksessä oli kaavan muuttaminen, johon ministeriöllä ei ollut toimivaltaa. Seutukaavassa alue oli osoitettu teollisuustoimintojen alueeksi (T). Seutukaavan yleispiirteisyys ja T-merkinnän tarkemmasta sisällöstä seutukaavaselistuksesta ja maakuntaliiton lausunnosta saatu selvitys huomioon ottaen seutukaava ei ollut oikeudellisenä esteenä asemakaavan vahvistamiselle. Alueen kehitystä ja liikennettä koskevat seikat huomioon ottaen asemakaava ei ollut rakennuslaissa asetettujen kestävästä kehitystä koskevien vaatimusten vastainen. Kaavan lainmukaisuuden kannalta ei ollut merkitystä sillä, että kaupan riittävän kilpailun edellyttämiä kaavavarauksia mahdollisesti voitaisiin osoittaa myös kaupungin keskusta tai aluekeskuksiin. Asemakaavalle ei ollut rakennuslaissa asetettu vaatimusta palvelujen saatavuuden turvaamisesta muualla samankunnan tai naapurikunnan alueella. KHO katsoi, ettei ministeriö ollut mainitsemallaan perusteella voinut jättää valtuuston päätöstä vahvistamatta mainitun korttelin osalta.

Viimeisimpänä referoidussa ratkaisussa korkeimman hallinto-oikeuden perusteluista heijastunee tuolloin käyty yhteiskunnallinen keskustelu kaupan sijainninhajauksesta. Muun muassa ympäristöministeriön asettama suurmyymälätyöryhmä pohti ratkaisun aikoihin kaupan sijainninhajaukseen liittyviä kysymyksiä ja sen ehdotus suurmyymälöiden ohjausta koskeviksi säännöksiksi rakennuslakiin valmistui maaliskuussa 1997.<sup>6</sup> Työryhmän mietinnössä tarkasteltiin kansallisten sääntelytarpeiden ja -ratkaisujen pohtimisen tueksi muun muassa suurmyymälöiden sijainninhajauksesta muissa EU-maissa.<sup>7</sup>

Rakennuslain mukaisissa asemakaavan sisältövaatimuksissa ei viitattu palvelujen saatavuuteen, eivätkä asemakaavamääräyksiä koskevat säännökset myöskään viitanneet nimenomaisesti liikerakentamiseen. Kauppaa käsiteltiin toisaalta myös yleispiirteisistä kaavoitusta ja sen ohjausvaikutusta koskevassa oikeuskäytännössä, kun päivittäistavarakauppaa pyrittiin ohjaamaan myös jo tuon aikaisissa yleispiirteisissä kaavoissa. Oikeuskäytännössä kiinnitettiin huomiota muun muassa näiden kaavojen

<sup>6</sup> Ympäristöministeriö: Suurmyymälätyöryhmän mietintö. Suomen ympäristö 102, Ympäristöministeriö 1997. ks. HE 101/1998 vp, s. 42.

<sup>7</sup> Ympäristöministeriö 1997, s. 13–16.

luonteeseen yleispiirteinä kaavoina tarkasteltaessa niiden päivittäistavarakauppaa koskevia kaavamääräyksiä. Oikeuskäytäntö kuvastaa myös kaupan yksiköiden koon kasvua suhteessa aiempaan.

Vuosikirjaratkaisussa KHO 1997:145 kunnanvaltuusto oli hyväksynyt rakennuskaavan, jonka liike- ja toimistorakennusten 3,240 hehtaarin suuruiselle korttelialueelle (KLT3) oli osoitettu rakennusoikeutta yhteensä 12 000 kerrosalaneliometriä. Rakennuskaavan selostuksen liitteen mukaan korttelialueelle suunnitellun liikekeskusrakennuksen päivittäistavaran myyntitila olisi noin 2.300 kerrosalaneliometriä. Alueellinen ympäristökeskus oli hylännyt kunnanvaltuuston päätöksestä tehdyt valitukset.

Vahvistetussa seutukaavassa kaava-alue oli osoitettu taajamatoimintojen alueeksi (A), jonka tarkempi suunnittelu oli jätetty yleiskaavoituksella tehtäväksi. Taajamatoimintojen alueella oli seutukaavamääräys, jonka mukaan alueelle ei tullut rakentaa liikerakennuksia, joissa saman liikeyksikön päivittäiseen elintarvikkeiden vähittäiskauppaan käytettävä kerrosala oli yli 1 000 neliometriä. KHO katsoi päätöksessään, että kun otettiin huomioon rakennuslain 2 §:n 1 momentista ja 18 §:n 1 momentista ilmenevä seutukaavan luonne yleispiirteisenä maankäytön suunnitelmana, seutukaavaan ei voitu sisällyttää rakennuslain 18 §:n 2 momentissa tarkoitettuna kaavamääräyksenä liiketarkeituksiin tarkoitettua alueen myyntituotteen lajin määräystä. Vähittäiskaupan enimmäiskerrosalaa koskevan seutukaavamääräyksen ei voitu katsoa olevan esteenä rakennuskaavan vahvistamiselle.

Alueen kehitystä ja liikennettä koskevat seikat huomioon ottaen liike- ja toimistorakennuksen korttelialueen rakentaminen ei KHO:n mukaan hajaannuttanut yhdyskuntarakennetta. Kaava-alue sijaitsi liikenneväyliin nähden siten, ettei rakennuskaava sen salliman maankäytön aiheuttaman liikenteen lisäyksen vuoksi ollut rakennuslaissa asetettujen kestävää kehitystä koskevien vaatimusten vastainen. Rakennuskaavalle asetettaviin vaatimuksiin ei ollut rakennuslaissa asetettu vaatimusta palvelujen saatavuuden turvaamisesta muilla saman kunnan tai naapurikunnan alueilla. Rakennuskaavan mahdolliset vaikutukset muiden aluekeskusten yksityisten palvelujen saatavuuteen sekä vähittäiskaupan rakenteeseen ja työllisyyteen eivät olleet sellaisia seikkoja, jotka olisivat voineet olla perusteena kunnanvaltuuston päätöksen toteamiselle lainvastaiseksi. Rakennuskaavaa ei voitu pitää rakennuslain 95 §:n vastaisena myöskään sillä perusteella, ettei kaava täyttänyt alueiden tarkoituksenmukaisen käytön vaatimuksia.

Muun muassa palvelujen saatavuus tai saavutettavuus ei siten ollut seikka, joka olisi voitu ottaa huomioon kaavan lainmukaisuutta arvioitaessa. Rakennuslain kaavojen sisältövaatimuksia koskevat säännökset olivat varsin niukkoja ja väljiä esimerkiksi yhdyskuntarakenteeseen liittyvien seikkojen näkökulmasta, jolloin niistä ei ollut juurikaan saatavissa tukea esimerkiksi palveluiden kaavallisen sijoittamisen ohjaamiselle. Toisaalta esimerkiksi rakennuslain 1 §:ään sisällytettiin vuonna 1990 säännös, jonka mukaan alue on kaavoitettava tai sen käyttäminen muutoin suunniteltava luonnonvarojen ja ympäristön kestävää kehitystä tukevalla tavalla sen mukaan, kuin tässä laissa säädetään. On jossain määrin tulkinnanvaraista, oliko kyse tavoitesäännöksestä, jolla ei olisi ollut itsenäisiä välittömiä oikeusvaikutuksia, vai velvoittavasta säännöksestä.<sup>8</sup> Joka tapauksessa kestävä kehitys on

<sup>8</sup> Tämän tyyppisiä säännöksiä ei välttämättä ole pidetty velvoittavina normeina, Ks. esim. Ekroos, Ari – Majamaa, Vesa: Maankäyttö- ja rakennuslaki. 4., uudistettu laitos. Edita publishing, 2018, s. 40, koskien vastaavalla tavalla kirjoitettua

oikeudellisena käsitteenä abstrakti ilman siitä johdettavien seikkojen konkretisointia täsmällisemmiksi vaatimuksiksi.

Ohjauksen rajoitukset tunnistettiin alueiden käytön suunnittelun kannalta ongelmaksi. Suurten kaupan yksiköiden, ”automarkettien”, rakentaminen oli kiivasta 1990-luvulla, mikä merkitsi tietynlaista shokkia suunnittelujärjestelmälle.<sup>9</sup> Ympäristöministeriön asettama työryhmä ehdottikin mietinnössään suurmyymälöiden perustamisen ohjausta koskevia säännöksiä, jotka lopulta toteutettiin uudistuneen suunnittelu- ja lupajärjestelmän puitteissa maankäyttö- ja rakennuslain säätämisen yhteydessä (mietintöön sinänsä sisältyi useita eriäviä mielipiteitä). Ehdotukset toteutettiin ensinnäkin säätämällä kaavoille palveluiden saatavuutta koskevia sisältövaatimuksia ja asettamalla vaatimus siitä, että vähittäiskaupan suuryksikön – joka määriteltiin MRL 114 §:ssä yli 2 000 kerrosneliömetrin suuruiseksi myymäläksi (pois lukien paljon tilaa vaativan erikoistavaran kauppa) – rakennusluvan edellytyksenä maakunta- tai yleiskaavan keskustatoiminnoille tarkoitetun alueen ulkopuolella on, että alue on varattu asemakaavassa erityisesti tätä toimintaa varten (MRL 58.3 §).<sup>10</sup>

Muuna päätöksenä julkaistu ratkaisu KHO 3.1.2014 T 14 kuvaa säännöksen toimintaa. Tarkasteltavana ollut asemakaava-alue ei sijainnut maakuntakaavan tai yleiskaavan keskustatoiminnoille tarkoitetulla alueella. Asemakaavassa ei myöskään ollut erityisesti osoitettu aluetta vähittäiskaupan suuryksikköä varten. Näin ollen asemakaava ei mahdollistanut maankäyttö- ja rakennuslain 71 a §:ssä (319/2011) tarkoitetun vähittäiskaupan suuryksikön eikä siihen vaikutuksiltaan verrattavissa olevan myymäläkeskittymän sijoittamista alueelle.<sup>11</sup>

---

MRL 6 §:n 1 momenttia, jossa todetaan, että säännös ”ei ole varsinaisesti velvoittava normi, vaan tarkemmin kaavoitusmenettelystä ja siihen liittyvästä vuorovaikutteisuudesta säädetään MRL 62 §:ssä ja muissa MRL 8 luvun kaavoitusmenettelyä koskevissa säännöksissä.” Toisaalta korkein hallinto-oikeus kumosi vuosikirjaratkaisullaan KHO 1993 A 40 Himoksen yleiskaavan osaltaan tämän säännöksen nojalla. Muun muassa rakennusoikeuden määrä oli yleiskaavassa ylimitoitettu. Myös tavoitesäännöksiä on sinänsä käytetty argumentaation tukena KHO:n ratkaisussa. RakL 1 §:n kestävä kehitystä koskevan säännöksen perustelujen (HE 135/1989 vp, s. 14–15) mukaan kestävä kehityksen periaatteen tulee olla lähtökohtana kaikelle kaavoitukselle ja maankäytön suunnittelulle. Säännös on perustelujen mukaan otettu lain 1 §:ään, koska sen tulee koskea kaikkea kaavoitusta sekä muutakin rakennuslain pohjalta tapahtuvaa suunnittelua. Niinpä säännöksen merkitystä on tarkasteltu muun muassa toimenpidelupaa koskevan asian yhteydessä, ks. KHO 22.6.1999/1669 (ATK).

<sup>9</sup> Ks. Yrjänä 2012, s. 96, 98 ja Ympäristöministeriö 1997, s. 7–8.

<sup>10</sup> Suurmyymälätyöryhmän mietinnössä kaupan suuryksikkönä pidettiin myyntialtaan yli 1000 m<sup>2</sup>:n suuruisia myymälöitä, ks. Ympäristöministeriö 1997, s. 7, 45. Työryhmän ehdottamat säännökset (ks. s. 27–28) olisivat koskeneet pääsääntöisesti kerrosalaltaan 1500 m<sup>2</sup> ja sitä suurempia vähittäiskauppaa varten tarkoitettuja rakennuksia, ja yli 3000 kerrosalaneliömetrin suuruisen vähittäiskaupan rakennuksen osalta työryhmä ehdotti lausuntopyyntövelvollisuutta niiden kuntien osalta, joiden alueiden palvelujen järjestämiseen hankkeella on olennaista vaikutusta.

<sup>11</sup> Suuryksikköjä koskeva sääntely laajennettiin vuonna 2004 (L 476/2004) koskemaan myös *myymäläkeskittymiä*, joilla on suuryksiköihin rinnastettavia vaatimuksia ja myymälöiden merkittäviä laajentamisia. Laajentamista koskeva kysymys oli tullut esille jo oikeuskäytännössä, vuosikirjaratkaisussa KHO 2003:90 korkein hallinto-oikeus totesi, että jos vähittäiskaupan suuryksikön laajennus on maankäyttö- ja rakennuslain palvelujen alueellisen saatavuuden turvaamista koskevien maankäytön ohjaukseen liittyvien tavoitteiden kannalta rinnastettavissa uuden yksikön sijoittamisen vaikutuksiin, maankäyttö- ja rakennuslain 58 §:n 3 momenttia on sovellettava myös laajennuksen sijoittamisen sallittavuutta arvioitaessa. Tässäkin muutoksessa näkyy kaupan nopea kehitys, hallituksen esityksessä (HE 164/2003 vp, s. 4) todettiin muun muassa, että erityisesti suurille kaupunkiseuduille on hakeutumassa uudentyyppisiä kaupallisia keskuksia, joihin sijoittuu



Asemakaavassa oli osoitettu liikerakennusten korttelialueelle (KL-1) 28 000 kerrosalaneliömetrin kokonaisrakennusoikeus, josta enintään 4 200 kerrosalaneliometriä sai käyttää muun erikoistavaran kuin paljon tilaa vaativan erikoistavaran kaupan myymälätiloja varten. Lisäksi KL-1-alueelle tuli sijoittaa vähintään 400 kerrosalaneliömetrin ja enintään 2 000 kerrosalaneliömetrin suuruinen päivittäistavarakaupan yksikkö. Näin ollen asemakaavassa KL-1-alueelle osoitetusta 28 000 kerrosalaneliömetrin kokonaisrakennusoikeudesta 6 200 kerrosalaneliometriä voitiin toteuttaa muina erikois- ja päivittäistavarakaupan myymälätiloina kuin paljon tilaa vaativan erikoistavaran kaupan myymälätiloina.

Yleiskaavassa asemakaava-alueen ensisijaiseksi käyttötarkoitukseksi oli osoitettu teollisuus ja varastointi. Kun otetaan huomioon asemakaavan KL-1-alueelle osoitetun kokonaisrakennusoikeuden määrä ja mahdollisuus toteuttaa siitä 6 200 kerrosalaneliometriä muina kuin paljon tilaa vaativan erikoistavaran kaupan myymälätiloina, yleiskaava ei ollut ollut maankäyttö- ja rakennuslain 42 §:n 1 momentissa ja 54 §:n 1 momentissa tarkoitettulla tavalla ohjeena asemakaavaa laadittaessa.

Myös kaupan laatua ja kokoa koskevat asemakaavamääräykset mahdollistettiin nimenomaisella tätä koskevalla MRL 57 §:n säännöksellä.<sup>12</sup> MRL:n järjestelmässä suuryksiköitä ei myöskään ole mahdollista toteuttaa asemakaavoituksen korvaavalla poikkeamispäätöksellä tai suunnittelutarveratkaisulla, joten niitä koskee lähtökohtaisesti asemakaavoituspakko.<sup>13</sup> Kaupan suuryksiköiden toteuttamisessa on kyse sellaisesta merkittävästä rakentamisesta, johon viitataan nykyisen maankäyttö- ja rakennuslain suunnittelutarveratkaisua ja poikkeamista koskevissa säännöksissä (MRL 137 ja 171 §), samoin kuin 1.1.2025 voimaan tulevan rakentamislain (751/2023, RaL) vastaavissa säännöksissä (RaL 46 ja 57 §). Näitä säännöksiä on kutsuttu ehdottomaksi luvanmyöntämisteeiksi, jolla on viitattu siihen, että nämä mainittuihin lupiin liittyvät edellytyssäännökset ilmaisevat sen kynnyksen, jonka ylittävä rakentaminen on mahdollista vain detaljikaavoituksella.<sup>14</sup> Tämä varmistettiin myös

---

paljon tilaa vaativan erikoistavaran kaupan lisäksi muuta erikoistavarakauppaa ja päivittäistavaran kauppaa. Silloinkin, kun mikään yksittäinen myymälä ei ylitä suuryksikön 2 000 kerrosneliömetrin rajaa, tällaisella myymäläkeskittymällä saattaa hallituksen esityksen mukaan olla myymälöiden suuren lukumäärän vuoksi vähittäiskaupan suuryksikköön rinnastettavia vaikutuksia.

<sup>12</sup> Hallituksen esityksessä (HE 101/1998 vp, s. 80) todettiin asemakaavamääräyksiä koskevan säännöksen osalta, että pykälän 1 momentissa esitetään myös esimerkinomaisesti eräitä tarkoituksia, joita varten kaavamääräyksiä voidaan antaa. Säännös on tarpeellinen lähinnä sen vuoksi, että osittain uuden tyyppisiä seikkoja koskevien asemakaavamääräysten antamismahdollisuus laissa selkiytetään. Nämä uuden tyyppiset asemakaavamääräykset koskevat haitallisten ympäristövaikutusten estämistä tai rajoittamista sekä kaupan laatua ja kokoa. Kaupan laatua ja kokoa koskevien asemakaavamääräysten antaminen on mahdollista vain silloin, kun se on tarpeellista kaupan palveluiden saatavuuden vuoksi. Huolimatta siitä, että hallituksen esitys kuvasi näitä tarkoituksia ”esimerkinomaisiksi”, ne siis muuttivat kaupan osalta oikeustilaa selvästi aiempaan nähden, ja ottaen huomioon kaupan sijainninhajausta koskeva oikeuskäytäntö ja MRL:n säätämisen yhteydessä sille asetetut tavoitteet, tämä oli säännöksen nimenomainen tarkoituksin.

<sup>13</sup> Ks. HE 101/1998 vp, s. 42.

<sup>14</sup> Ks. esim. HE 101/1998 vp, s. 116, jossa on muun muassa todettu, että merkittävä rakentaminen tarkoittaa säännöksessä ympäristöstään täysin poikkeavaa rakentamista, jollainen voisi olla esimerkiksi kerrostalo pientaloalueella tai suuri varastorakennus asuinalueella. Vähittäiskaupan suuryksikön toteuttamisella on hallituksen esityksen mukaan katsottava olevan tällaista vaikutusta.

Yleiskaavaa voidaan 1.5.2017 voimaan tulleen MRL:n muutoksen myötä käyttää rakentamisen suorassa ohjauksessa aiempaa laajemmin. MRL 44.1 §:n mukaan rakennuslupa rakennuksen rakentamiseen voidaan 137 §:n 1 momentissa säädetyin estämättä myöntää, jos oikeusvaikutteisessa yleiskaavassa on erityisesti määrätty kaavan tai sen osan käyttämisestä rakennusluvan myöntämisen perusteena. Määräys ei voi koskea aluetta, jolla maankäytön ohjaustarve edellyttää

sillä, että osana suuryksiköiden ohjauksen kokonaisuutta MRL 125.5 §:ssä säädettiin, että vähittäiskaupan suuryksikön toteuttamisessa on kyse rakennusluvan varaisesta rakennuksen käyttötarkoituksen olennaisesta muuttamisesta, jollei aluetta ole asemakaavassa erityisesti osoitettu tähän tarkoitukseen. Näin myös olemassa olevien rakennusten osalta kysymys suuryksikön toteuttamisesta ja sen kaavallisista edellytyksistä tulee aina rakennusluvan kautta tarkasteltavaksi.<sup>15</sup>

Maankäyttö- ja rakennuslaki tuli pääosin voimaan 1.1.2000. Vähittäiskaupan suuryksikköjen sijainnin ohjausta koskevat säännökset kuitenkin haluttiin saada voimaan jo tätä aiemmin (ks. MRL 207 §). Hallituksen esityksen mukaan kaupan suuryksiköitä oli suunnitteilla maan eri puolilla varsin runsaasti ja suuryksiköiden sijainnin ohjausta kaavoituksella oli tarpeen tehostaa jo ennen kokonaisuudistuksen voimaantuloa. Kaupan rakennemuutoksen nopeuden vuoksi oli lain esitöiden mukaan tärkeää saada ne uuteen lakiin sisältyvät säännökset, joiden tarkoituksena oli tehdä ohjaaminen mahdolliseksi, sovellettaviksi jo aikaisemmasta ajankohdasta lukien.<sup>16</sup> Nämä säännökset tulivat voimaan 1.3.1999.

Ohjaus kiinnittyi siis erityisesti asemakaavoitukseen ja paljolti niiden ohjauksen esteiden poistamiseen, jotka oli tunnistettu rakennuslain säännösten soveltamisen yhteydessä oikeuskäytännön välityksellä. Yleispiirteisen kaavoituksen ja siten maakuntakaavoituksen merkitys liittyi uusien säännösten kautta siihen, että näiden kaavojen keskustatoimintojen alueilla suuryksikköjen toteuttaminen ei edellyttänyt nimenomaista suuryksikkömerkintää asemakaavassa. Tällä oli kuitenkin huomattava merkitys, sillä se samalla merkitsi sitä, että keskustatoimintojen alueiden ulkopuolella vähittäiskaupan

---

asemakaavan laatimista. Edellytyksenä on lisäksi, että yleiskaava ohjaa riittävästi rakentamista ja muuta maankäyttöä kyseisellä alueella. Jo näiden MRL 44.1 §:n kvalifiointien perusteella voidaan arvioida, että yleiskaavalla ei tulisi vähittäiskaupan suuryksiköiden kaltaisia hankkeita kaavoittaa. Lain perustelujen mukaan säännöksen viittaus asemakaavan laatimistarpeeseen rajaisi esimerkiksi kerrostalorakentamisen, tiiviisti ja tehokkaasti toteutettavat pientaloalueet sekä kunnallistekniikan ja liikennejärjestelyjen toteuttamisen kannalta vaikutuksiltaan merkittävämmän työpaikka- ja palvelurakentamisen tämän säännöksen soveltamisen ulkopuolelle; ks. HE 251/2016 vp, s. 40–41. Tämän lisäksi lainkohdan ensimmäisessä virkkeessä viitataan vain MRL 137.1 §:n edellytyksiin. Niin sanotusta ehdottomasta luvanmyöntämisestään säädetään suunnittelutarveratkaisun osalta MRL 137.4 §:ssä, ja vähittäiskaupan suuryksikön rakentaminen merkitsee lain esitöiden mukaan merkittävää rakentamista.

Tältä osin rakentamislain voimaantulo ja sen yhteydessä MRL:iin eli alueidenkäyttölakiin tehdyt muutokset näyttävät muuttavan tilannetta, sillä ehdoton luvanmyöntämisestä säännös on siirtymässä rakennuslain myötä osaksi 46 §:n 1 momentin lupaedellytyksiä, joihin rakentamislain 51 §:n 1 momentti viittaa. Lain esitöistä ei voida päätellä, että tähän kysymykseen olisi lainvalmistelussa kiinnitetty huomiota. On oletettavaa, että lakiuudistuksella tulee monelta osin olemaan sellaisia vaikutuksia järjestelmään, joita ei ole lainvalmistelussa tunnistettu. On kuitenkin varsin selvää, että vähittäiskaupan suuryksiköiden suunnittelu muulla kuin asemakaavatasoisella välineellä on suunnittelujärjestelmän lähtökohtien vastaisesti erityisesti, kun suuryksikön kokoraja on nykyisin kaksinkertainen suhteessa MRL:n säättämisyhteisöissä tehtyyn ratkaisuun.

<sup>15</sup> Ks. ehdottomasta luvanmyöntämisestään esim. Heinilä, Aleks: Oikeus rakentaa. Tutkimus suunnittelutarveratkaisuja ja poikkeamispäätöksenteosta maankäyttö- ja rakennuslain järjestelmässä. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisu A-sarja N:o 337. Suomalainen lakimiesyhdistys 2017, s. 329–336.

<sup>16</sup> HE 101/1997 vp, s. 42, 128.

suuryksikkö tuli nimenomaisesti suunnitella ja osoittaa asemakaavassa. Koska tällaisilla suurilla kaupan yksiköillä on tyypillisesti asemakaava-alueita laaja-alaisempia vaikutuksia alueidenkäyttöön erityisesti palvelurakenteen ja liikenteen osalta, yleispiirteiselle kaavoitukselle muodostui keskeinen rooli vähittäiskaupan suuryksiköiden ohjauksessa keskustatoimintojen alueiden ulkopuolella. Keskustatoimintojen alueiden ulkopuolelle sijoittuvat vähittäiskaupan suuryksiköt edellyttivät tyypillisesti tuekseen yleispiirteisen kaavan suuryksikön sijoittamisen mahdollistavaa merkintää, seudulliset suuryksiköt maakuntakaavatasoista tukea.<sup>17</sup>

Ohjauksen toimivuus edellytti toisaalta sitä, että keskustatoimintojen alueet on maakuntakaavoissa asianmukaisesti osoitettu. Aina näin ei ole ollut. Esimerkiksi Itä-Uudenmaan maakuntakaavaa koskeneessa vuosikirjaratkaisussa KHO 2003:60 korkein hallinto-oikeus totesi, että maakuntakaavassa osoitetulle keskustatoimintojen alueelle oli selvitysten mukaan tarkoitus sijoittaa uusi vähittäiskaupan suuryksikkö, mutta ei sen sijaan varsinaisia keskustatoimintoja. Keskustatoimintojen aluevarausmerkintää ei voitu käyttää vain, jotta vähittäiskaupan suuryksikön sijoittaminen alueelle tulisi sallituksi.<sup>18</sup>

Myös loppuvuodesta 2000 hyväksytyt ensimmäiset valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet (VAT) ohjasivat vähittäiskaupan suuryksiköiden sijoittumista. Eheytyvää yhdyskuntarakennetta ja elinympäristön laatua koskevissa yleistavoitteissa korostettiin muun muassa palveluiden ja työpaikkojen saavutettavuutta eri väestöryhmien kannalta. Erityistavoitteiden mukaan erityisesti kaupunkiseuduilla oli selvitettävä toimiva liikennejärjestelmä sekä palvelujen saatavuutta edistävä keskusjärjestelmä ja palveluverkko sekä sen yhteydessä vähittäiskaupan suuryksiköiden sijoittuminen. Alueidenkäytön suunnittelussa uusia huomattavia asuin-, työpaikka- tai palvelutoimintojen alueita ei tullut sijoittaa irralleen olemassa olevasta yhdyskuntarakenteesta. Vähittäiskaupan suuryksiköt tuli sijoittaa tukemaan yhdyskuntarakennetta. Näistä tavoitteista voitiin poiketa, jos tarve- ja vaikutus selvityksiin perustuen pystyttiin osoittamaan, että rakentaminen on kestävä kehityksen mukaista.<sup>19</sup> Vuoden 2008 valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden tarkistuksessa, jossa pyrittiin parantamaan tavoitteiden vaikuttavuutta ja erityisesti tuomaan ilmastonmuutoksen hillintä ja siihen sopeutuminen osaksi suunnittelujärjestelmää, vähittäiskaupan suuryksiköjä koskeneet tavoitteet pysyivät varsin pitkälti entisen kaltaisina. Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden vaikuttavuutta tehosti maakuntakaavojen vahvistamismenettely, jossa kaupan sijainninhjauksen lain- ja valtakunnallisten

<sup>17</sup> Ks. Koski 2004, s. 62–65.

