

Vastaanottaja  
**Keski-Suomen liitto**

Asiakirjatyyppi  
**Raportti**

Päivämäärä  
**15.9.2017**

**Keski-Suomen liitto**  
**KAUPAN OHJAUKSEN MUUTOKSET**  
**MAAKUNTAKAAVAN TARKISTUKSESSA,**  
**VAIKUTUSTEN ARVIOINTI**

## SISÄLTÖ

<b>1.</b>	<b>ALKUSANAT</b>	<b>2</b>
<b>2.</b>	<b>LÄHTÖKOHDAT JA TEHTÄVÄ</b>	<b>3</b>
2.1	Maankäyttö- ja rakennuslain muutos	3
2.2	Tehtävä	3
<b>3.</b>	<b>VAIKUTUSTEN ARVIOINTI</b>	<b>5</b>
3.1	Seudullisesti merkittävän suuryksikön kerrosalarajan nosto	5
3.1.1	Mikä maakuntakaavan tarkistuksessa muuttuu?	5
3.1.2	Alue- ja yhdyskuntarakenteelliset vaikutukset	5
3.1.3	Asukkaisiin kohdistuvat vaikutukset	5
3.1.4	Kauppaan kohdistuvat vaikutukset	6
3.1.5	Liikenteelliset vaikutukset	7
3.1.6	Ympäristövaikutukset	7
3.2	Suuryksiköiden mitoitusrajojen poistaminen keskusta-alueilta	7
3.3	Keskustatoimintojen alakeskusten kohdentumisten muutokset	8
3.4	Seudullisesti merkittävän vähittäiskaupan ohjaus ei muutu	10
<b>4.</b>	<b>YHTEENVETO LAINKOHDITTAIN</b>	<b>13</b>
<b>5.</b>	<b>LÄHTEET</b>	<b>14</b>

## 1. ALKUSANAT

Maankäyttö- ja rakennuslain toukokuun alussa 2017 voimaan tullut muutos vaikuttaa maakunta-kaavan vähittäiskaupan ohjaustarpeisiin ja -perusteisiin. Lakimuutos on aiheuttanut tarpeen selvittää kaupan ohjauksen muutosten vaikutukset Keski-Suomen 4. vaihemaakuntakaavan tarkistuksessa. Työtä ohjasi Olli Ristaniemi Keski-Suomen maakuntaliitosta. Työstä vastasivat Joonas Hokkanen, Kimmo Koski ja Eero Salminen Ramboll Finland Oy:stä.

## 2. LÄHTÖKOHDAT JA TEHTÄVÄ

### 2.1 Maankäyttö- ja rakennuslain muutos

Toukokuun 2017 alussa voimaan tulleessa muutoksessa vähittäiskaupan suuryksikön koon alaraja nostettiin 2 000 kerrosneliömetristä 4 000 kerrosneliömetriin ja poistettiin velvoite osoittaa maakuntakaavan keskustatoimintojen alueella vähittäiskaupan suuryksiköiden enimmäismitoitus. Muutoksen jälkeen velvoitetta enimmäismitoituksen osoittamiseen sovelletaan vain maakuntakaavassa keskustatoimintojen alueiden ulkopuolelle erityisellä merkinnällä osoitettaviin vähittäiskaupan suuryksiköihin. Enimmäismitoitus voidaan osoittaa esimerkiksi tietyn maakuntakaavassa osoitetun vähittäiskaupan suuryksikköalueen enimmäiskerrosalana tai yksittäisen vähittäiskaupan suuryksikön enimmäiskerrosalana.

Lakimuutoksessa on luovuttu veloitteesta huomioida kaupan laatu sijoitettaessa vähittäiskaupan suuryksikkö muualle kuin keskusta-alueelle. Vähittäiskaupan suuryksikön ensisijainen sijaintipaikka on lakimuutoksen jälkeenkin keskusta-alue. Suuryksikkö voidaan kuitenkin sijoittaa myös muualle edellyttäen, että kaupan palvelujen saavutettavuus otetaan huomioon sijoituksen perusteena. Saavutettavuudella tarkoitetaan kaupan palvelujen sijoittumista suhteessa asuinalueiden sijaintiin ja palvelujen käyttäjien mahdollisuuksiin saavuttaa nämä palvelut eri kulkumuodoilla. Sijoittumiseen muualle kuin keskustaan voi olla myös muita perusteita kuitenkin niin, että palvelujen saavutettavuus tulee aina ottaa huomioon. Muita perusteita voivat olla esimerkiksi toimivan kilpailun kehittämisen edistäminen ja erilaisten liiketoimintamallien kehittäminen.

Keskusta-alueen määrittelyä on lakimuutoksen yhteydessä tarkennettu. Keskusta-alueella tarkoitetaan 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 (HE 251/2016 vp).

### 2.2 Tehtävä

Työssä arvioidaan seuraavia Keski-Suomen 4. vaihemaakuntakaavan tarkistuksessa tehtäviä kaupan ohjauksen muutoksia:

- seudullisesti merkittävän vähittäiskaupan suuryksikön kerrosalarajan nosto 4 000 k-m<sup>2</sup>:iin
- vähittäiskaupan suuryksiköiden mitoituksien poistaminen keskustatoimintojen alueilta ja kohteilta sekä keskustatoimintojen alakeskuksista (C, c, ca)
- keskustatoimintojen alakeskusten kohdentumisten muutokset verrattuna 4. vaihemaakuntakaavaan
- Keskustatoimintojen ulkopuolelle sijoittuvan seudullisesti merkittävän vähittäiskaupan ohjaus ei muutu (km, km-1, km-2)

Vaikutusten arvioinnissa huomioidaan

- MRA 1§ mukaiset vaikutukset, erityisesti vaikutukset
  - o ihmisten elinoloihin ja elinympäristöön
  - o alue- ja yhdyskuntarakenteeseen, yhdyskunta- ja energiatalouteen sekä liikenteeseen
  - o kaupunkikuvaan, maisemaan, kulttuuriperintöön ja rakennettuun ympäristöön
  - o elinkeinoelämän toimivan kilpailun kehittämiseen

- MRL 71b §:n erityisten sisältövaatimusten toteutuminen. Osoitettaessa maakuntakaavassa vähittäiskaupan suuryksiköitä on katsottava, että
  - o suunnitellulla maankäytöllä ei ole merkittäviä haitallisia vaikutuksia keskusta-alueiden kaupallisiin palveluihin ja niiden kehittämiseen,
  - o alueelle sijoittuvat palvelut ovat mahdollisuuksien mukaan saavutettavissa joukkoliikenteellä ja kevyellä liikenteellä sekä
  - o suunniteltu maankäyttö edistää sellaisen palveluverkon kehitystä, jossa asiointimatkojen pituudet ovat kohtuulliset ja liikenteestä aiheutuvat haitalliset vaikutukset mahdollisimman vähäiset.
- MRL 28 §:n maakuntakaavan sisältövaatimusten toteutuminen. Maakuntakaavaa laadittaessa on kiinnitettävä erityisesti huomiota
  - o maakunnan tarkoituksenmukaiseen alue- ja yhdyskuntarakenteeseen,
  - o alueiden käytön ekologiseen kestävyYTEEN,
  - o ympäristön ja talouden kannalta kestäviin liikenteen ja teknisen huollon järjestelyihin,
  - o vesi- ja maa-ainesvarojen kestäväan käyttöön,
  - o maakunnan elinkeinoelämän toimintaedellytyksiin,
  - o maiseman, luonnonarvojen ja kulttuuriperinnön vaalimiseen sekä
  - o virkistykseen soveltuvien alueiden riittävyYTEEN.
- Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteutuminen

Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden mukaan alueidenkäytöllä edistetään elinkeinoelämän toimintaedellytyksiä osoittamalla elinkeinotoiminnalle riittävästi sijoittumismahdollisuuksia olemassa olevaa yhdyskuntarakennetta hyödyntäen. Palvelujen ja työpaikkojen on oltava hyvin eri väestöryhmien saavutettavissa ja mahdollisuuksien mukaan asuinalueiden läheisyydessä siten, että henkilöautoliikenteen tarve on mahdollisimman vähäinen. Runsaasti henkilöliikennettä aiheuttavat elinkeinoelämän toiminnot suunnataan olemassa olevan yhdyskuntarakenteen sisään tai muutoin hyvien joukkoliikennedyhteyksien äärelle. Uusia huomattavia asuin-, työpaikka- tai palvelutoimintojen alueita ei tule sijoittaa irralleen olemassa olevasta yhdyskuntarakenteesta. Vähittäiskaupan suuryksiköt sijoitetaan tukemaan yhdyskuntarakennetta. Kaupunkiseutuja kehitetään tasapainoisina kokonaisuuksina siten, että tukeudutaan olemassa oleviin keskuksiin. Keskuksia ja erityisesti niiden keskusta-alueita kehitetään monipuolisina palvelujen, asumisen, työpaikkojen ja vapaa-ajan alueina.

Vähittäiskaupan sijainnin ohjauksessa käytettävät periaatteet ovat valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden, maankäyttö- ja rakennuslain säädösten sekä maakuntakaavan sisältövaatimusten vuoksi samankaltaisia. Tämän vuoksi lakipykälien ja valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden erillistarkastelujen sijaan tarkastellaan seuraavia vaikutuskokonaisuuksia (luku 3):

- Alue- ja yhdyskuntarakenteelliset vaikutukset
  - o kaupan alueellinen sijoittuminen ja keskusta-alueiden kaupan palvelut
- Asukkaisiin kohdistuvat vaikutukset
  - o kaupan palvelujen saavutettavuus
- Kauppaan kohdistuvat vaikutukset
  - o kaupan toimintaedellytykset ja kilpailutilanne
- Liikenteelliset vaikutukset
  - o asiointimatkojen pituus sekä liikenteestä aiheutuvat haitat
- Ympäristövaikutukset
  - o rakennettu ympäristö, maisema ja luonnonympäristö
  - o yhdyskunta- ja energiatalous

Vaikutusten arvioinnin yhteenveto kootaan lisäksi myös lainkohdittain (luku 4).

## 3. VAIKUTUSTEN ARVIOINTI

### 3.1 Seudullisesti merkittävän suuryksikön kerrosalarajan nosto

#### 3.1.1 Mikä maakuntakaavan tarkistuksessa muuttuu?

Keski-Suomen 4. vaihemaakuntakaavan koko maakuntaa koskeva vähittäiskaupan suuryksikkömääräys korjataan maakuntakaavan tarkistuksessa vastaamaan voimassa olevaa lakia. Korjattavassa suuryksikkömääräyksessä seudullisesti merkittävän vähittäiskaupan suuryksikön koon alaraja on

- päivittäistavarakaupassa 3 000 k-m<sup>2</sup>:n sijaan 4 000 k-m<sup>2</sup>
- erikoistavarakaupassa 3 000 k-m<sup>2</sup>:n sijaan 4 000 k-m<sup>2</sup> muualla kuin Jämsässä, Karstulassa, Keuruulla, Laukaalla, Muuramessa, Saarijärvellä, Viitasaarella, Äänekosken kuntakeskustajamien yhtenäisellä asemakaava-alueella sekä Jyväskylän yhtenäisellä keskustajama-alueella

Koon alarajan nostamisen myötä tarkistettu maakuntakaava ohjaa entistä enemmän vain merkitykseltään seudullisten vähittäiskaupan suuryksikköjen sijoittumista ja mitoittamista. Näin kaupan sijainnin ohjaus kohdistuu vain niihin myymälöihin, joilla on yhdyskuntarakenteeseen, liikenteeseen ja kaupan palvelujen saavutettavuuteen kohdistuvia merkittäviä vaikutuksia.

#### 3.1.2 Alue- ja yhdyskuntarakenteelliset vaikutukset

Lakimuutoksen perusteluissa (HE 251/2016 vp) seudullisesti merkittävän suuryksikön kerrosalarajan noston arvioidaan kasvattavan myymäläkokoja erityisesti päivittäistavarakaupassa. Tällöin saattaa olla vaarana lähikauppaverkon harventuminen, mikäli myymälämäärä vähenee myynnin keskittyessä suurempiin yksiköihin. Lähikauppaverkon supistuminen heikentäisi erityisesti autottomien kotitalouksien ja ikääntyneiden kauppapalveluiden saavutettavuutta. Toisaalta kaupan palvelujen saavutettavuuden huomioiminen sijoitettaessa kaupan palveluja keskusta-alueiden ulkopuolelle tukee eri väestöryhmien yhdenvertaisuutta.

Mahdolliset haitalliset vaikutukset voivat olla merkittäviä erityisesti väestömäärältään pienissä kunnissa. Keski-Suomen kaupallisessa selvityksessä päivittäistavarakaupan liiketilan lisätarve vuoteen 2030 ja samalla kaupan kehittämisedellytykset arvioitiin suhteellisen vähäisiksi useimmissa pienissä kunnissa. Päivittäistavarakaupan suuryksiköiden sijoittuminen pienimpiin kuntiin on epätodennäköistä myös kaupan toimintaedellytysten kannalta, sillä 3 000 k-m<sup>2</sup>:n kokoisen myymälän toiminta Keski-Suomessa edellyttää noin 6 500 asukkaan väestöpohjaa lähialueellaan (FCG Oy 2010) ja kerrosalarajan noston myötä väestöpohjavaatimus kasvaa noin 9 000 asukkaaseen. Koska kauppa toimii markkinalähtöisesti, kerrosalarajan noston myötä suuryksiköiden sijoittuminen pienimpiin kuntiin on entistä epätodennäköisempää.

