

Ympäristöministeriö  
[kirjaamo@ym.fi](mailto:kirjaamo@ym.fi)

Lausunto  
06.09.2016

1/4  
TEM/1259/03.01.08/2016

Viite Lausuntopyyntö 22.6.2016 YM019:00/2015

### Työ- ja elinkeinoministeriön lausunto maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta

Ympäristöministeriö on pyytänyt työ- ja elinkeinoministeriöltä lausuntoa maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta.

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi maankäyttö- ja rakennuslakia, siten että tavoitteena on vähentää kaavoitukseen ja rakentamiseen liittyvää sääntelyä keventämällä ja selkeyttämällä kaavoitusta ja rakentamista koskevia säännöksiä sekä lisätä rakentamismahdollisuuksia.

Esityksen mukaan yleiskaavan käyttöä rakennusluvan perusteena lisätään, rakennusluvan erityisiä edellytyksiä suunnittelutarvealueella koskevaa säännöstä täsmennetään ja maa- ja metsätalouteen liittyvää rakentamista joustavoitetaan sekä mahdollistetaan suunnittelutarveratkaisujen tekeminen myös alueellisena. Asemakaavoitusta helpotetaan ja joustavoitetaan mahdollistamalla asemakaavamuutoksen laatiminen myös vaihteittain sekä mahdollistamalla asemakaavan laatiminen tai muuttaminen perustellusta syyistä ilman yleiskaavan ohjausvaikutusta alueilla, joilla yleiskaava on ilmeisen vanhentunut. Kunnan mahdollisuuksia päättää rakennusjärjestyksessä vapaa-ajan asuntojen käyttötarkoitusten muutosmahdollisuuksista lisätään. Maisematyöluopa poistetaan yleiskaavojen maa- ja metsätalousvaltaisilta alueilta.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten kuntien alueidenkäytön ja rakentamisen ohjaus ehdotetaan poistettavaksi ja valitusoikeus ehdotetaan rajattavaksi vaikutuksiltaan valtakunnallisesti ja maakunnallisesti merkittäviin asioihin. Kaavoitusta koskevien viranomaisneuvottelujen määrää vähennettäisiin.

Esityksen mukaan vähittäiskaupan suuryksikön pinta-alaraja nostetaan 2 000 neliömetristä 4 000 neliömetriin sekä poistetaan velvoite osoittaa maakuntakaavan keskustatoimintojen alueella vähittäiskaupan suuryksiköiden enimmäismitoitus. Lisäksi luovuttaisiin velvoitteesta ottaa maakunta- ja yleiskaavoituksessa huomioon kaupan laatu sijoitettaessa vähittäiskaupan suuryksikkö muualle kuin keskusta-alueelle.

Työ- ja elinkeinoministeriö pitää lausunnon kohteena olleen muutosesityksen tuottamia sääntelyn kevennyksiä ja menettelyjen joustavoittamisia tervetulleita. Voi kuitenkin kysyä, eivätkö uudistuksille asetetut tavoitteet olisi mahdollistaneet – tai edellyttäneet – vielä pidemmälle meneviä muutoksia.

TEM esittää lausuntonaan seuraavaa:

### **Vähittäiskauppaan liittyvä kaavoitus ja rakentaminen**

Esitysluonnoksen mukaan vähittäiskaupan suuryksikön pinta-alaraja nostettaisiin 2000 neliömetristä 4000 neliömetriin. Lisäksi poistettaisiin velvoite osoittaa maakuntakaavan keskustatoimintojen alueella vähittäiskaupan suuryksiköiden enimmäismitoitus. Maakunta- ja yleiskaavoituksessa luovuttaisiin veloitteesta ottaa huomioon kaupan laatu sijoitettaessa vähittäiskaupan suuryksikkö muualle kuin keskusta-alueelle. Vähittäiskaupan suuryksikön ensisijainen sijaintipaikka olisi keskusta-alue, ellei muu sijainti kaupan palvelujen saavutettavuus huomioon ottaen olisi perusteltua. Lisäksi valtuutus antaa asemakaavoissa kaupan laatuun ja kokoon liittyviä asemakaavamääräyksiä kumottaisiin.