<sup>18</sup> On syytä huomioida tässä yhteydessä myös se, että maakuntakaavojen vahvistamismenettelystä luovuttiin 1.2.2016 lukien (L 28/2016). Näin esimerkiksi tämän tyyppisten kaavaratkaisujen lain- ja valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden mukaisuus ei tule enää systemaattisesti arvioitavaksi, kuten se tuli aikaisemmin vahvistamismenettelyn yhteydessä. Vähittäiskauppaa koskevat kysymykset olivat vahvistamispäätöksissä esillä varsin usein, ks. esim. Heinilä, Alekski – Wähä, Susanna: Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet korkeimman hallinto-oikeuden kaavaratkaisuissa. Ympäristöministeriön raportteja 27/2013. Ympäristöministeriö 2013, s. 15–22.

<sup>19</sup> Ks. VATeista ja kaupan sijainninhjauksesta laajemmin esim. Koski 2004, s. 54–57.

alueidenkäyttötavoitteiden mukaisuutta säännönmukaisesti tarkasteltiin. Nämä ratkaisut saivat myös paljon julkisuutta.<sup>20</sup>

Lyhyenä ratkaisuselosteena julkaistussa ratkaisussa KHO 19.8.2011 T 2259 (Irs) oli esillä valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden ja maakuntakaavan sisältövaatimusten ohella myös sijainninhjauksen (ja sitä kautta väistämättä myös sijoittumisen rajoittamisen) eurooppaoikeudellinen ulottuvuus. Tapauksessa ympäristöministeriö oli päätöksellään 4.10.2010 jättänyt vahvistamatta maakuntavaltuuston 28.5.2009 hyväksymän maakuntakaavan eräiden vähittäiskaupan suuryksikön kohdemerkintöjen (km) osalta. Hylätessään ympäristöministeriön päätöksestä tehdyt valitukset korkein hallinto-oikeus lausui päätöksestä ilmenevän selvityksen perusteella muun ohella, että kaavaa laadittaessa ei ollut kiinnitetty maankäyttö- ja rakennuslain 28 §:n 3 momentin 1 kohdassa tarkoitettu tavoin riittävästi huomiota maakunnan tarkoituksenmukaiseen alue- ja yhdyskuntarakenteeseen. Ministeriön vahvistamatta jättämiä km-merkintöjä ei maankäyttö- ja rakennuslain 24 §:n 2 momentti ja 28 §:n 1 momentti huomioon ottaen myöskään ollut sijoitettu valtakunnallisissa alueidenkäyttötavoitteissa tarkoitettulla tavalla tukemaan yhdyskuntarakennetta. Asiassa saatu selvitys ei osoittanut, että vähittäiskaupan suuryksiköiden rakentaminen asianomaisille alueille olisi valtakunnallisissa alueidenkäyttötavoitteissa tarkoitettulla tavalla kestävä kehityksen mukaista.

KHO:n mukaan EU:n tuomioistuimen asiassa C-400/08 (komissio v. Espanja) antaman tuomion johdosta asiaa ei ollut edellä mainituilta osin aihetta arvioida toisin. Mainituksessa tuomiossa oli ollut kysymys siitä, oliko Espanja jättänyt noudattamatta EY 43 artiklan mukaisia sijoittautumisvapautta koskevia velvoitteitaan rajoittamalla kansallisella lainsäädännöllä kaupan yksikköjen sijoittautumista Kataloniaan. Komission kanne oli koskenut muun ohella rajoituksia, jotka oli asetettu kaupan suuryksikköjen sijainnille ja koolle. Sijoittautumisvapauden rajoitusten oikeuttamisperusteiden osalta korkein hallinto-oikeus viittasi tuomion kohtiin 73 ja 74, joissa lausuttiin: Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan sijoittautumisvapauden rajoitukset, joita sovelletaan ilman kansalaisuuteen perustuvaa syrjintää, voivat olla perusteltavissa yleisen edun mukaisista pakottavista syistä, jos niillä voidaan taata tavoitellun päämäärän toteutuminen ja jos niillä ei ylitetä sitä, mikä on tarpeen kyseisen päämäärän saavuttamiseksi. Unionin tuomioistuin on hyväksynyt tällaisiksi pakottaviksi syiksi muun muassa ympäristönsuojelun, aluesuunnittelun ja kuluttajasuojan. Puhtaasti taloudellisia päämääriä ei sitä vastoin voida pitää yleisen edun mukaisena pakottavana syynä.

Tilaa vaativaan kauppaan sijainninhjausta ei sovellettu, vaan se oli MRL 114.2 §:ssä jätetty vähittäiskaupan suuryksikkömääritelmän ulkopuolelle. Tämä johti käytännössä merkittäviin tulkintaongelmiin, kun tilaa vaativa kauppa oli viime kädessä tapaus tapaukselta erotettava ohjauksen piirissä olevasta kaupasta. Tulkintaongelmien vähentämiseksi ympäristöministeriö julkaisi soft law-luonteisen oppaan paljon tilaa vaativan erikoistavarakaupan tulkinnasta.<sup>21</sup> Ohjaus muodostui varsin hienojakoiseksi. Erityisen ongelman aiheutti kaupan niin sanottu toimialaliukuma ja tuotevalikoimissa

<sup>20</sup> Ks. kaupan sijainninhjausta maakuntakaavoituksessa koskevasta oikeuskäytännöstä myös Heinilä – Wähä 2013, s. 15–22.

<sup>21</sup> Ks. Kontio, Katja – Santasalo, Tuomas: Suositus paljon tilaa vaativan erikoistavarakaupan tulkinnasta. Ympäristöopas 2. Ympäristöministeriö, 2000.

tapahtuvat muutokset.<sup>22</sup> Nämä muutokset periaatteessa vaikuttivat samalla siihen, oliko kauppa asemakaavan mukaista. Tämä asemakaavan mukaisuuden valvonta on kunnan rakennusvalvontaviranomaisen tehtävä.<sup>23</sup> Valvonnan toteuttaminen oli käytännössä vaikeaa, jollei mahdotonta. Kaupassa tapahtuvat muutokset olivat ohjausjärjestelmälle liian nopeita.<sup>24</sup>

## 2.2 Vuoden 2011 muutokset suuryksikköjen sijainninhjauksen sääntelyyn

Merkittäviä muutoksia vähittäiskaupan suuryksikkösääntelyyn tehtiinkin vuonna 2011. Ennen näitä muutoksia selvitettiin empiirisesti muun muassa merkitykseltään seudullisia kaupan hankkeita, kun vuonna 2008 tuli julkisuuteen joukko ennätyksellisen suuria hankkeita, joiden kaavailtuja sijainteja pidettiin myös yhdyskuntarakenteellisesti ongelmallisina. Uutta kerrosalaa hankkeissa oli selvityksen mukaan yli 5 miljoonaa kerrosneliometriä, mikä arvioiden mukaan oli kaksinkertainen määrä vuoden 2020 tarpeeseen nähden. Myös uusien kauppakeskusten määrä oli huomattavan suuri.<sup>25</sup> Samaan aikaan ilmastonmuutokseen liittyvät kysymykset myös alueiden käytön suunnittelussa kasvattivat merkitystään (vuoden 2008 VAT-tarkistuksen myötä oikeudellisestikin), ja kaupan ja ilmastonmuutoksen hillinnän yhteyksistä keskusteltiin EU:nkin tasolla.<sup>26</sup> Liikenne on merkittävä kasvihuonekaasupäästöjen lähde ja asiointiliikenne tuottaa viidenneksen kaikista liikenteen kasvihuonekaasupäästöistä.<sup>27</sup> Ympäristöministeriö asettikin loppuvuodesta 2008 kaupan sijainnin ohjauksen työryhmän arvioimaan kaupan sijainnin merkitystä yhdyskuntakehityksen muutostekijänä, kulutuskäyttäytymisen muutosten ja kaupan palvelujen vastaavuutta, ilmastonmuutoksen hillinnän vaikutuksia kaupan sijaintiin ja rakenteeseen sekä kaupan sijainnin ohjauksen vaikuttavuutta ja ajanmukaisuutta.<sup>28</sup>

Työryhmä suhtautui kriittisesti silloisen ohjausjärjestelmän kykyyn vastata ohjauksen tarpeisiin erityisesti suurten, vaikutuksiltaan seudullisten kaupan yksiköiden sijainnin ja ohjauksen ongelmiin. Raportin mukaan ”ongelmien taustalla on keskeisimpinä tekijöinä vähittäiskaupan yksikkökoon kasvu ja myymälätyyppien muutos, joihin ei ole varauduttu nykyisessä lainsäädännössä ja kaavoituksessa.”<sup>29</sup> Myös kaupan hankelähtöinen suunnittelu kokonaisvaltaisen suunnittelun kustannuksella

<sup>22</sup> Ks. Ympäristöministeriö 2009, s. 33.

<sup>23</sup> Ks. maankäyttö- ja rakennusasetus 895/1999, MRA, 4.1 §, 1.1.2023 alkaen rakentamislain 751/2023, RaL, 100 §.

<sup>24</sup> Ks. Ympäristöministeriö 2009, s. 34–35.

<sup>25</sup> Yrjölä 2009, s. 11–15. Kaiken tämän rakentamisen ei sinänsä oletettu toteutuvan.

<sup>26</sup> Yrjölä 2012, s. 101.

<sup>27</sup> Ympäristöministeriö 2009, s. 13–15.

<sup>28</sup> Ympäristöministeriö 2009, s. 3.

<sup>29</sup> Ympäristöministeriö 2009, s. 33.

muodosti työryhmän mukaan yhden ohjauksen haasteista.<sup>30</sup> Kaupan silloisella ohjausjärjestelmällä ei työryhmän mukaan oltu pystytty riittävästi tukemaan yhdyskuntarakenteen eheyttämistä ja yhdyskuntien toimivuutta eikä varmistamaan kaupan palveluverkon pitkäjänteistä kehittämistä.<sup>31</sup> Työryhmän ehdotukset tähtäsivät kokonaisvaltaisen otteen vahvistamiseen kaupan palveluverkon kehittämisessä erityisesti kaupunkiseuduilla. Työryhmä ehdotti muun muassa, että tilaa vaativa kauppa otettaisiin vähittäiskaupan suuryksiköitä koskevan ohjauksen piiriin, seudullisten kaupan yksiköiden mitoitukset ratkaistaisiin maakuntakaavassa ja että erittäin suuret kaupan hankkeet lisättäisiin YVA-asetuksen hankeluetteloon. Työryhmä ei ehdottanut muutoksia vähittäiskaupan suuryksikön kokorajaan.<sup>32</sup>

Arviointityöryhmän raportin jälkeen valmisteltiin varsin pian merkittävä kaupan sijainninohjausta koskeva MRL:n muutos. Lainmuutoksen esitöiden mukaan muutosten tavoitteena oli selkeyttää vähittäiskaupan ohjauksen periaatteita laissa ja saattaa ohjausjärjestelmä vastaamaan muuttuneita ja muuttuvia olosuhteita. Muutosehdotusten taustalla olivat yhtäältä kaupan toiminnan muutokset ja muu yhteiskunnallinen kehitys, muun muassa väestön ikääntyminen, toisaalta ilmastotavoitteet ja yhdyskuntarakenteen ohjaamisen merkitys ilmastotavoitteiden toteutumisen kannalta.<sup>33</sup> Kaupallisten palvelujen saatavuuden ja saavutettavuuden kannalta keskeistä hallituksen esityksen mukaan oli, että maankäytön suunnittelulla luodaan edellytykset asuinalueiden kaupallisten palvelujen tarjonnalle ja pyritään vaikuttamaan olemassa olevien palvelujen säilymiseen. Saavutettavuudella tarkoitettiin mahdollisuuksia saavuttaa nämä palvelut eri kulkumuodoilla. Toinen keskeinen tavoite oli keskusta-alueiden aseman tukeminen kaupan sijaintipaikkoina. Koska keskusta-alueilla on kaupallisten palvelujen ohella myös muita palveluita sekä asutusta ja keskusta-alueille on tyypillisesti myös hyvät liikenneyhteydet ympäröiviltä asuinalueilta eri kulkumuodoilla, tavoitteena oli yhtäältä, että maankäytön suunnittelulla luodaan edellytyksiä kaupallisten palvelujen tarjonnalle keskusta-alueilla ja toisaalta se, ettei suunnitteluratkaisuilla edistetä sellaista kehitystä, joka on omiaan heikentämään keskusta-alueen olemassa olevaa palvelutarjontaa ja sen kehitysmahdollisuuksia.<sup>34</sup>

Muutoksella koottiin lain vähittäiskauppaa koskevat erityissäännökset omaan lukuunsa. Muutoksen myötä kaupan laadun erottelusta luovuttiin. Vähittäiskaupan suuryksiköllä tarkoitettiin toisin sanoen mitä tahansa yli 2000 kerrosneliömetrin suuruista vähittäiskaupan myymälää, mikä poisti tulkinta- ja

---

<sup>30</sup> Ks. Ympäristöministeriö 2009, s. 34.

<sup>31</sup> Ympäristöministeriö 2009, s. 3.

<sup>32</sup> Ympäristöministeriö 2009, s. 99.

<sup>33</sup> HE 309/2011 vp, s. 1.

<sup>34</sup> HE 309/2010 vp, s. 15–16.

muut ongelmat tältä osin.<sup>35</sup> Uudistuksessa myös säädettiin maakunta- ja yleiskaavoille erityiset vähittäiskaupan suuryksiköitä koskevat sisältövaatimukset, jotka edellyttivät kiinnittämään huomiota edellä käsiteltyihin kysymyksiin. MRL 71 b §:n 1 momentin mukaan

Osoitettaessa maakunta- tai yleiskaavassa vähittäiskaupan suuryksiköitä on sen lisäksi, mitä maakunta- ja yleiskaavasta muutoin säädetään, katsottava, että:

- 1) suunnitellulla maankäytöllä ei ole merkittäviä haitallisia vaikutuksia keskusta-alueiden kaupallisiin palveluihin ja niiden kehittämiseen;
- 2) alueelle sijoittuvat palvelut ovat mahdollisuuksien mukaan saavutettavissa joukkoliikenteellä ja kevyellä liikenteellä; sekä
- 3) suunniteltu maankäyttö edistää sellaisen palveluverkon kehitystä, jossa asiointimatkojen pituudet ovat kohtuulliset ja liikenteestä aiheutuvat haitalliset vaikutukset mahdollisimman vähäiset.

Säännöksen 2 momentin mukaan maakuntakaavassa tuli esittää merkitykseltään seudullisen vähittäiskaupan suuryksikön koon alaraja. Vähittäiskaupan suuryksiköiden enimmäismitoitus oli niin ikään säännöksen alkuperäisen sanamuodon mukaan osoitettava maakuntakaavassa riittävällä tarkkuudella.<sup>36</sup> Seudullisella suuryksiköllä tarkoitettiin sellaista kaupan yksikköä, jolla voidaan arvioida olevan yhtä kuntaa laajempia, seudullisia vaikutuksia. Sen koon kynnyks voi siten olla erilainen riippuen alueesta, olosuhteista ja kaupan laadusta. Alaraja voi toisin sanoen vaihdella maan eri osissa ja myös yksittäisen maakunnan alueella.<sup>37</sup>

Tuolloin säädetty MRL 71 c § sisälsi ensinnäkin jo alun alkaenkin maankäyttö- ja rakennuslakiin sisältyneen periaatteen keskusta-alueiden ensisijaisuudesta kaupan sijoittamisessa, minkä ohella se toi kuitenkin erityisesti kaupan laatuun liittyvän erottelun poistumisesta johtuen esiin myös sen, että erityisesti tietyt kaupan toimialat voivat perustellusta syystä sijoittua myös näiden alueiden ulkopuolelle.<sup>38</sup> Nämä toimialat eivät yleensä kilpaile keskusta-alueelle sijoittuvan kaupan kanssa ja niiden sijoittaminen keskusta-alueelle on toiminnan luonteen ja ison tonttitilan tarpeen vuoksi vaikeaa. Myös

<sup>35</sup> Lain 319/2011 voimaantulosäännökseen sisältyi kuitenkin siirtymäsäännös, jonka mukaan suuryksikön määritelmää sovellettiin tilaa vaativaan kauppaan vasta 15.4.2017 alkaen.

<sup>36</sup> Enimmäismitoituksen osoittamisen edellyttäminen vastasi kaupan sijainnin ohjauksen arviointiryhmän huomioihin, ks. esim. Ympäristöministeriö 2009, s. 9, 33. Raportissa (s. 9) todettiin myös, että alueelle sijoittuvien kaupallisten toimintojen mitoituksen ylärajan osoittaminen mahdollistaa kaupan sijainnin nykyistä joustavamman ja monipuolisemman ohjauksen maakuntakaavoituksessa, kun kaupan toimintoja voidaan ohjata useammille paikoille siten, että lain vaatimukset täyttyvät. Lisäksi todettiin, että ellei kaupan yksiköllä ole merkitykseltään seudullisia vaikutuksia, sitä ei tule osoittaa maakuntakaavassa. Seudullista merkitystä olevan kaupan yksikön koon alarajan määrittely maakuntakaavassa selkeyttää raportin mukaan kaupan ohjausta ja suunnittelussa tarvittavan kaavatason valintaa.

<sup>37</sup> HE 309/2010 vp, s. 16–17.

<sup>38</sup> Säännöksen alkuperäisen sanamuodon mukaan vähittäiskaupan suuryksiköiden ensisijainen sijaintipaikka on keskusta-alue, ellei muu sijainti kaupan laatu huomioon ottaen ole perusteltu. Siitä todettiin lain esitöissä (HE 309/2010 vp, s. 13), että lakiin otettaisiin uusi säännös, jossa tuotaisiin esiin keskusta-alueen ensisijaisuuden periaate vähittäiskaupan suuryksiköiden sijaintipaikkana. Nykyinen lainsäädäntö rakentuu tämän periaatteen pohjalle, vaikka sitä ei ole laissa suoraan ilmaistu. Säännös ei sisällöllisesti muuttaisi voimassa olevaa lainsäädäntöä.

toimialan tyypillinen asiointitiheys ja sitä kautta liikenteen määrä ovat olleet tekijöitä, jotka on otettu huomioon arvioitaessa sitä, onko sijainti muualla kuin keskusta-alueella perusteltu.<sup>39</sup>

Säännöksen silloisen sanamuodon mukaan vähittäiskaupan suuryksiköiden ensisijainen sijaintipaikka on siis *keskusta-alue*, ellei muu sijainti kaupan laatu huomioon ottaen ole perusteltu. Säännöksessä ei siten viitattu esimerkiksi maakunta- tai yleiskaavojen keskustatoimintojen alueisiin. Hallituksen esityksen mukaan keskusta-alueella tarkoitetaan maakunnan, kunnan tai sen osan toiminnallista keskusta, jolla sijaitsee vähittäiskaupan lisäksi muita keskustahakuisia palveluja, asuntoja, työpaikkoja ja johon on hyvät kulkuyhteydet.<sup>40</sup> Toisaalta keskusta-alueilla ja yleispiirteisten kaavojen keskustatoimintojen alueilla on yhteys, hallituksen esityksessä todettiin myös, että maakunta- ja yleiskaavoissa keskusta-alueita osoitetaan keskustatoimintojen alue -kaavamerkinnällä.<sup>41</sup> Keskusta-alueita kuitenkin arvioidaan lähtökohtaisesti muiden kriteerien kuin yksinään aluetta koskevien yleispiirteisen kaavan merkintöjen perusteella.<sup>42</sup>

Lainkohdan 2 momentti puolestaan sisälsi säännöksen, jonka mukaan *merkitykseltään seudullisen vähittäiskaupan suuryksikön sijoittaminen maakuntakaavan keskustatoiminnoille tarkoitetun alueen ulkopuolelle edellyttää, että vähittäiskaupan suuryksikön sijoituspaikaksi tarkoitettu alue on maakuntakaavassa erityisesti osoitettu tähän tarkoitukseen*. Säännöksen perustelujen mukaan

ehdotetun säännöksen 2 momentti selkeyttäisi kaavahierarkian merkitystä kaupan sijainnin ohjauksessa. Voimassa olevan lain 58 §:n 3 ja 4 momentin sanamuoto koskien asemakaavan oikeusvaikutuksia on aiheuttanut epäselvyyttä siitä, mitä muita edellytyksiä lainkohdassa tarkoitetun asemakaavan hyväksymiselle asetetaan.<sup>43</sup> Erityisesti yleispiirteisen kaavoituksen ohjausvaikutus tällaisen asemakaavan laatimiseen on ollut

<sup>39</sup> Ks. HE 251/2016 vp, s. 11.

<sup>40</sup> Nykyisin nämä keskustahakuiset palvelut sijoittuvat enenevässä määrin keskustojen ulkopuolisille kaupan alueille vähittäiskaupan ja erityisesti päivittäistavarakaupan yhteyteen.

<sup>41</sup> HE 309/2010, s. 16. Ks. kuitenkin esim. edellä viitattu vuosikirjaratkaisu KHO 2003:60.

<sup>42</sup> Sittemmin vuoden 2017 lainuudistuksen yhteydessä keskusta-alue määriteltiin samaan tapaan mutta hieman täsmällisemmin siten, että keskusta-alueella tarkoitettaisiin maakunnan, kunnan tai sen osan toiminnallisesti keskeistä aluetta, jossa sijaitsee tiiviisti ja monipuolisesti keskustahakuisia palvelutoimintoja, kuten erikoiskauppaa, päivittäistavarakauppaa, vapaa-ajan palveluja ja julkisia palveluja sekä merkittävässä määrin eri toimialojen työpaikkoja ja asutusta. Keskusta-alue on hyvin saavutettavissa ja sinne on hyvät liikenneyhteydet ympäröiviltä asuinalueilta. Keskusta-alue on kunnan keskustaajaman tai sen alakeskuksen osa-alue ja keskusta-alueita ympäröi aina taajama-alue. Olemassa olevat keskusta-alueet, niiden mahdolliset laajennusalueet sekä uudet keskusta-alueet voidaan osoittaa maakunta- ja yleiskaavassa keskustatoimintojen alueina. Ks. HE 251/2016 vp, s. 43.

<sup>43</sup> Tuolloisen MRL 58.3 §:n mukaan vähittäiskaupan suuryksikköä ei saanut sijoittaa maakunta- tai yleiskaavan keskustatoiminnoille tarkoitetun alueen ulkopuolelle, ellei alue ollut asemakaavassa erityisesti osoitettu tätä tarkoitusta varten. Vähittäiskaupan suuryksikkö määriteltiin 114 §:ssä. MRL 58.4 §:n mukaan mitä 3 momentissa säädettiin, koski myös olemassa olevan vähittäiskaupan myymälän laajentamista tai muuttamista vähittäiskaupan suuryksiköksi, vähittäiskaupan suuryksikön laajentamista sekä sellaista myymäläkeskittymää, joka vaikutuksiltaan on verrattavissa vähittäiskaupan suuryksikköön. Mitä 3 momentissa säädettiin, ei kuitenkaan koskenut vähittäiskaupan myymälän, vähittäiskaupan suuryksikön tai myymäläkeskittymän laajentamista, joka ei ollut merkittävä.



epäselvä. Lain 54 §:n mukaan asemakaavaa laadittaessa maakuntakaava ja oikeusvaikutteinen yleiskaava otetaan huomioon siten kuin 32 §:ssä ja 42 §:ssä säädetään. Jos asemakaavassa halutaan osoittaa merkitykseltään seudullinen vähittäiskaupan suuryksikkö maakuntakaavan keskustatoimintojen alueen ulkopuolelle, edellyttää se sitä, että maakuntakaavassa on sijoittamisen mahdollistava merkintä. Muiden vähittäiskaupan suuryksiköiden kohdalla tulee ottaa huomioon yleiskaavan ohjausvaikutus.<sup>44</sup>

Säännöksen tehtävä määriteltiin siten ainakin ensisijaisesti oikeustilaa selkeyttäväksi. Säännös lähtökohtaisesti rajoittaa kuntien mahdollisuuksia sijoittaa seudullisia vähittäiskaupan suuryksiköitä maakuntakaavan keskustatoiminnoille tarkoitettun alueen ulkopuolelle. Toisaalta maakuntakaavoituksella ohjataan sen järjestelmän mukaisen tehtävän mukaisesti nimenomaan ylikunnallista merkitystä omaavia alueidenkäyttökysymyksiä, jollaisia ovat myös suuret kaupan hankkeet. Esimerkiksi Koski totesi jo ennen tämänkaltaisen säännöksen voimaantuloa, että ”kaavatasojen tehtäväjaon mukaisesti maakuntakaavalla ohjataan maakunnallisesti ja seudullisesti merkittävien vähittäiskaupan suuryksiköiden sijaintia.”<sup>45</sup> Maakuntakaavoissa oli tämän mukaisesti käytetty vähittäiskaupan suuryksikkömerkintöjä jo ennen säännöksen voimaantuloa, juuri näistä syistä. Tässä mielessä säännös nimenomaan selkeytti tilannetta ohjauksen kannalta.