Kokorajan nostamisen vaikutuksia hillitsee myös se, että maakunnan lähikauppaverkosto on harventunut jo aiemmin ja olemassa olevat myymälät ovat tottuneet lähimyymälärooleihinsa. Esimerkiksi vuosien 2003 - 2007 aikana maakunnan päivittäistavarakaupan myymälämäärä väheni 22 myymälällä (FCG Oy 2010). Lisäksi on otettava huomioon, että tarkistettu maakuntakaava ohjaa seudullisesti merkittävää vähittäiskauppaa pienten ja sijainniltaan vähemmän keskeisten alueiden sijasta keskusta-alueille. Tämä tukee osaltaan suuryksikköjä pienempien myymälöiden toimintaedellytyksiä muualla maakunnassa.

#### 3.1.3 Asukkaisiin kohdistuvat vaikutukset

Ihmisten arjen sujuvuudessa yksi merkittävimmistä asioista on kaupan, erityisesti päivittäistavarakaupan, palvelujen saavutettavuus. Kotitaloudet tekevät nykyisin keskimäärin yli kolme päivittäistavarakaupan ostoskäyntiä viikossa, minkä vuoksi päivittäistavarakaupan myymäläverkon kattavuus ja saavutettavuus on keskeisessä roolissa (Päivittäistavarakauppa ry 2017). Saavutettavuuden käsite voidaan ymmärtää ja sitä voidaan mitata monin eri tavoin. Esimerkiksi etäisyys

myymälään on helposti mitattavissa ja ymmärrettävissä, mutta se ei yksinään kerro koko totuutta. Lyhytkin kävely lähimpään myymälään voidaan kokea vaivalloisemmaksi kuin usean kilometrin ajomatka johonkin toiseen myymälään. Tämä kuvaa osuvasti liikkuvien ja suhteellisen helposti liikkumaan kykenevien kuluttajien kokemaa saavutettavuutta.

Muut kuin edellä mainitut kuluttajat voivat kokea saavutettavuuden hyvinkin eri tavalla. Tähän ryhmään kuuluvat esimerkiksi heikkokuntoiset vanhukset, liikuntarajoitteiset henkilöt ja autottomat. Tälle ryhmälle kulkutavan valinnan ohella ja jopa sijasta saavutettavuudessa voi olla kysymys myös asiointimahdollisuuksista. Tähän taas vaikuttavat mm. kauppamatkan pituus, palvelujen laatu, kulkuyhteydet ja -mahdollisuudet, käytettävissä olevat tulot ja myymälöiden hintataso.

Kaupan palvelujen saavutettavuutta voidaan siis tarkastella sekä liikkumiseen perustuvana fyysisenä saavutettavuutena (etäisyytenä myymälään) että koettuna saavutettavuutena, joka kuvaa asiaa pelkkää etäisyyttä moniulotteisemmin. Koettu saavutettavuus voidaan määritellä vaivaksi, jonka kotitalous kokee tavaroita hankkiessaan. Jos päivittäistavaroiden hankkiminen aiheuttaa paljon vaivaa, on saavutettavuus huono - mikäli se aiheuttaa vähän vaivaa, on saavutettavuus hyvä. Erikoistavaroiden koetulla saavutettavuudella tarkoitetaan kotitalouksille erikoistavaroiden hankkimisesta aiheutuvaa vaivaa, ajankäyttöä ja kustannuksia. Kuluttajille tärkeitä asioita ovat lisäksi tiedon saanti tuotteesta, valikoimat ja vertailumahdollisuudet. Viimeksi mainittujen tekijöiden merkitys painottuu erikoiskaupassa selvästi päivittäistavarakauppaa enemmän.

Kerrosalarajan nostamien ei vaikuta Keski-Suomen vähittäiskaupan myymälöiden fyysiseen saavutettavuuteen (myymäläetäisyyteen). Liikenteellisestä saavutettavuudesta poiketen saavutettavuus paranee kerrosalarajan nostamisen myötä kaupan palvelutarjonnan lisääntyessä ja monipuolistuessa. Päivittäistavarakaupan toiminnassa on aina kyse siitä, missä kuluttajat haluavat asioida ja millainen on erikokoisten myymälöiden rooli. Pienissä myymälöissä saatetaan asioida usein, mutta valtaosa ostoseuroista suuntautuu suurempiin myymälöihin. Koko maan tasolla tämä näkyy siinä, että suurimpien myymälätyyppien (hypermarkettien ja supermarkettien) osuus päivittäistavaramyymälöiden kokonaismyynnistä oli lähes 80 % vuonna 2016 (Päivittäistavara-kauppa ry 2017).

#### 3.1.4 Kauppaan kohdistuvat vaikutukset

Maakuntakaavoituksessa tehdään kaupan kokoa, tyyppiä, sijaintia ja mahdollisesti toteutumisen ajoittumista koskevia ratkaisuja, jotka vaikuttavat vähittäiskaupan ostovoiman siirtymiin, myymälärakenteeseen ja kaupan alueelliseen palvelutarjontaan. Kaupan kannalta katsottuna asian voi tiivistää siten, että kyse on vaikutuksista kaupan kilpailuasetelmaan. Kaavoituksessa tehtävillä ratkaisuilla voidaankin rajoittaa tai mahdollistaa kilpailun toimivuutta. Tärkeää olisi pyrkiä siihen, että rajoitetaan vain sitä, mikä on välttämätöntä yhdyskuntarakenteen toimivuuden turvaamisen ja maankäyttöisten kehittämisen näkökohtien kannalta katsottuna (ympäristöministeriö 2007).

Tämä asia on huomioitu myös maankäyttö- ja rakennuslaissa, johon tehtiin keväällä 2015 kilpailun toimivuutta koskeva lisäys. Kaavoja valmistelevien viranomaisten tehtävä on huolehtia siitä, että alalla jo toimivien yritysten lisäksi kaavoitusprosessissa huomioidaan uusien toimijoiden alalle tulon edellytykset. Kilpailun toimivuuden edistämisen kannalta on olennaista, että kaavoituksella luodaan mahdollisuudet uusien liikeideoiden kehittämiseen ja edellytykset uusien toimijoiden alalle tulolle. Kilpailun kannalta toivottavia ovat kaavaratkaisut, jotka ovat joustavia ja jättävät vaihtoehtoja toteutukseen. Elinkeinoelämän kilpailuasioiden huomioon ottaminen on yksi keskeisistä kaavoituksessa edistettävistä asioista. Lakimuutoksen tavoitteena on, että yrityksille osoitettaisiin laadultaan ja määrältään riittävästi sijoittautumispaikkoja (HE 334/2014 vp).

Maankäyttö- ja rakennuslain muutoksen perusteluissa (HE 251/2016 vp) vähittäiskaupan suuryrityksen koon alarajan nostamisen perusteena on ottaa huomioon vähittäiskaupan toimialan kehittämisen tarpeet sekä tavoite edistää toimivan kilpailun kehittymistä. Tarkistetun maakuntakaavan ratkaisu noudattaa näitä perusteita, sillä se lisää kaupan kilpailun edellytyksiä ja kaupan toimijoiden edellytyksiä kehittää palvelujaan. Alarajan nosto edistää toimivan kilpailun kehittymistä myös

lisäämällä uusien toimijoiden alalle tulon mahdollisuuksia erityisesti päivittäistavarakaupassa ja parantamalla muiden kuin paljon tilaa vaativan erikoistavaran kaupan sijoittumismahdollisuuksia keskusta-alueiden ulkopuolelle. Myös nykyisten vähittäiskaupan myymälöiden laajentaminen helpottuu.