Esitysluonnoksen mukaan tavoitteena on muun muassa lisätä elinkeinoelämän toimintaedellytyksiä kaupan kehittämisessä ja edistää toimivan kilpailun kehittymistä. Lisäksi tavoitteena on parantaa kaupan toimialan edellytyksiä kehittää toimintaansa keskusta-alueiden ulkopuolella ilman vähittäiskaupan suuryksikön laadun huomioon ottamiseen liittyvää rajoitusta kaavoituksessa.

Työ- ja elinkeinoministeriö pitää esitettyjä tavoitteita kannatettavina. Työ- ja elinkeinoministeriö kannattaa hallituksen esitykseen sisältyviä vähittäiskaupan suuryksiköihin liittyviä muutosehdotuksia ja pitää niitä merkittävänä erityisesti kilpailu- ja elinkeinopoliittikan näkökulmasta.

Edellä mainitut muutosehdotukset ovat linjassa hallitusohjelman turhan sääntelyn purkamiseen ja hallinnollisen taakan keventämiseen liittyvien tavoitteiden kanssa ja ne toteuttavat hallitusohjelman kirjausta, jonka mukaan maankäyttö- ja rakennuslakia uudistetaan rakentamismahdollisuuksien helpottamiseksi. Erityisesti vähittäiskauppaan liittyvillä muutosehdotuksilla vaikutetaan myönteisesti kaupan alan yritystoimintaan ja investointeihin sekä kilpailuun.

Ehdotukset ovat samansuuntaisia kuin terveen kilpailun ohjelman tavoitteet vuosina 2012-2015 sekä sen jälkeiset vastaavat tavoitteet, joiden toteutumista työ- ja elinkeinoministeriö on pyrkinyt säännönmukaisesti edistämään. Työ- ja elinkeinoministeriö totesi muun muassa noin kaksi vuotta sitten antamassaan lausunnossa (TEM/1302/03.01.08/2014), että "Voimassa olevan MRL:n 9 a luvun vähittäiskauppaa koskevat erityiset säännökset ovat työ- ja elinkeinoministeriön näkemyksen mukaan vaikeuttaneet alalle pääsyä ja siten todennäköisesti myös alalle tehtäviä investointeja. Muun muassa vaatimus keskustasijainnista yhdessä melko alhaisen suuryksikkörajan ja enimmäismitoitusvaatimuksen kanssa ovat johtaneet joissain tilanteissa keinotekoiseen niukkuuteen erityisesti päivittäistavarakaupassa."

Myös kaupan ala ja Kilpailu- ja kuluttajavirasto ovat viime vuosina pyrkineet voimakkaasti edistämään erityisesti vähittäiskauppaan liittyvien maankäyttö- ja rakennussääntöjen muuttamista. Myös Euroopan komissio on useampana vuonna kiinnittänyt maakohtaisissa suosituksissaan huomiota vähittäiskauppaa koskevan maankäytön ja rakentamisen sääntelyn lieventämistarpeeseen. Niin ikään OECD on kiinnittänyt asiaan huomiota.

Vähittäiskaupan sijoittautumISRatkaisuihin vaikuttavat muiden asioiden ohella merkittävästi myös kuluttajien preferenssit vähittäiskaupan valikoiman, hintatason ja erityisesti sijainnin osalta. Kuluttajien mieltymyksillä tulisivin olla myös kaavoituksen osalta käy-

tännön vaikutusta siihen, mihin, millaisia ja minkä kokoisia vähittäismyymälöitä rakennetaan. Muiden vähittäiskauppatuotteiden tapaan myös päivittäistavarakauppapalveluiden saavutettavuutta parantaa myymälöiden lisäksi verkkokauppa, joka on yksi vaihtoehto muun muassa liikuntarajoitteisille ja kiireisille kuluttajille.