Kun kaupan sijainninohjausta koskeva sääntely koottiin uuteen lukuun, asemakaavan oikeusvaikutuksia koskevat säännökset siirrettiin uuteen MRL 71 d §:ään ja kauppaan liittyviä asemakaavamääräyksiä koskeva valtuutussäännös MRL 71 e §:ään. Vähittäiskaupan määritelmän muuttaminen kaupan laadun osalta kuitenkin vaikutti välillisesti myös MRL 71 d §:n säännösten tulkintaan.<sup>46</sup>

Vuonna 2015 tehtiin maankäyttö- ja rakennuslakiin vielä muutos, jossa kilpailun toimivuuden edistämisen näkökulma sisällytettiin MRL 5 §:n alueidenkäytön suunnittelun tavoitteisiin ja kaavojen vaikutusten arviointiin kaikilla kaavatasoilla sekä asemakaavan laatimisharkintaa koskevaan säännökseen.<sup>47</sup> Tuolloin muutetun, edelleen samansisällöisenä voimassa olevan MRL 51 §:n mukaan 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. Kaupan ja kilpailun asemaa maankäytön suunnittelussa ja sitä ohjaavassa normistossa oli tarkasteltu jo

<sup>44</sup> HE 309/2010 vp, s. 17.

<sup>45</sup> Koski 2004, s. 63; ks. myös Ympäristöministeriö 2009, s. 33.

<sup>46</sup> Ks. HE 309/2010 vp, s. 17–18. MRL 71 d §:n mukaan siis vähittäiskaupan suuryksikköä ei saa sijoittaa maakunta- tai yleiskaavan keskustatoiminnoille tarkoitettun alueen ulkopuolelle, ellei alue ole asemakaavassa erityisesti osoitettu tätä tarkoitusta varten, ja tämä koskee myös olemassa olevan vähittäiskaupan myymälän laajentamista tai muuttamista vähittäiskaupan suuryksiköksi, vähittäiskaupan suuryksikön laajentamista sekä sellaista myymäläkeskittymää, joka vaikutuksiltaan on verrattavissa vähittäiskaupan suuryksikköön. Vaatimus ei kuitenkaan koske vähittäiskaupan myymälän, vähittäiskaupan suuryksikön tai myymäläkeskittymän laajentamista, joka ei ole merkittävä.

<sup>47</sup> HE 334/2014 vp, s. 1.

aiemmin muun muassa ympäristöministeriön asettamassa kaupan ja kilpailun työryhmässä, jonka raportti julkaistiin vuonna 2007.<sup>48</sup>

## 2.3 Vuoden 2017 muutokset

Vuoden 2009 kaupan sijainnin ohjauksen työryhmän raportti ja sitä seurannut lainmuutos lisäsi osaltaan julkista keskustelua kaupan sijainnin ohjauksesta.<sup>49</sup> Kaupan alan edustajat eivät olleet tyytyväisiä raporttiin erityisesti siksi, että suuryksikön kokorajaa ei ehdotettu nostettavaksi. Kaupan toimijat perustelivat suurempaa kokorajaa valikoiman kasvamisella ja kuluttajien preferensseillä. Kaupan alan huoli liittyi myös maakuntakaavoituksen vahvistuvaan rooliin ja tästä mahdollisesti seuraavaan kaavoituksen keston pitenemiseen ja kaavassa suurille kaupan yksiköille varattujen paikkojen vähentymiseen.<sup>50</sup>

Vähittäiskaupan suuryksiköiden kokorajan osalta kaupan toiveet toteutuivat seuraavassa merkittävässä, vuonna 2017 voimaan tulleessa kaupan sijainninohjauksen sääntelyn muutoksessa. Muutoksen tavoitteet olivat paljolti erisuuntaisia suhteessa edelliseen laajempaan, vuoden 2011 muutokseen. 1.5.2017 voimaan tulleilla vähittäiskaupan sijainninohjausta koskevilla muutoksilla suuryksikön kokoraja kaksinkertaistettiin 4 000 kerrosneliometriin, poistettiin velvoite osoittaa maakuntakaavan *keskustatoimintojen alueella* vähittäiskaupan suuryksiköiden enimmäismitoitus ja luovuttiin velvoitteesta ottaa huomioon kaupan laatu sijoitettaessa vähittäiskaupan suuryksikkö muualle kuin keskusta-alueelle.<sup>51</sup>

Näiden muutosten lisäksi MRL:n säätämisen yhteydessä säädetty valtuutus antaa asemakaavoissa kaupan laatuun ja kokoon liittyviä asemakaavamääräyksiä kumottiin. Toisaalta tämän valtuutuksen yhteydessä niin ikään säädetty palvelujen saatavuutta koskeva asemakaavan sisältövaatimus säilyi edelleen voimassa. Siksi myös hallituksen esityksessä todettiin, että asemakaavan sisältövaatimukset voivat kuitenkin edelleen edellyttää, että asemakaavassa tarkastellaan myös kaupan laatuun ja kokoon liittyviä kysymyksiä esimerkiksi päivittäistavarakaupan palvelujen saatavuuden ja toimivan kilpailun

<sup>48</sup> Ks. Ympäristöministeriö 2007.

<sup>49</sup> Keskustelu kävi sinänsä jo vilkkaana muun muassa useampien suurten kaupan hankkeiden, kuten tiettyjen Ideaparkien, ympärillä. Ks. Yrjänä 2012, s. 101–102.

<sup>50</sup> Yrjänä 2012, s. 102–103, jossa todetaan toisaalta myös, että ”[y]htä mieltä oltiin lähikauppojen elinmahdollisuuksien parantamisesta, erityisesti ikääntyvää väestöä ajatellen. Kaupan puolelta kuitenkin kritisoitiin sitä, ettei keskustaan sijoittumisen vaikeudesta oltu keskusteltu tarpeeksi, eikä keskustojen kehittämisen edistämistä ollut huomioitu raportissa tarpeeksi vaikka se on selkeästi yksi ympäristöministeriön tavoitteista.”

<sup>51</sup> HE 251/2016 vp, s. 1.

kehittymisen turvaamiseksi.<sup>52</sup> Tilannetta on luonnehdittu ristiriitaiseksi.<sup>53</sup> Oikeustila onkin tältä osin jossain määrin epäselvä. Tilanne johtuu yhtäältä siitä, että kaupan palvelut ja niiden sijainti on merkittävä kysymys alueiden käytön suunnittelua koskevan lainsäädännön tavoitteiden (palveluiden saatavuuden ohella myös yhdyskuntarakenteen ja sitä kautta myös ilmastonmuutokseen liittyvien kysymysten) kannalta, mutta toisaalta ohjausta on lakimuutoksella pyritty keventämään. Kuitenkin kun asemakaavassa voidaan antaa määräyksiä, joita kaavan tarkoitus ja sen sisällölle asetettavat vaatimukset huomioon ottaen tarvitaan asemakaava-aluetta rakennettaessa tai muutoin käytettäessä, voidaan palvelujen saatavuutta koskeva sisältövaatimus joissain tapauksissa edellyttää esimerkiksi kaupan laatua ja kokoa koskevien kaavamääräysten antamista. Toiseksi vaihtoehdoksi jäisi muuten, että mikäli ilman tällaisia määräyksiä kaavan sisältövaatimusten ei katsottaisi täyttyvän eikä määräyksiä katsottaisi mahdolliseksi antaa, kaavaa ei voitaisi lainkaan hyväksyä.

Suuryksikön kokorajan osalta muutosta perusteltiin erityisesti vähittäiskaupan yksikkökoon kasvuun liittyvillä syillä.<sup>54</sup> Yleisemmin muutosten tavoitteeksi määriteltiin lisätä elinkeinoelämän toimintaedellytyksiä kaupan kehittämisessä ja edistää toimivan kilpailun kehittymistä. Lisäksi erityiseksi tavoitteeksi määriteltiin parantaa kaupan toimialan edellytyksiä kehittää toimintaansa keskusta-alueiden ulkopuolella ilman vähittäiskaupan suuryksikön *laadun* huomioon ottamiseen liittyvää rajoitusta.<sup>55</sup> Viimeksi mainittu liittyi siihen, että aiempi keskustan ensisijaisuutta suuryksikköjen sijaintipaikkana koskeva MRL 71 c §:n säännös muutettiin muotoon, jonka mukaan vähittäiskaupan suuryksiköiden ensisijainen sijaintipaikka on keskusta-alue, ellei muu sijainti kaupan *palvelujen saavutettavuus* huomioon ottaen ole perusteltu.

Muutoksen merkitystä ei säännöksen perusteluissa erityisen täsmällisesti tarkasteltu sen osalta, miten oikeustilan oli tarkoitus muuttua. Hallituksen esityksen mukaan palvelujen saavutettavuudella tarkoitettaisiin kaupan palvelujen sijoittumista suhteessa asuinalueiden tai esimerkiksi matkailukeskusten sijaintiin ja palvelujen käyttäjien mahdollisuuksiin saavuttaa nämä palvelut eri kulkumuodoilla. Sijoittumiseen muualle voi hallituksen esityksen mukaan olla myös muita perusteita kuitenkin niin, että

---

<sup>52</sup> HE 251/2016 vp, s. 43.

<sup>53</sup> Ks. Ekroos – Majamaa 2018, s. 369.

<sup>54</sup> Ks. HE 251/2016 vp, s. 20. Suuryksikön kokorajan muutos rajasi merkittävän osan aiemmin säännöksen soveltamisalan piiriin kuuluneista myymälöistä sen soveltamisalan ulkopuolelle, ks. HE 251/2016 vp, s. 25. Muutoksen ympäristövaikutusarviossa (HE 251/2016 vp, s. 33) todettiin, että ehdotuksen ympäristövaikutukset kohdistuvat yhdyskuntarakenteen ja liikenteen muutosten kautta energiankulutukseen ja ilmastoon. Ehdotetuilla muutoksilla vähittäiskaupan suuryksikköjä koskeva sijainnin ohjaus rajataan koskemaan vain niitä myymälöitä, joilla on yhdyskuntarakenteeseen, liikenteeseen tai kaupan palvelujen saavutettavuuteen kohdistuvia merkittäviä vaikutuksia.

<sup>55</sup> HE 251/2016 vp, s. 23.

palvelujen saavutettavuus tulee aina ottaa huomioon.<sup>56</sup> Aiemmin säännöksessä siis viitattiin kaupan laatuun eli käytännössä toimialaan (sääntely oli jatkoa erottelulle sijainnin ohjauksen piiriin kuuluvan ja sen ulkopuolelle jäävän tilaa vaativan erikoistavaran kaupan välillä).<sup>57</sup> On ilmeistä, että palvelujen saavutettavuus ja kaupan laatu ovat jossain määrin limittäisiä tekijöitä, sillä kaupan laatu vaikuttaa myös sen vaikutuksiin palvelujen saavutettavuuden kannalta. Kaupan laadun merkityksestä kaupan sijainninohjauksessa on todettu muun muassa seuraavaa:

Kun ohjataan kaupan sijoittumista ja kriteerinä ovat palveluiden saavutettavuus sekä vaikutukset keskustaan, liittyy ohjaamiseen oleellisesti kaupan laatu eli toimialat. Näin ollen kaupan laatua tulee edelleen voida käyttää ohjaavana työkaluna kaavoitettaessa kaupan palveluverkkoa. Keskustavaikutusten sekä palveluiden saavutettavuuden näkökulmasta on tärkeä, että keskustakauppaa voidaan ohjata keskustoihin. Sen sijaan ns. paljon tilaa vaativaa kauppaa tulee pystyä sijoittamaan keskusta-alueiden ulkopuolelle ilman pelkoa siitä, että keskustapalvelut sijoittuvat näille alueille.<sup>58</sup>

Muutos merkitsi kuitenkin lähtökohtaisesti palvelujen saavutettavuuden ensisijaisuutta suhteessa kaupan laatuun arvioitaessa suuryksikköjen sijoittumista keskusta-alueiden ulkopuolelle, mikä lienee joustavoittanut ja väljentänyt ohjausta.<sup>59</sup> Ainakin hallituksen esityksen ympäristövaikutusten arvioinnissa muutoksella nähtiin mahdollisesti olevan heikentävä vaikutus mahdollisuuteen ohjata maakuntakaavalla seudullisen palveluverkon kehittämistä.<sup>60</sup>

Vähittäiskaupan suuryksikköiden enimmäismitoituksen tehtävänä keskusta-alueilla oli puolestaan ohjata kaupan mitoittamista niin, että vältetään seudun kulutukseen nähden liian suurten vähittäiskaupan suuryksikköiden toteutuminen.<sup>61</sup> Vähittäiskaupan selvityksiä ja kaavaratkaisuja oli kuitenkin osin pidetty liian yksityiskohtaisina suhteessa maakuntakaavan rooliin alueidenkäytön yleispiirteisenä suunnitelmana. Toisaalta kaupan konseptien kehittyessä nopeasti arvioitiin, että keskustatoimintojen alueelle osoitettu enimmäismitoitus saattaa rajoittaa keskustan kehittämistä, jos kaavoitusvaiheessa ei

---

<sup>56</sup> HE 251/2016 vp, s. 43.

<sup>57</sup> Ks. Koskela – Santasalo 2020, s. 83.

<sup>58</sup> Koskela – Santasalo 2020, s. 83, jossa todetaan toisaalta myös, että ”[k]aupan laadun tarkka määrittely voi heikentää kaupan kaavoituksen joustavuutta. Kun kaupan muutos on nopeaa, on tulevaisuuden kaupan konsepteja vaikea yksiselitteisesti määritellä. Erityisesti maakuntatasolla on hyvä, että kaupan sijaintia on mahdollista ohjata myös ilman tarkkoja toimialarajoituksia.”

<sup>59</sup> Ks. Koskela – Santasalo 2020, s. 19, jossa todetaan myös, että kaupan saavutettavuuden tarkoitus on ymmärretty vaihtelevasti.

<sup>60</sup> Hallituksen esityksen (HE 251/2016 vp, s. 33) mukaan, kun kaupan laatu-ohjauksen huomioon ottamisesta perusteena sijoittaa vähittäiskaupan suuryksikkö keskusta-alueen ulkopuolelle luovutaan, voidaan sen arvioida heikentävän mahdollisuutta ohjata maakuntakaavalla seudullisen palveluverkon kehittämistä. Riskinä on yhdyskuntarakenteen hajautuminen ja asiointiliikenteen lisääntyminen. Hallituksen esityksessä (s. 31) myös arvioitiin, että ehdotus vähentää maakunnan liit-tojen ja kuntien mahdollisuuksia ohjata kaupan sijoittumista sen laatu huomioon ottaen ja esimerkiksi kauppaa palvelevia liikenne- ja palveluratkaisuja. Tarvittavien liikenne- ja palveluratkaisujen toteuttaminen kauppaa ja yhdyskuntarakennetta palvelevasti voi näin hallituksen esityksen mukaan lisätä kuntien kustannuksia.

<sup>61</sup> HE 251/2016 vp, s. 20.

ole osattu ottaa huomioon kaikkia kaupan kehitykseen vaikuttavia tekijöitä. Ongelmana on ollut saada riittävästi kauppaa keskustoihin ja löytää tiiviistä keskustarakenteesta sopivia paikkoja vähittäiskaupan suuryksiköille.<sup>62</sup> Muutoksen tavoitteena oli siten edistää kaupan sijoittumista keskustaan jättämällä se maakunnallisen enimmäismitoituksen ulkopuolelle.<sup>63</sup>

Myös valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet uudistettiin vuonna 2017. Uudistuksen julkilausutuna tavoitteena oli lisätä kuntien valtaa, mikä merkitsi tavoitteiden sisällöllisen väljyyden lisääntymistä.<sup>64</sup> Tämä heijastui myös tavoitteiden sisältöön kaupan ohjauksen kannalta, sillä nämä edelleen voimassa olevat tavoitteet eivät enää sisällä lainkaan nimenomaisesti vähittäiskaupan suuryksiköjä ja niiden sijoittumista koskevia tavoitteita. Näin kaupan yksiköihin sovelletaan VATien kaikkea alueidenkäyttöä koskevia yleisiä tavoitekirjauksia. Kaupan sijainninohjauksen kannalta merkitykselliset tavoitteet sisältyvät erityisesti tavoitteiden kohdan 3.1 toimivia yhdyskuntia ja kestävää liikkumista koskeviin tavoitteisiin, joiden mukaan:

Edistetään koko maan monikeskuksista, verkottuvaa ja hyviin yhteyksiin perustuvaa aluerakennetta, ja tuetaan eri alueiden elinvoimaa ja vahvuuksien hyödyntämistä. Luodaan edellytykset elinkeino- ja yritystoiminnan kehittämiseksi sekä väestökehityksen edellyttämälle riittävälle ja monipuoliselle asuntotuotannolle.

Luodaan edellytykset vähähiiliselle ja resurssitehokkaalle yhdyskuntakehitykselle, joka tukeutuu ensisijaisesti olemassa olevaan rakenteeseen. Suurilla kaupunkiseuduilla vahvistetaan yhdyskuntarakenteen eheyttä.

Edistetään palvelujen, työpaikkojen ja vapaa-ajan alueiden hyvää saavutettavuutta eri väestöryhmien kannalta. Edistetään kävelyä, pyöräilyä ja joukkoliikennettä sekä viestintä-, liikkumis- ja kuljetuspalveluiden kehittämistä.

Merkittävät uudet asuin-, työpaikka- ja palvelutoimintojen alueet sijoitetaan siten, että ne ovat joukkoliikenteen, kävelyn ja pyöräilyn kannalta hyvin saavutettavissa.

## 2.4 Kaavoitus- ja rakentamislakiluonnos

<sup>62</sup> HE 251/2016 vp, s. 21.

<sup>63</sup> Tätä on kunnille, maakunnille ja ELY-keskuksille suunnatussa kyselyssä pidetty ilmeisen yksimielisesti hyvänä asiana, ks. Koskela – Santasalo 2020, s. 19. Hallituksen esityksen ympäristövaikutuksia koskevan arvion (HE 251/2016 vp, s. 33) mukaan ehdotus edistää kaupan palvelujen sijoittumista maakuntakaavassa keskustatoiminnoille tarkoitetuille alueille, kun näiden alueiden kaupan palveluja voidaan kehittää ilman vähittäiskaupan suuryksiköiden enimmäismitoituksesta mahdollisesti johtuvaa rajoitusta. Keskusta-alueiden palvelutarjonnan vahvistuminen vähentää henkilöautoliikennettä, sillä keskusta-alueilla asioidaan muita alueita yleisemmin kävellen ja pyöräillen sekä joukkoliikenteellä. Vähittäiskaupan suuryksikkö voidaan kuitenkin sijoittaa myös muualle edellyttäen, että kaupan palvelujen saavutettavuus otetaan sijoituksen perusteena huomioon. Siten ehdotus tukee kaupallisten palvelujen saavutettavuutta eri kulkumuodoilla.

<sup>64</sup> Ks. Heinilä, Aleksi – Partinen, Hanna: Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet ja niiden kehittäminen. VAT-esiselvityshankkeen loppuraportti. Ympäristöministeriön julkaisuja 2022:27. Ympäristöministeriö 2022, s. 90, laajemmin s. 90–116.

Kaavoitus- ja rakentamislainsäädännön kokonaisuudistushankkeen yhteydessä selvitettiin ja tarkasteltiin luonnollisesti myös kaupan sijainninhjausta ja sen kehittämistarpeita.<sup>65</sup> Loppuvuodesta 2021 lausuntokierroksella olleen kaavoitus- ja rakentamislakia koskeneen hallituksen esitysluonnoksen nykytilan arvioinnissa todettiin muun muassa, että

Suomen ympäristökeskuksen vähittäiskaupan rakennetta, sijaintia ja asiointia koskevien seurantatietojen mukaan keskustojen asema on heikentynyt vähittäiskaupan alalla ja kaupan alueet ovat kasvamassa merkittävämmiksi kaupan asiointipaikoiksi kuin kaupunkiseutujen pääkeskustat. Suurimmat kaupan alueet vastaavat vähittäiskaupan kerrosaltaan ja työpaikkamäärältään keskisuuren kaupungin keskustaa. Keskustojen asema on heikentynyt paljon tilaa vaativien erikoistavaroiden kaupan lisäksi myös perinteisesti keskustapainotteisilla kaupan aloilla, kuten tavaratalo-, vaate-, kenkä- ja urheiluvälinekaupassa. Seurantatietojen mukaan ostosmatkat ovat pidentyneet. Vähittäiskauppa, erityisesti päivittäistavarakauppa aiheuttaa paljon enemmän matkoja ja kuljettuja kilometrejä kuin muut palvelut.<sup>66</sup>

Vähittäiskaupan sijainnilla on merkittäviä vaikutuksia yhdyskuntarakenteen kehitykseen, koska kaupan ja erityisesti päivittäistavarakaupan läheisyyteen kytkeytyy enenevästi muita palveluita kuten verkko-ostosten toimituksia, kahvila- ja ravintolapalveluita, erilaisia elämispalveluita sekä julkisia palveluita kuten kirjasto-, kulttuuri- ja sosiaali- ja terveystalvueluita. Asukkaat hakeutuvat palveluiden läheisyyteen. Keskustan ensisijaisuus kaupan sijaintipaikkana turvaa ja mahdollistaa yhdyskuntarakenteen kestäväen kehittämisen. Kaupan ohjauksella voidaan vaikuttaa hyvän yhdyskuntarakenteen muodostumiseen ja kestäväen liikkumiseen, jolloin kaupan sijainnin ohjaus on edelleen perusteltua.<sup>67</sup>

Vähittäiskaupan suuryksiköitä koskevia säännöksiä ehdotettiin kuitenkin yksinkertaistettaviksi – varsinkin säännösten määrän ja yksityiskohtaisuuden näkökulmasta. Muun muassa vähittäiskaupan suuryksikköjä koskevasta sääntelystä maakuntakaavoituksessa ehdotettiin luovuttavaksi. Vähittäiskaupan suuryksikköjä koskevat erityiset vaatimukset olisivat luonnoksen mukaisina koskeneet vain yleis- ja asemakaavaa. Yleis- ja asemakaavan sisältövaatimukseen (lakiluonnoksen käsitteistöllä laadullisiin vaatimukseen) olisi sisällyntynyt uutena vaatimuksena keskusta-alueiden palveluiden kehittämisedellytysten erityinen huomiointi.<sup>68</sup> Nykyisen kaltaisista, erikseen säädetyistä vähittäiskaupan suuryksikköjen sijoittamista koskevista kaavojen sisältövaatimuksista olisi siis luovuttu.

<sup>65</sup> Ks. erit. Koskela – Santasalo 2020, jonka johtopäätöksissä (s. 78) todettiin muun muassa, että ”[k]aupan ja palveluiden kehitykseen ja erityisesti sijaintiin voidaan vaikuttaa kaupan ohjauksella. Myös muut tekijät, kuten väestön kehitys ja kaupungistuminen, vaikuttavat merkittävästi kaupan sijaintiin. Kauppa on merkittävässä asemassa asukkaiden arjessa sekä myös kaupunki- ja taajamarakenteen kehityksessä. Kauppa luo tärkeitä kohtaamispaikkoja kaupunkitilaan. Asukkaat hakeutuvat palveluiden läheisyyteen eikä ole samantekevää, mihin kauppa ja sen myötä muut palvelut ja keskustatoiminat sijoittuvat. Keskustan ensisijaisuus kaupan sijaintipaikkana turvaa ja mahdollistaa yhdyskuntarakenteen kestäväen kehittämisen. Kaupan ohjauksella voidaan vaikuttaa hyvän yhdyskuntarakenteen muodostumiseen ja kestäväen liikkumiseen, joten kaupan ohjaus on edelleen tärkeää.”

<sup>66</sup> Luonnos hallituksen esitykseksi kaavoitus- ja rakentamislakiksi, s. 25.

<sup>67</sup> Luonnos hallituksen esitykseksi kaavoitus- ja rakentamislakiksi, s. 25–26.

<sup>68</sup> Luonnos hallituksen esitykseksi kaavoitus- ja rakentamislakiksi, s. 106.