### 3.1.5 Liikenteelliset vaikutukset

Maankäyttö- ja rakennuslain mukaan kaavoituksella tulee edistää sellaisen palveluverkon muodostumista, jossa asiointimatkat ovat kohtuullisia ja liikenteen haitat mahdollisimman vähäisiä. Seudullisesti merkittävän suuryksikön kerrosalarajan nosto saattaa lisätä henkilöautoliikennettä etenkin päivittäistavarakaupassa. Kerrosalarajan nostaminen 1 000 k-m<sup>2</sup>:lla ei kuitenkaan vaikuta ratkaisevasti myymälöiden houkuttelevuuteen. Huomattava osa asioinneista suuntautuu jo nykyisin suuriin myymälöihin, vaikka valtaosa eli noin 75 % Keski-Suomen päivittäistavaramyymälöistä on pieniä, pinta-alaltaan alle 400 m<sup>2</sup>:n myymälöitä (FCG Oy 2010). Lisäksi on muistettava, että kaupassakäynti niin koko Suomessa kuin Keski-Suomessakin perustuu pitkälti henkilöauton käyttöön. Liikenneviraston henkilöliikennetutkimuksen (2014) mukaan vuonna 2012 Suomessa ostos- ja asiointimatkojen matkasuoritteesta 87 %:a tehtiin henkilöautolla.

Keski-Suomen 4. vaihemaakuntakaavan vaikutukset liikenteeseen on arvioitu kohtalaisen vähäiseksi ja aiheutuvan lähinnä kaupan palveluista (Keski-Suomen liitto 2014). Kerrosalarajan nostaminen ei muuta tätä tilannetta merkittävästi. Tarkistettu maakuntakaava mahdollistaa maakunnan eri osien oman väestön ostovoimaan perustuvan kaupallisten palveluiden tarjonnan tasapainoisen kehittymisen, mikä vähentää asiointiliikenteen tarvetta oman asuinseudun ulkopuolelle.

### 3.1.6 Ympäristövaikutukset

Kerrosalarajan nostamisen myötä suuryksikköalueiden (C/KM) ulkopuolisille alueille voidaan toteuttaa aiempaa suurempia kaupan yksiköitä. Muutokset eivät kuitenkaan ole niin suuria, että vaikutukset rakennettuun ympäristöön ja maisemaan olisivat merkittäviä. Alueiden yksityiskohtaisemmassa kaavoituksessa olisi kuitenkin pidettävä huoli, että yksiköt sovitetaan kaupunki kuvallisesti ympäröivään rakenteeseen. Entistä suuremmat kaupan yksiköt voivat houkuttaa alueille myös muita yksityisiä ja julkisia palveluita, mikä parantaa alueiden vetovoimaisuutta ja toiminnallisuutta. Suhteellisen vähäisten liikenteellisten vaikutusten vuoksi kerrosalarajan nostamisella ei voida katsoa olevan erityisen merkittävää vaikutusta myöskään energiankulutukseen, päästöihin eikä ilmastoon.

## 3.2 Suuryksiköiden mitoitusrajojen poistaminen keskusta-alueilta

Keski-Suomen 4. vaihemaakuntakaavassa keskustatoimintojen alueilla ja kohteilla sekä keskustatoimintojen alakeskuksissa (C, c ja ca) vähittäiskaupan suuryksiköiden yhteenlasketut enimmäis-kerrosalat ovat

- 10 000 k-m<sup>2</sup>: Joutsa, Karstula, Hankasalmi kk ja Petäjävesi
- 15 000 k-m<sup>2</sup>: Muurame
- 20 000 k-m<sup>2</sup>: Viitasaari, Kuokkala, Palokka, Vaajakoski ja Laukaa kk
- 25 000 k-m<sup>2</sup>: Keuruu
- 35 000 k-m<sup>2</sup>: Eteläportti
- 50 000 k-m<sup>2</sup>: Jämsä ja Äänekoski

Maankäyttö- ja rakennuslain muutoksen perusteluissa enimmäismitoituksen poistamisen arvioidaan lisäävän edellytyksiä keskusta-alueiden palvelutarjonnan kehittymiselle sekä tasapainottavan pienten ja suurten keskusta-alueiden välistä kaupallista asemaa. Tämä pitää paikkansa Keski-Suomessakin. Haitallisia vaikutuksia kaupan palvelujen alueelliseen sijoittumisen saattaisi syntyä, mikäli keskustatoimintojen alueiden ja alakeskusten enimmäismitoitukset olisivat pienempiä kuin kaupan tuleva liiketilan lisätarve näillä alueilla (ts. mitoituksen poisto saattaisi aiheuttaa liiketilan ylitarjontaa).

Keski-Suomessa näin ei käy, koska vaihemaakuntakaavan keskustatoimintojen alueiden ja alakeskusten enimmäismitoitukset on määriteltävä niiden vaikutusalueiden oman väestön ostovoiman



kehitykseen perustuen. Liiketilän lisätarve vuoteen 2030 (FCG 2010) alittaaakin enimmäismitoituksen kaikilla keskusta-alueilla. Laukaalla liiketilän lisätarve on 10 000 k-m<sup>2</sup> suurempi kuin kirkonkylän enimmäismitoitus (20 000 k-m<sup>2</sup>), mutta Rokkakankaan vähittäiskaupan suuryksikköalueen enimmäismitoitus (10 000 k-m<sup>2</sup>) kattaa tämän erotuksen. Ylimitoituksen vaaraa ei siis ole myöskään Laukaalla. Koska mitoituusrajan poistaminen ei lisää liiketilarakentamista liiketilatarpeeseen verrattuna, poistamisella ei voida katsoa olevan myöskään rakennettuun ympäristöön, maisemaan ja luonnonympäristöön kohdistuvia merkittäviä haitallisia vaikutuksia.