Ehdotukset voivat osaltaan edesauttaa sen tavoitteen saavuttamisessa, että nykyisten kaupparyhmien mahdollisten lisäyksiköiden ja laajentamisen lisäksi myös nykyisille pienemmille ja mahdollisille uusille alan toimijoille olisi riittävästi varteenotettavia sijoitustautumispaikkoja. Suuryksikön pinta-alan korottaminen 4000 kerrosneliometriin ja laatuluokituksesta luopuminen edesauttavat uusien myymälöiden rakentamista ja alle 2000 kerrosneliometrin myymälöiden laajentamista. Muutos auttaa eniten pienempiä päivittäistavaramarkkinoiden toimijoita, joiden toimintaa voimassa oleva suuryksikösääntely eniten rajoittaa. Laatuluokituksesta luopuminen voi puolestaan auttaa hyödyntämään päivittäistavarakaupan käytössä tiloja, jotka muuten jäisivät tyhjiksi. Myös kauppakeskuksiin voisi sijoittua useampia päivittäistavarakaupan kilpailijoita kun laatuluokitus ei olisi esteenä sijoittumiselle.

Ehdotetussa maankäyttö- ja rakennuslain 71 c §:ssä todetaan, että "Vähittäiskaupan suuryksiköiden ensisijainen sijaintipaikka on keskusta-alue, ellei muu sijainti kaupan palvelujen saavutettavuus huomioon ottaen ole perusteltua." Ehdotuksessa voimassa olevan lain sanat "kaupan laatu" on korvattu sanoilla "kaupan palveluiden saavutettavuus". Pykälän yksityiskohtaisissa perusteluissa on todettu, että kaupan laadulla tarkoitetaan vähittäiskaupan eri toimialoja kuten vähittäiskauppaa, paljon tilaa vaativaa kauppaa ja muuta erikoistavaran kauppaa. Pykälässä ei kuitenkaan ehdotuksen mukaan olisi enää jatkossa sanaa "laatu". Ehdotuksen käsitettä "palveluiden saavutettavuus" on käsitelty yksityiskohtaisissa perusteluissa yhdessä lauseessa, jonka mukaan "Kaupan palvelujen saavutettavuudella tarkoitettaisiin kaupan palvelujen sijoittumista suhteessa asuinalueiden sijoittumiseen ja mahdollisuuksia saavuttaa nämä palvelut eri kulkumuodoilla, myös kävellen ja polkupyörällä." Esitysluonnoksessa jää jossain määrin avoimeksi, miten esimerkiksi päivittäistavarakaupan suuryksiköiden sijoittumisen kriteerit keskusta-alueen ulkopuolelle muuttuisivat, mikä on esitetyn muutoksen tavoite ja miten sen arvioidaan käytännössä vaikuttavan. Hieman epäselväksi jää niin ikään ehdotetun 71 c §:n ja voimassa olevan erityisiä sisältövaatimuksia koskevan 71 b §:n 2 kohdan välinen suhde, kun molemmissa säänneltäisiin palvelujen saavutettavuudesta. Pykälän 71 c esitetyn sanamuodon voidaan arvioida jättävän joka tapauksessa melko paljon harkintavaltaa sen soveltajalle. Työ- ja elinkeinoministeriö esittää pykälän perustelujen täsmentämistä ehdotetun muutoksen osalta. Perusteluissa voisi niin ikään harkita selvennettäväksi, miten laatuluokituksen poistaminen vaikuttaa voimassa oleviin kaavoihin.

### **Muu kaavoitus ja rakentaminen**

Esitysluonnoksen mukaan tavoitteena on selkeyttää ja joustavoittaa asemakaava-alueiden ulkopuolisten alueiden maankäytön suunnittelua ja rakentamisen ohjaamista sekä lisätä yleiskaavan käyttöä suoraan rakentamista ohjaavana kaavana. Tavoitteena on myös yleisesti lisätä ja helpottaa rakentamismahdollisuuksia. Esityksellä yleiskaavan käyttö rakennusluvan perusteena laajentuisi ja yleiskaavaa olisi mahdollista käyttää myös alueilla, joilla on merkittävää rakentamispainetta. Esityksen johdosta yksittäiset suunnittelutarveratkaisut eivät kokonaan poistuisi, mutta jatkossa myös alueelliset suunnittelutarveratkaisut olisivat mahdollisia.