Maakuntakaavan osalta tämä johtui mitä ilmeisimmin siitä, että sen roolia ja ohjausvaikutusta pyrittiin lakiluonnoksessa yleisemminkin radikaalisti vähentämään, rajoittamalla muun muassa sen oikeusvaikutteisuuden alaa vain tiettyihin, erikseen määriteltyihin alueidenkäyttökysymyksiin. Maakuntakaava olisi ollut oikeusvaikutteinen vain kolmen teeman, maakunnan aluerakenteen, valtakunnallisen ja maakunnallisen liikennejärjestelmän ja -verkon sekä maakunnan viherrakenteen osalta.<sup>69</sup> Tässä kokonaisuudessa vähittäiskaupan suuryksiköiden sijainninohjaus olisi sopinut maakuntakaavaan huonosti – tai ei lainkaan.<sup>70</sup> Erityisesti valtakunnallisten alueidenkäyttöintressien, joiden merkitys ei viime vuosina ole ainakaan vähentynyt, huomioon ottamisen ja toteutumisen näkökulmasta lakiluonnoksen mukainen järjestelmä olisi ollut varsin heikko.<sup>71</sup>

Vähittäiskauppaa koskevien erityissäännösten osalta suuryksikön kokoraja olisi säilynyt ennallaan, samoin lähtökohta siitä, että suuryksikön ensisijainen sijaintipaikka on keskusta-alue. Lakiluonnoksen 59 §:n mukaan, jos yleis- tai asemakaavassa osoitetaan vähittäiskaupan suuryksiköitä keskusta-alueiden ulkopuolelle, olisi sen lisäksi, mitä muutoin säädetään, ollut katsottava, että suunnitellulla alueidenkäytöllä ei ole haitallisia vaikutuksia keskusta-alueiden kaupallisiin palveluihin ja niiden kehittämiseen. Vähittäiskaupan suuryksikköä ei saa sijoittaa yleiskaavan keskustatoiminnoille tarkoitettua alueen ulkopuolelle, ellei alue ole asemakaavassa erityisesti osoitettu tätä tarkoitusta varten.<sup>72</sup> Lakiluonnoksessa ei siis viitattu kaupan laatuun taikka saavutettavuuteenkaan liittyviin kysymyksiin, vaan vaikutuksiin keskusta-alueiden kaupallisiin palveluihin (joiden osalta kaupan laatu sinänsä epäilemättä on yksi osatekijä). Myös lakiluonnoksen perusteluissa kiinnitetään huomiota yksinomaan suuryksiköiden keskusta-alueisiin kohdistuviin vaikutuksiin.<sup>73</sup>

Näiden hyvin niukkojen vähittäiskaupan sijainninohjausta koskevien erityissäännösten ohella asema- ja yleiskaavojen sisältövaatimuksia (laadullisia vaatimuksia) olisi siis täydennetty aiempaan nähden kaupan sijainninohjauksen näkökulmasta. Asemakaavalle asetettavana eräänä vaatimuksena olisi

<sup>69</sup> Ks. tästä esim. Heinilä, Aleks: Ylikunnallinen maankäytön suunnittelu ja maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistus. Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja XIV 2021. Itä-Suomen yliopisto 2021, s. 259–313, erit. s. 291–302.

<sup>70</sup> Hallituksen esitysluonnoksessa (s. 271) todettiin, että maakunnan aluerakenteeseen ei kuuluisi kunnan, kaupungin tai kaupunkiseudun yhdyskuntarakenne eikä merkitykseltään maakunnallisten vähittäiskaupan suuryksiköiden sijainnin osoittaminen maakuntakaavassa. Aluerakenteeseen ei myöskään kuuluisi kunnan keskustatoiminta-alueen ulottuvuuden määrittelyä. Ylipäätään lakiluonnoksessa maakuntakaavan tehtävä ja siinä oikeusvaikutteisesti käsiteltävät teemat pyrittiin määrittelemään hyvin suppeasti.

<sup>71</sup> Ks. Heinilä 2021, esim. s. 306–308.

<sup>72</sup> Lakiluonnoksen 59 §:n 2 momentissa olisi lisäksi säädetty nykyistä sääntelyä mukaillen, että mitä 1 momentissa säädetään, koskee myös olemassa olevan vähittäiskaupan myymälän laajentamista tai muuttamista vähittäiskaupan suuryksiköksi, vähittäiskaupan suuryksikön laajentamista sekä sellaista myymäläkeskittymää, joka vaikutuksiltaan on verrattavissa vähittäiskaupan suuryksikköön. Mitä 1 momentissa säädetään, ei kuitenkaan koske vähittäiskaupan myymälän, vähittäiskaupan suuryksikön tai myymäläkeskittymän laajentamista, joka ei ole merkittävä.

<sup>73</sup> Ks. luonnos hallituksen esitykseksi kaavoitus- ja rakentamislainsiksi, s. 303–304.

lakiluonnoksen 39 §:n mukaan ollut, että erityistä huomiota kaavaa laadittaessa on kiinnitettävä palveluiden saavutettavuuteen ja *keskusta-alueiden palveluiden* kehittämisedellytyksiin. Yleiskaavan sisältöä koskevissa vaatimuksissa erityistä huomiota olisi edellytetty kiinnitettävän muun muassa yhdyskuntarakenteen toimivuuteen, taloudellisuuteen ja kestävyYTEEN sekä palveluiden, työpaikkojen ja vapaa-ajan alueiden saavutettavuuteen ja keskusta-alueiden palveluiden kehittämisedellytyksiin (lakiluonnoksen 29 §).

Lakiluonnoksessa huomion kiinnittää yhtäältä seudullisen tarkastelun niukkuus – ja seudullisen ohjauksen tosiasiallinen puuttuminen – kaupan sijainninohjauksessa, toisaalta sääntelyn ja sen perusteiden keskittyminen käytännössä vain keskustojen palveluille koituviin vaikutuksiin, vaikka tämä ei ole ainoa vähittäiskaupan suuryksiköiden merkityksellinen potentiaalinen haitallinen vaikutus. Seudullinen näkökulma ja muut kuin keskustapalveluihin kohdistuvat vähittäiskaupan vaikutukset olisivat tulleet tarkasteltaviksi yksinomaan kaavojen yleisten sisältövaatimusten kautta, lähinnä niiden yhdyskuntarakennetta ja palvelujen saavutettavuutta koskevien säännösten perusteella.

Kaavakohtaisten laadullisten vaatimusten lisäksi lakiluonnos toisaalta sisälsi myös ilmastonmuutosta koskevan säännöksen (lakiluonnoksen 5 §), jonka mukaan

Kaavoituksessa on edistettävä ilmastonmuutokseen hillintää:

- 1) vahvistamalla yhdyskuntarakenteen eheyttä erityisesti kaupunkiseuduilla ja niiden lievealueilla sekä hyödyntämällä kestävästi olemassa olevaa infrastruktuuria;
- 2) tukemalla resurssitehokasta yhdyskuntakehitystä sekä luomalla edellytyksiä vähähiiliselle ja kestäväälle liikennejärjestelmälle;
- 3) luomalla edellytyksiä uusiutuvien ja vähähiilisten energiamuotojen hyödyntämiselle.

Kaavoituksessa ja rakentamisessa on varauduttava lisääntyviin sään ääri-ilmiöihin ja muihin ilmastonmuutoksen aiheuttamiin muutoksiin ja riskeihin sekä varmistettava ekologisten yhteyksien säilyminen. Uusi rakentaminen on sijoitettava tulvavaara-alueiden ulkopuolelle tai tulvariskien hallinta on muutoin varmistettava.

Tämä velvoittava säännös olisi osaltaan vaikuttanut myös vähittäiskaupan suuryksikköjä koskeviin kaavaratkaisuihin ja niiden lainmukaisuuden arviointiin. Toisaalta nämä säännökset ovat hyvin abstrakteja ja tulkinnanvaraisia. Näin niihin perustuva ohjaus tuskin olisi ollut yhtäältä erityisen tehokasta lainsäädännön tavoitteiden kannalta ja toisaalta se olisi jokseenkin väistämättä johtanut siihen, että yksittäisissä tapauksissa olisi ollut todennäköisesti vaikea arvioida kauppaa koskevien kaavaratkaisujen lainmukaisuutta. Tämä ei tosin sinänsä ole kaavaratkaisuissa mitenkään poikkeuksellista.



## 2.5 Yhteenveto

Suurten vähittäiskaupan yksiköiden kaavallinen ohjaus perustuu keskeisesti kolmeen yleiseen intressiin: 1) kaupan (ja laajemmin palveluiden) saavutettavuuteen eli erityisesti pienempien kaupan yksiköiden toimintaedellytysten säilyttämiseen ja kauppojen saavutettavuuteen myös kävellen, pyörällä ja julkisella liikenteellä (siellä missä julkista liikennettä on), 2) keskustojen elinvoiman säilyttämiseen ja 3) ympäristönäkökohtiin, joiden merkitys erityisesti ilmastonmuutoksen kautta on maankäyttö- ja rakennuslain voimassaolon aikana kiistatta entisestään korostunut. Nämä intressit ovat toisaalta myös paljolti päällekkäisiä, esimerkiksi kaupan palvelujen sijainti keskusta-alueilla on edullista myös sekä saavutettavuuden että ympäristönäkökohtien kannalta.

Suomi on myös erityisesti Euroopan Unionin jäsenenä velvoittavasti sitoutunut varsin kunnianhimoisiin päästövähennystavoitteisiin. Suomen ikääntyvä väestö korostaa toisaalta palveluiden saavutettavuuden ja lähipalveluiden merkitystä.<sup>74</sup> Keskustojen elinvoima näyttää niin ikään olevan aiempaakin uhatumpana, aiemmin keskustassa sijainneiden palvelujen keskittyessä erityisille kaupan alueille. Myös töistä suuri osa tehdään koronan jälkeen etätöinä, tavarat hankitaan kauppakeskusten ohella verkkokaupasta, ravintolaruoka kuljetetaan yhä useammin koteihin ruokalähettilä toimesta ja nuoretkin kokoontuvat entistä useammin kauppakeskuksissa keskustojen sijasta, vaikka asioivatkin keskustassa keskimääräistä suomalaista enemmän.<sup>75</sup>

Kauppa reagoi nopeasti ympäristön ja kilpailutilanteiden muutoksiin, kun taas yhdyskuntasuunnittelu pyrkii pitkäjänteiseen suunnitteluun. Tämän vuoksi myös maakuntakaavoitus ja kaupan sijainnohjaus on ollut pitkään keskustelun aiheena, kun kaavoituksen aikajänne on tyypillisesti pitkä.<sup>76</sup> Kauppa reagoi toimintaympäristön ja kilpailutilanteen muutoksiin, kaavoituksessa olisi pyrittävä elinkeinoelämän toimintaedellytysten ohella tarkastelemaan myös sekä sosiaalisia että ympäristöllisiä kestävyysnäkökohtia.<sup>77</sup> Sama jännite liittyy sinänsä oikeastaan kaikkeen sääntelyyn; ohjaus

<sup>74</sup> Ks. esim. Yrjänä 2012, s. 96, laajemmin passim.

<sup>75</sup> Ks. Koskela – Santasalo 2020, s. 62, 82, Liikennevirasto: Henkilöliikennetutkimus 2016. Suomalaisten liikkuminen. Liikenneviraston tilastoja 1/2018. Liikennevirasto 2018, s. 6.

<sup>76</sup> Jos esimerkiksi yleispiirteisen kaavoituksen tarkastelun aikajänteinä pidetään muutamaa vuosikymmentä, on suurin piirtein samassa ajassa tapahtunut kaupassa huomattava muutos. Esimerkiksi Yrjänä (2012, s. 104) toteaa muutoksesta, että kun ”1990-luvulla mediassa puhuttiin vielä automarketeista tai joskus jopa ”peltomarketeista”, puhuttiin 2000-luvulla lähinnä kauppakeskuksista tai kaupan suuryksiköistä. Tämän voisi olettaa kuvastavan sitä, että suurten yksiköiden olemassaolon ja autolla kauppaan menemisen koettiin jo olevan enemmänkin normi kuin uusi trendi.” Voitaneen sanoa, että kauppa ei yksinomaan seuraa muutoksia, vaan myös luo niitä.

<sup>77</sup> Koski 2004, s. 7, Yrjänä 2012, s. 100. Toisaalta tätä ei ole pidetty mitenkään ylitsepääsemättömänä asiana vaan sen ”kanssa on opittu elämään”; Koski 2007, s. 30.

samanaikaisesti aina mahdollistaa mutta myös rajoittaa, ja yhden intressin näkökulmasta tarpeeton rajoitus on toisen intressin näkökulmasta perusteltu.

Keskeinen kysymys onkin se, kuinka ohjata muuttuvaa vähittäiskauppaa mahdollisimman joustavasti ja kaupan muuttuviin konsepteihin ja tarpeisiin mukautuvasti, mutta kuitenkin niin, että sijainninhajauksen perusteena olevat kestävyyskysymykset (joihin voidaan ympäristökysymysten ohella sisällyttää myös palvelujen saavutettavuus ja keskustojen elinvoima) tulevat riittävästi huomioiduiksi? Maankäyttöpolitiikalla ja erityisesti kaavoituksella sen osana on merkittävä vaikutus päivittäistavara- ja erikoiskaupan kilpailuolosuhteisiin.<sup>78</sup> Myös toimivan kilpailun edellytyksiä voidaan pyrkiä tukemaan samalla, kun muut sijainninhajausta edellyttävät intressit huomioidaan. Tämä edellyttää, että kaavoituksessa rajoitetaan vain sitä, mikä on välttämätöntä kaavoitukselle asetettujen vaatimusten ja tavoitteiden näkökulmasta.<sup>79</sup>

Vähittäiskaupan suuryksiköiden sijainninhajauksessa on voimassa olevassa oikeudessa ollut paljolti kyse erityissäännöksiin perustuvasta sijainninhajauksesta. Kokonaan ilman erityissääntelyä vähittäiskaupan suuryksiköihin sovellettaisiin samoja kaavoitusta koskevia säännöksiä kuin muuhunkin alueiden käyttöön. Myös tässä yleisessä järjestelmässä esimerkiksi seudullista merkitystä omaavia kysymyksiä käsitellään maakuntakaavoituksessa, ja esimerkiksi kauppaa koskeviin kysymyksiin sovelletaan edellä kuvattuja vuoden 2017 valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita riippumatta siitä, koskevatko jotkin tietyt tavoitteet eksplisiittisesti esimerkiksi vähittäiskaupan suuryksiköitä. Näin esimerkiksi seudullisesti merkittäviä vähittäiskaupan suuryksiköitä koskeva maakuntakaavoitus kehittyi jo paljon ennen vuoden 2011 muutoksia, koska riittävän suurilla vähittäiskaupan suuryksiköillä on seudullisia vaikutuksia.

Kaupan sijainninhajaus on siis maankäyttö- ja rakennuslain voimassaolon eri vaiheissa nojannut jossain määrin vaihtelevin tavoin yleisiin kaavoitusta koskeviin ja erityisiin sijainninhajaus säännöksiin. Kaavoitus- ja rakentamislakiluonnoksessa sääntely olisi suurelta osin perustunut yleisiin säännöksiin, joihin olisi sisällytynyt keskusta-alueiden palveluiden kehittämisedellytysten erityinen huomiointi asema- ja yleiskaavoituksessa. Samoin palveluiden saavutettavuus olisi tullut huomioitavaksi osana kaavojen yleisiä sisältövaatimuksia.<sup>80</sup> Ilmastomuutokseen liittyvät kysymykset olisi puolestaan huomioitu yleisten, kaikkea kaavoitusta koskevien vaatimusten perusteella.

---

<sup>78</sup> Ks. Ympäristöministeriö 2007, s. 31.

<sup>79</sup> Ks. Koski 2007, 31.

<sup>80</sup> Ks. luonnos hallituksen esitykseksi kaavoitus- ja rakentamislainsiksi, s. 280, 289–290.

Erityissääntely on kuitenkin omiaan parantamaan ohjauksen ennakoitavuutta vähentäessään tapauskohtaisten tulkintojen tarvetta esimerkiksi jonkin hankkeen seudullisen merkityksen osalta, yleisen sääntelyn perustuessa alueidenkäytössä perinteisesti usein hyvin abstraktien joustavien normien tapauskohtaiseen tulkintaan. Esimerkiksi kaavojen sisältövaatimusten luonne keskenään jännitteisinä punnintanormeina tekee yksittäistapauksissa tyypillisesti hyvin vaikeaksi sen arvioimisen, milloin kaava on laadittu näiden aineellisten vaatimusten mukaan ja milloin niitä ei ole noudatettu.<sup>81</sup> Erityissäännöksiä onkin pyritty MRL:n voimassaolon eri vaiheissa käyttämään myös oikeustilan selkeyttämiseksi ja siten ennakoitavuuden parantamiseksi.

Maakuntakaavoituksella ei toisaalta olisi kaavoitus- ja rakentamislakiluonnoksen mukaisessa suunnittelujärjestelmässä ollut oikeusvaikutteista roolia vähittäiskaupan sijainninhjauksessa, koska kaavamuoto olisi rajattu oikeusvaikutteiseksi vain suppeassa joukossa kysymyksiä. Oikeusvaikutuksetoman suunnittelun merkittävään osuuteen voidaan suhtautua kriittisesti niin lainsäädännölle asetettävien tavoitteiden toteutumisen, julkisen talouden kuin osallistumisenkin näkökulmasta.<sup>82</sup> Niin ikään erityisesti valtakunnallisten intressien toteutumisen näkökulmasta on ongelmallista, mikäli tällaisten kysymysten harkinta jää yksinomaan kunnallisen, huomattavan laajan poliittisen harkintavallan sisältävän päätöksenteon varaan. Valtakunnallisten kysymysten merkitys on viime vuosina yksinomaan korostunut, ja niiden huomioimisen riittävää asemaa päätöksenteossa voidaan pitää sekä yhteiskunnan että itse suunnittelujärjestelmän resilienssin ja kokonaisturvallisuuden kannalta merkittävänä kysymyksenä.<sup>83</sup> Myös palvelujen saatavuutta ja saavutettavuutta koskevilla kysymyksillä on resilienssiulottuvuutensa niin normaali- kuin kriisitilanteissakin.<sup>84</sup> Suunnittelujärjestelmä on kuitenkin monien eri muutosten seurauksena kehittynyt suuntaan, jossa valtakunnallisia intressejä enenevässä määrin punnitaan ja niiden välillä tehdään valintoja kunnallisessa päätöksenteossa.<sup>85</sup>

---

<sup>81</sup> Ks. esim. Jääskeläinen, Lauri – Syrjänen, Olavi – Hurmeranta, Jyrki – Wähä, Susanna: Maankäyttö- ja rakennuslaki. Rakennustieto 2018, s. 102, jossa todetaan suppeampien ja yleispiirteisempien sisältövaatimusten lisäävän kuntatason harkintavaltaa, mutta tekevän harkintavallan käytön oikeellisuuden arvioinnin muutoksenhaussa aiempaa vaikeammaksi. Teoksessa Ekroos – Majamaa 2018, s. 199, todetaan, että ”sisältövaatimusten arviointi eli kaavan lainmukaisuuden arviointi on oikeudellista harkintaa, vaikka sisältövaatimussäännökset sinänsä sisältävätkin erittäin joustavia ja jopa osittain ristiriitaisia velvoitteita.” Nämä vaatimukset muotoavat keskeisiltä osin kaavapäätökselle asetettavat oikeudelliset edellytykset, joiden täytyessä kunta voi vapaasti määrittellä (kuitenkin myös esimerkiksi hallinto-oikeudellisten oikeusperiaatteiden asettamissa rajoissa), minkä sisältöisen asiaratkaisun tekee.

<sup>82</sup> Ks. Heinilä 2021, s. 307–308, Mattila, Hanna – Heinilä, Aleks: Soft spaces, soft planning, soft law: examining the institutionalisation of city-regional planning in Finland. Land Use Policy, vol 119, 2022, s. 7–8.

<sup>83</sup> Ks. Heinilä – Partinen 2022, s. 136–137.

<sup>84</sup> Ks. Valtioneuvosto: Valtioneuvoston tulevaisuusselonteko kaupan toimialasta. Valtioneuvoston julkaisuja 2022:76. Valtioneuvosto 2022, s. 127–128. Ks. resilienssistä esim. Heinilä, Aleks: Maankäytön suunnittelu ja turvallisuus. Oikeustiede – Jurisprudentia LII, Suomalaisen lakimiesyhdistyksen vuosikirja 2019, 5–102, s. 28–31.

<sup>85</sup> Ks. esim. Heinilä – Partinen 2022, s. 20–23.

### 3. Maakuntakaavoitus ja sen tehtävät alueiden käytön suunnittelu- järjestelmässä ja kaupan ohjauksessa

#### 3.1. Maakuntakaava osana suunnittelujärjestelmää

Maankäytön lakisääteinen suunnittelujärjestelmä on hyvin monenlaisten ja myös keskenään kilpailevien yleisten ja yksityisten intressien kyllästävä. Näiden intressien huomioon ottaminen on pyritty järjestämään maankäyttö- ja rakennuslain säännösten – keskeisesti kaavojen sisältövaatimusten – kautta, mutta joustava aineellinen sääntely jättää poikkeuksellisen paljon sijaa muun ohella intressien keskinäisten painoarvojen punninnalle ja myös tiettyjen intressien painottamiselle yksittäisiä kaava- ja muita päätöksiä tehtäessä.<sup>86</sup> Kaavapäätöksen tekijällä on myös merkittävässä määrin poliittista harkintavaltaa (oikeudellisten normien puitteissa). Kaavojen sisältövaatimukset ja muun muassa kaavoituksessa sovellettavat perusoikeusnormit suojaavat myös yksityisiä intressejä ja oikeuksia. Yleisten etujen kanssa kaavapäätöksenteossa kilpailevatkin erilaiset muut, suuremman taikka pienemmän joukon intressit ja oikeudet ja myös kilpailevat yleiset edut. Silloin, kun intressit ovat keskenään jännitteisiä tai ristiriitaisia – ja ne tyypillisesti ovat – jäävät välilliset, pidemmän aikavälin enemmän taikka vähemmän aineettomilta vaikuttavat kysymykset usein alistaisiksi lyhyen aikavälin taloudellisille hyödyille.<sup>87</sup> Kunnan kaavamonopolin, lain tavoitteena olevien yleisten etujen ja yksityisten oikeuksien välillä siis vallitsee keskinäisjännite, jota MRL:n säännöksillä pyritään hallitsemaan.<sup>88</sup> MRL:n järjestelmä ei kuitenkaan ole, paljolti edellä kuvattujen piirteidensä vuoksi, erityisen tehokas toteuttamaan tai turvaamaan yksittäisiä yleisiä etuja ja lainsäätäjän yhteiskunnallisesti tärkeänä pitämien tavoitteiden toteutuminen voi näin olla puutteellista.<sup>89</sup>

Tämän kaltaisessa sääntely- ja päätöksentekokehyksessä tarvitaan myös *välittäviä rakenteita*, mikäli halutaan huolehtia lain tavoitteiden saavuttamisesta. Tällaisia ovat nykyjärjestelmässä keskeisesti

<sup>86</sup> Ks. esim. Kuusiniemi, Kari: Biodiversiteetin suojelu ja oikeusjärjestyksen ristiriidat. Oikeustiede – Jurisprudentia XXXIV, Suomalaisen lakimiesyhdistyksen vuosikirja 2001, s. 155–306, s. 170.

<sup>87</sup> Ks. esim. Kuusiniemi 2001, s. 188, joka mainitussa artikkelissaan korostaa myös sitä, että ympäristötavoitteet kuten biodiversiteetin suojelu jäävät usein alakynteen myös suhteessa yksilöiden oikeuksia turvaamaan tarkoitettuihin oikeudellisiin rakenteisiin. Ks. myös esim. Mäkinen, Eija: Tarvitaanko kuntien kaavoituksen viranomaisvalvontaa? Ympäristöjuridiikka 3–4/2007, s. 22–48, s. 25. Maankäytön suunnittelua koskevan paikallisen päätöksenteon osalta esim. Heinilä 2017, s. 164–165 ja siinä viitattu.

<sup>88</sup> Ks. Heinilä 2017, s. 432, sama 2021, s. 266–268.

<sup>89</sup> Ks. esim. Kuusiniemi 2001, s. 187–188, Pölönen, Ismo: Kaivokset kaavoissa – kunnan harkintavalta yleiskaavoituksessa kaivostoiminnan ohjauksen näkökulmasta. Oikeus 1/2016, s. 70–91, s. 70.

valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet ja maakuntakaavat.<sup>90</sup> Maakuntakaavoituksella kuitenkin samalla myös yhteensovitetään erilaisia maankäytön suunnittelulle asetettuja vaatimuksia ja eri maankäyttöintressejä (jotka voivat olla valtakunnallisia, seudullisia tai paikallisia) siten, että luodaan puitteet kestäväälle maankäytölle yksittäistä kuntaa laajemmassa tarkastelussa.<sup>91</sup>

Maankäyttö- ja rakennuslain 25.4 §:n mukaisesti maakuntakaavan tehtävänä on esittää alueiden käytön ja yhdyskuntarakenteen periaatteet ja osoittaa maakunnan kehittämisen kannalta tarpeellisia alueita. Aluevarauksia osoitetaan säännöksen mukaan vain siltä osin ja sillä tarkkuudella kuin alueiden käyttöä koskevien valtakunnallisten tai maakunnallisten tavoitteiden kannalta taikka useamman kuin yhden kunnan alueiden käytön yhteen sovittamiseksi on tarpeen. Säännöksen perustelujen mukaan lainkohta korostaa maakuntakaavan keskeistä asemaa valtakunnallisten tavoitteiden *yksilöinnissä ja konkretisoinnissa alueiden käytön maakunnallisiksi periaatteiksi ja aluevarauksiksi*.<sup>92</sup> Maakuntakaavoitus tuo valtakunnallisten tavoitteiden oheen myös maakunnan ja useamman kuin yhden kunnan laajuiset alueidenkäyttökysymykset. Näiden yhteensovittaminen on maakuntakaavan keskeinen tehtävä, ja maakuntakaava toteuttaa näitä konkretisointi- ja yhteensovittamistehtäviä samanaikaisesti ja rinnakkain.<sup>93</sup>

Kyse on siis paitsi valtakunnallisten intressien alueellisesta konkretisoinnista ja välittämisestä kunnalliseen päätöksentekoon, myös samalla eri intressien välisten jännitteiden – jotka voivat olla edellä kuvatun ratkaisun tapaan valtakunnallisten tavoitteiden välisiä taikka valtakunnallisten ja

<sup>90</sup> Ks. HE 101/1998 vp, s. 1, jonka mukaan maakunnan suunnittelussa korostuu valtakunnallisten ja maakunnallisten tavoitteiden konkretisointi ja välittäminen kunnan suunnitteluun.