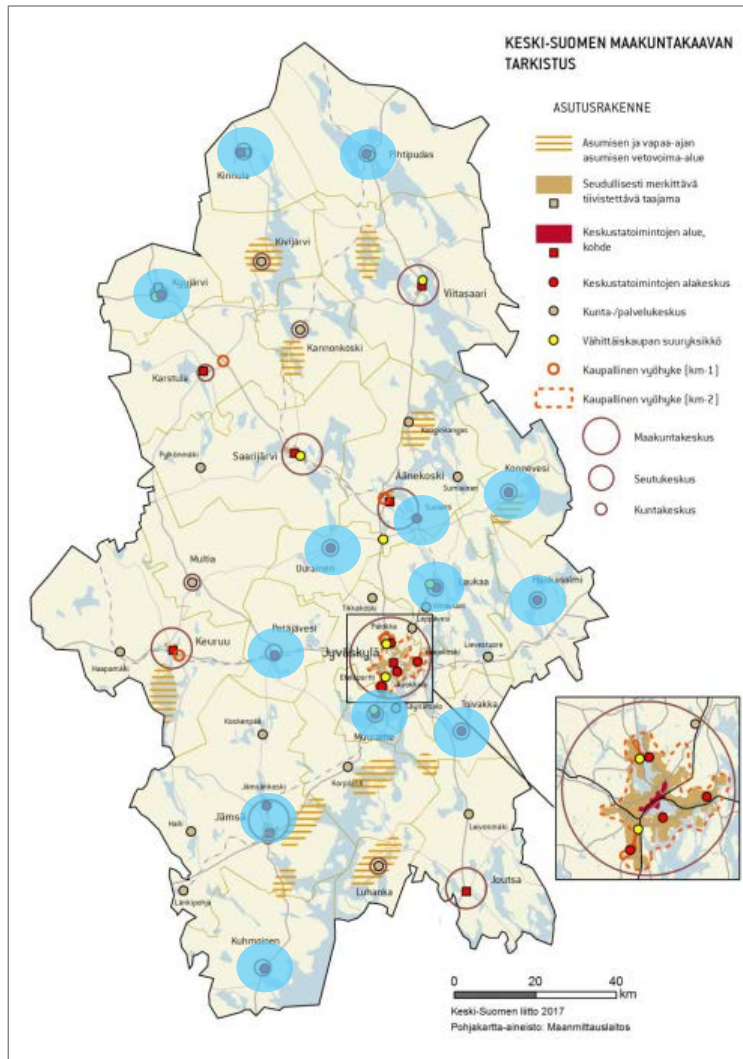
Mitoituusrajan poistamisen myötä kehittyvä vähittäiskaupan palveluverkko mahdollistaa alueellisesti tasapainoisemman kaupan palveluverkon kehittymisen, koska valikoimiltaan entistä laajempien yksiköiden sijoittuminen keskusta-alueille on kaavoituksellisesti helpompaa. Tämä parantaa kaupan palvelujen saavutettavuutta koko maakunnassa ja sen eri alueilla. Kaupan palvelutarjonnan monipuolistuminen parantaa palvelujen saavutettavuutta myös eri väestöryhmien ja eri kulutavoilla asioivien asiakkaiden kannalta katsottuna. Erityisen myönteistä on se, että keskusta-kauppa on hyvin saavutettavissa joukko- ja kevytliikenteellä. Kaupan palvelujen saavutettavuutta parantaa osaltaan myös se, että keskustapalvelujen kehittyminen tasaa kilpailua keskustojen ulkopuolelle sijoittuvien vähittäiskaupan suuryksiköiden kanssa.

Keskustojen kaupallinen kehittyminen lyhentää asiointimatkoja ja vähentää liikennettä, koska keskustojen ulkopuolelle sijoittuvien vähittäiskaupan suuryksiköiden ja suurimpien keskusten sijasta ja rinnalla voidaan asioida entistä enemmän myös omassa asuinalueen keskustassa. Samalla liikenteestä aiheutuvat päästöt ja energiankulutus vähenevät. Keskusta-alueiden palvelutarjonnan vahvistuminen vähentää henkilöautoliikennettä myös sen vuoksi, että keskustassa asioidaan muita alueita yleisemmin kävellen ja pyöräillen sekä joukkoliikenteellä.

Keskustatoimintojen alueiden enimmäismitoituksen poistaminen lisää keskustojen elinvoimaisuutta sekä vahvistaa niiden kaupallista painoarvoa ja vetovoimaa. Tämä turvaa olemassa olevan kaupan kehityksen, mutta luo edellytyksiä myös uusien liikepaikkojen kehittämiseksi etenkin erikoiskaupassa. Vähittäiskaupan vapaampi sijoittuminen keskusta-alueille edistää näin myös kilpailun kehittymistä, sillä toimivan kilpailun edistämiseksi on luoda toimintaedellytyksiä sekä nykyisille että uusille kaupan toimijoille. Ympäristövaikutukset jäävät vähäisiksi, koska mitoituusrajan nosto ei vaikuta paljoakaan olemassa olevan infrastruktuurirakenteeseen ja kaupan rakentaminen ohjataan keskustoihin.

### **3.3 Keskustatoimintojen alakeskusten kohdentumisten muutokset**

Keskustatoimintojen alakeskus (Ca) -merkintää esitetään niihin seudullisesti merkittäviin tiivistettäviin taajamiin, joissa ei ole C -aluetta tai -kohdetta. Näitä ovat kuntakeskukset Hankasalmi, Kinnula, Kyyjärvi, Kuhmoinen, Laukaa, Muurame, Petäjävesi ja Pihtipudas sekä Jyväskylän alakeskukset Eteläportti, Kuokkala, Palokka ja Vaajakoski, Jämsän alakeskus Jämsänkoski sekä Äänekosken alakeskus Suolahti. Lisäksi keskustatoimintojen alakeskuksen kohdemerkintä esitetään Konneveden, Toivakan ja Uuraisten kuntakeskuksiin. Vaihemaakuntakaavan ca-merkintä poistuu Korpilahden, Tikkakosken, Hallin, Länkipohjan ja Lievestuoreen taajamista. Muutos ei kuitenkaan vaikuta näiden kohteiden kaupan ohjaukseen. Alakeskusten kohdentumisen muutokset esitetään kuvassa 1.



**Kuva 1** Asutusrakenteen ja palveluverkon kokonaisratkaisu Keski-Suomen maakuntakaavan tarkistuksessa (Keski-Suomen liitto 2017). Alakeskusten muutosalueet on esitetty sinisellä ympyrällä.

Keskustatoimintojen alakeskusten kohdentumisen muutosten myötä aluerakenne kehitty moni-keskuksisena ja hyviin liikenneyhteyksiin perustuvana kokonaisuutena. Tämä antaa hyvän lähtökohdan alueellisesti tasapainoisen kaupan palveluverkon kehitykselle. Yhdessä vähittäiskaupan suuryksiköiden mitoitusrajojen poistamisen kanssa alakeskusten kohdentumisen muutokset vahvistavat ja tasapainottavat koko Keski-Suomen kaupan palveluverkkoa. Tämä tukee nykyistä alue- ja yhdyskuntarakennetta, parantaa kaupan palvelujen saavutettavuutta ja vähentää henkilöautolla tehtävien asiointimatkojen suuntautumista suurempiin keskuksiin. Kehittyvä alakeskusten verkosto edistää myös kaupan toimintaedellytyksiä mahdollistamalla niin nykyisille kuin uusille kaupan toimijoille riittävästi sijoittumismahdollisuuksia olemassa olevaa yhdyskuntarakennetta hyödyntäen. Tämä puolestaan vaikuttaa myönteisesti toimivan kilpailun kehittymisedellytyksiin. Alakeskusten kohdentumisen muutokset eivät aiheuta olennaisia kielteisiä ympäristövaikutuksia, koska kauppa kehitty keskustassa.