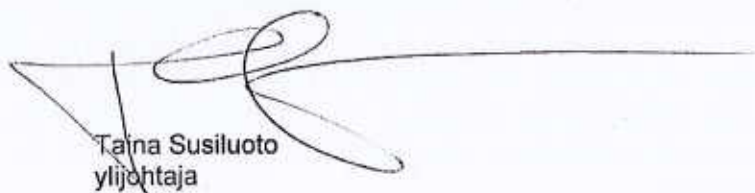
Esitysluonnoksen mukaan tavoitteena on niin ikään joustavoittaa asemakaavoitusta väljentämällä yleiskaavasta asemakaavoitukseen kohdistuvaa ohjausvaikutusta yleiskaavan ollessa vanhentunut sekä sujuvoittaa ja nopeuttaa asemakaavamuutoksia siten, että täydennysrakentaminen ja rakennusten käyttötarkoitusten muutokset helpotuisivat. Esityksen perusteella esimerkiksi vapaa-ajanasunnon muuttamista pysyvään asuinkäyttöön voisi helpottaa kunnan rakennusjärjestyksen määräyksellä tai asemakaavan muutoksella. Lisäksi esityksen mukaan asemakaavan muutoksen voisi jatkossa laatia myös vaiheittain esimerkiksi käyttötarkoituksen muuttamiseen tai rakennusoi-keuden korottamiseen liittyvässä tilanteessa. Myös ranta-alueiden loma-asutusta koskevia sääntöjä lievennettäisiin kyläalueilla.

Työ- ja elinkeinoministeriö kannattaa esitysluonnokseen sisältyviä turhan sääntelyn purkamiseen ja hallinnollisen taakan keventämiseen liittyviä ehdotuksia. Ministeriö suhtautuu myönteisesti ehdotuksiin, joilla maankäytön suunnittelua ja rakentamisen ohjaamista muutetaan joustavammaksi ja nopeammaksi sekä rakentamismahdollisuuksia lisätään ja helpotetaan. Esityksellä voidaan katsoa olevan pääsääntöisesti myönteisiä vaikutuksia liike- ja asuntorakentajina toimiville yrityksistä ja yksityishenkilöille.


Myös maaseudun kehittämisen kannalta vaikutusten voidaan arvioida olevan myönteisiä. Esitetyt muutokset tukevat kylien ja muiden maaseutualueiden kehittymistä joustavoittamalla niille tapahtuvaa rakentamista ja tarjoamalla mahdollisuuden alueiden suunnittelutarpeen kannalta tarkoituksenmukaisten suunnitteluvälineiden käyttämiseen, mikä on erittäin tärkeää. Kyläyleiskaavan käytön helpottaminen kyläalueilla ja täydentävän rantarakentamisen salliminen on kannatettavaa.

Esityksen myönteisistä vaikutuksista huolimatta esitys ei ilmeisesti kuitenkaan lisäisi merkittävästi asuntotuotantoa pääkaupunkiseudulla tai muissa kasvukeskuksissa, mikä on kasvupolitiikan kannalta yksi keskeisimpiä kysymyksiä.

Useat ehdotuksista vaikuttaisivat myönteisesti myös viranomaisten voimavarojen tarkoituksenmukaiseen kohdentamiseen. Tällaisia olisivat muun muassa muutosehdotukset, jotka johtaisivat yksittäisten poikkeamispäätösten, suunnittelutarveratkaisujen sekä maisematyö- ja toimenpidelupien määrän vähenemiseen.



Taina Susiluoto  
ylijohtaja



Petra Stenfors  
ylitarkastaja

JAKELU

Ympäristöministeriö

TIEDOKSI

TEM kirjaamo  
TEM maakuntakaavayhdyshenkilöt

## **Työ- ja elinkeinoministeriön lausunto maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta**

Laura.Vesivalo@tem.fi

**Lähetetty:** 8. syyskuuta 2016 13:20

**Vastaanottaja:** Ym Kirjaamo

**Liitteet:** TEM lausunto maankäyttö-ja~1.pdf (298 kt)

Laura Vesivalo

Sihteeriharjoittelija

Yritys- ja alueosasto

Työ- ja elinkeinoministeriö

PL 32, 00023 VALTIONEUVOSTO

Käynti: Eteläesplanadi 4, Helsinki

Puh: 029 504 7176

GSM: 046 921 2690

[laura.vesivalo@tem.fi](mailto:laura.vesivalo@tem.fi)