Tämän selvityksen yhteydessä ei tarkastella enemmälti valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita, mutta niiden keskeisenä tehtävänä on konkretisoida lain tavoite- ja sisältövaatimussäännöksiä nimenomaan kansainvälisesti ja valtakunnallisesti merkittävissä ja yksittäistä maakuntaa laajemmissa alueidenkäyttökysymyksissä. Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet eivät laajenna kaavojen sisältövaatimusten alaa eivätkä luo uusia oikeudellisia perusvaatimuksia kaavoitukselle. Näin esimerkiksi yksittäisen kaavan sisällön lainmukaisuutta arvioitaessa ratkaisun on perustuttava viime kädessä kaavan sisältövaatimuksiin (ks. esim. KHO 2012:67). Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet ohjaavat normaalista kaavahierarkiasta poiketen lähtökohtaisesti kaikkea kaavoitusta, mutta maakuntakaavoitus on keskeisin väline tavoitteiden konkretisoinnissa; ks. HE 101/1998 vp, s. 70, Hallberg ym. 2020, s. 148–149. Seudullisen suunnittelun merkitys valtakunnallisten intressien kannalta nähtiin MRL:ia säädettäessä keskeiseksi. Hallituksen esityksessä todettiin, että maakuntaliitoilla on uudessa järjestelmässä (jossa kaavoja ei esimerkiksi enää pääsääntöisesti ole vahvistettu valtion viranomaisen toimesta) keskeinen tehtävä valtakunnallisten intressien alueellisessa osoittamisessa ja niiden välittämisessä kuntien suunnitteluun; HE 101/1998 vp, s. 50.

<sup>91</sup> Ks. esim. HE 101/1998 vp, s. 70, jossa todetaan, että maakunnan suunnittelussa valtakunnalliset tavoitteet täsmennetään alueiden käytön periaatteiksi ja aluevarauksiksi sekä sovitetään yhteen maakunnallisten ja paikallisten tavoitteiden kanssa.

<sup>92</sup> HE 101/1998 vp, s. 70; Hallberg ym. 2020, s. 141.

<sup>93</sup> MRL 25.4 §:n ohella yhteensovittaminen määritellään keskeiseksi tehtäväksi myös (maakuntakaavoituksen ohella maakuntasuunnitelmaa ja alueellista kehittämisohjelmaa koskevassa) MRL 25.2 §:ssä, jonka mukaan maakunnan suunnittelussa otetaan huomioon valtakunnalliset tavoitteet sovittaen ne yhteen alueiden käyttöön liittyvien maakunnallisten ja paikallisten tavoitteiden kanssa.

paikallisempien tavoitteiden välisiä – hallinnasta siten, että alemmille suunnittelun tasoille kuitenkin jää riittävästi tilaa ratkaista niille kuuluvat kysymykset. Myös maakuntakaava on näin ohjausvaikutukseltaan *joustava*.<sup>94</sup> Olennaista on se, että esim. valtakunnan tason tavoitteet saavutetaan niitä heikentämättä eikä välttämättä se, että ne saavutetaan täsmälleen sillä tavoin kuin maakuntakaavassa on osoitettu. On kuitenkin pystyttävä konkreettisiin selvityksiin osoittamaan, että samassa kaavassa osoitettavalla vaihtoehdoisella ratkaisulla nämä tavoitteet saavutetaan (vähintään) yhtä hyvin.<sup>95</sup>

Kullakin suunnittelujärjestelmän tasolla pyritään siis käsittelemään nimenomaan kyseiselle tasolle kuuluvia kysymyksiä – joiden määrittelyyn tietenkin liittyy enemmän taikka vähemmän tulkinnanvaraisuutta ja samalla potentiaalisesti näkemuseroja – ja jättämään muut kysymykset yksityiskohtaisemmilla tasoilla käsiteltäviksi. Järjestelmän toimivuudelle muodostaa ongelman näin myös se, mikäli ylikunnalliset ohjausvälineet asettavat liian yksityiskohtaisia reunaehtoja kuntakaavoitukselle, jolloin paikalliselle päätöksenteolle jäävä tila muodostuu liian ahtaaksi. Tämä onkin nähty yhdeksi MRL:n mukaisen maakuntakaavoituksen ongelmista siitä huolimatta, että lakia säädettäessä nimenomaisena tavoitteena oli, että maakuntakaavoitus keskittyisi vain ja ainoastaan ylikunnallisiin kysymyksiin ja muuttaa tältä osin suuntaa rakennuslain aikaiseen seutukaavoituskäytäntöön verrattuna.<sup>96</sup> Oikeudellisesti maakuntakaavoitus on joka tapauksessa lähtökohtaisesti joustava väline.<sup>97</sup>

### 3.2. Maakuntakaava kaupan sijainnihjauksessa

<sup>94</sup> Ks. maakuntakaavan ohjausvaikutuksesta esim. Hallberg ym. 2020, s. 228, jonka mukaan ”[m]aakuntakaavan oleminen ohjeena kaavaa laadittaessa tai muutettaessa ei merkitse, että kaavaa olisi aina välttämätöntä noudattaa sellaisenaan. Tämä johtuu osaksi jo siitä, että yksityiskohtaisemmat kaavat perustuvat tarkempaan tutkimiseen ja suunnitteluun, joka voi osoittaa maakuntakaavassa tarkoitetun tuloksen olevan saavutettavissa siitä jossakin määrin poikkeavalla kaavaratkaisulla. Lisäksi kunnalle kuuluva kaavallinen harkintavalta antaa mahdollisuuden pidemmällekin menevään poikkeamiseen maakuntakaavaratkaisusta, jos poikkeaminen voidaan pätevästi perustella, eikä se johda maakuntakaavan perusteena olevien seudullisten tai valtakunnallisten tavoitteiden heikentymiseen. Tässä suhteessa on usein tärkeä merkitys sillä, esitetäänkö maakuntakaavasta poikettaessa riittävän konkreettinen selvitys näiden tavoitteiden saavuttamisesta toisella hyväksyttävällä tavalla.”

<sup>95</sup> Ks. esim. KHO 2023:57. Toki mahdollisten vaihtoehtoisten ratkaisujen määrä riippuu paljolti myös käsiteltävästä kysymyksestä; jotkin ratkaisut ovat tiukemmin paikkaan sidottuja kuin toiset.

<sup>96</sup> Ks. esim. Ympäristöministeriö: Arviointi maankäyttö- ja rakennuslain toimivuudesta 2013. Suomen ympäristö 1/2014. Ympäristöministeriö, Helsinki 2014, s. 24, 217; HE 101/1998 vp, s. 30, 37, 70. Lain toimivuusarvioinnissa (Ympäristöministeriö 2014, s. 17, 24) kuitenkin tunnustetaan myös eri suunnitteluinstrumenttien tietynlainen heijastusvaikutus toisiinsa ja se, että esimerkiksi yleiskaavoituksen puutteet voivat johtaa siihen, että maakuntakaavoihin sisällytetään asioita, jotka tulisi ratkaista kuntatasolla. Tällaisissa tilanteissa, joissa kunta ei ole käyttänyt kaavamonomopoliaan tai suorastaan huolehtinut lakisääteisistä suunnitteluvaihtoehtoistaan (ks. käsitteistä esim. Häkkänen, Martti: Rakennusoikeuden sääntely. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja A-sarja N:o 334. Suomalainen lakimiesyhdistys 2016, s. 111–118), maakuntakaavoitus pyrkii paikkaamaan kuntatason yleiskaavoituksen puutteita.

<sup>97</sup> Mahdollinen maakuntakaavoituksen liiallinen yksityiskohtaisuus ei lieneäkään ensisijaisesti MRL:n sääntelyä vaan pikemminkin kaavoituskäytäntöjä koskeva kysymys. Itse maakuntakaavoituksessa tehtävien ratkaisujen ohella ongelmat voivat liittyä myös maakuntakaavojen tulkintaan alemmanasteisen kaavoituksen yhteydessä.

Kaupan sijainninohjausta koskevaa sääntelyä ja sen muutoksia myös maakuntakaavoitukseen liittyen on tarkasteltu jo edellä. On kuitenkin syytä tarkastella vielä erikseen ja yksityiskohtaisemmin maakuntakaavan roolia kaupan sijainninohjauksessa. Edellä kuvatun tehtävänsä mukaisesti maakuntakaavoituksessa keskitytään siis yksittäistä kuntaa laajempiin alueidenkäyttökysymyksiin, yhtäältä yksilöiden ja konkretisoiden valtakunnallisia ja seudullisia tavoitteita alemmanasteista suunnittelua ohjaaviksi aluevarauksiksi ja erilaisiksi kaavamääräyksiksi. Jo ennen kuin vähittäiskauppaa ohjaavissa erityissäännöksissä oli maakuntakaavoitusta koskevia säännöksiä, todettiin maakuntakaavan roolista kaupan sijainninohjauksessa seuraavaa:

Maakuntakaavan tehtävänä on ensisijaisesti valtakunnallisten, maakunnallisten ja seudullisten alueidenkäyttökysymysten ratkaiseminen. Maakuntakaavatasolla suunnitellaan maakunnallisen ja seudullisen palveluverkon periaatteet sekä seudullisesti merkittävien vähittäiskaupan suuryksiköiden sijoittuminen. Oleellista on tarkastella kaupallista palvelurakennetta osana muuta yhdyskuntarakennetta ja etsiä kaupallisille palveluille soveltuvat alueet yksityiskohtaiseen sijoittumiseen puuttumatta.<sup>98</sup>

Maakuntakaavalla siis ohjataan nimenomaisesti maakunnallisesti ja seudullisesti merkittävien vähittäiskaupan suuryksiköiden sijaintia. Muiden suuryksiköiden sijainninohjaus voi – ja sen tuleeikin – tapahtua kuntakaavoituksessa.<sup>99</sup> Kaupan yksikkökoon kasvu onkin korostanut maakuntakaavoituksen merkitystä vähittäiskaupan sijainninohjauksessa.<sup>100</sup> Entistä suuremmilla hankkeilla on säännönmukaisemmin seudullisia vaikutuksia.

Toisaalta seudullisuuden raja on haastava tulkintakysymys. Ennen vuoden 2011 lainmuutosta, jolloin lakiin tuli vaatimus seudullisesti merkittävien suuryksiköiden koon määrittelystä maakuntakaavoituksessa, seudullisesti merkittävien yksiköiden määrittely maakuntakaavoissa vaihteli kohtuullisen paljon, ja tapauskohtaisen arvioinnin tarve tunnistettiin asetetuista kerrosalarajoista huolimatta.<sup>101</sup> Huolimatta kerrosalaan perustuvan määrittelyn haasteista, vuonna 2007 tehdyn selvityksen mukaan seudullisesti merkittävän suuryksikön kokorajan määrittelyä lähtökohtaisesti kerrosneliömetrikriteerillä maakuntakaavoituksessa pidettiin perusteltuna niin viranomaistahojen kuin kaupan edustajienkin mielestä. Määrittelyyn liittyvät haasteet tunnistettiin, mutta muita ratkaisuja pidettiin käytännön

---

<sup>98</sup> Koski 2004, s. 62. Ks. myös esim. HE 309/2010 vp, s. 5, jossa todetaan, että palveluverkon suunnittelussa ja vähittäiskaupan suuryksiköiden sijainnin ohjauksessa eri kaavamuodoilla on omat tehtävänsä. Maakuntakaava ohjaa merkityksellään maakunnallisten ja seudullisten vähittäiskaupan suuryksiköiden sijaintia. Kuntien yleis- ja asemakaavat ohjaavat muiden suuryksiköiden sijaintia. Vähittäiskaupan suuryksiköiden sijainnin ohjauksessa keskeiset keskustatoimintojen alueet osoitetaan maakunta- ja yleiskaavassa.

<sup>99</sup> Koski 2004, s. 63–64.

<sup>100</sup> Koski 2007, s. 7, HE 309/2010 vp, s. 9.

<sup>101</sup> Ks. Koski 2007, s. 10–11. Vaihtelu toisaalta kuuluu myös asiaan, erilaisista alueellisista ja paikallisista oloista johtuen, ks. esim. jäljempänä viitatus korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisut KHO 2023:24, KHO 13.3.2023 T 755 ja KHO 13.3.2023 T 756.

kannalta hankalina.<sup>102</sup> Voimassa olevan lainsäädännön mukainen seudullisen yksikön määrittelyvaatimus maakuntakaavassa on ensisijaisesti ohjauksen ennakoitavuutta turvaava kysymys.

Tämän mukaisesti vuoden 2011 uudistuksen myötä seudullisen yksikön kokoraja siis edellytettiin määriteltäväksi maakuntakaavassa (MRL 71 b.2 §). Kokorajaa on käsitelty myös oikeuskäytännössä, jossa korkein hallinto-oikeus on todennut kaavasta päättävällä maakuntavaltuustolla olevan varsin laaja harkintavalta koon alarajan määrittelyssä, kun määrittelylle ei ole laissa asetettu tarkkarajaisia kriteereitä tai määrittelyperusteita. Kaavaratkaisun on kuitenkin perustuttava mainitun lain 9 §:ssä tarkoitettuihin riittäviin selvityksiin ja vaikutusten arviointeihin, ja kaavaratkaisussa on otettava huomioon vähittäiskaupan suuryksiköiden sijoittamiselle maankäyttö- ja rakennuslain 71 b §:n 1 momentissa asetetut vaatimukset.<sup>103</sup> Maakuntakaavoituksessa onkin tuotettu selvityksiä myös kuntakaavoitusta varten, ja maakuntakaavoituksen roolin heikentäminen merkitsisi näiden selvitysvelvollisuuksien siirtymistä enemmän tai vähemmän kuntakaavoitukseen.<sup>104</sup>

Yksi maakuntakaavan tosiasiallinen funktio on ollut myös tasapuolisen pelikentän luominen kuntien välisessä kilpailussa suurista kaupan toimijoista.<sup>105</sup> Voitaneen sanoa, että tässä kilpailussa yhdyskuntarakenteelliset ja sitä kautta saavutettavuuteen ja myös liikenteeseen ja sen päästöihin liittyvät seikat eivät ole aina välttämättä olleet päällimmäisenä. Maakuntakaavoitus on luonut lähtökohtaisesti kuntien väliselle kilpailulle yleisten intressien kannalta mahdollisimman kestävät – tai ainakin kestävämmät – puitteet.<sup>106</sup>

Maakuntakaavoituksen tulisi erityisesti luoda toimivat puitteet myös kaupan toimijoiden väliselle kilpailulle. Vähittäiskaupan sijainnohjaus vaikuttaa aina myös vähittäiskaupan kilpailuun, koska yhdyskuntarakenteellisesti ja saavutettavuusnäkökulmasta hyväksyttävien suuryksiköiden sijaintien

<sup>102</sup> Ks. Koski 2007, s. 27.

<sup>103</sup> Ks. esim. KHO 2023:24, KHO 13.3.2023 T 755 ja KHO 13.3.2023 T 756, joista viimeksi mainitussa KHO piti seudullisen vähittäiskaupan suuryksikön alarajaa (10 000 k-m<sup>2</sup>) tietyissä Länsi-Uudenmaan kunnissa liian korkeana.

Kaupan laatua käytettiin näissä ratkaisuissa käsitellyissä kaavoissa määriteltäessä seudullisia yksiköitä, sillä kokorajat oli määritelty erikseen keskustahakuiselle kaupalle (päivittäistavarakauppa ja muun erikoistavaran kauppa) ja tilaa vaativalle kaupalle. Tätä erottelua on siis käytetty myös lakiin perustuvan erottelun poistumisen jälkeen.

<sup>104</sup> Esimerkiksi vuonna 2020 julkaistussa kaupan selvityksessä (Koskela – Santasalo 2020, s. 36) todettiin, että ”[y]leiskaavoissa keskustan ulkopuoliset vähittäiskaupan suuryksiköt on otettu suurelta osin suoraan maakuntakaavoista (sijainti, laatu ja mitoitus). Yleiskaavan laadinnan yhteydessä ei useinkaan ole tehty erillistä palveluverkkoselvityksiä tai vaikutusten arviointia, vaan on käytetty maakuntakaavaa ja sen selvityksiä sekä vaikutusten arviointeja.”

<sup>105</sup> Kuntien välinen kilpailu suurista kaupan hankkeista nousi keskusteluun 90-luvulla; Yrjänä 2012, s. 98.

<sup>106</sup> Vrt. toisaalta esim. jo aiemmin viitattu KHO 2003:60, jossa korkein hallinto-oikeus totesi muun ohella, että maakuntakaavassa käytetty keskustatoimintojen aluevarausmerkintä salli huomattavan suuren vähittäiskaupan suuryksikön rakentamisen alueelle, jolla ei ollut ennestään merkittävää taajamaa ja jolla kuitenkin oli voimassa merkittävän liikerakentamisen salliva yksityiskohtainen kaava. Yksikkö olisi tullut irralleen nykyisestä yhdyskuntarakenteesta. Merkinnän sallimalla vähittäiskaupan suuryksiköllä olisi ollut huomattavia ylikunnallisia ja seudullisia vaikutuksia aluerakenteeseen.



määrä on väistämättä vähäisempi kuin kaikkien potentiaalisten kaupan sijaintien. Kaavoilla voidaan silti myös mahdollistaa toimivaa kilpailua.<sup>107</sup> Maakuntakaavojen on kuitenkin todettu usein olleen vain olevat tai suunnitteilla olevat hankkeet toteavia, pikemmin kuin että ne olisivat tarjonneet aidosti uusia sijoittumispaikkoja myös vielä määrittelemättömille kaupan toimijoille.<sup>108</sup> Sellaisen mahdollistavan kaavan, joka tarjoaa kaupalle yhdyskuntarakenteen kehittämistavoitteet huomioivaa valinnanvaraa (huolehtien samanaikaisesti muiden lainsäädännön tavoitteiden toteutumisesta), laadintaan kuitenkin liittyy moninaisia haasteita. Ne liittyvät paitsi selvityksiin myös siihen, että kyse on aina tasapainoilusta ohjaavuuden ja mahdollistavuuden välillä.<sup>109</sup>

Kaupan sijainninhjausta onkin pidetty maakuntakaavan yksityiskohtaisimpana sisältönä. Tätä ei ole pidetty maakuntakaavoittajienkaan näkökulmasta välttämättä toivottavana piirteenä. Esimerkiksi maakuntakaavan nykytilaa ja kehittämistarpeita tarkastelleen tuoreen selvityksen mukaan

maakuntakaavan yksityiskohtaisin ohjaus on keskittynyt kaupan ohjaamiseen, mikä maakuntakaavan rooli yleispiirteisimpänä kaavatasona huomioiden on tuonut maakuntakaavoittajille haasteita ja vienyt paljon resursseja. Joidenkin maakuntakaavoittajien mielestä maakuntakaavojen kaupan ohjaus onkin esimerkki siitä, miten yksi teema on korostunut turhan yksityiskohtaisena muuten yleispiirteisessä maakuntakaavassa. Kaupan mitoittamista ja ohjaamista koskevat säädökset ovatkin herättäneet kritiikkiä maakuntakaavoittajien ja muiden sidosryhmien keskuudessa. Lähes puolet (47 %) verkkokyselyn vastaajista on sitä mieltä, että maakuntakaavoituksen vähittäiskauppaa koskevat lakimuutokset ovat olleet kaupan ohjauksen kannalta epätarkoituksenmukaisia.<sup>110</sup>

Sääntelyn tarkoituksenmukaisuuden suhteen mielipiteet jakautuivat siis jotakuinkin tasan. Myös vähittäiskaupan sääntelyn nopeaa, eikä erityisen johdonmukaista, muutostahtiä pidettiin kielteisenä asiana.<sup>111</sup> Muutokset ovat koskeneet paitsi laintasoista sääntelyä, myös aiemmin kuvatulla tavalla esimerkiksi valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden sisältöä kaupan näkökulmasta. Toisaalta mainitussa selvityksessä viitattiin myös siihen, että maankäyttö- ja rakennuslain hyvin joustava sääntely on mahdollistanut myös varsin monenlaiset kaavoituskäytännöt eri maakunnissa.<sup>112</sup>

<sup>107</sup> Ks. Koski 2007, 31.

<sup>108</sup> Ks. Koski 2007, s. 21, 32–33.

<sup>109</sup> Koski 2007, s. 33–34. Näin esim. ympäristöministeriön asettaman kaupan ja kilpailun työryhmän (Ympäristöministeriö 2007 s. 34) raportissa todettiin, että on tarve ”kehittää maakuntakaavoitusta nykyistä tavoitteellisemmin kehitystä ohjaavaksi, mutta samalla nykyistä joustavammaksi. Yksityiskohtaiselle suunnittelulle ja toteutukselle voitaisi jättää enemmän vaihtoehtoja esimerkiksi osoittamalla yhdyskuntarakenteessa kaupan rakentamiseen soveltuvia alueita – sen sijaan, että osoitetaan yksittäisiä kauppapaikkoja. Tähän liittyy kuitenkin monia haasteita ja ratkaistavia kysymyksiä, jotka vaativat selvittämistä.”

<sup>110</sup> Riihiranta, Juha – Kukkola, Jarkko – Broman, Iris – Jalonen, Laura – Vuori, Vilma – Renvall, Juho – Lampinen, Meri: Tulevaisuuden maakuntakaava – maakuntakaavoituksen nykytila ja kehittämistarpeita. Ympäristöministeriön julkaisu 2023:46, s. 32.

<sup>111</sup> Riihiranta ym. 2023, s. 33.

<sup>112</sup> Ks. esim. Riihiranta ym. 2023, s. 83.

Maakuntakaavan sisällön suhteen paljon olisikin tehtävissä pelkästään kaavoituskäytäntöjä kehittämällä, kun maakuntakaavaa koskevat säännökset ovat pääsääntöisesti hyvin joustavia ja suunnitteluvälineen yleispiirteisyyttä korostavia. Oikeudellisella ohjauksella voidaan kuitenkin myös sysätä kaavoitusta haluttuun suuntaan, varsinkin jos ja kun kaupan sijainninhjaus tuntuu tuottavan maakuntakaavoitukselle kaikkein yksityiskohtaisimpia vaatimuksia.

Nykyjärjestelmässä vähittäiskaupan suuryksiköitä ohjaavien yleispiirteisten kaavojen (kaavojen, joissa osoitetaan suuryksiköitä) sisältöä ohjataan siis sekä yleisillä että tällaisia kaavoja erityisesti koskevilla sisältövaatimuksilla, ja tällaisille kaavoille asetettavat vaatimukset syntyvät näiden säännösten summana. Yleisistä sisältövaatimuksista vähittäiskaupan sijainninhjauksen kannalta keskeisiä ovat valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden huomioon ottaminen, maakunnan tarkoituksenmukainen alue- ja yhdyskuntarakenne, kestävä liikennejärjestelyt ja elinkeinoelämän toimintaedellytykset (MRL 28.1 ja 28.3 §). Erityiset sisältövaatimukset paljolti konkretisoivat näitä yleisiä ja abstrakteja sisältövaatimuksia. MRL 71 b §:n mukainen kielto aiheuttaa merkittäviä haitallisia vaikutuksia keskusta-alueiden kaupallisiin palveluihin ja niiden kehittämiseen täsmentää sekä elinkeinoelämän toimintaedellytyksiä koskevia että yhdyskuntarakenteellisia sisältövaatimuksia, ja keskusta-alueet ovat myös eri liikennemuodoilla saavutettavuuden näkökulmasta edullisia sijainteja kaupallisille palveluille. Kestäviä liikennejärjestelyjä täsmentää niin ikään erityisten sisältövaatimusten vaatimus palveluiden saavutettavuudesta (”mahdollisuuksien mukaan”) myös joukkoliikenteellä ja kevyellä liikenteellä (MRL 71 b.1 §:n 2 kohta). Vaatimus siitä, että suunniteltu maankäyttö edistää sellaisen palveluverkon kehitystä, jossa asiointimatkojen pituudet ovat kohtuulliset ja liikenteestä aiheutuvat haitalliset vaikutukset mahdollisimman vähäiset (MRL 71 b.1 §:n 3 kohta), täsmentää sekä maakuntakaavan yleisiä liikenteellisiä että yhdyskuntarakenteellisia sisältövaatimuksia.

Näiden vaatimusten lisäksi siis MRL 71 b §:n 2 momentti edellyttää, että maakuntakaavassa tulee esittää merkitykseltään seudullisen vähittäiskaupan suuryksikön koon alaraja ja että vähittäiskaupan suuryksiköiden enimmäismitoitus on osoitettava maakuntakaavassa osoitettujen keskustatoimintojen alueiden ulkopuolella riittävällä tarkkuudella. Edellisen perusteena on siis paljolti ennakoitavuus, jälkimmäinen pyrkii erityisesti vuoden 2017 sanamuodon muutoksen jälkeen myös tukemaan keskustojen ensisijaisuutta kaupallisten palveluiden sijaintipaikkana sen lisäksi, että se pyrkii varmistamaan keskusverkon ja kaupan palvelurakenteen tasapainoisen kehityksen. Toisaalta mitoituksen osoittaminen mahdollistaa myös kaupallisten palveluiden vaikutusten riittävän arvioinnin.<sup>113</sup>

<sup>113</sup> HE 309/2010 vp, s. 17, HE 251/2016 vp, s. 42. Toisaalta vuoden 2017 muutosten vaikutuksia kokonaisuutena pidettiin varsin epävarmoina keskustojen osalta. Näiden muutosten vaikutusten arvioinnissa (HE 251/2016 vp, s. 34) todettiin

Sisältövaatimuksissa määritellyt seikat on selvitettävä ja otettava huomioon siinä määrin kuin maankuntakaavan tehtävä yleispiirteisenä kaavana edellyttää (MRL 28.5 §). Sisältövaatimukset myös määrittelevät käytännössä kaavalta edellytettävät selvitykset ja vaikutusarvioinnit, koska niiden perusteella on voitava arvioida mainittujen sisältövaatimusten täyttyminen.<sup>114</sup> Erityisesti maankuntakaavan yleispiirteisyys on aiheuttanut usein päänvaivaa niin sisältövaatimusten täyttymisen kuin niihin sidoksissa olevan selvitysten riittävyysasteen suhteen.<sup>115</sup> Kaupan mitoitusvaatimus (nykyisin keskusta-toimintojen alueita lukuun ottamatta) on mahdollistanut tiettyyn kerrosalaan kiinnittyvän vaikutusten arvioinnin, vaikka kerrosala onkin kriteerinä karkea.