### 3.4 Seudullisesti merkittävän vähittäiskaupan ohjaus ei muutu

Keskustatoimintojen ulkopuolelle sijoittuvien seudullisesti merkittävien alueiden ja -kohteiden (km, km-1 ja km-2) kaavamääräysten muuttamiselle ei osoittautunut tarvetta maakuntakaavan tarkistuksessa. Keskustatoimintojen ulkopuolelle sijoittuvien suuryksiköiden vaikutuksia on arvioitu sekä 4. vaihemaakuntakaavan että maakuntakaavan tarkistuksen yhteydessä ja niiden osalta maakuntakaavaratkaisu on todettu toimivaksi ja kohteiden sijainti niiden saavutettavuuden, aluerakenteen ja yhdyskuntarakenteen osalta perustelluksi.

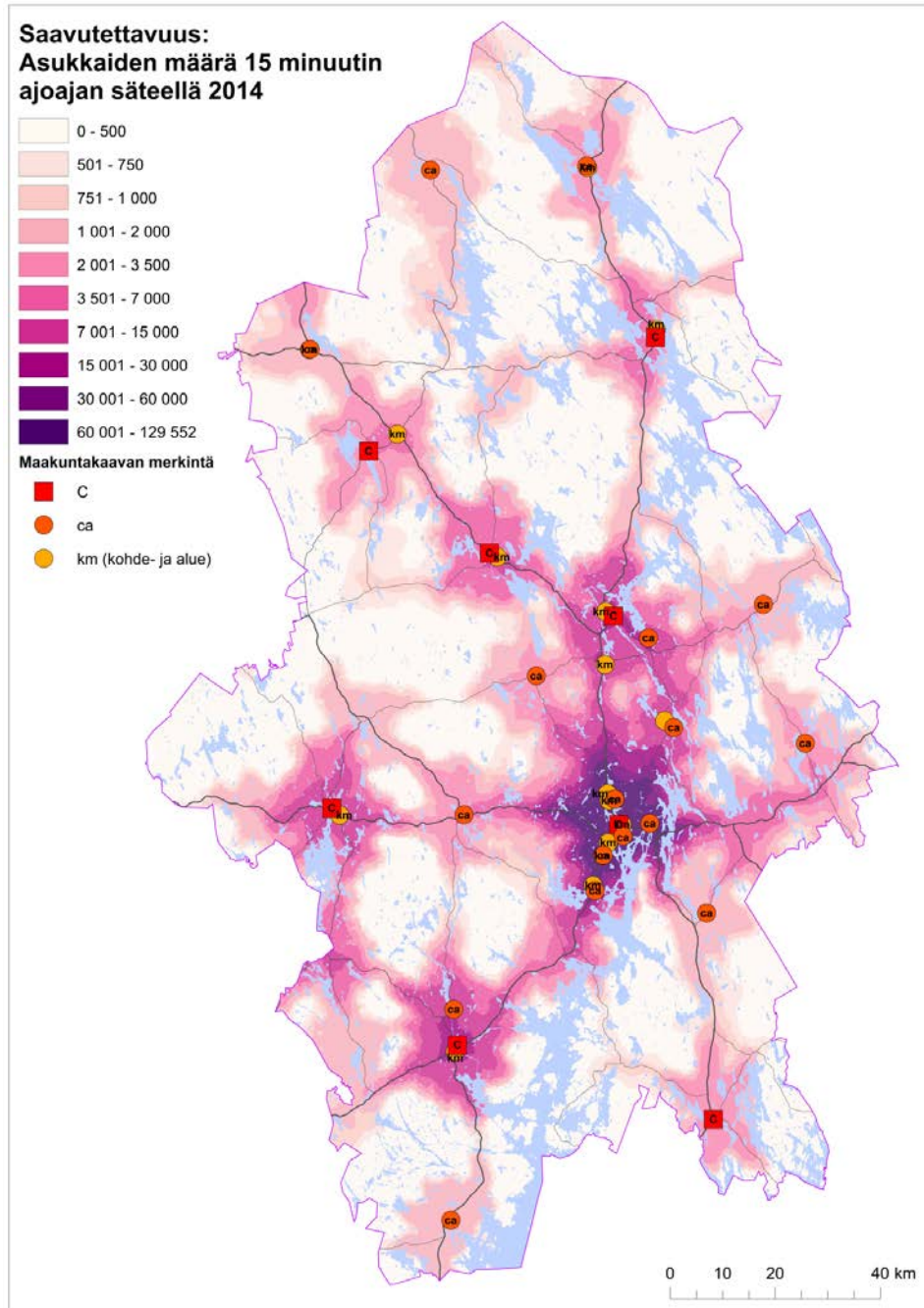
Maakuntakaavan tarkistuksessa kaksi Äänekosken kuntakeskustaajamaan rajautuvaa km-merkintää (Kotakennäs ja Äänekoskentie, pohjoinen) korvataan kaupallisen vyöhykkeen osoittavalla merkinnällä km-1 muuttamatta merkintöjen mahdollistamaa vähittäiskaupan kokonaismitoitusta tai mitoituserusteita. Muutos on perusteltu erityisesti valtatie 5 linjauksen muutoksella, koska se parantaa Kotakennäntien alueen saavutettavuutta ja vetovoimaa - muutoksen myötä Äänekosken kaupallista rakennetta pystytään kehittämään tarkoituksenmukaisemmin kokonaisuutena kuin kahdella kohdemerkinnällä. Maakuntakaavan tarkistuksessa osoitettavia vähittäiskaupan suuryksikköalueita on tämän teknisen muutoksen jälkeen 9 kappaletta (Keski-Suomen liitto 2017).

Maankäyttö- ja rakennuslain muutoksen tavoitteena on, että kaupan laatua koskevia määräyksiä ei enää käytetä, minkä vuoksi laista on poistettu velvoite ottaa huomioon kaupan laatu perusteena sijoittaa vähittäiskaupan suuryksikkö muualle kuin keskusta-alueelle. Laissa ei kuitenkaan ole nimenomaista kieltoa kaupan laadun (toimialan) huomioimisesta osana kaavaratkaisua. Lakimuutoksen jälkeenkin vähittäiskaupan suuryksikön ensisijainen sijaintipaikka on keskusta-alue, mutta vähittäiskaupan suuryksikkö voidaan sijoittaa myös muualle. Tällöin on edellytyksenä, että se on perusteltua ottaen huomioon kaupan palvelujen saavutettavuus ([www.ymparistoministerio.fi](http://www.ymparistoministerio.fi)). Palvelujen saavutettavuudella tarkoitetaan kaupan palvelujen sijoittumista suhteessa asuinalueiden tai esimerkiksi matkailukeskusten sijaintiin ja palvelujen käyttäjien mahdollisuuksiin saavuttaa nämä palvelut eri kulkumuodoilla.

Kun kaupan laatuluokituksen huomioon ottamisesta luovutaan, voidaan sen arvioida heikentävän mahdollisuutta ohjata maakuntakaavalla seudullisen palveluverkon kehittämistä. Riskinä on yhdyskuntarakenteen hajautuminen ja asiointiliikenteen lisääntyminen (HE 251/2016 vp). Keski-Suomen maakuntakaavan tarkistuksessa kaupan palvelujen saavutettavuuden huomioon ottaminen seudullisesti merkittävän vähittäiskaupan sijoittumisessa varmistetaan kaavamääräyksissä kaupan laadun huomioimisella. Kaupan laatu ja erityisesti koettu saavutettavuus ovat kiinteästi yhteydessä toisiinsa, minkä vuoksi keskustan ulkopuolisten kaupan alueiden roolin määrittäminen toimialaluokitusten kautta on perusteltua. Lisäksi näin voidaan varmistua MRL:n tavoitteiden täyttymisestä esimerkiksi keskustojen kaupan palveluiden kehittymisen näkökulmasta. Yhdyskuntarakenteen hajautumisen ja asiointiliikenteen lisääntymisen riskiä vähentää myös se, että kaupan suuryksiköiden kohteet ja kaupalliset vyöhykkeet sijaitsevat taajamatoimintojen alueilla keskustojen sekä valta- ja rautateiden kehittämisakselien tuntumassa. Lähelle keskusta-alueita sijoittuvat kaupan alueet muodostavat keskustojen kanssa toiminnallisen kokonaisuuden, eikä niillä ole yhdyskuntarakennetta hajauttavaa vaikutusta. Kun suuryksikköalueille lisäksi ohjataan paljon tilaa vaativan erikoistavaran kauppaa tai muuten keskustaan soveltumatonta kauppaa, ne eivät kilpaile keskusta-alueiden kaupan kanssa.

Keski-Suomen maakuntakaavan tarkistuksessa keskustatoimintojen alueiden (C, c ja Ca) ulkopuolelle sijoittuvien vähittäiskaupan suuryksiköiden ja kaupallisten vyöhykkeiden osoittamisen yhteydessä on huomioitu palvelujen saavutettavuus 4. vaihemaakuntakaavan selvitysten mukaisesti. Kuvassa 2 esitetään keskustatoimintojen alueiden (c ja ca) sekä vähittäiskaupan suuryksikköalueiden (km) saavutettavuus henkilöautolla. Kartalla oleva teemaväryitys kuvaa asukkaiden määrää alueittain 15 minuutin ajoajan säteellä; mitä tummempi alue, sitä enemmän asukkaita kohteen saavuttaa 15 minuutissa autolla. Kartalta voidaan havaita, että pääsääntöisesti keskustatoimintojen alueet, alakeskukset sekä keskustojen ulkopuoliset kaupan alueet sijoittuvat henkilö-

autolla hyvin saavutettaville alueille. Keski-Suomen kaupan suuryksikön mahdollistavat maakuntakaavamerkinnyt ovat keskittyneet erityisesti Jyväskylän keskustaajaman alueelle, joka on koko maakunnan parhaiten tavoitettava alue; 15 minuutin säteellä asuu noin 130 000 asukasta, mikä on lähes puolet koko kaikista maakunnan asukkaista. Joukko- ja kevyellä liikenteellä ovat parhaiten saavutettavissa Jyväskylän seutu ja kuntakeskukset, joissa toimii seudullista ja paikallista liikennöintiä.



**Kuva 2** Keskusta-alueiden (C ja ca) sekä kaupan suuryksiköiden ja kaupallisten vyöhykkeiden (km) saavutettavuus henkilöautolla.

Taulukossa 1 on kuvattu vähittäiskaupan suuryksikön sijoittumisen mahdollistavien merkintöjen saavutettavuus väestön sijoittumiseen verrattuna (vuoden 2014 lopun tilanne). Aluekohtaisissa merkinnöissä asukasluku on laskettu geometrisen keskipisteen ympäriltä. Saavutettavuuslaskennassa on käytetty etäisyyttä ja matka-aikaa tieverkkoa pitkin mitattuna. Parhaiten saavutettavina kohteina erottuvat Jyväskylän, Äänekosken ja Jämsän keskukset ja kaupan alueet sekä näiden välittömässä vaikutuspiirissä olevat alueet (esim. Muurame). Keskustan ulkopuolisista keskuksista

erityisesti Jyväskylässä sijaitsevat Keljon- ja Palokankeskukset ovat hyvin saavutettavissa myös kevyellä liikenteellä (yli 7 000 asukasta alle 2 km:n etäisyydellä).

**Taulukko 1 Keski-Suomen maakuntakaavan C, ca ja km –kaavamerkintöjen saavutettavuus kevyellä liikenteellä (0-2 km etäisyysvyöhyke) ja henkilöautolla (0-5-10-15 min ajoaika). Väestön määrä 31.12.2014.**

Kohde	Merkin- tä	0-2 km	0-5 min	0-10 min	0-15 min
Joutsa	C	2 390	2 550	3 000	3 390
Jyväskylä	C	26 060	71 510	114 640	130 260
Jämsä	C	5 450	8 180	15 120	16 860
Karstula	C	1 610	2 610	3 100	3 710
Keuruu	C	4 840	6 460	7 440	8 900
Saarijärvi	C	3 200	5 270	6 470	7 470
Viitasaari	C	2 400	3 840	4 170	4 510
Äänekoski	C	5 740	9 240	14 310	17 440
Eteläportti	ca	1 600	19 210	97 710	128 300
Hankasalmen keskusta	ca	1 310	1 510	2 360	3 550
Jämsänkoski	ca	4 030	5 500	13 540	16 370
Kinnula	ca	580	1 150	1 570	1 780
Konnevesi	ca	990	1 320	1 690	2 340
Kuhmoisten keskusta	ca	1 260	1 400	1 640	1 940
Kuokkala	ca	16 260	51 160	109 120	128 090
Kyyjärvi	ca	740	930	1 130	2 070
Laukaan keskusta	ca	4 600	5 690	8 890	13 060
Muuramen keskusta	ca	4 990	6 600	20 850	91 970
Palokka	ca	8 330	10 640	64 760	116 020
Petäjaveden keskusta	ca	1 460	2 040	2 770	4 060
Pihtipudas	ca	1 840	2 150	2 440	3 100
Suolahden keskusta	ca	3 960	4 650	8 560	16 820
Toivakan keskusta	ca	1 040	1 240	1 640	2 170
Uuraisten keskusta	ca	1 150	1 400	2 180	3 620
Vaajakoski	ca	5 960	12 610	72 940	117 240
Asemankangas	km	1 600	5 000	6 620	7 740
Hirvaskangas	km	330	1 000	4 190	18 840
Keljonkeskus	km	8 160	51 070	108 690	130 520
Mustaniemi	km	1 630	3 630	4 140	4 430
Paletti	km	630	920	1 120	1 970
Palokankeskus	km	7 120	17 310	96 720	125 990
Putaanportti	km	1 470	2 130	2 420	3 070
Rokkakangas	km	1 410	5 790	8 790	12 250
Sillanniitty	km	3 810	6 870	23 010	98 480
Humppi	km1	80	620	3 010	3 920
Jämsän risteys	km1	1 140	8 610	15 050	16 990
Keljonkeskus-Eteläportti	km1	1 860	18 050	97 070	128 240
Kotakennäs-Äänekoskentie (pohjoinen)	km1	3 580	9 210	12 590	17 730
Palokankeskus-Kirri	km1	4 610	3 570	56 380	114 610
Yliaho	km1	2 400	6 190	7 420	8 680
Jyväskylän yhtenäinen keskus- taajama-alue	km2	21 100	71 720	114 350	130 040