Kaavan sisältövaatimusten ja selvitysten välinen yhteys tunnistettiin muun muassa vuoden 2011 uudistuksessa. Uudistusta koskeneessa hallituksen esityksessä todettiin, että

[v]ähittäiskaupan sijainnin ohjauksen tavoitteena on asuntoalueiden kaupallisten palvelujen saatavuuden ja saavutettavuuden turvaaminen sekä keskusta-alueiden aseman tukeminen. Kauppaa koskevat maakunta- ja yleiskaavan erityiset sisältövaatimukset konkretisoivat näitä tavoitteita. Vähittäiskaupan suuryksiköiden enimmäismitoitusta maankuntakaavoituksessa koskeva velvoite sisältyisi tähän säännökseen, samoin kuin seudullisen vähittäiskaupan suuryksikön alarajan esittämistä koskeva velvoite. Erityiset vähittäiskauppaa koskevat sisältövaatimukset suuntaisivat kauppaa koskevia selvityksiä ja vaikutusten arviointia tavoitteiden toteuttamisen kannalta olennaisiin kysymyksiin. Tämä korostaa erityisesti palveluverkkoselvitysten merkitystä maakunta- ja yleiskaavoituksessa.<sup>116</sup>

Maankäyttö- ja rakennuslain 71 c §:n 1 momentin nykyisen sanamuodon mukaan vähittäiskaupan suuryksiköiden ensisijainen sijaintipaikka on keskusta-alue, ellei muu sijainti kaupan palvelujen saavutettavuus huomioon ottaen ole perusteltu. Lakimuutoksen nykytilan kuvauksessa tuolloin voimassa olleen sääntelyn tavoitteena oli

---

muun muassa, että enimmäismitoituksen poistuminen lisää edellytyksiä keskusta-alueiden palvelutarjonnan kehittymiselle. Toisaalta päivittäistavara- ja muun erikoistavarakaupan mahdollisuudet sijoittua keskusta-alueiden ulkopuolelle lisääntyvät. Mikäli keskusta-alueiden erikois- ja päivittäistavarakauppaa siirtyy muualle merkittävästi, keskusta-alueiden elinvoima ja kaupan palvelut saattavat myös heikentyä. Ehdotetut muutokset voivat siis vaikuttaa keskusta-alueiden kaupan palveluihin joko positiivisesti tai negatiivisesti.

<sup>114</sup> Ks. esim. KHO 2014:54, KHO 2017:31, KHO 2020:26, KHO 2018:151 ja KHO 2022:56.

<sup>115</sup> Ks. esim. KHO 2023:57, KHO 2022:11 ja ensisijaisesti Natura-arviointiin liittyvä KHO 2020:53. Myös muu lainsäädäntö, esimerkiksi luonnonsuojelulainsäädäntö, voi siis vaikuttaa (maakunta)kaavalta edellytettäviin selvityksiin. Tästä tietynlainen erityistapaus oli aiemmin turvetuotannon ohjaus maankuntakaavoituksessa, kun aiemman ympäristönsuojelulain (86/2000) nojalla itse tuotantoalueen luontoarvoja ei voitu ottaa ympäristöluvassa huomioon (ks. KHO 2005:27). Tämä oli omiaan korostamaan näitä arvoja koskeville selvityksille asetettuja vaatimuksia maankuntakaavoituksessa, ks. KHO 25.8.2006 T 2170 (Irs).

<sup>116</sup> HE 309/2010 vp, s. 12. Ympäristöministeriön nimittämä selvityshenkilö Matti Purasjoki tarkasteli 2.2.2009 päivätyssä raportissaan ”Kaavoitus, kauppa ja kilpailu” kaavoituksen ja kilpailun yhteyksiä, ja totesi (s. 17) niin ikään toimivat palveluverkkoselvitykset keskeiseksi kaavoituksen ja kilpailun kohtaamispaikaksi.

mahdollistaa sellaisten suurten vähittäiskaupan yksiköiden sijoittumien keskusta-alueiden ulkopuolelle, jotka eivät kilpaile keskusta-alueelle sijoittuvan kaupan kanssa ja joiden asiointitiheys on vähäinen. Kaupan laatua määriteltäessä on ollut olennaista, ettei keskusta-alueiden kaupallisia palveluja tai niiden kehittämistä heikennetä merkittävästi. Kaupan laadun osoittaminen on mahdollistanut sen, että alueelle sijoittuvien kaupallisten palvelujen vaikutukset on voitu arvioida riittävällä tarkkuudella.<sup>117</sup>

Nykytilan kuvauksessa viitattiin myös vähittäiskaupan palveluverkkoselvityksiä maakuntakaavoituksessa koskevaan selvitykseen<sup>118</sup>, jossa tarkastelluista maakuntakaavoista kaikissa 11 vähittäiskauppaa koskevassa maakuntakaavassa oli osoitettu keskustan ulkopuolisia vähittäiskaupan suuryksiköitä. Kaikissa maakuntakaavoissa on vähittäiskaupan laatua koskevia suunnittelumääräyksiä, ja hallituksen esityksen mukaan suunnittelumääräyksillä on yleensä rajoitettu päivittäistavarakaupan tai muun erikoistavaran kaupan määrää, jotta suunnitellulla maankäytöllä ei ole merkittäviä haitallisia vaikutuksia keskusta-alueiden kaupallisiin palveluihin ja niiden kehittämiseen.<sup>119</sup> Tarve myös kaupan laadun ohjaamiselle maakuntakaavassa oli näin kaavojen sisältövaatimusten ja 71 c §:n 1 momentin vuoksi olemassa, varsinkin kun samalla jouduttiin toteamaan, että keskustojen asema on heikentynyt vähittäiskaupan alalla ja että nykykehityksen jatkuessa kaupan alueet ovat kasvamassa merkittävämmäksi kaupan asiointipaikaksi kuin kaupunkiseutujen pääkeskustat.<sup>120</sup>

Tästä kehityskulusta huolimatta vaatimusta suuryksiköiden sijoittumisesta ensisijaisesti keskusta-alueille jossain määrin väljennettiin. Säännöksen perustelujen mukaan suuryksiköiden ensisijainen sijaintipaikka on edelleen keskusta-alue, mutta

suuryksikkö voitaisiin sijoittaa myös muualle. Tällöin on edellytyksenä, että se on perusteltua ottaen huomioon kaupan palvelujen saavutettavuus. Sijoittumiseen muualle voi olla myös muita perusteita kuitenkin niin, että palvelujen saavutettavuus tulee aina ottaa huomioon. Muita perusteita voisivat olla esimerkiksi toimivan kilpailun kehittämisen edistäminen ja erilaisten liiketoimintamallien kehittäminen. Palvelujen saavutettavuudella tarkoitettaisiin kaupan palvelujen sijoittumista suhteessa asuinalueiden tai esimerkiksi matkailukeskusten sijaintiin ja palvelujen käyttäjien mahdollisuuksiin saavuttaa nämä palvelut eri kulkumuodoilla.<sup>121</sup>

Vaikka aiemmin keskeisenä kriteerinä ollut kaupan laatu liittyy osin myös saavutettavuuskysymyksiin, voidaan keskustan aseman sanoa tässä uudistuksessa ohjauksen näkökulmasta heikentyneen.<sup>122</sup>

<sup>117</sup> HE 251/2016 vp, s. 21.

<sup>118</sup> Koskela ym. 2016.

<sup>119</sup> HE 251/2016 vp, s. 21 ja Koskela ym. 2016, s. 32–34.

<sup>120</sup> HE 251/2016 vp, s. 21 ja Rehunen ym. 2014, s. 118–122.

<sup>121</sup> HE 251/2016 vp, s. 43.

<sup>122</sup> Kaupan laatuun perustuvaa ohjausta kuitenkin käytetään edelleen, koska esimerkiksi päivittäistavarakaupalla on erilaisia vaikutuksia kuin vaikkapa paljon tilaa vaativalla kaupalla. Ks. esim. Koskela – Santasalo 2020, s. 35 ja aiemmin

Uudistuksen jälkeenkin merkitykseltään seudulliset vähittäiskaupan suuryksiköt maakuntakaavan keskustatoiminnoille sijoittuvien alueiden ulkopuolella tulee erityisesti osoittaa maakuntakaavassa. MRL 71 c §:n 2 momentin mukaan tällaisten suuryksiköiden sijoittaminen maakuntakaavan keskustatoiminnoille tarkoitetun alueen ulkopuolelle edellyttää, että vähittäiskaupan suuryksikön sijoituspaikaksi tarkoitettu alue on maakuntakaavassa erityisesti osoitettu tähän tarkoitukseen. Vaikka säännöstä perusteltiin paljolti oikeustilan selkeyttämisellä, mikä paransi ennakoitavuutta, oli vuoden 2011 lainuudistuksen julkilausuttuna tavoitteena myös vahvistaa seudullista näkökulmaa kaupan palveluverkon kehittämisessä.<sup>123</sup> Tämän säännöksen kumoaminen on siis kysymys, jota erityisesti tässä selvitystyössä on pyydetty arvioimaan. Tätä ja muita hallitusohjelmakirjausten toteuttamismahdollisuuksia vähittäiskaupan suuryksikkösääntelyn osalta tarkastellaan edellä esitettyjen tarkasteluiden perusteella seuraavassa jaksossa.

---

viitatuissa KHO:n ratkaisuissa KHO 2023:24, KHO 13.3.2023 T 755 ja KHO 13.3.2023 T 756 käsitellyt maakuntakaavamerkinnot ja määräykset, joissa seudullisesti merkittävän suuryksikön koko oli osin riippuvainen kaupan laadusta.

<sup>123</sup> Ks. esim. HE 309/2010 vp, s. 11.

## 4. Kaupan sijainninhjauksen keventäminen maakuntakaavoituksen osalta

### 4.1 Hallitusohjelmakirjaukset alueidenkäyttölain osalta

Petteri Orpon hallitusohjelman mukaan hallitus ”laatii alueidenkäyttölain, joka edistää tarkoituksenmukaista maankäyttöä, hyvää elinympäristöä, kaavoituksen sujuvuutta, kaupunkien ja kuntien kasvua, riittävää asuntotuotantoa, alueiden elinvoimaisuutta, yritysten kilpailukykyä ja Suomen houkuttelevuutta investointikohteena. Varmistetaan maankäyttöä ja rakentamista koskevan lainsäädännön yhteensopivuus.”<sup>124</sup>

Edelleen hallitusohjelman mukaan sitoudutaan ”siihen, ettei kaavatasojen lukumäärä kasva. Kevennetään maakuntakaavan yksityiskohtaisuutta ja oikeusvaikutteisuutta osana maankäytön suunnittelu- ja järjestelmää. Mahdollistetaan yleiskaavan tai osayleiskaavan ja asemakaavan samanaikainen valmistelu.” Hallitusohjelma sisältää myös muun muassa kirjaukset maanomistajan aloiteoikeudesta yleis- ja asemakaavalle ja alueidenkäyttölakiin sisällytettävästä prosessista kumppanuuskaavoituksesta, jossa kunta antaa maanomistajalle mahdollisuuden kehittää yleis- tai asemakaavaa kunnan ohjauksessa kunnan kaavoitusmonopolia rikkomatta.<sup>125</sup>

Tämän selvityksen näkökulmana on siis erityisesti maakuntakaavoitusta koskeva kirjaus vähittäiskaupan sijainninhjauksen näkökulmasta. Hallitusohjelmakirjauksia voitaisiin sinänsä tarkastella joko kokonaisuutena, jolloin kirjaukset vaikuttavat myös toistensa sisältöön niiden toteuttamista tarkasteltaessa. Tällöin esimerkiksi tarkoituksenmukaista maankäyttöä ja hyvää elinympäristöä (joihin voidaan lukea sisältyviksi esimerkiksi palvelujen saavutettavuutta ja yhdyskuntarakennetta koskevia kysymyksiä) koskevat kirjaukset huomioitaisiin täsmällisempien kirjausten toteuttamisvaihtoehtoja pohdittaessa. Toinen vaihtoehto olisi tarkastella vain yksittäisiä kirjauksia pohtimatta niiden muita vaikutuksia. Tässä omaksutaan näkökulma, jossa maakuntakaavan yksityiskohtaisuutta kaupan sijainninhjauksen osalta pyritään keventämään, mutta kuitenkin siten, että ohjauksen taustalla olevia keskeisiä yhteiskunnallisia tavoitteita ei sivuutettaisi (hallitusohjelmakaan ei sisällä kirjauksia näistä

---

<sup>124</sup> Valtioneuvosto: Vahva ja välittävä Suomi. Pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelma 20.6.2023. Valtioneuvoston julkaisuja 2023:58. Valtioneuvosto 2023, s. 121.

<sup>125</sup> Valtioneuvosto 2023, s. 121.

tavoitteista luopumiseksi).<sup>126</sup> Asiaa koskevien selvitysten viesti on jokseenkin selvä, ja yhtäpitävä myös aihetta koskevan julkisen keskustelun kanssa: keskustat ovat monessa tapauksessa häviämässä kilpailun asiakkaista erityisille kaupan alueille, mikä puolestaan on lähtökohtaisesti ongelmallista myös sekä kaupan saavutettavuuden että ympäristökysymysten kannalta.<sup>127</sup>

## 4.2 MRL 72 c §:n 2 momentin kumoaminen ja sen vaikutukset

Merkitykseltään seudullisen vähittäiskaupan suuryksikön sijoittaminen maakuntakaavan keskustatoiminnoille tarkoitettun alueen ulkopuolelle siis edellyttää, että vähittäiskaupan suuryksikön sijoituspaikaksi tarkoitettu alue on maakuntakaavassa erityisesti osoitettu tähän tarkoitukseen (MRL 72 c §:n 2 momentti). Säännös siten lähtökohtaisesti rajoittaa mahdollisuuksia sijoittaa seudullisia vähittäiskaupan suuryksiköitä maakuntakaavan keskustatoiminnoille tarkoitettun alueen ulkopuolelle, koska sijoittaminen edellyttää aina maakuntakaavan nimenomaista tukea.

Jo ennen tämän säännöksen säätämistä vuonna 2011 maakuntakaavoissa oli siis kuitenkin osoitettu keskustatoimintojen alueiden ulkopuolelle sijoittuvien merkitykseltään seudullisten vähittäiskaupan suuryksiköiden sijainti.<sup>128</sup> Tämä on perustunut siihen, että maakuntakaavoituksella ohjataan sen tehtävän mukaisesti nimenomaan ylikunnallista merkitystä omaavia alueidenkäyttökysymyksiä.<sup>129</sup> Jo ympäristöministeriön opas maakuntakaavamerkinnöistä ja määräyksistä vuodelta 2003 sisälsi muun muassa vähittäiskaupan suuryksikön kohdemerkinnän sitä koskevine suunnittelumääräysesimerkkeineen, ja oppaan mukaan merkintää käytetään osoittamaan vähintään seudullisesti merkittäviä vähittäiskaupan suuryksiköitä.<sup>130</sup>

Säännöksen kumoaminen käytännössä siis merkitsisi tässä suhteessa palaamista jotakuinkin kyseisen säännöksen säätämistä edeltävään tilaan – joskin sääntely on tietenkin kokonaisuutena monessa

<sup>126</sup> Hallitusohjelmassa esimerkiksi ilmastonmuutoksen hillintä on lähtökohtaisesti varsin näkyvästi esillä, ja hallitusohjelmassa muun muassa todetaan, että Suomi on sitoutunut EU-päätösten ja kansainvälisten sopimusten toimeenpanoon. Ks. Valtioneuvosto 2023, s. 147, laajemmin s.146–152.

<sup>127</sup> Ks. Koskela – Santasalo 2020, s. 79, jossa myös (s. 35) todetaan, että vaikka ”keskusta koetaankin ensisijaisena kaupan sijoittumispaikkana, usein muut tekijät, kuten liikenneverkot, saavutettavuus, tontin saatavuus, kustannukset ja kaupan konsepti vaikuttavat siihen, että kauppa hakeutuu keskustojen ulkopuolelle.”

<sup>128</sup> HE 309/2010 vp, s. 9.

<sup>129</sup> Esimerkiksi Koski (2004, s. 63) totesi jo ennen tämänkaltaisen säännöksen voimaantuloa, että ”kaavatasojen tehtävä- jaon mukaisesti maakuntakaavalla ohjataan maakunnallisesti ja seudullisesti merkittävien vähittäiskaupan suuryksiköiden sijaintia.”Ks. myös Koski 2004, s. 94–95 ja Ympäristöministeriö 2009, s. 33.

<sup>130</sup> Ympäristöministeriö: Maakuntakaavamerkinnät ja -määräykset. Maankäyttö- ja rakennuslaki 2000, opas 10. Ympäristöministeriö, Helsinki 2003, s. 64–65.

suhteessa sittemmin muuttunut. Säännöksen julkilausuttuna tavoitteena oli tilanteen oikeudellinen selkeyttäminen.<sup>131</sup>

Oikeudellisesti tilanne ei siten periaatteessa juuri muuttuisi sillä, että kyseinen säännös kumottaisiin. Seudullisia vaikutuksia omaavat vähittäiskaupan suuryksiköt olisivat edelleen lähtökohtaisesti kysymys, jota tulisi tarkastella nimenomaan maakuntakaavatasolla.

Kyseisen säännöksen säätämiseen ja kumoamiseen kuitenkin liittyy oma kiinnostava dynamiikkansa. Vaikka säännös periaatteessa totesi jo sitä edeltävän kaavoituskäytännön ja maakuntakaavoituksen tehtävän sisällön ja se oli siten funktioltaan selkeyttävä, se on kuitenkin velvoittava erityissäännös ja sellaisena asetti kaupan ohjauksen tietyllä tavalla erityisasemaan suhteessa muihin seudullisiin (ylikunnallisiin) kysymyksiin. Nimenomaan yhdessä muiden vuoden 2011 merkittävien sääntelymuutosten kanssa se muutti selvästi myös kaavoituskäytäntöjä.

Samalla tavoin sen kumoaminen tulisi helposti tulkituksi nimenomaan enemmän tai vähemmän selväksi oikeustilan muutokseksi, vaikka kumoaminen merkitsisi lähtökohtaisesti sitä, että kaupan suuryksiköjä käsitellään maakuntakaavoituksessa kuten muitakin alueidenkäyttökysymyksiä. Toisin sanoen se tarkoittaisi palaamista siihen sääntelyyn ja niihin käytäntöihin, joita säännöksen oli määrä selkiyttää. Voitaisiin ajatella yhtäältä, että säännöksen tavoittelema oikeustilan selkeyttäminen ei ole enää tarpeen tai toisaalta tulkita, että tietyn säännöksen kumoamisen tavoitteena on nimenomaisesti muuttaa oikeustilaa – vaikka sen säätämällä ei olisi varsinaisesti tavoiteltu oikeustilan muutosta.<sup>132</sup>

Kyse on lopulta lähinnä sävyeroista. Erityisesti yhdessä seudullisten suuryksiköiden koon alarajan määrittely- ja mitoitusvelvollisuuksien kanssa MRL 71 c §:n 2 momentin säännös muodostaa muihin seudullisiin kysymyksiin nähden erityisen ohjauskokonaisuuden, joka on muihin ylikunnallisiin

---

<sup>131</sup> Säännöksen yksityiskohtaisten perustelujen mukaan siis 2 momentti selkeyttäisi kaavahierarkian merkitystä kaupan sijainnin ohjauksessa. Voimassa olevan lain 58 §:n 3 ja 4 momentin sanamuoto koskien asemakaavan oikeusvaikutuksia on aiheuttanut epäselvyyttä siitä, mitä muita edellytyksiä lainkohdassa tarkoitettuna asemakaavan hyväksymiselle asetetaan. Erityisesti yleispiirteisen kaavoituksen ohjausvaikutus tällaisen asemakaavan laatimiseen on ollut epäselvä. Lain 54 §:n mukaan asemakaavaa laadittaessa maakuntakaava ja oikeusvaikutteinen yleiskaava otetaan huomioon siten kuin 32 §:ssä ja 42 §:ssä säädetään. Jos asemakaavassa halutaan osoittaa merkitykseltään seudullinen vähittäiskaupan suuryksikkö maakuntakaavan keskustatoimintojen alueen ulkopuolelle, edellyttää se sitä, että maakuntakaavassa on sijoittamisen mahdollistava merkintä. Muiden vähittäiskaupan suuryksiköiden kohdalla tulee ottaa huomioon yleiskaavan ohjausvaikutus. HE 309/2010 vp, s. 17.

<sup>132</sup> Näiden kahden näkökulman välinen jännite näkyy tietyllä tapaa kauppaa koskevia kaavamääräyksiä koskevan säännöksen kumoamisessa. Siinä yhtäältä tavoiteltiin oikeustilan muutosta, toisaalta palveluiden saavutettavuutta koskeva sisältövaatimus säilyi, mikä puolestaan voi edellyttää kaupan ohjaamista kaavamääräyksin. Mikäli tällaiset määräykset eivät olisi mahdollisia, voisi se estää joissakin tapauksissa kaupan kaavoittamisen, mikäli sisältövaatimukset eivät ilman kaavamääräyksiä olisi täytettävissä.



alueidenkäyttökysymyksiin nähden yksityiskohtaisempi kuin maakuntakaavan ohjaustavoite ja -tarkkuus lähtökohtaisesti edellyttävät. Kaikkien seudullista merkitystä omaavien alueidenkäyttökysymysten osalta kaavan ohjaustavoite ja -tarkkuus eivät edellytä näin täsmällisiä ratkaisuja; joissakin tapauksissa liiallinen tarkkuus voi olla maakuntakaavan tehtävän vastaista.

Samanaikaisesti kaikkiin seudullista merkitystä omaaviin alueidenkäyttökysymyksiin liittyy yleisten suunnittelujärjestelmää koskevien säännösten perusteella ulottuvuus, johon liittyen joudutaan pohtimaan, onko ne tutkittava ja osoitettava maakuntakaavassa, vai riittääkö mahdollisesti vain se, että hanke ei ole maakuntakaavan (joustavan) ohjausvaikutuksen vastainen. Suuryksikkösääntelyn suhteen omaksutun ratkaisun taustalla on siis paljolti ollut myös ennakoitavuus. Suunnitteluvälineen määrittely yleisten säännösten nojalla tapauskohtaisesti – tietyn hankkeen vaikutusten perusteella – on mutkikkaampaa. Kerrosalakriteeri on tunnistettu karkeaksi, mutta samanaikaisesti se on ainakin pääosin poistanut tapauskohtaisen tulkinnan tarpeen sijainninhjauksessa (tämä koskee sekä itse suuryksikön että seudullista merkitystä omaavan suuryksikön määrittelyä).

Se, että seudullista merkitystä omaavia kysymyksiä ei *lainkaan* tarkasteltaisi maakuntakaavatasolla, edellyttäisi sitä, että maakuntakaavan tehtävää yleisemmin rajattaisiin siitä, millaiseksi se on määriteltä nykyisessä MRL 25 §:ssä. Nykyisen MRL 25.4 §:n mukaan maakuntakaavassa esitetään alueiden käytön ja yhdyskuntarakenteen periaatteet ja osoitetaan maakunnan kehittämisen kannalta tarpeellisia alueita. Aluevarauksia osoitetaan vain siltä osin ja sillä tarkkuudella kuin alueiden käyttöä koskevien *valtakunnallisten tai maakunnallisten tavoitteiden kannalta taikka useamman kuin yhden kunnan alueiden käytön* yhteen sovittamiseksi on tarpeen. Mikäli tätä kynnystä nostettaisiin, rajaisi se samalla myös maakuntakaavan vähittäiskauppaan kohdistuvaa ohjausta.

Tätä kirjoitettaessa käytettävissä olevien alueidenkäyttölain maakuntakaavoitusta koskevien säännösluonnosten mukaan näin olisikin tapahtumassa. Nykyistä MRL 25 §:ää vastaavan säännöksen mukaan maakuntakaavassa esitettäisiin maakunnan alueidenkäytön periaatteet ja osoitetaan maakunnan kehittämisen kannalta tarpeellisia alueita, ja näitä asioita käsiteltäisiin vain siltä osin ja sillä tarkkuudella kuin alueidenkäyttöä koskevien *valtakunnallisten tai maakunnallisten tavoitteiden* kannalta on tarpeen. Luonnoksen perustelujen mukaan

maakuntakaavassa esitetään maakunnan alueidenkäytön periaatteet ja osoitetaan maakunnan kehittämisen kannalta tarpeellisia alueita. Voimassa olevaan lakiin verrattuna maakuntakaavan tehtäviin ei enää kuuluisi yhdyskuntarakenteen periaatteiden esittäminen. Tämä johtuu maakuntakaavan tehtävän rajaamisesta maakunnallisesti tai

valtakunnallisesti merkittäviin alueidenkäytön kysymyksiin. Yhdyskuntarakenteen tarkastelu kuuluu kaavatasojen työnjaossa pääasiassa kuntakaavoituksen tehtäviin. Muutos ei kuitenkaan estäisi esimerkiksi maakunnan kaupunkiseutujen yhdyskuntarakenteeseen ja liikennejärjestelmään tai niiden yhteensovittamiseen liittyvien alueidenkäytön periaatteiden käsittelyä maakuntakaavassa, jos näillä kysymyksillä on vähintään maakunnallista merkitystä. Tämä tulisi kuitenkin tehdä maakuntakaavan tehtävän mukaisella tarkkuudella. Pykälän 2 momentin mukaan 1 momentissa mainittuja asioita käsitellään maakuntakaavassa vain siltä osin ja sillä tarkkuudella kuin alueiden käyttöä koskevien valtakunnallisten tai maakunnallisten tavoitteiden kannalta on tarpeen. Käsittelemisellä tarkoitettaisiin alueidenkäytön periaatteiden esittämistä ja maakunnan kehittämisen kannalta tarpeellisten alueiden osoittamista. Voimassa olevaan lakiin verrattuna useamman kuin yhden kunnan alueidenkäytön yhteensovittaminen ei enää kuuluisi maakuntakaavassa tehtäväksi, ellei kyse ole vähintään maakunnallisesti merkittävästä asiasta. Muutosten tarkoitus on korostaa maakuntakaavan yleispiirteisyyttä ja tarkentaa kaavatasojen työnjakoa kohdentamalla maakuntakaavan tehtävää merkitykseltään valtakunnallisten ja maakunnallisten asioiden käsittelyyn.