## 4. YHTEENVETO LAINKOHDITTAIN

Keski-Suomen maakuntakaavan tarkistuksessa tehtävät kaupan ohjauksen muutokset vaikuttavat myönteisesti ihmisten elinoloihin ja elinympäristöön mahdollistamalla kaupan palvelutarjonnan kehittämisen sekä palvelujen saavutettavuuden parantumisen. Etenkin vähittäiskaupan suuryksiköiden mitoitusrajojen poistaminen keskustatoimintojen alueilta ja keskustatoimintojen alakeskusten kohdentumisen muutokset vaikuttavat myönteisesti kaupan palveluiden, asutuksen ja liikenteen yhteensovittamiseen ja samalla alue- ja yhdyskuntarakenteen kehittymiseen monikeskuksisena ja hyviin liikenneyhteyksiin perustuvana kokonaisuutena. Tämä antaa hyvät lähtökohdat sekä alueellisesti tasapainoisen kaupan palveluverkon kehitykselle että keskusta-alueiden kaupan kehitykselle, mikä puolestaan vähentää henkilöautolla tehtävistä asiointimatkoista aiheutuvaa liikennettä ja päästöjä.

Myös vaikutukset elinkeinoelämän toimivan kilpailun kehittymiseen ovat myönteisiä, koska kaupan ohjauksen muutokset edistävät kaupan toimintaedellytyksiä mahdollistamalla niin nykyisille kuin uusille kaupan toimijoille uusia sijoittumismahdollisuuksia. Vaikutukset kaupunkikuvaan, maisemaan, kulttuuriperintöön ja rakennettuun ympäristöön ovat vähäisiä, koska infrastruktuurirakenteessa ei tapahdu merkittäviä muutoksia ja kaupan rakentaminen ohjataan pääsääntöisesti keskustoihin. Yhteenvetona voidaan todeta, että kaupan ohjauksen muutoksilla ei ole merkittäviä haitallisia vaikutuksia MRA 1 §:n mukaisiin vaikutuskokonaisuuksiin ja ne noudattavat MRL 28 §:n maakuntakaavan sisältövaatimuksia.

Kaupan ohjauksen muutoksilla mahdollistetaan vähittäiskaupan entistä vapaampi sijoittuminen keskusta-alueille ja edistetään toimivan kilpailun kehittymistä. Seudullisesti merkittävän vähittäiskaupan suuryksikön kerrosalarajan nostaminen ei vaikuta merkittävästi olemassa olevaan kaupan palveluverkkoon, eikä keskustojen kaupan palveluihin. Kaupan ohjauksen muutoksilla ei siten ole merkittäviä haitallisia vaikutuksia keskusta-alueiden kaupallisiin palveluihin ja niiden kehittämiseen. Koska ohjauksen muutosten myötä kaupan sijoittuminen keskustaan helpottuu ja keskustan ulkopuoliset suuryksiköt sijoittuvat olemassa olevaan yhdyskuntarakenteeseen, kaupan palvelut ovat saavutettavissa joukkoliikenteellä ja kevyellä liikenteellä. Samojen syiden vuoksi ohjauksen muutokset edistävät sellaisen palveluverkon kehitystä, jossa asiointimatkojen pituudet ovat kohtuulliset ja liikenteestä aiheutuvat haitalliset vaikutukset mahdollisimman vähäiset. Kaupan ohjauksen muutokset noudattavat näin myös MRL 71 §:n velvoitteita.

Maakuntakaavan tarkistuksessa tehtävät kaupan ohjauksen muutokset noudattavat valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita tukiessaan aluerakenteen tasapainoista kehittymistä ja elinkeinoelämän kilpailukyvyyn vahvistumista olemassa olevia rakenteita hyödyntäen. Keskustojen aseman vahvistuminen parantaa kaupan palvelujen saavutettavuutta ja vähentää henkilöautoliikenteen tarvetta asiointimatkoilla. Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden mukaisesti kaupan ohjauksen muutoksilla tuetaan maakunnan kaupunkiseutujen kehittymistä alueellisesti tasapainoisesti. Myös keskusta-alueiden kaupan palveluiden monipuolistuminen ja keskustojen ulkopuolelle sijoituvien vähittäiskaupan suuryksiköiden yhdyskuntarakenteellinen sijoittuminen eheyttävät alue- ja yhdyskuntarakennetta.

Keski-Suomen maakuntakaavamääräyksissä on keskustojen ulkopuolisten kaupan alueiden kohdalla edelleen alueelle sijoittuvan kaupan laatua koskevia määräyksiä, vaikka uudistuneessa maankäyttö- ja rakennuslaissa näistä pyrittiin pääsemään eroon ja huomioimaan saavutettavuus kaupan sijoittumista ohjaavana tekijänä. Kaupan laatu ja saavutettavuus ovat kuitenkin monessa suhteessa sidoksissa toisiinsa, minkä vuoksi kaupan laatua koskevat rajoitukset ovat perusteltuja. Näin voidaan myös tukea MRL:n keskeistä tavoitetta koskien keskustojen kaupallisen rakenteen monipuolisuutta ja kehittämisedellytyksiä.

## 5. LÄHTEET

FCG Finnish Consulting Group Oy (2010). Kaupallinen palveluverkkoselvitys. Osa 1: Keski-Suomen kaupallinen selvitys.

HE 251/2016 (2016). Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta.

HE 334/2015 (2014). Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta.

Keski-Suomen liitto (2017). Maakuntakaavan tarkistus, taustamuistio 17.8.2017, luonnos.

Keski-Suomen liitto (2014). Keski-Suomen 4. vaihemaakuntakaava, kaavaselostus.

Liikennevirasto (2014). Liikkumisen ohjaus kaupan alalla, esiselvitys. Liikenneviraston tutkimuksia ja selvityksiä 16/2014.

Päivittäistavarakauppa Ry (2017). Päivittäistavarakauppa 2017.

Ympäristöministeriö (2010). Tilaa vaativan erikoiskaupan selvitys.

Ympäristöministeriö (2007). Kauppa maakuntakaavoituksessa.