Tässä sääntely-ympäristössä nykyisen MRL 72 c §:n 2 momentin kumoaminen siis keventäisi maakuntakaavan ohjausvaikutusta vähittäiskaupan sijainninhjauksessa ja rajoittaisi sen ainoastaan maakunnallista merkitystä omaaviin hankkeisiin.

Näihin seudullisuuden ja maakunnallisuuden kynnyksiin tietenkin sisältyy jo aiemmin kuvatun kaltaista merkittävää tulkinnanvaraisuutta ja viime kädessä selvitysten perusteella vasta rajatapauksissa ratkeaa, onko jollakin tietyllä kaupan hankkeella maakunnallista merkitystä vai ovatko sen vaikutukset tätä vähäisempiä. Kyse on samanlaisesta ennakoitavuuteen liittyvästä ongelmasta, jota aiemmin on yritetty ratkoa muun muassa sillä, että maakuntakaavassa on edellytetty määrittelemään seudullisesti merkittävän vähittäiskaupan suuryksikön kokoraja.<sup>133</sup> Näin ollen olisi todennäköisesti jatkossakin syytä määritellä *maakunnallisesti merkittävän* vähittäiskaupan suuryksikön kokoraja maakuntakaavoituksessa (yleisen valtakunnallisen kokorajan määrittely ei ole mahdollista huomattavasti vaihtelevista olosuhteista johtuen), jotta hankalilta ja viime kädessä vasta hankekohtaisten vaikutusarviointien perusteella ratkeavilta tapauskohtaisilta ratkaisuilta vältyttäisiin. Muu saattaisi merkitä periaatteessa ääritapauksissa esimerkiksi sitä, että esimerkiksi yleiskaavan yhteydessä tehtävien selvitysten perusteella taikka muutoksenhaun yhteydessä jouduttaisiin toteamaan, että kyse onkin itse asiassa maakuntakaavallista tarkastelua edellyttävästä kaupan hankkeesta. Maakunnallisesti merkittävän vähittäiskaupan suuryksikön raja olisi lähtökohtaisesti nykyisiä seudullista merkitystä omaavien suuryksiköiden kokorajoja korkeampi.

---

<sup>133</sup> Yleisemminkin sääntelyyn tehtyjen muutosten taustalla on siis monilta osin ollut pyrkimys tuoda oikeustila selvemmin esiin lain säännöksissä.

Muutos lisäisi kuntien valtaa sellaisten seudullista merkitystä omaavien suuryksikköjen osalta, joiden vaikutukset ulottuvat vain esimerkiksi naapurikunnan keskustaan tai muualle sen alueelle. Tämä voi mahdollisesti lisätä kuntien välistä kilpailua ja myös kiistoja tämän kokoluokan suuryksiköistä. Nämä kysymykset jäisivät kuntakaavoituksessa ja viime kädessä mahdollisessa muutoksenhaussa ratkaistaviksi. Muutosten seurauksena syntyy periaatteessa tietty ylikunnallisten alueidenkäyttökysymysten luokka, jolle ei ole säännönmukaista niiden käsittelyyn määriteltyä suunnittelujärjestelmän välinettä. Tällaisia kysymyksiä on kuitenkin mahdollista tarkastella kuntien yhteisellä yleiskaavalla, mikäli siihen poliittista tahtoa on.

Kaupan kilpailua muutos voisi edistää (edellytyksellä, että kunnat tämän kokoluokan kaupalle sijain- teja kaavoittaisivat), mutta panoksena tässä kilpailussa saattavat olla jonkin kunnan keskustapalvelut, kun selvitysten mukaan kaupan palvelut vetävät merkittävässä määrin mukanaan myös muita keskus- tahakuisia palveluita.<sup>134</sup> Tässäkin vaihtoehdossa olisi näin ollen riittävin sisältövaatimuksin turvat- tava se, että myös kuntakaavoituksessa huolehditaan muun muassa keskusta-alueiden elinvoiman tur- vaamisesta ja palveluiden saavutettavuudesta, kattaen myös naapurikuntaan kohdistuvat vaikutuk- set.<sup>135</sup> Huomioiden keskusta-alueiden palveluihin jo nykytilanteessa kohdistuvat uhat (jotka eivät enää ole pelkästään riskejä vaan niiden vaikutukset ovat jo selvästi nähtävissä), myös riittävän vel- voittava säännös keskusta-alueiden ensisijaisuudesta kaupan suuryksikköjen sijaintipaikkana olisi edelleen tarpeen.

### 4.3 Muita vaihtoehtoja

Hallitusohjelma tähtää siis muun ohella maakuntakaavan yksityiskohtaisuuden keventämiseen. Kau- pan sijainninhjauksen osalta tämä voisi tarkoittaa mahdollistavuuden lisäämistä, jota on pidetty niin ikään tärkeänä kilpailun edellytysten kannalta. Tämä mahdollistavuus on siis kuitenkin osoittautunut varsin haasteelliseksi toteuttaa muun muassa selvityksiin liittyvien kysymysten vuoksi, mahdollista- vuuden edellyttäessä myös sellaisten kaupan potentiaalisten hankkeiden ja alueiden tarkastelua ja osoittamista kaavoituksessa, joille ei vielä ole toimijaa ja tiedossa olevaa konseptia. Samanaikaisesti

<sup>134</sup> Ks. esim. Koskela – Santasalo 2020, s. 78–79.

<sup>135</sup> Esimerkiksi kuntarajat eivät tietenkään nykyisinkään millään tapaa rajaa kaavoituksessa tehtäviä vaikutusarviointeja. MRL 9.2 §:n mukaan selvitykset on tehtävä koko siltä alueelta, jolla kaavalla voidaan arvioida olevan olennaisia vaikutuksia. MRA 1.2 §:n mukaan, jos yleis- tai asemakaavan maankäyttö- ja rakennuslain 9 §:ssä tarkoitettut olennaiset vai- kutukset ulottuvat toisen kunnan alueelle, kaavan vaikutuksia selvitetäessä tulee olla tarpeellisessa määrin yhteydessä tähän kuntaan. Jos kaavan olennaiset vaikutukset ulottuvat toisen maakunnan liiton alueelle, tulee vastaavasti olla yhtey- dessä tähän liittoon. Tosiasiallista merkitystä esimerkiksi kuntarajoilla saattaa silti olla, esimerkiksi sen suhteen, minkä- laisia vaikutuksia kaavasta päättävä taho on valmis harkintavaltansa perusteella hyväksymään.

olisi toisaalta kyettävä turvaamaan ohjauksella keskustojen elinvoimaisuutta, palveluiden saavutettavuutta ja muita ohjauksen taustalla olevia tärkeitä yhteiskunnallisia tavoitteita.<sup>136</sup> Toimivan kilpailun edistämisenäkökohdan sisällyttäminen nykyistä selvemmin kaavojen sisältövaatimukseen olisi omiaan edistämään sitä, että kaavat olisivat entistä useammin mahdollistavia eivätkä pelkästään tiedossa olevat hankkeet toteavia.<sup>137</sup> Kysymys ei kuitenkaan ole yksinkertainen.<sup>138</sup> Tämänkaltainen ratkaisu voisi kuitenkin lisätä kaupan näkökulmasta sijoittumismahdollisuuksia ja samalla paikata selvityksissä havaittuja puutteita kilpailunäkökulman huomioon ottamisessa kaavoituksen yhteydessä.

Vähittäiskaupan suuryksiköiden maakuntakaavaan perustuva enimmäismitoitus on ollut osa voimassa olevaa oikeutta vuodesta 2011 lähtien, joskaan tämä enimmäismitoitus ei ole koskenut maakuntakaavan mukaisia keskustatoimintojen alueita enää vuoden 2017 muutosten jälkeen. Mitoitusvaatimukseen on suhtauduttu paljolti myös kriittisesti, sen on muun muassa koettu olevan hankalasti määritettävä ja maakuntakaavatasolle liian yksityiskohtainen kysymys.<sup>139</sup> On mahdollista myös luopua tästä mitoituksivaatimuksesta, jolle näyttäisi olevan selvitysten perusteella kannatusta.<sup>140</sup> Näin olisi tapahtunut esimerkiksi kaavoitus- ja rakentamislakiluonnoksen toteutuessa, joskin siinä yhteydessä tämä muutos olisi liittynyt nimenomaan maakuntakaavan oikeusvaikutusten rajaamiseen vain hyvin rajalliseen joukkoon alueidenkäyttökysymyksiä. Täsmällisempi mitoittaminen (ja toteutuman seuranta) voisi tapahtua kuntien yleiskaavoituksessa.<sup>141</sup> Kaavojen sisältövaatimukset ja niiden täyttymisen perustelemiseksi tehtävät selvitykset käytännössä edellyttävät kaupan aluevarausten jonkinlaista mitoittamista.<sup>142</sup> Muutos lisäisi kuntien päätösvaltaa, mutta toisaalta myös vastuuta muun muassa selvityksistä.

Kilpailuun liittyen on esitetty myös ehdotus, että enimmäismitoituksen sijaan voisi käyttää yksikkökorajoitusta, mikä mahdollistaisi aidomman kilpailun. Tämä antaisi

<sup>136</sup> Ks. näistä tavoitteista esim. Ympäristöministeriö 2007, s. 11–12.

<sup>137</sup> Nykyisiin sisältövaatimukseen sisältyvien elinkeinoelämän toimintaedellytysten ja kilpailunäkökulman välistä suhdetta on pidetty epäselvänä, ks. Ympäristöministeriö 2007, s. 46. Kilpailunäkökulma siis sisällytettiin sittemmin alueiden käytön suunnittelun tavoitteita koskeviin säännöksiin (MRL 5 §) ja asemakaavan laatimistarvetta koskevaan MRL 51 §:ään, ja näitä muutoksia koskevassa hallituksen esityksessä (HE 334/2014, s. 4) muun muassa todettiin, että yleispiirteisessä kaavoituksessa kilpailunäkökohdat tulevat huomioon otettavaksi jo voimassa olevien elinkeinoelämän toimintaedellytyksiä koskevien sisältövaatimusten perusteella. Myös MRA 1 §:n kaavan vaikutusten selvittämistä koskeviin säännöksiin lisättiin maininta vaikutusten arvioinnista koskien elinkeinoelämän toimivan kilpailun kehittymistä (joskin samassa yhteydessä, jossa kilpailunäkökulma sisällytettiin lakiin, muutettiin myös MRL 9 §:ää pyrkimyksenä toisaalta jossain määrin rajata tehtäviä selvityksiä, ks. HE 334/2014, s. 14). Näiden kilpailun edistämistä koskevien säännösten merkityksestä on kuitenkin käytännössä ollut myöhemminkin epäselvyyttä ja asiaa koskevien selvitysten perusteella on varsin laajalti oltu sitä mieltä, että kilpailun edellytykset eivät ole toteutuneet kaavoituksen kautta riittävästi, ks. esim. Koskela – Santasalo 2020, s. 20–21.

<sup>138</sup> Ks. esim. HE 334/2014 vp, s. 6.

<sup>139</sup> Ks. Koskela – Santasalo 2020, s. 76, 77, Riihiranta ym. 2023, s. 36, s. 32, 82.

<sup>140</sup> Ks. Koskela – Santasalo 2020, s. 77.

<sup>141</sup> Ks. Riihiranta ym. 2023, s. 82.

<sup>142</sup> Ks. Koskela – Santasalo 2020, s. 84.

kaikille toimijoille mahdollisuuden toteuttaa liiketoimintaa, kun tietyille alueelle saisi jokainen toimija sijoittaa enimmillään tietynsuuruisen myymälän sen sijaan, että yhteen hankkeeseen osoitetaan koko alueen enimmäismitoitus, jolloin muilla toimijoilla ei ole mahdollisuutta sijoittua alueelle lainkaan. Tällainen käytäntö olisi sinänsä lähtökohtaisesti mahdollinen jo voimassa olevan lainsäädännön nojalla.<sup>143</sup> Tällainen ohjaus olisi yhdistettävissä myös kuntakaavoituksessa määriteltävään enimmäismitoitukseen.

Nykyisiä vähittäiskaupan sijainninhjausta koskevia erityisiä sisältövaatimuksia koskeva sääntely olisi korvattavissa sisällyttämällä riittävät vaatimukset kaikkea kaavoitusta koskeviin sisältövaatimuksiin. Myös tämä olisi kaavoitus- ja rakentamislakiluonnoksen mukainen ratkaisu. Kaavoitus- ja rakentamislakiluonnoksessa kaupan sijainninhjaus olisi perustunut nykyistä yleispiirteisempiin säännöksiin, joissa olisi toisaalta asianmukaisesti huomioitu esimerkiksi ilmastonmuutos, joka ei edellä sanotun perusteella ole merkityksetön kysymys myöskään kaupan sijainninhjauksen kannalta. Kaavoitus- ja rakentamislakiluonnoksessa itse kauppaa koskeva sääntely kiinnittyi kuitenkin varsin pitkälti vain keskusta-alueiden palveluille koituviiin vaikutuksiin, vaikka kaupan ohjaukseen liittyy myös muita intressejä.<sup>144</sup> Erityisistä sisältövaatimuksista luopuminen edellyttäisi, että ohjauksen tarpeen perusteena olevat intressit tulevat riittävästi huomioituiksi yleisten sisältövaatimusten kautta. Keskustojen ensisijaisuuden tulisi edelleen olla ohjauksen selvä lähtökohta.<sup>145</sup>

Edellä on jo tuotu esiin se, että maakuntakaavan yleispiirteisyyttä ollaan yleisesti lisäämässä siten, että maakuntakaavassa keskitytään yksinomaan valtakunnallisiin ja maakunnallisiin kysymyksiin. Tätä kautta myös nykyisen MRL 71 c §:n 2 momentin sisältämän sääntelyn kumoaminen, vaikka ei lähtökohtaisesti merkittävästi vaikutakaan oikeustilaan, nostaa myös maakuntakaavallisen sijainninhjauksen piiriin kuuluvien hankkeiden kynnystä. Maakuntakaavaa perustakseen edellyttävien kaupan hankkeiden kokorajaa olisi toisaalta myös muunlaisin ratkaisuin mahdollista pyrkiä nostamaan niin, että ohjaus keskittyisi mahdollisimman selvästi vain hankkeisiin, joilla voi olla tietyn merkittävyyssynnyksen kuntarajat ylittäviä haitallisia vaikutuksia esimerkiksi keskusta-alueiden kaupallisiin palveluihin (nykyisen MRL 71 b.1 §:n 1 kohdan sanamuodon mukaisesti). Tällainen merkitys kuitenkin siis vaihtelee hyvin voimakkaasti alueittain, jolloin esimerkiksi kaikkia alueita koskevaa tiettyä kokorajaa ei ole mahdollista asettaa. Tämä vaihtoehto on nähdäkseen kuitenkin selvästi toissijainen edellä kuvattuun, maakuntakaavan ohjauksen yleiseen muutokseen nähden, sillä viimeksi mainittu on ratkaisuna sekä yksinkertaisempi että johdonmukaisempi.

<sup>143</sup> Koskela – Santasalo 2020, s. 77.

<sup>144</sup> Toisaalta keskustojen ensisijaisuus kaupan sijaintipaikkana palvelee välillisesti myös monia muita ohjauksen tavoitteita.

<sup>145</sup> Ks. Koskela – Santasalo 2020, s. 78, jotka toisaalta (s. 83) korostavat myös sitä, että on kaupan toimialoja, joiden ei ole perusteltua sijoittua keskustoihin ja siksi myös kaupan laatuun perustuvan ohjauksen tulee olla mahdollista.

Alueidenkäyttölain uudistukseen liittyvien tämänhetkisten pykäläluonnosten mukaan lakiin oltaisiin myös sisällyttämässä poikkeamismahdollisuus maakuntakaavasta, joka ei merkitse samaa kuin nykyisenkaltainen maakuntakaavan yleispiirteisyyteen liittyvä joustavuus. Säännösluonnosten mukaan yleiskaava voitaisiin perustellusta syystä laatia maakuntakaavan ohjausvaikutuksesta poiketen. Tällöin olisi kuitenkin huolehdittava siitä, että yleiskaava sopeutuu maakuntakaavan kokonaisuuteen ja otettava huomioon mitä laissa säädetään maakuntakaavan sisältövaatimuksista. Säännöstä koskevien perusteluluonnosten mukaan lainkohdassa

säädettäisiin mahdollisuudesta laatia yleiskaava perustellusta syystä maakuntakaavan – ohjausvaikutuksesta poiketen. Tällöin kyseessä ei olisi edellä kuvattuun maakuntakaavan yleispiirteisyydestä johtuvaan liikkumavaraan kuuluva kaavaratkaisun täsmenlyminen tai eroavuus. Poikkeamisen tarve tulisi perustella esimerkiksi maakuntakaavaratkaisun vanhentuneisuudella tai muulla vastaavalla kunnan alueidenkäytön kehittämisen tarpeeseen liittyvällä syyllä. Yleiskaavaa laadittaessa tulisi tällöinkin ottaa huomioon valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet ja yleiskaavan sisältövaatimukset. Niiden lisäksi yleiskaavaa laadittaessa tulisi huolehtia siitä, että yleiskaava sopeutuisi maakuntakaavan kokonaisuuteen ja ottaa maakuntakaavan sisältövaatimukset soveltuvin osin huomioon. Säännöksen tarkoitus on turvata maakuntakaavassa esitettyjen valtakunnallisten ja maakunnallisten tavoitteiden toteutuminen myös siitä poikettaessa. Esimerkiksi osoitettaessa maakuntakaavan virkistysaluetta muuhun käyttöön on huolehdittava, että maakuntakaavan virkistysalueiden riittävyyttä koskeva sisältövaatimus edelleen täyttyy esimerkiksi osoittamalla yleiskaavassa korvaavia alueita tai muutoin osoittamalla sisältövaatimuksen täyttyminen. – – [M]uutettaessa yleiskaavassa maakuntakaavan teollisuusalue palvelujen tai taajamatoimintojen alueeksi on asiaa tarkasteltava ainakin aluerakenteen toimivuutta ja elinkeinoelämän toimintaedellytyksiä koskevien sisältövaatimusten näkökulmasta. Maakuntakaavan sisältövaatimusten huomioon ottamisen vaatimus tarkoittaisi myös mm. sitä, että muutettaessa yleiskaavalla maakuntakaavassa esitettyä alueidenkäyttöratkaisua, joka koskee esimerkiksi maakunnallisesti merkittävää teknisen huollon infrastruktuuria kuten jätteenkäsittelykeskusta, vedenpuhdistamoja tai muuta vastaavaa maakuntakaavassa erityisesti jollekin toiminnolle tutkittua ja osoitettua sijaintia, olisi yleiskaavassa huolehdittava siitä että tällaiselle toiminnolle osoitetaan vastaava maakuntakaavan sisältövaatimukset täyttävä alue. Laadittaessa yleiskaavaa, jossa maakuntakaavasta poikettaisiin, olisi maakunnan liitolla, muilla viranomaisilla ja osallisilla mahdollisuus kaavoitusmenettelyyn kuuluvien kuulemisten ja viranomaisneuvottelujen yhteydessä ottaa kantaa siihen, onko poikkeamiselle olemassa riittävät perusteet.

Tällainen poikkeamismahdollisuus joustavoittaisi maakuntakaavaa myös vähittäiskaupan sijainnohjauksen osalta. Kaupassa tapahtuvien nopeiden muutosten vuoksi tällaisia poikkeamistarpeita todennäköisesti syntyisi. Kuntakaavoissa voitaisiin tehdä tällöin maakuntakaavasta poikkeavia ratkaisuja, kuitenkin siten, että ohjauksen taustalla olevat yleiset intressit eivät lähtökohtaisesti vaarantuisi.

Vähittäiskaupan suuryksiköiden sijainninhjauksen jättämistä kokonaan kuntakaavoituksen varaan myös maakunnallisesti merkittävien yksiköiden osalta ei voida pitää perusteltuna. Merkittävänä riskinä on, että ohjaus muodostuisi sekä vaikeasti ennakoitavaksi että sellaiseksi, että ohjauksen taustalla olevien tavoitteiden toteutuminen olisi kyseenalaista. Samalla ratkaisu toisi huomattavia selvitys- ja vaikutusarviointivastuita kuntakaavoitukselle, jonka resurssit myös merkittävästi vaihtelevat eri kunnissa. Se olisi omiaan lisäämään myös kuntien välisiä kiistoja. Tässä suhteessa merkitystä on myös sillä, että valtion rooli kaavoituksessa on monien yksittäisten muutosten johdosta muodostunut huomattavan ohueksi.<sup>146</sup> Myös kaupan toimijat arvostavat suunnittelussa johdonmukaisuutta ja pitkäjänteisyyttä.<sup>147</sup>

Kaavoitus- ja rakentamislakiluonnoksen mukainen ratkaisu, jossa maakuntakaava olisi oikeusvaikutteinen vain tiettyjen rajattujen alueidenkäyttökysymysten osalta on kokonaisuutena hyvin ongelmallinen. Alueidenkäytön suunnittelussa eri kysymykset kytkeytyvät aina toisiinsa ja kyse on moninaisten alueidenkäyttöintressien keskinäisestä yhteensovittamisesta. Maakuntakaavoituksen keskeisiä tehtäviä sekä erilaisten että eri tasoisten (valtakunnallisten, maakunnallisten ja paikallisten) alueidenkäyttöintressien yhteensovittamisessa ja konkretisoinnissa olisi äärimmäisen vaikeaa tai mahdotonta toteuttaa, mikäli maakuntakaavoituksessa oikeusvaikutteisesti tarkasteltaisiin vain rajallista joukkoa maankäyttökysymyksiä joidenkin toisten jäädessä oikeusvaikutteisesti ratkaisematta. Tällä olisi väistämättä haitallisia vaikutuksia myös osallistumisnäkökulmasta.<sup>148</sup>

---

<sup>146</sup> Ks. esim. Heinilä 2021, s. 279–281. Myös Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelma sisältää esimerkiksi valitusoikeutta koskevia kirjauksia.

<sup>147</sup> Koskela – Santasalo 2020, s. 84.

<sup>148</sup> Ks. laajemmin kaavoitus- ja rakentamislakiluonnoksen sisältöön liittyen Heinilä 2021, erit. s. 306–308.

## 5. Yhteenvedo ja johtopäätökset

### 5.1 Kaupasta ja sen sijainninhjauksesta

Maakuntakaavan ohjausvaikutuksen vähentäminen sekä kaupan ohjauksen osalta että yleisemmin on ollut esillä usein. Kaupan osalta on oltu huolissaan muun muassa kaavoitukseen kuluvan ajan pidentymisestä ja tarjolla olevien sijaintien vähentymisestä. Maakuntakaavoituksella – joka on varsinaisen paikkaan sidotun suunnittelun yleispiirteisien taso nykyisessä suunnittelujärjestelmässä – on kuitenkin tärkeä rooli osana suunnittelujärjestelmää. Se konkretisoi keskeisenä välineenä valtakunnalliset intressit paikkaan sidotuiksi ja paikallisempien intressien kanssa yhteensovitetuiksi ratkaisuuksi. Kaupan näkökulmasta, vaikka ohjaaminen aina väistämättä myös rajoittaa, se myös luo edellytyksiä kaupalle.<sup>149</sup> Maakuntakaavoituksen tulisi toisaalta jättää riittävästi tilaa myös paikallisille ratkaisuille.

Myös kaupan toimijat tiedostavat kaupan sijainninhjauksen tarpeellisuuden, vaikka toivovatkin siltä ensisijaisesti joustavuutta. Ohjaus palvelee viime kädessä myös kaupallisia toimijoita. Esimerkiksi Koskela ja Santasalo kirjoittavat kaupan toimijoiden ja asiantuntijoiden käsityksistä:

Toisaalta taas ymmärretään, että sääntelyä tarvitaan. Yhdysvaltain kehitys osoittaa, että ohjaus kannattaa. Jos kaupan sijoittuminen on vapaata, rakenne hajautuu, julkinen liikenne on heikkoa ja autolla ajetaan joka paikkaan. Ylirakentaminen on johtanut kuoleviin kauppapaikkoihin. Vastaavaa kehitystä ei ole tapahtunut Euroopassa, missä kaupaa ohjataan.<sup>150</sup>

Kaupan sijainninhjaukseen koskeva sääntely on osin seurannut kaupassa tapahtuvia muutoksia, pyrkien turvaamaan alueiden käytön suunnittelun moninaisia ja toisinaan jännitteisiäkin tavoitteita (liittyen yhtäältä globaalien ympäristökysymysten ratkaisemiseen, palveluiden saatavuuteen ja saavutettavuuteen ja toisaalta elinkeinoelämän toimintaedellytyksiin). Kaupan toimijoiden kaavoitusta lyhyempi aikaperspektiivi ja nopeampi reagointi toimintaympäristön muutoksiin johtaa kuitenkin väistämättä kitkatilanteisiin. Myös maakuntakaavoituksen rooli on noussut esiin tästä näkökulmasta, kun yleispiirteisen suunnittelun aikajänne on paljon kaupan aikaperspektiiviä pidempi.<sup>151</sup> Asian kanssa on kuitenkin opittu elämään.<sup>152</sup> Tämä ei toisaalta myöskään tarkoita, että näiden kaavojen tulisi tai että ne

<sup>149</sup> Ks. Koskela – Santasalo 2020, s. 84.

<sup>150</sup> Koskela – Santasalo 2020, s. 77. Tämänkaltaisella kehityksellä on tietenkin huomattava merkitys myös ilmastonmuutoksen, samoin kuin muiden ympäristökysymysten kannalta. Kyse ei ole pelkästään asiointiliikenteestä, vaan myös rakennusten ja infrastruktuurin rakentamisen, ylläpidon ja joskus myös purkamisen aiheuttamista hiilidioksidipäästöistä.

<sup>151</sup> Ks. Yrjänä 2012, s. 100.

<sup>152</sup> Koski 2007, s. 30.



voisivat pysyä muuttumattomina. Kaavojen ajantasaisuudesta huolehtiminen on tärkeää myös kaupan kaavoituksessa.

Kauppa muokkaa osaltaan merkittävästi yhdyskunta- ja palvelurakennetta.<sup>153</sup> Muutokset palvelurakenteessa myös vaihtelevat eri alueilla. Suurimmilla kaupunkiseuduilla kävelyetäisyydellä lähikauptasta asuvien osuus on pysynyt samalla tasolla tai jopa hieman kasvanut 2000-luvulla. Pienillä kaupunkiseuduilla ja maaseudulla lähikaupan saavutettavuus on kuitenkin heikentynyt. Erityisesti vähittäiskaupan palvelut ovat siirtyneet merkittävässä määrin keskustoista niiden ulkopuolisille kaupan alueille.<sup>154</sup> Alakeskusten merkitys on kasvanut suurimmilla kaupunkiseuduilla, mutta keskisuurilla kaupunkiseuduilla erikoistavarakaupan palvelut ovat siirtyneet usein alakeskuksista erillisille kaupan alueille. Liikkumismahdollisuuksien osalta yhdyskuntarakenne on kehittynyt autoriippuvaiseen suuntaan.<sup>155</sup> Osassa kuntia tapahtunut merkittävien kauppapaikkojen sijoittuminen keskustojen ulkopuolelle on johtanut tilanteeseen, jossa muitakin keskustatoimintoja on siirtynyt sinne kaupan mukana.<sup>156</sup> Kaupan ohjauksessa tulisikin ottaa riittävästi huomioon kuntien ja alueiden erilaisuus.<sup>157</sup> Parhaiten tämä voidaan tehdä paikkaan sidotussa ja tilannekohtaisessa maankäytön suunnittelussa, paremmin kuin lainsäädännön tasolla. Lainsäädännön tehtävä on kuitenkin huolehtia siitä, että suunnittelussa otetaan riittävästi huomioon kaikki asiaan liittyvät näkökohdat. Paikallisen tason tehtävänä ei esimerkiksi pitäisi olla sen ratkaiseminen, edistetäänkö alueiden käytön suunnittelussa ilmastonmuutoksen hillintää ja siihen sopeutumista vaiko ei. Ilmastonmuutoksen hillintä ja muut globaalit ympäristöongelmat myös korostavat laajemman mittakaavan suunnittelun merkitystä.

Toisaalta myös kauppa on monella tapaa murroksessa. Murroksen keskeisiä ajureita ovat digitalisaatio, muutokset kuluttajakäyttäytymisessä sekä kaupan markkinoiden globaalistuminen ja kansainvälinen kauppa. Näin kaupan toimiala on siirtynyt globaalien markkinoiden toimijaksi verkkokaupan,

---

<sup>153</sup> Ks. esim. Koskela – Santasalo 2020, s. 84.

<sup>154</sup> Vuoden 2017 sijainninohjaus uudistuksen esitöiden vaikutusten arvioinnissa (HE 251/2016 vp, s. 29) toisaalta todettiin, että vähittäiskaupan suuryksiköihin kohdistuvan sääntelyn vähentymisen ja kaupan aukiolosääntösten vapautumisen yhteisvaikutusten arvioidaan heikentävän erityisesti pienten, myyntipinta-alaltaan alle 500 kerrosneliömetrin suuristen lähikauppojen ja pienten supermarkettien kilpailumahdollisuuksia. Päivittäistavarakaupan myymälöiden lukumäärän kehitys on ollut laskeva ja pienten myymälöiden osuus kaikista myymälöistä pienentynyt. Ehdotetun muutoksen arvioitiin yhdessä kaupan aukiolosääntösten vapauttamisen kanssa voimistavan tätä kehitystä. Tämän muutoksen uudistukset eivät välttämättä vielääkään ole kaikilta osin nähtävissä, ks. Koskela – Santasalo 2020, s. 34.

<sup>155</sup> Rehunen, Antti – Ristimäki, Mika – Helminen, Ville: Alue- ja yhdyskuntarakenteen kehitystrendit: Suuntaviivoja aluesuunnittelun ja -kehittämisen uudistamiseen. Yhdyskuntasuunnittelu vol 56:3 (2018), s. 46–51.

<sup>156</sup> Koskela – Santasalo 2020, s. 79.

<sup>157</sup> Koskela – Santasalo 2020, s. 80, jotka kirjoittavat (s. 81) myös, että ”[p]ienillä paikkakunnilla kaupan sijainti saattaa määrittää uuden keskustan paikan liikenteen solmukohtaan, kun muutkin palvelut siirtyvät päivittäistavarakaupan läheisyyteen. Jos kauppa ja palvelut sijoittuvat keskustan ulkopuolelle, uhkaa keskusta tyhjäntyä muistakin toiminnoista sekä ennen pitkää myös asukkaista.”

globaalien markkina-alustojen sekä kaupan monikanavaistumisen myötä.<sup>158</sup> Tämä ei kuitenkaan ainakaan toistaiseksi näytä merkitsevän mitään radikaalia muutosta fyysisissä myymälöissä. Esimerkiksi Koskelan ja Santasalon mukaan

[v]erkkokaupan kasvusta huolimatta rakennetaan edelleen myös fyysisiä myymälöitä. Verkkokauppa on vain yksi kaupan asiakaskanavista ja menestyvät kaupan toimijat ovat mukana kaikissa kanavissa erilaisilla palveluilla. Myymälöihin panostetaan, koska liiketoiminta on niissä kannattavaa ja suurin osa asiakkaista asioi edelleen myös myymälöissä. – – Päivittäistavarakaupassa verkkokauppa on suurelta osin integroitunut myymälöihin, eikä tässä ole nähtävissä suurta muutosta ainakaan lähivuosina. Näin ollen kauppa kehittää edelleen verkkokauppaansa ja myymäläverkkoaan.<sup>159</sup>

Myöskään asiointiliikenne ei näytä vähentyneen verkkokaupan myötä. Sen sijaan tavaraliikenne saattaa verkkokaupan lisääntymisen myötä kasvaa.<sup>160</sup> Liikkumisen kestävyys onkin vahva peruste keskustojen ensisijaisuudelle vähittäiskaupan sijaintipaikkana, koska niiden saavutettavuus on hyvä ja kestävien kulkumuotojen osuus on monin verroin suurempi keskusta-alueille suuntautuvilla ostosmatkoilla verrattuna keskustan ulkopuolisille kaupan alueille suuntautuviin ostosmatkoihin.<sup>161</sup> Keskustojen ensisijaisuudesta kaupan sijaintipaikkoina tulisi siksi ohjauksessa huolehtia, ja ehkäistä niiden ulkopuolelle sijoittuvan kaupan haitallisia vaikutuksia keskustapalveluihin.<sup>162</sup>

Myös kauppa on asettanut itselleen kunnianhimoiset ilmastotavoitteet. Kaupan liitto on julkaissut Uusiutuva kauppa 2035 -tiekartan, jonka tavoitteena on, että suomalainen kauppa on toimialansa globaali ilmastoedelläkävijä ja saavuttanut hiilineutraaliuden vuonna 2035. Vuonna 2050 tavoitteena on, että ala on lähes nollapäästöinen.<sup>163</sup> Ilmastotiekartassa tarkastellaan muun ohella kaupan tavarakuljetuksia, mutta ei kaupan asiakkaiden asiointiliikennettä.<sup>164</sup> Merkittävä osa suomalaisen hiilijalanjäljestä syntyy yksityisautoilusta, ja merkittävä osa yksityisautoilusta liittyy ostos- ja asiointiliikenteeseen.<sup>165</sup> Myös kaupan tiekartta nojaakin nimenomaan kaavoitukseen yhdyskuntarakenteellisten kysymysten osalta, eikä siinä käsitellä kaupan sijaintien merkitystä ilmastopäästöjen kannalta.<sup>166</sup>

<sup>158</sup> Valtioneuvosto 2022, s. 8. Ks. myös Kaupan liitto: Uusiutuva kauppa 2035. Elinkeinoelämän suurimman toimialan yritysten ääni ilmastonmuutoksen torjuntaan. Kaupan liitto 2020, s. 12–13.

<sup>159</sup> Koskela – Santasalo 2020, s. 81. Ks. myös Kaupan liitto 2020, s. 12, jossa todetaan, että ”[k]aupan yritykset ovat siirtymässä monikanavaisuudesta, toisin sanoen asiakasvuorovaikutuksesta monissa eri kanavissa, kohti omnikanavaista kokemusta, jossa fyysinen myymälä ja eri digitaaliset kanavat toimivat saumattomasti yhdessä samanaikaisesti.”

<sup>160</sup> Koskela – Santasalo 2020, s. 82.

<sup>161</sup> Koskela – Santasalo 2020, s. 79.

<sup>162</sup> Ks. Koskela – Santasalo 2020, s. 78–79.

<sup>163</sup> Kaupan liitto 2020, s. 6.

<sup>164</sup> Poikkeuksena tästä on maininta kaupan päästöttömistä kotiinkuljetuksista kilpailukykyisenä vaihtoehtona asiakkaille, ks. Kaupan liitto 2020, s. 34.

<sup>165</sup> Ks. myös Kaupan liitto 2020, s. 17.

<sup>166</sup> Ks. Kaupan liitto 2020, s. 41.

Kaupan palvelujen saavutettavuuteen ja siten sijainninhjaustarpeisiin vaikuttaa entistä enemmän myös väestön ikääntyminen. Esimerkiksi edellisen suuren vähittäiskaupan suuryksiköiden sijainninhjausta koskevan lainsäädäntömuutoksen yhteydessä todettiin, että Tilastokeskuksen vuoden 2015 ennusteen mukaan vuonna 2030 vähintään 70-vuotiaita on 1,13 miljoonaa ja vähintään 70-vuotiaiden osuus väestöstä kasvaa Tilastokeskuksen ennusteen perusteella 13 prosentista 20 prosenttiin vuodesta 2014 vuoteen 2030. Ikääntyneen väestön osuuden kasvaessa kasvaa lähipalvelujen tarve. Kaupan sijainti yhdyskuntarakenteessa vaikuttaa ratkaisevasti asiointiliikenteen määrään ja kulkutapaan. Asiointiliikenteeseen voidaan vaikuttaa ohjaamalla suurten kaupan yksiköiden sijaintia ja huolehtimalla lähikauppaverkon toimintaedellytyksistä. Lähipalvelujen turvaaminen on tärkeää myös siksi, että autottomia asuntokuntia on 30 prosenttia kaikista asuntokunnista.<sup>167</sup>

Kaupan ohjaustarpeet ovat siten edelleen olemassa. Osittain ohjaustarpeiden taustalla olevien tekijöiden voidaan sanoa yksinomaan kasvattaneen merkitystään.

## 5.2 Hallitusohjelman kirjauksen toteuttaminen vähittäiskaupan suuryksiköisäntelyn näkökulmasta

Selvityksen tehtävänä on ollut tarkastella erityisesti, voitaisiinko nykyisen MRL 71 c §:n 2 momentin mukaisesta sääntelystä luopua ja millaisia muita ja siihen mahdollisesti liittyviä tapoja toteuttaa hallitusohjelman maakuntakaavoitusta koskeva kirjaus vähittäiskaupan suuryksiköiden sijainninhjauksen osalta voisi olla. Selvitystyön perusteella voidaan todeta, että MRL 71 c §:n 2 momentin säännös on alkujaan ollut ainakin ensisijaisesti oikeustilaa selkeyttävä. Sen kumoaminen yksittäisenä toimenpiteenä ei näin periaatteessa vaikuttaisi maakuntakaavan asemaan vähittäiskaupan suuryksiköiden sijainninhjauksessa, koska maakuntakaavoituksessa tarkastellaan sen yleisen tehtävän mukaisesti ylikunnallista merkitystä omaavia alueidenkäyttökysymyksiä.

Kyseisen säännöksen säätämiseen ja kumoamiseen kuitenkin liittyy oma dynamiikkansa. Vaikka säännös lähtökohtaisesti ensisijaisesti totesi jo sitä edeltävän kaavoituskäytännön ja maakuntakaavoituksen tehtävän sisällön ja se oli siten funktioltaan oikeustilaa selkeyttävä, se on kuitenkin velvoittava erityissäännös ja sellaisenaan asettaa kaupan ohjauksen tietyllä tavalla erityisasemaan suhteessa muihin

---

<sup>167</sup> HE 251/2016 vp, s. 21.

seudullisiin (ylikunnallisiin) kysymyksiin. Samalla tavoin sen kumoaminen tulee helposti tulkituksi nimenomaan enemmän tai vähemmän selväksi oikeustilan muutokseksi, vaikka kumoaminen merkitsisi sitä, että kaupan suuryksikköjä käsitellään maakuntakaavoituksessa kuten muitakin alueidenkäyttökysymyksiä. Se toisin sanoen tarkoittaisi lähtökohtaisesti palaamista niihin sääntelyyn ja käytäntöihin, joita säännöksen oli määrä selkiyttää. Kyse on kuitenkin paljolti sävyeroista. Erityisesti yhdessä seudullisten suuryksiköiden koon alarajan määrittely- ja mitoitusvelvollisuuksien kanssa MRL 71 c §:n 2 momentin säännös muodostaa muihin seudullisiin kysymyksiin nähden erityisen ohjauskokonaisuuden, joka on muihin ylikunnallisiin alueidenkäyttökysymyksiin nähden – ja ehkä myös maakuntakaavan ohjaustavoitteeseen ja tarkoitukseen nähden – yksityiskohtaisempi. Samanaikaisesti kaikkiin seudullista merkitystä omaaviin alueidenkäyttökysymyksiin liittyy yleisten suunnittelujärjestelmää koskevien säännösten perusteella ulottuvuus, jossa on pohdittava kysymystä, onko ne tutkittava ja osoitettava maakuntakaavassa, vai riittääkö että hanke ei ole maakuntakaavan (joustavan) ohjausvaikutuksen vastainen. Taustalla suuryksikkösääntelyn suhteen omaksutussa ratkaisussa onkin ollut myös ennakoitavuus. Kaavatason määrittely yleisten säännösten nojalla tapauskohtaisesti tietyn hankkeen vaikutusten perusteella on mutkikkaampaa.

Alueidenkäyttölain uudistuksessa ollaan tätä kirjoitettaessa esittämässä maakuntakaavaa koskevaan sääntelyyn muutoksia, joiden mukaan maakuntakaava keskittyisi jatkossa yksinomaan valtakunnallista ja maakunnallista merkitystä omaaviin kysymyksiin. Yhdessä tämän muutoksen kanssa MRL 71 c §:n 2 momentin kaltaisen sääntelyn jättäminen pois tulevasta alueidenkäyttölaista keventäisi maakuntakaavan ohjausvaikutusta myös kaupan sijainninhjauksessa. Vain maakunnallista merkitystä omaava kauppa kuuluisi maakuntakaavallisen ohjauksen piiriin. Ennakoitavuuden vuoksi tällaisen kaupan kerrosalaraja olisi ilmeisesti tarpeen jatkossakin määritellä maakuntakaavoissa, koska yleistä valtakunnallista rajaa ei ole mahdollista määritellä ja jotta tapauskohtaisesta arvioinnista johtuvilta merkittäviltä käytännön ongelmilta vältyttäisiin.<sup>168</sup> Samalla on ehkä syytä tunnistaa, että tämänkaltaiset rajat ohjaavat esimerkiksi vähittäiskauppaa tosiasiallisesti myös siten, että yksittäiset hankkeet pyritään toteuttamaan tämänkaltaisia kynnyksiä pienempinä, kuten on voitu havaita esimerkiksi vähittäiskaupan suuryksikön kokorajan yhteydessä.

Muutos merkitsisi, että osasta ylikunnallisia vaikutuksia omaavista hankkeista tulisi yksinomaan kuntakaavoituksessa käsiteltäviä kysymyksiä. Tämä korostaa kuntien välisen yhteistyön merkitystä, mutta saattaa aiheuttaa myös kuntien välisiä ristiriitoja. On syytä tunnistaa, että tämänkaltaiset

---

<sup>168</sup> Näin on siitä huolimatta, että kerrosalaan perustuva määrittely on havaittu varsin karkeaksi. Sitä voidaan kuitenkin kaavoituksessa täydentää esimerkiksi kaupan laatuun perustuvilla kriteereillä.

ylikunnallisetkaan kysymykset eivät ole sellaisia, joihin minkään valtion viranomaisen valvontatehtävä nykyisin kohdistuisi.<sup>169</sup> Nämä kysymykset ja samalla niihin liittyvät selvitysvastuut siirtyisivät erityisesti kuntien yleiskaavoituksessa tarkasteltaviksi. Ideaalitulanteessa tällaiset kysymykset käsiteltäisiin kuntien yhteisillä yleiskaavoilla, mutta niitä on käytännössä tehty varsin vähän.

Alueidenkäyttölakiuudistuksen yhteydessä on myös kaavailtu edellä kuvatulla tavalla mahdollisuutta poiketa maakuntakaavasta. Tämä toisi myös kaupan osalta joustavuutta maakunnallisen vähittäiskaupan sijainninohjaukseen samalla, kun ohjauksen tavoitteita ei lähtökohtaisesti vaarannettaisi.

Nykyiset vähittäiskaupan suuryksiköiden kaavoitusta koskevat erityiset sisältövaatimukset olisi, kaavoitus- ja rakentamislakiluonnoksen tapaan, mahdollista integroida kaikkea kaavoitusta koskeviin sisältövaatimuksiin. Tämä voisi olla perusteltua myös siksi, että kaupan ja sen sijainninohjauksen muutoksia koskevissa selvityksissä on korostettu pikemminkin palvelurakenteen tarkastelua kokonaisuutena kuin yksinomaan vähittäiskauppaan kiinnittyviä tarkasteluja. Vähittäiskauppa ja muut palvelut ovat vuorovaikutteisessa suhteessa toisiinsa.<sup>170</sup>

Toimivan kilpailun edellytysten tuomista nykyistä selvemmin osaksi kaavojen sisältövaatimuksia pohdittiin tässä selvityksessä myös yhtenä sääntelyn kehittämisvaihtoehtona. Tämä ei muodollisesti heikentäisi maakuntakaavan ohjausvaikutusta, mutta se olisi nimenomaan kaupan näkökulmasta omissa ohjaamaan kaavoitusta joustavampaan suuntaan, koska tällaisissa kaavoissa painottuu nimenomaan kaupan potentiaalisten sijaintien proaktiivinen suunnittelu enemmän tai vähemmän tiedossa olevien hankkeiden reaktiivisen käsittelyn sijasta.

Erityisesti tällaiseen ”mahdollistavaan” kaavoitukseen on liitetty vaikutusarviointeihin liittyvät haasteet, mutta näitä voidaan hallita osaltaan esimerkiksi kaavassa osoitettavan kaupan kokoon ja laatuun liittyvillä määräyksillä, ainakin mikäli ohjausjärjestelmä tällaiset mahdollistaa. Ohjaustarpeiden taustalla olevat intressit huomioiden esimerkiksi kaupan laatuun liittyvä ohjaus on edelleen tarpeen ja perusteltua (vaikka lainsäädännön tasolla erotteluita ei tällä hetkellä olekaan tehty).<sup>171</sup> Erityisesti päivittäistavarakaupalla on erityinen asema palveluiden saavutettavuuden näkökulmasta, se on ainakin

---

<sup>169</sup> MRL 18.2 §:n mukaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen on valvottava, että kaavoituksessa ja muussa alueiden käytössä otetaan huomioon vaikutuksiltaan valtakunnalliset ja merkittävät maakunnalliset asiat. Ylikunnalliset, mutta ei-maakunnalliset asiat jäävät tämän valvontatehtävän ulkopuolelle.

<sup>170</sup> Ks. esim. Koskela – Santasalo 2020, s. 84. Toisaalta, kun vähittäiskaupan suuryksikkö on aina myös jossain määrin keinotekoinen määritelmä, joka ei suoraan korreloi tietyn kaupan hankkeen vaikutusten kanssa, tiettyjen sisältövaatimusten kohdistaminen yksinomaan niihin ei välttämättä ole perusteltua.

<sup>171</sup> Ks. esim. Koskela – Santasalo 2020, s. 83.

toistaiseksi hyvin vähäisessä määrin siirtynyt verkkoon ja aiheuttaa eniten asiointiliikennettä. Se on myös erilaisissa poikkeustilanteissa tärkeässä asemassa. Sen asemaa kaavoitusta (joskaan ei välttämättä nimenomaan maakuntakaavoitusta) koskevassa sääntelyssä voi olla perusteltua tarkastella myös lainsäädäntöä uudistettaessa.

Edellä on esitetty myös joitakin muita mahdollisuuksia vähittäiskaupan suuryksikkösääntelyn muutoksiin – ja suhtauduttu varauksellisesti toisiin – joita voidaan pyrkiä toteuttamaan esimerkiksi yhdessä yllä mainittujen kanssa. Tämän selvityksen näkökulma on kuitenkin jossain määrin kapea ja ensisijaisesti oikeudellinen. Kauppaa ja maakuntakaavoitusta koskevia selvityksiä on myös viime vuosina tehty osin erilaisista näkökulmista. Tätä selvitystä onkin syytä tarkastella yhdessä muiden jo tehtyjen ja mahdollisesti tehtävien tarkastelujen kanssa, samoin kuin arvioida riittävästi valittavien ratkaisujen vaikutukset.

### 5.3 Lopuksi

Maakuntakaavan tulisi yhtäältä mahdollistaa ja olla joustava, toisaalta sen tulisi samanaikaisesti olla riittävän ohjaava, koska sääntelyllä on paljon perusteltuja yleiseen etuun liittyviä yhteiskunnallisia tavoitteita. Optimaalisen tasapainon löytäminen näiden välillä on vaikeaa, erityisesti kun myös toimintaympäristö muuttuu jatkuvasti. Esimerkiksi ilmastonmuutos väistämättä kasvattaa merkitystään sekä poliittisesti (yhteiskunnallisena ongelmana) että oikeudellisesti (muun muassa perusoikeusky-symyksenä)<sup>172</sup>, mutta toisaalta viime vuosina on realisoitunut myös useampia sellaisia riskejä, jotka eivät ole olleet ainakaan yhtä selvästi ennakoitavissa mutta joilla on ollut yhtä lailla globaaleja vaikutuksia.<sup>173</sup>

Maakuntakaavoitus on maankäyttö- ja rakennuslain järjestelmässä tärkeä välittävä mekanismi lainsäädännössä määriteltyjen valtakunnallisten yhteiskunnallisten tavoitteiden – yleisten etujen – toteuttamisessa ja yhteensovittamisessa paikallisempien tavoitteiden (ja myös yksityisten intressien ja oikeuksien) kanssa. Erilaisia intressejä on paljon ja ne ovat keskenään usein jännitteisiä, mutta tämä yksinomaan korostaa maakuntakaavoituksen merkitystä.

---

<sup>172</sup> Ks. esim. KHO 2023:62.

<sup>173</sup> Vaikka ilmastonmuutosta koskeva tieto lisääntyy jatkuvasti, senkin vaikutuksiin liittyy kuitenkin edelleen huomattavasti epävarmuutta ja se voi niin ikään aiheuttaa monenlaisia poikkeustilanteita.

Samanaikaisesti maakuntakaavan tulisi kuitenkin siis keskittyä vain ylikunnallisiin kysymyksiin ja jättää riittävästi tilaa paikallisten kysymysten ratkaisemiseen kunnallisella tasolla. Näiden moninaisten vaatimusten ja odotusten näkökulmasta ei ole ihme, että maakuntakaavoitukseen on kohdistunut ja kohdistuu myös poliittisia intohimoja. Se sijaitsee monella tapaa sekä erilaisten intressien että eri suunnittelun – ja myös demokratian – tasojen välisten konfliktien leikkauspisteessä.<sup>174</sup>

Ehkä osin tästä syystä myös kaupan sijainninhjausta koskeva sääntely on ollut maankäyttö- ja rakennuslain voimassaoloaikana jossain määrin tempoilevaa, eikä selvitysten perusteella edellisiä muutoksia ole aina ehditty edes kunnolla kaikkialla ajaa sisään ennen seuraavien muutosten voimaantuloa.<sup>175</sup> Kaupassa, eli ohjauksen kohteessa, tapahtuneet nopeat ja varsin suuret muutokset selittävät osaltaan myös kaupan ohjaustarpeiden muutoksia, mutta vain osin. Kaupan ohella siis myös sen toimintaympäristössä tapahtuu ohjaustarpeita perustelevia muutoksia. Ohjauksen toimivuuden kannalta olisi syytä pyrkiä löytämään mahdollisimman kestäviä – eri näkökulmat riittävästi huomioivia – ratkaisuja kaupan ohjaukseen pikemmin kuin edetä ääripäästä toiseen, mikä ei palvele sen enempää kauppaa kuin ohjauksen taustalla olevien yhteiskunnallisten tavoitteidenkaan saavuttamista. Yksi kestävän ratkaisun ominaisuus on myös sen riittävä ennakoitavuus. Se helpottaa niin kaupan, viranomaisten kuin muidenkin sidosryhmien toimintaa.

---

<sup>174</sup> Ks. ympäristösääntelyn konfliktituonteesta ja sen erilaisista konfliktinratkaisumekanismeista esim. Heinilä 2017, s. 37–46 ja siinä viitattu.

<sup>175</sup> Ks. Riihiranta ym. 2023, s. 33.